



Ekonomiska utsikter

Låt behoven styra!

LO-ekonomerna utger sedan 1947 en konjunkturrapport.

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

Detta är 2019 års vårrapport.

Vid frågor om prognosen, ring Håkan Hellstrand på telefon 08-796 25 27.

Beräkningarna slutfördes den 20 maj.

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

© Landsorganisationen i Sverige 2019

Omslagsfoto: Lars Forsstedt

Grafisk form: LO

Tryck: Bantorget Grafiska AB, Stockholm 2019

ISBN 978-91-566- 3410-9

LO 19.05 1 000

Innehåll

1. Sammanfattning	5
Svagare tillväxt, inte början på någon djup lågkonjunktur	5
Fortsatt svagt tryck uppåt på priserna	5
Det finns utrymme att höja statsbidragen till kommunsektorn	6
Arbetsmarknadspolitiken på väg att haverera?	6
2. Internationell utveckling – avkylning eller tillfällig dipp?	7
USA	8
Kina och Indien	8
Andra större ekonomier	9
Euroområdet	9
Norge	10
Danmark	10
Finland	10
Nordens arbetsmarknad	10
3. Svensk ekonomi – högkonjunkturen mattas av	13
Inhemsk efterfrågan	14
Bostadsinvesteringarna faller	14
Näringslivets investeringar viktig konjunkturförklaring	14
Kommunernas investeringar planar ut på hög nivå men statens ökar	14
Hushållens konsumtion tillfälligt svag	15
Demografin kräver större kommunal konsumtion	16
Utrikeshandel	16
Nettoexporten håller uppe tillväxten på kort sikt	16
Arbetsmarknaden	17
Långsammare ökning av antalet arbetade timmar	17
Fortsatt ökning av arbetskraften	17
Arbetslösheten vänder svagt uppåt	18
Svagt inhemskt tryck uppåt på priserna	21
Offentlig ekonomi	22
4. Löner	24
Löneökningarna har inte följt konjunkturutvecklingen	24
Löneprognos för Sverige	25
Avstämning av löneutvecklingstakten	26
Löner och arbetskraftskostnader i omvärlden	26
Lönsamheten i näringslivet	29
Prisnormen	30
5. Ekonomisk politik: Vem ska vara rik – staten eller kommunerna?	31
Inledning	31
Nytt finanspolitiskt ramverk 2019	31
Motiv för överskottsmålet	31
Sverige har långsiktigt hållbara finanser	32
Skuldankaret visar att målet är för ambitiöst	33
Stabiliseringspolitiskt utrymme även med mindre ambitiöst mål	34
Prognoser, miljarder, decimaler och jämviktsarbetslöshet	34
Finansiella mål ska bidra till ökade möjligheter	34
Reformutrymme – vad är det egentligen?	35
Hur stort är reformutrymmet?	36
Policyslutsatser – sänk målet och låt behov visa vägen	37
Möjliga strategier för att påverka utrymmet för reformer	39
Höj skatterna	39
Sikta på ett lägre mål	40
Ändra spelplanen – exkludera vissa utgifter från ramverket	40

EKONOMISKA UTSIKTER

1. Sammanfattning

Svensk ekonomi befinner sig i högkonjunktur, men nu mattas tillväxten av. Den årliga tillväxten, som har överstigit två procent de senaste fem åren, når nu bara upp till runt 1,5 procent både i år och nästa år. Flera faktorer bidrar till nedväxlingen, både sådana som är en del i det underliggande konjunkturförloppet och andra som är mer av engångskaraktär.

Svagare tillväxt, inte början på någon djup lågkonjunktur

En viktig faktor är den svagare utvecklingen i vår omvärld, prognoserna på kort sikt har justerats ned under det senaste året. Särskilt motorn Tyskland hackar betänkligt, möjligen till stor del beroende på engångsproblem inom bilindustrin, men förklaras också av exportindustrins beroende av utvecklingen i Kina. Det finns dock tecken på en vilja att möta den svagare tillväxten med en mer efterfrågeinriktad ekonomisk politik. I USA gör räntehöjningarna paus och budgetunderskottet kvarstår. I Europa ligger ECB kvar med expansiv penningpolitik samtidigt som det talas mer om behovet av mer understödjande finanspolitik. I bakgrunden finns osäkerheten och risken för handelskonflikter, en oordnad Brexit med mera.

Den svenska tillväxten dras också ner av inhemska skäl. Bostadsbyggandet har kommit i gungning när osäkerheten tilltar angående prisutvecklingen och efterfrågan på bostäder. Minskningen är kraftig men sker från en hög nivå. Näringslivets investeringar mattas av som en del i konjunkturförloppet. Kommunsektorn har ökat sina investeringar kraftigt under några år och planar ut på en hög nivå. Åt andra hållet går staten med ökande infrastrukturinvesteringar och satsningar på försvaret. Hushållens konsumtion blev oväntat låg under 2018 och beror rimligen inte bara på införandet av bonus malus system för fordonsskatt.

Sammantaget är LO-ekonomernas bild att högkonjunktoren försvagas i år och nästa år, men att det inte är frågan om någon snabbt närmande lågkonjunktur.

Tabell 1.1 Nyckeltal
Procentuell förändring

	2018	2019	2020
BNP i Euroområdet	1,9	1,2	1,5
BNP till marknadspris, Sverige	2,3	1,4	1,7
BNP, kalenderkorrigerad	2,4	1,4	1,5
Arbetade timmar, NR	2,6	1,4	0,5
Antal sysselsatta 15–74 år, AKU	1,8	0,9	0,5
Arbetslöshet 15–74 år, procent av arbetskraften	6,3	6,4	6,4
Timlön, konjunkturlöner	2,5	2,7	3,1
KPI	2,0	1,8	1,9
KPI-F	2,1	1,7	1,6

Källa: SCB, Medlingsinstitutet samt egna beräkningar

Fortsatt svagt tryck uppåt på priserna

Avmattningen i svensk ekonomi innebär naturligtvis att arbetsmarknaden går mot en avkyllning om inte efterfrågan stötts på annat sätt. Arbetslösheten har redan bottnat på strax över 6 procent och ökar svagt framöver. Löneökningarna revideras upp marginellt i år, men är fortfarande låga i förhållande till konjunkturläget. Därmed fortsätter det inhemska kostnadstrycket på priserna att vara svagt. Den uppgång i inflationen till runt 2 procent som vi sett de senaste åren förklaras till stor del av energipriserna. Den underliggande inflationen har istället legat ganska stabilt kring 1,5 procent. Vår bedömning är att Riksbanken inte får anledning att höja reporäntan under 2019, man kommer knappast heller försvåra avtalsrörelsen nästa vår med ändrad ränta.

Det finns utrymme att höja statsbidragen till kommunsektorn

De offentliga finanserna är i mycket god ordning. Den offentliga bruttoskulden har genom amorteringar och tillväxt sjunkit kraftigt som andel av BNP de senaste 10 åren. Enligt LO-ekonomernas uppfattning är vi i en situation där överskott i offentliga sektorns finansiella sparande (läs överskottsmålet) fortsätter prioritera skuldminskning framför välfärdstjänster. Vi har nu hunnit ifatt de demografiska utmaningar som under lång tid målats upp som problem i framtiden, och som överskottsmålet skulle ge oss bättre förutsättningar att hantera.

Behoven av välfärdstjänsterna ökar snabbare nu och det finns hål att fylla igen. Därför föreslår LO-ekonomerna att staten under resten av mandatperioden höjer statsbidragen med så mycket att den konsoliderade skulden hamnar på 35 procent av BNP. Det kan sänka arbetslösheten med mer än 1 procentenhet, men gräver inga stora hål i de offentliga finanserna.

Arbetsmarknadspolitiken på väg att haverera?

I en särskild fördjupningsruta beskriver vi den långtgående förändringen som arbetsmarknadspolitiken ska genomgå. Vi kan se att Arbetsförmedlingen har brister och att politiken behöver utvecklas. LO-ekonomerna har följande utgångspunkter för hur den bör utformas:

- Arbetsmarknadspolitiken är ett statligt och inte kommunalt ansvar.
- Arbetsmarknadspolitiska resurser får inte slösas bort på dåligt utformad och dåligt kontrollerad privat verksamhet.
- Arbetsmarknadspolitiken behöver tillföras resurser. Hos många arbetslösa är det ett för stort glapp mellan deras kvalifikationer och vad som efterfrågas på arbetsmarknaden. Men arbetsmarknadspolitiken är inte bara till för dem som har allra sämst förankring på arbetsmarknaden. Med hjälp av arbetsmarknadspolitiken ska strukturomvandling innebära möjligheter att gå från ett bra jobb till ett annat minst lika bra.
- God kontroll är en förutsättning för en bra arbetslöshetsförsäkring. Kontrollfunktionen behöver förbättras.
- Subventionerade anställningar är en ändamålsenlig och viktig del av arbetsmarknadspolitiken. Fel utformade kan de dock undergräva villkoren på arbetsmarknaden. Vi vill se fler subventionerade anställningar på arbetsplatser med goda anställningsvillkor. De etableringsjobb som utformas i samarbete mellan regeringen och arbetsmarknadens parter har alla förutsättningar att bli sådana anställningar eftersom parterna kommer ansvara för att villkoren för anställningarna är uppfyllda.

2. Internationell utveckling – avkylning eller tillfällig dipp?

En global nedväxling av den ekonomiska tillväxten pågår. Vi väljer att i vår internationella prognos stödja oss på data från IMF och EU-kommissionen. Prognoserna från de två institutionerna visar på en nedväxling under år 2019 till drygt tre procent, jämfört med utfallet för år 2018 som blev 3,6 procent. Under det senaste halvåret har flera negativa utfall och indikationer på utvecklingen av den internationella ekonomin kommit in. Det gäller särskilt för utvecklingen i euroområdets största ekonomier. Detta har föranlett nedskrivningar av den förväntade tillväxten i Tyskland och Italien på omkring en procentenhet för 2019 jämfört med höstprognoserna. Nedgången i euroområdet är tätt förknippad med försämrade varuexport till Kina och olika problem i den tyska fordonsindustrin. En viktig pusselbit för hur tillväxten av den internationella ekonomin kommer utvecklas under de kommande åren är huruvida den nuvarande avmattningen i euroområdet beror på en kombination av flera olyckliga omständigheter eller att vi bevittnar en mer tydlig avkylning.

Tabell 2.1 BNP i omvärlden

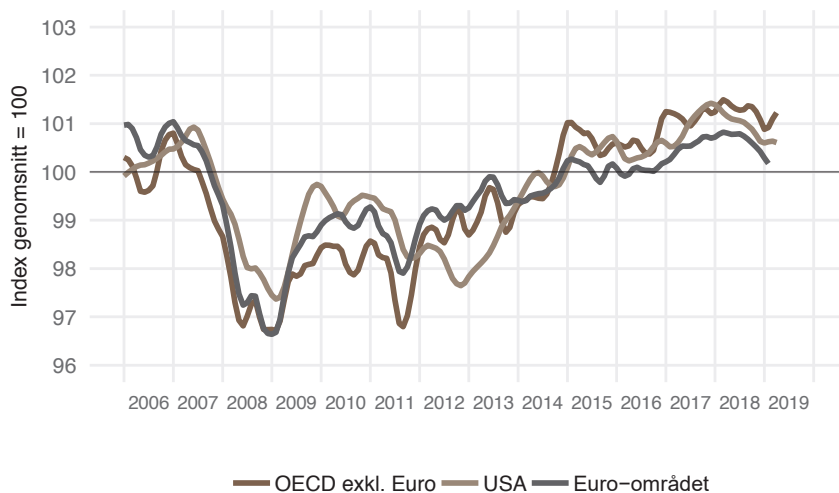
Procentuell förändring

	2018	2019	2020
Euroområdet	1,9	1,2	1,5
<i>Finland</i>	2,3	1,6	1,2
<i>Frankrike</i>	1,6	1,3	1,5
<i>Tyskland</i>	1,4	0,5	1,5
<i>Italien</i>	0,9	0,1	0,7
Danmark	1,4	1,7	1,5
Norge	1,4	2,0	2,0
Storbritannien	1,4	1,3	1,5
USA	2,9	2,4	2,0
Japan	0,8	1,0	0,5
Kina	6,6	6,3	6,0
Indien	7,1	7,3	7,5

Källa: IMF och EU-kommissionen

Det finns flera politiska orosmoln i den globala ekonomin. Inte minst har de handelstullar som USA infört mot Kina orsakat stor nervositet. Även utvecklingen i relationen mellan Iran och USA bidrar till oron. Samtidigt finns det anledning att tro att den globala ekonomin även fortsatt kan hämta kraft från generellt låga räntor, ganska expansiv finanspolitik, god arbetsmarknad och relativt modesta råvarupriser. Hushållens optimism är globalt fortsatt på en högre nivå än för tre år sedan.

Vi betraktar utvecklingen i den internationella ekonomin som ovanligt svårtydd där en möjlig utveckling är en avkylning under de kommande åren. Men vi ser det som mer troligt att en försvagning under år 2019 följs av en viss uppgång under år 2020.

Diagram 2.1 Konsumenters förtroendeindikator

Källa: OECD

USA

I USA fortsätter den amerikanska staten att bedriva en finanspolitik med betydande och växande underskott. Den amerikanska ekonomin växte med nästan tre procent under 2018, men tillväxttakten mattades något i slutet på året. Även om tillväxten har varit god under årets första månader väntas tillväxten dämpas i år och ytterligare något under nästa år. En faktor bakom avmattningen är att stimulans-effekten av skattesänkningarna vattnas ur. Men underskotten bedöms fortsätta vara historiskt stora. USAs Kongress budgetkontor beräknar att landet under de kommande åren kommer att ha ett underskott på omkring fyra procent per år. Det finns starka politiska krafter, både inom Demokraterna och Republikanerna, som verkar för att USA ska fortsätta bedriva en finanspolitik byggd på stora underskott.

USAs arbetsmarknad framstår som väldigt stark om man sätter fokus på det officiella måttet för arbetslöshet, som understiger fyra procent enligt den senaste statistiken från Bureau of Labour Statistics. Men arbetsmarknaden är något mindre imponerande om man beaktar att betydande grupper befinner sig utanför arbetsmarknaden. Lönerna har under den senaste tiden ökat med över tre procent.

I början på maj kom beskedet att Federal Reserve (FED) behåller nuvarande räntenivå på 2,25–2,5 procent. Beslutet var väntat då inflationstrycket i USA är modest. Jay Powell, ordförande för FED, sa i samband med beslutet att han varken såg det som nödvändigt att höja eller sänka räntan i närtid. Spekulationer i affärspressen förekommer om att en räntesänkning är möjlig i en relativt nära framtid då inflationen är under målet.

Kina och Indien

Kina och Indien är två viktiga motorer i den globala ekonomin. Kina har under de senaste åren haft en årlig tillväxt på strax under sju procent medan Indien legat på mellan sju och åtta procent. Tillväxten i Kina beräknas år 2019 till drygt sex procent medan tillväxten i Indien bedöms bli drygt sju procent. Indiens tillväxt förväntas fortsatt, i viss mån, understödjas av en aktiv finans- och penningpolitik. Investerings-takten väntas ligga på drygt 30 procent av BNP.

Kina har under en längre period präglats av ekonomisk politik där landet styrs steg för steg bort från ensidigt fokus på investeringar och export till en mer inhemsk konsumtionsinriktad ekonomi. Den ekonomiska aktiviteten i Kina har påverkats negativt av de amerikanska tullarna och dämpat importen vilken i sin tur verkar ha fått negativa spridningseffekter till ekonomier som har betydande export till Kina, däribland Tyskland. Kina har dock under det senaste året

genomfört vissa ekonomiska stimulansåtgärder för att bl.a. kompensera för det exportbortfall som följt av amerikanska tullarna Om handelsdiskussionen mellan Kina och USA får en lösning så bör det vara gynnsamt för den globala tillväxten.

Andra större ekonomier

Under år 2020 förutses en ökad global tillväxt som i huvudsak drivs av starkt tillväxt på tillväxtmarknader och i utvecklingsländerna. Tillväxttakten i flera råvarudominerade ekonomier väntas år 2019 utvecklas ganska modest men ungefär i linje med 2018, det gäller t.ex. Nigeria och Saudiarabien.

