

## FÖRDJUPNING

### Budgetpropositionen för 2021

**Budgetpropositionen för 2021 innehåller ofinansierade åtgärder på knappt 100 miljarder kronor. Ca 35 miljarder kronor av dessa utgörs av ökad offentlig konsumtion och investeringar och ca 27 miljarder kronor utgörs av ökade utgifter för transfereringar till hushåll och företag. Resterande del av budgeten tillfaller hushåll och företag i form av sänkta skatter och avgifter. Skattesänkningarna i budgetpropositionen har en oklar nettoeffekt på antalet arbetade timmar och sysselsättning. Budgeten innehåller även ett stort antal förslag om åtgärder på miljö- och klimatområdet, där dock vissa åtgärder bedöms vara mindre effektiva.**

Budgetpropositionen för 2021 är ett av regeringens främsta styrmedel för politiken det kommande året. Fördjupningen beskriver de effekter som budgetpropositionen väntas ha på offentliga finanser, arbetsmarknaden och miljö- och klimatområdet.

#### Effekter på de offentliga finanserna

Budgetpropositionen för 2021 innehåller, enligt Konjunkturinstitutets beräkningar, ofinansierade åtgärder på ca 98 miljarder kronor. Drygt 63 miljarder kronor utgörs av ökade utgifter, i form av offentlig konsumtion, offentliga investeringar och ökade transfereringar, medan drygt 34 miljarder kronor utgörs av skattesänkningar för hushåll och företag. Det finansiella sparandet minskar därför med ca 98 miljarder kronor till följd av de åtgärder som föreslås i budgetpropositionen.

Då Konjunkturinstitutet bedömer storleken på de finanspolitiska åtgärderna för 2021 görs det utifrån nivån på beslutade åtgärder för 2020. Nivåhöjningar och nivå-sänkningar för 2021 som aviserats i tidigare propositioner, och som nu beslutats om, innebär därmed förändrad politik jämfört med 2020 och betraktas av Konjunkturinstitutet som ny finanspolitik för 2021.<sup>34</sup>

De inkomst- och utgiftsförändringar som beror på förändrade volymer, exempelvis att utgifterna för barnbidraget ökar för att det föds fler barn, inkluderas inte som en ny finanspolitisk åtgärd utan anses vara en volymeffekt som sker vid nu gällande

<sup>34</sup> En åtgärd som tidigare beslutats om för 2020, och där syftet var att åtgärden skulle fortgå, inkluderas därmed inte som en ny finanspolitisk åtgärd för 2021 om beslut om förlängning nu formellt ska fattas. Vad gäller förslag som tydligt har aviserats som temporära för 2020 men som nu i samband med budgetpropositionen för 2021 helt eller delvis fortsätter 2021 behandlar Konjunkturinstitutet som nya finanspolitiska åtgärder. Exempel på en sådan är det tillfälligt höjda taket i arbetslöshetsersättningen som skulle ha gällt för 2020 men som nu förlängs till och med 2022.

regler. Den högre EU-avgiften nästa år samt bidraget från EU:s återhämtningsfond behandlas på samma sätt.

### **ÖKADE STATS BIDRAG TILL KOMMUNERNA**

Den statliga konsumtionen föreslås öka med drygt 8 miljarder kronor. Den ökade konsumtionen består främst av ökade resurser till högskola och universitet, kommunikationsmedel och arbetsmarknadsåtgärder. Även rättsväsendet och försvaret får ökade anslag. Merparten av åtgärderna som påverkar statlig konsumtion är aviserade i tidigare budgetar. De statliga investeringarna höjs med knappt 10 miljarder kronor, främst på grund av infrastruktursatsningar samt forskning och utveckling.

I budgetpropositionen föreslås att de riktade statsbidragen till kommuner och regioner höjs med ca 7 miljarder kronor och att de generella bidragen höjs med 10 miljarder kronor. Detta förväntas leda till ökad kommunal konsumtion i motsvarande utsträckning. De riktade statsbidragen utgörs av satsningar på äldreomsorgen, vården (dels för att beta av vårdskulden, dels för specifika satsningar inom olika vårdområden) samt grund- och gymnasieskolan.

