



## Vad vill Socialdemokraterna att svensk ekonomi präglas av år 2025?

*Nygammalt tankegods för en rationell och rättvis ekonomisk politik*

Lena Westerlund, LOs chefsekonom

Författare:

Lena Westerlund, LOs chefsekonom

På omslaget:

Jessica Persson, 34 år, SEKO,

avd. Mellan Norrland/sektion Eniro 118 118, Sundsvall

© Landsorganisationen i Sverige 2011

Omslagsfoto: Lars Forsstedt

Grafisk form: LO

Original: ETC

Tryck: LO-Tryckeriet, Stockholm 2011

ISBN 978-91-566-2692-0

LO 11.02 1 000

# Innehåll

Fräscha upp grundbultarna och välj få visioner!	4
Två insikter	13
Två utgångspunkter	18
Den viktigaste frågan	26
Vägen till 2025 – Fem områden för reformplaner	28
En slutsats	39

# Fräscha upp grundbultarna och välj få visioner!

Det socialdemokratiska arbetarepartiet har genom årtionden präglats av särdeles god förmåga att utifrån några visionära och breda målsättningar, såsom full sysselsättning och jämn inkomstfördelning, effektivt formulera realistiska mål och genomföra reformplaner som stegvis både höjt och utjämnat levnadsstandarden för det stora flertalet. Denna förmåga att omsätta visioner i effektiv politik som väljare på bred front ansåg trovärdig och attraktiv, fick sig tyvärr en rejäl törn i efterspelet av 1990-talskrisen. Denna text syftar till att lämna ett kort bidrag för en snabb återhämtning av den kloka, rationella samhällsbyggar-pragmatismen inom socialdemokratien.

Senare tids problem inom socialdemokratins politik är inte, som ofta påstås, en brist på visioner. Snarast finns väl så många formuleringar om goda ambitioner samlade i kongressdokument, riktlinjer och manifest att det för mig känns som ett överflöd av den varan. Det är farligt om det skapas "visionskyrkogårdar". Bristen ligger istället främst i två saker:

- för det första behöver de klassiska socialdemokratiska tankerna för den ekonomiska utvecklingen utvecklas,
- för det andra behöver socialdemokratien utveckla relevanta reformplaner som underbygger några få utvalda visioner och tydliga mål.

Reformplaner ger, genom sin konkretion, den trovärdighet åt visionerna som socialdemokratien behöver. Detta är avgörande för förnyat förtroende för socialdemokratins ekonomiska politik – både bland medborgarna i allmänhet, och bland maktcentra inom svenskt och internationellt näringsliv.

Som chef för LO-ekonomerna idkar även jag självkritik och vill inte feigt slå ifrån mig kritik. Kanske har inte LO-ekonomerna tillräckligt väl formulerat och kommunicerat utgångspunkterna för den ekonomiska politik som vi anser krävs. Vår grundmurade övertygelse är att gradvis strukturomvandling av ekonomin, från mindre produktiva arbetstillfällen till mer produktiva, är en positiv process. Strukturomvandlingen innebär att teknologisk utveckling förändrar ekonomin mot ökad produktivitet, men utöver teknologi i bred mening, kan såväl lönepolitik som ekonomisk politik bidra. Lönepolitiken bidrar till en snabbare omvandlingstakt genom att en solidarisk lönepolitik eftersträvas, grundad på lika lön för likvärdigt arbete. Den leder med väl täckande kollektivavtal till att marknadslönerna stiger över hela branscher, och det kommer att slå ut de företag som inte är tillräckligt skickliga på att höja sin produktivitet i samma takt.

Den ekonomiska politiken kan underbygga strukturomvandlingen långsiktigt, t ex genom att utbilda arbetskraft som friställs, tillhandahålla god infrastruktur, sörja för en effektiv offentlig sektor och en väl fungerande ekonomi i övrigt. Detta medför att arbetstillfällen kan växa fram, att arbetskraftens rörlighet underlättas, samt att utveckling av nya och existerande produktiva företag kan ske i gott tempo. Valet att ha ekonomin öppen för internationell handel är ett politiskt beslut som ger importkonkurrens, vilken också påskyndar omvandlingen. Den ekonomiska politiken kan kortsiktigt också underbygga strukturomvandling genom finans- och penningpolitik<sup>1</sup> som båda håller efterfrågan i ekonomin uppe i nedgång och begränsar överhettning i uppgång. En tillräcklig stabilisering av efterfrågan vid konjunktursvängningar bidrar till att nya arbetstillfällen kan växa fram och att produktionskapacitet och arbetskraft inte slås ut helt, utan just omvandlas.

---

<sup>1</sup> Finanspolitik är enkelt uttryckt de politiska beslut som påverkar efterfrågan i ekonomin genom offentliga utgifter och skatter, t ex genom statsbudgeten. Penningpolitik är enkelt uttryckt beslut som påverkar inhemska penningmässiga förhållanden, i vårt fall t ex räntebeslut som Riksbanken fattar för att påverka inflationen.

Den s.k. Rehn-Meidnermodellen<sup>2</sup> utvecklades av LO-ekonomerna Gösta Rehn och Rudolf Meidner och består av en systematisering av tankar om ekonomisk utveckling till ett ekonomisk-politiskt program. Tankarna liknar dem, som mycket förenklade, är sagda här ovan. Modellen är fortsatt LO-ekonomernas tankeram för ett ekonomisk-politiskt upplägg och en lönebildning som kan bidra till att flera önskvärda mål kan nås samtidigt: full sysselsättning, god ekonomisk tillväxt, ökande reallöner, minskande inkomstklyftor och stabil inflation. Den har spelat stor roll som tankeram för socialdemokratisk ekonomisk politik i Sverige, men även påverkat ekonomer med annan ideologisk grundsyn och ekonomer verksamma i andra länder. Borgerliga ekonomer som verkar i svensk politik idag ter sig dock ytterst kritiska och skeptiska till den.

Tankeramen har inte desto mindre fortsatt högsta relevans för svensk samhällsekonomi och socialdemokraternas ekonomiska politik. Jag anser också att den är fullt möjlig att förena med minskade klimatproblem. Den nödvändiga utvecklingen mot mer resurssnål produktion och betydligt mindre fossilbelastning som en följd av produktion och konsumtion går att stimulera i en högproduktiv ekonomi. Erfarenhetsmässigt har modellen visat sig bidra väl till den faktiska ekonomiska utvecklingen i Sverige. Konsensus har också byggts utifrån den genom att främjande av produktivitet, konkurrens och frihandel leder till något positivt för löntagarna, inte bara för storföretagarna. Förutsättningen är att det finns en arbetsmarknadsmodell med kollektiva förhandlingar som leder till att ökning av reallöner kan förhandlas fram för alla löntagare, så att produktivitetsvinsterna kommer alla till godo. En annan förutsättning är att det ges fullgott stöd från samhället till den individ som förlorar sitt arbete på grund av konkurrensen, i form av utbildning, arbetsmarknadspolitiska insatser, en arbetslöshetsersättning på god nivå och tillgång till barnomsorg och bostäder på nya platser om så behövs.

---

2 Boken "Den svenska modellens ekonomiska politik", red Lennart Erixon, Atlas förlag, 2003, ger en mycket bra introduktion till det program som Gösta Rehn och Rudolf Meidner formulerade liksom till diskussionen om dess relevans och utmaningar på 2000-talet.

Gösta Rehn myntade också begreppet ”vingarnas trygghet”. Det är en metafor för att löntagaren är tryggare i den snabba förändring som strukturomvandlingen ger, eftersom generöst stöd från samhället vid arbetslöshet är en del av den ekonomiska politiken. Att byta jobb och röra sig vidare var att bejaka. Den underliggande tanken var också att omvandlingen av ekonomin leder till ett högre samlat ekonomiskt välstånd i samhället.

Konsensusbyggandet som skedde under årtionden utifrån de Rehn-Meidnerska tankarna är en grundbult för dagens framgångsrika svenska ekonomi. Med socialdemokraternas välfärdsbygge och insiktsfulla understöd av legitima intressen bland löntagarna, kom den samlade arbetarrörelsen att bli garanten för trygghet och stabilitet för både företagare och löntagare. Fackföreningsrörelsen kunde acceptera frihandel och möta rädslan för omvandlingens jobbförstörande kraft med hållningen att den person som blivit arbetslös alltid ska skyddas och stödjas, i stället för att skydda det exakta arbete eller den arbetsplats som personen hade. Därmed byggdes det starka folkliga stödet för frihandel upp i Sverige och socialdemokratisk handelspolitik kunde gå ut på att motverka protektionism, till glädje för svenska företag. Det underbyggde framväxten av vårt exportbaserade välstånd och var den bärande ”ekonomisk-politiska berättelsen”, brett förankrad bland medborgarna.

