



Ekonomiska utsikter

Arbetslöshetskrisen kräver
offensiv finanspolitik

Beräkningsstopp för de ekonomiska utsikterna hösten 2020 var 10 december 2020.

© Landsorganisationen i Sverige 2020

Omslagsfoto: Lars Forsstedt

Grafisk form: LO

Tryck: Bantorget Grafiska AB, Stockholm 2020

ISBN 978-91-566-3489-5

LO 20.12 1 000

Innehåll

1. Sammanfattning: Arbetslöshetskrisen kräver offensiv finanspolitik	4
2. Internationell ekonomi	6
Ekonomisk politik för att möta krisen	9
Prognos för den internationella ekonomiska utvecklingen	10
3. Prognos för svensk ekonomi	14
Smittspridningen i Sverige	14
Utvecklingen under andra och tredje kvartalet	15
Försörjningsbalansen 2020 och 2021	18
Utvecklingen på arbetsmarknaden 2020 och 2021	21
Löner och priser	28
Hushållens ekonomi	32
Offentliga finanser	33
4. Ekonomisk politik	37
En offensiv krispolitik	38
En effektiv återhämtningspolitik	46
Saldomålet och statsskuldens utveckling	48
Dagens penningpolitik gränsar till finanspolitik	52

1. Sammanfattning: Arbetslöshetskrisen kräver offensiv finanspolitik

Coronapandemin har slagit hårt mot världens ekonomier. Efter vårens kraftiga första våg ebbade smittan i stort sett ut i Europa under sommarmånaderna. Under hösten har dock smittspridningen åter ökat kraftigt på vår kontinent. Smittan har lett till olika typer av rekommendationer och regleringar som har begränsat den ekonomiska aktiviteten, men rädslan för att bli sjuk har också gjort att människor självmant förändrar sitt beteende.

I Sverige bröts den starka ekonomiska återhämtningen som vi såg under sommaren i och med den andra coronavågen. En skillnad mot i våras är att industrin påverkas i mindre utsträckning under denna andra våg, framför allt då nedstängningarna i omvärlden inte varit fullt så omfattande under hösten. Stora delar av den inhemska tjänstesektorn såsom hotell och restaurang, transport samt kultur är fortsatt mycket hårt drabbade. Ekonomin vänder uppåt på allvar våren 2021 då smittspridningen förväntas minska till följd av vaccination av breda grupper tillsammans med att de säsongsberoende förhållandena blir mer gynnsamma.

Arbetslösheten når sin topp i vinter och börjar sjunka först under det andra kvartalet 2021. Men även med denna utveckling ligger arbetslösheten på oacceptabelt höga nivåer under hela prognosperioden. En längre period med hög arbetslöshet ökar risken att långtidsarbetslösheten biter sig fast på höga nivåer.

Den höga arbetslösheten är dock bara toppen av ett isberg. På grund av sjukskrivningar, permitteringar och undersysselsättning på rekordnivåer blir fallet i arbetade timmar mycket större än vad arbetslöshetsutvecklingen ger vid handen. Detta är en väsentlig skillnad mellan coronakrisen och tidigare kriser.

Regeringens direkta krispolitik för att hantera den ekonomiska situationen har varit omfattande och haft en rimlig fördelning. Korttidsarbete och krisstöd har generellt fungerat bra, i synnerhet inom industrin, och förlängts när så varit nödvändigt.

Som vanligt drabbar ekonomiska kriser arbetare och personer med svaga inkomster hårdast. LO-grupperna är dessutom hårdast utsatta för smittspridningen, både på grund av små möjligheter att distansarbete och på grund av att många har mer begränsade ekonomiska resurser. Det gör det svårare att ändra sina levnadsmönster och undvika fysisk kontakt. Detta bör beaktas i högre utsträckning i utformandet av politiken för att bekämpa smittspridningen.

För att bättre understödja återhämtningen och pressa ner arbetslösheten krävs en offensiv finanspolitik under lång tid.

- Resurstillskotten till kommuner och regioner behöver permanentas och indexeras för att kommunerna ska våga passa på att anställa nu när det finns mycket ledig arbetskraft som är beredd att växla yrkesbana.
- Arbetsmarknadspolitiken utvecklas i en negativ riktning. Resurserna är otillräckliga och krisen har, om möjligt, fått nedskärningarna och delprivatiseringen av Arbetsförmedlingen att framstå som än mer ogenomtänkta. De ekonomiska möjligheterna för människor att yrkesväxla är fortfarande begränsade.
- Ett alltför stort fokus på skattesänkningar med låg verkningsgrad riskerar att fördröja återhämtningen och tränga undan andra mer effektiva stimulansåtgärder. Offentliga investeringar och offentlig konsumtion är effektivare för att snabbt höja trycket i ekonomin.

Därtill har krisen blottlagt en rad brister i våra välfärdssystem som behöver åtgärdas.

Försäkringsskyddet behöver förstärkas permanent, särskilt arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen, för att även i framtiden kunna hantera den här typen av chocker. Tydliga kvalitetsförbättringar krävs i äldreomsorgen och i vårdens beredskap.

Tabell 1.1 Nyckeltal

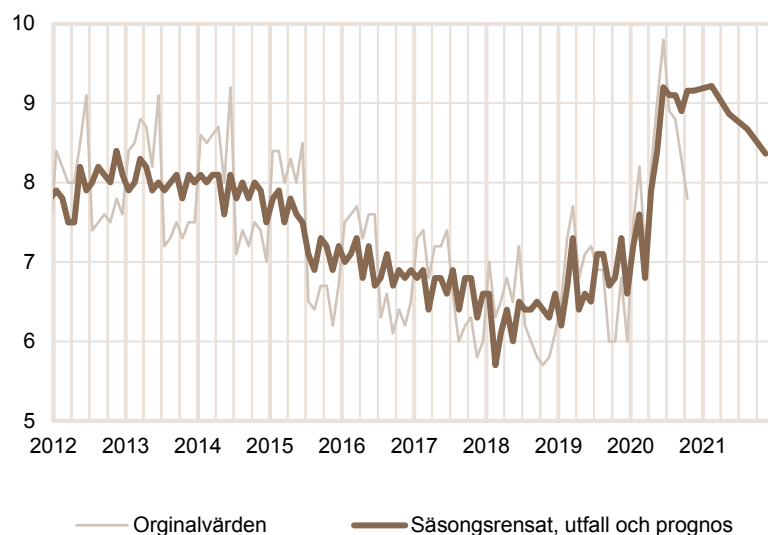
Procentuell förändring respektive procent av arbetskraften

	2019	2020	2021
BNP i världen	2,5	-4,2	4,2
BNP, Sverige	1,3	-3,3	2,4
Arbetade timmar, NR kalenderkorrigerade	-0,2	-4,1	2,1
Arbetslöshet 15–74 år, AKU procent av arbetskraften	6,8	8,5	8,8
Timlön, Konjunkturlöner	2,6	1,9	2,5
KPI	1,8	0,5	0,7
KPI-F	1,7	0,5	0,7

Källa: OECD, SCB och egna beräkningar

Diagram 1.1 Arbetslöshet, 15–74 år

Originalvärden och säsongrensat, procent av arbetskraften



Källa: SCB (AKU) och egna beräkningar

2. Internationell ekonomi

Alltsedan de första månaderna under år 2020 har förutsägelser om spridningen och åtgärder för att hantera covid-19 varit helt centrala för prognoser om den globala ekonomins utveckling. Även i denna prognos fortsätter covid-19 vara den mest centrala faktorn.

I LO-ekonomernas senaste uppdatering av de ekonomiska utsikterna, som vi publicerade efter sommaren, pekade vi på en andra våg av smitta som en potentiell risk för den globala ekonomin. Men vi utgick i vårt huvudscenario från att hösten och vintern 2020 och tiden därefter skulle präglas av en normalisering av ekonomin. Under tidig höst var detta också vad som karakteriserade utvecklingen i Europa och många andra delar av världen.

Men nu präglas Europa och andra delar av världen åter av en kraftig smittspridning och höga dödstal. Vi genomlever nu en andra våg.

Vår syn är att den stora smittspridningen kommer att fördröja återhämtningen. Men smittan kommer sannolikt att ha mer begränsade effekter på industriproduktion och de delar av tjänstesektorn som inte är kontaktnära. Vår bedömning är att besöksnäringen och andra kontaktnära branscher kommer drabbas hårt när människor, på grund av regler eller frivilligt, väljer att begränsa sina mänskliga kontakter.

Vår syn är att den internationella BNP-utvecklingen, nu och de kommande månaderna, inte kommer att påverkas lika dramatiskt som under pandemins inledning i våras. Vi förutser att världshandel och varuflöden kommer vara relativt opåverkade av den ökade smittan. Skulle smittspridningen däremot ske i den omfattningen att även industrin och varuflöden kraftigt påverkas så kommer BNP-utvecklingen bli väsentligt sämre än vad vi utgår från i denna prognos.

Även om den kontaktnära sektorn inte är avgörande för den ekonomiska utvecklingen i de flesta avancerade ekonomier så är dessa sektorer sysselsättningsintensiva. En andra våg av smitta riskerar därmed att leda till betydande negativa effekter på arbetsmarknaden.

Under början på nästa år kan restriktioner sannolikt åter börja lättas i takt med att smittspridningen avtar och vaccinering sker allt bredare i samhället.

I vår internationella prognos lutar vi oss på EU-kommissionens ekonomiska prognos som presenterades i november 2020 samt OECDs prognos som presenterades i början på december.

Tabell 2.1 Prognos för BNP-tillväxt, utvalda länder

Procent

	2019	2020	2021
Euroområdet	1,3	-7,5	3,6
USA	2,2	-3,7	3,2
Storbritannien	1,3	-11,2	4,2
Kina	6,1	1,8	8,0
Kix-vägd exportmarknad	2,0	-5,1	3,5
Världen	2,5	-4,2	4,2

Källa: OECD

Smittspridningen och dess hantering

Coronavirusets framfart har slagit hårt mot den globala ekonomin. Pandemin har drabbat både avancerade ekonomier och utvecklingsländer. Det finns anledning att tro att länders strukturella förutsättningar kommer att ha stor betydelse för smittspridning och de ekonomiska effekterna. En faktor är den demografiska sammansättningen som skulle kunna fungera positivt för många utvecklingsländer, då andelen äldre som har en hög risk att drabbas hårt är relativt låg. Men samtidigt missgynnas utvecklingsländer av en mindre utbyggd sjukvård och därmed sämre möjligheter att vårda de som blir allvarligt sjuka.

Sedan smittans första utbrott har vi sett olika länder och regioner först drabbas hårt, därefter lyckats begränsa smittspridningen för att sedan åter se smittspridningen ta fart igen. Några få avancerade och relativt geografiskt avskilda länder har lyckats hålla nere smittspridningen på

mycket låga nivåer, bland annat Sydkorea, Taiwan och Finland. Dessa länder verkar också drabbats mindre ekonomiskt än de flesta andra avancerade ekonomierna i världen.

Men för övriga länder förefaller det mycket svårt att varaktigt hålla smittan under kontroll utan mycket kraftfulla ingrepp i samhällslivet. Noterbart är dock att skillnaderna i smittans utbredning påtagligt varierat regionalt inom de flesta länder.

Vi förväntar oss nya globala utbrott av smitta fram till att en storskalig vaccination har genomförts i de flesta länder. Utsikterna för när detta kan ske har kraftigt förbättrats under den senaste månaden med flera positiva nyheter av utveckling av nya vaccin. Vaccinering har nu också inletts i västvärlden där Storbritannien var det första land som godkände och inledde vaccinering av riskgrupper.

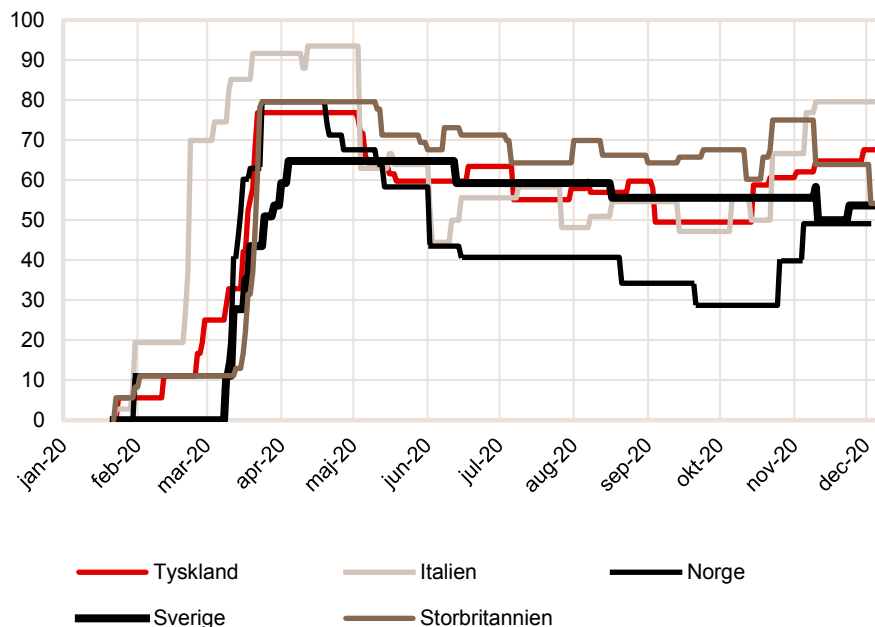
Smittan har lett till olika typer av rekommendationer och regleringar som har begränsat den ekonomiska aktiviteten, men rädslan för att bli sjuk har också gjort att människor självmant förändrar sitt beteende. Länder med mer omfattande smittspridning eller mer kraftfulla restriktioner för att hålla smittan tillbaka har drabbats hårdast ekonomiskt. Det är osäkert vilken motsättning det finns mellan ekonomisk aktivitet och bekämpning av smitta. Den ekonomiska utvecklingen begränsas kraftigt även i länder eller regioner som har mindre ingripande offentliga regler och förbud i de fall smittspridningen samtidigt är omfattande.

När åtgärder infördes för att hindra smittspridningen initialt så skedde detta med relativt begränsad koordinering mellan världens länder. Men en bit in i mars hade de flesta länder runt om i världen genomfört kraftiga restriktioner – det som betecknas som en nedstängning. Restriktionerna kom därefter att lättas i takt med att smittspridningen mattades av under våren.

Under hösten har vi återigen sett åtgärderna mot smittan skärpas i många länder. Men åtgärderna har i flertalet europeiska länder varit något mindre omfattande än vad som var fallet under våren.

Diagram 2.1 Strikthet i regleringar och rekommendationer

Stringency index, utvalda länder



Källa: Oxford Covid-19 government response tracker

Det faktum att vaccin nu finns på plats och håller på att börja distribueras kan öka regeringars och myndigheters benägenhet att införa och bibehålla hårda restriktioner för att minska smittspridningen i avvaktan på att vaccinet ska få stopp på sjukdomen.

Smittspridning runt om i världen

Europa

Efter en kraftfull förstavåg under våren mattades smittan av i Europa. Under sommaren var antalet rapporterade dödsfall och positiva testsvar mycket begränsat. I augusti tog smittan åter fart i enskilda länder för att från oktober accelerera över hela kontinenten. Särskilt bland EUs östra medlemsländer, som till stor del undslapp vårens smittspridning, har vi sett några av de värsta exemplen på en snabb negativ utveckling. Sammantaget för Europa verkar antalet dödsfall och smittade under höstens våg överstiga vad vi såg under våren.

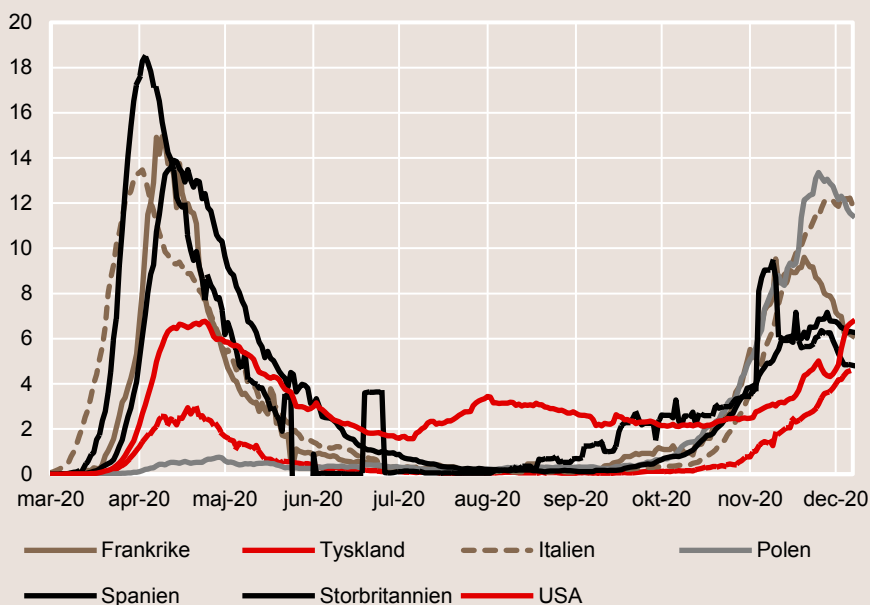
De nordiska länderna har sett en betydande ökning i smittspridningen under hösten men i jämförelse med övriga europeiska länder sticker man hittills ut med en mer kontrollerad smittspridning. Detta gäller dock inte Sverige där utvecklingen mer liknar Kontinentaleuropa.

USA

I USA har smittoförloppet varit mer utdraget än i Västeuropa. De tätbefolkade regionerna på kusterna drabbades tydligast under våren men när smittan mattades av där spred den sig samtidigt vidare till andra delar av landet. USA har därmed sett höga dödstal under hela sommarhalvåret även om fördelningen mellan olika delstater successivt förskjutits. Under hösten har smittan först vuxit kraftigt i mellanvästern för att därefter åter växa kraftigt i de mer tätbefolkade regionerna.

Diagram 2.2 Rapporterade dödsfall i covid-19, utvalda länder

Döda per dag, per miljoner invånare och dag, 7-dagars medelvärden



Källa: Our world in data

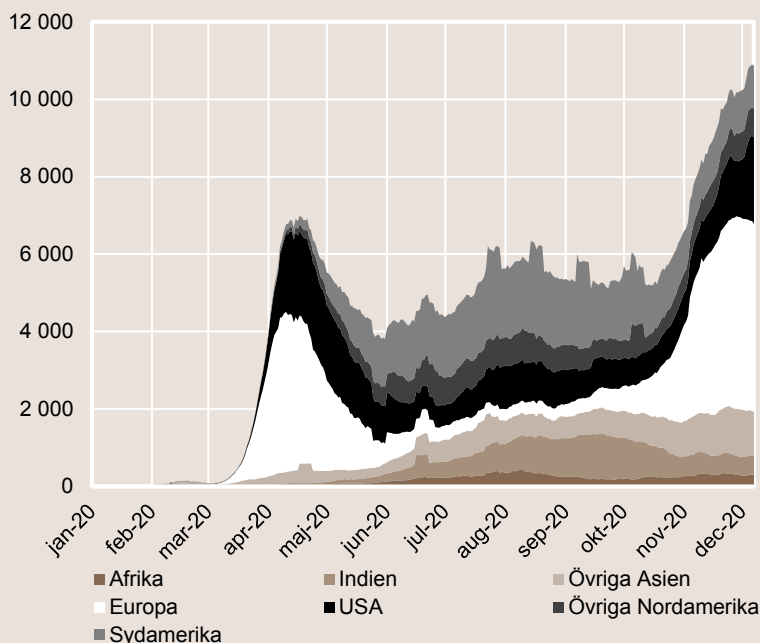
Resten av världen

Kina som såg smittan bryta ut redan sent under 2019 förefaller ha fått smittspridningen under kontroll redan under första kvartalet. Tillgången på data över den kinesiska utvecklingen är dock begränsad. Under försommaren tog Syd- och Mellanamerika över

som smittans globala epicentrum, men även Indien började då se en tilltagande smittspridning. Under hösten har dock smittan i såväl Indien som Sydamerika mattats av.

Diagram 2.3 Registrerade dödsfall i covid-19 per region

Döda per dag, 7-dagars medelvärden



Källa: Our world in data

Ekonomisk politik för att möta krisen

Runt om i världen har både centralbanker och regeringar agerat mycket kraftfullt för att med hjälp av stora stimulanser och breda åtgärds paket upprätthålla efterfrågan och undvika större utslagning av produktionskapacitet. Det råder stor enighet i den internationella ekonomisk-politiska debatten och i rekommendationer från ekonomiska expertorgan så som IMF och OECD att världen under en längre tid behöver kraftfull finans- och penningpolitik för att understödja återhämtningen.¹

”This is a once in a lifetime crisis. Policymakers have responded strongly, averting an even deeper recession. Monetary policy has and will remain central to this effort, but with the world in a global liquidity trap it is time for a global synchronised fiscal push to lift up prospects for all.”

Gita Gopinath, IMF chefsekonom Financial Times, november 2020

Vi utgår från att omfattande ekonomiska offentliga stimulanser fortsatt kommer tillföras och därmed bidra till att undvika än mer dramatiska ekonomiska effekter av pandemin.

De offentliga stödsatserna kommer sannolikt i flera fall få långsiktiga konsekvenser för utformningen av penning- och finanspolitiken. I USA har den amerikanska centralbanken

¹¹ IMF, *Fiscal Monitor: Policies for the Recovery*, October 2020; OECD, *Economic Outlook*, Volume 2020 Issue 2: Preliminary version, No. 108, December 2020.

justerat uttolknningen av sitt inflationsmål vilket öppnar för en något högre inflationstakt längre fram för att kompensera tidigare perioder av inflation under målet.

I Europa har en mer koordinerad ekonomisk politik vuxit fram med hänvisning till krisen och ett omfattande europeiskt finanspolitiskt stödprogram initierades under sommaren. Det europeiska stödprogrammet understödjer ekonomisk återhämtning i alla EU-länder och bedöms, enligt Budgetpropositionen för 2021, ge Sverige ett tillskott om cirka 15 miljarder under år 2021.

Det utökade europeiska finanspolitiska samarbetet innebär att EU därmed nu är på väg att komplettera det monetära samarbetet med något som kan beskrivas som ett embryo till gemensam finanspolitik.

Framväxten av en gemensam finanspolitik inom Europasamarbetet är ett logiskt steg för länderna som deltar i det monetära samarbetet. En gemensam finanspolitik minskar riskerna för att valutasamarbetet ifrågasätts där enskilda medlemsländer tvingas låna med en hög riskpremie. Men för Sverige innebär den ökade finanspolitiska samverkan att vårt eget ekonomisk-politiska handlingsutrymme beskärs och att Sverige bit för bit tvingas garantera andra EU-länders statsfinanser. Sverige saknar, så långt vi kan bedöma, en strategi för hur Sverige ska förhålla sig till ett allt mer finanspolitiskt integrerat Europa.

