Svensk finanspolitik

Finanspolitiska rådets rapport 2020

Finanspolitiska rådet är en myndighet som har till uppgift att göra en oberoende granskning av regeringens finanspolitik. Rådets uppgifter fullföljs framför allt genom rapporten Svensk finanspolitik som lämnas till regeringen en gång per år. Rapporten ska kunna användas som ett underlag för riksdagens granskning av regeringens politik. Rådet anordnar även konferenser. I serien Studier i finanspolitik publiceras fördjupade studier av olika aspekter på finanspolitiken.

Finanspolitiska rådet
Box 3273
SE-103 65 Stockholm
Fleminggatan 7
Tel: 08-453 59 90
info@fpr.se
www.fpr.se

ISSN 1654-7993
ISBN 978-91-984-039-6-1

Förord

Finanspolitiska rådet har i uppdrag att följa upp och analysera finanspolitiken. Rådet ska även verka för en ökad offentlig diskussion i samhället om den ekonomiska politiken.

Rådet består av sex ledamöter. Sedan föregående rapport i maj 2019 har Peter Englunds och Bertil Holmlunds förordnanden löpt ut. Lina Aldén och Pär Österholm är nya ledamöter i rådet.

Rådet bistås av ett kansli som består av Joakim Sonnegård (kanslichef och chef för myndigheten), Niklas Frank (vice kanslichef och utredningsekonom), Christina Håkanson (utredningsekonom), Axel Malmcrona (forskningsassistent) och Charlotte Sandberg Gavatin (administrativt ansvarig).

Detta är rådets trettonde rapport. Analysarbetet avslutades den 5 maj. Rådet har låtit utarbeta två underlagsrapporter som kommer att publiceras i rådets skriftserie *Studier i finanspolitik*:

1. Georg Graetz – Technological Change and the Swedish Labor Market
2. Markus Sigonius – Stresstest av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet

Vi har fått värdefulla synpunkter från många. Vi och kansliet vill särskilt tacka, Mats N Andersson, Karl Bergstrand, Urban Hansson Brusewitz, Lars Calmfors, Erika Färnstrand Damsgaard, Mats Dillén, Thomas Eisensee, Per Englund, Tomas Forsfält, Georg Graetz, Niklas Halén, John Hassler, Johanna Heden, Göran Hjelm, Karolina Holmberg, Lars Jonung, Gabrielle Larsson, Philip Löf, Marcus Mossfeldt, Kristian Nilsson, Jonas Norlin, Jan Olsson, Karine Raoufinia, Cecilia Renmyr, Karolina Riedel, Elin Ryner, Hans Sacklén, Markus Sigonius, Joakim Skalin, Ann-Margret Sonnegård, Pär Stockhammar, Tomas Thorén, Annika Wallenskog, Ylva Héden Westerdahl, Hedvig Westphal, Johan Wikström och Helene Zetterberg för kloka synpunkter och kommentarer.

Stockholm den 6 maj 2020

Harry Flam
Ordförande

Kari Lotsberg
Vice ordförande

Lina Aldén

Åsa Hansson

Ragnar Torvik

Pär Österholm

Förkortningar

AKU	Arbetskraftsundersökningarna (SCB)
BP	Budgetproposition
BNP	Bruttonationalprodukt
ECB	Europeiska centralbanken
ESV	Ekonomistyrningsverket
IMF	International Monetary Fund
KI	Konjunkturinstitutet
KPIF	Konsumentprisindex med fast ränta
NR	Nationalräkenskaperna (SCB)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
RAMS	Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik (SCB)
RB	Sveriges riksbank
RiR	Riksrevisionen
SCB	Statistiska centralbyrån
VP	Vårproposition
WTO	World Trade Organization

Innehållsförteckning

Finanspolitiska rådets uppdrag **1**
Det finanspolitiska ramverket **3**
Sammanfattning **5**
1 Det ekonomiska läget **9**
1.1 Coronapandemin 9
1.2 Internationell utveckling under 2019 10
1.3 Utvecklingen i Sverige under 2019 12
1.4 Coronapandemins effekter på svensk ekonomi 17
1.5 Den svenska högkonjunkturen 2015–2019 30
1.6 Bedömningar och rekommendationer 34
2 Det finanspolitiska ramverket **35**
2.1 Vad tillåter ramverket i en kris? 35
2.2 Överskottsmålet 38
2.3 Skuldankaret 53
2.4 Utgiftstaket 55
2.5 Budgetprocessen 60
2.6 Bedömningar och rekommendationer 63
3 Stabiliseringspolitik – finanspolitikens möjligheter och begränsningar **65**
3.1 Finanspolitiken i BP20 65
3.2 Coronapandemin och den ekonomiska politiken 67
3.3 Finanspolitiken under finanskrisen 2008–2009 77
3.4 Kortsiktiga effekter av finanspolitik 80
3.5 Diskussion 84
3.6 Bedömningar och rekommendationer 88
4 Långsiktigt hållbara offentliga finanser **91**
4.1 KI:s bedömning februari 2020 91
4.2 Regeringens bedömning i VP20 94
4.3 Ramverkets roll 96
4.4 Diskussion 97
4.5 Känslighetsanalys 99
4.6 Behovet av budgetförstärkning i scenarierna 109
4.7 Bedömningar och rekommendationer 109

5 Prognosutvärdering 111
5.1 Bakgrund 111
5.2 Regeringens, KI:s och andras prognosutvärderingar 112
5.3 Rådets prognosutvärdering 115
5.4 Prognosrevideringar för offentligt sparande 119
5.5 Utfallsrevideringar för offentligt sparande 122
5.6 Bedömningar och rekommendationer 125
6 Teknisk utveckling och svensk arbetsmarknad 127
6.1 Trender på den svenska arbetsmarknaden 1985–2017 127
6.2 Effekter på yrkesgrupper, relativlöner och regioner 129
6.3 Diskussion 130
6.4 Bedömning 131
Appendix 133
Referenser 135

Finanspolitiska rådets uppdrag

Finanspolitiska rådet ska enligt sin instruktion[1] följa upp och bedöma måluppfyllelsen i finanspolitiken och i den ekonomiska politik som regeringen föreslår och riksdagen beslutar om och därmed bidra till en ökad öppenhet och tydlighet kring den ekonomiska politikens syften och effektivitet.

Rådet ska, med utgångspunkt i den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen, bedöma om finanspolitiken är förenlig med:

1. Långsiktigt hållbara offentliga finanser.
2. De budgetpolitiska målen, särskilt överskottsmålet och utgiftstaket, men också skuldankaret och vid behov det kommunala balanskravet.

Rådet ska även, med utgångspunkt i den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen:

3. Bedöma hur finanspolitikens inriktning förhåller sig till konjunkturutvecklingen.
4. Utvärdera regeringens prognoser för ekonomins utveckling samt redovisningen till riksdagen av de offentliga finanserna och kostnaderna för reformförslag. Denna utvärdering ska ske i enlighet med artikel 4.6 i Europeiska rådets direktiv 2011/85/EU från den 8 november 2011, i den ursprungliga lydelsen.

Rådet får dessutom granska och bedöma om finanspolitiken ligger i linje med god långsiktigt uthållig tillväxt och leder till långsiktigt hållbar hög sysselsättning, granska tydligheten i den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen – särskilt med avseende på angivna grunder för den ekonomiska politiken samt skälen för förslag till åtgärder – samt analysera effekterna av finanspolitiken på välfärdens fördelning på kort och lång sikt.

Rådet ska vidare verka för en ökad offentlig diskussion i samhället om den ekonomiska politiken.

[1] SFS 2011:446, SFS 2016:1088 och SFS 2017:1316

Det finanspolitiska ramverket

Det finanspolitiska ramverket innehåller de grundläggande principer som finanspolitiken ska följa för att vara långsiktigt hållbar.[2] Några av dessa principer är reglerade i lag, andra följer praxis. De budgetpolitiska målen – dvs. överskottsmålet, skuldankaret, utgiftstaket och det kommunala balanskravet – utgör tillsammans med en stram statlig budgetprocess, extern uppföljning och transparens, de centrala delarna i det finanspolitiska ramverket.

Regeringen ska enligt budgetlagen lämna förslag till mål för den offentliga sektorns finansiella sparande, ett överskottsmål. Vid en bedömd avvikelse från överskottsmålet ska regeringen redogöra för hur en återgång till målet ska ske. Planen för återgång ska vara tidsatt och normalt inledas nästkommande år, och hastigheten för återgång till målet ska ta hänsyn till konjunkturläget.

Enligt budgetlagen måste regeringen i budgetpropositionen föreslå ett utgiftstak för det tredje tillkommande året. Riksdagen fastställer utgiftstaket. Praxis är att det under utgiftstaket ska finnas en budgeteringsmarginal av en viss storlek. Denna ska i första hand fungera som en buffert om utgifterna skulle utvecklas på ett annat sätt än beräknat.

Utgiftstaket är den övergripande restriktionen för budgetprocessen. I budgetprocessen ställs olika utgifter mot varandra och utgiftsökningar prövas utifrån ett på förhand fastställt totalt ekonomiskt utrymme som ges av utgiftstaket och överskottsmålet. I princip måste utgiftsökningar inom ett utgiftsområde täckas genom förslag om utgiftsminskningar inom samma område.

Som ett komplement till överskottsmålet infördes från 2019 ett skuldankare för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld. Skuldankaret är inte ett operativt mål, utan ett riktmärke för den önskade skuldnivån på medellång sikt, och nivån är fastställd till 35 procent av BNP.

Sedan år 2000 tillämpas ett balanskrav för kommunsektorn som anger att varje kommun och region ska budgetera för ett resultat i balans. Om det finns synnerliga skäl kan dock en kommun budgetera för tillfälliga underskott.

Överskottsmålet och skuldankaret ska vara stabila över längre tidsperioder, men samtidigt kunna omprövas vid t.ex. ändrade bedöm-

[2] Denna sammanfattning bygger på den s k ramverksskrivelsen, skr 2017/18:207

ningar av demografin eller skuldutvecklingen. För att undvika att målen ändras på ett sådant sätt att deras trovärdighet minskar bör ändringar genomföras på ett förutsägbart sätt och med så brett politiskt stöd som möjligt. Målnivåerna ska därför ses över vart åttonde år, i slutet av varannan mandatperiod.

Sammanfattning

Huvuduppgiften för Finanspolitiska rådet är att följa upp och bedöma måluppfyllelsen i finanspolitiken och i den ekonomiska politik som regeringen föreslår och riksdagen beslutar om. De viktigaste slutsatserna i årets rapport är:

Det ekonomiska läget och stabiliseringspolitiken

1. Coronapandemin har medfört kraftiga fall i den ekonomiska aktiviteten världen över och stora ökningar av offentliga utgifter. Det råder betydande osäkerhet om den ekonomiska utvecklingen. Nya smittspridningsvågor kan göra krisen utdragen och skapa svåra ekonomiska problem.

2. Världsekonomin tyngdes redan före coronautbrottet av hög offentlig skuldsättning. Den offentliga skuldsättningen kommer nu att öka. Sveriges internationellt sett låga skuldbörda ger ett förhållandevis stort handlingsutrymme för att möta krisen.

3. Före coronakrisen tyngdes världsekonomin även av handelskonflikter. Krisen riskerar att eskalera konflikterna, vilket är negativt för en liten öppen ekonomi som den svenska.

4. Med början i mars vidtogs en rad temporära åtgärder i syfte att skydda företag och hushåll mot pandemins ekonomiska konsekvenser. Det är viktigt att livskraftiga företag överlever, att arbetslösheten hålls nere och att hushållens inkomster skyddas i möjligaste mån. Därigenom minskar risken för att krisen utvecklas till en långvarig och djup lågkonjunktur. Det är svårt att nu avgöra om omfattningen av de hittills beslutade åtgärderna är tillräcklig.

5. De vidtagna åtgärderna har generellt sett varit ändamålsenliga och har med tanke på omständigheterna gått snabbt att genomföra. En del åtgärder har dock tagit relativt lång tid att bereda och besluta eller att implementera.

6. Vi rekommenderar att regeringen tillsätter en utredning med uppgift att föreslå ändamålsenliga, effektiva, snabba och administrativt enkla åtgärder med liten risk för missbruk som ska kunna aktiveras vid ett drastiskt fall i aktiviteten i delar av eller hela ekonomin. En sådan utredning bör även klarlägga statens

ekonomiska ansvar för konsekvenserna av extraordinära händelser som en pandemi. Därtill tydliggör krisens hastiga förlopp behovet av någon form av snabbindikator som gör det möjligt för regeringen och andra beslutsfattare att i realtid få en uppfattning om hur mycket den ekonomiska aktiviteten förändras.

7. Det finns sannolikt ett offentligfinansiellt utrymme för ytterligare krisåtgärder och även en mer traditionell stabiliseringspolitik när ekonomin inte längre hämmas av coronarelaterade restriktioner. Samtidigt tror vi inte att aktiv finanspolitik fullt ut kan neutralisera konsekvenserna av pandemin. Det är centralt att åtgärderna som genomförs är samhällsekonomiskt effektiva.

Sysselsättningen och arbetslösheten

8. Den svenska arbetsmarknaden har de senaste åren utvecklats väl. Trots en viss avmattning under 2019 var utgångsläget strax före pandemiutbrottet relativt gott. Arbetslösheten bland utrikesfödda var emellertid alltjämt väsentligt högre än bland inrikes födda.

9. Arbetsmarknaden har drastiskt försämrats på grund av coronapandemin. Arbetslösheten har ökat snabbt samtidigt som antalet varsel och permitteringar har nått rekordnivåer.

10. Den nya lagen om stöd vid korttidsarbete verkar fungera förhållandevis väl för att minska antalet uppsägningar. Emellertid hjälper korttidspermitteringar inte personer med tidsbegränsade eller behovsanställningar, som är vanliga inom t.ex. hotell- och restaurangnäringen och handeln.

11. Blir den ekonomiska återhämtningen utdragen kommer många arbetslösa att få svårt att hitta nya jobb. Inträdet på arbetsmarknaden riskerar att bli besvärligt för unga och nyanlända samtidigt som omställningsproblem kan komma att drabba många arbetstagare. Sammantaget kan detta resultera i en stigande långtidsarbetslöshet.

Överskottsmålet och utgiftstaket

12. Den finanspolitik som låg i budgetpropositionen för 2020 innebar inte någon tydlig avvikelse från överskottsmålet. Coronakrisen kommer emellertid att leda till en stor avvikelse från

överskottsmålet. Detta är inte ett brott mot ramverket. Avvikelsen är väl motiverad och ryms inom den flexibilitet som ramverket medger. Ramverket syftar både till att skapa uthållighet i de offentliga finanserna och en finansiell buffert som kan och bör användas vid djupa lågkonjunkturer och oförutsedda kriser.

13. Med tanke på krisförloppets snabbhet och oförutsägbarhet är det enligt rådets mening fortfarande för tidigt att ha en klar uppfattning om hur djupa spår coronakrisen kommer att lämna i de offentliga finanserna. Det är därför inte heller rimligt att begära att regeringen redan nu ska redovisa en plan med åtgärder för hur man avser att återgå till överskottsmålet. Finanspolitisk disciplin, långsiktigt hållbara offentliga finanser och en finansiell buffert kommer dock att vara lika viktiga efter coronakrisen som före.

14. Rådet konstaterar liksom tidigare att överskottsmålet inte har nåtts i ett bakåtblickande perspektiv. Vi anser att det är angeläget att finanspolitiken utformas utan att systematiskt leda till ett för lågt finansiellt sparande i förhållande till överskottsmålet.

15. Den föreslagna höjningen av utgiftstaket för 2020 på 350 mdkr är unik och stor men måste ses i ljuset av den exceptionella ekonomiska nedgången och att fler åtgärder kan komma att bli nödvändiga. Vi menar mot denna bakgrund att höjningen är befogad.

16. Rådet bedömer att bruttoskulden kommer att hamna utanför toleransintervallet för skuldankaret.

Budgetprocessen

17. I februari 2020 tog finansutskottet för första gången initiativ till att ändra budgeten för innevarande år. Även om detta inte stod i strid med budgetreglerna innebar det ett avsteg från principen om en sammanhållen budgetbehandling och enligt rådets bedömning en försvagning av budgetprocessen.

Långsiktigt hållbara offentliga finanser

18. Den demografiska utvecklingen sätter press på de offentliga finanserna de kommande decennierna. Konjunkturinstitutets beräkningar visade redan före coronapandemin att de offentliga finanserna inte var långsiktigt hållbara men att det endast behövdes en mindre förstärkning för att de skulle bli hållbara.

Rådets känslighetsberäkningar visar emellertid att hållbarheten försämras betydligt med rimliga antaganden om något högre arbetslöshet eller högre relativlöner i välfärdssektorn.

19. Regeringen antar i sina hållbarhetsberäkningar att det inte sker någon standardhöjning i offentlig sektor. Det är ett orealistiskt antagande och riskerar att måla en alltför ljus bild av hållbarheten i de offentliga finanserna på lång sikt.

Prognosutvärdering

20. Regeringen gör generellt inte större prognosfel för BNP-tillväxt och arbetslöshet än andra bedömare. Prognosfelen för det offentliga sparandet är emellertid relativt stora. Rådet menar att regeringen även bör inkludera de egna prognoserna av offentligt sparande i sin prognosutvärdering.

21. Regeringens beräkning av bruttoskuldens utveckling på två och tre års sikt är missvisande eftersom den baseras på framskrivningar med oförändrade regler.

22. I regeringens prognoser av det finansiella sparandet har genomslaget av konjunkturen underskattats. Det innebär att man har tenderat att underskatta sparandet i högkonjunktur och överskatta det i lågkonjunktur.

Teknisk utveckling och svensk arbetsmarknad

23. Den tekniska utvecklingen med ökande robotisering och användning av s.k. artificiell intelligens kommer att leda till förändringar på arbetsmarknaden. Rådet bedömer att det i dagsläget inte finns några starka skäl att tro att automatiseringen generellt sett skulle drabba löner eller sysselsättning. Den tekniska utvecklingen kan dock – liksom tidigare – påverka löneskillnader mellan yrkesgrupper och sektorer samt regionala skillnader.

1 Det ekonomiska läget

Syftet med kapitlet är att, som underlag till rådets bedömningar, teckna en bild av konjunkturläget och tillväxtförutsättningarna i Sverige och omvärlden. Då vi enligt vår instruktion ska utvärdera budget-propositionen för 2020 (BP20), 2020 års ekonomiska vårproposition (VP20) samt de extrabudgetar som regeringen nyligen lagt fram, redogör vi både för konjunkturbilden hösten 2019 (avsnitt 1.2 och 1.3) och för det kraftigt försämrade och mycket osäkra läget våren 2020 (avsnitt 1.4). Det är bl.a. mot bakgrund av dessa konjunkturbilder som rådet i kommande kapitel diskuterar och värderar den ekonomiska politik som regeringen föreslagit och riksdagen beslutat om. Rådet gör ingen egen konjunkturprognos, vår analys baseras på prognoser som andra bedömare och prognosmakare har publicerat.

1.1 Coronapandemin

Coronapandemin har medfört kraftiga fall i den ekonomiska aktiviteten världen över. I dagsläget finns det inte något verksamt vaccin eller effektiva läkemedel för att behandla covid-19.[3] Det är därför oundvikligt att pandemin under överskådlig tid kommer att ha en negativ inverkan på den ekonomiska aktiviteten, även om det är för tidigt att säga hur stora och långvariga konsekvenserna blir.[4] Pandemin påverkar ekonomin på flera sätt: produktionen av varor och tjänster har avstannat samtidigt som konsumtionen fallit drastiskt, delvis som ett resultat av de åtgärder som regeringar i stora delar av världen har vidtagit för att begränsa smittspridningen men även på grund av förändrat beteende hos människor och företag. Om ytterligare smitt-spridningsvågor skulle drabba världen riskerar den ekonomiska nedgången att fördjupas ytterligare.[5] Ett utdraget krisförlopp skulle kunna påverka länders produktionskapacitet negativt, t.ex. om leverans- och värdekedjor förstörs av konkurser, eller leda till att

[3] Covid-19 står för *coronavirus disease 2019* Den 11 mars 2020 förklarade Världshälsoorganisationen (WHO) att covid-19 är en pandemi

[4] Under de senast hundra åren har världen drabbats av fyra influensa-pandemier (1918, 1957, 1968, 2009) Dessa pandemier påverkade den ekonomiska aktiviteten under en begränsad tid; för en analys se t ex Jonung och Roeger (2006), Verikios, m fl (2011) eller Barro m fl (2020) Ingen vet om coronapandemin har andra epidemiologiska egenskaper än tidigare pandemier, eller om världsekonomin har förändrats på ett sådant sätt att en pandemi i dag får andra ekonomiska konsekvenser Historiska erfarenheter ger därför inte någon vägledning i bedömningen av hur den aktuella ekonomiska krisen kan komma att utvecklas

[5] Se IMF (2020), för en diskussion

sysselsättningen sjunker som en konsekvens av att människor förlorar fästet på arbetsmarknaden.

Hälsokrisen och den ekonomiska krisen utsätter samhällen över hela världen för stora påfrestningar. Sannolikt kvarstår de ekonomiska problem pandemin ger upphov till även lång tid efter det att de coronarelaterade restriktionerna avvecklats. Världsekonomin tyngdes redan före coronautbrottet av en rad problem – som hög offentlig skuldsättning och konflikter om världshandeln – som nu riskerar att förvärras. Det mesta tyder därför på att regeringar och parlament världen över under en lång tid framöver kommer att tvingas arbeta med att hantera både pandemins hälsoeffekter och de ekonomiska problem som den orsakat. Vår redogörelse för det ekonomiska läget och analys av regeringens åtgärder präglas naturligtvis av den osäkerhet som nu råder.

1.2 Internationell utveckling under 2019

Den svenska konjunkturen bestäms i stor utsträckning av utvecklingen i världsekonomin. Konjunkturen i omvärlden utvecklades svagare under 2019 än åren dessförinnan. Tillväxttakten i global BNP blev 3 procent 2019, ned från 3,6 procent 2018.[6] Det är den lägsta tillväxttakten för ett enskilt år sedan finanskrisen (diagram 1.1).

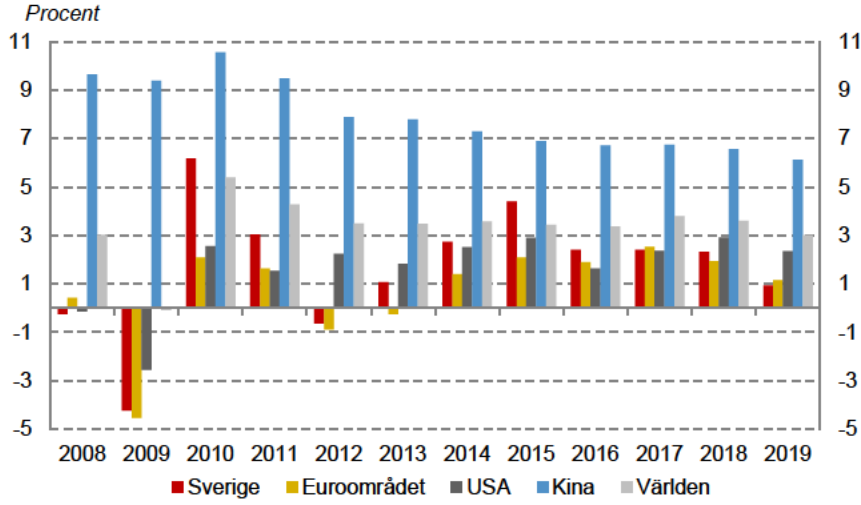
Den svagare tillväxttakten 2019 berodde bland annat på lägre investeringstakt, en tillbakagång i global handel och en lägre tillväxttakt i industrisektorn. Den ekonomiska och politiska osäkerheten har varit hög de senaste åren. EU-kommissionen lyfte i sin höstprognos 2019 fram de risker som ofta omnämnts i de här sammanhangen: osäkerhet i den framtida relationen mellan EU och Storbritannien[7], amerikanska tullar på europeiska varor samt handelskonflikten mellan Kina och USA.[8]

[6] IMF (2020)

[7] Trots att relationen mellan Storbritannien och EU är bestämd fram till den 31 december 2020 återstår frågan om hur den ska se ut på lång sikt Det finns fortsatt en risk att parterna inte kommer överens om ett handelsavtal innan övergångsperioden tar slut, vilket skulle kunna resultera i en hastig förändring av relationen vid slutet av året

[8] Handelskonflikten mellan USA och Kina började under 2018 och minskade genom högre tullar handeln mellan länderna samtidigt som den ökade osäkerheten för företag I början av 2020 tog dock länderna steg mot att mildra handelskonflikten I januari ingicks ett avtal som beskrivs som första steget mot ett heltäckande handelsavtal

Diagram 1.1 Tillväxt i världsekonomin 2008–2019



Anm : Tillväxttakt i BNP i fasta priser
Källa: IMF (2020)

Avmattningen i den globala ekonomin syntes även i euroområdet. Diagram 1.1 visar att tillväxten i BNP i euroområdet föll tillbaka till 1,2 procent 2019, ned från 1,9 procent 2018. Den totala industriproduktionen i euroområdet har minskat under de senaste åren, sommaren 2019 var den ungefär fyra procent lägre än två år tidigare. Industriproduktionen stabiliserades efter sommaren för att sedan fortsätta falla i slutet av året.

I euroområdet som helhet ökade hushållens konsumtion med 2 procent under 2019. Sammantaget drevs den europeiska tillväxten 2019 av inhemska faktorer, medan den globala utvecklingen påverkade tillväxten negativt. Arbetslösheten i euroområdet föll till 7,5 procent under 2019, vilket är jämförbart med perioden före finanskrisen. Trots de för tillväxten gynnsamma låga räntorna och en något expansiv finanspolitik var förväntningarna i slutet av 2019 att tillväxttakten i euroområdet skulle fortsätta sjunka de närmaste åren.

Aktiviteten i den amerikanska ekonomin mattades av under andra halvan av 2019, efter en förhållandevis lång period av god tillväxt (diagram 1.1). Arbetslösheten var 3,5 procent i september 2019 – den lägsta nivån på 50 år.[9] Den lägre tillväxttakten berodde på lägre investeringstillväxt, både i näringslivet och i bostäder, minskad export

[9] Konjunkturinstitutet (2019a)

och svag tillväxt i arbetskraften.[10] Avmattningen i investeringar och export orsakades av osäkerheten i världsekonomin, samtidigt som den globala efterfrågan sjönk. Under 2019 skedde den största nedgången i världshandeln med varor som uppmätts sedan krisåret 2009.[11] Den amerikanska ekonomin förväntades i början av 2020 röra sig mot ett neutralt resursutnyttjande. Samtidigt som konsumenternas förtroende för en gynnsam ekonomi framöver var högt hade företagens tro på framtiden minskat under flera år.

Ombalanseringen i kinesisk ekonomi till att mer vila på inhemsk konsumtion har påskyndats av handelskonflikten med USA och den svaga globala industrikonjunkturen.[12] Den dämpade utvecklingen inom tillverkningsindustrin drog ner BNP-tillväxten i Kina de sista kvartalen 2019. Tillväxten i BNP förväntades i slutet av 2019 vara mellan 6 och 6,5 procent under 2019 och 2020.

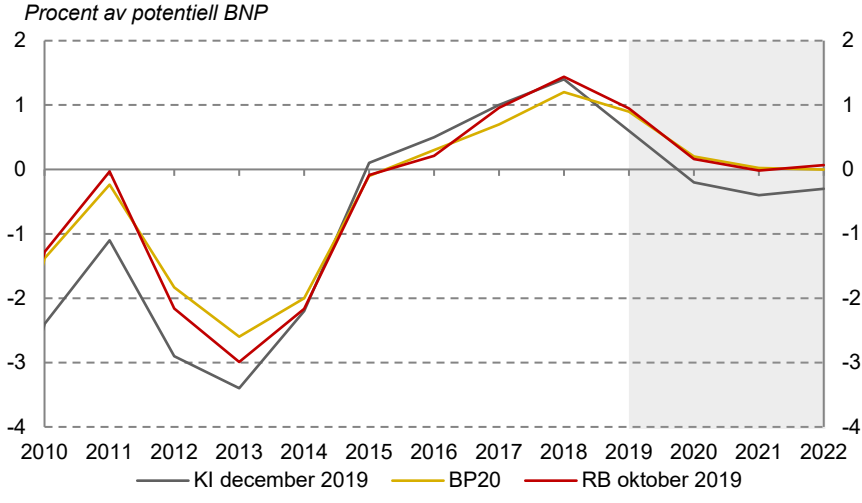
1.3 Utvecklingen i Sverige under 2019

Den svenska ekonomin gick under 2019 in i en tydlig avmattningsfas, vilket får betraktas som en normal utveckling efter flera år med högt resursutnyttjande. Avmattningen förstärktes av osäkerheten kring brexit och internationella handelskonflikter. Resursutnyttjandet i den svenska ekonomin förväntades i slutet av 2019 bli något lägre än normalt (diagram 1.2) och arbetslösheten stiga något under åren 2020 och 2021. I linje med den globala utvecklingen mattades aktiviteten och tillförsikten i det svenska näringslivet av under hösten 2019 (diagram 1.3).

Den svenska exporten består till stor del av investeringsvaror och påverkades därför av den vikande investeringsviljan i den omvärlden. De inhemska investeringarna har varit starka de senaste åren då svenska företag har byggt ut sin produktionskapacitet. Med en sviktande global konjunktur och en väl uppbyggd kapacitet minskade behovet av inhemska investeringar under 2019.

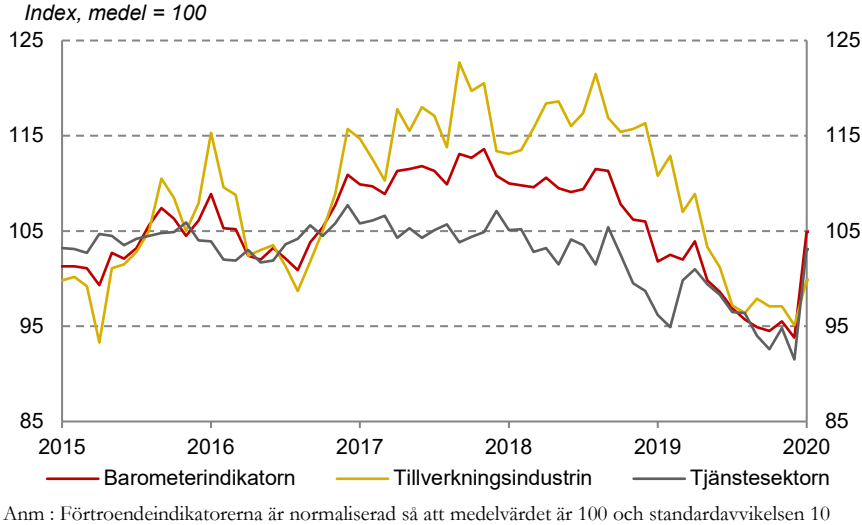
[10] IMF (2019b)
[11] Sveriges riksbank (2020a)
[12] Konjunkturinstitutet (2019b)

Diagram 1.2 Sveriges BNP-gap, bedömning före coronakrisen



Anm : BNP-gapet visar hur faktisk BNP förhåller sig till sin långsiktiga trend Ett positivt gap indikerar att ekonomin befinner sig i högkonjunktur, medan ett negativt gap indikerar lågkonjunktur
Källa: Konjunkturinstitutet (2019b), Sveriges riksbank (2019a) samt BP20

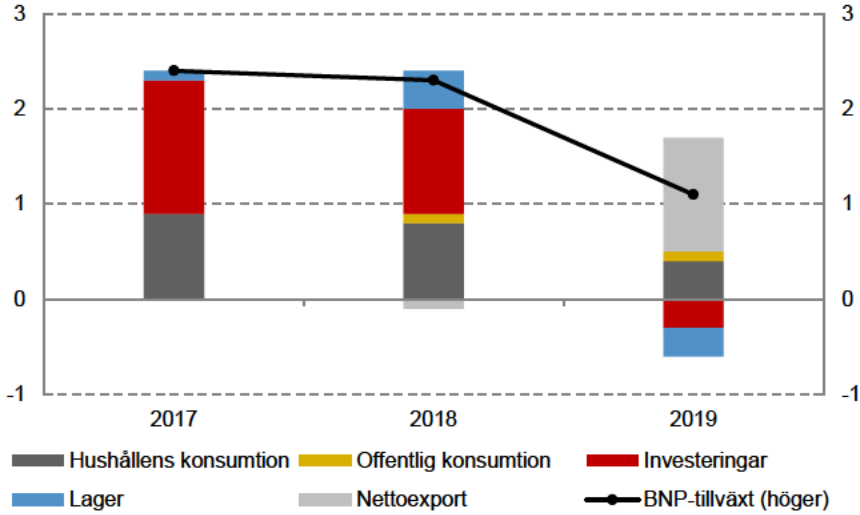
Diagram 1.3 Barometerindikatorn och förtroendeindikatorer för tillverkningsindustrin och tjänstesektorn



Anm : Förtroendeindikatorerna är normaliserad så att medelvärdet är 100 och standardavvikelsen 10 sedan 1996
Källa: Konjunkturinstitutet (2020a)

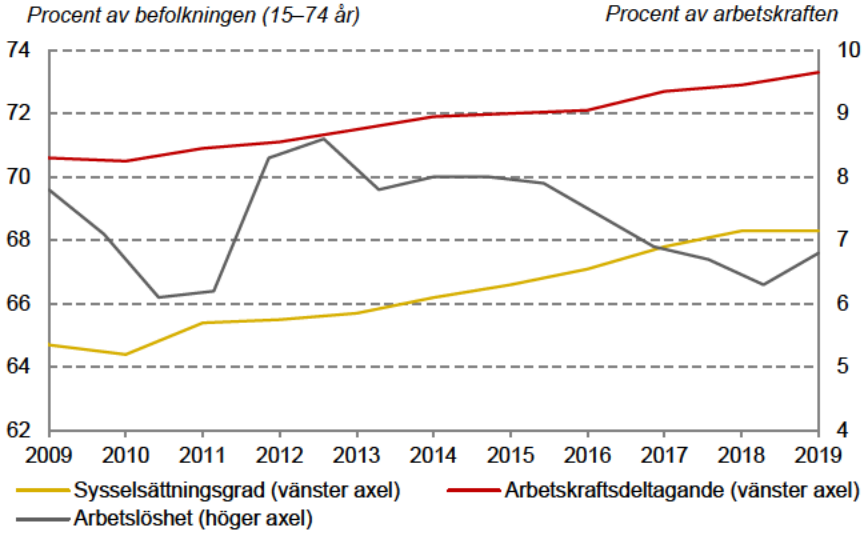
Diagram 1.4 Bidrag till BNP-tillväxten 2017–2019

Procentenheter, resp. procent



Anm : Staplarna visar förändring i procent av BNP föregående år, uttryckt i fasta priser
Källa: Konjunkturinstitutet (2020)

Diagram 1.5 Arbetsmarknadens utveckling före coronakrisen



Källa: SCB, Arbetskraftsundersökningarna (AKU)

Nedgången i tillverkningsindustrin hade en dämpande effekt på tjänstesektorns produktion då en betydande del av tjänsteproduktionen används som insatsvaror i tillverkningsindustrin. Anledningen till att nettoexporten, trots den svaga globala industrikonjunkturen, bidrog till BNP-tillväxten (diagram 1.4) är delvis att tjänsteexporten utvecklades starkt under 2019. Bakom utvecklingen låg framför allt tjänster relaterade till forskning och utveckling och IKT-tjänster.[13] Tillväxten i BNP hjälptes också upp av att hushållens konsumtion ökade under andra halvåret av 2019 efter att ha varit svag i början av året.

Även arbetsmarknadsstatistiken visade på en avmattning i ekonomin under 2019 (diagram 1.5). Sysselsättningen ökade i långsammare takt än tidigare år och både anställningsplaner och den rapporterade bristen på arbetskraft minskade betydligt under hösten 2019.[14] Arbetslösheten steg något under andra halvan av 2019 och uppgick för helåret 2019 till 6,8 procent – jämfört med 6,3 procent för 2018.[15] Trots en viss avmattning på arbetsmarknaden under fjolåret var utgångsläget strax före coronautbrottet gott. Sysselsättningsgraden var hög både i ett internationellt och historiskt perspektiv, och uppgick till 68,3 procent.[16] Som rådet konstaterat i flera tidigare rapporter är det dock stora skillnader mellan olika grupper.[17] Arbetslösheten bland utrikesfödda var alltjämt hög, 15 procent 2019 jämfört med 4,4 procent bland inrikes födda.

Utbildning är avgörande för sannolikheten att vara i jobb, där de med de lägsta kvalifikationerna har stora svårigheter att få ordentligt fotfäste på arbetsmarknaden. Bland dem med högst förgymnasial utbildning är sysselsättningsgraden knappt 36 procent, medan 79 procent av dem med eftergymnasial utbildning var sysselsatta 2019 (tabell 1.1).

Högkonjunkturen har bidragit till att andelen förvärvsarbetande bland dem som varit kortare tid i Sverige ökat, det gäller såväl flyktinginvandrare som anhöriginvandrare (tabell 1.2). Bland flyktingar och skyddsbehövande med vistelsetid om 0–3 år fördubblades andelen förvärvsarbetande mellan 2013 och 2017. Bland dem som varit i

[13] SCB (2019)
[14] Konjunkturinstitutet (2019b)
[15] SCB, arbetskraftsundersökningarna (AKU)
[16] Andel av befolkningen 15–74 år
[17] Svensk Finanspolitik 2017, 2018, 2019

Sverige 4–9 år ökade andelen förvärvsarbetande med drygt 10 procentenheter till 53,7 procent under samma period.

Tabell 1.1 Arbetsmarknadsstatus efter utbildningsnivå 2019, procent

	Sysselsättnings-grad	Arbetskrafts deltagande	Arbetslöshet
Förgymnasial utbildning	35,7	46,1	22,6
Gymnasial utbildning	71,0	75,2	5,6
Eftergymnasial utbildning	79,1	82,6	4,2

Anm : 15–74 år
Källa: SCB, Arbetskraftsundersökningarna (AKU)

Anhöriga till flyktingar och skyddsbehövande deltar alltjämt i lägre grad på arbetsmarknaden. Det gäller i synnerhet dem med korta vistelsetider. Även i denna grupp har dock andelen förvärvsarbetande stigit de senaste åren.

Tabell 1.2 Förvärvsarbetande efter ursprung och vistelsetid, procent av befolkningen

	Flyktingar/Skyddsbehövande			Anhöriga, flyktingar		
Vistelsetid	0-3 år	4-9 år	10- år	0-3 år	4-9 år	10- år
2013	12,9	42,9	64,4	7,7	25,0	60,1
2014	13,4	44,5	65,4	5,8	28,0	61,4
2015	15,7	46,9	66,9	6,2	34,2	63,9
2016	17,9	50,9	68,1	8,8	40,1	66,5
2017	24,4	53,7	68,3	10,9	41,4	66,8

Källa: SCB, Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik (RAMS)

Regeringens syn på BNP-tillväxten för 2019 och 2020 när budget-propositionen lades skiljde sig något från både Riksbankens (RB) och Konjunkturinstitutets (KI) bedömningar (tabell 1.3). Prognoserna i budgetpropositionen var mer optimistiska, både för innevarande och nästkommande år. Riksbankens och KI:s prognoser speglar utvecklingen under hösten 2019 då det kom flera indikationer på att konjunkturen försvagades.

Tabell 1.3 Makroekonomiska nyckeltal, hösten 2019

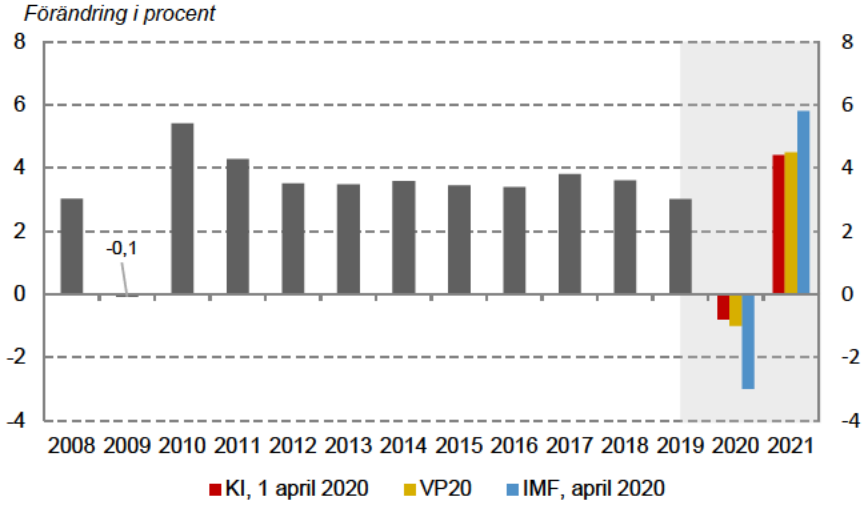
Prognos			
BP20 (18 september 2019)	**2019**	**2020**	**2021**
BNP[1]	1,5	1,2	1,7
BNP-gap[2]	0,9	0,2	0,0
Sysselsättning	0,8	0,4	0,6
Arbetslöshet[3]	6,3	6,4	6,4
KPIF	1,7	1,6	1,8
Finansiellt sparande[4]	0,4	0,3	0,4
Strukturellt sparande[2]	0,0	0,2	0,5
Bruttoskuld[4]	34,8	33,4	31,8
Konjunkturinstitutet (9 oktober 2019)	**2019**	**2020**	**2021**
BNP[1]	1,2	1,1	1,7
BNP-gap[2]	0,9	0,0	-0,1
Sysselsättning	0,2	-0,1	0,6
Arbetslöshet[3]	6,7	7,1	7,2
KPIF	1,7	1,5	1,6
Finansiellt sparande[4]	0,4	-0,1	0,0
Strukturellt sparande[2]	0,2	0,0	0,1
Bruttoskuld[4]	35,3	35,1	34,5
Riksbanken (24 oktober 2019)	**2019**	**2020**	**2021**
BNP[1]	1,3	1,0	1,5
BNP-gap[2]	0,9	0,2	0,0
Sysselsättning	0,3	0,3	0,4
Arbetslöshet[3]	6,8	6,9	7,0
KPIF	1,7	1,8	1,8
Finansiellt sparande[4]	0,3	-0,1	0,0

Anm : [1]Fasta priser, kalenderkorrigerade värden [2]procent av potentiell BNP [3]procent av arbetskraften, 15–74 år [4]procent av BNP Riksbanken redovisar inte strukturellt sparande eller bruttoskuld i sina prognoser
Källa: BP20, Konjunkturinstitutet (2019a) och Sveriges riksbank (2019a)

1.4 Coronapandemins effekter på svensk ekonomi

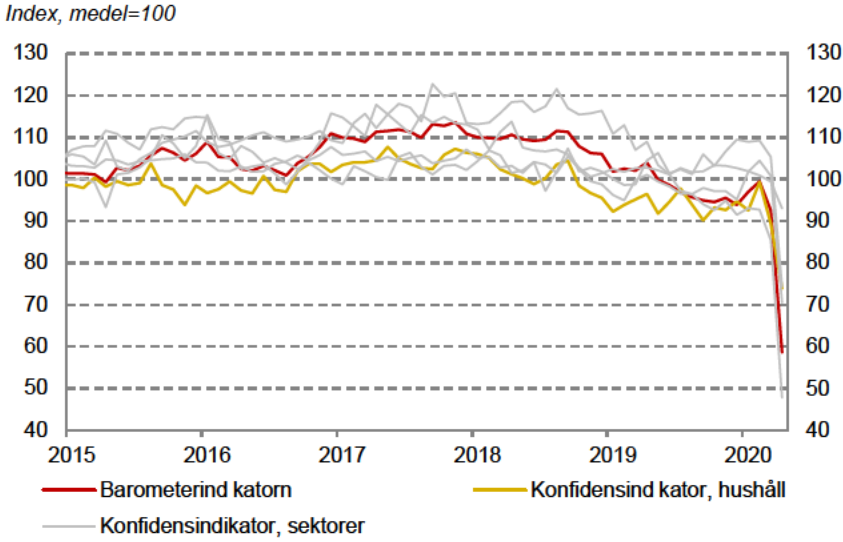
Coronapandemin drabbar den svenska ekonomin hårt. Hur hårt är det våren 2020 svårt att ha en välgrundad uppfattning om. Oron för att smittas och myndigheternas regler och uppmaningar om att begränsa sociala kontakter har en kraftigt dämpande effekt på hushållens efterfrågan samtidigt som leveransproblem stör produktionen i delar av näringslivet. Efterfrågan påverkas dessutom negativt av omvärldens mycket omfattande åtgärder för att begränsa smittspridningen.

