



Ekonomiska utsikter

hösten 2012

Ekonomiska utsikter | Hösten 2012

Diagram

2:1	BNP-utveckling.....	8
2:2	Offentlig sektors skuld i procent av BNP.....	9
2:3	10 års statsobligationer.....	9
2:4	Arbetslöshet.....	10
2:5	10 års statsobligationer.....	11
2:6	Arbetslöshet 15–74 år.....	12
2:7	Huspriser i USA.....	13
2:8	Arbetsmarknad i USA.....	13
2:9	BNPs utvecklingsbana.....	14
2:10	BNP-utveckling, förlopp.....	15
2:11	Svensk exportmarknad.....	15
3:1	Inköpschefsindex för industrin och tjänstesektorn.....	16
3:2	Barometerindikatorn.....	16
3:3	BNP i Sverige.....	17
3:4	Orderingång exportmarknaden.....	18
3:5	Export av varor.....	18
3:6	Kronans växelkurser.....	18
3:7	Bruttoinvesteringar.....	19
3:8	Bostadsinvesteringar.....	19
3:9	Industrins kapacitetsutnyttjande.....	19
3:10	Reporänta och rörlig bostadsränta.....	20
3:11	Reporänta och 7-årig stasobligationsränta.....	20
3:12	Genomsnittlig bostadsränta.....	20
3:13	Villapriset.....	21
3:14	Hushållens skulder.....	21
3:15	Hushållssektorns sparkvot (årsgenomsnitt) och soliditetsställning (1 januari).....	21
3:16	Privat konsumtion.....	21
3:17	Produktion.....	22
3:18	Produktivitetsutveckling.....	22
3:19	Nyanmälda platser och varsel.....	23
3:20	Sysselsättning och arbetskraft 15–74 år.....	23
3:21	Arbetslöshet (ILO) 15–74 år.....	23
3:22	Sysselsättningsgrad 20–64 år.....	24
3:23	Sysselsättningsutveckling för arbetare och tjänstemän, hela arbetsmarknaden.....	24
3:24	Antalet arbetslösa och i program med aktivitetsstöd samt antalet utan arbete i mer än 24 månader, relativt antalen i januari 2007.....	24
3:25	Registrerad och underliggande produktivitet i näringslivet.....	25
3:26	Två vinstmått i näringslivet.....	25
3:27	Två vinstmått i näringslivet.....	26
3:28	Löneökning i näringslivet.....	26
3:29	KPI och KPIF.....	27
4:1	Utvecklingen av den offentliga sektorns inkomster och utgifter.....	32
4:2	Kommunala konsumtionsutgifter.....	33

4:3	Utgiftstak 1997–2016.....	34
4:4	Kostnader för grund- och gymnasieskola 2009 som andel av BNP.....	35
4:6	Andel av anställda med löner (hel- eller deltid) som ger arbetslöshetsersättning under taket.....	36
4:5	Lönernas och högsta dagpenningens utveckling från och med 1993.....	36
4:7	Subventionerad sysselsättning för arbetslösa och funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga i relation till arbetskraften 16–64 år, 1987–2011.....	37

Tabeller

1:1	Försörjningsbalans och nyckeltal.....	5
2:1	Internationella förutsättningar.....	11
3:1	Försörjningsbalans.....	17
3:2	Utgående löner.....	25
3:3	Investeringar.....	27
3:4	Disponibel inkomst och privat konsumtion.....	27
3:5	Produktion inom olika sektorer.....	28
3:6	Arbetsproduktivitet.....	28
3:7	Arbetsmarknadsläget.....	28
3:8	Sysselsättningen enligt NR.....	28
4:1	Finansiellt sparande i offentlig sektor samt indikatorer för avstämning mot överskottsålet.....	31

Innehåll

1. Sammanfattning.....	5
2. Svag tillväxt i omvärlden.....	8
3. Svensk ekonomi: Svag tillväxt, hög arbetslöshet och låg inflation.....	16
4. Expansiv ekonomisk politik för att minska arbetslösheten och säkerställa välfärden.....	29

LO-ekonomerna utger sedan 1947 en konjunkturrapport.

Den kommer ut två gånger om året, vår och höst.

Detta är 2012 års höstrapport.

Vid frågor om prognosen, ring Lars Ernsäter på telefon 08-796 27 44.

Beräkningarna slutfördes den 6 november.

Den tabell- och diagrambilaga som tidigare varit del av
den tryckta rapporten finns att få som pdf-fil.

© Landsorganisationen i Sverige 2012

Omslagsfoto: Lars Forsstedt

Grafisk form: LO

Original: MacGunnar – Information & Media

Tryck: LO-Tryckeriet, Stockholm 2012

ISBN 978-91-566-2827-6

LO 12.11 1 000

1. Sammanfattning

Prognos

Den globala ekonomiska situationen har förbättrats efter finanskrisen, men mycket stora problem kvarstår. Det kommer att prägla utvecklingen framöver och tillväxten väntas överlag bli svag under de närmaste åren.

Trots stora statliga stödinsatser i ländernas finansiella system så kvarstår soliditetsproblem i flera länders banker. De statliga stödinsatserna under krisen har skapat stora underskott i de offentliga finanserna i många länder. Fallande huspriser har tvingat många hushåll att dra ned sin skuldsättning och den privata konsumtionen har utvecklats svagt. Det svaga re-

sursutnyttjandet håller tillbaka investeringsvolymerna. Lågkonjunkturen dämpar skatteintäkterna och de offentliga finanserna försämras ytterligare. Penningmarknaden misstror vissa staters förmåga att kunna betala tillbaka skulder och kräver höga räntor, vilket ytterligare försämrar de offentliga finanserna. Många stater tvingas till åtstramande offentliga sparpaket i ett läge då ekonomin i stället skulle behövas stimulans.

Problemen är dock ojämnt fördelade mellan länderna. De största problemen har de sydeuropeiska länderna. I mellaneuropa har länderna betydligt mindre problem och bäst går det i Norden med Norge i topp. Man kan säga att den västeuropeiska ekonomin är tudelad eller kanske till och med tredelad. USA hör till de länder som klarar sig relativt bra, trots stora frågetecken kring finanspolitiken, budgetunderskott, hushållens skuldavveckling och svag arbetsmarknad.

Ledande indikatorer och ny statistik pekar mot att den svaga internationella utvecklingen börjar komma i kapp den svenska konjunkturen. Konjunkturen försvagas markant under det andra halvåret. Till skillnad från under finanskrisen så är det inte ett stort BNP-fall vi förutspår utan en avmattning. Det som gör konjunkturutvecklingen speciell är att det kan ta tid innan en mer påtaglig återhämtning kommer till stånd. Detta eftersom omvärldsutvecklingen bedöms bli svag under en längre tid.

Svensk ekonomis stora exportberoende innebär att den långsamma utvecklingen av den internationella handeln kommer att hålla tillbaka den svenska tillväxten framöver. Den inhemska efterfrågan, inte minst hushållens konsumtion, kommer att vara den viktigaste drivkraften för tillväxten de närmaste åren. Förutsättningarna för en återhämtning driven av inhemsk efterfrågan är goda. Det offentliga finanserna är starka och hushållens sparande är högt. Men på några års sikt kan knappast ens en kraftig ökning av inhemsk efterfrågan kompensera för bortfallet av efterfrågan från omvärlden. Därtill kommer att den inhemska efterfrågan också påverkas av bytesbalans- och skuldkrisen i euroområdet och fortsatt osäkerhet på finansmarknaderna.

I år bedöms BNP växa med 1 procent (kalenderkorrigerad). 2013 och 2014 väntas BNP:s ökningstakt gradvis stiga något och landa på 1,4 respektive 2,4 procent. Sysselsättningen väntas falla med 15 000 personer nästa år och öka med blygsamma 30 000 personer 2014.

Den svaga sysselsättningsutvecklingen under prognosperioden är otillräcklig för att bringa ner arbetslösheten som biter sig fast på mycket höga nivåer, runt

Försörjningsbalans och nyckeltal

Procentuell förändring

	2011	2012	2013	2014
Privat konsumtion	2,1	1,9	2,0	3,0
Offentlig konsumtion	1,7	1,1	0,4	0,5
Investeringar	6,7	3,1	1,9	5,2
Lagerinvesteringar ¹	0,5	-0,8	0,0	0,0
Export av varor och tjänster	7,1	0,9	3,1	4,8
Import av varor och tjänster	6,3	0,9	3,7	6,0
BNP kalenderkorrigerad	3,9	1,0	1,4	2,4
BNP	3,9	0,6	1,4	
Nyckeltal:				
Sysselsättning	2,1	0,6	-0,3	0,6
Arbetslöshet, ILO, 15-74 ²	7,5	7,6	8,5	8,6
Sysselsättningsgrad, 20-64 ³	80,0	80,0	79,2	79,2
Timlön	2,4	3,0	3,3	3,5
Produktivitet i näringslivet	2,6	1,0	2,3	2,1
KPI	3,0	0,9	0,6	1,5
KPIF	1,4	1,0	1,1	1,3
Real disponibel inkomst	3,5	2,4	2,3	2,8
Bytesbalans ⁴	6,5	6,5	6,5	6,1
Reporänta ⁵	1,8	1,5	1,00	1,20
USD/SEK ⁵	6,50	6,78	6,64	6,64
EUR/SEK ⁵	9,03	8,70	8,61	8,61

Tabell 1:1

Källa: SCB, Riksbanken samt egna beräkningar

1 Förändring i procent av föregående års BNP.

2 Procent av arbetskraften.

3 Procent av befolkningen 20-64.

4 Procent av BNP.

5 Årsgenomsnitt, procent.

8,5 procent både 2013 och 2014. Samtidigt väntas inflationen bli låg, klart under Riksbankens mål både 2013 och 2014.

Ekonomisk politik

Den konjunkturförsvagning som nu präglar den svenska ekonomin bör mötas med en mer aktiv och expansiv penning- och finanspolitik.

Riksbanken har agerat mycket passivt och försiktigt i jämförelse med andra centralbanker. Den svenska styrräntan ligger högre än motsvarande ränta i euroområdet och betydligt högre än den i USA. Det är svårt att se att ränteskillnaderna kan förklaras med stora skillnader när det gäller inflation och arbetslöshet.

Den svenska styrräntan ligger på 1,25 procent och det finns förväntningar om att det kommer en sänkning i december. Våra beräkningar baseras på att så blir fallet och att räntan ligger kvar på 1 procent under 2013 och första halvan av 2014, för att sedan höjas till 1,5 procent under det andra halvåret. Men sett till vår prognos för inflation och arbetslöshet bör räntebanan sänkas rejält jämfört med den som vi utgått ifrån i våra beräkningar. Vi ser heller inte några starka skäl till att räntan ska höjas mot slutet av prognosperioden.

Sedan inflationsmålet började gälla 1995 har penningpolitiken varit för stram. Vi har i tidigare rapporter pekat på att en förklaring kan vara att inflationstrycket från arbetsmarknaden överskattas. LO-ekonomerna anser att Riksbankens bedömning av hur mycket arbetslösheten kan sjunka är för pessimistisk. Därtill kommer att man inte fullt ut tagit hänsyn till sin egen slutsats att lönebildningen förbättrats och sedan åtminstone 15 år tillbaka fungerar väl.

LO-ekonomerna menar att Riksbanken är för snar att strama åt när aktiviteten i ekonomin stiger och arbetslösheten sjunker. LO-ekonomerna anser att Riksbanken bör bli tydligare när det gäller hur man tolkar sitt uppdrag och hur den penningpolitiska strategin ser ut. Det gäller inte minst den viktiga frågan om vad penningpolitiken kan göra för att uppnå god tillväxt och hög sysselsättning.

Riksbankschefen Stefan Ingves och andra av direktionens ledamöter har argumenterat för att Riksbanken ska ta hänsyn till skuldsättningen hos hushåll och företag och riskerna för finansiella obalanser. LO-ekonomerna anser att det pekar på behovet av att tydligt avgränsa penningpolitikens mandat och ansvarsområde, inte minst av demokratiska skäl. Det är viktigt att penningpolitiken utformas i enlighet med att den innebär en delegering av beslutsfattande enligt ett särskilt mandat, inte en obegränsad delegering. Riksbankens direktion kan och ska inte kontrollera alltför många faktorer i ekonomin. Riksbanksfullmäktige och riksdagens finansutskott bör ta ansvar för att klargöra

hur Riksbankslagen ska tolkas och vad som är direktionens mandat.

Vi ser stora behov av att stabilisera ekonomin i den pågående lågkonjunkturen och det räcker inte med en expansiv penningpolitik. LO-ekonomerna anser att även regeringen kan och bör agera, antingen genom att tidigarelägga satsningar och investeringar eller med hjälp av tillfälliga konjunkturpolitiska insatser. En sänkning av bolagsskatten till en kostnad av 16 miljarder kronor är, enligt oss, en mycket ineffektiv åtgärd i detta konjunkturläge.

Det förs i dag en diskussion om hur stort utrymme för reformer är i förhållande till målen om en långsiktigt hållbar finansiering av den offentliga sektorn. LO-ekonomerna anser att det finansiella ramverket i huvudsak har fungerat väl. En uppenbar brist med utformningen är dock att viktiga utgifter inte tillåts öka i takt med de behov som befolkningsutvecklingen och krav på kvalitetsförbättringar skapar och att ersättningsnivåerna i våra transfereringssystem inte räknas upp med löneutvecklingen. Detta innebär att budgetutrymme skapas på bekostnad av en urholkning av välfärden. Delar av detta utrymme kan sedan användas av regeringen för att landsätta nya reformer. Det utrymme som uppstår för reformer riskerar att i övervägande utsträckning användas för skattesänkningar.

De statliga utgiftstaken bör inte begränsa möjligheterna för en effektiv finanspolitik som stabiliserar konjunkturen. I lågkonjunkturer finns det en risk att utgiftstaken förhindrar en effektiv, stabiliserande politik genom att lämpliga åtgärder som innebär förändrade offentliga utgifter inte genomförs. Eftersom intäkterna inte är lika hårt styrda finns det därför en risk att skattesänkningar, som sällan är lika effektiva och dessutom lätt blir permanenta, i stället används som stimulansåtgärd. Det är viktigt att de utgifter som bidrar till att stabilisera ekonomin, såsom arbetslöshetsersättningar och utgifter för en aktiv arbetsmarknadspolitik, tillåts öka under perioder med svag tillväxt.

Vår beskrivning av behovet av starkare automatiska stabilisatorer, behovet av en värdesäkring av den kommunala konsumtionen samt en indexering av transfereringar leder oss till några förslag på reformer och satsningar som borde genomföras i detta läge.

LO-ekonomerna anser att:

- Synen att välfärdssystemen ska upprätthållas på lång sikt bör innefatta att kommunernas konsumtion ska kunna öka i takt med demografiska behov och en kvalitetsutveckling.
- Transfereringar till hushållen i form av kollektiva försäkringar och offentliga stödsystem automatiskt bör räknas upp med löneutvecklingen samt att taken i försäkringssystemen ska justeras upp i samma takt.

- Det bör finnas en särskild marginal under utgiftstaket – en så kallad sysselsättningsmarginal – för stabiliseringspolitiska åtgärder på budgetens utgiftsida som bara får användas vid en konjunkturförsvagning. I en djup lågkonjunktur bör utgiftstaken kunna revideras upp.
- Tidsramarna för utgiftstaken borde göras kortare. För att inte taken ska användas som ett medel att sänka utgiftskvoten och mot bakgrund av svårigheten att bedöma konjunkturen på tre–fyra års sikt så vore det rimligt att återgå till treåriga utgiftstak.

När det gäller behovet av satsningar pekar vi särskilt ut tre områden, skolan, arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitiken.

Kvaliteten i det svenska utbildningssystemet utvecklas negativt. Resultaten har sjunkit generellt men mest för de sämst presterande eleverna. Detta innebär att skillnaderna mellan elevernas kunskaper ökar. Den negativa utvecklingen bottnar sannolikt både i bristande resurser och i institutionella problem. LO anser att grundskolan är i behov av väsentliga resursökningar, motsvarande cirka 1 procent av BNP, på några års sikt. Mer resurser kan bidra till mindre klasser samt högre ersättning till lärare.

Dagens arbetslöshetsförsäkring räcker inte på långa vägar till för att ge löntagarna ett rimligt inkomstskydd. En kraftigt förbättrad arbetslöshetsförsäkring, i form av högre och löneindexerade tak och villkor som gör att fler omfattas, bör vara ett prioriterat reformområde. En sådan förändring kommer att stärka de auto-

matiska stabilisatorerna. En välfungerande arbetslöshetsförsäkring är dessutom en central förutsättning för den svenska arbetsmarknadsmodellen.

I denna rapport fördjupar vi oss även något i utvecklingen av långtidsarbetslösheten. Den höga arbetslösheten under senare år, och prognosen om stigande arbetslöshet under det kommande året, gör att antalet personer med långa arbetslöshetstider kommer att fortsätta öka. Det är oroande eftersom de ofta har svårt att nå tillbaka till arbetsmarknaden och reguljär sysselsättning utan aktivt stöd. I dag har drygt 70 000 personer varit inskrivna som arbetslösa vid Arbetsförmedlingen längre än 24 månader. Det är en mycket kraftig ökning sedan 2009. De aktiviteter som arbetsmarknadspolitiken erbjuder personer med långa arbetslöshetstider ryms inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar. Vår bedömning är att dessa garantier inte omfattar tillräckligt med kompetenshöjande aktiviteter, som exempelvis utbildning eller praktik. Det är dock förvånansvärt svårt att avgöra vad många av aktiviteterna i garantierna faktiskt innehåller. Vi föreslår:

- Mer kompetenshöjande aktiviteter för arbetssökande på Arbetsförmedlingen.
- Att fler arbetslösa med långa inskrivningstider erbjuds subventionerade anställningar.
- Att Arbetsförmedlingen satsar mer på intensifierade förmedlingsinsatser.
- Att insynen i aktiviteterna i de båda garantierna förbättras.

2. Svag tillväxt i omvärlden

I INDUSTRILÄNDERNA KVARSTÅR stora problem efter finanskrisen 2009 även om läget nu är betydligt bättre. Trots stora statliga insatser i ländernas finansiella system så kvarstår soliditetsproblem i flera länders banker. De statliga stödinsatserna under krisen har skapat stora underskott i de offentliga finanserna i många länder. Fallande huspriser har tvingat många hushåll att dra ned sin skuldsättning och den privata konsumtionen har utvecklats svagt. Det svaga resursutnyttjandet håller tillbaka investeringsvolymerna. Lågkonjunkturen dämpar skattebaserna och de offentliga finanserna försämras ytterligare. Penningmarknaden misstror vissa staters förmåga att kunna betala tillbaka skulder och kräver höga räntor, vilket ytterligare försämrar de offentliga finanserna. Många stater tvingas till åtstramande offentliga sparpaket i ett läge då ekonomin i stället skulle behövas stimulans.

Problemen är dock ojämnt fördelade mellan länderna. De största problemen har de sydeuropeiska länderna. I Grekland har BNP sedan 2008 fallit med 20 procent och 2013 väntas BNP falla med ytterligare 4 procent. I Mellaneuropa har länderna betydligt mindre problem och bäst går det i Norden med Norge i topp. Man skulle kunna säga att den västeuropeiska ekonomin är tudelad eller kanske till och med tredelad. USA hör till de länder som verkar klara sig relativt bra, trots stora underskott i de offentliga finanserna och trots att det var där som krisen började.

Andra kvartalet 2012 minskade BNP i euroländerna med -0,5 procent. Detta är ett genomsnitt av en bättre utveckling i norra delen av Europa och en sämre utveckling i den södra. Om man även tar hänsyn till hur stor problematiken är i de offentliga finanserna kan de 12 största västeuropeiska länderna (exklusive Sverige) fördelas på två grupper där länderna i grupp Nord¹ har en bättre ekonomisk utveckling och grupp Syd² har en sämre. Tudelningen av Europa framgår nu tydligare. BNP i grupp Nord och Sverige har ökat med drygt 1 procent medan BNP har minskat med nästan 1 procent i grupp Syd. Bäst utveckling har Norge haft med en BNP-ökning på 3,7 procent och sämst utveckling har Italien haft med en BNP-minskning på 2,6 procent. I USA har BNP ökat med 2,2 procent.

I den internationella prognosen utgår vi från IMF:s prognos från oktober 2012. Den har som utgångspunkt

1 Grupp Nord: De nordligare länderna Tyskland, Österrike, Danmark, Finland och Norge.

2 Grupp Syd: De sydligare länderna Frankrike, Italien, Storbritannien, Belgien, Nederländerna och Spanien.

BNP-utveckling

Årstakt andra kvartalet 2012

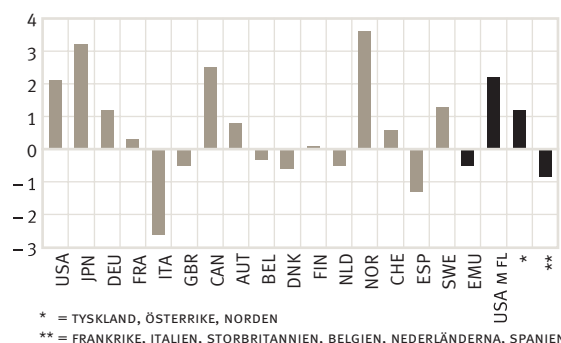


Diagram 2:1

Källa: Macrobond samt egna beräkningar

att politiken kan hantera problemen i euroområdet respektive USA. I Europa antas ECB fortsätta att hålla en låg ränta. De länder som har stora upplåningsproblem kan använda sig av ESM (European stability mechanism) och OMT (outright monetary transactions). Vidare antas att åtgärder kommer igång för att upprätta en bankunion samt att de negativa effekterna från Greklands problem kan hanteras oavsett om Grekland stannar kvar i EMU eller inte. I USA antas politikerna kunna hantera problematiken i de offentliga finanserna genom att besluta om en medelfristig baktung sparpaket och att det federala skuldtaket höjs. Skulle inte dessa åtgärder genomföras är risken stor, enligt IMF, att den ekonomiska utvecklingen blir sämre. Det är också möjligt att politiken kan handskas bättre med situationen och då blir tillväxten bättre.