Prognos för den internationella ekonomiska utvecklingen

Trots stora stimulansåtgärder och kraftfulla interventioner från centralbanker så har världens länder drabbats hårt av pandemin. Utvecklingen av BNP under de första tre kvartalen 2020 speglar i de flesta länder i relativt hög grad omfattningen och hanteringen av covid-19.

Vår syn framåt är att länders ekonomiska utveckling i stor utsträckning kommer fortsätta vara en avspeglning av hanteringen av smittan. Länder som har omfattande smitta och/eller omfattande restriktioner kommer fortsätta att tyngas ekonomiskt framförallt på grund av svag konsumtion av kontaktnära tjänster.

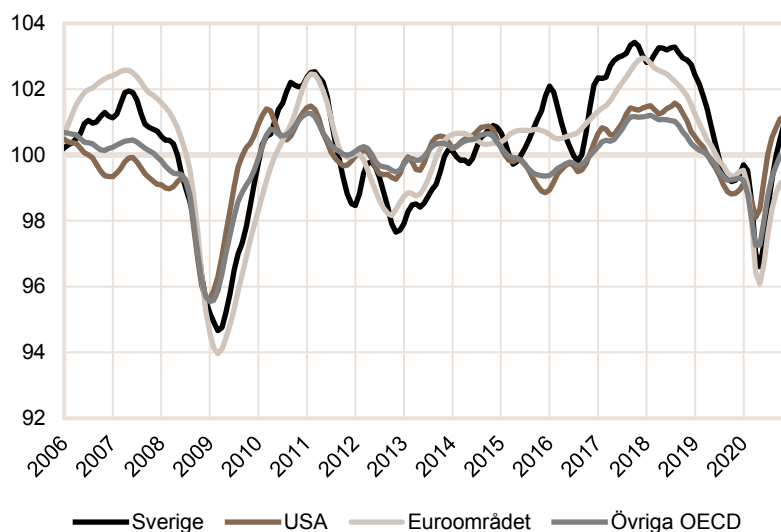
Näringslivets sammansättning är också av stor betydelse för vilken effekt som pandemin får på enskilda länders ekonomier. Särskilt hårt drabbade är exempelvis länder med stora kontaktnära sektorer såsom turism. Det gäller exempelvis länderna i Sydeuropa vars tjänsteexport av internationell turism även under nästa år kommer att påverkas kraftigt negativt.

Initialt under pandemin drabbades tillverkningsindustrin kraftigt negativt på grund av osäkerhet om efterfrågan, problem för leverantörskedjor och kraftiga nedstängningar i flera länder. Men krisen för industrin var i de flesta länder temporär. I Sverige minskade varuexporten kraftigt under april för att redan under maj börja återhämta sig.

I Sverige såväl som i de flesta andra avancerade länder har indikatorer som mäter framtidsutsikterna för industrin snabbt återhämtat sig. Men tjänstesektorn och hushållens framtidsutsikter har haft en mer dämpad återhämtning.

Diagram 2.4 Konfidensindex, tillverkningsindustri

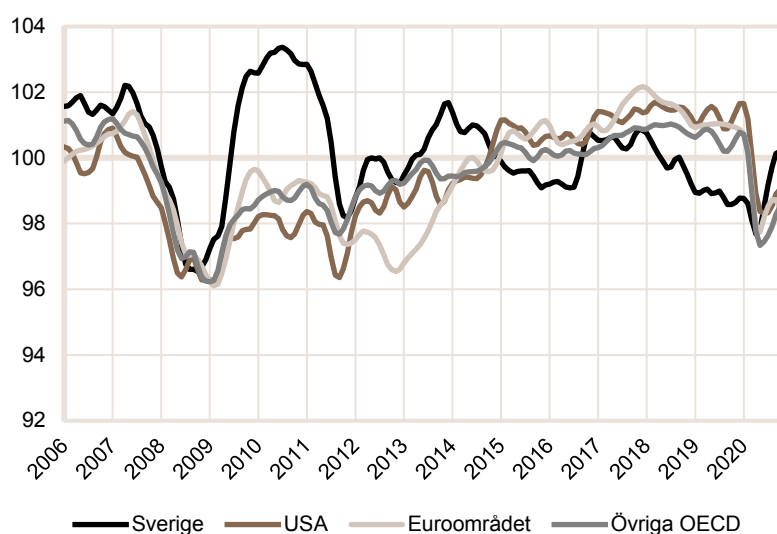
Index 100 = Normal, jan 2006–nov 2020



Källa: OECD

Diagram 2.5 Konfidensindex, konsumenter

Index 100 = Normal, jan 2006–nov 2020



Källa: OECD

USA har drabbats hårdare av smittan än många andra avancerade ekonomier. Landet hade även under sommaren präglats av en omfattande smittspridning. USAs oförmåga att dämpa spridningen dominerade den politiska debatten inför valet i november 2020. Valet av Joe Biden till president kan underlätta det globala arbetet med att dämpa pandemin och koordinera ekonomiska insatser. Kinas BNP föll redan första kvartalet 2020 med omkring 10 procent, men hade under det andra kvartalet en kraftfull återhämtning som fullt ut kompenserade det första kvartalet. Den kraftiga rekylet det andra kvartalet drevs till stora delar av ökade investeringar och produktion inom byggsektorn. Valet av Joe Biden kan minska riskerna för omfattande handelskonflikt mellan USA och Kina, även om en starkare betoning av respekt för de mänskliga rättigheterna samtidigt är sannolik. Kina kommer även framöver att vara under press

från västländer som ser med stor oro på hur kinesiska företag agerar globalt i samverkan med den kinesiska staten.

Andra stora utvecklingsekonomier såsom Indien och Brasilien befinner sig fortsatt i en mycket utsatt ekonomisk situation och bedöms få omfattande BNP-fall under år 2020. Indien är ett av de utvecklingsländer som drabbats hårdast av pandemin och landet tappade 25 procent av BNP under det andra kvartalet. BNP i Indien bedöms krympa med nära 10 procent under 2020.

I Storbritannien, som initialt hade en mer begränsad policy för nedstängning, var BNP-fallet omkring två procent under första kvartalet. Storbritannien bytte sedan kurs med 180 grader och införde en hård nedstängning som följdes av ett BNP-fall på enorma 20 procent under kvartal två. Under det tredje kvartalet växte ekonomin med 15 procent. Storbritannien står också inför utmaningen att utforma ett fungerande brexit-avtal med EU. Dagens tillfälliga regelverk kommer att ersättas vid årsskiftet. Förhoppningen är att dagens tillfälliga avtal ska ersättas av ett permanent avtal som ger en ordnad relation med EU. Men landet kommer även vid en ordnad reglering tyngas ekonomiskt av mindre fördelaktiga handelsregler.

Flertalet länder i euroområdet såg sig tvingade att införa omfattande nedstängningar och har haft mycket stora BNP-fall. Spanien, Italien och Frankrike hade redan första kvartalet tapp på över fem procent. Fallet ökade andra kvartalet och drabbade då kraftfullt även exempelvis Tyskland. Euroområdet som helhet hade ett BNP-fall under det första kvartalet på nära fyra procent som följdes av ett BNP-fall det andra kvartalet om drygt 11 procent. Under det tredje kvartalet ökade BNP med närmare 12 procent i euroområdet och steg med väl över 15 procent i Frankrike, Italien och Spanien.

Länderna i Norden och Baltikum kommer bättre ur krisen än många andra områden i världen. Smittspridningen och dödsfallen var, med undantag för Sverige, begränsade under våren. Men under den andra vågen verkar det som att det endast är Finland och Norge som klarat sig undan omfattande smitta. Ekonomin har även i Norden och Baltikum drabbats hårt av krisen, men BNP-fallet är mindre än i andra delar av Europa.

Arbetsmarknaden och covid-19 i olika länder

I USA ökade arbetslösheten dramatiskt i början av pandemin. Från att ha varit under fyra procent i början på året, steg arbetslösheten i april till 15 procent. Arbetslösheten har därefter sjunkit tillbaka. USAs volatila arbetslöshet speglar att USA inte har något system med korttidsarbete eller dylikt. Arbetslösheten i USA väntas i år som genomsnitt uppgå till strax under åtta procent för att nästa år sjunka tillbaka till strax över sex procent. Sysselsättningen föll kraftigt under våren och har återhämtat sig i delar. Men sysselsättningsfallet bedöms på årsbasis uppgå till omkring sex procentenheter.

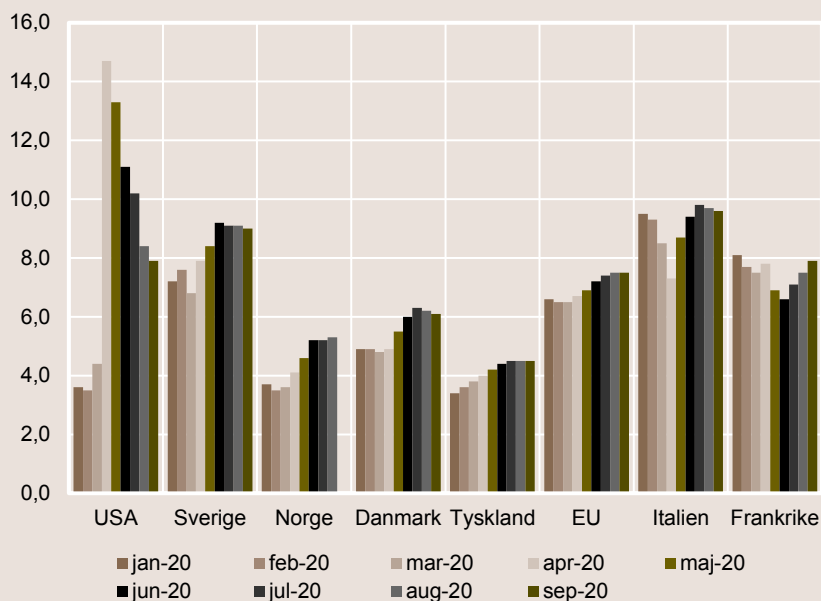
I flertalet länder i Europa har arbetslösheten endast ökat begränsat, trots stängda arbetsplatser och kraftigt minskad privat konsumtion. Detta kan i stora delar förklaras av olika program för korttidsarbete; program som kraftfullt har subventionerat arbetsgivare som inte gjort sig av med sin personal. Men den relativt milda uppgången i arbetslösheten är också en spegelbild av olika tekniska mätfaktorer som minskar arbetskraftsdeltagandet. Ett exempel är att vissa grupper står utan jobb och vill ha arbete, samtidigt som de inte är arbetssökande på grund av exempelvis sjukdom, risk för sjukdom eller små chanser att få ett jobb.

Sysselsättningen i EU väntas i år falla med närmare fem procentenheter vilket betyder att över nio miljoner färre arbetar. När de olika stödprogrammen börjar rullas tillbaka kommer sannolikt arbetslösheten att stiga i flera länder. EU-kommissionen bedömer att arbetslösheten i år kommer uppgå till 8,3 procent i euroområdet för att nästa år stiga till 9,4 procent.

Pandemin påskyndar en strukturomvandling inom flera sektorer med ökade möjligheter till exempelvis digital kommunikation och e-handel. Arbetslösheten på längre sikt kommer i delar spela hur framgångsrika länder är på att underlätta strukturomvandling och yrkesväxling.

Diagram 2.6 Arbetslöshet i utvalda länder

Procent av arbetskraften



Källa: Eurostat

3. Prognos för svensk ekonomi

Den snabba återhämtning som startade redan i slutet av andra kvartalet har mattats av den senaste tiden och prognosen för fjärde kvartalet innebär att den tillfälligt bryts helt. Orsaken är att både Sverige och vår omvärld under hösten drabbats av en andra våg av kraftig smittspridning, vilket ingående beskrivs i föregående kapitel och när det gäller Sverige nedan.

Till skillnad från i våras verkar varuproduktionen klara sig relativt bra medan delar av tjänsteproduktionen ser ut att drabbas hårt igen. Det är till stor del hushållens konsumtion som driver förloppet, kraftigt ner under slutet av året och en relativt snabb rekyl upp från och med andra kvartalet nästa år. Ett förlopp som styrs av smittspridningen.

Arbetslösheten, som legat ganska stilla sedan sommaren, kommer att öka under vintermånaderna och nå drygt 9 procent under första kvartalet nästa år. Det är 2 procentenheter (100 000 personer) högre än före krisen. Från andra kvartalet minskar arbetslösheten successivt ned till 8,4 procent i slutet av 2021, långt ifrån en återhämtning till en acceptabel nivå. Särskilt allvarligt är att långtidsarbetslösheten ökar och riskerar att fastna på en hög nivå.

Vår prognos för svensk ekonomi för det närmaste dryga året bygger på antagandet att smittspridningen fortgår i hög takt under fjärde kvartalet för att avta under början av nästa år. Vi räknar med att återhämtningen på nytt tar fart under andra kvartalet när betydande delar av riskgrupperna har fått ett skydd genom vaccinering och allt fler av övriga grupper också får ta del av vaccineringen. Vi utgår från att vaccineringen under våren kommer medverka till att kraftigt minska risken för att covid-19 orsakar sjukdom och dödlighet.

Smittspridningen i Sverige

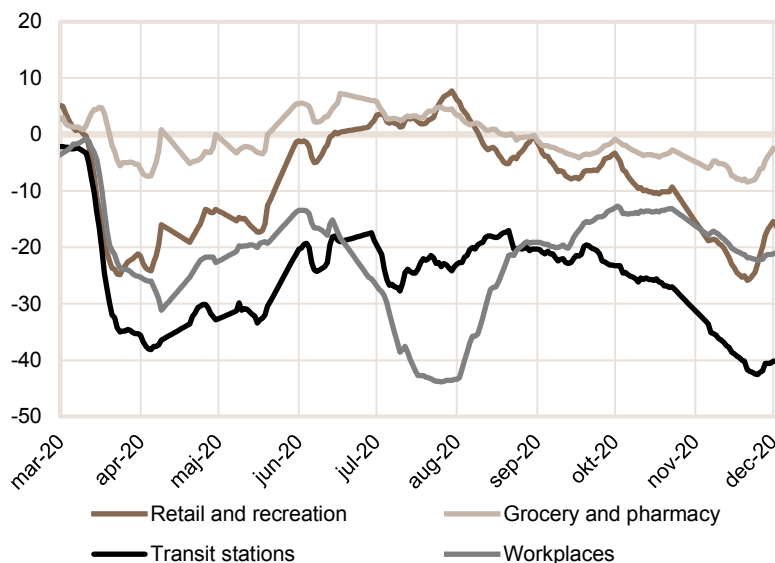
Likt övriga Västeuropa såg Sverige en kraftig smittspridning under mars och april 2020. Under våren och försommaren sjönk dödstalen successivt och befann sig därefter på låga nivåer fram till oktober då smittspridningen återigen växte snabbt och kraftfullt. Tillväxttakten har därefter avtagit. Sedan mitten av november har cirka 5 000 fall konstaterats per dag i Sverige samtidigt som dödstalen har vuxit successivt. Den ökande dödligheten syns nu inte bara i Folkhälsomyndighetens uppdateringar utan även i SCBs dödsfallsstatistik där Sverige sedan november åter ser en tydlig överdödlighet.

Under våren såg de flesta europeiska länder en snabb ökning men också en relativt snabb minskning i smittspridningen. Höstens våg har hittills haft ett mer utdraget förlopp och en betydande smittspridning förväntas pågå hela det första kvartalet 2021. Enligt den svenska Folkhälsomyndigheten kan vaccinering av riskgrupper och sjukvårdspersonal tidigast börja i januari 2021 och den svenske vaccinsamordnaren har därtill uttalat att fem miljoner svenskar förväntas vara vaccinerade före sommaren. Den planerat snabba takten i vaccinationsprogrammet ger goda förutsättningar att få ner smittspridningen tidigt under andra kvartalet 2021.

Myndigheternas rekommendationer och människors försiktighet till följd av smittläget leder till förändrade beteenden. En indikation på hur svenskarnas rörelsemönster förändrats av pandemin kan man se i Googles rörelsedata som registrerar platsdata från googlekonton på mobila enheter. Statistikens tillförlitlighet och representativitet har inte kunnat bedömas men bör ge en god fingervisning på utvecklingen. Av detta kan man se ett tydligt fall i alla kategorier av platser som bör ha påverkats under pandemins inledning. Dagligvaruhandeln har bara modesta förändringar i aktiviteten medan övrig handel/restauranger, kollektivtrafik och arbetsplatser har kraftigare förändringar. Under andra halvan av oktober inleddes återigen ett kraftigt fall i indikatorerna och vid månadsskiftet november/december var nivån i de flesta indikatorerna jämförbar med bottennoteringarna under april. Detta bekräftar på många sätt andra indikatorer som pekar på en minskande ekonomisk aktivitet i hushållens konsumtionsmönster under det fjärde kvartalet 2020.

Diagram 3.1 Rörelsedata från Google

Procent, Avvikelse från rörlighet 3 jan–5 feb 2020, 7-dagarsmedel



Not: Data har rensats för effekter av Påsk, Kristi Himmelsfärd, Första maj, Midsommar och höstlovet
 Källa: Google och egna beräkningar

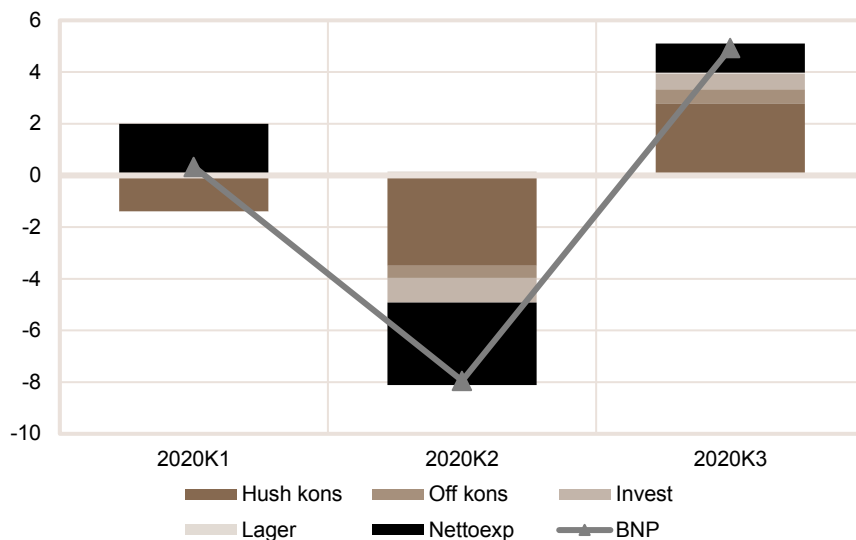
Utvecklingen under andra och tredje kvartalet

Kraftfull återhämtning påbörjades redan före sommaren

BNP-fallet mellan första och andra kvartalet förklaras till allra största delen av fall i nettoexporten (export minus import) och hushållens konsumtion, se diagram 3.2. Det förra för att produktionen stängdes ned när leveranskedjor bröts, det senare för att möjligheterna att konsumera begränsades kraftigt när kontaktnära tjänster och resandet till stor del upphörde. Minskade investeringar bidrog också till nedgången.

Diagram 3.2 BNP-förändring, bidrag från olika komponenter

Procentenheter, kvartal till kvartal



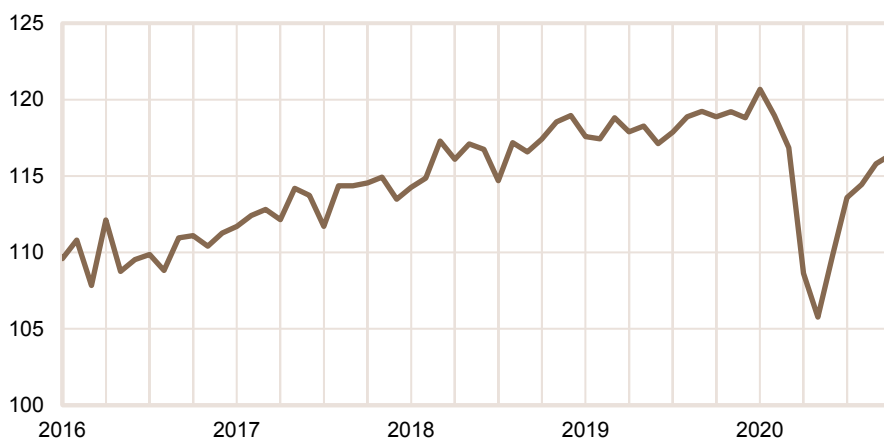
Källa: SCB

Den starka uppgången under det tredje kvartalet ska ses mot bakgrund av den ännu större nedgången kvartalet innan. Hushållens konsumtion, som utgör nästan halva BNP, växte med drygt 6 procent och svarade därmed för mer än halva BNP-ökningen. Återstoden bestod av lika delar ökad nettoexport, bruttoinvesteringar och offentlig konsumtion.

En mer detaljerad bild av förloppet och vändpunkter ges av SCBs aktivitetsindikator². Enligt denna inleddes återhämtningen redan i juni, se diagram 3.3. Till en början lika snabb som nedgången mellan januari och maj, men från och med augusti något långsammare. I oktober dämpades ökningen ytterligare.

Diagram 3.3 Aktivitetsindikatorn

Indextal 2011 = 100, till och med oktober 2020



Källa: SCB

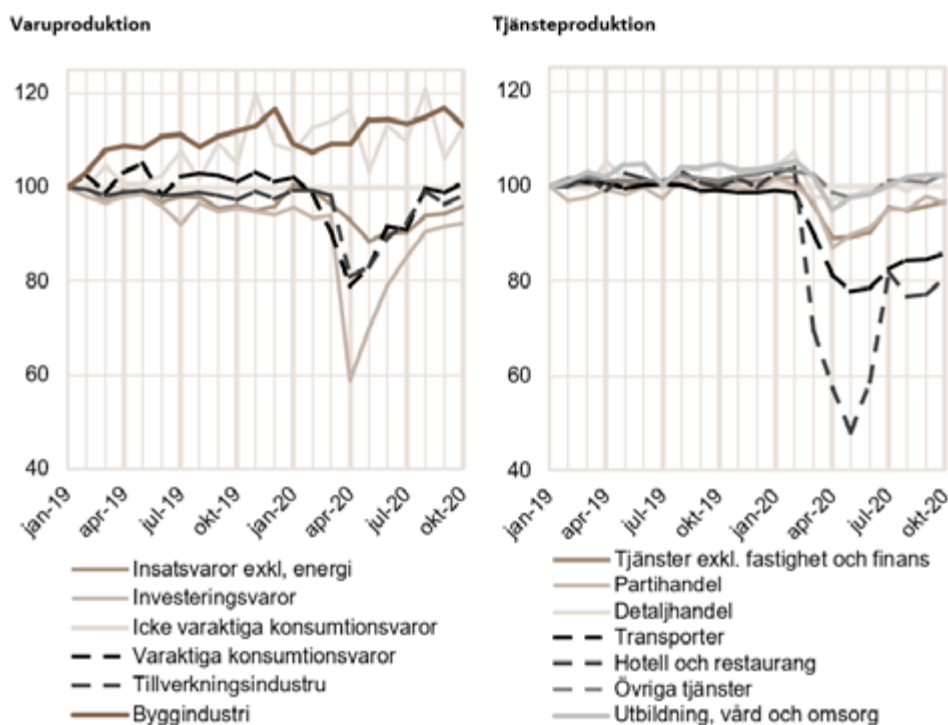
Produktionsvärdeindex (PVI) ger på samma sätt en indikation, med relativt kort eftersläpning, på hur produktionen i näringslivets branscher har förändrats. I diagram 3.4 visas PVI för varuproducerande branscher respektive tjänstebanscher. Byggindustri och produktion av icke varaktiga varor var tämligen opåverkade av fallet under våren. Produktion av varaktiga varor och insatsvaror föll med i storleksordningen 20 procent men hade återhämtat det i augusti. Produktionen av investeringsvaror föll med mer än 35 procent men hade återhämtat i stort sett hela fallet i augusti. De två senaste månaderna har indextalen i stort sett upphört att öka.

