

Sammanfattning

Coronapandemin var en global kris mellan 2020 och 2022 som fick allvarliga konsekvenser för världsekonomin. Likt andra länder drabbades Sverige hårt och en rad politiska åtgärder infördes i syfte att dämpa pandemins negativa konsekvenser för företag och hushåll.

För att politikens utformning ska bli effektiv i kristider som under pandemins utbrott krävs uppdaterad information om det ekonomiska läget. Dessvärre innehåller den officiella ekonomiska statistiken betydande tidsfördröjningar när det kommer till mått på verkliga ekonomiska utfall. Data över ekonomiska utfall såsom företagets omsättning och individers inkomstnivå och fördelning rapporteras huvudsakligen på kvartals- eller årsnivå, och fördelningsstatistiken över hushållens inkomster presenteras endast på årsbasis och med över ett års fördröjning. Det går inte att utesluta att dessa tidsförskjutningar i informationsläget har försämrat utformningen av och slagkraften i regeringens stödåtgärder under coronapandemin.

Denna rapport analyserar coronapandemins och stödpolitikens ekonomiska utfall med hjälp av underutnyttjade datakällor från Skatteverkets taxeringsregister, som ger realtidsinformation om företagets omsättning och löntagarnas inkomster. Skatteverkets register baseras på en löpande insamling av uppgifter från företagen om betalda skatter och månadsinkomster från arbetsgivare för samtliga av landets företag och anställda. Periodiciteten är i normalfallet varje månad, vilket är en betydlig högre tidsfrekvens än vad större delen av konjunkturstatistiken tillhandahåller.

Rapportens resultat fokuserar på två utfall under coronapandemin: företagets omsättning och löntagarnas inkomster. I båda fallen mäter vi pandemins effekter på nivån (hur stor var effekten i genomsnitt?) och fördelningen (hur påverkades inkomstskillnaderna?). Den empiriska metoden att mäta pandemins effekt

utnyttjar information som ges av trender mellan år, variationer inom år samt regionala skillnader i smittspridningen av covid-19.

Pandemin orsakade en minskning i företagens omsättning och i skatteintäkter

Vår empiriska analys visar att den genomsnittliga pandemieffekten på företagens omsättning var 6,1 procent. Denna aktivitetsnedgång är en av de kraftigaste ekonomiska recessionerna som Sverige har upplevt i modern tid. Pandemieffekten var störst bland företag registrerade i kommuner där smittspridningen av covid-19 var som störst.

Skatteintäkterna minskade till följd av pandemin. Vi analyserar effekten på ett antal punktskatter. Industriell elektricitet, mätt som särskilda avdragsfält från deklarationsblanketten för energiskatt på el, är särskilt intressant eftersom den ger en alternativ bild av aktivitetsgraden inom tillverkningsindustrin då el behövs i tillverkningsprocessen. Resultaten visar att pandemin orsakade en minskning i industriell elektricitet under 2020, med fem procent under mars-maj och över åtta procent under juni-augusti. Flygskatten minskade med nästan 95 procent under 2020, vilket återspeglar det faktum att utrikesflygtrafiken upphörde nästan helt under det första pandemiåret. Däremot ökade intäkterna från alkoholskatten med 7 procent, vilket troligtvis kan förklaras med att reserestriktionerna fick svenskarna att förlägga sin semesterkonsumtion av alkohol i Sverige istället för i utlandet.

Våra analyser visar att pandemin påverkade branscher olika mycket. Störst negativa effekter återfinns i hotell- och restaurangbranschen: omsättningen föll med 25 procent, sysselsättningen med drygt 10 procent och bland de anställda som hade inkomst från arbetsgivare under hela 2019 och 2020 minskade löneinkomsten med ungefär 11 procent.

Arbetsgivaravgifterna minskade mycket kraftigt, över 8 procent, vilket i stor utsträckning beror på att regeringen satte ned avgifts-satserna under 2020. Vidare ökade den utbetalade sjuklönen mycket kraftigt till följd av pandemin (67,7 procent i genomsnitt under mars-december 2020). Enligt vår bedömning beror denna effekt delvis på pandemin i sig, delvis på ändrade incitament i sjukförsäk-

ringssystemet i samband med pandemin i form av statens ersättning av företagens sjuklönekostnader och slopat karensavdrag för individen.