Diagram 1.6 Tillväxt i världsekonomin 2008–2021



Anm : Tillväxttakt i BNP i fasta priser
Källa: IMF (2020), Konjunkturinstitutet (2020a), VP20

Diagram 1.7 Barometerindikatorn



Anm : Diagrammet inkluderar konfidensindikatorer för tillverkningsindustri, bygg och anläggning, detaljhandel och tjänstesektorn Diagrammet sträcker sig fram till april 2020
Källa: Konjunkturinstitutet (2020a)

Den ekonomiska aktiviteten i världen har fallit överraskande snabbt. Så sent som i januari i år räknade Internationella valutafonden (IMF) med att världsekonomin skulle växa med 3,6 procent under 2020. I sin aprilprognos skrev IMF ner tillväxten för innevarande år till -3 procent (diagram 1.6), dvs. en nedrevidering med 6,6 procentenheter. Finanskrisåret 2008 kan här tjäna som en referenspunkt: då krympte världsekonomin med 0,1 procent. Tillväxten i den grupp av länder som IMF betecknar som ”avancerade” – där länder som Australien, Kanada, Nederländerna, Japan och Sydkorea ingår – beräknas till -6,1 procent i år. I euroområdet bedöms fallet bli 7,5 procent och i USA närmare 6 procent. IMF gör samtidigt bedömningen att världshandeln minskar med 11 procent i år.[18]

I takt med att aktiviteten i världsekonomin faller och insatser görs för att rädda företag och arbetstillfällen växer den offentliga skuldsättningen. Vi vet ännu inte hur stor skuldsättningen kommer att bli, men i nuläget räknar IMF med att gruppen ”avancerade länder” kommer att uppvisa ett genomsnittligt budgetunderskott i år på 11 procent av BNP.[19] Det skulle i så fall innebära att den rika världens samlade skuld i slutet av 2020 uppgår till ca 122 procent av BNP.[20] Skuldnivåer i den storleksordningen riskerar att försätta länder i en mycket svår situation (fördjupning 1.1).

Krisens snabba förlopp har överraskat samtliga bedömare. KI:s barometerindikator föll med 34 enheter från 92,5 i mars till 58,6 i april (diagram 1.7). Indikatorn, som sammanfattar både företagens och hushållens syn på ekonomin, befinner sig nu åtta enheter lägre än den lägsta nivån under finanskrisen. Fallet under april är större än något som tidigare har observerats. Samtliga sektorer i näringslivet och hushållen har bidragit till fallet. Det kraftigast fallet stod tjänstesektorn för. Där har indikatorn fallit med 37,6 enheter och befann sig i april på rekordlåga 47,8.

En annan indikation på krisens hastiga förlopp är antalet rapporterade konkurser. I diagram 1.8 ser vi hur antalet konkurser och hur

[18] IMF (2020)

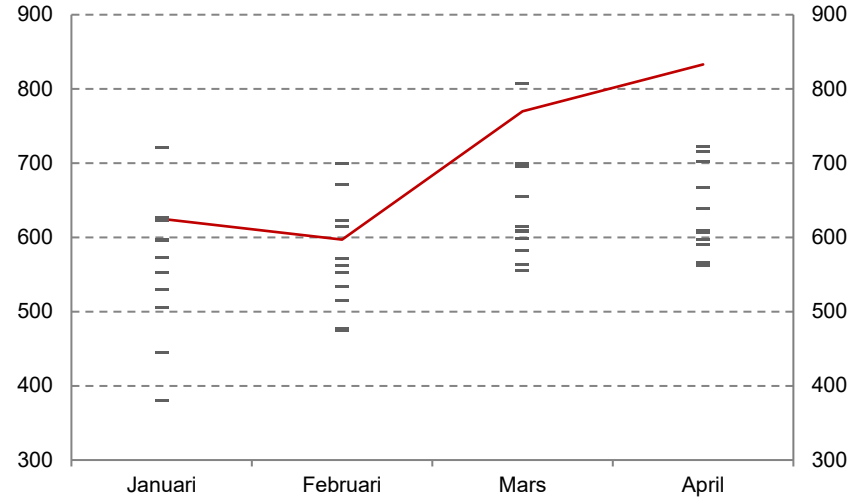
[19] Den 6 maj publicerade Europeiska kommissionen (2020) sin vårprognos Prognosen bygger på information som fanns tillgänglig fram till den 23 april Liksom andra bedömare tror EU-kommissionen att ekonomierna i Europa kommer att krympa påtagligt under innevarande år, men att en återhämtning tar sin början i slutet av året EU-kommissionen betonar emellertid att riskerna för en sämre utveckling dominerar EU-kommissionen räknar med att den offentliga skulden bland euroländerna stiger från 86 procent av BNP 2019 till 102 procent 2020 Den offentliga skulden bland EU-länderna beräknas stiga från 80 procent 2019 till 95 procent av BNP 2020

[20] The Economist (2020)

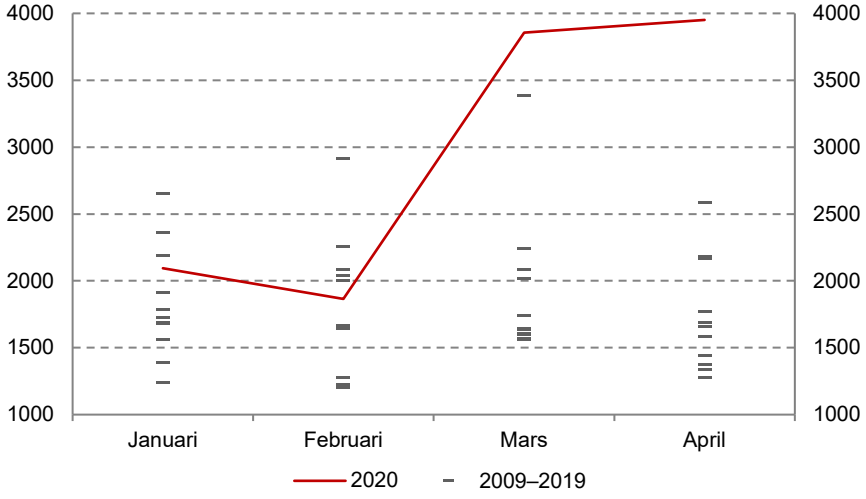
många anställda som påverkas av konkurserna utvecklats under våren. I diagrammet framgår att förloppet avviker tydligt från utvecklingen under perioden 2009–2019.

Diagram 1.8 Konkurser under början av 2020

Antal konkurser



Antal anställda som direkt berörs av konkurser



Anm : De grå markeringarna (ett för varje år) i diagrammen indikerar antalet konkurser/antalet anställda som påverkats av konkurser i respektive månad för åren 2009–2019 Tillväxtverket har under maj reviderat tidigare felaktiga siffror
Källa: SCB och Tillväxtanalys, Konkurser och offentliga ackord

Fördjupning 1.1 Var går gränsen för en hållbar skuld?

I den här fördjupningen för vi en teoretisk diskussion om var gränsen för en hållbar statsskuld går. Vi utgår ifrån en ekvation som beskriver förändringen i den offentliga skulden:

$$s_t - s_{t-1} = \left(\frac{r_t - g_t}{1+g_t}\right) \times s_{t-1} - p_t \qquad (1)$$

där s_t är statsskulden som andel av BNP vid tidpunkten t, r_t är realränta vid tidpunkten t, g_t är tillväxttakten i real BNP vid tidpunkten t, och p_t är det primära sparandet, dvs. skatteinkomster minus offentliga utgifter för konsumtion och investeringar, men exklusive nettot av ränteinkomster och -utgifter, som andel av BNP vid tidpunkten t.

Vi definierar nu p^{max} som det högsta primära sparande som det är möjligt att uppnå i ekonomin, dvs. differensen mellan de maximala skatter som det är möjligt att ta ut ur ekonomin utan att skatteintäkterna börjar falla (toppen på Laffer-kurvan) och de lägsta offentliga utgifter som är politiskt, socialt och strukturellt möjliga att upprätthålla utan att ekonomin slutar att fungera. Båda dessa nivåer är teoretiskt sett oklara och det är svårt eller omöjligt att empiriskt identifiera var de ligger.

För resonemangets skull antar vi att det finns en skuldnivå som utgör en bristningsgräns, dvs. om skulden överstiger denna nivå så fortsätter den att växa okontrollerat. Vi kallar den skuldnivån för s^{max}. Om skulden skulle bli större än s^{max} kan regeringen inte längre få några nya lån för att rulla skulden framåt och måste därför ”ställa in betalningarna” – landet är med andra ord insolvent.[21] Ett matematiskt utryck för bristningsgränsen s^{max} kan då formuleras med hjälp av ekvation (1) och det största möjliga primära sparande p^{max} som[22]

$$s^{max} - s^{max} = \left(\frac{r_t - g_t}{1+g_t}\right) \times s^{max} - p^{max} \quad \Rightarrow$$

$$s^{max} = \left(\frac{r_t - g_t}{1+g_t}\right)^{-1} \times p^{max} \qquad (2)$$

[21] Exemplet Grekland under eurokrisen visar att det är långt ifrån klart hur pass skarp denna gräns är Om en ekonomi skulle passera gränsen s^{max} förvandlas situationen till en förhandling mellan långivare och låntagare I den förhandlingen ligger det i långivarnas intresse att få tillbaka så mycket som möjligt av vad de har lånat ut samtidigt som det ligger i låntagarens intresse att behålla kontakten med finansmarknaden Det är därför inte klart om det verkligen existerar någon tydlig bristningsgräns Det varierar förmodligen från fall till fall; se Krugman (1988) för en diskussion

[22] I ekvation (1) ersätter vi s_t och s_{t-1} med s^{max} , och p_t ersätts med p^{max}

Exempel: Om p^{max} = 7,5 % av BNP och $\left(\frac{r_t - g_t}{1+g_t}\right)$ = 5 %, så är

$$s^{max} = 1{,}5 \times \text{BNP}.$$

Ekvation (2) visar hur avgörande förhållandet mellan realränta och real tillväxt är för frågan om vad som är en hållbar skuld. Om skillnaden mellan realränta och real tillväxt ökar kommer den maximalt möjliga skuldnivån s^{max} att sjunka och vice versa.

Resonemanget ovan är kraftigt förenklat. Långt innan statsskulden har närmat sig gränsen s^{max} uppstår det sannolikt olika typer av problem.[23] Ju högre skuld desto större andel av skatteintäkterna måste användas för räntebetalningar i stället för offentlig konsumtion och investeringar. Redan på kort sikt kan detta försämra tillväxtförutsättningarna i landet och därmed förvärra skuldproblematiken.

En högre skuld innebär även en begräsning av regeringens möjligheter att bedriva stabiliseringspolitik. Lånefinansierade stimulanser höjer skulden och kan leda till att skulden även växer som andel av BNP. Finanspolitiska stimulanser i en ekonomi med hög skuldsättning har en liten eller t.o.m. negativ effekt på efterfrågan i ekonomin.[24] Ytterligare ett problem är att de marknadsräntor som staten betalar tenderar att stiga när skulden växer; en högt skuldsatt stat får betala en högre riskpremie än ett land med låg skuld. Räntekostnader som varit oproblematiska kan öka mycket hastigt och innebära ett växande konsolideringsbehov.[25] Det verkar finnas ett statistiskt negativt samband mellan skuldsättning och tillväxt och det är möjligt att det sambandet förstärks när skulden överstiger ett visst tröskelvärde. Men frågan om hur det kausala sambandet mellan hög skuldsättning och tillväxt ser ut, samt om det finns tröskeleffekter, debatteras fortfarande.[26]

[23] Den empiriskt inriktade forskningen ger inte några entydiga svar på hur stor skulden kan vara utan att problem uppstår Det finns ett visst empiriskt stöd för att en ekonomi kan få problem om skulden ligger i intervallet 80–100 procent av BNP och däröver, se Reinhart och Roggoff (2010)

[24] Corsetti och Müller (2015)

[25] År 1993 uppgick det svenska budgetunderskottet till ca 12 procent av BNP Den offentliga skulden hade på tre år vuxit från drygt 40 procent till ca 75 procent av BNP Var tredje utgiftskrona i statsbudgeten var lånad och ungefär en tredjedel av utgifterna var räntebetalningar på skulden Under 1990-talets första år steg även realräntan kraftigt: det kan ha rört sig om en ökning med tio procentenheter, se Söderström (1995)

[26] Att det finns ett statistiskt samband mellan hög offentlig skuldsättning och låg BNP-tillväxt betyder inte att hög skuldsättning *orsakar* en låg tillväxt Det kan även vara så att en låg tillväxt leder till en hög skuldsättning, se Reinhart och Rogoff (2010), Herndon m fl (2014), Panizza och Presbitero (2014) och Pescatori m fl (2014)

På grund av behovet att snabbt få en uppfattning om pandemins effekter på svensk ekonomi började SCB i april publicera preliminär statistik för första kvartalet 2020. Publiceringen skedde utanför ordinarie produktion och kategoriseras som ”experimentell statistik”.[27] Krisens hastiga förlopp har visat på behovet av någon form av snabbindikator som gör det möjligt för regeringen och andra beslutsfattare att i realtid få en uppfattning om hur mycket den ekonomiska aktiviteten förändras.

Tabell 1.4 Makroekonomiska nyckeltal, våren 2020

Prognos					
VP20 (9 april 2020)					
Huvudscenario (Pessimistiskt scenario)	**2019**	**2020**		**2021**	
BNP[1]	1,3	-4,2	(-10,0)	3,3	(4,0)
BNP-gap[2]	0,8	-5,2	(-11,0)	-3,6	(-9,0)
Sysselsättning	0,7	-1,6		0,6	
Arbetslöshet[3]	6,8	9,0	(13,5)	9,0	(13,0)
KPIF	1,7	0,5	(-1,3)	1,5	(-0,5)
Finansiellt sparande[4]	0,4	-3,8	(-9,0)	-1,4	(-7,0)
Strukturellt sparande[2]	0,4	-0,9		0,6	
Bruttoskuld[4]	35,1	39,9	(49,0)	38,3	(53,0)
Konjunkturinstitutet (1 april 2020)	**2019**	**2020**		**2021**	
BNP[1]	1,3	-3,4		3,4	
BNP-gap[2]	0,5	-4,6		-3,0	
Sysselsättning	0,7	-1,6		0,2	
Arbetslöshet[3]	6,8	8,7		8,9	
KPIF	1,7	0,5		1,4	
Finansiellt sparande[4]	0,4	-3,5		-1,9	
Strukturellt sparande[2]	0,3	-1,3		-0,2	
Bruttoskuld[4]	35,9	40,9		39,7	
Riksbanken (28 april 2020)					
Scenario A (Scenario B)	**2019**	**2020**		**2021**	
BNP[1]	1,3	-6,9	(-9,7)	4,6	(-1,7)
Sysselsättning	0,7	-2,2	(-3,8)	0,1	(-0,7)
Arbetslöshet[3]	6,8	8,8	(-10,1)	9,0	(-10,4)
KPIF	1,7	0,6	(-0,6)	1,5	(-1,3)
Finansiellt sparande[4]	0,5	-6,9	(-9,3)	-3,2	(-7,9)

Anm : [1] Fasta priser, kalenderkorrigerade värden [2] procent av potentiell BNP [3] procent av arbetskraften, 15–74 år [4] procent av BNP Regeringen presenterade tre scenarier för den ekonomiska utvecklingen i VP20, två av dem presenteras i tabellen Riksbanken redovisar inte strukturellt sparande eller bruttoskuld i sina prognoser

Källa: VP20 (tabell 4 7, s 33), Konjunkturinstitutet (2020a) och Sveriges riksbank (2020b)

Det har under våren varit mycket svårt att göra prognoser för ekonomins utveckling. Regeringen, Riksbanken och KI har valt att i stället presentera olika scenarier för konjunkturutvecklingen. Utvecklingen kan dock bli både bättre och sämre än vad som antas i dessa scenarier.

[27] SCB (2020b)

IMF, regeringen, Riksbanken och KI antar samtliga att konjunkturfallet bromsas under andra halvan av 2020 och att en återhämtning tar sin början i slutet av 2020.

Regeringen redovisar i VP20 ett huvudscenario och två alternativa scenarier – ett mer optimistiskt och ett mer pessimistiskt – för den ekonomiska utvecklingen. I tabell 1.4 nedan återger vi regeringens huvudscenario och det pessimistiska alternativscenariot. Regeringen räknar i sitt huvudscenario med att ekonomin krymper med drygt 4 procent år 2020, för att därefter långsamt återhämta sig i takt med att aktiviteten i världsekonomin successivt normaliseras. I det pessimistiska scenariot antas virusutbrottet få en större negativ effekt på ekonomin under 2020 jämfört med prognosen i huvudscenariot samtidigt som den ekonomiska återhämtningen efter 2020 antas bli långsammare.

I det pessimistiska scenariot bidrar de direkta och indirekta negativa effekterna av virusutbrottet till att produktionen och BNP-tillväxten i Sverige faller mer 2020 än vad som antas i huvudscenariot. Detta leder till att resursutnyttjandet i Sverige blir betydligt lägre än i huvudscenariot, vilket får till följd att arbetslösheten blir högre och inflationstrycket i ekonomin lägre jämfört med huvudscenariot.

Som en konsekvens av den lägre aktiviteten i ekonomin blir den offentliga sektorns finansiella sparande lägre än i huvudscenariot, främst till följd av lägre inkomster från skatter, men också i viss mån på grund av ökade offentliga utgifter när arbetslösheten stiger och av att aktiva åtgärder ökar i omfattning. De försämrade offentliga finanserna tillsammans med en lägre BNP får till följd att den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld som andel av BNP ökar.

KI presenterade den 29 april en uppdatering av konjunkturbilden, där man åter framhåller att utvecklingen i den globala och svenska ekonomin den närmaste tiden är mycket osäker. I uppdateringen presenteras ett bas- och ett alternativscenario (tabell 1.5). KI menar att nedåtriskerna i basscenariot dominerar. En ännu allvarligare smittspridning skulle leda till ytterligare ekonomiska påfrestningar. Global BNP-tillväxt kan bli ännu lägre än i basscenariot på grund av att kraftigare åtgärder införs för att dämpa smittspridningen eller att nuvarande åtgärder blir mer långvariga. Produktionsstörningar i olika länder kan bli mer påtagliga, med fler företag som går i konkurs. Det finns också en risk att de åtgärder i form av ekonomiska stödpaket till hushåll och företag som vidtas av olika regeringar inte räcker till. Var

och en, eller en kombination av dessa faktorer, kan leda till en lägre BNP-tillväxt i omvärlden i år och nästa år jämfört med basscenariot.

Tabell 1.5 KI:s prognosuppdatering

Prognos			
Konjunkturinstitutet (29 april 2020)	**2019**	**2020**	**2021**
BNP[1]	1,2	-7,0	4,8
Sysselsättning	0,7	-3,7	-0,3
Arbetslöshet[2]	6,8	10,2	11,0
KPIF	1,7	0,5	1,5
Finansiellt sparande[3]	0,4	-6,3	-3,2
Bruttoskuld[3]	35,1	44,7	44,2

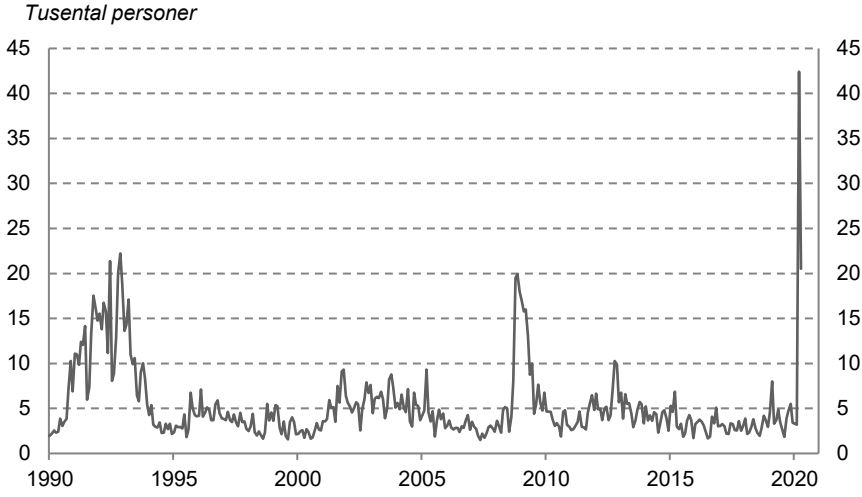
Anm : [1]Marknadspris [2] procent av arbetskraften, 15–74 år [3] procent av BNP KI specificerar inte hela alternativscenariot i sin prognosuppdatering, utan skriver att BNP-tillväxten i omvärlden i detta scenario antas bli nästan 3 procentenheter lägre än i basscenariot 2020 Nedgången antas vara tillfällig, men omvärldens BNP-tillväxt blir lägre även 2021 Svensk BNP minskar med närmare 10 procent år 2020 Arbetslösheten stiger och beräknas bli 3 procentenheter högre än i basscenariot 2021 Maastrichtskulden växer i det alternativa scenariot till betydligt över 50 procent av BNP år 2021
Källa: Konjunkturinstitutet (2020b)

Rådet bedömer att de coronarelaterade restriktionernas negativa ekonomiska effekter förstärks ju längre tid som de upprätthålls. Risken för att coronakrisen ska utvecklas till en långdragen internationell lågkonjunktur är överhängande. Erfarenheten från tidigare djupa lågkonjunkturer tyder på att de negativa effekterna på sysselsättning och produktionsnivåer kan kvarstå flera år efter det att krisen är övervunnen.

1.4.1 Våren 2020: En snabbt vikande arbetsmarknad

Redan före coronautbrottet var konjunkturen i en avmattningsfas och arbetslösheten steg också något under årets två första månader. Under mars månad var inbromsningen kraftig, delvis till följd av de åtgärder som regeringen vidtog för att minska smittspridningen. I mars 2020 blev antalet varsel historiskt högt, drygt 42 000 personer varslades om uppsägning (diagram 1.9). Hårdast drabbade är hotell och restaurangbranschen, transportbranschen (i synnerhet flyg) och detaljhandeln. Jämfört med såväl 1990-talskrisen som finanskrisen 2008 var varselnivån ungefär dubbelt så hög. Även i april låg varslen på höga nivåer, nästan 27 000 personer. Samtidigt är det viktigt att poängtera att alla som varslas om uppsägning inte blir arbetslösa.

Diagram 1.9 Antal personer berörda av varsel



Källa: Arbetsförmedlingen, varselstatistik

I ett läge där lågkonjunkturen fördjupas, eller som nu är fallet – att det är akut kris i ekonomin – är det individer med svag förankring på arbetsmarknaden som löper allra högst risk att förlora sitt arbete. De har i högre grad osäkra anställningar, såsom tidsbegränsade anställningar, behovsanställningar och timanställningar. Samtidigt har efterfrågan nu sjunkit på bred front, vilket innebär att arbetstagare i stora delar av näringslivet och på många olika nivåer blir berörda i det kortare perspektivet.

Regeringen har vidtagit flera åtgärder för att förhindra ökad arbetslöshet. Den nya lagen om stöd vid korttidsarbete gäller retroaktivt från och med 16 mars 2020. Lagen innebär att företag kan ansöka om korttidspermittering av personal och minska arbetstiden med som mest 60 procent resten av året. I mitten av april meddelade regeringen att arbetsgivare ska ha möjlighet att under maj, juni och juli ansöka om stöd för korttidsarbete för upp till 80 procent av arbetstiden.

KI bedömde i början av april att korttidsarbete igenomsnitt kommer att omfatta en halverad arbetstid för 100 000 anställda under resten av 2020.[28] I början av maj hade nästan 57 000 ansökningar kommit in till Tillväxtverket. Av dessa var drygt 42 000 ansökningar omfattande 363 000 anställda beviljade till en kostnad av 18,7 mdkr.[29] Regeringen

[28] Konjunkturinstitutet (2020a)
[29] Data enligt Tillväxtverket per den 5 maj 2020

bedömde i VP20 att kostnaden för stöd vid korttidsarbete skulle uppgå till 19,5 mdkr, men skrev senare i april upp den beräknade kostnaden med ytterligare 30 mdkr.

I samband med publiceringen av sin ordinarie aprilprognos skrev KI till regeringen med bedömningen att kriterierna i lagen om stöd vid korttidsarbete är uppfyllda och att det därmed finns grund för regeringen att meddela föreskrifter om stöd vid korttidsarbete. Stöd vid korttidsarbete innebär att företag har möjlighet att låta personal gå ner i arbetstid också under nästa år, men till en lägre subventionsgrad, en tredjedel.

Korttidsarbete bedöms i huvudsak hjälpa dem med tillsvidareanställning att behålla sin anställning, t.ex. bland flygbolagen och i tillverkningsindustrin.[30] Personer med osäkra anställningar riskerar i väsentligt högre utsträckning att förlora sitt arbete. Under 2019 hade 766 000 personer en tidsbegränsad anställning, vilket motsvarar 16,6 procent av alla anställda. Ungefär en tredjedel av dessa är i åldern 15–24 år och en knapp tredjedel är utrikesfödda. Bland alla utrikes födda har en fjärdedel en tidsbegränsad anställning. Högst andel med tidsbegränsade anställningar, 42 procent, finns inom hotell- och restaurangbranschen som nu drabbats väldigt hårt.[31] I branschen är också den fackliga anslutningsgraden låg. Det innebär att korttidsarbete sannolikt kommer att användas i mindre utsträckning i dessa branscher och att många därmed riskerar att förlora sitt arbete.

Andra åtgärder syftar till att ytterligare minska kostnaderna, eller öka likviditeten, hos företagen (se vidare kapitel 3). Dessa åtgärder påverkar i förlängningen också sysselsättningen, men framför allt på lite längre sikt genom att företag som var livskraftiga före pandemiutbrottet också kan överleva till dess att efterfrågan återvänder och ekonomin normaliseras.

Trots de satsningar som hittills lanserats står det klar att många redan har eller kommer att förlora sitt arbete i spåren av coronapandemin. För denna grupp har det vidtagits ett antal åtgärder för att mildra de ekonomiska konsekvenserna och stärka möjligheterna till omställning. Takbeloppet i a-kassan höjdes temporärt från 910 kr till 1 200 kr per dag och grundbeloppet från 365 till 510 kronor per dag.

[30] Vid utgången av mars hade Scania permitterat nästan hela arbetsstyrkan på 19 000 personer, Volvo Cars 20 000 personer och Volvo AB lika många I resebranschen har bland annat Svedavia permitterat 26 000 anställda och SAS 10 000 Se SCB (2020a)

[31] SCB (2020a)

Regeringen införde också tillfälliga åtgärder som gör det enklare att få arbetslöshetsersättning genom att sänka medlems- och arbetskravet i a-kassan. Antalet utbildningsplatser inom Komvux och yrkeshögskolan har också utökats.

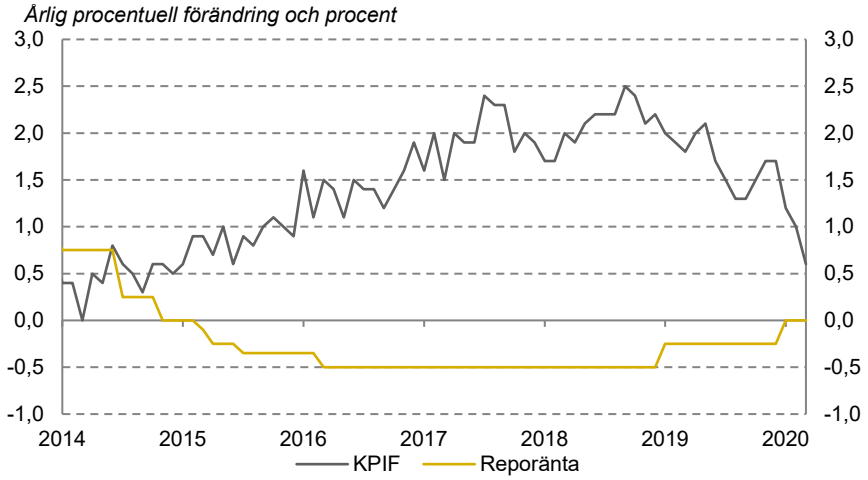
De aktuella prognoserna ger i dagsläget bilden av att konjunkturnedgången blir kraftig, men relativt kortvarig. Om så blir fallet kan arbetsmarknaden också återhämta sig relativt snabbt. Osäkerheten i prognoserna är dock betydande. Till följd av den kraftiga inbromsningen i ekonomin bedöms sysselsättningen falla och arbetslösheten stiga i år. Uppgången i arbetslösheten mildras dock av regeringens åtgärder. KI bedömde i början av april att arbetslösheten skulle stiga till knappt 9 procent 2020 och att regeringens åtgärder håller nere siffran med tre procentenheter. I VP20 redovisade regeringen en liknande bild i sitt basscenario.

Prognoser som lagts senare under våren har tenderat att revideras till det sämre i takt med att ny information tillkommit. I VP20 presenterar regeringen också ett alternativscenario med betydligt mer bekymmersam utveckling där arbetslösheten beräknas bli drygt 13 procent 2020–2021. Om återhämtningen blir utdragen riskerar många av dem som blivit arbetslösa få svårt att hitta nya arbeten, samtidigt som de som är korttidspermitterade riskerar att i stället bli uppsagda när företagen tvingas anpassa sig till ett svagare efterfrågeläge. Inträdet på arbetsmarknaden kan också komma att bli besvärligare för unga och nyanlända samtidigt som omställningsproblem kan komma att drabba många arbetstagare. En sådan utveckling skulle riskera att ge stigande långtidsarbetslöshet och att de offentliga finanserna belastas ytterligare och under lång tid (se kapitel 4).

1.4.2 Inflationen och penningpolitiken

Den svenska inflationen har, liksom inflationstakten i omvärlden, länge varit låg vilket motiverat Riksbanken att bedriva lågräntepolitik (diagram 1.10). Det har inte bara inneburit en negativ styrränta utan även köp av statsobligationer. Under 2019 höjde emellertid Riksbanken räntan vid två tillfällen. Den första höjningen beslutades i december 2018 och infördes i januari 2019, och i december 2019 höjdes styrräntan ytterligare från -0,25 procent till 0 procent. I och med det lämnade Sverige en period av närmare fem år med negativ reporänta.

Diagram 1.10 Inflationen och reporäntan



Källa: Sveriges riksbank (2020b)

Från 2014 steg inflationstakten stadigt fram till 2017–2018 (diagram 1.10). KPIF-inflationen nådde i september 2018 sin högsta nivå (2,5 procent) sedan 2008, vilket till stor del berodde på snabbt stigande energipriser. Sedan dess har KPIF-inflationen vänt nedåt och i mars 2020 var inflationen 0,6 procent. Lägre energipriser är den främsta förklaringen till den sjunkande inflationen.

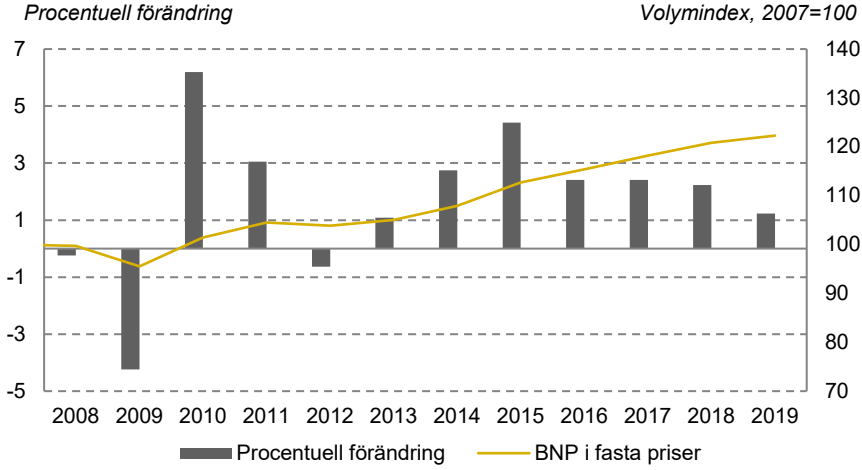
Riksbanken har under mars och april 2020 vidtagit flera åtgärder för att försöka dämpa den oro på finansmarknaderna som pandemin gett upphov till. Åtgärderna har inriktats på att underlätta kreditförsörjningen i ekonomin och motverka att de räntor som företag och hushåll möter stiger när osäkerheten i ekonomin ökar. Riksbanken har beslutat att utöka köpen av värdepapper med upp till 300 mdkr under innevarande år; dessa köp kommer vid behov även att omfatta andra typer av värdepapper än statsobligationer. Vidare erbjuder Riksbanken lån med en total omfattning av 500 mdkr till rörlig ränta motsvarande reporäntan till banker vars lån till icke-finansiella företag utvecklas på ett tillfredställande sätt enligt en utvärdering som Riksbanken kommer att genomföra. Därutöver erbjuds bankerna en obegränsad mängd lån mot säkerhet med en ränta motsvarande 0,2 procentenheter över reporäntan. Riksbanken har ingått valutaväxlingsavtal med andra centralbanker för att kunna erbjuda svenska banker lån av amerikanska dollar. Kraven för säkerheter för lån i Riksbanken har även lättats. Utöver dessa åtgärder har Riksbanken sänkt utlåningsräntan för lån

över natten till bankerna från 0,75 till 0,20 procentenheter över reporäntan. Reporäntan är däremot oförändrad på 0 procent sedan höjningen i december 2019.

1.5 Den svenska högkonjunkturen 2015–2019

Redan före pandemiutbrottet var svensk ekonomin inne i en avmattningsfas. Utvecklingen under 2019 markerade slutet på en högkonjunktur som började under 2015.[32] Mellan 2015 och 2019 växte svensk BNP med 9 procent. Diagram 1.11 visar den årliga procentuella förändringen i BNP, tillsammans med den ackumulerade tillväxten. Befolkningstillväxten har samtidigt varit stark, men trots det steg BNP per invånare under perioden med 3,5 procent.

Diagram 1.11 Sveriges BNP-utveckling sedan finanskrisen



Källa: SCB

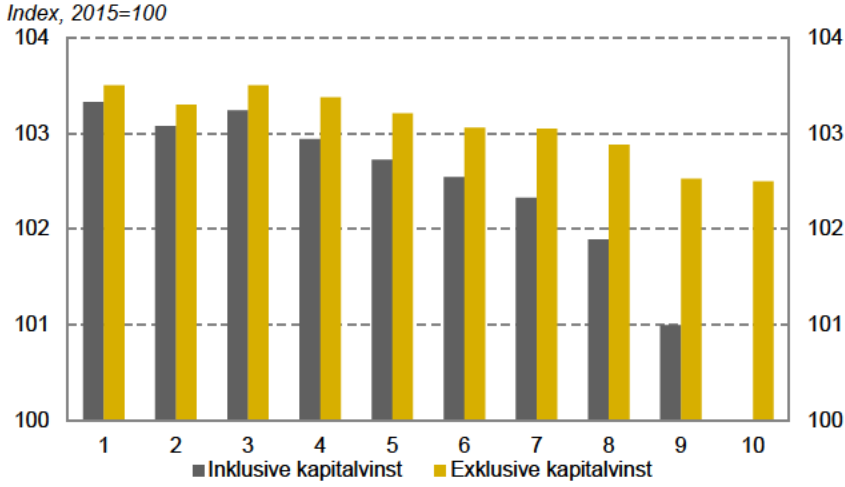
Mellan 2015 och 2018 ökade den genomsnittliga ekonomiska standarden, mätt med disponibel inkomst per konsumtionsenhet, med 3 procent i reala termer.[33] Samtidigt har inkomstskillnaderna, mätt med

[32] Konjunkturinstitutet (2018)
[33] Disponibel inkomst är summan av alla skattepliktiga och skattefria inkomster minus skatt och övriga negativa transfereringar Disponibelinkomst per konsumtionsenhet innebär att inkomsten divideras med vikter för vilken typ av personer som ingår i hushållet För en beskrivning se SCB (2016)

Ginikoefficienten, varit stabila under högkonjunkturen.[34] Inräknat minskningen i inkomstspridningen 2018 är Ginikoefficienten tillbaka på den lägsta nivån sedan 2014.

Ett annat mått på inkomstfördelningen är hur stor andel av inkomsterna som tillfaller de som tjänar mest. Andelen av de totala inkomsterna som tillfaller dem som har de 5 respektive 1 procent högsta inkomsterna har varit stabila under högkonjunkturen. Diagram 1.12 visar förändringar av medelinkomsten i olika decilgrupper under perioden 2015–2018. Disponibelinkomsterna exklusive kapitalvinster har ökat jämnt över decilgrupperna under högkonjunkturen. Den del av inkomsterna som utgörs av kapitalvinster förändras ganska mycket mellan åren. År 2018 minskade kapitalvinsterna, framför allt i de övre decilerna. Förändringen av de genomsnittliga inkomsterna under högkonjunkturen är därför mer gynnsam för dem med inkomster i de lägre decilerna om inkomster från kapital inkluderas.

Diagram 1.12 Förändring av index för genomsnittliga disponibla inkomster för decilgrupper mellan 2015 och 2018

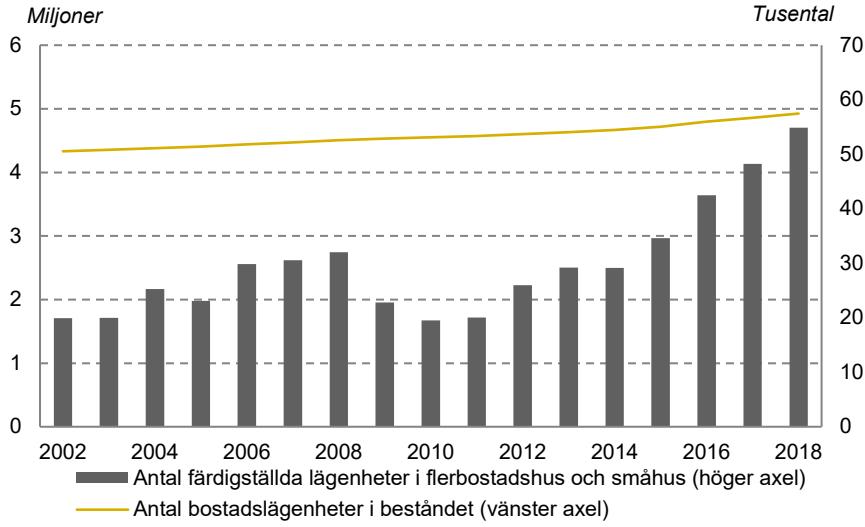


Anm : 2018 års disponibla inkomster per konsumtionsenhet indexerade med basår 2015 Disponibel inkomst är summan av alla skattepliktiga och skattefria inkomster minus skatt och övriga negativa transfereringar Inkomsterna är beräknade i fasta priser (2018 års prisnivå) Sorteringen efter inkomst görs separat för inkomster inklusive respektive exklusive kapitalvinster, vilket innebär att det inte nödvändigtvis är samma individer som ingår i de olika decilgrupperna med de båda måtten
Källa: SCB

[34] Ginikoefficienten tar hänsyn till hur inkomsterna fördelas i ett land och ger ett samlat mått mellan 0 och 1 – där 1 innebär att alla inkomster tillfaller en enda person och 0 att alla i landet får precis lika stor del av inkomsterna Måttet innefattar inte spridningen av tillgångar i samhället utan ger en bild av hur inkomsterna fördelas under ett år

Den svenska arbetsmarknaden utvecklades starkt under högkonjunkturen. Från början av 2015 till oktober 2019 hade den svenska ekonomin adderat ca 400 000 jobb. Det bidrog till att sysselsättningsgraden var omkring två procentenheter högre under 2019 jämfört med 2015. Antalet personer i arbetskraften, som utgörs av de som har ett arbete tillsammans med de som söker jobb, ökade med nästan 300 000 personer från 2015 till hösten 2019. Skillnaden på arbetsmarknaden mellan inrikes- och utrikesfödda kvarstod under högkonjunkturen. Arbetslösheten 2019 för inrikes födda var 4,4 procent, en minskning från 5,4 procent 2015.[35] Bland utrikes födda var motsvarande siffra 15,1 procent, ner från 16 procent 2015.

