



## **Är det möjligt att nå arbetslöshetsmålet?**

*En starkare ekonomisk politik är nödvändig*

**Stefan Carlén & Christer Persson**



# **Är det möjligt att nå arbetslöshetsmålet?**

*En starkare ekonomisk politik är nödvändig*

**Stefan Carlén & Christer Persson**

**Tankeverksamheten inom Arbetarrörelsen i Göteborg**

### **Om författarna**

Christer Persson har tidigare arbetat inom Statsrådsberedningen och Socialdepartementet under olika socialdemokratiska regeringar. Är numera fristående utredare och författare med en utbildning som jurist och civilekonom. Är medförfattare till böckerna *Välfärd till salu* och *Den brända jordens taktik* samt *Skatter – förtryck eller befrielse*. Har tillsammans med Stefan Carlén och Daniel Suhonen skrivit *Åtta år med Reinfeldt, Bokslut Reinfeldt* och *Reinfeldtkoden*. Tillsammans med Stefan Carlén skrivit *Åter till full sysselsättning*.

Stefan Carlén är chefsekonom och utredningschef på Handelsanställdas förbund. Arbetade tidigare som lärare och forskare på Stockholms Universitet där han fortfarande har forskningsanknytning. Hans doktorsavhandling *Staten som marknadens salt* fick år 1997 Stockholms högskoleförenings pris för bästa avhandling och vetenskapliga prestation inom samhällsvetenskap. Har tidigare bland annat skrivit *EMU – självständighet eller inordning*. Tillsammans med Christer Persson och Daniel Suhonen *Åtta år med Reinfeldt, Bokslut Reinfeldt*, och *Reinfeldtkoden*. Tillsammans med Christer Persson skrivit *Åter till full sysselsättning*

*Författarna svarar själva för framlagda uppfattningar och slutsatser i Tankeverksamhetens skrifter.*

Ansvarig utgivare: Anders Nilsson  
www.tankeverksamheten.se  
redaktion@tankeverksamheten.se

ISBN 978-91-87077-58-6

Göteborg 2017

# Är det möjligt att nå arbetslöshetsmålet?

## *En starkare ekonomisk politik är nödvändig*

### Sammanfattning

Är det möjligt att nå en arbetslöshet under fyra procent? Socialdemokratiens arbetslöshetsmål är att ha EUs lägsta arbetslöshet år 2020. I regeringens egna bedömningar hamnar dock arbetslösheten år 2020 på 6,2 procent. Det är långt från den nuvarande lägsta arbetslösheten i EU som är 3,7 procent i Tjeckien. För att kunna nå 3,7 procent år 2020 krävs en minskning av arbetslösheten med ytterligare cirka 135 000 personer givet den förväntade ökningen av befolkning och arbetskraftsdeltagande. För att detta ska vara möjligt krävs en sysselsättningsökning på cirka 270 000 personer.

I denna rapport argumenteras för att detta kan vara möjligt. Men det förutsätter en förändrad ekonomisk politik. I en tidigare bok av författarna *Åter till full sysselsättning* (2012) visades att ekonomiska stimulanser i form av investeringar och välfärdssatsningar var nödvändiga för full sysselsättning. I denna bok analyserades även betydelsen av finanspolitikens konkreta stimulanseffekter (multiplikatorer) samt inkomstfördelningens tillväxteffekter.

Från hösten 2012 fram till våra dagar har det skett stora omsvängningar bland ekonomer och internationella organisationer som IMF och OECD. Idag pekar dessa på i stort sett samma behov av en mer expansiv ekonomisk politik som framfördes i boken från 2012. Analyser efter finanskrisen har visat att stimulanseffekterna är större än vad man tidigare räknade med. Synen på en mer expansiv ekonomisk politik är inte längre kontroversiell inom det ekonomiska tänkandet, men har ännu inte fått genomslag bland politiker och andra centrala aktörer på det ekonomisk-politiska området.

Om Sverige ska kunna nå arbetslöshetsmålet är inte den nuvarande ekonomiska politiken med låga räntor och automatiska stabilisatorer tillräcklig. För att kunna öka sysselsättningen och sänka arbetslösheten till 3,7 procent krävs mer kraftfulla finanspolitiska stimulansåtgärder i form av ökade investeringar, utbildning av arbetskraften och satsningar på välfärden. Även om investeringarna ökat under senare år finns fortfarande mycket stora behov av investeringar på olika områden som infrastruktur, bostäder, klimatomställning.

För att inte investeringar ska tränga ut andra nödvändiga jobbskapande satsningar på välfärds-, arbetsmarknads-, utbildnings- och näringspolitik behöver dessa lånefinansieras. Genom lånefinansiering frigörs därför ett större statsfinansiellt utrymme för investeringar jämfört med dagens ordning då hela investeringen finansieras med anslag i statsbudgeten. Detta kan i sin tur ge större investeringar och en bättre tillväxt.

Trots att lånefinansieringen kan öka statsskulden i kronor när lånet tas upp kan investeringarnas goda tillväxt- och sysselsättningseffekter bidra till att hålla statsskuldens andel av BNP oförändrad, eller rent av minska. Detta är också det viktigaste måttet när man bedömer statsfinansernas realekonomiska utveckling.

I regeringens prognos fram till år 2020 beräknas statsskulden minska rejält. Den offentliga sektorns skuld (Maastrichtskulden) minskar från 43 procent år 2015 till 35 procent år 2020. Statens skuld minskar från 33 procent till 22 procent. Statsfinansiellt finns det därför gott om utrymme för att föra en mer aktiv finanspolitik vilket krävs för att öka tillväxten och kunna nå regeringens sysselsättningsmål.

Sammanfattningsvis finns ett antal bärande argument för att stärka finanspolitikens konjunkturpolitiska roll. För det första är penningpolitiken inte tillräckligt effektiv för att reellt kunna påverka den makroekonomiska utvecklingen och den effektiva efterfrågan. För det andra är förutsättningarna goda för att föra en aktiv finanspolitik. Inflationen är mycket låg, marknadsräntorna är nere på historiskt låga nivåer, överskotten i bytesbalansen är stora, de offentliga finanserna är starka och dessutom finns det ledig kapacitet i form av ett stort utbud av ledig och outnyttjad arbetskraft. För det tredje är det sannolikt att finanspolitikens effektivitet har ökat efter finanskrisen som en följd av förändringar i den samhällsekonomiska strukturen och miljön. För det fjärde har de automatiska stabilisatorerna i finanspolitiken försvagats under 2000-talet. För det femte har argumenten mot en aktiv finanspolitik och dess stimulans effekter försvagats. För det sjätte bör finanspolitiken i första hand vara inriktad på att stimulera de offentliga investeringarna som har goda

stimulanseffekter i jämförelse med skattesänkningar och ökade inkomstöverföringar till hushållen, men också i jämförelse med satsningar på olika offentliga verksamheter.

## Förändringens vind bland ekonomer

### *Marknadsliberala dogmer faller*

Det har bland internationella organisationer som tidigare setts som marknadsliberala fästen skett en omsvängning i synen på den ekonomiska politiken. Det är ingen liten förändring som skett. "En förändringens vind viner bland världens ekonomiska institutioner" skrev *The Guardians* ekonomiredaktör Larry Elliot under sommaren 2016.<sup>1</sup> Det har handlat om hela den makroekonomiska politiken och frågor som rör ekonomisk stabilitet, tillväxt och inkomstfördelning. Och det har även gällt synen på arbetsmarknaden och dess funktionssätt.

Omvandlingen är så stor att vi kan tala om ett paradigmskifte – från en snäv monetaristisk/klassisk uppfattning till en mer keynesiansk syn. Åtminstone inom det ekonomiska tänkandet. Dock har detta ännu inte fått fullt genomslag bland politiska beslutsfattare.<sup>2</sup> Tidigare har samarbetsorganisationer som OECD, IMF och Världsbanken varit något av nyliberala härförare för en politik som handlat om avregleringar, försämrade trygghetssystem och en hård för monetaristisk ekonomisk politik. Men inte minst efter finanskrisen åren 2008-2009 har tongångarna varit annorlunda.

Redan några år före finanskrisen kom en omsvängning från OECD. Organisationen hade under 30 år förespråkat sänkta skatter, försämrade a-kassa, avregleringar och privatiseringar som enda saliggörande väg för att nå ökad tillväxt. Men år 2006 svängde man en bit. Då menade OECD att länder med höga välfärdsambitioner, högre skatter och starkare fackföreningar också kunde vara en bra och framkomlig väg för en starkare ekonomisk utveckling.<sup>3</sup> I december 2014 kom från OECD ännu en rapport. I denna gick man ett steg längre och menade att jämlikhet inte var något hinder för tillväxt, utan tvärtom något som kunde öka den ekonomiska

---

<sup>1</sup> Elliot L, "Why the global economy may need to get worse before it gets better" *The Guardian* 1/6 2016.

<sup>2</sup> I en intressant artikel i *The Guardian* undrar Paul Krugman varför brittiska politiker från höger till vänster inte kan se att synen på åtstramningar visat sig vara fel, trots att ekonomer numera har en annan uppfattning. Krugman P, "The case of cuts was a lie. Why does Britain still believe it? The austerity delusion." *The Guardian* 29/4 2015.

<sup>3</sup> OECD (2006): *Employment Outlook: Boosting Jobs and Incomes*. Paris: OECD. Se också Jacobsson K, Löfmarck E, Noaksson N (2008), "En expertorganisation ändrar uppfattning: Om OECD:s omsvängning i arbetsmarknadspolitiken", *Arbetsmarknad och arbetsliv*, nr 4 2008.



tillväxten. De växande inkomstklyftorna hade lett till lägre tillväxt i västvärlden.<sup>4</sup>

Detta hade tidigare bekräftats i en rapport som samma år kommit från några ekonomer knutna till IMF.<sup>5</sup> I denna avvisades den marknadsliberala uppfattningen att en hög omfördelning av inkomster skulle ha negativa effekter för ekonomisk tillväxt. Tvärtom menade författarna att deras data stödde det motsatta - att ökad jämlikhet ledde till en ökad och mer uthållig tillväxt.

### ***Åtstramningar av finanspolitiken har inte fungerat***

Men omsvängningen i synen på tillväxt och inkomstfördelning är inte den enda förändringen av det ekonomiska tänkandet hos dessa organisationer. Efter finanskrisen har det också skett något av en självrannsakan hos många ekonomer rörande de modeller som man använt och hur väl de stämt överens med verkligheten.

I en artikel från år 2011 skrädde Joseph Stiglitz, pristagare i ekonomisk vetenskap till Alfred Nobels minne 2001, inte med orden över hur den dominerande makroekonomin misslyckats. Modellerna kunde inte förutse att finanskrisen skulle slå till, och när den väl hade gjort det så underskattade man helt effekterna. Det var inte bara teoretiska svagheter utan mycket av det man tog för givet före år 2008 hade svag empirisk grund.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Cingano, F. (2014), "Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 163, OECD Publishing.

<sup>5</sup> Jonathan D. Ostry, Andrew Berg, Charalambos G. Tsangarides, "Redistribution, Inequality, and Growth", IMF April 2014.

<sup>6</sup> Stiglitz J, (2011) "Rethinking Macroeconomics: What failed, and how to repair it." Journal of European Economic Association, Vol 9 August 2011.

Men det som kanske är mest anmärkningsvärt är det skifte i det ekonomiska tänkandet som skedde efter finanskrisen. Många ledande ekonomer tog nu kraftfullt avstånd från den förda åtstramningspolitiken när finanskrisen slog till och världen kastades in i en mycket djup lågkonjunktur. Tillväxten sjönk och världens länder drabbades av ett sysselsättningsfall och en stigande arbetslöshet. Det omedelbara svaret på krisen var att tillfälligt satsa på en expansiv ekonomisk politik.

Åren 2008-2010 är en remarkabel parentes i den ekonomiska politikens historia genom att det stora flertalet OECD-länder började föra en mer aktiv konjunkturpolitik – i första hand var det finanspolitiken som stimulerades. Men dessa expansiva satsningar innebar också betydande påfrestningar på ländernas statsfinanser som en konsekvens av ökande budgetunderskott och en större offentlig skuldsättning. Vilket var helt naturligt. Följden blev dock ett bakslag för den expansiva politiken, vilket i sin tur bidrog till att många länder kring åren 2010 och 2011 i nyklassisk anda mötte dessa underskott med ett ökat sparande – med lägre sociala utgifter och höjda skatter. Det var ju så man hade lärt sig att motverka budgetunderskott och en ökad offentlig skuldsättning. Denna åtstramning ledde till att krisen förlängdes över åren 2011-2013.

Även om det fanns fler ekonomer som var kritiska och menade att åtstramning i lågkonjunktur slog mot tillväxten så ansågs det ändå vara nödvändigt. Om en åtstramning gjordes med säg sänkta offentliga utgifter motsvarande 10 miljarder så skulle det påverka BNP negativt med fem miljarder. Det skulle naturligtvis vara kostsamt genom högre arbetslöshet, men det skulle ju ändå leda till minskad skuldsättning. Förhållandet mellan en stimulans eller åtstramning å ena sidan, och effekterna på BNP å den andra kallas med en teknisk term för multiplikatoreffekten. I det ovannämnda exemplet är denna 0,5 eftersom en åtstramning med tio miljarder kronor minskar BNP med fem miljarder kr ( $5/10$  miljarder kronor).

Just runt 0,5 var ungefär som man tänkte sig att multiplikatorn låg. Utifrån en politik som sätter sysselsättning och ekonomisk stabilitet främst vore det dock naturligt att även med en multiplikator på 0,5 satsa och stimulera ekonomin, snarare än att strama åt den. Allra helst om man i utgångsläget hade goda statsfinanser. Men den rådande uppfattningen var att man i detta läge skulle prioritera statsfinanserna.

På IMF började man dock fundera över om det verkligen stämde att multiplikatorn låg kring 0,5. Många signaler verkade istället tyda på att åtstramningen skadade betydligt mer än vad man tidigare trott. I *World Economic Outlook* från hösten 2012 kom också IMF:s chefsekonom Olivier

Blanchard till slutsatsen att IMF grovt hade underskattat multiplikatoreffekterna under de senaste åren. Istället för att ligga kring 0,5 menade man att de snarare var mellan 0,9 och 1,7.<sup>7</sup> Med andra ord innebar åtstramningar och sparande att man inte sparade – man slösade. Åtstramningar i syfte att minska skuldsättning – ledde snarare till ökad skuldsättning.

I november 2016 kom OECD med en ny rapport. I denna argumenterade man för att västvärlden skulle driva en mer lånefinansierad expansiv finanspolitik. Världsekonomin hade fastnat i en fälla med låg tillväxt och hög arbetslöshet. Gör vi inte detta, menar OECD:s chefekonom Cathrine Mann, ”berövar vi unga jobb­möjligheter och de äldre kommer inte att få den sjukvård och de pensioner de förväntar sig”. Vi har redan sedan 1980-talet vant oss vid att ekonomer inte talar i sociala termer, men nu sker det.<sup>8</sup>

### ***Syftet med rapporten***

I boken *Åter till full sysselsättning* tog vi för några år sen oss an frågan om behovet av en mer expansiv ekonomisk politik.<sup>9</sup> I den hävdade vi att större ekonomiska stimulanser i form av investeringar och välfärdssatsningar är nödvändiga och diskuterade där även multiplikatorernas och inkomstfördelningens betydelse. Boken var dock skriven under våren 2012, före de större omsvängningarna som redovisas i de ovan nämnda rapporterna från hösten 2012 till 2016. Vår bok var då kontroversiell då den utmanade det etablerade tänkandet. Men idag pekar OECD och IMF på i stort sett samma behov som vi gjorde.

Däremot innebär inte ekonomernas förändrade syn att den faktiskt förda politiken på det ekonomiska området automatiskt förändras. Folkvalda politiker och tjänstemän i den centrala statsförvaltningen har visat sig bromsa en utveckling mot en mer aktiv finanspolitik. Detta eftersom de som arbetar praktiskt med dessa frågor har utbildats, skolats och präglats av ett tidigare ekonomiskt tänkande. Det gör att den faktiska

---

<sup>7</sup> IMF (2012), *Coping with High Debt and Sluggish Growth*, World Economic Outlook, October 2012. I en senare studie utvecklades och fördjupades denna ”nya” syn på multiplikatorerna. Blanchard O, Leigh D, ”Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers” IMF Working Paper, 2013.

<sup>8</sup> OECD (2016), *Escaping the Low-Growth Trap? Effective Fiscal Initiatives, Avoiding Trade Pitfalls*, Economic Outlook nr 100 November 2016. Reuters (2016), ”Governments must boost spending to escape 'low-growth trap'”, Reuters 1/6 2016. Intervju med Cathrine Mann.

<sup>9</sup> Carlén S, Persson C, *Åter till full sysselsättning. Om behovet av en aktiv ekonomisk politik*. Stockholm 2012.

politiken riskerar att under lång tid föras på ett sätt som visat sig vara misslyckat. För vad kan vi annars kalla en politik som under drygt 25 år misslyckats med att nå målet om full sysselsättning?

Den här rapporten innehåller inte några nya ekonometriska studier eller modellberäkningar. Syftet är istället att lite mer utförligt beskriva och analysera omsvängningen i det ekonomiska tänkandet. Borde det inte få konsekvenser för hur vi faktiskt ska utforma den ekonomiska politiken? Vilka lärdomar kan vi dra för Sverige och den nuvarande ekonomiska politiken?

## Den ekonomiska politikens två ideologiska motpoler

Bilden av hur stark förändringens vind just nu blåser, blir begriplig först när vi synar de ideologiska motpolerna i debatten om den ekonomiska politiken. Före 1930-talet dominerade bland ekonomer en syn där man hade stor tilltro till marknadens stabilitet och dess självreglerande förmåga. Keynes kallade dessa ekonomer för klassiker. Själv menade Keynes att det fanns en inneboende instabilitet i den kapitalistiska marknadsekonomin. En instabilitet som ledde till kriser och hög arbetslöshet, men som kunde lösas med politiska ingrepp i ekonomin.

På ett liknande sätt kom den tidigare socialdemokratiska finansministern Ernst Wigforss fram till den efterfrågehöjande svenska krispolitiken i början av 1930-talet. Den utformades parallellt med Keynes tänkande. Därmed blev Sverige, om vi ska tro den amerikanske statsvetaren Timothy Tilton, det första landet med en modern stabiliseringspolitik. Efter andra världskriget tillämpades Keynes teorier i full skala i ett antal länders praktiska konjunkturpolitik.

I Sverige kan man säga att Rehn-Meidnermodellen, som lanserades inom fackföreningsrörelsen, utvecklade Keynes tankar med en politik som mötte full sysselsättning och inflationsproblemet. Men sedan vände det. Från 1970-talet kom flera nya ekonomiska skolbildningar fram som på olika sätt åter knöt an till de klassiska teorierna igen. De kallades nu monetarism, teorin om rationella förväntningar eller utbudsekonomer. Vi benämner dem i denna rapport för nyklassiker.

I den här genomgången kommer vi först gå igenom de fundamentala skillnaderna som fanns mellan Keynes och klassikerna i synen på den ekonomiska politiken. Därefter ska vi visa att dessa två motpoler i allt väsentligt fortfarande finns kvar, även om det naturligtvis finns olika doktriner inom dessa motpoler.

### *Synen på efterfrågan – en tydlig vattendelare*

Den tydligaste vattendelaren i det ekonomiska tänkandet har sedan decennier funnits i synen på orsakerna bakom djupa lågkonjunkturer och den höga arbetslösheten. Men även om vilken politik och vilka konkreta åtgärder som behöver användas för att komma ur dessa ekonomiska kriser. För att kunna beskriva dessa skillnader är det nödvändigt att lyfta

fram de dominerande riktningarna i det makroekonomiska tänkandet. Å ena sidan finns den klassiska riktningen, att staten ska ingripa så lite som möjligt i de fria marknadskrafterna. Å andra sidan finns den keynesianska analysen om teorin om ekonomins instabilitet, som kräver statliga ingripanden.

Sedan mitten av 1970-talet och början av 1980-talet har nyklassiska tankar åter dominerat det ekonomiska tänkandet. De har även fungerat som en kunskapskälla för den ekonomiska politiken. Politiken har dock inte helt följt den renodlade formen av den klassiska teorin eftersom den helt enkelt varit för extrem. Mot den bakgrunden är det naturligt att börja med klassikerna syn på tillväxt, konjunkturer och arbetslöshet.

Översiktligt består den klassiska riktningen av några grundläggande teser. Den mest anmärkningsvärda är att klassikerna inte anser att efterfrågan inte har någon betydelse för produktion och tillväxt. Både produktion och sysselsättning bestäms enligt denna syn av andra faktorer. En ökning av efterfrågan leder i klassikernas värld enbart till höjda priser eftersom de menar att produktion och utbud är helt okänsliga för efterfrågeutvecklingen. Det är den ena stora skillnaden jämfört med den keynesianska analysen.

Den andra extrema uppfattningen i den klassiska analysen är att utbudet skapar sin egen efterfrågan, vilket innebär att efterfrågan och utbudet i ekonomin alltid är i balans, åtminstone på sikt. Om det uppstår en obalans mellan utbud och efterfrågan så korrigeras det automatiskt med olika prisförändringar. Dessa prisförändringar utesluter därför möjligheten till över- eller underproduktion. Detta leder också till att arbetslöshet inte finns i klassikernas teoretiska värld.

Det är den självreglerande marknaden som bidrar till denna balans mellan utbud och efterfrågan och som förhindrar arbetslöshet. Klassikerna utgår därför från att priser, löner och räntor är helt flexibla. Samma mekanismer anser klassikerna också gäller mellan sparande och investeringar. I deras teori är sparandet inte något läckage från efterfrågan utan ett sparande motsvarande helt och fullt av investeringar, och detta sker genom ränteförändringar. Ränteutvecklingen är ett resultat av hur sparande utvecklas i förhållande till efterfrågan på kapital som används för att finansiera investeringar. Det är alltså uteslutande räntan som, enligt klassikerna, har störst inflytande över sparandet och främst näringslivet investeringar.

