



Ekonomiska utsikter

Fortsätt att pressa tillbaka
massarbetslösheten

© Landsorganisationen i Sverige 2020

Omslagsfoto: Lars Forsstedt

Grafisk form: LO

Tryck: Bantorget Grafiska AB, Stockholm 2021

ISBN 978-91-566-3592-1

LO 21.06 1 000

Innehåll

1. Sammanfattning	4
2. Internationell utveckling – Stark men ojämn global tillväxt	6
Vaccineringen rullar på	7
Fortsatt tufft för kontaktnära branscher	8
Mer gynnsam politisk miljö	9
Inflationens återkomst?	10
LO-ekonomernas bedömning	11
3. Svensk ekonomi	13
Utfall och indikatorer	13
Prognos för svensk ekonomi	15
Utvecklingen i försörjningsbalansens olika delar	16
Offentliga finanser	19
Utvecklingen på arbetsmarknaden 2021 och 2022	20
Svagt underliggande tryck på priserna	22
Prolongerade avtal höll nere löneökningarna under 2020	23
Löneprognos 2021 och 2022	24
4. Ekonomisk politik	26
En strategi för att bekämpa långtidsarbetslösheten	27
Varför är långtidsarbetslöshet ett problem?	28
Kompetenslyft för kortutbildade	28
Öka tempot i klimatomställningen	34
Sverige riskerar att inte nå klimatmålen	34
En investeringsledd klimatpolitik	34
En återhämtning som bidrar till att öka tempot i klimatomställningen	35
En högtrycksekonomi	36
LO-ekonomernas program	37
Har Sverige råd?	40
Risk för överhettning?	43
Finans- och penningpolitik bör samverka för full sysselsättning	45

1. Sammanfattning

Den internationella ekonomiska utvecklingen fortsätter att vara tätt förknippad med covid-19 och de regler och beteendeförändringar som följer av pandemin. Viruset är ännu inte betvingat. Men i allt fler delar av den rikare världen så är betydande delar av befolkningen vaccinerade. Smittspridningen utgör fortsatt en betydande utmaning framför allt i Indien, Sydamerika och andra tillväxtländer där vaccinationerna ännu inte kommit lika långt samtidigt som restriktionerna successivt lättas i västvärlden.

Även om de ekonomiska konsekvenserna blivit omfattande har de värsta scenarierna inte infriats. De globala tillväxtutsikterna har stärkts och i stora delar av världen är återhämtningen i full gång. En stor förklaring är att den ekonomiska politiken runt om i världen bidragit starkt till att upprätthålla hushållens inkomster och understödja ekonomin i krisen. Pandemins effekt på enskilda länders ekonomi speglar delvis näringslivets sammansättning, inte minst påverkas länder med ett stort beroende av utländsk turism. Den amerikanska ekonomin är på god väg att återta den tillväxt som förlorats 2020 och 2021 så att man under nästa år är tillbaka på samma tillväxtbana som före krisen. Även i Europa har återhämtningen tagit fart även om utvecklingen är långsammare och mer diversifierad mellan länderna.

Inflationen förväntas stiga på kort sikt i större delen av världen till följd av att pandemin lett till tvära kast i priset på råvaror och vissa varor. Friktioner uppstår när efterfrågan stiger efter nedstängningarna, och uppdämd konsumtion som nu släpps lös kan leda till bristsituationer. Samtidigt bedömer vi inflationstendenserna på medellång sikt som begränsade. Arbetslösheten är fortsatt hög och lönerna utvecklas än så länge modest.

Sverige är ett av de länder som ekonomiskt verkar vara på väg att klara sig relativt väl igenom krisen. Industrin återhämtade sig snabbt under krisen och utvecklingen framåt bedöms vara stark. Likaså har bostadsbyggandet åter tagit fart. I tjänstesektorn går utvecklingen långsammare och förväntas göra så till dess att restriktionerna lyfts i sin helhet. I prognosen har den svenska ekonomin åter kommit upp till samma nivå som före krisen under det andra kvartalet 2021. Mot slutet av 2022 väntas ekonomin därtill ha vuxit ikapp en stor del av den trendmässiga utveckling som vi kunnat vänta oss i frånvaro av krisen. Detta är en väsentlig skillnad mot utvecklingen efter finanskrisen då stödåtgärderna i Sverige och omvärlden monterades ned alltför snabbt med konsekvensen att flera års tillväxt gick förlorad.

Trots att den svenska produktionen klarat sig jämförelsevis väl är arbetslösheten mycket hög. LO-ekonomerna bedömer att arbetslösheten successivt sjunker och når 7 procent först mot slutet av 2022. Löneökningstakten 2020 blev låg till följd av att de centrala löneavtalen som löpte ut under våren förlängdes till hösten till följd av pandemin. Samtidigt blev inflationen ännu lägre och den reala löneutvecklingen var därför ändå relativt god. Över tid har löneökningstakten avtagit, till stor del beror detta på att vi nu ser att löneglidningen (löneutveckling utöver de kollektivt avtalade löneökningarna) successivt blivit allt lägre. Framåt ger de nya centrala löneavtalen 5,4 procent på 29 månader vilket är en något högre löneökningstakt än tidigare avtal. Utöver detta förväntas också en viss löneglidning.

Det råder en betydande risk att arbetslösheten kommer att bita sig fast på en alltför hög nivå framöver. Erfarenheterna av tidigare kriser är att de ekonomiska konsekvenserna i form av högre arbetslöshet, inte minst långtidsarbetslöshet, och lägre inkomster kan synas så länge som 10–15 år efter att krisen betraktats som över.

Den ekonomiska politiken måste nu inriktas på att bekämpa den rådande massarbetslösheten. Riskerna med att dra tillbaka det finanspolitiska stödet för fort överväger risken att ligga kvar med stimulanserna för länge.

För att mer beständigt trycka ner arbetslösheten anser LO-ekonomerna att en kombination av högt efterfrågetryck och strukturella åtgärder är nödvändiga. Allt fler arbetslösa har nu stått utanför arbetslivet under lång tid. Många av dem hade redan från början svaga kvalifikationer och åtgärder inriktade på att stärka de arbetslösas position på arbetsmarknaden och öka deras jobbchanser, framför allt genom utbildningsinsatser, är helt nödvändiga.

Genom att ligga kvar med betydande ekonomiska stimulanser de kommande åren kan Sverige skapa förutsättningar för företagen att våga anställa. De omfattande behoven i

välståndet kräver stora och ihållande resurstillskott. En viktig komponent i en politik för hög efterfrågan är dessutom åtgärder som här och nu ökar investeringstakten för att klara klimatomställningen. Detta handlar både om offentliga investeringar och om att mobilisera privata investeringar på klimatområdet.

Tabell 1.1 Nyckeltal

Procentuell förändring, respektive procent av arbetskraften

	2020	2021	2022
BNP i världen	-3,4	5,6	4,3
BNP i Sverige	-2,9	4,1	3,6
Arbetade timmar,	-3,8	3,2	2,8
Arbetslöshet 15-74 år	8,3	8,5	7,4
Löner (Konjunkturlöner)	2,0	2,7	2,5
KPI	0,5	1,5	1,5
KPI-F	0,5	1,7	1,6

Källa: OECD, SCB och Egna beräkningar

Diagram 1.1 Arbetslöshet, 15-74 år

Procent av arbetskraften



Källa: SCB (AKU), egna beräkningar

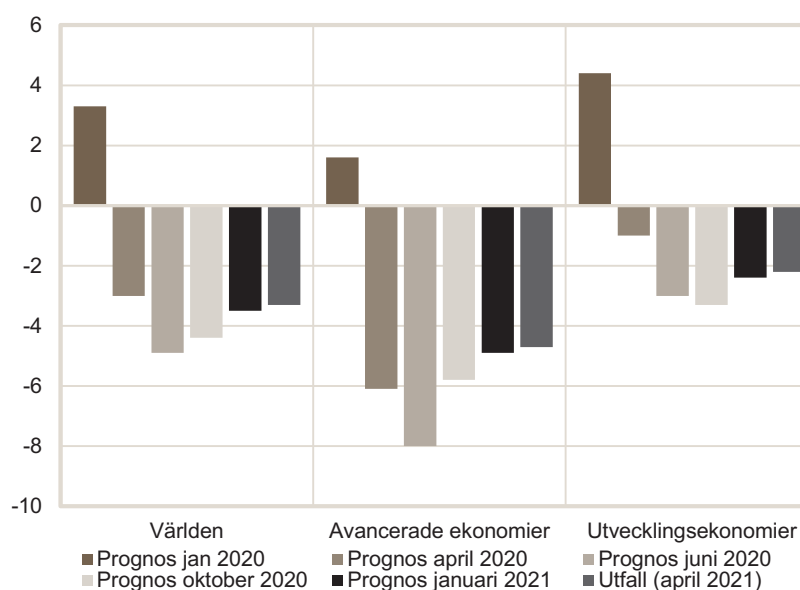
2. Internationell utveckling – Stark men ojämn global tillväxt

Den internationella ekonomiska utvecklingen fortsätter att vara tätt förknippad med covid-19 och de regler och beteendeförändringar som följer av pandemin. Virusets är ännu inte betvingat. Men i allt fler delar av den rikare världen så är betydande delar av befolkningen vaccinerade. Pandemins effekt på enskilda länders ekonomi speglar delvis näringslivets sammansättning, inte minst påverkas länder med ett stort beroende av utländsk turism.

Det globala ekonomiska utfallet under pandemin har blivit mindre negativt än vad som initialt förutsågs, inte minst så blev tillväxten i flera avancerade ekonomier väsentligt bättre än vad som prognostiserades i början av sommaren 2020. Utsikterna för den globala ekonomiska utvecklingen har fortsatt att förstärkas i takt med att allt fler vaccinerats i de rikare länderna. De förbättrade utsikterna speglar en optimism om att vaccinet kommer knäcka pandemin, en tydlig vilja från regeringar och centralbanker att fortsätta stimulera ekonomin samt en syn att världen nu bättre kan hantera pandemin ekonomiskt.

Diagram 2.1 BNP-prognoser för 2020

Procentuell förändring från föregående år



Källa: IMF

Tabell 2.1 BNP i omvärlden och svensk exportmarknad

Procentuell volymförändring

	2018	2019	2020	2021	2022
Världen	3,6	2,7	-3,4	5,6	4,3
Euroområdet	1,9	1,3	-6,6	4,3	4,4
Danmark	2,2	2,8	-2,7	2,9	3,5
Norge	1,1	0,9	-0,8	2,7	2,2
UK	1,3	1,4	-9,8	5,0	5,3
USA	3,0	2,2	-3,5	6,3	3,8
Japan	0,6	0,3	-4,8	3,1	2,5
Kina	6,7	6,0	2,3	7,9	5,4

Källa: EU-kommissionen

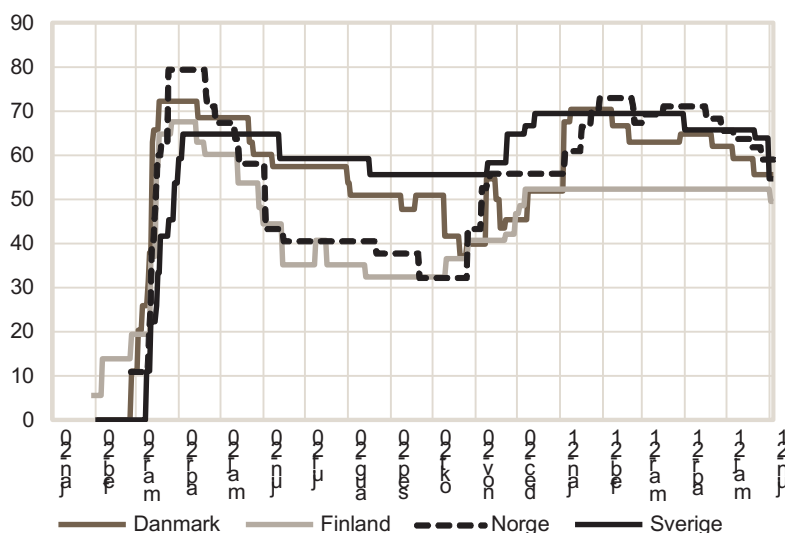
Vaccineringen rullar på

USAs starka återhämtning är en viktig del i den förbättrade globala konjunkturen. Men landet präglas trots imponerande BNP-återhämtning av mycket allvarliga problem på arbetsmarknaden och arbetslösheten i USA har en stark slagsida mot svarta och andra minoriteter.

Tillväxten i Euroområdet blev initialt under 2021 något svagare än förväntat, men väntas vända uppåt i takt med att vaccineringen nu blir allt mer omfattande. En andra och tredje våg av pandemin drabbade Europa under hösten och vintern 2020/2021. Flera europeiska länder som hade klarat sig relativt lindrigt under våren 2020 drabbades nu hårt – särskilt i östra Europa. Norden, undantaget Sverige, fortsätter att utmärka sig som en region med mer begränsad smitta och dödsfall med covid-19. Alla länder i Europa tvingas för närvarande fortfarande att ha restriktioner på plats för att dämpa smittspridningen. Men stegvisa lättnader sker. Sverige avviker inte på ett substantiellt sätt mot våra grannländer med avseende på restriktioner.

Diagram 2.2 Nivå på restriktioner med anledning av covid-19

Index



Källa: Our World in Data (Oxford COVID-19 Government Response Tracker), 2021-06-08

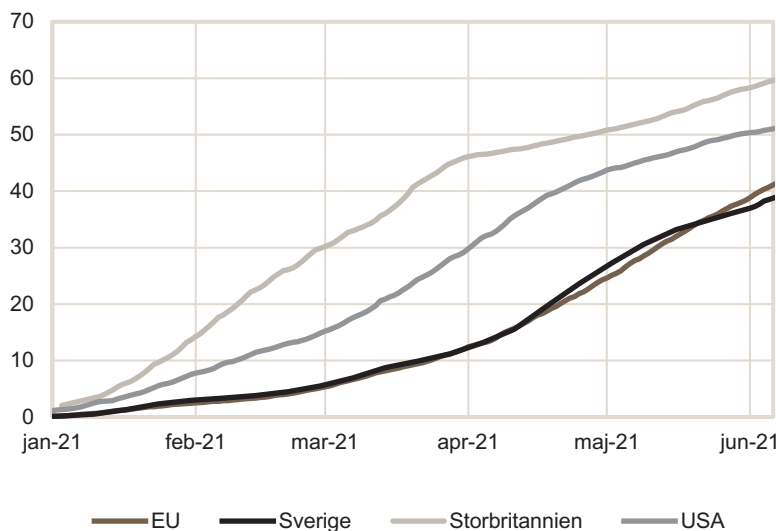
Smittspridningen i Latinamerika har fortsatt att vara omfattande. Utvecklingen i Indien är mycket allvarlig med stor smitta och stort antal dödsfall. Den utbredda smittan och det stora antalet döda i Indien är en humanitär katastrof som förstärks av att landet drabbats kraftigt ekonomiskt med ett BNP-fall på närmare åtta procent under år 2020.

Många länder i Asien och Oceanien har framgångsrikt lyckats hålla ner smittspridningen och dödstaten. Det gäller exempelvis Taiwan, Sydkorea och Singapore. Även flera länder i norra Europa utmärker sig positivt i en global jämförelse. De länder som bäst har lyckats hålla tillbaka smittspridningen är väldigt olika sinsemellan. Men några drag verkar vara gemensamma för många av dessa länder. Ett drag är att de flesta av länderna är relativt rika länder som redan före pandemin utmärktes av god hälsa. Ett annat drag är att flera av länderna är relativt geografiskt separerade från omvärlden.

Under slutet av 2020 kunde världen glädjas åt att flera vaccin godkändes för användning och att vaccineringen påbörjades. Vaccineringen i EU präglades initialt av tröghet som delvis kan kopplas till brister i den gemensamma upphandlingen av vaccin, men också olyckliga omständigheter med produktionsproblem. Storbritannien och USA kom snabbare i gång med vaccineringen och där har den allt högre vaccinationsnivån gjort att myndigheter snabbare

lättat på restriktioner. Under den senaste tiden har de europeiska länderna fått upp vaccineringsstakten och skillnaden i vaccinationsgrad mellan USA och Europa krymper.

Diagram 2.3 Vaccinerade (minst en dos) per 100 invånare



NOT: Befolkningsunderlaget är här hela befolkningen, inte bara den vuxna delen av befolkningen
Källa: Our World in Data (t.o.m. 2021-06-08)

Samtidigt som allt fler människor vaccinerats så utvecklas nya muterade varianter av covid-19 som är mer smittsamma. Den globala ekonomiska utvecklingen kan bromsas om mutationer av viruset bidrar till att restriktioner behöver förlängas. Situationen kan bli extra allvarlig om dagens vacciner visar sig ge väsentligt sämre skydd mot nya mutationer. Av stor betydelse är att rika länder medverkar till vaccinfördelning globalt. Denna process blir alltmer angelägen när allt fler rika länder har utrymme att dela med sig till internationella vaccinprogram.

Fortsatt tufft för kontaktnära branscher

Den ekonomiska utvecklingen har under den andra och tredje vågen av pandemin varit mindre påverkad än under den första vågen våren 2020. Den övergripande bilden är att delar av världen har lärt sig att hantera pandemin – med hemarbete för många tjänstemän och bättre skyddsutrustning och beteendeförändringar för den majoritet av löntagare som inte kan jobba hemifrån – utan alltför dramatiskt negativa effekter på BNP och sysselsättning.

Industriproduktion minskade kraftigt globalt under våren 2020 och betydande problem uppstod i internationella leverantörskedjor. Men industrin återhämtade sig relativt snabbt redan under våren 2020 och industrin har klarat den andra vågen på ett mycket bättre sätt. En viktig faktor har varit att Kina redan andra kvartalet 2020 fick kontroll över smittan i landet och kunde starta sin ekonomi till gagn för den globala industrikonjunkturen.

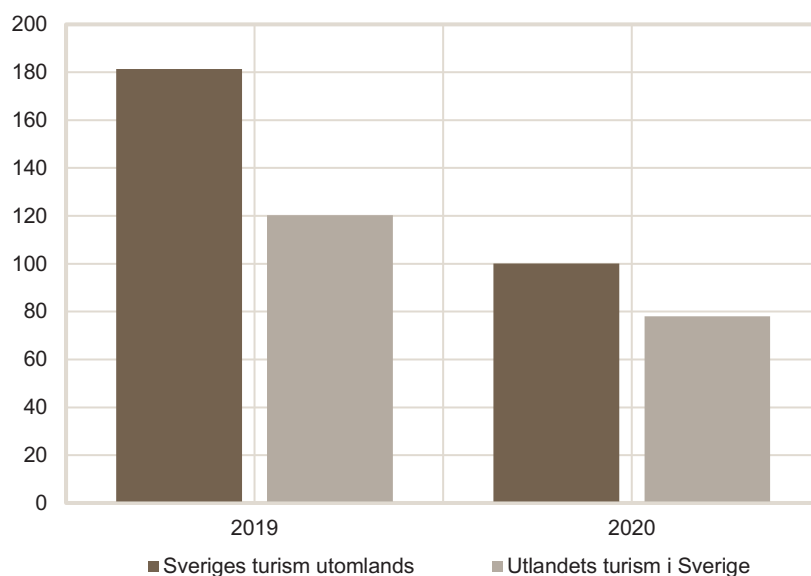
Det är tydligt att under den andra och tredje vågen så har kontaktnära branscher drabbats mest negativt och särskilt hårt drabbade är de länder, regioner och branscher där utländska besökare och turister är viktiga kunder. Arbetslösheten för löntagare verksamma inom kontaktnära branscher har i flera länder, så även i Sverige, förvärrats av att permitteringslösningar har varit svårare att applicera på mer temporära anställningsformer som ofta präglar dessa branscher.

