

Sammanfattning

Coronapandemin är i många avseenden en unik händelse, med allvarliga återverkningar i hela världen. Drastiska åtgärder för att stoppa spridningen av virus och förhindra en ekonomisk kollaps har snabbt tagits fram. Trots detta har smittspridningen fortsatt, produktionen fallit, arbetslösheten stigit och inkomsterna minskat för många personer och företag. Den ekonomiska utvecklingen som helhet har ändå blivit betydligt bättre än vad det fanns anledning att frukta våren 2020 och väsentligt bättre än den skulle blivit utan de finanspolitiska insatser som gjorts.

Det är mot denna bakgrund Finanspolitiska rådet i årets rapport analyserar de ekonomisk-politiska frågeställningar som aktualiserats av pandemin. Rådet bedömer hur de finanspolitiska åtgärderna har fungerat och hur den ekonomiska politiken har förhållit sig till det finanspolitiska ramverket. Därutöver resonerar rådet om finanspolitikens roll under det kommande decenniet och vilka lärdomar som kan dras för framtiden.

Årets rapport är indelad i fyra kapitel. Nedan följer en sammanfattning och rådets slutsatser.

Kapitel 1: Coronapandemin och ekonomins utveckling

Svensk ekonomi drabbades i likhet med stora delar av världsekonomin plötsligt och dramatiskt av pandemins utbrott under våren 2020. BNP i Sverige föll med 7,6 procent under det andra kvartalet, vilket är det största fall som uppmätts ett enskilt kvartal. Flertalet branscher återhämtade sig dock senare under året och för helåret 2020 minskade BNP med 2,8 procent. I jämförelse med euroområdet, där BNP föll med 6,8 procent under 2020, klarade sig den svenska ekonomin relativt väl.

I Sverige, liksom i många andra länder, har efterfrågan i kontaktnära branscher varit låg sedan pandemin bröt ut. Det är främst de med tidsbegränsade anställningar – särskilt unga, lågutbildade och utrikes födda – som förlorat sina arbeten. Det har förvärrat problemen som redan före pandemin präglade svensk arbetsmarknad. Samtidigt har börskurser och bostadspriser fortsatt att utvecklas starkt, vilket tillsammans med den ökade arbetslösheten medfört en ojämnare inkomst- och förmögenhetsfördelning.

Krisen har inneburit stora utmaningar för finanspolitiken i och med osäkerheten om pandemins utveckling, krisens effekter på ekonomin och lämplig omfattning och inriktning på stödåtgärderna. Stödåtgärderna för 2020 beräknades i april 2021 till ca 160 mdkr, och det finansiella sparandet försvagades till -3,1 procent av BNP. Förlängda och utökade åtgärder för 2021 beräknas enligt regeringen försvaga sparandet ytterligare, till -4,5 procent av BNP, vilket är det lägsta finansiella sparandet sedan 1990-talskrisen. Maastrichtskulden steg under 2020 till ca 40 procent av BNP och beräknas vara oförändrad 2021.

Den pågående vaccineringen ger skäl till viss optimism och regeringen prognostiserar en god tillväxt i år och nästa år. Detta förutsätter dock att pandemin släpper sitt grepp senare under 2021. Även rådets bedömningar bygger på denna förutsättning. Tillverkningsindustrin har i princip återhämtat sig och de kontaktnära branscherna väntas få ett uppsving när restriktionerna så småningom tas bort. Arbeten kan då i stor utsträckning förväntas komma tillbaka i de branscher som drabbats värst vilket minskar risken för att krisen får omfattande och långvarigt negativa effekter på arbetsmarknaden. Om pandemin skulle bli betydligt mer utdragen än vad som nu verkar vara fallet kan emellertid både omfattningen av och inriktningen på åtgärderna behöva omprövas.

Kapitel 2: Finanspolitiska åtgärder under coronakrisen

För att bedöma de åtgärder som vidtagits behövs en klar bild av deras olika syften. Ett övergripande syfte med många åtgärder har förstås varit att värna liv och hälsa, men att bedöma smittskyddsåtgärdernas effekter faller utanför ramen för rådets arbete. Åtgärdernas ekonomiska syften är möjliga att sammanfatta i tre kategorier: att göra det möjligt för ekonomin att övervintra, att dämpa nedgången i efterfrågan och att skydda ekonomiskt drabbade grupper.