Den japanska ekonomin växte med ungefär en procent 2018 och väntas växa ungefär lika mycket i år. Tillväxten i Japan kommer i relativt stor del från hyggliga investeringar som bland annat beror på förberedelser inför OS 2020. Japan tyngs av dämpad efterfrågan i Kina. Storbritannien brottas med Brexit och låg produktivitet men tillväxten är trots det i ungefär på samma nivåer som i euroområdet. Arbetslösheten i Storbritannien ligger på cirka fyra procent.

Euroområdet

Euroområdet har under de senaste åren haft en årlig tillväxt på omkring två procent. Arbetslösheten är fortsatt hög men har sjunkit år för år till dagens nivå på omkring åtta procent. Euroområdet präglas fortfarande av en betydande spridning i nivåerna för tillväxt och arbetslöshet där Spanien, Italien och Grekland har tvåsiffriga nivåer på arbetslösheten och länder som Tyskland och Nederländerna har en arbetslöshet på tre–fyra procent. Arbetslösheten väntas fortsätta att sjunka och löner väntas stiga. Detta bidrar till att den inhemska konsumtionen sannolikt blir hygglig.

Samtidigt som den inhemska konsumtionen utvecklas hyggligt så tyngs europeisk ekonomi av dämpad varuexport. Tillväxten i Tyskland, som är euroområdets största ekonomi, kommer i år sannolikt påtagligt dämpas. Den tyska ekonomin bedöms växa med under en procent i år och cirka 1,5 procent nästa år. Italien väntas ha närmast obefintlig tillväxt i år och knappt en procent nästa år.

Svag utveckling i Tyskland i kombination med viss oro i andra euroländer leder till att tillväxttakten i euroområdet år 2019 skrivs till svaga 1,2 procent för 2019. Flera faktorer ligger bakom avkylningen i euroområdet:

- Dämpad kinesisk efterfrågan, på grund av kombination av omställning av ekonomin och handelskonflikt, ledde till minskade beställningar och dämpad optimism, särskilt i tysk industri.
- Problem i bilindustrin med nya regler för bilars utsläpp som ledde till störningar i produktionen, men även andra faktorer såsom en strejk i en ungersk Audi-fabrik.
- Italiens tillväxtproblem, som delvis är en fortsättning på mer än ett årtionde av mycket svag tillväxt, men delvis en konsekvens av ny politisk oro.
- Frankrike tyngs av politisk oro och gatuprotester från ”gula västar”.
- Stor osäkerhet råder kring det brittiska utträdet och dess eventuella negativa spridningseffekter på den europeiska ekonomin.

Prognosen för tillväxten i euroområdet för år 2019 är ganska dyster. Men samtidigt blev utfallet det första kvartalet ganska hyggligt i flera länder inom euroområdet, inte minst Spanien. Det finns också flera faktorer som talar för att euroområdets tillväxt kan växla upp ganska betydligt. En sådan faktor skulle kunna vara att kinesisk ekonomi får lite ny fart, på grund av de kinesiska stimulanser och/eller lösning på handelskonflikten med USA, och därmed drar med inte minst tysk industri.

Det finns även flera relevanta politiska tendenser som talar för att avmattningen blir mer begränsad. En sådan faktor är ett generellt minskat tryck på en stram finanspolitik, en politisk diskussion som nu också letat sig in i den strama ekonomins högborg Tyskland (se till exempel Financial Times 28/4). EU-kommissionen bedömer att finanspolitiken i euroområdet år 2019 blir lätt expansiv. En annan faktor är ECBs beredvillighet att bidra till en god utveckling av den reala ekonomin där Mario Draghi uttryckt vilja till aktiv penningpolitik.

EU27 som helhet väntas växa några tiondelar starkare än Euroområdet. Polens tillväxt försvagas något men väntas växa över 4 procent i år samtidigt som arbetslösheten sjunker en bit under 4 procent.

Norge

Efter flera år av minskande oljeinvesteringar vände utvecklingen under 2017 och investeringarna ökar nu återigen. I år bedöms oljeinvesteringarna öka kraftigt med över 10 procent. Detta har även en positiv effekt på fastlandsekonomin (exklusive olja, gas och sjöfart) där tillväxttakten i år ökar jämfört med de senaste åren.

De stigande oljeinvesteringarna tycks dock vara kortlivade och det norska Oljedirektoratet bedömer att de återigen minskar från och med nästa år.

Den inhemska efterfrågan är däremot stark och blir en viktig tillväxtmotor framöver. Hushållens sparande har fallit påtagligt och bostadsmarknaden har återhämtat sig. Norges Bank höjde styrräntan till 1,0 procent i mars och deklarerar ytterligare höjningar till 1,5 procent i höst och nästa vår.

Efter finanskrisen avtog löneökningstakten kontinuerligt fram till 2016, men därefter har lönerna stigit i något snabbare takt. I fjol uteblev dock reallöneökningarna helt på grund av tillfälligt hög inflation till följd av höga elpriser. Men i år och nästa år väntas inflationstakten dämpas och reallönerna ökar återigen. Arbetslösheten har minskat sedan andra halvåret 2016 och sysselsättningsgraden har vänt uppåt efter en längre tids nedgång.

Danmark

Den danska ekonomin saktade in under fjolåret efter flera år av god tillväxt. De starka exportökningarna under senare år har dämpats till följd av svagare internationell efterfrågan, ökad osäkerhet och en starkare kronkurs. Därtill är lagernivåerna ovanligt höga inom industrin, vilket riskerar att dämpa såväl produktionen som investeringarna.

Däremot har den privata konsumtionen ökat påtagligt sedan 2015 och hushållen är fortsatt optimistiska. Hushållens konsumtion gynnas av en stark arbetsmarknad med fortsatt stigande sysselsättning och fallande arbetslöshet, även om arbetslösheten ökade något under slutet av fjolåret. Lönerna stiger i något snabbare takt och ger fortsatta reallöneökningar. Samtidigt har hushållens sparande ökat till rekordnivåer och skuldnivåerna har fallit tillbaka, vilket ger ett extra utrymme för ökad konsumtion framöver.

Finland

Efter ett antal år med relativt gynnsam utveckling dämpas nu tillväxttakten. Exporten, som tidigare varit den främsta tillväxtmotorn, hämmas av svagare efterfrågan i omvärlden. I år kommer förvisso nettoexporten fortsatt bidra till tillväxten, inte minst när det gäller fartyg och fordon, men framöver övertar den privata konsumtionen huvudrollen.

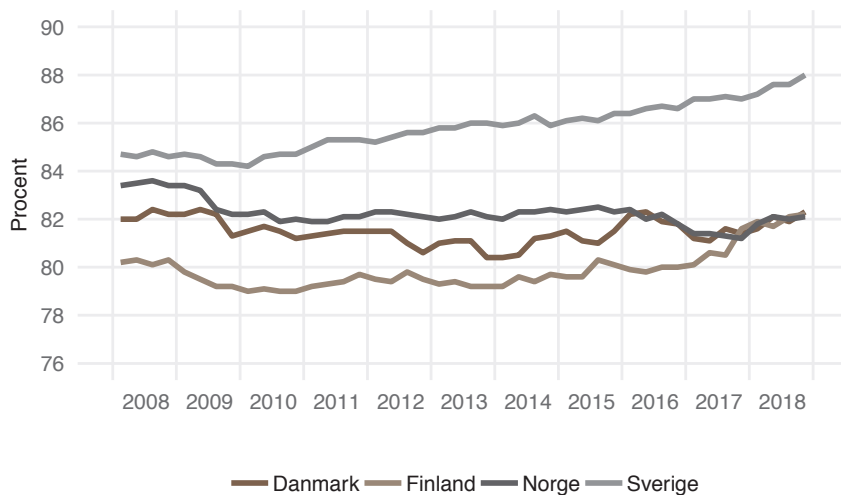
Sysselsättningen har ökat i allt snabbare takt sedan 2015. Samtidigt har arbetslösheten fallit markant. Trots den ekonomiska avmattningen kommer den positiva utvecklingen på arbetsmarknaden att fortsätta, om än i långsammare takt än tidigare. Därtill bidrar något högre löneökningar och fortsatt låg inflation till reallöneökningar. Trots detta har dock konsumentindikatorn fallit under den senaste tiden, vilket kan indikera att den privata konsumtionen blir svagare än tidigare.

Investeringstakten avtar då bostadsbyggandet riskerar att avstanna och de offentliga investeringarna avmattas. Finanspolitiken är fortsatt expansiv med ett förvänta budgetunderskott på cirka 0,4 procent av BNP i år.

Nordens arbetsmarknad

Arbetsmarknaden i de nordiska länderna har utvecklats olika sedan finanskrisen. Men sedan ett drygt år tillbaka är utvecklingen positiv i samtliga fyra länder. När det gäller arbetskraftsdeltagandet för 20–64-åringar ligger nu Norge, Danmark och Finland på samma nivåer. Sverige har ett betydligt högre arbetskraftsdeltagande som dessutom har ökat kontinuerligt under en längre tid.

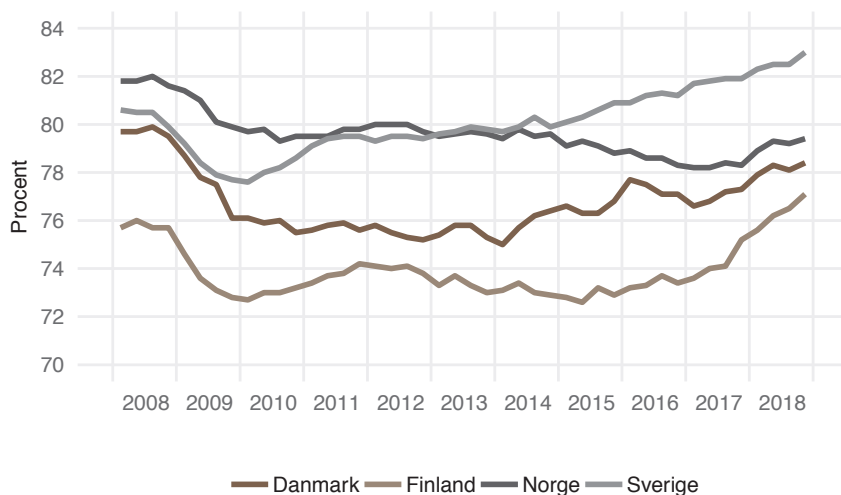
Diagram 2.2 Arbetskraftsdeltagande 20–64 år
Säsongsrensad tidsserie, 2008Q1–2018Q4



Källa: Eurostat

Även när det gäller sysselsättningsgraden för 20–64-åringar har den svenska utvecklingen varit mer positiv än i övriga Norden och är rekordhög. Sverige har haft den högsta sysselsättningsgraden i EU under de senaste nio åren i rad. Den norska sysselsättningsgraden föll mer eller mindre kontinuerligt efter finanskrisen, inte minst på grund av oljeprisfallet och minskade oljeinvesteringar, fram till och med hösten 2017 då den åter vände uppåt. Den ligger dock fortfarande klart under nivån innan finanskrisen. I Danmark nåddes botten under 2014 och därefter har sysselsättningsgraden ökat. Starkast uppgång under senare år har Finland haft som nu har en högre sysselsättningsgrad än innan finanskrisen.

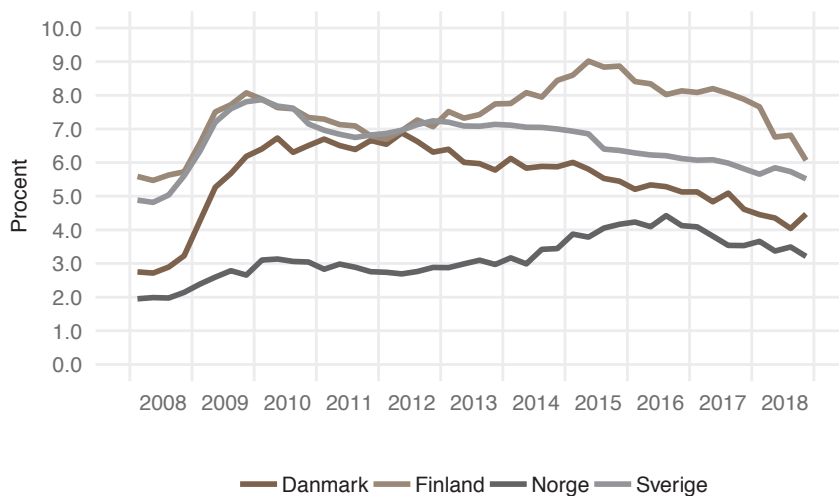
Diagram 2.3 Sysselsättningsgrad 20–64 år
Säsongsrensad tidsserie, 2008Q1–2018Q4



Källa: Eurostat

Sedan drygt två år minskar arbetslösheten (20–64 år) i alla nordiska länder. Snabbast har arbetslösheten i Finland minskat, och ligger nu på nästan samma nivå som innan finanskrisen. I Danmark har arbetslösheten minskat kontinuerligt sedan 2012, men ökade dock något under fjolårets sista kvartal. Även i Norge, som under hela perioden haft betydligt lägre arbetslöshet än de övriga nordiska länderna, minskar arbetslösheten. Trots betydligt högre sysselsättningsgrad har Sverige högre arbetslöshet än Danmark och Norge, vilket delvis förklaras av ett betydligt högre arbetskraftsdeltagande.

Diagram 2.4 Arbetslöshet 20–64 år
Säsongsrensad tidsserie, 2008Q1–2018Q4



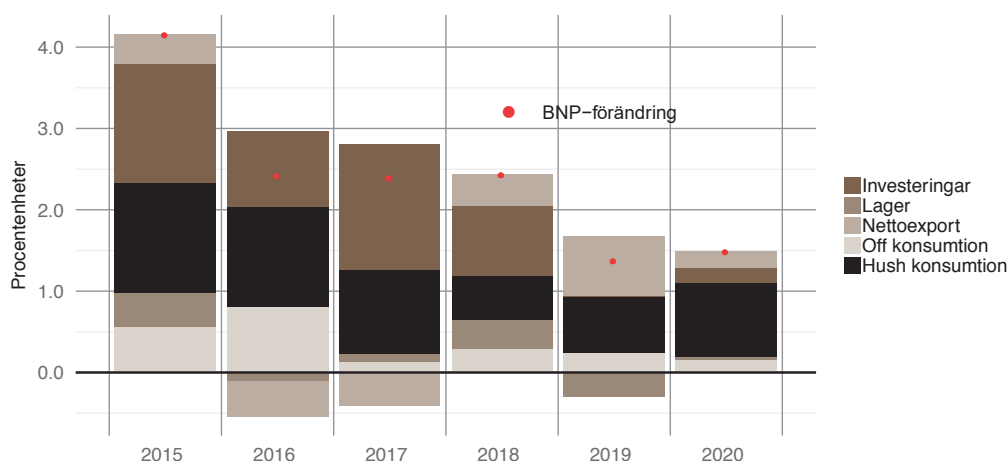
Källa: Eurostat

3. Svensk ekonomi – högkonjunkturen mattas av

Efter tio år av stigande sysselsättning och en tillväxt som under fem år överstigit två procent mattas nu konjunkturen av. LO-ekonomerna räknar med att BNP växer med runt 1,5 procent både i år och nästa år. Tillväxten har drivits av den starka inhemska efterfrågan i form av investeringar och hushållens konsumtion (se diagram 3.1). Bara ett tillfälligt stort bidrag från nettoexporten hindrar fallande bostadsbyggande och svagare hushållskonsumtion att dra ned tillväxten under 1 procent i år. Nästa år återhämtar sig bidraget från hushållens konsumtion. Det vi nu ser är en konjunkturell avmattning av näringslivets investeringar exklusive bostäder, förstärkt av det snabba fallet i byggandet. Tillväxten räcker inte för att ytterligare sänka arbetslösheten, utan den vänder svagt upp under prognosperioden.