Tjänstebanscher har haft en mer samlad utveckling bortsett från hotell och restaurang samt transportsektorn. Hotell och restaurang föll mycket kraftigt men återhämtade drygt hälften till juli, därefter avstannade återhämtningen helt. Transportsektorn föll långsammare med 20 procent, men hade däremot inte mycket till återhämtning. Den stora detaljhandeln klarade sig med en liten nedgång och har återhämtat sig till nivån före krisen.

² Avser att med kort eftersläpning månadsvis beskriva hur svensk ekonomi har utvecklats. Den är tänkt att vara en indikator på den samlade aktiviteten i den svenska ekonomin, det vill säga BNP. Men baseras på ett betydligt mindre statistiskt underlag och har därför en lägre tillförlitlighet.

Diagram 3.4 Produktionsvärdeindex

Indextal januari 2019 = 100, till och med oktober 2020



Källa: SCB

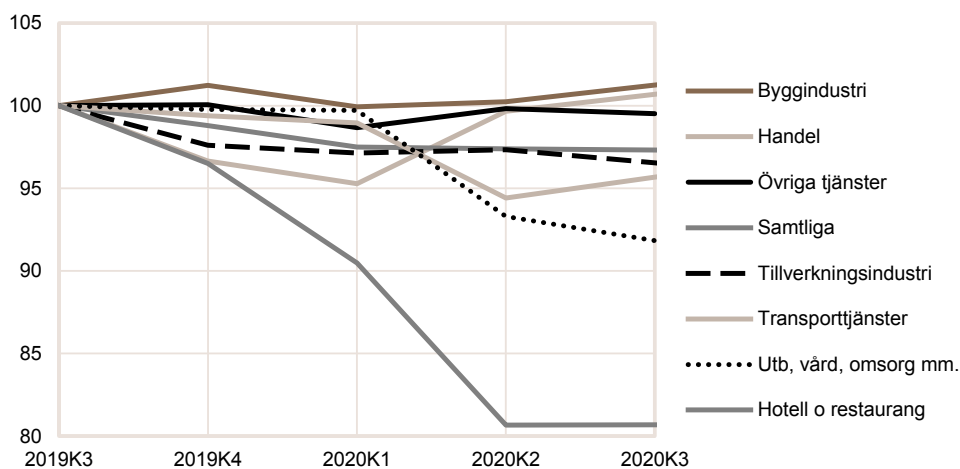
Färre anställda i näringslivet än för ett år sedan

Ett annat sätt att se vad som hänt i olika branscher är att följa sysselsättningsutvecklingen. I diagram 3.5 redovisas förändringen av antalet anställda i näringslivet, enligt den kortperiodiska sysselsättningsstatistiken.³ Totalt var antalet anställda 2,7 procent (90 000 personer) färre kvartal 3 i år jämfört med kvartal 3 2019. Byggindustrin och handeln hade fler anställda och gruppen övriga tjänster i stort sett oförändrat antal anställda. Tillverkningsindustrins anställda minskade med 3,5 procent, något mindre än transporttjänsterna. Hotell och restaurang tappade 20 procent (35 000) av sina anställda.

³ Kortperiodisk sysselsättningsstatistik (KS) från SCB.

Diagram 3.5 Anställda i näringslivet

Index kvartal 3 2019 = 100



Källa: SCB

Försörjningsbalansen 2020 och 2021**Förväntningar är mer färskvara än vanligt**

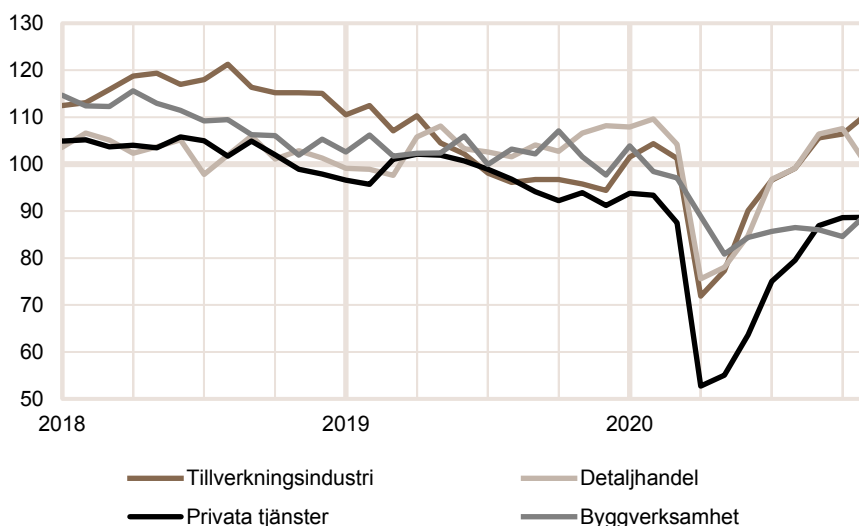
I vanliga fall är det inte orimligt att företag och hushåll åtminstone i grova drag kan överblicka det närmaste kvartalet. Nu är sikten betydligt sämre och förväntningarna förändras i takt med att spridningstalen för coronaviruset förändras. Därför är det svårare än vanligt att dra slutsatser från uppgifter i Konjunkturbarometern⁴. Den senaste publiceringen som redovisas i diagram 3.6 bygger på svar under perioden 29 oktober till 18 november.

Konfidensindikatorn för tillverkningsindustrin har stigit kontinuerligt sedan bottennoteringen i april och är nu högre än vid slutet av 2019. Detaljhandeln, som fram till oktober följt tillverkningsindustrin, sjönk markant i november. Byggnadsindustrin och övriga tjänster ligger betydligt lägre och verkar plana ut strax under 90.

⁴ Konjunkturbarometern är Konjunkturinstitutets tendensundersökning, riktad till företag och hushåll, med syfte att fånga upp utvecklingstendenser för olika ekonomiska variabler.

Diagram 3.6 Konfidensindikatorn per näringslivssektor

Indextal, 100 = Medel



Källa: Konjunkturinstitutet

Konjunkturinstitutet gör sedan i våras också extramätningar som publiceras var fjortonde dag. Den senaste samlade in svar den 23–25 november. De senaste mätningarna visar att nivån på omsättningen i näringslivet återigen har minskat i förhållande till ett normalläge. I november låg omsättningstappet på 15 procent, en ökning med 5 procentenheter sedan oktober. I maj beräknades tappet till drygt 20 procent.

Mycket tyder på att det starka tredje kvartalet följs av ett svagt fjärde kvartal. Sammantaget tyder tidiga indikationer på att utvecklingen gått in i ett skede med svagare ekonomisk aktivitet.

Tabell 3.1 Försörjningsbalansen

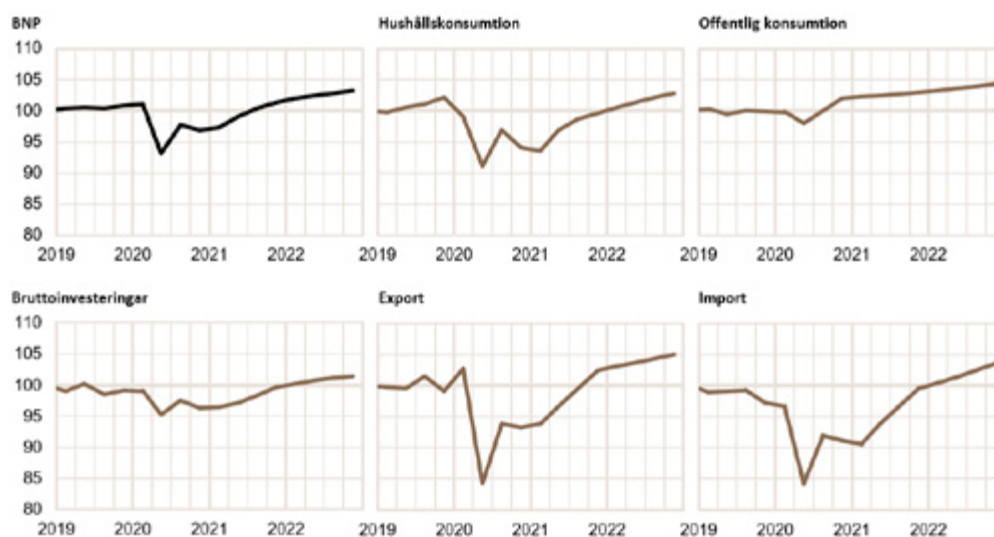
Miljarder kronor respektive procentuell förändring

	Nivå 2019	2019	2020	2021
Import	2 191	1,3	-7,7	4,6
Hushållens konsumtion	2 278	1,3	-5,5	1,9
Offentlig konsumtion	1 304	0,3	0,1	2,6
Statliga	336	-0,5	1,3	1,7
Kommunala	968	0,6	-0,4	2,9
Bruttoinvesteringar	1 229	-1,2	-2,2	0,9
Lagerinvesteringar	34	-0,1	-0,6	0,3
Export	2 374	3,7	-6,4	4,9
BNP, kalenderkorrigerad	5 029	1,4	-3,3	2,4
Nettoexport	184	1,2	0,3	0,3
Bytesbalans, procent av BNP		4,6	5,3	5,4

Källa: SCB och egna beräkningar.

Diagram 3.7 Försörjningsbalansen och dess delar

Indextal, kvartal 4 2018 = 100



Källa: SCB och egna beräkningar

Svensk export minskar när omvärlden stannar upp

Som redovisats i det internationella kapitlet så blir tillväxten under fjärde kvartalet mycket svag i vår omvärld. Det påverkar naturligtvis svensk export som vi förutser kommer minska marginellt fjärde kvartalet i år och första kvartalet nästa år. Därefter antas den internationella återhämtningen ta ny fart och exporten återigen växa, dock inte lika snabbt som under kvartal 3 i år.

Importen följer exporten

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

Stora överskott i nettoexport och bytesbalans

Sverige har sedan 1990-talskrisen haft stora överskott gentemot utlandet. Bytesbalansen⁵ uppvisade 2019 ett överskott på 4,6 procent av BNP. Vår prognos innebär att överskottet öka till över 5 procent i år och nästa år. Förändringen i nettoexporten ger ett litet positivt bidrag till BNP.

Högt hushållssparande i väntan på konsumtionsmöjligheter

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

Bruttoinvesteringarna bromskloss för tillväxten

Bostadsinvesteringarna som tidigare minskat kraftigt, hade enligt nationalräkenskaperna en oväntad uppgång under andra kvartalet men har sedan fallit tillbaka igen. Helårssiffran för

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

2020 hamnar därför något högre än 2019. Men den trendmässigt svaga utvecklingen fortsätter under 2021, vilket resulterar i att bostadsinvesteringarna minskar mellan 2020 och 2021.

Näringslivets investeringar drabbas av den stora osäkerhet som rådde under första halvåret. Även om osäkerheten minskat och många företag återigen investerar tror vi att nedgången under fjärde kvartalet också slår mot investeringarna. Investeringarna är en viktig variabel för konjunkturförloppet. Efter eurokrisen 2012 inleddes en period då näringslivets investeringar ökade och konjunkturen successiv stärktes. Under loppet av 2019 övergick ökningen till minskning och konjunkturen försvagades i stället. Vår prognos innebär en något långsammare återhämtning av näringslivets investeringar än om konjunkturen hade varit starkare vid början av 2020.

Kommunsektorns investeringar har ökat mycket kraftigt under ett antal år. Att de nu planar ut på en hög nivå är naturligt. Det finns förvisso stora behov av investeringar i förskolor, skolor och äldreboenden, men investeringsvolymen är hög även om ökningstakten planat ut.

De statliga investeringarna ökar kraftigt i år och nästa år, två tredjedelar av volymen hamnar inom områdena vägar, järnvägar, försvarsmateriel och krisberedskap.

Tabell 3.2 Bruttoinvesteringar
Miljarder kronor respektive procentuell förändring

	Nivå 2019	2019	2020	2021
Bostäder	234	-8,0	1,4	-4,4
Näringsliv exkl. bostäder	767	0,3	-5,0	0,6
Kommunsektor	119	0,4	-2,7	4,7
Stat	110	3,0	10,2	8,4
Totalt	1 229	-1,2	-2,2	0,8

Källa: SCB och egna beräkningar

Kommunala konsumtionens minskning i år betyder inte neddragningar

Nedgången i kommunal konsumtion i år är delvis en effekt av beräkningsmetoder och delvis tillfälligt minskad verksamhet. Under våren var färre barn närvarande på förskolan vilket leder till lägre kommunal konsumtion, oavsett om personalen är där eller inte. Inom annan verksamhet har kraftigt ökad sjukfrånvaro lett till neddragningar i verksamheten, det vill säga tillfälligt lägre konsumtion. Vi antar att den minskade konsumtionen till stor del tas tillbaka 2021.

Däruöver återgår sjukvården successivt till mer normal verksamhet och behöver dessutom beta av den ”vårdskuld” som byggts upp när den reguljära vården tvingats stå tillbaka. Staten har sett till att de finansiella möjligheterna finns för kommuner och regioner att kortsiktigt möta behoven. Det som kan bli en begränsande faktor är tillgången till utbildad personal.

Utvecklingen på arbetsmarknaden 2020 och 2021

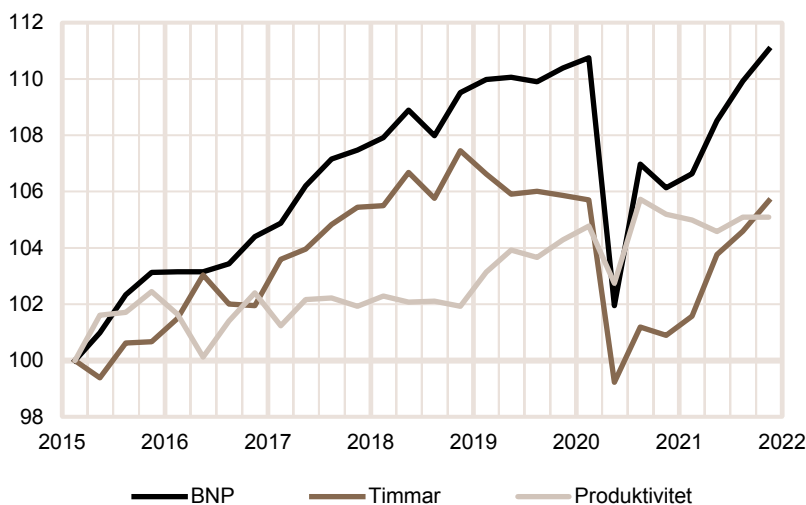
Arbetade timmar ökar långsammare än BNP

Det är BNP-utvecklingen och BNP-produktiviteten⁶ som tillsammans bestämmer antalet arbetade timmar i ekonomin, timmarna i sin tur är utgångspunkten för beräkningen av antalet sysselsatta. Det senare beskrivs i detalj i de närmast kommande avsnitten.

I diagram 3.8 nedan visas utvecklingen för BNP, arbetade timmar och produktivitet. Under perioden 2015 kvartal 1 till 2020 kvartal 1 ökade produktiviteten med i genomsnitt 1,1 procent i årstakt. Under 2020 minskar produktiviteten när BNP minskar och återhämtar sig när BNP växer. Vi räknar med att produktiviteten återgår till de långsiktiga ökningstalen under loppet av 2021. Vid slutet av 2021 är antalet arbetade timmar tillbaka på samma nivå som första kvartalet 2020.

⁶ Inbegriper såväl näringsliv som offentlig sektor.

Diagram 3.8 BNP, arbetade timmar och produktivitet
Index kvartal 1 2015 = 100



Källa: SCB och egna beräkningar

Medelarbetstiden dyker till bottenivå

Givet en viss efterfrågan på arbete styrs antalet sysselsatta förenklat av medelarbetstiden. Samtidigt som fallet i BNP, och alltså även efterfrågan på arbete, inte gått någon förbi så har det historiskt kraftiga fallet i medelarbetstid inte varit lika omdiskuterat. Så långt som tidserierna sträcker sig hos SCB har aldrig tidigare en så låg medelarbetstid uppmätts som under 2020, specifikt under andra kvartalet. Mellan kvartal ett och två minskade medelarbetstiden med över 5 procent. Om så inte varit fallet hade inte BNP-fallet kunnat vara så stort som det var utan att arbetslösheten stigit till än högre nivåer. Till viss del kan minskningen ses som ett sätt för arbetstagare och arbetsgivare att förhålla sig till en lägre produktionsnivå, men till viss del bör orsakssambandet ses i omvänd riktning. Sjukfrånvaro innebär ett bortfall av produktion till följd av arbetsbrist och är inte ett sätt att reglera arbetstiden efter efterfrågeläge.

Tabell 3.3 Nyckeltal arbetsmarknaden, 15–74 år
Tusental respektive procentuell förändring

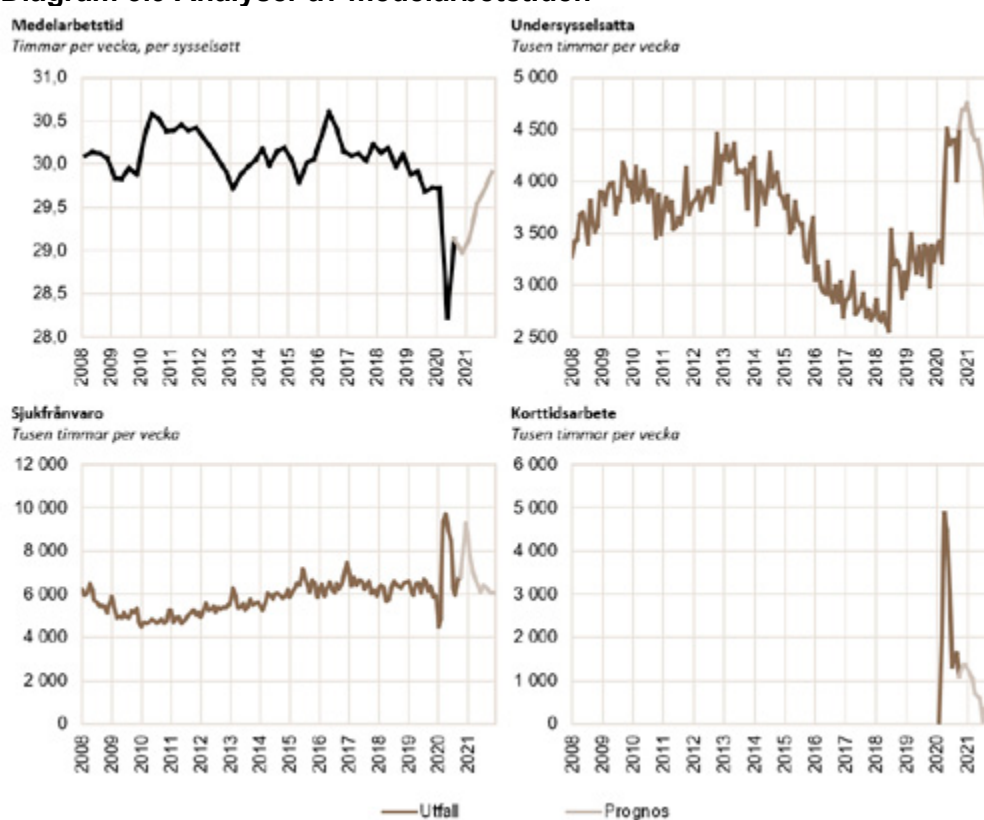
	Nivå 2019	2019	2020	2021
Befolkning	7 510	0,7	0,4	0,4
Arbetskraften	5 504	0,9	0,2	0,4
Relativt arbetskraftstal, procent av befolkningen		73,3	73,2	73,2
Sysselsatta	5 131	0,3	-1,7	0,2
Sysselsättningsgrad, procent av befolkningen		68,3	66,9	66,8
Relativ arbetslöshet, procent av arbetskraften	373	6,8	8,5	8,8
Ej i arbetskraften	2 006	0,1	0,9	0,2
Andel ej i arbetskraften, procent av befolkningen		26,7	26,8	26,8

Källa: SCB och egna beräkningar.

Under detta år har medelarbetstiden påverkats primärt via tre kanaler: korttidsarbete, sjukfrånvaro och undersysselsättning bland de med visstidsanställningar. Mellan kvartal ett och kvartal två minskade antalet arbetade timmar med 10 300 miljoner timmar i veckan, det är en minskning med 6,8 procent i förhållande till kvartal ett. Enligt vår bedömning skedde denna minskning delvis genom att anställda genom korttidsarbete gick ner i arbetstid motsvarande 4 100 miljoner timmar i veckan, att sjukfrånvaron ökade med 3 200 miljoner timmar i veckan och att undersysselsättningen ökade med 1 300 miljoner timmar i veckan.

Anledningen till det stora BNP fallet skiljer sig mycket från tidigare ekonomiska kriser. Det gör även att förloppet på arbetsmarknaden skiljer sig mycket från det under tidigare lågkonjunkturer. Utöver det välkända i det nuvarande förloppets hastighet och ryckighet är den tydligaste skillnaden mot exempelvis finanskrisen just hur medelarbetstiden förändrats.

Diagram 3.9 Analyser av medelarbetstiden



Källa: SCB och egna beräkningar

Korttidsarbetet räddar sysselsättningen

Ingen enskild reform under året har varit så avgörande för medelarbetstidsminskningen som införandet av det generösare systemet för korttidsarbete. Under våren införde regeringen det nya systemet för korttidsarbete. Redan tidigare fanns det ett permitteringssystem i Sverige, detta system kunde dock först användas i en lågkonjunktur. I det nya systemet prövas företagens behov enskilt vid ansökan. Tanken med den nya utformningen var att det kunde vara bättre ifall separata branscher drabbades av tillfällig efterfrågeminskning.

I grunden har det nya systemet för korttidsarbete en statlig subventionsgrad för arbetstidsförkortning på 33 procent. Den övriga kostnaden för arbetstidsminskningen får arbetsgivare och arbetstagare dela på. När det nya förslaget i mycket rask takt baxades genom

lagstiftningsprocessen utökade man temporärt den statliga subventionsgraden till 75 procent med hänvisning till den djupa ekonomiska nedgången.⁷

Det är oklart vad utvecklingen skulle ha blivit utan reformen men man kan slå fast att den har bidragit till att tiotusentals arbetstagare fortfarande har haft ett anställningsförhållande. Nu kan företag använda det förstärka stödet till korttidspermittering fram till halvårsskiftet 2021. I januari, februari och mars 2021 kommer subventionsgraden vara på samma nivå som stödet ligger på i år.