Diagram 1.13 Bostadsbeståndet och byggda bostäder 2002–2018



Källa: SCB

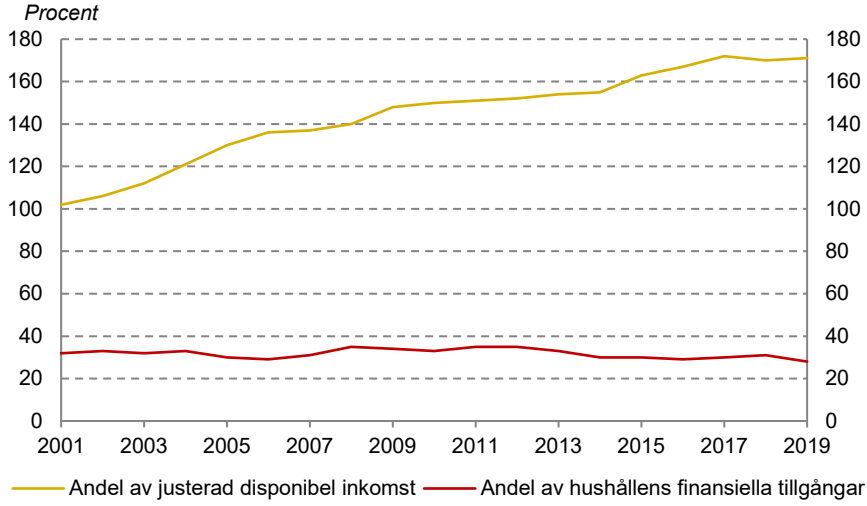
Investeringsandelen av BNP i ekonomin var hög under högkonjunkturen; 2018 låg den på den högsta nivån sedan 1980-talet. De höga investeringarna kom från näringslivets satsningar på forskning och utveckling samt en stark period för byggandet. Även kommunsektorn gjorde stora investeringar, dels på grund av förändrad demografi – fler äldre och unga som kräver mer offentlig verksamhet, men även på grund av stora renoveringsbehov av de många fastigheter som byggdes under 1965–1975. Mellan 2015 och 2018 färdigställdes ca 180 000

[35] SCB, arbetskraftsundersökningarna (AKU)

lägenheter och småhus (diagram 1.13). Byggandet var högre under perioden än i den förra högkonjunkturen, 2003–2007.

Under högkonjunkturen har hushållens skuldsättning ökat som andel av den disponibla inkomsten (diagram 1.14). Mellan 2015 och 2019 ökade skuldsättningen som andel av den disponibla inkomsten efter skatt med 8 procentenheter. För att få en heltäckande bild av hushållens skuldsättning behöver även värdet på hushållens tillgångar räknas med. Skuldsättningen som andel av hushållens finansiella tillgångar har varit stabil under högkonjunkturen: 30 procent 2015 och 28 procent 2019. Det beror på att börsen steg kraftigt under perioden samtidigt som hushållens sparande var högt.

Diagram 1.14 Utvecklingen av hushållens skuldsättning



Källa: SCB

Det finanspolitiska ramverket definierar målet för det offentliga sparandet över en konjunkturcykel. Det är därför viktigt att följa upp sparandet under högkonjunkturen. För åren 2015 till 2019 uppgick det finansiella sparandet i snitt till 0,74 procent av BNP per år. Det strukturella sparandet – ett mått på den offentliga sektorns sparande som tar bort effekter som beror på konjunkturen – var i genomsnitt 0,22 procent mellan 2015 och 2019. Rådet har i flera rapporter påpekat att sparandet legat på en alltför låg nivå under högkonjunkturen, vilket innebär att överskottsmålet riskerar att inte nås över hela konjunkturcykeln (se kapitel 2).

1.6 Bedömningar och rekommendationer

Coronapandemin har medfört kraftiga fall i den ekonomiska aktiviteten världen över och stora ökningar av offentliga utgifter. Det råder betydande osäkerhet om den ekonomiska utvecklingen. Nya smittspridningsvågor kan göra krisen utdragen och skapa svåra ekonomiska problem.

Världsekonomin tyngdes redan före coronautbrottet av hög offentlig skuldsättning. Den offentliga skuldsättningen kommer nu att öka. Sveriges internationellt sett låga skuldbörda ger ett förhållandevis stort handlingsutrymme för att möta krisen. Världsekonomin har även tyngts av handelskonflikter. Krisen riskerar att eskalera konflikterna, vilket är negativt för en liten öppen ekonomi som den svenska.

Krisens hastiga förlopp tydliggör behovet av någon form av snabbindikator som gör det möjligt för regeringen och andra beslutsfattare att i realtid få en uppfattning om hur mycket den ekonomiska aktiviteten förändras.

2 Det finanspolitiska ramverket

I detta kapitel redovisar rådet sina bedömningar av hur regeringens politik lever upp till de budgetpolitiska målen. Rådet ska i sina bedömningar utgå från politiken som presenteras i budgetpropositionen och vårpropositionen. I normala fall är skillnaderna mellan de båda propositionerna begränsade. Vårpropositionen innehåller uppdateringar, kompletterande åtgärder, ekonomiska framtidsutsikter och ett antal fördjupande delar avseende t.ex. fördelningspolitik och långsiktig hållbarhet. Den dramatiska utvecklingen av coronakrisen under våren 2020 har dock ändrat förutsättningarna. Regeringen har under våren i snabb takt presenterat en rad extra ändringsbudgetar som alla har behandlats skyndsamt av riksdagen. Därtill kommer en ytterligare ändringsbudget som tillkom på riksdagens initiativ före coronakrisens början.

Det rådde således vitt skilda ekonomiska verkligheter under hösten 2019 respektive våren 2020. Prognoser och bedömningar som gjordes hösten 2019 är våren 2020 överspelade men vi redovisar här bedömningar av överskottsmålet som bygger dels på situationen under hösten, dels på våren (avsnitt 2.2). Kapitlet innehåller även bedömningar angående skuldankaret (avsnitt 2.3) och utgiftstaket (avsnitt 2.4).

Vi diskuterar inledningsvis vilket utrymme som det finanspolitiska ramverket tillåter för att hantera den akuta krisen (avsnitt 2.1). Slutligen finns ett avsnitt (avsnitt 2.5) om budgetprocessen med anledning av riksdagens initiativ den 13 februari om att ändra budgeten för 2020.

2.1 Vad tillåter ramverket i en kris?

Det finanspolitiska ramverket har ända sedan det infördes under andra halvan av 1990-talet spelat en avgörande roll för den goda utvecklingen av Sveriges offentliga finanser. De budgetpolitiska målen, överskottsmålet, utgiftstaket, balanskravet för kommunerna och skuldankaret är centrala element, men ramverket består också av beslutsprocesser och praxis såväl för regeringen som för riksdagen. Delar av ramverket finns reglerat i lag och andra delar består av tillämpning och praxis. Att respektera det finanspolitiska ramverket är därför inte detsamma som att följa en uppsättning regler, utan innebär också att följa praxis och att iaktta intentionerna bakom ramverket. Rådet har återkommande framhållit att det är viktigt att respektera ramverket,

dvs. varken bryta mot dess regler eller skada förtroendet genom att frångå praxis och oskrivna regler.

Som svar på den akuta coronakrisen har statsmakterna i snabb takt vidtagit många och omfattande åtgärder för att begränsa smittspridningen och mildra pandemins ekonomiska skadeeffekter. Vi menar att dessa åtgärder inte står i konflikt med det finanspolitiska ramverket. Det svenska finanspolitiska ramverket innehåller inga juridiskt bindande gränser och heller inga formella sanktioner. Det finns ingen specificerad regel som preciserar om och i så fall när det är tillåtet att göra avsteg från ramverket. Avsaknaden av en sådan undantagsregel skulle kunna tolkas som om ramverket har hårda regler som måste följas under alla omständigheter. Så är emellertid inte fallet. I själva verket medger ramverket mycket stor flexibilitet. Det finanspolitiska ramverket tillämpas under parlamentariskt ansvar, dvs. om en majoritet i riksdagen inte längre har förtroende för regeringen så kan majoriteten avsätta regeringen. Om regeringens politik leder till att ramverkets gränser bryts eller att tillämpningen inte följer praxis, så måste detta bedömas politiskt utifrån alla relevanta omständigheter.

Överskottsmålet är som bekant definierat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel och det finns inga regler för hur stort sparandet måste vara ett enskilt år. Däremot innehåller ramverksskrivelsen resonemang om hur avvikelser bör hanteras för att målet ska kunna nås över en normal konjunkturcykel. Om det finns en tydlig avvikelse är regeringen skyldig att redovisa en plan för hur sparandet ska återgå till målet och det finns riktlinjer i ramverksskrivelsen för hur en sådan plan bör utformas. Hastigheten för återgången innebär en avvägning mellan behovet av att återgå till målet och behovet av konjunkturmässiga hänsyn. Det finns inget i ramverket som hindrar regeringen från att i en djup och omfattande krissituation låta sparandet avvika kraftigt från målnivån, eller låta återgången blir mer utdragen än normalt.[36]

Utgiftstaket är den tekniskt sett striktaste restriktionen eftersom det är ett nominellt belopp som fastställts av riksdagen. Om utgiftstaket är hotat så är regeringen enligt budgetlagen skyldig att vidta åtgärder för att förhindra ett överskridande. Vilka åtgärder som är möjliga anges inte i lagen, men en möjlig åtgärd för regeringen är att föreslå riksdagen

[36] Sverige är även skyldigt att följa EU:s finanspolitiska regler bl a det medfristiga målet för finansiellt sparande (MTO), underskottgränsen på 3 procent av BNP och skuldgränsen på 60 procent av BNP För närvarande är dock avsteg från reglerna tillåtna (se avsnitt 2 2 2)

att höja taket. Det är etablerad praxis att inte ändra fastställda utgiftstak men det har också växt fram en ordning som innebär att taket kan ändras i samband med regeringsskiften. Utgiftstaket ändrades också i samband med att M:s och KD:s gemensamma reservation vann budgetomröstningen hösten 2018. Taket för det tredje tillkommande året ska föreslås i budgetpropositionen men regeringen kan föreslå ett ändrat tak för innevarande år i en ändringsbudget. Det har aldrig tidigare hänt att regeringen föreslagit ett höjt utgiftstak annat än vid regeringsskifte[37] men om omständigheterna är extrema så finns alltså inget hinder för regeringen att göra det.

Skuldankaret är inget operativt mål utan ett riktmärke för den offentliga bruttoskulden på medellång sikt. En skuldnivå på 35 procent av BNP bedöms ge både tillfredsställande avstånd till EU:s skuldgräns på 60 procent och ett tillräckligt utrymme för att hantera en ekonomisk kris. Om skulden ligger utanför intervallet 30–40 procent av BNP måste regeringen i en skrivelse till riksdagen förklara varför avvikelsen har uppstått och hur man avser att hantera den. Skuldankaret sätter således inte något strikt gräns för den offentliga skuldsättningen utan fungerar som ett medelfristigt riktmärke.

Den nu pågående coronakrisen är mycket djup, förloppet är snabbt och konsekvenserna är ytterst svåra att förutsäga. Om åtgärder som statsmakterna vidtar med anledning av krisen leder till betydande avvikelser från överskottsmålet eller skuldankaret, eller till att utgiftstaket måste höjas, så innebär det inte att ramverket har förlorat sin betydelse eller att det har upphört att gälla. Det bör i stället bedömas så att statsmakterna utnyttjar den flexibilitet som ramverket tillåter. Ramverket är tänkt att bidra både till uthållighet i de offentliga finanserna för att kunna möta den demografiska utvecklingen, och till att skapa en finansiell buffert som kan användas vid djupa lågkonjunkturer och oförutsedda kriser. Det utgör således inget hinder för regeringen att nu vidta åtgärder för att bromsa coronakrisen och begränsa dess effekter. Tvärtom har ramverket hjälpt till att bygga upp en finansiell buffert som nu kan och bör användas.

Coronakrisen innebär extrema förhållanden och krisen kräver extrema åtgärder. Under normala omständigheter skulle stora avvikelser från de budgetpolitiska målen och höjda utgiftstak skada det finanspolitiska ramverket och troligen även få politiska återverkningar.

[37] Vi bortser här från s k tekniska justeringar

Men omständigheterna är inte normala, och att nu i en akut kris utnyttja systemets flexibilitet är enligt vår bedömning helt i linje med ramverkets syfte.

På längre sikt kommer dock behovet av finanspolitisk disciplin, långsiktig hållbarhet och en finansiell buffert för att hantera konjunkturnedgångar att vara lika stort som idag. Den demografiska utvecklingen och en sannolikt lägre produktivitetsutveckling i den offentliga sektorn fortsätter att innebära ett tryck på de offentliga finanserna och ramverket fortsätter att spela en avgörande roll för att långsiktigt upprätthålla sunda offentliga finanser (kapitel 4). Det finanspolitiska ramverket kommer därför att vara lika viktigt efter som det har varit före krisen.

2.2 Överskottsmålet

Överskottsmålet är formulerat så att den offentliga sektorns finansiella sparande ska uppgå till i genomsnitt 1/3 procent av BNP över en konjunkturcykel. Målet definieras över en konjunkturcykel därför att det finansiella sparandet påverkas av konjunkturen och också ska tillåtas variera över densamma. Vid en konjunkturuppgång förstärks det finansiella sparandet genom ökande skatteintäkter och minskade transfereringsutgifter. Vid en konjunkturnedgång sker det motsatta. Om det finansiella sparandet inte skulle tillåtas variera över konjunkturen skulle finanspolitiken behöva motverka svängningarna genom att vara expansiv i högkonjunkturer och åtstramande i lågkonjunkturer. Detta skulle ge en procyklisk politik och verka destabiliserande för ekonomin.

Om det föreligger en avvikelse från överskottsmålet så är regeringen enligt budgetlagen skyldig att redovisa en plan för att återgå till målet. Skyldigheten gäller om avvikelsen är tydlig. För att klargöra vad som menas med en målavvikelse anger regeringen följande definition: ”En avvikelse från överskottsmålet finns om det strukturella sparandet under det innevarande eller det närmast följande året tydligt avviker från målnivån.”[38]

Som huvudindikator för överskottsmålet används således det strukturella, dvs. konjunkturjusterade, sparandet. För att beräkna det strukturella sparandet måste det faktiska sparandet korrigeras. Korri-

[38] Ramverksskrivelsen, regeringens skrivelse 2017/18:207 s 3

geringen baseras på skillnaderna mellan det aktuella resursutnyttjandet och ett teoretiskt tillstånd där ekonomin är i balans, och beror därmed på var i konjunkturcykeln som ekonomin befinner sig. Det finns ingen officiell statistik för strukturellt sparande, utan det är en beräkning av ett hypotetiskt sparande som varken är möjligt att avläsa eller fastställa, inte ens i efterhand. Det är således vanligt att det strukturella sparandet revideras inte bara i prognoser utan också bakåt i tiden och att prognoserna skiljer sig mellan olika bedömare.[39] Beräkningar av det strukturella sparandet är således osäkra och bygger på flera antaganden och bedömningar, både av konjunkturläget och av hur konjunkturvariationerna påverkar de offentliga finanserna.

Överskottsmålet beskrivs ibland så att det är uppfyllt om det strukturella sparandet varje enskilt år uppgår till 1/3 procent av BNP. En sådan beskrivning är dock felaktig. Att det strukturella sparandet ett visst år uppgår till 1/3 procent av BNP är inte detsamma som att överskottsmålet är uppfyllt, och att det strukturella sparandet är lägre än 1/3 procent av BNP innebär inte i sig att målet inte nås.[40] Vi bedömer att det strukturella sparandet behöver avvika med minst 0,5 procent av BNP från målnivån för att avvikelsen ska anses vara tydlig.[41] Samtidigt måste en sådan siffersatt gräns ses i sitt sammanhang. Om det strukturella sparandet t.ex. avviker med 0,4 procent av BNP från målnivån på ett systematiskt sätt, så kommer målet inte att nås över tiden trots att avvikelsen varje enskilt år är för liten för att anses vara tydlig. Även en avvikelse som är mindre än 0,5 procent av BNP kan därför, om den är bestående, indikera att målet inte kommer att nås.

Regeringen gör också en bedömning av om överskottsmålet har uppfyllts bakåt i tiden och använder då ett tillbakablickande åttaårigt genomsnitt (se avsnitt 2.2.3). Regeringen redovisar dock inte åttaåriga genomsnitt som inkluderar prognoser. Rådets uppgift är att göra en välgrundad samlad bedömning av om det föreligger en avvikelse från överskottsmålet, och vi menar att åttaåriga genomsnitt som även omfattar kommande år är relevanta för bedömningen. För det innevarande och närmast kommande året finns värdefull information. I september när budgetpropositionen läggs finns preliminärt utfall för

[39] Man kan t ex notera att det strukturella sparandet för 2013 och 2014 som redovisas i VP19 är ca 0,5 procent av BNP starkare än det som redovisades för samma år i BP19
[40] Svensk finanspolitik 2015, fördjupning 2 1, s 61–63
[41] Svensk finanspolitik 2018 s 40

halva det innevarande året, och för det närmast kommande året finns en beräkning där åtgärderna som föreslås i propositionen ingår. För det andra och tredje tillkommande året är informationen mer osäker. Regeringens beräkningsmetod leder normalt till att de offentliga finanserna förstärks med ca 0,5 procent av BNP per år och ger därför systematiskt en alltför positiv bild av sparandet, vilket måste beaktas när måluppfyllelsen ska bedömas. Målet kan därför inte ses som uppfyllt när ett genomsnitt som inkluderar år med oförändrad politik når en viss nivå. Inte desto mindre ger det rullande genomsnittet som inkluderar de närmast kommande åren information om huruvida det finansiella sparandet närmar sig eller avlägsnar sig från målet – information som normalt bör vägas in i en samlad bedömning av överskottsmålet.

För att utvärdera överskottsmålet jämför vi beräkningar från regeringen, KI och Ekonomistyrningsverket (ESV), men sådana jämförelser måste göras med försiktighet. De bygger på olika makroekonomiska underlag, de är gjorda vid olika tillfällen och med olika metoder. Regeringen och ESV antar s.k. oförändrad politik för det andra och tredje tillkommande åren.[42] Deras beräkningar bygger således på att inga nya finanspolitiska beslut fattas. Detta är förstås inte sannolikt, men syftet är inte att göra en realistisk prognos utan att beräkna vilket utrymme som finns för finanspolitiska åtgärder framöver. KI:s metod syftar i stället till att ge en prognos över den mest sannolika utvecklingen. Därför utgår KI i sina beräkningar från att personaltätheten bibehålls i de offentligfinansierade verksamheterna och att standarden förbättras i enlighet med tidigare utveckling. KI utgår också från att det strukturella sparandet på några års sikt är i linje med överskottsmålet. Beräkningarna visar sedan om denna utveckling ryms inom de offentliga resurserna. KI använder begreppet överföring till hushållen för att beräkningen ska gå ihop. Om de offentliga resurserna inte räcker redovisas en överföring från hushållen till den offentliga sektorn och vice versa.

Regeringens och ESV:s metoder söker svara på frågan vilket utrymme som finns för finanspolitiska åtgärder framöver, givet dagens regelsystem, medan KI:s metod söker svara på vilka offentliga resurser som behövs om välfärdstjänsterna ska kunna upprätthållas samtidigt som överskottsmålet nås. Ingen av dessa metoder är mer rätt eller fel

[42] Regeringen inkluderar förutom beslutade åtgärder även aviserade förslag i beräkningarna

än den andra. De bygger på olika antaganden och fyller olika syften. Det är emellertid viktigt att ha metodskillnaderna i åtanke när beräkningarna jämförs och tolkas.

2.2.1 Överskottsmålet hösten 2019 – ett framåtblickande perspektiv

I BP20 beräknades det finansiella sparandet för 2019 till 0,4 procent av BNP och det strukturella sparandet till 0,0 procent av BNP (tabell 2.1). År 2020 bedömdes det finansiella sparandet försvagas något men korrigerat för den dämpade konjunkturutvecklingen bedömdes det strukturella sparandet förstärkas till 0,2 procent av BNP. Regeringen bedömde att finanspolitiken i allt väsentligt var neutral och att detta var väl avvägt i det rådande konjunkturläget. Regeringen gjorde bedömningen att de små avvikelserna från målnivån 2019 och 2020 inte utgjorde tydliga avvikelser och att politiken var i linje med överskottsmålet.

KI räknade i sin prognos från oktober 2019, där åtgärderna i BP20 hade beaktats, med ett strukturellt sparande 2019 på 0,2 procent av BNP och 2020 på 0,0 procent av BNP, dvs. något starkare än regeringen 2019 och något svagare 2020. KI bedömde att detta var i underkant i relation till överskottsmålet.[43] KI:s beräkningar pekade i grova drag på att de beräknade skatteintäkterna med dagens regler motsvarar vad som behövdes för att klara ett oförändrat välfärdsåtagande.[44] Innebörden av detta är förstås också att alla åtgärder utöver att upprätthålla välfärden måste finansieras om överskottsmålet ska klaras. För åren 2021 och 2022 var skillnaden mot regeringen stor både för det faktiska och strukturella sparandet, men detta berodde i hög grad på skillnaderna i beräkningsmetod.

I sin prognos från november 2019 gav ESV en mer negativ bild av de offentliga finanserna. Det strukturella sparandet 2019 och 2020 beräknades till -0,6 respektive -0,3 och ESV skrev att detta innebar att det strukturella sparandet avvek tydligt från målnivån på 1/3 procent av BNP.

[43] Konjunkturinstitutet (2019a)
[44] KI beräknade att det saknas sammanlagt 8 mdkr åren 2021–2023

Tabell 2.1 Offentligt sparande enligt regeringen, KI och ESV, prognoser från hösten 2019

	2018	2019	2020	2021	2022
Finansiellt sparande					
BP20	0,9	0,4	0,3	0,4	1,2
KI oktober 2019	0,8	0,4	-0,1	0,0	0,2
ESV november 2019	0,8	0,0	-0,3	-0,1	0,5
Strukturellt sparande					
BP20	0,0	0,0	0,2	0,5	1,3
KI oktober 2019	-0,2	0,2	0,0	0,1	0,3
ESV november 2019	-0,5	-0,6	-0,3	0,1	0,6

Anm : Procent av potentiell BNP
Källa: BP20, Konjunkturinstitutet (2019a) och Ekonomistyrningsverket (2019)

Osäkerheten i beräkningar av det strukturella sparandet är betydande och vi menar därför, liksom tidigare, att det strukturella sparandet bör avvika mer än 0,5 procent av BNP från den målsatta nivån för att en avvikelse ska anses vara tydlig. Någon sådan avvikelse förelåg under hösten varken enligt regeringens eller KI:s beräkningar. Rådets bedömning är att det såsom de ekonomiska prognoserna såg ut under 2019 inte förelåg någon tydlig avvikelse och att finanspolitiken var i linje med överskottsmålet.

2.2.2 Överskottsmålet våren 2020 – ett framåtblickande perspektiv

Under våren 2020 lamslogs den svenska ekonomin och världsekonomin av coronapandemin. Situationen skulle kunna beskrivas som ett tvärstopp för stora delar av samhället och saknar motstycke i modern tid. Den dramatiskt negativa och mycket snabba utvecklingen innebar att alla prognosmakare tvingades göra omfattande nedrevideringar av de ekonomiska utsikterna och de offentliga finanserna. Osäkerheten var extremt stor på många plan – coronasmittans spridning och effekter, hur länge karantänliknande tillstånd och nedstängning av ekonomin i Sverige och i stora delar av världen skulle vara i kraft, vilka åtgärder regering och riksdag skulle genomföra m.m..

Den 1 april publicerade KI sin reguljära prognos[45] med beräkningar fram till 2021. Det finansiella sparandet beräknades minska med 192 mdkr från 2019 till 2020, och uppgå till -3,5 procent av BNP år 2020. Det strukturella sparandet beräknades minska från 0,3 till -1,3 procent av BNP mellan 2019 och 2020. Regeringens föreslagna och aviserade

[45] Konjunkturinstitutet (2020a)

åtgärder under våren uppgick när KI gjorde sin beräkning till ca 80 mdkr och KI gjorde bedömningen att regeringen under året skulle föreslå åtgärder motsvarande ytterligare ca 70 mdkr. Tillsammans med åtgärderna i BP20 räknade KI därmed med åtgärder för år 2020 på totalt ca 180 mdkr. Av dessa 180 mdkr avsåg ca 140 mdkr åtgärder med direkt koppling till coronakrisen. KI utgick i sin beräkning från att coronakrisen skulle klinga av mot slutet av året.[46] De offentliga finanserna beräknades sedan förstärkas under 2021 i huvudsak därför att tillfälliga utgifter under 2020 på ca 100 mdkr faller bort och för att den temporära sänkningen av arbetsgivaravgifter upphör. KI beräknade det strukturella sparandet 2021 till -0,2 procent av BNP (tabell 2.2).

I VP20 redovisade regeringen ett finansiellt sparande för den offentliga sektorn på -3,8 procent av BNP för 2020, dvs. lägre än stabilitetspaktens gräns på -3 procent av BNP.[47] Det strukturella sparandet för 2020 beräknades till -0,9 procent av BNP. I relation till BP20 försvagades alltså det faktiska sparandet med drygt 4 procent av BNP och det strukturella med drygt 1 procent av BNP. Åtgärderna under våren 2020 beräknades försvaga sparandet med ca 100 mdkr men den försvagningen bedömdes till största delen vara tillfällig. Åren därefter minskar åtgärdernas omfattning och både det faktiska och det strukturella sparandet förbättras betydligt. Den snabba förbättringen bygger dels på antagandet att krisen blir kortvarig, dels på att politiken är oförändrad efter 2020, dvs. att inga ytterligare finanspolitiska åtgärder vidtas. Under dessa förutsättningar beräknas det strukturella sparandet återgå till 0,6 procent av BNP 2021, därefter stiga snabbt och uppgå till 1,7 procent av BNP 2023.

Regeringen bedömde i VP20 att det för 2020 förelåg en tydlig avvikelse från överskottsmålet men att avvikelsen var motiverad av stabiliseringspolitiska skäl. Regeringen bedömde också att sparandet skulle återgå till målnivån inom prognosperioden, dvs. senast 2023, men underströk att osäkerheten var stor och att det kunde komma att behövas fler åtgärder om konjunkturen fortsätter att försvagas.

[46] KI betonade den stora osäkerheten och redovisade också alternativa ekonomiska scenarier

[47] EU-kommissionen signalerade den 13 mars att man avsåg att utnyttja stabilitetspaktens flexibilitet för att kunna ta hänsyn till coronarelaterade budgetförsvagningar (COM(2020) 112) Ministerrådet beslutade även den 23 mars, efter förslag från kommissionen (COM(2020) 123), att aktivera den s k allmänna undantagsbestämmelsen i stabilitets- och tillväxtpakten, vilket innebär att paktens normala budgetkrav kan frångås för att hantera pandemins ekonomiska effekter

Efter VP20 har regeringen presenterat ytterligare åtgärder. Generösare regler för stöd vid korttidsarbete beräknas öka kostnaderna för åtgärden från ca 20 till 50 mdkr. Den 30 april presenterades även ett företagsstöd baserat på nedgången i omsättning under mars-april i relation till samma period förra året. Stödet beräknades kosta knappt 40 mdkr.

Den 29 april presenterade KI också en prognosuppdatering med en betydligt mer negativ bild än den som fanns i Konjunkturläget den 1 april. Beräkningen pekade på en nedgång i BNP med 7 procent och ett finansiellt sparande på -6,3 procent under 2020.

ESV publicerade en prognos den 24 mars 2020 som byggde på information fram till den 12 mars. Det finansiella sparandet 2020 beräknades till -0,5 procent av BNP men ESV underströk att osäkerheten i beräkningarna var exceptionell och valde därför att publicera två alternativa scenarier. Det mest pessimistiska alternativet innebar ett finansiellt sparande 2020 på -3,3 procent av BNP. Prognosen innehöll inte några beräkningar av det strukturella sparandet eller någon bedömning av de budgetpolitiska målen.

Tabell 2.2 Offentligt sparande enligt regeringen, KI och ESV prognoser från våren 2020

	2019	2020	2021	2022	2023
Finansiellt sparande					
ESV, mars 2020	0,4	-0,5	-0,2	0,3	1,0
KI, 1 april 2020	0,4	-3,5	-1,9		
VP20	0,4	-3,8	-1,4	0,1	1,5
KI, 29 april 2020	0,4	-6,3	-3,2		
Strukturellt sparande					
KI, 1 april 2020	0,3	-1,3	-0,2		
VP20	0,4	-0,9	0,6	1,2	1,7

Anm : Procent av BNP
Källa: VP20, KI (2020a, 2020b), ESV (2020)

Sammantaget bedömer rådet, baserat på budgetpropositionen för 2020, i likhet med regeringen att det i höstas inte förelåg någon tydlig avvikelse från överskottsmålet och att finanspolitiken då var i linje med målet.

Den djupa krisen som utlösts av coronapandemin har dock oundvikligen inneburit att de offentliga finanserna försämrats kraftigt. Det strukturella sparandet för 2020 beräknades enligt regeringen (VP20) understiga målnivån med ca 1,2 procent av BNP och enligt KI (1 april) med ca 1,6 procent av BNP.

Under den korta tiden mellan VP20 och publiceringen av denna rapport presenterades KI, Riksbanken och regeringen beräkningar

som alla pekade mot en avsevärt sämre utveckling under 2020 än enligt VP20. KI beräknade den 29 april det finansiella sparandet 2020 till -6,3 procent av BNP, dvs. en försämring med närmare 3 procent av BNP sedan prognosen den 1 april. Regeringen presenterade även i flera steg omfattande åtgärder utöver dem som fanns med i propositionen.

Rådet delar regeringens bedömning att det föreligger en tydlig avvikelse från överskottsmålet. Mot bakgrund av de mycket speciella omständigheterna med stora, snabba och ytterst svårförutsägbara effekter av den pågående pandemin, anser vi i likhet med regeringen att avvikelsen är motiverad. Avvikelsen står enligt rådets bedömning inte i konflikt med det finanspolitiska ramverket (avsnitt 2.1). Det kan komma att behövas ytterligare åtgärder från regeringen och skulle nedstängningen av stora delar av ekonomin dra ut på tiden så kommer effekterna att bli ytterst allvarliga.

Om det föreligger en tydlig avvikelse från överskottsmålet ska regeringen redovisa en plan för att återgå till målet. En sådan plan bör enligt ramverksskrivelsen vara tidsatt och i normalfallet inledas med förslag i budgetpropositionen för nästa år.[48] Enligt vår uppfattning är det dock för tidigt att med någon rimlig säkerhet bedöma hur mycket coronakrisen kommer att urholka de offentliga finanserna. Det är därför inte heller rimligt att begära att regeringen redan nu ska redovisa en plan för hur man avser att återgå till överskottsmålet. Beräkningarna i VP20 visar visserligen att sparandet bedöms stiga snabbt från 2021, men detta förutsätter både en kortvarig kris, en snabb återhämtning och att inga ytterligare åtgärder vidtas, och kan enligt rådets bedömning inte betraktas som en plan för att återgå till överskottsmålet. När den akuta krisen är över är det dock angeläget att regeringen återgår till målet.

De underliggande motiven till att hålla fast vid ramverket och upprätthålla stabila och uthålliga offentliga finanser – dvs. den lägre produktivitetsutvecklingen i den offentliga sektorn, den demografiska utvecklingen, stigande resursbehov inom välfärden och behovet av en buffert för framtida konjunkturnedgångar och kriser – finns alltjämt kvar.

[48] Ramverksskrivelsen, skr 2017/18:207, s 15

2.2.3 Överskottsmålet i ett bakåtblickande perspektiv

För att upptäcka systematiska avvikelser från överskottsmålet gör regeringen, förutom den framåtblickande bedömningen av överskottsmålet, också en bedömning av måluppfyllelsen i ett bakåtblickande perspektiv.[49] Uppföljningen görs med hjälp av ett åttaårigt genomsnitt av det faktiska finansiella sparandet. Denna indikator går till skillnad från det strukturella sparandet att mäta och observera. Det är emellertid inte säkert att en åttaårsperiod sammanfaller med en konjunkturcykel och det är heller inte möjligt att med säkerhet fastställa hur konjunkturläget har varit över en viss åttaårsperiod. Den åttaåriga tidshorisonten är i stället anpassad för att sträcka sig över två mandatperioder och utgöra en del av underlaget när överskottsmålet ska ses över i slutet av varannan mandatperiod.

Regeringen redovisar det åttaåriga genomsnittet för faktiskt sparande endast för år där det finns utfall. I BP20 redovisades endast genomsnittet för 2011–2018, vilket uppgick till -0,1 procent av BNP. Regeringen konstaterade att detta var under målnivån. Det framgick dock inte om regeringen ansåg att detta var en systematisk avvikelse, eller om avvikelsen jämfördes med den nu gällande målnivån på 1/3 procent av BNP eller med den tidigare målnivån 1 procent av BNP.

För att bedöma om det har funnits systematiska avvikelser bör utfallen enligt vår mening jämföras med den målnivå som gällde under de aktuella åren. Mellan 2007 och 2018 var målet 1 procent av BNP och från 2019 sänktes det till 1/3 procent av BNP. Det åttaåriga genomsnittet 2011–2018 var alltså ca 1,1 procent av BNP lägre än den målnivå som då gällde och ca 0,4 procentenheter lägre än nuvarande målnivå.

Det åttaåriga bakåtblickande genomsnittet började användas först 2019, men det kan ändå vara intressant att undersöka i vilken mån måttet skulle ha pekat på systematiska avvikelser om det hade använts tidigare. Enprocentsmålet gällde mellan 2007 och 2018. Det finns därmed fem 8-årsperioder då målet gällde (2007–2014, 2008–2015 osv.). Åren 2007–2014 var genomsnittet som högst och uppgick till 0 procent av BNP, och åren 2009–2016 var det som lägst och uppgick till -0,5 procent av BNP. Under de år då enprocentsmålet var i kraft,

[49] I enlighet med Överskottsmålskommitténs förslag och med ramverksskrivelsen (Skr 2017/18:207)

2007–2018, underskreds således målet med minst 1 procent av BNP för alla 8-årsperioder (tabell 2.3).

Till en del påverkas dessa åttaåriga genomsnitt av finanskrisen 2009. Sparandet föll snabbt från 2008 till 2009 och var det året 1,7 procent under den då gällande målnivån på 1 procent av BNP. Den snabba försvagningen var enligt vår bedömning stabiliseringspolitiskt motiverad och rådet argumenterade i 2009 års rapport för att regeringen borde ha fört än mer expansiv politik. Avvikelsen från överskottsmålet var dock betydligt större under åren 2012–2014 än under krisåret 2009. Avvikelserna i de åttaåriga genomsnitten beror således inte främst på en alltför expansiv politik för krisbekämpning, utan snarare på att underskotten inte togs igen under återhämtningen efter finanskrisen.

Om 8-årsgenomsnittet skulle ha använts mellan 2007 och 2018 hade slutsatsen varit att det fanns systematiska avvikelser från överskottsmålet.

Tabell 2.3 Uppföljning av överskottsmålet, bakåtblickande åttaårsgenomsnitt, BP20

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Finansiellt sparande	-1,6	0,0	1,0	1,4	0,9	0,4	0,3	0,4	1,2
Åttaårsgenomsnitt	0,0	-0,4	-0,5	-0,2	-0,1	0,0	0,1	0,4	0,7
Strukturellt sparande	-0,6	-0,1	0,5	0,7	0,0	0,0	0,2	0,5	1,3

Anm : Siffrorna för åttaårsgenomsnitt anger genomsnittet för en period som slutar respektive år Kolumnen för 2016 avser således åren 2009–2016, kolumnen för 2017 avser 2010–2017 osv I BP20 redovisas endast åttaårsgenomsnittet för 2018 Övriga åttaårsgenomsnitt enligt egna beräkningar
Källa: BP20 och egna beräkningar

Rådet menar liksom tidigare att överskottsmålet i en sammantagen bedömning inte har nåtts i ett bakåtblickande perspektiv.[50] Vi anser att det är angeläget att finanspolitiken utformas på ett sådant sätt att den typ av systematiska avvikelser från överskottsmålet som funnits tidigare undviks framöver.

2.2.4 Det finansiella sparandets fördelning

Det finansiella sparandet är ojämnt fördelat mellan den offentliga sektorns tre delar, staten, kommunsektorn och ålderspensionssystemet. Enligt beräkningarna i BP20 uppvisar ålderspensionssystemet ett litet överskott 2019–2022 medan kommunsektorn har årliga underskott i sitt finansiella sparande med 0,8 procent av BNP under samma

[50] Finanspolitiska rådet, 2018 (avsnitt 2 2 6)

period. Kommunsektorns underskott uppvägs emellertid av överskott i staten så att den samlade offentliga sektorn visar överskott.

Tabell 2.4 Det offentliga sparandet uppdelat på delsektorer

	2019		2020		2021		2022		2023	
	BP20	VP20	BP20	VP20	BP20	VP20	BP20	VP20	BP20	VP20
Staten	1,1	1,2	1,0	-2,8	1,1	-0,7	1,8	0,7	-	2,0
Kommunsektorn	-0,8	-1,0	-0,8	-0,8	-0,8	-0,8	-0,8	-0,8	-	-0,7
ÅP-systemet	0,1	0,1	0,1	-0,1	0,2	0,1	0,2	0,1	-	0,2
Offentlig sektor	**0,4**	**0,4**	**0,3**	**-3,8**	**0,4**	**-1,4**	**1,2**	**0,1**	**-**	**1,5**

Källa: VP20 och BP20

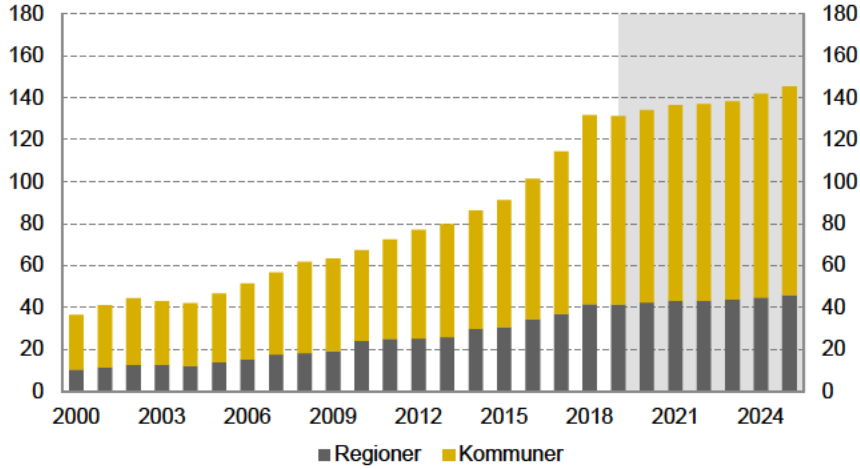
Kommunsektorn som helhet, dvs. alla kommuner och regioner sammantagna, beräknades samtidigt enligt BP20 klara balanskravet med god marginal. Detta kan verka motsägelsefullt men beror på att kommunsektorns resultat respektive finansiella sparande avser olika begrepp. Skillnaden mellan dem utgörs till största delen av hur investeringar hanteras. I det finansiella sparandet tas en investering upp när de fysiska resurserna tas i anspråk, exempelvis när en byggnad uppförs. I resultatet tas däremot bara avskrivningar upp, dvs. kostnaden för samma byggnad fördelas över dess beräknade ekonomiska livslängd. Detta innebär att när investeringarna växer trendmässigt tenderar resultatet att vara bättre än det finansiella sparandet. Ett underskott i det finansiella sparandet kan därför även på längre sikt vara förenligt med att kommunsektorn klarar balanskravet och lever upp till s.k. god ekonomisk hushållning.

Kommunsektorns inkomster skulle enligt BP20 utvecklas långsammare de kommande åren än de gjort 2016–2018, vilket berodde både på att skatteunderlaget beräknades växa långsammare och att ett minskande antal asylsökande och nyanlända beräknades dämpa migrationsrelaterade statsbidrag. Även utgifterna beräknades i BP20 öka långsammare än de senaste åren.

Befolkningen har växt snabbt de senaste åren, men ökningen har dämpats sedan i fjol. Kommunsektorns investeringar har varit stora och växande och investeringbehoven förblir betydande framöver (diagram 2.1). Den snabba ökningstakten för kommunala investeringar bedöms dock mattas av från 2019.

Diagram 2.1 Kommunsektorns investeringar

Fasta bruttoinvesteringar i löpande priser, mdkr



Källa: Konjunkturinstitutet (2020a)

Riksdagen tog initiativ i februari 2020 om att anvisa ca 2 mdkr till kommunsektorn och regeringen aviserade i samband med detta att man skulle tillföra kommunsektorn ytterligare 5 mdkr i vårändringsbudgeten i april. Under våren 2020 förändrades sedan situationen snabbt genom coronavirusets spridning vilket skapade akuta behov av insatser för kommuner och regioner. Regeringen aviserade den 11 mars att man skulle ersätta kommuner och regioner för extrakostnader relaterade till virusutbrottet. I vårändringsbudgeten sköt regeringen till ytterligare 15 mdkr till det generella statsbidraget för 2020, dvs. sammanlagt 20 mdkr, och aviserade att 12,5 mdkr av tillskottet skulle vara en permanent höjning.

I VP20 framgår att kommunsektorn drabbas påtagligt av coronakrisen både genom sjunkande skatteintäkter och genom akuta merkostnader, samtidigt som staten skjuter till betydande extra resurser till sektorn. Det finansiella sparandet i kommunsektorn beräknas inte påverkas märkbart av krisen utan försvagningen drabbar i stort sett uteslutande staten (tabell 2.4). Beräkningarna utgår dock från att kommunsektorns utgifter anpassas så att balanskravet klaras, vilket innebär att den kommunala konsumtionen enligt VP20 utvecklas relativt svagt under de närmaste åren.

Flera faktorer sätter fortsatt press på kommunsektorns finanser. Befolkningstillväxten skapar stora behov inom skola, vård och

äldreomsorg. Kostnaderna för gymnasieutbildning beräknas öka betydligt. Utgifterna för flyktingmottagning förväntas dock minska, vilket dämpar det samlade utgiftstrycket. Ökande behov av att expandera välfärdstjänsterna kan förutom finansieringsproblem också innebära svårigheter att rekrytera nödvändig personal och skapa ett tryck på ökade löner inom välfärdssektorn (se kap. 4 om den offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet). Kommunsektorns resurser kommer att bli ansträngda de närmaste åren. För att både kunna upprätthålla nivån på välfärden och samtidigt klara balanskravet kommer det att bli nödvändigt med någon kombination av skattehöjningar, ökade statsbidrag och rationalisering och effektivisering av verksamheten.

2.2.5 Överskottsmålets nivå

Under hösten 2019 höjdes röster för att överskottsmålet borde sänkas. Argumenten för detta var flera, bl.a. att en kommande lågkonjunktur kan komma att kräva ökat utrymme för aktiv finanspolitik, att det finns eftersatta långsiktiga behov inom välfärden och infrastrukturen, att det låga ränteläget gör upplåning billig, den offentliga bruttoskulden är onödigt låg eller kan hamna under den nedre gränsen för intervallet kring skuldankaret dvs. under 30 procent av BNP.[51] Argumenten utgår från både långsiktiga och varaktiga behov samt kortsiktiga och konjunkturrelaterade.

Överskottsmålet utgör en central del av det finanspolitiska ramverket, och motiven bakom överskottsmålet var flera: återställa förtroendet för de offentliga finanserna, minska behovet av utländsk upplåning, skapa utrymme för stabiliseringspolitik och bidra till att möta de ekonomiska påfrestningarna av den demografiska utvecklingen.