Problemen i grupp Syd väntas ta lång tid att lösa och det kommer att dröja många år innan ekonomierna är i balans. Deras hemmamarknader kommer att dämpas av åtstramande offentliga sparpaket och höga räntor. Detta håller tillbaka dessa länders importefterfrågan. Den måttliga tillväxten i grupp Nord beror därför främst på svag export till grupp Syd. I år väntas BNP öka med 1 procent i grupp Nord medan den minskar med 0,7 procent i grupp Syd. I euroländerna som genomsnitt minskar BNP med 0,5 procent. I USA ökar BNP med 2,2 procent.

År 2013 väntas BNP i grupp Nord öka med drygt 1 procent medan BNP i grupp Syd och i euroländerna endast ökar med 0,1 procent. USAs ekonomi väntas fortsätta att växa med 2 procent.

Den europeiska skuldkrisen – dagsnotering

I efterbörden av den globala finanskrisen så växte den offentliga skuldsättningen mycket snabbt i flera europeiska länder. Den växande skuldsättningen drivs bland annat av att den offentliga sektorn tvingats bära stora delar av kostnaderna för spruckna tillgångsbubblor och underkapitaliserade banker. Den svaga och fragmenterade regleringen av den europeiska banksektorn är en central förklaring till att den europeiska krisen blivit så djup.

Offentlig sektors skuld i procent av BNP

Procent

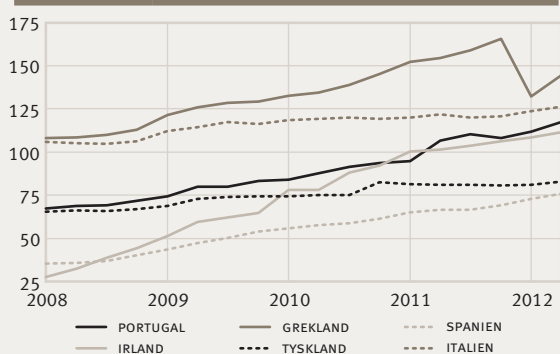


Diagram 2:2

Källa: Macrobond/Eurostat

Flera år med kris i Europa

I flera europeiska länder har den internationella konkurrenskraften under lång tid varit mycket svag med ett kostnadsläge som är och har varit allt för högt givet ländernas produktivitetsutveckling. Grekland är det land som har störst svårigheter inom eurozonen. När vidden av Greklands problem blev mer kända tvingades Grekland att betala allt högre riskpremier. Ett första paket med stödlån för Grekland sjuades i maj 2010.

Stödpaketet till Grekland följdes därefter av stödpaket till Portugal och Irland samt nya paket till Grekland. Stöden har skapats då länderna inte har kunnat låna på den privata marknaden, eftersom de räntor som marknaden begär har varit allt för höga.

Stödpaketerna har följts av hårda krav på offentliga sparpaket, i syfte att stärka förtroendet för ländernas betalningsförmåga, så att länderna själva ska kunna låna på den privata finansmarknaden. Strategin att krisländerna genom hårda besparingar ska imponera på obligationsköparna har dock inte resulterat i några stora framgångar, då riskpremierna för krisländer har varit fortsatt mycket höga.

I början av mars 2012 nåddes en uppgörelse om skuldnedskrivning mellan grekiska staten och dess privata långgivare. Tar man hänsyn till förlängda löptider och minskad avkastning så bedömdes nedskrivningen motsvara cirka 75 procent av skulderna, i den del som innehas av privata långgivare. Men trots omfattande nedskrivningar och stora offentliga nedskärningar så kvarstår i dag osäkerheten om Grekland ska kunna vara kvar inom eurozonen.

10 års statsobligationer

Procent

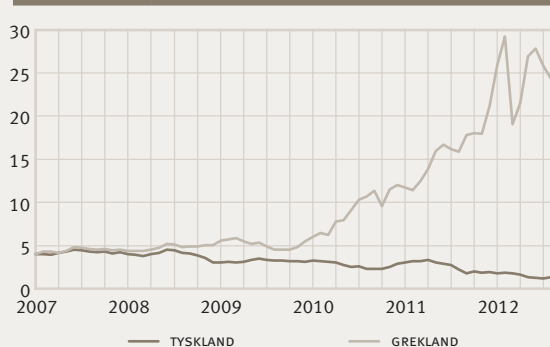


Diagram 2:3

Källa: Macrobond/Eurostat

Under år 2011 växte osäkerheten om Italiens betalningsförmåga – en väsentligt större ekonomi än de länder som dittills hade varit föremål för stödpaket. Italien har länge haft en hög offentlig skuldsättning, detta har dock tidigare inte uppfattas som en allvarlig risk. Men i takt med att den europeiska krisen förvärrades och misstron växte mot premiärminister Berlusconi så tvangs Italien att betala allt högre riskpremier på sina lån.

Tack vare ett nytt politiskt ledarskap i Italien, insatser från den Europeiska Unionen samt ett alltmer aktivt ECB så lättade situationen för Italien något i början på 2012. Nu är det i stället Spanien som uppfattas som det största hotet mot stabiliteten. Spanien har en relativt måttlig skuldsättningsgrad om cirka 70 procent. Men landet har stora budgetunderskott, mycket allvarliga problem i banksektorn samt en mycket hög arbetslöshet.



Arbetslöshet

Procent, säsongrensad

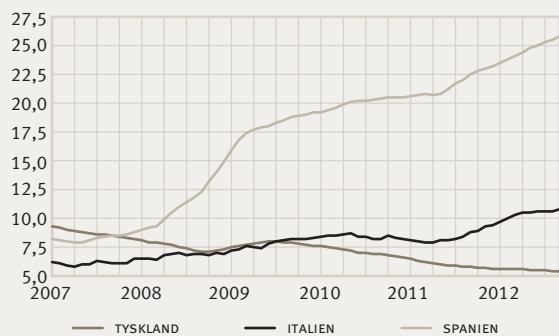


Diagram 2:4

Källa: Macrobond/Eurostat

På väg mot en bankunion

I juni i år hade osäkerheten om Spaniens ekonomiska framtid åter försämrats. På toppmötet beslöt stats- och regeringscheferna att uppmana kommissionen att ta fram en gemensam banktillsyn. När väl en sådan banktillsyn var på plats skulle den Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM) få användas för att direkt kapitalisera banker utan att behöva gå via landets nationella budget, framför allt var det kapitaliseringen av spanska banker som åsyftades.

Beslutet ledde till en kort tids lättnad på räntemarknaden. Men på samma sätt som efter tidigare toppmöten så framstod uppgörelsen vid en närmare granskning som mer osäker än vad som först hade hävdats. Efter toppmötet har Tyskland, Nederländerna och Finland delvis backat från överenskommelsen. Länderna menar nu att ESM enbart ska få kapitalisera banker som inte har problem i dagsläget.

I september presenterade kommissionen sitt förslag om en gemensam banktillsyn för alla banker som är verksamma inom euroområdet. EU-länder utanför euroområdet, ska om de vill, kunna ansluta sig till den nya gemensamma banktillsynen.

Enligt kommissionens förslag ska ECB vara huvudövervakare över samtliga banker inom eurozonen. ECB kommer enligt förslaget att få en mycket stark ställning och vara den myndighet som beslutar om banker ska få startas och bedöma om banker följer kapitalregler. ECB kommer enligt förslaget ha "alla" utredningsbefogenheter som krävs. ECB kommer att kunna döma ut böter för banker som bryter mot regler. De i dag befintliga nationella övervakningsmyndigheterna kommer i allt väsentligt finnas kvar men kommer att bli ECBs verktyg. Den nya ordningen för banktillsyn ska börja införas under år 2013.

Den nya banktillsynen är ett första steg mot en bankunion. När banktillsynen inom eurozonen är på plats är planen att den ska följas av gemensamma krisfonder och insättningsgarantier.

Den nya federala ordningen för banktillsynen påverkar i högsta grad Sverige. För det första kommer euroländerna att bli ett gemensamt block inom ramen för den Europeiska bankmyndigheten (EBA), som är den myndighet som utvecklar och harmoniserar EU bankregler. För det andra kommer ECB att övervaka de svenska banker som har filial inom eurozonen. Det betyder att ECB indirekt kommer att få en påtagligt inflytande över de svenska banker som har aktiviteter inom euroområdet, exempelvis Nordea.

Hur Sverige avser att agera och förhålla sig till den bankunion som nu är under snabb framväxt är oklart. Utvecklingen berör i högsta grad Sverige, inte minst eftersom Sverige har en mycket stor banksektor i relation till vårt lands ekonomiska storlek.

ECB: traditionell och okonventionell penningpolitik

De senaste åren har präglats av en kapitalflykt bort från euroområdets periferi till euroområdets kärna, framför allt Tyskland. Den europeiska centralbanken ECB har under statskuldskrisen agerat relativt aktivt.

ECB har genomfört omfattande stödköp av skuldpaper från de euroländer som har pressats av stigande räntor. Finansieringen av banker i euroområdet har påtagligt underlättats genom att ECB på fördelaktiga villkor lånat ut mycket stora summor. ECB agerande har bidragit till att pressa tillbaka räntan och därmed ge krisländerna bättre möjlighet att klara sin offentliga finansiering.

ECB beslöt i början på september att öppna upp för möjligheten att köpa av euroländer utgivna statsobligationer på andrahandsmarknaden i syfte att få ner upplåningsräntorna. Detta initiativ, kallat OMT (outright monetary transactions), har tillkommit för att bryta den onda spiral där stigande statslåneräntor får allt fler långivare att dra sig ur en marknad, vilket i sin tur leder till ännu högre räntor.

ECB har bland annat pekat på de stora skillnader i banklåneräntor till företagssektorn som gäller mellan exempelvis Tyskland och Spanien. Ränteskillnaderna beror i sin tur på att det för många banker i krisländerna är dyrt och svårt att få finansiering. Det innebär att den konventionella penningpolitiken får betydligt mindre genomslag i vissa länder än andra.

OMT står, åtminstone enligt en bokstavstolkning,

i strid med fördragets (artikel 123) förbud mot monetär finansiering, något som med hetta förnekas av ECB-chefen Mario Draghi.³ ECB motiverar åtgärden med att den är nödvändig för att få penningpolitikens "transmissionsmekanism" att fungera i hela valutaunionen, det vill säga att centralbankens ränteverktyg får avsedd effekt på ränteläget och påverkar prisökningarna och ekonomins utveckling.

Konkret innebär OMT att ECB köper statspapper med löptider på mellan 1 och 3 år i en sådan omfattning att räntan hålls på en nivå som kan anses vara förenlig med en välfungerande transmissionsmekanism. I praktiken handlar det om att minimera den uppfattade risken att Spanien och/eller Italien lämnar euroområdet. Tillkännagivandet om OMT fick initialt relativt kraftig effekt.

Enligt ECB kommer OMT att vara tillgängligt för de länder som har ansökt om att få låna pengar från ESM men fortsatt har tillgång till den reguljära upplåningsmarknaden. Spanien är sannolikt det land som kan bli först att komma att bli aktuellt för OMT. För det krävs att Spanien ansöker om stöd från ESM.

³ Presskonferens, 12-10-04: "we act strictly within our mandate to maintain price stability over the medium term; we act independently in determining monetary policy; and the euro is irreversible".

10 års statsobligationer

Procent

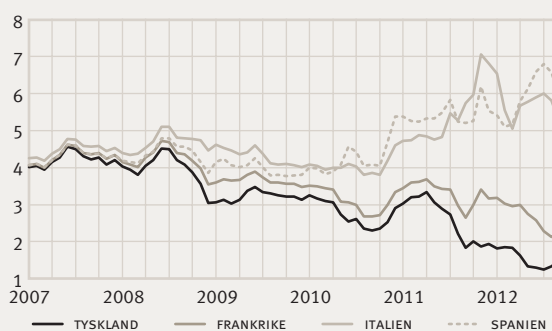


Diagram 2:5

Källa: Macrobond/Eurostat

OMT bygger vidare på att krisländerna uppfyller de villkor för den ekonomiska politiken som har ställts upp av EU och IMF. Men ECB är också på egen hand en kraftfull politisk aktör, med tydliga uppfattningar om hur den ekonomiska politiken ska vara utformad i enskilda euroländer. Mario Draghi har gjort klart att han vill se "kraftfulla produkt- och arbetsmarknadsreformer" i krisländerna.

Internationella förutsättningar

Procentuell förändring

	2011	2012	2013	2014
USA	1,8	2,2	2,1	2,9
Japan	-0,7	2,2	1,2	1,1
Tyskland	3,1	0,9	0,9	1,4
Storbritannien	0,9	-0,4	1,2	2,2
Danmark	0,8	0,2	1,4	1,7
Norge fastland	2,5	3,8	3,2	3,2
Finland	2,7	0,2	1,2	2,2
Exportmarknadsvägd	1,8	0,8	1,2	1,9
Svensk exportmarknadstillväxt	3,9	1,8	3,3	5,0
Råoljepris, Brent USD/fat ¹	111,0	112,4	112,6	112,6
Växelkurs EUR/USD ¹	1,39	1,28	1,30	1,30

Tabell 2:1

Källa: Macrobond samt egna beräkningar

¹ Årsgenomsnitt.

Europas draglok Tyskland tappar fart

Tyskland har haft en relativt stark tillväxt sedan finanskrisen. Den starka utvecklingen av sysselsättningen är anmärkningsvärd i jämförelse med andra länder. Men även den tyska ekonomin försvagas i år. Tysklands BNP växer med 0,9 procent i år och nästa år. Arbetslösheten är den lägsta bland euroländerna och ligger på 7 procent. De offentliga finanserna är nästan i balans och det strukturella underskottet ligger i år på -0,5 procent.

Ökad sysselsättning och stigande reallöner har lagt grund för bättre konsumtionsefterfrågan. Men hushållens försiktighet leder till att privat konsumtion endast ökar svagt med 0,7 procent i år och 1 procent 2013. Investeringarna har vänt ned under de senaste månaderna som en konsekvens av det oklara konjunkturläget och minskar med -0,7 procent i år. Nästa år väntas en svag uppgång på 1,5 procent. Exporten är fortfarande en styrkefaktor i tysk ekonomi, men ökningstakten halveras i år jämfört med 2011. Tysk konkurrenskraft gynnas av en svag valuta men den svaga efterfrågan från exportmarknaderna i grupp Syd inverkar negativt. 2012 och 2013 väntas exporten öka med knappt 4 procent.

Finland utvecklas svagt

Finlands ekonomi har hittills under året utvecklats svagt och tillväxten under det andra kvartalet var negativ. Exporten har minskat, den privata konsumtions-tillväxten har dämpats och investeringarna minskar. Importen har minskat mer än exporten, vilket är ett tecken på svag inhemsk efterfrågan. De svaga utsikterna gör att även investeringarna minskar jämfört med fjolåret.

Regeringen har vidtagit en rad åtgärder för att förstärka de offentliga finanserna de närmaste åren. Det handlar om utgiftsbegränsningar, moms- och inkomstskattehöjningar samt höjda pensionsavgifter. Utsikterna för en starkare privat konsumtion under slutet av året och under nästa år är därmed sannolikt svaga. Förvisso kommer löneökningar och stigande pensioner, tillsammans med låga räntor, att främja inhemsk konsumtion, men momshöjningar och svag sysselsättningsutveckling motverkar en positiv utveckling. Dessutom stiger konsumentpriserna på grund av höjd moms och indirekta skatter snabbare än i de övriga nordiska länderna. Den finska ekonomins återhämtning beror i stället till stor del på omvärldens efterfrågan och möjligheterna till stigande export.

Den negativa ekonomiska utvecklingen har ännu inte slagit igenom på arbetsmarknaden och arbetslösheten har varit i stort sett oförändrade runt 7,5 procent under året. Med tanke på de dystra utsikterna för resten av detta år och under nästa år är det dock troligt att arbetsmarknaden kommer att försvagas framöver. BNP bedöms öka med 0,2 procent 2012, 1,2 procent 2013 och 2,2 procent 2014.

Danmark har hamnat i bakvattnet

Dansk ekonomi har utvecklats svagt sedan hösten 2010. Hushållen är försiktiga och sparandet har nått rekordnivåer. Arbetslösheten ökade kraftigt under 2009 och har sedan dess fortsatt att smyga uppåt till runt 8 procent, och det är troligt att den ökar något under nästan år. En viktig förklaring till den dämpade privata konsumtionen har varit problemen på bostadsmarknaden som nu har pågått sedan 2008, där huspriserna har minskat och nybyggandet varit lågt. Behovet av att spara har varit stort med tanke på den bruttoskuld som byggdes upp i samband med bostadsprisbubblan och hushållens höga skuldnivå. Trots att huspriserna har stabiliserats sedan början av 2012 bedöms de endast stiga långsamt under nästa år på grund av låg omsättning och många osålda hus. På sikt kommer dock ett uppdämt konsumtionsbehov och en fortsatt stabilisering av bostadsmarknaden att öka den inhemska efterfrågan.

För att försvara sin fasta växelkurs mot euron tvingades Danmarks Nationalbank i juli i år att sänka sin

dispositionsränta till -0,2 procent och har för första gången någonsin en negativ ränta. Räntesänkningen har haft effekt och den danska kronan är fortsatt stabil i förhållande till euron.

För att stärka tillväxten har Danmark tidigare lagt offentliga investeringar och regeringen har budgeterat för att öka den offentliga konsumtionen i år och nästa år. Hittills har dock den tänkta expansiva finanspolitiken inte realiserats. BNP bedöms öka med 0,2 procent i år och 1,4 respektive 1,7 procent 2013 och 2014.

Norge fortsätter att dra ifrån

Den norska ekonomin är fortsatt stark och fastlands-BNP steg med 1 procent under det andra kvartalet jämfört med föregående kvartal. Den privata konsumtionen har varit mycket gynnsam under det första halvåret i år och mycket tyder på att trenden fortsätter framöver. Uppgången i sysselsättningen har varit förvånansvärt stark hittills i år och inflationen har varit relativt låg. De reala disponibla inkomsterna ökade med 4,2 procent i fjol och kommer troligen att öka ännu mer i år, framför allt med anledning av den goda utvecklingen på arbetsmarknaden. Hushållens sparande är redan i utgångsläget relativt högt och de ökande disponibla inkomsterna bedöms därmed i stor utsträckning gå till ökad konsumtion. Även fastlandsinvesteringarna utvecklas starkt.

På några års sikt kan dock den starka utvecklingen leda till stigande inflation med högre räntor, och därmed en starkare norsk krona, som följd. Ett annat – och kanske större – orosmoln är hushållens höga skuldsättning som kan dämpa den privata konsumtionen. Arbetslösheten har under året minskat något till cirka 3 procent, vilket är den lägsta nivån på tre år. Fastlands-BNP bedöms öka med 3,8 procent 2012, 3,2 procent 2013 och 3,2 procent 2014.

Arbetslöshet 15–74 år

Procent, säsongrensat

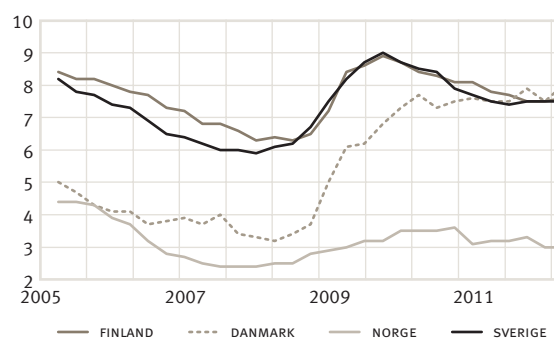


Diagram 2:6

Källa: Macrobond/OECD

USA – åtstramande finanspolitik håller tillbaka tillväxten

Återhämtningen i den amerikanska ekonomin efter finanskrisen har gått långsamt. Hushållens skuldavveckling, en problemfylld bostadsmarknad och en svag arbetsmarknad har hämmat tillväxten. Därtill kommer låg omvärldsefterfrågan, inte minst på grund av de europeiska problemen, och en alltför ”snål” finanspolitik.

Tillväxttakten i USAs ekonomi var klena 1,3 procent (uppräknad årstakt) under det andra kvartalet i år och 2 procent under det tredje enligt de första estimaten. Den allmänna bedömningen av farten i ekonomin under kvartalen framöver ligger runt 2 procent. Senare tids statistik vad det gäller exempelvis hushållens inkomster och konsumtion, industriproduktionen och ordergången för investeringsvaror har visat på en svag utveckling. Den viktiga konjunkturindikatorn ISM (inköpschefsindex) för både industrin och tjänstesektorn pekar dock mot tillväxt efter en överraskande stark uppgång i september. Till de positiva signalerna hör att den sedan länge svaga bostadsmarknaden visar tecken på att förbättras. Antalet påbörjade bostäder har stigit jämför med ett år tillbaka och utvecklingen av bostadpriserna har stabiliserats och till och med ökat något.