Även om reformen påverkat den ekonomiska utvecklingen och många lönearbetares vardag substantiellt är statistiken över korttidsarbetet otillfredsställande. Tillväxtverkets administrativa uppgifter om antalet personer som berörs av beviljade ansökningar har visat sig vara oanvändbar som uppskattning av den verkliga omfattningen.⁸ Korttidsarbetssystemets omfattning har istället uppskattats med hjälp av statistik från AKU.

I diagram 3.9 ovan redovisas vår bedömning av antalet timmar per vecka som anställda genom korttidsarbete gått ner i arbetstid. Uppgifterna för mars till oktober är korrigerade AKU-utfall. Prognosen är baserad på nivån i tidigare utfall och statistik samt bedömningar av LOs medlemsförbund. Antalet anställda med arbetstidsförkortning till följd av korttidsarbete bedöms nå en ny kulmen, om än vid en långt lägre nivå än i våras, under december för att sedan avta i takt med att smittspridningen avtar. Minskningen påskyndas i månadsskiftet mars till april då den statliga subventionen enligt nuvarande beslut minskar. En liknande effekt sker mellan juni och juli då den statliga subventionsgraden minskar ytterligare till nivån i den egentliga utformningen av det nya korttidsarbetssystemet.

Sjukfrånvaro på sjuka nivåer

Sjukfrånvaron var initialt under pandemin mycket hög. Under mars till juni var den drygt 50 procent högre än under motsvarande månader 2019. Det är en ökning av aldrig tidigare skådad karaktär, vilket framgår av diagram 3.9. När smittspridningen avtog i samhället under början av sommaren minskade även sjukfrånvaron till normala nivåer, lika hastigt som den hade ökat.

I början av pandemin var även frånvaron från arbete till följd av vård av barn (VAB) mycket hög. Minskningen av arbetade timmar till följd av detta var betydande men ändå ej i närheten av de tre huvudfaktorerna. Egna beräkningar baserade på data från Försäkringskassan och AKU visar att minskningen av de arbetade timmarna till följd av VAB var ungefär en sjättedel av den från sjukfrånvaro. Frånvaron till följd av VAB avtog dock betydligt snabbare än sjukfrånvaron.

Under de senaste månaderna har smittspridningen åter ökat betydligt, och allt pekar på att smittspridningen även de närmaste månaderna kommer att vara hög. När denna prognos sätts har ännu inte någon statistik kommit som beskriver den andra vågens effekt på sjukfrånvaron. Detta beror på att statistiken som finns tillgänglig i skrivande stund endast beskriver sjukdomsfall som inletts i början av oktober. Prognosen för sjukfrånvaron är därför gjord efter bedömning av smittspridningen och de effekter den hade på sjukfrånvaron i våras. Enligt prognosen når sjukfrånvaron en ny topp i december 2020 för att sedan sjunka ner mot normala nivåer först till sommaren, även om nergången går snabbast under början av 2021. Allt prognosarbete är behäftat med osäkerhet men det gäller i synnerhet denna bedömning.

Undersysselsättningen faller långsammare

Från mars har antalet undersysselsatta kontinuerligt ökat från 280 000 till 350 000 personer.⁹ Dessutom har graden av undersysselsättning ökat bland de undersysselsatta. Både antalet

⁷ Initialt skulle den förhöjda statliga subventionsgraden löpa ut vid årsskiftet men den är nu förlängd till halvårsskiftet 2021, dock med 50 procentig subventionsgrad under andra kvartalet.

⁸ Tillväxtverkets statistik beskriver antalet beviljade ansökningar om arbetstidsförkortning genom korttidsarbete. Det innebär att det verkliga nyttjandet av arbetstidsförkortning genom korttidsarbete inte redogörs för från denna statistikälla. I skrivande stund har Tillväxtverket beviljat ansökningar för knappt 600 000 anställda. Hur många av dessa som varit i korttidsarbete, hur länge dessa varit det och i vilken omfattning ger dock inte statistiken någon bild av.

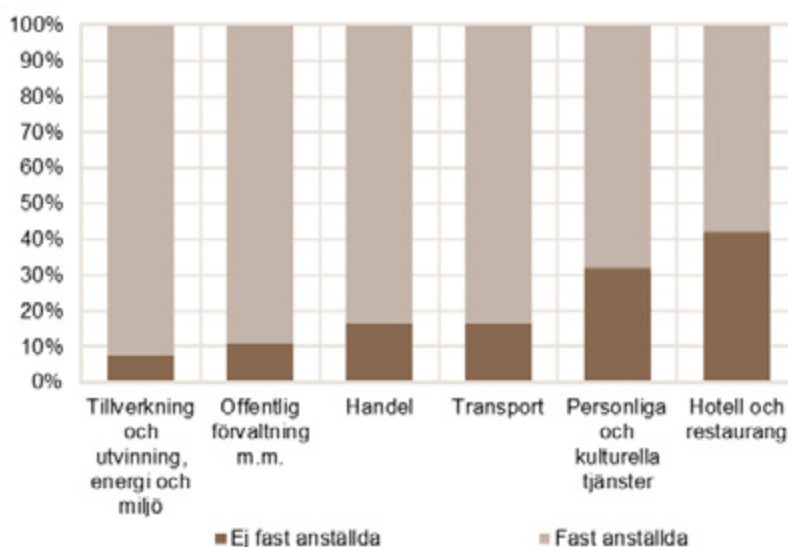
⁹ Undersysselsatta definieras som personer som är sysselsatta men som arbetar mindre än de både skulle vilja göra och kan göra.

undersysselsatta och potentialen i ökade arbetade timmar bland dessa är på mycket höga nivåer, vilket ses i diagram 3.9. De undersysselsatta finns i alla åldersgrupper och har ökat relativt jämnt bland alla åldersgrupper mellan 15 och 55 år. Dock finns betydande skillnader mellan branscher.

I våras påverkade ökningen av undersysselsatta medelarbetstiden i den svenska ekonomin i lägre grad än korttidsarbetet och sjukfrånvaro. Under sommaren minskade både korttidsarbetet och sjukfrånvaron, samtidigt låg undersysselsättningen kvar på samma nivå. Sannolikt kommer undersysselsättningen vara mer trögrörlig än sjukfrånvaron och korttidsarbetet även i framtiden. I jämförelse med korttidsarbetet är detta ett sätt för företagen att reglera de anställdas arbetade timmar till en lägre egen kostnad.

Diagram 3.10 Anställningsvillkor mellan olika branscher

AKU definition på anställningsvillkor, SNI avdelningsnivå



Källa: SCB

Att det finns stora skillnader mellan undersysselsättningen i olika branscher är en effekt av hur anställningsvillkoren ser ut i olika branscher. I de kontaktnära branscherna så som restaurang, sällanköpshandel och persontransport är visstidsanställningar och hyvling vanligare än i exempelvis industrin. Att det är just dessa branscher som drabbats hårdast av krisen och även väntas ha det tuffast under våren gör att nivån på undersysselsättningen inte väntas återgå direkt när efterfrågan på arbete ökar i den samlade ekonomin. De branscher där efterfrågan på arbete ökar långsammast är nämligen de med flest visstidsanställda. Samtidigt kan man anta att företagen, i takt med att efterfrågan på arbetskraft ökar, först minskar undersysselsättningen bland de anställda innan de nyanställer. I vår prognos återgår undersysselsättningen under 2021 gradvis mot normalare nivåer för att vid slutet av året vara nära samma nivå som vid ingången av 2020.

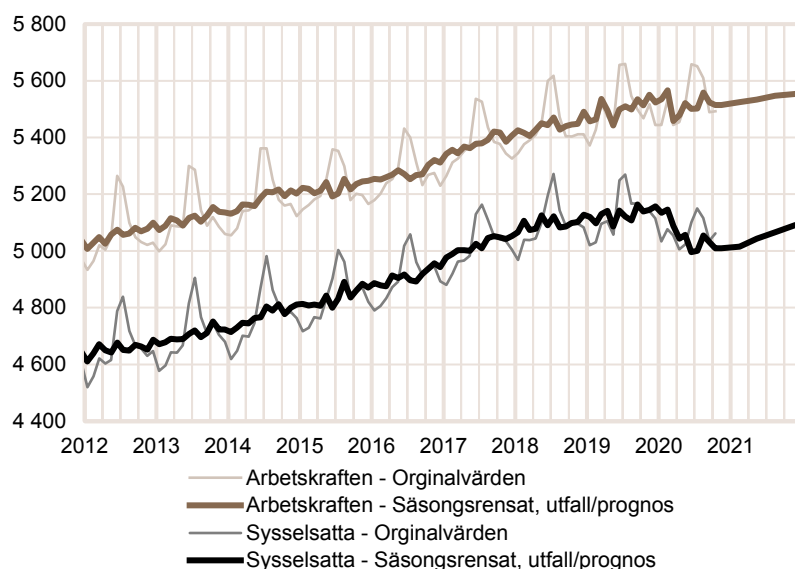
Färre sysselsatta i slutet av 2021 än i början av 2020

Mellan kvartal två och tre år 2020 ökade antalet arbetade timmar med drygt 3 procent. Samtidigt minskade antalet sysselsatta marginellt. Att företagen hanterar ökningarna i efterfrågan genom att öka arbetstiden bland de anställda är ett sannolikt förlopp även under 2021. När smittspridningen avtar och efterfrågan på arbete ökar antar vi därför att detta i första hand regleras genom att företagen ökar antalet arbetade timmar bland sin befintliga personal. Detta

är en huvudfaktor till att sysselsättningsutvecklingen enligt vår prognos hålls tillbaka. Sysselsättningen bedöms i slutet av 2021 vara en bra bit under nivån från första kvartalet 2020.

Diagram 3.11 Sysselsatta och Arbetskraften, 15–74 år

Originalvärden och säsongrensade värden, kvartal.



Källa: SCB, egna beräkningar

Arbetskraften minskar till följd av studier

AKUs utfallsstatistik för arbetskraften är relativt volatil under 2020. Detta gör att utgångspunkten för prognosen av arbetskraftens storlek är osäker. Under hösten har antalet med utbetalt studiestöd för heltidsstudier inom Komvux, yrkeshögskolor och högskola samt universitet ökat med cirka 50 000 personer jämfört med höstterminen 2019. Vår bild är att detta minskat arbetskraftsdeltagandet under hösten.

I vår prognos antar vi även att den uppåtgående trend i arbetskraftsdeltagandet som skett de senaste åren stannar av till följd av de svagare möjligheterna till arbete som arbetsmarknaden under kommande år kommer ge. Vi antar dock ett visst flöde från personer i studier som återgår till arbetskraften under våren 2021, vilket gör att arbetskraftsdeltagandet i slutet av vår prognoshorisont åter är åter på samma nivå som vid utgången av 2019. Förstärkningen av arbetslöshetsersättningen bedöms dock ha effekten att inte arbetskraftsutvecklingen blivit än svagare.

Befolkningsframskrivningen prognosticerar en klart svagare ökning av antalet i arbetsförålder än under tidigare period. Migrationen till Sverige har varit klart lägre än tidigare år och kommer så även vara under åtminstone nästkommande år. Eftersom en stor del av migrationen är personer i arbetsför ålder påverkar detta arbetskraftens storlek av betydande omfattning. Att arbetskraftsdeltagandet enligt vår prognos ligger i princip konstant samtidigt som befolkningen i arbetsför ålder ökar svagare än tidigare gör att vi bedömer arbetskraftsutvecklingen som något mer modest under kommande år.

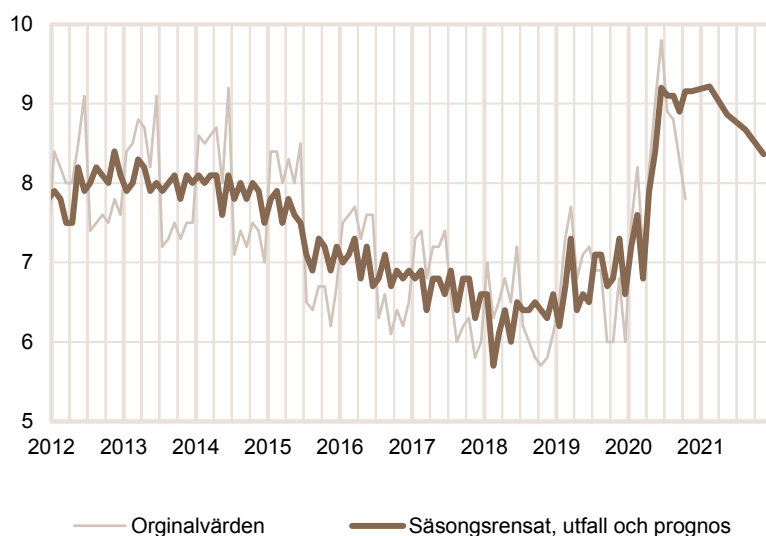
Långtidsarbetslösheten ökar kraftigt

Under hösten började ekonomin att återhämta sig efter det stora efterfrågetappet som skedde under kvartal två. Detta gjorde att arbetslösheten under oktober faktiskt började sjunka i den säsongrensade AKU-statistiken. Under november tilltog dock smittspridningen och enligt vår

prognos minskar åter den ekonomiska aktiviteten kraftigt under årets sista två månader, om än inte lika kraftigt som under andra kvartalet. Detta gör att arbetslösheten åter kommer att öka. Arbetslösheten mäts som antalet arbetslösa som andel av arbetskraften vilket gör att den återgår mot tidigare värde långsammare än sysselsättningen, eftersom arbetskraften ökar till följd av ökning av befolkning i arbetsför ålder. I slutet av 2021 är arbetslösheten enligt vår prognos fortfarande uppe på 8,4 procent.

Diagram 3.12 Arbetslösheten, 15–74 år

Originalvärden och säsongrensade värden, kvartal.



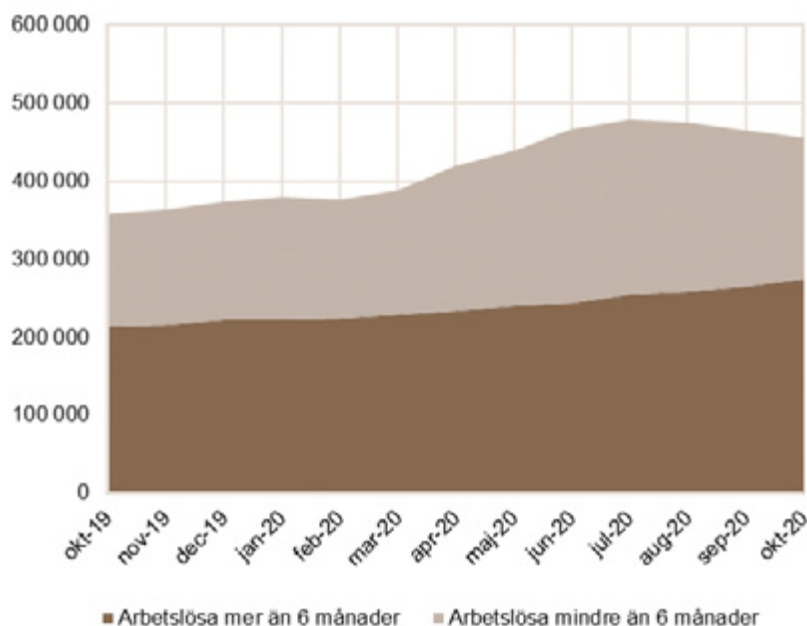
Källa: SCB, egna beräkningar

Den snabbt stigande arbetslöshet som varit ett faktum under 2020 har lett till att allt fler av de arbetslösa har varit det under en allt längre tid. De som var arbetslösa innan krisen hamnar nu längst bak i en växande kö till de lediga jobben. Samtidigt har den dämpade efterfrågan på arbete lett till att en stor andel av de som förlorade arbetet under våren fortfarande är arbetslösa. Sammantaget har detta gjort att långtidsarbetslösheten har ökat kraftigt vilket ses tydligt i diagram 3.13 nedan som beskriver antalet inskrivna hos arbetsförmedlingen uppdelat efter arbetslöshetstid.

Tidigare kriser har lärt oss att de negativa effekterna på arbetsmarknaden ofta blir långvariga. Efter finanskrisens utbrott ökade antalet långtidsarbetslösa sex kvartal i rad enligt AKU och resulterade i mer än en fördubbling av antalet långtidsarbetslösa. Att Sverige gick in i denna kris med långt fler långtidsarbetslösa än under finanskrisen kommer göra att utfallet efter denna kris blir än mer problematiskt.¹⁰

¹⁰ Mer om detta finns att läsa i Carlén och Hällös artikel ”Ny politik krävs för att förhindra permanent hög arbetslöshet” i Ekonomisk debatts senaste nummer. [<https://www.nationalekonomi.se/sites/default/files/2020/12/48-8-tcth.pdf>]

Diagram 3.13 Inskrivna arbetssökande på Arbetsförmedlingen
Efter tid i arbetslöshet, månad



Källa: Arbetsförmedlingen

Löner och priser

Löneutvecklingen sedan 2010

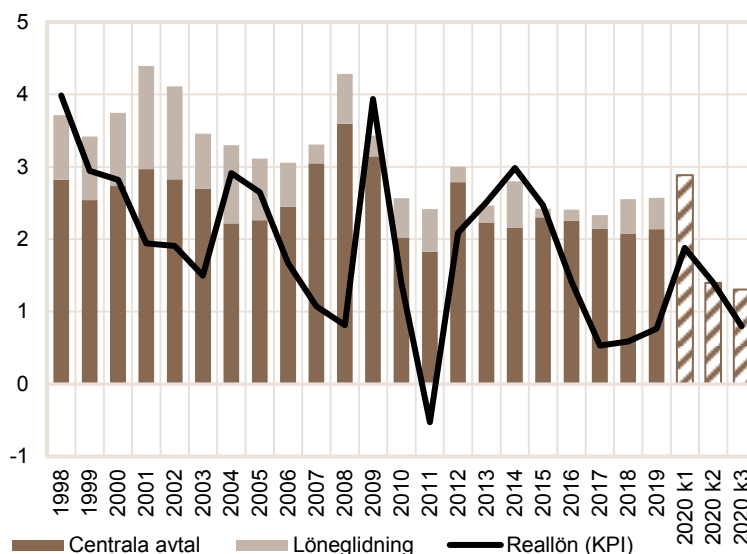
Under den senaste tioårsperioden, mellan 2010 och 2019, har lönerna i hela ekonomin ökat med i genomsnitt 2,5 procent per år. Det är en lägre ökningstakt jämfört med perioden före finanskrisen (1998–2006) då lönerna ökade med i snitt 3,6 procent per år. Framför allt beror detta på att löneglidningen (lokalt avtalade löneökningar utöver de centralt avtalade löneökningarna) har avtagit, men även de centralt avtalade löneökningarna har i genomsnitt varit något lägre än åren före krisen. De centralt avtalade löneökningarna har därmed kommit att utgöra en större andel av de totala löneökningarna.

Under en längre tid har löneglidningen i huvudsak tillfallit vissa tjänstemannagrupper. I näringslivet har dock tjänstemännens löneglidning minskat över tid och har under de senaste åren varit endast marginellt högre än arbetarnas. Att den totala löneglidningen i näringslivet har minskat förklaras alltså främst av att tjänstemännen haft mindre löneglidning än tidigare.

Sedan 2015 har lönerna i offentlig sektor, och då främst i kommunerna men i viss mån även i regionerna och staten, ökat något snabbare än i näringslivet. På ett övergripande plan beror detta främst på att löneglidningen har minskat mer i näringslivet än i offentlig sektor, men även de centralt avtalade löneökningarna tycks ha varit något högre. Inom offentlig sektor har den högre löneglidningen till största delen kommit tjänstemännen, som inte sällan har sifferlösa avtal, till del.

Bilden av löneglidningen i näringslivet och offentlig sektor som helhet kan dock vara missvisande för enskilda branscher och avtalsområden. Vissa fackförbund inom såväl näringslivet som offentlig sektor rapporterar att det förekommer negativ löneglidning (alltså att de totala löneökningarna blir lägre än de centralt avtalade löneökningarna) på grund av stor personalomsättning. Detta är vanligare på LO-förbundens avtalsområden, men det förekommer även på tjänstemannasidan.

Diagram 3.14 Nominell och real löneutveckling i hela ekonomin
Centrala avtal, löneglidning och reallön (KPI), årstakt i procent



Not: Statistiken för 2020 är preliminär

Källa: Medlingsinstitutet (Konjunkturlönestatistiken) och egna beräkningar

Konjunkturlöner eller nationalräkenskaperna?

Det finns olika syften med att beskriva löneutvecklingen. När vi analyserar lönernas betydelse för efterfrågan i ekonomin, hushållens eller företagets ekonomi är det naturligt att utgå från lönesumman och ställa den i relation till antalet arbetade timmar. Till det används nationalräkenskapernas (NR) lönesumma och antal arbetade timmar, och kvoten mellan dessa kallar vi timlön enligt NR. Källorna är inte helt konsistenta.

När analysen i stället primärt gäller det vi kallar löneutveckling så är det Konjunkturlönestatistikens uppgifter som är relevanta. För dessa är det viktigt med konsistent underlag, att lönesummor och arbetstider samlas in från samma källa. Däremot är det inte viktigt att en summering av alla löner eller timmar ger korrekta totaler, det har vi NR till.

De olika syftena leder också till olika definitioner av lönebegreppet. NR mäter den faktiska lönesumman och de faktiska timmarna, när löntagare permitteras och går ner i arbetstid men behåller större delen av lönen så resulterar det i en ökning av NRs timlön. Konjunkturlönestatistiken (KL) däremot, renser bort den tillfälligt sänkta arbetstiden och redovisar timlönen som om verksamheten pågått som vanligt. Förändringar i konjunkturlönestatistiken speglar på ett mer rättvisande sätt hur timlönen förändras genom centrala kollektivavtal och lokal lönebildning (löneglidning).

Under det första kvartalet 2020, som ingick i det föregående löneavtalet, ökade lönerna i hela ekonomin med 2,9 procent i årstakt. Men från och med det andra kvartalet 2020 har coronakrisen haft stor påverkan på löneökningstakten som bromsade in kraftigt. Under det andra och tredje kvartalet ökade lönerna i hela ekonomin med 1,4 respektive 1,3 procent i årstakt. Det bör dock understrykas att lönestatistiken för dessa kvartal både är preliminär och mer osäker än vanligt.

Den främsta förklaringen till den lägre löneökningstakten under 2020 är att löneavtalen förlängdes. De arbetstagare som är kvar hos samma arbetsgivare som i fjol hade därför samma grundlön mellan april och oktober som de hade under motsvarande period 2019, vilket

motsvarar en årlig löneökningstakt på noll procent. Därtill har den lägre aktiviteten i ekonomin inneburit att utbetalningarna av övertidstillägg (för arbetare) och rörliga tillägg (för tjänstemän) har minskat.