Målet sänktes år 2019 från 1 till 1/3 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Bakgrunden till sänkningen var att förutsättningarna förändrats sedan målet infördes år 2000. Överskottsmålsutredningen konstaterade att den offentliga skuldsättningen hade minskat avsevärt som andel av BNP sedan överskottsmålet infördes och att förtroendet för Sveriges ekonomi och offentliga finanser var högt. Vidare bedömde utredningen att kostnadstrycket sannolikt skulle öka de närmaste decennierna till följd av den demografiska

[51] Hållbarhetsberäkningarna i kapitel 4 tyder dock inte på att en utveckling där skulden hamnar under 30 procent av BNP är trolig Utvecklingen under våren 2020 med coronakrisen gör en sådan låg skuldnivå än mindre sannolik

utvecklingen och att detta talade för en sänkning av överskottsmålet. Valet av målnivå var en avvägning mellan behov av säkerhetsmarginaler i en djup lågkonjunktur och värdet av de högre utgifter eller lägre skatter som skulle möjliggöras genom ett lägre överskott. En målnivå på 1/3 procent av BNP bedömdes ge en offentlig bruttoskuld på 35 procent av BNP på medellång sikt och ett tillräckligt utrymme för att hantera en både djup och långvarig lågkonjunktur.

Det är viktigt att framhålla att överskottsmålet, liksom det finanspolitiska ramverket i sin helhet, ger ett betydande handlingsutrymme vid konjunkturvariationer. Målet medger också en god fallhöjd till de krav som EU:s regelverk ställer.

Ett annat argument för att sänka överskottsmålet som förekommit i debatten är att det låga ränteläget medför en logisk motsägelse mellan överskottsmålet och skuldankaret om en Maastrichtskuld på 35 procent av BNP. Ett överskott på 1/3 procent av BNP är enligt detta resonemang inte förenligt med skuldankaret vid dagens låga räntor, utan leder till en betydligt lägre skuldnivå. Om skuldankaret ska ligga på sin nuvarande nivå behöver därför överskottsmålet vara avsevärt lägre. Resonemanget som leder till denna slutsats bygger dock på en felaktig premiss. Det låga ränteläget innebär visserligen att det s.k. primära sparandet (finansiellt sparande exklusive räntor och kapitalinkomster) som är förenligt med skuldankaret kan vara lägre. Överskottsmålet avser emellertid inte det primära sparandet utan hela det offentliga sparandet inklusive räntor och kapitalinkomster. När de offentliga räntekostnaderna minskar så uppstår därför ett utrymme inom överskottsmålet, som kan användas till ökade utgifter eller sänkta skatter. Minskade ränteutgifter leder således till ett ökat ekonomiskt utrymme för andra åtgärder. Det påverkar emellertid inte relationen mellan överskottsmålet och skuldankaret.[52]

KI publicerade sin årliga hållbarhetsrapport i februari 2020, dvs. beräkningarna gjordes före coronakrisens utbrott. Den övergripande slutsatsen i grundscenariot är att om välfärden ska bibehållas på nuvarande nivå behöver de offentliga finanserna förstärkas varaktigt med ca 30 mdkr för att de offentliga finanserna ska vara hållbara. En annan slutsats i rapporten är att de offentliga finanserna är hållbara om man upprätthåller överskottsmålet till nästa ordinarie översyn och sedan, från 2027, sänker det till ett balansmål. Hållbarhets-

[52] Se appendix för en teknisk analys av sambanden

beräkningarna pekar således på att det kommer att behövas prioriteringar för att följa ramverket.

Det finanspolitiska ramverket med överskottsmålet skapar långsiktiga spelregler för de offentliga finanserna. Det tvingar inte regeringen att föra någon viss ekonomisk politik, men skapar processer som bidrar till en hållbar utveckling av de offentliga finanserna. Ramverkets regler innebär en avvägning mellan behov av flexibilitet på kort sikt och uthålliga och hållbara offentliga finanser på lång sikt. Det nya målet har bara varit i kraft drygt ett år och vi menar att det vore olyckligt att redan efter så kort tid ändra målet. Om målet ändras av en enkel riksdagsmajoritet skulle även den politiska samsynen avseende ramverket, som manifesterades i Överskottsmålskommittén, säkerligen också skadas.

Nivån på överskottsmålet och skuldankaret är emellertid inte huggna i sten. Den ekonomiska, demografiska eller politiska utvecklingen kan komma att motivera ändrade nivåer framöver. Men för att ramverket ska vara långsiktigt och trovärdigt och inte ändras på grund av konjunkturella svängningar eller skiftande politiska majoriteter behövs viss tröghet mot förändringar. Trögheten får dock inte vara så stor att välmotiverade ändringar av ramverket omöjliggörs. För att hantera denna motsättning infördes 2019 en metod för att se över överskottsmål och skuldankare under ordnade former. Nivåerna ska utvärderas och vid behov omprövas av riksdagen vart åttonde år, dvs. varannan mandatperiod. Det innebär att nästa översyn ska göras i sådan tid att en ändrad målnivå kan börja gälla från 2027. Utvärderingen bör ske mot slutet av nästa mandatperiod.

Rådet har skrivit om dessa frågor vid flera tillfällen och då framhållit vikten av att det finanspolitiska ramverket har bred politisk uppbackning och är stabilt över tiden.[53] Vilken nivå på överskottsmålet som är mest lämplig är dock en politisk bedömning. Vi pekade i 2014 års rapport på beräkningar som visade att även ett balansmål troligen var förenligt både med långsiktigt hållbara finanser och en tillräcklig buffert för att kunna möta en konjunkturnedgång. I remissvaret på regeringens utvärdering av överskottsmålet som gjordes 2010 skrev rådet att det inte med någon större säkerhet går att säga exakt vilken nivå på målet som är mest lämplig, men att själva existensen av ett mål för det finansiella sparandet sannolikt har stor betydelse. Både

[53] Se t ex Svensk finanspolitik 2014 och 2015

erfarenheter och forskning visar att det finns en stark tendens i finanspolitiken att låta kortsiktig hänsyn dominera över långsiktig, vilket kan leda till en kraftig skulduppbyggnad. Sådana tendenser motverkas av ett tydligt saldomål. För att målet ska vara trovärdigt och stabilt krävs att det har ett brett politiskt stöd och att uppföljningen och redovisningen av målet präglas av tydlighet och transparens. Rådet menade, och menar fortfarande, att dessa frågor är väl så viktiga, och kanske viktigare, än målets exakta nivå.

Den demografiska utvecklingen ställer stora krav på resurser för välfärden men ger enligt vår bedömning inte anledning att i närtid ändra överskottsmålets nivå. Rådet anser att det finns goda skäl att hålla fast vid modellen med översyn av överskottsmål och skuldankare vart åttonde år. Ändringar i det finanspolitiska ramverket bör göras under ordnade former, föregås av gedigen analys och ske i största möjliga politiska samförstånd.

2.3 Skuldankaret

Skuldankaret är ett riktmärke för finanspolitiken som innebär att den konsoliderade offentliga bruttoskulden (den s.k. Maastrichtskulden) på medellång sikt ska uppgå till 35 procent av BNP. Om bruttoskulden avviker från riktmärket mer än 5 procentenheter för det senast avslutade, innevarande eller nästkommande året, ska regeringen i en särskild skrivelse till riksdagen förklara varför skulden avviker från riktmärket och vad regeringen avser att göra åt det.

I slutet av 2019 var den faktiska skuldkvoten praktisk taget lika med riktmärket men med coronakrisen ökar den offentliga skuldsättningen (tabell 2.5), dels som en direkt följd av åtgärder för att stötta ekonomin, dels därför att den kraftiga konjunkturnedgången leder till betydande bortfall av offentliga inkomster och automatiska ökningar av transfereringar. Därtill leder en minskande BNP i sig till att skuldkvoten stiger. För 2020 räknar både regeringen och KI med att skulden kommer att ligga i närheten av den övre gränsen av intervallet.

I VP20 beräknar regeringen att Maastrichtskulden 2020 kommer att uppgå till 39,9 procent av BNP och därefter minska gradvis till drygt 32 procent av BNP 2023. Bedömningen är dock avhängig att krisen blir kortvarig och att inga ytterligare åtgärder genomförs. Eftersom skulden inte beräknas bli högre än 40 procent av BNP under innevarande år och därefter sjunka, är regeringen inte skyldig att lämna en

skrivelse till riksdagen. En eventuell skrivelse om skuldutvecklingen ska lämnas till riksdagen i samband med vårpropositionen, dvs. först under våren 2021.

Prognoserna för skuldutvecklingen är liksom övriga prognoser extremt osäkra för närvarande och bedömningarna ändras mycket snabbt. Detta kan t.ex. illustreras av regeringens förslag till generösare regler för stöd vid korttidsarbete som presenterades den 14 april och inte ingick i VP20. Hur mycket de generösare reglerna beräknas kosta de offentliga finanserna beror på i vilken grad stödet kommer att utnyttjas och regeringen presenterade ett spann från 13 till drygt 100 mdkr.[54] I slutet av april beräknades kostnaden till ca 50 mdkr. Den 30 april presenterades ett ytterligare företagsstöd baserat på minskning av omsättning och kostnaden beräknades till 39 mdkr.

Ett annat sätt att illustrera beräkningarnas osäkerhet är genom de alternativa scenarier som regeringen presenterade i VP20. I det pessimistiska scenariot minskar BNP 2020 med 10 procent (att jämföra med en minskning på 4,2 procent i huvudscenariot) och återhämtningen tar längre tid. Arbetslösheten beräknas i detta scenario till 13,5 procent (9 procent i huvudscenariot). Den sämre utvecklingen innebär att de offentliga finanserna försvagas kraftigt både genom minskade skatteintäkter och ökade utgifter när arbetslösheten stiger. Det finansiella sparandet för åren 2020 och 2021 beräknas i detta scenario till -9 respektive -7 procent av BNP. Bruttoskulden beräknas till 49 procent av BNP 2020 och beräknas fortsätta stiga till 53 procent av BNP 2021. Scenariot utgår visserligen från en avsevärt sämre utveckling än den som både regeringen och KI bedömde i början av april 2020, men visar tydligt att effekterna på de offentliga finanserna kan bli mycket stora av en djupare och mer utdragen nedgång.

KI:s prognos från den 1 april 2020 visade en något mindre nedgång i BNP än VP20, men bruttoskulden beräknas ändå till ca 41 procent av BNP, dvs. strax utanför skuldankarets toleransintervall. Den 29 april presenterade KI en prognosuppdatering med att BNP-fall på ca 7 procent och en bruttoskuld år 2020 på ca 45 procent av BNP.

Rådet bedömer att bruttoskulden kommer hamna utanför intervallet för skuldankaret.

[54] Presentationsbilder från regeringens presskonferens den 14/4 2020 Avser kostnader utöver de 20 mdkr som tidigare budgeterats för stöd vid korttidsarbete

Tabell 2.5 Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld

	2019	2020	2021	2022	2023
BP20	34,8	33,4	31,8	29,6	-
KI, oktober 2019	35,1	34,5	33,8	33,3	-
VP20	35,1	39,9	38,3	36,2	32,4
KI, 1 april 2020	35,9	40,9	39,7	-	-
KI, 29 april 2020	35,1	44,7	44,2	-	-

Anm : Skuldankaret avser den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld, den s k Maastrichtskulden
Källa: BP20, VP20, KI (2019) och KI (2020a, 2020b)

2.4 Utgiftstaket

Förslag om utgiftstak för det tredje tillkommande året ska enligt budgetlagen lämnas i budgetpropositionen. Budgetpropositionen för 2021 ska alltså innehålla ett förslag till utgiftstak för 2023. Det är även praxis att regeringen våren dessförinnan redovisar en bedömning av utgiftstaket för det tredje året. I VP19 redovisade därför regeringen sin bedömning att utgiftstaket för 2022 borde uppgå till 1 498 mdkr, motsvarande 27,0 procent av potentiell BNP. I BP20 föreslog regeringen att utgiftstaket fastställs till 1 502 mdkr, vilket efter en teknisk korrigering motsvarade bedömningen i vårpropositionen.[55] Den föreslagna nivån på utgiftstaket innebar således inte någon reell förändring i relation till bedömningen i VP19.

Rådet har tidigare framfört kritik mot att regeringen inte redovisar någon principiell syn på hur utgiftstaket bör sättas. Enligt ramverksskrivelsen är utgiftstakets nivå ett uttryck för regeringens syn på hur det offentliga åtagandet ska utvecklas. Där står också att utgiftstakets nivå på sikt är avgörande för det totala skatteuttaget och därför ska överensstämma med synen på hur stort ett rimligt skatteuttag kan vara.[56] Därför vore det, som vi har framfört tidigare, högst rimligt att regeringen diskuterar sin syn på den önskvärda utgifts- och inkomstutvecklingen på tre års sikt som en del av riktlinjerna för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken.

Enligt ramverksskrivelsen ska utgiftstaket ge förutsättningar för att uppnå överskottsmålet och främja en önskvärd långsiktig utveckling av de statliga utgifterna. I motiveringarna till utgiftstakets nivå beskriver regeringen i budgetpropositionen hur taken utvecklas i förhållande till BNP, till föregående år, till utgiftsutvecklingen över en längre

[55] Den tekniska justeringen beror till övervägande del på förslaget om lägre skatt för pensionärer Detta minskar kommunernas skatteinkomster vilket staten kompenserar genom ökade statsbidrag
[56] Ramverksskrivelsen, skr 2017/18:207, avsnitt 7 1

tidsperiod m.m., men redovisar inte någon principiell syn på hur utgiftstaken sätts.

De senaste åren har utgiftstaken satts på ett sådant sätt att de inte blivit bindande. Budgeteringsmarginalerna har varit stora och utgiftstaken har tillåtit betydligt högre utgiftsökningar än vad som ryms inom överskottsmålet. Regeringen framhåller att utgiftstaket inte ska ses som ett utgiftsmål och att reformer ska prövas mot överskottsmålet. Det är förstås så att båda budgetrestriktionerna gäller parallellt och att reformer måste respektera båda. Men om utgiftstaken är så höga att de i realiteten aldrig blir bindande så bidrar de inte till att uppnå överskottsmålet och de upphör att ha en praktisk funktion. Det är också svårt att se hur utgiftstaken i sådana fall är ”ett uttryck för regeringens syn på hur det offentliga åtagandet ska utvecklas”.[57]

Ett resultat av att M-KD-reservationen vann riksdagens budgetomröstning hösten 2018 var att utgiftstaken sänktes kraftigt för åren 2019–2021 (tabell 2.6). För 2020 och 2021 innebar riksdagsbeslutet att utgiftstaken sattes 87 respektive 66 mdkr lägre än vad regeringen hade föreslagit och att budgeteringsmarginalerna blev ca 100 mdkr lägre både 2020 och 2021.[58] Våren 2019 valde regeringen att behålla de lägre nivåerna och kommenterade inte frågan särskilt i vårpropositionen. Inte heller i BP20 skriver regeringen något om de ändrade nivåerna på utgiftstaken. Om utgiftstaken verkligen hade varit ett uttryck för regeringens syn på hur det offentliga åtagandet borde utvecklas, eller vad som är ett rimligt skatteuttag, så borde riksdagens kraftiga sänkning av taken ha fått någon form av konsekvenser eller i alla fall föranlett en kommentar.

[57] Ramverksskrivelsen, skr 2017/18:207, s 19
[58] Finansutskottets betänkande 2018/19:FiU1

Tabell 2.6 Utgiftstaket

	2019	2020	2021	2022	2023
BP19 (september 2018)					
Utgiftstak	1 401	1 475	1 496	-	-
Procent av potentiell BNP	28,0	28,4	27,8	-	-
Budgeteringsmarginal	93	153	162	-	-
Procent av takbegränsade utgifter	7,1	11,6	12,1	-	-
Riksdagens budgetbeslut (december 2018)					
Utgiftstak	1 351	1 388	1 430	-	-
Procent av potentiell BNP	27,0	26,8	26,6	-	-
Budgeteringsmarginal	40	46	64	-	-
Procent av takbegränsade utgifter	3,1	3,4	4,7	-	-
VP19 (april 2019)					
Utgiftstak	1 351	1 388	1 439	1 498	-
Procent av potentiell BNP	27,4	27,1	27,0	27,0	-
Budgeteringsmarginal	39	43	67	110	-
Procent av takbegränsade utgifter	3,0	3,2	4,9	8,0	-
BP20 (september 2019)					
Utgiftstak	1 351	1 392	1 443	1 502	-
Procent av potentiell BNP	27,4	27,2	27,1	27,1	-
Budgeteringsmarginal	36	40	56	93	-
Procent av takbegränsade utgifter	2,8	3,0	4,0	6,6	-
VP20 (april 2020)					
Utgiftstak	1 351	1 742	1 443	1 502	1 540
Procent av potentiell BNP	-	33,9	27,1	27,3	27,0
Budgeteringsmarginal	43	300	36	73	101
Procent av takbegränsade utgifter	3,3	20,8	2,5	5,1	7,0

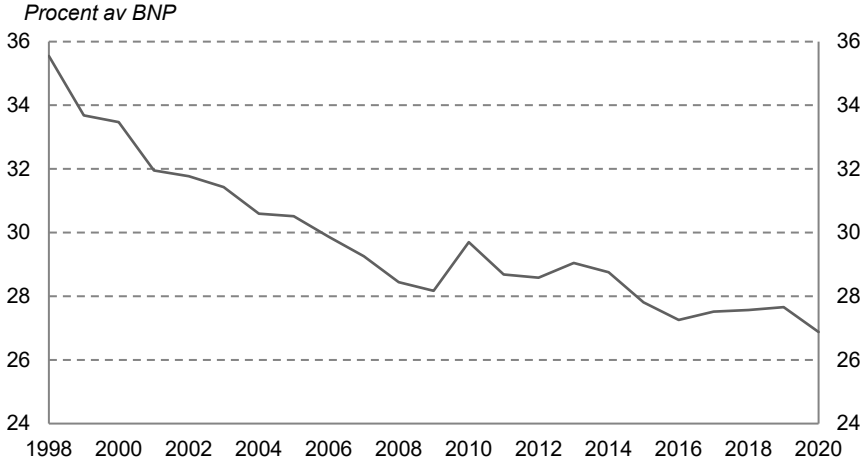
Anm : Miljarder kronor om inte annat anges
Källa: BP19, BP20, VP19, VP20 samt Finansutskottet (2018, bet 2018/19:FiU1)

Det som möjligen är regeringens princip för hur utgiftstaket sätts är att det ska vara en konstant andel av potentiell BNP. Regeringen angav denna princip 2015 men har sedan inte återkommit till den. Förslaget till utgiftstak för 2020 som lämnades i BP20 uppgick dock till samma andel av potentiell BNP som taket från 2019, vilket kan indikera att principen fortfarande tillämpas. Det är emellertid svårt att förena principen om att utgiftstaken ska vara en konstant andel av potentiell BNP med att riksdagen sänker taket med mer än en hel procentenhet av BNP utan att regeringen kommenterar det. Samtidigt kan man notera att utgiftstaket fram tills i år sänkts trendmässigt som andel av BNP ända sedan det infördes 1997 (diagram 2.2).

När de offentliga finanserna skrivs fram med s.k. oförändrad politik sker en successiv beräkningsmässig förstärkning av budgeten med ca

0,5 procent av BNP per år.[59] Budgetutrymmet som skapas automatiskt uppstår till övervägande delen på utgiftssidan. Det behöver emellertid inte innebära att det också används till åtgärder som höjer utgifterna. Hur utrymmet fördelas mellan åtgärder på inkomst- respektive utgiftssidan är en politisk fråga.

Diagram 2.2 Utgiftstaket som andel av BNP 1998–2020



Anm : Höjningen av utgiftstaket för 2020 som föreslogs i VP20 är inte beaktad i diagrammet
Källa: Konjunkturinstitutet (2020b)

Det finns etablerade riktlinjer för hur stor budgeteringsmarginalen minst bör vara utifrån vilka marginaler som bedöms nödvändiga för att hantera normal beräkningsosäkerhet. Men om utgiftstaken skulle bestämmas som lika med nivån på utgifterna vid oförändrade regler plus en osäkerhetsmarginal så skulle taket minska regelmässigt som andel av BNP. Det finns därför ett behov av att låta budgeteringsmarginalen även innefatta ett utrymme för utgiftshöjande åtgärder. Några riktlinjer för hur stort ett sådant utrymme för åtgärder bör vara finns dock inte.

Så som situationen såg ut hösten 2019, när budgetpropositionen presenterades, bedömde rådet att utgiftstaket inte var hotat och att budgeteringsmarginalerna befann sig på godtagbara nivåer. Utvecklingen under våren visar dock att situationen kan förändras snabbt och oväntat. Utskottsinitiativet om ökade resurser till kommuner och regioner, som dock inte hade något samband med virusutbrottet,

[59] För en fördjupning om den automatiska budgetförstärkningen, se Konjunkturinstitutet (2019a)

innebar ökade utgifter med ca 1,7 mdkr. Därefter har regeringen på kort tid presenterat en rad extra ändringsbudgetar och dessutom en ordinarie ändringsbudget i samband med VP20. Sammantaget beräknas dessa ändringar av budgeten för 2020 innebära en ökad belastning på de offentliga finanserna med ca 170 mdkr (tabell 3.1).

Det var uppenbart redan innan VP20 presenterades att utgiftstaket för 2020 skulle behöva höjas.[60] Det finns en etablerad praxis att utgiftstaket inte ändras annat än vid regeringsskiften, och regeringen skriver i VP20 att de samhällsekonomiska konsekvenserna av att ändra den ordningen på sikt skulle kunna bli stora. Det finns dock inga formella hinder för riksdagen att ändra utgiftstaket och i ramverksskrivelsen framgår att utgiftstaket kan behöva anpassas till nya, helt ändrade yttre förutsättningar. Regeringen hänvisar i VP20 också till 2013 års ekonomiska vårproposition där regeringen framhöll att fastställda utgiftstak i sällsynta fall skulle kunna behöva ändras för att föra en lämplig stabiliseringspolitik under förutsättning att de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet inte hotades. Regeringen menar att coronautbrottet är en yttre omständighet som motiverar att utgiftstaket höjs för 2020 så att finanspolitiken kan anpassas till de nya förutsättningarna.

Förslaget i VP20 innebär att utgiftstaket för 2020 höjs med 350 mdkr, från 1 392 till 1 742 mdkr, en höjning som motsvarar drygt 7 procent av BNP. De takbegränsade utgifterna för 2020 beräknas till 1 442 mdkr vilket ger en återstående budgeteringsmarginal på 300 mdkr, eller ca 21 procent av de takbegränsade utgifterna. Takhöjningen rymmer således alla de hittills föreslagna åtgärderna och beräknade konjunkturberoende utgiftsförändringar och lämnar därutöver ett utrymme på 300 mdkr.[61] Ökningen är således väl tilltagen för att kunna rymma mycket omfattande ytterligare åtgärder och finanspolitiska stimulanser.

Osäkerheten kring coronakrisens fortsatta utveckling och effekter är mycket stor och det går inte idag att ha en klar uppfattning om hur mycket av utgiftsutrymmet som kan komma att behöva tas i anspråk. Detsamma kan sägas avseende 2021 och 2022 och för dessa år föreslår regeringen för närvarande inte några förändringar av utgiftstaken. Det

[60] Finansministern aviserade även vid en pressträff att utgiftstaket för 2020 skulle behöva höjas och att regeringen avsåg återkomma till det i vårpropositionen

[61] Den 14 april presenterade regeringen även ett förslag om generösare regler för stöd vid korttidsarbete Den åtgärden ingår inte i beräkningarna i VP20

beror dock inte på att tidigare fastställda utgiftstak bedöms tillräckliga utan på att regeringen vill avvakta utvecklingen till hösten för att då kunna göra en bättre bedömning av utgiftsbehoven de kommande åren.

Regeringen bedömer att åtgärderna med anledning av virusutbrottet till helt övervägande delen är tillfälliga. Huvuddelen av de ökade utgifterna beräknas falla bort efter 2020. Hur mycket utgiftstaken för 2021 och 2022 kan komma att behöva höjas är i dagsläget ytterst svårbedömt och det finns heller ingen anledning för regeringen att redan under våren binda sig för en viss nivå på utgiftstaken för de kommande åren. Eventuella förslag till ändrade utgiftstak kan läggas i BP21.

Enligt rådets mening är det uppenbart att coronapandemin drastiskt har ändrat förutsättningarna för finanspolitiken, och att utgiftstak som fastställdes under mer normala omständigheter inte nu ska behöva utgöra något hinder för regeringen. Den föreslagna höjningen av utgiftstaket för 2020 är mycket stor men måste ses i ljuset av dels att behovet av fler åtgärder är ytterst svårbedömt, dels att regeringen sannolikt vill undvika att göra fler ändringar av utgiftstaket. Vår bedömning är att höjningen av utgiftstaket är befogad och att det finanspolitiska ramverket inte lägger några hinder i vägen för en sådan höjning.

2.5 Budgetprocessen

Den 13 februari 2020 tog finansutskottet ett s.k. utskottsinitiativ till en extra ändringsbudget som anvisade 2,5 mdkr i tillskott till kommuner och regioner.[62] Tillskottet finansierades huvudsakligen genom att förslag om s.k. ingångsavdrag och utvecklingstid, som aviserats i BP20 och var avsedda att lämnas till riksdagen senare under våren, togs tillbaka.[63] Oppositionspartierna M, KD, SD och V ställde sig bakom initiativet som därmed fick stöd av en majoritet i riksdagen.

Riksdagens budgetprocess är utformad för att budgeten i så hög grad som möjligt ska behandlas som en helhet och underlättar därmed en sammanhållen ekonomisk politik. Processen vilar på både regler och praxis, och den politiska uppslutningen kring processen är i

[62] Finansutskottets betänkande 2019/20:FiU49

[63] Förslagen hade aviserats i BP20 och propositionerna skulle läggas under våren Budgeteffekterna av de aviserade förslagen ingick i beräkningarna i BP20 Tekniskt sett tog riksdagen därför inte tillbaka förslagen utan gjorde bara en ändring i inkomstberäkningen

huvudsak god. De senaste förändringarna, där överskottsmålet sänktes och skuldankaret tillkom, genomfördes också efter en parlamentarisk utredning och med brett stöd i riksdagen. Inte desto mindre finns det olika uppfattningar om hur budgetprocessen bör tillämpas. Reglerna för budgeten innebär en avvägning mellan riksdagsmajoritetens rätt att bestämma, och önskemålet om en samlad process där budgetalternativen ställs mot varandra som helheter och som underlättar för minoritetsregeringar att kunna regera även i svåra parlamentariska situationer. Var gränsen bör gå i denna avvägning har utretts vid flera tillfällen. Den parlamentariskt sammansatta Budgetprocessutredningen[64] lyckades inte komma överens i alla delar. Frågor om budgetprocessen utreddes igen under 2017 och utredningen föreslog vissa förändringar av utskottets rätt att ta initiativ i budgetfrågor.[65] Utredningen var dock inte överens denna gång heller och förslagen genomfördes inte.

Ett annat initiativ togs av finansutskottet hösten 2013 och innebar att en del av det då nyligen fattade rambeslutet inte skulle genomföras. Rambeslutet innehöll en höjning av brytpunkten för statlig skatt men initiativet stoppade höjningen.[66] Beslutet föregicks av en intensiv debatt om hur riksdagsordningens (RO) regler om rambeslutet,[67] som säger att inkomstberäkningen och utgiftsramarna ska fastställas genom ett enda beslut, skulle tolkas.[68] Frågan avgjordes slutligen av konstitutionsutskottet (KU) som slog fast att finansutskottets initiativ inte stod i strid med RO. KU motiverade i huvudsak sitt ställningstagande med två argument, dels att det inte fanns något uttryckligt förbud i RO mot att inkomsterna i budgeten avviker från dem som fastställts i rambeslutet, dels att förslaget innebar en förstärkning av de offentliga finanserna och därför var i linje med intentionerna om en stram budgetprocess. De dåvarande regeringspartierna, M, KD, C och L, reserverade sig mot KU:s ställningstagande som de ansåg innebar att det nu var möjligt att efter rambeslutet ändra i budgeten oavsett om detta leder till försvagningar eller förstärkningar av de offentliga finanserna, eftersom RO inte gör någon sådan åtskillnad.[69] Rådet

[64] SOU 2013:73
[65] SOU 2017:78
[66] Finansutskottets betänkande 2013/14:FiU16
[67] Riksdagsordningen, 11 kapitel 18§
[68] Talmannens rättsutredning bedömde att initiativet stred mot RO Samma bedömning gjorde Fredrik Sterzel vid en offentlig utfrågning den 28 november 2013
[69] Bet 2013/14:KU32, regeringspartiernas gemensamma reservation

kommenterade denna utbrytning ur rambeslutet i 2014 års rapport och uttryckte oro över att budgetprocessen hade försvagats och att förutsättningarna för minoritetsregeringar att få sina budgetförslag genom riksdagen hade försämrats.[70]

Det finns både likheter och skillnader mellan finansutskottets initiativ hösten 2013 och våren 2020. Hösten 2013 handlade initiativet om att reversera en del av rambeslutet för det närmast kommande året, och sakfrågan avsåg en skattefråga. Det rådde delade meningar om huruvida ändringen av rambeslutet stod i strid med riksdagsordningens regler eller inte. Våren 2020 gällde utskottsinitiativet i stället en ändring av en budget under innevarande år, och ändringen avsåg både inkomster och utgifter. Initiativet ifrågasattes inte på rent formella grunder, men sedan den s.k. självständiga initiativrätten infördes för alla utskott (1971), har KU upprepade gånger framhållit att initiativrätten ska utövas varsamt och att politisk enighet ska eftersträvas.[71]

De båda initiativen skiljde sig alltså i tekniska avseenden, men den underliggande problematiken – hur ambitionen att ha en ordnad och sammanhållen budgetprocess bör vägas mot en riksdagsmajoritets möjligheter att fatta budgetpåverkande beslut – var i allt väsentligt densamma.

De båda utskottsinitiativen visar olika möjligheter att ändra det samlade budgetbeslutet utan att uttryckligen bryta mot några formella bestämmelser. När riksdagen hösten 2013 reverserade en del av rambeslutet frångicks dock i praktiken principen om en samlad budgetbehandling. Våren 2020 var första gången som riksdagen tog initiativ till att ändra en budget under innevarande år. Detta innebar också att principen att hålla samman budgetbehandlingen fick ge vika.

Ett argument som har använts som stöd för initiativen både 2013 och 2020 är att åtgärderna inte försvagar budgeten. Ändringen av budgetbeslutet hösten 2013 innebar ökade skatteintäkter och ändringen 2020 påverkade inte saldot. Därmed, hävdar initiativtagarna, var ändringarna i linje med intentionerna bakom budgetprocessen, nämligen att den ska vara stram.

Rådet anser att om riksdagen ändrar tidigare fattade budgetbeslut är det visserligen bättre att ändringarna är finansierade än att de inte är det, men att det vore olyckligt med en praxis som innebär att riksdagen

[70] Svensk Finanspolitik 2014, kapitel 6
[71] Bet 2013/14:KU32

fritt kan ändra budgeten så länge de offentliga finanserna inte försvagas.

Budgetprocessen är utformad för att budgeten ska ses som en helhet och processen underlättar för minoritetsregeringar att kunna genomföra sin ekonomiska politik. Budgeten kan förvisso behöva ändras under löpande år och det sker normalt genom att regeringen lägger en ändringsbudget i anslutning till antingen vårpropositionen eller budgetpropositionen.[72] Ändringar av budgeten därutöver riskerar emellertid att skada möjligheterna att föra en sammanhållen och konsekvent ekonomisk politik även om ändringarna är saldoneutrala. Ledstjärnan bör hellre vara att rambeslutet i största möjliga utsträckning respekteras under hela processen, dvs. såväl före budgetårets början som under det löpande året.

I 2014 års rapport uttryckte vi oro för att budgetprocessen hade försvagats. Utskottsinitiativet våren 2020 innebär enligt vår bedömning ytterligare en försvagning av processen.

2.6 Bedömningar och rekommendationer

Med utgångspunkt från budgetpropositionen för 2020 bedömer rådet att det inte förelåg någon tydlig avvikelse från överskottsmålet vid den tidpunkt då budgeten beslutades och att finanspolitiken var i linje med överskottsmålet.

Coronapandemin under våren 2020 har inneburit en dramatisk ekonomisk nedgång. Kombinationen av omfattande åtgärder och en kraftig nedgång i ekonomin innebär att de offentliga finanserna försvagas betydligt. Detta kommer att leda till en tydlig avvikelse från överskottsmålet men innebär inte något brott mot ramverket. Avvikelsen är enligt rådets bedömning välmotiverad och ryms inom den flexibilitet som ramverket medger. Ramverket syftar både till att skapa uthållighet i de offentliga finanserna och att bygga en finansiell buffert för djupa konjunkturnedgångar och oförutsedda kriser. Den bufferten kan och bör nu användas.

Med tanke på krisförloppets snabbhet och oförutsägbarhet är det enligt rådets mening fortfarande för tidigt att ha en klar uppfattning om hur djupa spår coronakrisen kommer att lämna i de offentliga

[72] Regeringen får lämna ändringsbudgetar även vid andra tillfällen om det finns särskilda skäl (Budgetlagen 9 kap 6§) Under normala förhållanden utnyttjas den möjligheten sällan men våren 2020 lämnades en rad ändringsbudgetar

finanserna. Det är därför inte heller rimligt att begära att regeringen redan nu ska redovisa en plan med åtgärder för hur man avser att återgå till överskottsmålet. På längre sikt är det emellertid viktigt att regeringen återgår till överskottsmålet. Behoven av finanspolitisk disciplin, långsiktig hållbarhet och en tillräckligt stor buffert kommer att vara lika stora när coronakrisen är över.

Rådet konstaterar att överskottsmålet har underskridits under lång tid och vi anser att det är angeläget att finanspolitiken utformas så att den inte systematiskt leder till ett för lågt finansiellt sparande i förhållande till överskottsmålet.

Under hösten 2019 fanns ingen anledning att tro att utgiftstaket skulle vara hotat eller att budgeteringsmarginalen för 2020 inte skulle vara tillräcklig. Coronapandemin ändrade dock snabbt förutsättningarna. Regeringen föreslog i VP20 att utgiftstaket för 2020 skulle höjas med 350 mdkr och höll öppet för att återkomma i höstens BP med ev. justeringar av utgiftstaken för 2021 och 2022. Höjningen är mycket stor men måste ses i ljuset av den exceptionella ekonomiska nedgången och att det kan bli nödvändigt med fler åtgärder mot krisen. Rådet bedömer att höjningen av utgiftstaket som föreslogs i VP20 var befogad och att ramverket inte lägger några hinder i vägen för regeringens åtgärder.

Regeringen räknade i VP20 med att den offentliga bruttoskulden skulle nå 39,9 procent av BNP år 2020 och därefter minska, dvs. att skulden inte skulle hamna utanför toleransintervallet på 30–40 procent av BNP. I sin konjunkturbedömning den 29 april räknade KI med en bruttoskuld på ca 45 procent av BNP 2020. Rådet bedömer att bruttoskulden kommer att hamna utanför toleransintervallet för skuldankaret.

Under hösten och i början av våren fördes en diskussion om huruvida överskottsmålet borde sänkas till ett balansmål. Överskottsmålet sänktes 2019 från 1 till 1/3 procent av BNP och ett system för att se över målet vart åttonde år infördes. Rådet ser inga starka skäl för att ändra denna ordning.

Den politiska uppslutningen kring budgetprocessen är god, men det finns tendenser till att stödet för processen håller på att försvagas. Utskottsinitiativet under våren 2020 innebar ett avsteg från praxis för riksdagens budgetbehandling och bidrog enligt rådets bedömning till att försvaga budgetprocessen.

3 Stabiliseringspolitik – finanspolitikens möjligheter och begränsningar

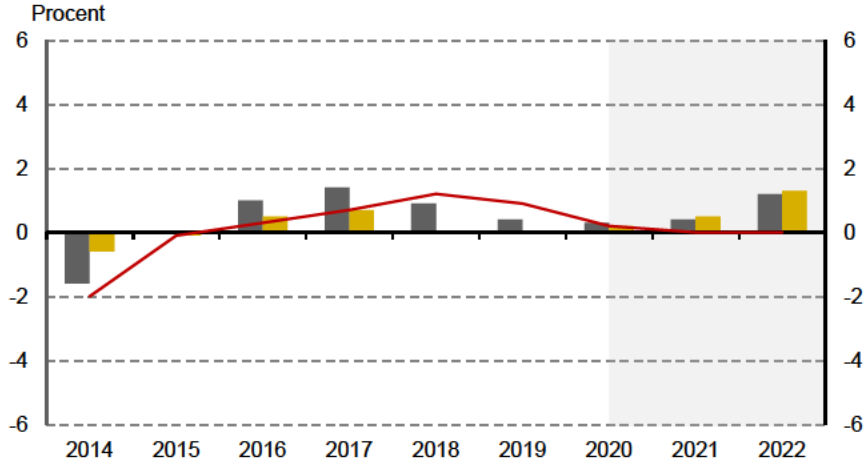
I detta kapitel diskuterar vi hur finanspolitikens inriktning förhåller sig till konjunkturutvecklingen. Vi har redan konstaterat att de negativa ekonomiska effekterna av coronapandemin mycket snabbt har slagit igenom och att den ekonomiska aktiviteten minskat drastiskt i flertalet länder. I kapitel 2 gjorde vi bedömningen att det finns en tydlig avvikelse från överskottsmålet, men att den är välmotiverad och inte står i konflikt med det finanspolitiska ramverket. Våren 2020 är det utomordentligt svårt att göra en konjunkturprognos för det innevarande och kommande året. Vi gör därför inte någon vanlig bedömning av hur finanspolitikens inriktning förhåller sig till konjunkturutvecklingen. I stället diskuterar vi om de åtgärder som regeringen hitintills vidtagit är adekvata samt tillräckligt snabba och omfattande för att hantera de ekonomiska problem krisen ger upphov till (avsnitt 3.2). Vi diskuterar även åtgärder som regeringen i ett senare skede kommer att behöva genomföra för att stimulera efterfrågan i ekonomin. Analysen tar bland annat sin utgångspunkt i erfarenheterna från finanskrisen 2008–2009 (avsnitt 3.3). Men vi inleder med att analysera hur den finanspolitik som regeringen föreslog i BP20 förhöll sig till konjunkturläget så som det såg ut hösten 2019 (avsnitt 3.1).

3.1 Finanspolitiken i BP20

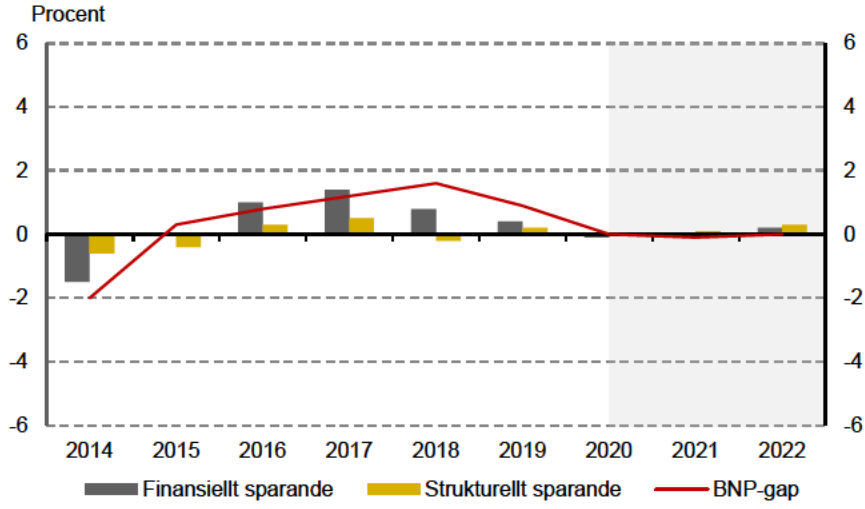
Den svenska ekonomin var under hösten 2019 inne i en tydlig avmattningsfas. Flertalet prognosbedömare förväntade sig en balanserad konjunkturutveckling under 2020. Internationella handelskonflikter och oklarheten kring brexit tyngde den globala ekonomin, vilket drabbade den svenska exporten. Sysselsättningstillväxten avtog 2019 och arbetslösheten steg något. Diagram 3.1 visar hur det finansiella sparandet och BNP-gapet utvecklas över tiden enligt BP20 samt enligt KI i oktober 2019.

Diagram 3.1 Finansiellt och strukturellt sparande samt BNP-gap 2013–2022 beräknat hösten 2019

a) Budgetpropositionen för 2020



b) Konjunkturinstitutet oktober 2019



Källa: BP20, volym 1, bilaga 2, tabell 14, s 13 och Konjunkturinstitutet (2019a)

Regeringen gjorde i BP20 bedömningen att finanspolitiken låg i linje med överskottsmålet och menade att politiken i allt väsentligt var neutral 2019 och 2020. Enligt regeringen var finanspolitiken i BP20 – givet konjunkturläget – väl avvägd.[73] Rådet delar regeringens bedömning.

3.2 Coronapandemin och den ekonomiska politiken

Coronapandemin har medfört kraftiga fall i den ekonomiska aktiviteten världen över. Till detta kommer en betydande ekonomisk osäkerhet framkallad av pandemin, men även osäkerhet om de politiska beslut som kommer att fattas. Sammantaget har detta resulterat i att världsekonomin på en och samma gång drabbats av både en utbuds- och efterfrågechock. Till skillnad från finanskrisen 2008–2009 har krisen inte orsakats av några fundamentala obalanser i världsekonomin. Men det går ändå inte att utesluta att en utdragen kris kan komma att förstärka och utlösa redan existerande obalanser, som t.ex. kan finnas i den internationella finansmarknaden. Traditionell stabiliseringspolitik har oftast handlat om att hantera en typ av chock åt gången.[74] Detta gäller inte för coronakrisen. Det den svenska och andra regeringar nu ställts inför är en unik och utomordentligt svår uppgift.

Stabiliseringspolitikens övergripande mål är att upprätthålla ett högt och jämnt resursutnyttjande i ekonomin. Stabiliseringspolitiken har i dag inte några operativa realekonomiska målvariabler såsom arbetslöshet, tillväxt eller resursutnyttjande.[75] Grundtanken i ramverket är att en ekonomisk politik inriktad på mål för offentligt sparande och för inflationen har förutsättningar att vinna trovärdighet och på sikt leda till en stabil realekonomisk utveckling.