Men Rehn-Meidnermodellen är inte tillräcklig som tankeram, utan måste kompletteras. Detta för att ett relevant ekonomisk-politiskt program för full sysselsättning och minskande inkomstklyftor ska kunna utformas för 2010- och 2020-talen. Flera nya förutsättningar finns idag jämfört med LO-ekonomerna Gösta Rehn och Rudolf Meidners 1950- och 60-tal. En del av dem försvårar möjligheten att föra en nationell ekonomisk politik som ger gynnsamma utfall för alla löntagare.

Nästan alla länder har gradvis sedan början av 1980-talet öppnat sina kapitalflöden för internationell rörlighet utan restriktioner. Det innebär bland annat att kapitalavkastningskraven är interna-

tionellt bestämda, och att kapitalägares hot att flytta produktion blivit reella. Hänsyn till andra länders ekonomiska politik måste därför alltid vägas in av beslutsfattare i Sverige, och vinstnivån i företag med produktion i Sverige kan inte avvika från den i andra länder. Sverige är också med i EU och påverkat av bland annat EU-gemensamma regler för finanspolitiken.

Den finansiella sektorns enorma expansion fram till den stora krisen 2008-2009 ledde till omfattande felallokering av ekonomiska resurser, genom långa perioder med för lågt pris på risk. Det betyder att beslut om investeringar togs på långsiktigt felaktiga grunder och vissa av dessa kommer inte avkasta tillräckligt vid högre räntelägen, något som är typiskt för "bubblor". Det innebar att placeringar i finansiella instrument blev mycket attraktiva. Vid en mer korrekt prissättning av risk hade många investeringar inte genomförts. Nära till hands ligger att tro att den snabba expansionen av köpcentrum i Sverige är en yttring av detta slag. Byggnationens överdrivna storlek på Island, Irland och i Spanien är definitivt sådana uttryck.

Den finansiella sektorns internationella liberalisering, bristande reglering och tillsyn och kreativitet i att skapa och sälja komplicerade instrument, har också lett till tidvis hårda spekulativa attacker mot länders ekonomiska politik. Kraven på regeringars trovärdighet för de offentliga finansernas hållbarhet sätts av internationella kapitalägare, och därmed påverkas också den ekonomiska politikens inriktning av desamma. Destabiliseringen på grund av den globala finanskrisen har slagit ut produktionskapacitet och i vissa fall lett till en alltför snabb, och därmed svårhanterlig, omvandling av ekonomier. Snabbt ökande arbetslöshet, fattigdom och inkomstklyftor är svårbemästrade konsekvenser. De folkvaldas makt över den ekonomiska politiken upplevs allmänt som kraftigt försvagad.

Valutakursernas rörelser är inte längre väl förutsägbara utifrån skillnader i inflationstakt mellan länder, eftersom finansiellt kapitalts rörelser leder till längre perioder med avvikande växelkurs från den kurs som en ekonomis så kallade "fundamenta" skulle ge vid



handen. Den fundamentala styrkan i form av positiva indikatorer på offentliga finansers hållbarhet, produktivitet, löneökningstakt, arbetslöshet, inverkar tidvis mindre. Växelkursen har stor betydelse för konkurrenskraften för exporterande företag och för vinsterna i dessa. Förutsägbarhet kring vinster och avkastning är viktigt för goda investeringsförhållanden. I den ekonomiska politiken är det dock svårt att ha fast växelkurs som ett mål nummer, på grund av de fria och stora kapitalflödena mellan olika valutor. Regeringar har därmed som främsta möjlighet att främja denna stabilitet indirekt, bland annat genom att låta penningpolitiken ha inflationsmål kombinerat med en rörlig växelkurs. I Sverige har Riksbanken ett inflationsmål om 2 procent sedan mitten av 1990-talet.

Industrialiseringen och marknadsekonomin utbredning i det forna östblockets länder samt Kina, har lett till en mycket kraftfull importkonkurrens. Produktiviteten i dessa nya industriländers exportindustri är i hög grad densamma som i de gamla industriländerna, som en följd av att både investeringskapitalet och det teknologiska kunnandet är högrörliga på internationell nivå. De transnationella industriföretagen är verksamma i båda sfärerna och den internationella arbetsdelningen har blivit alltmer global. IT-teknologin är avgörande för att produktion av både varor och tjänster kunnat bli till komplexa och internationellt sammanlänkade kedjor.

När Rehn-Meidnermodellen formulerades var också normer och ambitioner i samhället för sysselsättningsgraden (andel sysselsatta i arbetsför ålder 16-64 år), för både äldre i arbetskraften och kvinnor relativt låga, medan både värderingar och välfärdsambitioner numer kräver betydligt högre arbetskraftsdeltagande och sysselsättning inom dessa grupper.

Andelen äldre i befolkningen ökar under lång tid framöver. Arbetskraften har en betydligt högre genomsnittlig utbildningsnivå, men samtidigt är denna mer varierande, och arbetskraften mer heterogen exempelvis vad gäller språkkunskaper. Mekanismer

som diskriminering har numer tydlig betydelse för svaga arbetsmarknadsutfall.

Efterfrågan i ekonomin lyckades hållas hög i svensk ekonomi och efterfrågan på svensk export växte snabbt, så att de som förlorade sina arbeten snabbt kom i nya och vanligen bättre betalda sådana, med bättre anställningsförhållanden. Men finanspolitiken blev inte tillräckligt stram så överhettning och inflationsdrivande löneökningar uppstod tidvis. På 1980-talet ledde överbrygningspolitik och devalvering till att arbetslösheten kunde hållas nere fortsatt, men inflationen var mycket hög. Lönebildningen är nu samordnad på ett bra sätt och inflationsrobust. Bättre förutsättningar för en ekonomisk politik inriktad på en snabb och ihärdig efterfrågeökning råder.

Efter ett antal större kriser (90-talskrisen, It-kraschen 00-01 och den globala finanskrisen 2008-09) är läget nu sådant att svensk arbetskraft plågas av att ett växande antal personer får allt svårare att åter etablera sig i jobb efter arbetslöshet. Detta gäller särskilt äldre, men bristerna i utbildningssystemet har också lett till stora och nya problem för unga. De trygga villkoren på arbetsmarknaden pressas på grund av fler personer med längre perioder i arbetslöshet.

Rehn-Meidnermodellen är lysande, men ger inte en fullgod vägledning för att formulera effektiv politik kring vår mest brännande samhällsekonomiska fråga: Hur löser vi undersysselsättningens problem?

LO-ekonomerna har på ett avgörande sätt medverkat till förändringar i svensk ekonomi sedan 1990-talskrisen som påverkat förutsättningarna för ökad sysselsättning positivt. Viktigast är bidragen till den stora omställning av lönebildningen som skett sedan mitten av 1990-talet då riksbanken började använda sig av ett inflationsmål. Vår roll i den processen är fortsatt idag att ange ett samhällsekonomiskt ansvarsfullt löneutrymme inför avtalsrörelserna.

Vårt arbete spänner över flera områden och går inte att återge

kortfattat<sup>3</sup>. Våra utgångspunkter finns i ett kort "LO-ekonomernas manifest". Vi har argumenterat för att hög sysselsättningsgrad bör hållas i fokus, inte enbart mål om full sysselsättning. Vi har under den globala finanskrisen lagt fram förslag om en omreglering av finanssektorn. Vi har under 2009-2010 framhållit att inte enbart en utvecklad kompetenshöjande aktiv arbetsmarknadspolitik räcker för att lösa sysselsättningsproblemet, utan att svåra strukturproblem finns, t ex bostadsbrist och utbildningsproblem, som kräver fleråriga reformprogram. Även om LO-ekonomerna har utvecklat tankegångar utifrån Rehn och Meidners tankeram för ökad relevans av denna i nutid, så är det inte tillräckligt<sup>4</sup>.

Samhällets och världsekonomins utveckling har skapat nya och svårare förutsättningar för en regering i liten öppen ekonomi som Sverige, att styra utfallet av den nationella ekonomiska politiken. Marknadskrafter har givits ökat utrymme. Förhållandena idag försvårar för ett parti som Socialdemokraterna som både har höga ambitioner och höga förväntningar på sig om att politiska beslut snabbt ska leda till ökad sysselsättning. Men de nya förutsättningarna för den ekonomiska politiken omöjliggör inte för effektivare rationell och rättvis politik.

En påtaglig utmaning är hur såväl aktörerna i den ekonomiska politiken som bland arbetsmarknadens parter, bättre kan hantera att strukturomvandlingen alltmer sker på internationell nivå och att utvecklingen i rikare länder främst verkar i riktningen att sänka efterfrågan på arbetskraft med kortare utbildning. Men även andra grupper påverkas genom att arbetsmoment, t ex läsning av röntgenbilder, kan rationaliseras bort inom företag som en följd av nya möjligheter till integration mellan inhemsk och utländsk produktion.