Läget på arbetsmarknaden är fortsatt svagt även om vissa positiva tecken kan skönjas. Antalet sysselsatta utanför jordbrukssektorn ökade med 171 000 personer i oktober samtidigt som sysselsättningsciffrorna för augusti och september reviderades upp. Arbetslösheten steg dock till 7,9 procent jämfört med 7,8 procent i september. Det senaste halvåret har det tillkommit färre jobb än vad som normalt krävs för att hålla arbetslösheten stabil. Att arbetslösheten ändå sjunkit beror till stor del på att människor i betydande utsträckning lämnat arbetskraften. Bättre fart i sysselsättningen kommer därför inte nödvändigtvis leda till att arbetslösheten sjunker snabbt eftersom fler personer lockas tillbaka till arbetskraften i ett läge med snabbt växande sysselsättning.

Den amerikanska centralbanken, Federal Reserve (Fed), är sedan finanskrisen mycket aktiv och bedriver en kraftigt expansiv penningpolitik. Fed fokuserar på den svaga arbetsmarknaden i linje med sitt (dubbla) mandat att verka för maximal sysselsättning och prisstabilitet. Prisstabiliteten anses inte vara något problem under de närmaste åren.

Vid sitt senaste möte i oktober lovade Fed att hålla styrräntan på exceptionellt låg nivå (0–0,25 procent) till åtminstone mitten av 2015. Man har även startat vad som kallas en tredje runda av kvantitativa lättnader, QE3. För att göra lånevillkoren så förmånliga som möjligt avser Fed att köpa bostadsobligationer för 40 miljarder kronor i månaden tills utsikterna för arbetsmarknaden blir påtagligt bättre.

Huspriser i USA

Case-Shiller National, procentuell förändring

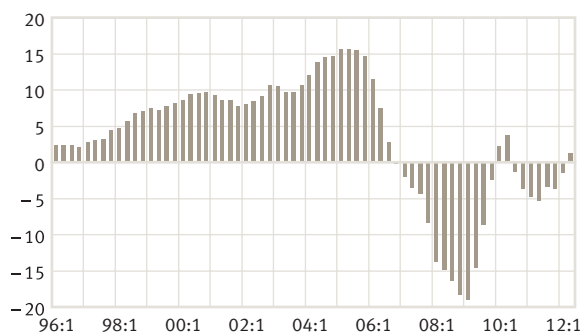


Diagram 2:7

Källa: Macrobond

Arbetsmarknad i USA

Säsongrensad

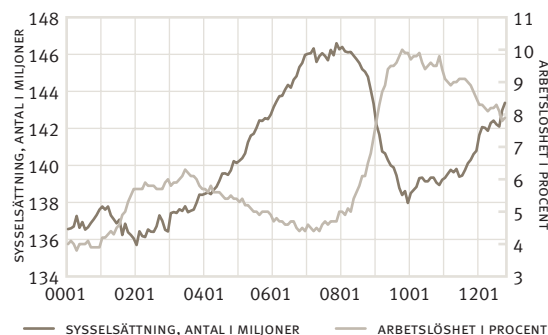


Diagram 2:8

Källa: Macrobond

Ett stort hinder och osäkerhetsmoment för tillväxten framöver handlar om finanspolitiken. Det gäller inte minst behandlingen av det som kallas ”fiscal cliff”, den hotande finanspolitiska åtstramning som, utan aktiva kongressbeslut, väntar vid årsskiftet. Då går de tillfälliga skattelättnader som Bush-administrationen införde 2001–2003 ut. Samtidigt kan stora nedskärningar av de statliga utgifterna bli verklighet. Kombinationen av skatthöjningar och utgiftssänkningar uppgår till omkring 4 procent av BNP.

Även om den akuta situationen tillfälligt reds ut genom att beslut skjuts på framtiden, vilket är det troliga, så kommer ändå frågetecknen vara stora kring finanspolitiken i USA de närmaste åren. Budgetunderskottet är stort och växande. Oavsett vem som är president och oavsett majoritetsförhållandena i kongressen så väntar därför sannolikt en finanspolitik som mer har karaktären av åtstramning än stimulans.

Den osäkra finanspolitiska spelplanen där åtstramning ligger i korten tillsammans med hushållens

skuldavveckling, låg omvärldsefterfrågan och svag arbetsmarknad gör att BNP-tillväxten väntas hamna runt 2 procent både i år och nästa år. Först 2014 bedöms det finnas förutsättningar för en snabbare återhämtning med en BNP-tillväxt på 3 procent.

Kina – mjuklandning eller hårdlandning?

Den kinesiska ekonomin bromsar in. Under tredje kvartalet i år dämpades tillväxttakten, för sjunde kvartalet i rad, till 7,4 procent. Det är den lägsta kvartals-siffran sedan tredje kvartalet 2009. Det beror bland annat på dämpad global efterfrågan men också på att den kinesiska regeringen har påbörjat övergången från en exportledd tillväxt till en tillväxt baserad på inhemsk efterfrågan. Den inhemska konsumtionen har dock inte kommit igång som förväntat även om detaljhandelsförsäljningen under det tredje kvartalet i år gav positiva signaler och ökade med 14 procent. I början av juni sänkte centralbanken utlåningsräntan för första gången sedan 2008 och bankernas kapitaltäckningskrav har sänkts vid tre tillfällen det senaste halvåret. En fortsatt mer expansiv penningpolitik, tillsammans med fortsatt starka reallöneökningar, kan dock stärka hushållens konsumtion framöver. Inflationen har sjunkit till 3 procent i maj, den lägsta på nästan två år, och klart under 4-procentsmålet.

Hur Kina klarar av den ekonomiska inbromsningen har stor påverkan på den globala tillväxten. Kina står för 50 procent av den totala globala tillväxten. En hårdlandning, och hur den kinesiska regeringen då agerar, kan få stora konsekvenser för den globala ekonomins utveckling. Det politiska maktskiftet i Kina under hösten kan påverka politikens inriktning och reformernas storlek. Under krisåren 2008–2009 genomförde den kinesiska regeringen stimulanspaket motsvarande 13 procent av BNP, men det är inte troligt att lika omfattande stimulanser kan lanseras denna gång. Det handlar snarare om att återigen öka de statliga infrastrukturinvesteringarna, som har minskat under de senaste två åren. Regeringen har ökat de offentliga utgifterna påtagligt under 2012 där just infrastruktursatsningar är dominerande. Kina har även slutat att stärka den kinesiska valutans mot dollarn och istället låtit den försvagas. Den expansiva penning- och finanspolitiken kommer sannolikt att gynna tillväxttakten under resten av detta år. BNP bedöms öka med 7,8 procent 2012, 8,2 procent 2013 och 8,5 procent 2014.

BNP-gapet stort i de flesta länder

Alla industriländer har 2012 ett större eller mindre negativt BNP-gap. Med BNP-gap menas hur stor skillnad det är mellan dagens BNP-nivå och den potentiella nivån som skulle kunna uppnås om ekonomin var i balans. Utifrån beräkningar av OECD och prognosen från IMF,

finner man att i år har Spanien har det största BNP-gapet på –8,4 procent och Tyskland det minsta på –1 procent. I en exportmarknadsvägd ländergrupp⁴ (expv.länderna) ligger BNP-gapet på –2,5 procent. Den potentiella tillväxten varierar, där Italien har den lägsta på 0,6 procent och Norge den högsta på 3 procent. Expv.ländernas potentiella BNP-tillväxt beräknas vara 1,8 procent. Sveriges BNP-gap är –1,5 procent och den potentiella tillväxten 2,5 procent. Den svaga BNP-utvecklingen under 2013 medför att BNP-gapet ökar i expv.länderna.

Förr eller senare kommer ländernas BNP att öka mer än den potentiella tillväxten och då minskar BNP-gapet. Men 2014 väntas tillväxten i expv.länderna endast bli 1,9 procent vilket är ungefär som den potentiella tillväxten och BNP-gapet består.

I diagrammet nedan visas hur en återgång till den potentiella BNP-banan skulle kunna se ut om BNP-gapet sluts för expv.länderna 2018. Med en jämn tillväxttakt på 2,6 procent från 2015 skulle den potentiella tillväxtbanan nås 2018.

BNPs utvecklingsbana

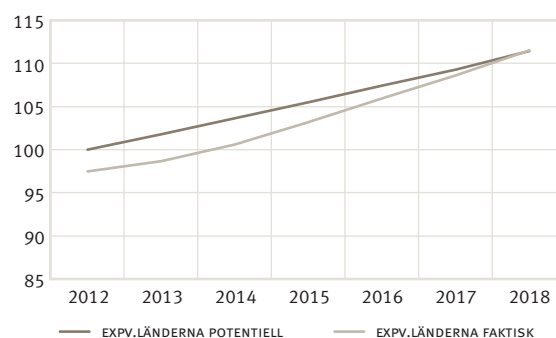


Diagram 2:9

Källa: OECD samt egna beräkningar

Detta skulle då vara ett resultat av att de ekonomiska problemen börjar närma sig en lösning. Mycket återstår att lösa och positiva effekter på BNP-tillväxten är fortfarande måttliga. Skulle problemen lösas snabbare så skulle man kunna vänta sig att expv.länderna redan 2014 nå en tillväxt på 2,5 procent, det vill säga den jämna takt som krävs för att sluta BNP-gapet 2018.

Det stora BNP-gapet i dag innebär att det finns gott om lediga produktionsresurser. Det är därför möjligt att en framtida BNP-utveckling mot den potentiella tillväxtbanan inte skulle vara jämn utan att BNP skulle öka snabbare de första åren och att takten därefter skulle sjunka ju mindre BNP-gapet blir.

⁴ I denna grupp ingår Österrike, Belgien, Kanada, Danmark, Finland, Frankrike, Tyskland, Italien, Japan, Nederländerna, Norge, Schweiz, Storbritannien, USA och Spanien. Ländernas BNP är viktad efter deras betydelse som exportmarknad för Sverige.

Svensk exportmarknad

I figuren nedan visas den svenska BNP-utvecklingen i volym jämfört med grupp Nord och grupp Syd. Sedan krisen 2009 har BNP utvecklats bättre i Sverige och beräknas mot slutet av 2014 att ha växt med 18 procent. BNP i grupp Nord har då växt med nästan 12 procent medan BNP i grupp Syd endast växt med 4 procent.

BNP-utveckling, förlopp

Volymindex

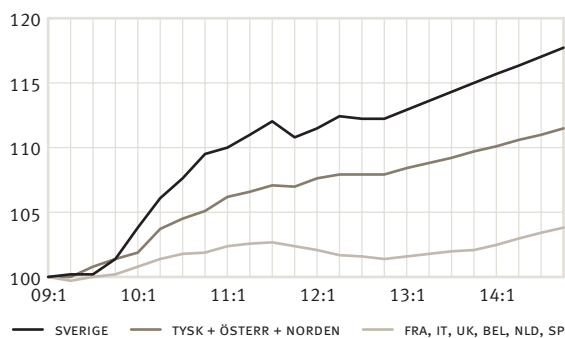


Diagram 2:10

Källa: Macrobond samt egna beräkningar

I år beräknas expv.ländernas BNP öka med 0,8 procent. År 2013 väntas BNP i denna ländergrupp öka med 1,2 procent och under de antaganden som gjorts för 2014 skulle BNP öka med 1,9 procent. Detta är en

märkbart högre tillväxttakt jämfört med euroländernas BNP-utveckling under dessa tre år som väntas bli -0,5, 0,1 respektive 1,1 procent. Den exportmarknadsvägda BNP-utvecklingen har stor betydelse för utvecklingen av svensk exportmarknad. När Kinas marknad också inkluderas så skulle den svenska exportmarknaden 2012 öka med knappt 2 procent och 2013 med nästan 3,5 procent. År 2014 väntas konjunkturer förbättras och den svenska exportmarknaden skulle kunna öka med 5 procent. Det är dock fortfarande betydligt lägre tillväxttakt än 2010 då exportmarknaden ökade med nästan 10 procent.

Svensk exportmarknad

Procentuell förändring

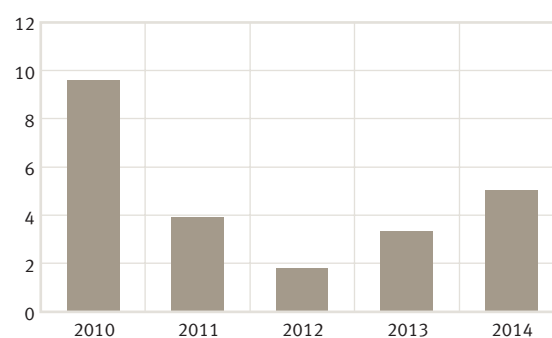


Diagram 2:11

Källa: IMF samt egna beräkningar

3. Svensk ekonomi: Svag tillväxt, hög arbetslöshet och låg inflation

- Den svenska konjunkturen försvagas markant. Långsam internationell utveckling gör att det kan ta tid innan en mer påtaglig återhämtning kommer till stånd. BNP-tillväxten (kalenderkorrigerad) väntas i år stanna vid 1 procent. 2013 och 2014 väntas BNP öka med 1,4 respektive 2,4 procent.
- Konjunkturförsvagningen innebär att sysselsättningen bara ökar med sammanlagt 15 000 personer 2013 och 2014. Arbetslösheten väntas bli hög, runt 8,5 procent både 2013 och 2014.
- Inflationen mätt med KPIF bedöms hamna klart under Riksbankens mål både 2013 och 2014.

ÅTERHÄMTNINGEN I DEN svenska ekonomin efter finanskrisen bröts tillfälligt det fjärde kvartalet i föl med ett BNP-fall på drygt 1 procent jämfört med kvartalet innan. Under de två första kvartalen i år återupptogs återhämtningen och BNP ökade med 0,7 procent under båda kvartalen. Det var en oväntat stark utveckling mot bakgrund av skuldkrisen i euroområdet och allmänt svag internationell BNP-tillväxt.

Indikatorer och ny statistik pekar mot att den svaga internationella utvecklingen börjar komma i kapp den svenska konjunkturen. Inköpschefsindex för tillverkningsindustrin har fallit kraftigt de senaste månaderna och indexet för tjänstesektorn pendlar vid nivåer som anses signalera avmattning.

Konjunkturinstitutets Barometerindikator har fallit tillbaka under sommaren och föll åter i oktober. Indikatorn ligger på en nivå som tyder på en tillväxt som

är påtagligt lägre än den genomsnittliga. Alla sektorer i näringslivet bidrog negativt i oktober och även konfidensindikatorn för hushållen sjönk. Utrikeshandeln enligt statistik från SCB och i någon mån utvecklingen i detaljhandeln tyder också på att tillväxten i den svenska ekonomin har bromsat in under det tredje kvartalet.

Tecken på inbromsning av konjunkturen syns också på arbetsmarknaden. Antalet nyanmällda platser har minskat och antalet varsel har ökat något. Det handlar ännu inte om några dramatiska förändringar sett i några års tillbakablickande perspektiv, men det stärker bilden av en konjunktur som håller på att bromsa in.

Sammantaget ser konjunkturen ut att komma att försvagas markant under det andra halvåret i år. Till skillnad från det som hände i samband med finanskrisen så är det inte ett stort BNP-fall som ligger i kor-

Inköpschefsindex för industrin och tjänstesektorn

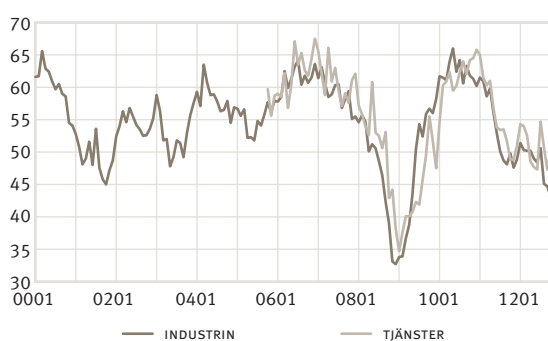


Diagram 3:1

Källa: Makrobond/Swedbank

Barometerindikatorn

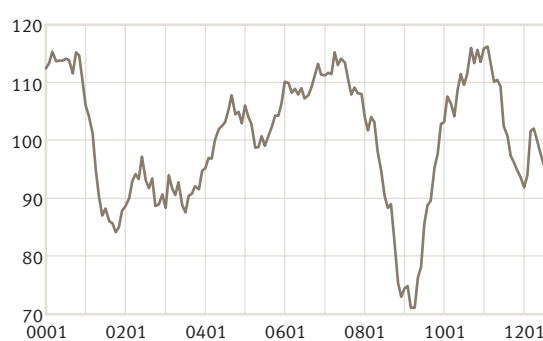


Diagram 3:2

Källa: KI-barometern

BNP i Sverige

Säsongrensade kvartalsvärden

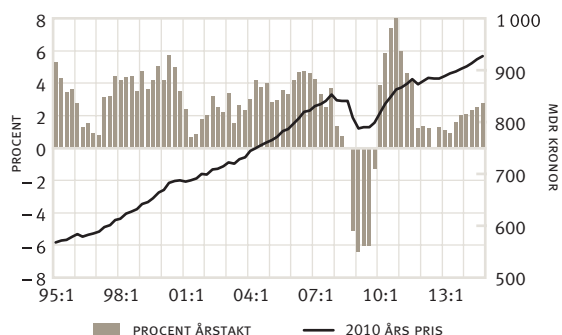


Diagram 3:3

Källa: SCB samt egna beräkningar

ten utan en avmattning. Det som gör konjunkturutvecklingen lite speciell är att det kan ta tid innan en mer påtaglig återhämtning kommer till stånd. Detta eftersom omvärldsutvecklingen bedöms bli svag under en längre tid.

Svensk ekonomis stora exportberoende innebär att den långsamma utvecklingen av den internationella handeln kommer att hålla tillbaka den svenska tillväxten framöver. Den inhemska efterfrågan, inte minst hushållens konsumtion, kommer att vara den viktiga drivkraften för tillväxten de närmaste åren. Förutsättningarna för en återhämtning driven av inhemska efterfrågan är goda. Det offentliga finanserna är starka och hushållens sparande är högt. Men på några års sikt kan knappast ens en kraftig ökning av inhemska efterfrågan kompensera för bortfallet av efterfrågan från omvärlden.

I år bedöms BNP växa med 1 procent (kalenderkorrigerad). 2013 och 2014 väntas BNP:s ökningstakt gradvis stiga något och landa på 1,4 respektive 2,4 procent. Sysselsättningen väntas falla med 15 000 personer nästa år och öka med blygsamma 30 000 personer 2014. Arbetslösheten hamnar på runt 8,5 procent både 2013 och 2014 samtidigt som inflationen blir låg, klart under målet på 2 procent.

Vi gör ingen egen prognos för offentlig konsumtion och offentliga investeringar utan antar att dessa utvecklas enligt finansdepartementets bedömning i Budgetpropositionen för 2013. Vi noterar att Konjunkturinstitutets bedömning från augusti sammanfaller med finansdepartementets när det gäller den offentliga konsumtionen.

Importen antas i vår prognos följa historiska mönster och bedömningen bygger på skattade samband mellan importen och efterfrågan där hänsyn tas till att importinnehållet varierar mellan olika efterfrågekom-

Försörjningsbalans

Procentuell förändring

	2011	2012	2013	2014
Privat konsumtion	2,1	1,9	2,0	3,0
Offentlig konsumtion	1,7	1,1	0,4	0,5
Investeringar	6,7	3,1	1,9	5,2
Lagerinvesteringar ¹	0,5	-0,8	0,0	0,0
Export av varor och tjänster	7,1	0,9	3,1	4,8
Import av varor och tjänster	6,3	0,9	3,7	6,0
BNP kalenderkorrigerad	3,9	1,0	1,4	2,4
BNP	3,9	0,6	1,4	

Tabell 3:1

Källa: SCB samt egna beräkningar

¹ Förändring i procent av föregående års BNP.

ponenter. Som illustration kan nämnas att den svaga importutvecklingen i år bland annat är kopplad till den negativa lagerutvecklingen. Därtill kommer att förändrad konkurrenskraft, bland annat via växelkurseffekter, påverkar importutvecklingen.

Prognosförutsättningar och risker

I beräkningarna har vi antagit att Riksbanken sänker reporäntan från 1,25 till 1 procent på sitt möte i december i år. Räntan väntas sedan ligga på 1 procent under 2013 och första halvan av 2014, för att sedan höjas till 1,5 procent under det andra halvåret. Det är en räntebana som ligger närmare marknadens förväntningar än den ränteprognos som Riksbanken redovisade vid det senaste räntebeslutet i oktober.

När det gäller finanspolitiken har vi räknat med de (ofinansierade) reformer som aviserades i Budgetpropositionen för 2013. Det handlar om att 23 respektive 4 miljarder kronor spenderas 2013 och 2014.

Kronkursen har antagits vara stabil på nuvarande, historiskt sett, starka nivå under prognosperioden. För växelkursen grundläggande faktorer som bytesbalans och starka statsfinanser talar sedan länge för en stark krona. Med den lägre räntan och den avmattning som ligger i prognosbilden talar krympande ränte- och tillväxtskillnader gentemot omvärlden mot en ytterligare förstärkning under prognosperioden. Det gamla argumentet att kronan försvagas i orostider tycks inte längre vara giltigt, snarare är svenska statobligationer attraktiva i en situation med brist på säkra placeringsalternativ.