Vi har i två tidigare rapporter redogjort för vår principiella syn på finanspolitikens stabiliseringspolitiska roll.[76] I korthet menar vi att penningpolitiken vid normala konjunktursvängningar ska hantera den stabiliseringspolitiska uppgiften, understödd av finanspolitikens automatiska stabilisatorer. Penningpolitiken kan emellertid undantagsvis

[73] BP20, s 29
[74] Oljekrisen i början av 1970-talet är ett undantag
[75] I Riksbankskommitténs slutbetänkande föreslås att Riksbanken, utan att åsidosätta prisstabilitetsmålet, ska ta real hänsyn vid utformningen av penningpolitiken, se kap 16, SOU 2019:46 En ny riksbankslag
[76] Svensk finanspolitik 2017 avsnitt 4 3 och Svensk finanspolitik 2018, kapitel 3

behöva aktivt stöd från finanspolitiken. I lägen där penningpolitiken inte räcker till för att stoppa ett fallande resursutnyttjande har finanspolitiken – utöver det bidrag som penningpolitiken ger – huvudansvaret för att stabilisera konjunkturutvecklingen. Finanspolitikens roll i en sådan situation är att stimulera efterfrågan och på så sätt stabilisera realekonomin. Dess roll är inte att hjälpa Riksbanken att uppnå inflationsmålet, även om detta kan vara en bieffekt av en expansiv finanspolitik.

För att hantera den aktuella krisen måste stödåtgärder anpassas och inriktas på de specifika ekonomiska problem som pandemin ger upphov till. Tidpunkten för när åtgärderna sätts in och hur regeringen och myndigheterna kommunicerar sina beslut är avgörande för krisförloppets utveckling.

3.2.1 Åtgärder våren 2020

Med början i mars 2020 vidtog regeringen, Riksbanken, Finansinspektionen och Riksgäldskontoret snabbt och koordinerat en rad temporära åtgärder (tabell 3.1 och 3.2). Åtgärderna kan inte beskrivas som stimulansåtgärder i traditionell stabiliseringspolitiska mening, utan syftar till att *skydda* företag och arbetstagare mot de ekonomiska konsekvenser som pandemin ger upphov till. Avsikten med dessa krisåtgärder är att företagen, utan att behöva avskeda sin arbetskraft, ska överleva en period om några månader med mycket svag efterfrågan och leveransstörningar samtidigt som man begränsar arbetstagarnas inkomstbortfall och försöker förhindra att arbetslösheten stiger. Förhoppningen är att åtgärderna ska möjliggöra en snabb återhämtning i den ekonomiska aktiviteten när coronarelaterade restriktioner avvecklas och efterfrågan återvänder. Med åtgärderna hoppas regering och myndigheter även att kunna minska risken för att fallet i realekonomisk aktivitet ska sprida sig till finanssektorn och orsaka en finansiell kollaps av det slag som utlöste finanskrisen 2008–2009.

Av tabell 3.1 framgår att nettoeffekten av åtgärderna tillsammans med tidigare fattade beslut innebär en försvagning av de offentliga finanserna med ca 170 mdkr, eller 3,4 procent av BNP. Finanskrisen 2008–2009 kan här tjäna som referenspunkt: inledningsvis vidtogs då åtgärder som belastade budgeten med ca 40 mdkr, vilket motsvarade

1,3 procent av BNP.[77] Regeringens politik under finanskrisen diskuteras vidare i avsnitt 3.3.

Tabell 3.1 Regeringens åtgärder med anledning av coronakrisen

Regeringens åtgärder	mdkr
Finanspolitik (budgetpåverkan 2020)	
Stöd för korttidsarbete[1]	49
Stöd till företag baserat på minskad omsättning	39
Tillfälligt sänkta socialavgifter	33
Höjt generellt statsbidrag till kommunsektorn	15
Sjuklöneansvaret flyttas till staten[2]	7
Förstärkt arbetslöshetsförsäkring	5
Ersättning för hyreskostnader	5
Riktade medel till hälso- och sjukvården och omsorgen	3
Utökat uppdrag för Almi	3
Sjukpenning i stället för karensdag, slopat läkarintyg dag åtta och smittbärarpenning	3
Fler utbildningsplatser och slopad gräns för inkomst under studier	3
Utökade arbetsmarknadsprogram	3
Stöd till kultur, lokal journalistik och idrott	1
Ökad testning för covid-19	1
Övriga åtgärder	1
Summa	**170**
Likviditetsförstärkning (maxbelopp)	
Uppskjuten skatt[4]	322
Ändring av regler för periodiseringsfond	13
Summa	**335**
Garantier (maxbelopp)	
Utökade uppdrag för Exportkreditnämnden och Svensk exportkredit	125
Statlig lånegaranti (statens företagsakut)	100
Statlig lånegaranti till flygbolagen	5
Summa	**230**

Anm : Beloppen i tabellen stämmer överens med regeringens redovisning den 30 april 2020 Beloppen för kostnaderna, likviditetstillskotten och garantierna som redovisas beror i många fall på i vilken utsträckning olika åtgärder utnyttjas och i andra fall på hur länge olika åtgärder fortgår Beloppen som redovisas i tabellen avser 2020 [1]Regeringen ändrade den 14 april reglerna för korttidsstödet för att ge möjlighet att även minska arbetstiden för anställda med 80 procent, under maj, juni och juli 2020 [2]Gäller under april och maj månad [3]Åtgärden har även en negativ effekt på skatteintäkterna för 2019 på -9 mdkr [4]Åtgärden gav företag anstånd med betalning av arbetsgivaravgifter, preliminärskatt på lön och mervärdesskatt som redovisas månadsvis eller kvartalsvis (regeringen ändrade senare till att även mervärdesskatt som betalas in årsvis innefattas) Anståndet gäller skatt för tre månader och ges i ett års tid Beloppen avser således inte offentligfinansiella kostnader utan förskjutningar från 2020 till 2021
Källa: VP20, tabell 3 1, s 12 samt uppdateringar från Finansdepartementet

I hur stor omfattning krisåtgärderna kommer att belasta de offentliga finanserna är i dagsläget oklart. Det hänger delvis samman med i vilken grad olika stöd i slutändan kommer att utnyttjas. Det är dessutom oklart om åtgärderna är tillräckligt omfattande för att rädda jobb och

[77] Prop 2008/09:97

företag. Företrädare för regeringen och Riksbanken har förklarat att man är beredd att vidta ytterligare åtgärder om det skulle visa sig finnas behov av detta.

Tabell 3.2 Riksbankens och Finansinspektionens åtgärder med anledning av coronakrisen

Riksbankens och Finansinspektionens åtgärder	mdkr
Utlåning (maxbelopp)	
Sveriges riksbank	
Lån till bankerna för att säkerställa kreditförsörjningen	500
Lån i amerikanska dollar till svenska banker mot säkerheter	ca 600
Finansinspektionen	
Lägre kontracyklisk kapita buffert, totalt 25 mdkr[1]	900
Summa	**2 000**
Tillgångsköp (maxbelopp)	
Sveriges riksbank	
Köp av värdepapper, innefattar stats-, kommun, bostadsobligationer och företagspapper	300
Summa	**300**
Andra åtgärder	
Sveriges riksbank	
Sänkt ränta på lån över natten till bankerna från 0,75 till 0,20 procentenheter över reporäntan	
Lån till bankerna, obegränsat mot säkerhet med tre månaders löptid till en ränta på 0,20 procentenheter över reporäntan	
Ökad flexibilitet för bankernas säkerheter	
Utökad penningpolitisk motpartskrets	
Finansinspektionen	
Rätt för bankerna att göra undantag från amorteringskrav för alla bolånetagare	

Anm : Tabellen innehåller åtgärder fram till den 30 april [1]Finansinspektionen uppskattade att en minskad kapitalbuffert ger bankerna möjlighet att låna ut ytterligare 900 mdkr
Källa: Kommunikation och beslut från Riksbanken och Finansinspektionen

Att tillfälligt sänka socialavgifterna, ta över sjuklöneansvaret och slopa karensdagen är exempel på adekvata, snabbt genomförda och omfattande åtgärder som innebär ett påtagligt stöd för företag och individer i den fas av krisförloppet som svensk ekonomi befinner sig våren 2020. Även Riksbankens olika likviditetsförstärkande och marknadsvårdande åtgärder, Finansinspektionens anpassning av den kontracykliska kapitalbufferten och möjliggörande av undantag från amorteringskravet är snabbt implementerade och adekvata åtgärder.

Det finns dock adekvata åtgärder vars utformning skapar en osäkerhet av ett slag som riskerar att motverka deras syfte. Ett exempel är subventionen för fasta hyreskostnader i utsatta branscher. För att stödet ska komma ifråga måste först fastighetsägaren och hyresgästen komma överens om en hyresnedsättning. Först därefter ska fastighetsägaren kunna ansöka om bidraget.[78] Den osäkerhet som nu råder om huruvida en verksamhet omfattas av rätten till stöd tycks göra att många fastighetsägare tvekar, eftersom de inte vill riskera att behöva stå för hela förlusten av en hyressänkning. Under tiden tvingas företagen som hyr lokalerna betala den ordinarie hyran. Det senare beslutade omställningsstödet täcker delvis fasta kostnader som hyreskostnader, där eventuell tidigare ersättning för hyreskostnader ska dras av från detta stöd. De problem som det tidigare hyresstödet medförde kan därmed till viss del vara avhjälpta.

Fördjupning 3.1 Gemensamt åtgärdspaket i Europeiska unionen

Den 9 april enades finansministrar i eurogruppen om gemensamma stimulansåtgärder för att mildra de ekonomiska effekterna av coronapandemin. Överenskommelsen innebar åtgärder för ungefär 5 800 mdkr, nästan 3 procent av EU:s samlade BNP.

Insatserna har tre olika inriktningar, först avsätts ungefär 1 000 mdkr, tillgängliga för alla länder i EU att låna från unionen, för att stödja ländernas ökade kostnader för permitteringar och arbetslöshet. Ytterligare ca 2 000 mdkr riktas mot små och medelstora företag inom EU i form av lån via Europeiska Investeringsbanken. Till slut så kan varje euroland genom europeiska stabiliseringsmekanismen låna upp till 2 procent av dess BNP, så länge pengarna används för att finansiera kostnader relaterade till sjukvård. Lånen till de samlade medlemsstaterna får som mest uppgå till ca 2 400 mdkr. Åtgärdspaketet godkändes av ministerrådet den 23 april då EU-kommissionen samtidigt fick i uppdrag att börja sätta in åtgärderna innan den 1 juni. Flexibiliteten i användningen av strukturfondsmedel från EU-budgeten har ökat för att tillgängliga medel ska kunna användas för rörelsekapital till företag, hälsorelaterade utgifter samt kostnader för korttidsarbete. Krisinstrumentet på EU-budgeten har aktiverats för att täcka akuta hälsorelaterade utgifter.

[78] https://www regeringen se/artiklar/2020/03/stod-for-sankta-hyror-i-utsatta-branscher/

3.2.2 Finanspolitiken i förhållande till konjunkturutvecklingen

De krisåtgärder som regering och riksdag enats om innebär en påtaglig försvagning av de offentliga finanserna under 2020. Vi menar att omfattningen av dessa åtgärder inte står i konflikt med det finanspolitiska ramverket. Sedan BP20 har riksdagen beslutat om åtgärder till följd av förslag och aviseringar från regeringen i sex propositioner.[79] I tabell 3.3 nedan redovisas de samlade budgeteffekterna på den offentliga sektorns finansiella sparande av alla förslag och aviseringar i dessa propositioner (beslut och aviseringar efter VP20 inkluderas inte i tabellen). Eftersom det rör sig om ändringsbudgetar är de ekonomiska konsekvenserna av förslagen i hög utsträckning begränsade till 2020. Budgeteffekterna i tabell 3.3 har beräknats i förhållande till föregående år och visar om krisåtgärderna medför att de offentliga finanserna försvagas eller förstärks i förhållande till föregående år.

Tabell 3.3 Samlade budgeteffekter av åtgärder fram till och med VP20 i förhållande till föregående år, mdkr

	2019	2020	2021	2022	2023
Summa utgiftsförändringar	16,3	87,7	-47,7	-4,0	-3,6
Summa inkomstförändringar, netto	-27,1	-26,6	20,9	5,4	0,0
Nettoeffekten av utgifts- och inkomstförändringar på den offentliga sektorns finansiella sparande	**-43,3**	**-114,3**	**68,7**	**9,4**	**3,6**
Procent av BNP	-0,9	-2,3	1,3	0,2	0,1

Anm : Tabellen visar budgeteffekter på den offentliga sektorns finansiella sparande i förhållande till föregående år av tidigare beslutade och aviserade samt i VP20 föreslagna och aviserade reformer och finansiering av dessa Miljarder kronor om inte annat anges Den samlade budgeteffekten av krisåtgärderna är nu högre än vad som redovisades i VP20 Under andra halvan av april utökades den beräknade kostnaden för stöd vid korttidsarbete (ca 30 mdkr) och det tillkom ett stöd till företag baserat på minskad omsättning (39 mdkr)
Källa: VP20, tabell 9 6, s 99

De beräknande effekterna på de offentliga finanserna som redovisas i tabell 3.3 är sannolikt underskattade. Dagen innan VP20 överlämnades till riksdagen kom regeringen överens med Centerpartiet och Liberalerna om att utöka stödet vid korttidsarbete så att arbetstiden kan

[79] Extra ändringsbudget för 2020 Åtgärder med anledning av coronaviruset (prop 2019/20:132, bet 2019/20:FiU51), Extra ändringsbudget för 2020 Kreditgarantier till flygföretag med anledning av coronaviruset (prop 2019/20:136, bet 2019/20: FiU52), Vårändringsbudget för 2020 (prop 2019/20:99), Extra ändringsbudget för 2020 Kreditgarantier för lån till företag (prop 2019/20:142, bet 2019/20: FiU54), Extra ändringsbudget för 2020 Ytterligare åtgärder med anledning av coronaviruset (prop 2019/20:146, bet 2019/20: FiU56), samt Extra ändringsbudget för 2020 Ytterligare åtgärder på skatteområdet med anledning av coronaviruset (prop 2019/20:151, bet 2019/20: FiU55)

minskas upp till 80 procent. I VP20 beräknades kostnaden för det ursprungliga förslaget till ca 20 mdkr. I det nya utökade förslaget beräknades kostnaderna uppgå till 50 mdkr. Regeringen beräknade också kostnaden för om förslaget skulle omfatta 700 000 personer i genomsnitt varje månad. Det skulle i så fall innebära en försvagning av de offentliga finanserna med ca 127 mdkr.[80] Det finns alltså betydande osäkerhet om hur stor belastningen blir på de offentliga finanserna i slutändan.

Regeringen förväntar sig att de offentliga finanserna försvagas kraftigt i år, både till följd av konjunkturnedgången och av de åtgärder som genomförs. Det strukturella sparandet, som är justerat för konjunkturella variationer och vissa engångseffekter, beräknas för att visa den underliggande nivån på det finansiella sparandet. Eftersom regeringen gör bedömningen att konjunkturnedgången är tillfällig blir effekten på det strukturella sparandet mindre än på det finansiella sparandet. Regeringen gör bedömningen att det strukturella sparandet kommer att uppvisa ett underskott 2020 men inte åren därefter. I tabell 3.4 redovisas regeringens bedömning i VP20 av hur mycket av försvagningen som beror på den vikande konjunkturen respektive krisåtgärderna.

Tabell 3.4 Offentligt finansiellt sparande 2020–2023 enligt VP20, procent av potentiell BNP

Rad		2020	2021	2022	2023
1	Finansiellt sparande[1]	**-3,8**	**-1,4**	**0,1**	**1,5**
	Justering av finansiellt sparande med hänsyn till:				
2	BNP-gap[2]	-2,6	-1,7	-0,9	-0,2
3	Arbetslöshetsgap	-0,3	-0,2	-0,2	0,0
4	Skattebasernas sammansättning	0,0	-0,1	-0,1	0,0
5	Engångseffekter	0,0	0,0	0,0	0,0
6	Strukturellt sparande	**-0,9**	**0,6**	**1,2**	**1,7**
7	BNP-gap[2]	-5,2	-3,6	-1,9	-0,4

Anm : Procent av potentiell BNP, om annat inte anges Utfall för det finansiella sparandet 2017–2019, prognos/kalkyl för 2020–2023 [1]Procent av BNP [2]BNP-gapet är skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP Den samlade budgeteffekten av krisåtgärderna är nu högre än vad som redovisades i VP20 Under andra halvan av april utökades stödet vid korttidsarbete och det tillkom ett stöd till företag baserat på minskad omsättning
Källa: VP20, tabell 9 2, s 95

[80] Finansministern vid presskonferens den 14 april

Skillnaden mellan det finansiella sparandet och det strukturella sparandet utgörs av nettoeffekten av de automatiska stabilisatorerna (andra och tredje raden i tabell 3.4) och skattebasernas sammansättning samt engångseffekter (om raderna två till fem i tabell 3.4 subtraheras från rad ett erhålls rad sex). Inkomster och utgifter som beror på konjunkturläget utvecklas starkare respektive svagare jämfört med föregående år i takt med förändringen av resursutnyttjandet. Denna effekt på det finansiella sparandet dras bort vid beräkningen av det strukturella sparandet. År 2020 och 2021 förväntas resursutnyttjandet i ekonomin vara svagt (sjunde raden) och de automatiska stabilisatorerna försämrar därmed kraftigt det finansiella sparandet(första raden).

Regeringens antaganden om hur mycket ekonomin krymper i år och hur hög arbetslösheten blir är avgörande för bedömningen av de offentliga finansernas utveckling. Skulle ekonomin krympa med mer än vad regeringen antar, blir försvagningen av de offentliga finanserna större. Regeringen antar vidare att det ekonomiska tillstånd som råder i april 2020 inte kommer att bestå under mer än några månader och att ekonomin därefter börjar återhämta sig.[81] Även detta är ett antagande behäftat med stor osäkerhet.

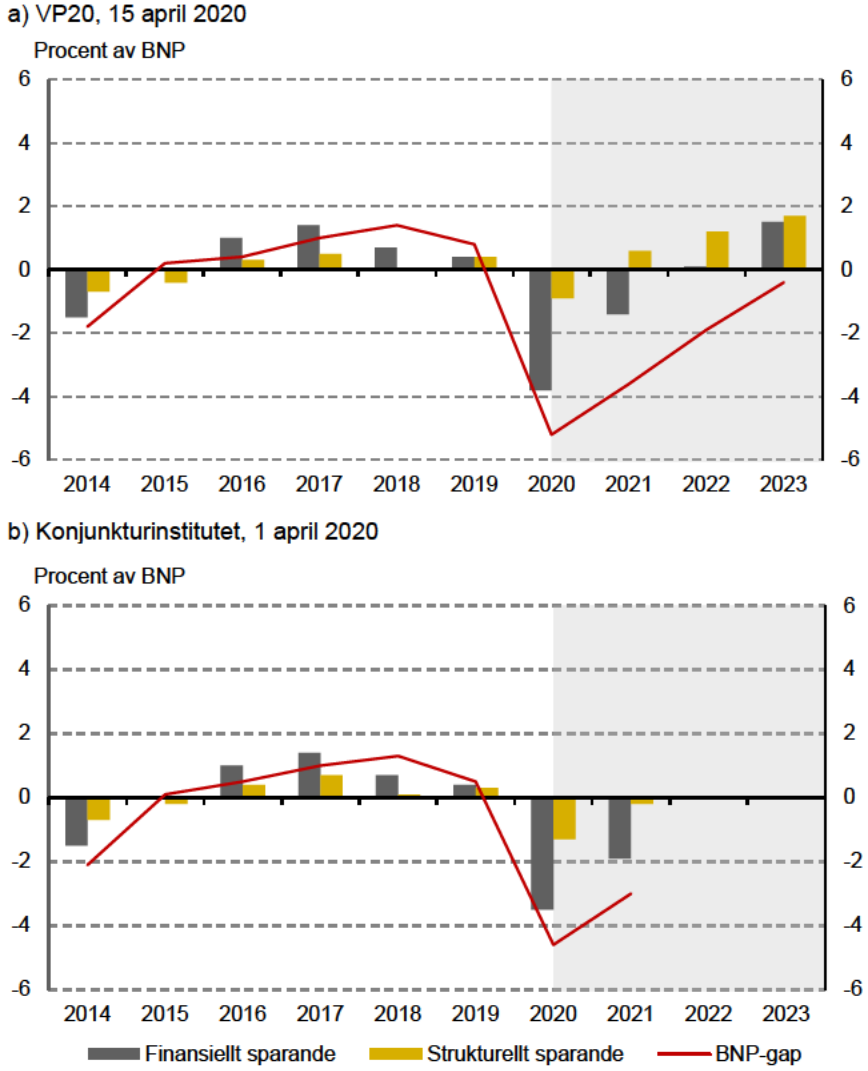
Diagram 3.2 (a) visar hur det finansiella och strukturella sparandet utvecklas enligt regeringens beräkningar i VP20 och diagram 3.2 (b) visar KI:s bedömning från 1 april 2020. Diagrammen visar vidare regeringens respektive KI:s bedömningar av resursutnyttjandet är, mätt med det s.k. BNP-gapet. En jämförelse av diagram 3.2 med diagram 3.1 ovan visar hur radikalt både regeringen och KI har förändrat synen på konjunkturutvecklingen och de offentliga finanserna sedan i höstas.

I tabell 3.4 kan vi på rad sex se hur det strukturella sparandet förändras år för år. Den årliga förändringen av det strukturella sparandet kan i sin tur fördelas på ett antal komponenter. Dessa komponenter redovisas i diagram 3.3 nedan. I diagrammet visar de svarta prickarna hur mycket det strukturella sparandet förändras mellan åren. Staplarna i diagrammet visar de olika komponenterna av förändringen i förhållande till föregående år. Den aktiva finanspolitiken i diagrammet motsvarar den sammanlagda budgeteffekten av utgifts- och inkomstreformer som redovisas på rad tre i tabell 3.3. Den aktiva finanspolitiken lämnar ett negativt bidrag till det strukturella sparandet 2020

[81] Prop 2019/20:100, s 17

men därefter ett positivt bidrag i takt med att åtgärderna för att hantera coronakrisen avslutas. Utvecklingen av det strukturella sparandet förklaras också av utvecklingen av nettointäkter från kapital samt utvecklingen av det strukturella sparandet i kommunsektorn och pensionssystemet.

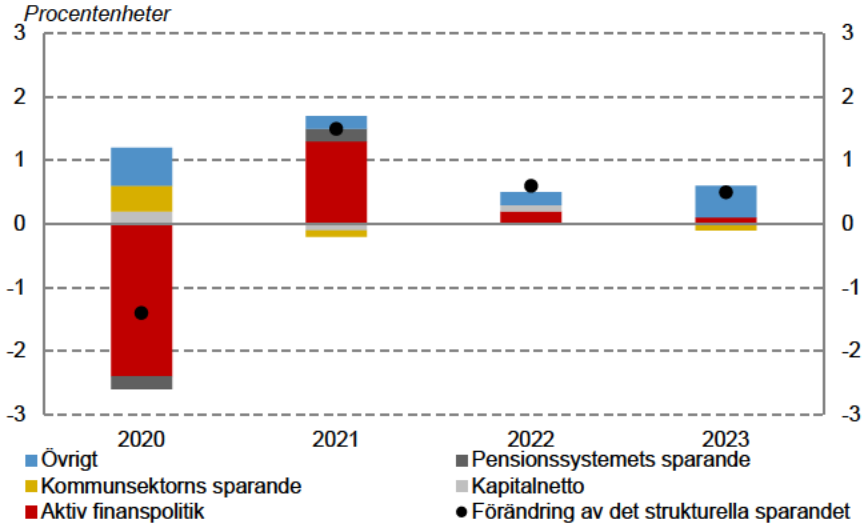
Diagram 3.2 Finansiellt och strukturellt sparande samt BNP-gap 2011–2022



Källa: VP20 och Konjunkturinstitutet (2020a)

I vanliga fall brukar Finansdepartementet, liksom OECD och andra internationella bedömare, använda den årliga förändringen i det strukturella sparandet som indikator för hur regeringens aktiva finanspolitiska åtgärder verkar stabiliseringspolitiskt.[82] Förändringen kan i normala tider ses som ett grovt mått på finanspolitikens stabiliseringspolitiska inriktning (*fiscal stance*) och inkluderar inte bara den aktiva finanspolitiken utan även flera andra faktorer, vilket framgår av diagram 3.3 nedan. Den åtstramning av finanspolitiken mellan 2020 och 2021 som illustreras i diagrammet förklaras av att större delen av krisåtgärderna upphör vid årsskiftet. Det sker inte av stabiliseringspolitiska skäl utan är en effekt av krisstödets utformning. Tolkar man förändringen i strukturellt sparande på vanligt sätt är en sådan åtstramning inte motiverad. Men i det ekonomiska läge som världsekonomin befinner sig i våren 2020 går det inte att tolka måttet på samma sätt som vid en normal konjunkturutveckling. Både uppskattningen av BNP-gapet och beräkningen av krisåtgärdernas kostnader kommer med hög sannolikhet att revideras i närtid.

Diagram 3.3 Förändring av det strukturella sparandet



Anm : I VP20 är beloppen avrundade för de olika delposterna, därför stämmer inte alltid summan av delposterna med förändringen av det strukturella sparandet (svarat prickar) Den samlade budgeteffekten av krisåtgärderna är nu högre än vad som redovisades i VP20 Under andra halvan av april utökades stödet vid korttidsarbete och det tillkom ett stöd till företag baserat på minskad omsättning
Källa: Tabell 9 3, s 96 i VP20

[82] För en diskussion se Torvik (2016)

Då krisåtgärderna motiveras av andra skäl än att stabilisera konjunkturförloppet är – som vi påpekat inledningsvis – en vanlig bedömning av om politiken är väl anpassad till konjunkturförloppet inte meningsfull. Vi konstaterar här bara att både krisåtgärderna och konjunkturförsvagningen innebär en stor belastning på de offentliga finanserna, och upprepar att krisåtgärdernas syfte är att skydda företag och arbetstagare från pandemins direkta skadeverkningar. Det kan visserligen finnas delar av ekonomin som inte berörs av coronakrisens restriktioner och som skulle vara mottagliga för finanspolitiska stimulanser, men för större delen av ekonomin är det först när restriktionerna avvecklas som det är meningsfullt att sätta in traditionella efterfrågestimulerande finanspolitiska åtgärder. Det är också först då det blir möjligt att göra en bedömning av om politiken är väl avvägd i förhållande till konjunkturläget. Vi diskuterar vad som kan komma att krävas av en sådan politik i avsnitt 3.4 och 3.5 nedan.

3.3 Finanspolitiken under finanskrisen 2008–2009

För att få en uppfattning om vad som kan komma att krävas i finanspolitiska åtgärder i syfte att stimulera efterfrågan i ekonomin när de coronarelaterade restriktionerna är under avveckling gör vi i detta avsnitt en återblick till finanskrisen 2008–2009.

Finanspolitiken för 2009 lades i huvudsak fast i regeringens budgetproposition i september 2008. Då förväntades en konjunkturavmattning av begränsad omfattning. BNP-gapet bedömdes vara negativt 2008 och regeringen förutsåg att BNP-tillväxten skulle falla till 1,3 procent 2009 och att BNP-gapet skulle uppgå till -1,7 procent. Samtidigt antogs den offentliga sektorns finansiella sparande 2008 bli 2,8 procent av BNP. Eftersom sparandet under flera år legat över det dåvarande överskottsmålets nivå, ansåg regeringen det lämpligt med en expansiv finanspolitik.[83] Budgetförslaget innebar en försvagning av de offentliga finanserna med ca 20 mdkr under 2009, motsvarande drygt en halv procent av BNP.[84] De expansiva åtgärderna omfattade bl.a. ett tredje steg i jobbskatteavdraget, en höjd skiktgräns för den statliga inkomstskatten, en generell sänkning av socialavgifterna och

[83] Enligt tabell 4 1, s 94, prop 2008/09:1, uppgick det genomsnittliga finansiella sparandet under perioden 2000–2008 till 1,5 procent av BNP
[84] Prop 2008/09:1, Tabell 1 4, s 30

en utvidgning av den tidigare sänkningen av socialavgifterna för ungdomar. Rådet gjorde bedömningen i sin rapport i maj 2009 att finanspolitiken i budgetpropositionen, givet den information om konjunkturläget som då fanns tillgänglig, var väl avvägd.[85]

Efter det att budgetpropositionen för 2009 överlämnats till riksdagen försämrades de ekonomiska utsikterna drastiskt. Regeringen presenterade i december 2008 ett krispaket som blev en proposition i januari 2009.[86] Sammantaget uppgick regeringens satsningar i budgetpropositionen för 2009, de åtgärder som vidtogs under hösten 2008 samt de förslag som presenterades i januari 2009 till drygt 40 mdkr för 2009.[87] Detta innebar en aktiv försvagning av de offentliga finanserna med ca 1,3 procent av BNP.[88]

I vårpropositionen 2009 gjorde regeringen bedömningen att BNP-tillväxten under innevarande år skulle bli -4,2 procent. Det innebar ett negativt BNP-gap på hela 7,2 procent.[89] Regeringen gjorde vidare bedömningen att BNP-fallet skulle upphöra under 2010, men att resursutnyttjandet skulle fortsätta att minska. Arbetslösheten, som redan stigit med drygt två procentenheter, förväntades öka till närmare 12 procent.

Rådet gjorde i sin rapport i maj 2009 bedömningen att Sverige befann sig i en ekonomisk kris som var fullt jämförbar med 1990-talskrisen. Rådet menade att det var uppenbart att konjunkturförsvagningen var så stark att den ekonomiska politikens möjligheter att motverka den var begränsade. Rådet delade därmed regeringens bedömning att det inte gick att förhindra att konjunkturnedgången fick ett stort genomslag på produktion och sysselsättning i Sverige. Samtidigt menade rådet att det fanns åtminstone tre starka argument för att regeringen borde ha fört en mer expansiv finanspolitik än den dittills gjort:

- Reformerna i budgetpropositionen var inte i första hand utformade för att stimulera konjunkturen, utan syftade framför allt till att stärka den långsiktiga samhällsekonomiska effektiviteten.
- Den drastiska försämringen av konjunkturbilden sedan hösten 2008 innebar ett kraftigare produktions- och sysselsättningsfall än

[85] Svensk finanspolitik 2009, s 5
[86] Prop 2008/09:97 Åtgärder för jobb och omställning
[87] Prop 2008/09:97, s 43
[88] Prop 2008/09:97, s 13
[89] Prop 2008/09:100, bilaga 1, tabell 14

som kunde förutses i budgetpropositionen för 2009. Om utgångspunkten hösten 2008 var att finanspolitiken skulle ta hänsyn till konjunkturläget, borde den dramatiska konjunkturförsämringen därefter innebära att omfattningen av de aktiva åtgärderna ökade jämfört med vad som regeringen föreslagit i budgetpropositionen.

- Reformerna av arbetslöshetsförsäkringen – som totalt sett förväntades få positiva långsiktseffekter på sysselsättningen – innebar samtidigt att försäkringsskyddet vid arbetslöshet försämrades. Det var därför viktigare än tidigare, menade rådet, att genom stabiliseringspolitik motverka att människor blir arbetslösa av konjunkturskäl.[90]

När rådet i sin rapport 2009 vägde olika risker mot varandra, landade man i bedömningen att ytterligare finanspolitiska stimulanser hade varit – och fortfarande var – önskvärda. Underskotten i Sverige var betydligt mindre och den finansiella ställningen (såväl finansiell nettoförmögenhet som bruttoskuld) mer fördelaktig än i de flesta andra OECD-länder. Den offentliga sektorns finansiella ställning var också starkare än vid ingången till 1990-talskrisen. Till detta kom att det fanns ett fungerande finanspolitiskt ramverk samt en uttalad politisk samsyn om vikten av att värna de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Sammantaget, menade rådet, skapade dessa förhållanden ett finanspolitiskt handlingsutrymme som regeringen borde utnyttja i än högre grad.

Rådet argumenterade i sin rapport 2009 för att ytterligare finanspolitiska stimulansåtgärder skulle vara kostnadseffektiva: efterfrågeoch sysselsättningseffekterna borde vara så stora som möjligt i förhållande till kostnaderna. Ett exempel på en sådan åtgärd, menade rådet, var ytterligare tillfälliga statsbidrag till kommunerna. Rådet framhöll att befintlig forskning tyder på att offentlig konsumtion har betydande effekter på den samlade efterfrågan. Rådet menade att ytterligare medel borde skjutas till redan 2009 i syfte att undvika uppsägningar i den kommunala verksamheten. Det är, skrev rådet, förmodligen billigare att uppnå en viss sysselsättningsnivå genom att förhindra uppsägningar än genom att senare stimulera till nyanställningar. Rådet menade vidare att statsbidragen till kommunerna borde vara större än vad regeringen

[90] Svensk finanspolitik 2009, s 5–7

föreslagit i 2009 års vårproposition.[91] Utöver ökade statsbidrag till kommunerna menade rådet att ytterligare stimulanser i första hand skulle riktas mot låginkomstgrupper som kan antas ha en hög konsumtionsbenägenhet.

3.4 Kortsiktiga effekter av finanspolitik

I det läge som råder våren 2020 är det inte meningsfullt att sätta in traditionella efterfrågestimulerande åtgärder. Det finns därför tid att bilda sig en uppfattning om vilka finanspolitiska åtgärder som kan stimulera ekonomin till en återhämtning då det ekonomiska stillestånd som coronapandemin orsakat upphör. Utifrån erfarenheterna från finanskrisen 2008–2009 diskuterar vi därför i detta avsnitt vilken typ av åtgärder som är mest effektiva när det gäller att stimulera efterfrågan. I ett räkneexempel undersöker vi vad som krävs för att stimulera fram ett stort antal arbetstillfällen.

I december 2016 redovisade KI ett regeringsuppdrag i vilket man analyserat hur olika finanspolitiska åtgärder på kort sikt påverkar BNP och sysselsättning.[92] De fem undersökta finanspolitiska variablerna i studien är:

- offentlig konsumtion,
- offentliga investeringar,
- transfereringar till hushåll,
- indirekta skatter på konsumtionsvaror och
- direkta skatter riktade mot hushåll.

I tabell 3.5 jämförs KI:s studie med en s.k. metastudie gjord av Gechert och Rannenberg (2014) i vilken 98 analyser av finanspolitik sammanställs. KI drar i sin rapport tre generella slutsatser om effekten på BNP.[93]

För det *första*, att finanspolitiska åtgärder i regel har så kallade keynesianska effekter i Sverige. Det innebär att ökade offentliga

[91] I vårpropositionen 2009 föreslog regeringen ett tillfälligt konjunkturstöd på 7 mdkr för 2010, som utbetalades i december 2009, prop 2008/09:100

[92] Analysen baseras på kvartalsdata för perioden 1980–2015, Hjelm och Stockhammar (2016)

[93] De skattade punktestimaten är i regel inte signifikanta på 95 procents signifikansnivå, vilket innebär att resultaten i studien är behäftade med betydande osäkerhet

utgifter eller lägre skatter på kort sikt ökar BNP. Effekten är störst för offentliga investeringar, följt av offentlig konsumtion.

Tabell 3.5 Skattningar av kumulativa BNP-multiplikatorer efter två år för tidsperioden 1993–2015

	Offentlig konsumtion	Offentliga inve-steringar	Transferer-ingar	Skatter
Konjunkturinstitutet (2016)				
Effekter oaktat konjunktur	1,5	1,7	1,3	0,8
Effekter i lågkonjunktur	1,6	1,9	0,8	1,1
Gechert och Rannenberg (2014)				
Effekter oaktat konjunktur	0,4	1,4	0,3	0,3
Effekter i lågkonjunktur	0,9	1,0	1,7	-0,5

Anm : Ackumulerad förändring i BNP i relation till ackumulerad förändring i det finanspolitiska instrumentet " Effekter oaktat konjunktur " avser så kallade linjära effekter där olika konjunkturlägen inte särbehandlas Raden "Effekter i lågkonjunktur" redovisar effekten av finanspolitik i en identifierad lågkonjunktur Gechert och Rannenberg (2014) är en metastudie i vilken resultaten i 98 studier och totalt 1 882 empiriska skattningar av BNP-effekter av finanspolitiska åtgärder vägs samman
Källa: Hjelm och Stockhammar (2016) och Konjunkturinstitutet (2017)

För hela tidsperioden är den genomsnittliga så kallade kumulativa multiplikatorn för ett vägt genomsnitt av de fem ovan nämnda finanspolitiska variablerna omkring 1 både på ett och två års sikt.[94]

För det *andra*, att det inte förefaller finnas några generella mönster i hur konjunkturläget påverkar effekten av finanspolitiska åtgärder på BNP. Resultaten är dock känsliga för hur lågkonjunktur definieras. Tas ett genomsnitt av resultaten från olika definitioner blir effekten på BNP ungefär densamma i lågkonjunkturer som i beräkningar där lågkonjunkturer inte skiljs ut. Finanspolitiken tycks alltså generellt vara lika kraftfull oberoende av om den tillämpas i låg- eller högkonjunktur.

För det *tredje*, att KI:s beräknade effekter på BNP överlag är lite större än ett genomsnitt av de uppskattningar som gjorts i den internationella empiriska litteraturen.

Effekterna på sysselsättningen är i princip uteslutande keynesianska, dvs. sysselsättningen ökar (minskar) vid expansiva (åtstramande) finanspolitiska åtgärder (tabell 3.6). För offentliga utgifter – konsumtion, investeringar och transfereringar – är effekterna på sysselsättningen större vid konjunktursvackor. När ingen hänsyn tas till konjunktur är effekten av offentlig konsumtion på sysselsättningen noll (trots att BNP-effekten är positiv, se tabell 3.5 ovan). I

[94] Om multiplikatorn är lika med 1 innebär det att BNP ökar lika mycket som de offentliga finanserna försvagas Om t ex den offentliga konsumtionen ökar med 1 procent av BNP så ökar BNP med 1 procent För att BNP ska öka med mer än den offentliga konsumtionen fordras att multiplikatorn är större än 1

konjunktursvackor ökar dock sysselsättningen i genomsnitt med 0,4 procent då den offentliga konsumtionen ökar med 1 procent av BNP, både på ett och två års sikt. Offentliga investeringar har den största effekten på sysselsättningen, både generellt och i konjunktursvackor.

Tabell 3.6 Effekter på sysselsättningen

	Offentlig konsumtion	Offentliga investeringar	Transfe-reringar	Indirekt skatt	Direkt skatt
Effekter oaktat konjunktur					
År 1	0,0	0,4	0,2	0,2	0,1
År 2	0,0	0,3	0,2	0,1	0,0
Effekter i lågkonjunktur					
År 1	0,4	0,6	0,4	0,1	0,2
År 2	0,4	0,4	0,3	0,1	0,1

Anm : procentuell förändring i sysselsättningen vid en finanspolitisk expansion motsvarande 1 procent av BNP *Effekter oaktat konjunktur* avser så kallade linjära effekter där olika konjunkturlägen inte särskiljs
Källa: Konjunkturinstitutet (2017)

Det är viktigt att ha rimliga förväntningar på vad finanspolitiken kan åstadkomma. Följande räkneexempel ger en uppfattning om hur stora sysselsättningseffekterna kan vara av olika finanspolitiska åtgärder:

I tabellerna 3.7 och 3.8 nedan har vi, baserat på de multiplikatorer som KI estimerat och som redovisas i tabell 3.6 ovan, räknat på hur stor försvagning av det finansiella sparandet som skulle krävas för att stimulera efterfrågan på arbetskraft.

Tabell 3.7 Stimulansåtgärder för att öka sysselsättningen

Typ av åtgärd	Sysselsättnings multiplikator	Försvagning av finansiellt sparande i % av BNP för att skapa: 100 000 jobb (ca 2% av arbetskraften)	150 000 jobb (ca 3% av arbetskraften)	200 000 jobb (ca 4% av arbetskraften)
Offentlig konsumtion	0,4	5	7,5	10
Offentliga investeringar	0,4	5	7,5	10
Transfereringar	0,3	6,7	10	13
Skatter	0,1	20	30	40

Anm : Sysselsättningsförändringen (2%; 3%; 4%) dividerat med sysselsättningsmultiplikatorn för åtgärden ger försvagningen av finansiellt sparandet, t ex: åtgärden offentlig konsumtion för att rädda 100 000 jobb kostar: 2/0,4 = 5 procent av BNP
Källa: Hjelm och Stockhammar (2016) och egna beräkningar

Som framgår av tabell 3.7 skiljer sig åtgärderna åt vad gäller hur mycket en given försvagning av de offentliga finanserna med hjälp av åtgärden stimulerar sysselsättningen. En ökad offentlig konsumtion har t.ex. en större effekt på sysselsättningen än sänkta skatter. Notera att en ökning av offentlig konsumtion inom ett område som är personalintensivt,

exempelvis äldreomsorgen, har större sysselsättningseffekter än om ökningen av offentlig konsumtion beror på inköp av varor med ett stort importinnehåll, exempelvis läkemedel. Typen av offentlig konsumtion avgör alltså effekten på sysselsättningen.

I tabell 3.8 nedan redovisas brutto- och nettokostnaderna för de olika åtgärderna som redovisas i tabell 3.7. I tabellen framgår att de kortsiktiga bruttokostnaderna per jobb är lägst för offentliga investeringar och offentlig konsumtion och högst för skattesänkningar.

Tabell 3.8 Brutto- resp. nettokostnaden per jobb

Typ av åtgärd	Bruttokostnad per jobb, mnkr	Nettokostnad per jobb, mnkr
Offentlig konsumtion	2,4	0,5
Offentliga investeringar	2,4	0,1
Transfereringar	3,2	1,9
Skatter	9,7	4,4

Anm : Kostnaden per jobb för åtgärden är uträknad i 2018 års BNP I beräkningen beaktas den kortsiktiga självfinansieringsgraden schablonmässigt genom att den offentliga sektorns finansiella sparande antas öka med 0,5 procent av BNP när BNP ökar med 1 procent BNP-multiplikatorn som används i beräkningen kommer från Hjelm och Stockhammar (2016) I praktiken varierar självfinansieringsgraden beroende på vilken åtgärd och vilket tidsperspektiv som avses Nettokostnaden beräknas genom att dra ifrån de ökade skatteintäkter som en ökad BNP innebär från kostnaden för åtgärden Eftersom ekvationen vi beräknat kostnaderna med är linjär, är brutto/nettokostnaden *per jobb* densamma för olika volymer skapade jobb
Källa: Egna beräkningar

Det bör dock påpekas att offentliga investeringar visserligen har lägst nettokostnad per sysselsatt, men kan vara problematiska att använda som ett stabiliseringspolitiskt instrument. Erfarenheterna från 1970- och 80-talen visar att stabiliseringspolitiskt motiverade satsningar på offentliga investeringar många gånger påbörjades för sent och därmed bidrog till att destabilisera resursutnyttjandet. Offentliga investeringar kan därför inte generellt sett enbart motiveras av stabiliseringspolitiska skäl. Skulle det visa sig att ekonomin fastnar i en lågkonjunktur kan det däremot bli aktuellt att påskynda planerade samhällsekonomiskt motiverade offentliga investeringar och på så sätt stimulera efterfrågan.