### **TRANSFERERINGAR TILL HUSHÅLL OCH FÖRETAG HÖJS**

Transfereringar till hushåll och företag höjs med omkring 13 respektive 14 miljarder kronor, se tabell 18. Den största delen av ökningen av transfereringar till hushållen utgörs av höjt tak och höjd grundersättning i arbetslöshetsförsäkringen (a-kassan).<sup>35</sup> Höjningen är tillfällig och gäller fram till och med utgången av 2022. Transfereringarna höjs även i form av ett inkomstpensionstillägg.<sup>36</sup> Företagen får ta del av stöd inom miljö- och energiomställning, bostadsbyggande, kommunikationsmedel, jordbruk och näringslivsutveckling.<sup>37</sup>

<sup>35</sup> Med anledning av covid-19-pandemin höjdes tillfälligt under 2020 den högsta ersättningsnivån och grundersättningen i arbetslöshetsförsäkringen 13 april 2020. Den högsta dagpengen de första 100 dagarna i en arbetslöshetsperiod steg från 910 kronor om dagen till 1 200 kronor om dagen. Grundersättningen höjdes från 365 kronor om dagen till 510 kronor om dagen. Denna höjning var aviserad för fram till 3 januari 2021. I och med budgetpropositionen för 2021 fortsätter ersättningen att vara på denna högre nivå under 2021 och 2022.

<sup>36</sup> Tillägget riktas till dem med en allmän inkomstgrundad ålderspension mellan 9 000 och 17 000 kronor i månaden.

<sup>37</sup> Jämfört med 2020 kommer transfereringarna till företagen var lägre 2021. Detta beror på temporärt höga transfereringar till företagen till följd av framför allt korttidspermittering och omställningsstöd under 2020. I jämförelsen mellan 2020 och 2021 har de temporärt högre transfereringarna till följd av covid-19-pandemin bortsetts ifrån.

## HUSHÅLLENS SKATTER SÄNKS MED 18 MILJARDER KRONOR

I budgetpropositionen föreslås flera skattesänkningar riktade mot hushållen. Den största förändringen är införandet av en ny skattereduktion för förvärvsinkomster, det vill säga inkomst av tjänst samt inkomst från inkomstbaserade socialförsäkringar som sjukförsäkring och arbetslöshetsersättning. Denna skattereduktion beräknas minska statens skatteinkomster med knappt 9 miljarder kronor 2021.

Den näst största skattesänkningen sker genom införande av en temporär skattereduktion för arbetsinkomster. Den närmare utformningen av denna skattereduktion är ännu inte klar. Hushållen kommer därför få dessa pengar tidigast i samband med att eventuell skatteåterbäring gällande 2021 betalas ut runt midsommar 2022.<sup>38</sup> Den temporära skattereduktionen finns även 2022 men ingår då löpande i beskattningen under året.

Vidare föreslås att schablonintäkten på uppskovsbelopp vid försäljning av bostad slopas och att det förhöjda grundavdraget höjs för pensionsinkomst för personer som fyllt 65 år. Höjningen av det förhöjda grundavdraget beräknas minska statens intäkter med drygt 2 miljarder kronor. Höjningen påverkar framför allt kommunsektorns skatteintäkter genom att den beskattningsbara inkomsten blir lägre. För detta kompenseras kommuner nominellt via det generella statsbidraget. Kompensationen via statsbidraget fördelas dock som kronor per invånare. Detta innebär att kommuner med en stor andel äldre kan bli underkompenserade för skattebortfallet.<sup>39</sup>

Förslagen har en offentligfinansiell kostnad på kort sikt då statens intäkter minskar. Vissa förslag, som sänkt inkomstskatt på arbete, ökar incitamenten att ta ett arbete, medan andra, som högre förhöjt grundavdrag för personer som fyllt 65 år och lägre skatt på inkomstbaserad ersättning från socialförsäkringar, till följd av förslaget om skattereduktion för förvärvsinkomster, riskerar att minska desamma. Utfasningen av den tillfällig skattereduktionen för arbetsinkomster vid lite högre inkomster kommer höja de, i ett internationellt perspektiv, redan höga marginalskattegraderna, vilket kan minska medelarbetstiden. Nettoeffekten på antalet arbetade timmar av förslagen är oklar, se mer under avsnittet om åtgärdernas påverkan på arbetsmarknaden.

<sup>38</sup> Individer kommer att få tillbaka på skatten härrörande från inkomster 2021 först i samband med att deklarationerna är klara under 2022. I juni är merparten av de individuella deklarationerna klara.