Risken för en sämre utveckling än den avmattning med efterföljande trög återhämtning som vi ser som huvudalternativ för den svenska ekonomin är betydande. Den europeiska skuldproblematiken kan visa sig svår att hantera med stor finansiell oro och störningar i världshandeln som följd. Möjligheterna till en bättre

svensk utveckling tror vi beror på om utvecklingen stöds av en mer expansiv stabiliseringspolitik än den som ligger i vår prognosbild.

Trög exportutveckling när omvärldens efterfrågan sviktar

Varuexportens dramatiska fall i samband med finanskrisen var i stort sett återhämtad i början av 2011. Ett starkt tredje kvartal 2011 för varuexporten följdes av kraftigt minskning under det fjärde kvartalet. Det första halvåret i år har varuexporten ökat svagt. Utsikterna för det andra halvåret är tämligen dystra.

I SCBs utrikeshandelstatistik redovisas ett svagt tredje kvartal i år. Ordergången från exportmarknaden har utvecklats svagt sedan en tid tillbaka enligt SCBs orderstatistik. Samma bild ges i Konjunkturbarometern. Information från inköpschefsindex och exportchefsindex pekar också mot en trög utveckling av varuexporten.

Det är naturligtvis den svaga tillväxten i omvärlden i

Ordergång exportmarknaden

Trendskattning, 2005 = 100

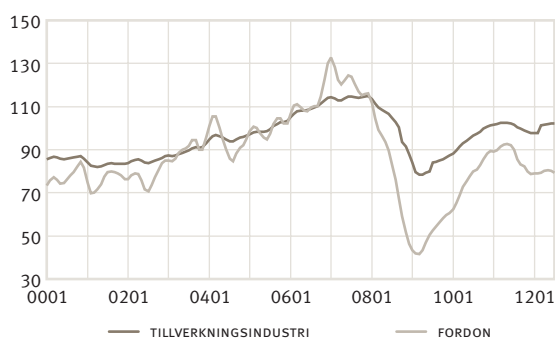


Diagram 3:4

Källa: SCB

Export av varor

Säsongrensade kvartalsvärden

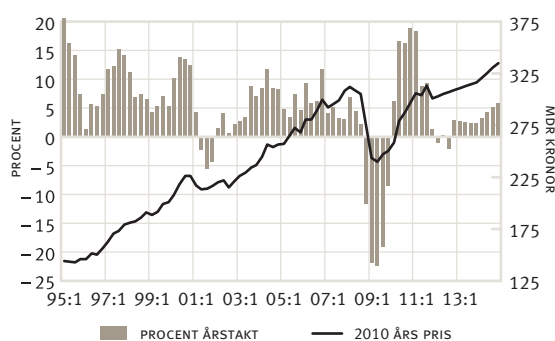


Diagram 3:5

Källa: SCB samt egna beräkningar

Kronans växelkurs

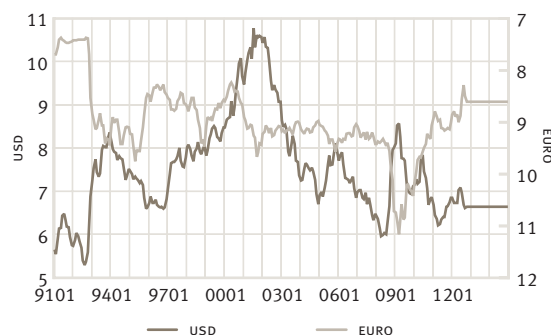


Diagram 3:6

Källa: Riksbanken samt egna beräkningar

allmänhet och den europeiska problematiken i synnerhet som sätter sin prägel på den svenska exportutvecklingen. Vi har förutsatt att akuta problem som uppkommer efter vägen kan hanteras. Det betyder att vi inte tror på en utveckling som tillnärmelsevis liknar det som skedde i samband med finanskrisen. Problemen med stora obalanser och stora skulder i många länder är ändå så djupgående att efterfrågan i omvärlden kommer att vara nedtryckt under en längre tid. Den efterfrågan som svensk exportindustri möter kommer därför att växa långsamt de närmaste 2–3 åren även om vi räknar med en viss, gradvis förbättring. Gynnsamt i sammanhanget är att tillväxten i några av de viktigaste avnämländerna av svensk export, som Tyskland och framför allt Norge, väntas bli betydligt bättre än genomsnittet i Europa.

Bortsett från tillfälliga variationer räknar vi med en oförändrad kronkurs de närmaste åren. Det innebär att kursen är 4–5 procent starkare än genomsnittet de senaste 15 åren och drygt 2 procent starkare jämfört med åren innan försvagningen i samband med finanskrisen. Den starka kronan bidrar till att hålla tillbaka exporten, men det är i första hand den svaga marknadsutvecklingen som är problemet för svensk export. Till bilden hör att den svenska varuexportens sammansättning, med en stor andel investeringsvara, är ogynnsam i ett läge när investeringsaktiviteten i omvärlden är särskilt svag.

Mot bakgrund av utfallet i nationalräkenskaperna för det första halvåret väntas tjänsteexporten växa betydligt snabbare än varuexporten i år. Åren framöver väntas utvecklingen bli mer likartad, vilket är det normala. Både varu- och tjänsteexporten hålls tillbaka av svag efterfrågan i omvärlden.

Hygglig investeringsutveckling men bostadsinvesteringarna faller

De totala fasta bruttoinvesteringarna ökade med överraskande starka 11,3 procent det första kvartalet i år jämfört med motsvarande kvartal 2011. Under det an-

Bruttoinvesteringar

Säsongrensade kvartalsvärden

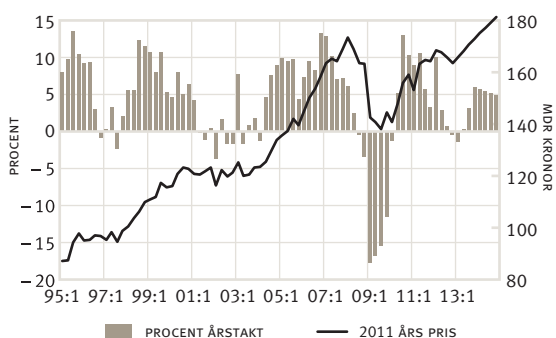


Diagram 3:7

Källa: SCB samt egna beräkningar

dra kvartalet i år dämpades ökningstakten till 2 procent. Det är mer i linje med den avtagande tendens för investeringarna som gäller det senaste året. En bidragande faktor till att utvecklingen dämpades var att bostadsinvesteringarna minskade med runt 10 procent. En annan bidragande faktor var att energiinvesteringarnas ökningstakt minskade från cirka 45 procent till cirka 8 procent.

Osäkra framtidsutsikter i spåren av eurokris och dämpad efterfrågeutveckling är ingen bra grogrund för investeringsutvecklingen. Men flera faktorer talar för att det inte behöver bli någon allmän nedgång för investeringarna. Investeringsnivån är fortfarande låg, lägre än före fallet 2009 i samband med finanskrisen. Det betyder bland annat att kapacitetsutnyttjande är relativt högt. Därtill kommer att lönsamheten i näringslivet generellt sett är god.

I år väntas de totala investeringarna öka med cirka 3 procent jämfört med fjolåret. Det som framför allt kännetecknar utvecklingen är att bostadsinvesteringarna väntas falla med drygt 9 procent. Investeringarna i näringslivet exklusive bostäder väntas öka med nästan 7 procent. Enligt SCBs senaste investeringsenkät från maj i år planerar industriföretagen för oförändrade investeringar i år. Beroende på utfallet det första halvåret ligger vår bedömning lite högre. I det övriga näringslivet är bilden mer splittrad. Energisektorn planerar för mycket stora investeringsökningar, vilket stöds av statistiken för det första halvåret i år.

Nästa år väntas näringslivets investeringar exklusive bostäder öka långsammare än i år beroende på att bidraget från kraftigt ökande energiinvesteringar ebbar ut. 2014 tilltar investeringsaktiviteten jämfört med 2013 i linje med att produktionen ökar snabbare.

Bostadsinvesteringarna har minskat de tre senaste kvartalen. Under samma period minskade antalet påbörjade lägenheter kraftigt. Den låga nivån på antalet påbörjade lägenheter under de senaste kvartalen ger

Bostadsinvesteringar

Säsongrensade kvartalsvärden

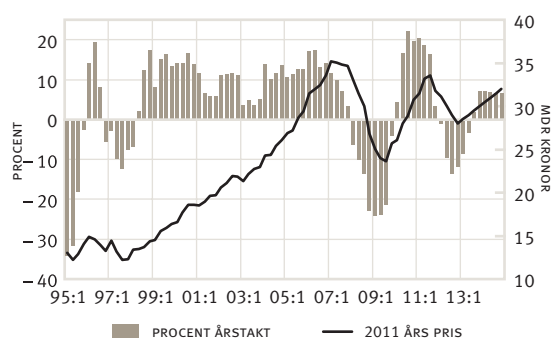


Diagram 3:8

Källa: SCB samt egna beräkningar

Industrins kapacitetsutnyttjande

Procent, säsongrensad

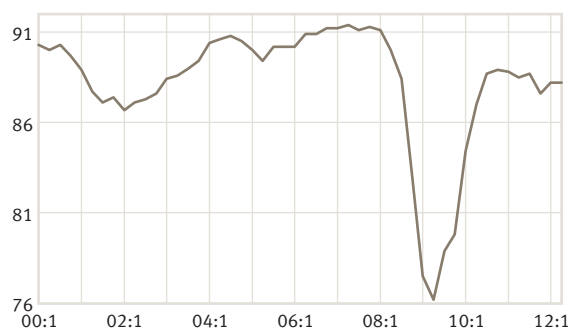


Diagram 3:9

Källa: SCB

negativa effekter på bostadsinvesteringarna under hela 2012 och en bit in i 2013. Detta eftersom nationalräkenskaperna bokför kostnaderna för påbörjade lägenheter som investeringar under nästkommande sex kvartal. Mot den bakgrunden väntas nybyggnadsinvesteringarna minska kraftigt i år samtidigt som ombyggnadsinvesteringarna ligger kvar på en hög nivå. Sammantaget väntas de totala bostadsinvesteringarna falla med närmare 10 procent i år.

Det stora behovet av nya bostäder och stigande priser för villor och bostadsrätter gör att utvecklingen på lite sikt kan antas vända upp. Enligt Konjunkturinstitutets konfidensindikator för bygg- och anläggningsverksamhet är dock byggföretagen relativt pessimistiska på ett års sikt, mer än vart tredje företag räknar med en fortsatt försvagning av byggmarknaden. Mot den bakgrunden väntas bostadsinvesteringarna minska något även nästa år jämfört med i år. Först 2014 bedöms investeringarna åter öka.

Försvagningen av efterfrågan under 2011 innebar att

företagen byggde upp oönskat stora lager. Den anpassning av lagren ner mot mer önskvärda nivåer som påbörjats under det första halvåret i år och som väntas fortsätta innebär att lagerinvesteringarna dämpar efterfrågan påtagligt i år. Nästa år och 2014 väntas lagerutvecklingen inte påverka efterfrågan nämnvärt.

Hushållens inkomster, sparkvot och konsumtion

Hushållens konsumtion bestäms av inkomsternas utveckling och hur mycket av inkomsterna som hushållen inte konsumerar utan sparar (sparkvoten). Hushållens sparkvot bestäms i sin tur framförallt av hur deras förmögensvärden utvecklas. Stiger förmögensvärdena starkt så kan hushållen använda en del av sitt sparande till konsumtion och konsumtionen ökar mer än inkomsterna. Inkomsterna bestäms främst av hur löner och sysselsättning utvecklas. Dessutom kan politiska beslut om skatter och transfereringar få stor betydelse.

Huspriserna styrs i hög grad av ränteutvecklingen och vilken ränta de kan få vid ett husköp. Den viktigaste räntan är då Riksbankens reporänta. Vi antar att den sänks från 1,25 till 1 procent i början av 2013.

Reporänta och rörlig bostadsränta

Procent

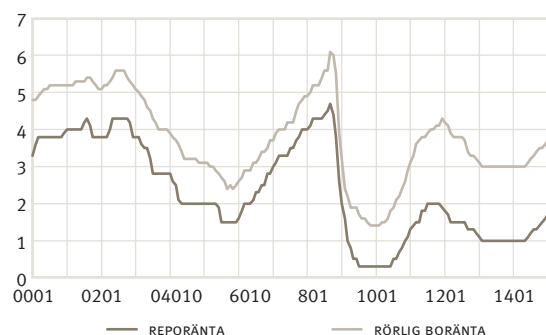


Diagram 3:10

Källa Riksbanken, SCB samt egna beräkningar

Den höga spreaden mellan reporänta och rörliga bostadsränta har minskat något men antas ligga kvar på en historiskt hög nivå under prognosperioden. Den rörliga bostadsräntan har sjunkit under hela 2012 och kommer fortsätta att sjunka då reporäntan sänks. Under 2014 antas konjunktoren förbättras och reporäntan börjar höjas från mitten av 2014 och ligger på 1,75 vid slutet av året.

Räntan på bostadslån med fast ränta styrs främst av statsobligationernas ränta. Statsobligationsräntorna är för närvarande extremt låga och ligger till och med något lägre än reporäntan. I takt med att problemen i Europas offentliga finanser blir något mindre, börjar det internationella kapitalet att vika om sina placeringar

mot en mindre andel i svenska statspapper. Detta medför att statsobligationsräntan framöver kommer att stiga snabbare än reporäntan och ligger någon procent högre mot slutet av 2014.

Reporänta och 7-årig statsobligationsränta

Procent

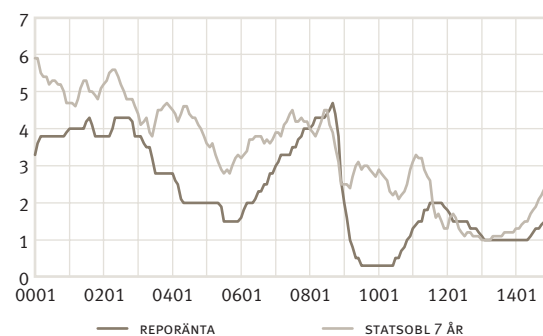


Diagram 3:11

Källa Riksbanken samt egna beräkningar

Vid husköp har hushållen de senare åren främst tagit bostadslån med rörlig ränta men andelen med fast ränta har ökat starkt den senare tiden och uppgår i år till 45 procent. Den genomsnittliga bostadsräntan (vägt genomsnitt av rörliga och fasta bostadsräntor) vid nylån har under 2012 sjunkit från 4 procent ned mot 3. Detta medför att hushållen, allt annat lika, har fått råd att betala ett högre pris för hus. Först vid mitten av 2014 antas den genomsnittliga bostadsräntan börja stiga och ligga på drygt 4 procent vid slutet av året.

Genomsnittlig bostadsränta

Procent

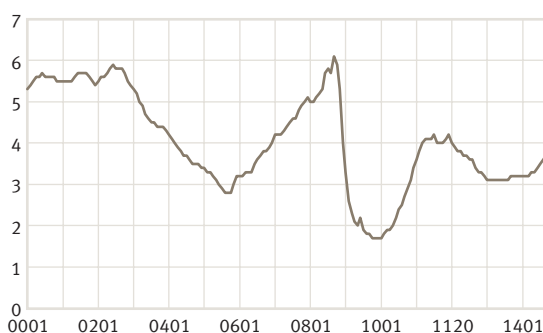


Diagram 3:12

Källa Riksbanken, SCB samt egna beräkningar

Den lägre bostadsräntan har ännu inte medfört att huspriserna börjat stiga. Efter en prisnedgång under 2011 har priserna legat still under 2012. Först under 2013 väntas den lägre räntan bidra till att huspriserna börjar stiga.

Villapriset

Index

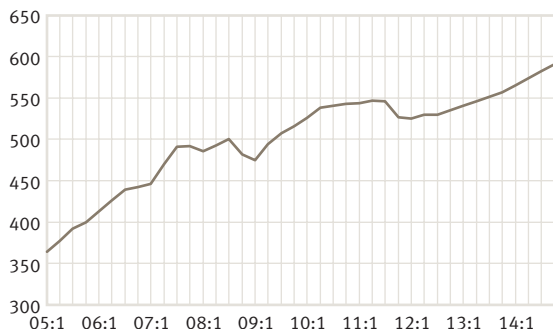


Diagram 3:13

Källa: SCB samt egna beräkningar

Aktievärdenas fall under 2011 verkar ha nått en botten. Aktieindex har övergått till att stiga och sjunka runt en nivå som ligger lägre än i början av 2011. Först mot slutet av prognosperioden antas aktieindex återgå till den tidigare nivån. Jämfört med i början av 2000 har då aktieindex knappt ökat alls.

Utvecklingen av huspriser och aktievärden är de tunga posterna i hushållssektorns samlade egna kapital. Tillsammans med hushållens skuldsättning kan sektorns soliditetsställning beräknas. Hushållens skulder ökar nu i betydligt lugnare takt än tidigare. Från slutet av 1990-talet och fram till 2010 ökade skulderna i genomsnitt med 10 procent per år. Nu verkar takten ligga under 5 procent.

Hushållens skulder

Procentuell förändring under loppet av året

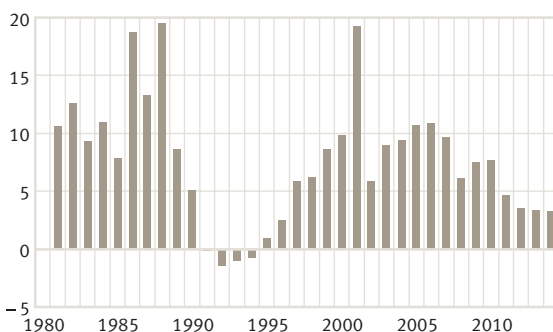


Diagram 3:14

Källa: SCB samt egna beräkningar

Den lägre skuldökningstakten tillsammans med stigande förmögenhetsvärden kommer att medföra att hushållssektorns soliditetsställning förstärks. I år ligger soliditeten på rekordlåg nivå. Mot slutet av prognosperioden väntas den stiga mot mer normala nivå-

er. Hushållens förmögenhetsställning och soliditet är dock fortfarande inte tillräckligt bra för att hushållens höga sparkvot märkbart ska börja sjunka. Under åren 2012–2014 ligger den på över 10 procent. Först under 2014 väntas den svagt vända ned.

Hushållssektorns sparkvot (årsgenomsnitt) och soliditetsställning (1 januari)

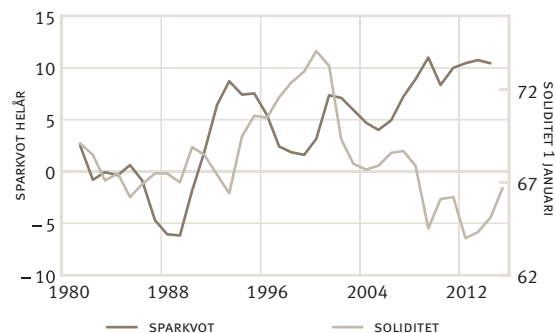


Diagram 3:15

Källa: SCB samt egna beräkningar

Den höga och stabila sparkvoten innebär att konsumtionen endast ökar i takt med inkomsterna. I år och nästa år ökar konsumtionen med 2 procent för att 2014 öka med 3 procent. Konsumtionen har redan under det första halvåret 2012 kommit upp i en nivå som motsvarar en årstakt på 1,5–2 procent. Detta beror till stor del på en god konsumtionsutveckling i detaljhandeln efter en svag utveckling under 2011. Detaljhandels utveckling väntas stagnera under andra halvåret 2012.

Hushållens bilinköp har sedan början av 2011 stadigt sjunkit och för helåret 2012 väntas inköpen bli 15–20 procent lägre än 2011. Detta beror till en del på att hushållen i stället använder sig av tjänstebilar. Nyregist-

Privat konsumtion

Säsongrensade kvartalsvärden

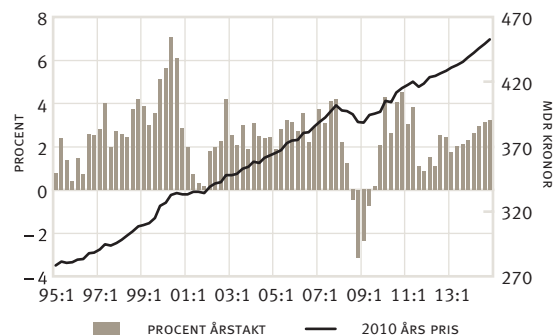


Diagram 3:16

Källa: SCB samt egna beräkningar

reringen av tjänstebilar väntas endast minska med 5 procent. Under 2013 väntas konsumtionen av varor i detaljhandeln samt bilar börja öka. Tjänstekonsumtionen väntas också stagnera under 2012 för att vända upp under 2013.

Näringslivet produktion ökar långsamt och produktivitetens utvecklingen bli mycket svag i år

Enligt nationalräkenskaperna sjönk näringslivets produktion det fjärde kvartalet i fjol jämfört med kvartalet innan. Återhämtningen efter finanskrisen återupptogs sedan under det första halvåret i år. Det är samma mönster som för BNP-utvecklingen generellt. I linje med den avmattning som ligger i prognosbilden väntas produktionstillväxten försvagas under det andra halvåret i år och åren framöver kännetecknas av en medioker utveckling i spåren av svag efterfrågan, särskilt från omvärlden.