Räkneexemplet visar att det krävs omfattande statsfinansiella insatser för att med traditionell stabiliseringspolitik fullt ut motverka ett kraftigt fall i sysselsättningen. En annan slutsats är att det sannolikt är mer effektivt att lägga resurser på offentlig konsumtion än att inrikta politiken på breda efterfrågestimulerarande åtgärder som exempelvis allmänna skattesänkningar eller höjda transfereringar till hushållen. I det här sammanhanget är det viktigt att betona att stabiliseringspolitiskt motiverade åtgärder ska vara temporära. Åtgärder som av

politiska eller andra skäl är svåra att trappa ner och avveckla bör därför undvikas.

3.5 Diskussion

Sverige hade före coronakrisen starka offentliga finanser, både historiskt sett och jämfört med andra OECD-länder. De goda statsfinanserna ger regering och riksdag ett betydligt större handlingsutrymme både under och efter krisen än om den offentliga skuldsättningen varit hög. Förtroendet för svensk ekonomi och regeringens och riksdagens förmåga att bedriva en långsiktigt hållbar finanspolitik är högt, vilket bland annat har visat sig i internationella kreditvärderingsinstituts betyg till Sverige som låntagare.[95] Riksdagens förmåga att under stor press på kort tid samla sig kring en rad nödvändiga beslut vittnar om att den klarar av att hantera en snabbt uppkommen ekonomisk kris. Den förmågan kommer att vara fortsatt viktig under kommande år.

Med början i mars vidtogs en rad temporära åtgärder i syfte att skydda företag och arbetstagare mot pandemins ekonomiska konsekvenser. Vi menar att det är rätt att inrikta de ekonomisk-politiska åtgärderna på att minska skadeverkningarna för företag och hushåll, så att livskraftiga företag överlever krisen, arbetslösheten inte blir alltför hög och hushållens inkomster skyddas. Detta minskar också risken för att krisen utvecklas till en långvarig och djup lågkonjunktur. Det är svårt att avgöra om omfattningen av de hitintills beslutade åtgärderna är tillräcklig. Samtidigt står det klart att ett mer omfattande ekonomiskt stöd hade krävts om restriktivare åtgärder för att begränsa smittspridningen genomförts. De vidtagna åtgärderna är ändamålsenliga och har i flera fall kunnat genomföras snabbt. Men det finns exempel på adekvata åtgärder (t.ex. subvention av hyreskostnader) där effekterna fördröjts och i värsta fall kan utebli. Genomförandet har i dessa fall visats sig vara krångligt och tidskrävande.[96] Myndigheternas administrativa system för hanteringen av krisåtgärderna förefaller – åtminstone delvis – sakna den flexibilitet som situationen kräver. Vi rekommenderar att regeringen tillsätter en utredning med uppgift att

[95] Fitch Ratings skrev t ex i juli 2019: ”Sweden’s AAA rating reflects its high per-capita income, persistent budget surpluses and declining public debt, strong governance and human development indicators, and a record of sound economic policy ”

[96] I fallet med ersättning för hyreskostnader berodde fördröjningen delvis på att åtgärden krävde ett godkännande från EU-kommissionen, men också på att det fanns oklarheter kring stödets utformning vilket medfört en avvaktande inställning bland fastighetsägare

föreslå ändamålsenliga, effektiva, snabba och administrativt enkla åtgärder med liten risk för missbruk som ska kunna aktiveras vid ett drastiskt fall i aktiviteten i delar av eller hela ekonomin.

Hanteringen av coronakrisen kommer ofrånkomligen att leda till en ökning av Maastrichtskulden. Hur stor ökningen blir beror på omfattningen av de åtgärder som sätts in samt hur BNP utvecklas. Men även i regeringens pessimistiska scenario ligger skulden fortfarande 2021 under Stabilitets- och tillväxtpaktens övre gräns (60 procent av BNP). På basis av ekonomisk forskning är det svårt att dra entydiga slutsatser om vad som är en rimlig nivå på skulden. Ekonomisk teori ger visserligen den offentliga sektorns bruttoskuld en tydlig ekonomisk-politisk funktion: skulden ska fungera som en stötdämpare och mildra effekterna av svängningar i den ekonomiska aktiviteten. Däremot säger ekonomisk teori inte något specifikt om vilken nivå skulden bör ha eller hur hög den kan tillåtas att bli. Men för att finanspolitiken ska fungera effektivt i stabiliseringspolitiken bör den offentliga skuldkvoten ligga på en sådan nivå att det i krislägen finns utrymme för att öka skuldsättningen betydligt. Om skuldkvoten redan ligger på en låg nivå kan man under en kris låta skulden öka och fylla funktionen som stötdämpare utan att ha ambitionen att skulden på kort tid efter krisen ska föras tillbaka till någon särskild nivå – det räcker med att låta skuldkvoten sjunka ”organiskt” då ekonomin växer. Den empiriskt inriktade forskningen ger inte heller några entydiga svar på hur stor skulden kan vara. Det finns ett visst empiriskt stöd för att en ekonomi kan få problem om skulden blir hög. En hög skuld kan ge högre räntor och på sikt leda till lägre tillväxt. I litteraturen finns det en viss samsyn om att skulden är för hög om den ligger i intervallet 80–100 procent av BNP.[97] Fundamentala ekonomiska förhållanden – som tillväxtutsikter och ränteutveckling – avgör vad som är en hållbar skuldnivå och det finns alltid en betydande osäkerhet i bedömningen av hur dessa variabler kommer att utvecklas.[98]

Ända sedan slutet av 1980-talet har räntorna fallit i förhållande till tillväxttakten. Det har varit ett globalt fenomen och fram till coronakrisen var det lite som talade för att den utvecklingstrenden

[97] Se Reinhart och Roggoff (2010) Sverige har under perioden 1719–2011 aldrig haft en bruttoskuld som överstigit 90 procent av BNP (Reinhart m fl , 2012) Efter 2011 har den svenska skuldkvoten legat på en nivå kring 40 procent av BNP och trenden har varit fallande Den svenska offentliga skulden var som högst i början av 1990-talet och uppgick då till ca 75 procent av BNP

[98] Se fördjupning 1 1 i kapitel 1

skulle brytas.[99] Om räntan under lång tid är lägre än tillväxten uppstår ett utrymme för att öka skulden utan att framtida skattebetalare behöver finansiera detta med högre skatter eller lägre offentliga utgifter (se fördjupning 3.2).[100] Skulle räntan fortsätta att vara låg efter det att coronakrisen är över underlättar detta regeringens hantering av en större Maastrichtskuld.

Sammanfattningsvis menar vi att de förhållandevis starka offentliga finanserna och finansmarknadens höga förtroende ger regering och riksdag ett handlingsutrymme att under året vidta ytterligare åtgärder för att skydda svenska företag och löntagare från de ekonomiska effekterna av coronapandemin. Även om ytterligare krisåtgärder skulle bli nödvändiga menar vi att det sannolikt finns utrymme för att i ett senare skede genomföra traditionella stabiliseringspolitiska åtgärder. Samtidigt visar de beräkningar vi redovisar i avsnitt 3.4 att man inte ska ha allt för stora förhoppningar om att en aktiv finanspolitik helt kan neutralisera konsekvenserna av en kraftig konjunkturnedgång. Mot bakgrund av att Riksbankens styrränta redan i dag ligger på noll kan man inte räkna med någon större draghjälp från penningpolitiken när de coronarelaterade restriktionerna avvecklas. Riksbankens viktigaste ekonomisk-politiska uppgift kommer under överskådlig tid vara att säkerställa tillgången på likviditet och andra marknadsvårdande insatser.

Det är centralt att de finanspolitiska stimulansåtgärder som genomförs är kostnadseffektiva och samhällsnyttiga. Existerande forskning tyder på att offentlig konsumtion och investeringar har starka effekter på den samlade efterfrågan och bör därför utgöra en första finanspolitisk åtgärd när det väl blir meningsfullt att stimulera efterfrågan i ekonomin.[101]

[99] Rachel och Summers (2019)
[100] Blanchard (2019)
[101] Förutom den forskning vi refererat till i avsnitt 3 5, se även Corsetti och Müller (2015) samt referenserna i detta kapitel

Fördjupning 3.2 ”Ränte-tillväxt-gapet” och behovet av framtida överskott

Om realräntan är lägre än tillväxten kan ett ökat handlingsutrymme för finanspolitiken uppstå. För att visa hur den reala räntan och tillväxten påverkar Maastrichtskuldens utveckling utgår vi ifrån en enkel ekvation som beskriver förändringen i den offentliga skulden

$$s_t - s_{t-1} = \left(\frac{r_t - g_t}{1 + g_t}\right) \times s_{t-1} - p_t$$

där s_t är Maastrichtskulden som andel av BNP, r_t är realränta, g_t är tillväxttakten i real BNP, och p_t är det primära sparandet, dvs. skatteinkomster minus offentliga utgifter för konsumtion och investeringar, men exklusive ränteinkomster och -utgifter som andel av BNP, alla vid tidpunkten t. För enkelhets skull antar vi att det primära sparandet är noll och att det finns en skuld i period $t - 1$. Då gäller följande:

Om $r_t > g_t \Rightarrow (s_t - s_{t-1}) > 0$, dvs. skulden växer.
Om $r_t < g_t \Rightarrow (s_t - s_{t-1}) < 0$, dvs. skulden krymper.

För Sveriges del har ränte-tillväxtgapet varit negativt under den senaste konjunkturcykeln. Under perioden 2008–2019 uppgick den genomsnittliga reala BNP-tillväxten till 1,7 procent, medan den 10-åriga statsobligationsräntan minus inflationen uppgick till i genomsnitt 0,2 procent. Maastrichtskulden som andel av BNP uppgick till drygt 40 procent under dessa år. Enligt formeln ovan är bidraget till förändringen i skuldkvoten $\left(\frac{r_t - g_t}{1+g_t}\right) \times s_{t-1}$. Om vi sätter in värdena för tillväxten (0,017), räntan (0,002) och skuldkvoten (0,4) får vi ((0,002-0,017)/(1+0,017))×0,4 ≈ -0,006. Det betyder att ränte-tillväxt-gapet gav ett negativt bidrag till skuldkvoten, dvs. minskade skuldkvoten med drygt en halv procent av BNP per år.[102] De offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet behandlas vidare i kapitel 4.

[102] Under perioden 1800–2018 var räntan lägre än tillväxten i Sverige under 57 procent av tiden (Muro och Zhou, 2019)

Medborgarna har stora förväntningar på statens ansvar när det gäller insatser för att hindra eller begränsa katastrofliknande skador samt stå för de kostnader som uppstår. Under våren har detta bland annat kommit till utryck i kritik från svenskar som befunnit sig utomlands och som menat att staten borde ombesörja deras hemresa. Ett annat exempel är kraven från skogsägare som 2005 ville bli kompenserade för de skador som stormen Gudrun orsakat. Enligt den svenska regeringsformen kan staten betraktas som den yttersta garanten för samtliga medborgares säkerhet och trygghet.[103] Samtidigt har enligt svensk lagstiftning såväl staten som den enskilde ett ansvar för att förebygga olyckor samt att begränsa effekterna av inträffade olyckor. Det ansvaret täcks ofta av privata försäkringar. Men det förekommer att individer avstår från att skydda sig genom privat försäkring och det finns en del skaderisker som försäkringsbolagen inte anser sig kunna täcka. Statens ansvar aktualiseras i princip först när den enskilde inte kan lösa situationen på egen hand. Detta gäller också i samband med extraordinära händelser som en pandemi. Från senare tid finns exempel (stormen Gudrun) på att staten gått in med ersättning vid större katastrofer när skador av olika skäl inte skyddats genom försäkring. Detta har emellertid inget stöd i ett tydligt regelverk utan har varit betingat av förhållanden i de enskilda fallen. Sammanfattningsvis kan vi konstatera att statens ansvar vid extraordinära händelser kännetecknas av stor osäkerhet.[104] Vi menar att det behövs en utredning för att klarlägga vilket ansvar staten har för de ekonomiska konsekvenserna av extraordinära händelser.

3.6 Bedömningar och rekommendationer

Med början i mars vidtogs en rad temporära åtgärder i syfte att skydda företag och hushåll mot pandemins ekonomiska konsekvenser. Det är viktigt att livskraftiga företag överlever, att arbetslösheten hålls nere och att hushållens inkomster skyddas i möjligaste mån. Därigenom minskar risken för att krisen utvecklas till en långvarig och djup lågkonjunktur. Det är svårt att nu avgöra om omfattningen av de hittills beslutade åtgärderna är tillräcklig. De vidtagna åtgärderna har

[103] I 1 kap 2 § regeringsformen anges att den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för all offentlig verksamhet Vidare ska staten trygga rätten till hälsa, arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet Detta rör sig emellertid om målsättningsregler, vilka i sig inte ger medborgarna några rättigheter

[104] För en diskussion av detta se Beskow (2009) samt Skogh (2009)

generellt sett varit ändamålsenliga och har med tanke på omständigheterna gått snabbt att genomföra. En del åtgärder har dock tagit relativt lång tid att bereda och besluta eller att implementera. Det finns sannolikt ett offentligfinansiellt utrymme för ytterligare krisåtgärder och även en mer traditionell stabiliseringspolitik när ekonomin inte längre hämmas av coronarelaterade restriktioner. Samtidigt tror vi inte att aktiv finanspolitik fullt ut kan neutralisera konsekvenserna av pandemin. Det är centralt att åtgärderna som genomförs är samhällsekonomiskt effektiva.

Vi rekommenderar att regeringen tillsätter en utredning med uppgift att föreslå ändamålsenliga, effektiva, snabba och administrativt enkla åtgärder med liten risk för missbruk som ska kunna aktiveras vid ett drastiskt fall i aktiviteten i delar av eller hela ekonomin. En sådan utredning bör även klarlägga statens ekonomiska ansvar för konsekvenserna av extraordinära händelser som en pandemi.

4 Långsiktigt hållbara offentliga finanser

Till grund för rådets analys av de offentliga finanserna på lång sikt ligger dels KI:s analys i sin årliga specialstudie över de offentliga finansernas hållbarhet (avsnitt 4.1), dels regeringens bedömning av finanspolitikens hållbarhet i VP20 (avsnitt 4.2).[105] Vi har inför årets rapport gett KI i uppdrag att beräkna tre scenarier utöver dem som KI presenterar (avsnitt 4.5).[106] Scenarierna syftar till att belysa konsekvenserna av en utveckling som sätter större press på de offentliga finanserna än vad som antas i KI:s specialstudie.

Vid beräkningarna av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet utgick KI från sin prognos fram till 2024 publicerad i Konjunkturläget december 2019, dvs. före coronapandemins utbrott, och gjorde därefter en modellframskrivning.

Pandemin medför bland annat en högre Maastrichtskuld i år och sannolikt även fram till 2024. Den riskerar även att påverka utgångspunkten för andra variabler. Samtidigt kan man vänta sig att pandemin förändrar nivåerna i både basscenariot och de andra scenarierna i detta kapitel på ungefär samma sätt. Vårt fokus ligger därför på skillnaderna mellan olika scenarier, inte på nivåerna i sig. Dessa skillnader indikerar vilka krav som ställs på de offentliga finanserna när utvecklingen blir sämre än i KI:s basscenario i olika avseenden.

4.1 KI:s bedömning februari 2020

För att göra en framskrivning av den ekonomiska utvecklingen med början 2024 behöver KI göra ett antal olika antaganden. KI antar att äldre blir friskare så att behovet av välfärdstjänster vid en given ålder minskar. Friskare äldre förväntas också ändra sitt beteende på arbetsmarknaden på så sätt att 65-åringar på sikt antas bete sig som dagens 60-åringar. Vidare antas att pensionsåldern höjs i takt med att den förväntade medellivslängden stiger.

BNP-tillväxten bestäms av ekonomins utbudssida, dvs. förändringen i antalet arbetade timmar och produktiviteten i de olika sektorerna.

[105] Konjunkturinstitutet (2020c)
[106] Se Sigonius (2020) för de beräkningar av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet som KI gjort på uppdrag av rådet

Den offentliga sektorns intäkter beror på skatter och avgifter. I beräkningarna antas att 2020 års skatteregler enligt BP20 fortsätter gälla. Samtidigt utvecklas den offentliga konsumtionen enligt ett antagande om bibehållet välfärdsåtagande. I KI:s beräkningar innebär det en bibehållen personaltäthet inom offentlig verksamhet och en årlig standardhöjning i linje med den historiska trenden.[107] Därtill antas ersättningsnivåerna i transfereringssystemen följa löneutvecklingen.

Hushållens sparkvot minskar i takt med att befolkningen blir äldre och konsumerar sparade medel. Nominella räntor antas öka från dagens låga nivåer och når 4,2 procent 2050.

Slutligen är det viktigt att framhålla att de begränsningar som ges av det finanspolitiska ramverket inte beaktas i framskrivningarna. Det innebär att skillnaden mellan framskrivningarna och gränser för skuldsättning och sparande i det finanspolitiska ramverket ger en bild av vilka utmaningar de offentliga finanserna står inför kommande decennier.

Med dessa antaganden skrev KI fram utvecklingen till 2050. Sammantaget bedömde KI i sitt basscenario att de offentliga finanserna inte var långsiktigt hållbara.[108] Vid bedömningen beaktade KI både utvecklingen av och nivån på den offentligfinansiella nettoförmögenheten och Maastrichtskulden. En indikation på långsiktig hållbarhet är att nettoförmögenheten (och bruttoskulden) stabiliseras på lång sikt. Men det är också av betydelse att skulden inte bara stabiliseras, utan att den stabiliseras på en nivå som är förenlig med att den offentliga sektorn kan fullgöra sina åtaganden. Rådet har samma syn som KI på vad som kan betraktas vara långsiktigt hållbara offentliga finanser, men menar att nivån på Maastrichtskulden inte bör överstiga 60 procent av BNP, vilket är den gräns som sätts av EU. De marknadsräntor som staten betalar tenderar att stiga när skulden växer; en högt skuldsatt stat får betala en högre riskpremie än ett land med låg skuld. Räntekostnader som har varit oproblematiska kan öka mycket hastigt om finansmarknaderna tappar förtroendet för den politik som förs. En ond spiral med ett växande underskott, en större skuld, högre ränteutgifter och ett allt större konsolideringsbehov kan snabbt uppstå.

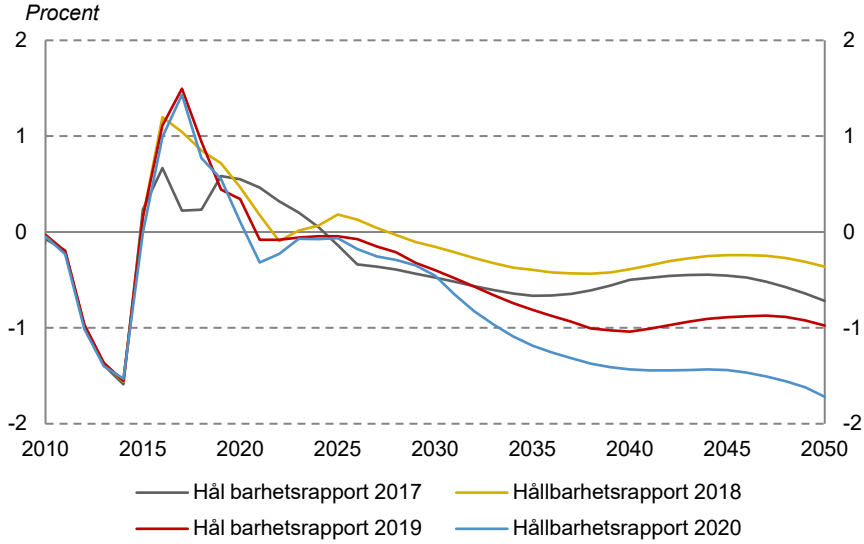
I KI:s basscenario innebär den demografiska utvecklingen, med en stigande försörjningskvot, att det offentliga sparandet blir negativt

[107] Standardhöjningen bedöms vara ca 0,5 procent per år Se Konjunkturinstitutet (2020c), bilaga 4 för en detaljerad beskrivning

[108] I avsnittet med rådets scenarier jämförs dessa genomgående med KI:s basscenario

fram till 2050. Det leder i sin tur till att den offentliga nettoförmögenheten minskar och att den konsoliderade bruttoskulden (Maastrichtskulden) stiger trendmässigt utan att stabiliseras. Jämfört med förra årets rapport är utvecklingen något sämre och jämför man de senaste årens bedömningar är det genomgående draget att utvecklingen ser mer och mer bekymmersam ut (diagram 4.1).[109]

Diagram 4.1 Finansiellt sparande i KI:s hållbarhetsrapporter 2017–2020



Källa: Konjunkturinstitutet, Hållbarhetsrapport 2020 för de offentliga finanserna, bilaga 1

Hållbarhet i de offentliga finanserna låg dock enligt KI inom räckhåll. Enligt KI:s bedömning behövdes varaktiga skattehöjningar eller utgiftsminskningar motsvarande 0,6 procent av BNP (30 mdkr i dagens penningvärde), för att bibehålla det offentliga välfärdsåtagandet och uppnå hållbara offentliga finanser. Samtidigt konstaterade KI att de offentliga finanserna var hållbara om överskottsmålet upprätthålls fram till nästa översyn och 2027 sänks till ett balansmål.

I årets rapport analyserade KI särskilt kommunsektorns utmaningar. I takt med att gruppen äldre utgör en allt större del av befolkningen ökar efterfrågan på välfärdstjänster. För att möta behovet av personal bedömer KI att andelen sysselsatta i kommunsektorn behöver öka med drygt 1 procentenhet till ca 24,5 procent av alla sysselsatta. Rekryteringsbehovet motsvarar

[109] Se Konjunkturinstitutet (2020c), bilaga 1 för en jämförelse med tidigare bedömningar

220 000 personer netto fram till 2050, vilket utgör omkring en tredjedel av den totala sysselsättningsökningen i ekonomin.[110] Regeringen gör en liknande bedömning i VP20 och bedömer att det behövs ett personaltillskott på 200 000 personer fram till 2035.

Slutligen beräknade KI även den så kallade S2-indikatorn.[111] I basscenariot uppgår den till 0,14 fram till år 2100. Det innebär att de offentliga finanserna behöver förstärkas med 0,14 procent av BNP för att den finansiella nettoförmögenheten ska stabiliseras på lång sikt. Enligt S2-indikatorn blir de offentliga finanserna därmed i stort sett långsiktigt hållbara. S2-indikatorn är dock svårtolkad. Dels säger inte indikatorn något om vid vilken nivå nettoförmögenheten stabiliseras, dels, som KI visar, beror beräkningarna på vilket slutår som används – med en tidshorisont till 2060 i stället för 2100 krävs i stället en förstärkning av det finansiella sparandet med 1,4 procent av BNP, dvs. tio gånger så mycket.

4.2 Regeringens bedömning i VP20

När regeringen presenterade VP20 var coronakrisen ett faktum. Regeringens långsiktiga framskrivningar tar dock sin startpunkt 2023, då följderna av pandemin i allt väsentligt bedöms ha ebbat ut. Det innebär att BNP i nivå bedömdes återhämta sig till ungefär samma nivå som i prognosen regeringen gjorde i januari 2020 och att arbetslösheten sjunkit tillbaka. Maastrichtskulden bedömdes temporärt stiga till knappt 40 procent av BNP under krisen, men snabbt sjunka tillbaka och uppgå till 32,4 procent av BNP år 2023, dvs. till en lägre nivå än 2019.

Liksom KI antar regeringen också oförändrad personaltäthet i välfärdssektorn och bibehållna ersättningsgrader i bidragssystemen. Men medan KI därtill antar en successiv höjning av standarden i den offentliga verksamheten genom att en förmodad produktivitetsökning stannar i verksamheten, är standarden per brukare oförändrad i regeringens definition av en oförändrad finanspolitik.

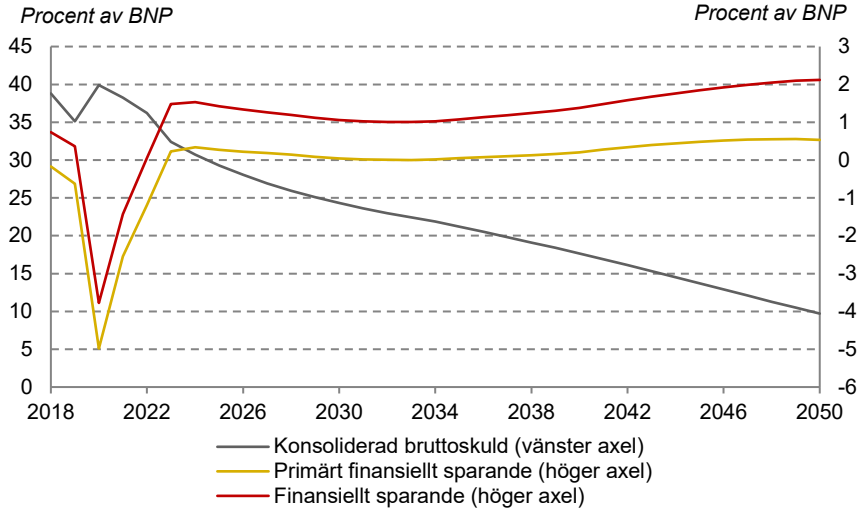
[110] Konjunkturinstitutet (2020c), s 49

[111] S2-indikatorn anger den direkta justeringen av det primära sparandet som behövs för att den finansiella nettoställningen ska stabiliseras vid någon tidpunkt i framtiden Indikatorn kan härledas från den intertemporala budgetrestriktionen Ett positivt värde indikerar att den offentliga sektorn har ett åtstramningsbehov, medan ett negativt värde indikerar att det finns utrymme för utgiftsökningar och eller skattesänkningar

Om man antar oförändrad eller stigande standard i välfärdssektorn har en avgörande betydelse för de offentliga finansernas långsiktiga utveckling. Med KI:s antagande om standardhöjning i linje med det historiska mönstret förblir offentlig konsumtion konstant som andel av BNP, medan regeringens antagande om oförändrad standard medför att offentlig konsumtion som andel av BNP avtar över tid.

Ytterligare en skillnad jämfört med KI:s beräkningar är att regeringen inte antar att äldre blir friskare och därmed konsumerar mindre välfärdstjänster vid en given ålder. Mängden välfärdstjänster vid given ålder blir därmed något högre med regeringens antagande, vilket ger högre offentlig konsumtion relativt KI:s antagande. Denna effekt är dock betydligt mindre än den offentligfinansiella effekt som antagandet om stigande standard ger upphov till.

Diagram 4.2 Regeringens hållbarhetsberäkning i VP20



Källa: VP20

Med ovan angivna förutsättningar är finanspolitiken, enligt regeringens bedömning, långsiktigt hållbar. Under åren 2023–2035 ökar offentlig konsumtion som andel av BNP för att möta de demografiska förändringarna med en stigande andel äldre i befolkningen. Efter 2035 minskar dock de primära utgifterna som andel av BNP, främst till följd av att offentlig konsumtion utvecklas svagare liksom offentliga investeringar. Det medför att det primära finansiella sparandet gradvis förstärks. Maastrichtskulden sjunker trendmässigt och beräknas nå 10 procent av BNP år 2050 (diagram 4.2).

Även regeringen beräknar S2-indikatorn.[112] Med regeringens definition av en oförändrad finanspolitik på lång sikt uppgår indikatorn till -1,2. Innebörden är att det primära finansiella sparandet kan försvagas permanent med 1,2 procent av BNP samtidigt som nettoförmögenheten stabiliseras på mycket lång sikt.

Regeringen och KI kommer alltså till olika slutsatser om hur de offentliga finanserna utvecklar sig på lång sikt. Detta förklaras av skillnaden i vilka antaganden som gjorts i framskrivningarna. Att regeringen inte antar någon standardökning i välfärdssektorn leder till att utgifterna faller som andel av BNP över tid. Rådet menar att antagandet om oförändrad standard riskerar att ge en alltför ljus bild av de offentliga finanserna på lång sikt.[113] Ett antagande om en viss standardhöjning är mer realistiskt och ger därmed en tydligare bild av de krav som på de offentliga finanserna ställs i framtiden och behovet av att anpassa finanspolitiken.

4.3 Ramverkets roll

Sverige har ett finanspolitiskt ramverk med ett brett politiskt stöd. Som medlem i EU är Sverige också bundet av de regler som gäller för unionen. På EU-nivå regleras budgetunderskott och skuld framför allt av tillväxt- och stabilitetspakten. Pakten består av en förebyggande och en korrigerande del. Den centrala delen i den förebyggande delen är det medelfristiga budgetmålet (MTO).[114] Den korrigerande delen har som syfte att åtgärda underskott som är större än 3 procent och skuldkvoter högre än 60 procent av BNP.

Sveriges nationella finanspolitiska ramverk är i grunden striktare än EU:s. Överskottsmålet för det finansiella sparandet är 1/3 procent av BNP över en konjunkturcykel. Den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna och det stabiliseringspolitiska utrymmet är dock knutna till skuld- och förmögenhetsnivåer, snarare än till det finansiella sparandet. Det finanspolitiska ramverket kompletterades 2019 med ett skuldankare som innebär att den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld på medellång sikt ska uppgå till 35 procent av BNP, dvs.

[112] Se fotnot 111 för en beskrivning av S2-indikatorn
[113] Se Calmfors (2020)
[114] För Sveriges del är det medelfristiga budgetmålet för strukturellt sparande (MTO) satt till -1 procent av potentiell BNP

det ska finnas en betydande marginal till den gräns som är satt på EU-nivå.[115]

Ett centralt antagande i KI:s och regeringens beräkningar och i de scenarier som rådet tagit fram, är att de bortser från såväl nationella som internationella ramverk. I beräkningarna styrs utgifterna av de demografiska behoven, medan inkomsterna följer BNP-utvecklingen. Inom ramverket tvingas i stället utgifter och inkomster att anpassas till det budgetutrymme som bedöms vara förenligt med ramverket. KI:s beräkningar visar att de offentliga finanserna utvecklas på ett hållbart sätt om överskottsmålet respekteras. Det faktum att ramverket idag har ett brett politiskt stöd talar för att risken för att de offentliga finanserna ska få en ohållbar utveckling är liten. I takt med att det ökade behovet av välfärdstjänster sätter press på de offentliga utgifterna kommer dock ramverket att bli allt viktigare. Ett bibehållet välfärdsåtagande där standarden också successivt höjs kommer antingen kräva utgiftsminskningar på andra områden eller inkomstökningar för att den långsiktiga utvecklingen ska bli hållbar.

4.4 Diskussion

Om personaltätheten i välfärden ska bibehållas krävs enligt KI:s beräkningar att antalet anställda i kommunsektorn ökar med 220 000 fram till år 2050, eller knappt 7 100 heltidsanställda per år. Regeringen gör en liknande bedömning i VP20 och bedömer att det behövs ett personaltillskott på 200 000 personer fram till 2035.

Diagram 4.3 visar antalet sysselsatta i kommunsektorn sedan 1993 enligt nationalräkenskaperna. Sedan millennieskiftet har antalet sysselsatta i kommunsektorn stigit med nästan 145 000 personer. I genomsnitt motsvarar det en ökning med drygt 7 500 personer per år.

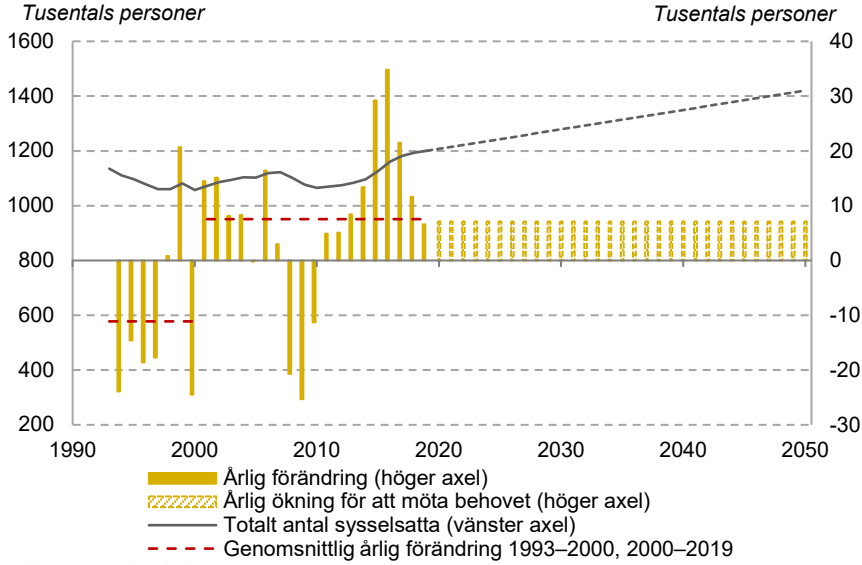
Arbetskraften kommer dock sannolikt inte att öka i samma takt de närmaste decennierna som den gjort tidigare. Befolkningen åldras och försörjningskvoten stiger.[116] Det gör att det framöver blir svårare att upprätthålla takten i sysselsättningsökningen. Rådet bedömer ändå att en sysselsättningsutveckling inom kommunsektorn i linje med det behov som regeringen och KI skissar är möjlig. Detta kan dock

[115] Skuldankaret är dock, till skillnad från utgiftstaket och överskottsmålet, inte ett operativt mål, utan utgör ett riktmärke, medan överskottsmålet tillsammans med utgiftstaket är bättre lämpade som operativa mål i den ekonomiska politiken

[116] Arbetskraften växte i genomsnitt drygt 1 procent per år 2010–2019 De kommande tio åren bedömer KI att tillväxttakten är ungefär hälften så hög (Konjunkturinstitutet, 2019b)

komma att kräva relativt högre löneökningar inom kommuner och regioner.

Diagram 4.3 Sysselsatta i kommunsektorn



Källa: SCB, nationalräkenskaperna (NR)

Likaså bedöms en varaktig budgetförstärkning på 0,6 procent av BNP (motsvarande 30 mdkr), som enligt KI skulle återföra utvecklingen till en hållbar bana, fullt möjlig. I normala fall utgör den automatiska budgetförstärkningen ca 0,5 procent av BNP.[117] Den budgetförstärkning som krävs motsvarar därmed ungefär reformerna i en genomsnittlig budgetproposition.

Rådets bedömning är därmed sammantaget att de utmaningar som framkommer i KI:s basscenario är hanterbara. Samtidigt innebär utgångsläget att det kan behövas mer kraftfulla åtgärder för att bibehålla långsiktigt hållbara offentliga finanser, t.ex. om arbetslösheten blir varaktigt högre eller om lönekostnaderna behöver stiga snabbare för att möta rekryteringsbehoven i välfärdssektorn. I avsnitt 4.5 redovisas tre känslighetsanalyser där utmaningarna för de offentliga finanserna av olika orsaker blir större.

Frågan är vilken betydelse coronakrisen kommer att få för beräkningarna som gjordes före krisen. I KI:s prognos från början av april bedöms konjunkturnedgången bli kraftig men kortvarig, följt av en

[117] Se vidare kapitel 2

snabb återhämtning. Regeringen gör en liknande bedömning i VP20. Skulle ett sådant, relativt gynnsamt, scenario bli verklighet skulle ekonomin på tre-fyra års sikt kunna återgå till ett läge som liknar det som används i känslighetskalkylerna.

4.5 Känslighetsanalys

Rådet har gett KI i uppdrag att beräkna ett antal scenarier där utvecklingen i ekonomin, jämfört med KI:s basscenario, är sådan att pressen på de offentliga finanserna blir större.[118]

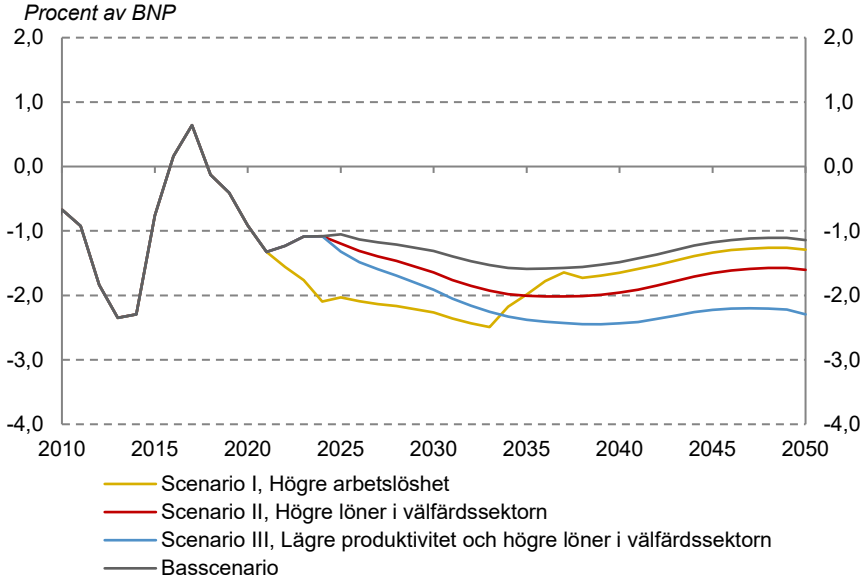
Känslighetsanalyserna i detta kapitel gjordes före coronapandemin. En följd av detta är att det basscenario som analysen utgår ifrån, dvs. KI:s prognos från december 2019, är överspelat. Samtidigt kan man vänta sig att de ekonomiska följderna av pandemin i allt väsentligt förändrar både basscenariot och scenarierna i detta kapitel på ungefär samma sätt. En analys av hur de olika scenarierna *skiljer* sig åt jämfört med basscenariot är därmed fortsatt relevant. Fokus i den fortsatta analysen kommer därför vara på skillnader i utvecklingen i scenarierna jämfört med basscenariot, medan nivåer på t.ex. Maastrichtskulden får spela en underordnad roll. Nedan följer först en översiktlig beskrivning av de scenarier rådet undersöker, varefter resultaten presenteras i mer detalj.

Det första scenariot (I) illustrerar vad som kan krävas om arbetslösheten av olika skäl, t.ex. försämrad matchningseffektivitet, blir högre under en lång period. Scenariot belyser de offentligfinansiella konsekvenserna av en väsentligt sämre utveckling på arbetsmarknaden med en arbetslöshet som är 2 procentenheter högre än i basscenariot i tio års tid, vilket i dagsläget motsvarar ungefär 110 000 fler arbetslösa.[119] I ljuset av coronakrisen kan scenariot ge en indikation på vad det skulle innebära om konjunkturförloppet blir mer långdraget och arbetslösheten högre under en längre period till följd av att svaga grupper får det svårt att komma i jobb och matchningen på arbetsmarknaden blir varaktigt sämre.

[118] I samtliga scenarier jämför vi med det basscenario som KI presenterade i hållbarhetsberäkningarna för 2020 (Konjunkturinstitutet, 2020c)

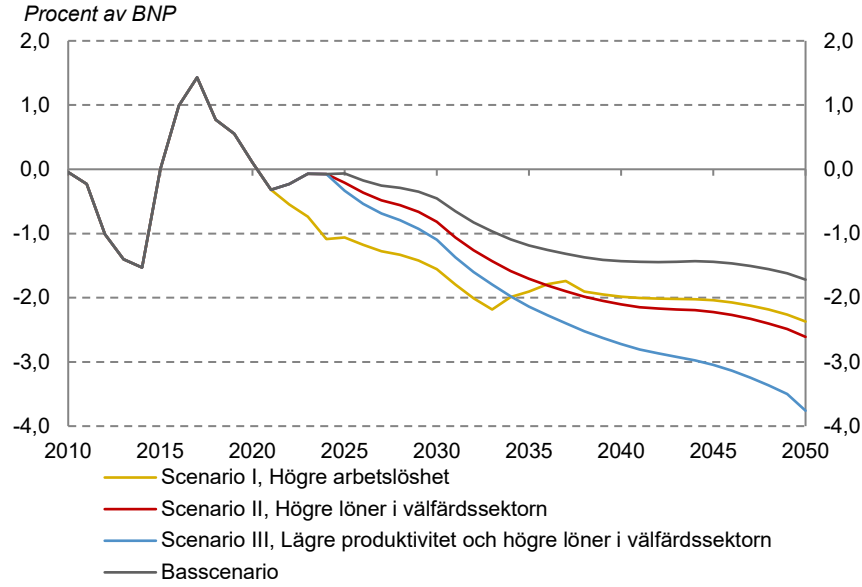
[119] I fjol var antalet arbetslösa 377 000 personer (15–74 år) i årsmedeltal enligt SCB, Arbetskraftsundersökningarna (AKU)

Diagram 4.4 Primärt sparande



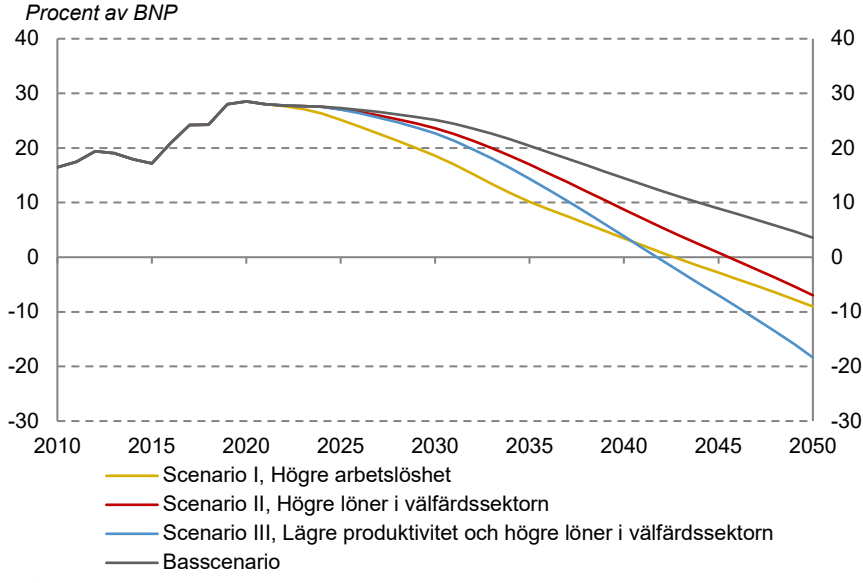
Källa: Sigonius (2020)

Diagram 4.5 Finansiellt sparande



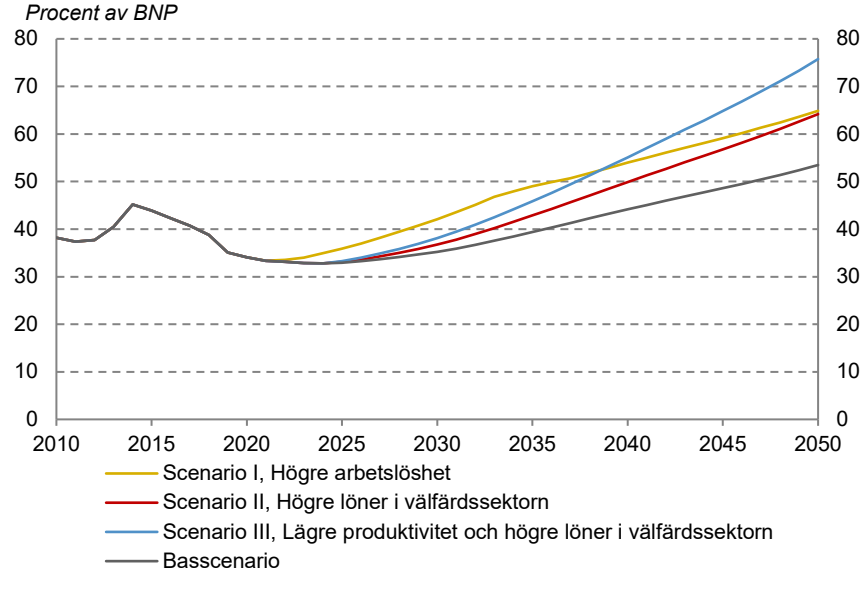
Källa: Sigonius (2020)

Diagram 4.6 Nettoförmögenhet



Källa: Sigonius (2020)

Diagram 4.7 Maastrichtskuld



Källa: Sigonius (2020)

Scenario II fokuserar på utmaningen att öka antalet sysselsatta i välfärdssektorn. I scenariot antas lönerna i välfärdssektorn stiga snabbare än i andra sektorer för att klara de ökade rekryteringsbehoven.