Diagram 3.1 Bidrag till BNP-förändringen

Procentenheter



Källa: SCB och egna beräkningar

Tabell 3.1 Försörjningsbalansen

Procentuell förändring

	2017	2018	2019	2020
BNP, kalenderkorrigerad	2,3	2,4	1,4	1,5
Import	4,9	3,0	1,9	2,4
Hushållens konsumtion	2,3	1,2	1,6	2,0
Statlig konsumtion	-1,4	0,7	0,6	0,2
Kommunal konsumtion	1,1	1,2	1,0	1,0
Bruttoinvesteringar	6,3	3,4	0,1	0,7
Lagerinvesteringar, procentuellt bidrag	0,1	0,4	-0,3	0,0
Inhemska efterfrågan	2,9	2,1	0,7	1,3
Export	3,6	3,6	3,3	2,6

Källa: SCB och egna beräkningar.

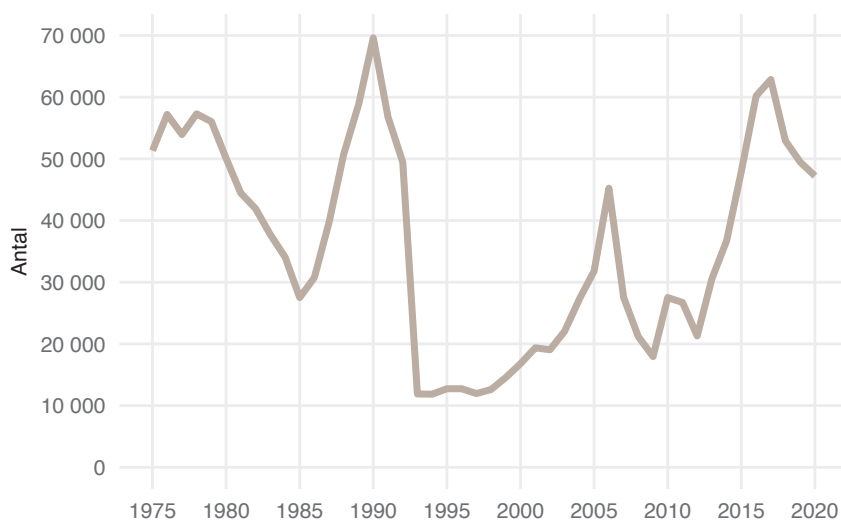
Inhemsk efterfrågan

Bostadsinvesteringarna faller

Bostadsbyggandet har svängt kraftigt sedan 1970-talet (se diagram 3.2). Under toppnoteringsåret 1990 påbörjades byggandet av 70 000 lägenheter. Från de senaste topparna på drygt 60 000 år 2016 och 2017 minskade antalet till drygt 50 000 i fjol och förväntas minska ytterligare i år och nästa år. Trots den markanta nedgången ligger byggvolymen på en hög nivå jämfört med den senaste 25-årsperioden.

Diagram 3.2 Antalet påbörjade lägenheter, utfall och prognos

Antal lägenheter



Källa: Konjunkturinstitutet

Näringslivets investeringar viktig konjunkturförklaring

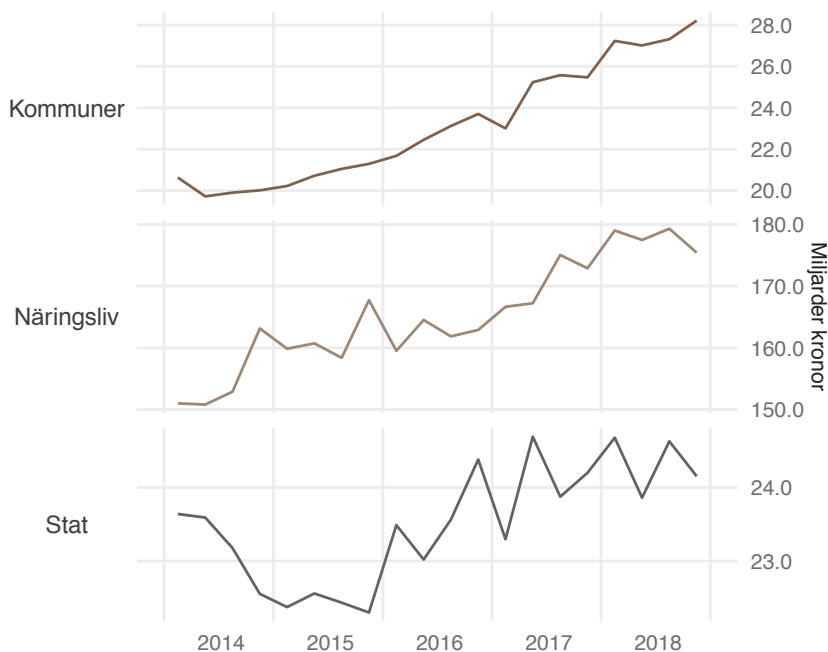
Näringslivets bruttoinvesteringar varierar relativt kraftigt över tiden, variationer som kan förklarar en del av konjunktursvängningarna.

Som framgår av diagram 4.5 i kapitel 4 har både den justerade bruttovinstandelen och den reala nettokapitalavkastningen sjunkit svagt sedan 2015. Trots det är företagens vinstomdömen historiskt höga, även om de försämrats särskilt inom tjänstebranscherna. Lägre vinster kommer att påverka den förväntade lönsamheten och viljan att investera. Om räntan också stiger (vilket den normalt gör när konjunktoren blir stark) och det blir dyrare att finansiera investeringarna, minskar investeringsviljan ytterligare. Den utveckling vi nu ser vad gäller vinster och förväntningar talar för att investeringsutvecklingen blir mer dämpad den närmaste tiden och därmed försvagar konjunktoren. Av diagram 3.3 framgår att den snabba uppgången i investeringarna under 2016 och 2017 mattades av under 2018.

Kommunernas investeringar planar ut på hög nivå men statens ökar

Kommunernas och landstingens investeringar har ökat snabbt de senaste åren. Stora investeringsbehov kvarstår, men nu förväntas ökningen dämpas och investeringar planar på hög nivå. Samtidigt ökar dock statens investeringar till följd av flera stora infrastrukturprojekt och ökade inköp av materiel till försvaret.

Diagram 3.3 Investeringar uppdelat på sektorer, exkl. bostäder
Miljarder kronor fasta priser



Källa: SCB

Hushållens konsumtion tillfälligt svag

Hushållens konsumtion blev förvånansvärt svag under 2018. Man kunde förvänta sig förskjutningar mellan första och andra halvåret som en effekt av nya regler för fordonsskatt (bonus malus). Men nedgången under tredje kvartalet blev så stor att årsgenomsnittet påverkades kraftigt, mellan 2017 och 2018 ökade konsumtionen bara med 1,2 procent. Under fjärde kvartalet skedde en återhämtning och preliminär statistik tyder på att den fortsätter även under första kvartalet i år.

Långsammare ökning av antalet arbetade timmar i år och framför allt nästa år ger en betydligt långsammare ökning av lönesumman och därmed disponibel inkomst (se tabell 3.1). Den reala disponibla inkomsten ökar bara med 1,6 respektive 1,3 procent 2019 och 2020. Det betyder att hushållens sparande behöver minska om konsumtionen ska öka mer än så. I vår prognos ökar konsumtionen 2019 i takt med reala inkomsterna, men 2020 blir konsumtionsökningen större och hushållens sparande minskar.

Tabell 3.2 Hushållens disponibla inkomster
Miljarder kronor respektive procentuell förändring

	Nivå 2018	2018	2019	2020
Arbetade timmar		2,6	1,4	0,5
Timlön, NR		2,2	2,7	3,1
Lönesumma	1 901	4,9	4,1	3,6
Offentliga transfereringar	654	2,9	1,8	2,0
Övriga inkomster	553	11,8	4,9	4,6
Hushållens inkomster	3 108	4,3	3,2	2,9
Skatter och avgifter	744	0,7	2,9	2,9
Nominell disponibel inkomst	2 364	5,4	3,3	2,9
Prisindex hushållens konsumtion		2,3	1,7	1,6
Real disponibel inkomst	2 364	3,1	1,6	1,3
Nominella utgifter	2 112	3,5	3,3	3,6
Eget sparande	249	10,5	10,6	10,0

Källa: SCB och egna beräkningar

Demografin kräver större kommunal konsumtion

Det demografiska betingade kostnadstrycket i kommuner och landsting uppgick till drygt 0,5 procent per år fram till 2012. Därefter har demografins kostnader ökat snabbare. SKL räknar med att den har uppgått till mellan 1 och 1,5 procent de senaste åren och ligger kvar över 1 procent per år de närmaste åren. Nu kan man inte längre prata om att vi har en besvärlig demografisk utveckling framför oss – vi är mitt uppe i den.

Den svaga utvecklingen av antalet arbetade timmar, och därmed skatteunderlaget, som blir konsekvensen av den pågående konjunkturförsvagningen klämmer åt den kommunala ekonomin från andra hållet. Resultatet blir att de kommunala verksamheterna har svårt att hålla jämna steg med behovsökningarna, än mindre att höja ambitionsnivån, utan tillskott i form av statsbidrag. I vår prognos räknar vi med att statens reformutrymme används så att kommunal konsumtion kan öka i takt med demografin. Vi räknar med att kommunal konsumtion kan öka med 1,0 procent både i år och nästa år.

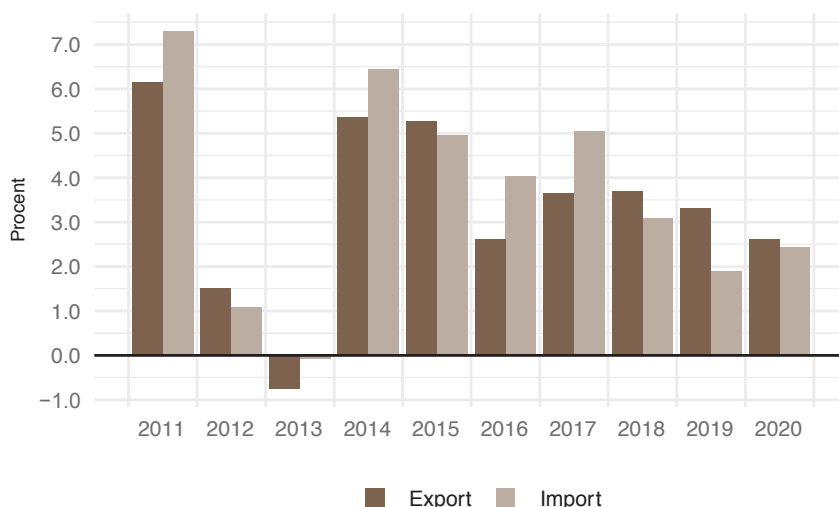
Utrikeshandel

Nettoexporten håller uppe tillväxten på kort sikt

Prognoserna för den internationella ekonomiska utvecklingen är inte översvallande. De marknader som är viktigast för svensk export växer bara med drygt 2 procent per år. Den svaga tillväxten i omvärlden bör till viss del motverkas av att kronan försvagats så kraftigt på kort tid.

Sammantaget bedömer vi att både exporten och importen ökar relativt långsamt de närmaste åren. Särskilt svag blir importökningen i år, vilket gör att det är nettoexporten som håller uppe BNP-tillväxten (se diagram 3.4).

Diagram 3.4 Export och import
Procentuell förändring, fasta priser



Källa: Konjunkturinstitutet och egna beräkningar

Arbetsmarknaden

Långsammare ökning av antalet arbetade timmar

Den lägre tillväxten i år och nästa år ger också långsammare ökning av arbetade timmar. Den effekten motverkas något av svag produktivitet utveckling (se tabell 3.2). Arbetade timmar ökade mycket kraftigt fjärde kvartalet 2018. Det innebar närmast obefintlig produktivitet ökning även för helåret och att årsgenomsnittet 2019 påverkas negativt. I siffran för 2019 syns inte att vi i vår prognos antar att produktiviteten förbättras något successivt under året.

Tabell 3.3 BNP och arbetade timmar

Procentuell förändring, kalenderkorrigerade värden

	2018	2019	2020
BNP	2,4	1,4	1,5
Arbetade timmar	2,4	1,4	0,5

Källa: SCB och egna beräkningar

Fortsatt ökning av arbetskraften

Arbetskraften bedöms öka med 54 000 respektive 30 000 i år och nästa år. Utgångspunkten för bedömningen är SCBs senaste befolkningsprognos för befolkningen 15–74 år, fördelat på sju åldersgrupper, kön, födda i Sverige och utomlands och ett antagande om att arbetskraftsdeltagandet inom varje grupp blir som genomsnittet under 2018. Enbart förväntade förändringar av de olika befolkningsgruppernas storlek innebär då att arbetskraften skulle öka med knappt 44 000 respektive knappt 31 000 personer åren 2019 och 2020.

Att vi räknar med en större sammanlagd ökning än så, beror på att arbetskraftsdeltagandet har ökat under loppet av 2018 och början av 2019, vilket innebär att medeltalet för 2018 är en lågt satt utgångspunkt. Att inflödet i sjukersättning (tidigare förtidspension) har minskat kan vara en bidragande orsak till detta. Att Försäkringskassan, i sin utgiftsprognos i februari, räknar med att antalet personer med sjuk- eller aktivitetsersättning minskar medan demografin, med fler i de äldre kohorterna, talar för att de borde öka, är en orsak till att vi räknar med ett fortsatt ökande arbetskraftsdeltagande.

Tabell 3.4 Nyckeltal arbetsmarknaden

Procentuell förändring respektive procent av arbetskraften, 15–74 år

	2017	2018	2019	2020
Befolkning	1,1	0,8	0,7	0,5
Arbetskraft	2,0	1,4	1,0	0,5
Sysseisatta	2,3	1,8	0,9	0,5
Arbetskraftstal	72,7	73,1	73,3	73,4
Arbetslöshet	6,7	6,3	6,4	6,4

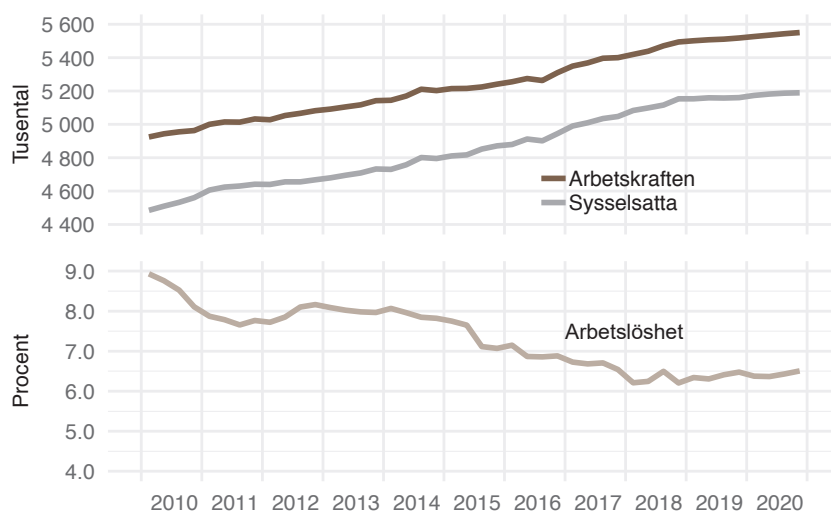
Källa: AKU och egna beräkningar

Arbetslösheten vänder svagt uppåt

Trots att antalet personer i arbetskraften ökar långsammare räcker inte sysselsättningsökningen till för att minska arbetslösheten. Den långa perioden med en långsamt minskande arbetslöshet tog slut i början av 2018, därefter har arbetslösheten legat stabilt mellan 6 och 6,5 procent.

Diagram 3.5 Arbetskraft, sysselsättning och arbetslöshet

Tusental personer respektive procent av arbetskraften



Källa: SCB och egna beräkningar.

Nya tider i arbetsmarknadspolitiken

Arbetsmarknadspolitiken är satt under snabb och omfattande förändring. Förändringen forceras fram utan hänsyn till forskning och beprövad erfarenhet. Vem som leder den stora omläggningen av arbetsmarknadspolitiken är oklart. Därmed kommer det sannolikt att bli svårt att utkräva ansvar om reformerna får betydande negativa konsekvenser.