Den keynesianska inriktningen har en helt annan uppfattning på centrala punkter i synen på den makroekonomiska utvecklingen. Det är

den effektiva efterfrågan som är central för produktionsutvecklingen (BNP). Den senare begränsas till alla de utgifter för inköp och investeringar som näringslivet, hushåll, offentliga sektorn och utlandet efterfrågar i form av konsumtion och investeringar.<sup>10</sup>

I motsats till klassikerna är utvecklingen av den effektiva efterfrågan helt avgörande för BNP-utvecklingen och därmed för förändringar av sysselsättning och arbetslöshet. Det är efterfrågan som påverkar produktionen och utbudet av varor och tjänster. Sambandet är dock mycket svagt i den andra riktningen. Även om det är att gå för långt i påståendet att efterfrågan skapar sitt eget utbud, är det ingen tvekan om att efterfrågan är en dominerande faktor för att bestämma utveckling av produktion och sysselsättning. Företag producerar bara så mycket av varor (konsument-och investeringsvaror) och tjänster som de räknar med att konsumenter, myndigheter, investerare och utlandet kommer att köpa. Det är främst i det korta perspektivet som efterfrågan har störst betydelse för tillväxten. En jämvikt mellan utbud och efterfrågan i ekonomin kan uppstå vid olika nivåer på arbetslösheten.

Enligt Keynes är det inte heller, som klassikerna gör gällande, marknaden med dess prismekanismer som automatiskt skapar full sysselsättning. Keynes använde både logik och praktiska erfarenheter för att visa att denna slutsats inte håller. Priser, och särskilt löner, är relativt orörliga nedåt och därför inte alls så flexibla, som klassikerna förutsatte.

Det finns många exempel från ekonomiska fenomen som har lett till en kraftig ökning av arbetslösheten utan att marknadsens prismekanismer har kunnat förhindra denna utveckling. Visserligen har löner och andra priser utsatts för ett tryck nedåt, men det har knappast skett i någon större utsträckning. Och de sänkningar av löner, räntor och priser som har skett har varit långtifrån tillräckliga för att kompensera det stora efterfrågefall som i regel har kännetecknat svåra ekonomiska kriser. Tvärtom kan lönesänkningar än mer försvaga efterfrågan och därmed fördjupa kriser.

För Keynes själv var en långvarig arbetslöshet, som ofta hade bitit sig fast genom djupa och långvariga ekonomiska nedgångar, ett bevis på att klassikernas bedömningar inte var någon ekonomisk lag. Han pekade ofta

---

<sup>10</sup> Den totala produktionen kan mätas på olika sätt, varav två av dessa är en summering av förädlingsvärdena hos olika ekonomiska aktörer, men också genom att mäta inkomsterna till ägare av olika produktionsresurser i form av löner och vinster. I den keynesianska modellen redovisas BNP med följande matematiska uppställning, som innebär en summering av de olika delarna i den samlade efterfrågan:  $Y = C + I + G + NX$ . C är privat konsumtion, G är offentlig konsumtion, I är investeringar och NX är nettoexporten.

på att det ekonomiska systemet kan befinna sig i jämvikt men att det ändå inte förelåg någon full sysselsättning. Det finns därför ingen kraft i jämviktsförhållandet som kan höja produktionsnivån till full sysselsättning. Det kräver ingrepp utifrån, i form av olika offentliga insatser som kan stärka efterfrågan<sup>11</sup> För Keynes utgjorde dessa insatser olika ekonomiska variabler som att påverka konsumtionsbenägenheten och lockelsen att investera. En ekonomisk styrning av dessa variabler skulle därför kunna leda fram till fram till ekonomisk jämvikt med full sysselsättning.

Keynes menade att det fanns en "ofrivillig arbetslöshet". Först när denna försvunnit kan man tala om ett tillstånd som närmar sig full sysselsättning. När det gäller lönesänkningarnas effekter och lönernas rörlighet i samband med depressionen under 1930-talet använde han av följande kritik mot klassikernas uppfattning i denna fråga:

"Det ligger föga i påståendet att arbetslösheten i Förenta Staterna år 1932 berodde antingen på att arbetarna vägrade finna sig i en sänkning av penninglönerna, eller på att de envist krävde en reallön, som översteg vad det ekonomiska maskineriet kunde prestera. Man kan iakttaga stora variationer i sysselsättningsvolymen utan någon märkbar förändring vare sig beträffande arbetskraftens minimilönefordringar eller beträffande arbetets produktivitet!"<sup>12</sup>

Såväl erfarenheterna från depressionen på 1930-talet som senare ekonomiska kriser har visat att den kapitalistiska marknadsekonomi inte är något självreglerande system. Keynes hade också starka invändningar mot klassikernas syn på sparandet i ekonomin. För det första bestäms sparandet enligt Keynes också av andra faktorer än räntan, till exempel av hushållens disponibla inkomster. Sparandet ökar när denna inkomst ökar, men inte i samma takt som inkomsten. För det andra har andra faktorer än räntan betydligt större effekter på investeringar.

Det kan handla om utvecklingen av lönsamheten i produktionen, företagets framtids-förväntningar om marknads- och produktionsutveckling samt om utvecklingen av företagets kapacitet. Keynes betonade att den förväntade lönsamhetsutvecklingen kanske är den viktigaste bestämningsfaktorn för investeringar, och att räntan var en underordnad storhet för att påverka denna utveckling. Det är följaktligen

---

<sup>11</sup> Man får skilja mellan en produktions- och inkomstnivå där det råder jämvikt genom att utbudet är lika med den effektiva efterfrågan och en nivå där produktionsresurserna är fullt utnyttjade och full sysselsättning existerar.

<sup>12</sup> Keynes JM (1994), *Allmän teori. Om sysselsättning, ränta och pengar*. Pontes förlag 1994.



inte märkligt att sparandet kan vara större än investeringarna vilket då innebär en försvagning av efterfrågan och en lägre produktion – vilket i sig får negativa sysselsättningseffekter.

Keynes var därför självklart mycket kritisk till att klassikerna helt bortsåg från efterfrågans betydelse för tillväxten och sysselsättningen. I hans standardverk Allmän teori, om sysselsättning, ränta och pengar ironiserar han över klassikernas synsätt, som han liknar vid hur Voltaires romanfigur skyggar för den brutala verkligheten:

*.....fastän lärans giltighet ända fram till senaste tid inte har ifrågasatts av de ortodoxa ekonomerna har dess eklatanta misslyckande som hjälpmedel för vetenskapliga prognoser under tidernas lopp i hög grad nedsatt dess praktiska utövares anseende...Det.....kan också förklara den berömda optimismen hos den traditionella ekonomiska teorin vilken har lett till att en ekonom betraktas som en Candide som efter att ha övergivit denna världen för att odla kål predikar att allt är så bra den kan bli i den bästa av världar om vi bara låter tingen ha sin gång...Det må vara att den klassiska teorin ger en bild av det sätt på vilken vi önska vårt ekonomiska system fungerade.”<sup>13</sup>*

### ***Den klassiska lärans inflytande idag***

Det är självklart så att ekonomer och olika politiska företrädare med ny- eller marknadsliberal inriktning inte i alla delar ställt sig bakom den klassiska teorin. Men i såväl deras uppfattningar som förslag finns ändå mycket som känns igen från klassikernas ekonomiska synsätt. Det är inte sällan som att historien i en eller annan form har en benägenhet att upprepa sig. Dagens marknadsliberaler skriver också ner värdet av efterfrågans betydelse för produktion och sysselsättning på kort och medellång sikt.

Det är anmärkningsvärt hur man tonat ner efterfrågans betydelse för att stärka den ekonomiska aktiviteten under de senaste decenniernas många kriser. Trots att näringslivet haft stora ekonomiska problem med en svag finansiell ställning och hushållen haft en mycket svag standardutveckling så har det varit svårt för många företrädare att föreslå

---

<sup>13</sup> ibid

några avgörande förstärkningar av den effektiva efterfrågan genom att förse ekonomin med ny köpkraft.

Man har rentav hävdats att arbetslösheten inte kan bekämpas effektivt, åtminstone på sikt, med finanspolitiska stimulanser av efterfrågan. Istället har man sagt att detta bara kan ske genom en utbuds- och strukturpolitik, som i praktiken icke sällan har medfört en försvagning av löntagarnas ställning och trygghet på arbetsmarknaden. Denna politik har ofta haft sin udd riktad mot centrala institutioner, som en stark arbetsrätt, en arbetslöshetsförsäkring av god kvalitet, starka fackförbund och en hög kollektivavtalsäckning etc.

Dessutom har marknadsliberaler, i likhet med den tidigare alliansregeringen, en övertro på att man genom sänkta skatter och lägre ersättningsnivåer i socialförsäkringarna kan stärka de ekonomiska incitamenten, som i sin tur har stora positiva effekter på tillväxten och sysselsättningen. Men självklart är det inte fel med en klok utbudspolitik som inte skapar ökade klyftor; en sådan politik som genom ökad utbildning och en förstärkt kompetens kan bidra till att öka löntagarnas omställningsförmåga och flexibilitet på arbetsmarknaden.

En annan likhet med klassikerna är övertron på marknadens förmåga att skapa balans i förening med en ökad sysselsättning som minskar arbetslösheten. Även om man inte längre tror på marknadens helt självreglerande mekanismer förespråkar man så små statliga ingrepp i marknadskrafterna som möjligt. Men istället för att låta marknaden helt sköta denna uppgift på egen hand presenterar man förslag till sänkta löner för olika låglönegrupper, med mycket svag förankring på arbetsmarknaden. Precis som klassikerna trodde, anses sänkta löner tillsammans med skattesänkningar vara ett huvudrecept för att minska arbetslösheten.

Keynes visade tydligt att en politik för stora lönesänkningar inte fungerade under stora ekonomiska nedgångar – vare sig praktiskt eller ens teoretiskt. Då är huvudproblemet bristen på effektiv efterfrågan hos ekonomins olika aktörer och lönesänkningar skulle då ytterligare bidra till att försvaga efterfrågan.

Den tredje likheten med dagens ekonomiska liberaler är kolartron på marknadens förmåga att höja den ekonomiska aktiviteten och den politiska strävan att undvika olika statliga ingrepp för att bekämpa arbetslösheten. Även denna uppfattning och delar i den klassiska teorin har motbevisats av den faktiska verkligheten. Det har krävts, och det kommer det fortsätta att göra, omfattande statliga insatser, med både

aktiv ekonomisk politik samt åtgärder på andra områden, för att kriser ska kunna begränsas, både i tid och i omfattning.

Sammanfattningsvis finns det tydliga likheter med den klassiska teorin inom den ekonomiska vetenskapen och många av dagens nyklassiska ekonomer och marknadsliberala företrädare när det gäller tron på marknadens självreglerande förmåga att motverka lågkonjunkturer och ekonomiska kriser. Inte minst tron på efterfrågans begränsade betydelse och kravet på att staten så långt som möjligt inte ska styra konjunkturutvecklingen är illustrativa exempel på denna typ av ekonomiska uppfattningar.

## Den ekonomiska politikens två grenar – penning- och finanspolitiken

Den ekonomiska politiken (stabiliseringspolitiken) vilar på två ben: den ena är penningpolitiken och den andra utgörs av finanspolitiken. Penningpolitiken sköts i Sverige av en självständig Riksbank med inriktning på ett flexibelt inflationsmål. Det innebär att inflationen i genomsnitt ska motsvara två procent per år (KPI-utvecklingen). Inom ramen för detta mål är det möjligt att vid utformningen av penningpolitiken ta hänsyn till sysselsättningen och arbetslösheten. Men inflationsmålet är alltid överordnat dessa hänsyn. Denna rapport har uteslutande fokus på den ekonomiska politiken, och främst finanspolitiken. I ljuset av detta är det viktigt att påpeka att ska man komma ner till önskvärda nivåer på arbetslösheten räcker det inte det inte bara med åtgärder inom den ekonomiska politiken utan det krävs att man arbetar med andra politiska verktyg som arbetsmarknads-, arbetslivs-, utbildnings- och näringspolitiken.

De penningpolitiska verktygen är beslut om styrräntan som kan kompletteras med operationer på marknaden, som stödköp av statsobligationer. Under större delen av perioden från 1995, när inflationsmålet infördes, har penningpolitiken varit alltför stram, och bidragit till en onödigt hög arbetslöshet. Sedan några år den något mer expansiv, och från år 2015 har styrräntan varit negativ (minusränta).<sup>14</sup> Effekterna av penningpolitiken, och särskilt räntebesluten, på den makroekonomiska utvecklingen sker genom olika kanaler i form av räntor, växelkurs, och krediter. Vid rörlig växelkurs finns det en viss automatisk stabilisering i penningpolitiken eftersom förändringar i exportinkomster varierar med konjunkturen och på så vis påverkar efterfrågan på kronor för utbetalning av löner, vinster och skatter.

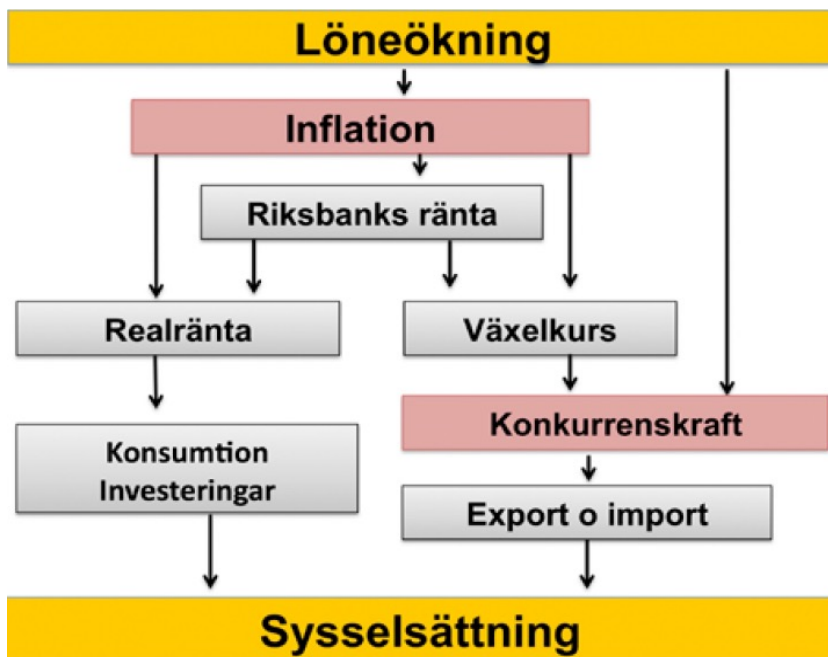
---

<sup>14</sup>Svensson L EO (2014), "De senaste årens penningpolitik- "leaning against the wind"", *Ekonomisk Debatt* nr 3, årgång 42, 2014. Sveriges Riksbank, *Olika syn på penningpolitiken, Anförande av vice riksbankschefen Lars EO Svensson*, den 8 juni 2012. Fransson L, Tysklind O (2016), "Penningpolitikens effekter på räntor, *Penning-och Valutapolitik*, 2016:1. Svensson L EO (2014), "Riksbanken, målpuffyllelsen och den demokratiska kontrollen" *Ekonomisk Debatt*, nr 4, årgång 42, 2014. Sveriges Riksbank, *Penningpolitik och sysselsättning: penningpolitiken alltför stram. Anförande av vice riksbankschefen, Lars EO Svensson*, den 16 januari 2013. De Rezende R, Kjellberg D, Tysklind O (2015), "Effekter på finansiella priser av Riksbanken statsobligationsköp", *Sveriges Riksbank, Ekonomiska kommentarer*, nr 13 för 2015. Goodfriend M, King M, *Utvärdering av Riksbankens Penningpolitik 2010-2015*, Stockholm 2016.

De penningpolitiska verktygen påverkar, förutom beslut om styrräntan, även växelkursen och efterfrågan på krediter för att finansiera företagens och hushållens investeringar. Räntebesluten innebär förändringar av Riksbankens styrränta som i första hand påverkar de korta räntorna på marknaden men även långa räntorna (tioåriga statsobligationer). Riksbanken har också möjligheter att genomföra operationer på kapitalmarknaden, vilket i regel är stödköp av olika typer av obligationer. Även dessa åtgärder har effekter på marknadsräntorna, framför allt på de räntor som är kopplade till köpen av statsobligationer. Dessa operationer ger också viktiga signaler om Riksbankens fortsatta penningpolitik.

Räntebesluten verkar genom två kanaler. Den första kanalen innebär alltså att ränteförändringar får effekter på realräntan. Detta har i sin tur effekter på olika makroekonomiska storheter som konsumtion och investeringar, som ytterst påverkar tillväxten. Tillväxten har sedan effekter på sysselsättningen. Den andra kanalen, växelkurskanalen, innebär att räntan har effekter på växelkursen som har stor betydelse för utvecklingen av konkurrenskraften, och därmed exportutvecklingen. Förändringar av växelkursen kan också ha effekter på importen genom att påverka importpriserna och därmed inflationen.

**Figur 1, penningpolitikens effekter genom dess olika kanaler**



Perioden från slutet av 1990-talet och fram till 2011 kännetecknas av en åtstramande penningpolitik. Detta har lett till att den faktiska inflationen varit klart lägre än inflationsmålet, vilket har lett till en högre arbetslöshet, jämfört med en mindre stram penningpolitik.<sup>15</sup> Det första decenniet på 2000-talet var en relativt lång period med god och stabil tillväxt samtidigt som inflationen var låg.

Sedan dess har centralbanker i många länder hållit räntan på en låg nivå, som en följd av en långsam makroekonomisk återhämtning och en fortsatt låg inflation i dessa länder. Den svenska Riksbanken höjde emellertid reporäntan under åren 2010 och 2011 till två procent, som motiverades av en starkt konjunkturåterhämtning. Men i slutet av år 2011 började riksbanken sänka räntan igen när konjunkturåterhämtningen försvagades och inflationen började sjunka till extremt låga nivåer. Under vissa perioder övergick prisutvecklingen till deflation – alltså sjunkande priser. Under de senaste åren har penningpolitiken varit mer expansiv med både räntesänkningar och stora stödköp av obligationer på marknaden. Sedan hösten 2015 befinner sig penningpolitiken i det unika läget att styrräntan är minus en halv procent.

Förr i världen kunde styrräntan vara 3-4 procent. En sänkning ledde i regel till en efterfrågehöjning. Men med dagens negativa styrränta har penningpolitiken förlorat en avsevärd del av sin betydelse för den makroekonomiska utvecklingen, och därmed för tillväxten och sysselsättningen. Vad regeringen driver för finanspolitik har därför blivit viktigare.

Finanspolitiken är på pappret betydligt mer mångdimensionell än penningpolitiken. Det gäller både dess mål och medel. Det finns fyra olika mål för finanspolitiken: först är det en rättvis fördelning (fördelningspolitiken) av ekonomin resurser och sedan en effektiv användning av dessa resurser. Dessa båda mål överskuggas i betydelse av målet om sunda och starka offentliga finanser, men inte minst av målet om att stabilisera den ekonomiska aktiviteten under både låg- och högkonjunkturer.

Finanspolitiken kan också delas upp i två grenar: den ena är den automatiska finanspolitiken (automatiska stabilisatorer), och den andra är den aktiva finanspolitiken. Den automatiska verkar utan att det krävs aktiva beslut av regering och riksdag, medan den aktiva finanspolitiken förutsätter dessa beslut. Den automatiska finanspolitiken verkar

---

<sup>15</sup> Svensson L EO (2016).

motkonjunkturrellt genom att strama åt efterfrågan under en högkonjunktur och dämpa en försvagning av efterfrågan under en lågkonjunktur. Styrkan i den automatiska konjunkturdämparen påverkas av flera faktorer: omfattningen av den offentliga sektorn, konjunkturkänsligheten hos vissa skattebaser samt utformningen av i första hand arbetslöshetsförsäkringen och vissa skatter.

Den aktiva finanspolitiken har tillgång till en bred åtgärds katalog, som sträcker sig från olika förändringar av skattesystemet till olika insatser på budgetens utgiftssida. Men den aktiva finanspolitiken förlorade under 1970- och 1980-talet sin dominerande roll som ett konjunktur-politiskt verktyg och har ännu inte fått tillbaka denna roll. Den rådande uppfattningen har istället varit att den stabiliseringspolitiska uppgiften istället ska skötas av penningpolitiken och den automatiska finanspolitiken.

Den aktiva finanspolitiken har i stort sett fungerat som ett stöd för penningpolitikens grundläggande uppgift att klara inflationsmålet och fungerar som en garant för sunda offentliga finanser. Denna rollfördelning mellan olika delar av den ekonomiska politiken har varit utmärkande för i stort sett alla OECD-länder.

### ***Konjunkturpolitiska verktyg***

Under stora delar av efterkrigsperioden hade den aktiva finanspolitiken klara stabiliserings-politiska uppgifter med den grundläggande uppgiften att med aktiva skatte-och utgiftsbeslut styra den effektiva efterfrågan i ekonomin i syfte att kunna dämpa konjunktursvängningar som skiftar till både styrka och varaktighet. Under 1970- och 1980-talen utsattes den aktiva finanspolitiken för mycket hård kritik av både akademiska ekonomer och nyliberala företrädare.

Grunden för kritiken var inte bara finanspolitikens effekter utan hade också starka ideologiska förtecken. Såväl denna inriktning av den ekonomiska politiken som den generella välfärdsstaten var röda skycken för den framväxande nyliberalismen under 1980-talet. Denna omläggning av den ekonomiska politiken, i första hand finanspolitiken, var betecknande för flertalet OECD-länder.

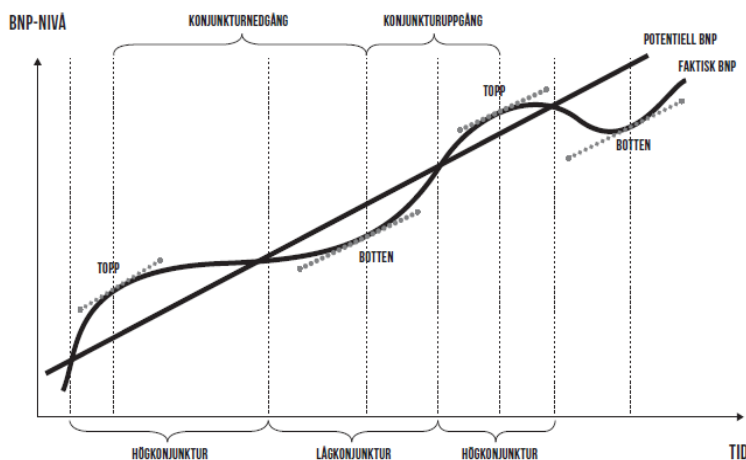
Den aktiva finanspolitiken har tonats ned och i många länder, liksom i Sverige, ersatts av en reformerad penningpolitik tillsammans med den automatiska finanspolitiken. Båda dessa delar av den ekonomiska

politiken har under längre period betraktats som de centrala konjunkturpolitiska verktygen. Det var först under finanskrisen åren 2008 och 2009 som den aktiva finanspolitiken gjorde en glansfull, men tillfällig come-back.