Pandemins dramatiska effekter på utländsk turism syns tydligt om vi studerar svensk tjänsteexport och -import, där turism är en komponent. År 2019 konsumerade svenskarna ungefär 180 miljarder kronor utomlands. Under 2020 nästan halverades denna konsumtion till 100 miljarder kronor. Samtidigt sjönk också den utländska turismen till Sverige. År 2019 hade

Sverige resevalutainkomster om 120 miljarder kronor och under 2020 hade dessa intäkter minskat till 80 miljarder kronor. Eftersom Sveriges turismexport var mindre, och därtill påverkades mindre negativt, än Sveriges turismimport så hade pandemiutvecklingen för turismen sannolikt, statistiskt beräknat, samlat en positiv effekt på Sveriges BNP. För länder som tar emot mer turism än vad man själva turistar i utlandet så innebär pandemin en lägre BNP via tjänstehandel.

Diagram 2.4 Turism, export och import

Miljarder kronor



Källa: Konjunkturinstitutet

Länder har anpassat och fortsätter sannolikt att behöva anpassa sina regler utifrån hur smittspridningen utvecklas. Andelen vaccinerade och länders branschammansättning kommer vara av största vikt för att förstå och förutsäga hur pandemin drabbar olika länders ekonomi under de kommande månaderna. Länder där utländsk turism är centralt för ekonomin kommer sannolikt fortsatt tyngas ekonomiskt av pandemin.

Mer gynnsam politisk miljö

Utöver smittspridningen så finns ett antal andra centrala faktorer för den globala ekonomins utveckling.

En sådan faktor är relationen mellan Storbritannien och EU. Det är positivt att det finns ett reglerat utträde för Storbritannien. Men avtalet har inte kunnat hindra mycket omfattande problem i handeln mellan Storbritannien och Europeiska unionen och även inskränkningar i handeln mellan Nordirland och övriga Storbritannien.

Pandemin har drivit fram omfattande stimulanser runt omkring i världen. Dessa enorma stöd har bidragit till att dämpa fallet. Men de omfattande stöden gör också att många hushåll står redo att öka sin privata konsumtion när restriktioner lättas. Att Joe Biden valdes till USAs president samt det faktum att demokraterna nu kontrollerar kongressen har möjliggjort en kraftigt expansiv amerikansk finanspolitik. Ett stort finanspolitiskt paket har röstats igenom samtidigt som förslag om stora satsningar på infrastruktur och familjepolitik har presenterats. Att Bidenadministrationen är mer positivt inställd till internationell samverkan minskar sannolikt riskerna för handelsoro globalt. Även om många av Trumpadministrationens nya tullar kvarstår. Relationen mellan Kina och USA kommer även under Biden vara ansträngd.

I Europa har en mer koordinerad ekonomisk politik vuxit fram med hänvisning till krisen och ett omfattande europeiskt finanspolitiskt stödprogram initierades under sommaren 2020. Enligt EU-kommissionen omfattar återhämtningsplanen 1 800 miljarder euro när långtidsbudgeten räknas in. Det tillfälliga återhämtningsinstrumentet "NextGenerationEU" har en budget på 750 miljarder euro, varav ungefär hälften är lån och hälften bidrag och den syftar enligt EU-kommissionen till att bidra till att reparera de akuta ekonomiska och sociala skadorna till följd av pandemin.

Det utökade europeiska finanspolitiska samarbetet innebär att EU nu är på väg att komplettera det monetära samarbetet med något som kan beskrivas som ett embryo till gemensam finanspolitik. Framväxten av en gemensam finanspolitik inom Europasamarbetet är ett logiskt steg för de länder som deltar i det monetära samarbetet. En gemensam finanspolitik minskar riskerna för att valutasamarbetet ifrågasätts när enskilda medlemsländer tvingas låna med en hög riskpremie. Men för Sverige innebär den ökade finanspolitiska samverkan att vårt eget ekonomisk-politiska handlingsutrymme riskerar att beskäras och att Sverige bit för bit tvingas garantera andra EU-länders statsfinanser. Sverige saknar, så långt vi kan bedöma, en strategi för hur Sverige ska förhålla sig till ett alltmer finanspolitiskt integrerat Europa.

Inflationens återkomst?

Inflationen har i de flesta rika länder varit stabil sedan 1990-talet. Snabba prisförändringar på enskilda varor har förvisso inträffat under perioden, men prisförändringarna har inte resulterat i bestående högt inflationstryck. Förklaringarna är flera. En grundläggande faktor är att låg inflation har varit ett tydligt prioriterat mål för praktiskt tagit alla länders finans- och penningpolitik, vilket har medverkat till att inflationsförväntningarna har dämpats. En annan faktor har varit det ökade globala arbetskraftsutbudet från framför allt Kina har pressat ner varupriserna.

I närtid kan vi räkna med högre inflationssiffror. Under pandemins inledning föll många priser men under de senaste månaderna har inflationen stigit främst på grund av att energi- och råvarupriser nu återhämtat sig. Exempelvis har priset på ett fat olja stigit från cirka 20 dollar förra våren till cirka 65 dollar idag, vilket mer liknar marknadspriset före pandemins utbrott. Även uppskjuten konsumtion kan bidra till ett ökat pristryck under en övergångsfas. Många hushåll har ökat sitt sparande under krisen då restriktionerna lett till att hushållen inte kunnat konsumera som vanligt. Dessa svängningar kan leda till kortsiktiga prisförändringar. Under de senaste månaderna har även stigande globala fraktpriser, som delvis drivits av ökad handel med konsumtionsvaror som kräver större containerkapacitet, samt brist på halvledare varit faktorer som anses driva upp inflationen på kort sikt.

Detta är dock inte samma sak som att det långsiktiga inflationstrycket har ökat.

De som ser risker för en långsiktigt stigande inflation pekar i stället på att den expansiva finans- och penningpolitiken riskerar att bidra till ett höjt inflationstryck. Federal Reserve har sagt att man kan acceptera en inflation som överstiger inflationsmålet, utan att svara med höjda räntor. Även den amerikanska presidentens ekonomiska paket anses av flera bedömare kunna medverka till ett ökat inflationstryck. Denna kritik mot Bidens paket har framförts även av ekonomer som står demokraterna nära, inte minst den före detta finansministern Lawrence Summers.¹ Men samtidigt motsägs den av andra profilerade ekonomer i USA, som exempelvis Paul Krugman eller Joseph Stiglitz.² Bidenadministrationen menar att det inflationstryck som eventuellt kommer uppstå är fullt hanterbart och att riskerna för ekonomin är betydligt större om man inte vidtar åtgärder.

De högre inflationsutfallen tillsammans med en tilltagande diskussion om inflationens eventuella återkomst har bidragit till att räntorna på längre statsobligationer stigit de senaste månaderna. En tioårig amerikansk obligation ger idag 1,6 procent i ränta, vilket innebär en ökning med en procentenhet jämfört med de räntor som gällde tidigt i höstas. Samtidigt är detta en mycket låg nivå sett ur ett längre perspektiv.

¹ <https://www.washingtonpost.com/opinions/2021/05/24/inflation-risk-is-real/>

² <https://www.nytimes.com/2021/04/16/opinion/economy-inflation-retail-sales.html>, [The Inflation Red Herring by Joseph E. Stiglitz - Project Syndicate \(project-syndicate.org\)](https://www.project-syndicate.org/analysis/2021/04/the-inflation-red-herring-by-joseph-e-stiglitz)

Diagram 2.5 10-årig statslåneränta för USA

Procent, 30 dagars medelvärde



Källa: Macrobond

Även i Europa har ECB signalerat en mer duvaktig hållning. Att USAs återhämtning nu sker betydligt snabbare än Europas har föranlett ECB att markera att europeisk penningpolitik fortsatt kommer vara expansiv, och att Centralbanken är villig att motverka en oönskad åtstramning via höjda räntor i USA.

Vid sidan av debatten om den förda penning- och finanspolitikens betydelse för inflationen finns även en annan diskussion om mer långsiktiga strukturella faktorer som kan påverka förutsättningarna för inflationen globalt. Den faktor som kan komma att spela störst roll är det demografiska skiftet, där antalet personer i arbetsför ålder nu minskar i västvärlden och Kina. Detta samtidigt som konsumtionen för att ge omsorg och vård till äldre snabbt stiger. Dessa mer strukturella faktorer skulle kunna bidra till att mer fundamentalt öka inflationstrycket, inte minst då löntagarna kan få en bättre förhandlingsposition när arbetskraften minskar.

Men samtidigt finns det flera faktorer som bör kunna motverka löne- och prisökningar. En fortsatt viktig faktor för att dämpa inflationen är sannolikt digitaliseringen och globaliseringen av prisbildningen för varor och tjänster.

LO-ekonomernas bedömning

Priserna på flera varor har under de senaste månaderna ökat kraftigt jämfört med förra året. Men detta speglar i huvudsak en övergående effekt till följd av friktioner när produktion och konsumtion förts stängts ner för att därefter startats upp igen. Det är fullt möjligt att dessa tillfälliga prisökningar bidrar till att öka inflationsförväntningarna, framför allt i USA. Men något ökade inflationsförväntningar är i huvudsak bra och skulle snarare ta oss närmare inflationsmålet. Skulle vi se mer kraftfulla rörelser har centralbankerna många tillgängliga verktyg för att bekämpa detta i och med att styrräntorna idag är omkring noll procent samtidigt som de kvantitativa lättnaderna gjort att man håller en stor mängd finansiella tillgångar.

Den långsiktiga utmaningen för stabila inflationsförväntningar är snarast de löneökningssimpulser som kan komma från Kina och andra länder där arbetskraftens andel av befolkningen är krympande.

USAs finanspolitik under Biden

Joseph Biden har som president presenterat tre expansiva finanspolitiska paket; American Rescue Plan, American Jobs plan och American Families plan. Samtliga refereras till som förslag i 2 000-miljardersklassen. Men detta är inte en korrekt jämförelse.

American Rescue Plan

American Rescue Plan var administrationens krispaket som antogs av kongressen i mars 2021. Detta var det tredje Coronakrispaketet efter CARES act (antaget mars 2020) och krisåtgärderna som inkluderades i Consolidated appropriations act of 2021 (antagen december 2020).

Den totala nettoeffekten på inkomst- och utgiftssidan av det tredje räddningspaketet uppskattades till cirka 1 900 miljarder dollar över 10 år, men krispaketet var av naturliga skäl mycket framtungt och hade mer än 80% av sin effekt under 2021 och 2022. Detta skiljer sig radikalt från de övriga finanspolitiska paketen som presenterats därefter. American Rescue Plan fokuserade dels på att slussa resurser till offentliga verksamheter såsom sjukvården, vaccinationsprogram, skolor och lokala myndigheter (framför allt delstaterna). Men än mer dominerande var olika former av kontantstöd till hushållen, dels i form av rena checkar, dels i form av en rad andra åtgärder såsom förhöjd arbetslöshetsersättning, utökad jobbskatteavdrag för låg- och medelinkomsthushåll, ökad avdragsrätt för barnomsorg samt ett omfattande barnbidrag.

Tabell 2.2 Amerikanska räddningspaket antagna av kongressen

Miljarder dollar

Paket	2020	2021	2022	2023
CARES Act (mar 20)	1 606	448	-116**	-156
Krisåtgärder i "Consolidated Appropriations Act of 2021" (dec 21)		900*		
American Rescue Plan (mar 21)		1 164	529	114
Totalt	1 606	2 512	413	-42
(% av BNP 2019)	7,5%	11,7%	1,9%	-0,2%

* Egen uppskattning

** Stödpaketet innehöll mindre finansieringsåtgärder som var mer långsiktiga än stöden vilket gör att budgeteffekten blir negativ senare i perioden.

Källa: Congressional Budget Office, egna beräkningar

American jobs plan

Bidens andra paket var den så kallade *American Jobs Plan*. Jobbpaketet har ännu inte antagits av kongressen och med demokraternas knappa majoritet är det ännu osäkert om, och i så fall i vilken form, det kommer att antas. Vita husets förslag är ett reformpaket om 2 650 miljarder dollar över 10 år, men till skillnad från räddningspaketet är det här ingen nettosiffra. Finansieringen, nästan uteslutande i form av höjd bolagsbeskattning (till stor del genom förstärkt tillsyn), uppgår till 1 750 miljarder dollar. Ingen tidsprofil för reformerna presenterades i samband med att paketet lades fram men då lejonparten av åtgärderna handlar om infrastrukturinvesteringar (både i transportinfrastruktur, bredband, elnät och vattenledningar) liksom industripolitik, forskning och utveckling, bostadspolitik samt en större satsning på hemtjänsten, är resurserna sannolikt mer jämnt fördelade över hela 10 årsperioden än vad som var fallet i räddningspaketet.

American families plan

Det tredje paketet, *American families plan*, har även det en osäker status.

Förhoppningarna från Bidens administration är att genomföra åtgärder om ca 1 800 miljarder dollar över 10 år, varav ungefär en tredjedel (661 miljarder dollar) är finansierat genom skatthöjningar för den högsta percentilen inkomsttagare och fåmansbolag (jmf svenska 3:12-regler). De största åtgärderna i familjepaketet är dels en förlängning av det tidigare räddningspaketets barnbidrag (från 2022 till 2025), pengar till föräldraförsäkring, barnomsorg och att göra community college avgiftsfritt.

3. Svensk ekonomi

I avsnittet om svensk ekonomi går vi igenom några av de senaste utfallen och indikatorerna som beskriver den ekonomiska utvecklingen under de senaste kvartalen och presenterar därefter vår prognos för den svenska ekonomin de kommande åren.

Även om Coronakrisen inneburit det största slaget mot den globala ekonomin på generationer har svensk ekonomi hittills klarat krisen relativt bra. BNP-fallet har blivit mindre än tidigare farhågor och uppgången verkar i nuläget hålla god takt med höga tillväxttal både 2021 och 2022. Arbetslösheten är dock fortsatt mycket hög och även om den positiva utveckling som vi prognostiserar för kommande år infrias kommer det att dröja till slutet på 2022 innan arbetslösheten når ner till 7 procent.

Utfall och indikatorer

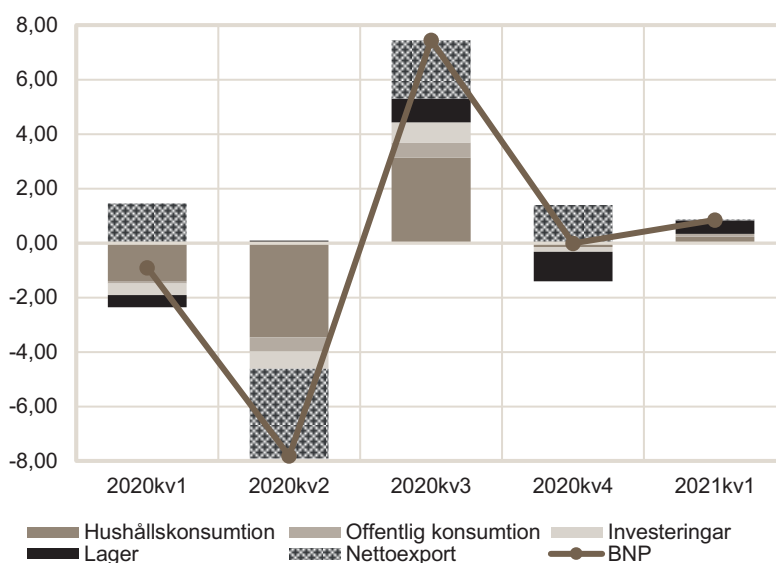
De senaste utfallen från nationalräkenskaperna lägger en viktig grund för vår bedömning av ekonomins utveckling framåt.

Återhämtningen efter Coronakrisen påbörjades under det tredje kvartalet i fjol. Den kraftiga rekylen uppåt bröts under hösten på grund av tilltagande smittspridning och förnyade restriktioner. Det medförde att BNP inte ökade alls under fjärde kvartalet, även om fortsatt stark utrikeshandel förhindrade en nedgång.

Under det första kvartalet i år ökade återigen den samlade produktionen, om än inte så snabbt som de första preliminära beräkningarna gjorde gällande. BNP växte med 0,8 procent mellan fjärde kvartalet 2020 och första kvartalet i år. Det största bidraget kom från ökade lagerinvesteringar. Vår tolkning är att det är en positiv lagerökning som beror på förväntningar om starkare efterfrågan, snarare än att lagren av färdiga produkter har ökat på grund av svag efterfrågan. Den andra komponenten som bidrog till växande BNP under det första kvartalet var hushållens konsumtion, som ökade med 0,5 procent och bidrog med 0,2 procentenheter till tillväxten. En bidragande orsak till den något svaga utvecklingen under första kvartalet är rimligen den betydligt svagare ekonomin i euroområdet. BNP minskade till exempel med så mycket som 1,8 procent i Tyskland och 0,3 procent i Euroområdet, vilket kan förklara det låga bidraget från nettoexporten under kvartalet.

Diagram 3.1 BNP-förändring, bidrag från olika komponenter

Procentenheter, kvartal till kvartal

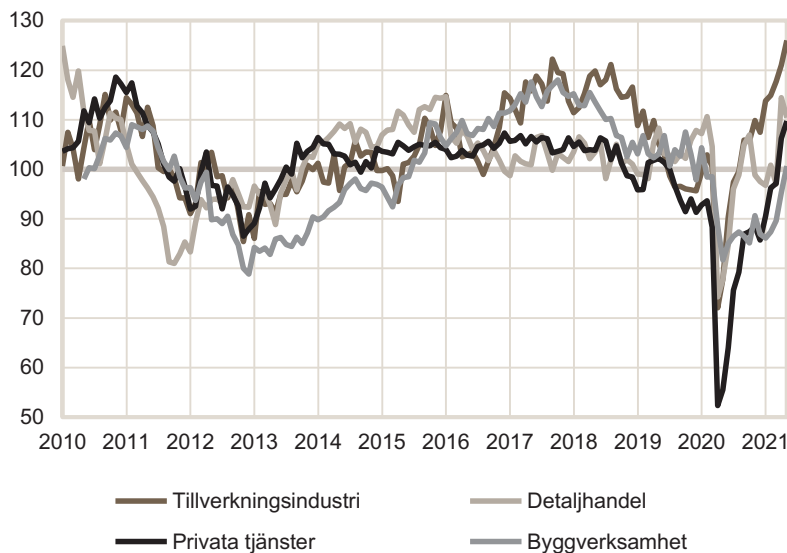


Källa: SCB (nationalräkenskaperna)

En mer detaljerad, och förvisso osäker, bild av det månadsvisa förloppet ges av SCBs aktivitetsindikator.³ När värden för mars publicerades redovisades en kraftig ökning från februari. Tolkningen kunde då vara att tillväxten tog kraftigare fart i mars, efter några månader med relativt svag utveckling. Nu när aprilsiffran publicerats ligger en annan tolkning närmare till hands.⁴ Indikatorn minskade mellan mars och april, men mindre än ökningen föregående månad. Den positiva trenden fortsätter men det har ännu inte blivit någon tydlig uppskrivning av tillväxtalen.