Industriproduktionen föll redan det andra kvartalet 2012 och det tredje kvartalet accelererade nedgången. En svag utveckling hela 2012 innebär att industriproduktionen väntas sjunka med knappt 3 procent i år jämfört med helåret 2011. 2013 och 2014 ökar industriproduktionen svagt, med 2,6 respektive 3 procent. Det kan jämföras med den genomsnittliga ökningstakten 1994–2011 som var drygt 6 procent.

Produktion

Index 2005 kvartal 1 = 100

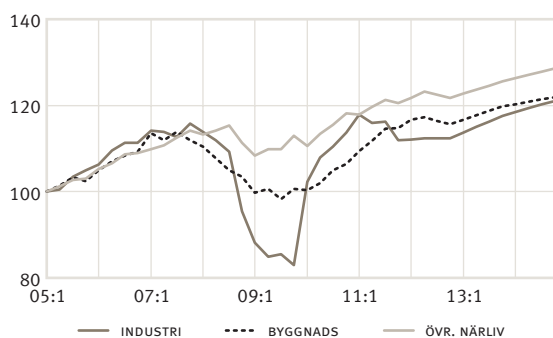


Diagram 3:17

Källa: SCB samt egna beräkningar

Till skillnad från industriproduktionen så steg produktionen i övrigt näringsliv åter påtagligt det första halvåret i år efter en dipp det fjärde kvartalet i fjol. Under det andra halvåret väntas det svaga efterfrågeläget få genomslag och en viss nedgång kommer till stånd innan produktionen i övrigt näringsliv åter ökar under de kommande åren. Produktionen i byggsektorn har ökat kraftigt under 2010 och 2011. Fallande bostadsinvesteringar gör att byggsektorns produktion väntas falla

det andra halvåret i år och tillväxten de närmaste åren blir betydligt lägre än under åren efter finanskrisen.

Produktivitetens utveckling

Procentuell förändring

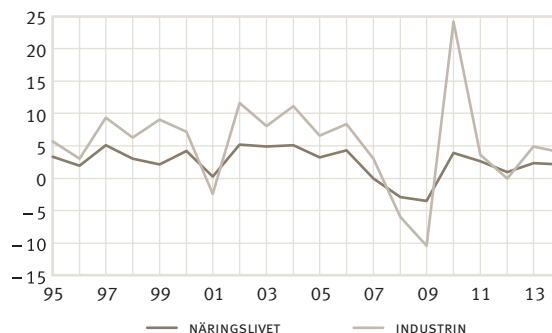


Diagram 3:18

Källa: SCB samt egna beräkningar

Försvagningen av industriproduktionen är mer markant än försvagningen av produktionen i övriga delar av näringslivet. Det är en naturlig följd av att den långsamma utvecklingen av den internationella handeln är mest kännbar inom industrin. Samtidigt är skillnaden mellan olika sektorer inte allas lika stor som den var vid nedgången i samband med finanskrisen.

Antalet arbetade timmar i näringslivet väntas bli oförändrat i år jämfört med året innan. Mot bakgrund av den långsamma produktionsökningen skulle en sämre utveckling kanske vara logisk, men utfallet för arbetade timmar det första halvåret gör en sådan utveckling mindre trolig. Bilden är att företagen inte fullt ut hinner med att reglera sin personalstyrka i förhållande till avmattningen av efterfrågan och produktion. Följden är en påtagligt svag produktivitetens utveckling; produktiviteten i näringslivet väntas öka med blygsamma 1 procent i år.

Inom industrin är det särskilt tydligt att anpassningen av antalet arbetade timmar till en svagare produktionsutveckling tar tid. Timmarna väntas i år minska i samma grad som produktionen och produktiviteten blir oförändrad jämfört med i fjol. Det låga kapacitetsutnyttjandet i industriföretagen gör att produktionen kan öka de närmaste åren samtidigt som antalet arbetade timmar minskar, produktivitetens utvecklingen "normaliseras" och landar på cirka 5 respektive 4 procent per år 2013 och 2014.

Bilden av en rekyl för produktivitetens utvecklingen 2013 i takt med att nyanställningar och arbetade timmar regleras gäller inte bara för industrin utan för näringslivet som helhet. Produktiviteten i näringslivet ökar med 2,3 respektive 2,1 procent 2013 och 2014. Det bedöms vara något snabbare än den trendmässiga, långsiktiga produktivitetens utvecklingen.

Svag sysselsättningsutveckling ger hög arbetslöshet

Återhämtningen av sysselsättningen efter den stora nedgången i samband med finanskrisen startade i slutet av 2009. Under 2010 växte sysselsättningen snabbt. Under 2011 dämpades ökningstakten i linje med hur produktionen utvecklades. Det tillfälliga fallet i BNP under det fjärde kvartalet i fjol byttes till en överraskande stark tillväxt under det första halvåret i år och sysselsättningsuppgången har under den perioden förstärkts jämfört med det andra halvåret 2011.

Den avmattning av efterfrågan och produktion som ligger i prognosbilden för det andra halvåret i år bedöms efter hand få genomslag på arbetsmarknaden. Sysselsättningen väntas minska något under det fjärde kvartalet och en bit in i 2013. Sysselsättningsökningen i år blir ändå 30 000 personer på helårsbasis. 2013 väntas sysselsättningen minska med 15 000 personer. 2014 ökar sysselsättningen åter, med måttliga 30 000 personer.

Bilden av att sysselsättningen är på väg att minska under en period framöver har ett visst stöd i ledande indikatorer. Antalet nyanmälda lediga platser började plana ut under 2011 och hittills i år syns en tydlig minskning. Nivån är dock fortfarande hög i ett historiskt perspektiv. Nivån på antalet varsel är fortfarande låg, men varslen har ökat något sedan mitten av 2011 och det finns en förväntan om att det ska bli värre under hösten.

Den långsamma produktivitetsutvecklingen i år är ett uttryck för att den avmattning av efterfrågan som nu bedöms vara för handen påverkar sysselsättningen med fördröjning. Ett annat skäl till att sysselsättningen inte påverkas mer är att den arbetade tiden per sysselsatt väntas minska. Så har det varit under det första halvåret i år och denna tendens väntas bestå under det andra halvåret.

Nyanmälda platser s-rens (vänster axel) och Varsel (höger axel)

3 månaders glidande medelvärde, 1 000-tal

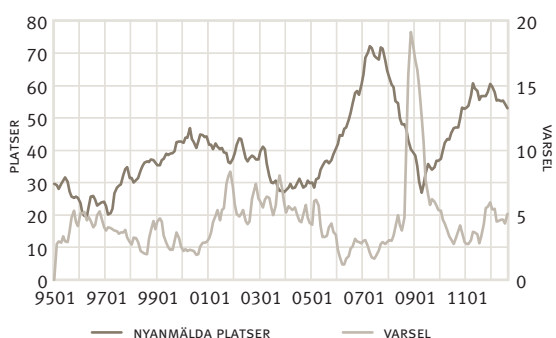


Diagram 3:19 Källa: Arbetsförmedlingen samt egna beräkningar

Sammantaget blir sysselsättningsutvecklingen påtagligt svag under prognosperioden och helt otillräcklig för att bringa ner arbetslösheten som biter sig fast på mycket höga nivåer.

Sysselsättningsgraden i åldersgruppen 20–64 år ligger på drygt 79 procent 2013 och 2014. Det är ungefär en procentenhet lägre än under åren före och efter det att finanskrisen slog till.

Sysselsättningsutvecklingen skiljer sig mellan arbetare och tjänstemän. Det märks särskilt under perioder med svag eller fallande sysselsättning. Då är det framför allt arbetarnas sysselsättning som minskar. Detta förhållande var tydligt under sysselsättningsnedgången i samband med finanskrisen 2008–2009 och det kännetecknar också utvecklingen från och med det tredje kvartalet 2011.

Arbetsutbudet har trots en svag sysselsättningsökning ökat snabbt under 2012. Vi förväntar oss att utvecklingen bryts under det fjärde kvartalet till följd av en påtaglig försämring av arbetsmarknaden. Trots

Sysselsättning och arbetskraft 15–74 år

Originalvärden och trender, tusental

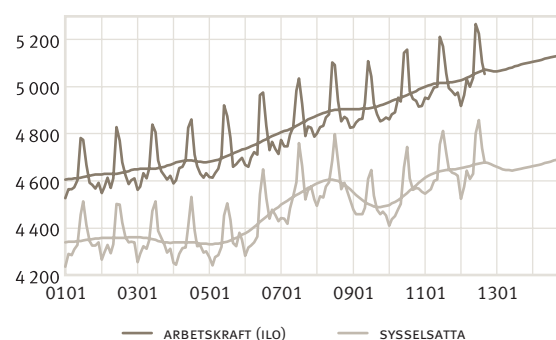


Diagram 3:20 Källa: SCB samt egna beräkningar

Arbetslöshet (ILO) 15–74 år

Originalvärden och trend, procent

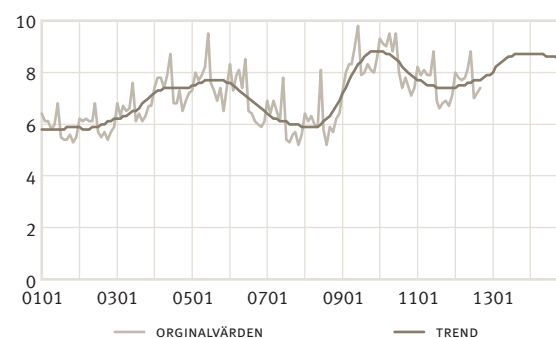


Diagram 3:21 Källa: SCB samt egna beräkningar

Sysselsättningsgrad 20–64 år

Procent

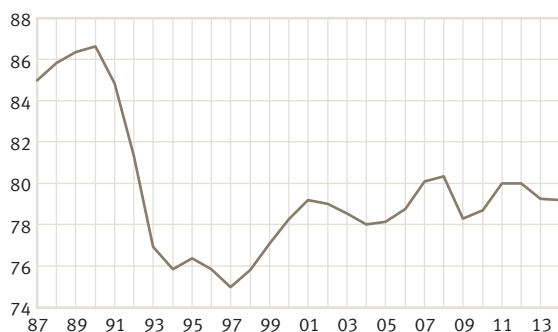


Diagram 3:22

Källa: SCB samt egna beräkningar

ett minskat utbud under årets sista månader räknar vi med att arbetsutbudet växer med 40 000 personer i år. Det är mer än vad som kan förklaras av befolkningsutvecklingen. Denna präglas av att de årskullar som träder in i arbetskraften är större än de som lämnar och att invandringen är större än utvandringen. En bidragande orsak till det växande arbetsutbudet är att antalet personer med sjuk- eller aktivitetsersättning (förtidspensionärer) enligt Försäkringskassans prognos⁵ ser ut att bli färre än vad som kan förklaras av åldersstrukturen i befolkningen. Vi räknar dock inte med att arbetsutbudet ökar lika mycket som antalet förtidspensionärer minskar.

Åren 2013 och 2014 räknar vi med att arbetsutbudet ökar med 30 000 respektive 38 000 personer. Det innebär att vi i tror att trenden av ett, i grunden, ökande arbetskraftsdeltagande fortsätter men att nästa års minskande sysselsättning ger en viss dämpande effekt.

Det förhållandevis starka arbetsutbudet ger tillsammans med sysselsättningsnedgången en arbetslöshet på 8,5 respektive 8,6 procent åren 2013 och 2014. Under 2012 har arbetslösheten, bortsett från säsongsmässiga variationer, legat omkring 7,5 procent och vi räknar med att den i genomsnitt under året blir 7,7 procent.

Att arbetslösheten biter sig fast på höga nivåer riskerar att förvärra det problem med långa arbetslöshets-tider som allt fler har fått uppleva sedan finanskrisen 2008–2009. Under hela 2012 har det funnits omkring 70 000 personer som har varit utan arbete och inskrivna på arbetsförmedlingen i 2 år eller mer. I början av 2007 fanns närmare 25 000 personer med så långa inskrivningstider och nivån bestod fram emot slutet av 2008 utan några nämnvärda förändringar, trots att arbetslösheten först minskade och sedan ökade under

⁵ Försäkringskassan (2012-10-26), Anslagsbelastning och prognos för anslag inom Försäkringskassans ansvarsområde budgetåren 2012–2017, Dnr 308-2012.

Sysselsättningsutveckling för arbetare och tjänstemän, hela arbetsmarknaden

Säsongrensat

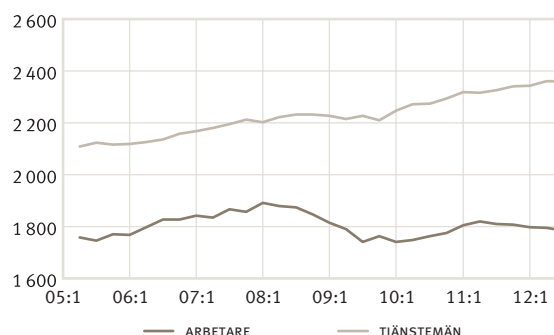


Diagram 3:23

Källa: SCB samt egna beräkningar

Antalet arbetslösa och i program med aktivitetsstöd samt antalet utan arbete i mer än 24 månader, relativt antalen i januari 2007

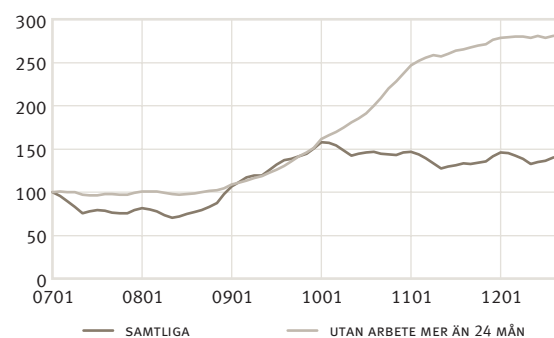


Diagram 3:24

Källa: AMS/Arbetsförmedlingen samt egna beräkningar

perioden. Under 2009 ökade antalet med inskrivningstider 2 år eller längre i takt med det totala antalet som var inskrivna på arbetsförmedlingen som öppet arbetslösa eller i program med aktivitetsstöd. Men när arbetslöshetsuppgången bröts 2010 ökade antalet personer med långa inskrivningstider i allt snabbare takt. Under år 2012 ser det ut att ha skett en stabilisering som innebär att antalet personer med inskrivningstider på 2 år eller mer är omkring 280 procent av vad den var i januari 2007.

Löner och vinster

Lönerna ska under 2013 omförhandlas för 2,6 miljoner anställda. De nya avtalen kommer för de flesta att gälla från 1 april 2013. LO-förbunden har kommit överens om att samordna avtalskraven utifrån en konstruktion med ett kronpåslag för de avtalsområden som har en

genomsnittlig månadslön under 25 000 och ett procentuellt påslag för löner över 25 000 kronor. Det normala är att ett normerande avtal först tecknas på ett stort avtalsområde inom den konkurrensutsatta sektorn som anger en storlek på det centrala lönepåslaget.

Lönerna som genomsnitt för hela arbetsmarknaden beräknas att 2012 öka med 3 procent. Inom industrin beräknas de öka med 3,7 procent. Denna relativt högre ökningstakt beror på lönerevisionstillfällena. Enligt 2010 års avtal höjdes lönerna 1 juni 2011. Enligt det nya avtalet från slutet av 2011 höjdes lönerna från 1 februari 2012. Det innebär att årstakterna för perioden februari–maj 2012 påverkas av två avtal och att lönerna under dessa fyra månader därför har en årstakt på 4–5 procent. Avtalet för 2012 löper på 14 månader, vilket ger noll i årstakt under februari–mars 2013. Detta bidrar till att industrins löner 2013 väntas öka långsammare än genomsnittet.

Utgående löner

Procentuell förändring

	2011	2012	2013	2014
Industri	2,5	3,7	3,0	3,5
Byggnads	3,1	2,6	3,4	3,5
Övrigt näringsliv	2,4	2,9	3,4	3,5
Offentlig sektor	2,2	2,6	3,3	3,5
Totalt	2,4	3,0	3,3	3,5
Näringslivet	2,5	3,2	3,2	3,5

Tabell 3:2

Källa: Medlingsinstitutet samt egna beräkningar

Anm. 2011 inklusive övertidsersättning. 2012–14 exklusive övertidsersättning.

För 2013 och 2014 görs ett beräkningstekniskt löneantagande som innebär att lönerna för hela arbetsmarknaden då skulle öka med 3,3 respektive 3,5 procent. Detta är ungefär samma takt som lönerna i genomsnitt har ökat med under perioden 2000–2012.

Det samhällsekonomiska löneutrymmet bestäms utifrån hur mycket den underliggande (potentiella) produktiviteten ökar och det utrymme för prisökningar som finns i näringslivet utan att prismålet på 2 procent ska hotas sett över några år. Den underliggande produktivetsutvecklingen är den som skulle inträffa om man fullt ut använder personalstyrkan. Den registrerade produktivetsutvecklingen medräknar produktivitetseffekter då utnyttjandegraden varierar. I figuren nedan visas skillnaden i utveckling mellan underliggande och registrerad produktivitet.

Beräkningar av den potentiella produktiviteten innehåller stora osäkerheter och dess utveckling bör

Registrerad och underliggande produktivitet i näringslivet

Procentuell förändring

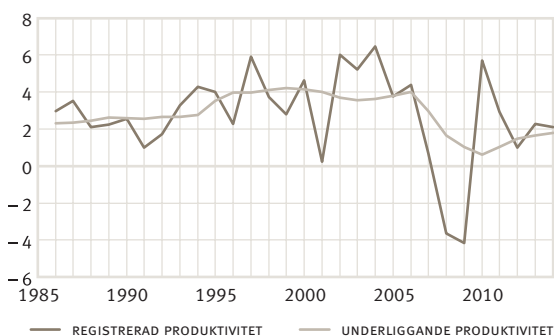


Diagram 3:25

Källa: SCB samt egna beräkningar

Två vinstmått i näringslivet

exkl fastighetsförvaltning

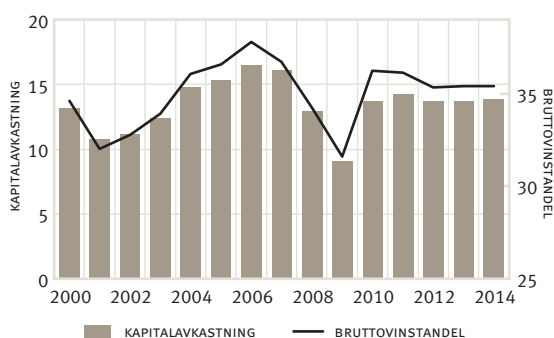


Diagram 3:26

Källa: SCB samt egna beräkningar

anges som ett intervall. För perioden 2013–15 väntas den underliggande produktivetsutvecklingen som årsgenomsnitt kunna bli 1,2–2,2 procent. Med ett utrymme för prisökningar i näringslivet på 1,1 procent skulle detta tyda på ett samhällsekonomiskt löneutrymme på 2,3–3,3 procent.

Med ovanstående löneantagande skulle kapitalavkastningen under 2012–14 ungefär att ligga på samma nivå som den låg på under 2010–11. Bruttovinstandelen skulle bli något lägre. Utifrån det svaga efterfrågeläge som föreligger i ekonomin under hela perioden, så kan denna vinstutveckling anses vara relativt god.

Regeringen har i budgetpropositionen föreslagit att bolagsskatten ska sänkas från 26,3 procent till 22 procent. Detta skulle innebära att bolagsskatten skulle sänkas med 16 miljarder kronor och att vinsten efter skatt skulle öka i motsvarande grad. Samtidigt föreslås begränsningar i företagets ränteavdrag. Detta kommer

endast att påverka internationella koncerner som idag kan sänka den effektiva bolagsskatten genom att utnyttja så kallade räntesnurror. Med räntesnurrorna menas en bolagskonstruktion där vinsten i svenska dotterbolag undkommer svensk bolagsskatt och i stället redovisas i länder med låg eller ingen bolagsskatt.

Alla företag får sänkt bolagsskatt men det är endast internationella koncerner, och då främst riskkapitalbolag som påverkas av begränsningarna i ränteavdragen. Regeringen räknar med att minskade ränteavdrag skulle öka bolagsskatten med ca 8 miljarder kronor. Detta är extremt osäkra beräkningar, och sannolikheten är hög att bolagen hittar andra konstruktioner att undkomma bolagsskatt. Här antar vi att åtgärderna mot räntesnurror kan medföra att bolagsskatteinkomsterna ökar med hälften, det vill säga 4 miljarder kronor. Bolagsskattesänkningen skulle då netto begränsas till 12 miljarder kronor. I diagrammet nedan har kapitalavkastningen efter bolagsskatt beräknats.

Två vinstmått i näringslivet exkl fastighetsförvaltning

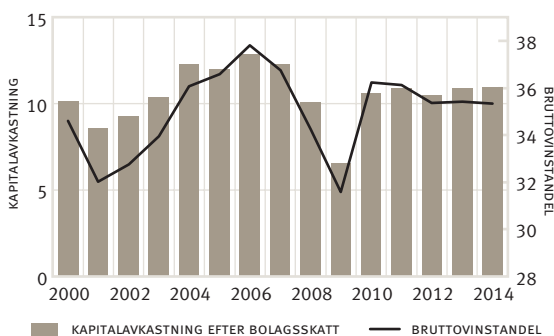


Diagram 3:27 Källa: SCB samt egna beräkningar

Kapitalavkastningen efter bolagsskatt varierar ungefär som kapitalavkastningen före bolagsskatt. Bolagsskattesänkningen 2013 medför att kapitalavkastningen efter skatt stiger något jämfört med att vara oförändrad före skatt. Bruttovinstandelen i diagrammet är oförändrad eftersom den beräknas före skatt.