För att kunna begränsa krisens makroekonomiska och sysselsättningspolitiska effekter var det nödvändigt att driva en expansiv finanspolitik. Dessvärre har finanspolitiken efter denna kris fallit tillbaka till sin underordnade roll i stabiliseringspolitiken. Detta kan delvis förklaras av att den expansiva finanspolitiken under krisen bidrog till en försämring av de offentliga finanserna, särskilt i vissa länder som i utgångsläget hade svaga offentliga finanser.<sup>16</sup>

Finanspolitikens viktigaste stabiliseringsuppgifter är att balansera resursutnyttjande genom att kapa toppar och lyfta botten under olika konjunkturlägen. På så sätt är det möjligt att undvika både överhettningstendenser i ekonomin och stora efterfrågebortfall som skapar stora lediga resurser i form av arbetskraft och kapital. För att anknyta till nedanstående diagram kan uppgiften att vara konjunkturdämpare beskrivas som att minimera BNP-gapet, alltså skillnaden mellan den faktiska BNP och den möjliga i olika konjunkturlägen, så att detta gap försvinner eller hålls i närheten av noll. Det är självklart att finanspolitiken måste vara motkonjunkturcell för att vara stabiliseringspolitisk effektiv.

**Figur 2, utvecklingen av BNP-gapet**



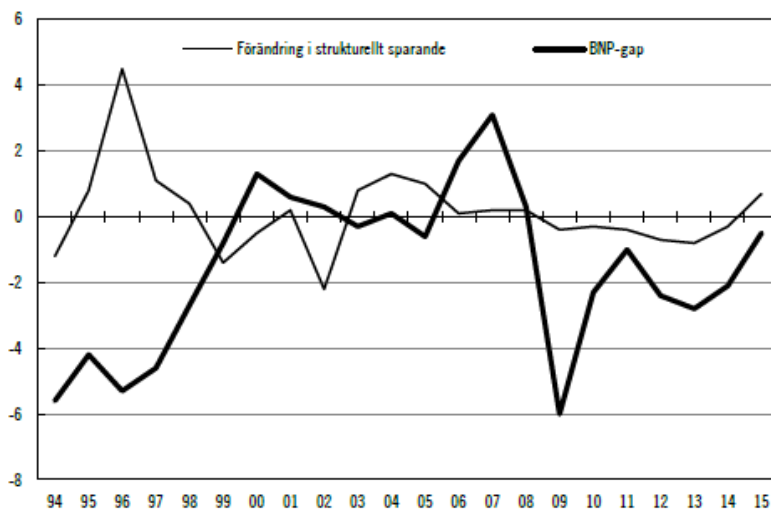
Källa: Konjunkturinstitutet

<sup>16</sup> SOU 2016:67, En översyn av överskottsmålet. SOU 2002:16, Stabiliseringspolitik i valutaunionen. Carlén & Persson, (2012)



Det är också möjligt att få en bild av finanspolitikens inriktning och styrka genom att studera den offentliga sektorns strukturella sparande, alltså det finansiella sparande som är justerat för konjunkturer och vissa engångseffekter på statsbudgetens inkomster och utgifter. Detta sparande varierar med konjunkturen: Det försämras när finanspolitiken är expansiv och BNP-gapet också ligger på minus. Vid det omvända förhållandet med en förstärkning av sparandet handlar det om finanspolitiska åtstramningar för undvika ett för stort positivt BNP-gap.

**Figur 3, utvecklingen av finanspolitikens stimulanseffekter (det strukturella sparandet)**



Källa: SOU 2016:67.

Av diagrammet kan man lätt konstatera att det under den dryga tjugoförårsperioden 1994-2015 inträffade två djupa konjunkturedgångar i Sverige med betydande fall i BNP. Den första svackan var krisen på 1990-talet och den andra var givetvis den senaste finanskrisen. Under den första krisen förstärktes rentav lågkonjunkturen av finanspolitiken. Detta hade sin naturliga förklaring i det stora saneringsprogram för de offentliga finanserna som genomfördes under andra hälften av 1990-talet, med början år 1995.

Under ett antal år i slutet av 1990-talet och början av 2000-talet var finanspolitiken försiktigt expansiv och därefter var finanspolitiken något åtstramande för att under finanskrisen övergå till att vara lätt expansiv. Men den var långtifrån tillräckligt expansiv för att kunna motverka finanskrisens effekter på efterfrågan och tillväxten. Under hela den

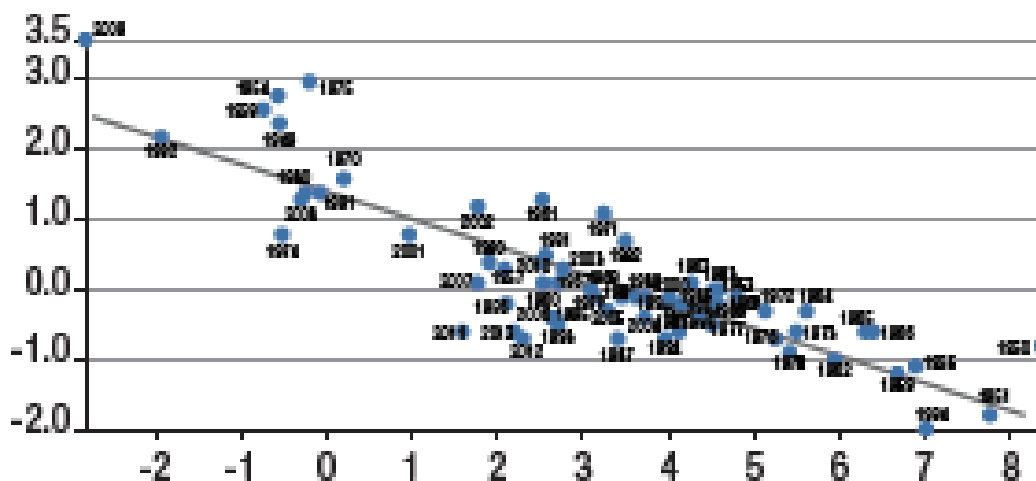
aktuella perioden har inte finanspolitiken varit så expansiv som hade krävts för att minska BNP-gapet.

### *Tillväxtens effekter på arbetslösheten*

Det övergripande syftet med en mer aktiv finanspolitik är att öka den faktiska tillväxten. På så sätt ska gapet krympas mellan faktiskt tillväxt och den potentiella tillväxt som är möjlig att uppnå med fullt kapacitetsutnyttjande. Det ska i sin tur leda till höjd sysselsättning och minskad arbetslöshet. Men hur ser sambandet mellan tillväxt och arbetslöshet ut (Okuns lag)?

IMF:s ekonomer har nyligen slagit fast att detta samband finns och det alltjämt är relativt stabilt. Det innebär att tillväxten kan förklara en betydande del av arbetslöshetens svängningar under en period som består av både låg- och högkonjunkturer. IMF har granskat detta samband för olika kategorier av länder som kan räknas som avancerade länder samt, men även för utvecklingsländer med betydligt lägre BNP per capita.

**Figur 4, sambandet mellan tillväxt och arbetslöshet i**



Källa: IMF

Diagrammet visar data under femtio år i USA för perioden 1949-2009. Det visar sambandet mellan BNP-utvecklingen och utvecklingen av

arbetslösheten, alltså det som kallas för Okun's lag.<sup>17</sup> Högre tillväxt leder till lägre arbetslöshet och vice versa.

Även i Europa och i många andra länder kan BNP-utvecklingen bidra till att förklara förändringar i arbetslösheten. Det finns flera studier som kan kasta ljus över styrkan i detta samband. En procents förändring av arbetslösheten kräver en tillväxt på tre procent, medan vissa studier visar att det kan krävas en tillväxt på två till två och en halv procent för att påverka arbetslösheten med en procent. IMF har i sin genomgång kommit fram till att i avancerade höginkomstekonomier kan det räcka med en tillväxt på två till tre procent för att arbetslösheten ska gå upp eller ner med en procent. Med andra ord finns det goda möjligheter att man med en mer aktiv finanspolitik, som förstärker efterfrågan, ska kunna pressa ner arbetslösheten.

### ***Tänkandet om den naturliga arbetslösheten (NAIRU)***

Föreställningen om NAIRU, den så kallade jämviktsarbetslösheten, och hur denna tillämpas är en viktig förklaring till att såväl vissa ekonomer, som politiker har svårt att acceptera och tillämpa en mer aktiv ekonomisk politik. Vill man ha full sysselsättning måste denna tankeblockerande teori kritiskt granskas. NAIRU står för "non accelerating inflation rate of unemployment". Begreppet innebär i korthet att det finns en jämviktsarbetslöshet, ibland också kallad naturlig arbetslöshet, från vilken den verkliga arbetslösheten inte varaktigt kan avvika. Denna typ av arbetslöshet ligger på den nivå där inflationen är oförändrad. Själva begreppet jämviktsarbetslöshet brukar tillskrivas ekonomerna Milton Friedmans och Edmund Phelps arbeten. Det togs fram i deras kritik mot den keynesianskt influerade Phillipskurvan som menade att det fanns ett negativt samband mellan inflation och arbetslöshet.

Även om det finns olika synsätt på NAIRU så är dess yttersta innebörd ändå följande. Det går inte att med vare sig finans- eller penningpolitik skapa full sysselsättning utan att det i sig leder till inflation. Hushåll och företag antas anpassa sig till den ekonomiska politiken. Med andra ord är det en liknande syn som klassikerna hade på den ekonomiska politiken.

---

<sup>17</sup> IMF Research Bulletin, Volume 17, Number 3, September 2015. Herzog R, (2013) "Using state level employment thresholds to explain Okun's law", *IZA Journal of Labour Policy*, 2:17, 2013.

Det finns en allt mer växande kritik mot NAIRU. En sådan är att hela utgångspunkten, att NAIRU existerar som en sorts mätbar, men opåverkbar variabel är fel. De som ser NAIRU som en sådan variabel förutsätter, till exempel att det finns en absolut konflikt mellan löntagarnas och företagets inkomstkrav. Om löntagarna får en procentenhet i löneökning, så kommer det att leda till att företagets vinster minskar med lika mycket. Därför måste företagen höja priserna vilket driver på inflationen som i NAIRU-modellen ger utslag i form av högre arbetslöshet. Inte minst eftersom därför att inflationsnormen högre räntor.

De som är kritiska menar att det inte finns en sådan opåverkbar gräns. Om det överhuvudtaget finns någon NAIRU – så borde den i så fall vara möjlig att påverka. En höjning av lönerna leder inte direkt till en motsvarande minskning av vinster och därpå följande prisökningar. Istället ökar den totala efterfrågan genom löneökningen, vilket gör att företagen får sälja med ökade möjligheter att höja sin lönsamhet. Dessa båda effekter innebär att trycket på prishöjningar sjunker och därmed även behovet för centralbanker att höja räntorna.

I praktiken blir det därför helt meningslöst att ens använda begreppet jämviktsarbetslöshet eftersom den alltid kan påverkas av efterfrågan.<sup>18</sup> Även investeringar verkar kunna ha en betydande påverkan på denna NAIRU.<sup>19</sup> Och det visar sig också att när man försöker uppskatta NAIRU så följer den utvecklingen av den faktiska arbetslösheten. Med andra ord verkar jämviktsarbetslösheten vara följsam till den faktiska arbetslösheten.

Det finns därför mycket som talar för att NAIRU inte existerar. Det är en teoretisk konstruktion som är härledd ur ett nyklassiskt ekonomiskt tänkande baserat på ett fullt kapacitetsutnyttjande. Däremot kan själva föreställningen om en jämviktsarbetslöshet, eller naturlig arbetslöshet, negativt påverka möjligheterna att nå full sysselsättning. Beräkningar av denna typ av arbetslöshet används av riksbanken, finansdepartementet och konjunkturinstitutet och är en del av det alltjämt dominerande synsättet på den ekonomiska politiken.<sup>20</sup> På så vis finns risk att begreppet NAIRU undergräver möjligheterna att föra en aktiv ekonomisk politik för

---

<sup>18</sup> Storm S, Naastepad C (2015), "Full sysselsättning är inte omöjligt", i Johanson T (ed) *Lönebildning bortom NAIRU*, Stockholm 2015.

<sup>19</sup> Hegelund E (2015), "Varför varierar arbetslösheten mellan länder och tid", i Johansson T (ed) *Lönebildning bortom NAIRU*, Stockholm 2015.

<sup>20</sup> Blomkvist N (2016), *Jämviktsarbetslöshet – vad, hur och varför?* LO maj 2016.

att öka sysselsättningen. Helt enkelt eftersom många tror på denna modell.

### *Finanspolitikens stimulans- och åtstramningseffekter*

Finanspolitikens styrka och dess reella effekter på BNP-utvecklingen och sysselsättningen kan delas upp i ett antal steg. För det första påverkar olika finanspolitiska åtgärder den effektiva efterfrågan och dess olika delar: privat och offentlig konsumtion, fasta investeringar och nettoexporten. Det andra sambandet som, kanske är det viktigaste, är det som tar sikte på hur, och i vilken grad, en ökning av den effektiva efterfrågan påverkar BNP-utvecklingen. Detta illustrerar finanspolitikens åtstramnings- och stimulans-effekter. Sedan återstår frågan om tillväxtens syssel-sättningseffekter.

Vi ska titta närmare på finanspolitikens stimulans-och åtstramningseffekter, vilket är ett resultat av att finanspolitikens antingen är expansiv eller inriktad på att strama åt ekonomin.<sup>21</sup> Denna stimulans- eller åtstramningseffekt, kallas för multiplikatoreffekt, och är en mekanism genom vilken en ökad efterfrågan leder till en produktionsökning, som är betydligt större än den ursprungliga efterfrågeökningen. Denna specifika effekt anger hur många gånger större BNP-ökningen är i förhållande till den ökade efterfrågan.

Multiplikatoreffekterna är den tekniska term för dessa stimulans-och åtstramningseffekter, men som dock har en avgörande betydelse för finanspolitikens styrka och reella möjligheter att fungera som konjunkturdämpare. När efterfrågan ökar dras en kedjeeffekt igång mellan konsumtionsökningar och inkomstökningar. Denna utveckling fortsätter fram till dess det inte finns några pengar kvar till att ytterligare förstärka efterfrågan. Summan av dessa effekter på BNP är alltså i regel större än den initiala förstärkningen av efterfrågan.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Dessa effekter kallas med vetenskapliga termer för multiplikatoreffekter, som ger en bild av effekterna på BNP av en ökad efterfrågan som ett resultat av den stimuleras eller stramas åt. Dessa kan beskrivas som kvoten mellan en förändring av BNP och en förändring av en viss efterfrågekomponent. Detta koncept med sådana effekter klargjordes först av ekonomen F.A. Kahn på 1930-talet och utvecklades sedan av Keynes.

<sup>22</sup> Effekterna på BNP av en ursprunglig förstärkning av efterfrågan, t.ex. en investering, kan beskrivas som en lång kedja konsumtions-och inkomsteffekter och där sluteffekten kan beskrivas med formeln  $1/1-MPC$ , med MPC är den marginella konsumtionsbenägenheten. Tar man också hänsyn till att det förekommer en import så kan multiplikator-effekten beräknas som:  $1/MPS + m$ , där MPS är den marginella sparbenägenheten, och m är den marginella importbenägenheten. Denna kedjeeffekt kan matematiskt beskrivas som en geometrisk serie som består av hela kedjan av inkomst-och konsumtionsförstärkningar.

Det finns ett stort antal faktorer som i varierande utsträckning har betydelse för omfattningen av finanspolitikens stimulans-och åtstramningseffekter. Nedanstående faktorer har betydelse för dessa effekter och därmed också för finanspolitikens effektivitet:

- olika typer av läckage från efterfrågan i form sparande och import,
- ländernas öppenhet i fråga om utrikeshandeln, men också när det gäller investeringsflöden till andra länder,
- den lediga kapaciteten i ekonomin,
- vilka delar av den offentliga budgeten som används för att stimulera ekonomin i form av offentliga investeringar och offentlig verksamhet (skattefinansierade välfärdstjänster) eller förändringar av skatter och olika inkomstöverföringar till hushållen,
- valet av växelkursregim och graden av samordning mellan finans-och penningpolitiken, så att inte dessa politikområden motverkar varandra,
- utlåningen till hushållen och deras möjligheter att via lån omfördela konsumtionen över tiden,
- de offentliga finansernas styrka eller svaghet, så att dessa inte bidrar till negativa reaktioner från marknaden i form av höjda räntor,
- grad av ekonomins öppenhet,
- lågkonjunktorens djup och högkonjunktorens styrka,
- omfattningen av de automatiska stabilisatorerna.

Det är knappast överraskande att ju större multiplikatoreffekter, desto större är efterfrågans bidrag till att öka tillväxten (BNP), och desto mer effektiv är den aktiva finanspolitiken. Vi kommer inte i detalj att bedöma hur, och i vilken grad dessa effekter har betydelse för BNP-utvecklingen.

Det finns ett antal studier som är inriktade på efterfrågans tillväxteffekter och som gäller för olika perioder och länder.<sup>23</sup> Studierna kännetecknas av skillnader i resultat - både över tiden, mellan länder och konjunkturlägen.

Rent allmänt kan vi konstatera att tillväxteffekterna har långsiktig minskat över tiden vilket avspeglar förändringar i ländernas ekonomiska struktur och därmed faktorer som globalisering och utrikeshandeln samt nya sparbetenden hos hushållen, men också som en följd av stora förändringar i ländernas penningpolitik. Ett stort antal studier har också visat att finanspolitikens effekter på efterfrågan är större vid djupa och långvariga lågkonjunkturer än under perioder med en mindre försvagning av konjunkturen.

Det råder inte heller någon tvekan om att tillväxteffekterna varierar stort mellan olika delar av den effektiva efterfrågan samt för olika offentliga utgifter och skatter. Störst effekter har offentliga investeringar och därefter kommer olika offentliga verksamheter. Minst effekter har olika inkomstöverföringar (transfereringar) till hushållen och skattelättnader. Som konjunkturpolitiska verktyg är skattesänkningar därför minst effektiva i förhållande till övriga verktyg i den offentliga budgeten. Det som är slående under de senaste åren, och framför allt med kopplingen till tiden före och efter finanskrisen, är att de finanspolitiska effekterna för olika offentliga utgifter troligen har ökat sedan finanskrisen.

Neddragningarna av olika offentliga utgifter i högt skuldsatta länder som Spanien, Portugal, Irland, men framför allt Grekland har fått betydligt större åtstramningseffekter på tillväxten än vad som fanns i tidigare prognoser. Detta har bidragit till en mindre förbättring av de offentliga finanserna i dessa länder än vad som hade beräknats och dessutom ligger statsskulden, som andel av BNP, kvar på höga nivåer. Detta gäller i första hand Grekland.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> *Fiscal Multipliers* by Menzie Chinn, University of Wisconsin and NBER, 2012. "The Effectiveness of Fiscal Policy in Stimulating Economic Activity – A Review of the Literature", Richard Hemming, Michael Kell and Selma Mahfouz, *IMF Working Paper*, WP 02/208, 2008. "What Fiscal Policy is most Effective? A Meta Regression Analysis", Sebastian Gechert, *Working Paper* 117, IMK, 2013. "Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers", Olivier Blanchard and Daniel Leigh, *IMF Working Paper*, WP/13/1, 2013. "How Big are Fiscal Multipliers?", Ethan Ilzetzki, Enrique G. Mendoza and Carlos A. Vegh, *Policy Insight* No. 39, October 2009. "Fiscal Multipliers, A Cause Worth Fighting For", Yiannis Mouzakis, *Social Europe*, February 2013.

<sup>24</sup> Många studier bl.a. av olika internationella organisationer och av fristående ekonomer och forskare har visat att den genomsnittliga multiplikatorn för alla offentliga utgifter var omkring två under 1950- och 1960-talet för att gå ner till 0,5-0,7 under 1990-talet fram till finanskrisen då den har stigit till omkring 0,9-1,7. Dessa data bygger på ett relativt stort antal studier som omfattar en betydande grupp av OECD-länder vars ekonomiska utveckling man följt under flera decennier. Även stimulanseffekterna för den svenska ekonomin låg tidigare i närheten av nämnda nivåer för utgiftsmultiplikatorn, vilket innebar 0,5-0,8. Det finns inte någon aktuell studie för Sverige som ger en bild av effekterna efter finanskrisen.

Vår slutsats är att med ledning av aktuella kunskaper om efterfrågans stimulanseffekter finns det utrymme att använda en rätt avvägd finanspolitik som ett effektivt konjunkturpolitiskt verktyg. Med en ökad prioritering av finanspolitiken är möjligheterna därför stora att komma tillbaka till full sysselsättning.

### ***Hur arbetslösheten kan cementeras***

Bland ekonomer talar man ibland om vad som har effekt på kort sikt, på medellång sikt och på lång sikt. Någon exakt definition om vad som avses med detta finns inte. En del försöker tidssätta detta med säg ett år för kort sikt, fem år för medellång sikt och tio år för lång sikt. I detta syfte är det naturligtvis bra att tänka att olika åtgärder får effekter med en viss tidseftersläpning.

Men ofta betyder begreppet lång sikt för vissa ekonomer något helt annat. Det handlar i grunden om att få möjlighet att analysera efter modeller i ett tidlöst universum. Den långa sikten blir då en värld där det är tänkt att alla priser, löner, räntor, insatsvaror och liknande är helt rörliga och flexibla. Med andra ord en värld där den klassiska teorin och dess efterföljande doktriner alltid fungerar.

En sådan lång sikt finns naturligtvis inte. Redan Keynes avfärdade detta då han bemötte dem som ansåg att allt skulle lösa sig på lång sikt om man bara följde klassikernas rekommendationer till ekonomisk politik. ”På lång sikt är vi alla döda”, var hans dräpande kommentar.

Men frågan är fortfarande aktuell. De som förespråkar en aktiv ekonomisk politik kan få medhåll för att det har betydelse för tillväxten och arbetslösheten på kort och kanske medellång sikt, men att det på lång sikt inte är möjligt att med konjunkturpolitik påverka sysselsättning och arbetslöshet. Och då är man åter där i den långa siktens universum.

Visst är det så att stabiliseringspolitik i grunden handlar om att hantera konjunktursvängningar och minska dem. Men om man ständigt misslyckas med konjunkturpolitiken så kommer det ge strukturella och långsiktiga effekter. Bland de som blir arbetslösa i en konjunkturedgång finns det risk för att många inte kommer tillbaka om arbetslösheten fortsätter att vara hög. Särskilt grupper med svag förankring på arbetsmarknaden riskerar att slås ut permanent. Det höjer strukturarbetslösheten och ekonomin växlar in på en lägre sysselsättningsbana. Denna effekt kallas på ekonomspråk för ”persistens”



och betyder helt enkelt att arbetslösheten biter sig fast på högre nivåer efter exempelvis en kris.