Det innebär att lönetillväxten mellan april och oktober mestadels kommer från löneökningar utöver centrala avtal, vilka dämpas av lågkonjunkturen på arbetsmarknaden. Ungefär 20 procent av alla anställda har dock avtal som inte löpte ut i våras, och som alltså inte har förlängts. Det gäller bland annat statligt anställda vars avtal löper ut under hösten, vilket innebär att de flesta statligt anställda har haft högre löner mellan april och oktober jämfört med samma månader i fjol.

Men rörligheten på arbetsmarknaden – där en del arbetstagare har bytt arbetsgivare, lämnat arbetskraften, återvänt till arbetskraften eller fått sitt första jobb – gör att genomsnittslönen på arbetsmarknaden ändå kan vara något högre än genomsnittslönen var förra året. Det betyder att det sker löneförändringar även utan en avtalad lönerevision.

Det är framför allt arbetstagare med relativt sett låga löner, inte minst timavlönade arbetare utan fast anställning, som har drabbats hårdast av krisen. När dessa arbetstagare förlorar jobbet i större utsträckning än månadsavlönade, med jämförelsevis högre genomsnittslöner, uppstår en sammansättningseffekt som höjer genomsnittslönen för såväl hela arbetsmarknaden som för arbetarkollektivet. Detta dämpar fallet i löneökningstakten. Sammansättningseffekten är mer påtaglig i verksamheter med många timavlönade arbetare, däribland hotell och restaurang och privata tjänster, som alltså har förlorat många jobb med relativt låga löner under pandemin.

Löneökningstakten i näringslivet har minskat snabbare för arbetare än för tjänstemän (1,3 respektive 2,3 procent under de tre första kvartalen 2020). Den främsta förklaringen är att arbetarnas löner i större utsträckning bestäms av de centrala avtalen medan tjänstemännens löner, inte minst de med sifferlösa avtal, även påverkas av den lokala lönebildningen (löneglidningen). Detta betyder samtidigt att arbetarnas löner kommer att påverkas mer av de nya centrala avtalen som tecknas från och med november.

Under de tre första kvartalen i år har löneökningstakten inte skiljt sig åt nämnvärt mellan näringslivet och offentlig sektor (1,8 respektive 1,9 procent). Inom offentlig sektor har dock lönerna i kommunsektorn (1,7 procent) ökat långsammare än för statligt anställda (2,3 procent).

I Medlingsinstitutets Konjunkturlönestatistik inkluderas inte effekterna av korttidspermitteringarna. Permitteringarna innebär att timlönerna, på kort sikt, ökar kraftigt eftersom antalet arbetade timmar minskar mer än lönerna (lönesumman) samtidigt som företagen erhåller statligt stöd för permitteringstiden. På motsvarande sätt faller sedan timlönerna kraftigt när permitteringarna avslutas. Exempelvis ökade lönerna enligt konjunkturlönestatistiken med 1,4 procent under det andra kvartalet, medan den beräknade genomsnittliga timlönen enligt nationalräkenskaperna, där effekten av permitteringarna inte exkluderas, ökade med hela 6,3 procent i årstakt. Permitteringarna ger alltså statistiska effekter som inte speglar den faktiska löneutvecklingen i ekonomin.

Även reallönerna påverkas av pandemin. Sedan finanskrisen har svängningarna i reallöneutvecklingen i stort sett helt förklarats av svängningar i inflationen och inte i den nominella löneutvecklingen. I år faller dock löneökningstakten snabbare än inflationen, vilket bromsar in reallöneökningarna mellan april och oktober. För helåret 2020 kommer därför reallöneökningen att bli lägre än under tidigare år.

LO-ekonomerna brukar vanligen jämföra den svenska löneökningstakten med löneutvecklingen i ett antal europeiska länder (enligt den så kallade Europanormen). Men eftersom såväl svensk som internationell lönestatistik för närvarande är ovanligt osäker är en någorlunda rättvis jämförelse knappast möjlig. Vi konstaterar dock att lönerna i det svenska näringslivet ökade ungefär i samma takt som ett viktat genomsnitt för elva europeiska länder under 2017 för att sedan öka något långsammare och därefter något snabbare än det europeiska genomsnittet under 2018 respektive 2019. I Tyskland, som väger tungt i det viktade genomsnittet, ökade lönerna snabbare än i Sverige under dessa tre år. Samtidigt var den svenska produktivitetstillväxten högre än det viktade genomsnittet för de elva europeiska länderna, och högre än i Tyskland.

Avtalsrörelsen 2020

De avtal som industrins parter tecknade 2017 skulle ha löpt ut den 31 mars 2020. Men på grund av coronakrisen beslutade parterna att förlänga de gällande avtalen till den 31 oktober. Förlängningen av avtalen innebär att lönerevisionen (den årliga lönehöjningen) flyttas fram till den 1 november, och att det inte blir några avtalade löneökningar under perioden april till och med oktober. Samtidigt beslutade övriga parter på arbetsmarknaden också att skjuta upp sina förhandlingar. Totalt 80 procent av alla anställda berörs av kollektivavtal som omförhandlas under 2020.

Den sista oktober tecknade förbunden i Facken inom industrin nya avtal med sina motparter inom industrin. Avtalen ger löneökningar på 5,4 procent över 29 månader (där de sista 12 månaderna är uppsägningsbara). Överenskommelsen gäller från den 1 november 2020 till den 31 mars 2023, och avtalsperioden har två lönevisionsstillfällen. Den 1 november 2020 ger avtalet ett värde på 3,0 procent, och den 1 april 2022 ger avtalet 2,4 procent. I detta värde ingår löneökningar samt avsättningar till delpension (som möjliggör för arbetstagare att gå ned till deltid när de fyllt 60 år) och en stegvis sänkning av åldern för avsättningar till avtalspension från 25 till 22 år. För LO-förbunden innehåller avtalet en låglönesatsning för arbetsplatser och branscher med anställda som tjänar mindre än 26 100 kronor per månad. Förutom löneökningar inkluderar avtalet även avsättningar till pension.

Industrins avtal innebär en årlig ökningstakt på 2,23 procent för de 29 månaderna, vilket är något högre än det föregående avtalet från 2017 som hade en årstakt på 2,17 procent. Efter industrins normerande avtal har flera fackförbund som ingår i LO-samordningen tecknat avtal med sina motparter medan andra fortfarande förhandlar.

Kommunal, som valt att stå utanför LO-samordningen i denna avtalsrörelse, har tecknat nya avtal på 41 månader mellan den 1 november 2020 och den 31 mars 2024. Under 2020 till 2021 ger avtalet 2,0 procent plus 0,6 procent extra för yrkesutbildade inom vård, skola och omsorg. Därtill betalas ett engångsbelopp på 5 500 kronor ut under 2020 till alla månadsavlönade arbetstagare som omfattas av avtalet (beloppet avser en heltidsanställning och summan räknas om utifrån arbetstagarens sysselsättningsgrad vid deltidsanställning). Under 2022 ger avtalet 1,4 procent plus 0,6 procent extra för yrkesutbildade. Löneökningarna för 2023 kommer att fastställas senare. Utöver löneökningarna innehåller avtalet även ett antal villkorsförbättringar för bland annat semester och arbetstider.

Löneprognos konjunkturlöner

Vår löneprognos för 2020 baseras på det preliminära löneutfallet till och med september, enligt Medlingsinstitutets konjunkturlönestatistik, samt de nya centrala avtalen som gäller för november och december. För 2021 och 2022 utgår vi ifrån de centrala avtalen och lägger till inkluderar en viss löneglidning.

Tabell 3.4 Prognos timlön enligt konjunkturlönerna
Procentuell förändring

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

Källa: Medlingsinstitutet (Konjunkturlönestatistiken) och egna beräkningar

Prognos nationalräkenskapernas timlön och priser

Som vi tidigare påpekat så är syftet med prognosen för NR-timlönen att beräkna den totala lönesumman. Som framgår av tabell 3.5 så får krisförloppet under 2020 stor påverkan på

arbetade timmar, timlöner och lönesumma. Antalet arbetade timmar minskar kraftigt samtidigt som löntagarna som deltar i korttidsarbete behåller större delen av lönen. Timlönen, det vill säga kvoten mellan lönesumma och arbetade timmar, blir därför hög. Effekten blir den omvända 2021 med endast en liten ökning av lön per timme. För 2021 påverkas prognosen också av vår prognos för konjunkturlönerna.

Eftersom de företag som använder sig av systemet för korttidspermittering får ersättning för större delen av lönekostnaderna vid arbetstidsminskningen så ökar inte deras kostnader i takt med timlönen enligt NR. Företagens arbetskostnader ökar i stället med den underliggande timlöneökningen som ligger närmare konjunkturlönerna. Det innebär att pressen från lönerna på prisutvecklingen blir låg. I år räknar vi med att den underliggande timlönen ökar med runt 2 procent och näringslivets produktivitet med runt 1,5 procent. Vår prognos för konsumentpriserna blir 0,5 procent. Nästa år ökar lönerna, och därmed priserna, något snabbare. Trots den låga inflationen följer vi Riksbankens bana för reporäntan och ligger kvar på noll procent under hela 2021.

Tabell 3.5 Prognos timlön enligt NR, lönesumma, inflation och reporänta
Procentuell förändring

	2019	2020	2021
NR timlön	4,2	5,5	1,0
Arbetade timmar	-0,2	-4,1	2,1
Lönesumma	4,0	1,1	3,1
KPIF	1,7	0,5	0,7
KPI	1,8	0,5	0,7
Reporänta vid slutet av året	-0,25	0,00	0,00

Källa: SCB, Riksbanken och egna beräkningar

Hushållens ekonomi

Normalt räknar vi med att hushållens konsumtion är beroende av inkomstutveckling, hur värdet av olika tillgångar utvecklas och vad man har för syn på ekonomin i framtiden. Under pandemin har det tillkommit en faktor, nämligen att olika restriktioner har begränsat den faktiska möjligheten att konsumera trots att det ekonomiska utrymmet finns. Därför har vi sett väldiga variationer i konsumtionen under 2020. Den föll med nästan 8 procent under andra kvartalet, för att kvartalet efter öka med dryga 6 procent. Fortsättningen blir också ryckig.

Inkomsterna utgörs till två tredjedelar av löneinkomster och i övrigt till stor del av pensioner. De senare varierar inte mycket på kort sikt. Löneinkomsterna skulle ha kunnat uppvisa en stor minskning när produktionen minskade med 8 procent under andra kvartalet, men systemet med korttidsarbete skyddade en stor del av lönerna, även förbättringarna i arbetslöshets- och sjukförsäkringen bidrog till jämnare inkomstutveckling. Vi räknar med att lönesumman ökar med 1,1 procent i år, en relativt lite ökning men långt ifrån arbetade timmar som minskade med 4,1 procent, se tabell 3.5. Nästa år ökar antalet arbetade timmar som en rekyl till årets minskning. Därmed blir det en mer normal utveckling av lönesumman.

Trots att den disponibla inkomsten beräknas bli i stort sett oförändrad i år, så kommer hushållens sparande att öka kraftigt som en konsekvens av den mycket svaga konsumtionsutvecklingen, se tabell 3.6. Under nästa år räknar vi med att hushållen får en kraftig ökning av disponibel inkomst. Det beror både på att inkomsterna före skatt ökar och att det sker en del skattesänkningar. På grund av att konsumtionen tar allt mer fart under loppet av året kommer sparandet att öka även under 2021. Det gäller årsgenomsnittet, men sparandet vid årets slut blir lägre än vid årets början.

Tabell 3.6 Hushållens ekonomi
Miljarder kronor respektive procentuell förändring

	nivå 2019	2020	2021
Lönesumma	2 014	1,1	3,1
Övriga inkomster	1 304	-2,5	1,7
Inkomster före skatt	3 318	-0,3	2,6
Skatter och avgifter	867	-1,9	2,0
Disponibel inkomst	2 451	0,2	2,8
Konsumtion	2 227	-5,1	2,6
Prisutveckling	1,9	0,5	0,7
Real disponibel inkomst	2 451	-0,3	2,1
Real konsumtion	2 227	-5,5	1,9
Sparande, % disponibel inkomst	18,6	20,0	20,3
Eget sparande, % disponibel inkomst	9,1	12,0	12,1
Finansiellt sparande, % BNP	6,8	9,3	9,8

Källa: SCB och egna beräkningar

Offentliga finanser

Både de offentliga utgifterna och inkomsterna påverkas starkt av coronapandemin. Det är både nu beslutade åtgärder, som till exempel stödet till korttidspermitteringar, och effekter av att ekonomin krymper, så kallade automatiska stabilisatorer. Den offentliga sektorns transfereringsutgifter ökar när fler blir arbetslösa eller sjuka. Skatteintäkterna minskar också när inkomsterna i ekonomin minskar. Båda dessa effekter motverkar nedgången i ekonomin genom att underskott i de offentliga finanserna håller upp efterfrågan i privat sektor.

Vi räknar med att de extraordinära åtgärder som hittills beslutats, i år innebär kostnader på nästan 138 miljarder kronor (2,8 procent av BNP). Det är kostnaden för den konsoliderade offentliga sektorn, överföringar från staten till kommunsektorn och statliga myndigheter på drygt 44 miljarder kronor har räknats av. Därutöver räknar vi med att nettot av utgiftsökningar och inkomstminskningar till följd av de ekonomiska stabilisatorerna försämrar den offentliga ekonomin med runt 1,5 procent av BNP. Den offentliga sektorns finansiella sparande kan därmed i år beräknas uppgå till -3,3 procent av BNP.

Tabell 3.7 Förändringar av det offentliga finansiella sparandet
Miljarder kronor respektive procent

	2020	2021
Coronarelaterade åtgärder	-138 ¹	-50
<i>Procent av BNP</i>	-2,8	-1,0
Övriga förändringar av finansiellt sparande ²	-58	68
<i>Procent av BNP</i>	-1,1	1,4
Finansiellt sparande föregående år	33	-163
<i>Procent av BNP</i>	0,6	-3,3
Finansiellt sparande ³	-163	-145
<i>Procent av BNP</i>	-3,3	-2,9

¹ Finansdepartementets uppskattar kostnaderna till 210 miljarder kronor. Skillnaden förklaras i huvudsak av att vi räknar med den konsoliderade offentliga sektorn (-44 miljarder kronor) och att vi har en betydligt lägre kostnad för korttidsarbete (-23 miljarder kronor). ² Inklusive effekterna av automatiska stabilisatorer. ³ Summan av ovanstående poster.

Källa: Egna beräkningar

Regeringen och samarbetspartiernas budget för 2021 innehåller ofinansierade utgifter (exklusive det som hamnar i andra delar av offentlig sektor) på 50 miljarder kronor, därtill kommer kostnader för förlängningar till 2021 av vissa stöd till företag. Totalsumman blir 58 miljarder kronor (drygt 1 procent av BNP). Vi räknar med att BNP växer med 2,9 procent

2021, det innebär en automatisk förstärkning av offentlig finanserna som är något större än de ofinansierade utgifterna. Därmed förbättras det finansiella sparandet något till -2,9 procent av BNP.

Något förenklat kan man säga att den konsoliderade offentliga sektorns skuld (Maastrichtskulden) förändras med det finansiella sparandet, positivt sparande minskar skulden och vice versa. Skuldkvoten ökar därmed från nästan 36 procent 2019 till drygt 41 procent 2021. I kapitel 4 diskuteras synen på finansiellt sparande och skuldutveckling utifrån LO-ekonomernas perspektiv.

Tabell 3.8 Offentliga sektorns finanser

Miljarder kronor respektive procent

	2019	2020	2021
Inkomster	2 623	2 616	2 591
Utgifter	-2 590	-2 779	-2 737
Finansiellt sparande	33	-163	-145
<i>Procent av BNP</i>	0,6	-3,3	-2,9
Maastrichtskuld	1 803	1 966	2 111
<i>Procent av BNP</i>	35,8	39,9	41,5

Källa: SCB och egna beräkningar

Tillgångsprisernas utveckling

Priserna på tillgångar, såsom bostäder eller aktier, har under krisen utvecklats på ett sätt som för många kan framstå som kontraintuitivt. När den reala ekonomin just nu går igenom sin värsta kris på årtionden har den finansiella sidan inte följt med. Istället har hus-, lägenhetspriserna och börsen utvecklats mer tvetydigt.

Bostäder

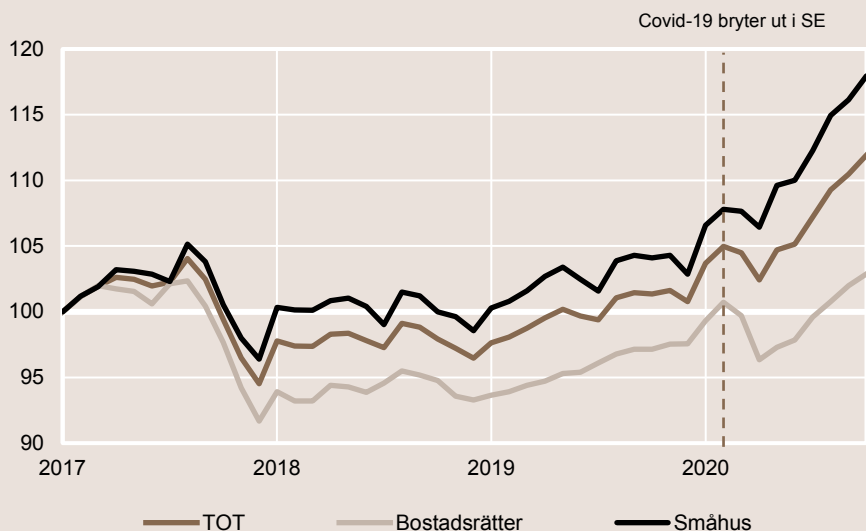
Efter att ha fallit under mars och april återhämtade sig bostadspriserna snabbt. Särskilt villapriserna steg kraftigt till nya rekordnivåer. Denna utveckling pågick parallellt med att 100-tusentals svenskar varslades eller permitterades och på så sätt såg en försämring, eller en ökad risk för försämring, i sin privatekonomi.

Flera faktorer förväntas ligga bakom denna till synes motsägelsefulla utveckling på bostadsmarknaden. För det första har krisen drabbat den svenska befolkningen mycket ojämnt. De hårdast drabbade branscherna såsom hotell och restaurang, transport och kultur kännetecknas av relativt låga lönelägen och det finns därmed ett gap mellan de som drabbats värst privatekonomiskt och de som är spekulanter på bostadsmarknaden. Därtill bör krisen ha drivit ner hushållens förväntningar på ränteläget vilket gör den långsiktiga kalkylen av att äga sitt boende mer gynnsam. Slutligen är det rimligt att förvänta sig en betydande förändring i hushållens preferenser. Hemarbete, inställda semestrar och distansering bör göra att hushållen värderar boendet högre. Ett extra rum eller en egen trädgård blir mer värdefullt, vilket kan vara en förklaring till skillnaden vi sett i prisutvecklingen för villor och lägenheter där villorna stigit mer än bostadsrätterna.

De fallande räntorna och ökande disponibelinkomsterna hos hushåll aktiva på ägarmarknaden har drivit prisutvecklingen under en längre tid. Men även regeringen Reinfeldts sänkta skatter på fastigheter har bidragit kraftigt till prisuppgången. Om dessa förändringar har någon betydelse för prisutvecklingen i dag mer än ett decennium efter de genomfördes är däremot osäkert.

Diagram 3.15 Bostadsprisindex, HOX valueguard

Index 100 = jan 2017



Källa: Valueguard

Börsen

Efter ett kraftigt fall på börserna i mars, i samband med krisens första våg i USA och Europa, återhämtade sig börsen snabbt under de efterföljande månaderna och var mot slutet av året uppe på samma eller högre nivå som vid krisens utbrott. Detta trots att

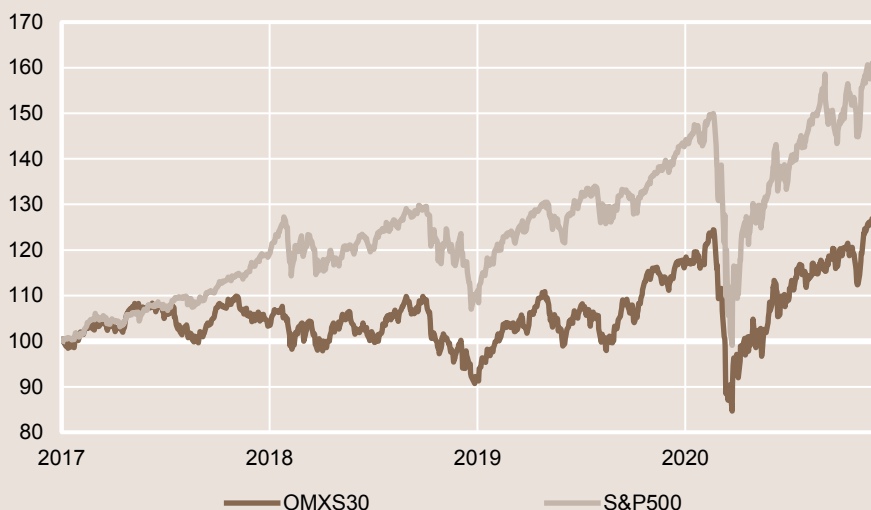
krisen hade skadat det samlade näringslivets lönsamhet på både kort och medellång sikt och därmed nuvärdet av framtida utdelningar. Vinstprognoserna är dock fortsatt goda och tack vare betydande offentliga transfereringar till näringslivet exempelvis i form av subventionerade korttidsarbeten, kompenseras näringslivet för en del av BNP-fallet.

Även på aktiemarknaden har låga räntor drivit upp tillgångspriserna. När avkastningen från andra typer av placeringar faller blir aktier relativt mer attraktivt. Även om kvoten mellan förväntad avkastning och aktievärde just nu är relativt låg framstår aktievärdena inte som orimliga givet de mycket lågavkastande alternativen som företagsobligationer eller statspapper erbjuder.

Att börsindex under hösten översteg läget innan krisen ska dock inte tolkas som att allt är som det var före krisen. Stora förändringar har skett mellan olika sektorer där investerare lämnat hårt drabbade sektorer och flyttat sitt kapital till sektorer som varit mindre drabbade eller till och med gynnade av pandemin.

Diagram 3.16 Börsutveckling

Index 100 = jan 2017



Källa: Nasdaq OMX, Yahoo finance

Utvecklingen är en fortsättning på en längre trend

Det senaste årets utveckling i tillgångspriser kan också ses som en fortsättning på en längre trend. Tillgångspriserna har stigit kraftigt under lång tid och en del vill, på goda grunder, se detta som ett naturligt resultat av växande sparkvoter (dels till följd av demografi, växande inkomstskillnader och osäkerhet om robustheten i försäkringssystemen) med stor kredittillväxt som följd. Den finansiella ekonomin är ett system där sparandet hos en aktör motsvaras av skuld hos en annan. Ett högt sparande genererar därför en hög kredittillväxt och den växande penningmängden driver framför allt upp inflationen i tillgångspriser snarare än i konsumentpriser. Pandemin har i grunden inte förändrat denna dynamik.