Slutligen, i scenario III antas lönekostnaderna i välfärdssektorn utvecklas nominellt som i scenario II samtidigt som produktivitetsutvecklingen i ekonomin som helhet blir svagare. Scenariot fokuserar dels på konsekvenser för de offentliga finanserna, dels för välfärden i landet i BNP per capita-termer.

Det genomgående resultatet är att det primära sparandet blir lägre än i basscenariot.[120] I de första två scenarierna rör det sig om några tiondels procent av BNP lägre 2050. I det sista scenariot är det primära sparandet dock väsentligt lägre, drygt 1 procentenhet 2050 (diagram 4.4). Ett lägre sparande innebär att Maastrichtskulden stiger. Offentlig sektors nettoförmögenhet, dvs. finansiella tillgångar minus finansiella skulder, försämras gradvis. En lägre nettoförmögenhet leder i sin tur till att kapitalnettot, dvs. kapitalinkomster minus kapitalutgifter, blir lägre. Det finansiella sparandet, som inkluderar ränteutgifter och kapitalinkomster, blir därmed lägre, både på grund av det lägre primära sparandet och på grund av det lägre kapitalnettot.

Diagram 4.4–4.7 visar utvecklingen för samtliga scenarier och nedan beskrivs resultaten i mer detalj. Som andel av BNP blir den offentliga sektorns nettoförmögenhet drygt 10 procentenheter lägre 2050 i de första två scenarierna och drygt 20 procentenheter lägre i det sista scenariot (diagram 4.6). Den offentliga bruttoskulden skulle vara drygt 10 procentenheter högre 2050 än i KI:s basscenario och med god marginal överstiga 60 procent av BNP i de två första scenarierna och bli ytterligare högre i det sista scenariot (diagram 4.7).

Scenario I: Högre arbetslöshet

Trots en viss avmattning på arbetsmarknaden under 2019 var utgångsläget före pandemins utbrott gott med en hög sysselsättningsgrad både i ett internationellt och historiskt perspektiv. Som rådet konstaterat i

[120] Om ekonomin möter en tillfällig störning som försämrar det primära sparandet så kommer detta resultera i ett sämre kapitalnetto även efter det att störningen har försvunnit Det innebär att det finansiella sparandet kommer att vara lägre även efter att det primära sparandet återgått till den ursprungliga nivån Om ekonomin möter en störning som permanent försvagar det primära sparandet så kommer detta resultera i att kapitalnettot systematiskt försämras Det beror på att den permanenta störningen varje år gör att det primära sparandet utvecklas sämre än vad det skulle göra i frånvaron av störningen Samtidigt försämras kapitalnettot i en ”ränta-på-ränta”-effekt Detta leder till att differensen mellan det finansiella sparandet i scenariot med den permanenta chocken, jämfört med ett scenario utan störning, är mer negativ än differensen i det primära sparandet (Sigonius, 2020)

flera tidigare rapporter är det dock stora skillnader mellan olika grupper. Arbetslösheten bland utrikesfödda är alltjämt hög, i genomsnitt 15 procent under 2019. Bland utomeuropeiskt födda var arbetslösheten än högre. Utbildning är också avgörande för sannolikheten att ha ett jobb, där de med de lägsta kvalifikationerna har stora svårigheter att få fotfäste på arbetsmarknaden. För både inrikes och utrikes födda är risken för arbetslöshet väsentligt högre om man endast har en förgymnasial utbildning.

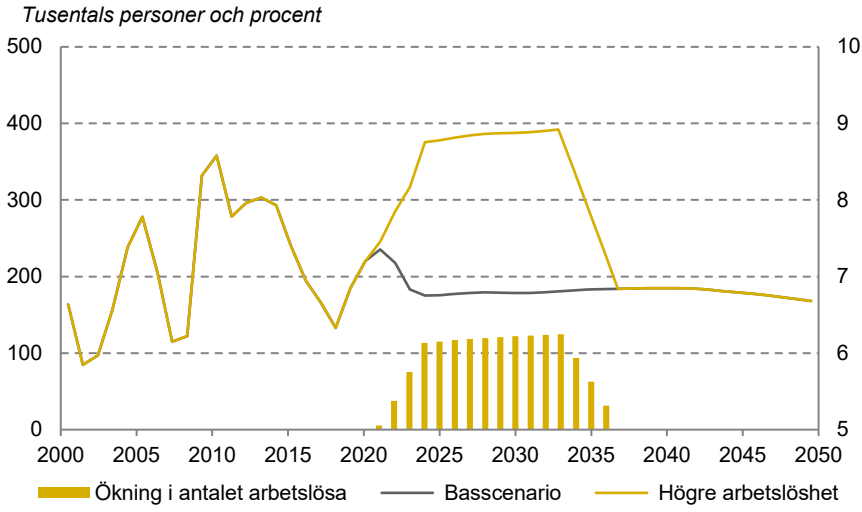
En anledning till dessa svaga utfall för vissa grupper är de egenskaper som karakteriserar svensk arbetsmarknad, med bland annat relativt höga krav på utbildning och låg förekomst av arbeten för dem med låga kvalifikationer. Dessa egenskaper medför en risk att de arbetsmarknadsutfall som antas i basscenariot är alltför optimistiska – framför allt för gruppen utomeuropeiska invandrare. Det låga humankapital som kännetecknar många i denna grupp som har invandrat under senare år, och som förväntas invandra framgent, innebär att det finns en inte försumbar sannolikhet att arbetslösheten kommer att bli högre än vad som ligger i basscenariot.

Det kan också noteras att i ett läge där lågkonjunkturen fördjupas, eller som nu är fallet – att det är akut kris i ekonomin – löper de med svagast förankring på arbetsmarknaden högst risk att förlora sitt arbete. De kan också få betydande svårigheter att snabbt finna nya jobb om konjunkturåterhämtningen blir utdragen.

I det första scenariot antas arbetslösheten öka gradvis från 2022 så att den 2024 är 2 procentenheter högre än i basscenariot medan arbetskraften antas vara oförändrad. Den förhöjda arbetslösheten består sedan under tio års tid (diagram 4.8), varefter arbetslösheten gradvis återgår till samma som i KI:s basscenario och från och med 2037 är arbetslösheten densamma. Jämfört med basscenariot ökar antalet arbetslösa med som mest 124 500 personer.

Medelarbetstiden antas vara oförändrad. Den ökade arbetslösheten får därför direkt genomslag på antalet arbetade timmar i motsvarande grad. BNP utvecklas svagare vilket ger lägre skatteinkomster. Samtidigt ökar utgifterna för arbetslöshetsersättning. Skatter och sociala avgifter är relativt oförändrade som andel av BNP eftersom också BNP är lägre. Däremot medför den lägre BNP-nivån och de högre utgifterna att utgiftskvoten (primära utgifter som andel av BNP) stiger med drygt 1 procentenhet jämfört med KI:s basscenario under tiden som arbetslösheten är förhöjd.

Diagram 4.8 Arbetslöshet, scenario I



Anm : Arbetslöshet i procent av arbetskraften 15–74 år
Källa: Sigonius (2020)

Sammantaget leder detta till ett lägre primärt sparande under den period som arbetslösheten är förhöjd (diagram 4.4). Offentlig sektors nettoförmögenhet försämras successivt, vilket ger ett varaktigt sämre kapitalnetto (diagram 4.6). När arbetslösheten återgått till basscenariots nivå blir också det primära finansiella sparandet i offentlig sektor ungefär detsamma som i basscenariot. Det finansiella sparandet, där kapitalnettot inkluderas, är dock fortsatt lägre än i basscenariot (diagram 4.5).[121]

I basscenariot stiger Maastrichtskulden trendmässigt till 53,5 procent av BNP 2050. Den trenden accentueras i scenariot med högre arbetslöshet. Jämfört med basscenariot är skulden drygt 11 procentenheter högre (diagram 4.7). Skulden visar heller inga tecken på att stabiliseras.

Scenario II: Högre löner i välfärdssektorn

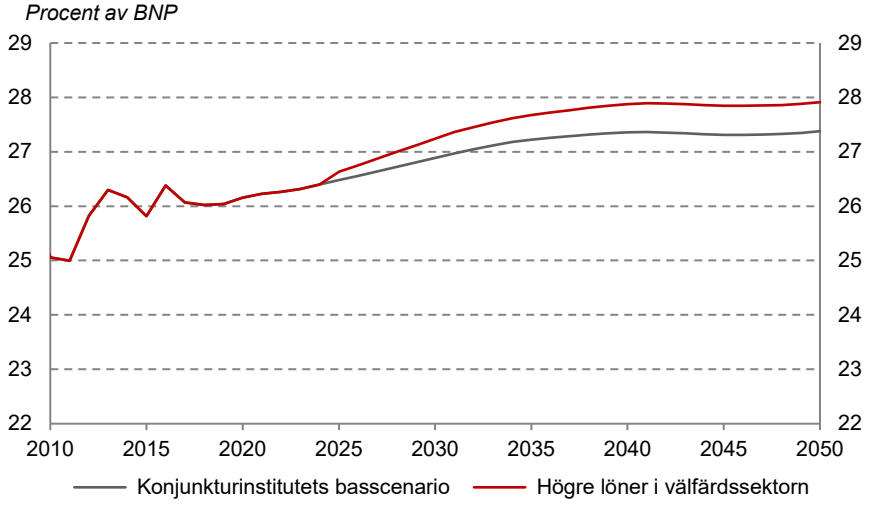
Utmaningarna för kommunsektorn är omfattande de kommande decennierna. För att bibehålla välfärdsåtagandet bedömer KI att andelen sysselsatta i kommunsektorn behöver stiga med 1 procent-

[121] År 2050 är det finansiella sparandet 0,7 procentenheter lägre jämfört med basscenariot

enhet, från dagens 23,5 procent. Det motsvarar 220 000 personer fram till 2050.

För att klara av rekryteringsbehovet är det sannolikt att lönerna behöver stiga snabbare i kommunsektorn än i andra sektorer.[122] I scenariot antas därför att de som arbetar i välfärdssektorn får högre löneökningar än i näringslivet. Lönerna antas öka 0,3 procentenheter mer än övriga löner under en tioårsperiod från och med 2022 och med 0,1 procentenhet mer i ytterligare tio år. Därefter antas åter alla löner öka i samma takt. Detta påverkar således inte volymen offentlig konsumtion som invånarna möter, utan bara kostnaden i löpande priser och därmed även BNP i löpande priser. Lönesumman ökar i motsvarande grad och då hushållen får mer i disponibel inkomst ökar även hushållens konsumtion något.

Diagram 4.9 Offentlig konsumtion 2010–2050, scenario II



Källa: Sigonius (2020)

I scenariot med högre löneökningstakt i välfärdssektorn innebär ökade lönekostnader att offentlig konsumtion blir högre (diagram 4.9), vilket försvagar det primära sparandet. De primära inkomsterna som andel av BNP påverkas marginellt jämfört med basscenariot till följd av något högre konsumtion och högre skatteintäkter. Sammantaget blir dock det primära sparandet lägre (diagram 4.4). Liksom i scenariot med

[122] Timlönen för offentliganställda har också i genomsnitt stigit något mer jämfört med lönerna i näringslivet de senaste åren Timlönen i näringslivet ökade med 2,5 procent per år 2018 och 2019 enligt konjunkturlönestatistiken I kommunal sektor var motsvarande ökningstakt 2,7 respektive 2,8 procent

ökad arbetslöshet ger det en sämre utveckling av nettoförmögenheten som andel av BNP vilket minskar kapitalnettot. Detta bidrar till att det finansiella sparandet även i detta fall blir lägre än i basscenariot (diagram 4.5).

Maastrichtskulden stiger ungefär som i scenario I. Ökningen sker dock långsammare initialt (diagram 4.7).

Scenario III: Lägre produktivitet i ekonomin och högre lönekostnader i välfärdssektorn

I scenario III behåller vi antagandet om högre löner i välfärdssektorn i enlighet med scenario II. Därutöver antar vi att produktivitetstillväxten blir lägre än i basscenariot.

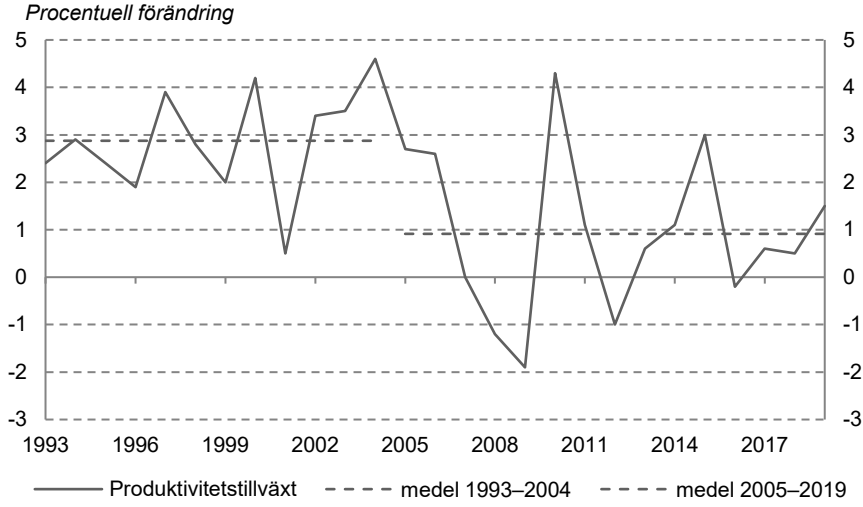
I bedömningen av framtida produktivitetstillväxt har KI utgått från den historiska produktivitetstillväxten 1980–2016. Efter en korrigering för att sammansättningen ändrats (tjänstesektorn ökar i relativ storlek och industrin minskar) landade KI i fjol i bedömningen att produktivitetstillväxten på sikt kommer att stiga till 1,6 procent per år. Sedan dess har KI justerat ner sin syn på produktivitetstillväxten i näringslivet, vilket motsvarar en minskning från 1,6 till 1,4 procent per år i ekonomin som helhet.

De senaste 15 åren har den faktiska produktivitetstillväxten dock varit väsentligt lägre än det historiska genomsnittet och den nya bedömningen. Den genomsnittliga årliga produktivitetstillväxten var 0,9 procent 2005–2018 (diagram 4.10). Bidragande effekter till den vikande tillväxten bedöms vara att antalet arbetade timmar har stigit mer än investeringar i kapital (minskad kapitalfördjupning)[123] och ett mindre bidrag från total faktorproduktivitet (TFP).[124] Genomsnittet från 1980 som är utgångspunkten i KI:s bedömning omfattar många år med hög produktivitetstillväxt från investeringar i och implementering av IT och telekom. I frånvaro av reformer som bidrar till en ökad produktivitetstillväxt riskerar den svagare utvecklingen att fortgå. Den pågående coronakrisen riskerar också att fördröja och minska företagens investeringar, vilket kan bidra till lägre produktivitetstillväxt framöver.

[123] Europeiska kommissionen (2020b), s 46

[124] Total faktorproduktivitet är ett övergripande mått på hur effektivt olika produktionsfaktorer används, dvs den del av produktivitetstillväxten som inte förklaras av mer och bättre kapital eller av ökad kvalitet hos arbetskraften

Diagram 4.10 Produktivitetstillväxt, 1993–2019



Anm : Fasta priser, kalenderkorrigerade värden, baspris, hela ekonomin
Källa: SCB, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar

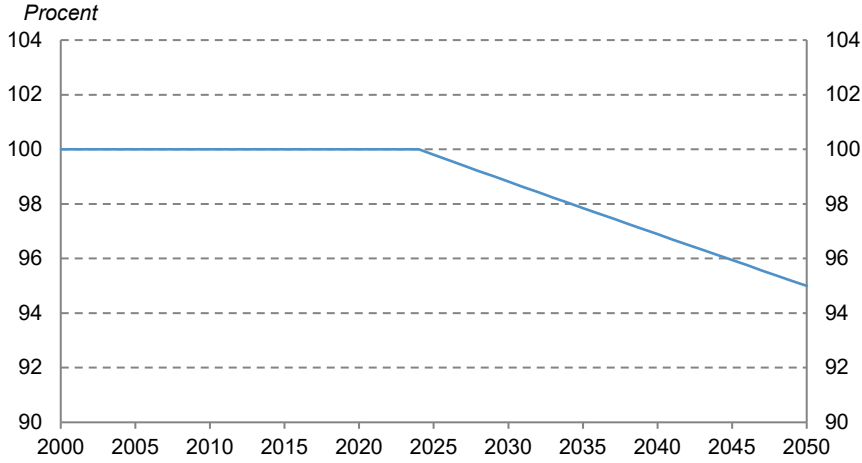
I scenario III antas produktivitetstillväxten vara lägre än i basscenariot och stiga långsamt till 1,2 procent per år.[125] Därtill antas de totala lönekostnaderna i välfärdssektorn vara samma som i scenario II.[126] Det innebär att offentlig konsumtion som andel av BNP stiger mer än i scenariot med bara högre löner. Högre utgifter leder i sin tur till att försvagningen av det primära sparandet blir dubbelt så stor (diagram 4.4). Nettoförmögenheten försämras ytterligare och uppgår till -18 procent av BNP 2050 (diagram 4.6). Samtidigt stiger Maastrichtskulden med drygt 20 procentenheter jämfört med basscenariot (diagram 4.7).

En viktig skillnad i förhållande till de tidigare två scenarierna är att välfärden försämras kraftigt. Relativt basscenariot är BNP per capita 5 procent lägre i slutet av perioden (diagram 4.11). Den lägre produktivitetstillväxten medför att hushållens konsumtion är 4 procent lägre och att offentlig konsumtion är ca 1,5 procent lägre 2050 (diagram 4.12).

[125] Jämfört med KI:s basscenario är produktivitetstillväxten 0,2 procentenheter lägre per år För att förhållandet mellan tillväxten och räntor ska vara konstant är även de långsiktiga räntenivåerna nedjusterade i motsvarande grad

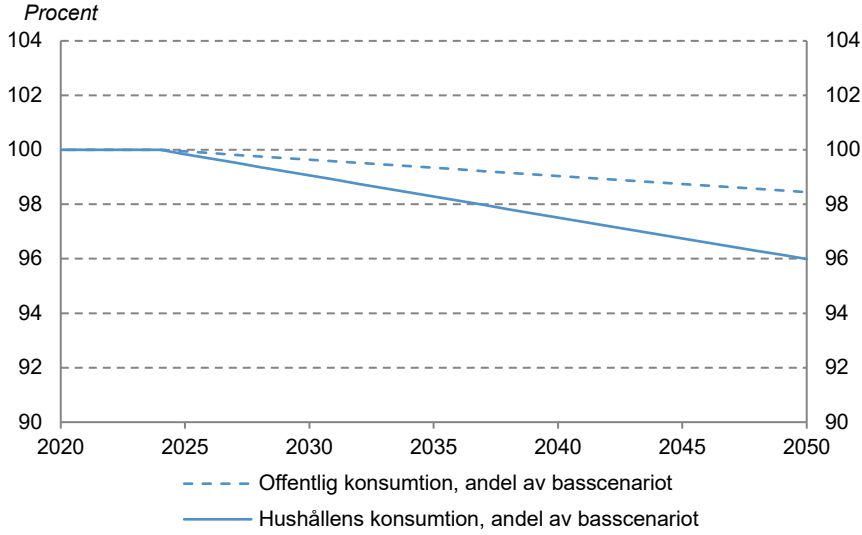
[126] Den lägre produktivitetstillväxten slår igenom i lägre timlöner i näringslivet Det innebär att relativlöneökningen i välfärdssektorn blir högre än i scenario II

Diagram 4.11 BNP per capita relativt basscenariot, scenario III



Källa: Sigonius (2020) och egna beräkningar

Diagram 4.12 Hushållens konsumtion och offentlig konsumtion relativt basscenariot, scenario III



Källa: Sigonius (2020) och egna beräkningar

4.6 Behovet av budgetförstärkning i scenarierna

Som framgår av diagram 4.4–4.7 försämras sparandet och nettoförmögenheten kraftigt i alla tre scenarier samtidigt som Maastrichtskulden överskrider 60 procent av BNP 2050.

I det här avsnittet visar vi med grova kalkyler vad som skulle krävas i termer av budgetförstärkning för att motverka försämringen av de offentliga finanserna i scenarierna. Vi ställer oss två frågor: Vad krävs för att nå ett genomsnittligt finansiellt sparande på överskottsmålets nivå över de kommande 30 åren?[127] Vilken budgetförstärkning krävs för att hålla kvar Maastrichtskulden kring skuldankarets nivå (35 procent av BNP) respektive under EU:s nivå 60 procent av BNP?

Tabell 4.1 Beräknad budgetförstärkning, procent av BNP

	Scenario I	Scenario II	Scenario III
Genomsnittligt finansiellt sparande på 1/3 procent	2,00	1,75	2,25
Maastrichtskulden stabiliserar sig kring 35 procent 2050	1,00	0,90	1,35
Maastrichtskulden max 60 procent 2050	0,20	0,15	0,50

Anm : Genomsnittligt finansiellt sparande på 1/3 procent av BNP avser 2020–2050
Källa: Konjunkturinstitutet och egna beräkningar

Som framgår av tabell 4.1 behöver det primära sparandet förstärkas med i storleksordningen 2 procent av BNP för att uppnå överskottsmålet i den meningen att finansiellt sparande är 1/3 procent igenomsnitt över de kommande 30 åren. Med ett sparande motsvarande 1/3 procent av BNP i 30 år skulle dock Maastrichtskulden sjunka till en mycket låg nivå.

För att stabilisera skulden på skuldankarets nivå krävs ungefär hälften så stor budgetförstärkning. Den permanenta förstärkning som krävs för att hålla Maastrichtskulden under EU:s gräns på 60 procent är dock liten, omkring 0,2–0,5 procent av BNP.

4.7 Bedömningar och rekommendationer

Den demografiska utvecklingen sätter press på de offentliga finanserna de kommande decennierna. Överskottsmålet har bland annat motiverats av just detta. Konjunkturinstitutets beräkningar före

[127] Överskottsmålet är definierat över en konjunkturcykel, men över 30 år torde effekter av konjunkturvariationer försvinna Vidare bortses från att överskottsmålets nivå omprövas och kan komma att ändras vart åttonde år

coronapandemin visade att de offentliga finanserna inte var långsiktigt hållbara men att det endast behövdes en mindre förstärkning för att de skulle bli hållbara.

Känslighetsanalysen i detta kapitel visar emellertid att hållbarheten försämras betydligt med rimliga antaganden om en något högre arbetslöshet eller högre relativlöner i välfärdssektorn. Samtliga scenarier leder till att Maastrichtskulden överskrider 60 procent av BNP 2050 och att varken nettoförmögenheten eller skulden stabiliseras över tid.

Regeringen antar i sina hållbarhetsberäkningar att det inte sker någon standardhöjning i offentlig sektor. Det är ett orealistiskt antagande och riskerar att måla en alltför ljus bild av hållbarheten i de offentliga finanserna på lång sikt. Rådet menar att ett antagande om en viss standardhöjning är rimligare och bättre fångar framtida utmaningar för de offentliga finanserna och behovet av att anpassa finanspolitiken.

Hållbarhetsberäkningar bortser generellt från de restriktioner som det finanspolitiska ramverket lägger på finanspolitiken. Om överskottsmålet uppfylls kommer de offentliga finanserna att förbli hållbara, men för att samtidigt bibehålla välfärdsåtagandet krävs antingen utgiftsminskningar på andra områden eller inkomstökningar.

5 Prognosutvärdering

Vi utvärderar i detta kapitel några av regeringens prognoser. En sådan utvärdering ingår i rådets instruktion. Rådet fokuserar prognosutvärderingen på regeringens prognoser för de offentliga finanserna eftersom de utgör viktiga restriktioner för utformningen av den ekonomiska politiken i allmänhet och finanspolitiken i synnerhet. Rådet har tidigare utvärderat regeringens prognoser för centrala makroekonomiska variabler som BNP-tillväxt och arbetslöshet, senast i rådets rapport 2017.

5.1 Bakgrund

Flera myndigheter har i uppgift att utvärdera regeringens prognoser genom att undersöka skillnaden mellan prognos och utfall och genom att jämföra prognoserna med de som görs av andra prognosmakare. De myndigheter som regelbundet publicerar prognosutvärderingar där regeringens prognoser ingår är KI, ESV och Riksbanken. Även regeringen publicerar regelbundna utvärderingar av de egna prognoserna.

Rådet konstaterade i sin utvärdering att regeringen tenderat att överskatta BNP-tillväxten och underskatta arbetslösheten i större utsträckning än KI för perioden 2007–2016. Dessutom visade utvärderingen att regeringens prognoser för BNP-tillväxten, arbetslösheten, det finansiella och det strukturella sparandet varit mindre träffsäkra än KI:s prognoser under perioden. Rådet ansåg att regeringen borde kunna göra mer träffsäkra prognoser, inte minst för variablerna för det offentliga sparandet där regeringen kan förväntas ha tillgång till den mest aktuella informationen. Vidare menade rådet att regeringen på ett tydligare sätt borde redovisa de antaganden som gjorts i prognosarbetet.

I årets rapport följs analysen upp genom att inkludera de två år som tillkommit sedan den förra utvärderingen (avsnitt 5.3). Dessutom redovisas andra aktuella utvärderingar av regeringens prognoser (avsnitt 5.2). Vi diskuterar även prognosrevideringar i samband med regeringens budgetarbete (avsnitt 5.4) och till sist de problem som uppstår när utfallet för finansiellt sparande regelbundet revideras i takt med att ny information tillkommer (avsnitt 5.5).

5.2 Regeringens, KI:s och andras prognosutvärderingar

Regeringens utvärdering av de egna prognoserna redovisas på två sätt, dels årligen i den ekonomiska vårpropositionen, dels i en återkommande promemoria. Utvärderingen som görs i vårpropositionen avser prognoserna för BNP-tillväxten, inflationen och arbetslösheten. Däremot görs inga utvärderingar av prognoser för det offentliga sparandet. Regeringen visar hur de egna prognoserna för de närmaste åren förhåller sig till andra bedömares prognoser. Dessutom görs också jämförelser av regeringens prognoser de senaste 15 åren med andra institutioners prognoser. En mer utförlig utvärdering görs i en återkommande promemoria, dock inte varje år.[128]

I VP20 finner regeringen att de egna prognoserna underskattat BNP-tillväxten nästkommande år under utvärderingsperioden (1994–2019) med i genomsnitt 0,29 procentenheter. För prognoser som gäller innevarande år har regeringen i stället överskattat BNP-tillväxten, men utvärderingen visar inte att regeringen gör systematiska avvikelser. Inte heller när det gäller arbetslösheten har regeringen gjort systematiska prognosfel, men i genomsnitt har arbetslösheten underskattats både för innevarande och nästkommande år. Däremot har regeringen gjort systematiska fel i prognoserna för inflationen, som överskattas både för innevarande och nästkommande år.

Den senaste utvärderingspromemorian publicerades 2018 och analyserar prognoser för BNP-tillväxt, arbetslöshet och inflation för åren 1994–2017.[129] Regeringens prognoser jämförs i promemorian med andra prognosmakares, dels avseende medelfel, dels genom att rangordna de olika prognoserna efter prognosprecision. Utvärderingen från 2018 visar likt VP20 inte några systematiska fel i regeringens prognoser för BNP-tillväxten eller arbetslösheten, däremot överskattade regeringen, i likhet med övriga prognosmakare, systematiskt inflationen. Medelfelen för BNP-tillväxt och arbetslöshet visar samma riktning som rapporteras i VP20. Regeringens prognosprecision för BNP-tillväxt för innevarande år låg högt i en rangordning av prognosmakare medan prognosen för nästkommande år låg längre ner. För båda horisonterna är regeringens precision lägre än KI:s. Regeringen låg även högt i en rangordning av prognoser för arbetslösheten.

[128] Promemorian har de senaste åren publicerats 2014, 2015, 2016 och 2018
[129] Finansdepartementet (2018)

Skillnaderna mellan prognosmakarna var dock relativt små och bör därför tolkas försiktigt.

KI har i uppdrag att utvärdera regeringens prognosprecision, vilket man har gjort årligen sedan 2005. Den senaste utvärderingen publicerades i april 2020.[130] I den studeras prognoser för innevarande och nästkommande år med avseende på två perioder, dels 2019, dels åren 2015–2019, och avser prognoser för bland annat arbetslöshet, BNP-tillväxt, inflation, reporänta samt offentligfinansiellt sparande.

Regeringens prognosprecision för prognoser avseende 2019 var låg i jämförelse med andra prognosmakare för alla variabler i jämförelsen, förutom för prognoser för sysselsättningstillväxten och inflationen.[131] Regeringen hade den lägsta prognosprecisionen för prognoser för det offentligfinansiella sparandet och var bland de tre prognosmakarna med lägst precision i prognoser för BNP-tillväxt och arbetslöshet. Sett till prognoser avseende hela perioden 2015–2019 hade regeringen en förhållandevis låg precision i prognoser avseende innevarande år för BNP-tillväxten och inflationen. För de andra variablerna som studeras var regeringens precision nära genomsnittet för prognosmakarna.

För prognoser för nästkommande år var regeringens prognosprecision lägre än genomsnittet för de andra prognosmakarna för alla variabler förutom för prognoser av inflationstakten. Regeringens prognoser för sysselsättningstillväxten och arbetslösheten hade högre precision är KI:s.

Genomsnitten för alla bedömares prognoser för 2015–2019 visar att nästkommande års BNP-tillväxt och offentliga sparande underskattades medan löneökningstakten och reporäntan i genomsnitt överskattades. Inflationen underskattades i genomsnitt av prognosmakarna för innevarande år men överskattades för nästkommande år. Med undantag för det offentliga sparandet har dock de genomsnittliga felen varit relativt små. Regeringen underskattade det finansiella sparandet för innevarande år med 0,42 procent av BNP i genomsnitt i prognoser för åren 2015–2019. Regeringens underskattning för nästkommande

[130] Konjunkturinstitutet (2020d)

[131] Prognosinstituten som ingår i analysen är Ekonomistyrningsverket, Handelns utredningsinstitut, Konjunkturinstitutet, Landsorganisationen, Nordea, Regeringen, Riksbanken, SEB, Handelsbanken, Svenskt Näringsliv och Swedbank

år var mindre än andra prognosmakares under perioden, 0,60 procent av BNP jämfört med 0,82 procent av BNP.[132]

Riksbanken publicerar varje år en prognosutvärdering där regeringens prognoser inkluderas.[133] Riksbanken gör inte någon uttalad bedömning av regeringens prognosfel och fokus för utvärderingen ligger på prognoser för inflationen. Skillnaden mellan resultaten i olika prognosmakares utvärderingar är generellt liten och analysen visar inte andra slutsatser om regeringens prognoser än de som KI noterar.

Även ESV gör en årlig prognosutvärdering. Den senaste publicerades i maj 2019 och jämför de egna prognoserna med regeringens och andra prognosmakares. Utvärderingen innefattar prognoser som publicerats från hösten 2016 till hösten 2018. För att få en så rättvis bild som möjligt jämför ESV regeringens beräkningar i budget- och vårpropositioner med ESV:s egna prognoser som publiceras så nära propositionerna som möjligt. Liksom regeringen gör ESV prognoser för enskilda delar i statsbudgeten, t.ex. för statens inkomster och utgifter. Till skillnad från de andra prognosutvärderingarna gör man däremot ingen jämförelse av prognosprecision utan diskuterar t.ex. anledningar till förändringar i prognoser för specifika utgiftsområden.

ESV konstaterar t.ex. att både regeringen och ESV underskattade skatteintäkterna för 2018 och underskattade de takbegränsade utgifterna efter 2016 för att sedan överskatta dem hösten 2018. Sammantaget visar ESV:s genomgång att ESV:s och regeringens prognoser skiljer sig men skillnaderna är inte betydande eller systematiska.

Genomgången av prognosutvärderingar publicerade under det senaste året visar sammantaget att regeringen generellt inte gör större prognosfel än andra bedömare, vilket är i linje med utvärderingen som regeringen själv gör i VP20. Regeringen utvärderar emellertid endast prognoser för BNP-tillväxt, arbetslöshet och inflation. Inte heller i sin mer utförliga prognosutvärderingspromemoria undersöker regeringen medelfel eller prognosprecision för de egna prognoserna för de offentliga finanserna.

[132] Att regeringen underskattar det offentligfinansiella sparandet i sina prognoser är sant även längre tillbaka i tiden Det finansiella sparandet underskattades i genomsnitt med 20 mdkr 1998–2007, eller med 0,8 procent som andel av BNP i löpande pris (Konjunkturinstitutet, 2009)

[133] Sveriges riksbank (2020c)

5.3 Rådets prognosutvärdering

Rådet har gjort en utvärdering av ett urval av regeringens prognoser publicerade mellan 2007 och 2019 med fokus på prognoser för det finansiella och strukturella sparandet.[134] Genomgången är i allt väsentligt en uppdatering av utvärderingen i 2017 års rapport. Regeringens prognoser utvärderas på fyra tidshorisonter: innevarande, nästkommande och följande två år.

I nästa avsnitt analyserar vi prognosprecisionen, dvs. hur nära prognoserna ligger utfallet oavsett om de är över- eller underskattningar. I följande avsnitt analyserar vi om felen i prognoserna är systematiska, dvs. om utfallet tenderar att över- eller underskattas.

5.3.1 Prognosprecision

De mått som vi använder för att utvärdera prognosprecisionen är medelabsolutfelet (MAF) och rotmedelkvadratfelet (RMKF).[135] Båda måtten beskriver hur nära utfallet regeringens och KI:s prognoser har varit under perioden. Måtten mäter inte riktning på avvikelsen (över- eller underskattning). Anledningen till att vi använder både MAF och RMKF är att RMKF ger större vikt åt stora avvikelser medan MAF behandlar prognosavvikelser linjärt. Båda måtten ger en liknande bild i prognosutvärderingen vilket innebär att regeringens och KI:s prognosfel inte väsentligt skiljer sig åt i storlek.

Regeringens och KI:s prognosprecision redovisas i tabell 5.1. Prognosfelen tenderar att öka med tidshorisonten, vilket är förväntat eftersom det är svårare att göra prognoser längre fram i tiden. Regeringens prognosfel är generellt större än KI:s.[136] Skillnaden tenderar att vara större ju längre fram i tiden prognosen avser.

[134] Perioden innehåller finanskrisen 2007–2008 vilket medförde stora prognosfel Rådets prognosutvärdering 2017 rapporterade prognosprecisionen och medelfel med start både 2007 och 2010 Prognosfelens storlek ändras om finanskrisen exkluderas men förhållandet mellan regeringen och KI förändrades inte, varken för prognosprecision eller genomsnittliga fel (Finanspolitiska rådet, 2017, appendix 2)

[135] Prognosfelet, e_t, definieras som prognosen minus utfallet Medelabsolutfelet: $MAF = \frac{1}{n}\sum_{t=1}^{n}|e_t|$ Rotmedelkvadratfelet: $RMKF = \sqrt{\frac{1}{n}\sum_{t=1}^{n} e_t^2}$ Rotmedelkvadratfelet är ungefär lika med revideringarnas standardavvikelse om medelfelet är ungefär lika med noll

[136] Detta är i linje med resultaten av rådets prognosutvärdering 2017, se Svensk finanspolitik 2017, kapitel 3, avsnitt 3 5

Tabell 5.1 Medelabsolutfel och rotmedelkvadratfel för prognoser gjorda 2007–2019

	BNP-tillväxt[1]		Arbetslöshet[2]		Fin. sparande[3]		Strukt. sparande[4]	
	Reg.	KI	Reg.	KI	Reg.	KI	Reg.	KI
Medelabsolutfel (MAF)								
t	0,81	0,63	0,23	0,18	0,60	0,49	0,58	0,46
t+1	1,99	1,63	0,85	0,71	1,27	1,15	0,92	0,85
t+2	1,86	1,70	1,35	1,00	1,91	1,61	1,06	0,87
t+3	1,30	1,22	1,47	0,94	2,04	1,43	1,53	0,91
Rotmedelkvadratfel (RMKF)								
t	1,06	0,94	0,30	0,26	0,81	0,69	0,70	0,59
t+1	2,78	2,53	1,22	1,06	1,60	1,52	1,11	1,02
t+2	2,61	2,70	1,87	1,54	2,26	2,00	1,33	1,19
t+3	1,68	1,60	1,77	1,33	2,60	1,71	2,01	1,34

[1]Till marknadspris [2]Regeringen: Öppen arbetslöshet 16–64 år våren 2007, därefter arbetslöshet 16–64 år enligt ILO-definition till och med hösten 2008, och därefter arbetslöshet 15–74 år enligt EU-definition KI: Öppen arbetslöshet 16– 64 år från och med mars 2007 till och med juni 2007, därefter arbetslöshet 16–64 år enligt ILO-definition till och med mars 2011, och därefter arbetslöshet 15–74 år enligt EU-definition [3]Procent av BNP [4]Procent av potentiell BNP

Anm : Prognoserna utvärderas mot de första publicerade utfallen varje år, i regel tillgängliga i mars året efter Dessa utfall kan senare komma att revideras Den prognos som KI publicerade i januari 2008 har p g a det tidiga räknestoppet (11 januari 2008) behandlats som en 2007-prognos Det antal observationer som ligger till grund för respektive värde i tabellen varierar mellan horisonter, institut och prognosvariabel

Källa: Konjunkturinstitutet och egna beräkningar

Regeringen har, liksom i rådets utvärdering från 2017, generellt sämre precision än KI för prognoser för BNP-tillväxten och arbetslösheten. Regeringen har större prognosfel för både BNP-tillväxten och arbetslösheten än KI för nästan alla tidshorisonter.

Utvärderingen av det finansiella sparandet görs på samma sätt som för de andra variablerna men för det strukturella sparandet finns inga utfall. Det går därför inte att göra en prognosutvärdering i normal mening. Prognoserna för strukturellt sparande utvärderas i stället mot den bedömning som respektive prognosmakare självt gjort i anslutning till att det första utfallet av nationalräkenskaperna för det aktuella helåret publiceras.

Prognosprecisionen för det finansiella och strukturella sparandet är låg för både regeringen och KI.[137] Det strukturella sparandet har förhållandevis lägre absolutfel men prognoserna för nästkommande år revideras i genomsnitt med ungefär 1 procent av BNP. Även prognoser som läggs under innevarande år har ett medelabsolutfel på ungefär 0,5 procent av BNP. Rådet menar att regeringen borde utvärdera de egna prognoserna för offentligt sparande och bättre förmedla

[137] I nästa avsnitt diskuteras varför regeringens metod ger upphov till större medelfel i prognoser för finansiellt och strukturellt sparande i period t+2 och t+3

den osäkerhet som finns när de presenteras i samband med de ekonomiska propositionerna.

5.3.2 Genomsnittliga avvikelser

Eftersom de båda mått som använts för att mäta prognosprecision ovan inte skiljer på över- respektive underskattningar i prognoserna behöver vi ett annat mått för att undersöka om prognoserna tenderar att vara över- eller underskattningar. För det använder vi medelfelet (MF).[138] Ett negativt medelfel innebär att prognosen i större utsträckning har underskattat utfallet och vice versa. Medelfelet används inte för att mäta prognosprecision eftersom avvikelser i olika riktningar tar ut varandra. En prognosmakare vars prognoser kraftigt över- och underskattar utfallet i samma utsträckning får ett lågt medelfel men har en låg prognosprecision.

Tabell 5.2 visar medelfelen för regeringens och KI:s prognoser. Båda tenderar att överskatta BNP-tillväxten och underskatta arbetslösheten på lite längre sikt. Skillnaden mellan medelfelet för KI och regeringen är generellt liten när vi jämför prognoser för BNP-tillväxt och arbetslöshet. Regeringen tenderar dock att underskatta arbetslösheten i större utsträckning än KI i prognoser avseende två och tre år fram i tiden.

Tabell 5.2 Medelfel för prognoser gjorda 2007–2019

	BNP-tillväxt[1]		Arbetslöshet[2]		Fin. sparande[3]		Strukt. sparande[4]	
	Reg.	KI	Reg.	KI	Reg.	KI	Reg.	KI
t	0,06	0,15	0,03	0,01	-0,37	-0,32	-0,26	-0,17
t+1	0,51	0,57	-0,03	0,02	-0,09	-0,33	-0,06	-0,21
t+2	0,78	0,69	-0,36	-0,16	0,77	0,14	0,63	0,21
t+3	0,19	0,01	-0,69	-0,25	1,49	0,47	1,33	0,64

Anm : Medelfelet är det genomsnittliga prognosfelet, definierat som prognos minus utfall För den offentliga sektorns strukturella sparande finns inga utfall, och det går därför inte att göra en prognosutvärdering i normal mening för denna variabel Prognoserna för denna variabel utvärderas mot den bedömning som KI gjort i den första prognosen efter att det första utfallet av nationalräkenskaperna för det aktuella helåret finns tillgänglig En positiv avvikelse innebär en överskattning av utfallet i genomsnitt och vice versa Variablerna beskrivs närmare i anmärkningen till tabell 5 1
Källa: Konjunkturinstitutet och egna beräkningar

Skillnaden är större om vi jämför medelfelen för finansiellt och strukturellt sparande. Båda prognosmakarna underskattar sparandet på kort sikt och överskattar det längre fram i tiden. För de första två prognoshorisonterna är skillnaderna i medelfel små men på två och tre

[138] Medelfelet definieras: $MF = \frac{1}{n}\sum_{t=1}^{n} e_t$

års sikt överskattar regeringen sparandet i större utsträckning än KI. Det beror dock på skillnader i prognosmetod.