En cementering av arbetslösheten till följd av misslyckad stabiliseringspolitik innebär att en ineffektiv konjunkturpolitik kan bidra till strukturella och långsiktiga effekter på arbetsmarknaden. Mot den bakgrunden är därför möjligt att med en än mer aktiv ekonomisk politik påverka sysselsättning och arbetslöshet inte bara kortsiktigt utan också långsiktigt.

## Finanskrisen och finanspolitiken – några länders erfarenheter

### *En tillfällig come-back för den aktiva finanspolitiken*

Som vi tidigare nämnt hade den aktiva finanspolitiken före finanskrisen 2008-2009 en underordnad betydelse i OECD-ländernas konjunkturpolitiska verktygslåda. De invändningar som tidigare hade riktats mot den aktiva finanspolitiken i nyklassisk anda upprepades ända fram till finanskrisen. Det var den passiva och automatiska finanspolitiken som tillsammans med penningpolitiken sågs som tillräckliga instrument för att stabilisera låg- och högkonjunkturer.<sup>25</sup>

Men när vidden av finanskrisens effekter på den reala ekonomin blev tydliga tillgreps åter vad man tidigare förkastat, nämligen den aktiva finanspolitiken. Denna kovändning i den ekonomiska politiken hade många förklaringar. Det ideologiska motståndet mot en aktiv finanspolitik mildrades troligen något när det inträffade en sådan djup ekonomisk kris som finanskrisen var. Då gick ett pragmatiskt tänkande före en renlärig ideologi. Dessutom var det påfallande klart att varken den automatiska finanspolitiken eller penningpolitiken räckte till för att effektivt kunna motverka denna typ av djupa nedgångar i ekonomin. Insikten om detta var kanske det viktigaste skälet till att finanspolitiken kom till heders igen.

Man ska i detta sammanhang komma ihåg att det nyliberala motståndet mot finanspolitiken hade sin udd riktad mot sammanflätningen av denna politik med en långtgående välfärdspolitik, som krävde höga skatter, och att staten härigenom fick ett stort inflytande över samhällsutvecklingen. Denna kombination av generell välfärdsstat och en mycket aktiv och styrande ekonomisk politik blev till slut ett rött skynke för nyliberala och konservativa företrädare, som de till varje pris ville sätta stopp för.

Trots detta valde flertalet OECD-länder att i samband med finanskrisen att ompröva den ekonomiska politiken i mer expansiv riktning. Det fanns

---

<sup>25</sup> IMF Policy Paper: "Reassessing The Role and Modalities of Fiscal Policy in Advanced Economies", September 2011. OECD *Economic Outlook, Interim Report* 105, 24 mars 2009.

emellertid stora variationer i ländernas val av stimulansprogram, både när det gällde omfattningen av och tidpunkten för att genomföra dessa program. Omfattningen på de finanspolitiska åtgärdsprogrammen skiftade relativt stort mellan olika länder. Ett genomsnittligt paket för OECD-länderna låg på 2,5 procent av BNP under perioden 2008-2010 och det största paketet var på 5,5 procent som sjösattes i USA. Över tiden var paketen mest omfattande under åren 2009 och 2010 eftersom finanskrisen slog till under hösten 2008. Förutom USA var det ytterligare några få länder, exempelvis Australien, Kanada och Nya Zeeland, som genomförde stora finanspolitiska paket, som uppgick till omkring fyra procent av BNP för den aktuella perioden.

De finanspolitiska åtgärdsprogrammen var också till sin storlek i omvänd proportion till styrkan hos de automatiska stabilisatorerna; ju större dessa var, desto mindre omfattning på de finanspolitiska åtgärdsprogrammen.<sup>26</sup> Länderna valde olika sammansättning på de finanspolitiska paketen, men överlag bestod dessa av en blandning av skattesänkningar och ökade offentliga utgifter. Det var inte bara skatterna för hushåll som sänktes utan även för företagen, och paketen innehöll inte bara inkomstskattesänkningar utan även sänkta konsumtionsskatter.

De förstärkta utgifterna var en blandning av ökade offentliga investeringar, stärkta inkomst-överföringar till hushållen samt ökade stöd till motsvarigheten till våra kommuner och landsting, men också till delstater i länder med federal struktur (förbundsstater).<sup>27</sup> De analyser som har gjorts av denna omläggning av finanspolitiken har visat att den blev relativt effektiv, och att IMF:s ekonomer fick revidera upp sina prognoser för den makroekonomiska utvecklingen under åren efter år 2009.<sup>28</sup>

### ***Det goda exemplet: Obamas stora stimulanspaket 2009***

När Barack Obama blev vald till president i november 2008 hade finanskrisen slagit till två månader tidigare. Ekonomin var i fritt fall,

---

<sup>26</sup> *OECD Economic Outlook. Interim Report 105*, Chapter 3, "The Effectiveness and Scope of Fiscal Stimulus", 24 mars 2009.

<sup>27</sup> "Is new always better than old? On the Treatment of fiscal policy in Keynesian models". *Review of Keynesian Economics*, Inaugural Issue Autumn 2012. "Fiscal Policy: a strong macroeconomic role". *Review of Keynesian, Inaugural Issue*, Autumn 2012.

<sup>28</sup> "Is new always better than old? On the treatment of fiscal policy in Keynesians models". *Review of Keynesian Economics*, Inaugural Issue, Autumn 2013.

arbetslösheten ökade snabbt och behovet av att göra något snabbt var högt prioriterat. I mycket snabb takt arbetade den tillträdande administrationen fram ett omfattande finanspolitiskt stimulansprogram. En månad efter sitt tillträde i februari 2009 kunde Obama signera det amerikanska stimulanspaketet, som heter *American Recovery and Reinvestment Act of 2009* (ARRA). Det är det största åtgärds paket som har genomförts under efterkrigsperioden, kanske det största någonsin. Omfattningen av paketet var från nästan 790 miljarder dollar, vilket motsvarade omkring 5,5 procent av BNP (2008 års nivå).

Stimulanspaketet hade flera olika syften utöver att stimulera ekonomin: att behålla jobb och skapa nya jobb och därigenom stödja en ekonomisk återhämtning; att hjälpa och stödja hushåll och företag som drabbades mest av finanskrisen; att bidra till ökade investeringar som i sin tur krävdes för att öka den ekonomiska effektiviteten genom användning av mer kapital och att driva på den teknologiska utvecklingen; att öka investeringarna i olika delar av infrastrukturen, och finansiellt stärka både delstater och kommuner (lokala organ) i syfte att undvika nedskärningar i deras olika verksamheter.<sup>29</sup>

ARRA hade en blandad sammansättning med omkring 30 procent skattesänkningar medan resten, eller drygt 70 procent, var olika slag av ökade utgifter. Det var både skatter för hushåll och företag som sänktes. De höjda utgifterna var allt från ökade offentliga investeringar, förstärkta statsbidrag till delstaterna, till höjda bidrag till hushåll och företag. De insatser var ofta kopplade till motprestationer av de som fick de ekonomiska stöden. Åtgärderna bestod av insatser till olika välfärdsprogram som exempelvis den statliga sjukvården Medicaid. Olika typer av stöd riktades även till utbildning, arbetsmarknadspolitiska program och till en förstärkning av arbetslöshetsförsäkringen. Dessutom gavs medel till åtgärder för att ställa om energisektorn till mer förnybara energikällor.

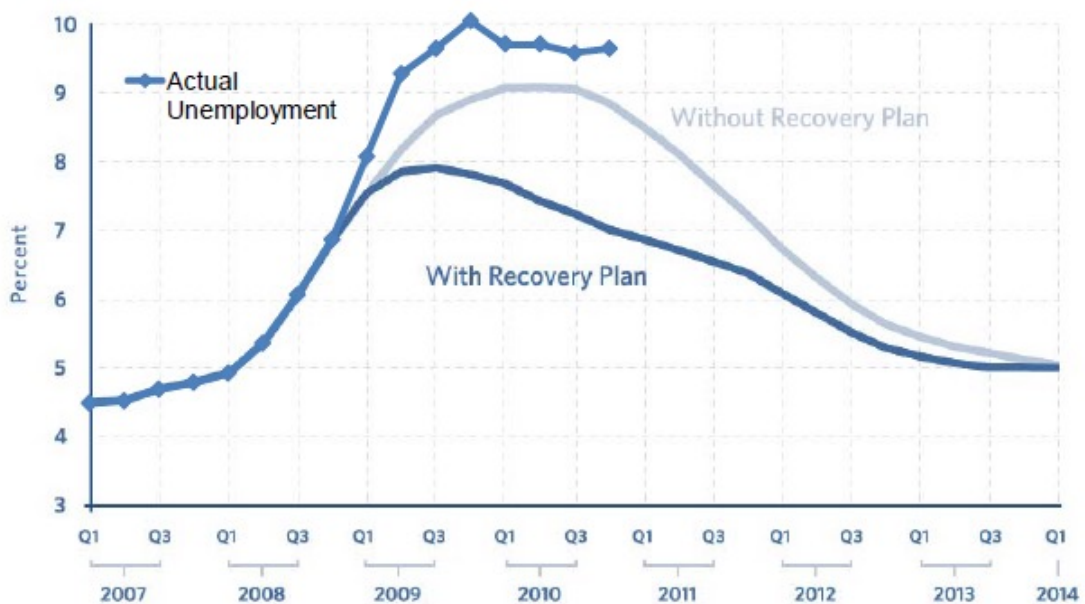
Resultaten för de mer omfattande utvärderingarna har visat att stimulanspaketet hade betydande positiva effekter på tillväxten och för läget på arbetsmarknaden med ökad sysselsättning och minskad arbetslöshet. Jämfört med ett läge utan åtgärder tillkom eller räddades

---

<sup>29</sup>Denna genomgång av effekterna för USA är baserad på olika källor, men särskilt på den analys av dessa effekter som gjordes av presidentens ekonomiska råd: *Economic Report of The President. Together with The Annual Report of the Council of Economic Advisers*. Transmitted to the Congress, March 2014.

omkring 6 miljoner jobb under perioden 2009-2012.<sup>30</sup> I genomsnitt bidrog stimulanspaketet till att omkring 1,6 miljoner arbeten behölls eller skapades i genomsnitt per år under fyra år fram till slutet av 2012. De aktuella analyserna visar också att stimulanserna höjde den amerikanska BNP med omkring 2-2,5 procent per år från slutet av 2009 till mitten av 2011. De positiva effekterna på arbetsmarknaden bidrog också till att arbetslösheten kunde pressas tillbaka. I jämförelse med Europa och övriga OECD-länder gick arbetslösheten i USA ner relativt snabbt efter finanskrisen.

**Figur 5, utvecklingen av arbetslösheten med och utan effekter av ARRA**



Källa: NBER Working Paper 16759, February 2011

Ekonomerna Paul Krugman var i sina krönikor i New York Times inte mot stimulanspaketet som sådant, snarare önskade han ett mer omfattande paket. Men han menade också att Obama-administrationen kompromissade lite för mycket med republikanerna i kongressen. Det

<sup>30</sup> "Economic Report of the President. Together with The Annual Report of the Council of Economic Advisers", Transmitted to the Congress, march 2014. *Did The Stimulus Stimulate? Real Time Estimates of The Effects of The American Recovery and Reinvestment Act*, James Foyer and Bruce Sacerdote. *Working Paper 16759*, NBER, february 2011. "Did the States Pocket the Obama Stimulus Money? Lessons from Cross-Section Regression and Interviews with State Officials", by Stephen A. Marglin and Peter M. Spiegler. *Working Paper* number 371, Political Economy Research Institute, December 2014.

resulterade i en förskjutning mot något mer skattesänkningar, och något mindre offentliga utgiftsökningar. Skattesänkningar har inte samma stimulanseffekter som exempelvis offentliga investeringar och offentlig konsumtion. Trots denna kritik har dock även Krugman tydligt slagit fast att alla som studerat stimulanspaketets effekter vet att det har varit en framgång.

*“... det är klart att lagen gjorde massor av gott. Den bidrog till att hejda fallet i ekonomin; den skapade eller räddade miljontals jobb; den lämnade efter sig ett viktigt arv av offentliga och privata investeringar”.<sup>31</sup>*

### ***Det katastrofala exemplet: Grekland***

Om USA får representera ett positivt exempel för den ekonomiska utvecklingen så finns exempel på andra länder som kan fungera som motpoler till den amerikanska utvecklingen. Även Grekland och länder, som Spanien, Portugal och Irland, drabbades av finanskrisens effekter när krisen slog till med full kraft under åren 2008 och 2009. Detta ledde till EU, ECB och IMF (trojkan) genomförde olika stödinsatser i form av en betydande utlåning till dessa länder mot att de medverkade till en mycket omfattande åtstramningspolitik som omfattade alla sektorer i ekonomin. Skillnaden mellan dessa länder och övriga OECD-länder var att krisen i de förra länderna inte stabiliserades utan nedgången fördjupades istället.

I likhet med andra OECD-länder genomfördes även i dessa länder betydande finanspolitiska stimulanser. Den principiella skillnaden i förhållande till andra OECD-länder var att ekonomin i Grekland och övriga länder i denna grupp inte stabiliserades efter finanskrisen utan nedgången fördjupades istället. Detta ledde till att EU, ECB och IMF (trojkan) genomförde olika stödinsatser i form av en betydande utlåning till dessa länder mot att de medverkade till en mycket omfattande åtstramningspolitik som berörde nästan alla delar av ekonomin.

Det mest utsatta landet var just Grekland som också fick nödlån av trojkan mot att man genomförde omfattande åtstramningsprogram för att sanera landets offentliga finanser. Dessa lån gick i stor utsträckning till att

---

<sup>31</sup> Krugman, Paul, "The Stimulus Tragedy", *The New York Times*, 20 February, 2014.

betala tillbaka krediter i tyska och franska banker, men mycket litet till stimulanser av den grekiska ekonomin. De sociala och skattefinansierade utgifter som skurits ned är allt från olika välfärdstjänster som sjukvård och utbildning till pensioner och andra viktiga socialförsäkringar och inkomstförstärkningar till hushållen. I krispaketet fanns också omfattande lönesänkningar för stora delar av arbetsmarknaden. Denna krissanering byggde mycket på ett ekonomiskt synsätt som har sina rötter i den klassiska teorin.

IMF:s interna revisorer kom sommaren 2016 en kritisk rapport om hur trojkan har hanterat den grekiska krisen. Från början kloka och förnuftiga ekonomer hade drabbats av "grupptänkande". Så kan man kalla det när man fattar besluten i en tankemässig bubbla och inte vill höra på invändningar och varningar. Man trodde t.ex. att multiplikatoreffekterna för olika finanspolitiska åtstramningar låg runt 0,5 när de i själva verket var betydligt större. De automatiska stabilisatorerna fungerade inte heller effektivt vilket ytterligare spädde på efterfrågefallet i ekonomin.<sup>32</sup>

Det fanns givetvis ett behov av att sanera Greklands offentliga finanser, och för lösa mer eller mindre stora strukturproblem i den grekiska ekonomin. Men det som man kan vara kritiskt mot är budgetsaneringens huvudinriktning, men framför allt dess omfattning. Om den amerikanska politiken är ett föredömligt exempel på en expansiv finanspolitik som har varit både effektiv och lyckad, så är saneringsprogrammet i Grekland ett exempel på en finanspolitik som kännetecknas av nästan drakoniska åtstramningseffekter. De är så stora att de närmast har motverkat sina syften.

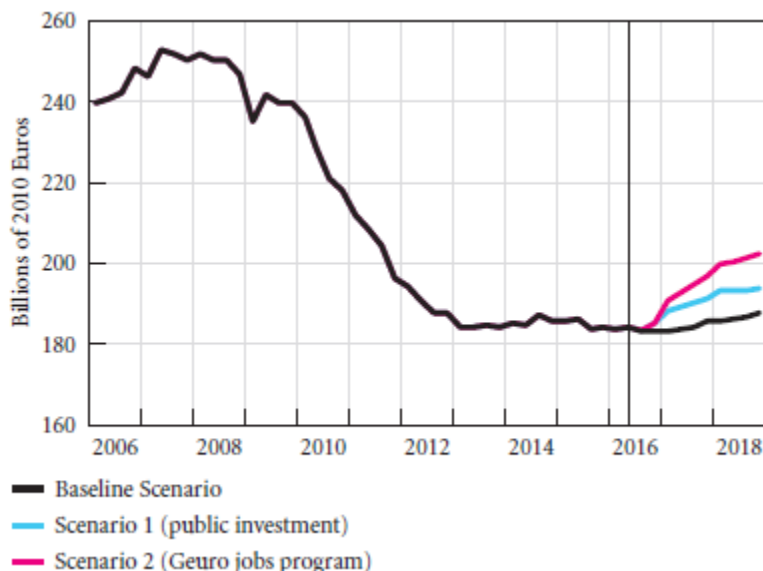
Så här i backspegeln kan vi alltså konstatera att den långtgående åtstramningen har lett till alldeles för stora ingrepp i den effektiva efterfrågan och därför i alltför stor utsträckning försvagat både tillväxten och återhämtningen på den grekiska arbetsmarknaden. Detta har i sin tur lett till att den offentliga skuldsättningen, som andel av BNP, knappast har minskat utan ligger kvar på en extremt hög nivå. Vid sidan av stora besparingar i den offentliga sektorn och skattehöjningar har även betydande lönesänkningar för stora grupper av löntagare bidragit till att försvaga efterfrågan. Mot den bakgrunden är därför inte överraskande att

---

<sup>32</sup> "The IMF and the Crisis in Greece, Ireland and Portugal: An Evaluation by the Independent Evaluation Office", IOE, July 2016).

tillväxten krympt under ett antal år, som nedanstående diagram så tydligt visar.<sup>33</sup>

**Figur 6, BNP-utvecklingen för Grekland sedan 2006**



Källa: Levy Economics Institute of Bard College ( LEI)

Från det att ekonomin stod på topp år 2007 fram till år 2015 har BNP fallit med omkring 27 procent. Under 2015 krympte ekonomin med 0,3 procent och under år 2016 förväntas den fortsätta krympa något mer. Utan särskilda insatser för investeringar och jobb förväntas tillväxten under år 2017 ligga still eller vara något över noll. Det är först under år 2018 som BNP bedöms öka svagt och närma sig en tillväxt på knappa 1,5 procent. Men tillväxten skulle troligen utvecklas mer positivt om särskilda insatser genomfördes för att bl.a. stimulera olika investeringar, vilket också visas av de alternativa scenarier för BNP-utvecklingen som framgår av diagrammet.

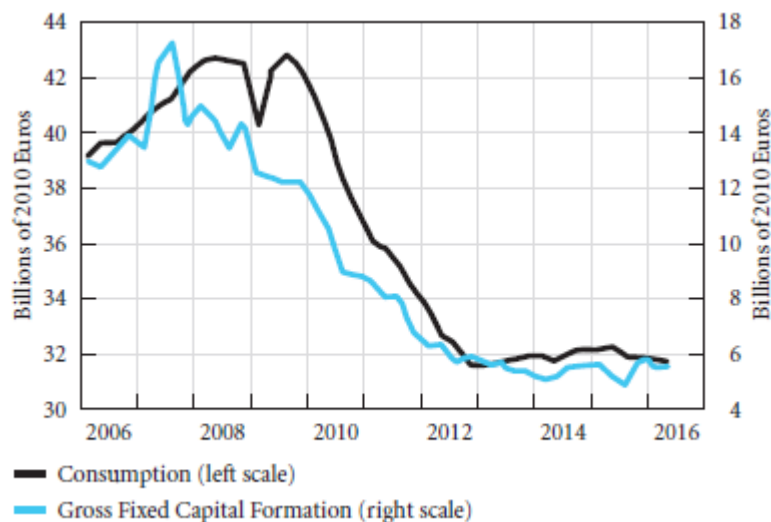
Den utomordentligt svaga BNP-utvecklingen är ett uttryck för det fall i efterfrågan som har skett till följd av den kraftiga åtstramningspolitiken. Den privata konsumtionen har sedan år 2009 och fram till år 2015 fallit

<sup>33</sup> Levy Economics Institute of Bard College har en hög kompetens på den grekiska ekonomin och ger ut många analyser på detta tema. "Greece: Getting out of the Recession", D.B. Papadimitriou, M. Nikiforos and G. Zezza. *Strategic Analysis*, Levi Economic Institute of Bard Analysis, September 2016.



med omkring 29 procent. Fallet för de fasta bruttoinvesteringarna har varit ännu kraftigare med en minskning på nästan 65 procent från år 2009 fram till och med år 2015. Det handlar om en häpnadsväckande stor dränering av den effektiva efterfrågan i ekonomin. Fallet i den privata konsumtionen har också dragit med sig en kraftig minskning av importbenägenheten; från början av år 2010 (första kvartalet år 2010) fram till år 2015 minskade importen i fasta priser med omkring 26 procent.

**Figur 7, utvecklingen i Grekland av den privata konsumtionen och bruttoinvesteringarna**



Källa: LEI

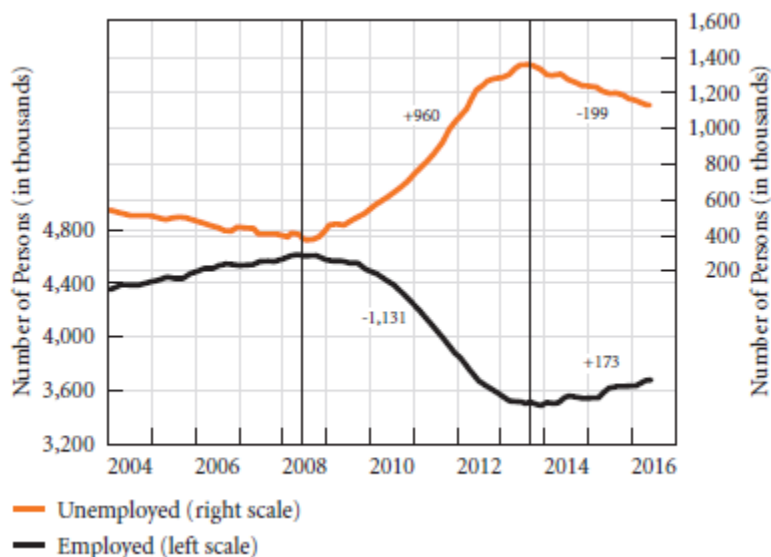
Utvecklingen av löner och produktiviteten har lett till betydande sänkningar av arbets-kostnaderna, vilket är detsamma som en intern devalvering i Grekland i förhållande till dess konkurrentländer. Reallönerna ökade i takt med produktiviteten fram till finanskrisen under 2009. Efter att reallönerna kulminerade under år 2010 har de sedan fallit med omkring 16 procent.