<sup>39</sup> Underkompensationen kan justeras via det kommunala inkomstutjämnningssystemet men beräkningarna är komplicerade, se remissvar från Konjunkturinstitutet 18 augusti, 2020.

### **ÖKADE SKATTEAVDRAG FÖR FÖRETAG**

Företagen kommer 2021 kunna ta del av skattereduktion för investeringar i maskiner och annan utrustning samt ökade möjligheter till ränteavdrag genom att den så kallade koncernbidragsspärren justeras. Den direkta skatten som företag betalar sänks därmed med knappt 8 miljarder kronor 2021.

### **SÄNKTA PRODUKT- OCH PRODUKTIONSSKATTER**

Utöver sänkta skatter till hushållen föreslås att den allmänna löneavgiften, som utgör en tredjedel av arbetsgivaravgiften, slopas för unga mellan 19 och 23 år. Åtgärden är tillfällig och löper från 1 april 2021 till och med 31 mars 2023. Den allmänna löneavgiften, som uppgår till 11,7 procent av lönesumman, är den del av arbetsgivaravgiften som inte är knuten till någon socialförsäkring. Sänkningen syftar till att öka sysselsättningen bland unga genom att minska kostnaden för att anställa unga. Kostnaden för borttagandet av den allmänna löneavgiften beräknas att uppgå till knappt 9 miljarder kronor 2021, men detta är en delårseffekt för nio månader varför kostnaden blir högre 2022. För personer som arbetar med forskning och utveckling förstärks nedsättningen av arbetsgivaravgifter från och med 1 juli, vilket minskar statens inkomster i form av arbetsgivaravgifter med 0,3 miljarder kronor 2021 och det dubbla 2022.

I budgetpropositionen föreslås även att tidsgränsen för expertskatten, som innebär att utländsk arbetskraft med särskild kompetens betalar lägre inkomstskatt, förlängs. Kostnaderna för detta uppstår först bortåt 2023 och uppgår till 0,3 miljarder kronor.

**Tabell 18 Finanspolitiska åtgärder i budgetpropositionen för 2021 och påverkan på finansiellt sparande i offentlig sektor**

Miljarder kronor

|   | <b>BP2021</b> |
|---|---------------|
| <b>Utgifter</b>                               | <b>63,4</b>   |
| Konsumtion                                    | 25,5          |
| Statlig konsumtion                            | 8,2           |
| Statsbidrag till kommunsektorn för konsumtion | 17,3          |
| Offentliga investeringar                      | 9,8           |
| Transfereringar till hushåll                  | 13,2          |
| Transfereringar till företag                  | 14,2          |
| Transfereringar till utlandet                 | 0,7           |
| <b>Inkomster</b>                              | <b>-34,4</b>  |
| Hushållens direkta skatter                    | -17,9         |
| Till staten                                   | -15,6         |
| Till kommuner <sup>1</sup>                    | -2,2          |
| Direkta skatter företag                       | -7,9          |
| Produkt- och produktionsskatter               | -8,6          |
| Lönebaserade                                  | -9,1          |
| Övriga produktionsskatter                     | -0,0          |
| Punktskatter                                  | 0,5           |
| <b>Påverkan på finansiellt sparande</b>       | <b>-97,8</b>  |

<sup>1</sup> Höjningen av det förhöjda grundavdraget för personer som fyllt 65 år innebär att hushållen betalar lägre skatt till kommunerna. Staten kompenserar kommunerna för intäktsbortfallet. Kompensationen är inte medräknad i posten "Statsbidrag till kommunsektorn för konsumtion".

Anm. Tabellen visar den offentligfinansiella effekten av budgetpropositionen för 2021 jämfört med beslutade och aviserade åtgärder för 2020 i budgetpropositionen för 2020 och efterföljande ändringsbudgetar, justerat för temporära åtgärder som bara gällde 2020 vid tidpunkten för beslutet.

Källa: Regeringen (Budgetpropositionen för 2021, prop. 2020/21:1, tabell 7.16, 7.6, 9.4 och 13.6).