Konjunkturinstitutets konfidensindikator beskriver stämningläget i svensk ekonomi och synen på utvecklingen de närmaste månaderna. Bedömningarna inom tillverkningsindustrin har stigit kontinuerligt sedan bottennoteringen i april 2020 och är nu högre än under högkonjunkturen runt 2018. Detaljhandeln, som fram till oktober följt återhämtningen i tillverkningsindustrin, mattades markant i november, men har tagit ordentlig fart de senaste månaderna. Byggingindustrin, som inte drabbades lika hårt under fallet förra våren, låg länge förankrat en bit under normalläge, men har under början av 2021 repat sig och stämningläget har förbättrats avsevärt. Privata tjänstesektorn föll betydligt mer än andra branscher i den akuta krisen, men har sedan haft en lika stark återhämtning som industrin från ett sämre utgångsläge. Tjänstesektorn är mer disparat än övriga sektorer och innehåller både branscher som bara är i början av återhämtningen (till exempel hotell och restaurang) och branscher som inte påverkats alls eller till och med gynnats av krisen (företagstjänster med flera). Den samlade bilden är att stämningläget har förbättrats brett under inledningen av 2021. Det är också en bild som får stöd i andra förtroendeindikatorer.

Diagram 3.2 Konfidensindikatorn per näringslivssektor
Indextal, 100 = historiskt genomsnitt



Källa: Konjunkturinstitutet (juni 2021)

³ Avser att med kort eftersläpning månadsvis beskriva hur svensk ekonomi har utvecklats. Den är tänkt att vara en indikator på den samlade aktiviteten i den svenska ekonomin, det vill säga BNP. Men baseras på ett betydligt mindre statistiskt underlag och har därför en lägre tillförlitlighet.

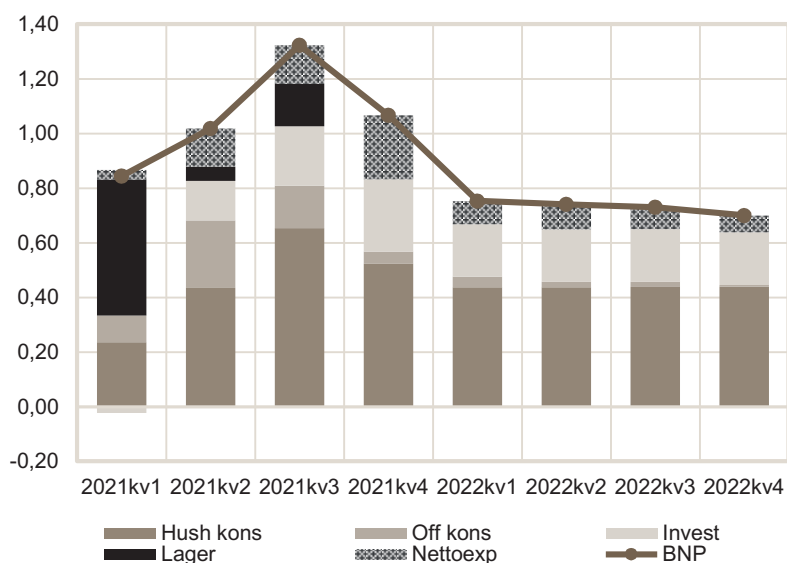
⁴ [BNP-indikatorn: Minskad aktivitet i april \(scb.se\)](https://www.scb.se/nyheter/2021/04/04/indikatorn-minskad-aktivitet-i-april)

Prognos för svensk ekonomi

Svensk ekonomi återhämtar sig starkt i närtid. Vår övergripande syn på förloppet i återhämtningen kvarstår: i takt med minskad smittspridning, tack vare att allt fler blir vaccinerade och sommaren i sig dämpar viruset, tar ekonomin successivt bättre fart under loppet av kvartal 2 och 3. Den kvartalsvisa ökningen ligger på drygt 1 procent, vilket motsvarar en årstakt på mellan 4 och 5 procent. Under inledningen av nästa år förväntas tillväxten dämpas något till en årstakt på cirka 3 procent. Ett centralt antagande för denna prognos är att vaccinen fortsatt är verksamma mot nya mutationer av coronaviruset.

Diagram 3.3 Prognos BNP-förändring, bidrag från olika komponenter

Procent, kvartal till kvartal

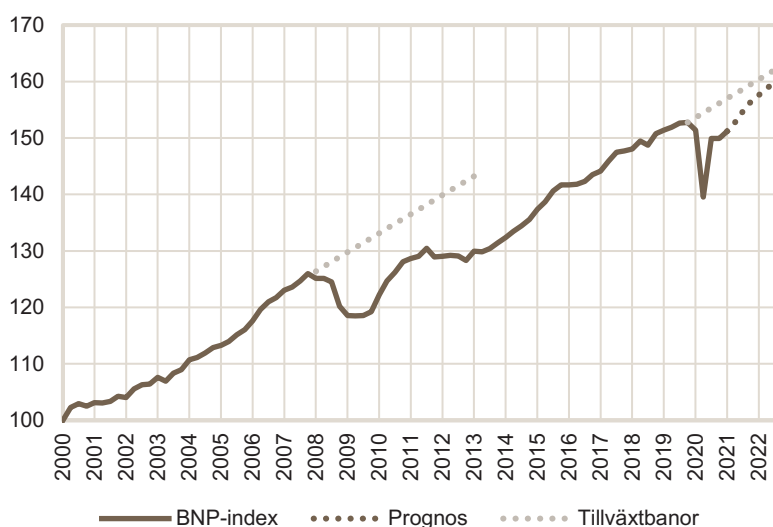


Källa: Egna beräkningar, utfallsdata från SCB (nationalräkenskaperna)

Vår prognos pekar på en starkare återhämtning kommande år än vad vi såg efter Finanskrisen. I diagram 3.4 visas BNP-utvecklingen för Sverige sedan år 2000. Med en återhämtning enligt vår prognos för tillväxten 2021 och 2022 kommer svensk ekonomi nästan nå den tillväxtbana som gällde innan Coronakrisen slog till. Det betyder att ekonomin inte bara når den storlek som den hade innan krisen utan även att man återtar den tillväxt som vi hade kunnat vänta oss i frånvaro av krisen. Vi ser också ett väsentligt snabbare krisförlopp, både när det gäller nedgången och uppgången under Coronakrisen än vid Finanskrisen då återhämtningen bröts tidigt på grund av att den expansiva ekonomiska politiken drogs tillbaka för snabbt i Sverige och omvärlden.

Diagram 3.4 BNP för Sverige

Index, 100 = Kvartal 1 2000



Källa: SCB (Nationalräkenskaperna) och egna beräkningar

Utvecklingen i försörjningsbalansens olika delar

I tabell 3.1 redovisas försörjningsbalansen för vår prognosperiod. Den starka återhämtningen i år bärs upp av flera komponenter. Framför allt är det hushållens konsumtion och nettoexporten som bidrar till att BNP ökar med 4,1 procent. Hushållskonsumtionen ökar ännu starkare 2022 medan nettoexporten ger ett lägre bidrag, trots en fortsatt stark export. Det är i stället bruttoinvesteringarna som ökar snabbare och bidrar mer till tillväxten.

Tabell 3.1 Försörjningsbalansen

Procentuell förändring, nivå i miljarder kronor

	Nivå 2019	2020	2021	2022
Hushållens konsumtion	2 295	-4,8	3,5	4,5
Offentlig konsumtion	1 338	-0,9	2,0	0,9
Stat	341	0,5	2,6	0,3
Kommuner och regioner	997	-1,4	1,8	1,1
Bruttoinvesteringar	1 241	-0,6	1,3	3,5
Lagerinvesteringar	35	-0,6	0,2	0,1
Inhemsk efterfrågan inkl lager	4 908	-3,3	2,8	3,3
Export	2 334	-5,0	9,3	5,2
Import	2 115	-6,0	6,7	4,7
Nettoexport	219	0,2	1,5	0,5
BNP	5 128	-2,9	4,1	3,6

Källa: Egna beräkningar, utfallsdata från SCB (nationalräkenskaperna)

Diagram 3.5 Försörjningsbalansen, kvartalsförlopp
Index, 100 = 1 kvartalet 2018



Källa: SCB (nationalräkenskaperna) och egna beräkningar

Högt hushållssparande i väntan på konsumtionsmöjligheter

Det kvartalsvisa förloppet för svensk BNP bestäms nu framför allt av hushållens konsumtion. Den av olika restriktioner påtvungade neddragningen av konsumtionen under fjärde kvartalet i fjol ledde till en svag nedgång efter uppstudsden tredje kvartalet. Minskad konsumtion samtidigt som inkomsterna hålls uppe relativt väl leder till ett högt sparande för hushållen. Det innebär att det genomsnittliga hushållet inte har några problem att snabbt öka konsumtionen när tillfälle ges – köpkraften finns där. Vi bedömer att konsumtionen ökar starkt från och med andra kvartalet i år.

Tabell 3.2 Hushållens ekonomi

Miljarder kronor och procentuell förändring

	nivå 2019	2020	2021	2022
Lönesumma	2 015	0,9	4,6	5,1
Övriga inkomster	1 304	-0,1	6,9	2,9
Inkomster före skatt	3 319	0,5	5,5	4,2
Skatter och avgifter	867	-1,3	4,4	4,0
Disponibel inkomst	2 452	1,1	5,9	4,3
Konsumtion	2 269	-3,8	5,4	5,9
Prisutveckling		1,1	1,8	1,4
Real disponibel inkomst		0,0	4,0	2,9
Real konsumtion		-4,8	3,5	4,5
Sparande, % disp inkomst	428	20,1	19,9	18,5
Eget sparande, % disp inkomst	183	12,0	12,4	11,0
Finansiellt sparande, % BNP	322	7,5	6,9	5,7

Källa: SCB och egna beräkningar

Blandad utveckling för olika typer av investeringar

De totala fasta bruttoinvesteringarna påverkades relativt lite av pandemin under 2020. Däremot skiljer det mycket mellan olika typer av investeringar. Bostadsinvesteringarna toppade under 2017 för att därefter minska under en kortare period, men under 2020 vände de upp något igen. Vi räknar med att bostadsinvesteringarna fortsätter öka under prognosperioden.

Investeringar i maskiner med mera (till exempel transportmedel) ökade stabilt efter finanskrisen fram till slutet av 2019, men föll kraftigt under våren 2020. De har återhämtat sig hyggligt sedan dess men ligger kvar en bit under nivån före krisen. Investeringar i immateriella tillgångar har ökat snabbt helt oberoende av Coronapandemin. Investeringar i övriga byggnader och anläggningar (varav en stor del utgörs av kommunala investeringar) föll kraftigt under 2020 och har inte vänt uppåt överhuvudtaget. Mönstret var likartat i samband med finanskrisen, ett stort fall som det tog lång tid att återhämta sig från.

Näringslivets investeringar (läs maskiner, övriga byggnader och anläggningar) minskade under andra kvartalet till följd av den stora osäkerhet som då rådde. Efter en uppgång under tredje kvartalet kom en ny dipp under kvartal fyra. Sammantaget minskade näringslivets investeringar med 3 procent mellan 2019 och 2020 (se tabell 3.3). Investeringarna tar successivt bättre fart under loppet av 2021, vilket resulterar i en svag ökning för helåret 2021 och en betydligt starkare ökning 2022.

Kommunsektorns investeringar har ökat kraftigt under ett antal år. Den demografiska utvecklingen innebär stora behov av investeringar i förskolor, skolor och äldreboenden. Kommunernas investeringar påverkades mycket lite av pandemin under 2020, medan regionernas investeringar hamnade långt under det som planerats, en del av minskningen i regionerna beror på en överflyttning från myndighet till affärsdrivande verksamhet. Därav den sammantagna nedgången med 6 procent mellan 2019 och 2020. I år och nästa år förväntas sektorns investeringar återigen öka.

De statliga investeringarna ökade med 14 procent 2020, två tredjedelar av volymen hamnade inom områdena vägar, järnvägar, försvarsmateriel och krisberedskap. I år och nästa år förväntas de statliga investeringarna öka betydligt långsammare.

Tabell 3.3 Fasta bruttoinvesteringar efter sektor

Procentuell förändring, nivå i miljarder kronor

	Nivå 2019	2020	2021	2022
Bostäder	240	2,9	2,9	2,8
Näringsliv	771	-3,0	0,4	4,1
Kommunsektor	120	-6,3	0,9	0,9
Stat	110	14,1	4,2	3,0
Totalt	1 241	-0,6	1,3	3,4

Källa: Egna beräkningar, utfallsdata från SCB (nationalräkenskaperna)

Offentlig konsumtion

I prognosen antas att offentlig konsumtion ökar i en omfattning som möjliggör bibehållen personaltäthet i offentligt finansierade verksamheter. Scenariot utgår från den personaltäthet som följer av förslaget i budgetpropositionen för 2021 samt en standardhöjning i linje med det historiska mönstret.

Nedgången i kommunal konsumtion under 2020 förklaras bland annat av färre barn närvarande i förskolan, vilket leder till lägre kommunal konsumtion oavsett om personalen är där eller inte. Inom annan verksamhet har kraftigt ökad sjukfrånvaro lett till neddragningar i verksamheten, det vill säga tillfälligt lägre konsumtion. Vi antar att den minskade konsumtionen till stor del tas tillbaka 2021. Därutöver återgår sjukvården successivt till mer normal verksamhet och behöver dessutom beta av den ”vårdskuld” som byggts upp när den reguljära vården tvingats stå tillbaka.

Svensk utrikeshandel återhämtar sig snabbt

Svensk ekonomi, särskilt industrin, gynnas av den positiva internationella utvecklingen. Världens samlade BNP väntas mer än växa igen under 2020 och växa med över 5 procent i år och 4 procent 2022. Även när de olika ländernas tillväxttal vägs ihop med vikter som speglar hur stor del av svensk export de normalt tar emot (KIX-vägning) blir tillväxttalen lika höga. Om man tittar på hur importen i våra viktigaste mottagarländer förväntas utvecklas blir bilden än mer positiv med ökning på runt 7 procent 2021 och 2022. Detta innebär en snabb ökning av svensk export den närmaste tiden.

Varuexporten har ett stort innehåll av importerade insatsvaror, därför följer importen till stor del exportutvecklingen. Ökad export innebär ett positivt bidrag till BNP-utvecklingen medan ökad import minskar BNP.

Sverige har sedan 1990-talskrisen haft stora överskott gentemot utlandet. Bytesbalansen⁵ uppvisade 2019 ett överskott på 4,6 procent av BNP. Vår prognos innebär att överskottet ökar till över 7 procent i år och nästa år. Nettoexporten ger ett stort positivt bidrag till BNP i år, men ett betydligt mindre nästa år.

Tabell 3.4 BNP i omvärlden

Procentuell förändring

	2019	2020	2021	2022
BNP, Världen	2,7	-3,4	5,6	4,3
KIX-vägd BNP	1,9	-4,3	4,9	4,4
Svensk exportmarknad	2,3	-9,7	8,0	6,0
Exportvolym	4,9	-5,6	9,3	5,2

Källa: OECD, Riksbanken, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar

Offentliga finanser

Det offentliga finansiella sparandet uppgick till 0,6 procent av BNP 2019, och den offentliga skuldkvoten uppgick till drygt 35 procent av BNP. I och med de akuta stödåtgärder som genomfördes i takt med att pandemi-situationen förvärrades och den automatiska försvagningen⁶ av de offentliga finanserna som uppstår när ekonomin krymper, svängde det finansiella sparandet till ett underskott på minus 3 procent av BNP 2020. Vilket ledde till att skuldkvoten ökade till drygt 40 procent av BNP.

⁵ Utöver nettoexporten ingår löner till utlandet, kapitalavkastning och transfereringar.

⁶ Den offentliga sektorns transfereringsutgifter ökar när fler blir arbetslösa eller sjuka. Skatteintäkterna minskar också när inkomsterna i ekonomin minskar. Båda dessa effekter motverkar nedgången i ekonomin genom att underskott i de offentliga finanserna håller upp efterfrågan i privat sektor.

Tabell 3.5 Offentliga finanser
Miljarder kronor respektive procent

	2019	2020	2021	2022
Inkomster	2 619	2 601	2 662	2 793
Utgifter	-2 590	-2 749	-2 761	-2 805
Finansiellt sparande	29	-148	-99	-12
Procent av BNP	0,6	-3,0	-1,9	-0,2
Maastrichtskuld*	1 803	2 005	2 093	2 097
Procent av BNP	35,7	40,2	39,8	37,8

* Utöver effekter från det finansiella sparandet har Maastrichtskulden har påverkats av förändringar i Riksbankens hantering av valutareserven. Efter Finanskrisen lånades 240 miljarder kronor upp genom Riksgälden, vilket ökade statsskulden. 2019 minskade Riksbanken valutareserven med 60 miljarder kronor (lånen genom Riksgälden minskade lika mycket) och år 2021–2023 kommer Riksbanken överta upplåning till reserven på sammanlagt 180 miljarder kronor. Eftersom Riksbanken definitionsmässigt inte ingår i offentlig sektor så innebär det att den offentliga skuldkvoten sjunker med 3 procentenheter av BNP till och med 2022.

Källa: SCB och egna beräkningar.

I vår prognos följer vi Konjunkturinstitutets beräkningar av hur Budgetpropositionen 2021 och därefter lagda tilläggsbudgetar påverkar de offentliga finanserna. Däremot innebär vår prognos en något högre BNP-tillväxt och därmed en högre automatisk förstärkning av finansiellt sparande. Den skillnaden innebär att finansiellt sparande blir 0,2 respektive 0,1 procentenheter bättre 2021 och 2022 än Konjunkturinstitutets prognos.

Med våra antaganden och beräkningsförutsättningar förbättras det finansiella sparandet till minus 1,9 procent i år och i stort sett balans nästa år. Därmed ökar den underliggande skuldkvoten marginellt 2021 för att sjunka något 2022, på grund av Riksbankens hantering av valutareserven sjunker ändå den uppmätta skuldkvoten både 2021 och 2022.

Det ska betonas att det är vår prognos för utvecklingen, inte en beskrivning av hur vi vill att det ska se ut. I kapitlet om ekonomisk politik utvecklar vi förslag om hur vi med högre efterfrågan och insatser för att stärka arbetslösa kan pressa ned arbetslösheten betydligt lägre än vad som skett under de senaste 20 åren.

Utvecklingen på arbetsmarknaden 2021 och 2022

I vår prognos är det BNP-utvecklingen och BNP-produktiviteten⁷ som tillsammans bestämmer antalet arbetade timmar i ekonomin. Antalet sysselsatta beräknas sedan med hjälp av antaganden om medelarbetstiden.

I tabell 3.8 redovisas utvecklingen för BNP, arbetade timmar, produktivitet, medelarbetstid och antalet sysselsatta. Produktiviteten (BNP per arbetad timme) ökade med 0,9 procent 2020, och för 2021 och 2022 antas produktiviteten fortsätta öka med knappt 1 procent per år. Det leder till att antalet arbetade timmar, som minskade med 3,8 procent 2020, förväntas öka med 3,2 respektive 2,8 procent i vår prognos för 2021 och 2022.