---

3 På LOs hemsida [www.lo.se](http://www.lo.se) finns senare tids arbeten under fliken LO-ekonomerna. För det som inte går att finna där kontakta oss.

4 I LO-ekonomrapporten "Internationalisering och teknik - effekter för arbete och löner" (2006) diskuterar Dan Andersson och Albin Kainelainen bl a hur IT-teknik och ökad internationell öppenhet påverkar strukturomvandlingen.

Internationell öppenhet har långsiktiga vinster för samhälls-ekonomin, men bara om de kortsiktiga förlusterna hanteras väl. De kortsiktiga förlorarna i form av löntagare som förlorar arbeten till följd av importkonkurrens, måste få del av mycket effektiva insatser. Arbetstillfällena måste växa snabbare i privat sektor än det som skett sedan 1990-talskrisen, genom att både efterfrågan hålls hög i svensk ekonomi och att tillväxtförutsättningarna förbättras. Annars ger inte den omfattande internationella ekonomiska integrationen som råder idag tillräckliga samhällsekonomiska vinster. Fler insikter om den internationella ekonomins omvandling måste tydligt påverka socialdemokratins val av mål och medel för den ekonomiska politiken.

Med några fler relevanta utgångspunkter bör LO-ekonomerna kunna bidra än bättre till socialdemokratins utveckling av den ekonomiska politiken. Men enbart om partiet i sin tur orkar vara mer långsiktigt och blicka längre fram än bara till nästa val. Samtidigt som det självklart är avgörande att socialdemokratin kan formulera en valvinnande ekonomisk politik, är det enligt min bedömning lika avgörande att denna politik är förankrad i en väl kommunicerad, tydlig och långsiktig inriktning.

Mål om ökande sysselsättning och reallöner för alla löntagare är hörnstenar som aldrig får åsidosättas i en socialdemokratisk ekonomisk politik. Att fräscha upp grundbultarna som leder tanken rätt för vilka medel och institutioner som är mest effektiva för den ekonomiska politiken är en början. Likaså att välja några få visioner att rama in det hela i.

# Två insikter

## Budgetpolitiska mål som ”överideologi”

1990-talskrisen gav långvariga effekter på flera sätt. Det nya budgetpolitiska regelverket kom att under alltför lång tid framhållas som ett huvudsakligt mål för den ekonomiska politiken, i stället för att beskrivas som det medel det är. Ett ekonomisk-politiskt medel för att uppnå politiska visioner och målsättningar. Detta ensidiga fokus på sunda statsfinanser pressades socialdemokratin till av det trovärdighetsproblem gentemot finansmarknaderna, och gentemot medborgarna, som landet hamnat i som en följd av den ekonomiska krisen 1992-93.

Det var rätt att sätta upp tydligare budgetpolitiska regelverk, och sedermera inrätta ett överskottsmål för de offentliga finanserna. Att fortsätta sätta budgetpolitiska mål och det administrativa regelverket om utgiftstak som del av de högsta målen för den ekonomiska politiken under lång tid, har dock varit ett misstag av socialdemokratin. Efter att partiet lyckats få både riksdagspartier på andra sidan blockgränsen, och den breda allmänhetens stöd för att genomföra ett av västvärlden absolut största budgetbesparingsprogram 1994-98, var finansmarknadens aktörer lugnade. Ränteskillnaderna på svenska statsobligationer jämfört med de tyska var kring millennieskiftet nedpressade till de lägsta nivåer som var realistiska. Socialdemokratin hade då inte längre, och har inte heller nu, några egentliga trovärdighetsproblem som god rikshushållare, vare sig gentemot medborgare eller finansmarknader. Det är min bedömning att det under 00-talet hade räckt att följa de regelverk som upprättats, men utvecklat dem för att effektivt och trovärdigt kunna genomföra reformer även på utgiftssidan av budgeten.

De sunda statsfinansernas och skuldfrihetens retorik från 1990-talet kom tyvärr att bli en del av uppbyggnaden av socialdemokratin

problem idag. Det blev för länge den dominerande ”ekonomisk-politiska berättelsen”. Under slutet av 90-talet var målet om att halvera arbetslösheten förvisso mycket framträdande, men det senare sysselsättningsmålet kom i skymundan. Få andra politiska mål kunde lyftas fram väl underbyggda av en trovärdig politik, under det första årtiondet på 2000-talet. Ett strukturpolitiskt område där det dock gick fort, ibland för fort, var avregleringar av produkt- och tjänstemarknader. Det har definitivt gjorts vissa samhällsekonomiska effektivitetsvinster av avregleringarna, men de har inte blivit tillräckligt stora då övervakningen av de nya strukturerna och aktörerna på marknaderna inte varit tillräckligt bra.

Den fulla sysselsättningens vision blev alltför avlägsen när den konkreta politiken på 00-talet inte var tillräckligt effektiv. Efterfrågan i ekonomin blev tidvis för låg. De goda och uttalade ambitionerna om att fler som inte arbetade skulle ges plats på arbetsmarknaden som en följd av socialdemokratisk politik blev med tiden inte trovärdig för folkflertalet. Utlovad stärkt trygghet blev inte tydlig när socialdemokratiska regeringar avstod från kontinuerliga höjningar av inkomsttaket i a-kassan och sjukförsäkringen. Dessa skulle krävt gradvis högre satta utgiftstak. Kommunerna prioriterade inte skolan med tillräckliga resurser efter 90-talskrisens omfattande nedskärningar. Det gröna folkhemmet fick för tunna väggar och för lite möblemang.

Budgetpolitiska regelverk som skulle ge stöd åt finansdepartementet och statsrådsberedningen i budgetförhandlingarna med ”utgiftsdepartement”, och påverka en ”över-spendersam” riksdag, var det nya under 90-talets mitt. Nationalekonomisk forskning menade att regeringar har en tendens att ständigt öka sin skuldsättning på ett skadligt vis. Det är dock ytterst tveksamt om detta gäller för socialdemokratiska regeringar i Sverige. Skulduppbyggnad i det offentliga har här skett parallellt uppbyggnad av stora tillgångar, t ex i AP-fonderna. Utbyggnaden av välfärdsstaten har gått hand i hand med ett ökande skatteuttag för att finansiera den. Bruttoskul-

den var under 90-talskrisen snabbt stigande och ränteutgifterna trängde ut välfärdsåtaganden, men det var långt ifrån något svenskt normaltillstånd. Nettoskulden var inte oroande hög.

Budgetsaldot har varierat mycket mer än i andra länder, med underskott i dåliga tider men också betydande överskott i goda tider. Detta har gett den positiva effekten av bidrag till stabilisering av efterfrågan och motverkan av arbetslöshet i konjunkturbedgång och kris, och det har dragit in efterfrågan och motverkat överhettning i goda tider. Arbetslöshetsförsäkringen och den aktiva arbetsmarknadspolitiken är en viktig orsak till svängningarna, liksom progressiv beskattning, så det svenska avvikande underskottsmönstret sammanhänger med den svenska modellen.

Budgetpolitiska styråror behövs för alla regeringar, men bör återfå sin rättmätiga och rimliga plats som ett av de medel en socialdemokratisk regering har för att uppnå politiska mål för åren 2015-2025. Medel bör inte skrivas som ekonomisk-politiska mål, och inte kunna tolkas som en dogm eller "överdeologi". Stabila statsfinanser är mycket viktiga och bör särskilt värnas av socialdemokratin, men bara framhållas som den förutsättning de är för makroekonomisk stabilitet och trygg välfärdsstat, och inte som en viktig gren i en tävling där man alltid måste vara på högsta pallplats. Socialdemokratiska regeringar har genom tiderna präglats av skicklighet och ansvarsfullhet. Socialdemokratin behöver för samhällsekonomins skull och för sin egen trovärdighet byta tävling, och släppa sin överdrivna hänsyn till finansmarknaderna och borgerliga attacker.

Inför valet 2010 kom en annan faktor att spela roll för att budgetpolitisk retorik skulle komma att stå i centrum för socialdemokratiska företrädare igen. Vänsterpartiet skilde sig så mycket i synen på den offentliga sektorns roll som redskap för att bli skapa arbetstillfällen, att detta ledde till att socialdemokratin kunde upplevas ha ett trovärdighetsproblem kring hanteringen av statsfinanserna. Borgerligheten gynnades av en sådan bild av socialdemokratin och bidrog till att främja den.