Produktiviteten började försvagas tidigare än reallönerna med start från år 2007 och denna försämring har varit mindre dramatisk än reallönesänkningen. Från slutet av år 2011 började produktiviteten återigen att hämta sig, men har på nytt börjat falla sedan början av år

2015. Den kombinerade utvecklingen av dessa båda storheter har lett till att arbetskostnaderna minskade med 16 procent från första kvartalet 2010 fram till och med tredje kvartalet 2014.

Det nästan fria efterfrågefallet och den negativa tillväxten har givetvis satt sina spår på arbetsmarknaden. Under perioden 2008-2013 har omkring en miljon jobb försvunnit på den grekiska arbetsmarknaden och arbetslösheten har ökat med nästan lika mycket. Detta har också bidragit till en utslagning av arbetskraft, och därför har antalet aktiva på arbetsmarknaden (arbetskraften) minskat med 310 000 personer under perioden 2008-2013. Bara under juni 2016 ökade denna utslagning med omkring 11 000 personer.

**Figur 8, utvecklingen av den grekiska sysselsättningen och arbetslösheten**



Källa: LEI

Under september 2016 var, enligt Eurostat, den grekiska arbetslösheten 23,1 procent och var därmed EU:s högsta arbetslöshet (säsongjusterade data).<sup>34</sup> Detta kan jämföras med en genomsnittlig arbetslöshet på 9,8 procent för Euroländerna och 8,3 procent för hela EU (notera att dess avser november 2016). För Grekland har arbetslösheten gått ner något från 24,8 procent under september 2015 till den aktuella

<sup>34</sup> November 2016. Euro area unemployment at 9,8 percent and EU 28 at 8,3 percent. Eurostat, New Release, *Euroindicators*, 4/2017 – 9 January 2017.

nivån på 23,1 procent för september 2016. Det betyder att drygt 1,1 miljoner personer i arbetsför ålder går utan arbete.

Det som inger ännu större oro än denna nivå på arbetslösheten är den extremt höga ungdomsarbetslösheten (personer under 25 år). I september 2016 var 46,1 procent av ungdomarna arbetslösa, vilket innebär en minskning i förhållande till november 2015 då nivån låg på nästan 49 procent. Det är svårt att bedöma de faktorer som ligger bakom detta brott i den långsiktiga utvecklingen av ungdomsarbetslösheten, och om den är trendmässig.

Ett syfte med den hårda åtstramningen var att sanera de offentliga finanserna. Hur har det lyckats? Under andra kvartalet 2016 var den genomsnittliga skuldkvoten för Euroländerna 91,2 procent och 84,3 procent för alla EU-länder, vilket är långt över den svenska skuldkvoten.<sup>35</sup> Under samma period var den grekiska skuldkvoten drygt 179 procent vilket utan jämförelse var den högsta offentliga skuldsättningen i EU. Den har inte heller minskat, vilket har varit en av de viktigaste ambitionerna i de saneringsprogram som Grekland har genomfört, och tvingas leva med under överskådlig framtid. Från andra kvartalet 2015 fram till motsvarande kvartal under år 2016, alltså på ett år, har den grekiska skuldkvoten ökat med nästan tio procentenheter och den ökade skuldsättningen har även fortsatt under första hälften av år 2016. Den offentliga skuldsättningen i Grekland är unik i jämförelse med andra EU-länder som under de senaste åren antingen har minskat skuldkvoten eller ökat den marginellt med undantag av även Irland, som har minskat den med så mycket som tretton procentenheter under samma period.

### ***Sverige – aktiv penningpolitik och förströdd finanspolitik***

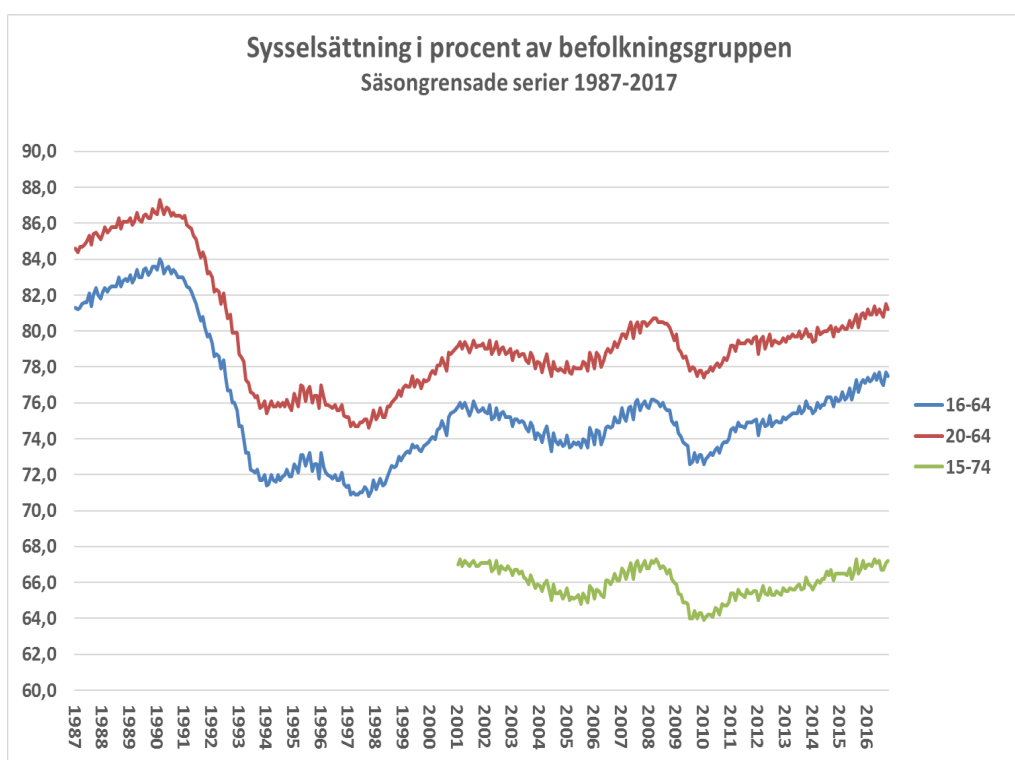
För att förstå Sveriges hantering av finanskrisen och det läge vi i början av år 2017 befinner oss i, finns det anledning att se till den ekonomiska utvecklingen under ett lite längre perspektiv. Sverige hade präglats av full sysselsättning och låg arbetslöshet från andra världskrigets slut fram till 1990-talskrisen. Då möttes den internationella lågkonjunkturen med en

---

<sup>35</sup> Skuldkvoten är skulden för hela den offentliga sektorn (den sk. Maastrichtskulden) relaterad till BNP. "Government debt fall to 91,2 percent of GDP in Euro area. Down to 84,3 percent of GDP in EU28". Eurostat New Release Euroindicators, 2015/2016 – 24 oktober 2016.

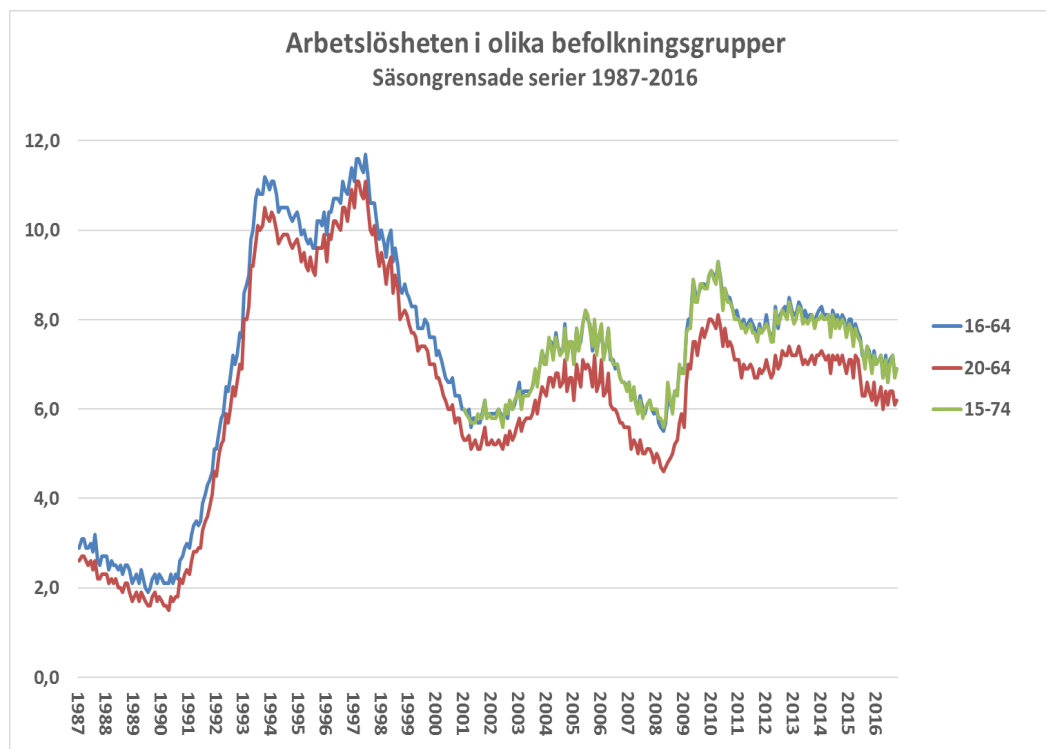
fullständigt misslyckad penningpolitik. I nyklassisk anda slog regeringen fast normen om att alltid ha en fast växelkurs mot Ecu. Trots att svenskt kostnadsläge hade försämrats mot konkurrentländerna försvarades ändå en felaktig växelkurs med höga räntor. Det ledde till negativ tillväxt i tre år, att 600 000 jobb försvann och att arbetslösheten ökade från två till elva procent. Sverige lever än i dag med sviterna från denna kris och det påverkade också hanteringen av finanskrisen under perioden 2008-2010.

**Figur 9, utvecklingen av sysselsättningen i Sverige**



Källa: SCB, AKU

I diagrammen visas vi såväl arbetslösheten som sysselsättningen i tre olika befolkningsgrupper mellan åren 1987 och 2016. Orsaken är att dessa mått, inte minst när det gäller sysselsättningen, kan vara förvillande då man ibland blandar dem vid redovisning av arbetsmarknadsläget. Den officiella och den som numera används internationellt är gruppen 15-74 år. Den som vi tidigare använt officiellt är gruppen 16-64 år, men numera finns också gruppen 20-64 år. Vi anser att den sistnämnda gruppen kanske är det bästa måttet, men har den nackdelen att den inte kan användas vid internationella jämförelser.

**Figur 10, utvecklingen av arbetslösheten i Sverige**

Källa: SCB, AKU

Sedan krisen i åren 1991-94 har vi inte varit i närheten av full sysselsättning. Endast under två tillfällen, vid toppen av två högkonjunkturer 2001/2002 och 2007/2008 har arbetslösheten nått ner strax under 6 procent. I övrigt tycks den långsiktigt ha bitit sig fast kring 7-8 procent. När det gäller sysselsättningen så låg den före 1990-talskrisen på 82-83 procent för 16-64-åringar och på 85-86 procent för 20-64-åringar. Den föll sedan under 90-talskrisen med svindlande 10-11 procentenheter, innan den vid högkonjunkturen kring millennieskiftet återhämtade sig med fyra till fem procentenheter. Vid toppen av högkonjunkturen 2007/2008 låg sysselsättningsgraden dock fortfarande fem till sex procentenheter lägre än vad den gjorde före nittiotalskrisen.

När världen och Sverige kastas in i finanskrisen i september 2008 fanns en stor skillnad mot tidigare – penningpolitiken fungerade helt annorlunda. Under 1990-talskrisen hade Sverige en fast växelkurs. Den var övervärderad och försvarades med höga räntor. Under krisen 2008–

2010 hade Sverige en rörlig växelkurs. Riksbanken hade därför mycket större möjlighet att stimulera ekonomin.<sup>36</sup>

Under hösten 2008 skedde två avgörande penningpolitiska stimulanser. Den ena var att den rörliga växelkursen sjönk automatiskt till följd av sämre exportkonjunktur. Exportindustrin som nästan hade stannat av fick genom att kronan sjönk en stimulans som bidrog till att exportpriserna föll med 10 till 15 procent. Här är skillnaderna mellan 1990-talskrisen och finanskrisen avgörande, då det dåvarande försvaret av en fast växelkurs innebar en försvagad konkurrenskraft på mellan 20 och 30 procent. Den andra stimulansen kom genom att Riksbanken fick upp ögonen för krisens allvar och helt bytte politik. Flera stora räntesänkningar genomfördes i rask takt, varav en var på hela 1,75 procentenheter. Reporäntan sänktes från 4,75 procent till historiskt låga 0,25 procent. I början av 2017 ligger den på minus 0,5 procent.

Detta innebar sammantaget att penningpolitiken i Sverige var mycket expansiv under krisens inledningsskede 2008. Stimulanserna kom dels från växelkursen som förstärkte exportindustrin och konkurrensutsatt inhemsk produktion, dels från räntan som bidrog till att förstärka efterfrågan för hushåll och företag. Värdet av att stå utanför EMU och ha en egen självständig penningpolitik kan inte nog understrykas. Men i en den svåra krisen räckte det emellertid inte med enbart penningpolitiska stimulanser. Det hade också behövts en mer aktiv finanspolitik med särskilda stimulanser för att upprätthålla konsumtion och investeringar. Allra helst för att undvika en alltför stark ökning av arbetslösheten.

Men alliansregeringen hade tvärtom sett till att Sverige stod illa rustat. De viktiga automatiska stabilisatorerna i finanspolitiken, bland annat a-kassan, hade försvagats. Förutom försämringarna av a-kassan som bidragit till att hundratusentals människor saknade inkomstskydd vid arbetslöshet, hade man också rustat ned arbetsmarknadspolitik och minskat stödet till vuxenutbildningen och arbetsmarknadsutbildningen.

Trots hård kritik vägrade alliansregeringen att vidta några som helst krafttag mot krisen i sin budget under hösten 2008. Snarare betonades nyklassiska och normpolitiska argumenten om vikten av att hålla ordning i de offentliga finanserna. Kritiken tilltog. Från fackligt håll krävdes

---

<sup>36</sup>Under konjunktorens avmattning före finanskrisen år 2008 valde dock Riksbanken en märklig strategi. Man höjde räntan för att motverka en inflation som var importerad och som därför inte kunde motverkas med en inhemsk räntepolitik. Så sent som i september 2008 höjdes reporäntan till den höga nivån på 4,75 procent. Motivet för denna penningpolitiska åtstramning var att man endast hade att ta hänsyn till inflationsmålet och inga andra mål för den ekonomiska utvecklingen. Ränthöjningen bidrog alltså till en omotiverad åtstramning av ekonomin och en onödig försvagning av sysselsättningen.

kraftfulla stimulanspaket på 50-70 miljarder kronor. Fristående ekonomer som Assar Lindbeck och Lars Calmfors föreslog stora stimulanspaket på 50 miljarder kronor. Även Konjunkturinstitutet anslöt sig till kritiken och betonade särskilt vikten av en stor stimulans i början av lågkonjunkturen.

Bland förslagen från dessa aktörer märktes kraftiga resursförstärkningar till den offentliga sektorn i form av stöd till kommuner och landsting. Även Finanspolitiska rådet menade att regeringens stimulanser var otillräckliga och rekommenderade större satsningar. Man var tydlig med att det fanns ett stabiliseringspolitiskt utrymme.<sup>37</sup>

Alliansregeringen var dock fortsatt märkligt passiv. Under stark press från en nästan enig ekonomkår presenterades till slut i december 2008, närmast motvilligt, ett extra stimulanspaket på blygsamma åtta miljarder kronor. Åtgärderna var dock små och ytterst begränsade: ROT-avdrag för ombyggnader infördes för motsvarande 3,5 miljarder kronor, en marginell infrastruktursatsning på 400 miljoner kronor, samt en viss förstärkning av den bantade arbetsmarknadspolitiken.

Resursförstärkningar till den offentliga sektorn saknades helt. Först i höstbudgeten 2009 gick alliansregeringen med på att skjuta till medel till kommuner och landsting. Man föreslog ökade statsbidrag med totalt 17 miljarder kronor under treårsperioden 2010–2012. Men det handlade dock endast om tillfälliga stöd.

Finanskrisen slog hårt men dock inte samma utsträckning som 1990-talskrisen. Från hösten 2008 till början av år 2010 föll sysselsättningen med drygt 100 000 personer. Sysselsättningsgraden föll med cirka fyra procentenheter från 67 till 63 procent (15-74 år). Under 2010/2011 återhämtade sig sysselsättningen runt två procentenheter. Därefter hade den en ganska svag trend innan den började öka snabbare 2015/2016. Sysselsättningsgraden är i stort sett tillbaka på den nivå som rådde före finanskrisen. Arbetslösheten ökade under finanskrisen med nästan 150 000 från sex till nio procent (15-74 år). Även om den föll tillbaka något så var den cementerad på runt åtta procent ända fram till år 2015. Sedan dess har en starkare konjunktur medfört att arbetslösheten minskat ner mot strax under sju procent vilket den förväntas ligga på även under början av år 2017 (säsongrensat).

---

<sup>37</sup> LO, Ekonomiska utsikter hösten 2008, Handelsanställdas förbund, PM om ekonomisk politik, december 2008. Konjunkturinstitutet, Konjunkturläget, december 2008. Finanspolitiska rådet, Svensk finanspolitik 2009.

I Sverige var det den kraftigt expansiva penningpolitiken som hade en avgörande betydelse för att krisens effekter inte blev värre än vad de blev. Däremot var det ett stort problem med att finanspolitiken inte aktiverades i den utsträckning som behövdes. Regeringens satsningar genomfördes för sent. Dessutom hade neddragningar i välfärden redan tvingats fram under år 2009 vilket bidrog till att förvärra krisen. För det andra var de inte tillräckligt stora och ett särskilt problem var att de höjda statsbidragen endast var tillfälliga. Det senare minskade intresset hos kommuner och landsting att genomföra mer långsiktiga satsningar som ökade investeringar eller utbyggnad av olika kärnverksamheter, som skola vård och omsorg.



## Lärdomar för Sverige och arbetarrörelsen

*”Full sysselsättning blev efter socialpolitiken den starkast markerade linjen i socialdemokratisk reformpolitik” (Ernst Wigforss)*

### ***Målet om full sysselsättning***

Det är ingen slump att full sysselsättning är ett viktigt mål för arbetarrörelsen. Den fulla sysselsättningen har tillsammans med utbyggnaden av den generella välfärden varit två av reformpolitikens kronjuveler under efterkrigstiden. De har därför varit avgörande för många människors goda livskvalitet och förbättrade standard. Sysselsättningspolitiken har varit så framgångsrik att den fulla sysselsättningen var ett faktum från 1950-talet fram till krisen på 1990-talet, och sedan dess har massarbetslösheten varit en realitet.<sup>38</sup>

Full sysselsättning har många positiva effekter. Den bidrar till att förbättra folkhälsan eftersom både den fysiska och psykiska hälsan i regel försämras av en hög arbetslöshet under längre perioder. Arbetslösa människor mår helt enkelt inte bra. En hög arbetslöshet bidrar till att flytta makt och inflytande från löntagare till arbetsgivare och företagens ägare. Att komma tillbaka till full sysselsättning är kanske en av de viktigaste åtgärderna för att bryta dagens utveckling mot ökade ekonomiska och sociala klyftor. Den fulla sysselsättningen stärker därför den sociala sammanhållningen och integreringen mellan olika grupper i samhället.<sup>39</sup> Som en följd av både nittiotals- och finanskrisen är det många människor som har konkreta erfarenheter av arbetslöshet. Under den senaste femårsperioden var det omkring 25 procent av den arbetsföra befolkningen (16-64 år), eller omkring 1,4 miljoner som var drabbade av arbetslöshetens styggelser.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> Sysselsättningspolitiken är ett samlingsnamn för insatser på olika politikområden: den ekonomiska politiken (penning- och finanspolitiken) samt arbetsmarknads-, arbetslivs-, utbildnings- och näringspolitiken alla inriktade på att öka sysselsättningen och minska arbetslösheten.

<sup>39</sup> PM Forskning om arbetslöshet – utdrag ur aktuella avhandlingar och arbeten, en översikt <http://www.arbetslos.nu/Forskning-arbetsloshet.htm>. ”Arbetslösheten påverkar hela familjen”, *Välfärdsbulletinen* nr 4, SCB, 2002.

<sup>40</sup> *Hur många har erfarenhet av arbetslöshet?* LO-rapport av Thomas Carlén, 2014.

Att ha ett arbete att gå till och som man kan leva på bidrar till en fast social struktur i en människas liv. Detta förbättrar självkänslan och ökar möjligheterna till utveckling. Att få ner arbetslösheten är en viktig förutsättning för att skapa ett anständigt arbetsliv med goda arbetsvillkor för breda löntagargrupper. En låg arbetslöshet är också en viktig förutsättning för sunda offentliga finanser på sikt.

Det saknas en generell definition av vad som är full sysselsättning. I princip kan man definiera detta tillstånd på arbetsmarknaden som att alla som vill och kan arbeta ska kunna få ett arbete som det är möjligt att leva på. Däremot är det svårt att i termer av arbetslöshetsprocent ange vad som är full sysselsättning. Ett riktmärke som LO slagit fast är en arbetslöshet på två till fyra procent, som också var de nivåer som arbetslösheten pendlade kring under stora delar av efterkrigsperioden, givet det nya sättet att mäta arbetslöshet på. Utöver att arbetslösheten ska vara låg så ska också sysselsättningen vara hög och jämn. Med hög har man satt upp att sysselsättningen ska vara över 85 procent (20-64 år). Med jämn avses att den ska vara jämnt fördelad mellan olika grupper, mellan män och kvinnor, mellan unga och äldre, och mellan personer med inrikes eller utrikes bakgrund.<sup>41</sup>

En låg arbetslöshet behöver kombineras med en hög sysselsättningsgrad för att behålla sysselsättningspolitikens trovärdighet. Vissa länder har under 2000-talet lyckats hålla nere arbetslösheten såsom exempelvis Österrike, Norge, Schweiz och Tyskland. I ljuset av dessa arbetslöshetsnivåer anser vi att full sysselsättning ställer krav på att arbetslösheten högst får variera mellan två till fyra procent samtidigt som detta kombineras med en fortsatt hög och jämn sysselsättningsgrad. Att komma ner till dessa nivåer på arbetslösheten bör vara det långsiktiga sysselsättningsmålet.