Tabell 3.6 BNP, arbetstid och sysselsättning enligt Nationalräkenskaperna

Nivå respektive procentuell förändring

	Nivå 2019	2020	2021	2022
BNP, miljarder kronor	5 128	-2,9	4,1	3,6
BNP per timme, kronor	620	0,9	0,9	0,8
Arbetade timmar NR, miljoner timmar	8 266	-3,8	3,2	2,8
Medelarbetstid, timmar per kvartal	403	-2,6	1,8	0,9
Sysselsatta NR, tusental personer	5 127	-1,3	1,4	1,9

Källa: SCB (Nationalräkenskaperna) och egna beräkningar

⁷ Inbegriper såväl näringsliv som offentlig sektor.

Medelarbetstiden föll kraftigt under 2020 när antalet sysselsatta inte minskade lika mycket som antalet arbetade timmar, vilket till stor del förklaras av systemet med korttidsarbete. Anställda blev permitterade på deltid och behöll jobben i stället för att bli arbetslösa. Dessförinnan hade medelarbetstiden minskat svagt under perioden efter finanskrisen. Vi antar att medelarbetstiden relativt snabbt återgår till 2019 års nivå.

Arbetslösheten steg mycket snabbt under våren 2020 när stora delar av samhället stängdes ner. Den toppade på 9,3 procent i juni, vilket ändå var betydligt lägre än förväntat. En betydande del av arbetskraften omfattades av korttidsarbete – som mest över 300 000 arbetstagare motsvarande 6 procent av arbetskraften – varav en betydande andel annars hade riskerat arbetslöshet.

Enligt AKUs mätningar sjönk arbetslösheten svagt, ned mot 9 procent, under resten av året. Samtidigt visade månadsstatistiken från Arbetsförmedlingen en snabbare nedgång. Skillnaden kan mycket väl förklaras av skillnader i definitioner och vilka som ingår i mätningarna. AKU drar ett slumpmässigt urval av befolkningen medan Arbetsförmedlingens målgrupp är de som registrerat sig på förmedlingen som arbetssökande. Det senare kan vara nödvändigt för att få a-kassa eller kunna få tillgång till något program och påverkar vilka som finns i förmedlingens statistik.

Under inledningen av 2021 har Arbetsförmedlingens registrerade arbetslöshet (öppet arbetslösa och sökande i program) fortsatt att sjunka relativt snabbt. Hur utvecklingen ser ut enligt AKU är betydligt svårare att analysera på grund av en omfattande statistikomläggning.⁸ Omläggningen har lett till ett brott i AKUs i tidsserier vid årsskiftet 2020/2021. Det går till exempel inte att jämföra antalet sysselsatta eller antalet arbetslösa före och efter årsskiftet. Den redovisade arbetslösheten var högre efter årsskiftet än före, men det är högst osäkert hur det ska tolkas.

Det går möjligen att säga något om förändringar hittills under 2021, men osäkerheten är större än vanligt eftersom vi inte vet hur omläggningen påverkat säsongsmönstret. En osäker tolkning av statistiken är att arbetskraften ökat och att arbetslösheten minskat något mellan januari och april, men antagligen inte lika mycket som Arbetsförmedlingens månadsstatistik antyder.

Vår prognos för arbetslösheten innebär en fortsatt nedgång under 2021 och 2022.⁹ Vid slutet av 2022 har arbetslösheten sjunkit till 7 procent. Uttryckt som årsmedeltal uppgick arbetslösheten till 8,3 procent 2020 och förväntas uppgå till 8,5 respektive 7,4 procent 2021 och 2022. Prognosen förutsätter att arbetskraften växer mer än befolkningen under 2021. Argumentet är att personer som lämnat arbetskraften för till exempel studier och andra som inte sökt arbete på grund av liten sannolikhet att få jobb, söker sig till arbetsmarknaden när arbetslösheten sjunker. Det finns visst stöd, om än osäkert, för det i utvecklingen mellan januari och april enligt AKU.

Tabell 3.7 Arbetsmarknadsprognos (AKU)

Procentuell förändring, tusental personer

	Nivå 2019	2020	2021	2022
Arbetskraften, AKU	5 502	0,4	1,7	0,7
Sysselsatta, AKU	5 129	-1,3	1,5	1,9
Arbetslösa, AKU (tusental)	373	459	476	419
Arbetslöshet (% av arbetskraften)	6,8	8,3	8,5	7,4

Källa: SCB (Nationalräkenskaperna och AKU) och egna beräkningar

Ska den fortsatt snabba minskningen av arbetslösheten vid slutet av 2022 tolkas som att den sen fortsätter nedåt på samma sätt? Nej, inte självklart och kanske inte ens troligt. Tankeramen

⁸ Från och med den 1 januari 2021 anpassas AKU till EUs nya ramlag (förordning 2019/1700) för den sociala statistiken. Den nya ramlagen innebär vissa förändringar i definitioner av variabler, av urval och i den ordning som frågorna ställs. [Information om införande av ny ramlag 2021 i AKU \(scb.se\)](https://www.scb.se/Information-om-införande-av-ny-ramlag-2021-i-AKU)

⁹ Vi länkar prognosen till den nivå på arbetslösheten som uppmättes i AKU före omläggningen. En grov uppskattning är att den nya nivån ligger 0,3 procentenheter högre än den tidigare.

för Finansdepartementet, Konjunkturinstitutet och Riksbanken innehåller en uppfattning om vilken arbetslöshet (jämviktsarbetslösheten) som är förenlig med inflationsmålet. Finans- och penningpolitik har enligt den bakomliggande teorin mycket små möjligheter att påverka denna nivå. Den sammantagna uppfattningen är att jämviktsarbetslösheten ligger nära 7 procent. Det innebär att bedömningar av lämplig finanspolitik utgår från det och när arbetslösheten är lägre bör politiken stramas åt och räntan höjas. Mycket talar för att det kan bli som vid tidigare tillfällen när arbetslösheten sjunker mot 6 procent, att det betraktas som en högkonjunktur som måste motverkas. LO-ekonomerna vill att det ska bedrivas en annan ekonomisk politik i det läget, för att trycka ned arbetslösheten ytterligare. De tankarna utvecklas i avsnitt 4, Ekonomisk politik.

Diagram 3.6 Arbetslöshet, AKU

Procent av arbetskraften



Källa: SCB (AKU) och egna beräkningar

Svagt underliggande tryck på priserna

Näringslivets löne- och produktivitet utveckling samt importerade prisökningar är grundläggande förutsättningar för den svenska inflationen. I år räknar vi med att timlönen i näringslivet ökar med runt 2,7 procent, delvis drivet av tillfälliga effekter av att lönervidering har förskjutits av pandemin. Produktiviteten förväntas öka med cirka 1,5 procent. Det underliggande inhemska trycket på priserna blir därför lågt, bara 1–1,5 procent. Vi ser inte heller några större inflationsimpulser från växelkursen. Däremot innebär tillfälligt låga priser på bland annat energi och råvaror under fjolåret att återgången till normalare prisnivåer slår igenom i högre inflation. Vår prognos för konsumentpriserna exklusive effekter av bostadsräntorna (KPIF) blir därmed 1,7 procent. Nästa år bedömer vi att löneökningarna, avtalade och löneglidning, kommer uppgå till 2,5 procent och KPIF någon tiondel lägre än året innan. Riksbankens reporänta förväntas ligga kvar på noll procent under 2021 och 2022.

Tabell 3.8 Löner och priser

Procentuell förändring respektive procent

	2020	2021	2022
Timlön, Nationalräkenskaperna	5,2	1,5	2,5
Timlön, Konjunkturlönestatistiken	2,0	2,7	2,5
KPIF	0,5	1,7	1,6
KPI	0,5	1,5	1,5
Reporänta	0,0	0,0	0,0

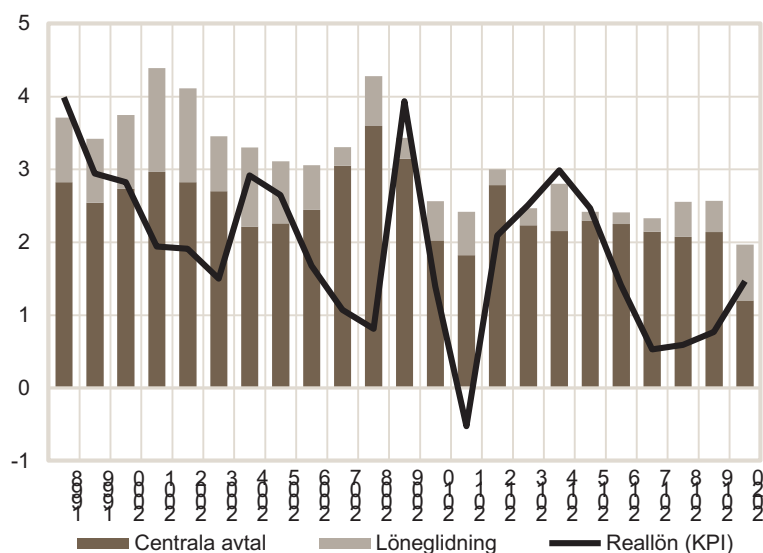
Källa: SCB och egna beräkningar.

Prolongerade avtal höll nere löneökningarna under 2020

Under tioårsperioden mellan finanskrisen och Coronakrisen (2010–2019) ökade de nominella lönerna i hela ekonomin med i genomsnitt 2,5 procent per år. Det är en lägre ökningstakt jämfört med perioden före finanskrisen (1998–2006) då lönerna ökade med i snitt 3,6 procent per år. Det är framför allt löneglidningen (lokalt avtalade löneökningar utöver de centralt avtalade löneökningarna) som avtagit, men även de centralt avtalade löneökningarna har i genomsnitt varit något lägre än åren före finanskrisen.

Löneglidningen är vanligen större bland vissa tjänstemannagrupper jämfört med arbetarna. I näringslivet har dock tjänstemännens löneglidning minskat över tid och var under åren före Coronakrisen endast marginellt högre än arbetarnas. Att den totala löneglidningen i näringslivet har minskat förklaras alltså främst av att tjänstemännen haft mindre löneglidning än tidigare. Arbetarnas totala löneökningar avgörs till mycket stor del av de centrala löneavtalen.

Diagram 3.7 Nominell och real löneutveckling i hela ekonomin
Centrala avtal, löneglidning och reallön (baserat på KPI), årstakt i procent



NOT: Statistiken för 2020 är preliminär

Källa: Medlingsinstitutet (konjunkturlönestatistiken)

Under 2020 ökade lönerna i hela ekonomin, enligt preliminär statistik, med 2,0 procent.¹⁰ Den främsta förklaringen till den lägre löneökningstakten är att löneavtalen som löpte ut under våren förlängdes till hösten på grund av pandemin.¹¹ Det betyder att lönerevisionen (den årliga lönehöjningen) flyttades fram till den 1 november eller senare. De arbetstagare som var kvar hos samma arbetsgivare som året innan hade därmed samma grundlön under april till oktober 2020 som under motsvarande månader 2019, vilket motsvarar en årlig löneökningstakt från centrala löneavtal på noll procent. Eventuella löneökningar under denna period kom således mestadels från löneglidning.

¹⁰ Observera att Medlingsinstitutets konjunkturlönestatistik, till skillnad från Nationalräkenskapernas lönestatistik, inte inkluderar effekter av korttidspermitteringarna.

¹¹ Det finns dock fler förklaringar som påverkade den totala löneutvecklingen, och genomsnittslönerna, i ekonomin under 2020. Exempelvis att den lägre aktiviteten i ekonomin innebar lägre utbetalningar av övertidstillägg (för arbetare) och rörliga tillägg (för tjänstemän), rörligheten på arbetsmarknaden (till exempel personer som byter arbetsgivare eller som får sitt första jobb) samt sammansättningseffekter. Se Medlingsinstitutets rapport *Pandemin och löneutvecklingen (2020)*.

I offentlig sektor ökade lönerna, enligt preliminära data från konjunkturlönestatistiken, med 2,1 procent i fjol. Det är något mer än i näringslivet där lönerna ökade med 1,9 procent. I näringslivet var dock skillnaden i löneökningstakt mellan arbetare (1,3 procent) och tjänstemän (2,3 procent) ovanligt stor. Den främsta förklaringen är att arbetarnas löneökningar i större utsträckning bestäms i de centrala avtalen medan tjänstemännens löner även påverkas av den lokala lönebildningen. Mellan april och oktober, då centrala avtal inte gav någon löneökning, hade tjänstemännen en högre löneglidning än normalt, mellan 1,5 och 2,0 procent, medan arbetarnas löneglidning var fortsatt blygsam (mellan 0 och 0,5 procent) under samma period. Detta betyder samtidigt att arbetarnas löner påverkas mer av de nya centrala avtalen som tecknades från och med november 2020.

Löneprognos 2021 och 2022

Den sista oktober 2020 tecknade industrins parter nya avtal som ger löneökningar på 5,4 procent över 29 månader, från november 2020 till och med mars 2023, där de sista 12 månaderna är uppsägningsbara. Det ger en årlig löneökningstakt på drygt 2,2 procent, vilket är marginellt högre än föregående avtal (från april 2017 till och med mars 2020). Avtalet inkluderar avsättningar till delpension.¹² För LO-förbunden innehåller avtalet en låglönesatsning för arbetsplatser och branscher med anställda som tjänar mindre än 26 100 kronor per månad. Efter industrins normerande avtal har övriga förbund som ingick i LO-samordningen tecknat avtal med ungefär samma löneökningstakt.¹³

Kommunal, som valde att stå utanför LO-samordningen i fjolårets avtalsrörelse, tecknade nya avtal på 41 månader (till den 31 mars 2024). Under 2020 till 2021 ger avtalet 2,0 procent plus 0,6 procent extra för yrkesutbildade inom vård, skola och omsorg. Därtill betalas ett engångsbelopp på 5 500 kronor ut under 2020 till alla månadsavlönade arbetstagare som omfattas av avtalet (detta avser en heltidsanställning och summan räknas om utifrån sysselsättningsgrad vid deltidanställning). Under 2022 ger avtalet 1,4 procent plus 0,6 procent extra för yrkesutbildade. Löneökningarna för 2023 kommer att fastställas senare.

Tabell 3.9 Prognos timlöner enligt konjunkturlönestatistiken
Procentuell förändring

	2019	2020	2021	2022
Näringsliv	2,5	1,9	2,7	2,5
Offentlig sektor	2,8	2,1	2,8	2,6
Hela ekonomin	2,6	2,0	2,7	2,5

Not: Statistiken för 2020 är preliminär

Källa: Medlingsinstitutet (Konjunkturlönestatistiken) och egna beräkningar

Utgångspunkten för vår löneprognos är dels att de nya avtalen ger något högre centralt avtalade löneökningar jämfört med det föregående avtalet, inte minst under 2021, dels att sjunkande arbetslöshet och stigande resursutnyttjande har en viss positiv effekt på löneökningstakten. På sikt, från 2022 och framåt, antar vi dock att den blygsamma löneglidning som präglat löneutvecklingen sedan Finanskrisen fortsätter. Sammantaget gör detta att löneökningstakten år 2022 är tillbaka på det historiska genomsnittet.

LO-ekonomerna brukar vanligen jämföra den svenska löneökningstakten med löneutvecklingen i ett antal europeiska länder (enligt den så kallade Europanormen). Men pandemin – och olika länders restriktioner och åtgärder för att motverka de negativa effekterna för företag och arbetstagare – gör att såväl svensk som internationell lönestatistik för närvarande är ovanligt osäker, och en någorlunda rättvis jämförelse är knappast möjlig. Under de tre åren innan pandemin (2017 till 2019) ökade dock lönerna i det svenska näringslivet i ungefär samma takt som ett KIX-viktat genomsnitt för elva europeiska länder. I Tyskland, som väger tungt i det viktade genomsnittet, ökade lönerna snabbare än i Sverige under dessa tre år.

¹² Delpensionssystemet ger individen rätt att gå ned till deltid från den månad hen fyller 60 år.

¹³ I höstens avtalsrörelse valde Pappers och Kommunal att inte delta i LO-samordningen.

Samtidigt var den svenska produktivitetstillväxten högre än det viktade genomsnittet för de elva länderna, och högre än i Tyskland.

I Tyskland steg de avtalade lönerna med 2,0 procent under 2020 (avtal från 2019 och tidigare som även inkluderar 2020 gav 2,6 procent under 2020 medan nya avtal under 2020 gav 1,5 procents löneökningar).¹⁴ Det är ovanligt låga avtalade löneökningar, jämfört med åren innan, men inte lägre än i Sverige under 2020. Det bör dock påpekas att avtalade löneökningar i Tyskland, med en lägre kollektivavtalstäckning än i Sverige, inte nödvändigtvis ger motsvarande faktiska löneökningar för hela det tyska näringslivet eller hela ekonomin.

¹⁴ Schulten (2021), *Collective bargaining in Germany 2020. Annual report*. WSI.

4. Ekonomisk politik

Under pandemin har svensk arbetsmarknad drabbats hårt. Systemet med korttidspermitteringar, där fackföreningsrörelsen med LO-förbunden i spetsen har haft stor betydelse, har varit mycket framgångsrikt och bidragit till att rädda många arbetstillfällen och företag. Men trots detta har arbetslösheten ökat med runt 100 000 personer (mars 2021) i jämförelse med januari 2020. Enligt LO-ekonomernas prognos är återhämtningen av ekonomin här, men arbetslösheten sjunker endast ner till cirka sju procent i slutet av 2022 och riskerar att plana ut därefter.

Arbetslösheten är inte jämnt fördelad över befolkningen. Kortutbildade, personer födda utanför Europa och personer med funktionsnedsättning har en större sannolikhet att drabbas. Arbetstagare med otrygga, tillfälliga, anställningar är de som främst fått betala det ekonomiska priset för pandemin i form av arbetslöshet. De otryggt anställda är oftast kvinnor i arbetaryrken.

Antalet personer i arbetslöshet mer än 12 månader har stigit till en mycket hög nivå – nästan 200 000. Av dessa är det cirka 40 procent som idag inte har en fullgjord gymnasieutbildning.¹⁵ Det är mycket svårt att få ordentligt fotfäste på svensk arbetsmarknad med enbart grundskoleutbildning. Arbetsförmedlingen måste bli bättre på att hänvisa dessa individer till reguljär utbildning. Matchningen mellan de arbetslösa och de lediga arbeten som finns måste därför också förbättras, när trycket på arbetsmarknaden ökar. Det är helt centralt att politiken nu inriktas på att öka sysselsättningen, pressa tillbaka arbetslösheten och förhindra att människor fastnar i längre arbetslöshetsperioder.

Detta måste ske snabbt. Forskning från IFAU visar att den ekonomiska krisen under 1990-talet och lågkonjunkturen som följde den internationella finanskrisen 2008–2010 ledde till en långvarigt högre arbetslöshet och en försämrad arbetsmarknad. Personer från hårdare drabbade arbetsmarknadsregioner hade lägre arbetsinkomster och var även till viss del sysselsatta i lägre grad i upp till 10–15 år efter kriserna. Kriserna ledde till att inkomstskillnaderna mellan individer bosatta i olika delar av landet ökade. Kortutbildade och personer födda utanför Norden drabbades relativt sett hårdare.¹⁶

I takt med att vi lämnat den akuta krisfasen höjs fler röster för att regeringen snabbt ska återgå till överskottsmålet och dra tillbaka alla stöd till ekonomin. Det vore inte en klok politik. Erfarenheterna av finanskrisen är att vi ska vårda återhämtningen om vi ska ha någon möjlighet att pressa tillbaka arbetslösheten. LO-ekonomerna anser att man ska ligga kvar med vissa stimulanser och har beräknat effekterna av att de kommande åren ligga kvar på ett finansiellt sparande i offentlig sektor om -1 procent av BNP i stället för att genast strama åt sparandet för att nå upp till överskottsmålet.