Jämfört med europanormsländerna (de 13 länder i Västeuropa som är Sveriges viktigaste konkurrenter) har den svenska löneökningstakten under 2000-talet legat på ungefär samma nivå. Lönerna i Sverige har ökat några tiondels procent mer per år och som mest 0,5 procent. Den något högre löneökningstakten kan förklaras av en högre produktivitetsutveckling.

Vid kriser har de svenska lönerna ökat mer. Under andra halvåret 2009 låg den svenska takten i procentenhet högre och det har den även gjort under första halvåret 2012. De svenska lönerna ökade drygt 3 procent medan

de i europanormsländerna ökade med omkring 2.

Löneökning i näringslivet

Procent

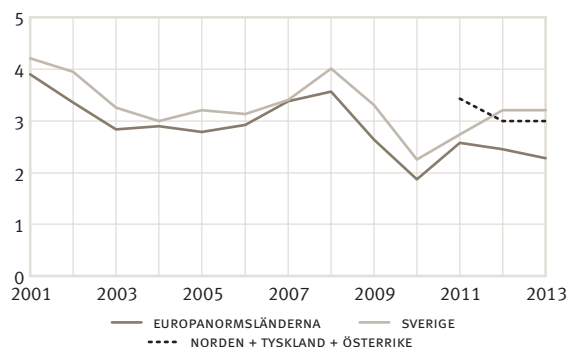


Diagram 3:28 Källa: Eurostat, OECD samt egna beräkningar

I år och 2013 väntas de svenska lönerna öka drygt 1–1,5 procent mer än i europanormsländerna. Detta beror främst på att europanormsländernas ekonomiska utveckling kan anses tudelad. De sydligare belägna länderna har en betydligt sämre ekonomisk utveckling än de nordligare. Med de senare avses Norden, Tyskland och Österrike.

Avtal som tecknats i de nordligare länderna och som berör 2012 ligger på ungefär samma nivå eller högre än de svenska avtalen. I Tyskland ligger avtalen i genomsnitt på 3 procent men högre avtal har börjat tecknas under våren 2012. Bland de högsta märks verksstadsavtalet på 4,3 procent i maj och avtal inom kemiindustrin på 4,5 procent. I Österrike ligger avtalen i genomsnitt på drygt 3,5 procent.

Lägre avtal har tecknats i Nederländerna på 2 procent medan de ligger på omkring 2,5 procent i Danmark och Finland. I Norge ligger också de centrala avtalen på 2,5 procent men där väntas som vanligt de lokala påslagen bli stora och lönerna öka med över 4 procent.

Som ett genomsnitt för de nordiska länderna, Tyskland och Österrike väntas lönerna under 2012 och 2013 öka i en takt på drygt 3 procent. År 2011 ökade lönerna i denna ländergrupp med 3,4 procent medan de i Sverige ökade med 2,5. En löneökningstakt på 2,5–3,5 procent verkar vara väl i takt med den del av europanormsländerna som har en liknande ekonomiska utveckling som Sverige.

Inflationen ligger under Riksbankens mål de närmaste åren

Den underliggande inflationen, mätt med KPIF som är rensat för priseffekter av bostadsräntor, har sjunkit stadigt sedan början av 2010. Under årets första nio

månader har inflationen mätt med KPIF legat stabilt nära 1 procent.

I år är inflationstrycket från arbetsmarknaden relativt starkt med höga enhetsarbetskostnader till följd av den tillfälligt svaga produktivitetsutvecklingen. Sjunkande importpriser håller dock tillbaka inflationen. Det svaga efterfrågeläget gör det samtidigt svårt för företagen att vältra över ökade kostnader på konsumenterna genom prishöjningar. Det får till följd att vinsterna faller tillbaka något.

Det fortsatt svaga efterfrågeläget 2013 och 2014 gör att utrymmet för prishöjningar är begränsat då också. Förbättrad produktivitetsutveckling och svagt fallande importpriser innebär ändå att vinstläget stabiliseras samtidigt som inflationen är fortsatt låg.

KPI och KPIF

Årlig procentuell förändring

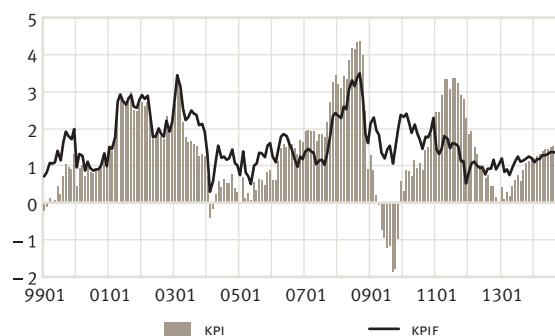


Diagram 3:29

Källa: SCB samt egna beräkningar

Investeringar

Procentuell förändring

	2011	2012	2013	2014
Näringsliv	6,1	6,9	3,9	6,1
Industri	11,4	3,5	5,0	5,9
Övrigt näringsliv	4,8	7,7	3,6	6,1
Bostäder	14,5	-9,2	-1,0	6,8
Offentlig sektor	0,5	3,8	-2,7	0,0
Totalt	6,7	3,1	1,9	5,2

Tabell 3:3

Källa: SCB samt egna beräkningar

Disponibel inkomst och privat konsumtion

Procentuell förändring

	2011	2012	2013	2014
Timlöner	2,4	3,0	3,3	3,5
Arbetade timmar	2,2	0,2	-0,4	0,6
Lönesumma	5,6	3,2	2,9	4,2
Övriga faktorinkomster	7,6	1,6	1,7	1,4
Transfereringar	0,2	4,5	4,1	4,4
Skatter	2,9	3,0	3,1	3,5
Disponibel inkomst	4,8	3,5	3,1	4,0
Konsumentpris, IPI	1,3	1,0	0,8	1,2
Real disponibel inkomst	3,5	2,4	2,3	2,8
Privat konsumtion	2,1	1,9	2,0	3,0
Sparkvot ¹	10,0	10,4	10,7	10,4
KPI	3,0	0,9	0,6	1,5
KPIF	1,4	1,0	1,1	1,3
Prisförändringar under resp år				
Hushållens tillgångar	-1,8	4,5	5,7	8,3
Småhus+Mark	-2,8	1,6	4,1	6,1
Börsaktier	-14,4	8,2	6,3	11,9

Tabell 3:4

Källa: SCB samt egna beräkningar

¹ Inkluderar sparande i avtals- och premiepensioner.

Produktion inom olika sektorer

Procentuell förändring

	2011	2012	2013	2014
Näringsliv	5,3	1,0	1,6	2,8
Industri	6,5	-2,8	2,6	3,5
Byggnads	9,3	3,4	1,5	2,5
Övrigt näringsliv	4,7	2,0	1,3	2,7
Offentlig sektor	0,9	0,9	-0,1	0,5

Tabell 3:5

Källa: SCB samt egna beräkningar

Arbetsmarknadsläget

Procentuell förändring

	2011	2012	2013	2014
Arbetskraft, ILO, 15-74	1,2	0,8	0,6	0,7
Arbetade timmar	2,2	0,2	-0,4	0,6
Arbetad tid per sysselsatt	0,0	-0,4	0,0	0,0
Sysselsatta, 15-74	2,1	0,6	-0,3	0,6
Arbetslöshet, ILO, 15-74 ¹	7,5	7,6	8,5	8,6
Öppen arbetslöshet, 16-64 ²	5,3	5,4	6,0	6,0
Programdeltagare ³	3,5	3,7	3,9	3,6

Tabell 3:7

Källa: SCB samt egna beräkningar

- 1 I procent av arbetskraften.
- 2 Exklusive arbetsökande heltidsstuderande. I procent av arbetskraften.
- 3 I procent av arbetskraften.

Arbetsproduktivitet

Procentuell förändring

	2011	2012	2013	2014
Näringsliv	2,6	1,0	2,3	2,1
Industri	3,7	0,0	4,9	4,0
Byggnads	6,2	2,5	1,5	1,4
Övrigt näringsliv	2,0	1,3	1,6	1,7
Offentlig sektor	-0,2	0,0	0,0	0,0
BNP	2,2	0,8	1,8	1,7

Tabell 3:6

Källa: SCB samt egna beräkningar

Sysselsättningen enligt NR

Förändring i tusental

	2011	2012	2013	2014
Totalt	100	30	-15	30
Näringsliv	91	18	-14	23
Industri	6	-15	-11	-3
Byggnads	15	2	0	4
Övrigt näringsliv	70	31	-3	23
Offentlig sektor	9	12	-1	7

Tabell 3:8

Källa: SCB samt egna beräkningar

4. Expansiv ekonomisk politik för att minska arbetslösheten och trygga välfärden

DEN SVENSKA KONJUNKTUREN försvagas markant. Långsam internationell utveckling gör att det kan ta tid innan en mer påtaglig återhämtning kommer till stånd. BNP-tillväxten väntas i år bli svag och stanna vid 1 procent. 2013 och 2014 väntas BNP öka med 1,6 respektive 2,4 procent. Konjunkturförsvagningen innebär att sysselsättningen bara ökar med sammantaget 15 000 personer 2013 och 2014. Arbetslösheten väntas bli hög, runt 8,5 procent både 2013 och 2014.

När ekonomin försvagas är det viktigt att den samlade ekonomiska politiken bidrar till att hålla uppe efterfrågan. Långa, djupa och ofta förekommande konjunkturförsvagningar gör det svårare att hålla en hög sysselsättning även på längre sikt. Hög arbetslöshet riskerar att pressa människor ut ur arbetskraften och försämra anställningsbarheten hos ännu fler. Därmed sänks den långsiktiga sysselsättningen. Arbetslösheten har fastnat på en hög nivå och långtidsarbetslösheten har ökat med cirka 45 000 personer, cirka 280 procent sedan 2007.

Riksbanken är för passiv och försiktig

I samband med finanskrisen sänkte Riksbanken styrräntan dramatiskt. Från mitten av 2009 till mitten av 2010 låg räntan på 0,25 procent. Men sedan knappt två år tillbaka har den svenska styrräntan legat 0,25–0,5 procentenheter högre än räntan i euroområdet. Riksbanken startade sina höjningar tidigare än den europeiska centralbanken (ECB) och började sänka senare. Ränteskillnaderna mot Federal Reserves (FED) och Bank of Englands (BoE) styrräntor har varit och är betydligt större. Dessa räntor har legat kvar på mycket låga nivåer, 0–0,25 procent (FED) respektive 0,5 procent (BoE), sedan de sänktes i samband med finanskrisen. Det är svårt att se att ränteskillnaderna kan förklaras med stora skillnader när det gäller inflation och arbetslöshet. Intrycket är att Riksbanken har agerat mycket passivt och försiktigt i jämförelse med andra centralbanker.

I en uppsats av Lars E.O. Svensson⁶ diskuteras hur penningpolitiken i Sverige och USA bedrevs från sommaren 2010 till sommaren 2011. Riksbanken respektive FED valde att föra markant olika politik trots att deras prognoser för inflation och arbetslöshet var ganska lika. FED behöll räntan på mycket låg nivå och spädde under hösten 2010 på med så kallade kvantitativa lättnader. Riksbanken å sin sida höjde under perioden räntan vid

sju tillfällen, från 0,25 procent till 2 procent. Svenssons slutsats är att FED gjorde rätt och att Riksbanken gjorde fel när den stramade åt penningpolitiken.

På det penningpolitiska mötet i september sänkte Riksbanken styrräntan från 1,5 till 1,25 procent. På oktobermötet lät man räntan ligga kvar på 1,25 procent, men man sänkte samtidigt räntebanan bland annat för att signalera att det är mer sannolikt att räntan kommer att sänkas än att höjas under vintern. Förväntningarna är därför att det kommer en sänkning i december.

Våra beräkningar baseras på att styrräntan sänks till 1 procent i december och ligger kvar där under 2013 och första halvan av 2014, för att sedan höjas till 1,5 procent under det andra halvåret. Men sett till vår prognos för inflation och arbetslöshet bör räntebanan sänkas jämfört med den som vi utgått ifrån i våra beräkningar. Vi ser heller inte några starka skäl till att räntan ska höjas mot slutet av prognosperioden. Vid det senaste räntebeslutet förordade Svensson en sänkning av reporäntan till 0,75 procent och en räntebana som ligger på 0,5 procent från och med första kvartalet 2013 till och med det första kvartalet 2014 och sedan stiger långsamt. LO-ekonomerna anser att en sådan räntebana är rimlig mot bakgrund av den svaga utvecklingen i svensk ekonomi som ligger i vår prognosbild.

Utgångsläget och de närmaste årens utveckling för den svenska ekonomin ser inte bra ut. I vår prognos blir inflationen låg och under Riksbankens mål i år och de nästföljande två åren. Samtidigt bedöms arbetslösheten 2014 bli över 8 procent, vilket naturligtvis är långt över varje rimlig bedömning av den långsiktigt hållbara arbetslösheten. Beslutet om penningpolitikens inriktning framstår som enkelt: penningpolitiken måste bli mer expansiv.

I Riksbankens senaste prognos, liksom i tidigare prognoser, stiger KPIF-inflationen ganska snabbt mot slutet av prognosperioden. Det står inte klart vilka faktorer som styr detta och det finns en skillnad mellan Riksbanken och andra prognosmakare. I Riksbankens prognos ökar KPIF med 2 procent 2014. I Konjunkturinstitutets bedömning ökar KPIF med 1,1 procent 2014 och i LO-ekonomernas prognos är ökningen 1,3 procent. Den relativt höga KPIF-inflationen i Riksbankens prognos begränsar naturligtvis utrymmet för en mer expansiv penningpolitik.

Sedan inflationsmålet började gälla 1995 har penningpolitiken varit för stram. Med lägre ränta hade inflationen kunnat vara närmare målet och sysselsättningen högre och arbetslösheten lägre. KPI-inflationen

⁶ Svensson, Lars E.O. (2011), "Practical Monetary Policy: Examples from Sweden and the United States", *Brookings Papers on Economic Activity*, Fall 2011, 289–332.

har i genomsnitt varit 0,6 procentenheter lägre än målet under de senaste femton åren. Lars E.O. Svensson har i en uppsats⁷ redovisat preliminära skattningar som innebär att arbetslösheten därigenom blivit 0,8 procentenheter, eller cirka 40 000 personer, högre än den hade blivit än om inflationen hade varit i linje med inflationsmålet.

En möjlig förklaring till den alltför strama penningpolitiken kan vara att Riksbanken i praktiken hantarat inflationsmålet som ett tak i stället för ett mål som kan förväntas uppnås i genomsnitt över en längre period. LO-ekonomerna anser att Riksbankens uppgift är att försöka se till att inflationen i genomsnitt under en längre period ligger vid målet, inte alltid under eller vid målet. Det innebär att inflationen ibland kan hamna över målet.

Vi har i tidigare rapporter pekat på en annan förklaring, nämligen att inflationstrycket från arbetsmarknaden överskattats. LO-ekonomerna anser att Riksbankens bedömning av hur mycket arbetslösheten kan sjunka är för pessimistisk. Därtill kommer att man inte fullt ut tagit hänsyn till sin egen slutsats att lönebildningen förbättrats och sedan åtminstone 15 år tillbaka fungerar väl.

LO-ekonomerna menar att Riksbanken är för snar att strama åt när aktiviteten i ekonomin stiger och arbetslösheten sjunker. Intrycket är att exempelvis den amerikanska centralbanken agerar annorlunda. På sitt senaste möte i oktober meddelade man att styrräntan ska hållas "exceptionellt låg" till åtminstone mitten av 2015. Vidare räknar man med att "en mycket ackommoderande hållning i penningpolitiken kommer att vara lämplig under en betydande tid även efter det att den ekonomiska aktiviteten stärks".

LO-ekonomerna anser att Riksbanken bör bli tydligare när det gäller hur man tolkar sitt uppdrag och hur den penningpolitiska strategin ser ut. I rapporten "Full sysselsättning" som antogs av LOs 27:e kongress i juni 2012 redovisas följande slutsatser:

Penningpolitiken bör ha två mål: att stabilisera inflationen runt inflationsmålet och att stabilisera resursutnyttjandet runt högsta möjliga nivå.

Det bör i protokollen från de penningpolitiska mötena framgå hur ledamöterna i direktionen förhåller sig till dessa båda mål.

Riksbankschefen Stefan Ingves och andra av direktionens ledamöter har argumenterat för att Riksbanken ska ta hänsyn till skuldsättningen hos hushåll och företag och riskerna för finansiella obalanser. LO-ekonomerna anser att det pekar på behovet av att tydligt avgränsa penningpolitikens mandat och ansvarsområde. I den första externa utvärdering som gjordes av

Riksbankens arbete⁸ påpekar utvärderarna att det inte är "alldeles lätt att få ihop de praktiska ekonomiska argumenten för en självständig centralbank med kravet att statens politik ska utformas i demokratisk ordning och inte av en liten elit". Det är därför viktigt att penningpolitiken utformas i enlighet med att den innebär en delegering av beslutsfattande enligt ett särskilt mandat, inte en obegränsad delegering. Riksbankens direktion kan och ska inte kontrollera alltför många faktorer i ekonomin.

Ytterst handlar synen på Riksbankens uppdrag och den penningpolitiska strategin om hur Riksbankslagen med förarbeten ska tolkas. LO-ekonomerna menar att oklarheterna kring hur penningpolitiken ska bedrivas och meningsskiljaktigheterna inom direktionen synes vara så stora att Riksbanksfullmäktige och riksdagens finansutskott bör ta ett ansvar och klargöra sin syn på hur Riksbankslagen ska tolkas och vad som är direktionens mandat.

En mer aktiv och expansiv finanspolitik är möjlig

Regeringen har föreslagit satsningar inom ramen för finanspolitiken med en omfattning på 23 miljarder år 2013, för att stärka tillväxtpöjligheterna och motverka att arbetslösheten biter sig fast. Trots detta blir finanspolitiken något åtstramande för 2013 (mätt som förändringen i det strukturella sparandet). LO-ekonomerna anser att det finns ett behov av omfattande åtgärder inom ramen för finanspolitiken. Detta behov är inte enbart beroende av konjunkturläget utan hänförs även till ett långsiktigt behov av att förbättra kommunalt finansierade verksamheter, såsom exempelvis skolan, och att återskapa inkomsttryggheten inom viktiga försäkringar såsom arbetslöshetsförsäkring.

Finanspolitiken måste sålunda bli både mer aktiv och mer expansiv. Regeringen gör varje år beräkningar av det så kallade *reformutrymmet* (egentligen det budgetutrymme som finns i förhållande till överskottsmålet). Dessa beräkningar har blivit till synes styrande för vilka reformer som genomförs. Men bedömningar av det långsiktiga utrymmet bör vara en begränsning, inte en utgångspunkt, det är konjunkturen och behoven i övrigt som ska styra finanspolitiken.

En konjunkturedgång kan vidare motverkas med tillfälliga finanspolitiska åtgärder, som sedan kan rullas tillbaka när konjunkturen vänder uppåt. Ett sådant tillvägagångssätt behöver inte påverka den långsiktiga skuldutvecklingen.

En ytterligare aspekt är att reformer kan finansieras med höjda skatter och/eller förändringar på andra områden. Ineffektiv politik kan ersättas med mer verk-

7 Svensson, Lars E.O. (2012), "The possible unemployment cost of average inflation below a credible target", working paper, www.larseosvensson.net.

8 "En utvärdering av den svenska penningpolitiken 1995–2005" (2006/07:RFR1).

Finansiellt sparande i offentlig sektor samt indikatorer för avstämning mot överskottsmålet

Procent av BNP respektive potentiell BNP

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Finansiellt sparande	0,1	- 0,3	- 0,6	0,3	1,7	2,5
Bakåtblickande tioårsnitt	0,7					
Konjunkturjusterat ¹	1,2					
Sjuårsindikatorn	0,0	0,0	0,5			
Konjunkturjusterat ¹	1,1	1,1	1,1			
Strukturellt sparande	0,6	0,2	0,3	0,6	1,8	2,5
BNP-gap	- 0,9	- 1,4	- 1,7	- 0,4	- 0,1	0,0
Sjuårsnitt	- 1,9	- 2,0	- 1,0			
Bakåtblickande tioårsnitt	- 0,9	- 1,0	- 1,0	- 0,9	- 0,9	- 1,0

Tabell 4:1

Källa: Finansdepartementet

1 Konjunkturjusteringen görs genom att indikatorvärdet minskas med BNP-gapet under motsvarande period multiplicerat med elasticiteten 0,55. Den konjunkturjusterade sjuårsindikatorn är inte identiskt med ett sjuårsnitt för det strukturella sparandet eftersom det strukturella sparandet även justeras för extraordinära kapitalvinster.

ningsfull dito. Den av regeringen föreslagna sänkning av bolagsskatten med 16 miljarder kronor, som åter upp större delen av det framräknade reformutrymmet för 2013, skulle exempelvis kunna ersättas med satsningar på skolan eller andra angelägna områden.