4. Ekonomisk politik

Världen kämpar just nu mot smittspridningens andra våg. Smittskydd och sjukvård i alla länder försöker motverka effekterna av den smittsamma pandemin. Samtidigt arbetar regeringar och finansministrar med de svåra ekonomiska effekterna av krisen. Krishantering har krävt omfattande offentliga utgifter, inte minst för att skydda arbetstagare och företag från effekterna av efterfrågebortfallet. Samtidigt minskar skatteintäkterna när BNP faller. Finanspolitiken är nu det mest kraftfulla verktyget för att få länder på fötter igen – inte minst eftersom centralbankerna i många länder har små möjligheter att påverka den ekonomiska aktiviteten, givet redan rekordlåga räntor. Inom finanspolitiken finns dessutom möjligheten att rikta stöd till de som drabbas mest av krisen.

Hantering av coronakrisen är naturligt uppdelad i två olika faser: krishantering och återhämtning. Den första fasen handlar om att skydda individer och företag och få ekonomin att övervintra. De huvudsakliga komponenterna i den svenska krispolitiken är att bistå kommuner och regioner i kampen mot smittspridning och ökade sjuktal och samtidigt skydda hushållens inkomster och ge stöd till drabbade företag. Nästa steg blir att, via den ekonomiska politiken, stödja hushåll och företag i återhämtningen och skapa förutsättningar för kommuner och regioner att hantera vårdskulden och de framtida behoven i välfärden.

Under hösten har Sverige drabbats av en andra våg av smittspridning. Vår syn är att en regelrätt återhämtning kommer först under andra kvartalet 2021 – då smittspridningen väntas minska till följd av att en stor del av befolkningen antingen har blivit vaccinerade eller redan haft sjukdomen.

LO-grupperna drabbas hårt av smittspridningen

LO-grupperna tillhör yrkesgrupper som är hårt utsatta för såväl smittspridningen som kostnaderna av social distansering. LO-yrken innebär generellt sett små möjligheter att distansarbete. Region Stockholm har nyligen publicerat en analys av risken att smittas av covid-19.¹¹ Den visar att inkomst är den socioekonomiska variabel som förklarar mest variation i covid-19-dödlighet i Stockholms län under våren.¹² Rapporten finner också ett visst samband med utbildningsnivå, men detta samband tolkas som en indirekt effekt – utbildningens betydelse för yrke och inkomst. Analysen visar att det under våren fanns ett stabilt samband mellan att ha ett yrke som inte medger hemarbete och risken att vårdas på sjukhus för covid-19.¹³ För anställda inom hälso- och sjukvård eller äldreomsorg var risken ännu högre.

Även bostadsområdet förklarar en stor del av skillnaderna i dödlighet. Rapportförfattarna tolkar den samlade bilden som att stockholmarna förstått och velat anpassa och skydda sig, men av rent materiella skäl inte alltid kunnat.

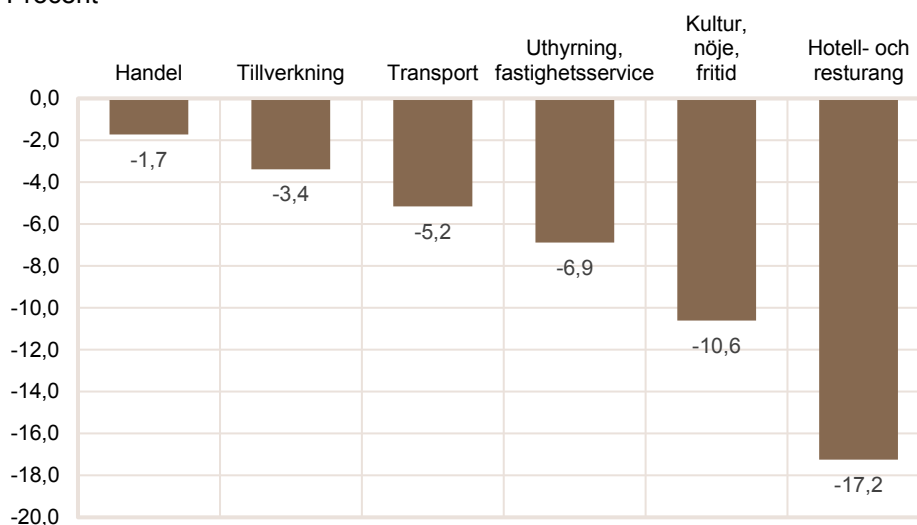
Medlemmar i LO-förbund är i stor utsträckning sysselsatta inom de branscher som drabbas hårdast ekonomiskt av pandemin, så som hotell- och restaurangsektorn samt inom transport.

¹¹ Bartelink V, Tynelius P, Walander A, Burström B, Ponce de Leon A, Nederby Öhd J, Hergens MP, Lager A. Socioekonomiska faktorer och covid-19 i Stockholms län. November 2020. Stockholm: Centrum för epidemiologi och samhällsmedicin, Region Stockholm; 2020. Rapport 2020:10.

¹² Hushållsstorlek och trångboddhet tycks spela viss roll för sambandet men är inte avgörande.

¹³ Dödligheten i yrkesverksamma åldrar är låg, vilket gör den statistiska analysen osäker.

Diagram 4.1 Genomsnittlig förändring i lönesumman apr–aug 2020 jämfört med samma månader föregående år (SNI Avdelningsnivåer)
Procent



Källa: Skatteverket

I de kontaktnära branscherna så som restaurang, handel och persontransport är visstidsanställningar och hyvling vanligare än i exempelvis industrin – varför de redan i inledningen av krisen hade sämre utgångsläge (se diagram 3.10). Diagrammet ovan visar förändringen av lönesumman i de branscher som är mest drabbade av krisen. Det blir här tydligt att, trots åtgärder som korttidspermitteringar och andra stöd, har arbetare inom hotell- och restaurang, samt kultursektorn drabbats hårt.

Många av LO-förbundens medlemmar har också mer begränsade ekonomiska resurser och därmed en mindre buffert att själva klara en omställning i vardagen eller ekonomisk övervintring. Den samlade bilden understryker vikten av att hålla nere den allmänna smittspridningen, att skydda utsatta yrken och tydliggör betydelsen av att stödja för grupper med svag ekonomi. Det bör beaktas i utformandet av politiken för att bekämpa effekterna av smittspridningen.

En offensiv krispolitik

Det finanspolitiska svaret på coronakrisen i Sverige har presenterats av regeringen i inte mindre än 12 extra ändringsbudgetar under 2020 och en mycket omfattande budgetproposition för nästa år.¹⁴

Enligt regeringens senaste skattning har krisåtgärderna med budgeteffekt en omfattning motsvarande 200 miljarder i år – motsvarande 4,2 procent av BNP.¹⁵ Enligt LO-ekonomernas bedömning har regeringen tillfört 182 miljarder kronor till sjukvård i regionerna, äldreomsorg i kommunerna, korttidspermitteringar, högre arbetslöshetsersättning, vuxenutbildning, arbetsmarknadspolitik och stöd till företag. (Se tabell 3.7.)

Budgetpropositionen för 2021 innehåller vad regeringen kallar ett "återstartspaket" som betonar gröna investeringar, i form av bostadsinvesteringar och stöd till klimatsmarta resor, resurstillskott till vård, skola och omsorg, samt förlängningar av förbättringarna av arbetslöshetsförsäkringen och en kraftig utbyggnad av vuxenutbildningen.

LO-ekonomerna menar att omfattningen på reformerna i 2021 års budget (105,5 miljarder) är motiverad utifrån de stora behov som krisen har skapat. En stor del av utmaningarna fanns dessutom redan före krisen. Mycket av innehållet i budgeten är bra för LOs medlemmar och för

¹⁴ <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2020/09/prop.-2020211/>

¹⁵ <https://www.regeringen.se/sveriges-regering/finansdepartementet/statens-budget/ekonomiska-atgarder-med-anledning-av-covid-19/>

samhället i stort. Ett stort antal välfärdssatsningar föreslås. Nedan redogör vi för de viktigaste delarna i den förda politiken.

Korttidsarbete det viktigaste stödet till företag

Det generösare systemet för korttidsarbete har varit den viktigaste åtgärden i den ekonomiska krispolitiken. Som mest berörde den cirka 300 000 anställda. För vissa branscher är den fortfarande skillnaden mellan överlevnad eller nedläggning och uppsägningar. I Budgetpropositionen för 2021 föreslog regeringen att staten skulle stå för en mindre andel av kostnaden efter årsskiftet.

Den 9 november, efter att smittspridningen hade ökat markant igen, valde regeringen och samarbetspartierna att lägga fram ett nytt program för stöd till näringslivet, som framför allt innebar en förlängning av redan existerande stödformer. Förslaget är i stora drag väl avvägt.

Nu kan företag använda det förstärka stödet till korttidspermittering fram till halvårsskiftet 2021. I januari, februari och mars 2021 kommer subventionsgraden att vara 75 procent, vilket är samma nivå som stödet ligger på i år. Under april, maj och juni blir subventionsgraden 50 procent. En lägre subventionsgrad är rimlig under förutsättning att ett riktat extra stöd (exempelvis en högre permitteringsgrad) införs till företag i de branscher, främst inom den kontaktnära sektorn, som under april–juni inte kan bedriva verksamhet på grund av politiskt beslutade restriktioner och/eller myndigheters rekommendationer.¹⁶

Det nya programmet innehåller dessutom en förlängning av omställningsstödet, liksom ett nytt omsättningsstöd till enskilda näringsidkare.

Kraftigt ökade resurser till välfärd men mer långsiktighet behövs

Det viktigaste i inledningen av krisen har varit att säkerställa att välfärdsinstitutioner som smittskydd, vård, omsorg och skola fungerar och att vi kan upprätthålla offentlig sysselsättning. Krispolitiken har därmed inneburit omfattande bidrag till kommuner och regioner under innevarande år.

Nästa års statsbudget innebär att de generella statsbidragen ökar med ytterligare 10 miljarder kronor 2021, utöver de permanenta 12,5 miljarder kronor som aviserades under våren. Det nya tillskottet minskar till 5 miljarder kronor år 2022.¹⁷ Till hälso- och sjukvården ges 4 miljarder i tillfälliga riktade bidrag år 2021 och 2022 för att komma ikapp med vård som inte kunnat ges under pandemin.¹⁸

Äldreomsorgen får dessutom ett permanent bidrag på 4 miljarder.¹⁹ Coronakrisen har påvisat bristerna i särskilt äldreomsorgen. Den långsiktiga utvecklingen av den verksamheten är en samhällelig prioritet. Fackförbundet Kommunal pekar på avgörande grundproblem i svensk äldreomsorg som länge tillåtits fortgå är bristande bemanning, en ohållbar arbetsmiljö med höga sjuktal, osäkra arbetsvillkor, avsaknad av kontinuitet och missriktade prioriteringar.²⁰ Ytterligare medel (1,7 miljarder) tillförs också till det så kallade äldreomsorgslyftet. Det är en satsning, som redan i våras fick drygt 2 miljarder kronor, för att utbilda undersköterskor och vårdbiträden. Förslaget bygger på en överenskommelse mellan Kommunal och SKR.

Större delen av de extraordinära tillskotten 2020 är enbart för innevarande år, vilket gör att nivån på statsbidragen minskar mellan åren 2020 och 2021. Minskningen fortsätter 2022. Se diagram 4.2.

¹⁶ Se LOs yttrande över ”Stöd vid korttidsarbete i vissa fall”, Fi2020/04742.

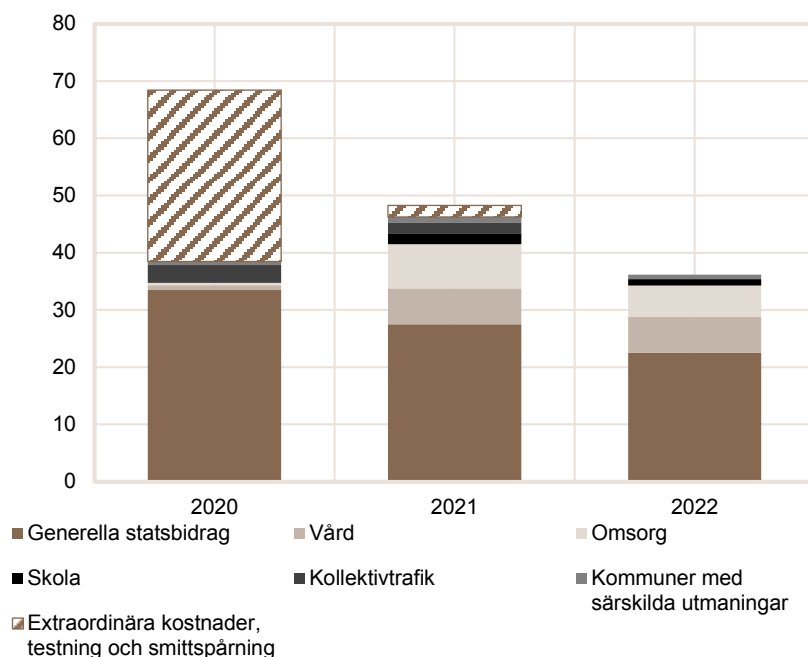
¹⁷ <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/09/ytterligare-tillskott-till-kommuner-och-regioner/>

¹⁸ <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/09/4-miljarder-kronor-for-hantering-av-uppskjuten-varld/>

¹⁹ <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/09/historisk-budgetsatsning-for-en-starkt-aldreomsorg/>

²⁰ https://www.kommunal.se/sites/default/files/attachment/kommunal_pandemi_pa_aldreboendet_digital_.pdf

Diagram 4.2 Statsbidrag till kommuner och regioner jämfört med 2019
Miljarder kronor



Källa: Finansdepartementet

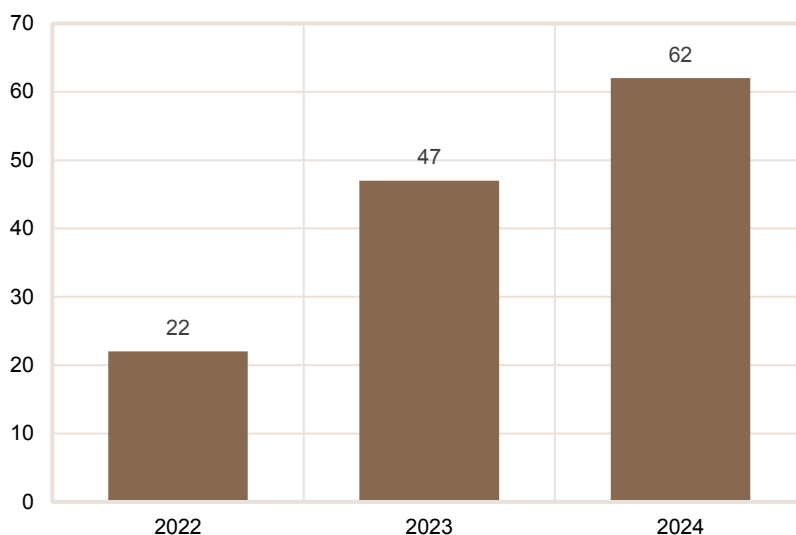
LO-ekonomerna, liksom flera andra aktörer, har vid ett flertal tillfällen påtalat att Sverige har ett underliggande kostnadstryck inom välfärden som behöver en långsiktig finansiering. Det handlar om att kostnaden för behoven av välfärdstjänster växer snabbare än den kommunala skattebasen. När andelen äldre och unga ökar relativt dem som arbetar ökar denna skillnad ytterligare. En central del av politiken bör riktas mot att förbättra villkoren för de anställda i sektorn.

De resurser som skjuts till 2020 är till stor del kompensation för kommunernas fallande skatteintäkter och ökade kostnader till följd av pandemin. Detsamma kan delvis sägas för 2021.

En återgång efter de extra ökningarna i de generella och riktade statsbidragen innebär återigen att verksamheten i kommunsektorn blir underfinansierad åren framöver. Resurserna räcker inte för att täcka den demografiska kostnadsutvecklingen som tickar vidare. Enligt Konjunkturinstitutets senaste scenario för offentliga finanser innebär en bibehållen personaltäthet i kommunerna, inklusive viss standardhöjning, en underfinansiering med ytterligare 22 miljarder år 2022 givet de resurser som redan beslutats. Finansieringsgapet i kommunerna fortsätter sedan att öka med cirka 20 miljarder per år de närmaste åren, enligt Konjunkturinstitutet (se diagram 4.3 nedan).

Diagram 4.3 Ökade utgifter för kommunal verksamhet med anledning av demografi* (jämfört med 2021)

Miljarder kronor



Källa: Konjunkturinstitutet (2020), Konjunkturläget september 2020

*Hur efterfrågan på kommunal konsumtion ändras när befolkningens storlek och sammansättning ändras men personaltättheten behålls. Inklusivt en standardhöjning på i snitt 0,4 procent per år. Kommunsektorns skulder antas på sikt inte växa som andel av BNP.

Detta är ett ständigt återkommande problem. Det faktum att ökade resurser till sektorn beslutas i varje budgetproposition – istället för att räknas upp automatiskt med prisindex, demografi och standardökning – ger kommunerna sämre planeringsförutsättningar än nödvändigt. LO-ekonomerna anser att det bör ske en indexering av statsbidragen efter underliggande behovsökningar (kommunsektorns prisindex, demografi och standardökning). För att skapa en bättre framförhållning bör preliminära beslut om kommande års statsbidrag fattas med några års framförhållning.

LO-ekonomerna har tidigare bedömt att det behövs ytterligare 30 miljarder till välfärden per år de närmaste åren, detta innefattar underliggande behov samt ett tillskott för att möjliggöra bättre anställningsvillkor i kommunsektorn. Regeringen behöver nu återkomma i nästa budget med nya satsningar för 2022 och framåt.

Stärkt arbetslöshetsförsäkring men otillräcklig arbetsmarknadspolitik

I vår prognos bedömer vi att arbetslösheten vid årets slut ligger på drygt 9 procent och sedan sjunker under 2021 till drygt 8 procent vid slutet av året. Regeringen och samarbetspartierna är överens om en förlängning av det höjda taket i arbetslöshetsersättningen till och med 2022. Taket för den inkomstrelaterade ersättningen kommer därmed att uppgå till 1 200 kronor per dag under de första 100 ersättningsdagarna och 1 000 kronor per dag för resterande del av ersättningsperioden. I BP21 beräknas kostnaderna för förbättringarna till cirka 6 miljarder kronor per år.

Förbättringarna är viktiga för att skydda löntagarna från krisens konsekvenser, men också effektiva som konjunkturstöd. Det framstår som orimligt att arbetslöshetsförsäkringen efter 2022 skulle återgå till det undermåliga tillstånd som gällde före krisen. Men det är noterbart, och oacceptabelt, att den utredning som, i enlighet med Januariavtalet, haft i uppdrag att se över arbetslöshetsförsäkringen nyligen har lagt fram förslag som skulle innebära kraftiga försämringar i försäkringsskyddet, särskilt för LO-förbundens medlemmar.

Arbetsförmedlingen är, efter nedskärningarna 2019 och den pågående delprivatiseringen, en sargad myndighet med oklar kapacitet. Regeringen föreslår att förvaltningsanslaget ökas med 1 miljard kronor 2021 för att kunna återöppna en del av de kontor som nyligen stängts och för att kunna anställa fler handläggare för att administrera fler arbetslösa. Även de kortare yrkesutbildningarna får ett tillskott på 772 miljoner kronor 2021, vilket ska räcka till att öka det genomsnittliga antalet deltagare med cirka 4 000 per månad.

Samtidigt ökar anslagen till upphandlade så kallade matchningstjänster snabbt och når 2 miljarder 2023.²¹ Avsikten är att bereda mark för delprivatiseringen som ska genomföras 2022. Att hjälpa arbetsgivare och arbetslösa att finna varandra är givetvis viktigt. I spåren av corona finns en stor grupp arbetslösa som har behov av att byta yrke eller bransch. Däremot finns det inget stöd i forskningen för att tro att privata aktörer skulle lyckas bättre med detta än vad Arbetsförmedlingen hade gjort med motsvarande resurser.²²

Övergripande kan vi konstatera att arbetsmarknadspolitiken utvecklas i en negativ riktning. Resurser flyttas från de som har större behov av stöd till den grupp som har lättare att hitta ett nytt arbete, när båda grupper egentligen är i behov av mer stöd. Den lokala närvaron och den lokala kunskapen minskar, till förmån för digitala och automatiserade tjänster. Effekten blir att kommunerna förväntas ta allt större ansvar för arbetsmarknadspolitiken, utan att vara säkra på att kompenseras för detta nya uppdrag.

Coronakrisen har, om möjligt, fått nedskärningarna och delprivatiseringen av Arbetsförmedlingen att framstå som än mer ogenomtänkta.

Kraftig ökning i antalet utbildningsplatser

Den försvagade arbetsmarknadspolitiken kompenseras i viss mån av en ambitionshöjning inom utbildningspolitiken. Att möjliggöra för fler att vidareutbilda eller omskola sig är en effektiv och nödvändig åtgärd när många är arbetslösa. Men det är också viktigt för att kunna möta den accelererande strukturomvandling som kan väntas i spåren av krisen. Ett väl utbyggt vuxenutbildningssystem förbättrar arbetskraftens omställningsförmåga och stärker arbetstagarnas nuvarande och framtida ställning på arbetsmarknaden. Utbildning har stor betydelse för sysselsättningen och produktivitetsutvecklingen.

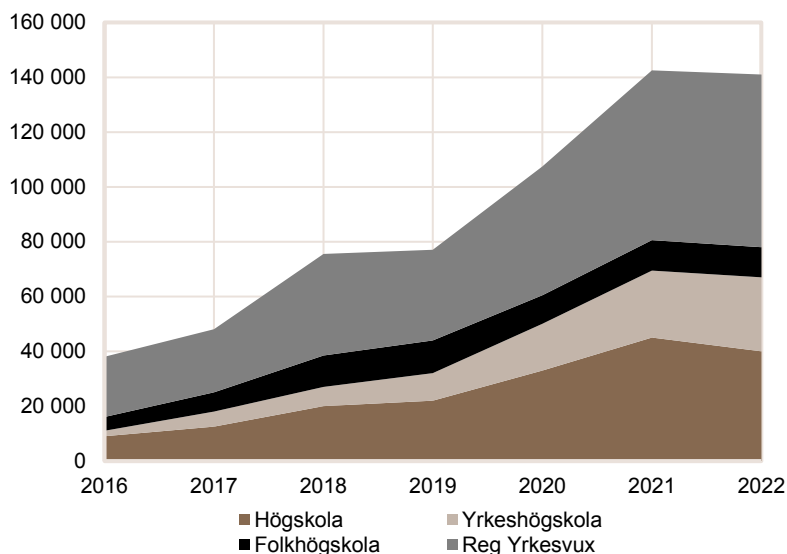
De senaste årens kunskapslyft – med en påtaglig utbyggnad av yrkesvux, yrkeshögskolan, folkhögskolor och högskolor – ger betydligt bättre förutsättningar att möta krisen jämfört med om kunskapslyftet inte hade genomförts. Vi välkomnar att regeringen i år och nästa år fortsätter att bygga ut gymnasiala och eftergymnasiala yrkesutbildningar i så stor utsträckning som det är praktiskt möjligt.