I en krissituation som nuvarande pandemi finns starka skäl för staten att agera som en försäkringsgivare och bidra med direkta stöd till företag, individer, kommuner och regioner. Statliga stöd bör utformas för att uppnå största möjliga effekt till lägsta samhälls-ekonomiska kostnad. Det uppnås om stöden är vältajmade, träffsäkra, temporära och transparenta. Stöden bör även vara kopplade till självrisiker för att öka träffsäkerheten och minska risken för överutnyttjande eller fusk.

Ytterligare en fråga rör stödets långsiktiga inverkan på ekonomin. Det är i nuläget rimligt att utgå ifrån att ekonomin efter krisen i huvudsak kommer att återgå till samma struktur som tidigare vilket talar för att stöden bör finnas kvar så länge som pandemin begränsar efterfrågan. Företag i hårt drabbade branscher är sannolikt inte i mindre behov av stöd ju längre pandemin pågår. Genom att koppla stöd till självrisker kommer utnyttjandet av stöden att minska av sig självt när efterfrågan i ekonomin återvänder. Samtidigt är det viktigt att stöden inte finns längre än nödvändigt för att inte hindra önskvärd struktur-omvandling.

När det gäller den övergripande inriktningen och storleken på de ekonomisk-politiska åtgärderna anser rådet att regering och riksdag i huvudsak agerat snabbt och kraftfullt givet de utmaningar svensk ekonomi stått inför. De vidtagna åtgärderna har tveklöst bidragit till att begränsa pandemins ekonomiska skadeverkningar och de flesta av åtgärderna har varit utformade så att syftena kunnat nås på ett förhållandevis effektivt sätt. Korttidsarbete, omställningsstöd, omsättningsstöd och anstånd med skattebetalningar är i huvudsak träffsäkra åtgärder, bl.a. därför att de är kopplade till självrisker, och de har bidragit starkt till företagets möjlighet att övervintra krisen. Den generella sänkningen av arbetsgivaravgifterna har däremot dålig träffsäkerhet eftersom den riktas till alla arbetsgivare, oavsett om de är drabbade eller ej. Denna typ av åtgärd bör undvikas framöver till förmån för mer träffsäkra stödformer.

Den tillfälliga höjningen av arbetslöshetsersättningen och de tillfälligt sänkta kraven för att erhålla ersättning var lämpliga åtgärder ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv och bidrog till ett minskat behov av annat ekonomiskt stöd. Tillskotten till kommunsektorn har inneburit att vårdens möjligheter att möta pandemin inte har begränsats av ekonomiska ramar. De har också bidragit till att hålla sysselsättning och efterfrågan uppe.

Flera av stöden infördes förhållandevis skyndsamt. Det var särskilt viktigt för företagen eftersom ekonomin i krisens inledning i det närmaste var i fritt fall och hade kunnat drabbas av en betydligt större våg av uppsägningar och konkurser än vad som blev fallet. Stöden är genomgående utformade för att vara temporära vilket underlättar en snabb förbättring av de offentliga finanserna efter krisen. Rådet anser dock att regeringen tidigare borde ha lämnat besked om förlängningar av omställningsstödet under 2020 och att omsättningsstödet till

enskilda näringsidkare kom mycket sent. Vi är också kritiska mot att stödnivåer och självrisker återkommande har ändrats. Förändringarna har skapat onödig osäkerhet och försvårat för företag och individer att fatta välgrundade beslut.

En viktig del för att följa upp och utvärdera stöd riktade till företag är tillgången till statistik. Information om vilka företag som får stöd bör också i möjligaste mån vara tillgänglig för att underlätta extern granskning och utvärdering. Tillgången till data förbättrades efterhand, men rådet menar att det är viktigt att redan när stöden utformas också identifiera vilken typ av statistik som bör samlas in och se till att det är en del av utformningen och hanteringen av stöden. Ansökningsförfarandet för olika stöd borde också kunna samordnas i en gemensam portal. Det skulle förenkla för företagen och samtidigt minska risken för att stöd betalas ut felaktigt. Sammantaget skulle det skapa bättre förutsättningar för att i framtiden utforma samhällseffektiva stöd.