Inriktningen på stimulansåtgärderna i återhämtningen måste självklart vara en annan än under krisens akuta fas. Framför allt krävs satsningar på att stödja personer som länge stått utan arbete.

Sverige har därtill ett underliggande kostnadstryck inom välfärden som behöver en långsiktig finansiering. Det handlar om att behoven av välfärdstjänster växer snabbare än den kommunala skattebasen kommande år. En central del av politiken bör också riktas mot att förbättra villkoren för de anställda i välfärdssektorn.

Klimatpolitiken riskerar att halka efter klimatmålen. Hur vi klarar att ställa om nu och möta de uppsatta målen avgör hur världen ser ut om 50 år. Det behövs omfattande investeringar i bland annat fossilfria energisystem, transporter och infrastruktur för att klimatmålen ska vara möjliga att nå. Det finns starka skäl för att staten ska vara med och finansiera klimatinvesteringar, vilket är mest uppenbart när det gäller samhällsinfrastruktur och nödvändig kompetensförsörjning.

En mer expansiv politik har under de kommande åren möjlighet att pressa ner arbetslösheten inte bara till nivån som var före krisen utan betydligt lägre än så. Nivån på arbetslösheten är i

¹⁵ <https://arbetsformedlingen.se/statistik/analyser-och-prognoser/analys-och-utvardering/langtidsarbetsloshetens-utveckling-i-sparen-av-pandemin>

¹⁶ Engdahl och Nybom (2021), *Arbetsmarknadseffekter av konjunkturedgångar*, IFAU-rapport 2021:8.

mycket högre grad ett politiskt val än vad ekonomisk-politiska beslutsfattare oftast vill låtsas om. Väljer vi en betydligt lägre nivå på genomsnittlig arbetslöshet framöver, än vad vi gjort sedan 1990-talskrisen, skulle det få stora positiva konsekvenser för den ekonomiska jämlikheten, men också tillståndet i samhället i stort i termer av större sammanhållning och mellanmänsklig tillit, bättre integration, bättre folkhälsa och ökat välbefinnande.

Sverige har utmärkta möjligheter att använda finanspolitiken för att pressa tillbaka arbetslösheten, stärka välfärden och bidra till att öka tempot i klimatomställningen. De offentliga finanserna är mycket goda. Räntorna är låga och kommer sannolikt vara så under lång tid, samtidigt som penningpolitiken är understödjande. Så länge inte ekonomin går in i en ihållande överhettning bör finans- och penningpolitiken samverka i expansiv riktning.

En strategi för att bekämpa långtidsarbetslösheten

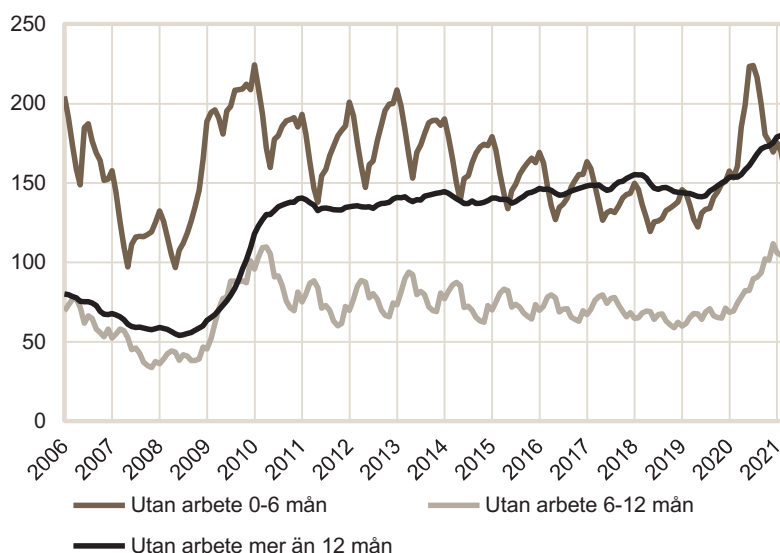
Redan före pandemin var över 370 000 personer registrerade som arbetslösa på Arbetsförmedlingen. Pandemin har medfört att arbetslösheten har ökat även bland svenskfödda och gymnasieutbildade. Av de arbetslösa som är inskrivna på Arbetsförmedlingen saknar 150 000 personer en fullgjord gymnasieutbildning.¹⁷

Mellan januari 2019 och april 2021 har antalet registrerade långtidsarbetslösa (inskrivna som arbetslösa längre än 12 månader) ökat från ca 140 000 till nästan 190 000 personer.

Enligt Arbetsförmedlingen var huvudförklaringen till arbetslöshet före krisen, trots att konjunkturer under flera år varit relativt goda, ett gap mellan arbetsgivarnas krav och de arbetslösas kompetenser.¹⁸ Till viss del stämmer detta. De som nu, när de ekonomiska effekterna av pandemin börjar klinga av, får arbete är framför allt de som har varit arbetslösa en kortare tid. På grund av att många personer med längre utbildning blivit arbetslösa, har de kortutbildades situation troligen blivit än knepigare.

Diagram 4.1 Inskrivna på arbetsförmedlingen utan arbete

Tusen personer



Källa: Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen uppskattar att ungefär 80 procent av de långtidsarbetslösa har vad som kallas "svag konkurrensförmåga". Med det menas grupper av arbetslösa som i genomsnitt har

¹⁷ Hällö (2021), "Den nya massarbetslösheten", <https://www.axess.se/artiklar/den-nya-massarbetslosheten/>

¹⁸ För Arbetsförmedlingens beskrivning av långtidsarbetslösheten och dess orsaker se rapporten "Långtidsarbetslöshetens utveckling i spåren av pandemin", som publicerades i april 2021.

längre arbetslöshetstider. Dessa grupper inkluderar personer som saknar gymnasieutbildning, personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, arbetslösa som är 55 år eller äldre och personer födda utanför Europa.

Varför är långtidsarbetslöshet ett problem?

Tidigare kriser har lärt oss att de negativa effekterna på arbetsmarknaden, och i synnerhet hög långtidsarbetslöshet, riskerar att bli långvariga.¹⁹ Det finns därför mycket starka skäl att snabbt minska långtidsarbetslösheten. Sannolikheten att du ska få ett nytt arbete minskar ju längre du varit arbetslös. Kompetens och yrkeskunnande ses av arbetsgivare som färskvaror som gradvis försämras när de inte används. Till detta kommer att nätverk, ofta viktiga för att få ett nytt arbete, försvagas utan tillgången till en arbetsplats. Arbetsgivare väljer därför sökande som är i arbete eller varit arbetslösa en kortare tid.

Arbetslöshet har, givet hur vi valt att konstruera våra trygghetssystem, mycket stora effekter på individens ekonomiska situation, både under arbetslöshetstiden och under tiden efter arbetslivet via effekter på pensionsinkomster. Arbetslöshet har också negativa hälsoeffekter med ökad risk för nedsatt hälsa, sjukhusvård och tidig död. Sambanden mellan arbetslöshet och försämrad psykisk hälsa är mycket starka, med besvär som tilltar med tiden i arbetslöshet. Arbetare och personer med kort utbildning drabbas särskilt hårt av negativa hälsoeffekter vid arbetslöshet.²⁰

Men arbetslösheten drabbar inte bara de arbetslösa. En hög arbetslöshet får ofta stora effekter på vilken politik som bedrivs. Valet av åtgärder speglar vilken syn riksdagspolitikerna har på arbetslöshetens orsaker. Hög arbetslöshet har därför tagits som intäkt för att genomföra försämringar som drabbar stora grupper av löntagare.

Även om långtidsarbetslöshet är särskilt skadligt finns det goda skäl att trycka tillbaka arbetslösheten över hela linjen. Det är bara möjligt i en ”högrtrycksekonomi”, det vill säga när produktionen går på högvarv och många sektorer i ekonomin vill växa och anställa fler.

Den konjunkturella arbetslösheten hanteras, som vi konstaterat, bäst genom en period med uthålligt hög efterfrågan. Även många så kallat strukturellt arbetslösa kommer under sådana omständigheter att få jobb. Erfarenheten är dock att de i alltför många fall snart faller tillbaka i arbetslöshet så fort konjunkturen dämpas. För att långsiktigt stärka deras ställning på arbetsmarknaden, och skapa förutsättningar för ett bättre arbetsliv med högre inkomster, behövs en mer riktad arbetsmarknads- och utbildningspolitik. Men det är kombinationen av hög efterfrågan och kompetenslyft som är särskilt slagkraftig.

Kompetenslyft för kortutbildade

Sverige är en avancerad ekonomi. På nästan alla arbetsplatser ställs det höga krav på att anställda ska vara allmänbildade, ha digital kompetens, prata flytande svenska och begriplig engelska. Det finns ett starkt samband mellan arbetsmarknadsetablering och goda grundläggande färdigheter i basämnen.²¹

Vår bedömning är att många av dem med kort utbildning skulle kunna få stor utväxling genom att höja sin utbildningsnivå till minst en avslutad gymnasieutbildning. Det skulle dels sända en kraftfull signal till potentiella arbetsgivare, dels skulle det ge tillträde till delar av arbetsmarknaden där det kommer finnas stark efterfrågan under många år framöver. En avslutad gymnasieutbildning är i princip avgörande för etableringen på arbetsmarknaden och underlättar dessutom lärandet i arbetet och ger nödvändiga förutsättningar för att kunna vidareutbilda sig inom ett yrke.

I sin långsiktiga yrkesprognos ser Arbetsförmedlingen brist på arbetskraft med rätt kompetens inom de flesta yrken inom vård och omsorg, inklusive de som inte kräver högskoleutbildning. Flera hantverksyrken, så som VVS-montörer och snickare, ger också

¹⁹ Carlén & Hällö, ”Ny politik krävs för att förhindra permanent hög arbetslöshet”, Ekonomisk Debatt nr 8 2020.

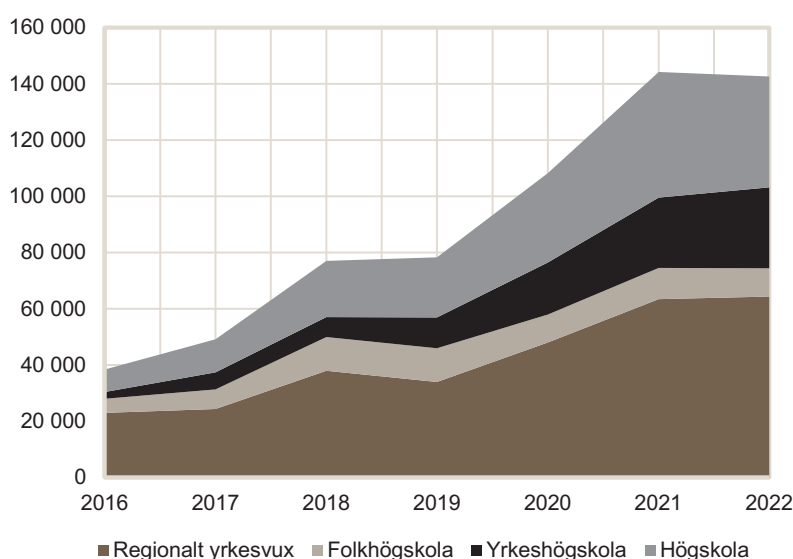
²⁰ Janlert (2016), ”Arbete, arbetslöshet och jämlik hälsa”, Underlagsrapport nr 2 till Kommissionen för jämlik hälsa.

²¹ Grape & Hällö (2016), *Enkla jobb – medicin eller diagnos?*, LO.

väldigt goda jobbchanser. För den som vill och kan ge sig i kast med en ännu längre studieperiod är lärar- och civilingenjörsyrken kloka yrkesval.²²

Förutsättningarna att få en utbildningsplats har förbättrats genom den kraftiga expansionen av särskilt den yrkesinriktade vuxenutbildningen under senare år.²³ Regeringen inledde 2014 kunskapslyftet, en utbyggnad av permanenta utbildningsplatser, inklusive studiestöd, inom komvux, yrkeshögskolan, folkhögskolan och högskolan. Fram till 2020 hade regeringen tillfört medel motsvarande cirka 100 000 fler utbildningsplatser. Nya resurser via bland annat budgeten för 2021 innebär att resurserna totalt beräknas motsvara uppåt 150 000 utbildningsplatser.

Diagram 4.2 Nya utbildningsplatser via Kunskapslyftet Medel motsvarande antal platser



Källa: Regeringskansliet

Förutsättningarna att använda det reguljära utbildningssystemet i arbetsmarknadspolitiskt syfte har också förbättrats betydligt. Den 1 januari 2018 infördes utbildningsplikt för nyanlända med kort utbildning. Den innebär att nyanlända i huvudsak ska ta del av utbildning under sin tid i etableringsprogrammet. Om Arbetsförmedlingen bedömer att en nyanländ inte kommer att kunna matchas mot arbete under tiden i etableringsprogrammet, på grund av kort utbildning, omfattas denna av utbildningsplikten. Tyvärr brister genomförandet av utbildningsplikten på ett mycket allvarligt sätt.

Den granskning som IAF publicerade i mars 2020 visade att få av de arbetssökande som omfattades av utbildningsplikten faktiskt anvisats till reguljär utbildning. I slutet av 2019 deltog ca 29 000 personer i etableringsprogrammet, varav 13 900 personer omfattades av utbildningsplikten. Enligt IAFs granskning var det endast 10–15 procent av dem som deltog i reguljär utbildning.²⁴

²² <https://arbetsformedlingen.se/statistik/analyser-och-prognoser/arbetsmarknadsprognoser/riket/var-finns-jobben-2019>

²³ Med vuxenutbildning avses grundläggande och gymnasial komvux, svenska för invandrare (SFI), samhällsorientering och yrkeshögskola.

²⁴ <https://www.iaf.se/globalassets/dokument/rapporter/2019-2020/2020-1-utbildningsplikten-inom-etableringsprogrammet.pdf>

Tabell 4.1 Arbetssökande med utbildningsplikt som påbörjat reguljära studier

Antal

	Kvinnor	Män	Totalsumma
2018 jan-aug	58	85	143
2019 jan-aug	1 111	727	1 838
2020 jan-aug	1 047	562	1 609

Källa: IAF

Enligt Arbetsförmedlingen är problemet att kommunerna inte erbjuder rätt utbildningar, alternativt att platserna är för få. IAFs granskning visar dock att bara ett fåtal arbetsförmedlingsenheter hade rutiner för att ge kommunerna information om vilka arbetssökande som omfattas av utbildningsplikten, en information som är nödvändig för att kommunerna ska kunna erbjuda rätt utbildningsplatser. I en rapport till regeringen från oktober 2020 skriver Arbetsförmedlingen att genomförandet av utbildningsplikten försvårats av neddragningarna i M/KD-budgeten för 2019 och pandemin.²⁵

Efter en förordningsändring som gjordes hösten 2020 finns det större möjligheter för Arbetsförmedlingen att anvisa personer till det reguljära utbildningssystemet med aktivitetsstöd (det vill säga ersättning motsvarande a-kassa). Det här är ett krav som LO har drivit länge, men som hörtsammats först på senare tid.

Enligt Arbetsförmedlingens verksamhetsplan ska minst 15 000 anvisningar till reguljär utbildning genomföras under 2021, ett snitt om 1 250 anvisningar per månad. Myndighetens bedömning är att anvisningar enbart kan lämnas till deltagare i jobb- och utvecklingsgaranti och etableringsprogrammet som i ett senare skede kan beviljas aktivitetsstöd eller etableringsersättning. I sammanhanget bör det påpekas att Arbetsförmedlingen i första hand försöker förmå personer som de tror skulle ha nytta av mer utbildning, att studera med studiestöd/studiestartsstöd.

I sin återrapportering till regeringen lyfter Arbetsförmedlingen ett antal ”utmaningar” när det gäller förmågan att öka anvisningarna till reguljär utbildning.²⁶ För en djupare förståelse av den svenska arbetsmarknadspolitikens utmaningar kan det vara värt att återge några av dem. Det saknas ”systemstöd”, det vill säga IT-lösningar som hjälper handläggarna. Flera aktörer berörs och när flera myndigheter eller offentliga aktörer är inblandade uppstår ofta informations- och koordineringsproblem. I det här fallet är det kommuner och andra utbildningsanordnare som är ”leverantörer”. I och med delprivatiseringen av Arbetsförmedlingen ökar komplexiteten ytterligare, eftersom de privata matchningsaktörerna också ska blandas in. Det finns inte heller någon tillförlitlig information om vilka utbildningar de arbetssökande faktiskt påbörjar, eftersom det kräver ett informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och utbildningsanordnarna, vilket inte finns.

Etableringsjobb är en bra modell för snabbare och bättre etablering av nyanlända och långtidsarbetslösa. Modellen har utformats mellan arbetsmarknadens parter med deltagande av LO, Unionen och Svenskt Näringsliv. Parterna och staten slöt en avsiktsförklaring med staten om Etableringsjobb våren 2018.

Den som har ett etableringsjobb får lön från arbetsgivaren och en individersättning från staten, så att man sammantaget får en skälig sammanlagd inkomst. Inkomsten ska motsvara en inkomst i nivå med kollektivavtalens lägsta lön. Etableringsjobb ska vara på heltid och vara i max två år. Personer med etableringsjobb kan delta i undervisning i svenska och annan kortare reguljär utbildning, särskilt yrkesvux. Etableringsjobb ska normalt leda till en tillsvidareanställning hos samma arbetsgivare.

Arbetet med Etableringsjobb har dragit ut på tiden och etableringsjobben är fortfarande föremål för beredning inom Regeringskansliet. En betydande utmaning är att regeringen och

²⁵ <https://arbetsformedlingen.se/statistik/analyser-och-prognoser/analys-och-utvardering/utbildningsplikt-for-personer-med-kort-utbildning-i-etableringsprogrammet>

²⁶ <https://arbetsformedlingen.se/download/18.45f2840b17863cf8a23393d/1618560020108/aterterrapportering-av-uppdrag-fler-anvisningar-till-reguljara-studier.pdf>

deras samarbetspartier i det så kallade Januariavtalet har sagt sig vilja utvidga parternas modell till företag utan kollektivavtal. Hur denna utvidgning ska kunna ske på ett ändamålsenligt sätt är i dag oklart.

Ingångsjobb för arbetslösa i Sverige

Alla med kort utbildning kommer inte att kunna eller vilja stärka sina jobbchanser via det reguljära utbildningssystemet. Det är därför viktigt att värna att de jobb som inte ställer krav på en gymnasieutbildning primärt går till personer som är arbetslösa i Sverige.

I den ekonomisk-politiska diskussionen framförs ofta att olika former av kraftigt skattesubventionerade branscher är effektiva sätt att skapa jobb åt kortutbildade.²⁷ Förutom att den här typen av politik har stora dödviktseffekter ger den framför allt jobb till arbetskraftsinvandrare i stället för, som det tidigare påstods, arbetstillfällen för kortutbildade och nyanlända arbetslösa. Som Johanna Rickne (2019) har visat är andelen kvinnor med flyktingbakgrund i rutsubventionerade företag lägre än i flera jämförbara branscher.