Det blev ett taktiskt misstag med det rödgröna samarbetet 2008. Men för att avrunda denna del, det var inte enbart vänsterpartiet som försvårade. Samarbetet gav inte tillräcklig plats åt socialdemokratins ekonomisk-politiska pragmatism att fortsätta utvecklas. Miljöpartiets idéer om att mängden arbete i ekonomin kan ses som statistiskt och därför måste delas i form av kortad arbetstid t ex, samt att god produktivitet utveckling snarast är negativt, står i direkt konflikt med socialdemokratins syn på strukturomvandling och med partiets arbetslinje. De gröna var ingen bra partner på grund av detta. Summan av det röd-gröna blev tyvärr mindre än delarna, inte mer.

### **Övertro på finansiell sektors självreglering och tjänstesektorn**

Två viktiga insikter bör 00-talet som helhet, samt den globala finans-  
krisen 2008-2009 särskilt, ha lämnat efter sig till socialdemokratien.

För det första att svensk ekonomi inte främst bärs upp av tjänstesektorns branscher, även om de sysselsätter flest. Studier har visat att industriell produktion och tjänsteproduktion är högt integrerade i svensk ekonomi. Industrins efterfrågan bär upp stora delar av den mest dynamiska delen av tjänstesektorn i Sverige, nämligen företagstjänsterna. En del av tjänstesektorns tillväxt är också enbart statistisk omdefinition av verksamheter som numer läggs ut på entreprenad av företag inom industrin, i stället för att som tidigare utföras av industrianställda.

Tjänstesektorn växer gradvis då vår levnadsstandard stiger samt som en följd av den åldrande befolkningen. Vi förändrar vår konsumtion. Produktiviteten inom denna sektor är lägre och svårare att höja än i industrin men den bör främjas, också med politiska redskap, samt både i tjänster inom privat och offentlig sektor. Industrin som bas för svensk ekonomi och för en god produktivitet utveckling bör samtidigt på politisk väg ges bättre tillväxtförutsättningar.

För det andra är en viktig insikt att finansiell sektor inte är att lita på i sin självreglering, utan hela tiden måste hållas under



mycket god kontroll. Detta kräver stöd av effektivt regelverk och lagstiftning. Socialdemokratin liberaliserade finansiell sektor utan tillräckliga konsekvensanalyser under 90-talet och delar av 00-talet. En försiktighetsprincip borde ha införts. Regering och riksdag bör kunna använda beskattning för att förebygga skadlig kreditexpansion. Myndigheter och Riksbanken måste ges tydligare uppdrag att söka begränsa det skadliga risktagande som sker i sektorn. Det kommer på sikt alltid vältras över på medborgarna i form av sämre ekonomisk utveckling och ökade skatter. Den makroekonomiska turbulens och instabilitet som en ohämmad kreditexpansion och finansiell sektors skadliga risktaganden alltid leder till måste motverkas med stor kraft för löntagarnas och alla medborgares väl.

# Två utgångspunkter

## Den produktiva rättvisans idé

Socialdemokratins årtionden av framgångar har grundats på idén om att det finns en ”produktiv rättvisa”. Det är idéarbetet om att en politik som skapar långtgående utjämning av resurser och inkomster, inte enbart leder till socialt eftersträfvansvärda mål utan också till god produktivitet utveckling i ekonomin. Socialdemokratins ekonomiska politik ifrågasätter det som exempelvis neoklassisk ekonomisk teori förutsäger, nämligen att ökade löneskillnader med automatik leder till bättre samhällsekonomiskt utfall vad gäller tillväxt och sysselsättning.

Ekonomisk tillväxt mätt som BNP-ökning (dvs det samlade förädlingsvärdets ökning under ett år) påverkas både av antalet arbetade timmar och av förädlingsvärdet per arbetad timme, dvs produktivitetens ökning. Långsiktigt har BNP:s ökning stämt väl in med den långsiktiga ökningen av produktiviteten. Politik som bidrar till båda är den mest framgångsrika på sikt. Den borgerliga regeringens ekonomiska politik är ensidigt inriktad på att öka antalet arbetade timmar medan produktivetsfrämjande åtgärder lämnas därhän. Tvärtom leder deras politik enligt min bedömning sammantaget till sänkt produktivitet på sikt, vilket är oroande.

Empirisk nationalekonomisk forskning, samt forskning inom andra discipliner, ger alltmer stöd till idén om att jämlikhetssträvanden också ger utfall som är betydelsefulla för god produktivitet utveckling. Arbetskraften och befolkningen påverkas positivt på sätt som är av betydelse för ökande möjlighet att bidra till högt förädlingsvärde. Empiriskt kan vi också observera att den generella välfärdens svenska modell levererat en av de rika ländernas högsta sysselsättningsgrader, inte minst för personer med kort utbildning, samtidigt som inkomstklyftorna i Sverige är bland de absolut läg-

sta. Produktivitetens utvecklingen har också varit högre långsiktigt än i många jämförbara länder. Socialdemokratins utgångspunkt är inte bara en idé utan den kan verifieras i goda utfall.

Socialdemokratins utgångspunkt bör fortsatt vara att det går att föra en ekonomisk politik där produktivitet främjas, samtidigt som sysselsättningen stiger och inkomstskillnaderna minskar. Den är en klok och möjlig utgångspunkt för en reformistisk ekonomisk politik som gynnar folkflertalet. Den är en nygammal grundbult för pragmatismen som åter måste tydliggöras. Det saknas kanske tillräcklig självsäkerhet på denna punkt inom socialdemokratien idag.

Den produktiva rättvisan bör vara ledstängen, men längs den måste visas hur sysselsättningen kan höjas snabbare, om trovärdigheten ska kunna återvinnas för socialdemokratien ifråga om full sysselsättning.

### **Samhällsintresse och välfärdsstat måste åter definieras**

Socialdemokratins framgångsmodell är en svensk modell som baseras på en arbetsmarknadsmodell, i huvudsak reglerad av kollektivavtal i stället för lagstiftning. Modellen uppbyggs av självständiga förhandlande parter i form av fackliga respektive arbetsgivarorganisationer. Dessa, och de avtal som de sluter, har en hög legitimitet genom att andelen av både arbetsgivare och enskilda löntagare som är medlemmar i de förhandlande organisationerna är mycket hög, ca 70-80 procent på båda sidor.

Modellens processer i lönebildningen bygger på att centralorganisationer eller breda förhandlingskarteller samordnar starka branschvisa organisationer, så att samhällsekonomiskt betydelsefulla värden som stabil inflation, arbetsfred och konsensus, kan understödjas väl. Inflationsdrivande lönekrav motverkas genom samordning av avtalskrav och processer över branscher i både privat och offentlig sektor, samt inhemsk och konkurrensutsatt. Insiderbetande motverkas av samordningen och av det faktum att arbetslösa medlemmar finns i fackliga organisationer och fackliga a-kassor. De

högt samordnade avtalskraven och avtalsperioderna är att betrakta och värna som institutioner på svensk arbetsmarknad.

Staten får samhällsekonomiskt goda utfall av modellen och dess institutioner som är svåra eller omöjliga att nå enbart via lagstiftning, bland annat ett högt arbetsutbud, och avhåller sig därmed strikt från att intervensera i den, i synnerhet i lönebildningen. Kollektivavtalsmodellen ger en flexibilitet för arbetsgivare och branscher och bidrar till sund konkurrens genom konkurrensneutralitet mellan företag. De eventuella negativa konsekvenser som kan uppstå bör mötas med politiska åtgärder inom andra områden än inom arbetsmarknadsreglering och förhandlingsregelregler, av respekt för den fria förhandlingsrätten och parternas självständighet.

Statsmakten stöder i stället modellen och inte minst maktbalansen mellan parterna i den, bland annat genom att understödja en hög facklig organisationsgrad men även att arbetsgivarna är högt organiserade. I förhandlingssituationer med arbetsgivare är löntagaren normalt den svagare parten, eftersom individen är starkt beroende av arbetsgivaren för sin försörjning, särskilt om hög arbetslöshet råder. Breda löntagargrupper, särskilt inom LO-yrken men även bland tjänstemän, har inte individuell förhandlingsstyrka då de är lätta att inom kort tid ersätta för arbetsgivaren.