Kapitel 3: Finanspolitiken och det finanspolitiska ramverket

Det föreligger en avvikelse från överskottsmålet både 2020 och 2021. Mot bakgrund av coronakrisen är avvikelserna rimliga; omfattande åtgärder har krävts för att stötta ekonomin genom krisen och rådet ser inga skäl till att storleken på de samlade åtgärderna borde varit väsentligt annorlunda. Avvikelserna innebär inte något brott mot det finanspolitiska ramverket eftersom det tillåter att sparandet varierar med konjunkturen.

När det föreligger en avvikelse från överskottsmålet ska regeringen redovisa en plan för hur sparandet ska återgå till målet. Regeringen har dock inte redovisat någon tydlig plan vare sig i BP21 eller i VP21 trots att osäkerheten då rimligen var betydligt mindre än under förra våren. Rådet anser att regeringen borde ha redovisat en tydlig plan för återgång till överskottsmålet. Kravet på att regeringen ska redovisa hur en återgång till överskottsmålet ska ske finns till av en anledning; för att framtvinga en politisk process och tydliggöra framtida nödvändiga åtaganden som leder till att överskottsmålet nås. Annars riskerar förtroendet för det finanspolitiska ramverket att skadas och utvärdering och ansvarsutkrävande att förhindras. Självfallet kan en plan behöva ändras och anpassas efter ändrade omständigheter.

I ett utskottsinitiativ beslutade riksdagen att skjuta till ca 4 mdkr i ökade utgifter 2021 vilket var ett avsteg från principen att budgeten ska behandlas samlat. Även 2013 och 2020 frångicks den samlade

budgetbehandlingen och rådet var kritiskt vid båda tillfällena. Initiativet 2021 innebar dessutom en ofinansierad utgiftsökning vilket ytterligare försvagar riksdagens budgetprocess. Rådet ser med tilltagande oro på denna utveckling. Riksdagens budgetprocess är en avgörande del i det finanspolitiska ramverk som tjänat Sverige väl under senare decennier och det är mycket angeläget att den samlade behandlingen upprätthålls. De återkommande utskottsinitiativen, men även avsaknaden av en tydlig plan för återgång till överskottsmålet, är illavarslande tecken på att det finanspolitiska ramverket riskerar att urholkas.

Utgiftstaket är ett centralt budgetpolitiskt åtagande som bidrar till budgetdisciplin och trovärdighet för de offentliga finanserna. Efter pandemins utbrott gjorde regeringen en mycket stor höjning av utgiftstaket för 2020 och under hösten höjdes taken kraftigt även för 2021 och 2022. Utgiftstaket för 2023 beräknas sedan återgå till samma andel av BNP som före pandemin. De höjda taken medför en risk att utgiftstakens disciplinerande funktion försvagas. Ett alternativ till de stora höjningarna hade varit att återkommande göra mindre revideringar av utgiftstaken vid behov, men det hade också riskerat att skada utgiftstakets trovärdighet. Rådet anser att höjningarna av taken 2020–2022 var godtagbara men att det är viktigt att taket efter pandemin återgår till tidigare nivåer så att takets funktion återställs.

Regeringen bedömer liksom Konjunkturinstitutet att ekonomin är i balans 2023 och att det finansiella sparandet då är i linje med överskottsmålet. Rådet anser att en sådan utveckling är rimlig och i linje med det finanspolitiska ramverket. Om konjunkturutvecklingen blir starkare och en högkonjunktur inleds bör finanspolitiken i linje med ramverket stramas åt så att det strukturella sparandet överstiger överskottsmålets nivå. Om konjunkturutvecklingen i stället blir sämre finns utrymme för finanspolitiken att fortsätta stötta ekonomin. I ett sådant scenario skulle skuldkvoten tillfälligt bli något högre än i regeringens prognos men rådet bedömer att en sådan utveckling inte vore problematisk.