Budgetbeslut för 2019 innebar att anslaget till Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader skars ner med cirka 900 miljoner kronor. Anslaget till arbetsmarknadspolitiska program och insatser minskas dessutom med cirka 2,7 miljarder kronor jämfört med regeringens förslag. I och med Vårändringsbudgeten har regeringen, förutom några smärre justeringar, accepterat dessa nedskärningar.

Enligt Januariavtalet kommer Arbetsförmedlingen att finnas kvar, men med ett mycket annorlunda uppdrag. Jobbförmedling och arbetsmarknadsutbildning ska hädanefter ske helt i privat regi, i ett nytt system baserat på lagen om valfrihetssystem (LOV). Kvar blir den så kallade arbetsmarknadspolitiska bedömningen, kontroll av arbets sökande och privata leverantörer, ”digital infrastruktur”, samt statistik och analys. Ansvaret för personer med funktionshinder och etableringen av nyanlända ska dock ligga kvar på Arbetsförmedlingen.

Till följd av de nya förutsättningarna varslade Arbetsförmedlingen i slutet på januari 4 500 anställda (av totalt 13 400) om uppsägning. 132 kontor ska avvecklas under 2019 och 2020. Huvudsakligen är det små kontor i glesbygden som stängs. Samtidigt byggs kundtjänsten och de digitala tjänsterna ut kraftigt. Tanken är att allt mer av Arbetsförmedlingens service ska ske digitalt och på distans. De lokala kontoren som finns kvar ska ge de arbetssökande som behöver det fördjupat stöd vid planerade besök. Arbetsförmedlingen har också ambitionen att kunna erbjuda bokade möten i exempelvis servicekontorens lokaler eller genom samarbete med kommuner.

De nya politiska förutsättningarna har gjort att Arbetsmarknadsutredningen (SOU 2019:3), som tidigare väntades få stort inflytande över arbetsmarknadspolitiken, kommit i skymundan. Den 9 maj fick istället Arbetsförmedlingen i uppdrag att skyndsamt utreda alla de frågor som omställningen väcker. Till de viktigare hör:

- Hur upphandling av matchande och rustande tjänster enligt LOV kan utformas.
- Ersättningsmodeller för fristående aktörer.
- Utformningen av krav och kontroll av leverantörer i LOV-systemet.
- Om det vid vissa särskilda omständigheter kan vara mer ändamålsenligt att upphandla vissa tjänster enligt lagen om offentlig upphandling (LOU).
- Hur samverkan mellan Arbetsförmedlingen, privata företag, kommuner, Försäkringskassan, med fler ska utformas.
- Kommunernas roll.
- Hur den arbetsmarknadspolitiska bedömningen ska bli bättre.
- Hur kontrollen av arbetslöshetsförsäkringen och andra individersättningar ska gå till när matchning och rustning sker hos privata aktörer.

Arbetsförmedlingen saknar inte erfarenhet av att upphandla tjänster i enlighet med LOV eller LOU. Länsarbetsnämnderna har sedan 1986 i uppdrag att köpa arbetsmarknadsutbildningar av den utförare som är bäst lämpad oavsett om det är i offentlig eller privat regi. År 2007 fick Arbetsförmedlingen (dåvarande AMS) i uppdrag att också använda privata utförare till övriga arbetsmarknadstjänster.¹ År 2017 utbetalades 5 790 miljoner kronor i ersättning till externa utförare av arbetsmarknadstjänster.² De totala kostnaderna för arbetsmarknadspolitiska program och insatser var samma år 9 554 miljoner kronor och Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader var 8 501 miljoner kronor.³

Avsikten är att det i framtiden ska finnas likvärdiga tjänster hos fristående aktörer för arbetssökande i hela landet. Om det finns förutsättningar för det återstår att se. Arbetsmarknadsutredningen konstaterar att det helt saknas fristående leverantörer av stöd och matchning i vart tionde leveransområde och tar upp att en anledning till det kan vara att leverantörerna inte ser det som lönsamt att bedriva verksamhet i dessa områden på grund

av ett för lågt eller ojämnt flöde av deltagare.⁴ Av uppdraget till Arbetsförmedlingen framgår att myndigheten temporärt ska fortsätta erbjuda tjänster i egen regi fram till dess att fristående aktörer har etablerat sig i hela landet. Men någon beredskap för att ett likvärdigt tjänsteutbud inte med nödvändighet uppstår i hela landet framskyntar inte.

Av uppdraget framgår också att Regeringen är angelägen om att Arbetsförmedlingen även framgent är tillgänglig för arbetssökande, arbetsgivare och andra bland annat för att kunna genomföra arbetsmarknadspolitiska bedömningar av arbetssökande och för att möjliggöra nödvändig samverkan med kommuner, Försäkringskassan och andra aktörer. Därför ska Arbetsförmedlingen beakta om behovet av lokal närvaro kan säkerställas exempelvis genom samarbete med kommuner eller vid statliga servicekontor.

Det finns goda skäl till samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommuner när det gäller personer som får stöd av både Arbetsförmedlingen och socialtjänsten. Likaså kan Arbetsförmedlingen ha skäl att samverka med kommuner i deras egenskap av arbetsgivare eller utbildningsanordnare. Däremot är det olyckligt att det har skett en förskjutning av uppgifter så att kommuner tillhandahåller stöd som egentligen ligger inom Arbetsförmedlingens ansvarsområde och vice versa.⁵ Risken nu är att uppgifter kan komma att förskjutas än mer i riktning mot kommunerna.

En övervältring av statliga uppgifter på kommunerna bör motverkas. Kommunerna har inte jämlika förutsättningar att bära sådana kostnader och en finansiering via kommunal-skatten skulle i allt för stor utsträckning komma att bäras av låginkomsttagare.

En fråga som inte har belysts i den forcerande omstöpningspolitiken som nu börjar är hur mycket det egentligen finns att privatisera. Den personliga service de arbetssökande får på Arbetsförmedlingen är inte så omfattande som man skulle kunna tro när man ser vilka lystna blickar privatiseringsivrarna kastar på den.

Åren 2013–2016 hade en arbetssökande ungefär 0,4 möten med en arbetsförmedlare per månad utöver det första inskrivningsmötet. Föga förvånande blir mötena färre ju fler inskrivna arbetsförmedlaren har.⁶ Mönstret av en mötesfrekvens betydligt lägre än 1 efter den första månaden förefaller ha bestått under 2017.⁷

Arbetsförmedlingen ska, enligt uppdraget från Regeringen, fortsatt ansvara för och dessutom utveckla sin arbetsmarknadspolitiska bedömning. Ett bedömningsstöd ska utformas så att det sker en individuell bedömning som fångar personens jobbchanser och identifierar deras stödbehov. Det innebär att resurser till åtminstone ett första möte med de arbetssökande måste finnas kvar på Arbetsförmedlingen.

Även det att Arbetsförmedlingen också fortsatt ska ansvara för att kontrollera att kraven i arbetslöshetsförsäkringen och andra individersättningar är uppfyllda, såsom att ersättningstagare står till arbetsmarknadens förfogande och söker arbete i enlighet med regelverken för dessa ersättningar innebär att förmedlarresurser måste finnas kvar på Arbetsförmedlingen.

Därtill behöver det finnas resurser till kontroll av leverantörerna och deras verksamhet. Tillsammans innebär detta att de som ska utföra matchningstjänster inte, fullt ut, kan få del av resurser som idag, uppskattningsvis, räcker till mindre än 0,4 möten per månad med de arbetssökande som ska matchas. Det återstår att se om de resurser som satsas på arbetsmarknadspolitiken är tillräckliga för att intressera fristående aktörer i stor skala

¹ Med arbetsmarknadstjänster avses det stöd som en enskild får av Arbetsförmedlingen som inte ges i form av ekonomisk ersättning.

² SOU 2019:3 avsnitt 12.1-12-3.

³ Prop 2018/19:1.

⁴ SOU 2019:3 s. 690.

⁵ SOU 2019:3 s.532.

⁶ Liljeberg, Linus och Martin Söderström (2017), Hur ofta träffas arbetssökande och arbetsförmedlare? IFAU rapport 2017:16.

⁷ Cheung, Maria, (2018), Hur skapar vi en mer jämställd arbetsmarknadsutbildning? En studie av Arbetsförmedlingens förmedlingsverksamhet och insatser ur ett jämställdhetsperspektiv. Working Paper 2018:2. Arbetsförmedlingen.

eller om det blir nödvändigt att utöka resurserna. Ingenting talar för att privat arbetsförmedling skulle vara mer effektiv än offentlig.⁸

Arbetsmarknadspolitiken har blivit måltavla för dem som vill tränga undan det offentliga till förmån för privata lösningar. I stället för denna forcerade, ideologiskt drivna, omstöpning av arbetsmarknadspolitiken bör Arbetsmarknadsutredningens gedigna arbete skickas ut på remiss och läggas till grund för en bred diskussion om hur arbetsmarknadspolitiken kan förbättras.

Arbetsmarknadspolitiken behöver utvecklas. LO-ekonomerna har följande utgångspunkter för hur den bör utformas:

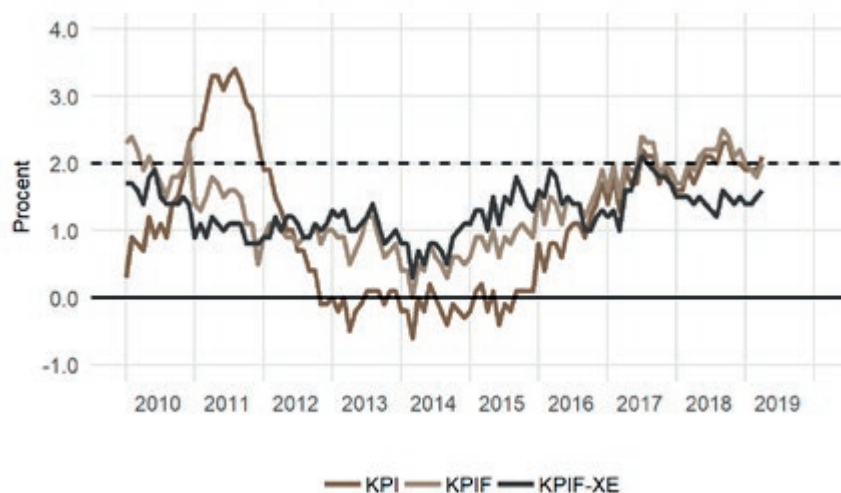
- Arbetsmarknadspolitiken är ett statligt och inte kommunalt ansvar.
- Arbetsmarknadspolitiska resurser får inte slösas bort på dåligt utformad och dåligt kontrollerad privat verksamhet.
- Arbetsmarknadspolitiken behöver tillföras resurser. Hos många arbetslösa är det ett för stort glapp mellan deras kvalifikationer och vad som efterfrågas. Men arbetsmarknadspolitiken är inte bara till för dem som har allra sämst förankring på arbetsmarknaden. Med hjälp av arbetsmarknadspolitiken ska strukturomvandling innebära möjligheter att gå från ett bra jobb till ett annat minst lika bra.
- God kontroll är en förutsättning för en bra arbetslöshetsförsäkring. Kontrollfunktionen behöver förbättras.
- Subventionerade anställningar är en ändamålsenlig och viktig del av arbetsmarknadspolitiken. Fel utformade kan de dock undergräva villkoren på arbetsmarknaden. Vi vill se fler subventionerade anställningar på arbetsplatser med goda anställningsvillkor. De etableringsjobb som utformas i samarbete mellan regeringen och arbetsmarknadens parter har alla förutsättningar att bli sådana anställningar eftersom parterna kommer ansvara för att villkoren för anställningarna är uppfyllda.

Svagt inhemskt tryck uppåt på priserna

Riksbanken kan glädja sig åt att konsumentprisernas ökningstakt legat nära inflationsmålet på 2 procent sedan början av 2017, se diagram 3.5. Men den underliggande inflationen, mätt som KPIF exklusive energipriser (KPIF-XE), har haft svårt att ta sig upp till den nivån. De senaste åren har den oftast legat runt 1,5 procent istället. Det är tack vare snabbt stigande energipriser som inflationsmålet legat inom räckhåll. Vår bedömning är att energipriserna inte kommer att fortsätta öka, vilket innebär att ökningstakten för KPI och KPIF sannolikt kommer att tryckas ned något under året och hamna några tiondelar under målet.

⁸ Se SOU 2019:3 avsnitt 12.6.4.

Diagram 3.6 Konsumentpriser med och utan boräntor och energipriser
Procentuell 12-månadersförändring



Källa: SCB

De fortsatt låga löneökningarna ger inte heller något större stöd till inflationen, det inhemska trycket är svagt. Därför är det troligt att Riksbanken avstår från att höja reporäntan under 2019. Sedan väntar en stor avtalsrörelse under våren 2020, då det kan vara svårt att höja räntan utan att störa löneförhandlingarna. Vår bedömning är att nästa höjning inte kommer förrän till nästa sommar.

Tabell 3.5 Prognos konsumentpriser och reporänta
Procentuell förändring respektive reporänta vid årets slut

	2018	2019	2020
KPI	2,0	1,8	1,9
KPI-F	2,1	1,7	1,6
KPI-F-XE	1,4	1,7	1,7
Reporänta	-0,50	-0,25	0,00

Källa: SCB, Riksbanken och egna beräkningar

Offentlig ekonomi

Vi följer till stor del finansdepartementets prognos för de offentliga finanserna, med vissa undantag. Vi gör marginaljusteringar för att vi har olika prognoser för arbetade timmar och timlöner och därmed skatteintäkter. Vi utnyttjar också hela reformutrymmet så att vi får ett finansiellt sparande 2020 på 0,3 procent av BNP. För 2019 har vi ett lägre sparande eftersom vi antar en större ökning av kommunal konsumtion som försämrar kommunsektorns resultat.

Tabell 3.6 Offentliga sektorns ekonomi

Miljarder kronor respektive procent av BNP

	2018	2018	2019	2020
Inkomster	2 372	49,5	48,7	48,8
Skatter och avgifter	2 093	43,7	43,0	43,1
Kapitalinkomster	75	1,6	1,5	1,5
Övriga inkomster	203	4,2	4,2	4,2
Utgifter	2 339	48,8	48,6	48,5
Transfereringar	827	17,3	17,1	17,0
Konsumtionsutgifter	1 252	26,1	26,2	26,0
Investeringar	227	4,7	4,7	4,7
Kapitalutgifter	33	0,7	0,7	0,7
Finansiellt sparande	32	0,7	0,1	0,3
Konsoliderade bruttoskuld	1 864	38,9	34,7	34,4

¹ Källa: KI och egna beräkningar

4. Löner

Löneökningarna har inte följt konjunkturutvecklingen

Löneökningstakten har varit relativt långsam i både Sverige och övriga Västeuropa sedan finanskrisen. Detta har, åtminstone under senare års goda konjunktur, förvånat många. Förklaringarna antas vara flera.⁹

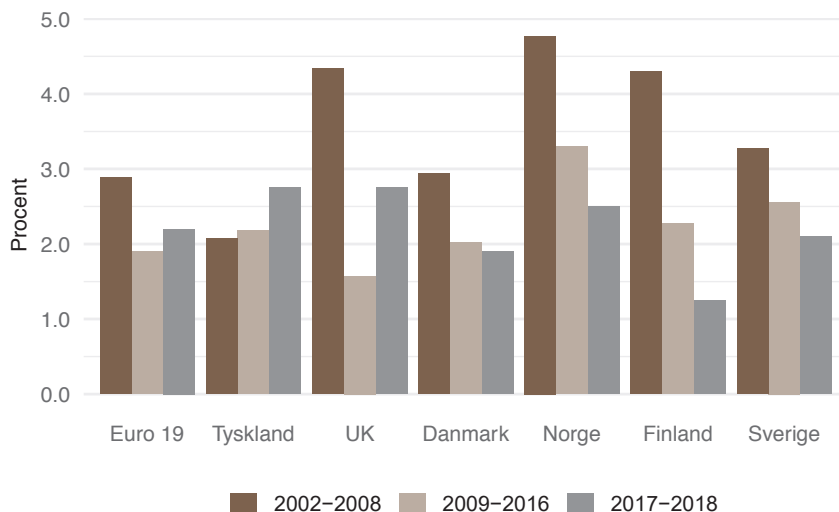
För det första har produktivitetstillväxten varit svag i många länder. För det andra har troligen låg inflation och låga inflationsförväntningar påverkat löneförhandlingarna. För det tredje har arbetsmarknaderna inte varit så ansträngda som bristtalen ger uttryck för. Såväl arbetslösheten som andelen undersysselsatta är i flera länder fortfarande relativt hög. För det fjärde har den internationella lönekonkurrensen tilltagit, där många länder försöker bromsa löneökningarna i syfte att stärka konkurrenskraften. Slutligen har arbetstagarnas förhandlingsstyrka försvagats. Skälen är bland annat minskande organisationsgrad och i vissa fall lägre kollektivavtalsäckning, nedskärningar i välfärden och sämre inkomsttrygghet vid arbetslöshet.