Konkret har den socialdemokratiska politiken understött den svenska kollektivavtalsmodellen på olika vis. Den har vuxit fram genom historiska processer med Saltsjöbadsavtalet på 1930-talet och a-kassorna skapades först av fackliga organisationer, liksom i Danmark och några andra länder, som har samma system med fackliga a-kassor (det s.k. Ghent-systemet). Ett exempel på politiskt understöd till modellen är den skattereduktion för medlemskap i både a-kassa och facklig organisation som gavs och att arbetsgivare i sin tur kan göra avdrag för sina kostnader för medlemskap i arbetsgivarorganisationer. Socialdemokratiska regeringar har också sett det som rationellt att subventionera låga och lika a-kasseavgifter för alla medlemmar, samt accepterat en i huvudsak föreningsburen

och frivillig arbetslöshetsförsäkring med fackliga a-kassor. Denna a-kassemodell gav förutom understöd till en hög organisationsgrad, även en hög täckning av försäkringsbehoven av inkomsterna på svensk arbetsmarknad länge, men socialdemokratin hade behövt förbättra villkoren i försäkringen och indexera inkomsttaket direkt efter 90-talskrisen för att den skulle svara upp mot människors förväntningar och ha stark legitimitet.

Socialdemokratin behöver föreslå en genomgripande reform av försäkringen och i sin politiska retorik kunna förklara väl och pedagogiskt varför, och på vilket sätt, den svenska arbetsmarknadsmodellen med fackliga a-kassor ger samhällliga fördelar.

Den borgerliga alliansregeringen ser inte tillräckliga vinster av att understödja den svenska modellens institutioner och processer, och har därför valt att ta bort flera av de lagar som bidrog till det. Förändringarna påverkar ensidigt löntagarsidan på ett negativt sätt. Alliansen tog tidigt bort skattereduktionerna till fackligt medlemskap och a-kassemedlemskap, samt differentierade och chockhöjde a-kasseavgifterna för de kassor som har många arbetslösa. Syftet med a-kasseavgiftsreformen var att indirekt påverka lönekraven, en teoretisk konstruktion som inte fungerar pga hur avtalsområdena ligger. Effekten blev en snabbt fallande facklig organisationsgrad och många löntagare som också ställde sig utanför försäkringen. Regeringen gick vidare med att strama åt villkoren för att få ut ersättning så mycket att många utan heltidsarbete och fast anställning inte har skäl att vara medlemmar längre.

Jag tolkar den borgerliga alliansregeringens olika politiska beslut som försvagar modellen som en medveten politik för att gradvis nå fram till en svagare kollektivavtalsmodell med lägre facklig organisationsgrad, svagare samordning av avtalskrav och mer lagstiftning som inslag, till exempel om minimilöner. Regeringen har avstått från att effektivt räta upp de stora problem som de höjda a-kasseavgifterna skapade i form av utträden och underförsäkrade arbetslösa 2007-2008, trots de starka statsfinanserna.

Vår arbetsmarknadsmodell har av socialdemokratin gradvis kompletterats av en omfattande välfärdsstat, baserad på idén om att ambitiös generell välfärd – till skillnad från begränsad och behovsprövad ”fattigvård” – är den bästa vägen att samtidigt understödja ekonomisk tillväxt, sysselsättning och jämnare inkomstfördelning. Uppbyggnaden av generösa socialförsäkringar och höga inkomsttak i arbetslöshetsförsäkringen, har baserats på insikter om att det finns legitima försäkringsbehov hos alla individer oavsett inkomstläge. Det har också grundats på en självsäkerhet i att generösa försäkringar kan konstrueras så att arbetsutbudet samtidigt främjas väl och administreras så skickligt att missbruk minimeras. Legitim kontroll genom icke-kränkande metoder har varit metoden, istället för låga ersättningsnivåer.

Sjukpenninggrundande inkomst (SGI) och arbetsvillkor i arbetslöshetsförsäkringen är exempel på verktyg som ökar drivkrafterna hos individer att etablera sig på arbetsmarknaden och söka heltidsarbete. Aktiv arbetsmarknadspolitik som består i nära kontakt mellan arbetsförmedling och de arbetslösa är ett annat. Ett problem är att för många har svårt att få varaktiga anställningar på heltid som gör att de kan kvalificera sig trots högt arbetsutbud pga de stränga regler som gäller. Socialförsäkringar och arbetslöshetsförsäkringen har inte följt med och det har bidragit till en omfattande underförsäkring.

En betydande samhällsekonomisk effektivitet kan självklart också vinnas i generella välfärdssystem, inte minst genom administrativ kostnadseffektivitet och genom att individer med olika risknivå görs till del av samma stora försäkringskollektiv, kollektiv riskspridning. I en krympt och uppsplittrad välfärdsstat där socialförsäkringar och välfärdstjänster är privatfinansierade går denna effektivitet i hög grad till spillo. Privatfinansierade försäkringar har också visat sig leda till fördyringar, då vinstintressen kan driva fram mer av dyra, inte nödvändiga behandlingar. USAs sjukvård och brist på allmän sjukförsäkring är kanske det mest avskräckande exemplet på denna typ av problem. Felaktigt utformad politik kan ge ett samhällsekonomiskt misslyckande.

Socialdemokraternas välfärdsstat omfattar av dessa skäl betydligt mer än bara verksamheter i offentlig regi eller med offentlig finansiering, såsom skola, sjukvård och omsorg, rättsväsende, polis och förvaltning. Inkomstförsäkringar, olika pensionslösningar, barnbidrag och bostadsbidrag är exempelvis hörnstenar. Borgerliga partier har dock av ideologiska skäl en vilja att krympa välfärdsstaten. Den är logisk utifrån att skatter enligt dessa partier bör vara mycket låga så att privat förmögenhetsuppbyggnad kan bli högre. Individens och familjens egen önskan och val ska styra mer hur mycket och vilken välfärd man vill konsumera och därmed bör privat finansiering väga tyngre. Borgerliga partier är inte inriktade på att använda de offentliga inkomstförsäkringarna som en väg att utjämna inkomsterna i samhället, då de anser det önskvärt med ökade inkomst- och löneskillnader.

En opinionsbildning kring att "Det är inget fel med att vilja bli rik", och att "Alla bör bli entreprenörer och företagare" går som hand i handske med den fördelningspolitiska grundsynen bland högerpartier. Den borgerliga alliansregeringen använder sig såväl av denna typ av retorik, samt av begreppet "välfärdens kärna", som metoder för att legitimera att de krymper välfärdsstaten, särskilt trygghetsförsäkringarna, men även andra delar som stöd till arbetslivsforskning och folkrörelser. Välfärdsstaten kan då finansieras med en betydligt lägre skattekvot.

Dessutom använder den sig av överskottsålet som metod för att kunna gå vidare med omfattande skattesänkningar. Det är svårt att på annat sätt tolka att Alliansregeringen nyligen beslutat att höja överskottsålet i de offentliga finanserna till 2 procent av BNP. Regeringen hänvisar dock till osäkerhet kring den globala krisens effekter framöver på statsfinanserna. Den motiverar försäljning av statliga aktieposter i Nordea med flera bolag med hänvisning till att statsskulden behöver komma ner ytterligare för att framtida kriser ska klaras bättre. Denna trygghetsretorik och skrämsel med globala svårbedömda hot är försåtlig. Borgerliga regeringar har alltid velat

sälja offentliga tillgångar, sänka skattekvoten och krympa offentlig välfärds räckvidd. Att skapa onödigt stora överskott ger möjlighet till en "trygghets-image" för regeringen, bereder också väg upp för ett önskat politiskt tryck från höger och en reell ekonomisk möjlighet till fler stora skattesänkningar.

Det ter sig helt nödvändigt att större nedskärningar genomförs för att nuvarande regerings skattepolitik ska kunna fullföljas. En kraftigt ökande sysselsättning bland personer med kort utbildning och nytillträdande är nämligen osäkra effekter av regeringens politik. Även om sysselsättningsgraden skulle öka i god takt, kommer det inte att bidra tillräckligt till skatteintäkterna för att upprätthålla välfärdssystemet på dagens urholkade nivå. Både den åldrande befolkningen och kraven på höjd kvalitet i välfärdstjänsterna med stigande levnadsstandard är viktiga skäl, inte minst det senare.

Den borgerliga regeringen vill sannolikt ner till en skattekvot om ca 35 procent av BNP på sikt mot dagens ca 46 procent, vilket medför en kraftigt krympt välfärdsstat. Därmed uppstår stora klyftor i trygghetslösningar mellan starka och svaga grupper på arbetsmarknaden och i samhället. Dessa har börjat tydliggöras.

Mot denna bakgrund och andra ovanstående resonemang är det avgörande att socialdemokratin förtydligar sin syn på vad som är samhällsintresse och vad som inte är det. Detta gäller till exempel i synen på den finansiella sektorn, på ägandet av infrastruktur och samhällsnyttiga funktioner och på den generella välfärdsstaten. Ekonomisk teori och praktisk erfarenhet från andra länder finns som kan vägleda i förtydligandet. Till exempel är frågeställningar som dessa viktiga att noga belysa och besvara: Är privatiseringar av hela eller delar av samhällets infrastruktur förenliga med socialdemokratins syn på vad medborgarna och näringslivet kan förvänta sig av staten och det offentliga? Vilken syn har socialdemokratin på välfärdsstatens räckvidd och dess möjligheter att bidra till effektiv samhällsekonomi även i framtiden?