Det socialdemokratiska partiet har satt upp ett sysselsättningsmål, som innebär att Sverige fram till år 2020 ska ha EU:s lägsta arbetslöshet. Den beslutades på Göteborgskongressen år 2013. Målet är inte detsamma som LO har men fram till år 2020 får det dock gälla som politiskt delmål. Eftersom detta mål är beroende av arbetslöshetens utveckling bland EU:s medlemsländer är det intressant att studera denna utveckling. Det finns stora skillnader i ländernas arbetslöshet.<sup>42</sup> För tillfället är det Tjeckien

---

<sup>41</sup> Denna fråga utvecklas i LO:s rapport *Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik*, LO, 2016. Rapporten behandlades på LO-kongressen 2016.

<sup>42</sup> "Euro area unemployment at 9,8 procent. Euro 28 at 8,3 procent". Eurostat, newsrelease, 4/2017 – 9 January 2017.

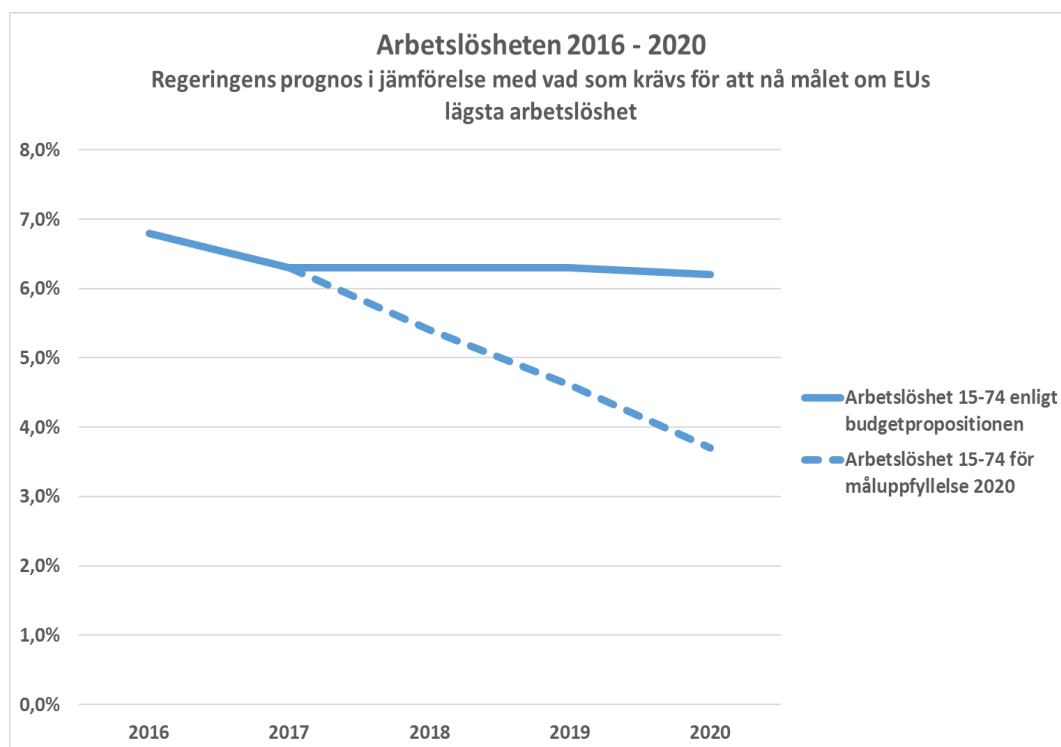
och Tyskland med 3,7 procent och 4,1 procent av arbetskraften som har den lägsta arbetslösheten i EU. Dessa nivåer bör därför fungera som riktmärken för hur långt det är kvar till det att partiets sysselsättningsmål är uppfyllt.

### ***Vad krävs för att nå målet lägst arbetslöshet i EU 2020?***

Även om det inte är möjligt att exakt veta hur arbetslösheten i EU-länderna ser ut år 2020 så utgår vi från läget i Tjeckien och Tyskland nu i början av år 2017. Vi antar att Sverige behöver nå ner till 3,7 procents arbetslöshet för att kunna uppfylla målet. På så vis går det att med hyfsat god säkerhet bedöma hur mycket arbetslösheten ska minska, men också hur arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningen behöver öka för att nå målet.

Enligt regeringens budgetproposition för år 2017 beräknas arbetslösheten ha sjunkit med 22 000 personer mellan åren 2016 och 2020, från 359 000 till 337 000 personer. Samtidigt bedöms befolkningen i åldersgruppen 15-74 år öka med 222 000, sysselsättningen med 180 000 och arbetskraftsdeltagandet med 160 000. Det gör att regeringens egen bedömning av arbetslösheten år 2020 hamnar på 6,2 procent. Det är en uppenbarligen en bra bit från möjligheten att kunna nå det uppsatta arbetslöshetsmålet.

För att nå målet om lägst arbetslöshet i EU krävs det i dagsläget att arbetslösheten minskar med ytterligare cirk 135 000 personer utöver vad regeringen bedömer. En sådan minskning kräver dock en kraftigare ökning, både när det gäller sysselsättning och arbetskraftsdeltagande. En användbar tumregel är att för varje given sysselsättningsökning, så ökar arbetskraftsdeltagandet med ungefär hälften av denna ökning av jobben. Detta innebär att arbetslösheten också minskar med halva sysselsättningsökningen. Omräknat i siffror för hela arbetsmarknaden kan man därför konstatera att sysselsättningen år 2020 behöver öka med ytterligare cirka 270 000 personer utöver regeringens bedömningar. Det skulle i så fall öka arbetskraftsdeltagandet med 135 000 personer och sänka arbetslösheten med lika mycket.

**Figur 11, utvecklingen av arbetslösheten**

Källa: Budgetpropositionen 2017, samt egna beräkningar

### *Det allmänna ekonomiska läget inför år 2017*

Hur ser den makroekonomiska situationen ut? Vi kan konstatera att ungefär sex år efter finanskrisen har det skett en viss återhämtning av den makroekonomiska utvecklingen i flertalet OECD-länder. Men i Euroländerna går det fortfarande trögare med en relativt svag tillväxt. Sverige är ett undantag med en något bredare och kraftigare förstärkning av konjunkturen.<sup>43</sup> Men återhämtningen i den internationella ekonomin är emellertid något bräcklig och kännetecknas av en viss osäkerhet. Efterfrågan utvecklas svagt då hushållens sparande hålls uppe av en framtida osäkerhet om inkomstutvecklingen, samt att företagen inte investerar tillräckligt mycket. Penningpolitiken är expansiv i många OECD-länder och i några länder kompletteras denna politik med vissa finanspolitiska stimulanser av mindre omfattning.

<sup>43</sup> *World Economic Outlook*, October 2016. "Subdued Demand: Symptoms and Remedies", IMF, 2016.

Det finns de som anser att hela den globala ekonomin har fastnat i ett allvarligt läge med svaga tillväxtförutsättningar och stagnerande ekonomier. En sådan varnande röst är den tidigare amerikanske finansministern Larry Summers. I bl.a. en artikel i *Foreign Affairs* på våren 2016 konstaterar han att en återhämtning från finanskrisen år 2008 har skett, men han är förbluffad över hur svag den är. Han beskriver det som "secular stagnation", vilket är en följd av ett högt sparande och en svag investeringsvilja. En annan förklaring är de ökade klyftorna. För att undvika att världen hamnar i decennielång stagnation som Japan, pläderar Summers för stora offentliga investeringar.<sup>44</sup>

Det man säkert kan konstatera även efter finanskrisen är att de finns två inslag i den allmänna ekonomiska utvecklingen som är tämligen stabila. Det ena är att inflationen i flertalet OECD-länder är utstampad som ett hot mot en balanserad makroekonomisk utveckling. Det är andra är att både EU-länderna och många OECD-länder alltjämt har massarbetslöshet, och det förefaller som att sysselsättningspolitiken sedan 1980-talet hittills varit ett misslyckande.

Den globala konjunkturåterhämtningen har fortsatt under år 2016, även om det alltjämt finns en betydande osäkerhet om utvecklingen av den globala ekonomin. Den svenska ekonomin har gått något starkare. Tillväxten var hög under år 2015 och blev även god under år 2016, men förväntas växla ned något under åren 2017-2020. Under de senaste åren har både konsumtion och investeringar varit viktiga drivkrafter för tillväxten. Som en följd av en betydande ökning av den offentliga konsumtionen bidrog den omfattande asylinvandringen till den höga tillväxten under år 2015.<sup>45</sup>

Den goda ekonomiska utvecklingen här hemma under 2015 och 2016 har också satt tydliga spår på arbetsmarknaden. Sysselsättningen har ökat samtidigt som det har skett en minskning av arbetslösheten, ungdomsarbetslösheten och långtidsarbetslösheten. Den svenska sysselsättningsgraden är den högsta i EU. Sedan hösten 2014 har så många som 120 000 nya jobb tillkommit. Arbetslösheten har minskat. Under 2015 var arbetslösheten 7,4 procent och under 2016 förväntas den komma ner till 6,8 procent, vilket är den lägsta nivån sedan 2008.

---

<sup>44</sup> "The Age of Secular Stagnation: What It Is and What To Do About It?". Lawrence H. Summers, *Foreign Affairs*, February 15, 2016.

<sup>45</sup> Budgetpropositionen för 2017, prop. 2016/17:1 och *Sveriges Ekonomi, statistiskt perspektiv*, nummer 3 för 2016, SCB.

Under de kommande åren är dock arbetsmarknadsläget svårbedömt. Enligt regeringen förväntas minskningen av arbetslösheten fortsätta och som vi sett hamna på 6,2 procent år 2020. Enligt Konjunkturinstitutet förväntas arbetslösheten fortsätta sjunka de närmaste åren för att botten under år 2019, och sedan vända uppåt igen. Vi kan konstatera att arbetslösheten med nuvarande politik ännu inte kommit under sex procent – vare sig under de närmaste föregående åren eller under den kommande femårsperioden.<sup>46</sup>

Det råder inte någon tvekan om att de svenska offentliga finanserna är mycket starka. De offentliga underskotten (finansiella sparandet) är låga som andel av BNP och de förväntas att vändas till överskott under de närmaste åren. Både statsskulden och hela den offentliga skulden (stat, pensionssystemet och kommunsektorn) ligger på en tämligen låg nivå och förväntas gå ner som andel av BNP under de kommande åren. Den offentliga nettoförmögenheten är ungefär 20 procent av BNP. Långsiktigt har det också skett en dramatisk förbättring av de offentliga finanserna. I slutet av år 1997 nettoskulden 30 procent av BNP och under år 2015 hade den förvandlats till en nettoförmögenhet på 20 procent av BNP. Det handlar alltså om en förbättring av de offentliga finansernas med omkring 170 procent (50/30) under en tjugoårsperiod.

I regeringens bedömning faller den offentliga konsoliderade sektorns bruttoskuld (Maastrichtskulden) från 43 procent till 35 procent, och statens bruttoskuld från 33 till 22 procent. Vi kan konstatera att detta sker samtidigt som man bedömer att arbetslösheten hamnar på 6,2 procent. Utrymme finns för en kraftigare stimulanspolitik, och detta krävs om socialdemokratins arbetslöshetsmål kunna förverkligas.

### ***Flaskhalsar och brist på arbetskraft men samtidigt med hög arbetslöshet***

Även om det finns ett klart utrymme till ytterligare stimulanser är det dock viktigt att se hur situationen på arbetsmarknaden ser ut. Vid sidan av den höga arbetslösheten finns nämligen ytterligare några stora utmaningar på arbetsmarknaden. En av dessa är den arbetskraftsbrist som existerar parallellt med hög arbetslöshet. Denna brist innebär att det finns betydande svårigheter att rekrytera lämplig arbetskraft och besätta

---

<sup>46</sup> Konjunkturläget, december 2016, Konjunkturinstitutet.

de lediga jobb som finns. På sikt kommer bristen att få negativa sysselsättningseffekter. Det gemensamma för denna brist är att den omfattar yrken som kräver eftergymnasial utbildning, men bristen finns också bland LO:s grupper och särskilt i yrken som kräver en utbildning på gymnasiets olika yrkesprogram, t.ex. byggnadsarbetare, undersköterskor, butikssäljare och mekaniker.

Dessa flaskhalsar på arbetsmarknaden är allvarliga och riskerar att försvaga möjligheterna till en god sysselsättningsutveckling och leda till inflationsdrivande löneökningar. Ytterst kan detta problem försvåra möjligheterna att minska arbetslösheten. Utöver den höga arbetslösheten och matchningsproblemen är dagens sammansättning av arbetslösheten också ett stort problem. Redan under 1990-talet förändrades denna sammansättning med stor utslagning på arbetsmarknaden av löntagare som hade en svag förankring i arbetslivet. Denna utveckling har sedan fortsatt på 2000-talet och har lett till att den större delen av dagens arbetslösa består av grupper som befinner sig längst från arbetsmarknaden. Dessa har därför mycket svårt att få en fast förankring i arbetslivet.

Arbetsförmedlingen (AF) har länge analyserat utvecklingen av arbetslöshetens struktur och brukar använda följande grupper för att beskriva denna utveckling: utrikes födda, grupper med enbart förgymnasial utbildning (lågutbildade), personer med olika funktionsnedsättning och vissa grupper av äldre som har en låg anställningsbarhet.<sup>47</sup> Den mycket svaga ställningen på arbetsmarknaden är ett gemensamt kännetecken hos dessa grupper. Av alla arbetslösa, som är inskrivna hos AF, utgör hälften utrikes födda, en tredjedel är lågutbildade och omkring 12-13 procent är personer med olika funktionsnedsättningar.

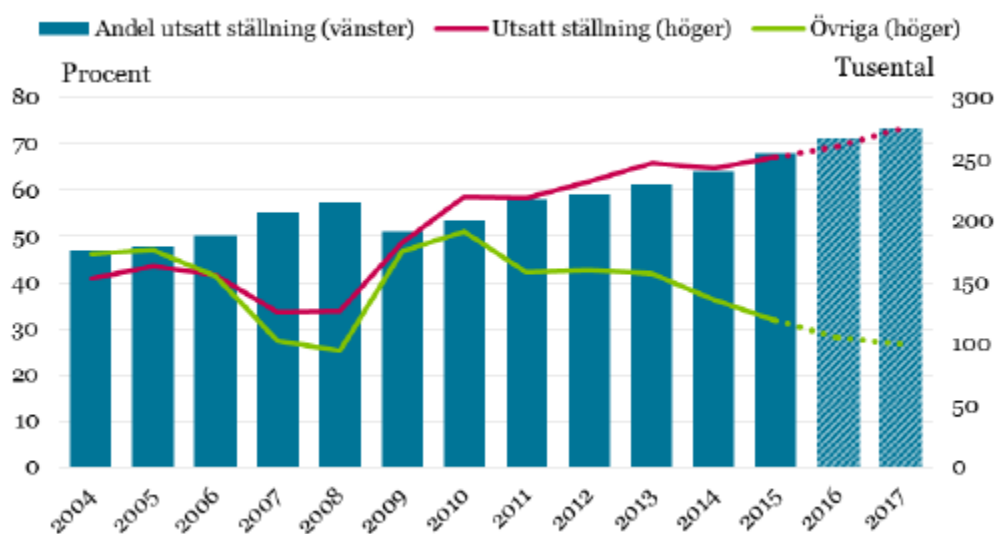
Det allvarliga är att dessa grupper har ökat sin andel av det totala antalet arbetslösa. Under år 2015 tillhörde nästan sju av tio arbetslösa någon av dessa grupper och AF bedömer att denna andel kommer att öka än mer under de kommande åren. Det finns också ett antal skäl bakom denna utveckling förutom en försämring av arbetsmarknadens funktions sätt: ett ökat antal utrikes födda, flera äldre personer i arbetskraften och ett ökat antal personer med funktionsnedsättning. När

---

<sup>47</sup> AF:s budgetunderlag 2017-2019 till regeringen. Enligt AF motsvarade under år 2015 dessa grupper omkring 250 000 personer av en total arbetslöshet på 370 000 personer, vilket utgör 68 procent av alla arbetslösa. Denna andel förväntas öka till omkring 75-77 procent under de närmaste åren.

arbetslösheten sjunker bland övriga grupper så har den stigit bland de utsatta grupperna. Den förhållandevis stora rundgången på arbetsmarknaden är också ett oroande tecken. Rundgången innebär att av de som fick ett jobb under perioden 1991-2012 förlorade omkring 45-50 procent detta jobb inom ett år.<sup>48</sup>

**Figur 12, arbetslöshetens utveckling bland utsatta och övriga grupper av arbetslösa, 16-64 år, prognos för 2016 och 2017**



Källa: Arbetsförmedlingen (AF)

Det är givetvis allvarligt att dessa grupper fortsätter att växa som andel av de arbetslösa. Ju större dessa är, desto svårare är det att minska arbetslösheten. Ökningen av arbetslösheten hos dessa grupper motverkar den sjunkande arbetslösheten hos andra grupper. För att få ner arbetslösheten räcker det därför inte bara med en stark högkonjunktur och en kraftfull ekonomisk politik. Dessutom är det nödvändigt med stora riktade insatser för dessa grupper.

Det fjärde stora problemet på arbetsmarknaden handlar om att utbildningsnivån hos arbetskraften ökar snabbare än de krav på utbildning och kompetens som ställs på dagens jobb. Sedan mitten av 1970-talet har det skett en kontinuerlig uppgradering av jobb. Denna

<sup>48</sup> Vad har hänt med rundgången på arbetsmarknaden? En undersökning av återkommande arbetslöshet under perioden 1992-2012., AF, 2015.



utveckling har långsiktigt lett till flera jobb som kräver högskoleutbildning och betydligt färre jobb som förutsätter enbart grundskola. Denna utveckling har också gått mycket snabbt. Parallellt med denna trendmässiga uppgradering av jobben pågår sedan det senaste sekelskiftet en ny förändring av jobbstrukturen. Samtidigt med de ökade högskolejobben har jobben som kräver enbart grundskola också börjat öka. Istället minskar jobben i de mellersta löneskikten, vilket till största delen är jobb med standardiserade och rutinartade arbetsuppgifter.<sup>49</sup>

Den långsiktiga förändringen av jobbstrukturen innebär att antalet personer med enbart grundskola har minskat snabbare än förlusten av de jobb som enbart kräver denna utbildning. Det finns alltså flera jobb med de lägre utbildningskraven än antalet lågutbildade personer. Och dessutom finns det för få jobb för de som har en högskoleutbildning. Det innebär att denna grupp måste konkurrera om de jobb som kräver lägre kvalifikationskrav med de personer som enbart har förgymnasial utbildning. De välutbildade får därför gå ner i kravhierarkin och konkurrerar på detta sätt ut lågutbildade personer om jobb som kräver lägre kvalifikationskrav. Detta försämrar matchningen på arbetsmarknaden och har stora negativa effekter för både hög- och lågutbildade.

Mot den bakgrunden går det därför inte att utesluta att arbetslösheten för de lågutbildade är högre än vad den varit med en bättre matchning på arbetsmarknaden.<sup>50</sup> Lösningen på detta matchningsproblem är inte flera "enkla jobb" som de slarvigt kallas, utan istället fler jobb som har ett högt förädlingsvärde och som ställer krav på en högre utbildning. Detta skulle öka möjligheterna för de med endast grundskola att få ett jobb som motsvarar deras utbildning och kompetens.

Alla dessa problem som har redovisats kräver åtgärder på flera olika områden: insatser inom arbetsmarknads-, utbildnings- och näringspolitiken samt den ekonomiska politiken. I denna rapport är intresset uteslutande riktat mot den ekonomiska politiken och dess möjligheter att via en starkare efterfrågan höja tillväxten och därigenom

---

<sup>49</sup> PM *Överutbildningens konsekvenser för matchningen på arbetsmarknaden – en fakta sammanställning* av Mikaela Almerud och Patrick Krassén, 2014. *Arbetslivets gränser. Sysselsättning, matchning och barriärer* av Michael Thålin, 2013. "Svensk arbetsmarknad mot polarisering efter millennieskiftet" av Rune Åberg, nr 4, vintern 2015 i *Arbetsmarknad & Arbetsliv*. "Jobbpolarisering och inkomstfördelning" av Joakim Kennan & Erik Liss, *Fores Policy Paper* 2016:2. "Polariseringens fördelningseffekter" av Rune Åberg, *Ekonomisk Debatt* nr 5, årgång 44, 2010.

<sup>50</sup> Enligt vissa beräkningar så besätter de högutbildade omkring 15 procent av de "enkla jobben", vilket framgår av rapporten *Överutbildningens konsekvenser för matchningen på arbetsmarknaden – en faktasammanställning* av Mikaela Almerud och Patrick Krassén, 2014. Denna andel har också ökat över tiden.

skapa fler jobb. Även om det behövs särskilda åtgärder för dessa utsatta grupper, så har utvecklingen av efterfrågan en stor betydelse för deras möjlighet att få jobb. Inte minst utsatta grupper är beroende av en stark efterfrågan i ekonomin

Som vi sett ovan har sammansättningen av gruppen arbetslösa förändrats dramatiskt sedan krisen på 1990-talet. Vi har också fått se en betydande utslagning av arbetskraft. Det har särskilt drabbat grupper med en svag förankring i arbetslivet. Denna negativa sammansättning av arbetslösheten har sedan följt med fram till våra dagar. Det innebär att svårigheterna att bekämpa arbetslösheten har ökat med denna sammansättning av personer i gruppen arbetslösa jämfört med om arbetslösheten till största delen hade bestått av personer som har lätt att få ett jobb.

Vi är också starkt medvetna om att med dessa förhållanden räcker det inte bara en kraftfull ekonomisk politik som stärker efterfrågan på arbetskraft utan den måste kompletteras med effektiva insatser på flera områden som kan stödja och hjälpa dessa utsatta grupper att få en förankring på arbetsmarknaden. Men omvänt, utan en kraftfull konjunkturpolitik som stärker och håller upp efterfrågan på arbetskraft är det knappast möjligt för dessa grupper att komma in på arbetsmarknaden.

Den höga andelen utsatta grupper av den totala arbetslösheten har ökat konjunkturkänsligheten hos både sysselsättningen och arbetslösheten. Det är dessa grupper, i den utsträckning de har ett jobb, som blir först uppsagda vid en konjunkturedgång. Det är också dessa som står sist i arbetslöshetskön när konjunkturen vänder uppåt. Deras möjligheter att få och behålla ett jobb är beroende av konjunkturläget vilket konkret innebär att deras jobb möjligheter är starkt relaterade till den allmänna utvecklingen av efterfrågan på arbetskraft. Ska de överhuvudtaget kunna få ett jobb krävs sålunda en mycket god efterfrågan på personal, som inte bara skapas en stark konjunkturutveckling utan också av en aktiv och uthållig konjunkturpolitik. Mot den bakgrunden har därför en ökad arbetskraftsefterfrågan en stor betydelse för dessa utsatta grupper, men vi vill betona att en god efterfrågeutveckling är en nödvändig, men inte tillräcklig förutsättning för utsatta grupper att etablera sig på arbetsmarknaden.