## Åtgärder med påverkan på arbetsmarknad, miljö och klimat

### OKLAR SAMMANLAGD EFFEKT AV SKATTESÄNKNINGAR PÅ ARBETSUTBUDET

Budgetpropositionen för 2021 innehåller ett flertal skattesänkningar riktade till individer. Skattesänkningarna är relativt sett större för lägre inkomstnivåer. Skattereduktionen för förvärvsinkomster innebär att inkomstskatten sänks för personer som har arbetsinkomst, pension och/eller inkomstbaserade ersättningar från socialförsäkringssystemet. Det förhöjda grundavdraget höjs för personer som fyllt 65 år för att ta bort skillnaden i skatt

mellan pension och arbetsinkomst. Den tillfälliga skattereduktionen för arbetsinkomster 2021–2022 ska fasas ut vid en arbetsinkomst på 50 000 kronor per månad.

Den föreslagna skattereduktionen för förvärvsinkomster kan leda till att fler personer utan vare sig arbetsinkomst eller beskattningsbar socialförsäkringsinkomst, till exempel personer som uppbär ekonomiskt bistånd, väljer att gå in på arbetsmarknaden och mer aktivt söka arbete eftersom det ekonomiska utbytet av att arbeta ökar. Samtidigt höjs ersättningsgraden efter skatt för ersättningar från socialförsäkringssystemet, vilket kan motverka arbetsutbudet för personer som uppbär sådana transfereringar.<sup>40</sup> Den tillfälliga skattereduktionen på arbetsinkomster kommer istället otvetydigt leda till starkare ekonomiska incitament att gå in på arbetsmarknaden, men utfasningen av skattereduktionen vid högre inkomster kommer å andra sidan skapa incitament till färre antal arbetade timmar för redan sysselsatta personer. Även detta förslag har därför såväl positiva som negativa effekter på arbetsutbudet. Slutligen kan det högre förhöjda grundavdraget innebära att det blir mer ekonomiskt fördelaktigt att tidigarelägga pensionstillfället.

Den sammanlagda effekten på antalet arbetade timmar i ekonomin av de sänkta inkomstskatterna som föreslås i budgetpropositionen för 2021 är därför oklar.

#### **SÄNKTA ARBETSGIVARAVGIFTER FÖR UNGA KAN GE BETYDANDE DÖDVIKTSKOSTNADER**

Regeringen föreslår att den allmänna löneavgiften, som utgör en tredjedel av arbetsgivaravgiften, slopas för unga. Detta minskar anställningskostnaden och kan därmed öka efterfrågan på arbetskraft. I synnerhet förstärks incitamenten till att behålla eller rekrytera yngre arbetskraft, men den minskade kostnaden för yngre arbetskraft kan också användas för att anställa äldre personer. Sänkningen är temporär och gäller mellan 1 april 2021 och 31 mars 2023.

Sänkta arbetsgivaravgifter i en lågkonjunktur kan vara mer effektiva jämfört med om samma åtgärd genomförs i ett balanserat konjunkturläge eller i en högkonjunktur. Detta eftersom efterfrågan på arbetskraft är låg när den ekonomiska aktiviteten generellt är låg. En stor del av arbetslösheten bland unga 15–24 år utgörs dock av heltidsstuderande som inte hittar extraarbete. Arbetslösheten bland unga inklusive heltidsstuderande som söker

<sup>40</sup> Skatten på förvärvsinkomster föreslås sänkas med 1 500 kronor per person och år som huvudregel. Detta innebär att nettoersättningsgraden, det vill säga ersättning från socialförsäkringar efter skatt delat på lön efter skatt, stiger då ersättningen är lägre än den lön den baseras på. En högre nettoersättningsgrad gör det mer förmånligt att ta del av socialförsäkringarna och försvagar därmed incitamenten för arbete.

extraarbete, var i augusti ca 27 procent. Om heltidsstuderande som söker arbete bortses ifrån, var arbetslösheten för unga i augusti drygt 11 procent.<sup>41</sup>

Unga som är långtidsarbetslösa har redan tillgång till andra, mer generösa, anställningssubventioner vilka torde vara mer träffsäkra och därmed leda till lägre dödviktskostnader.<sup>42</sup> Den tillfälligt slopade allmänna löneavgiften kan därför till betydande del komma att rikta sig till andra grupper och till att subventionera anställningar som hade ägt rum ändå.

### **ARBETSLÖSHETSERSÄTTNINGEN TILLFÄLLIGT HÖGRE**

På grund av covid-19-pandemin höjdes taket, det vill säga den högsta ersättningen, och grundersättningen i arbetslöshetsförsäkringen tillfälligt, se ovan. Dessa höjningar föreslås vara kvar till och med utgången av 2022. Allt annat lika väntas högre ersättning ge högre arbetslöshet. Höjd ersättning i arbetslöshetsförsäkringen har sannolikt lägre effekter på arbetslösheten i en konjunkturedgång. Detta eftersom det finns färre arbeten att söka och att högre ersättning därmed påverkar de arbetslösas sökande i lägre utsträckning.