Om inte sådana förtydliganden görs först blir det svårt, kanske



till och med omöjligt, att tillräckligt väl konkretisera den nya socialdemokratiska politiken på flera områden. Det blir också svårt att utforma en skattepolitik som är trovärdig gentemot välfärdspolitiska visioner och mål. Jag ser detta som frågor av största betydelse för socialdemokratin och där brister i tydlighet och stora skillnader i synsätt inom partiet bidragit till dagens problem. Den ekonomiska politiken och reformplanerna kan enbart utformas utifrån tydliga principiella hållningar, för att konkret manifesteras de uppenbara skiljelinjer som finns ideologiskt.

# Den viktigaste frågan

En ekonomisk politik som utformas med en horisont om ca tio år framåt är behovet nu för socialdemokratin. De stora utmaningar som ligger i svensk ekonomis bristande tillväxtförutsättningar, undersysselsättning i bred mening, och försvagad välfärdsmodell kan inte påverkas tillräckligt med en mandatperiods politik. Dessa stora problem kommer i högsta grad att bestå in i valåret 2014. Det är min bedömning utifrån den stora ekonomiska krisen i världen och den borgerliga politikens negativa verkningar och tillkortakommanden.

Socialdemokratin behöver redan nu ha en målbild som ligger bortom valet 2022, även om det låter kusligt långt borta. En socialdemokratisk regering vid makten hösten 2014 kan lägga lagstiftning med start året därpå. Men många ekonomiska reformer tar lång tid innan de kan genomföras och ge effekt. Utifrån det är 2025 en lämplig framtidshorisont.

Vad vill socialdemokraterna att svensk ekonomi präglas av år 2025? Det är mitt förslag till den viktigaste frågan att nu ställa sig. De som bör ställa sig den är de som ska ansvara för utvecklingen av socialdemokratins ekonomiska politik. Utifrån den kan man inleda ett arbete med att formulera en tydlig bild av hur svensk ekonomi och arbetsmarknad bör se ut och fungera 2025 i olika dimensioner: sysselsättning, tillväxtförutsättningar, konkurrens och ägande, infrastruktur, regional utjämning, fördelning av inkomster med mera. Utifrån det bör det gå lysande att skapa en välformulerad vision, och mejsla ut de viktigaste områdena för realistiska mål och planer. Sedan kan ett mödosamt men roligt arbete, med att skapa reformplaner och en konkret valvinnande politik 2014 påbörjas.

De osäkerheter som uppstår på vägen till 2025, och som kan grusa löften, bör kunna övervinnas med en tydlig hantering, exempelvis som förändringar i de tidsplaner som satts upp.

Trovärdigheten kring den ekonomiska politiken kommer att öka med ett program för längre sikt och ett antal visioner som är konkretiserade i realistiska mål och planer. Enkelt uttryckt, för att bli mer konkret: Sänk blicken!

# VÄGEN TILL 2025

## – Fem områden för reformplaner

I förnyelsen av politiken har jag här argumenterat för att socialdemokratin bör välja ut några få visioner, omsätta dem i tydliga mål och sedan reformplaner. Vilka visioner och mål det exakt bör vara är grannlaga och en demokratisk process. Ovanstående resonemang har försökt visa på viktiga utgångspunkter och insikter för att kunna förnya utifrån traditionell politik men ta in viktiga nya ekonomiska förutsättningar.

De konkreta reformplanerna är det som främst saknas och de kan med fördel vara för tioårsperioder. Så lång tid kommer det minst att ta för att åter kunna nå fram till vissa mål, inte minst i välfärdspolitik, bostadsfrågan och energifrågan. Reformplanerna bör utvecklas av partiet, efter synpunkter från både svenska och internationella akademiker, och utifrån att ta vara på utredningsarbete från både statsförvaltningen och arbetarrörelsen. De bör innehålla konkreta politikförslag för de första fyra åren och utredningsdirektiv.

En ny partiledning får här ett antal uppslag och korta synpunkter om inriktning under vart område. Det är viktigt att inte en för öppen inriktning anges av partiledningen till de som ska göra programarbete, eftersom trovärdiga mål måste vara specifika. Reformområden får inte bli så breda och söka greppa så mycket som de socialdemokratiska rådslagsdokumenten från 2007-2008 gjorde.

Om språket och perspektivet här nedan blir ensidigt ekonomens, ha överseende med det: Det är ju en sådan som skriver.

### **Första området: Utbildning**

En helt avgörande förutsättning för ekonomisk tillväxt är en välutbildad befolkning. Ytterst hänger god nationell teknologisk utveck-

ling och innovation på arbetskraftens kunnande. Arbetskraftens återkommande lärande är allt viktigare, som följd av snabb strukturomvandling och fler med korta anställningar.

Samhällsekoniskt är varje krona som satsas på ungdomsskolan den som ger högst avkastning på grund av de utbildades långa tid i arbete sedan. Det är dock sannolikt ytterst sällan en samhällslelig satsning på utbildning och kompetens är bortkastad även om den kan vara svår att mäta och utvärdera. Grundskolan och gymnasiet bör vara prioritet nummer ett i en reformplan. Ett visionärt mål för socialdemokratin bör sättas upp för grundskolans resultat 2025, i relation till de bästa rika länderna. Sverige kan och bör uppvisa de 5 eller 10 bästa resultaten i världen. Detta är en viktig tävling för pallplats, om sådana behövs i politiken.

Eftergymnasiala studier och universitetens utbildning bör vara gratis och öppna för alla med behörighet, också upp i högre ålder. Begåvningsreserven måste totalt sett tas bättre tillvara, särskilt med en, över tiden, krympande arbetskraft. Vuxenutbildning bör finnas tillgänglig på alla olika nivåer med betydligt bättre försörjningsmöjligheter än idag. Den mer heterogena befolkningen kräver även effektiv mer grundläggande utbildning. Arbetsmarknadsutbildningarna bör ökas och spänna över fler yrken, samt deras roll tydliggöras i förhållande till övrig vuxenutbildning.

Valfrihet är positiv för många individer men dess problem blir samhällsekonomiska. Att välja utbildning åt sina barn och ungas egna val, är val av en komplicerad tjänst som är svår att utvärdera förrän det är för sent. Marknaden för skolval är en s.k. kvasi-marknad, där skolpengen egentligen inte är elevens som kund, utan kommunen är den egentlige köparen. Vinstintresse och konkurrens har lett till ett utbud av gymnasieutbildningar som inte ter sig tillräckligt bra ur arbetskraftsförsörjningsperspektiv. Offentliga medel bör vid god effektivitet återgå till utbildningsverksamheten och därför bör enbart icke-vinstdrivande organisationsformer tillåtas. Det är både en legitimitetsfråga och en effektivitetsfråga.

Kommunernas roll och befogenheter som garantier för hög utbildningskvalitet har blivit mycket otydlig och det finansiella upplägget idag medför risk för ytterligare försämrad kvalitet i grund- och gymnasieskolorna. En åldrande befolkning kommer att belasta kommunala budgetar hårdare. Kommunalskattehöjningar är begränsade av politiska skäl men belastar dessutom enbart skattebasen arbete. Socialdemokratin bör noga överväga en helstatlig finansiering av all kommunalt finansierad utbildning idag och att åter göra staten till ansvarig för grund- och gymnasieskolorna. Då följs ansvar, befogenhet och finansiering åt, till fördel för utbildningens kvalitet. Ett alternativ är systematiska överföringar av statliga medel för utjämning av skolresultaten över landet.

Politiken bör genom statliga resurser kopplade till exempelvis avtalstecknande om praktik, påverka arbetsmarknadens parter att spela en större roll i såväl gymnasium som vuxenutbildning. Ungas och nytillträdandes övergång från skola till arbetsliv är ett väl definierat problem. Vuxenutbildning behöver möjligen främjas genom individuellt tydliggjorda resurser och ett sådant system bör stimulera vuxnas drivkrafter att utbilda sig.

Humankapital som växer är inte bara tydligt beroende av hög kompetens, utan måste också ha god hälsa. Ojämliga villkor bland unga leder till dåliga skolresultat och ohälsa. Därför finns ett antal kringområden av största betydelse kring utbildningen. Ökade resurser till god skolmiljö och kringresurser i skolorna bör ses i det perspektivet.