Regeringens beräkningar av finansiellt och strukturellt sparande bygger på ett antagande om oförändrade regler eller oförändrad politik. Det antagandet leder till att de offentliga finansernas styrka konsekvent överskattas på några års sikt. Enkelt uttryckt följer skatteinkomsterna den ekonomiska utvecklingen samtidigt som stora utgiftsposter, t.ex. statsbidragen till kommunerna och många transfereringsutgifter, ändras genom politiska beslut. Om inga nya beslut fattas kommer därför utgifterna under normala förhållanden att öka långsammare än inkomsterna vilket ger upphov till en s.k. automatisk budgetförstärkning som brukar uppskattas till ca 0,5 procent av BNP per år. Beräkningarna är således inte utformade för att ge en så exakt prognos som möjligt utan för att bedöma hur stort finanspolitiskt utrymme som finns de kommande åren givet befintliga regelsystem.

Beräkningarna i budgetpropositionen och vårpropositionen sträcker sig normalt tre år framåt i tiden, dvs. dels omfattas det år som budgeteras, dels de två efterföljande åren. För det år som budgeteras bygger beräkningarna på att de regler och åtgärder som föreslås i propositionen också realiseras. För de två efterföljande åren finns dock inget budgetförslag och beräkningarna bygger på att reglerna inte ändras. Den saldoförstärkande effekten av regeringens beräkningsmetod inträder därför det andra och tredje tillkommande året.

Det är därmed varken överraskande eller anmärkningsvärt att regeringens prognoser för det andra och tredje tillkommande året systematiskt visar en för låg utgiftsutveckling och därmed också ett för högt finansiellt och strukturellt sparande. Denna genomsnittliga avvikelse är alltså inte ett resultat av att prognoserna är bristfälliga, utan följer av metoden, som i sin tur syftar till att identifiera finanspolitiskt utrymme och inte till att göra en så exakt prognos som möjligt. Den genomsnittliga underskattningen av utgifterna är därför i detta sammanhang inte något problem.

Problem uppstår däremot om beräkningarna skulle användas som prognoser. Att ta den starka utvecklingen två och tre år framåt till intäkt för att överskottsmålet klaras, eller för att skuldankaret sjunker till en viss nivå om tre år, är direkt felaktigt. Det går inte att både göra gällande att det uppstår ett finanspolitiskt utrymme vid oförändrade regler som kan tas i anspråk för kommande åtgärder, och på samma gång hävda att överskottsmålet klaras tack vare att utrymmet inte

används. Den invändningen var också en viktig del av kritiken mot uppföljningen av överskottsmålet som både rådet och Riksrevisionen (RiR) framfört vid upprepade tillfällen.[139] Den s.k. 7-årsindikatorn som regeringen tidigare använde för uppföljning inkluderade år som beräknats utifrån oförändrade regler, och det strukturella sparandet två och tre år framåt användes också som en del av uppföljningen.

Efter förändringarna av ramverket som trädde i kraft 2019 har emellertid det andra och tredje året tappat sin betydelse för uppföljningen av överskottsmålet. Uppföljningen görs nu i huvudsak med hjälp av det strukturella sparandet för innevarande och nästkommande år. 7-årsindikatorn har övergetts och det strukturella sparandet för det andra och tredje tillkommande året används inte heller. Den systematiska förstärkningen av de offentliga finanserna två och tre år framåt som följer av regeringens beräkningsmetod används därför inte längre i uppföljningen utan till det som är beräkningarnas egentliga syfte – att bedöma det framtida budgetutrymmet.[140]

Redovisningen av den offentliga bruttoskuldens utveckling bygger dock fortfarande på beräkningarna utifrån oförändrade regler. Bruttoskuldens snabba minskning i regeringens redovisning är därför missvisande, och skulden skulle ha utvecklats mindre gynnsamt om beräkningen i stället hade baserats på en prognos.

5.4 Prognosrevideringar för offentligt sparande

Undersökningen av medelfelen i avsnittet ovan visar inte några större skillnader i prognosfel mellan regeringens och KI:s prognoser för offentliga finanser för innevarande eller nästkommande år men båda tenderar att underskatta sparandet på kort sikt. I detta avsnitt tittar vi närmare på hur prognoserna för de offentliga finanserna revideras.

Om regeringen skulle lägga för optimistiska prognoser i budgetpropositionen, som innehåller nästkommande års ekonomiska politik, för att sedan revidera ner bedömningarna för samma år i de senare prognoserna så skulle regeringen kunna få ett större utrymme för utgiftsökningar eller inkomstminskningar än vad indikatorerna medger. Omvänt skulle en systematisk underskattning av prognoserna ge

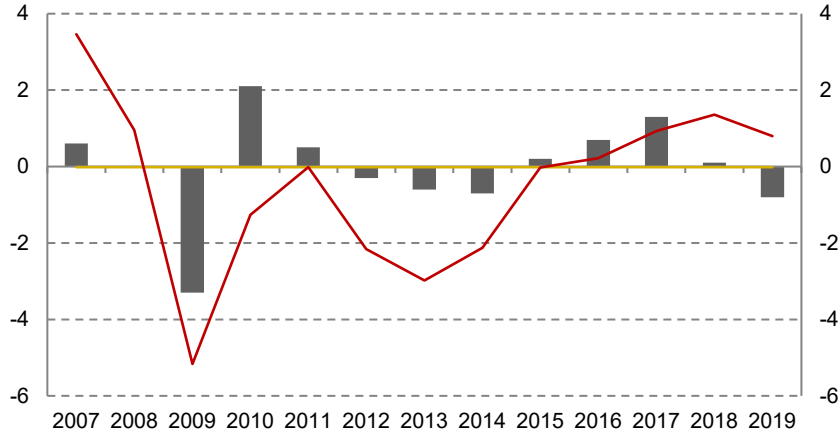
[139] Exempelvis Riksrevisionen (2011)

[140] Rådet menar att ett 8-årigt genomsnitt som även omfattar kommande år ändå bör beaktas vid en samlad bedömning av överskottsmålet (se avsnitt 2 2)

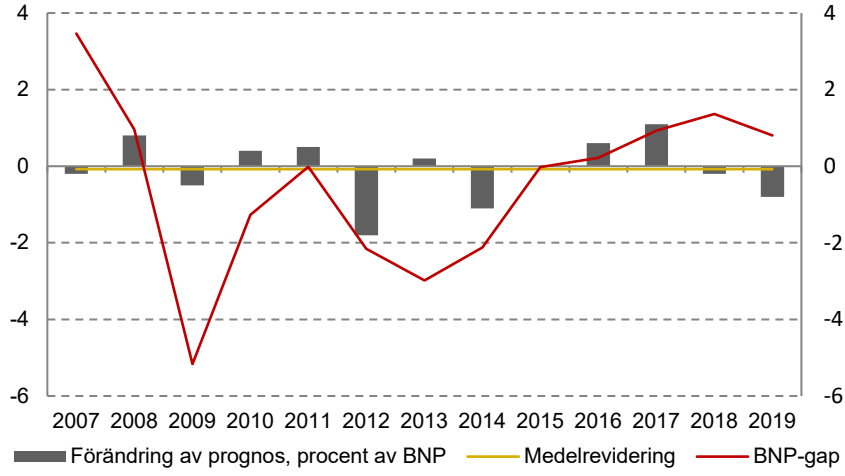
ett mindre utrymme för regeringen att bedriva budgetförsvagande ekonomisk politik.

Diagram 5.1 Förändring av regeringens prognos mellan BP och beräkning för innevarande år

Finansiellt sparande, procent av BNP

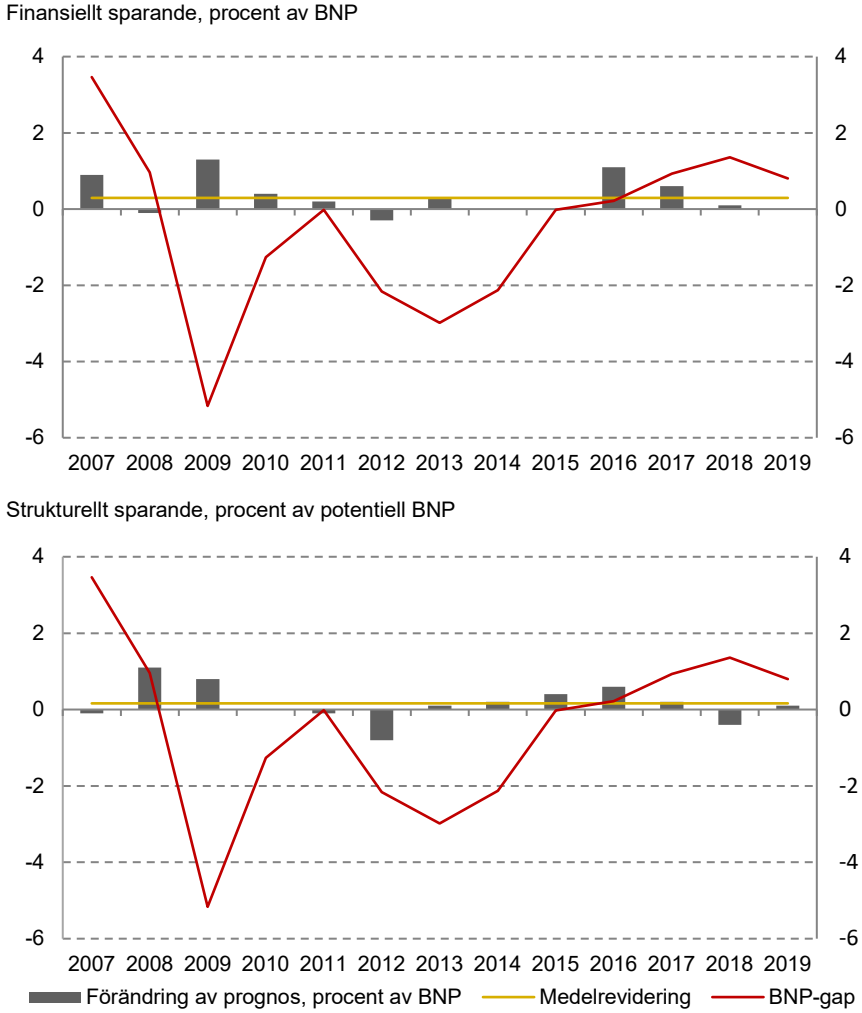


Strukturellt sparande, procent av potentiell BNP



Källa: BP för respektive år samt egna beräkningar Medelrevideringen för finansiellt och strukturellt sparande är -0,02 och -0,08 respektive för perioden

Diagram 5.2 Förändring av KI:s prognos mellan aprilprognosen och beräkning för innevarande år



Anm : KI:s prognoser i oktober respektive år för innevarande år och det rapporterade utfallet för sparandet i oktober året efter Medelrevideringen för finansiellt och strukturellt sparande är 0,29 och 0,16 respektive för perioden
Källa: Konjunkturinstitutet (2020)

För att undersöka om regeringen systematiskt över- eller underskattar sparandet jämför vi prognosen i BP för det nästkommande året med prognosen i den efterföljande BP för samma år (diagram 5.1). Diagrammet visar alltså inte prognoser för strukturellt och finansiellt sparande utan skillnaden mellan prognosen i BP hösten innan året

börjar och prognosen i BP som publiceras på hösten innevarande år. I den senare prognosen finns mer data att tillgå eftersom man kunnat observera vad som hänt i ekonomin under året. Analysen tyder inte på att regeringen systematiskt över- eller underskattar utrymmet för det kommande året. Medelfelen under perioden är små, för finansiellt sparande ligger medelvärdet nära noll och för strukturellt sparande på obetydliga -0,08 procent av BNP för perioden.

Den bild som träder fram i diagram 5.1 är i stället att regeringen underskattar kraften i konjunkturen. Det är inte ovanligt att prognosmakare gör sämre prognoser just när läget i ekonomin förändras. I diagram 5.1 indikerar BNP-gapet läget i ekonomin. En förändring i BNP-gapet (som den mellan 2008 och 2009) visar en förändrad konjunktur. Att regeringen underskattar kraften i konjunkturen innebär att när konjunkturen förändras till det sämre blir man tvungen att revidera ned prognoserna för sparandet, som nu verkar bli lägre än den förra prognosen indikerade. Analogt tenderar sparandet att revideras upp när konjunkturen är på uppgång. En liknande bild framträder när vi i stället analyserar KI:s prognoser (diagram 5.2).

5.5 Utfallsrevideringar för offentligt sparande

Förutom prognosfel för strukturellt och finansiellt sparande finns ännu en osäkerhetsfaktor när det gäller underlaget för finanspolitiken, nämligen revideringar av *utfallen* för det finansiella sparandet.[141] I tabell 5.3 redovisas när utfall finns tillgängliga, tillsammans med publiceringstidpunkter för BP och VP. Det första utfallet presenteras av SCB i februari nästkommande år. I tabellen visas hur det första utfallet för 2019 presenteras i början av året 2020. Utfallet revideras sedan vid fem tillfällen. Den definitiva årsberäkningen för 2019 publiceras av SCB i augusti 2021.

[141] Utöver den analys som rådet gjort själva utgår den här delen av kapitlet från Riksrevisionens rapport Nationalräkenskaperna – en stabilare grund för finanspolitiken, Riksrevisionen (2019)

Tabell 5.3 Publicering av nationalräkenskaperna samt de ordinarie ekonomiska propositionerna under 2020–2021

År	Månad	Nationalräkenskaper	Ekonomiska propositioner
2020	jan		
	feb	1:a preliminär beräkning av 2019	
	mar		
	apr		Vårpropositionen 2020
	maj	Revidering 1	
	jun		
	jul		
	aug		
	sep	Revidering 2	Budgetpropositionen för 2021
	okt		
	nov	Revidering 3	
	dec		
2021	jan		
	feb	Revidering 4	
	mar		
	apr		Vårpropositionen 2021
	maj		
	jun		
	jul		
	aug	Definitiv årsberäkning av 2019	
	sep		
	okt		
	nov		Budgetpropositionen för 2022
	dec		

Källa: Riksrevisionen (2019)

Revideringar av utfallen har historiskt varit stora. Till exempel var det finansiella sparandet 2015, 2016 och 2017 starkare än vad de preliminära utfallen visade. I genomsnitt för de tre åren underskattades sparandet med 15 mdkr per år.[142] Det kan ha föranlett regeringen att föra en mindre expansiv politik i förhållande till målen för det offentliga sparandet, samtidigt som regeringen senare kunde föra en mer expansiv politik.

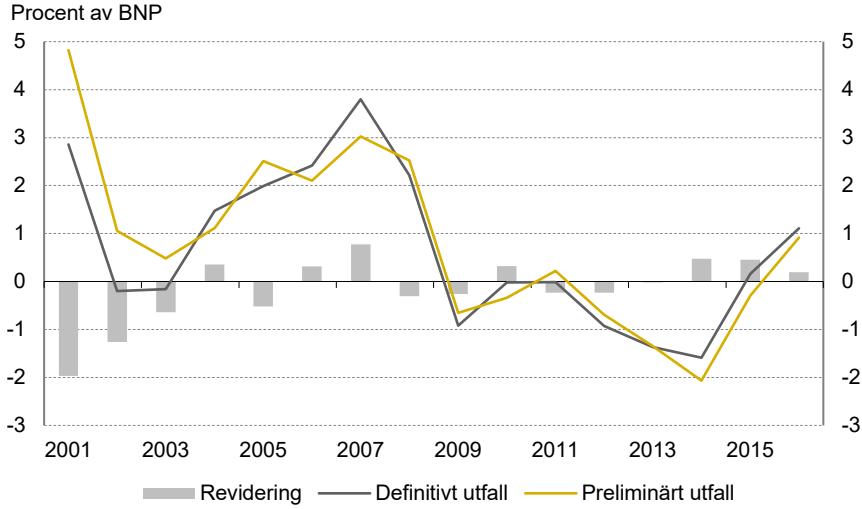
Diagram 5.3 visar preliminärt och definitivt utfall av det finansiella sparandet mellan 2001 och 2016 som procent av BNP. Medelvärdet för revideringarna under perioden är -0,2 procent av BNP. Revideringarna kan delas upp i två kategorier, revideringar som beror på förändrad bokföring och revideringar exklusive förändrad bokföring.[143] Medelvärdet för revideringar på grund av förändrad bokföring under

[142] Riksrevisionen (2019)

[143] Förändrad bokföring innebär att SCB ändrat sättet som nationalräkenskaperna strukturera s Många av förändringarna under perioden har påkallats av Eurostat och syftar till att harmonisera den ekonomiska statistiken inom EU, Riksrevisionen (2019), s 34

perioden är -0,3 procent av BNP samtidigt som revideringar exklusive förändrad bokföring ökat det offentliga sparandet med 0,1 procent av BNP.[144]

Diagram 5.3 Skillnad mellan preliminärt och definitivt utfall för finansiellt sparande

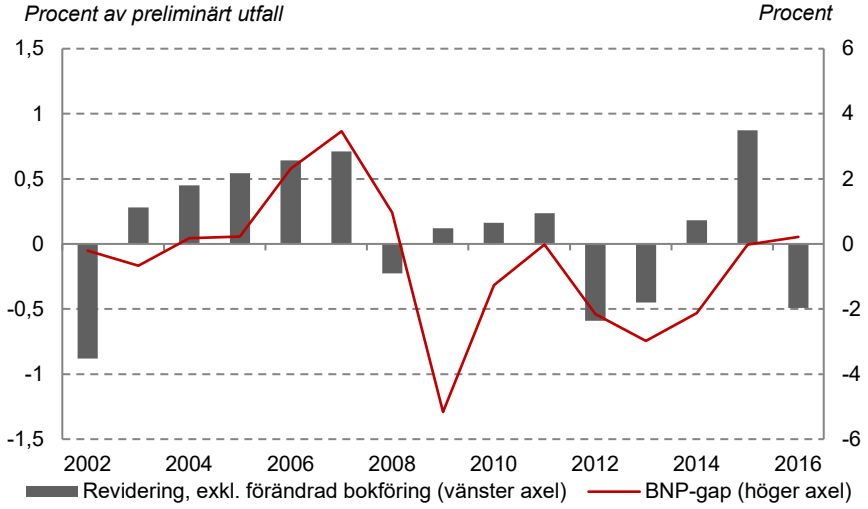


Anm : Som framgår i tabell 5 3 är inte den definitiva årsberäkningen av nationalräkenskaperna publicerade för 2017, diagrammet sträcker sig fram till 2016, det sista år som har definitiva årsberäkningar
Källa: Riksrevisionen (2019)

Diagram 5.3 visar revideringar av det finansiella sparandet, exklusive revideringar som beror på förändrad bokföring, som procent av det preliminära utfallet. Den genomsnittliga absoluta revideringen för perioden är 0,5 procent. Diagrammet illustrerar också en av de iakttagelser som RiR förde fram under hösten 2019, nämligen att revideringar av det finansiella sparandet, likt förändringen av prognoserna (avsnitt 5.4), följer konjunkturen. Utfallet tenderar att revideras upp i en konjunkturuppgång och ned i en konjunkturnedgång. RiR menade att det finns ett statistiskt säkerställt samband mellan konjunkturen och revideringarna av det finansiella sparandet.[145]

[144] Riksrevisionen (2019)
[145] Regeringen redovisade i april 2020 sin bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendation till regeringen i skr 2019/20:134

Diagram 5.4 Revidering av finansiellt sparande exkl. förändrad bokföring och BNP-gap



Källa: Riksrevisionen (2019) och Sveriges riksbank

5.6 Bedömningar och rekommendationer

Genomgången av prognosutvärderingar som publicerats det senaste året ger den samlade bilden att regeringen inte gör större prognosfel än andra bedömare i allmänhet. Jämfört med KI har regeringen dock överlag sämre prognosprecision.

Vad gäller prognoserna för det finansiella och strukturella sparandet för nästkommande år är prognosfelen relativt stora. Dessutom finns en tendens att överskatta det finansiella sparandet i en konjunkturuppgång och underskatta det i en konjunkturnedgång. Rådet menar att regeringen även bör inkludera de egna prognoserna av offentligt sparande i sin prognosutvärdering.

Även revideringar för utfallet för finansiellt sparande är relativt stora. Eftersom överskottsmålet är definierat inte bara för innevarande år utan över en längre period bör regeringen bättre redovisa den osäkerhet som kvarstår i utfallen.

Sedan 2019 använder regeringen inte längre framskrivningar med oförändrade regler i uppföljningen av finansiellt och strukturellt sparande. Det gäller dock inte beräkningen av den offentliga bruttoskuldens utveckling. Rådet menar att bruttoskuldens snabba minskning i regeringens beräkningar är missvisande.

6 Teknisk utveckling och svensk arbetsmarknad

Strukturomvandling och förändring av arbetsmarknadens sammansättning är en naturlig del av den ekonomiska utvecklingen. Under senare tid har möjligheterna till automatisering genom användning av robotar och särskilt genom användning av artificiell intelligens stått i fokus i debatten om framtidens arbetsmarknad. Ökad användning av industrirobotar berör i första hand varuproduktion medan artificiell intelligens skapar möjligheter att automatisera arbetsuppgifter även inom tjänstesektorn. Ett exempel är s.k. maskininlärning, dvs. att datorer kan förbättra sin egen kapacitet att utföra arbetsuppgifter, vilket sannolikt kommer att fortsätta utvidga möjligheterna för att automatisera arbeten. I detta kapitel, som bygger på en underlagsrapport om teknisk utveckling och den svenska arbetsmarknaden[146] diskuterar vi hur arbetsmarknaden har förändrats de senaste decennierna och vad vi kan vänta oss i framtiden.

6.1 Trender på den svenska arbetsmarknaden 1985–2017

Den goda sysselsättningsutvecklingen i Sverige motsäger att den tekniska utvecklingen i sig sammantaget skulle leda till högre arbetslöshet. Inte heller i OECD-länderna i allmänhet kan man observera att den tekniska utvecklingen skulle följas av ökad arbetslöshet och lägre sysselsättning, men för USA finns tecken på att ökad automatisering i viss mån har påverkat den samlade sysselsättningen negativt. Däremot har sammansättningen av sysselsättningen i Sverige förändrats avsevärt över tiden genom en nedgång av andelen för tillverkningsindustrin med ca 10 procentenheter och en ökning för näringslivsinriktade tjänster i samma storleksordning.

Sysselsättningsgraden i Sverige har varit relativt stabil sedan mitten av 1980-talet, med undantag för åldersgruppen 50–64 år där sysselsättningen har varit stigande. I de yngre åldrarna (16–30) var sysselsättningsgraden 2017 något lägre än före 90-talskrisen, vilket troligen

[146] Georg Graetz, Technological Change and the Swedish Labor Market, januari 2020

förklaras av att allt fler deltar i högre utbildning och inte av den tekniska utvecklingen.

Den tekniska utvecklingen leder till att fler typer av arbetsuppgifter kan automatiseras. Arbetsuppgifter som kräver analyser, överväganden och beslut är dock svårare att automatisera. Arbetsuppgifter som helt eller delvis innebär kontakt mellan människor lämpar sig också sämre för automatisering. Många till synes enkla och lågbetalda arbetsuppgifter, som t.ex. servicejobb, kan också vara mycket svåra att automatisera. De jobb som enklast låter sig utföras av maskiner och datorer är snarare arbetsuppgifter med betydande inslag av rutiner och upprepning. Det behöver inte vara begränsat till varuproduktion utan kan gälla t.ex. administrativa uppgifter och olika typer av handläggande uppgifter. Sådana arbeten behöver heller inte sammanfalla med ett lågt kunskapsinnehåll eller låg lön.

Att teknisk utveckling har påverkat sysselsättningens sammansättning hänger ihop med att de arbeten som lämpar sig bäst för fortsatt automatisering troligen varken är de högst eller lägst avlönade jobben, utan arbeten som befinner sig närmare mitten, såväl utbildnings- som lönemässigt. Detta fenomen, att efterfrågan på arbeten, kvalifikations- och lönemässigt i mitten, utvecklas svagare än både hög- och lågavlönade arbeten brukar kallas för *jobbpolarisering*. Det pågår således förändringar på arbetsmarknaden som både innebär förskjutningar mellan olika sektorer, som en tillbakagång för industriarbeten och en ökning av tjänstejobb, och en förskjutning mellan olika arbetsuppgifter som troligen hänger samman med den tekniska utvecklingen. Det senare, jobbpolarisering, är ett mönster som återfinns i de flesta utvecklade länder och däribland Sverige.

Den svenska utvecklingen skiljer sig samtidigt från andra länder i andra avseenden. Det finns ett starkt stöd i forskningen för att den tekniska utvecklingen har lett till ökad efterfrågan på högutbildad arbetskraft. I USA och andra länder, t.ex. Storbritannien och Tyskland, har detta bidragit till en kraftig ökning av avkastningen på högre utbildning. I Sverige har utbildningspremien dock inte ökat på motsvarande sätt. Det ökade utbudet av utbildad arbetskraft borde ha lett till minskande löner men så har inte skett, vilket tyder på att efterfrågan på utbildade personer samtidigt har ökat.

Lönespridningen i Sverige är låg i ett internationellt perspektiv[147] och den har varit relativt stabil under hela perioden (1985–2017) i alla inkomstgrupper och i både privat och offentlig sektor. Löneökningen har samtidigt varit positiv och stabil. Det finns dock skillnader utifrån kön på så sätt att löneskillnaderna har ökat bland kvinnor. Detta kan troligen till viss del förklaras av att kvinnor i ökande utsträckning genom högre utbildning har fått välbetalda jobb. USA och Storbritannien skiljer sig från de flesta andra länder genom både en ökad lönespridning och en stagnerande löneutveckling.

Förändringar i sammansättningen av arbeten har troligen verkat i riktning mot ökad lönespridning i Sverige under 1970–2013 men detta har motverkats av andra krafter. Under 1970- och 80-talen minskade lönespridningen kraftigt, och den ökade lönespridningen under andra halvan av 1990-talet och det tidiga 2000-talet tycks bero på ökade löneskillnader mellan olika jobb än på att sammansättningen av arbetskraften har förändrats. Det finns inget tydligt stöd för att den ökade lönespridningen sedan mitten 1990-talet hänger samman med den tekniska utvecklingen.

6.2 Effekter på yrkesgrupper, relativlöner och regioner

Det finns stöd för att löneutvecklingen i branscher och yrken på trendmässig tillbakagång är långsiktigt svagare än i andra delar av ekonomin, även om tillbakagången är långsam och huvudsakligen sker genom att rekryteringen är lägre än den naturliga avgången. För en enskild individ kan det innebära en sämre löneutveckling oavsett om man byter yrke eftersom ett karriärsbyte kan öka risken för perioder av arbetslöshet, men också för att omskolning innebär en paus i löneutvecklingen.

I den utsträckning som en tillbakagång i en bransch beror på den tekniska utvecklingen och ökad automatisering finns det alltså en risk för en relativt lägre löneutveckling. Det behöver dock inte nödvändigtvis bli fallet. Den tekniska utvecklingen i skogsbruket har lett till dramatisk nedgång i sysselsättningen samtidigt som kvarvarande arbeten har blivit mer kvalificerade och bättre betalda.

[147] Kvoten mellan den 90:e och 10:e percentilen uppgår i Sverige till drygt 2, medan den i USA är ca 5, i Storbritannien ca 4 och i Frankrike ca 3

Vid regionala jämförelser baserade på data på kommunal nivå återfinns ett positivt samband mellan ökad användning av IT och tillväxt av löner och sysselsättning. Resultaten tyder alltså inte på att ökad användning av IT leder till arbetslöshet utan snarare tvärtom, att den stimulerar sysselsättningen.

Samtidigt finns en risk för att den tekniska utvecklingen bidrar till ökade regionala skillnader. Verksamheter med hög IT-användning och med stor användning av teknik och där sysselsättning och löner påverkas positivt av den tekniska utvecklingen finns i relativt hög grad i och omkring storstäderna. Tillverkningsindustri är däremot oftare lokaliserad till mindre orter och är i stor utsträckning föremål för automatisering, där maskiner ersätter människor.

6.3 Diskussion

Det verkar finnas en långsiktig trend där kognitiva, sociala och verbala förmågor har fått större betydelse på arbetsmarknaden, medan arbetsuppgifter som är rutinbetonade eller repetitiva och har bäst förutsättningar för att automatiseras värderas lägre. Det finns goda skäl att tro att denna utveckling kommer att fortsätta. Effekterna på arbetsmarknadens sammansättning, löneutveckling och inkomstfördelning är dock svåra att förutse och det finns starkt skilda uppfattningar bland ekonomer om konsekvenserna för arbetsmarknaden. Synen på maskininlärningens effekter varierar också kraftigt, från att den hotar att leda till fallande löner och massarbetslöshet till bedömningen att maskininlärning och AI i allmänhet inte kommer att konkurrera ut jobb.

Det är också osäkert i vilken grad jobbpolariseringen påverkas av den tekniska utvecklingen. Jobbpolariseringen har pågått under lång tid och det finns många andra faktorer än automatisering som kan ligga bakom. En möjlighet som har studerats är att ökat välstånd innebär att efterfrågan på tjänster och service blir relativt sett större. Givet att tjänster produceras av både hög- och lågutbildade kan detta bidra till polarisering på arbetsmarknaden.

En annan strukturell förändring som kan ha bidragit till jobbpolarisering är ökningen av arbetsutbudet som skett under lång tid. Utbyggnaden av den offentliga sektorn under 1970- och 80-talen medförde stora ökningar av sysselsättningen, till stor del i relativt lågavlönade arbeten. Det finns också studier som pekar på att invandring kan

ha bidragit till jobbpolarisering genom en ökad sysselsättning i de lägst betalda jobben. Denna typ av orsakssamband är möjliga men inte empiriskt väl belagda, men de antyder att jobbpolariseringen troligen påverkas av många faktorer, där den tekniska utvecklingen är en bland flera.

6.4 Bedömning

Utvecklingen i riktning mot ökad robotisering och automatisering av rutinartade arbetsuppgifter har pågått länge och kommer att fortsätta, men detta bör inte dramatiseras. Arbetsmarknaden är i ständig förändring men det finns i dagsläget inte några starka skäl att tro att automatiseringen skulle leda till generellt minskade löner eller fallande sysselsättning. Den tekniska utvecklingen kan dock – liksom tidigare – påverka löneskillnader mellan yrkesgrupper och sektorer samt regionala skillnader.

Appendix

Relationen mellan primärsaldot, det finansiella sparandet (överskottsmålet) och skuldutvecklingen

Notation:
s = skuld som andel av BNP
p = primärsaldo som andel av BNP
f = finansiellt sparande som andel av BNP
γ = nominell BNP-tillväxt
g = real BNP-tillväxt
i = nominell ränta
r = real ränta
π = inflation

Låt $\lambda = \frac{i-\gamma}{1+\gamma}$

Notera att $1 + \lambda = \frac{1+\gamma}{1+\gamma} + \frac{i-\gamma}{1+\gamma} = \frac{1+i}{1+\gamma} = \frac{(1+r)}{(1+g)}\frac{(1+\pi)}{(1+\pi)} = \frac{(1+r)}{(1+g)}$

Tidsindex t har utelämnats för variablerna $p, f\ \gamma, g, i, r, \lambda$ och π, dvs. tillväxt, räntor och sparande antas vara konstanta.

Skuldekvationen uttryckt i primärsaldo kan skrivas:

$$s_t = (1 + \lambda)s_{t-1} - p_t \quad (1)$$

Förändringen i en period blir:

$$s_t - s_{t-1} = \lambda s_{t-1} - p_t \quad (2)$$

$$s_t - s_{t-1} = \frac{(i-\gamma)}{(1+\gamma)}s_{t-1} - p_t \quad (3a)$$

Av ekvationen ovan framgår att om den nominella räntan är lägre är tillväxten och primärsaldot är noll minskar skulden så länge tillväxten är positiv eftersom $\frac{(i-\gamma)}{(1+\gamma)}$<0.

Alternativt kan ekvationen skrivas (använd $1+\lambda=\frac{(1+r)}{(1+g)}$):

$$s_t - s_{t-1} = \frac{r}{(1+g)}s_{t-1} - \frac{g}{(1+g)}s_{t-1} - p_t \quad (3b)$$

Av ekvation 3b framgår att förändringen i skuldkvoten beror bara på real ränta, real tillväxt och primärsaldot. Inflationen har bara betydelse för skuldkvoten via det primärsaldot genom att sänka de reala räntekostnaderna.

Överskottsmålet avser dock inte den primärsaldot utan det finansiella sparandet. Det finansiella sparandet är summan av primärsaldo och kapitalnetto. Kapitalnettot är i sin tur summan av kapitalinkomster och kapitalutgifter. Kapitalutgifterna är i huvudsak ränteutgifter.[148] Relationen mellan primärbalansen och finansiellt sparande kan skrivas:

$$f_t = p_t - \frac{i}{1+\gamma}s_{t-1} \quad (4)$$

Om vi använder (4) i skuldekvationen (3) kan räntan förkortas bort (5,6). Innebörden är att så länge överskottsmålet upprätthålls kommer en räntehöjning eller räntesänkning att motverkas i det primära sparandet via skatter och utgifter. Räntan har således inte någon betydelse för skuldens utveckling. För en given nivå på det finansiella sparandet beror skuldens utveckling bara på den nominella tillväxten i BNP.

$$s_t - s_{t-1} = \frac{(i-\gamma)}{(1+\gamma)}s_{t-1} - \left(f_t + \frac{i}{1+\gamma}s_{t-1}\right) = \frac{(i-i-\gamma)}{(1+\gamma)}s_{t-1} - f_t$$

$$= \frac{-\gamma}{(1+\gamma)}s_{t-1} - f_t \quad (5)$$

$$s_t = \frac{1}{1+\gamma}s_{t-1} - f_t \quad (6)$$

[148] För att förenkla antas här att värdeförändringen i statsskulden, t ex till följd av kronförändringar på skuld i utländsk valuta, är noll

Referenser

Barro, R. J., Ursua, J. F. och Weng, J. (2020), The Coronavirus and the Great Influenza Epidemic - Lessons from the "Spanish Flu" for the Coronavirus's Potential Effects on Mortality and Economic Activity, CESifo Working Paper Series 8166, CESifo Group, Munchen, 2020.

Beskow, A. (2009), Statens ansvar vid extraordinära händelser, nr 1, 2009, Nordisk Försäkrings Tidskrift.

Blanchard, O. (2019), ”Public Debt and Low Interest Rates”, American Economic Review.

Calmfors, L. (2020), Fiscal Frameworks and Fiscal Sustainability in the Nordics, Nordiska ministerrådet, 2020.

Corsetti, G. och Müller, G. (2015), Fiscal multipliers: Lessons from the great recession for small open economies, Studier i finanspolitik 2015/2, Underlagsrapport till Finanspolitiska rådet.

Ekonomistyrningsverket (2018), Prognosutvärdering 2018, maj 2018.

Ekonomistyrningsverket (2019), Statens budget och de offentliga finanserna, prognos november, 2019.

Ekonomistyrningsverket (2020), Statens budget och de offentliga finanserna, prognos mars, 2020.

Europeiska kommissionen (2020a), European Economic Forecast, Spring 2020, A deep and uneven recession, an uncertain recovery, maj, 2020.

Europeiska kommissionen (2020b), Country Report Sweden 2020, Commission staff working document, SWD(2020) 526, 2020.

Finansdepartementet (2018), Utvärdering av makroekonomiska prognoser, april 2018.

Finanspolitiska rådet (2014–2019), Svensk finanspolitik 2014–2019, Finanspolitiska rådets rapport 2014–2019.

Finansutskottet (2013), Finansutskottets betänkande 2013/14:FiU16.

Finansutskottet (2017), Finansutskottets betänkande 2017/18:FiU1.

Finansutskottet (2018), Finansutskottets betänkande 2018/19:FiU1.

Finansutskottet (2019), Finansutskottets betänkande 2019/20:FiU49.

Gechert, S. och Rannenberg, A. (2014), Are Fiscal Multipliers Regime-Dependent? A Meta Regression Analysis, Journal of Economic Surveys, Wiley Blackwell, vol. 32(4), s. 1160–1182, september, 2014.

Graetz, G. (2020), Technological Change and the Swedish Labor Market, Studier i finanspolitik 2020/1, Underlagsrapport till Finanspolitiska rådet.

Herndon, T., Ash, M. och Pollin, R. (2014), Does high public debt consistently stifle economic growth? A critique of Reinhart and Rogoff, Cambridge Journal of Economics 38.

Hjelm, G. och Stockhammar, P. (2016), Short Run Effects of Fiscal Policy on GDP and Employment: Swedish Evidence, Working Paper No. 147, Konjunkturinstitutet, 2016.

IMF (2019a), World Economic Outlook: Still Sluggish Global Growth, juli, 2019.

IMF (2019b), World Economic Outlook: Global Manufacturing Downturn, Rising Trade Barriers, oktober, 2019.

IMF (2020), World Economic Outlook: The Great Lockdown, april 2020.

Jonung, L. och Roeger, W. (2006), The macroeconomic effects of a pandemic in Europe – A model-based assessment, European Economy, Economic papers 251, Juni, 2006.

Konjunkturinstitutet (2009), Utvärdering av prognoser för offentliga finanser, Specialstudie 19, Konjunkturinstitutet, 2009.

Konjunkturinstitutet (2017), Konjunkturläget, juni 2017, 2017.

Konjunkturinstitutet (2018), Konjunkturterminologi, Fördjupning, Konjunkturläget oktober 2018, 2018.

Konjunkturinstitutet (2019a), Konjunkturläget, oktober 2019, DNR: 2019-293, Konjunkturinstitutet, 2019.

Konjunkturinstitutet (2019b), Konjunkturläget, december 2019, DNR: 2019-407 Konjunkturinstitutet, 2019.

Konjunkturinstitutet (2019c), Utvärdering av prognoser för offentliga finanser, Specialstudie: KI-nr: 2019:19, Konjunkturinstitutet, 2019.

Konjunkturinstitutet (2020a), Konjunkturläget, 1 april 2020, DNR: 2020-153, Konjunkturinstitutet, 2020.

Konjunkturinstitutet (2020b), Uppdatering av konjunkturbilden, 29 april 2019, DNR: 2020:10, Konjunkturinstitutet, 2020.

Konjunkturinstitutet (2020c), Hållbarhetsrapport 2020 för de offentliga finanserna, Specialstudie 2020:5, Konjunkturinstitutet, 2020.

Konjunkturinstitutet (2020d), Utvärdering av makroekonomiska prognoser, Specialstudie: DNR: 2020-194, Konjunkturinstitutet.

Konstitutionsutskottet (2013), Konstitutionsutskottets betänkande 2013/14:KU32.

Krugman, P. (1988), Financing vs. forgiving a debt overhang, Journal of Development Economics 29.

Muro och Zhou (2019), "$r_t - g_t < 0$: Can We Sleep More Soundly?", Preliminary Work in Progress, IMF.

Panizza, U. och Presbitero, A. F. (2014), Public debt and economic growth: is there a causal effect?, Journal of Macroeconomics 41.

Pescatori, A., Sandri, D. och Simon, J. (2014), Debt and growth: Is there a magic threshold?, IMF Working Paper 34.

Proposition 2000/01:01–2019/19:1, Budgetpropositionerna för 2001–2020.

Proposition 2006/07:100–2019/20:100, De ekonomiska vårpropositionerna 2007–2020.

Proposition 2008/09:97, Åtgärder för jobb och omställning.

Proposition 2019/20:132, Åtgärder med anledning av coronaviruset.

Proposition 2019/20:136, Extra ändringsbudget för 2020 Kreditgarantier till flygföretag med anledning av coronaviruset.

Proposition 2019/20:142, Extra ändringsbudget för 2020 Kreditgarantier för lån till företag.

Proposition 2019/20:146, Extra ändringsbudget för 2020 Ytterligare åtgärder med anledning av coronaviruset.

Proposition 2019/20:151, Extra ändringsbudget för 2020 Ytterligare åtgärder på skatteområdet med anledning av coronaviruset.

Rachel, L. och Summers, L. (2019), On falling neutral real rates, fiscal policy and the risk of secular stagnation, Brookings Papers on Economic Activity.

Reinhart, C. och Rogoff, K. (2010), Growth in a time of debt, American Economic Review 100.

Reinhart, C., Reinhart, V. och Rogoff, K. (2012), Public debt overhangs: Advanced economy episodes since 1800, Journal of Economic Perspectives 26.

Riksrevisionen (2011), Tydlighet och transparens i budgetpropositionen för 2011? – Redovisning av finans- och sysselsättningspolitiska ramverk, Rapport 11.

Riksrevisionen (2019), Nationalräkenskaperna – En stabilare grund för finanspolitiken, RIR 2019:34.

SCB (2016), Att jämföra inkomster för hushåll, Statistikskolan, Tidskriften välfärd, nummer 3, 2016.

SCB (2019), Sveriges ekonomi – statistiskt perspektiv, nummer 3, 2019.

SCB (2020a), Statistiska meddelanden, Utvecklingen för tidsbegränsat anställda 2005–2019, AM 110 SM 2001, 2020.

SCB (2020b), Pressmeddelande, Stora ekonomiska branschskillnader i coronakrisens spår, 24 april, 2020.

Sigonius, M. (2020), Stresstest av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet, Studier i finanspolitik 2020/2, Underlagsrapport till Finanspolitiska rådet.

Skogh, G. (2009), Statens ekonomiska ansvar vid naturkatastrofer och stora industriella olyckor, Rapport till Expertgruppen för miljöstudier 2009:2.

Skr. 2017/18:207, Ramverket för finanspolitiken.

Skr. 2019/20:134, Riksrevisionens rapport om nationalräkenskaperna.

SOU 2013:73, En utvecklad budgetprocess – ökad tydlighet och struktur.

SOU 2017:78, En sammanhållen budgetprocess.

SOU 2019:46, En ny riksbankslag.

Sveriges riksbank (2019a), Penningpolitisk rapport, oktober, 2019.

Sveriges riksbank (2019b), Penningpolitisk rapport, december, 2019.

Sveriges riksbank (2019c), Utvärdering av Riksbankens prognoser, Riksbanksstudier, mars 2019.

Sveriges riksbank (2020a), Penningpolitisk rapport, februari, 2020.

Sveriges riksbank (2020b), Penningpolitisk rapport, april, 2020.

Sveriges riksbank (2020c), Utvärdering av Riksbankens prognoser, Riksbanksstudier, april 2020.

Söderström, H. T. (1995), Realränteschock, skuldsanering och budgetunderskott – en balansräkningsanalys av den svenska depressionen, Ekonomisk debatt 1995, årg 23, nr 3, 1995.

The Economist (2020), The pandemic will leave the rich world deep in debt, and force some hard choices, 23 april 2020.

Torvik, R. (2016), Virkninger av finanspolitikken på aktivitet, omstilling og vekstevne, Arbeidsnotat 2016/1, norska Finansdepartementet.

Verikos, G., Sullivan, M., Stojanovski, Gisecke, J. och Woo, G. (2011), The Global Economic Effects of Pandemic Influenza, Centre of Policy Studies/IMPACT Centre Working Papers g-244, Victoria University, 2011.