Arbetslösheten 2022 ligger tydligt över jämviktsarbetslösheten i Konjunkturinstitutets scenario. Osäkerheten om den framtida utvecklingen är dock stor och det är inte osannolikt att arbetsmarknadsutsikterna 2022 kan bli bättre än vad som nu förutses, varför förslaget om att förlänga de högre ersättningsnivåerna till att även omfatta 2022 hade kunnat skjutas upp till nästa års budgetproposition. En säkrare bedömning av arbetsmarknadsutsikterna för 2022 kan då göras.

### **RUT-AVDRAG UTVIDGAS TILL FLER TJÄNSTER**

Budgetpropositionen innehåller fyra utvidgningar av RUT-avdraget. Utvidgningen gäller tvätt av kläder på tvätterianläggning, montering av möbler, transport av bohag samt enklare tillsyn av bostäder. Konjunkturinstitutet har tidigare bedömt att RUT-avdraget har positiva effekter på den registrerade sysselsättningen och att avdraget omvandlar svarta transaktioner till vita. Denna bedömning kvarstår då ökad registrerad sysselsättning och fler arbetade timmar hos köparna av RUT-tjänster ger ett positivt tillskott till de offentliga finanserna. Effekten på antalet arbetade timmar av denna utvidgning bedöms vara jämförelsevis liten i

<sup>41</sup> Statistiken från AKU som siffrorna om arbetslöshet bland unga baseras på svarar dock inte på frågan om unga som studerar hellre hade arbetat, och inte studerat, om de hade haft möjlighet.

<sup>42</sup> Dödviktskostnader i detta sammanhang innebär att sänkningen av arbetsgivaravgifter subventionerar arbetstillfällen som hade blivit av ändå.

förhållande till bortfallet av skatteintäkter. De nya tjänster som omfattas upptar inte tillräckligt mycket tid för hushållen och verkar heller inte vara föremål för en omfattande svart marknad.

RUT-avdrag har hittills varit riktade till tjänster som utförs i hemmet eller på den egna fastigheten. Tvätt som sker på externa tvättinrättningar öppnar för möjligheten att ge RUT-avdrag till andra tjänster som kan utföras i hemmet men som i olika utsträckning sker utanför hemmet, exempelvis frisör- och restaurangbesök. Detta får oklara effekter på arbetsutbud, svartarbete och efterfrågan på arbetskraft med svag förankring på arbetsmarknaden.

#### **BUDGETENS EFFEKTER PÅ MILJÖ- OCH KLIMATOMRÅDET**

I budgetpropositionen för 2021 föreslås satsningar inom miljö- och klimatområdet på nära 10 miljarder kronor. Budgetens utgiftssida inbegriper satsningar på industrins gröna omställning, energieffektivisering, Sveriges natur, klimatsmarta resor, lokal grön omställning samt förbättrade klimatberäkningar och internationellt klimatarbete. De största posterna utgörs av ”klimatsmarta resor” (5,4 miljarder kronor) respektive ”Sveriges natur” (2,2 miljarder kronor).

En mindre del av de föreslagna klimatåtgärderna är direkt riktade mot att reducera utsläppen av (fossil) koldioxid och andra växthusgaser. Den skärpta reduktionsplikten är en sådan. Även åtgärder för att öka upptag av koldioxid i skog och mark respektive stöd till utveckling av CCS kan ses som mer direkt riktade åtgärder.<sup>43</sup> Ett exempel på indirekt styrning av koldioxidutsläppen är bonus-malus-systemet för personbilar. Budgetpropositionen föreslår att systemet förenklas och förstärks. Styrningen riktas dock fortsatt mot inköp av fordon och inte mot det utsläppsgenererande användandet.

Den klimatpolitiska styrningen i budgetpropositionen sker också genom stöd till bland annat elektrifiering av tunga fordon, fossilfritt flyg och bio-CCS.

---

<sup>43</sup> CCS betyder carbon capture and storage. Metoden innebär att lagra koldioxidutsläpp, främst i marken, så att dessa inte når atmosfären.