### *Risken för en motverkande penningpolitik*

Ett hot mot möjligheten att nå målet med fyra procents arbetslöshet är att det finns en tro på att det inte går i enlighet med teorin och föreställningarna om jämviktsarbetslösheten (naturliga arbetslösheten). Inte minst om man menar att det finns en jämviktsarbetslöshet som ligger betydligt högre än två till fyra procent, som är riktmärket för full sysselsättning. Det skulle kunna resultera i att en stimulans från finanspolitiken motverkas av räntehöjningar från riksbanken. Som vi tidigare betonat betyder inte en ändring av det ekonomiska tänkandet att det också skett en motsvarande ändrad syn hos olika ekonomiska aktörer och beslutsfattare.

Många bedömare menar nämligen att det idag föreligger fullt kapacitetsutnyttjande i ekonomin, trots att det alltså är omkring 350 000 personer som saknar ett jobb. Denna märkliga kombination är en konsekvens av att man i dessa sammanhang använder den så kallade jämviktsarbetslösheten när man ska bedöma ekonomins resursutnyttjande. Den handlar alltså om den arbetslöshet som är förenlig med oförändrad inflation, vilket betyder att inflationen inte får vara högre än inflationsmålet.<sup>51</sup>

Jämviktsarbetslösheten överensstämmer inte heller med människors allmänna uppfattning om den arbetslöshet som gäller vid full sysselsättning. Trots det höga resursutnyttjandet och dagens goda utveckling på arbetsmarknaden anser vi givetvis inte heller att det råder full sysselsättning. Det finns alltså behov av en fortsatt minskning av arbetslösheten, och att den på sikt kommer ner till nivåer som motsvarar full sysselsättning.

Till en början anser vi att jämviktsarbetslösheten ofta beräknas för högt. För det andra skulle ett accepterande av denna högre arbetslöshet leda till att den efterfrågeberoende delen av arbetslösheten i stort sett var uttraderad. Istället skulle arbetslösheten bara kunna bekämpas med strukturpolitik som en bättre matchning mellan arbetslöshet och lediga jobb, en aktiv arbetsmarknadspolitik och andra åtgärder med liknande inriktning. Detta är visserligen viktiga åtgärder för att både minska arbetslösheten och förbättra arbetsmarknadens funktionssätt. Men vi

---

<sup>51</sup> Som begrepp används jämviktsarbetslösheten för bedöma hur man kan undvika inflationsdrivande överhettningstendenser på arbetsmarknaden. Detta begrepp fungerar därför som ett hjälpmedel för Riksbanken att bedöma hur penningpolitiken ska läggas upp liksom att vara ett stöd för regering och riksdag när de bestämmer det finanspolitiska utrymmet.

hävdar bestämt att det också krävs en högre effektiv efterfrågan i ekonomin för att kunna öka sysselsättningen tillräckligt mycket så att arbetslösheten fortsätter minska.

Dessutom kan den alltför höga arbetslösheten tas till intäkt för att det finns ett utrymme att öka efterfrågan på arbetskraft eftersom det fortfarande finns mycket ledig arbetskraft som inte används fullt ut (arbetslösa, deltidsarbetande och latent arbetssökande). Mot den bakgrunden riskerar en ensidig användning av strukturpolitiska åtgärder bara medföra en omflyttning i arbetslöshetskön. Det behövs också flera jobb som kan bidra till att korta denna kö.

Många analyser har också visat att jämviktsarbetslösheten har en benägenhet att följa den historiska utvecklingen av arbetslösheten. Den tenderar därför att vara alltför följsam till upp- och nedgångar i den faktiska arbetslösheten. Det kan också finnas andra skäl till varför jämviktsarbetslösheten ligger alltför högt. Ett av dessa är att både inflationen (KPI-utvecklingen) och inflationsförväntningarna hos olika aktörer får svårt att komma upp till inflationsmålet under de närmaste åren. En för högt beräknad jämviktsarbetslöshet riskerar att leda till en alltför stram penning- och finanspolitik som cementerar en hög arbetslöshet och långtidsarbetslöshet med en ökad utslagning från arbetsmarknaden som följd.

Trots att vi inser att risken finns att själva övertron på NAIRU kan leda till motverkande krafter bedömer vi det som troligt att det nu finns utrymme att testa gränsen för denna. Under flera år har inflationen legat långt under målet. Även om den kan öka något till följd av ökad aktivitet så ska det inte vara skäl nog för Riksbanken att höja räntorna och strama åt. Det bör finnas utrymme att hålla igen med räntehöjningar mot bakgrund av den långa period vi haft med alltför låg inflation.

### ***Finanspolitiken behöver förstärkas***

Utan en mer aktiv finanspolitik är det mycket svårt att nå full sysselsättning. Det finns också ett antal principiella argument för att stärka finanspolitikens stabiliseringspolitiska roll. För det första är penningpolitiken inte tillräckligt effektiv för att reellt kunna påverka den makroekonomiska utvecklingen och den effektiva efterfrågan. Detta gäller särskilt vid djupa lågkonjunkturer när styrräntan ligger på historiskt låga

nivåer och utrymmet för att sänka den ytterligare är mycket litet. Dessutom är det penningpolitikens huvuduppgift att klara inflationsmålet och inte något annat.

För det andra är förutsättningarna goda för att föra en aktiv finanspolitik. Inflationen är mycket låg, marknadsräntorna är nere på historiskt låga nivåer, överskotten i bytesbalansen är stora, de offentliga finanserna är starka och dessutom finns det ledig kapacitet i form av ett stort utbud av ledig och outnyttjad arbetskraft.<sup>52</sup> För det tredje är det sannolikt att finanspolitikens effektivitet har ökat efter finanskrisen som en följd av förändringar i den samhällsekonomiska strukturen och miljön.<sup>53</sup> För det fjärde har de automatiska stabilisatorerna försvagats under 2000-talet. Ett mått på deras styrka är budgetkänsligheten som visar relationen mellan en förändring av BNP och dess påverkan på det offentliga sparandet. Under början av 2000-talet var denna känslighet 0,7 för att under år 2015 ha minskat till 0,59. Det innebär att en procents förändring av BNP påverkar det offentliga sparandet med 0,59 procent.<sup>54</sup> För det femte har argumenten mot en aktiv finanspolitik och dess stimulanseffekter försvagats.<sup>55</sup> För det sjätte bör finanspolitiken i första hand vara inriktad på att stimulera de offentliga investeringarna som har goda stimulanseffekter i jämförelse med skattesänkningar och ökade inkomstöverföringar till hushållen, men också i jämförelse med satsningar på olika offentliga verksamheter.<sup>56</sup>

Det är utöver dessa skäl viktigt att se till arbetarrörelsen långsiktiga visioner. Det betyder i praktiken en ökad prioritering av målet om full sysselsättningen som går längre än målet om Europas lägsta arbetslöshet. För att kunna sätta kraft bakom dessa ord om ett mer ambitiöst sysselsättningsmål anser vi det nödvändigt att finanspolitiken förstärks som ett konjunkturpolitiskt verktyg. Detta för att denna del av den

---

<sup>52</sup> Enligt SCB:s arbetskraftsundersökning (AKU) för november 2016 motsvarade detta utbud omkring 405 000 heltidsarbeten. *AKU för november 2016. Statistiknyhet från 15 december 2016.*

<sup>53</sup> *IMF Policy Paper. "Reassessing The Role and Modalities of Fiscal Policy of Advanced Economies", September 2013.* OECD Interim Report 105", *OECD Economic Outlook*, 2009. *En översyn av överskottsmålet*, SOU 2016:67.

<sup>54</sup> *En översyn av överskottsmålet*, SOU 2016:67.

<sup>55</sup> Finanspolitikens stimulanseffekter kännetecknas av att de varierar stort över tiden, mellan olika länder och i olika konjunkturlägen. Det finns ett omfattande analysmaterial om dessa effekter. Den allmänna uppfattningen är att en väl avvägd finanspolitik har goda möjligheter att vara effektiv och därmed bidra till positiva tillväxteffekter. Detta gäller särskilt när politiken ska motverka djupa lågkonjunkturer med stora efterfrågebortfall och allvarliga makroekonomiska störningar. Detta förutsätter dock att det finns ett statsfinansiellt utrymme för en expansiv finanspolitik så att inte marknaden reagerar med höjda marknadsräntor.

<sup>56</sup> "The Golden Rule of Public Investment – A Necessary and Sufficient Reform of The EU Fiscal Framework?" Achim Tuger. *Working Paper*, No 168, IMK Macroeconomic Policy Institute, May 2016.

ekonomiska politiken mer effektivt ska kunna fullgöra sina stabiliseringspolitiska uppgifter.

Denna finanspolitiska förstärkning förändrar inte de grundläggande uppgifterna för penningpolitiken och den automatiska finanspolitiken med den skillnaden att deras roller kan bli någon mindre än idag. Penningpolitikens överskuggande uppgift kvarstår med huvudinriktning på att klara inflationsmålet. Den viktiga samordningen av finans- och penningpolitiken kan behöva utvecklas så att effekterna av dessa politikområden inte konjunkturpolitiskt motverkar varandra. Det är också motiverat att överväga om en finanspolitik med större "muskler" ska användas i varje konjunkturläge eller om detta verktyg ska begränsas till mer omfattande konjunktursvängningar, vilket förutsätter en viss nivå på BNP-gapet.

Med ledning av den tidigare analysen är det möjligt att peka på ett antal grundläggande förutsättningar för att den aktiva finanspolitiken ska få så stora stimulans effekter som möjligt. Ett stimulansprogram bör träffa en stor del av ekonomin. Beslutsvägarna bör vara korta mellan beslutet att genomföra ett program fram till att det genomförs i praktiken och i nästa steg bör åtgärderna relativt snabbt få effekter.

Och den viktigaste förutsättningen är att de valda delar av efterfrågan, som ska förstärkas, har stora tillväxteffekter. För att dessa effekter ska maximeras krävs att stimulansprogrammet har sin tyngdpunkt på offentliga investeringar och välfärdsverksamheter; att satsningar på hushållen riktas mot de grupper som har en hög konsumtionsbenägenhet och att åtgärderna stärker hushållens likviditet. Utöver detta blir stimulans effekterna starkare om de automatiska stabilisatorerna är svagare och produktionsgapet (BNP-gapet) är stort.

### ***Investerings speciella karaktär***

För att finanspolitiken ska kunna få en mer utökad roll i den allmänna stabiliseringspolitiken är det nödvändigt att det finanspolitiska regelverket förändras så att det finansiellt och budgetpolitiskt blir möjligt att särbehandla offentliga investeringar i förhållande till finansieringen av andra statsutgifter (reglerna om Golden Rule). De bärande motiven för denna åtgärd är dels att det finns behov av att stärka finanspolitiken, dels att offentliga investeringar, liksom andra investeringar, har en speciell

karaktär. Denna prioritering av offentliga investeringar underlättas också av att statsbudgetens inkomster och utgifter kan avgränsas och redovisas i en drifts- och kapitalbudget. Det är en återgång till den budgetordning som gällde före 1980.

Det finns flera skäl att i budgetsammanhang särbehandla offentliga investeringar i förhållande till andra offentliga utgifter. Samhällsekonomiskt råder det inte heller någon tvekan om att investeringar skiljer sig från andra delar av den effektiva efterfrågan. Investeringar är en form av uppskjuten konsumtion, som är av avgörande betydelse för framför allt den långsiktiga tillväxten. Investeringar är också för berörda aktörer en mer långsiktig utgift jämfört med andra utgifter. Investeringar ökar mängden realkapital i ekonomin (kapital per invånare/sysselsatt), vilket är en av några faktorer som har störst betydelse för en gynnsam produktivitetsutveckling, och därmed också en god tillväxt.

Lejonparten av de offentliga investeringarna utgör också kärnan i samhällets trafikinfrastruktur.

Dessa investeringar har i regel större stimulanseffekter på tillväxten än andra offentliga utgifter. Många offentliga investeringar är mycket kapitalkrävande vilket ställer extra stora krav på finansieringen. Investeringar är också mycket konjunktur känsliga och det finns ett starkt samband mellan investeringsutvecklingen och arbetslösheten.

Vid en lånefinansiering av en offentlig investering så balanseras skulden alltid av en tillgång i balansräkningen, vilket skiljer den från lånefinansiering av andra offentliga utgifter. Över tiden har det skett stora svängningar i både privata och offentliga investeringar. De offentliga investeringarna ökade som andel av BNP under nittiotalskrisen. Sedan slutet av 1990-talet utgör dessa investeringar omkring fyra procent av BNP.<sup>57</sup>Efter nittiotalskrisen minskade de fasta bruttoinvesteringarna kraftigt för att återhämta sig under senare delen av 1990-talet. Under 2000-talet har de årliga investeringarna motsvarat i genomsnitt omkring 23 procent av BNP. Vid internationella jämförelser har Sverige fortfarande en hög investeringsandel av BNP.

---

<sup>57</sup> Bilaga 3 i 2016 års Vårproposition, prop. 2015/16:100 samt *Översyn av överskottsmålet*, SOU 2016:67.

### *Lånefinansiering av offentliga investeringar*

Med dagens regelverk är grundregeln att statliga investeringar i verksamhetslokaler får lånefinansieras medan investeringar i olika typer av infrastruktur i första hand ska skattefinansieras (anslagsfinansieras). Denna finansiering brukar i regel täcka hela utgiften vid investeringstillfället. Det finns också en möjlighet för riksdagen att som undantag besluta om att vissa investeringar ska lånefinansieras.<sup>58</sup> Dagens finansieringsmodell innebär att hela investeringen ska anslagsfinansieras.

Dessutom ska investeringar avskrivnas direkt samtidigt som vissa drifts- och underhållskostnader också ska finansieras via anslag. Det finns olika analyser som kommit fram till att den nuvarande finansieringsmodellen har bidragit till att tränga undan offentliga investeringar till förmån för andra offentliga utgifter, inte bara i vårt land utan också i många andra OECD-länder.<sup>59</sup>

För att stärka finanspolitikens effektivitet och flexibilitet är det nödvändigt att ändra regelverket så att lånefinansiering blir huvudregeln för att finansiera offentliga investeringar i infrastrukturen. Detta bör omfatta alla investeringar, även de som inte ger någon avkastning i pengar (monetär avkastning). Det måste dock vara fråga om samhällsekonomiskt lönsamma investeringar (avkastning/samhällsnytta).

Lånefinansiering innebär å andra sidan att det inte sker någon anslagsfinansiering av investeringen. Istället anslagsfinansieras löpande varje år kapital- och driftskostnader under tillgångens ekonomiska livslängd. Denna modell innebär alltså att dessa årliga kostnader periodiseras över tillgångens ekonomiska livslängd, istället för att hela investeringen belastar i allt väsentligt budgeten det år som investeringen genomförs. Det är också dessa löpande kostnader som kommer att rymmas under utgiftstaket.

---

<sup>58</sup> Enligt budgetlagen ska investeringar som inte ger någon avkastning i pengar finansieras i sin helhet med skatter och genom anslag. Denna lag ger riksdagen mandat att besluta om lånefinansiering av vissa investeringar. Se avsnittet om budgetlagen i kommittédirektiven till utredningen Finansiering av offentliga infrastrukturinvesteringar via skatter, avgifter och privat kapital. Dir. 2015:59.

<sup>59</sup> Finanspolitiska rådets rapport 2008 innehåller ett försiktigt förslag om att kunna lånefinansiera offentliga investeringar i samhällets infrastruktur. Den tidigare borgerliga regeringen föreslog under början av 1990-talet en övergång till lånefinansiering av sådana investeringar. Detta redovisas i prop. 1992/93:176, som handlar om finansiering av statliga investeringar i infrastrukturen.



Ett byte till lånefinansiering innebär en tillfällig förbättring av statsbudgetens saldo men denna förbättring kommer gradvis att minska i den takt som nya investeringar sker. Denna omläggning kommer också att öka skillnaderna mellan statsbudgetens saldo och statens upplåningsbehov. En övergång till en ny finansieringsmodell får inte leda till en begränsning av riksdagens kontroll av investeringsbesluten. Med lånefinansiering redovisas tillgången på balansräkningen och skrivs sedan årligen av enligt bokföringsmässiga principer.

Lånefinansiering, eller användning av den gyllene regeln (Golden Rule), som denna modell också kallas, har varit aktuell och diskuterats i många OECD-länder som Storbritannien, Tyskland och i olika amerikanska delstater. Denna modell har utan tvekan vissa specifika fördelar jämfört med modellen med anslags- och skattefinansiering. Den skapar ökade möjligheter att tidigarelägga vissa investeringar, som annars är svåra att genomföra på ett tidsmässigt lämpligt sätt. En lånefinansiering ökar utrymmet under utgiftstaket för investeringar i infrastruktur. Den stärker därför investeringarnas ställning i konkurrensen med andra offentliga utgifter.

Vissa stora och kapitalkrävande investeringsprojekt förutsätter i princip lånefinansiering om de överhuvudtaget ska kunna genomföras. Den nya finansieringsmodellen kan bidra till bättre planeringsmöjligheter för berörda myndigheter. Lånefinansiering skapar också bättre förutsättningar för en mer rättvis fördelning mellan olika generationer när det gäller kostnader och avkastningen på, liksom samhällsnyttan, för olika offentliga investeringar. Lånefinansieringen underlättas givetvis om investeringen ger tillbaka ett kassaflöde i form av brukaravgifter eller olika skatter som är relaterade till en investering.

En av de största fördelarna med lånefinansiering är att den ökar handlingsfriheten och flexibiliteten i finanspolitiken. Detta stärker också politikens effektivitet och förmåga att fullgöra dess stabiliseringspolitiska uppgifter. I detta sammanhang är det viktigt att betona att beräkningar för olika OECD-länder har visat att en användning av modellen med lånefinansiering kan innebära ökade investeringar och en klart bättre tillväxt jämfört med användningen av vår nuvarande finans- och budgetmodell.<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> "The Golden Rule of Public Investment – A Necessary and Sufficient Reform of The Fiscal Framework?", Achim Truger, *IMK Working Paper*, May 2016. "Implementing The Golden Rule for Public Investment In Europe", Achim Truger, *Working Paper* Nr. 138, Mars 2015. *Finanspolitiska Rådets rapport 2008*. Kapitel 3 i *World Economic Outlook*, IMF, oktober 2014.

### *De offentliga finanserna är urstarka*

Tillståndet i de offentliga finanserna har ibland använts som förevändning för att inte kunna driva en tillräckligt aktiv finanspolitik. Detta argument är givetvis relevant när den offentliga skuldsättningen är betydande och skuldkvoten ökar i snabb takt. Det är också då som de offentliga finanserna kan försvaga den finanspolitiska stimulans-effekten eftersom riskpremien då kan bli hög och därmed bidra till att höja marknadsräntorna. Men det var längesedan som Sverige befann sig ens i närheten av ett sådant kritiskt läge. Och numera är som vi visat statsfinanserna mycket starka.

Sett över en längre period handlar det om små förändringar i det finansiella sparandet i både den offentliga sektor, men också vid en fördelning av sparandet på staten och övriga delar av den offentliga sektorn. Under nästan en tjugoförårsperiod mellan åren 1997 och 2015, uppgick det finansiella sparandet i den offentliga sektorn till i genomsnitt 0,3 procent av BNP per år. Under hela denna period var både statens och kommunsektorns (kommuner och landsting) sparande negativt med relativt små underskott. Undantaget för staten var ett finansiellt sparandeöverskott under perioden 2006-2008. Det är pensionssystemet som har haft ett positivt finansiellt sparande under hela den aktuella perioden.

**Figur 13, utvecklingen det finansiella sparande för den offentliga sektorns olika delar**

Procent av BNP, genomsnitt					
Period	Stat	ÅP	Kommun	Offentlig sektor totalt	BNP-gap
1997–1999	-0,3 (0,4)	0,6 (0,0)	-0,3	0,0	-2,7
2000–2002	0,0 (2,7)	1,2 (-1,5)	-0,2	1,0	0,7
2003–2005	-0,7	0,9	0,1	0,3	-0,3
2006–2008	1,4	1,0	0,0	2,5	1,7
2009–2011	-0,5	0,3	-0,1	-0,3	-3,1
2012–2015	-1,0	0,1	-0,2	-1,1	-2,0
<b>1997–2015</b>	<b>-0,2 (0,3)</b>	<b>0,7 (0,1)</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,3</b>	<b>-1,0</b>

*Anm.* ÅP=ålderspensionssystemet. Uppgifter inom parentes avser sparandet i stat och ÅP inklusive de engångsöverföringar som gjordes mellan staten och ålderspensionssystemet 1999–2001.

Då räknar man bort engångsöverföringen mellan staten och pensionssystemet som en konsekvens av vissa regeländringar i det nya pensionssystemet. Sparandet i pensionssystemet är ett resultat av hur avgiftsinkomster och pensionsutgifter utvecklas, vilket i sin tur påverkas i första hand av tre grundläggande faktorer: antalet sysselsatta, utvecklingen av den genomsnittliga lönen på arbetsmarknaden och antalet pensionärer. Dessutom har pensionssystemet en buffertfond som är beroende av utvecklingen av dess sparande.

Den konsoliderade bruttoskulden för den offentliga sektorn har ett tak på 60 procent av BNP som EU:s medlemsländer inte får överskrida. Det är alltså den långsiktiga utvecklingen av skuldkvoten som är avgörande för de offentliga finansernas ställning och vilka effekter skulden får på den reala ekonomin. Som vi tidigare har pekat på kan man räkna med att den offentliga sektorns skuld minskar som andel av BNP, men enligt regeringens bedömning förväntas den också minska i kronor från 1805 miljarder kronor under år 2015 till 1788 miljarder kronor under år 2020.

Det centrala är att skuldkvoten sjunker, samtidigt som den kan öka i kronor, vilket beror på att BNP ökar snabbare än skuldsättningen. Det är alltså fullt rimligt att statsskulden ökar i absoluta tal, men att man vid en expansiv finanspolitik kan undvika att skuldkvoten ökar. Det är alltså fullt möjligt med en politik som aktivt stimulerar den svenska ekonomin men som kombineras med målet om sunda och stabila offentliga finanser.

Att sikta på budgetbalans, vilket också OECD rekommenderar för Sverige kan innebära en något långsammare minskning av statsskuldkvoten. Men det är också att stå upp för starka offentliga finanser. En mer expansiv finanspolitik kan på sikt bidra till en ökad tillväxt och fler sysselsatta, och därmed bidra till en snabbare förbättring av de offentliga finanserna. Det är ju detta som är själva poängen med en aktiv finanspolitik. Tar man hänsyn till den offentliga sektorns finansiella tillgångar är det en nettoförmögenhet och inte en skuld som staten och kommunsektorn förvaltar.