Kapitel 4: Finanspolitiken i en värld med låga räntor

Det gångna året har påverkat förutsättningarna för både finans- och penningpolitiken. Den ekonomiska krisen har gett ökade kunskaper och nya erfarenheter kring finanspolitiska åtgärder och de möjligheter som finns att fatta skyndsamma beslut. Krisen har också inneburit att

ränteläget blivit lägre än det annars skulle varit vilket begränsar det penningpolitiska handlingsutrymmet de kommande åren. Samtidigt innebär fortsatt låga räntor att kostnaden för offentlig skuldsättning är låg, även om räntan förväntas stiga något framöver. Sammantaget reser denna utveckling flera frågor.

En första fråga gäller finanspolitikens roll över konjunkturcykeln. Så länge det penningpolitiska utrymmet är begränsat kan finanspolitiken behöva användas oftare än vi hittills varit vana vid för att parera lågkonjunkturer. Till bilden hör också att det finns risker förknippade med olika penningpolitiska åtgärder. Både ett lågt ränteläge och centralbankernas stödköp påverkar de finansiella marknaderna; ju längre tid det fortgår desto större blir riskerna för allvarliga finansiella obalanser.

Uppfattningen att finanspolitik kan behöva användas mer innebär inte att synen på stabiliseringspolitik helt bör omvärderas. Penningpolitiken bör även i fortsättningen ha det huvudsakliga stabiliseringspolitiska ansvaret när ränteläget så tillåter. Det är viktigt att ta finanspolitikens begränsningar och risker på allvar. Mot denna bakgrund anser rådet att regeringen bör tillsätta en utredning som förbereder lämpliga finanspolitiska åtgärder att ta till i ett stabiliseringspolitiskt syfte.

En ökad stabiliseringspolitisk roll för finanspolitiken innebär ett större behov av samspel med penningpolitiken. Det är då viktigt att de olika aktörerna har en realistisk bild av den andres ambitioner och tänkbara reaktioner på förändringar i det ekonomiska läget. Detta förutsätter både en väl utvecklad offentlig kommunikation och en löpande dialog mellan regeringen och Riksbanken. Det faktum att trovärdigheten är hög för både finans- och penningpolitiken innebär i kombination med att Riksbanken har en hög grad av självständighet att förutsättningarna för ett bra samspel är goda.

En mer aktiv finanspolitik innebär också att både det offentliga sparandet och skuldsättningen kommer att variera mer över konjunkturcykeln. Rådet bedömer emellertid att riskerna med detta är begränsade så länge underskott i lågkonjunktur följs av överskott i högkonjunktur och det finanspolitiska ramverket följs. Riskerna begränsas också av att låga räntor håller nere upplåningskostnaderna och att den offentliga skulden befinner sig på en relativt låg nivå. Att den nominella BNP-tillväxten förväntas fortsätta överstiga statsobligationsräntan verkar därutöver för att skuldkvoten faller tillbaka.

En andra fråga som diskuteras både i Sverige och internationellt är om de låga räntorna gör en högre offentlig skuldsättning mindre problematisk. Det finns samtidigt starka argument som talar för en låg offentlig skuldsättning trots låga räntor. För privata aktörer kan det vara rationellt att öka sin skuldsättning vid ett lågt ränteläge men så behöver inte vara fallet för staten. Coronapandemin är ett bra exempel på att statens roll är bredare och att omfattande resurser kan krävas för att stödja hushåll och företag. En omfattande privat skulduppbyggnad i Sverige och en hög offentlig skuldsättning i omvärlden har minskat ekonomins motståndskraft och innebär ett ökat behov av en stark offentligfinansiell ställning. Därtill bidrar handelskonflikter och geopolitisk instabilitet till hög osäkerhet. Sammantaget talar dessa omständigheter för att den offentligfinansiella ställningen inte bör försvagas. Därutöver har klimatförändringarna betydelse för frågeställningen kring lämplig offentlig skuldsättning. Rådet avser att återkomma till klimatfrågan och de offentliga finanserna i kommande rapporter.