²¹ <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/09/1-miljard-kronor-for-att-fler-arbetslosa-ska-fa-ta-del-av-matchningstjanster/>

²² Fores, *Framtidens arbetsförmedling*, 2018.

Diagram 4.4 Utbildningsplatser

Antal utbildningsplatser som finansieringstillskotten motsvarar



Källa: Regeringskansliet

Vid sidan av tillgängliga utbildningsplatser krävs att studiefinansieringen är tillräckligt generös för att vuxna ska ges faktiska förutsättningar att delta i studier. I dag är studiebidraget i normalfallet cirka 3 300 kronor och studielånet cirka 7 600 kronor per månad. Det är en mycket låg månadsinkomst för vuxna som tidigare har arbetat. Det är dock möjligt att få extra studiebidrag eller studielån om man har barn eller uppfyller andra villkor.²³ Det behöver finnas en bred palett av möjligheter till generös studiefinansiering för att möjliggöra vuxnas omställning och studieväxling. Äldreomsorgslyftet är ett bra exempel, men även existerande strukturer som studiestartsstödet behöver förbättras. Möjligheten att studera med aktivitetsstöd ökar när Arbetsförmedlingen, som nu föreslagits, i högre grad kan anvisa till reguljär utbildning.

Vi välkomnar även regeringens förslag att arbetsgivare som får stöd vid korttidsarbete får möjlighet till ersättning för 60 procent av kostnaderna för kompetensinsatser som genomförs under den frigjorda tiden. Detta stärker såväl arbetstagarnas kompetensutveckling som arbetsgivarnas kompetensförsörjning.

Pensionstillägg förbättrar men långsiktig lösning krävs

Budgetpropositionen för nästa år innehåller en stor reform på pensionsområdet.

Inkomstpensionstillägget har till syfte att höja pensionen för personer som har arbetat många år med låg lön. Den nya förmånen betalas med olika belopp beroende på pensionsinkomster och arbetsår. Maximalt belopp är 600 kronor före skatt per månad. LO har välkomnat detta ofullkomliga förslag men anser inte att det långsiktigt löser problemen med "respektavståndet", det vill säga skillnaden mellan de lägsta pensionerna efter 40 års arbete i låglöneyrken och grundskyddet i den allmänna pensionen.²⁴

För att klara de ursprungliga målsättningarna för pensionssystemet behöver avsättningarna höjas och fler måste kunna få sjukersättning mot slutet av arbetslivet. När riktåldern höjs behöver åldersgränserna i våra trygghetsförsäkringar följa med upp, så att färre tvingas ta ut sin

²³ Vid vårdnad om barn ges ett tilläggsbidrag som baseras på antal barn (två barn ger exempelvis 1 024 kronor extra). Har man fyllt 25 år och tidigare arbetat med viss inkomst kan man få tilläggsbidrag på ca 3 800 kronor per månad. För vissa studier kan man få en högre bidragsdel och en lägre lånedel, men totalen blir i stort sett den samma.

²⁴ https://www.lo.se/start/lo_fakta/los_yttrande_over_ds_2020_7_inkomstpensionstillagg

inkomstpension i förtid. Det behövs också stora satsningar på arbetsmiljöområdet för att undvika att särskilt LO-grupper slits ut fysiskt och mentalt i arbetslivet.

Investeringsstöd för hyresrätter

Investeringsstödet för hyresrätter utökas med cirka 5 miljarder för perioden 2021–2023 för att motverka ett fall i bostadsbyggandet.²⁵ Stora delar av Sverige – i huvudsak storstadsområdena – har betydande bostadsbrist när det gäller boende till överkomliga priser. En stor del av de nyproducerade hyresrätterna är för dyra för att de som har en utsatt boendesituation ska kunna efterfråga dem. Utökat investeringsstöd är ett bra sätt att avhjälpa situationen.

Små förbättringar i sjukförsäkringen

En trygg och rimlig sjukförsäkring är grundläggande för välfärdsstatens legitimitet. LO har framfört att det nu är viktigt att de förslag som Clas Jansson föreslagit (se SOU 2020:6 och SOU 2020:26) faktiskt kommer till stånd.²⁶ Dagens system riskerar att urgröpa förtroendet för detta viktiga trygghetssystem och därmed skada välfärdsstatens legitimitet. Det var därför en stor besvikelse att Budgetpropositionen för 2021 saknade förslag på förbättringar.

Ännu så länge finns inget förslag om att slopa karensavdraget efter årsskiftet. Det drabbar främst LO-förbundens medlemmar och ökar den destruktiva sjuknärvaron och ojämlikheten.²⁷

Den mediala uppmärksamheten kring att flera personer som blivit långvarigt covidsjuka nu drabbats av den så kallade 180-dagarsregeln har däremot tvingat fram febrila ansträngningar för att på något sätt hantera detta. 180-dagarsregeln innebär att den som är sjukskriven mer än 180 dagar ska prövas mot hela arbetsmarknaden och inte bara om man kan gå tillbaka till den gamla arbetsplatsen. Den lagändring som nu föreslagits innebär att fler kommer att kunna skjuta på den prövningen till dag 365.²⁸ Detta är välkommet, men långt ifrån tillräckligt för att återställa förtroendet för sjukförsäkringen.

Sänkta skatter är fel fokus

Budgeten innefattar skattesänkningar på mer än 30 miljarder kronor nästa år. Bland annat föreslås ett nytt, tillfälligt jobbskatteavdrag som kostar staten 5 miljarder per år 2021 och 2022 och betalas ut i en svårbegriplig klumpsumma, främst riktad till arbetsinkomster mellan 20 000–50 000 kronor i månaden.²⁹ Syftet beskrivs som att både vara en kompensation till hushållen och en konjunkturstimulans. Staten har redan i dag kostnader på 130 miljarder per år för jobbskatteavdrag. Inkomstprofilen beskrivs som positiv av regeringen men avdraget omfattar inte sjuka, arbetslösa eller föräldralediga. Inte heller pensionärer omfattas fullt ut.

Till det kommer en rejäl skattesänkning till alla med förvärvsinkomster. Denna kommer att fasa in under tre år för att sedan landa på hela 17 miljarder 2023. Detta är alltså en stor permanent skattesänkning som riktar sig till samtliga inkomsttagare. Tyngdpunkten hamnar på individer decilgrupperna 3–9, enligt regeringens egen beräkning.

De sänkta arbetsgivaravgifterna för unga är inte en effektiv åtgärd.³⁰ På kort sikt är detta en ren transferering från svenska folket till de företag som har många unga anställda. Åtgärden är mycket kostsam (7,5 mdr kr 2021 och 9 mdr kr 2022). Enligt en utvärdering gjord av IFAU på en liknande åtgärd är effekten begränsad, vilket då gjorde att varje skapat jobb kostade cirka fyra gånger en genomsnittlig anställning för unga.³¹

²⁵ <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/09/regeringen-okar-anslaget-till-investeringsstodet-for-hyresbostader-och-bostader-for-studerande/>

²⁶ <https://www.dagensarena.se/opinion/skarpt-lage-sjukforsakringsfragan/>

²⁷ <https://sekotidningen.se/arbetsratt/lo-ta-bort-karensavdraget-for-gott/>

²⁸ <https://arbetet.se/2020/11/26/nya-ord-ska-fa-farre-utforsakrade-detta-innebar-andrad-sjukforsakring/>

²⁹ Den närmare utformningen av denna skattereduktion är inte klar vid publiceringen av denna rapport. Hushållen kommer att få den tidigast i samband med att eventuell skatteåterbäring gällande 2021 betalas ut runt midsommar 2022. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/09/forslag-om-en-tillfallig-skattereduktion-for-att-hanterar-okade-arbetskostnader-till-foljd-av-pandemin/>

³⁰ https://www.lo.se/start/lo_fakta/los_yttrande_angaende_promemorian_om_tillfalligt_nedsatta_arbetsgivaravgifter_for_19_23_aringar

³¹ Egebark & Kaunitz (2013), Sänkta arbetsgivaravgifter för unga, IFAU-rapport 2013:26.

Taket i rutavdraget föreslås höjas till 75 000 kronor och utvidgas till fler tjänster.³² Statens kostnad för rutavdraget har ökat med 0,5–0,9 miljarder kronor per år i princip sedan det infördes 2007, och det hamnar på 6,5 miljarder 2021. I praktiken är rutavdrag ett sätt att subventionera höginkomsttagares konsumtion. Dessutom finns tydliga indikationer på att dagens rutavdrag lett till en ökad arbetskraftsinvandring till sektorn, vilket motverkar effekten för svensk arbetsmarknad.³³ Att utvidga skattesubventionen ökar ojämlikheten och är inte en rimlig prioritering.

LO-ekonomerna har väldigt svårt att se att skattesänkningar är vägen framåt. Staten behöver ta ansvar för att kontrollera smittspridningen, beta av vårdskulden och understödja den ekonomiska återhämtningen – dessa ökade krav på det offentliga åtagandet kan inte på sikt kombineras med skattesänkarpolitiken. En systematisk sänkning av den svenska skattekvoten är ett hot mot den svenska välfärden på sikt och därmed mot tillväxten.

Trots alla skatteförändringar ser vi inget arbete i enlighet med Januariavtalets utlovade skattereform. I stället för att ”utjämna dagens växande ekonomiska klyftor, [...] och långsiktigt trygga välfärden” är regeringen i full färd med att beta av enskilda förslag i avtalet, som endast bidrar till att urholka de offentliga finanserna. Vi efterlyser den skattereform som utlovats i Januariavtalet.

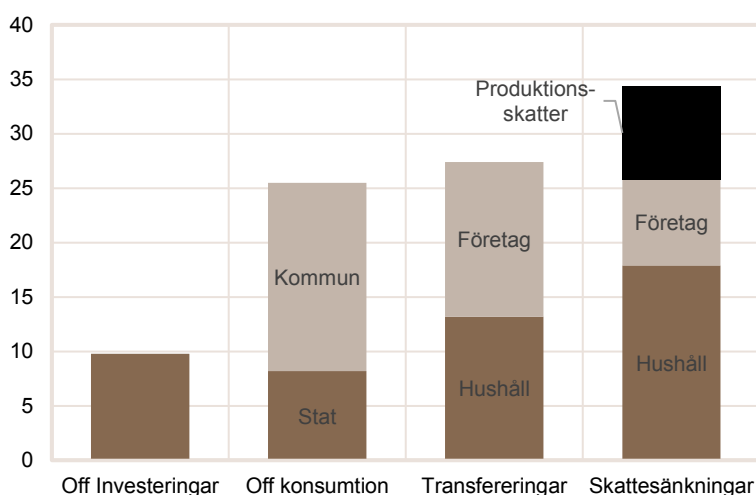
Fördelningen av budgetmiljarderna

Budgetpropositionen för nästa år innehåller över 60 nya satsningar och reformförslag, vilket gör det svårt att ge en samlad bild. I diagrammet nedan redovisar vi de nya utgifterna fördelade på offentliga investeringar, offentlig konsumtion, transfereringar till hushåll och företag och sänkta skatter. Den jämförelsevis lägre satsningen på investeringar ska sättas i ljuset av att offentliga investeringar just nu ligger på en hög nivå. Kommunsektorns investeringar har ökat mycket kraftigt under ett antal år. Även de statliga investeringarna har ökat kraftigt i år, vilket framför allt beror på stora infrastrukturinvesteringar.

En ungefär lika stor del går till satsningar på välfärd och förbättrade trygghetssystem som till skattesänkningar. Att i så stor utsträckning prioritera skattesänkningar i detta läge är fel enligt LO-ekonomerna och det står i direkt konflikt med en hållbar finansiering av de stora behoven i samhället.

Diagram 4.5 Förslag i Budgetpropositionen för 2021, fördelat efter inriktning

Miljarder kronor



Källa: Konjunkturinstitutet

³² <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/09/rutavdraget-utvidgas-med-nya-tjanster-nasta-ar/>

³³ Källa: Rickne (2019), Kvinnor med flyktningbakgrund i rutsubventionerade företag, SNS Analys nr 56.

LO-förbundens medlemmar behöver nu framför allt se att vården och omsorgen fungerar, att försäkringarna om man blir sjuk eller förlorar jobbet är goda och tillförlitliga. Vi bör dessutom ta tillfället i akt att investera i sådant som bygger Sverige starkare långsiktigt, såsom infrastruktur, energi, bostäder och utbildning. Allt detta blir svårare att finansiera om regeringens långsiktiga idé är att företag och medborgare ständigt ska betala mindre i skatt.

En effektiv återhämtningsspolitik

När de sociala restriktionerna kan minskas och samhället börja återgå till det normala blir det en viktig uppgift för den ekonomisk politiken att understödja återhämtningen. Detta görs genom att finanspolitiken fortsatt är expansiv – det vill säga att staten använder mer pengar än skatterna tar in – och den offentliga budgeten fortsätter att visa underskott.

IMF lyfter i sin senaste Fiscal Monitor-rapport att det nu är hög tid för stater att investera. Organisationen pekar på att multiplikatoreffekterna³⁴ i ekonomierna kan bli mycket stora. Att öka de offentliga investeringarna med 1 procent av BNP kan under dagens förutsättningar ge en BNP-ökning på så mycket som 2,5 procent, enligt IMF.³⁵

Svensk ekonomi befinner sig i ett läge med så väl lediga resurser (arbetskraft, realkapital och finansiellt kapital) som mycket låga räntor. Avkastningen på offentliga investeringar kan därför antas vara hög, samtidigt som kostnaden är låg. Forskning om konjunkturpolitik visar, i likhet med IMF, att en finanspolitisk efterfrågestimulans kan vara särskilt effektiv när inflationen är låg och penningpolitiken nått sin nedre gräns.³⁶ Detta gäller särskilt för offentliga utgifter.

Enligt beräkningar om betydelsen av offentliga satsningar i lågkonjunktur ger offentlig konsumtion eller riktade transfereringar större effekt än generella åtgärder på skatteområdet.³⁷ Multiplikatorerna för offentliga investeringar och offentlig konsumtion är generellt större än för inkomstskatter och transfereringar vilket beror på att offentlig konsumtion och investeringar direkt påverkar efterfrågan och har ett mindre import- och sparläckage. Vilken typ av offentlig konsumtion som ökas blir dock avgörande, satsningar på äldreomsorg och barnomsorg exempelvis är personalintensiva och har en större effekt än offentliga inköp av varor.

Skattesänkningar, särskilt till grupper med redan goda inkomster, kan leda till att individer ökar sitt sparande – vilket inte bidrar till tillväxten på kort sikt. I den mån det blir privat konsumtion så innehåller den alltid ett visst mått av importerade varor – vilket inte bidrar till ökad efterfrågan i Sverige.

Att riktade transfereringar till låginkomsthushåll har en högre BNP-multiplikator än generella transfereringar till hushållen eller inkomstskattesänkningar beror på att hushåll med lägre inkomster har en högre marginell konsumtionsbenägenhet och lägre sparande. För de med lägst inkomster är sparkvoten till och med negativ, vilket innebär att de konsumerar mer än hela disponibelinkomsten.

³⁴ Multiplikatoreffekten är effekten på ekonomin av utgiftsökningen - när ökade offentliga investeringar och konsumtion genererar arbetstillfällen, som i sin tur leder till ytterligare konsumtion och fler investeringar. Om multiplikatorn är över 1 innebär det att effekten på ekonomin är större än utgiftsökningen.

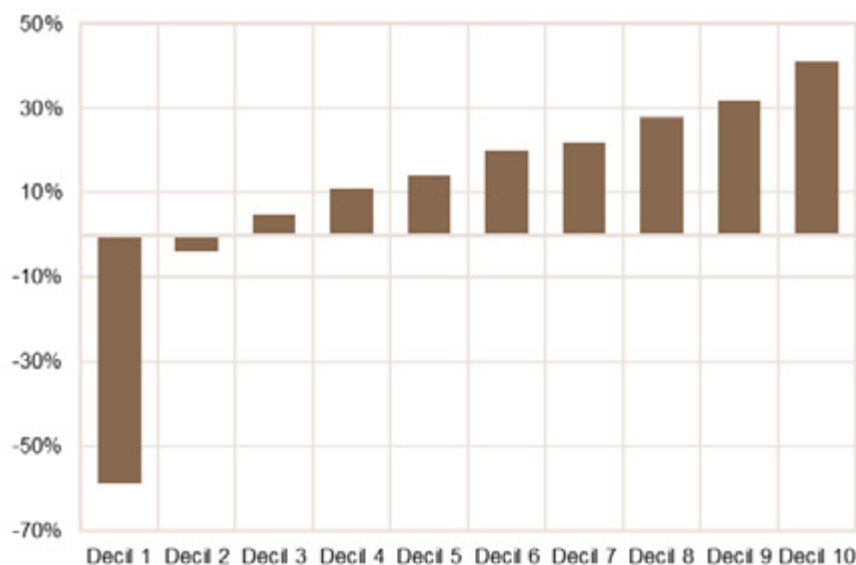
³⁵ IMF (2020), Fiscal Monitor, Policies for the Recovery, International Monetary Fund, Oct 2020.

³⁶ Bland annat Eggertsson (2009), Christiano mfl (2010) har visat att de finanspolitiska multiplikatorerna (särskilt för offentliga utgifter) kan vara betydligt över 1 i en sådan situation.

³⁷ IMF (2020), Fiscal Monitor: Policies for the Recovery, October 2020.

Diagram 4.6 Sparkvot i olika inkomstgrupper

Inkomstindelningen är baserad på disponibel inkomst.



Not: Statiken är en beställning från SCB som har samkört konsumtionsmönster för olika hushållstyper från HUT för åren 2008, 2009 och 2012 med inkomsterna i FASIT för 2018. Hushållens sammansättning och inkomster utgår därmed från 2018, eventuella konsumtionsförändringar mellan 2008 och 2018 tas dock ej hänsyn till. Att de med lägst inkomst har så mycket lägre sparkvot förklaras sannolikt delvis av statistiska och definitionsmässiga anledningar. Sådana förklaringar kan vara att vissa i denna grupp lever på tillgångar, eller lån (CSN) och inte inkomster samt tidsmässig registrering av inkomster.

Källa: SCB

Minst effektiva är de åtgärder som sänker företagens kostnader, framför allt när räntan är på sin nedre gräns. Då kan sådana åtgärder till och med ha negativa effekter på tillväxten. Det beror på att åtgärderna kan leda till lägre inflation och därmed en högre realränta, vilket dämpar tillväxten.³⁸

Konjunkturinstitutet har på uppdrag av regeringen skattat de finanspolitiska multiplikatorerna av olika finanspolitiska åtgärder i Sverige.³⁹ Resultaten i studien visar att de svenska BNP-multiplikatorerna generellt sett är något större än genomsnittet av skattningar som gjorts i den internationella litteraturen.⁴⁰ Multiplikatorn för offentlig konsumtion och investeringar är betydligt större än 1 i både ett genomsnittligt konjunkturläge och i en lågkonjunktur. Liksom de flesta andra studierna på området finner Konjunkturinstitutet att BNP-multiplikatorerna är större för offentlig konsumtion och investeringar än för skatter och transfereringar.

³⁸ Det är anledningen till att det finns forskning som tyder på att höjda sociala avgifter kan bidra till en högre BNP när reporäntan befinner sig på sin nedre gräns. Se exempelvis Eggertsson (2009), *What Fiscal Policy Is Effective at Zero Interest Rates?*, Federal Reserve Bank of New York Staff Reports No. 402.

³⁹ Hjelm och Stockhammar (2016) *Short Run Effects of Fiscal Policy on GDP and Employment: Swedish Evidence*, Konjunkturinstitutet, Working Paper No. 147. November 2016.

⁴⁰ Resultaten jämförs med en metastudie av Gechert and Rannenberg (2014) som täcker 98 studier och 1882 observerade värden. Källa: Gechert, S. and Rannenberg, A. (2014), "Are Fiscal Multipliers Regime-Dependent? A Meta Regression Analysis", IMK working paper, No. 139.

En sammanfattning av Konjunkturinstitutets analys av multiplikatoreffekter ser ut som följande:

- 1,5–2,0 för ökade offentliga investeringar
- 1,5 för ökad offentlig konsumtion
- 1,5 för höjda transfereringar riktade till hushåll⁴¹
- <1 för skatteförändringar⁴²

Åtgärderna i Budgetpropositionen 2021 omfattar cirka 2 procent av BNP. När vi utgår från den indelning av de föreslagna åtgärderna i Budgetpropositionen för 2021 som redovisas enligt ovan kan man beräkna att BNP kommer att öka i storleksordningen 2,2 till 2,7 procent till 2023, enbart med anledning av förslagen i budgetpropositionen. Anledningen till att multiplikatoreffekterna blir förhållandevis små för en så stor satsning är att en omfattande del används för skattesänkningar och att de generellt har en mindre effekt än offentliga investeringar och offentlig konsumtion.

Saldomålet och statsskuldens utveckling

Genom historien har Sverige använt en rad olika finans- och penningpolitiska verktyg och mål för att uppnå en stabil ekonomisk utveckling med hög sysselsättning och låg inflation, kombinerat med långsiktigt hållbara statsfinanser. Dagens ramverk (se ruta) har gällt sedan mitten av 1990-talet.

De europeiska ramverken bygger på synen att omfattande offentliga utgifter riskerar att skapa överhettade ekonomier, vilket endast leder till en uppåtgående inflationsspiral och i slutändan att centralbanker måste dra i bromsen genom att höja räntan. Problem förknippade med accelererande inflation är också en erfarenhet från tiden före 1990-talskrisen i Sverige.

Dagens regler vilar på en grundsyn att statsskulder över en viss nivå har en skadlig inverkan på ekonomin eftersom kostnaden för dessa (räntorna på statsskulden) riskerar att tränga undan offentliga investeringar och offentlig konsumtion.

De stabiliseringspolitiska regelverken är tänkta att skydda ekonomin från stora svängningar, både uppåt och nedåt. Men en kritik, som exempelvis framförs av professor Peter Bofinger i en rapport publicerad av Katalys, är att det istället kan hindra regeringar från att öka nödvändiga utgifter.⁴³ Eftersom de risker som adresseras är att offentliga utgifter blir för höga och statsskulderna för stora så skyddar reglerna inte länderna från den motsatta situationen – att utgifter och statsskulder skulle bli för låga.