Under det senaste året har dock en viss återhämtning skett i en del länder, däribland Tyskland och USA. Men eftersom en del av förklaringarna till de låga löneökningarna är av mer strukturell karaktär har de föranlett viss oro, exempelvis från OECDs generalsekreterare Angel Gurría vid presentationen av fjolårets Employment Outlook:

"This trend of wageless growth in the face of a rise in employment highlights the structural changes in our economies that the global crisis has deepened, and it underlines the urgent need for countries to help workers, especially the low-skilled. Well-targeted policy measures and closer collaboration with social partners are needed to help workers adapt to and benefit from a rapidly evolving world of work, in order to achieve inclusive growth."

Diagram 4.1 Löneökningar i utvalda länder

Årlig genomsnittlig förändring i näringslivet



Källa: Eurostat (wages and salaries) och egna beräkningar

⁹ Se LO-ekonomernas *Ekonomiska Utsikter hösten 2018* samt Sebastian de Toro (2018), *Varför ökar lönerna så långsamt?*, LO, för en längre genomgång av orsakerna till den långsamma löneökningstakten.

Löneprognos för Sverige

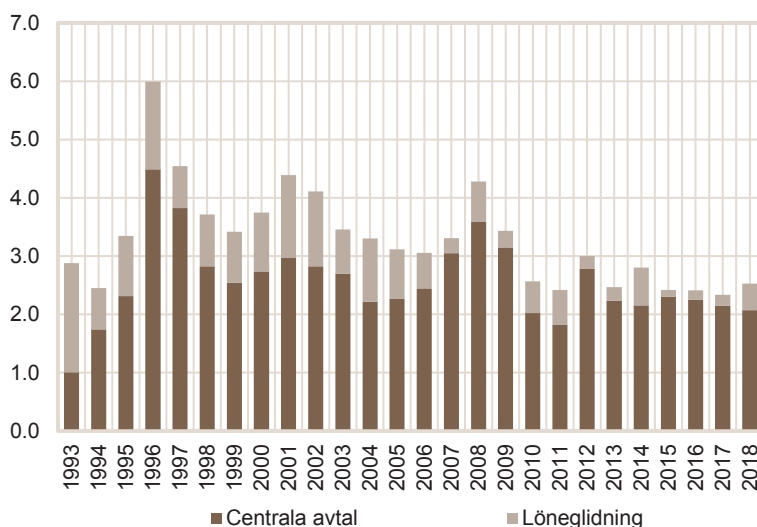
I den senaste stora avtalsrörelsen 2017 kom parterna inom industrin överens om centrala avtal på 6,5 procent över tre år, varav 6 procent i löneökningar och 0,5 procent till delpension. Utöver detta ingick även en låglönesatsning för de grupper som tjänar mindre än 24 000 kronor per månad. Andra avtalsområden och branscher följde industrins normerande märke, men med variationer när det gäller avsättningar till delpension.

Detta betyder att de centrala avtalen mellan 2017 och våren 2020 ger löneökningar på cirka 2 procent per år. Det motsvarar ungefär samma ökningstakt som avtalen 2013 och 2016. Därutöver har löneglidningen, alltså löneökningar utöver centrala avtal, gett ytterligare några tiondels procent högre löneökningar.

Som framgår av diagrammet nedan har löneglidningen under senare år varit blygsam jämfört med åren före finanskrisen. I genomsnitt har löneglidningen varit 0,35 procent per år sedan 2009, att jämföra med 1,0 procent per år under perioden dessförinnan (då löneglidningen även varierade mer från år till år). Finanskrisen och dess efterverkningar är förmodligen en viktig förklaring, men det är värt att notera att den långsamma löneglidningen har bestått under lång tid. Det förefaller som att de centrala avtalens normerande märke i ökad utsträckning även gäller för den lokala lönebildningen. Därtill tycks beskrivningen av brist på arbetskraft vara något överdriven. Arbetsgivarna har möjligheter att erbjuda deltidsanställda att gå upp i arbetstid, rekrytera från andra länder eller i vissa fall sänka sina kompetenskrav. Dessutom kommer flyktingar ut i arbete snabbare än tidigare. Det gör att arbetsgivarna inte behöver höja lönerna i samma utsträckning som förr för att rekrytera och behålla personal.

Diagram 4.2 Löneökningar i hela ekonomin

Centralt avtalade löneökningar plus löneglidning



Källa: Medlingsinstitutet (Konjunkturlönestatistiken)

I år väntas lönerna i hela ekonomin öka med 2,7 procent. Det är en marginellt högre ökningstakt än i fjol. Liksom i våra tidigare prognoser är bedömningen att ökande sysselsättning och arbetskraftsbrist har en viss påverkan på löneglidningen.

Under perioden 2013 till 2018 har lönerna, både i de centrala avtalen och i den lokala lönebildningen, ökat något snabbare i offentlig sektor (i genomsnitt 2,8 procent per år) jämfört med näringslivet (2,4 procent per år). Den högre löneökningstakten i offentlig sektor förklaras framför allt av höga löneökningar i vissa tjänstemannayrken där det råder stor brist på arbetskraft (bland annat socialsekreterare, sjuksköterskor och barnmorskor), men också av politiska beslut att höja lärarlönerna. Därtill har den avtalade satsningen på undersköterskor bidragit, men effekterna på löneökningarna av såväl undersköterske- som lärarsatsningarna har

nu klingat av. I vår prognos för 2019 ökar lönerna i offentlig och privat sektor i stort sett i samma takt. Inom näringslivet ökade lönerna under 2018 något snabbare inom industrin, byggbranschen och hotell- och restaurang än genomsnittet för hela näringslivet.

Nästa år väntar återigen en stor avtalsrörelse då närmare 500 kollektivavtal, som berör cirka 2,8 miljoner anställda, ska omförhandlas. Det är därför mycket svårt att göra en prognos för löneökningstakten 2020, därför gör vi i stället ett tekniskt antagande som baseras på vår prognos för produktivitetsökningen i näringslivet plus näringslivets förädlingsvärdeprisökning.¹⁰ Detta tekniska antagande landar då på 3,1 procent.

Tabell 4.1 Prognos över timlöneutvecklingen enligt konjunkturlönestatistiken

Procent

	2017	2018	2019	2020
Näringsliv	2,0	2,5	2,6	3,1
Offentlig sektor	3,0	2,7	2,7	3,1
Totalt	2,3	2,5	2,7	3,1

Källa: Konjunkturinstitutet samt egna beräkningar

Avstämning av löneutvecklingstakten

Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det viktigt att lönerna varken ökar för lite eller för mycket. Om lönerna ökar för mycket kan konkurrenskraften hotas och företagens lönsamhet försvagas så att utrymmet för investeringar riskerar att minska. Om de alltför höga löneökningarna därtill driver upp inflationen över inflationsmålet kommer Riksbanken att höja räntan. Dessa konsekvenser riskerar att hämma sysselsättningen. Om lönerna däremot ökar för lite kommer efterfrågan, och därmed även företagets försäljning, att dämpas. Även detta kan hota sysselsättningen, åtminstone på den inhemska marknaden. Samtidigt blir inflationen lägre än målet. Även alltför låga löneökningar kan hämma investeringarna då företagets incitament att investera i syfte att öka produktiviteten för att kompensera de högre kostnaderna minskar.

För att avgöra om löneökningarna ligger på en rimlig nivå bör de stämmas av mot löneutvecklingen i omvärlden (den så kallade Europanormen), lönsamheten i näringslivet samt mot produktivets- och förädlingsvärdeprisutvecklingen i näringslivet (den så kallade prisenormen).

Löner och arbetskraftskostnader i omvärlden

Enligt den så kallade Europanormen bör inte svenska arbetskraftskostnader (löner, arbetsgivaravgifter och subventioner) avvika från utvecklingen i våra jämförbara konkurrentländer om det inte finns särskilda skäl till det. Sammantaget finns inget som tyder på att löneökningarna de senaste sex åren har medfört problem för konkurrenskraften.

I diagrammet jämför vi den svenska utvecklingen av arbetskraftskostnaderna i näringslivet med ett viktat genomsnitt av elva europeiska länder, men eftersom Tyskland väger tungt i detta genomsnitt så redovisas även Tysklands utveckling separat.¹¹

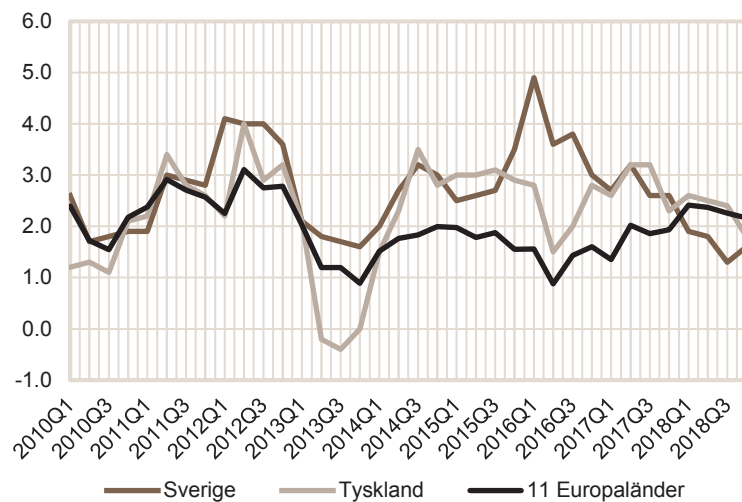
Mellan 2012 och 2017 har de svenska arbetskraftskostnaderna ökat snabbare än i Euroländerna. Samtidigt har svenska och tyska arbetskraftskostnader, med något undantag, följt varandra relativt väl. Sedan toppen i början av 2016, som till stor del förklaras av att den tidigare nedsättningen av arbetsgivaravgifterna för unga avskaffades, har den svenska ökningstakten gradvis minskat samtidigt som den ökat i Euroländerna. Under 2018 ökade arbetskraftskostnaderna för första gången på flera år snabbare i Euroländerna än i Sverige.

¹⁰ Se avsnitt om priser på sidan 21.

¹¹ De elva länderna är Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Italien, Nederländerna, Norge, Spanien, Storbritannien, Tyskland och Österrike.

Under 2017 och 2018 ökar arbetskraftskostnaderna snabbare än föregående år i fem respektive nio av de elva europeiska länderna. Under fjolåret var det bara Finland som hade en lägre ökningstakt än Sverige.

Diagram 4.3 Arbetskraftskostnader i näringslivet
Säsongs- och kalenderkorrigerad årlig procentuell förändring

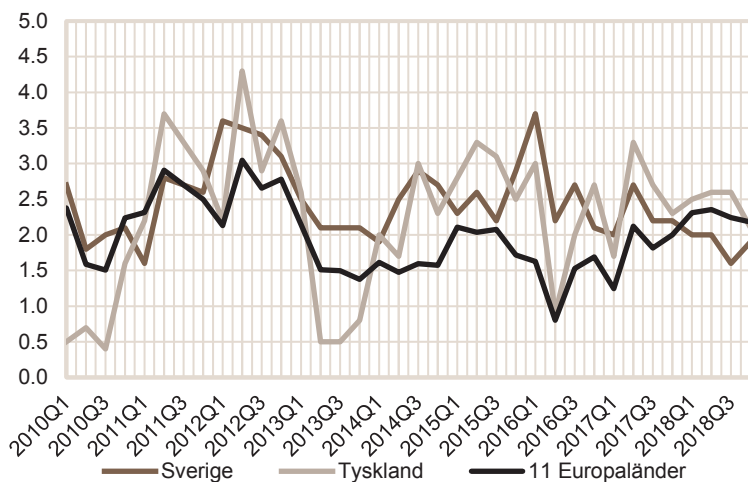


Källa: Eurostat och egna beräkningar

Eftersom arbetskraftskostnaderna inkluderar både löner, arbetsgivaravgifter och subventioner så redovisar vi även löneutvecklingen i näringslivet för Sverige, Tyskland och det viktade genomsnittet för Europaländerna. Lönerna i Sverige och Tyskland har följt varandra relativt väl. Sedan 2016 har skillnaden mellan Sverige och Europaländerna gradvis minskat, och under 2018 ökade lönerna långsammare i Sverige än i såväl Tyskland som Europaländerna. Lönerna har ökat snabbare i de allra flesta Europaländerna under de senaste två åren, och under 2018 ökade lönerna långsammare i Sverige än i samtliga elva Europaländer.

Diagram 4.4 Löneutvecklingen i näringslivet

Säsong- och kalenderkorrigerad årlig procentuell förändring

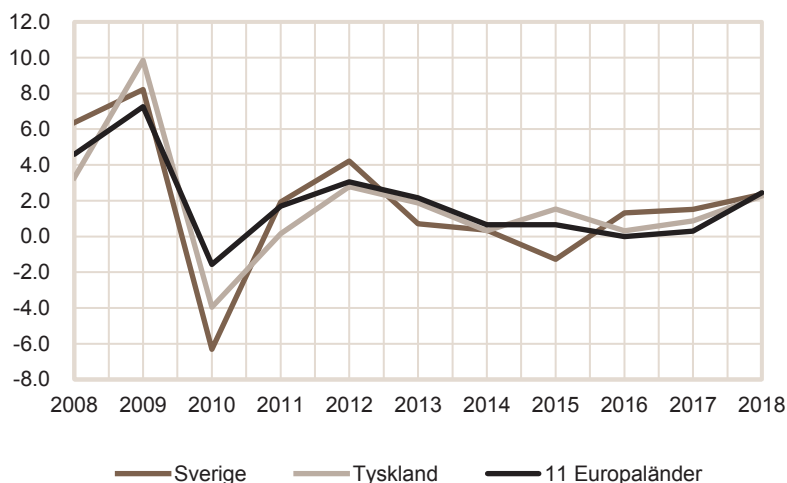


Källa: Eurostat och egna beräkningar

Den prismässiga konkurrenskraften påverkas dock inte enbart av utvecklingen av arbetskraftskostnaderna utan också av produktivitsutvecklingen. Ett mått som tar hänsyn både till arbetskraftskostnader och produktivitet (men inte valutaförändringar) är enhetsarbetskostnad.

Diagram 4.5 Enhetsarbetskostnader i näringslivet

Årlig procentuell förändring



Källa: OECD och egna beräkningar

I diagrammet ovan framgår att enhetsarbetskostnaderna i det svenska näringslivet föll mer under finanskrisen jämfört med Tyskland och det viktade genomsnittet för Europaländerna, för att därefter öka något snabbare än i de andra länderna. Mellan 2013 och 2017 ökade enhetsarbetskostnaderna endast blygsamt i samtliga länder. Förra året steg

enhetsarbetskostnaderna något snabbare i Tyskland och Europaländerna, och i linje med den svenska utvecklingen. Att Sverige tidigare hade högre arbetskraftskostnadsökningar än de andra länderna kompenseras alltså av högre produktivitet.

