

# Fokus: Vårpropositionen



15 april 2004

## Varken tillväxtåtgärder eller konjunkturpolitik

Vårpropositionen präglas av passivitet. Åtgärder för att förbättra den långsiktiga tillväxtförmågan i svensk ekonomi lyser med sin frånvaro – trots regeringsdeklarationens utlovade starka prioritering av tillväxt. Ambitionerna inriktas nu i stället på att pressa ned arbetslösheten med traditionell socialdemokratisk konjunkturpolitik såsom ökade resurser till kommunerna. Dessa satsningar är dock i själva verket små och får bara marginella effekter. Målet om ett överskott i budgeten utgör fortfarande en restriktion för finanspolitiken – även om saldot sakta glider allt längre från målet och budgetdisciplinen gradvis urholkas. Med en blockerad konjunkturpolitik och en tillväxtpolitik som stoppas av ideologiska tvivel blir den ekonomiska politiken urvattnad.

### Strukturpolitik har blivit tillfälliga stimulanser

I regeringsdeklarationen i höstas ställdes de långsiktiga tillväxtfrågorna i centrum. Bättre förutsättningar för företagande och ökat arbetskraftsutbud sades vara nyckelfrågor för att möta en åldrande befolknings påfrestningar på välfärdssystemen.

Men de orden har blivit en skrift i vatten. Vårbudgeten är renons på besked om den långsiktiga skattepolitiken. Men av allt att döma står sänkt bolagsskatt inte längre på dagordningen. Eventuella sänkningar av förmögenhetsskatten kommer att finansieras med andra skattehöjningar, vars tillväxteffekter är dubiösa. Statsministerns funderingar om ökad självrisk i socialförsäkringarna har dunstat bort; tvärtom vill man nu höja ersättningsnivån i sjukförsäkringen. Kvar av viktiga tillväxtåtgärder finns egentligen bara nya 3:12-regler samt allmänna utfästelser om en bättre utbildningspolitik.

Regeringen har uppenbarligen glidit över i mer traditionell socialdemokratisk konjunkturpolitik där **tillfälliga efterfrågestimulanser** syftar till att få ned arbetslösheten på kort sikt.

Frågan är varför en så markant förskjutning från höstens tillväxtretorik har kunnat ske. Vår bedömning är denna:

- Euro-nejet och den senaste tidens ökning av arbetslösheten har stärkt de mer traditionalistiska krafterna inom socialdemokratin och pressat regeringen att återgå till ”spel på hemmaplanen”.
- Samarbetet med miljöpartiet och vänsterpartiet underlättas markant av denna omsvängning. Uppenbarligen har regeringen prioriterat detta samarbete framför ett gynnsammare näringslivsklimat.
- En mer långtgående politisk tolkning kan göras med utgångspunkt i en radiointervju med Göran Persson förra veckan. Där spelade han ned betydelsen av den förestående ”mellankongressen” och framhöll i stället att välfärds- och fördelningsfrågor är den svenska socialdemokratin själ. Han talade också om en allmän vänsterströmning i världen och menade att en sådan gynnar socialdemokratin.

Slutsatsen är att omorienteringen är politiskt betingad. Den **politiska pendeln** – inom och utom socialdemokratin – har svängt på ett sätt som missgynnar långsiktig tillväxtpolitik.

### Emil och sockerdrickan

Denna utveckling reser onekligen frågan när tidpunkten i så fall är lämplig att ta itu med de långsiktiga strukturfrågorna. I goda tider skymms tillväxtproblemen – då anses tillväxt-

och strukturåtgärder onödiga. I sämre tider sätts i stället konjunkturpolitiken i fokus.

Detta påminner oss om Emil i Lönneberga och hans frustration över att aldrig få sockerdricka. Vid auktionen i Backhorva utbrast han: "När jag *inte* har pengar, då *kan* jag inte dricka sockerdricka, och när jag *har* pengar, då *får* jag inte dricka sockerdricka, när i hundan ska jag då dricka sockerdricka?"

Göran Persson har själv sagt att hans favoritfigur ur Astrid Lindgrens böcker är just Emils stränge pappa. Kanske är det helt följdriktigt att han nu förmenar Moder Svea tillväxt-befrämjande sockerdricka.

Av allt att döma kommer inte heller den extra partikongressen att leda till något mer långtgående nytänkande i tillväxtfrågor. Det underlag som sänts ut inför kongressen är oerhört allmänt och saknar precisa förslag.

Ändå är läget inte alldeles dystert. Trots allt kommer kongressen att göra tillväxtfrågor mer politiskt acceptabla för de socialdemokratiska gräsrotterna. Partiledningen får mandat att senare lägga fram åtminstone några tillväxt-åtgärder. Vi räknar med att några konkreta **skatteförslag** presenteras senare i år, även om de inte alls nämns i vårbudgeten.

Förmögenhetsskatten kommer så småningom att sänkas. Och det fjärde steget i kompensationen för de höjda egenavgifterna i pensionsreformen ger något lägre marginal-effekter för låginkomsttagare.

### **Inte särskilt mycket konjunkturpolitik heller...**

Även om vårpropositionen sätter tillfälliga efterfrågestimulanser mot arbetslösheten i fokus, är de åtgärderna av relativt liten omfattning:

- De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna ökas med ca 15 000 under 2004 (0,3% av arbetskraften).
- Skatteavdraget för reparation, om- och tillbyggnad av bostäder (ROT-avdraget) införs på nytt under perioden 14 april-30 juni. Kostnaden blir 2,4 miljarder. Dessutom införs skatteavdrag för miljö-

relaterade investeringar från 1 januari 2005 på drygt 2 miljarder.