Sveriges modell för arbetskraftinvandring är konstruerad för att gynna arbetsgivare och skiljer sig radikalt från hur de flesta andra länder tänker och agerar. Den samhällsekonomiska kalkylen måste ifrågasättas. År 2019 beviljade Migrationsverket drygt 33 000 arbetstillstånd, vilket inkluderar både nya ansökningar och ansökningar om förlängningar av tidsbegränsade uppehållstillstånd för arbete. En majoritet handlar om arbete som inte kräver högskoleutbildning. Enligt Migrationsverket fick exempelvis 1 141 personer (från länder utanför EU/EES) arbetstillstånd inom kategorin snabbmatpersonal och köksbiträden under 2019. I princip alla dessa arbetstillfällen kunde och borde ha gått till personer som är arbetslösa i Sverige. Vi bör därför snarast återinföra arbetsmarknadsprövningen, så att enbart yrken med arbetskraftsbrist kan komma i fråga för arbetskraftsinvandring från tredje land.

Under den senaste tiden har flera partier lagt fram förslag om att reformera arbetskraftinvandringen. Exempelvis vill M och KD ha ett lönegolv. Det som står i vägen för en rimligare ordning tycks vara Januariavtalet, som föreskriver att dagens regler för arbetskraftinvandring ”ska värnas”.

Det finns också starka skäl att i ökad grad skapa ingångsjobb. Extratjänster är tveklöst den bästa modell vi har för detta och det finns all anledning att bygga vidare på den.

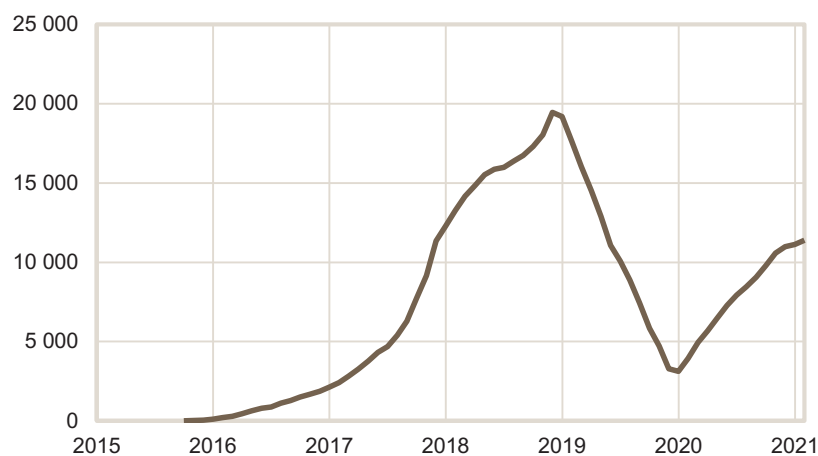
En extratjänst är ett jobb hos en arbetsgivare inom välfärden, offentlig, kulturell eller ideell sektor. De riktar sig till personer som varit arbetslösa länge (deltagit i jobb- och utvecklingsgarantin i minst 450 dagar) eller är nyanlända i Sverige. Extratjänsterna ger rätt till lön och andra anställningsförmåner som motsvarar kollektivavtalet i branschen. Till skillnad från många andra typer av subventionerade anställningar bidrar de inte till att undergräva kollektivavtalsmodellen.

Extratjänster har högre andel kvinnliga deltagare jämfört med andra subventionerade anställningar och bidrar därmed till målet att arbetsmarknadspolitiken ska bli mer jämställd och bidra till en mer jämställd arbetsmarknad, särskilt målet om att öka etableringen bland utrikes födda kvinnor. Extratjänster fungerar också som en väg in i viktiga välfärdsyrken där det idag råder brist på arbetskraft.

²⁷ Som exempel kan nämnas Rut- och Rotavdrag, nedsatt moms på hotell- och restaurangtjänster samt sänkta arbetsgivaravgifter för unga.

Diagram 4.3 Extratjänster

Antal



Källa: Arbetsförmedlingen

I samband med M/KD-budgeten för 2019 skars resurserna till arbetsmarknadspolitiken ner med 4,5 miljarder kr, vilket bland annat innebar att inga nya beslut om extratjänster togs från och med 1 januari 2019, vilket förklarar profilen på diagrammet ovan. Efter BP2020 har resurserna, och därmed volymerna, kunnat börja öka igen.

Vår bedömning är att ju fler som kan få extratjänster desto bättre. Med de nya anslagen kommer dagens volymer att öka till som mest 15 000 extratjänster under slutet av året. Vår bedömning är att omfattningen under de närmaste åren borde vara åtminstone det dubbla. Den årliga bruttokostnaden var, enligt Arbetsförmedlingens redovisade utfall, cirka 270 000 kronor per person och år. Om antalet extratjänster skulle utökas med 15 000 skulle den årliga bruttokostnaden för statskassan uppgå till cirka 4 miljarder kronor.

Bättre omställningsförmåga för att möta strukturomvandlingen

Pandemin har med stor sannolikhet skyndat på strukturomvandlingen i Sverige. Även om många av jobben i drabbade kontaktnära branscherna kan förväntas återkomma, finns det flera branscher där effekterna kommer vara mer permanenta.

Utbildnings- och arbetsmarknadspolitiken måste naturligtvis bidra till att underlätta omställningen. Det kräver ett starkt fokus på digitalisering och automatisering. Om Sverige ska lyckas väl med klimatomställningen behöver större vikt också läggas vid de kompetensbehov som detta kräver. Det gäller både i själva klimatomställningsfasen där Sverige exempelvis behöver bygga ut transport- och energiinfrastruktur och energieffektivisera bostadssektorn, men också för att möta kompetensbehoven när stora delar av industrin ställer om för att minska sina utsläpp. Klimatpolitiska rådet pekar på att det redan idag är stor brist på tekniker, installatörer och ingenjörer. Även i Fossilfritt Sveriges branschfärdplaner för fossilfri konkurrenskraft lyfts kompetensfrågan. Enligt deras uppskattningar kommer det exempelvis behövas cirka 30 000 nya elinstallatörer.

Slutsatsen är att det kommer finnas ett stort behov av omställning, särskilt för personer som tidigare varit anställda i traditionell handel och i administration, men också för arbetskraft idag sysselsatt i andra branscher för att vi ska lyckas med klimatomställningen. Dessa behov kommer primärt inte att beröra långtidsarbetslösa, ofta med kort utbildning.

En stor utmaning ligger därför i att stärka arbetskraftens omställningsförmåga. Det ställer höga krav på utbudet av reguljär vuxenutbildning och reella förutsättningar att delta i vuxenstudier genom ett mer generöst studiemedelsystem för vuxna. Det föreslagna *omställningsstudiestödet*, som regeringen tagit fram baserat på parternas överenskommelser i

huvudavtalsförhandlingarna, är därför mycket välkommet.²⁸ Omställningsstudiestöd kan ges till individer som har arbetat i genomsnitt 16 timmar per vecka i minst 8 år (under de senaste 14 åren), samt förvärvsarbetat under minst 12 av de senaste 24 månaderna. Det nya stödet ger väsentligt bättre möjligheter för de som har en anställning eller nyligen blivit arbetslösa att vidareutbilda sig inom yrket eller skola om sig till ett annat yrke.

Omställningsstudiestödet kommer dock inte vara aktuellt för merparten av de arbetslösa eftersom många inte uppfyller villkoren för stödet. Därför behöver möjligheterna att studera med aktivitetsstöd förbättras. Långtidsarbetslösa kan ha reella hinder att studera med ordinarie studiemedel (där studiebidraget motsvarar 3 300 kronor och studielånet 7 600 kronor per månad, förvisso med möjligheter till högre bidrag och lån om särskilda villkor uppfylls). Kostnaden för arbetslöshet bör, oavsett detta, delas på ett rimligt sätt och inkomsttryggheten ska gälla även för dem som bedöms behöva utbilda sig för att återfå en god förankring på arbetsmarknaden. Från och med november i fjol har möjligheterna att studera med aktivitetsstöd förbättrats, men i första hand förväntas individen välja studiemedel eller studiestartstöd.

Inom den aktiva arbetsmarknadspolitiken, som förlorat mycket av sin omställande kraft, behöver volymerna av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning öka kraftigt. Arbetsmarknadsutbildningarna är det traditionella verktyget för omställning och yrkesväxling till bristyrken. Liksom andra delar av den aktiva arbetsmarknadspolitiken har programmet drabbats hårt av minskade resurser under 2019 och behovet av att fokusera på privatiseringen. Pandemin gjorde att utbildningarna i hög grad behövde utföras på distans och det arbetsplatsförlagda lärandet uteblev nästan helt. Även om det totala antalet nya beslut faktiskt steg mellan 2019 och 2020 - från cirka 10 000 till 12 000 - försämrades utfallet av utbildningen kraftigt, vilket givet pandemin är begripligt. I en tid av intensifierad strukturomvandling borde arbetsmarknadsutbildningarna vara ett centralt och prioriterat inslag i arbetsmarknadspolitiken. Nivån bör höjas till 30 000 deltagare i genomsnitt nästa år.

Förslag

- Anslå resurser så att antalet extratjänster kan öka till åtminstone 30 000 per år.
- Arbetsförmedlingen måste kunna klara sitt uppdrag. Förvaltningsanslaget tillförs åtminstone 2 miljarder kronor.
- Fortsätt expandera vuxenutbildningen. Komvux, yrkesvux och yrkeshögskolan måste växa ytterligare, inte minst för att kunna hantera det önskvärda flödet från arbetslöshet till reguljär utbildning samtidigt som intresset för vuxenutbildningar kan förväntas öka genom det föreslagna omställningsstudiestödet.
- Sätt upp kvantitativa mål för hur många arbetslösa som Arbetsförmedlingen ska anvisa till reguljär utbildning.
- Inför LOs, Unionens och Svenskt Näringslivs kollektivavtalsmodell med Etableringsjobb som ger bättre möjligheter för kortutbildade att kombinera arbete med utbildning.
- Reformera regelverket för arbetskraftsinvandring så att yrken där det inte råder brist värnas för arbetssökande som redan bor i Sverige.
- Förbättra möjligheterna för arbetslösa att studera inom den reguljära vuxenutbildningen med aktivitetsstöd.
- Öka volymerna inom yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning kraftigt.

²⁸ Omställningsstudiestödet, som är ett studiebidrag, ges i som mest 44 veckor och motsvarar 20 458 kr/månad vid heltidsstudier. Därutöver kan individer ta studielån som vanligt.

<https://www.regeringen.se/informationsmaterial/2021/06/flexibilitet-omstallningsformaga-och-trygghet-pa-arbetsmarknaden/>

Öka tempot i klimatomställningen

Det kommer att behövas stora investeringar – såväl privata som offentliga – för att Sverige ska nå de klimatpolitiska målen. Många av dessa investeringar behöver ske i närtid för att våra utsläpp ska minska i tillräckligt snabb takt för att vara i linje med Parisavtalets temperaturmål.

Det primära syftet är att begränsa klimatförändringarna och förhindra en kris vars konsekvenser för vårt framtida välbefinnande är enorma. Men att näringslivet lyckas i sin klimatomställning kommer även att vara centralt för efterfrågan på de produkter och tjänster som produceras i Sverige. En träffsäker klimatpolitik är på så vis avgörande för tillväxt och sysselsättning framöver.

Samtidigt behöver Sverige en kraftfull återhämtningspolitik under de närmaste åren. Återhämtningspolitikens utformning kommer att ha avgörande betydelse för våra möjligheter att nå klimatmålen. Detta tillfälle bör utnyttjas för att förstärka klimatpolitiken och öka tempot i omställningen.

Sverige riskerar att inte nå klimatmålen

Sveriges ska senast 2045 ha uppnått klimatneutralitet, vilket innebär att utsläppen av växthusgaser inom Sveriges gränser senast detta år ska nå netto noll. Det övergripande målet för 2045 avser alla Sveriges territoriella utsläpp. För de utsläpp som kommer från sektorer som inte ingår i EU ETS finns även ett antal etappmål. Utsläppen inom EU ETS har inga motsvarande nationella delmål utan dessa begränsas i stället av ramarna i handelssystemet.

Tabell 4.2 Mål för Sveriges territoriella utsläpp i det klimatpolitiska ramverket

Mål	År	Beskrivning
Det långsiktiga målet	2045	Sverige ska ha uppnått klimatneutralitet. Utsläppen av växthusgaser från svenskt territorium ska vara minst 85 procent lägre än utsläppen år 1990. Kvarvarande utsläpp ned till noll kan uppnås genom kompletterande åtgärder.
Etappmål (avser sektorer som inte omfattas av EU ETS)	2020	De totala utsläppen ska vara minst 40 procent lägre än 1990 där högst 13 procent får uppnås genom kompletterande åtgärder
	2030	De totala utsläppen ska vara minst 63 procent lägre än 1990, där högst 8 procent får ske genom kompletterande åtgärder. Utsläppen från inrikes transporter ska minska med minst 70 procent jämfört med 2010.
	2040	De totala utsläppen ska vara minst 75 procent lägre än 1990, där högst 2 procent får uppnås genom kompletterande åtgärder.

Klimatpolitiska rådet skriver i sin rapport från 2021 att det redan nu går att fastslå att etappmålet för 2020 uppnåddes med bred marginal.²⁹ Men takten i omställningen är trots det för låg. Med nuvarande beslutade och aviserade åtgärder och styrmedel når Sverige inte det övergripande klimatmålet för 2045.³⁰ Både Klimatpolitiska rådet och Naturvårdsverket gör bedömningen att det behövs ytterligare åtgärder för att Sverige ska nå såväl kvarvarande etappmål som det långsiktiga målet.³¹

En investeringsledd klimatpolitik

Det kommer att behövas stora såväl privata som offentliga investeringar för att Sverige ska nå sina klimatpolitiska mål. En verkningsfull klimatpolitik är förenad med kostnader. Men rätt utformad kan en investeringsledd klimatpolitik göra det möjligt för Sverige att inte bara nå våra klimatmål utan samtidigt också stärka svensk konkurrenskraft, tillväxt och sysselsättning. LOs klimatpolitiska program lyfter behovet av en investeringsledd klimatpolitik med exempel

²⁹ Klimatpolitiska rådet, Rapport 2021, s.33 <https://www.klimatpolitiskaradet.se/rapport-2021/>

³⁰ Naturvårdsverket, Underlag till klimatredovisning enligt klimatlagen, <https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Regeringsuppdrag/Redovisade-2021/Klimatredovisning-enligt-klimatlagen/>

³¹ Klimatpolitiska rådet, Rapport 2021 <https://www.klimatpolitiskaradet.se/rapport-2021/> samt Naturvårdsverket, Underlag till klimatredovisning enligt klimatlagen, <https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Regeringsuppdrag/Redovisade-2021/Klimatredovisning-enligt-klimatlagen/>

på investeringar för att främja utvecklingen inom fem områden: transporter, energi, materialhantering, biobaserade produkter och byggnation.³²

Staten har en viktig roll i en investeringsledd klimatpolitik. Dels har staten en avgörande roll som finansär av framför allt kollektiva nyttigheter, såsom infrastruktur och utbildning. Transportinfrastruktur är exempelvis ett tydligt offentligt åtagande där behoven är stora. Inrikes transporter står för cirka en tredjedel av Sveriges territoriella utsläpp. Naturvårdsverket gör bedömningen att det krävs stark styrning för ökad transporteffektivitet och en högre elektrifiering av transportsektorn för att klara såväl det långsiktiga klimatmålet som 2030-målet för inrikes transporter.³³ På transportinfrastrukturuområdet anser LO att det behövs omfattande offentliga investeringar i bland annat fossilfria bussar, spårtrafik i storstadsområden samt nationell järnväg för ökad transporteffektivitet. Även i byggandet av en sammanhållen laddinfrastruktur för att påskynda elektrifieringen av transportsektorn behövs offentliga investeringar.³⁴

Staten måste också skapa goda förutsättningar för privata aktörer att göra nödvändiga investeringar, bland annat genom att korrigera för olika former av marknadsmislyckanden. Det kan till exempel vara fråga om att införa regler, skatter och avgifter riktade mot verksamheter med stora negativa externaliteter i form av till exempel utsläpp av koldioxid. Andra exempel är tillgång till krediter eller statlig delfinansiering för att privata aktörer ska vara villiga att ta vissa risker, eller investera i teknik med potentiellt stora positiva spridningseffekter, som gör att incitamenten för ett enskilt företag att investera är otillräckliga. Stöd till demonstrations- och pilotanläggningar på områden som är viktiga för svensk konkurrenskraft och för näringslivets omställningsmöjligheter är exempel på detta. För att stimulera innovations- och teknikutveckling mot minskad klimatpåverkan kan offentlig upphandling också användas.

Klimatpolitiken behöver förhålla sig till att inkomstskillnaderna har ökat i Sverige under flera decenniers tid. Mest centralt ur jämlikhetssynpunkt är en klimatpolitik som på ett tillfredställande sätt hanterar klimatomställningens effekter på sysselsättning och arbetsmarknad. En investeringsledd klimatpolitik som leder till ökad tillväxt och sysselsättning, i kombination med träffsäker utbildnings- och arbetsmarknadspolitik, är därmed centrala delar i en jämlik omställning. Men klimatomställningen har även andra viktiga jämlikhetsdimensioner. Dels är höginkomsttagares klimatavtryck större. Dels måste klimatpolitiken beakta att förutsättningarna för beteende- och konsumtionsförändringar varierar utifrån bland annat inkomstnivå och bostadsort. Framför allt är detta en viktig aspekt i omställningen av transportsektorn.³⁵

En återhämtning som bidrar till att öka tempot i klimatomställningen

Vi är nu i ett bra läge för att göra stora investeringar. Detta tillfälle bör utnyttjas för att påskynda omställningen.

För att dessa investeringar ska göra tydligt avtryck i form av ökad sysselsättning och minskad arbetslöshet är dock en viktig prioritering att det samtidigt görs omfattande utbildnings- och arbetsmarknadspolitiska satsningar för att arbetskraften ska ha de

³² Detta är områden där klimatpåverkan är stor och där en mer aktiv klimatpolitik är viktig för att minska de svenska utsläppen. Men också sektorer där investeringar kan riktas så att Sverige kan dra nytta av exempelvis vår nuvarande näringsstruktur och kompetenser för att själv kunna ta fram nya lösningar LO, LOs Miljö- och klimatpolitiska program, [https://www.lo.se/home/lo/res.nsf/vRes/lo_fakta_1366027478784_lo_miljo_klimatpolitiskt_program_pdf/\\$File/LO_miljo_klimatpolitiskt_program.pdf](https://www.lo.se/home/lo/res.nsf/vRes/lo_fakta_1366027478784_lo_miljo_klimatpolitiskt_program_pdf/$File/LO_miljo_klimatpolitiskt_program.pdf)

³³ Naturvårdsverket, Underlag till klimatredovisning enligt klimatlagen, s.45 <https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Regeringsuppdrag/Redovisade-2021/Klimatredovisning-enligt-klimatlagen/>

³⁴ LO, LOs miljö- och klimatpolitiska program https://www.lo.se/start/lo_fakta/los_miljo_och_klimatpolitiska_program

³⁵ Se t ex Hållö, Klimatväxling - nya idéer för mer rättvis och effektiv klimatbeskattning, https://www.lo.se/start/lo_fakta/klimatvaxling_nya_ideer_for_mer_rattvis_och_effektiv_klimatbeskattning för resonemang och förslag på hur skattepolitiken kan utformas för att uppmuntra beteendeförändringar samtidigt som den har en rimlig fördelningsprofil.

kompetenser som behövs. Det är också en nödvändighet för att klimatomställningen överhuvudtaget ska lyckas, något som lyfts av bland annat Klimatpolitiska rådet och Fossilfritt Sverige (se avsnitt ovan om stärkt omställningsförmåga).³⁶

En del av investeringsbehoven relaterade till klimatomställningen är tydligt arbetskraftsintensiva. Ett par exempel är energieffektivisering av bostadssektorn samt utbyggnad av laddinfrastruktur för att påskynda elektrifieringen av transportsektorn.