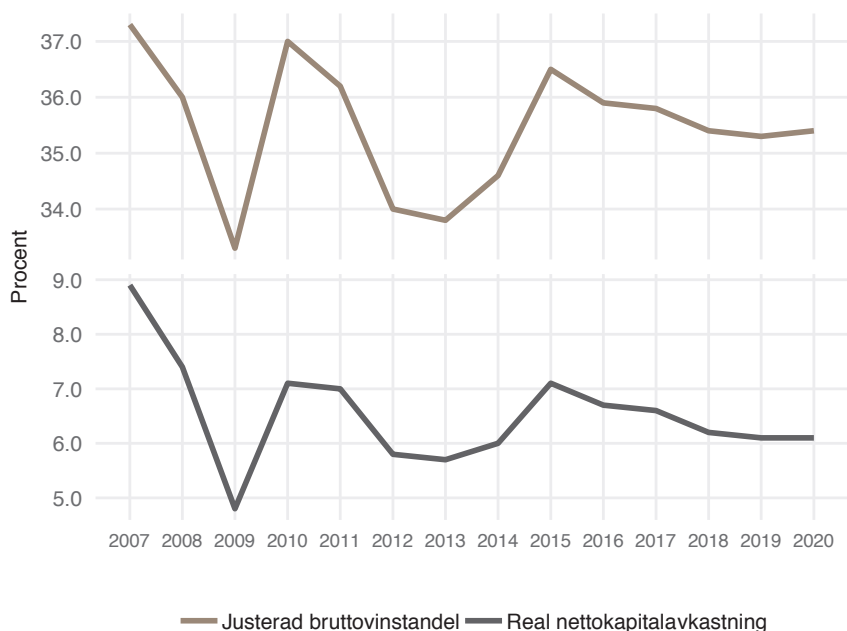
Lönsamheten i näringslivet

Lönsamheten i näringslivet kan ses som ett mått på konkurrenskraften. Det är snarare företagens lönsamhet än arbetskraftskostnaderna som påverkar förutsättningarna för produktion och sysselsättning. Det finns flera mått på näringslivets lönsamhet. LO-ekonomernas bedömning är att dessa mått sammantaget visar att lönsamheten är god, och äventyras inte av årets förväntade löneökningar eller det tekniska antagande vi gjort för 2020.

Kapitalavkastningen är ett viktigt mått när företagen fattar investeringsbeslut. Det visar hur driftöverskottet står i relation till kapitalstocken. I diagram 4.6 nedan visas nettokapitalavkastningen i näringslivet (exklusive små- och fritidshus). Nettokapitalavkastningen låg 2015 högre än genomsnittet för 2007–2018, men har sedan dess närmast sig snittet. Under 2019 och 2020 gör vi bedömningen att nettokapitalavkastningen kommer att plana ut mot genomsnittet för det senaste decenniet.

Diagram 4.6 Bruttovinstandel resp. nettokapitalavkastningen i näringslivet

Procent av förädlingsvärdet respektive kapitalstocken



Källa: Konjunkturinstitutet och egna beräkningar

Vinstandelen visar det överskott som återstår efter att arbetskostnader dragits av från förädlingsvärdet. Överskottet ska dels täcka räntekostnader och kapitalförslitning, dels utgöra vinst åt företagsägarna. Historiskt så har vinstandelen ökat i såväl Sverige som i de flesta andra länder jämfört med slutet av 1970-talet. Under de två senaste decennierna har dock vinstandelen i Sverige, för hela ekonomin, varit oförändrat eller minskat svagt.

Diagram 4.6 visar att vinstandelen i näringslivet har varierat det senaste decenniet, men ligger i dagsläget nära periodens genomsnitt och kommer att fortsätta göra det under 2019 och 2020. Enligt Riksbanken har vinstandelen för den svenska tillverkningsindustrin varit stabil sedan millenniumskiftet och ligger nu på en något högre nivå än genomsnittet för hela 2000-

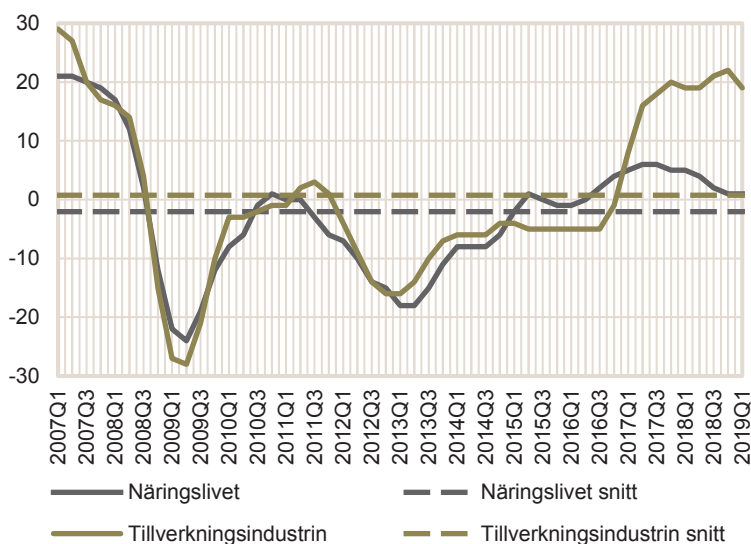
talet.¹² Samtidigt har vinstandelen i den tyska tillverkningsindustrin stigit något mer än i Sverige de senaste åren. Arbetskraftskostnadernas utveckling har således varit förenlig med ökad vinstandel.

Enligt Konjunkturinstitutets indikator uppger företagen inom näringslivet att lönsamheten alltfjämt är högre än genomsnittet för perioden 2007 till första kvartalet 2019. Indikatorn har dock minskat de senaste sex kvartalen. Lönsamhetsomdömet från företagen inom tillverkningsindustrin har sedan 2017 varit högre än för hela näringslivet, och ligger betydligt över sitt genomsnitt. Tittar man på hela 2000-talet är det endast året innan finanskrisen som lönsamhetsindikatorn för tillverkningsindustrin var högre än den var i slutet av 2018.

EU-kommissionens indikator på företagens egen syn på sin konkurrenskraftssituation inom EU tyder på att svenska företag för närvarande är något bättre än genomsnittet sedan 2000, och ovanligt god jämfört med Tyskland.¹³

Diagram 4.7 Lönsamhetsomdöme i näringslivet och tillverkningsindustrin

Nulägesbedömning, säsongrensade och utjämnade netttotal (andelen företag som svarar att lönsamheten är god minus andelen som svarar att den är dålig)



Källa: Konjunkturinstitutet

Prisnormen

Löner och arbetskraftskostnader bör, åtminstone på längre sikt, följa den så kallade prisnormen, det vill säga summan av produktivitetstillväxten och förädlingsvärdeprisutvecklingen i näringslivet. På kort sikt kan det dock förekomma avvikelser, inte minst eftersom produktiviteten, men även förädlingsvärdeprisutvecklingen, vanligen varierar mer från år till år än vad löne- och arbetskraftskostnaderna gör.

I vår prognos ökar produktiviteten med 1,0 procent och förädlingsvärdepriserna med 1,7 procent (vilket är förenligt med inflationsmålet) under 2019. Under 2020 ökar produktiviteten något snabbare, med 1,4 procent, samtidigt som förädlingsvärdeprisökningen fortsatt blir 1,7 procent. Osäkerheten gör dock att vi vanligen brukar uttrycka prisnormen som ett intervall på plus/minus 0,5 procent. Det innebär att prisnormen för 2019 blir 2,2–3,2 procent och 2,6–3,6 procent 2020. Det betyder att vår prognostiserade löneökning i näringslivet för 2019, liksom vårt tekniska antagande för 2020, inte avviker vare sig uppåt eller nedåt från prisnormens intervall.

¹² Riksbankens penningpolitiska rapport, februari 2019.

¹³ Se Riksbankens penningpolitiska rapport, februari 2019.

5. Ekonomisk politik: Vem ska vara rik – staten eller kommunerna?

Inledning

Finansministern har i sin presentation av det ekonomiska läget¹⁴ i april konstaterat att det som betecknas som ”reformutrymmet” är obefintligt för innevarande år.¹⁵ Anledningen, enligt regeringen, är Moderaternas och Kristdemokraternas budgetreservation som riksdagen röstade igenom och som vann laga kraft i år. Denna innehåller skattesänkningar på cirka 20 miljarder kronor. De största posterna är ett sjätte jobbskatteavdrag för 10 miljarder kronor, höjd brytpunkt för statlig skatt och sänkt skatt för pensionärer.

Om välbehövliga satsningar ska genomföras, exempelvis på ökade statsbidrag till kommuner och landsting och återläggning av orättfärdiga skattehöjningar – såsom slopandet av skattereduktionen för fackföreningsavgifter – innebär detta uttalande att de måste vara finansierade av andra skattehöjningar eller utgiftsneddragningar. De reformer som föreslagits i Vårändringsbudgeten¹⁶ uppgår till 4,5 miljarder kronor och är fullt ut finansierade. Nu blir en viktig fråga hur stort utrymmet kommer att vara under resten av mandatperioden.

Det som avgör reformutrymmet är i grunden självklart: hur befintliga utgifter och skatteinkomster utvecklas. Men det har även betydelse vilket mål som är satt för statens och hela den offentliga sektorns finanser. En av faktorerna bakom bedömningen av det obefintliga reformutrymmet är det (nya) finanspolitiska ramverket och mer specifikt överskottsmålet.

Nytt finanspolitiskt ramverk 2019

Från och med 2019 har riskdagen beslutat om ett nytt finanspolitiskt ramverk. Nu är överskottsmålet för det finansiella sparandet satt till en tredjedels procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel.

I det nya ramverket innebär en uppföljning av överskottsmålet ett tydligare fokus på en jämförelse av överskottsmålet och det så kallade *strukturella sparandet*. Strukturellt sparande är en uppskattning av hur stort det finansiella sparandet skulle vara i ett neutralt konjunkturläge och utan engångseffekter i finanspolitiken.

I det nya ramverket har också ett skuldankare införts. Skuldankaret är ett riktmärke för hur stor den konsoliderade bruttoskulden ska vara på medellång sikt. Målet avser den konsoliderade bruttoskulden för hela den offentliga sektorn (staten, kommunerna och landstingen). Detta är den skuld som regleras i EUs regelverk (och där inte får överstiga 60 procent av BNP). Nivån på skuldankaret, som är den svenska riktlinjen för skuldnivån, har bestämts till 35 procent av BNP.

Men samtidigt. Statens finanser är mycket goda. Den offentliga sektorns finanser är starkare än någonsin. Det nya finanspolitiska ramverket förtjänar en liten utvikning.

Motiv för överskottsmålet

De övergripande motiven bakom ett överskottsmål i de offentliga finanserna är i huvudsak två: finanspolitisk hållbarhet på lite längre sikt samt utrymme för att bedriva stabiliseringspolitik på kort sikt. I samband med lagregleringen av målet (2010) angavs fyra motiv.¹⁷ Dessa var 1) långsiktigt hållbara offentliga finanser, 2) en jämn fördelning av resurser mellan generationerna, 3) ekonomisk effektivitet och 4) tillräckliga stabiliseringspolitiska marginaler.

¹⁴ <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/04/reformutrymmet-for-innevarande-ar-ar-uttomt-av-den-av-riksdagen-beslutade-budgeten/>

¹⁵ Helt enkelt det överskott som uppstår i statens finanser. Detta överskott ska i tillräcklig utsträckning bidra ett strukturellt överskott i hela offentlig sektor på minst 1/3 av BNP.

¹⁶ Regeringen (2019), Proposition 2018/19:100, 2019 års ekonomiska vårproposition.

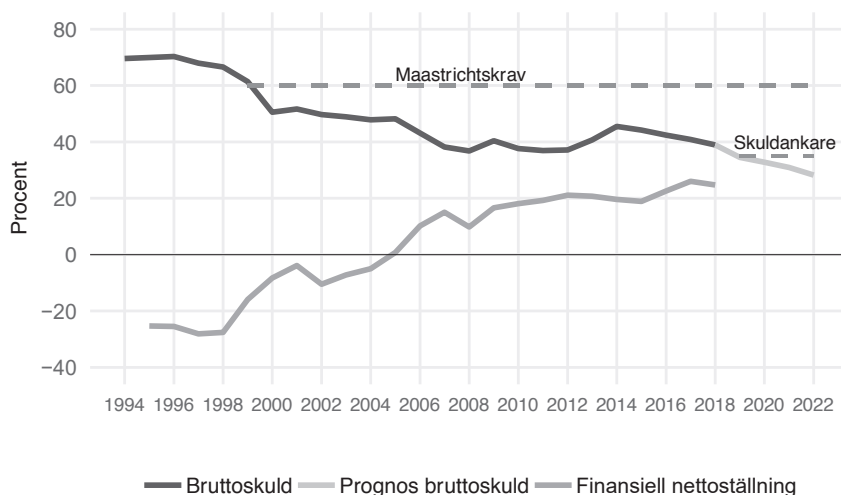
¹⁷ Regeringens proposition 2009/10:100, 2010 års ekonomiska vårproposition.

Vid överskottsmålets införande år 2000 fanns dessutom motivet att amortera den offentliga sektorns skuld (för att minska ränteutgifterna och därmed beroendet av de finansiella marknaderna). Syftet var att bygga upp en positiv nettoförmögenhet under en period med en gynnsam demografisk situation (2000–2015) som förberedelse för den demografiska situation vi nu är inne i (cirka 2015–2030) som innebär att både andelen äldre och unga växer samtidigt som andelen av befolkningen i yrkesverksam ålder sjunker.

Sverige har långsiktigt hållbara finanser

Långsiktigt hållbara offentliga finanser är ett måste för varje samhälle med stora ambitioner på välfärds- och jämlikhetsområdet. Hållbarhet uttolkas ofta som att den offentliga nettoförmögenheten ska stabiliseras som andel av BNP. Ett annat riktmärke är den nivå på den offentliga skulden som anges i Stabilitets- och tillväxtpakten¹⁸ – att skulden inte får överskrida 60 procent av BNP. Sedan överskottsmålet infördes år 2000 har den finansiella nettoförmögenheten i offentlig sektor ökat stadigt och förutspås landa på 27 procent av BNP 2019. Den offentliga skulden bedöms redan i år bli 35 procent av BNP.

Diagram 5.1 Bruttoskuld och nettoställning, procent av BNP
Finansdepartementets prognos 2019–2022



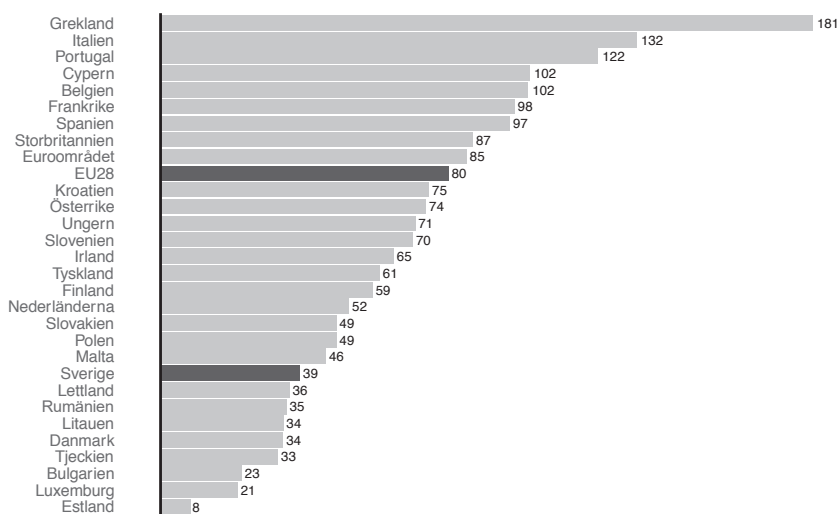
Källa: Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Den streckade delen av skuldkurvan visar Finansdepartementets prognos i senaste Vårpropositionen. Denna är enbart en framskrivning av offentliga inkomster och utgifter och innehåller inga reformer vilket i sin tur innebär stora överskott i statsfinanserna. Denna utveckling är inte särskilt sannolik. En beräkning där budgeten i stället ligger på överskottsmålet innebär dock även den en minskning av den offentliga skulden, om än i långsammare takt.

I en jämförelse med andra EU-länder kan konstateras att Sverige har en förhållandevis låg skuldkvot och att det inte är ovanligt att länders bruttoskuld faktiskt överstiger det gemensamt satta kravet.