- Anställningsstöd och fler förskollärare kostar totalt 2,5 mdkr under 2005 och ytterligare 1 mdkr 2006.
- Anslagen till kommunerna ökas med ca 4 mdkr fr o m 2005 och med ytterligare 3 mdkr under 2006.

Stimulansen från förslagen i vårbudgeten är måttliga; ca 3 mdkr 2004 och ytterligare 5 mdkr 2005, enligt våra beräkningar. Det motsvarar 0,1-0,2 procentenheter av BNP per år.

Bedömningar av finanspolitikens totala effekt på ekonomin, då alla förändringar beaktas, pekar snarast på en **svag åtstramning**.

Ett skäl är att det föreslagna extrastödet till kommunerna är betydligt mindre än vad det varit på senare år. Statsbidragen till kommunerna är nominellt bestämda och räknas inte upp med automatik. Den föreslagna höjningen medför bara att stats-bidragen växer i takt med övriga skattebaser och skapar därför egentligen inte något utrymme för ökad kommunal konsumtion.

Ett annat exempel är arbetsmarknadspolitiken, där nya åtgärder föreslås – men efter neddragningar under 2003 och i början av 2004. Mätt som årsgenomsnitt kommer åtgärderna ändå att minska mellan 2003 och 2004.

### **Budgetmålet urholkas men utgör fortfarande norm**

Två faktorer förklarar varför stimulanspolitiken via budgeten är mer ord än handling.

För det första att Sverige har **rörlig växelkurs**. Därmed är det det Riksbanken som ansvarar för stabiliseringspolitiken. För det andra utgör utgiftstaken samt målet om **2 procents budgetöverskott** över en konjunkturcykel fortfarande en restriktion.

Trots detta urholkas normerna i finanspolitiken stadigt. Enligt vår bedömning blir sparandet negativt i år och mindre än 0,5 procent av BNP 2005. Endast en del av avvikelserna kan förklaras av att konjunkturen är svag. Att det strukturella sparandet ligger ungefär 1 procentenhet under målet indikerar att **regeringen missar budgetmålet**.

Enligt våra beräkningar riskerar dessutom statens **utgiftstak** att överskridas. Till en del kringgår regeringen problemen genom att en del av stödåtgärderna till kommunerna tekniskt är utformade som sänkta utgifter. Dessutom ska 25 mdkr i infrastrukturinvesteringar lyftas ut ur budgeten de närmaste åren. Trots detta kommer ganska omfattande nedskärningar, i storleksordningen 10 mdkr, att krävas för att taken ska hållas. I stort sett

hela budgeteringsmarginalen för 2005 är dessutom redan nu in-tecknad.

Vårpropositionen ger ingen indikation på att regeringen är beredd på verkliga besparingar. Risken är således stor att metoderna att hålla utgifterna under taken alltmer frångår de ursprungliga intentionerna och att **budget-disciplinen därmed luckras upp**.

<b>Prognoser, Offentliga finanser</b>		
	<b>2004</b>	<b>2005</b>
<b>Finansiellt sparande i offentlig sektor, % av BNP</b>		
SEB	-0,1	0,2
Vårbudgeten	0,3	0,6
<b>Statligt lånebehov, miljarder kronor</b>		
SEB	68	49
Vårbudgeten	62	36
<b>Utrymme under utgiftstak, miljarder kronor (minus betyder överskridet tak)</b>		
SEB	-10	0
Vårbudgeten	0,1	1,6

### Slutord

Finansminister Ringholm lägger med denna vårbudget fram sin svagaste budgetproposition sedan han tillträdde för fem år sedan. Möjligheten att driva konjunkturpolitik är i och för sig inskränkt via rörlig växelkurs och budgetmål. Men det är slående att vårbudgeten, på tvärs mot vad som utfästes i regeringsdeklara-

tionen i så hög grad saknar en långsiktig tillväxtstrategi – samtidigt som budget-disciplinen gradvis vittrar ned i förhållande till uppsatta mål och regler.

Politiken tycks ha fastnat i ett urvattnat mellanläge, där nödvändiga prioriteringar lyser med sin frånvaro.

<b>Ekonomisk Analys:</b>		
Klas Eklund, chefekonom	+46 8 763 80 88	<a href="mailto:klas.eklund@seb.se">klas.eklund@seb.se</a>
Håkan Frisen, chef för Ekonomisk Analys	80 67	<a href="mailto:hakan.frisen@seb.se">hakan.frisen@seb.se</a>
Bo Enegren, ekonom	85 94	<a href="mailto:bo.enegren@seb.se">bo.enegren@seb.se</a>
Ann Enshagen Lavebrink, ekonomassistent	80 77	<a href="mailto:ann.lavebrink@seb.se">ann.lavebrink@seb.se</a>
Ingela Georgii-Hemming, EU-koordinator	82 97	<a href="mailto:ingela.georgii-hemming@seb.se">ingela.georgii-hemming@seb.se</a>
Olle Holmgren, ekonom	80 79	<a href="mailto:olle.holmgren@seb.se">olle.holmgren@seb.se</a>
Mikael Johansson, ekonom	80 93	<a href="mailto:mikael.johansson@seb.se">mikael.johansson@seb.se</a>

Innehållet i denna rapport är baserat på uppgifter som av Banken bedöms vara pålitliga. Banken lämnar dock ingen garanti för fullständigheten eller riktigheten i dessa uppgifter. De som tar del av rapporten uppmanas att basera sina investeringsbeslut på undersökningar de själva bedömer vara nödvändiga.