### **Andra området: Omreglering av avreglering**

Den svenska socialdemokratiska modellens kombination av en kollektivavtalsreglerad och flexibel arbetsmarknad med högt avreglerade produkt- och tjänstemarknader är ett vinnande koncept för högre samhällsekonomisk effektivitet. Det är dock i praktiken som effektivitetsvinster avgörs. Socialdemokratin brister i analys kan rätas upp, med teori och lärdomar av andra länder. Flera avreglerade

marknader har inte lyckats leverera tillräckligt hög och säker kundnytta, samtidigt som den samhällsekonomiska nyttan kan ifrågasättas av vissa reformer. Vissa marknader har präglats av offentliga monopol eller oligopol och dessa har i hög grad bestått, men i privata händer, efter avreglering utan ökad konsumentnytta. Upphandlingskompetensen och uppföljningsadministrationen är avgörande frågor i system med privata aktörer i allmännyttiga tjänster.

Andra överväganden som nationell kontroll av för tillväxten betydelsefull infrastruktur bör vägas in. En definition av vad som inte får riskera att övertas av utländska aktörer bör ligga till grund för statligt aktieäggande i form av minoritetsposter som är så stora att de kan blockera sådana övertag i en bank, samt energi- och infrastrukturbolag och liknande för samhällsekonomin strategiska bolag.

Omreglering krävs för ökad effektivitet och verklig konkurrens skapas genom ökat användande av samhällsaktörer på ett sätt som står i samklang med väl fungerande marknadens spelregler. Ett exempel är elleveransmarknaden där små köpare t ex skulle kunna företrädas av en offentlig aktör som kan skapa dem en förhandlingsposition. SBAB är ett exempel på statligt agerande för att öka konkurrensen på inhemsk kreditmarknad.

Välfärdstjänster, läkemedelsförsörjning, samt kollektivtrafik är några av de tjänster som täcker grundläggande behov. Dessa behöver behandlas som särfall. Socialdemokratien behöver besluta om vinstuttag ska tillåtas i offentligt finansierade välfärdstjänster. Icke-vinstdrivande organisationsformer bör övervägas.

Den låga bostadsproduktionen av hyreslägenheter är ett stort samhällsekonomiskt misslyckande. Statens roll bör öka i sektorn och regleringar som förhindrar en balanserad utveckling bör förändras. Statliga subventioner till nybyggnation bör införas och i samband med det kan energieffektivitet främjas.

Den långsiktiga energiförsörjningen med låg fossilbelastning till näringsliv och hushåll behöver säkras, och kärnkraftsfrågan samt övriga energislags utveckling, i hög grad få blocköverskridande lös-

ningar. Inom områdena infrastruktur, energi- och bostadspolitiken kan klimatomställningens reformplaner med fördel utformas.

### **Tredje området: Undersysselsättning**

Det omfattande problem som råder med brist på arbete i svensk ekonomi är delvis strukturellt och det riskerar att växa under kommande år. Undersysselsättning i vid mening är inte enbart deltidsarbetslöshet, utan också hel avsaknad av arbete. Vissa personer söker inte längre efter arbete efter en lång tid i arbetslöshet, och hamnar därmed utanför arbetskraften och möjligheten till egen försörjning.

Socialdemokratin behöver på detta område visa på en bättre problemanalys och konkreta mål, underbyggda av reformer. Sifferfatta mål över sysselsättningsgrad för olika grupper är bra styrinstrument och modig politik, då den öppnar för utvärdering. Långvarig hög öppen arbetslöshet är skadlig på sikt för sysselsättningen och bör bekämpas. Ett antal indikatorer för framsteg på området minskad undersysselsättning bör utformas, och särskilt täcka deltidsarbetslösa timanställdas problem. Andelen arbetslösa som får stöd från Arbetsförmedlingen och kvaliteten i de aktiva insatserna bör vara del av dessa indikatorer.

Stabilisering av efterfrågan och undvikande av överhettning av ekonomin med löne-pris-spiraler, är del av sysselsättningspolitikens huvudfrågor. Penningpolitiken bör fortsatt ha huvudansvar för stabilisering och riksbanken ha dagens inflationsmål kvar, men riksbanken måste tillämpa det så att 2 procents inflation inte underskrids systematiskt då det skadar sysselsättningsutvecklingen. Efterfrågan i svensk ekonomi måste hållas hög under en längre period så att arbetslösheten gradvis pressas ner. Socialdemokratin bör utveckla sin hållning kring vilka finanspolitiska åtgärder som är mest lämpliga för att stabilisera när så behövs, till exempel skatteinstrument som påverkar fastighetsmarknaden. Den globala finanskrisen har visat hur katastrofalt destabiliserande finansiella företag



kan vara för samhällsekonomin, och att mer effektivt reglera och övervaka dem, bör ses i ett sysselsättningspolitiskt perspektiv av socialdemokratin.

Socialdemokratin bör förtydliga att politikens möjligheter att skapa jobb är begränsade, men att de ska utnyttjas, utan att dumpa villkor på arbetsmarknaden, för de individer som har svårt att få arbete efter en längre tids sökande, eller har nedsättning av arbetsförmåga av olika skäl. Även långvariga subventionerade anställningar i och utanför Samhall utifrån behov, bör tydliggöras som en del av arbetslinjen. Diskrimineringens skadliga effekter för samhällsekonomin genom arbetsmarknaden bör synliggöras av socialdemokratin.

Offentlig sektors utbyggnad och jobbskapande förmåga bör utnyttjas för att minska undersysselsättningen, men på ett balanserat vis. Offentliga tjänsters kvalitet måste värnas. Skadlig undanträngning av olika slag måste analyseras noga som del i utformningen och effekterna följas efter hand.

Politikens främsta möjlighet är att skapa de bästa förutsättningarna för fler jobb och heltidsjobb att växa fram. Infrastrukturen är avgörande för privat sektor. Offentliga investeringar bör utnyttjas i högre grad för att bygga ut den samhällseliga kapaciteten i svensk ekonomi på väl definierade områden. Riktade subventioner för att främja teknikgenomslag på bred front bör utvecklas, liknande det hemdatoravdrag som fanns på 90-talet.

En principiell hållning om en frivillig arbetslöshetsförsäkring administrerad av fackliga a-kassor bör socialdemokratin stå fast vid som ett samhällsintresse. Inkomstbortfall bör återställas som princip i arbetslöshetsförsäkringen och politiken måste göras trovärdig och förutsägbar genom att högsta inkomst som ersätts uppräknas årligen i enlighet med löneökningstakten. Arbetslöshetsförsäkringen är en del av arbetslinjen och ska underbyggas av en kompetenshöjande effektiv aktiv arbetsmarknadspolitik i statlig regi. Aktiva program ska också användas för att kontrollera att de

som får ersättning från arbetslöshetsförsäkringen söker arbete för den tid de uppger och är aktiva.

Socialdemokratin bör i samverkan med fackliga organisationer utforma en plan för hur den svenska arbetsmarknadsmodellen kan stärkas, inför ett läge kring 2013 där den borgerliga regeringen kan lyckas samla en riksdagsmajoritet för att besluta om en obligatorisk allmän arbetslöshetsförsäkring utan fackliga a-kassor. Den fackliga organisationsgraden kommer i ett sådant scenario att falla snabbt med flera olika negativa konsekvenser för samhällsekonomin.

Parternas roll är viktig för arbetsmarknadens funktionssätt och möjligheterna att skapa fler jobb i ekonomin, inte minst i lönebildningen. Socialdemokraterna bör vidhålla sin syn att inte ägna sig åt statlig inblandning i lönebildningen förutom via statlig medlingsfunktion vid behov. EUs ekonomiska samarbete, särskilt inom euroländerna, håller i kölvattnet av eurokrisen på att få en inriktning som kan betyda överstatliga beslut som leder till statliga ingrepp i svensk lönebildning. Det måste undvikas att Sverige blir bundet av sådan överstatlighet.

Parterna har också avtalade trygghetslösningar som påverkar arbetsmarknaden. Socialdemokraterna bör tydliggöra att den ser på dessa som komplement till ett generöst och omfördelande skattefinansierat trygghetssystem.

Socialdemokraternas arbetslinje bör tydliggöras och förklaras. En god kontroll av arbetssökande gör ett generöst stöd till de arbetslösa legitimt. Vad som upplevs som en kränkande arbetsmarknadspolitik bör bevakas och hur en legitim kontroll kan stärkas bli del av utvecklingen. Insikten om att ekonomiska drivkrafter till arbete alltid bör bevakas måste vara en ledstjärna, så att inlåsning i fattigdoms- och sysselsättningsfällor bekämpas effektivt. Synen på hur goda drivkrafter för att arbeta skapas bör utvecklas och avspeglas i mål och reformer för minskad undersysselsättning.