Bostadssektorn är en av de sektorer som använder mest energi i Sverige. Det finns en betydande energieffektiviseringspotential i stora delar av det svenska bostadsbeståndet samtidigt som till exempel många av bostadshusen som byggdes under miljonprogramsåren är i behov av att renoveras. Renovering av bostadshus från mitten av 1900-talet kan leda till energibesparingar på över 50 procent.³⁷

Energieffektivisering är en viktig klimatåtgärd framför allt genom att det frigör energiresurser som kan användas till andra nödvändiga ändamål i omställningen. Samtidigt som investeringar för ökad energieffektivitet är viktiga för Sveriges möjligheter att nå klimatomställningen är det också arbetskraftsintensiva åtgärder. Regeringen arbetar med området och har till exempel nyligen lagt fram ett förslag för ett nytt stöd för energieffektivisering i flerbostadshus.³⁸ Men fler åtgärder vore troligen önskvärda för att snabba på energieffektiviseringen av bostadsbeståndet – det kan vara fråga om såväl regelrätta krav på byggnaders energieffektivitet som tillgång till krediter och ytterligare ekonomiska stöd.

Utbyggnad av laddinfrastruktur för att påskynda elektrifieringen av transportsektorn är ett annat exempel. Utbyggnad av laddinfrastruktur för persontrafik sker snabbt på kommersiella villkor i vissa delar av landet. Det finns också redan ett antal statliga stöd och satsningar på plats ämnade att underlätta och skynda på utbyggnaden av laddinfrastruktur.³⁹ Men enligt bland andra Klimatpolitiska rådet behöver staten ta ett större ansvar för att den nödvändiga laddinfrastrukturen byggs upp.⁴⁰

Det handlar bland annat om att se till att så kallade ”vita fläckar” i lands- och glesbygd (där det helt saknas infrastruktur för snabbladning av personbilar) snabbt täcks in samt satsningar för att öka tillgängligheten för laddning i anslutning till bostaden för boende i flerbostadshus. Men det handlar även om utbyggnad av laddinfrastruktur för tung trafik, i ett första steg i viktiga transportnoder och längs de största transportstråken. Flera av dessa frågor har redan utretts eller utreds nu på uppdrag av regeringen, vilket borde möjliggöra för snabbt agerande som en del av en grön återhämtningsplan.

En högtrycksekonomi

Under Coronakrisen har finanspolitiken visat sig vara det mest kraftfulla verktyget för att undvika katastrofala ekonomiska effekter av pandemin. Riksbanken har haft små möjligheter att påverka den ekonomiska aktiviteten, givet krisens karaktär och redan rekordlåga räntor. Inom finanspolitiken finns dessutom möjligheten att rikta stöd till dem som drabbats hårdast, exempelvis genom korttidspermitteringar och förbättrad sjuk- och arbetslöshetsersättning. Det finanspolitiska svaret på Coronakrisen i Sverige har presenterats av regeringen i inte mindre än 12 extra ändringsbudgetar under 2020, inklusive en mycket omfattande budgetproposition för 2021 och åtta ändringsbudgetar under innevarande år. Enligt regeringens egen uppskattning i vårpropositionen för 2021 har budgeteffekten av krisåtgärderna en omfattning på 420 miljarder 2020 och 2021 – motsvarande 8 procent av BNP. Det återstår dock att se hur stora kostnaderna för de olika åtgärderna blir.

³⁶ Klimatpolitiska rådet, Rapport 2021, s.83 <https://www.klimatpolitiskaradet.se/rapport-2021/>, Fossilfritt Sverige, Fem avgörande satsningar för fossilfri konkurrenskraft, <https://www.dn.se/debatt/fem-avgorande-satsningar-for-fossilfri-konkurrenskraft/>

³⁷ Energimyndigheten, Renovera miljonprogrammet energismart, <https://energimyndigheten.a-w2m.se/FolderContents.mvc/Download?ResourceId=781>

³⁸ Finansdepartementet, Stöd för energieffektivisering i flerbostadshus <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2021/03/stod-for-energieffektivisering-i-flerbostadshus/>

³⁹ Se Miljödepartementet, En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan, Prop. 2019/20:65, sid 138

⁴⁰ Klimatpolitiska rådet, Rapport 2019, <https://www.klimatpolitiskaradet.se/arsrapport-2019/> Se även Trafikverket, Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplaneringen för perioden 2022 – 2033 och 2022 – 2037, sid 61.

En stor del av utmaningarna för svensk ekonomi fanns dock redan före krisen. LO-ekonomerna har vid ett flertal tillfällen lyft att Sverige lider av ett välfärdsunderskott med anledning av den höga arbetslösheten och underfinansiering av såväl välfärden som trygghetsförsäkringarna.⁴¹ Takten i klimatomställningen är för låg för att Sverige ska nå sina klimatmål. LO-förbundens medlemmar behöver nu se framför sig en stark tillväxt av arbeten med goda villkor, att vården och omsorgen fungerar och att det finns tillförlitliga inkomstförsäkringar för den som blir sjuk eller förlorar jobbet. Nu är dessutom tid att investera i sådant som bygger Sverige starkare långsiktigt, såsom infrastruktur, energi, bostäder och utbildning.

LO-ekonomernas program

LO-ekonomerna föreslår att regeringen ligger kvar med betydande finanspolitiska stimulanser de närmaste fyra åren. Vi har beräknat effekterna av att ligga kvar på ett finansiellt sparande i offentlig sektor om -1 procent av BNP i stället för att strama åt sparatet för att nå upp till överskottsmålet. På så sätt kan den svenska ekonomin återhämta sig från krisen med hjälp av en inkluderande investerings- och välfärdspolitik som bidrar till ökat tempo i klimatomställningen.⁴²

Ökad kvalitet i välfärdstjänsterna

Resurserna till kommuner och regioner behöver öka kraftigt om de ska matcha en ökad andel äldre i befolkningen samt förbättra anställningsförhållandena inom sektorn. I botten ligger här ett antagande om att utgifterna för välfärdstjänster minst bör öka i takt med befolkningsökningen – vilket innebär bibehållen personaltäthet inom offentligt finansierade verksamheter. Det bör dessutom vara möjligt att finansiera en standardhöjning ungefär i linje med historiskt mönster.⁴³

Ökade offentliga investeringar

Statliga investeringar med inriktning på infrastruktur, energi och energieffektivisering kan utökas i närtid.

För transportinfrastrukturen bör resurserna till vidmakthållandet av väg och järnväg utökas för att bättre möta upp Trafikverkets behovsbedömningar. Stadsmiljöavtalen, som innebär att kommuner och regioner kan söka medfinansiering för åtgärder som leder till ökad kollektivtrafik, cykeltrafik och hållbara godstransporter, kan utökas. Mer stöd till utbyggnad av laddinfrastruktur med betoning på lands- och glesbygd, laddmöjligheter för boende i flerfamiljshus, samt infrastruktur för tung trafik behövs i närtid.

Bredbandsutbyggnaden har saktat in väsentligt och flera målnivåer är på väg att missas. Förstärkning av stöden till utbyggnad i glesbygd liksom ett slopande av lokaliseringprincipen för de kommunala stadsnäten skulle möjliggöra en snabbare utbyggnad.

Energiproduktion och elinfrastruktur hanteras idag i huvudsak utan offentlig anslagsfinansiering men statlig medfinansiering skulle kunna bidra till ökade investeringar i bland annat havsbaserad vindkraft, vätgasinfrastruktur samt hållbara biobränsleanläggningar.

Resurser kan även anslås till energieffektivisering i statliga fastigheter, vissa krediter till energirenoveringar i bostadsbeståndet samt särskilda stöd till energirenovering i utsatta miljonprogramsområden där potentialen för positiva mervärden utöver energibesparingarna kan vara större.

Kommunala investeringar bör som minimum växa i samma takt som demografiskt betingad efterfrågan i kommunsektorn. SKR gjorde 2019 bedömningen att det behöver byggas 730 förskolor, 390 skolor och gruppboenden samt 150 äldreboenden mellan 2019-2022.⁴⁴

⁴¹ LO (2018), Ekonomiska utsikter – Ta itu med välfärdsunderskottet.

⁴² Detta är också det IMF föreslår som ”Broader Policy Priorities” i senaste Fiscal Monitor (april 2021).

⁴³ Våra antaganden liknar dem som Konjunkturinstitutet gör, se <https://www.konj.se/var-verksamhet/sa-gor-vi-prognoser/antaganden-gallande-offentliga-finanser.html>.

⁴⁴ SKR (2019) Ekonomirapporten.

Bostadsinvesteringstakten är för tillfället god men det är av stor vikt att nuvarande produktionstakt blir stabil över lång tid. Flera ekonomiska och regelmässiga styrmedel kan bidra till detta. Statliga krediter till hyresrättsproduktion, lättade kreditrestriktioner som gör det möjligt för fler LO-medlemmar att köpa ett boende, statliga hyresgarantier för hushåll med utsatt ekonomisk situation, ökade krav på, och stöd till, kommuner för att planlägga ytterligare mark och ge täckning för vissa exploateringskostnader (nya vägar, VA-utbyggnad, skolor och förskolor), är exempel på åtgärder som kan bidra till en stabilt hög produktionstakt.

De ekonomiska effekterna av offentliga investeringar är självklart inte bara beroende av hur mycket som investeras, utan även under vilka former de investeras. Om allt arbete utförs av gästarbetare till låga löner som efter avslutat arbete återvänder till sitt hemland blir följdverkningarna i den svenska ekonomin av de extra investeringarna mindre. Krav om arbetsstillstånd, kollektivavtalsenliga löner eller skattskyldighet i Sverige liksom kontroller och kraftfulla sanktioner mot fuskande arbetsgivare, är inte bara viktiga för att skydda arbetstagarnas villkor och svenska skatteintäkter. De är också viktiga för att ge svenska företag och arbetare en juste möjlighet att konkurrera på lika villkor och på så sätt säkerställa att en större del av det välstånd som skapas i arbetet med att bygga ny infrastruktur kommer den svenska ekonomin till del.

Förbättra och värdesäkra försäkringssystemen

Arbetslöshetsförsäkringen måste förbättras permanent till exempel genom att taket höjs, nedtrappningen av ersättningsnivån tas bort och ersättningen baseras på de sex månader som ingår i arbetsvillkoret.⁴⁵ Taket i sjukförsäkringen behöver höjas och karensdagen slopas permanent. Försäkringarna ska indexeras med löneutvecklingen. Tidsgränserna i sjukförsäkringen bör omvandlas till stödjpunkter där den enskilde rustas med tydliga rehabiliteringsrättigheter. Vidare bör kvalifikationskraven i sjukersättning (tidigare ”förtidspension”) göras mer generösa, så att fler långtidssjuka kan beviljas sjukersättning.

Kompetenslyft och satsningar på arbetslösa

LO-ekonomerna föreslår här en fortsatt satsning på kompetensutveckling, bland annat riktad mot en grön omställning. Det krävs utökade satsningar på extratjänster och vuxenutbildning samt ett återställande av Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag och kraftig ökade volymer inom yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning. Se avsnittet ”En strategi för att bekämpa långtidsarbetslösheten” för mer detaljerad redogörelse.

Sammantagna effekter

Beroende på vilken typ av offentlig satsning som görs får det något olika effekter på ekonomin och de offentliga finanserna. Den efterfrågan som riktar sig mot inhemska varor och tjänster ger en positiv effekt på den svenska produktionen och sysselsättningen. En högre produktion ger upphov till nya investeringar och en högre sysselsättning ger högre hushållsinkomster. Det ökar efterfrågan och ger multiplikatoreffekter på BNP.

⁴⁵ Se LOs yttrande över SOU 2020:37, Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen för en utförligare beskrivning av hur arbetslöshetsförsäkringen bör förbättras.

Tabell 4.3 Effekter av finanspolitisk stimulans

mdr kronor om inte annat anges

	Transferering till hushåll	Offentlig konsumtion	Offentliga investeringar	Bostads- investeringar	Totalt
Stimulans	20	80	40	10	150
Sparläckage*	0				0
Konsumtion	20	80			100
Investeringar			40	10	50
Importläckage, direkt	-5		-6		-11
BNP-effekter, direkt	15	80	34	10	139
Multiplikatoreffekt BNP	6	30	13	4	52
Total BNP effekt	21	110	47	14	192
<i>Totalt i procent</i>	0,4	2,3	1	0,3	3,9
Tot sysselsättningseffekt, antal	22 000	114 000	48 000	14 000	198 000
<i>i procent</i>	0,4	2,3	0,9	0,3	3,9
Följoeffekt, offentliga finanser	13	38	16	7	74
Slutlig offentlig skuldökning	-7	-42	-24	-3	-76

Källa: Egna beräkningar

Ovan har vi räknat på effekter av en offentlig stimulans på 150 miljarder kronor. BNP-effekten blir inledningsvis mindre med anledning av att en del resulterar i ökad import.⁴⁶ När multiplikatoreffekten räknas in blir i stället den totala BNP-effekten större och uppgår i dessa beräkningar till 190 miljarder kronor. Multiplikatorn uppgår i vår enkla modell till 1,3 efter två år.⁴⁷

Vid slutet av vår prognosperiod, kvartal 4 2022, räknar vi med att arbetslösheten uppgår till knappt 400 000 personer. En tydlig finanspolitisk stimulans i storleksordningen 150 miljarder kan bidra till en högre sysselsättning med sammantaget cirka 200 000 personer efter några år. Vi räknar med att arbetskraften då kommer att öka mer än den skulle gjort annars eftersom fler väljer att söka arbete när arbetslösheten är lägre. Effekten blir att arbetslösheten sjunker med 140 000 personer – ner till cirka 4,5 procent.

Vi menar att det nu är dags att utforska ekonomins potential, särskilt hur lågt vi kan pressa arbetslösheten. Alternativet är stora välfärdskostnader i form av arbetslöshet, underfinansiering av vård och omsorg samt risken att inte nå klimatmålen.

Effekten på den offentliga budgeten av en sådan satsning blir lägre än den initiala kostnaden. De multiplikatoreffekter vi har räknat med påverkar skattebaser och arbetslöshet och får därmed återverkningar på de offentliga finanserna. 150 miljarder i ökade utgifter innebär cirka 75 miljarder tillbaka i form av högre skatteintäkter och lägre utgifter för arbetslösheten. Budgetbelastningen blir sålunda cirka 75 miljarder på medellång sikt – det vill säga 50 procent av satsningen.⁴⁸

Som för de flesta övriga länder i världen har krisen inneburit att den svenska statsskulden har ökat – från 35 procent av BNP 2019 till cirka 40 procent av BNP 2020 och i år. Enligt LO-ekonomernas grundprognos kommer skulden därefter att minska – givet att finanspolitiken nästa år läggs om för att nå målet om överskott i det offentliga saldodot. Det paket vi presenterar ovan beräknas kosta 75 miljarder kronor totalt 2025. Samtidigt leder det till en högre BNP-

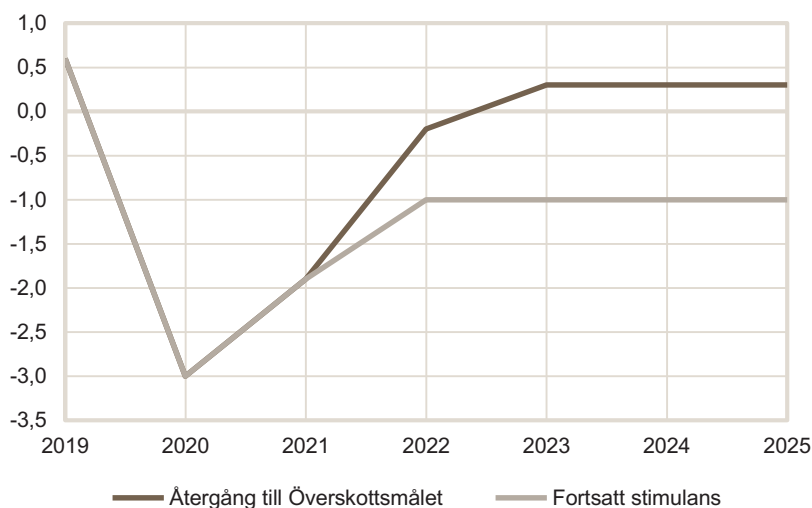
⁴⁶ Eftersom vi antar att transfereringarna riktar sig till hushåll med lågt sparande så innehåller beräkningarna inget sparläckage. Vi räknar heller inte med några produktivitetsökningar på kort sikt.

⁴⁷ Detta är ett modest antagande. Se Ekonomiska utsikter HT 2020 (s 46-48) för ett utförligt resonemang om storleken på multiplikatoreffekter.

⁴⁸ Här har vi inte räknat med en ökad räntekostnad för statsskulden. Med nuvarande ränta är kostnaden begränsad.

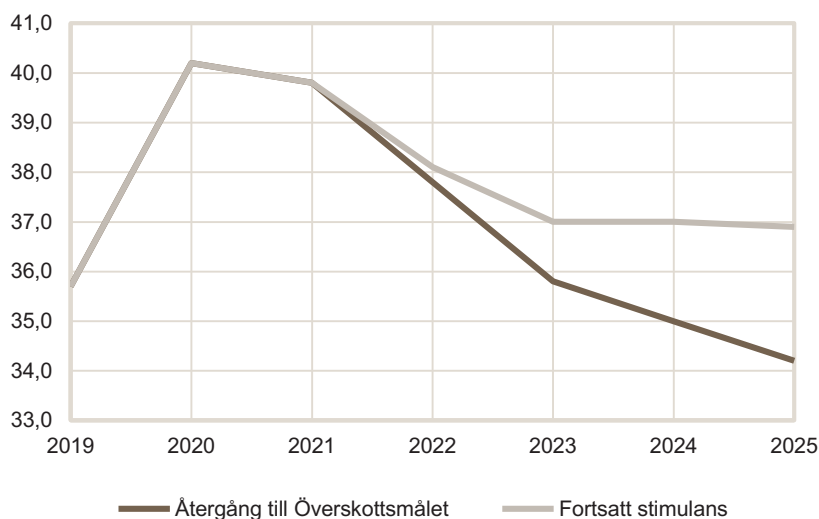
ökning. En grov uppskattning ger vid handen att en sådan satsning skulle innebära att den offentliga skulden planar ut som andel av BNP.⁴⁹

Diagram 4.4 Finansiellt sparande med fortsatt stimulans
Procent av BNP



Källa: Egna beräkningar

Diagram 4.5 Maastrichtskuld med fortsatt stimulans
Procent av BNP



Källa: Egna beräkningar

Har Sverige råd?