¹⁸ <https://ec.europa.eu/info/node/4287/>

Diagram 5.2 Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld, EU, 2018
Procent av BNP



Källa: Eurostat

Utifrån kravet på långsiktigt hållbara offentliga finanser utredde Överskottsmålskommittén frågan om lämpliga nivåer för saldomålet i det finanspolitiska ramverket.¹⁹ Enligt utredningens beräkningar från 2016 skulle saldomål som ligger i intervallet minus 0,5 upp till 1/3 procent av BNP innebära en fortsatt minskning av den offentliga skuldkvoten.²⁰

Utredningens slutsatser är att alla alternativa saldomål (i intervallet -0,5 till 1,0 procent av BNP) som analyserades leder till en stabil nettoförmögenhet i relation till BNP och därmed kan anses uppfylla kravet om långsiktigt hållbara offentliga finanser.

I kravet på långsiktig hållbarhet inkluderas också *rättvisa mellan generationer*. Att inte variera välfärdsåtagandet per person över tiden är en viktig grund i ett jämlikt samhälle.

Implikationerna för ett ”rättvist” finanspolitiskt ramverk är att det bör förespråka att sparandet är högre när försörjningskvoten – kvoten mellan unga och äldre samt yrkesverksamma i befolkningen – är låg och tvärtom när den är hög. En långsiktig, trendmässig uppgång av försörjningskvoten, till följd av ökad livslängd, bör dock lämpligen mötas med en motsvarande ökning av arbetslivets längd. Det faktum att vi har variationer kring trenden för den långsiktiga demografiska utvecklingen, där försörjningskvoten just nu växer snabbare än trend på medellång sikt talar för en något lägre nivå på överskottsmålet under det närmaste decenniet.

Ett långsiktigt hållbart system ska också bidra till *samhällsekonomisk effektivitet*. Detta handlar i mångt och mycket om att utforma ett skattesystem som präglas av rationalitet och stabilitet, utnyttjar skattebaser som stör så lite som möjligt, samt har skattenivåer som helst inte varierar för mycket över tid.

Skuldankaret visar att målet är för ambitiöst

Målet om 1/3 procents överskott har kompletterats med ett *skuldankare* – den offentliga skulden ska långsiktigt ligga runt 35 procent av BNP. Motivet är att förtydliga att det

¹⁹ SOU 2016:67 (2016), *En översyn av överskottsmålet*, Betänkande av Överskottsmålskommittén.

²⁰ Samtliga saldomål mellan 0 och 1 procent skulle, enligt utredningen, även innebära en stabilisering eller fortsatt ökning av den finansiella nettoförmögenheten fram till år 2026. Däremot skulle den finansiella sektorns nettoställning försvagas med ett saldomål på -0,5 procent, från den dåvarande nivån på 20 procent av BNP (2015) till cirka 15 procent av BNP 2026. Observera att detta gäller vid ett försiktigt avkastningsantagande. Med antagande om avkastning på historisk nivå skulle nettoställningen år 2026 vara densamma som i dag. Det föreslagna målet på en tredjedels procent av BNP skulle enligt utredningen innebära att den finansiella nettoställningen stärktes från dagens 19,5 procent till lite drygt 25 procent – en förstärkning med nästan sex procentenheter under dessa tio år.

finanspolitiska ramverket i mångt och mycket handlar om att skapa en långsiktigt hållbar utveckling av den offentliga skulden.

Både 2016 och 2017 överraskade de offentliga finanserna mycket starkt. Det ser därmed ut som att vi redan det första året med det förnyade finanspolitiska ramverket kommer att få en skuld som är lägre än skuldankaret.

Stabiliseringspolitiskt utrymme även med mindre ambitiöst mål

Ett mål för det finansiella sparandet ska också bidra till att länder har säkerhetsmarginaler till EUs underskottsgräns för det finansiella sparandet (3 procent av BNP). Risken för att snudda vid denna gräns uppkommer i princip endast vid extrema situationer. I mer extrema lägen är det dessutom tillåtet för enskilda länder att ha större underskott utan att bryta mot EUs regelverk. Överskottsmålsutredningen konstaterar att ett lägre satt mål minskar säkerhetsmarginalerna men säger samtidigt att det inte är sannolikt att lågt satta överskottsmål (inom det analyserade intervallet) utgör en begränsning i normala konjunkturförlopp.

LO-ekonomerna anser att politikernas roll att stabilisera ekonomin vid låg- och högkonjunktur är central för den ekonomiska utvecklingen. Men i detta läge med låg statskuld och positiv nettoförmögenhet skulle ett lägre satt mål, såsom ett balans- eller underskottsmål, inte kringskära möjligheterna att bedriva stabiliseringspolitik i någon nämnvärd utsträckning.

Prognoser, miljarder, decimaler och jämviktsarbetslöshet

Svårigheterna att beräkna och prognosticera det finansiella sparandet gör att en viss ödmjukhet krävs. I Konjunkturinstitutets (KI) senaste utvärdering av makroekonomiska prognoser²¹ framgår att KI under perioden 2013–2017 i genomsnitt underskattade det finansiella sparandet. Detta beror på att sparandet för åren 2016 och 2017 underskattades kraftigt (med hela 1,4 procentenheter 2016 och 0,9 procentenheter 2017). Andra bedömare gjorde liknande felbedömningar under perioden.

Denna svårighet att göra prognoser accentueras när det strukturella sparandet ska beräknas. Antagandet om potentiell BNP är avgörande för hur det strukturella sparandet landar. Denna beräkning grundar sig på en beräkning av jämviktsarbetslösheten, som dels har tenderat att överskattas, dels aldrig i egentlig mening kan fastställas och dels beror på vilken ekonomisk politik som förs.²² Ett högt resursutnyttjande i ekonomin, exempelvis genom expansiv finans- och penningpolitik, kan permanent sänka nivån på arbetslösheten genom att fler kommer i jobb på kort sikt och på så sätt kan förvärva erfarenheter och kunskaper som även långsiktigt stärker deras ställning på arbetsmarknaden. Resursutnyttjandet påverkar därmed den långsiktiga potentialen i ekonomin.

Finansiella mål ska bidra till ökade möjligheter

Sverige är nu inne i en period där de offentliga utgifterna, om kvaliteten i välfärden inte ska försämrats, behöver växa snabbare än BNP på grund av den demografiska utvecklingen. Detta beror på att den demografiska försörjningskvoten ökar, som beskrivits tidigare. Exempelvis menar Konjunkturinstitutet²³ att kommunsektorn måste öka sina intäkter med 90 miljarder kronor mellan 2020 och 2023 enbart för att klara dagens åtaganden på välfärdsområdet. Totalt för stat och kommun räknar Konjunkturinstitutet med att de offentliga utgifterna bör öka med 126 miljarder kronor (motsvarande 2,5 procent av BNP) fram till 2023.²⁴ Ett lägre satt mål för

²¹ Konjunkturinstitutet (2018), *Utvärdering av makroekonomiska prognoser*, Specialstudie 2018:11.

²² För en mer utförlig diskussion av jämviktsarbetslösheten, se exempelvis Blomqvist (2016), *Jämviktsarbetslöshet – vad, hur och varför?* Landsorganisationsen i Sverige. Eller Järliden Bergström & Blomqvist (2018), *Hur ska jämviktsarbetslöshetsmålet användas?* Ekonomistas.

²³ Konjunkturinstitutet (2019), *Konjunkturläget, Mars 2019*.

²⁴ Ett bibehållet offentligt åtagande innebär, enligt KI, att personaltätheten i de offentligt finansierade tjänsterna är oförändrad, att ersättningsgraden i transfereringssystemet hålls konstant, att statliga investeringar växer i takt med potentiell BNP och kommunala investeringar växer i takt med kommunal konsumtion. KI antar dessutom att kommunsektorns skuld ska vara oförändrad som andel av BNP, dvs ett finansiellt sparande på minus 0,3 procent av BNP.

det offentligfinansiella saldoto skulle underlätta finansieringen av dessa behov. Eftersom de största utgifterna uppstår i kommunerna så är det rimligt att staten drar ner på sina ambitioner att betala av på statsskulden och i stället ökar utgifterna för generella statsbidrag till kommuner och landsting. Vad är det för vits att staten är rik om kommunerna är fattiga?

Vi LO-ekonomer menar att det behövs 30 miljarder kronor per år till kommunerna och till detta ska läggas ytterligare 6 miljarder per år för att förbättra löner och anställningsvillkor.²⁵

Det behövs dessutom mer pengar för att se till att Sverige har en rimlig arbetslöshetsförsäkring, att pensionssystemet uppfyller de löften som utfärdades när det infördes och att arbetsmarknads- och vuxenutbildning har en sådan omfattning och kvalitet att vi kan fortsätta att trycka ner arbetslösheten.

Konjunkturinstitutets senaste beräkningar framgår av tabellen nedan. De pekar på att hela offentliga sektorn, för att inte verksamheter och försäkringar ska urholkas, kommer att kräva 100 miljarder i nya utgifter under denna mandatperiod. Om det ska ske en standardhöjning i linje med den historiska utvecklingen krävs ytterligare 14 miljarder.

Tabell 5.1 Behov i offentlig sektor 2020–2022

Miljarder kronor

	2020	2021	2022	2020–2022
Exklusive historisk standardhöjning	28	46	27	101
Inklusive historisk standardhöjning	32	50	32	114
I staten	7	13	10	30
I kommunerna	25	37	22	84

Källa: Konjunkturinstitutet (2019), *Konjunkturläget Mars 2019*

LO-ekonomerna menar att det finanspolitiska ramverket bör tjäna den reala ekonomin. Det finns en risk att (för) starka offentliga finanser bidrar till för låg offentlig konsumtion och för låga offentliga investeringar. Samtliga bidrar till en svagare ekonomisk utveckling.

Reformutrymme – vad är det egentligen?

Själva begreppet *reformutrymme* har visat sig vara ett utomordentligt effektivt sätt för en finansminister att sätta spelplanen för den ekonomisk-politiska debatten. Det används där som en ram för utrymme för ofinansierade reformer. LO-ekonomerna är dock kritiska till detta begrepp eftersom utrymme för reformer egentligen styrs av förmågan att hitta finansiering eller göra omprioriteringar inom den offentliga sektorn. Det utrymme som kan uppstå för ofinansierade reformer kräver dessutom en särskild förklaring.

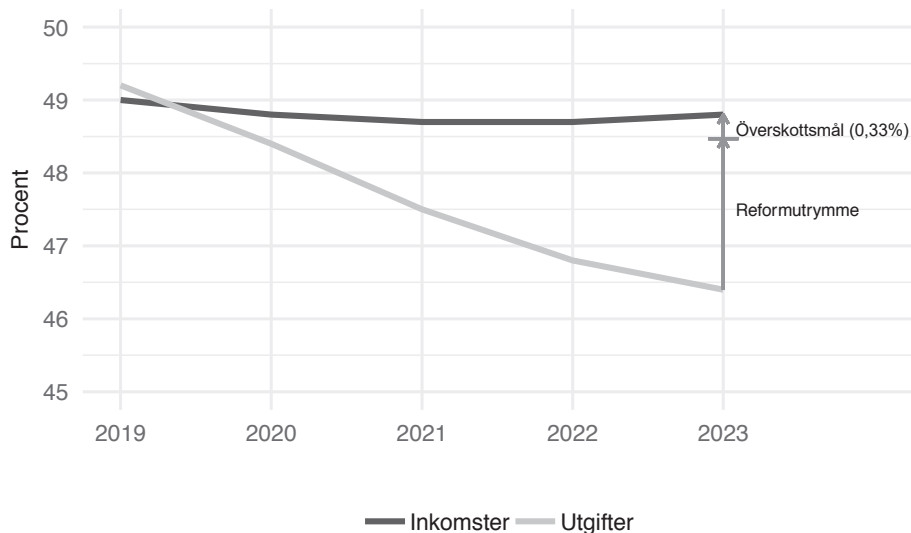
Detta reformutrymme uppkommer med anledning av en (av KI kallad) *automatisk budgetförstärkning*. Denna beror på att de flesta skatter är proportionella i förhållande till BNP medan de offentliga utgifterna växer långsammare än BNP om man inte fattar aktiva beslut om höjda utgifter. En del av utrymme beror på att nominellt fastställda utgifter (ex. barnbidrag och arbetslöshetsersättning över taket) inte automatiskt följer pris- eller inkomstutvecklingen och därmed försämras realt och/eller urholkas relativt inkomsterna.

I diagrammet nedan visas prognosticerade strukturella inkomster och utgifter för att tydliggöra hur utrymme uppstår. Huruvida detta i sin helhet kan användas till reformer beror på i vilken utsträckning målet för det finansiella sparandet nås.

²⁵ LO (2018), Ekonomiska utsikter *Ta itu med välfärdsunderskottet*.

Diagram 5.3 Offentlig sektors strukturella utgifter och inkomster vid oförändrade regler

Procent av potentiell BNP



Källa: Strukturella utgifter och inkomster hämtade från Konjunkturinstitutet, mars 2019, egen illustration

Om riksdagen inte fattar aktiva beslut om förändringar av skattesatser eller de offentliga utgifter som inte följer löner eller BNP tenderar den offentliga sektorns sparande att öka. Reformutrymmet uppstår därför till största del genom att riksdagen låter delar av det offentliga åtagandet urholkas.

Hur stort är reformutrymmet?

Reformutrymmet (eller budgetutrymmet) är alltså *summan av permanenta skattesänkningar och offentliga utgiftsökningar och som är förenliga med överskottsmålet*.²⁶ Som nämnts tidigare ska skillnaden mellan skatter och utgifter i tillräcklig utsträckning bidra till ett *strukturellt*²⁷ överskott i hela den offentliga sektorn på minst 1/3 av BNP.

Konjunkturinstitutets (KI) beräkning av reformutrymmet utgår från en definition av vad som är långsiktiga ("strukturella") inkomster och utgifter vid oförändrade regler, så som framgår i tabellen nedan (och illustreras i diagram 5.3).

²⁶ Finanspolitiska rådet (2011), *Svensk Finanspolitik 2011*.

²⁷ Det är alltså inte det faktiska finansiella överskottet som målsätts utan ett beräknat, eller egentligen uppskattat, överskott som utgår från att ekonomin är i balans.

Tabell 5.2 Reformutrymme enligt Konjunkturinstitutet
Miljarder kronor

	2020	2021	2022	2020–2022
Förändring av strukturella inkomster vid oförändrade regler	77	93	99	269
Förändring av strukturella utgifter vid oförändrade regler	49	51	59	159
Automatisk budgetförstärkning	28	42	40	110
Förstärkning av strukturellt sparande för att nå överskottsmålet	24	1	1	26
Budgetutrymme	4	41	39	84

Källa: Konjunkturinstitutet (2019), *Konjunkturläget Mars 2019*

Utifrån **Finansdepartementets** prognoser på finansiellt och strukturellt sparande går det på samma sätt att beräkna ett utrymme för ofinansierade reformer. I tabellen nedan presenteras prognosen från Vårpropositionen 2019. Siffrorna hamnar i samma härad som för KI.

Tabell 5.3 Reformutrymme enligt Finansdepartementet
Miljarder kronor

	2020	2021	2022	2020–2022
Förändring finansiellt sparande	37	22	45	104
Förändring strukturellt sparande	26	27	50	104
Överskottsmålet	18	0	0	18
Budgetutrymme	9	27	50	86

Källa: Proposition 2018/19:100, *2019 års ekonomiska vårproposition*

Enligt både Finansdepartementets och KIs beräkningar är alltså det beräknade reformutrymmet mindre än behoven i offentlig sektor – och då handlar det i stort enbart om demografiskt betingade åtgärder, samt åtgärder för att bibehålla värdet i socialförsäkringarna och alltså inte kvalitetshöjande reformer i egentlig bemärkelse.