LO-ekonomerna menar att det i dagsläget finns ett behov av betydande satsningar och att dessa bör komma så tidigt som möjligt i den konjunkturedgång vi ser. De långsiktiga behoven handlar framför allt om en högre kvalitet i den aktiva arbetsmarknadspolitiken, satsningar inom det reguljära utbildningsväsendet, bättre a-kassa, höjda statsbidrag till kommunerna och infrastrukturinvesteringar.

Överskottsmålet är styrande

Det råder i dag en bred konsensus kring att ett finansiellt ramverk för de offentliga finanserna är önskvärt för att skapa långsiktig hållbarhet i finansieringen av de offentliga verksamheterna. Långsiktig hållbarhet säkras framför allt via det budgetpolitiska ramverket. Ramverket omfattar överskottsmålet⁹, utgiftstaket (för staten och ålderspensionssystemet), det kommunala balanskravet samt en stram budgetprocess.

Syftet med ett saldomål är att skapa en indikator för hur en avvägning mellan skatter och utgifter bör se ut för att skapa långsiktigt hållbara offentliga finanser, en jämn fördelning av resurser mellan generationerna, ekonomisk effektivitet (det vill säga skatter ska inte höjas och sänkas "i onödan") samt tillräckliga marginaler så att stora underskott kan undvikas i låg-

konjunktur även vid en politik som aktivt motverkar lågkonjunkturer.

Överskottsmålet utvärderas av regeringen med hjälp av fem indikatorer; ett bakåtblickande tioårigt genomsnitt, samma mått justerat för konjunkturläge¹⁰, ett framåtblickande sjuårigt genomsnitt som också justeras för konjunkturen samt det strukturella finansiella sparandet. Samtliga tre indikatorer ska peka mot ett överskott på 1 procent av BNP, givet av att det genomsnittliga BNP-gapet¹¹ under samma period är noll, det vill säga ekonomin befinner sig i ett läge med fullt resursutnyttjande.

Hur det offentliga finansiella sparandet utvecklas enligt dessa indikatorer beror av flera saker. En mycket viktig faktor är regeringens egen tillväxtprognos som i sin tur styr hur inkomster och därmed skatteunderlaget utvecklas. Utgifternas utveckling är nästa viktiga komponent, dessa styrs av de beslutade utgiftstaken för staten (inklusive statsbidragen till kommunsektorn) samt utvecklingen av de kommunala utgifterna. Den kommunala utgiftsutvecklingen regleras i sin tur av det kommunala balanskravet¹². De konjunkturrensade indikatorerna beror av bedömningen av konjunkturläget.

I tabellen ovan visas de variabler som används som stöd för att utvärdera överskottsmålet. Regeringen själva kommenterar siffrorna ovan i tur och ordning¹³. Slutsatsen är att det konjunkturjusterade bakåtblick-

9 Överskottsmålet infördes år 2000 (efter en infasning sedan 1997) och är obligatoriskt sedan 2010 (det vill säga inskrivet i budgetlagen). Det är definierat som offentlig sektors (stat, kommuner och landsting) genomsnittliga finansiella sparande över en konjunkturcykel och är satt att uppgå till 1 procent av BNP.

10 En beräkning av vad den offentliga sektorns sparande skulle vara vid ett balanserat resursutnyttjande, det vill säga varken hög- eller lågkonjunktur. Det innebär att skatter och utgifter räknas fram utifrån sammansättningen i ett balanserat konjunkturläge och skillnaden presenteras som andel av potentiell BNP.

11 Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP.

12 Balanskravet innebär att summan av de kommunala skatteintäkterna och statsbidragen ska balanseras mot utgifterna i kommunsektorn.

13 Regeringens proposition 2012/13:1.

ande genomsnittet visar att det finansiella sparandet har varit i linje med överskottsmålet under de senaste tio åren, medan den konjunkturjusterade sjuårsindikatorn pekar på att sparandet ligger strax över överskottsmålet och det strukturella sparandet pekar på ett sparande som ligger under målet i år och nästa år.

Detta är utgångspunkten när regeringen bedömer reformutrymmet. Indikatorerna visar att det finansiella sparandet, efter föreslagna satsningar på 23 miljarder, ligger något under överskottsmålet för 2012–2014. Regeringen bedömer att detta är motiverat utifrån ett stabiliseringspolitiskt perspektiv. Som en ytterligare kommentar till utfallet av indikatorerna skriver regeringen att det finns en stor osäkerhet kring bedömningen av det finansiella sparandet.¹⁴ Samma sak gäller det strukturella sparandet.¹⁵ Storleken på reformutrymmet blir därför i slutänden oundvikligen resultatet av en politisk bedömning.

Reformutrymme skapas med en urholkning av välfärden

Frågan om huruvida finanspolitiken är hållbar i ett längre perspektiv bör innehålla synen att de offentliga välfärdssystemen på lång sikt ska kunna upprätthållas med befintliga finansieringslösningar, utan att den offentliga skulden utvecklas på ett ohållbart sätt. Ett neutralt mål bygger på att nuvarande standard i det offentliga åtagandet upprätthålls samtidigt som skatterna är oförändrade.

Skatter tas ut i procent av inkomster vilket innebär att skatteintäkterna ökar i stort sett i takt med tillväxten i ekonomin, det vill säga i takt med BNP. Detta gäller dock inte offentliga utgifter. I avsaknad av diskretionära finanspolitiska beslut så kommer de offentliga utgifterna att öka långsammare än inkomsterna. I klarspråk innebär detta att om regering och riksdag inte fattar aktiva beslut om offentliga investeringar, mer pengar till de kommunala verksamheterna eller transfererings- och bidragssystemen så kommer utgifterna på dessa områden att ligga still i löpande priser och därmed minska som andel av BNP. Utvecklingen av offentliga inkomster och offentliga utgifter kommer i och med det att dras isär. Detta kan illustreras av Finansdepartementets senaste prognos över inkomster och utgifter i Budgetpropositionen för 2013.¹⁶

För att utvecklingen i diagrammet inte ska bli verklighet krävs att även utgifterna tillåts öka i takt med tillväxten. Något mer specificerat kan det innebära att offentlig konsumtion tillåts öka i takt med de demo-

14 En genomgång av prognoser för det finansiella sparandet gjorda mellan 1998–2010 visar på en så stor osäkerhet som +/- 2 procent av BNP.

15 Beräkningar visar att den genomsnittliga skillnaden mellan den högsta respektive den lägsta bedömningen av det strukturella sparandet ett utfallsår uppgick till 2 procent av BNP mellan 2000–2010.

16 Regeringens proposition 2012/13:1.

Utvecklingen av den offentliga sektorns inkomster och utgifter

Miljarder kronor samt procent av BNP.
Utfall för 2011, prognos för 2012–2016

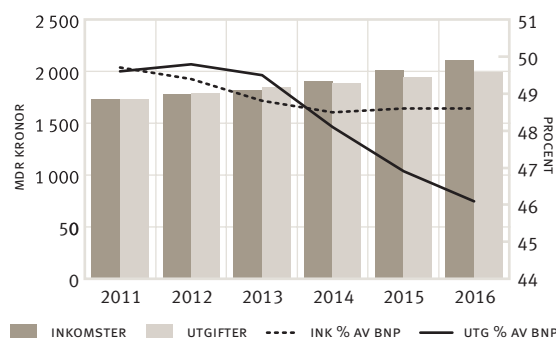


Diagram 4:1

Källa: Finansdepartementet

grafiskt betingade behoven, att de offentliga investeringarna ökar i takt med potentiell BNP och att den reala individuella ersättningsnivån i transfereringssystemen bibehålls.

Konjunkturinstitutet (KI) beskriver i sin senaste konjunkturrapport¹⁷ att kostnaden för att säkra det *reala värdet* av de offentliga utgifterna kan beräknas till nästan 12 miljarder kronor per år, de närmaste åren¹⁸.

KIs beräkningar innebär att den kommunala konsumtionen ökar med i genomsnitt knappt en procent under perioden 2012–2016, vilket innebär en halv procentenhet mer än regeringens prognos. En realvärdesäkring av den kommunala konsumtionen, styrd av den demografiska utvecklingen, skulle enligt KIs beräkningar innebära att statsbidragen till kommunerna behöver höjas med cirka 10 miljarder kronor 2016 i jämförelse med dagens nivå. I Finansdepartementets prognos utgår man från att statsbidragen höjs med totalt drygt 2 miljarder kronor fram till 2016.

Organisationen Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) utgår i sin prognos¹⁹ från att en rimlig bedömning av utvecklingen i kommunerna²⁰ är att den kommunala konsumtionen ökar med i genomsnitt 1,5 procent per år under perioden 2012–2016. Detta innebär att kostnaderna (i fasta priser) ökar med i snitt 0,7 procent per år *utöver* de demografiskt betingade behoven. För landstingen förutspår SKL en situation där de demografiska behoven driver på en kostnadsutveck-

17 Konjunkturläget augusti 2012.

18 Med realvärdesäkring avses att offentlig konsumtion ökar i takt med de demografiskt betingade behoven, att de offentliga investeringarna ökar i takt med potentiell BNP och att den reala individuella ersättningsnivån i transfereringssystemen bibehålls.

19 Ekonomirapporten, oktober 2012. SKL gör en prognos för åren 2012–2013 och en *bedömning* för åren 2014–2016.

20 I denna beskrivning separeras kommuner och landsting, vanligare är att de läggs samman i en post som benämns kommuner eller kommunsektorn.

ling med drygt 1 procent per år under samma period. Där räknar man med en total volymförändring på 1,9 procent per år mellan åren 2012–2016. SKL prognostiserar att den sammanlagda (kommuner och landsting) kommunala konsumtionen ökar med i genomsnitt 1,6 procent årligen under perioden. I reda pengar innebär SKLs bedömning att kommunerna behöver så mycket som totalt 24 miljarder kronor mer fram till 2016, utöver det som utvecklingen av skatteunderlaget²¹ bidrar med. En sådan utveckling kan sannolikt delvis finansieras med höjda skatter men det är inte orimligt att även statsbidragen ökas för att täcka dessa kostnader.

I Finansdepartementets prognos ligger en betydligt svagare utveckling av den kommunala konsumtionen. Kostnaderna i fasta priser beräknas öka med blygsamma 0,5 procent per år under perioden 2012–2016. Finansdepartementet gör dock en bedömning av att produktiviteten i kommunsektorn ökar något, vilket ger en genomsnittlig ökning av den kommunala konsumtionen på 0,6 procent. Enligt SKLs beräkningar täcker detta inte ens de ökade kraven som kommer från en förändrad demografisk sammansättning, där fler barn och fler äldre, leder till kraftigt ökade behov inom förskolan, grundskolan och äldreomsorgen. Det enda område där demografiska faktorer innebär mindre behov under denna period är gymnasieskolan.

Kommunala konsumtionsutgifter

Fasta priser procentuell förändring.
Prognos för 2012

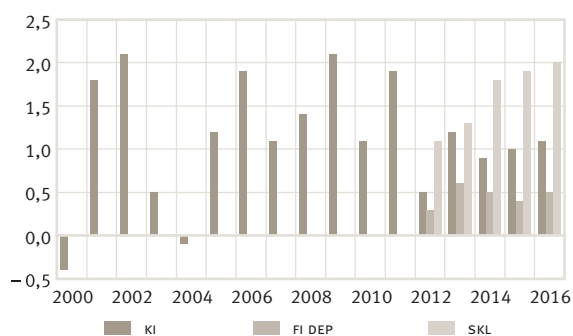


Diagram 4:2 Källa: KI, Finansdepartementet, SKL samt egna beräkningar

Om den kommunala konsumtionen skulle utvecklas i takt med regeringens prognos riskerar detta att innebära en successiv urholkning av verksamheterna i kommunerna, enligt KIs och SKLs bedömning av det utgiftstryck som bland annat kommer av den demografiska utvecklingen. Prognosen innebär därmed försämrade resurser till grundskolor, förskolor, äldreomsorg,

hemtjänst, vårdcentraler och sjukhus. Detta eftersom behovet ökar i takt med att vi får fler äldre och större barngrupper i skolan.

När det gäller utgifter i bidrags- och transfererings-system, som berörts kort ovan, blir effekten av nominellt oförändrade bidrag att dessa kommer att bli mindre värda i förhållande till övriga inkomster. Detta innebär en försämring över tid av dessa stöd. När det gäller försäkringsinkomster så beräknas de som andel av inkomsten men omfattas samtidigt av ett tak för högsta inkomst som försäkringen omfattar. När inte dessa tak justeras upp i takt med inkomstökningarna så försämras värdet av försäkringarna för dem med inkomster över taket.

Det faktum att utgifterna inte följer inkomstutvecklingen eller tillväxten gör att det på sikt skapas ett utrymme i budgeten – inkomsterna ökar och utgifterna ligger still. Denna effekt av att ett budgetutrymme skapas på bekostnad av en värdesäkring av offentliga utgifter gör att det finansiella ramverket får en slagsida. Denna slagsida, eller *surplus bias*, innebär att utrymme som uppstår för ofinansierade reformer i större utsträckning kommer att användas för skattesänkningar. I den mån utrymmet används för utgiftsökningar för att täcka upp för demografiskt betingade behov i välfärdssektorn eller för reparationer av urholkade transfereringar, så kan detta inte gå under namnet ekonomiska reformer.

LO-ekonomerna anser att synen att välfärdssystemen ska upprätthållas på lång sikt innebär att kommunernas konsumtion tillåts öka i takt med demografiska behov och en rimlig kvalitetsutveckling.

Vidare anser vi att transfereringar till hushållen i form av kollektiva försäkringar och offentliga stödssystem automatiskt bör räknas upp i takt med löneutvecklingen.

Utgiftstaket riskerar att hindra en effektiv konjunkturpolitik

Utgiftstaket för staten infördes 1997 och är ett kraftfullt verktyg för regeringen i att uppnå överskottsmålet, genom att disciplinera de olika departementen och de utgiftskrav som kommer från olika håll. Taket gör att det blir tydligt att olika utgiftsökningar måste vägas mot varandra. I goda tider är det till stor hjälp för en långsiktigt hållbar finanspolitik att ett sådant tak finns och att det är fastställt i förväg.

I lågkonjunkturer finns det dock en risk att utgiftstaken förhindrar en effektiv stabiliseringspolitik genom att förhindra lämpliga åtgärder som innebär ökade offentliga utgifter. Eftersom intäkterna framför allt regleras genom överskottsmålet, som inte är lika styrande, finns det en stor risk att stabiliseringspolitiken framför allt sker i form av skattesänkning-

21 Givet konstanta skattesatser.

ar, som sällan är lika effektiva och dessutom lätt blir permanenta.

Det är vidare viktigt att de utgifter som bidrar till att stabilisera ekonomin, såsom arbetslöshets- och sjukförsäkringsersättningar, tillåts öka under perioder med svag tillväxt. Finanspolitik med hjälp av automatiska stabilisatorer (som huvudsakligen består av förändrade utgifter i arbetslöshetsförsäkringen) har stora fördelar. Dels undviks de tidsfördröjningar som uppstår när nya lagar och regler ska tas fram och genomföras. Dels ger en sådan regelstyrd konjunkturpolitik hushållen tryggare förutsättningar. Utgiftstaket bör inte begränsa en automatisk anpassning av inkomstberoende inkomster och utgifter.

Det finns ett nära samband mellan storleken på den offentliga sektorn och styrkan i de automatiska stabilisatorerna. I ett land med stora skatteintäkter och omfattande offentliga utgifter, som Sverige, är de automatiska stabilisatorerna ofta starka. Finanspolitiska rådet har genomfört beräkningar av hur styrkan i de automatiska stabilisatorerna har utvecklats över tiden.²² Beräkningarna visar att kraften i hur den offentliga ekonomin reagerar på en BNP-förändring har urholkats under flera år. Under de senaste åren har särskilt den försämrade arbetslöshetsförsäkringen bidragit till att försvaga stabilisatorerna. Försämringen beror framför allt på att inkomsttaket inte har följt med löneutvecklingen, men också på förändrade arbets- och studerandevillkor som har gjort att stora grupper på svensk arbetsmarknad inte är kvalificerade för försäkringen.

Utgiftstaket sätts i nominella termer och ändras inte. Därmed kommer dess förhållande till andra makroekonomiska storheter, såsom BNP, att förändras om bedömningen av ekonomin i övrigt förändras. Nominella utgiftstak som inte ökar mellan åren kommer att minska som andel av BNP under perioder med en positiv tillväxt.

Vitsen med att fastställa utgiftstaket i förväg beskrivs mycket tydligt i regeringens skrivelse *Ramverk för finanspolitiken*²³: "... utgiftstrycket (är) vanligtvis inte lika påtagligt för det tredje tillkommande året i samband med att utgiftstaket fastslås för detta år som när diskussionerna förs om nästkommande års utgifter."

I 2010 års vårproposition förlängde regeringen tidsperspektivet för utgiftstaken med ett år och man redovisade där även en bedömning av taket för det fjärde tillkommande året, för att tydliggöra strategin för återgång till överskott i de offentliga finanserna²⁴. Regeringen har sedan dess hållit fast vid det fyraåriga perspektivet. Detta trots att man konstaterat att osä-

²² Svensk finanspolitik, Finanspolitiska Rådets rapport, 2009.

²³ Regeringens skrivelse 2010/11:79.

²⁴ Regeringens proposition 2009/10:100.

Utgiftstak 1997–2016

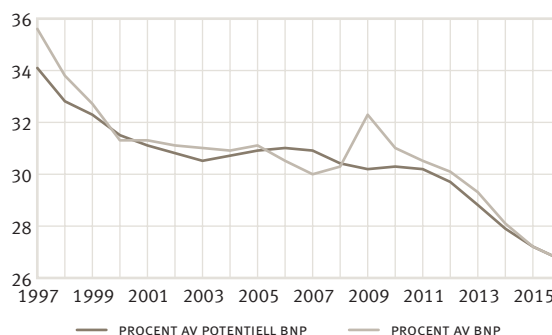


Diagram 4:3

Källa: Finansdepartementet och SCB

Utgiftstak som andel av BNP och potentiell BNP enligt Budgetpropositionen för 2013. Nivåerna på utgiftstaket är justerade för skillnader mellan åren i tekniska justeringar för att vara jämförbara över tiden.

kerheten är stor avseende den framtida konjunkturutvecklingen och den långsiktigt hållbara tillväxttakten. I budgetpropositionen för 2013 föreslås att utgiftstaket fastställs för åren 2013–2015. För 2016 görs en *bedömning* av vad taket bör uppgå till. Enligt finansdepartementets egna beräkningar innebär de föreslagna taken att de statliga utgifterna som andel av BNP minskar från 30,5 procent av BNP år 2011 till 26,7 procent av BNP 2016, det vill säga en minskning med nästan 4 procent av BNP. De totala offentliga utgifterna minskar under samma period från 50 procent av BNP till 46 procent.

Utgiftstaket används för närvarande som ett verktyg för att minska omfattningen av den offentliga sektorn och därmed skapa ett större budgetutrymme för skattesänkningar. Det faktum att utgiftstaken sätts med ett förhållandevis långt tidsperspektiv gör att det blir lättare att genomföra en politik som går ut på att minska utgiftskvoten, utan att behöva ta en stor offentlig strid.

För att inte utgiftstaken ska begränsa möjligheten till tillfälliga finanspolitiska stimulanser *anser LO-ekonomerna* att det bör finnas en särskild marginal under utgiftstaket – en så kallad sysselsättningsmarginal – för stabiliseringspolitiska åtgärder på budgetens utgiftssida som bara får användas vid en konjunkturförsvagning. I en djup lågkonjunktur bör utgiftstaken kunna revideras upp. Regering och riksdag bör, enligt en förutbestämd regel, kunna bestämma att utgiftstaken inte behöver följas under en exceptionell lågkonjunktur.

LO-ekonomerna anser att tidsramarna för utgiftstaken borde göras kortare. För att inte taken ska användas som ett medel att sänka utgiftskvoten och mot bakgrund av svårigheten att bedöma konjunkturen på tre–fyra års sikt så vore det rimligt att återgå till treåriga utgiftstak.

Bättre automatiska stabilisatorer och prioriterade reformområden

Det förs i dag en diskussion om hur stort utrymmet för reformer är i förhållande till våra mål för en långsiktigt hållbar finansiering av den offentliga sektorn. LO-ekonomerna anser att det finansiella ramverket i huvudsak har fungerat väl. Vi har här tagit upp några brister i användningen av ramverket, såsom att budgetutrymme skapas på bekostnad av en urholkning av välfärden, samt att utgiftstaken riskerar att begränsa de automatiska stabilisatorerna.

Vi ser stora behov av att stabilisera ekonomin i den pågående lågkonjunkturen. En kraftigt förbättrad arbetslöshetsförsäkring, i form av högre och löneindexerade tak och villkor som gör att fler omfattas, bör vara en prioriterad reform. En sådan förändring kommer att stärka de automatiska stabilisatorerna och bidra till att upprätthålla den inhemska konsumtionen.

Vår beskrivning av behovet av starkare automatiska stabilisatorer, en värdesäkring av den kommunala konsumtionen samt en indexering av bidrag och transfereringar leder oss till några förslag på reformer och satsningar som borde genomföras i detta läge.

Satsningar på utbildning behövs

Utvecklingen i den svenska grundläggande utbildningen är oroande. Det är en utveckling som, om den inte bryts, kommer att få stora och långvariga effekter på svensk samhällsekonomi.