Saldomålet nås inte och ska inte uppfyllas

Innevarande års omfattande krisåtgärder, tillsammans med effekter på de offentliga finanserna från konjunkturnedgången innebär att det offentliga underskottet blir så mycket som 268 miljarder i år med fortsatta underskott även åren efter, enligt Finansdepartementets beräkningar. Detta betyder underskott i statens budget med 5,5 procent av BNP 2020 och fortsatta underskott såväl 2021 som 2022. Det strukturella sparandet förutspås hamna på minus 2,6 procent i år och först 2023 är de svenska statsfinanserna i fas med målet om överskott, enligt Finansdepartementet (se faktaruta för regelverket).

Regeringen själv menar att avvikelserna är motiverade av stabiliseringspolitiska skäl. I Budgetpropositionen för 2021 skriver de att ”när de ekonomiska förhållandena medger det (avser man) återföra det strukturella sparandet till överskottsmålet”.⁴⁴

LO-ekonomernas bedömning skiljer sig något från Finansdepartementets, dels med anledning av att fler åtgärder har presenterats sedan september, dels eftersom vi gör en annan

⁴¹ Transfereringar riktade till hushåll omfattar: pensioner, arbetsmarknad, ohälsa, familj och barn, studier, ekonomiskt bistånd.

⁴² När skattesänkningar delas upp på indirekta skatter på konsumtion och direkta skatter riktade till hushåll så är resultatet att multiplikator för indirekta skatter kan ligga runt 2 medan effekten av direkta skatter är negativ. Även IMF visar på denna betydande skillnad i effekt av indirekta respektive direkta skatter.

⁴³ Bofinger (2020), Myten om det farliga budgetunderskottet – ortodoxa regler kontra klimatpolitik, Katalys och Friedrich Ebert Stiftung.

⁴⁴ Budgetpropositionen för 2021, Sid 21 i finansplanen.

bedömning av kostnaderna för korttidspermitteringar. Bilden att offentlig sektor kommer att gå med underskott och att statskulden ökar något för att sedan sannolikt plana ut, är dock densamma.

Tabell 4.1 Den offentliga sektorns finanser

Procent av BNP om inte annat anges. Utfall 2019, prognos 2020–2023

	2019	2020	2021	2022	2023
LOs prognos					
Finansiellt sparande, mdkr	33	-163	-145		
<i>Procent av BNP</i>	0,6	-3,3	-2,9		
Maastrichtskuld, mdr kr	1 803	1 966	2 111		
<i>Procent av BNP</i>	35,8	39,9	41,3		
Finansdepartementets prognos					
Finansiellt sparande, mdkr	15	-268	-177	-85	16
<i>Procent av BNP</i>	0,3	-5,5	-3,5	-1,6	0,3
Maastrichtskuld, mdr kr	1 765	2 070	2 169	2 237	2 231
<i>Procent av BNP</i>	35,2	42,6	42,3	41,4	39,5

Källa: Finansdepartementet, SCB och egna beräkningar

Konjunkturinstitutet pekar i sin senaste prognos på att det finansiella sparandet måste stramas åt successivt för att det strukturella saldoto ska vara i nivå med överskotts målet 2024.⁴⁵ LO-ekonomerna menar att ett sådan politik skulle riskera att bidra till att bryta en konjunkturåterhämtning och anser heller inte att det finns några långsiktiga motiv till ett strukturellt överskott.

Utgiftstaket har anpassats till krisen

I Vårpropositionen för 2020 föreslog regeringen en höjning av utgiftstakets nivå med 350 miljarder kronor för att kunna vidta nödvändiga åtgärder. Det finns inga formella hinder för riksdagen att besluta om att ändra en tidigare fastställd nivå på utgiftstaket. Givet den allvarliga situationen efter sommaren och den fortsatta osäkerheten ansåg regeringen i Budgetpropositionen att det var motiverat att höja utgiftstakets nivåer 2021 och 2022 med 250 respektive 130 miljarder kronor. Utgiftstaket kommer därför sannolikt inte vara en begränsande faktor för finanspolitiken dessa år.⁴⁶

Den offentliga skulden är fortfarande låg

Som för de flesta övriga länder i världen innebär utvecklingen att den svenska statsskulden kommer att öka. LO-ekonomernas prognos är att den offentliga skulden ökar från 35 procent av BNP 2019 till 41,3 procent av BNP i år och ligger kvar på den nivån de närmaste åren. Skulden hamnar sålunda över det målsatta skuldankaret, vilket regeringen ska återkomma till i nästa års Vårproposition (se faktaruta).

Enligt Finanspolitiska rådet innebär dessa avsteg från ramverket inte något egentligt brott mot detsamma.⁴⁷ Ramverket ska innefatta viss flexibilitet vid stora makroekonomiska chocker. Rådet menar att det akuta krisläget i kombination med den stora osäkerheten framöver innebär att det i maj inte var rimligt att begära att regeringen skulle redovisa en plan för återgång till överskotts målet. Vidare menar rådet att den stora höjningen av utgiftstaket (2020) är befogad samt bedömer, i likhet med regeringen, att bruttoskulden kommer att hamna utanför toleransintervallet på 35 procent \pm 5 procent.

Det är svårt att finna något vetenskapligt stöd för att en bruttoskuld på just 35 procent är en långsiktigt väl avvägd nivå för Sveriges del. Inte heller den övre gräns på 60 procent av BNP

⁴⁵ Konjunkturläget september 2020, Konjunkturinstitutet.

⁴⁶ För 2023 föreslås ett utgiftstak som är i linje med det som aviserades i vårpropositionen. Det innebär att de föreslagna utgiftstaken för 2022–2023 successivt återgår till ungefär samma andel av potentiell BNP som förelåg innan pandemin. Se tex beräkningar i Konjunkturläget september 2020, Konjunkturinstitutet.

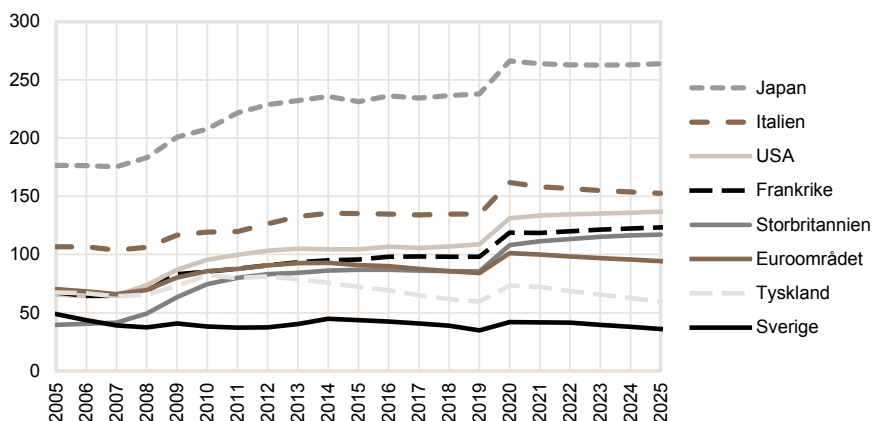
⁴⁷ Finanspolitiska rådet (2020), Svensk finanspolitik, Finanspolitiska rådets rapport 2020.

som gäller för EU-länderna går att härleda ur empirisk forskning på effekter av statsskulder. Finanspolitiska rådet lyfter i sin senaste rapport att det inte finns stöd i ekonomisk teori om hur hög en offentlig skuld kan vara eller får bli.⁴⁸ Visst empiriskt stöd finns dock för att en mycket hög skuld kan innebära ekonomiska problem – för höga räntekostnader tränger undan andra utgifter och kan på så vis påverka tillväxten.

Bofinger diskuterar i sin Katalys-rapport den oro för att höga skulder skulle påverka förtroendet för valutan som framförs av många politiker och ekonomer. Han lyfter i det sammanhanget att sex av G7-länderna – Frankrike, Italien, Japan, Kanada, Storbritannien och USA – redan innan coronakrisen hade skulder som låg över de stipulerade 60 procenten. Tyskland hade en skuld på 60 procent. I Japan låg den en bra bit över 200 procent av BNP. Förtroendefrågan har inte varit dominerande (utom möjligen för Italien). En viktig aspekt att länder har olika förutsättningar för nivå på offentlig skuldsättning. Länder vars valuta är högt efterfrågad, som USA och Euroområdet, har större möjligheter att låna i egen valuta. Även den egna centralbankens ageranden har stor påverkan.⁴⁹

Enligt Eurostat landar samtliga EU-länder i ett budgetunderskott för andra kvartalet i år. Underskotten i EU-ländernas statsbudgetar var mellan april och juni 11,4 procent av EUs samlade BNP under samma tidsperiod. Enligt den senaste prognosen från IMF blir det genomsnittliga budgetunderskottet i EU-länderna cirka 10 procent i år – och i USA otroliga 19 procent.⁵⁰ Detta innebär att statsskulden i världen kommer att öka snabbt i år och vara fortsatt höga de närmaste åren, enligt IMF:s prognos.

Diagram 4.7 Offentliga sektorns bruttoskuld i ett urval av länder
Procent av BNP



Källa: IMF, World Economic Outlook, oktober 2020

Svårigheten i denna diskussion är att stater ofta jämförs med hushåll. Ett hushåll antas vara tvunget att betala tillbaka sina skulder. Men ett annat sätt att hantera skulder är att öka sina inkomster. På så vis kommer skulderna att minska som andel av inkomsten och räntekostnaden (allt annat lika) blir lättare att hantera. Detta fungerar även för hushåll, men bara till en viss gräns och är beroende av att hushållet kan öka sina inkomster via mer arbete eller bra investeringsmöjligheter.

Regeringar har i stort sett alltid möjlighet att hitta goda investeringsmöjligheter, exempelvis i infrastruktur eller humankapital. På så vis kan tillväxten öka och så länge tillväxten är högre än ränteutgifterna för skulden kommer skulden att minska av sig själv som andel av BNP. Därmed blir även räntekostnaderna mer hanterliga.

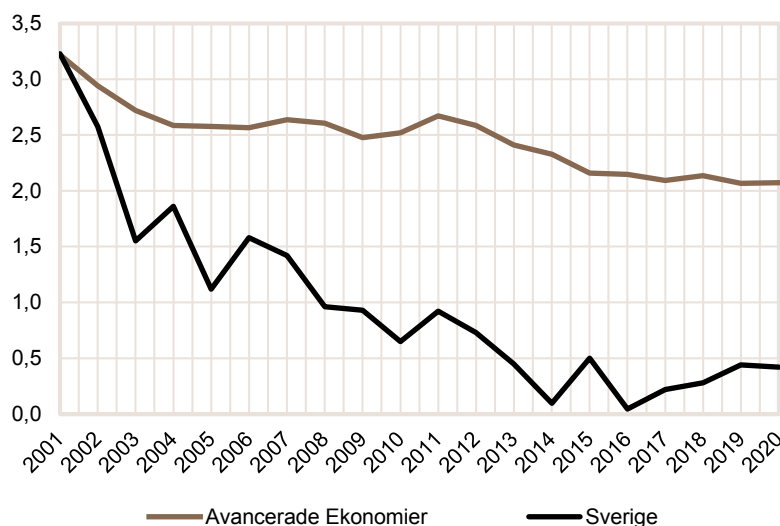
⁴⁸ Finanspolitiska rådet (2020), Svensk finanspolitik, Finanspolitiska rådets rapport 2020.

⁴⁹ I Japan finansieras en stor del av statsskulden via centralbankens uppköp av statsobligationer.

⁵⁰ <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2020/09/30/october-2020-fiscal-monitor>

En bild av räntekostnaderna för den offentliga skulden som andel av BNP sedan 2000 visar att denna har minskat kontinuerligt för västvärldens ekonomier. Detta samtidigt som skulderna har ökat. För Sveriges del har lägre statsskuld och ränteläge i kombination med ekonomisk tillväxt bidragit till att statsskuldräntorna komma att motsvara en allt mindre del av BNP.

Diagram 4.8 Kostnad för statsskuldräntor
Procent av BNP



Källa: IMF, Finansdepartementet

Slutsatsen är att en statsskuld inte behöver betalas tillbaka – länder bör i stället främst satsa på att investera sig ur kriser. Att inom kort presentera en plan för att svensk ekonomi ska återgå till strukturellt överskott i de statliga finanserna och lägga fokus på att minska den offentliga skulden skulle kunna vara direkt skadligt. Det riskerar att bli en kontracyklisk politik – med skatthöjningar och utgiftsminskningar när svensk ekonomi behöver ett massivt understöd.

Det finanspolitiska ramverket

Det svenska finanspolitiska ramverket infördes efter den stora 1990-tals krisen, som markerade slutet på en period med relativt oreglerad finans- och penningpolitik.

De budgetpolitiska målen för finanspolitiken är en central del av det finanspolitiska ramverket. Dessa består av ett överskottsmål för hela den offentliga sektorn på 1/3 procent av BNP, ett utgiftstak för staten, krav på kommunsektorn att ha sina budgetar i balans samt ett skuldankare för den konsoliderade bruttoskulden (den s.k. Maastrichtskulden).

Överskottsmålet utvärderas med hjälp av det så kallade strukturella sparandet – en uppskattning av hur stort det finansiella sparandet skulle vara om det inte var påverkat av konjunkturläget eller engångseffekter i finanspolitiken.

Skuldankaret är satt till 35 procent av BNP. Varje år ska regeringen redogöra för bruttoskuldens utveckling i den ekonomiska vårpropositionen. Om bruttoskulden avviker med mer än 5 procent av BNP uppåt eller nedåt ska regeringen lämna en skrivelse till riksdagen och förklara vad som orsakat avvikelserna och hur den ska hanteras.

Alla EU-länder omfattas sedan 1997 av tillväxt- och stabilitetspakten. Denna reglerar bland annat att länderna inte bör ha ett budgetunderskott större än 3 procent av BNP och att de offentliga skulderna inte ska vara mer än 60 procent av BNP.

Dagens penningpolitik gränsar till finanspolitik

Penningpolitiken kan inte beskrivas som annat än mycket ambitiös. Reporäntan förväntas ligga kvar på noll procent de kommande åren. Vi har fortfarande svårt att förstå varför direktionen var så angelägen om att lämna perioden med negativ reporänta bakom sig. Betydelsen av detta ska dock inte överdrivas och i stort bedömer vi att reporäntebesluten under senare år varit rimliga i förhållande till inflationsmålet.

Vi är betydligt mer tveksamma till andra delar av den penningpolitik som Riksbanken fört sedan covidkrisen inleddes, särskilt köp av företagsobligationer och utlåning till företag. Det uppgivna syftet med dessa åtgärder är att dels att trygga en fungerande kreditförsörjning, dels att påverka räntan på fler penningmarknader och på fler löptider. Att Riksbanken ville agera kraftfullt och preventivt i krisens inledningsskede är begripligt. Det är svårare att förstå varför dessa åtgärder utökas när kreditmarknaderna, som i dag, fungerar väl. Exempelvis är riskpremierna på bostadsobligationer i dag lägre än före coronapandemin.⁵¹

På sitt möte den 25 november beslöt direktionen att utöka ramen för Riksbankens värdepappersköp med 200 miljarder kronor, till ett sammanlagt belopp om upp till 700 miljarder kronor och att förlänga köpprogrammet till den 31 december 2021. Riksbankschefen Stefan Ingves motiverade detta med att banken i ett läge med ökad smittspridning och ekonomisk osäkerhet behöver visa ”att det kommer att finnas omfattande penningpolitiskt stöd under lång tid”.

Små långsiktiga fördelningseffekter har traditionellt setts som en förutsättning för en självständig penningpolitik. Samtidigt är det uppenbart att tillgångspriserna, både på finansiella tillgångar och bostäder, påverkats positivt både av ”vanliga” räntesänkningar och tillgångsköp. Riksbanken anser att utan de stora insatserna från penningpolitiken under coronakrisen hade tillväxten och sysselsättningen varit lägre och arbetslösheten högre, vilket hade varit särskilt ogynnsamt för hushåll med låga inkomster och förmögenheter. Man anför också att över en längre tidsperiod, som inkluderar både låg- och högkonjunkturer, borde de sammantagna fördelningseffekterna då till stor del att ta ut varandra.⁵² Det finns skäl att tro att de nya inslagen i penningpolitiken, såsom köp av företagsobligationer och utlåning till företag, gör att penningpolitiken löper allt större risker att få mer långsiktiga fördelningseffekter, samtidigt som vi vet väldigt lite om vilka effekter den har på inflation och sysselsättning.

Ju större ansvar finanspolitiken tar för stabiliseringspolitiken framåt, desto mindre behov av penningpolitik med potentiellt negativa fördelningseffekter. Finanspolitiken har goda förutsättningar att utformas så att den får förutsebara effekter på fördelningen av inkomster och förmögenheter.

⁵¹ Riksbanken, Penningpolitiskt protokoll, november 2020.

⁵² Riksbanken, Penningpolitisk rapport, november 2020, s. 65.

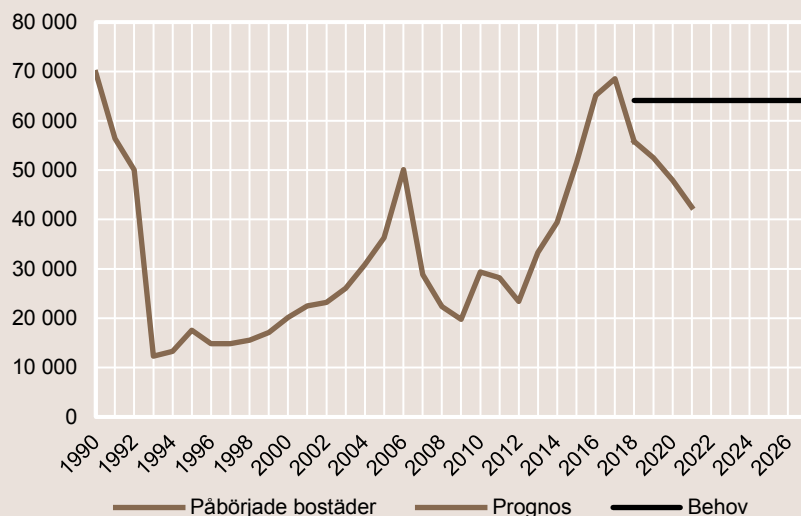
Sverige behöver en bättre bostadsförsörjning

I en ny rapport från LO-ekonomerna, ”Bättre bostadsförsörjning”, analyseras utvecklingen på bostadsmarknaden och förslag till reformer för ett ökat byggande läggs fram.

Även om svensk bostadsproduktion varit något starkare under de senaste åren dras vi med en betydande brist på bostäder, vilket är en av förklaringsfaktorerna till den kraftiga prisuppgång vi sett på ägda bostäder de senaste 20 åren. Bostadsbristen hämmar svensk ekonomi. Brist på bostäder i regioner med hög efterfrågan på arbetskraft försämrar matchningen på arbetsmarknaden och bidrar till en något högre arbetslöshet, till en kostnad av miljardbelopp varje år. I sin senaste bedömning konstaterar Boverket att det behöver byggas drygt 64 000 bostäder per år 2018–2027 för att hänga med i den demografiska utvecklingen samt kompensera för det underskott som uppstått i förhållande till behovet för åren 2012–2017. Samtidigt spås produktionstakten ligga väsentligt lägre än detta under kommande år. En stor del av diskrepansen mellan produktion och behov kan förklaras med att många hushåll inte klarar att efterfråga bostäder till de priser och hyresnivåer som nyproduktionen har i dag. För att en större bostadsproduktion ska kunna sväljas av marknaden måste matchningen mellan nyproduktionens priser och hyror och hushållens betalningsförmåga förbättras.

Diagram 4.9 Påbörjade bostäder (inkl nettotillskott genom ombyggnad)

Antal



Källa: Boverket, prognos från Boverkets indikatorer september 2020

I rapporten ligger fokus på hur priser och hyror ska komma ner i nyproduktionen. Att stärka betalningsförmågan hos hushåll med svagare inkomster är en fråga som sträcker sig bortom bostadspolitiken men vissa förslag lyfts även på detta område.

För en ökad bostadsproduktion föreslås åtgärder på sex områden:

1. Åtgärder för sänkta byggkostnader

Sverige behöver höja produktiviteten och sänka byggkostnaderna främst genom att se över regelverk, skapa en stabilare byggtakt, öka det seriella byggandet och stärka konkurrensen på materialsidan. Här pågår en hel del politiskt arbete och det förefaller finnas en bred politisk enighet om många frågor.

2. Tydligare ansvar och större befogenheter för kommunerna

Staten behöver förtydliga det kommunala bostadsförsörjningsuppdraget, ta fram planeringsunderlag på kommunnivå med bedömningar av behovet såväl gällande totalvolym som olika upplåtelseformer och kostnadssegment. Kommunerna behöver också få större befogenheter inom plan- och markpolitiken så att man bättre kan påverka takten i bostadsproduktionen och löpande säkerställa tillgången till byggbar mark.

3. Bättre och mer rättvis finansiering

De skattemässiga villkoren gör bostadsrätter väsentligt billigare än hyresrätter. Villkoren behöver utjämnas för att produktionen ska bli mer ändamålsenlig. Därtill har de flesta länder en betydande offentlig finansiering av billigare hyresrätter. Svenska staten borde bidra till finansieringen av hyresrättsproduktionen genom statliga lån med långa löptider. Detta kan göras på ett sätt som är självfinansierande för det offentliga och som minskar ränterisken för bostadsutvecklarna.

4. Ge allmännyttan bättre förutsättningar

Rättsläget för de allmännyttiga bostadsbolagen är osäkert efter att regelverket förändrades genom Allbolagen 2010. Detta har gjort att Allmännyttan fått sämre förutsättningar att bidra till bostadsförsörjningen. Lagstiftaren bör förtydliga att allmännyttan inte omfattas av LOU samt att lägre avkastningskrav kan användas i enskilda investeringsobjekt.

5. Lätta på kreditrestriktionerna

Flera hushåll stängs i onödan ute från ägarmarknaden på grund av dagens kreditregleringar. Genom att höja bolånetaket för personer under 35 år och genom att staten tydligt beslutar om en regel för slopande av amorteringskraven vid markant högre räntenivåer än i dag kan bankerna ge lån till fler hushåll som egentligen är kreditvärdiga men som hindras av regelverken.

6. Hjälp fler med låga inkomster in på hyresmarknaden

Stora delar av befolkningen har i dag svårigheter på hyresmarknaden på grund av låga inkomster, för korta kötider eller sociala problem. Vid sidan av ett ökat utbud av billigare bostäder behöver bostadsbidragen utvecklas för att kunna hjälpa något fler. Tillgången på sociala kontrakt behöver säkras. För grupper utan sociala problem men med bristande ekonomi bör hyresgarantier användas i högre utsträckning. Bostadskön bör reformeras så att rak kötid inte blir det enda kriteriet för förmedling av hyresbostäder.

Sverige har under en längre tid behövt göra förbättringar i sin bostadsförsörjning. I den ekonomiska kris vi nu befinner oss framstår åtgärder för ökade bostadsinvesteringar som en attraktiv del av en politik för att återstarta den svenska ekonomin.



Ekonomiska utsikter

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

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

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

Rapporten beställs från LO-distribution:

www.lo.se/distribution

<http://lo.webshop.strd.se>

December 2020

ISBN 978-91-566-3489-5

www.lo.se