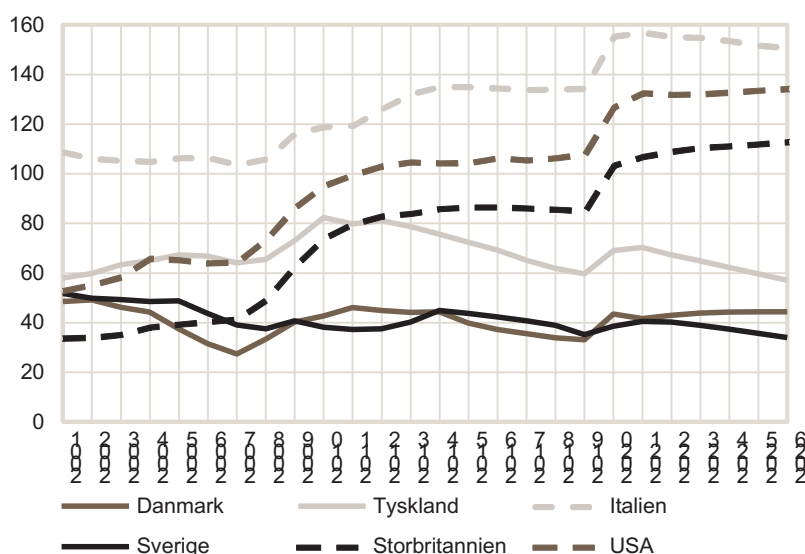
En investeringspolitik för att pressa tillbaka arbetslösheten och öka tillväxten med hjälp av offentliga utgifter skulle innebära en fortsatt period med underskott i de offentliga finanserna.

Sedan 2019 ingår ett skuldankare för den offentliga bruttoskulden på 35 procent av BNP i det svenska finanspolitiska ramverket. Gränsen för EU-länderna, enligt Maastrichtkriterierna är

⁴⁹ Med antagandet att dagens situation där den nominella tillväxten är högre än räntan fortsätter en period framöver.

60 procent av BNP. Sex av G7-länderna – Frankrike, Italien, Japan, Kanada, Storbritannien och USA – hade redan innan Coronakrisen skulder som låg över 60 procent. Tyskland landande förra året på en skuld på 70 procent, Frankrike 114 procent och snittet för Euroområdet var 97 procent av BNP.⁵⁰ I USA är den en bra bit över 100 procent av BNP och i Japan över 250 procent. De stora budgetunderskott som krispolitiken har inneburit i världens länder innebär att skulderna har ökat snabbt i år och kommer att vara fortsatt höga de närmaste åren, enligt en prognos från IMF.

Diagram 4.6 Konsoliderad Bruttoskuld utvalda länder
Procent av BNP



Källa: IMF, WEO, april 2021

Det är svårt att finna något vetenskapligt stöd för att en bruttoskuld på just 35 procent är en långsiktig väl avvägd nivå för Sveriges del. Inte heller den övre gräns på 60 procent av BNP som gäller för EU-länderna går att härleda ur empirisk forskning på effekter av statsskulder. Finanspolitiska rådet lyfter i sin årsrapport från 2020 att det inte finns stöd i ekonomisk teori om hur hög en offentlig skuld kan vara eller får bli.⁵¹

Historiskt har det funnits en oro för att höga skulder skulle påverka förtroendet för valutan i enskilda länder – och därmed räntan på skulden. Visst empiriskt stöd finns för att en för hög skuld kan innebära ekonomiska problem. För höga räntekostnader tränger undan andra utgifter och kan på så vis påverka tillväxten. En viktig aspekt är att länder har olika förutsättningar. Länder vars valuta är internationellt gångbar, som USA och Euroområdet, har större möjligheter att låna i egen valuta. Även den egna centralbankens agerande har stor betydelse.⁵²

De senaste 40 åren har dock inneburit en period av fallande räntor i Sverige och världen. Detta har sannolikt orsakats av strukturella faktorer såsom den demografiska utvecklingen och

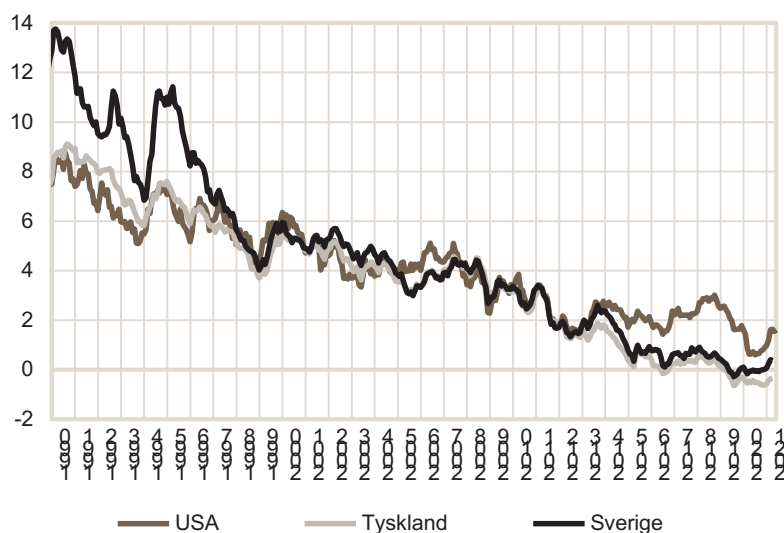
⁵⁰ IMF, april 2021.

⁵¹ Finanspolitiska rådet (2020), Svensk finanspolitik, Finanspolitiska rådets rapport 2020.

⁵² I Japan finansieras en stor del av statsskuden via centralbankens uppköp av statsobligationer. Under 2020 höll Riksbanken i genomsnitt omkring en tredjedel av den svenska statsskuden. I takt med att Riksbanken köpt obligationer har utländska investerare minskat sitt ägande. Försäkringsbolagens och pensionsinstitutens ägande har varit förhållandevis stabilt och uppgår till drygt 20 procent. Bankernas innehav av statspapper har legat på omkring 1-4 procent de senaste åren.

förändringar i inkomst- och förmögenhetsutvecklingen på global nivå. Samtidigt har efterfrågan varit lägre än normalt sedan finanskrisen 2008.⁵³

Diagram 4.7 Tioåriga statsobligationsräntor, utvalda länder Procent



Källa: FRED, egna beräkningar

Utvecklingen innebär att räntekostnaderna för den offentliga skulden som andel av BNP – den så kallade *skuldtjänstbördan* – har minskat kontinuerligt i västvärldens ekonomier. Detta har skett samtidigt som skulderna har ökat i många länder. För Sveriges del har dock skulden minskat och tillsammans med låga räntor och ekonomisk tillväxt har det bidragit till att statsskuld räntorna kommit att motsvara en allt mindre del av BNP. Kostnaden för de svenska statsskuld räntorna har minskat, från drygt 3 procent av BNP 2000, till dagens knappa 0,5 procent.⁵⁴

I Finanspolitiska rådets rapport från i år (2021) finns ett utförligt resonemang om att Sverige och många andra länder under de senaste decennierna har befunnit sig i en situation där räntan på den offentliga skulden är lägre än tillväxten – för Sveriges del har den nominella tillväxten varit högre än eller lika hög som de 5-åriga statsobligationerna sedan 2000.⁵⁵

Finanspolitiska rådet menar att detta förhållande sannolikt kommer att bestå ytterligare tio år framåt i tiden (bedömning till 2030). Denna negativa *ränte-tillväxt-differens* innebär att skuldkvoten minskar av sig självt om inget annat görs. Det beror på att täljaren – Maastrichtskulden – ökar med statsobligationsräntan medan nämnaren – nominell BNP – ökar med den nominella tillväxttakten. Med den svenska skulden på cirka 40 procent av BNP innebär en ränte-tillväxt-differens på -4 procentenheter att skuldkvoten, allt annat lika, faller med 1,6 procentenheter första året, något mindre året efter.⁵⁶ Det innebär ett utrymme för att utöka skulden med motsvarande 75 miljarder kronor per år, utan att skuldkvoten ökar. Det låga

⁵³ För ett utförligt resonemang om detta, se Finanspolitiska rådets rapport 2021, Appendix 6 "Drivkraften bakom låga räntor".

⁵⁴ LO (2021), Ekonomiska utsikter hösten 2020, s 51.

⁵⁵ Finanspolitiska rådet (2021), Svensk finanspolitik, Finanspolitiska rådets rapport 2021. Se kapitel 4: "Finanspolitikens roll i en värld med låga räntor".

⁵⁶ Vid en skuldkvot på 40 procent utvecklas skuldkvoten enligt följande: $40 * (-0,04) = -1,6$. Påföljande år minskar skuldkvoten ytterligare men i något långsammare takt: $(40 - 1,6) * (-0,04) = -1,5$.

ränteläget och den negativa ränte-tillväxt-differensen innebär sålunda att riskerna förknippade med att öka skulden under en period nu är små.

Motivet till den omläggning av politiken som LO-ekonomerna föreslår är dock att den skulle bidra till att öka tillväxten och därmed samtidigt bidra till att få ner arbetslösheten. Ett annat sätt att hantera skulder, i stället för att betala av dem, är nämligen att öka sina inkomster. På så vis kommer skulderna att minska som andel av inkomsten och räntekostnaden blir lättare att hantera.

Risk för överhettning?

Konjunkturinstitutet pekar i sin senaste prognos på att det finansiella sparandet måste stramas åt successivt för att (det strukturella) saldot ska vara i nivå med överskottsmålet 2023.⁵⁷ Detta kommer i sin tur innebära att den offentliga skuldkvoten faller snabbt.

Slutsatsen att saldot måste förbättras – och hur mycket – bygger på antaganden om hur stor *potentiell BNP* är i Sverige. Potentiell BNP är den nivå på produktionen som bedöms vara förenlig med stabil inflation.⁵⁸ Om finanspolitiska satsningar gör att ekonomin växer snabbare än denna uppskattade potentiella tillväxt antas det leda till inflation och att Riksbanken måste reagera med högre räntor, enligt analysen. I botten av en sådan analys ligger en syn att om arbetslösheten blir lägre än en viss nivå – i dagsläget cirka sju procent – innebär det att svensk ekonomi blir överhettad – att inflationen hamnar varaktigt över målet och Riksbanken tvingas agera med höjda räntor.

LO-ekonomerna menar att fokusering på beräkningar av denna *jämviktsarbetslöshet* har varit negativ för utformningen av den ekonomiska politiken.⁵⁹ Detta antagande blir dessutom sedan centralt när Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet själva beräknar tillväxtpotentialerna för svensk ekonomi. Den beräknade storleken på potentiell tillväxt fungerar som ett tak för vad som är möjligt att åstadkomma med aktiva åtgärder inom ramen för penning- och finanspolitik – och begränsar därför utrymmet för den ekonomiska politiken.

Det finns dock inget säkert belegg för att Sverige inte skulle ”tåla” lägre arbetslöshet. Inflationen är i dagsläget mycket låg och inflationsförväntningarna ligger under målet. Även på 5 års sikt.

Sverige har sedan införandet av inflationsmålet på två procent misslyckats med att nå detta mål. Inte heller när arbetslösheten har legat under sju procent har inflationen varaktigt hamnat över målet.

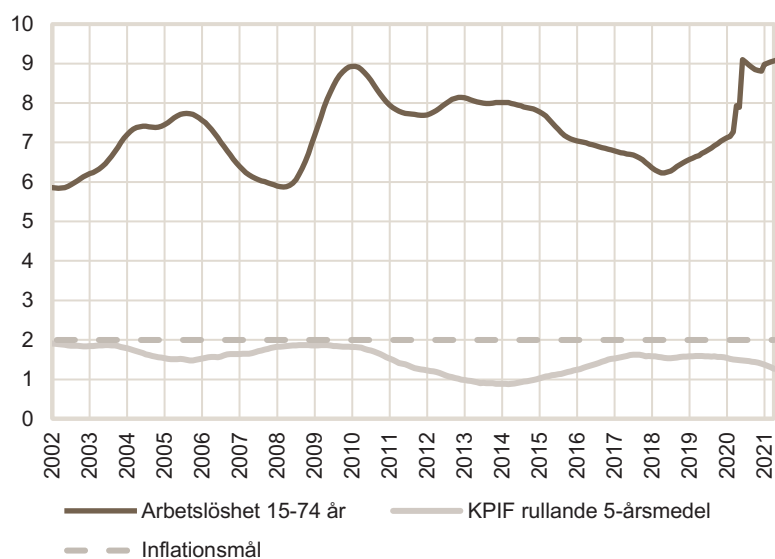
⁵⁷ Konjunkturinstitutet (2021), Konjunkturläget mars 2021, Konjunkturinstitutet.

⁵⁸ Se tex Finansdepartementet (2021), Metod för beräkning av potentiella variabler, Ekonomiska avdelningen mars 2021.

⁵⁹ För en diskussion av begreppet jämviktsarbetslöshet, se exempelvis Blomqvist (2016).

Diagram 4.8 Arbetslöshet och inflation

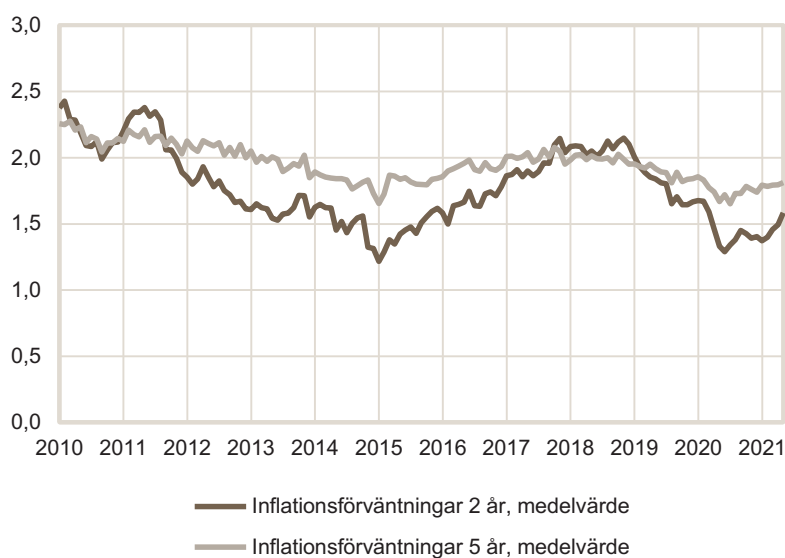
Procent



Källa: SCB

Diagram 4.9 Inflationsförväntningar

Procent



Källa: Prospera

Vi menar att det finns goda skäl att tro att arbetslösheten kan pressas ner betydligt under de sju procent som vissa ekonomiska bedömare anser är en jämvikt i Sverige. De senaste krisernas stora genomslag i hög arbetslöshet och oförmågan att pressa tillbaka densamma har bidragit till de arbetslöshetstal vi ser idag. Detta har tagits som intäkt för att arbetsmarknaden fungerar sämre och att arbetslösa individer har blivit mindre aktiva och mindre villiga att söka arbete. Hur mycket vi kan satsa på att förbättra klimatet, öka tillväxten och pressa ner arbetslösheten bör inte avgöras av osäkra beräkningar av "potentiella variabler" utan av de konkreta mål vi sätter upp för framtiden. Det är dags att testa hur mycket tillväxt och hur låg arbetslöshet

Sverige tål. Att avstå är tvärtom förenat med stora ekonomiska och sociala kostnader – det har tidigare kriser lärt oss.

Finans- och penningpolitik bör samverka för full sysselsättning

LO-ekonomerna menar att vi bör försöka pressa ner arbetslösheten till halva dagens nivå, men det kräver ett kraftfullt ekonomiskt program under ett antal år. För att detta program ska bli effektivt bör det inte finansieras. Det innebär att målet om att betala av på den offentliga skulden inte längre ska prioriteras. Ett lägre mål för det offentliga saldot skulle ge möjlighet att pressa ner arbetslösheten mot full sysselsättning, och samtidigt skapa utrymme för omfattande investeringar i klimatet och välfärden.

Efterfrågepolitik och utbudspolitik måste samverka. Värdet av arbetsmarknadsutbildning och satsningar på matchning och reguljär utbildning blir betydligt större om det finns ett efterfrågetryck på marknaden. Ett efterfrågetryck skapar samtidigt större fördelar om det samtidigt förs en politik för att minska flaskhalsar, exempelvis utbildning av arbetskraft till efterfrågade kompetenser.

Det finanspolitiska ramverket behöver justeras. I stället för ett överskottsmål bör utvecklingen av den offentliga skulden vara indikator för att utvärdera hållbarheten i de offentliga finanserna. I stället för ett skuldankare på 35 procent, bör skulden stabiliseras på en nivå som är förenlig med dagens samhälleliga behov – starka statsfinanser är inte mycket värda om de skapas genom försämrade motståndskraft på andra områden. Skuldankaret på 35 procent av BNP har satts för att ge en betydande marginal till EUs skuldgräns och till skuldnivåer som identifierats som problematiska. Ett alltför lågt skuldankare kan dock medföra att Sverige investerar otillräckligt i klimatomställning, arbetsmarknad eller välfärd för framtida generationer. Vi instämmer i Klimatpolitiska rådets syn att en översyn av det finanspolitiska ramverket, som ska påbörjas 2025 för att träda i kraft 2027, bör tidigareläggas. Full sysselsättning måste vara det helt överordnade målet för den ekonomiska politiken.

Det stabiliseringspolitiska initiativet kommer under överskådlig tid att fortsätta vila tungt på finanspolitiken. Redan i början av 2016 uttömde Riksbanken i princip sina möjligheter att stötta ekonomin genom sänkta styrräntor.

Det innebär inte att penningpolitiken är meningslös. Riksbankens agerande har stor betydelse för den reala ekonomins utveckling och en felaktig politik skulle kunna ställa till med stor skada. Men det finns väldigt lite penningpolitiken kan bidra med positivt.

Vi är skeptiska till mycket av det som, rätt eller fel, kallas för okonventionell penningpolitik. Interventioner på privata tillgångsmarknader, så som säkerställda bostadsobligationer och företagsobligationer, får olyckliga fördelningspolitiska konsekvenser, som dessutom riskerar att bli långvariga.

Det vi framför allt förväntar oss av Riksbanken är tålamod och uthållighet, det vill säga att direktionen inte börjar strama åt för tidigt eller utifrån tillfälliga inflationsimpulser. Ett misstag som måste undvikas är att överskatta ”jämviktsarbetslösheten” och därmed överskatta resursutnyttjandet i ekonomin. Det skulle kunna sätta käppar i hjulet i för den sysselsättningsintensiva återhämtning som Sverige behöver. Ju mer intryck Riksbanken tar av den politik som den amerikanska centralbanken bedriver, desto bättre.



Ekonomiska utsikter

LO-ekonomerna har sedan 1947 publicerat en serie konjunkturrapporter, *Ekonomiska utsikter*. Rapporterna kommer två gånger om året, vår och höst.

I *Ekonomiska utsikter* analyserar och diskuterar LO-ekonomerna den samhällsekonomiska utvecklingen i Sverige och omvärlden.

En viktig uppgift för LO-ekonomerna är att påverka den samhällsekonomiska debatten. I rapportserien presenteras analyser och argument som bygger på arbetarrörelsens grundläggande värderingar, med LO-förbundens medlemmar i fokus. Den ekonomiska debatten i vårt samhälle präglas ofta av andra värderingar. *Ekonomiska utsikter* bidrar därmed till att bredda och nyansera den samhällsekonomiska debatten, ge motbilder, alternativa analyser och nya argument.

Rapporten beställs från LO-distribution:
www.lo.se/distribution

Juni 2021

ISBN 978-91-566-3502-1

www.lo.se