Löntagarnas inkomster föll och inkomstskillnaderna ökade något

Vi uppskattar en pandemieffekt på löntagarnas arbetsinkomster före skatt på i genomsnitt nästan 5 procent under det första pandemiåret 2020. Effekten är således stor men inte extrem i förhållande till tidigare ekonomiska kriser. Det mesta av denna effekt verkar förklaras av ökad arbetslöshet, särskilt bland deltidsarbetande personer under 30 år och över 65 år.

Inkomstspridningen i månatliga löneinkomster bland anställda ökade något under pandemin. Den så kallade Ginikoefficienten steg med ett par procent under 2020. Den sannolikt viktigaste förklaringen är att arbetslösheten gick upp bland lågbetalda deltidsarbetande, främst verksamma i privat sektor. Medel- och höginkomsttagarnas arbetsinkomster förändrades inte mycket. Analysen av årsinkomster från både arbete och kapital kan av metodskäl inte lika tydligt fånga coronapandemins effekter, men även där syns en liknande ökning av inkomstskillnaderna före skatt. Förändringen under 2020 var relativt blygsam medan 2021 uppvisar en markantare ökning i inkomstskillnader. Den senare kan dock främst förklaras av ökade realisationsvinster från försäljningar av bostäder och värdepapper.

Regeringens stödpaket dämpade fallet i löneinkomster och ökningen av inkomstskillnaderna

I rapporten genomförs policysimuleringar för att studera betydelsen av de statliga stödåtgärderna i form av korttidsstöd och omställningsstöd. Resultaten visar att stöden bidrog till att hålla tillbaka inkomstminskningen för löntagarna: löneinkomstfallet skulle ha blivit nästan dubbelt så stort under pandemins inledande skede utan korttidsstödet och omställningsstödet. Vi konstaterar också att utan det statliga stödet hade arbetslösheten ökat mer än den gjorde.

Policysimuleringarna används även för att ge en fingervisning om hur inkomstfördelningen hade sett ut i frånvaro av regeringens kontantstöd. Vi finner att en situation där anställda i krisande företag hade garanterats heltidsarbete och oförändrad lön, men där vissa hade blivit uppsagda, skulle ha ökat inkomstskillnaderna mer än i ett alternativt scenario där alla hade behållit jobbet men fått arbeta något färre timmar och därmed fått något lägre inkomst.

Lärdomarna från rapportens analyser berör olika aspekter av arbetsmarknadens organisering, den ekonomiska politikens utformning samt formerna för framtidens datainsamling.

Flexiblare arbetstider kan minska krisers effekt på inkomstfördelningen

Våra observationer av löneinkomstutvecklingen under coronapandemin i kombination med simuleringar av olika scenarier om normer för krishantering på arbetsmarknaden antyder att graden av flexibilitet i arbetstid och arbetsinkomst kan påverka hur inkomstskillnaderna utvecklas under lågkonjunkturer. Den traditionella ”svenska modellen”, där anställdas rätt till heltid ges företräde, är förknippad med större risk för ökad arbetslöshet och ökad inkomstspridning i tider av ekonomisk nedgång jämfört med vad som är fallet med en nyare ”tysk modell”, där arbetstidsflexibilitet med bi-behållen sysselsättning premieras.