KI menar att det är sannolikt att de reformer som regeringen tillsammans med Centern och Liberalerna kommit överens om i det så kallade *Januariavtalet* (se fördjupningsruta) förbrukar i stort sett hela reformutrymmet fram till 2022, trots att statsbidragen till kommunerna höjs med mindre än vad som skulle krävas för bibehållen personaltäthet (vilket innebär försämringar eller krav på kommunalskattehöjningar i stället).²⁸

Policy slutsatser – sänk målet och låt behov visa vägen

Det nya målet för det offentlig-finansiella saldoto borde enligt LO ha satts till en lägre nivå än den nu gällande. En mindre stram långsiktig inriktning än 1/3 procent av BNP skulle kortsiktigt underlätta finansieringen av de mycket stora behoven i välfärdssektorn. Ansvarsfull politik är också att ta ansvar för den situation Sverige befinner sig i här och nu. Befolkningens utbildningsnivå och hälsa, tillgång till viktiga arbetsutbudsfrämjande verksamheter som barn- och äldreomsorg, investeringar i realkapital och bostäder, det är sådant som avgör ett lands nutida och framtida välstånd och tillväxtförutsättningar. Ett lägre överskottsmål innebär möjlighet till större offentliga utgifter under en övergångsperiod, vilka i sin tur – rätt utformade – kan medföra positiva tillväxteffekter.

Överskottsmålet ska ses över varannan mandatperiod. Nästa tillfälle blir därmed år 2026. Att vänta hela åtta år för detta tillfälle till utvärdering och beslut om ett nytt mål för de

²⁸ <https://www.sns.se/cdn.triggerfish.cloud/uploads/2019/03/urban-hansson-brusewitz-presentation-2019-03-13.pdf>

offentliga finanserna anser LO-ekonomerna är att riskera för mycket. Målet bör redan nu utredas mer förutsättningslöst och effekten på offentliga investeringar och offentlig konsumtion bör beaktas ur ett bredare perspektiv.

Socialdemokraterna borde därför åtminstone driva en finanspolitik inriktad på det balansmål som man fattat beslut om på sin kongress snarare än att så strikt värna den kompromiss som var resultatet av ramverkskommitténs arbete.

Om behoven får styra – större statsbidrag till kommunsektorn

Ökade statsbidrag till kommunsektorn är enligt vår uppfattning en mycket lämplig satsning som både gör det möjligt att förbättra de offentliga välfärdstjänsterna och samtidigt pressa ned arbetslösheten. Den offentliga sektorns goda ekonomi och minskade skuldsättning ger utrymme för ett lägre finansiellt sparande utan att äventyra skuldankaret på runt 35 procent av BNP (se ruta Nytt finanspolitiskt ramverk 2019).

Vi har för att illustrera detta gjort ett enkelt räkneexempel på vad en delvis ofinansierad ökning av statsbidragen till kommuner och landsting/regioner skulle innebära. I steg 1 låter vi 84 miljarder kronor av reformutrymmet gå till kommunal konsumtion, det är så mycket som det enligt Konjunkturinstitutet behövs för bibehållen personaltätheten och standardhöjning i linje med historiskt mönster.²⁹

I steg 2 läser vi den konsoliderade skuldkvoten vid 35 procent av BNP, det vill säga nivån för skuldankaret. Det utrymme som uppstår mellan faktiskt beräknade skuldkvoten och 35 procent används till kommunal konsumtion.

1. Statsbidragen till kommunsektorn blir 138 miljarder kronor högre 2022 jämfört med den nivå som ligger till grund för uträkningen av reformutrymmet. Den totala efterfrågan ökar ännu mer eftersom injektionen verkar i flera led över tiden.³⁰
2. En del av kostnaderna kommer tillbaka i form av ökade skatteintäkter, därmed blir nettokostnaderna lägre. Det offentliga finansiella sparandet försämras i vår kalkyl från 0,3 procent till -0,7 procent som andel av BNP 2022.
3. Den konsoliderade offentliga skulden (Maastrichtskulden) ökar från 34,6 procent som andel av BNP 2019 till 35,0 procent 2022. I vårt grundscenari, där sparmålet uppnås, minskar skuldkvoten till 33,1 procent.
4. Den direkta sysselsättningsökningen blir cirka 75 000 heltidspersoner. Beroende på hur mycket arbetskraftsdeltagandet påverkas, minskar arbetslösheten med 1–1,5 procentenheter.

Vi betraktar de höjda statsbidragen som permanenta och effekterna blir därmed bestående. Om däremot statsbidragen sänks igen 2023 blir större delen av effekterna kortsiktiga. Men det är inte så att tillfälliga stimulanser är helt utan positiva effekter. Vi menar att hög efterfrågan, ”högtrycksekonomi”, höjer den framtida tillväxten genom att fler dras in i och etableras i arbetskraften – den långsiktiga arbetslösheten sjunker. Ökad efterfrågan leder till större investeringar och därmed ökad produktionskapacitet och ökad produktivitet.

Vad finns det för hinder att bedriva denna politik? Den första restriktionen är naturligtvis arbetskraftstillgången. Om ekonomin befinner sig vid full sysselsättning kan inte ökad efterfrågan mötas med ökad produktion, i stället blir det löner och priser som ökar. Någonstans på vägen inträffar detta, men vi är uppenbarligen inte där ännu. Den punkten är delvis beroende på hur väl rustandet av arbetslösa (formellt och informellt) går, det finns stora behov av en väl fungerande arbetsmarknadsutbildning, yrkesutbildning och möjligheter till vuxenutbildning.

²⁹ Samt att kommunsektorns skuld ska vara oförändrad som andel av BNP, dvs ett finansiellt sparande på minus 0,3 procent som andel av BNP.

³⁰ Denna multiplikatoreffekt¹ är svår att uppskatta men vi antar i likhet med tidigare kalkyler att den uppgår till 1,2. Det betyder att efterfrågeökningen totalt blir 20 procent större än den ursprungliga injektionen. Se vidare resonemang i Ekonomiska Utsikter hösten 2013.

Slutligen kan det noteras att skuldkvoten kan vara långsiktigt stabil även om finansiellt sparande är negativt. Förutom det årliga saldoto är det förhållandet mellan BNP:s tillväxttakt och räntan på skulden som avgör om skulden som andel av BNP ökar eller minskar. Med en nominell tillväxt på 3 procent per år och ränta på 2,5 procent så sjunker skuldandelen med 2 procentenheter på 10 år. Nu växer BNP nominellt med 3–4 procent per år, medan räntan på 10-åriga statsobligationer ligger mellan 0 och 0,5 procent. Under realistiska antaganden kan skuldkvoten hållas konstant trots negativt finansiellt sparande.

Tabell 5.4 Finansiellt sparande och bruttoskuld
Procent av BNP

	2020	2021	2022
Finansdepartementet¹			
finansiellt sparande	0,7	1,1	1,9
konsoliderad bruttoskuld	32,8	30,9	28,2
Konjunkturinstitutet²			
finansiellt sparande	0,3	0,4	0,2
konsoliderad bruttoskuld	34,4	33,7	33,2
LO-ekonomerna (basprognos)			
finansiellt sparande	0,3	0,3	0,3
konsoliderad bruttoskuld	34,4	33,8	33,1
LO-ekonomerna (med höjda statsbidrag)			
finansiellt sparande	0,0	-0,4	-0,7
konsoliderad bruttoskuld	34,7	34,7	35,0

Källa: Finansdepartementet, KI samt egna beräkningar

¹ Enbart effekter av automatiska budgetförstärkningar.

² Under förutsättning att målet för finansiellt sparande ska nås.

Möjliga strategier för att påverka utrymmet för reformer

Höj skatterna

Som beskrivits ovan anser LO-ekonomerna att önskvärda politiska åtgärder inte kan avfärdas med hänvisning till brist på ”reformutrymme”. Det man då egentligen säger är att regeringen inte vill genomföra vissa reformer på grund av att de inte vill höja skattekvoten och/eller dra ner på ambitionerna i någon annan del av det offentliga åtagandet. Äkta budgetutrymme skapas genom en högre skattekvot eller genom att staten sänker ambitionerna inom någon annan del av det offentliga åtagandet.

Den svenska skattekvoten har sjunkit från 49 procent av BNP i början på 2000-talet till dagens 44 procent (se diagram 6.2 i Appendix). Det finns dessutom numera en rad konstigheter och undantag på skatteområdet som rimligen bör rättas till, främst när det gäller kapitalbeskattningen men även när det gäller exempelvis moms och inkomstbeskattningen. Nedan görs en sammanställning av kostnaderna förknippade med några större undantag från det som skulle kunna vara en enhetlig beskattning på respektive område.

Tabell 5.5 Större undantag från enhetlig beskattning

	2018	2019	2020	2021
Jobbskatteavdraget	113	127	131	134
Fastighetsskatt, löpande	23	24	25	26
Fastighetsskatt, reavinst	11	11	14	17
Lättnader i 3:12-reglerna	12	12	12	13
Livsmedelsmoms	31	31	32	34
Moms, restaurang- och catering	11	12	12	13
RUT- och ROT	14	15	16	16
Totalt	216	233	242	252

Källa: Finansdepartementet (2019), *Redovisning av skatteutgifter 2019*,

Som synes i en enkel genomgång av några större undantag på skatteområdet så finns det stora skatteintäkter att inhämta om de politiska partierna kan enas om en gemensam översyn och påföljande reformering av skattesystemet.

Sikta på ett lägre mål

Ett lägre mål för det offentliga sparandet ger också ett större reformutrymme, eftersom medel då kan användas till reformer i stället för överskott och återbetalning på statsskulden.

- 0 procent (i stället för 0,33) ger cirka 15 miljarder mer.
- Minus 0,5 procent (i stället för 0,33) ger cirka 40 miljarder mer.
- Minus 1 procent (i stället för 0,33) ger cirka 65 miljarder mer.

LO-ekonomernas syn är att det enda rimliga är att mäta långsiktig hållbarhet i de offentliga finanserna utifrån den offentliga skuldens utveckling. Skuldens utveckling ger då i sin tur en uppfattning om hur stort utrymme är för ofinansierade reformer de närmaste åren. De beräkningar som gjorts här av en alternativ utveckling visar dessutom att ett underskott kan vara förenligt med en stabil skuldutveckling.

Redogörelsen i detta avsnitt pekar då på det orimliga i att staten i detta läge amorterar på statsskulden samtidigt som realräntorna är negativa och behoven i det offentliga stora.

Ändra spelplanen – exkludera vissa utgifter från ramverket

I LOs kongressrapport till kongressen 2016³¹ argumenterade vi för ett alternativt mål för offentlig sektors finanser som inte enbart innefattar långsiktig hållbarhet ur ett *finansiellt* perspektiv utan även när det gäller realkapital och humankapital (investeringar). Ett tänkbart tillvägagångssätt är att exkludera offentliga nettoinvesteringarna ur beräkningen av det finansiella sparandet. Resonemanget går ut på att det är rimligt att låna för att på sikt få högre produktivitet och produktion. Vissa utbildningssatsningar eller tillfälliga insatser för integration av flyktingar kan också vara exempel på det. Argumentet är att skattefinansiering av investeringar innebär att nuvarande skattebetalare betalar kostnaden medan intäkterna kommer i framtiden.

³¹ LO (2015), *Vägen till full sysselsättning och rättvisare löner*.

Januariavtalet

Den ekonomiska politiken i Sverige under mandatperioden kommer att utformas i enlighet med den politiska överenskommelse mellan S, C, L och MP som offentliggjordes den 11 januari. Januariavtalet (JA) gjorde det möjligt för Stefan Löfven att en andra gång kunna bilda en regering bestående av S och MP. JA omfattar många politikområden och är så gott som ett komplett regeringsprogram³².

Det är på arbetsmarknadsområdet som de riktigt stora förändringarna väntar. Arbetsförmedlingen ska exempelvis delprivatiseras, genom att förmedling av jobb och arbetsmarknadsutbildning förs över på privata aktörer. Syftet med denna reform är svårt att genomskåda, eftersom det saknas belägg för att privata aktörer är mer effektiva på dessa områden, vilket bland annat Arbetsmarknadsutredningen har konstaterat (se ”Nya tider i Arbetsmarknadspolitikern” för en mer utförlig kommentar).

C och L har också pressat in ett antal förslag vars främsta syfte är att försämra arbetsrätten och underminera den svenska kollektivavtalsmodellen. Utredningen om arbetsrätten ska inte förändra maktbalansen på arbetsmarknaden, enligt JA, men det är oförenligt med inriktningen på de förändringar som pekas ut (”tydligt utökade undantag i turordningsreglerna” och lägre kostnader för uppsägningar), vars syfte är att stärka arbetsgivarsidans makt. Till det kommer att nystartsjobben ska inte längre vara förknippade med krav på kollektivavtalsliknande villkor. Etableringsjobben, som utformats av parterna, ska ”utvidgas” till företag utan kollektivavtal.

Arbetslöshetsförsäkringen ska förändras ”i linje med en flexicuritymodell”. Om det är den danska modellen som ska utgöra förebild borde det innebära en högre arbetslöshetsersättning under en kortare period, som sedan följs av lägre ersättning. Men i JA står det också att försäkringen ska fasas ut i takt med arbetslöshetstidens längd vilket kan tolkas som att dagens mycket svaga försäkring endast ska kompletteras med en ”bortre parentes”, det vill säga att a-kasseersättningen helt upphör vid en viss tidpunkt.

Regleringen av hyresmarknaden ska göras om i riktning mot ett större inslag av marknadshyror. Vid nybyggnation ska fri hyressättning gälla. När det gäller befintliga bostäder ska ”kvalitet och läge” få större genomslag i hyran. Hur stor skillnad detta kommer att innebära i hyresnivåer, jämfört med dagens system, är svårt att veta. Redan idag tar hyressättningen på nybyggda lägenheter stor hänsyn till dessa faktorer, enligt den så kallade Stockholmsmodellen.

Jordbrukare och skogsägare bör rimligen vara mycket nöjda med innehållet i JA. Jordbrukare kan se fram emot ett ”kraftfullt bondepaket” som ska stärka likviditet och konkurrenskraft. Skogsägare kommer att få högre ersättning när skogar med höga naturvärden ska skyddas från avverkning.

Även de företag som är verksamma i branscher som är beroende av offentliga medel eller subventioner har all anledning att vara nöjda. Regeringen får exempelvis inte lägga förslag om vinstbegränsningar/vinstförbud för privata aktörer i välfärden under denna mandatperiod. Taket för RUT-avdraget ska tredubblas och utvidgas till tvätt-, flytt, hämt- och trygghetstjänster.

Klimatpolitiken- och miljöpolitiken är kraftfull och detaljerad. De budgetnedskärningar på klimatområdet som genomfördes i M- och KD-budgeten reverseras.

På andra politikområden har de som förhandlat fram JA varit mindre ambitiösa. När det gäller skolan är det svårt att identifiera förslag som kan komma att få någon större påverkan på kunskapsresultat och/eller likvärdighet. En utredning av ett eventuellt ”statligt huvudmannaskap” för skolan ska dock göras. En fördel är att det skulle bringa klarhet i vad Liberalernas mångåriga krav på ett förstatligande av skolan faktiskt skulle innebära. Även vad gäller sjukvården är det skralt med förslag, med en ”uppdaterad kömiljard” som paradnummer.

Det är inte helt lätt att identifiera vilka avtryck socialdemokraterna har gjort i JA. Möjligen kan löftet om att statsbidragen till kommuner och landsting ska förstärkas ”i jämn takt” anses vara en hjärtefråga för S. Den fortsatta utbyggnaden av Kunskapslyftet,

vars takt och omfattning inte är preciserad, kan också vara ett område där S upplever sig ha haft framgång. De skrivningar som finns när det gäller näringspolitik och pensioner kan också vara uttryck för S prioriteringar i förhandlingarna. De så kallade strategiska samverkansprogrammen med industrin finns kvar och ska utvecklas. Pensionärskatten tas bort år 2020. Pensionen ska höjas för ”vanliga löntagare” år 2021 – om det får gehör i pensionsgruppen.

Liberalernas viktigaste krav verkar ha varit att avskaffa värnskatten. Detta är tänkt att ske redan 1 januari nästa år. Vid sidan av det ganska stora antal skatteförändringar som är preciserade i JA, i princip samtliga med oförmånlig fördelningsprofil, utlovas en omfattande skattereform, som bland annat ska bidra till att ”utjämna dagens växande ekonomiska klyftor”. Det är oerhört angeläget att denna skattereform genomförs och får just denna inriktning.

³² Några områden som inte omfattas är dock energi- och försvarspolitiken samt sjukförsäkringen.



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

Maj 2019

ISBN 978-91-566-3410-9

www.lo.se