Viljan att arbeta är styrd av flera faktorer, där ekonomiska incitament enbart är en. Det måste alltid framgå att en socialdemokra-

tisk arbetslinje är grundad på en syn att människor vill arbeta. Att det ska löna sig att arbeta bör för socialdemokratin preciseras vad det betyder så att skiljelinjerna blir tydliga. Reallöneökningar och inkomstförsäkringar som man får del av genom att man jobbar är för socialdemokratin hörnstenar i denna lönsamhet. Skattepolitiken ska inte skadligt inverka på tillväxt och sysselsättning men är inte verktyget som ska användas för att det ska löna sig att arbeta. En yttersta försörjning i form av försörjningsstöd (socialbidrag) måste finnas i en välfärdsstat och dess nivå säkra att relativ fattigdom bekämpas.

#### **Fjärde området: Välfärdens finansiering och skattereform**

Skatter är enbart medel för att uppnå politiska mål som en robust finansiering av en omfattande välfärdsstat med hög inkomsttrygghet och inbyggda mekanismer för att främja att så många som möjligt både vill och kan delta i arbetslivet. Socialdemokratins välfärdssambitioner kräver ett högre skatteuttag än borgerliga regeringars lägre ambitioner. Socialdemokratins högre skattekvot som andel av BNP kräver stor omsorg för att samhällsekonomin inte ska påverkas negativt. Den bör utformas med bredare skattebaser och med så få undantag som möjligt, lika skattesats på olika typer av inkomster i ekonomin. Inkomster från trygghetssystemens försäkringar och transfereringar bör beskattas lika som arbetsinkomster. Även momsen bör vara enhetlig.

Socialdemokratin behöver utveckla sina principer och en tydlig reformplan för skattesystemet skapas. Den s.k. likformighetens princip behöver definieras och principer för undantag likaså. Skatter ska störa ekonomin så lite som möjligt och inte snedvrída konkurrensen. Punktskatternas roll är just dock att påverka det som anses skadligt och subventioner kan vara träffsäkra styrmedel. Det finns flera olika legitima skäl att avvika från likformighet och det bör göras tydligt vilka dessa är, t ex för att minska fossilbelastningen. En skev inkomst- och förmögenhetsfördelning motiverar viss

högre beskattning i högre inkomstlagen. En effektiv beskattning av kapitalinkomster, arv och gåvor är viktig för fördelningsrättvisa.

Att skattepolitiken kan ge stora sysselsättningseffekter är ett område som den borgerliga regeringen gjort till sin paradfråga genom de omfattande inkomstskattesänkningarna för arbetsinkomster (jobbskatteavdragen). Det är dock inte korrekt att skattesänkningar alltid ger fler arbetstillfällen och fler i arbete. Höga marginalsatser är de som är skadliga för sysselsättningen och sådana bör undvikas. I en socialdemokratisk reformplan för skattesystemet bör dessa och andra frågor utvecklas både principiellt och med konkreta skatteförändringar. Det kommer tyvärr att ta lång tid att återgå till ett mer rationellt skattesystem som också är legitimt och rättvist.

Skatter finansierar åtgärder med viktiga samhällsekonomiska vinster. Detta och dess legitimitet bygger på effektiv leverans i allt det som offentlig sektor ansvarar för. Skatter är ett medel för solidaritet och gemensamt samhälle.

Välfärdens finansiering är den stora frågan, inte minst sjukvården och omsorgen, fram till 2025. Höga krav har alla på god kvalitet och stor räckvidd samt till lägsta kostnad, samtidigt som tjänster blir dyrare hela tiden relativt varor. Uppgiften är grannlaga men möjlig. Viktigt kan vara att mer våga definiera vad medborgarna kan förvänta sig. Socialdemokraternas plan för välfärdens finansiering behöver vila på flera ben: ett program för ökad produktivitet i välfärdstjänsterna, både offentligt och privat utförda, ett skatteuttag som räcker till, och en politik för avgifter som innebär likvärdighet och inte skapar fördelning utifrån ekonomisk förmåga utan från behov. Efterfrågan på fler sjukvårds- och omsorgstjänster kommer att öka med stigande levnadsstandard och åldrande befolkning och vare sig ransonering av tjänster eller låg kvalitet är möjligt i socialdemokratiens välfärdsstat. Den avgörande frågan för socialdemokratin, med stor betydelse för klyftorna i samhället, är att i en reformplan hitta legitima vägar att utveckla den solidariska finansieringen.

## Femte området: Styrning och mål för de offentliga finanserna

De svenska offentliga finanserna är komplicerade på grund av beskattningsrätt på flera olika administrativa nivåer: stat, kommuner och landsting. Många länder har inte kommunal beskattningsrätt alls. Styrningen blir mer komplicerad och staten får inte alltid den bästa effekten för samhällsekonomin i detta system. För socialdemokratin är det angeläget att säkra att styrningen blir bättre så inte kommuners agerande riskerar motverka övergripande mål i den ekonomiska politiken. Kommuner och landstings budgetpolitiska regelverk bör reformeras av socialdemokratin.

Budgetpolitiska regelverk för statsfinanserna är nödvändiga och ger trovärdighet till både välfärdssystemet och finanspolitiken i allmänhet. Men de får inte motverka en effektiv ekonomisk reformpolitik.

De statliga utgiftstaken riskerar att reformer tidvis genomförs i form av skattesänkningar fast de hade varit mer effektiva göra på utgiftssidan av budgeten. Utgiftstaken kan också hindra att positiva effekter för efterfrågan, och därmed för sysselsättningen, uppnås genom att regelstyrd finanspolitik (s.k. automatiska stabilisatorer) hindras av takens förutbestämda nivå, att verka fullt ut. Ett exempel på en sådan positiv effekt för efterfrågan är när utgifterna för arbetslöshetsersättningen ökar snabbt under början av en konjunkturedgång. Socialdemokratin bör säkerställa att begränsningar inte sker, när inte det finns något hot mot statsfinansernas hållbarhet. Det bör utvecklas regler som är kända i förväg för när utgiftstak kan brytas igenom, utan att besparingar måste inledas.

Den offentliga skulden är redan 2011 nere på en låg och hållbar nivå. Det är avgörande att Socialdemokratin inför nästa val inte fastnar i någon för vår samhällsekonomi irrelevant (och kanske av borgerliga partistrateger skapad) "skönhetstävling" i media, om vilket parti som kan sänka statsskulden mest eller ha störst överskott. Tvärtom har svenska politiker ett gyllene tillfälle att åtgärda brister i lagom takt, t ex i form av specifika offentliga investeringar, under

kommande årtionde. Skuldkvoten mäts som andel av BNP och den minskar bäst framöver genom att tillväxten, BNP, ökar (dvs nämnaren i bråket).

Överskottsmålet i de offentliga finanserna bör omprövas kring 2015. Samtidigt bör en omläggning av välfärdens finansiering och skattesystemet inledas. Då den åldrande befolkningen börjar leda till ett högt tryck ungefär då på de offentliga utgifterna, behövs skatteintäkterna till det löpande. Överskott riskerar då att leda till högre beskattning än nödvändigt på dem i arbetsför ålder.

Socialdemokratin har en pedagogisk uppgift i att förklara hur en generös välfärdsstat, demografin och statsfinansernas mål hänger ihop över tiden, inför 2014 år val. Det blir viktigt att börja göra det i god tid så att det går att skapa politisk legitimitet för omprövningen av överskottsmålet.

# En slutsats

Ekonomisk politik är liksom politik i allmänhet ett slags ”det möjligas konst”. Ekonomisk politik präglas av det faktum att målet som skytten ska träffa är rörligt, och inte sällan högrörligt. Detta kan ge intrycket av att det inte är någon idé med långsiktighet, utan att den korta siktens hanterande av återkommande kriser och ekonomins svängningar är det viktigaste. Den korta och den långa siktens ekonomiska politik hänger förstås nära samman. Utslagning av produktionskapacitet och arbetskraft genom svag krishantering och stabilisering av konjunkturer får långvarigt negativa effekter för oss alla genom minskande välstånd.

Den långa siktens ekonomiska politik ter sig allt viktigare för att svensk ekonomi ska kunna stå starkare 2025 än idag, inte minst genom att politiken i samspel med arbetsmarknadens parter bidrar till det bästa utnyttjandet av våra mänskliga resurser. Det är möjligt att återta alla de försteg gentemot andra länder som socialdemokratin bidragit till att bygga upp i svensk ekonomi under årtionden, med den flexibla arbetsmarknadsmodellen och generella välfärdsmodellen. Det är fullt möjligt att minimera verkningarna av försvårande omständigheter som uppstått. Det som krävs är det möjligas konst, igen och igen och igen.

En enda slutsats vill jag dra: Socialdemokratin har alla möjligheter att med nya medel och reformer återskapa det bästa ur den svenska modellens ekonomiska politik. Rationalitet och rättvisa – samtidigt.

ISBN 978-91-566-2691-3