Utredningen om överskottsmålet visar också att även med ett balansmål kommer de offentliga finanserna att vara starka på både kort och lång sikt. Den offentliga sektorns båda skuldmått kommer att ligga på tillräckligt låga nivåer under både medellång och lång sikt. Med ett balansmål förväntas den offentliga sektorns nettoförmögenhet att motsvara drygt 18 procent under år 2026 och runt 15 procent av BNP på

längre sikt. Det är fullt acceptabla nivåer som ger ett stort utrymme för en aktiv finanspolitik.<sup>61</sup>

Det är viktigt att förstå de realekonomiska faktorer som ligger bakom utvecklingen av statsskuldkvoten. Dessa faktorer och själva kvoten kan sammanfattas i en formel som brukar kallas för statskuldsekvationen som är beroende av ett antal faktorer: BNP-förändringen, marknadsräntan, statsskulden i utgångsläget och budgetsaldot exklusive räntorna på statsskulden (primära budgetsaldot).<sup>62</sup>

Något förenklat är ett land mer utsatt om skuldkvoten är stor i utgångsläget, ju högre budgetunderskottet är, ju lägre tillväxt och ju högre marknadsräntorna är. Men känsligheten för stora budgetunderskott minskar väsentligt om den årliga tillväxten är klart högre än räntan. Då tål skuldkvoten högre budgetunderskott utan att den skulle öka på ett oacceptabelt sätt. Men är räntan högre än tillväxten så ökar skuldkvoten liksom när underskottet är större än noll.

Gör man en bedömning av dessa faktorer för Sverige så kan vi konstatera att vårt land är väl rustat för stora svängningar i den ekonomiska aktiviteten som får statsfinansiella konsekvenser. Tillväxten är för tillfället god och Sverige har positiva tillväxtförutsättningar på sikt. Dagens skuldkvot är utomordentligt låg, både vid en historisk och internationella jämförelse. Som i andra länder är ränteläget lågt, och budgetunderskotten är låga och kommer inom några år att vändas till överskott.

Den konsoliderande bruttoskulden har genomgått en dramatisk förbättring; den har sjunkit från ca 70 procent av BNP i slutet av 1990-talet till 43 procent av BNP under 2015.<sup>63</sup> Tar man också hänsyn till den offentliga sektorns finansiella tillgångar, och avräknar dessa från statsskulden, har den offentliga sektorns nettoförmögenhet förbättras

---

<sup>61</sup> Sid. 180 i betänkandet *En översyn av överskottsmålet*, SOU 2016:67.

<sup>62</sup> Denna ekvation kan skrivas på följande sätt: förändring av statsskuldkvoten = (tillväxt i real BNP- realräntan) \* statsskuldkvoten i utgångsläget + primärt underskott-/överskott

<sup>63</sup> Den så kallade konsoliderade bruttoskulden för hela den offentliga sektorn, eller Maastrichtskulden, definieras av EU:s regelverk och är det skuldmått som används för bedömning av medlemsländernas offentliga finanser inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten. Denna skuld består av den konsoliderade statsskulden och kommunsektorns skulder på kapitalmarknaden, med avdrag för AP-fondernas innehav av statsobligationer. *En översyn av överskottsmålet*, slutbetänkandet av Överskottsmålskommittén, SOU 2016:67.

från en finansiell nettoskuld på ca 30 procent i mitten av 1990-talet till en nettoförmögenhet på ca 20 procent av BNP.

Den finansiella nettoförmögenheten var drygt 18,5 procent under år 2015 och enligt regeringens prognoser ökar den till strax under 22 procent under år 2020.<sup>64</sup> Under år 2015 var bruttoskulden cirka 43 procent och regeringen bedömer att den under år 2020 har sjunkit till 35 procent. Ser vi själva på statens bruttoskuld så var den 33 procent år 2015 och beräknas sjunka till 22 procent år 2020.

Sammantaget ger dagens mycket starka offentliga finanser ett betydande utrymme för en mer aktiv finanspolitik under särskilt lågkonjunkturer som är både djupa och riskerar att bli utdragna med stora effekter på tillväxt och sysselsättning. Det finns inte heller något entydigt samband mellan en finanspolitik, som tillåter lånefinansiering av investeringar, och en offentlig skuldsättning som utvecklas till ett stort problem. Det är alltså fullt möjligt att kombinera en lånefinansiering med offentliga finanser som är under kontroll och uthålliga på sikt.

### ***En ny budgetordning***

En reform som innebär en ökad lånefinansiering av investeringar förutsätter inte någon reform av budgetsystemet utan kan genomföras inom ramen för dagens budgetordning. Ett alternativ till denna ordning är övergången till en drifts- och kapitalbudget som infördes i slutet av 1930-talet och som mer eller mindre användes fram till 1980, då den definitivt avskaffades. Denna budgetordning har också tydliga likheter med dagens balanskrav för kommuner och landsting. Det är också relativt vanligt med lånefinansiering i den kommunala sektorn.

I en driftsbudget redovisas löpande inkomster i form av skatter och avgifter och som utgifter redovisas löpande driftskostnader för offentlig konsumtion samt olika typer av inkomstöverföringar. På kapitalbudgetens utgiftssida redovisas investeringar i nya och befintliga tillgångar, och på dess inkomstsida redovisas ökad upplåning (ökade skulder), vissa skatter, försäljningsinkomster från olika tillgångar.

---

<sup>64</sup> Budgetpropositionen för 2017, prop. 2016/17:1.

Avskrivningar kan ha en plats i kapitalbudgeten, men kan också redovisas i driftsbudgeten.<sup>65</sup>

Det finns tydliga fördelar med en drifts- och kapitalbudget. Det finns ett pedagogiskt värde med en sådan reform eftersom den tydliggör investeringarnas särställning bland olika utgifter och ger sannolikt investeringar en starkare ställning vid budgetprövningen av olika utgifter. Detta kan underlätta prioriteringen av viktiga offentliga investeringar i samhällets infrastruktur. Dessa investeringar har också blivit eftersatta under en längre period och det finns framöver mycket stora investeringsbehov på flera olika områden. Mot den bakgrunden anser vi att det finns principiella fördelar med att införa en drifts- och kapitalbudget.

Vi är också medvetna om att det rör sig om en stor budgetreform, och vissa frågor behöver därför belysas grundligt innan en reform kan sjösättas. Vi föreslår därför en utredning av olika frågor som aktualiseras vid ett byte till ett system med drifts- och kapitalbudget. Denna ska sedan ligga till grund för heltäckande budgetreform som innebär att dagens budgetsysteem ersätts av en drifts-och kapitalbudget, allt i syfte för att kunna bedriva en ekonomisk politik som först bidrar till att klara socialdemokratins mål om EU:s lägsta arbetslöshet, och för att ytterst nå full sysselsättning.

### ***Stora investeringsbehov***

Investeringar i realkapital har alltså en speciell karaktär i jämförelse med övriga offentliga utgifter, men också i förhållande till övriga delar av den effektiva efterfrågan. De utgör viktiga förutsättningar för den framtida produktionen och lägger därmed grunden för hushållens långsiktiga konsumtionsmöjligheter. De bidrar också till att öka mängden kapital i ekonomin vilket är en av de faktorer som bidrar till en gynnsam produktivitet utveckling. En utbyggnad och ett tillräckligt underhåll av den offentligt förvaltade infrastrukturen har en avgörande betydelse för att samhällets infrastruktur ska fungera väl, vilket i sin tur är väsentligt

---

<sup>65</sup> "A Review of Capital Budgeting Practices", Davina F. Jacobs, *IMF Working Paper*, WP/08/160. Betänkandet *Budgetreform*, SOU 1973:44. Regeringens proposition med förslag till modernisering av det statliga budgetsysteem, prop. 1976/77:130. I kapitalbudgeten redovisades tidigare enbart investeringar som hade en avkastning i pengar (monetär avkastning). Man diskuterar om man i framtida kapitalbudget ska göra denna avgränsning eller låta alla investeringar ingå i kapitalbudgeten.

för att skapa goda tillväxtförutsättningar. Det finns också ett relativt starkt samband mellan utvecklingen av arbetslösheten och investeringsutvecklingen.

I motsats till andra delar av efterfrågan innebär lånefinansierade investeringar att den ökade skulden uppvägs förmögenhetsmässigt av en tillgång i balansräkningen. Det är alltså makroekonomiskt motiverat att prioritera investeringar för att stimulera efterfrågan och tillväxten. Under år 2015 var de totala och fasta bruttoinvesteringarna (investeringar) 1007 miljarder kronor, vilket utgör omkring en fjärdedel av BNP (i löpande priser).<sup>66</sup>

Investeringarnas sammansättning består till drygt 80 procent av näringslivets investeringar (exkl. bostäder) och denna andel har i stort sett varit oförändrad sedan uppgången i början av 1990-talet. Bostadsinvesteringarna utgör omkring 19 procent medan den offentliga investeringsandelen är ca 17 procent. Av näringslivets investeringar är omkring 50 procent avsedd för tjänsteproduktion medan omkring 30 procent handlar om kapital inom varuproduktionen. Det har över tiden skett stora förskjutningar i investeringarna mellan dessa båda produktionssektorer med en gradvis minskning av varuproduktionens investeringsandel, vilket ligger i linje med en utveckling där varuproduktionen minskar sin betydelse i ekonomin i förhållande till tjänsteproduktionen.

### ***Offentliga investeringar***

De offentliga investeringarnas andel av de totala investeringarna har minskat dramatiskt under två decennier från knappt 30 procent till dagens nivå på 17 procent. I förhållande till BNP har de offentliga investeringarna varit utsatt för olika svängningar: Under perioden 1950-1970 växte investeringarna kraftigt från två procent till fem procent av BNP. Mellan 1970 och slutet på 1980-talet föll investeringarna kraftigt. Därefter finns inte någon tydlig trend, utan de har pendlat mellan drygt

---

<sup>66</sup> Sedan hösten 2014 har Nationalräkenskaperna (NR) anpassats till EU-normer för redovisning av olika typer av investeringar. Denna förändring innebar att både utgifterna för forskning och utveckling (FOU) samt för olika vapensystem (köp av krigsfartyg, militärflyg, stridsvagnar m.m.) räknas som investeringar. Det har lett till att investeringskvoten, alltså investeringarnas andel av BNP, ökade med omkring fyra procentenheter med anledning av denna omläggning av statistiken. Detta är viktigt att komma ihåg när investeringsutvecklingen före och efter hösten 2014 jämförs med varandra. Det betyder att dagens investeringar ligger på en högre nivå än investeringar från tidigare perioder.

två och drygt tre procent av BNP. Under krisen på 1990-talet var investeringarna emellertid relativt höga, vilket avspeglade ett mönster att offentliga investeringar brukar vara höga under konjunkturedgångar. Under 2015 motsvarade den offentliga investeringsandelen drygt fyra procent av BNP:

Den kraftigt ökningen av de offentliga investeringarna under den förstnämnda perioden avspeglade den kraftiga utbyggnaden av den offentliga sektorn och välfärdsstaten som ägde rum under denna tid. När skolan, vården och omsorgen byggdes ut var det nödvändigt att genomföra stora investeringar i dessa verksamheter i form av förskolor, vårdcentraler, sjukhus och skolfastigheter.

De offentliga investeringarna ökade kraftigt under både 2015 och 2016 och denna positiva utveckling förväntas ske under framför allt 2017 med en något dämpad ökningstakt från 2018 och de följande åren. Denna positiva utveckling drivs av nybyggnationer och renoveringar i verksamhetslokaler, både som en följd av det stora flyktingmottagandet, betydande investeringsbehov i det kommunala fastighetsbeståndet och en utveckling mot en allt äldre befolkning.

### ***Bostadsinvesteringar***

Det har också skett stora svängningar i bostadsinvesteringarna (nyproduktion och ombyggnader) över tiden från miljonprogrammet under perioden 1965-1975 med i genomsnitt 100 000 byggda lägenheter per år till att falla kraftigt under nittiotalskrisen. Sedan dess har det årliga bostadsbyggandet varierat mellan omkring 20 000 till 30 000 lägenheter per år. Men sedan ett par år har bostadsbyggandet skjutit i höjden; statistik för de tre första kvartalen under år 2016 visar att antalet påbörjade lägenheter under denna period var nästan 49 000 lägenheter, vilket historiskt sett ligger på en mycket hög nivå.

Det är de stora bostadsbehoven i kombination med låga räntor, hushållens goda inkomstutveckling och prisutvecklingen på ägda bostäder som driver upp bostadsbyggandet. Konjunkturkänsligheten är också stor hos bostadsinvesteringar. Långsiktigt låg bostadsinvesteringarnas andel av BNP på över sex procent under hela 1960-talet och stora delar av 1970-talet. De låg på ungefär fem procent av BNP fram till början av 1980-talet. I slutet av detta decennium var



bostäders investeringsandel återigen uppe i sex procent eller i närheten av denna nivå.

Det var utan tvekan krisen på 1990-talet som bidrog till det stora fallet i bostadsinvesteringarna; deras andel av BNP sjönk från omkring sex procent till 1,5 procent vid mitten av 1990-talet, när krisen var på väg att gå över. Från denna nivå har sedan bostadsinvesteringarna ökat till 4-5 procent under 2005 och 2006 för att under åren därefter gå ner till omkring tre procent av BNP. Det var från omkring 2013 som den kraftiga ökningen av bostadsinvesteringarna började och under 2015 var deras andel av BNP drygt 4,5 procent. Och denna mycket positiva utveckling av bostadsinvesteringarna har givetvis lämnat ett viktigt bidrag till den goda utvecklingen av de totala investeringarna under de senaste fyra till fem åren.<sup>67</sup>

### ***Utvecklingen av de totala investeringarna***

Den helt överskuggande frågan är om de samlade investeringarna är otillräckliga i förhållande till BNP, eller inte. För att kunna bedöma denna fråga krävs det att hänsyn tas till den förändring av statistiken som gjordes under år 2014 när man jämför investeringsutvecklingen före och efter denna förändring i statistiken. Om man utgår den gamla statistiken så är det möjligt att notera två trender för den totala investeringsutvecklingen från år 1950: stigande andel under fram till ungefär 1965-1970 för att därefter, med undantag för 1990-talskrisen, sjunka ner till nivåer runt 15-20 procent av BNP.

För att komplettera denna bild av investeringsutvecklingen är det möjligt att jämföra investeringskvoten under några längre perioder fram till våra dagar. Under perioden 1970-79 var den genomsnittliga investeringskvoten per år drygt 22 procent, och sjönk sedan till 20,5 procent under de följande tio åren under perioden 1980-1989, för att under perioden 1990-1999 ytterligare falla till 17,5 procent. Under perioden 2000-2009 skedde en viss återhämtning med en investeringskvot på drygt 18 procent i genomsnitt per år.

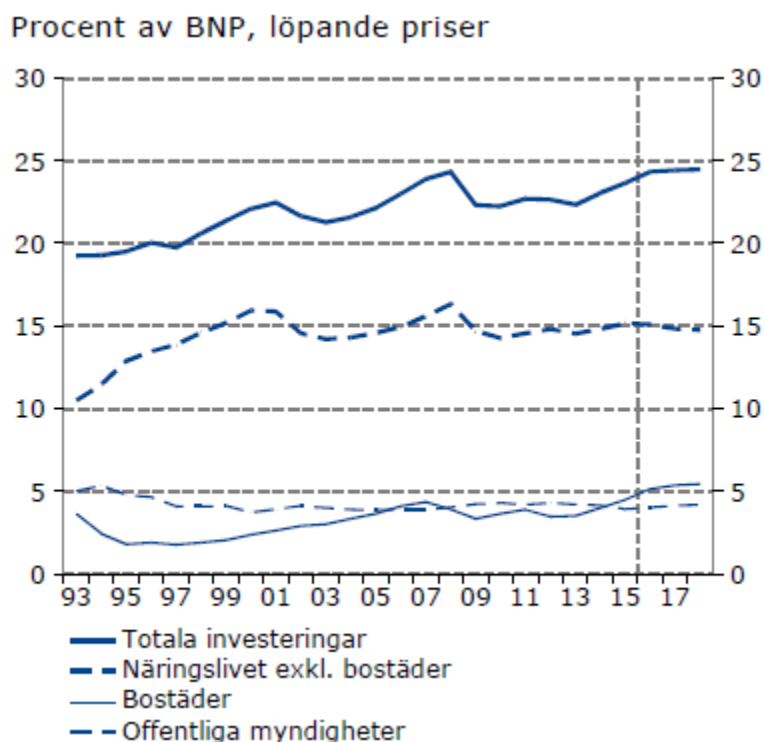
---

<sup>67</sup> *Höstbudgeten för 2017*, proposition 2016/17:1. *Investeringar och sysselsättning i Sverige* av Ola Pettersson, LO, 2014. *Åter till full sysselsättning. Om behovet av en aktiv ekonomisk politik*, Stefan Carlén och Christer Persson, Kata förlag, 2012. *Konjunkturläget, december 2016*, Konjunkturinstitutet.

Det är också möjligt att jämföra en genomsnittlig investeringskvot på 21,3 procent under perioden 1970-1989 med 17,8 procent som var den genomsnittliga investeringskvoten under perioden 1990-2009.

Med den nya statistiken att redovisa investeringar var investeringskvoten under 2015 24,2 procent. Rensat från denna tekniska effekt blir den emellertid investeringskvoten drygt 20 procent. Detta ska jämföras med den långsiktiga investeringskvoten på omkring 22-23 procent med det tidigare sättet att mäta investeringar. Slutsatsen är alltså en långsiktigt sjunkande trend för investeringskvoten. Mot den bakgrunden finns det därför ett behov av höja investeringsnivån med två till tre procentenheter där varje procentenhet motsvarar omkring 41-42 miljarder kronor.

**Figur 14, utvecklingen av de totala investeringarnas andel av BNP**



Källa: SCB och KI

Under år 2013 började investeringarna att öka igen och de följande två åren breddades investeringsuppgången, vilket ytterligare förstärkte ökningen av investeringskvoten. De offentliga investeringarna förväntas öka i snabbt takt, främst i kommunerna.

Bostadsinvesteringarna beräknas också öka under de kommande åren. Efter två starka år förväntas investeringstillväxten i näringslivet avta något. Industriinvesteringarna bedöms minska något i år för att sedan börja öka långsamt under år 2018. Investeringarna i den privata tjänstesektorn ökade starkt under år 2016, men flera bedömare, bl.a. Konjunkturinstitutet, beräknar att investeringsökningen dämpas något under åren 2017 och 2018. Sammantaget innebär utvecklingen av investeringarna i olika sektorer och branscher att de totala investeringarna kommer att öka snabbare under år 2016 än den genomsnittliga investeringsökningen under perioden 1993-2015. Under år 2017 bedömer många att investeringarna ökar långsammare än denna genomsnittliga investeringsökning.

Det är mycket angeläget att återigen få upp investeringskvoten i närheten av de historiska nivåer på 21-22 procent per år som gällde för perioden 1970-1989 då vi hade full sysselsättning (exklusive FOU och vissa krigsmaterial). Läger man sedan till de fyra procentenheter i en teknisk ökning av investeringskvoten, som en följd av statistikomläggningen år 2014, så hamnar vi på en önskvärd investeringsnivå som utgör 25-26 procent av BNP. Jämfört med dagens nivå på drygt 24 procent handlar det om en ökning med en till två procentenheter.

Även om investeringarna har utvecklats positivt under de senaste åren behöver detta inte räcka för att nå den nödvändiga uppgången i investeringskvoten. Det krävs att investeringsuppgången är uthållig och växlar upp till en något högre takt. Det finns också flera viktiga områden som kännetecknas av stora investeringsbehov, och vi har tidigare nämnt både bostäder och investeringar i den kommunala infrastrukturen. Vi vill peka på följande områden med stora investeringsbehov och där investeringarna kan genomföras av både den offentliga sektorn och av privata aktörer:

- Ett stort behov av ett ökat bostadsbyggande till följd av ett bostadsbehov som har beräknats till omkring 710 000 lägenheter under perioden 2015-2025. Det innebär en årlig byggnadstakt på ungefär 70 000 lägenheter. Det finns en bostadsbrist i 240 av landets 290 kommuner. Behovet på detta område handlar inte bara om byggandet av bostäder utan även sociala kringinvesteringar. Det finns också stora behov av att rusta upp och renovera

miljonprogrammets nedslitna områden, inte minst i förorterna runt våra storstäder.

- Fortsatta investeringar för att klara övergång till den förnybara energin med investeringar i bl.a. smarta nät. Det finns också behov av andra typer av klimatinvesteringar.
- Investeringar i trafikens infrastruktur och fortsatt utbyggnad av kollektivtrafiken i både storstadsregioner, men också i övriga landet för att bygga bort flaskhalsar för regionpendling och godstransporter.
- Investeringar för att klara industrins stora behov av energieffektivisering, som inom process-och stålindustrin.
- Investeringar för att klara en effektivare materialanvändning.
- Stora investeringar med inriktning på att rusta upp dagens nedslitna nät av vatten- och avloppsledningar i det stora flertalet kommuner.
- Det kommer också att krävas fortsatta investeringar i olika kommunala fastigheter (kommuner och landsting) som upplåter lokaler för förskolor, fritidsverksamheter, skolor, vårdcentraler och sjukhus.

Dessa investeringar bör på sikt göra det möjligt att bryta investeringskvotens fallande trend och öka den till nivåer som är hållbara på sikt, och som bidrar till att stärka landets konkurrenskraft i olika avseenden.

**Tidigare rapporter från Tankeverksamheten inom Arbetarrörelsen i Göteborg kan laddas ner kostnadsfritt från [www.tankeverksamheten.se](http://www.tankeverksamheten.se)**

**Skickar du din e-postadress till [redaktion@tankeverksamheten.se](mailto:redaktion@tankeverksamheten.se) så prenumererar du kostnadsfritt på Tankeverksamhetens kommande rapporter.**

Socialdemokratin har målet att Sverige år 2020 ska ha EU:s lägsta arbetslöshet. Är det möjligt?  
Finanspolitiska rådet och SNS Konjunkturinstitut säger nej.  
Stefan Carlén och Christer Persson, ekonomer med anknytning till arbetarrörelse, säger ja.  
Men det behövs en starkare ekonomisk politik än vad regeringen för idag.



Ansvarig utgivare: Anders Nilsson  
[www.tankeverksamheten.se](http://www.tankeverksamheten.se)  
[redaktion@tankeverksamheten.se](mailto:redaktion@tankeverksamheten.se)