Det är nu väl belagt att *kvaliteten i utbildningen utvecklas negativt*. Enligt internationella studier som PISA och TIMSS är försämringen markant på alla nivåer och i alla ämnen, men särskilt i naturvetenskap och matematik. Resultaten har sjunkit mest för de sämst presterande eleverna, men har även sjunkit för de bästa eleverna. Det är rimligt att tro att tillväxt och inkomstutveckling kommer att påverkas negativt på sikt.

Samtidigt ökar skillnaderna mellan elevernas kunskaper. Det beror både på ökande resultatskillnader mellan skolor och mellan elever. En ökad sortering av elever mellan skolor har troligen bidragit till att likvärdigheten i utbildningen har minskat. De reformer i skolsystemet som genomfördes i början av 1990-talet har med stor sannolikhet bidragit till denna utveckling även om andra faktorer också kan ha spelat en viss roll.²⁵ Större skillnader i kunskaper bör, i brist på motverkande faktorer, i längden leda till att inkomstskillnaderna ökar ytterligare.

Den svenska skolans negativa utveckling bottnar troligen både i bristande resurser och institutionella problem. Det finns inga enkla samband mellan resurser

och kvalitet i utbildningen. Men det är värt att notera att de länder som klarar sig bäst i de internationella mätningarna²⁶ – Sydkorea, Finland, Kanada, Nya Zeeland, Japan, Australien, Nederländerna och Belgien – lägger (Japan och Kanada undantaget) mer än OECD-snittet på sina grundläggande utbildningssystem.

Kostnader för grund- och gymnasieskola 2009 som andel av BNP

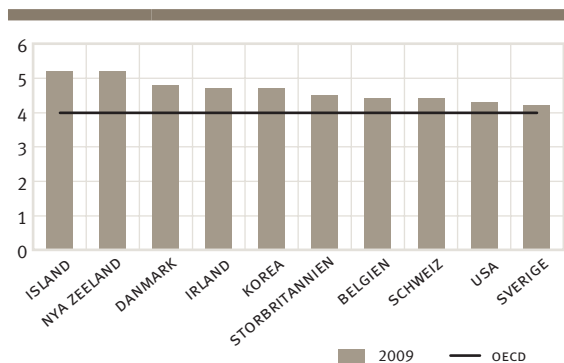


Diagram 4:4

Källa: OECD, Education at a Glance 2012

Kostnaderna för den svenska grundskolan uppgår till cirka 80 miljarder kronor per år, medan gymnasieskolan kostar knappt 40 miljarder. Som andel av BNP satsar Sverige (4,2 procent) något mer än OECD-genomsnittet (4,0) på grund- och gymnasieskolan. Sverige skulle behöva göra mycket väsentliga resursökningar för att komma ikapp de länder som satsar mest, exempelvis Nya Zeeland (5,2). Det skulle kosta motsvarande 1 procent av BNP, det vill säga cirka 40 miljarder. På några års sikt är det dock en rimlig ambition.

Mer resurser skulle ha flera uppenbart positiva effekter. Mindre klasser har visat sig ha tydligt positiva resultat för inlärningen.²⁷ Relativt samstämmig forskning har också pekat på lärarens kvaliteter som centrala för utbildningens kvalitet. Skolan behöver därför på sikt bli en mer attraktiv arbetsplats, i termer av både arbetsuppgifter och ersättning.

Kommunalisering och skolpengssystemet gör att det är svårt att från statligt håll styra resurser till vissa ändamål i skolan. Det finns också stora variationer i hur mycket pengar olika kommuner väljer att lägga på grundskolan. 2011 var spannet 64 000 till 128 800 kronor per elev och år. En högre nationell ambition för kvalitet och likvärdighet i den grundläggande utbildningen kommer troligen att behöva leda till omfattande institutionella förändringar.

26 Signifikant över OECD-snittet i både läsning, matematik och naturvetenskap i PISA 2009.

27 IFAU, *Långsiktiga effekter av mindre klasser*, Rapport 2012:5.

25 Skolverket (2012), *Likvärdig utbildning i svensk grundskola?*, Rapport 374.

Arbetslöshetsförsäkringen är otillräcklig

Arbetslöshetsförsäkringen behövs inte bara för att ge dem som faktiskt är arbetslösa en inkomst utan det är också av värde för dem som har jobb att veta att inkomsten inte försvinner från en dag till en annan. Dagens försäkring räcker inte på långa vägar till för att ge löntagarna ett rimligt inkomstskydd. Ersättningen är för låg och priset för medlemskap är för högt.

Lågkonjunkturen tydliggör a-kassans roll som så kallad automatisk stabilisator i ekonomin. Med en påtagligt förbättrad a-kassa gynnas den ekonomiska utvecklingen på två sätt. Dels stimuleras konsumtionen direkt genom ett mindre inkomstbortfall, dels kan löntagarna minska sitt sparande när arbetslöshet inte längre riskerar att bli ett så hårt slag mot den privata ekonomin. Starka automatiska stabilisatorer förbättrar ekonomins funktionssätt.

Flera delar av arbetslöshetsförsäkringen behöver reformeras. Vi nämner här några av de mest angelägna. Den differentierade a-kasseavgiften bör avskaffas. Det är en viktig förutsättning för att fler ska omfattas av arbetslöshetsförsäkringen. Ersättningsnivån behöver omgående höjas så att den blir 80 procent under hela arbetslöshetstiden.

Ytterst få kan dock räkna med att få arbetslöshetsersättning som motsvarar 80 procent av lönen om inte taket för ersättningen höjs. År 2010 kunde inte mer än 21 procent av löntagarna försäkra 80 procent av sin inkomst i arbetslöshetsförsäkringen. Det beror på att taket är så lågt satt att endast de som har en lön på 18 700 kronor i månaden eller lägre kan få ersättning motsvarande 80 procent av lönen. År 2013 väntas 16 procent av löntagarna tjäna 18 700 kronor i månaden eller mindre. Då är deltidslöner, även mycket korta deltider, inräknade.

Den högsta dagpenningen (taket) var fram till 1993 indexerad med löneutvecklingen för industriarbetare. Sedan dess har reallönerna ökat med 48 procent. Taket för arbetslöshetsersättningen har sedan dess höjts vid

några enstaka tillfällen²⁸. År 2007 sänktes det delvis genom att det högre taket för ersättningen under de första 100 dagarna togs bort. Den högsta dagpenningen på 680 kronor 2012 är reellt sett är värd 92 procent av vad den högsta dagpenningen på 564 kronor var värd 1993. Arbetslöshetsförsäkringen har således urholkats kraftigt i förhållande till lönerna.

Lönernas och högsta dagpenningens utveckling från och med 1993

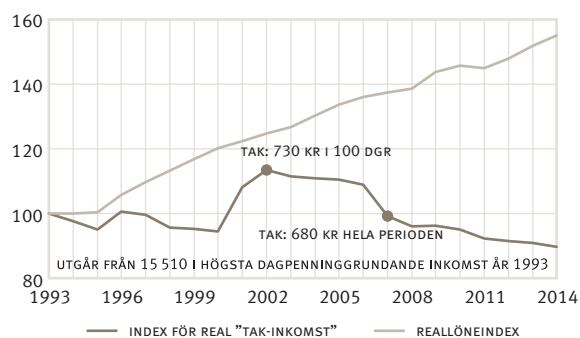


Diagram 4:5

Källa: SCB samt egna beräkningar

När indexeringen togs bort 1993 kunde omkring 70 procent av löntagarna få ett inkomstrelaterat skydd. För att 70 procent av löntagarna ska kunna få a-kassersättning som motsvarar 80 procent av lönen skulle högsta dagpenning behöva vara 1 125 kronor 2013. Det ger högst 24 754 kronor i månaden och är 80 procent av en månadslön på 30 943 kronor. För att 80 procent av löntagarna ska kunna få a-kassersättning som motsvarar 80 procent av lönen skulle taket för ersättningen behöva vara 1 266 kronor år 2013.

Långa arbetslöshetstider – ett växande problem

Det finns många studier som visar att arbetslöshetstidens längd kan ha en negativ påverkan på arbetssökandes chanser att få ett arbete. Det beror bland annat på att en del arbetsgivare ser arbetslöshet som en negativ egenskap och föredrar sökande som redan är sysselsatta. Det medför att långtidsarbetslöshet riskerar att bli självförstärkande med ökad risk för bestående hög arbetslöshet, så kallad persistens. Att motverka långtidsarbetslöshet är därför en mycket viktig uppgift för arbetsmarknadspolitiken.

Vad sker inom arbetsmarknadspolitiken för att bekämpa långa arbetslöshetstider? Svaret är de så kallade garantierna. Alla som är mellan 16 och 24 år och som har varit registrerade som arbetslösa på Arbetsförmed-

Andel av anställda med löner (hel- eller deltid) som ger arbetslöshetsersättning under taket

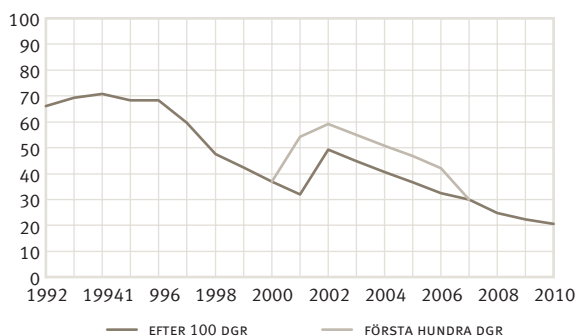


Diagram 4:6 Källa: Regeringskansliet, SCB (LINDA) samt egna beräkningar

28 Åren 1998, 2001 och 2002.

lingen i tre månader skrivs in i *jobbgarantin för ungdomar*. Där finns för närvarande nästan 35 000 deltagare. För dem som är äldre och som har varit arbetslösa i 60 veckor gäller istället *jobb- och utvecklingsgarantin* som i september hade nästan 95 000 deltagare, varav drygt 32 000 personer i fas 3.

Den ökning av antalet platser inom de arbetsmarknadspolitiska programmen under 2012 och 2013 som regeringen aviserar kan framstå som medvetna satsningar på den aktiva arbetsmarknadspolitiken, men är egentligen till stor del en konsekvens av att antalet långtidsarbetslösa kommer att bli fler. Antalet programplatser för arbetssökande utanför garantierna är och förblir mycket begränsat. En grupp som har ökat kraftigt inom jobb- och utvecklingsgarantin är unga som efter 15 månader i jobbgarantin för ungdomar, oavsett ålder, flyttas över till jobb- och utvecklingsgarantin. Under 2011 utgjorde dessa närmare en tredjedel av alla som påbörjade programmet. I september 2012 finns 12 400 personer yngre än 25 år i jobb- och utvecklingsgarantin (utöver de som redan finns i jobbgarantin för ungdomar), vilket var en ökning med 16 procent jämfört med ett år tidigare. Arbetsförmedlingen har påpekat riskerna för kvalitetsproblem när antalet deltagare i garantierna ökar och förmedlingen har redan haft svårt att ge det stöd som ursprungligen var tänkt.

Jobbgarantin för ungdomar och jobb- och utvecklingsgarantin är så kallade ramprogram som omfattar olika aktiviteter. Det är framför allt olika former av jobbsökaraktiviteter, coaching, vägledning och kartläggning som dominerar garantiernas aktiviteter. Andelen insatser som består av någon form av kompetenshöjande aktiviteter, som exempelvis utbildning eller arbetspraktik, är låg. Deltagarna i jobb- och utvecklingsgarantin ska erbjudas aktiviteter som motsvarar hela arbetsutbudet, men Arbetsförmedlingens egen undersökning visar att deltagarna har en låg aktivitetsnivå jämfört med ambitionen.²⁹ Undersökningen visar bland annat att det har varit svårt att ordna arbetsplatsförlagda aktiviteter i tillräcklig omfattning. Detsamma gäller aktivitetsnivån i jobbgarantin för ungdomar där undersökningen också visar att spridningen i hur mycket tid deltagarna lägger på aktiviteter är stor. I studien svarade drygt 40 procent av deltagarna att de inte har haft någon aktivitet alls veckan innan intervju tillfället, vilket kan bero på att deltagarna inte alltid uppfattar olika insatser från förmedlingen som faktiska aktiviteter då en stor del av aktiviteterna genomförs på egen hand. 7 procent av deltagarna i jobbgarantin för ungdomar hade inte någon aktivitet registrerad på Arbetsförmedlingen. I jobb- och utvecklingsgarantin var motsvarande andel 6 procent.

29 Arbetsförmedlingen, *Arbetsmarknadsrapport 2012*.

Intensifierade förmedlingsinsatser kan ha positiva effekter och särskilt för långtidsarbetslösa. Det finns både svenska och internationella studier som visar att förmedlingsinsatser ger positiva effekter på sysselsättningen och ökar effektiviteten på arbetsmarknaden.³⁰ Detta gäller i synnerhet när ökade förmedlingsinsatser/service kombineras med ökad kontroll. Till förmedlingsinsatser brukar man vanligen räkna intensifierad förmedling, jobbcoacher, kurser i att skriva CV, handlingsplaner, yrkesvägledning och information om hur man effektivast söker efter ett nytt jobb. Resultaten kan dock variera beroende på konjunkurläge.

Därför är det olyckligt att insatserna inom garantierna ser ut att vara så lågintensiva. Enligt Arbetsförmedlingen har antalet kontakter mellan arbetslösa eller programdeltagare som har varit utan arbete i två år eller mer och arbetsförmedlare (inklusive kompletterande aktörer) minskat något sedan ingången av 2008. Tidigare hade arbetssökande med långa inskrivningstider fler kontakter per månad än personer med kortare inskrivningstider, men sedan förra året har skillnaden upphört och båda grupperna hade i genomsnitt mellan 2 och 3 kontakter per månad (inklusive besök, telefon och e-postkontakt).³¹ Vissa arbetslösa skulle förmodligen vara betjänta av ännu intensivare stöd i arbetssökandet än vad de i dag kan få i garantierna och det långt innan de skrivs in i jobb- och utvecklingsgarantin. Andra skulle kunna behöva stöd i arbetssökandet parallellt med andra insatser såsom praktik i stället för att tillbringa lång tid i jobbsökaraktiviteter efter att redan ha varit arbetslösa långa perioder.

I Arbetsförmedlingens register bestod 52 procent av insatserna för de deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin som inte genom arbete eller av andra skäl var förhindrade att delta i aktiviteter, av stöd i arbetssökandet såsom kartläggning, jobbsökaraktiviteter och dylikt i september 2012. Resterande 42 procent kan betraktas som kompetenshöjande insatser. Fas 3 som omfattar 34 procent av insatserna betraktas då som kompetenshöjande eftersom deltagarna som regel befinner sig på en arbetsplats och utför arbete. Det finns dock en risk för att deltagandet blir mindre kompetenshöjande än det skulle kunna vara eftersom arbetsuppgifterna ska vara sådana som annars inte skulle bli utförda.³² Att arbetslösa över huvud taget utför arbetsuppgifter utan att få lön är inte rimligt.

I jobbgarantin för ungdomar bestod 80 procent av insatserna, för de deltagare som inte genom arbete eller av andra skäl är förhindrade att delta i aktiviteter, av stöd i arbetssökandet. 13 procent av insatserna var

30 IFAU (2011:7), *Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt*.

31 Arbetsförmedlingen, *Arbetsmarknadsrapport 2012*.

32 Arbetsförmedlingen, Faktatablad till arbetsgivare november 2010 Jobb och utvecklingsgarantin tredje fasen.

kompetenshöjande aktiviteter. Enligt Arbetsförmedlingen ger forskningen kring jobbgarantin för ungdomar inte någon entydig bild om deltagarna i programmet snabbare hittar jobb jämfört med om de skulle ha deltagit i förmedlingens ordinarie verksamhet. Ungefär samma slutsatser gäller för deltagarna i jobb- och utvecklingsgarantin.

Arbetsmarknadspolitiken inriktas i dag alltså på att stärka själva arbetsökandet. Utbildning erbjuds endast i begränsad omfattning.

Subventionerad sysselsättning för arbetslösa och funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga i relation till arbetskraften 16–64 år, 1987–2011

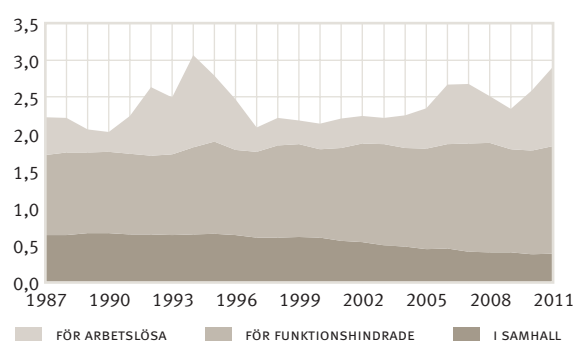


Diagram 4:7

Källa: Arbetsförmedlingen, Samhall, SCB (AKU) samt egna beräkningar

Sett i relation till arbetskraftens storlek har subventionerad sysselsättning för arbetslösa med långa arbetslöshetstider och för funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga inte förändrats trendmässigt under de senaste två decennierna, vilket framgår av diagram 4:7. En förändring är dock att anställningar på Samhall har minskat som andel, till förmån för andra stöd för funktionshindrade. År 2011 hade 1,1 procent av arbetskraften en anställning som subventionerades därför att de hade varit utan jobb länge. Den siffran har sedan år 1987 endast överträffats år 1994. Det beror på att nystartsjobben har ökat i omfattning.

Nystartsjobben är i dag det största programmet för subventionerade anställningar. Det ger ett förhållandevis kraftigt stöd till arbetslösa som har varit borta från arbetslivet längre än ett år (kortare för dem under 25). Härigenom kan arbetslösa som har störst svårigheter att få jobb och därför har ännu längre arbetslöshetstider konkurreras ut av arbetslösa vars svårigheter inte är lika stora. Enligt en studie från IFAU har de som får nystartsjobb en något längre utbildning än övriga långtidsarbetslösa.³³ Samtidigt är inskrivningstiderna kortare i gruppen som har ett nystartsjobb (i genom-

snitt 1250 dagar) jämfört med övriga långtidsarbetslösa (i genomsnitt 1570 dagar).

Det faktum att gruppen med svag förankring på arbetsmarknaden, på grund av den svaga konjunkturen, har ökat kraftigt de senaste åren har alltså inte satt några starka avtryck i arbetsmarknadspolitikens övergripande inriktning.

Forskning visar att arbetsmarknadspolitiken under lågkonjunkturer bör ha en starkare betoning på sysselsättningskapande program och utbildningsinsatser och mindre betoning på matchningsinsatser.³⁴ Subventionerade anställningar är de arbetsmarknadspolitiska program som ligger närmast den ordinarie sysselsättningen. Dessa anställningar har visat sig ha störst effekter på personers möjligheter att få ett jobb. Subventionerad sysselsättning, såsom anställningsstöd fungerar bra om de reserveras för individer som står långt från arbetsmarknaden.³⁵ Att det sker en viss undanträngning av personer med starkare ställning på arbetsmarknaden är inget problem i dessa fall. Ett syfte med subventionen är att hjälpa dem med störst svårigheter att hävda sig i konkurrensen.

Vi såg i avsnitt tre om svensk ekonomi att regeringens politik inte har varit lyckosam när det gäller att motverka långa arbetslöshetstider. I dagsläget har omkring 70 000 personer varit utan arbete och inskrivna på Arbetsförmedlingen i 2 år eller mer. Funktionshindrade löper större risk att förbli inskrivna länge på Arbetsförmedlingen än andra inskrivna. I september 2010 hade 26 procent av de funktionshindrade varit inskrivna på Arbetsförmedlingen i två år eller mer. Motsvarande siffra för inskrivna utan funktionshinder var 9 procent.

Mot bakgrund av att antalet personer som har varit inskrivna på Arbetsförmedlingen i två år eller mer ökar kraftigt, antalet arbetslösa med funktionshinder ökar och att individer som tidigare skulle ha ansetts vara för sjuka för att arbeta nu träder in på arbetsmarknaden borde många fler få möjlighet att arbeta i en subventionerad anställning. Det kan ske genom att befintliga tjänster subventioneras när de ges till någon med funktionshinder eller lång arbetslöshetstid bakom sig. I särskilt svåra tider på arbetsmarknaden kan det också ske genom att särskilda jobb skapas för dessa grupper. Därigenom kan den med lägre produktivitet få bidra efter sin förmåga och den som bara misstänks ha låg produktivitet får en chans att visa vad den går för. De som har bestående funktionshinder bör, om det behövs, kunna få bestående subventioner. Subventionsgraden bör återspegla hur svag förankring individen har på arbetsmarknaden.

³⁴ Arbetsförmedlingen, *Arbetsmarknadsrapport 2012*.

³⁵ Sohlman, Åsa (2010), *Arbetsmarknadspolitik för att motverka långa arbetslöshetstider*. Landsorganisationen i Sverige.

³³ IFAU (2012), *Leder nystartsjobben till högre sysselsättning?*, rapport 2012:6. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering.

Vi föreslår:

- Öka de kompetenshöjande insatserna på Arbetsförmedlingen.
- Erbjud fler arbetslösa med långa arbetslöshetstider subventionerad sysselsättning.
- Rikta intensivare förmedlingsinsatser till alla arbetslösa som behöver det, oavsett arbetslöshetsperiodens längd.
- Öka insynen i aktiviteterna i de båda garantierna.



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:

lo@strombergdistribution.se

Telefax: 026-24 90 26

November 2012

ISBN 978-91-566-2827-6

www.lo.se