Korttidsstöd kan vara en användbar krisåtgärd, men bör inte byggas ut för att hantera normala efterfrågenedgångar

Korttidsstödet är ett statligt stöd som är tänkt att motverka att företag tvingas säga upp anställda under kriser. I en arbetsmarknad där företagen lätt kan minska antalet arbetade timmar i samband med en konjunkturnedgång, skulle ett statligt korttidsstöd inte tillföra något. I en arbetsmarknad där istället normen har varit heltidsanställning, även i kristid, kan en kraftig konjunkturnedgång innebära ökad arbetslöshet och då kan ett statligt korttidsstöd kunna

vara en modell för att överbrygga krisens effekter. Vår analys visar att stödet hade stor inverkan på löntagarnas löneinkomster, framför allt bland löntagare som kan antas ha fast anställning och med inkomster i fördelningens tre övre fjärdedelar (med undantag från de med toppinkomster). Vi saknar data på disponibel inkomst men det är rimligt att anta att korttidsstödet hade liknande, men ändå klart mindre betydelse, i termer av disponibel inkomst. Det är viktigt att påpeka att våra analyser är kortsiktiga och vi kan inte uttala oss om korttidsstödet eventuella påverkan efter pandemins mer akuta kris. På längre sikt finns en risk att ett system med korttidsstöd kan motverka nödvändig strukturomvandling och stödet bör av det skälet inte användas under normala efterfrågeminskningar.

Implicita stöd till offentlig sektor bör analyseras

Nedgången i privat sektor under pandemin ledde till ökad arbetslöshet och minskade inkomster. I offentlig sektor påverkades inte anställningar eller löneinkomster nämnvärt under pandemin, trots att nedgången i efterfrågan påverkade en del av dess verksamheter. Vissa verksamhetsområden, exempelvis delar av vården, upplevde en kraftigt ökad efterfrågan, men detta gällde rimligen inte i hela den offentliga sektorn. Bibehållna anställningar och löneinkomster i de delar av offentlig sektor som mötte minskad efterfrågan under pandemin kan betraktas som indirekt korttidsstöd. Dessa indirekta stöd har inte diskuterats i samband med coronapandemin. Vi reser därför frågan om hur dessa skillnader i direkt och indirekt stödpolitik under krisperioder till privat respektive offentlig sektor påverkar samhällsekonomin på kort och på längre sikt. I ett land som Sverige där den offentliga sektorn är relativt stor och vissa verksamheter dessutom sker i både offentlig och privat regi borde frågan vara av särskild vikt. Inom den privata sektorn mäts produktionen i hur mycket som säljs på konkurrensutsatta marknader. Eftersom produktionen i offentlig sektor i hög grad baseras på löneinkomsternas storlek fångas inte produktionsminskningar i offentlig sektor upp vid en ekonomisk nedgång lika mycket som i den privata. Vi undrar därför också om analysen av statliga stödåtgärder skulle påverkas om även det implicita stödet till offentlig sektor beaktades. Det är förstås inte helt uppenbart hur en sådan analys skulle genom-

föras, men vi menar att frågan är viktig och bör undersökas i framtida studier.

Öka användningen av ekonomiska realtidsdata, särskilt Skatteverkets register

Mätningar av de ekonomiska utfallen i privat sektor kan redan idag göras med hög frekvens genom användning av Skatteverkets registerdata över företagens skatteinbetalning och löneutbetalningar. Genom att aktivt inkludera dessa data i offentlig statistik skulle tidsfördröjningen i konjunkturanalys och inkomstfördelningsanalys kunna minskas drastiskt. Dessutom skulle analysernas innehåll förbättras.

Inför rapportering av arbetstid och typ av anställning i de månadsvisa arbetsgivardeklarationerna

Heltäckande data över anställdas arbetstid saknas i svenska register. Detta försvårar analyser av hur konjunktursvängningar och arbetsmarknadsreformer påverkar arbetsinkomster och deras fördelning mellan olika grupper av löntagare. Månadsuppgifterna bör därför kompletteras med angivande av procent av heltid, efter en konsekvensanalys av den administrativa börda som detta kan orsaka för arbetsgivarna.

Inför redovisning av sjuklön på individnivå

Sjuklön för anställda redovisas idag i klumpsumma på företagsnivå i månadsuppgifterna från arbetsgivardeklarationer, inte specificerat per anställd. Detta försvårar analyser av hur konjunktursvängningar och politiska reformer påverkar sjukfrånvaron. Det är därför angeläget att ändra i registren så att sjuklön även redovisas på individnivå, som redan görs med exempelvis utbetald lön från arbetsgivaren.