



Ekonomiska utsikter

Dra inte i bromsen!

LO-ekonomerna utger sedan 1947 en konjunkturrapport.
Den kommer ut två gånger om året, vår och höst.
Detta är 2018 års höstrapport.

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

Beräkningarna slutfördes den 26 november.

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

© Landsorganisationen i Sverige 2018

Omslagsfoto: Lars Forsstedt

Grafisk form: LO

Tryck: Bantorget Grafiska AB, Stockholm 2018

ISBN 978-91-566-3357-7

LO 18.11 1 000

Innehåll

1. Sammanfattning	5
Låt inte 2019 bli ett förlorat år	6
Indexera viktiga utgifter	6
Avvakta med att höja räntan	6
2. Internationellt – förväntningarna har dämpats.....	7
Risker i den internationella utvecklingen	7
Danmark.....	8
Finland	8
Norge	9
Nordens arbetsmarknad.....	9
3. Svensk ekonomi – konjunkturen har passerat kulmen.....	12
Inhemsk efterfrågan	13
Näringslivets investeringar drar ned tillväxten.....	13
Investeringar i slutet av expansionsfasen	14
Bostadsinvesteringarna minskar kraftigt från hög nivå	14
Kommunala investeringar ligger kvar på hög nivå	14
Stabilt bidrag från hushållens konsumtion	15
Offentlig konsumtion – demografin ökar snabbare än verksamheten.....	15
Utrikeshandel	16
Nettoexporten håller uppe tillväxten på kort sikt	16
BNP och produktivitet bestämmer antal arbetade timmar.....	16
Arbetsmarknaden.....	17
Fortsatt sysselsättningsuppgång, men arbetslösheten minskar inte längre.....	17
Ökningen av arbetsutbudet mattas av på hög nivå	17
Arbetslösheten har bottnat och vänder svagt upp.....	19
Inflation.....	19
Offentliga finanser	20
4. Går det att sänka arbetslösheten under sex procent?	21
Matchningen på arbetsmarknaden.....	21
Arbetskraftsbrist samtidigt som sysselsättningen ökar	21
Försämrade matchningseffektivitet	23
Utbildning bland de arbetslösa	25
Hur hanteras bristen?.....	26
Fördjupning om flyktinginvandring, integration, etableringsprogrammet och arbetskraftsutbud	27
Etablering och konjunkturläge	28
Subventionerad sysselsättning och utbildning	28
Övergång till arbete och studier efter avslutat program	29
Arbetskraftsreserv	30
5. Lönerna ökar, men inte lika snabbt som i tidigare högkonjunkturer.....	32
Löneutvecklingen har varit långsam i västvärlden	32
Löneprognos 2018–2020	35
Avstämning av löneutvecklingstakten	36
Lönsamheten i näringslivet	36
Löneökningar i förhållande till produktivitets- och prisutvecklingen	41
6. Ekonomisk politik: fortsatt utrymme att understödja en god konjunktur	42
Pennyngpolitiken.....	42
Hur expansiv är egentligen pennyngpolitiken?	43
Finns det skäl att avvakta med räntehöjningen?.....	44
Risker med en för låg inflation.....	45

Finanspolitiken	46
Ekonomisk politik för nästa mandatperiod	47
Finansiell stabilitet – en viktig komponent för att nuvarande situation inte ska betraktas som "överhettad"	48

1. Sammanfattning

Svensk ekonomi passerar nu toppen av högkonjunkturen enligt LO-ekonomernas höstprognos. Tillväxttakten blir därmed lägre de närmaste åren. Det finns flera orsaker bakom den dämpade konjunkturen. Till en betydande del beror det på utvecklingen i omvärlden, världsekonomin förväntas växa långsammare framöver. Särskilt euro-området ser ut att gå mot en försvagad konjunktur, från 2017 års höga tillväxt sker en successiv nedväxling. Även i USA förväntas en långsammare utveckling, när både penningpolitiken blir stramare och effekterna av de stora skattesänkningarna ebbar ut.

Tabell 1.1 Nyckeltal från prognosen

Procentuell förändring

	2017	2018	2019	2020
BNP i Världen	3,7	3,7	3,5	3,5
BNP i Euroområdet	2,4	2,1	1,9	1,7
BNP till marknadspris, Sverige	2,1	2,3	1,7	1,4
BNP, kalenderkorrigerad	2,4	2,4	1,7	1,2
Arbetade timmar	2,1	1,8	0,6	0,2
Sysselsättning	2,3	1,4	0,6	0,4
Arbetslöshet, 15–74 år, procent av arbetskraften	6,7	6,3	6,5	6,5
Timlön, konjunkturlöner	2,3	2,6	2,8	3,1
KPIF	2,0	2,1	2,0	1,9
KPI	1,8	2,0	2,3	2,3
Real disponibel inkomst	1,9	2,5	1,4	0,4
Finansiellt sparande offentlig sektor	1,6	1,0	1,0	1,0

Källa: SCB, Medlingsinstitutet samt egna beräkningar

Det som framför allt orsakar försvagningen av tillväxten är investeringsutvecklingen. Redan i år börjar byggandet av bostäder att minska, en utveckling som förstärks 2019 och 2020. Vår bedömning är också att investeringarna i näringslivet kommer att dämpas betydligt under dessa år, även om det där inte är frågan om minskad volym. Näringslivets investeringar beror till stor del på det nuvarande vinstläget samt förväntningar om vinster och efterfrågan. Att både de faktiska vinsterna och företagens omdömen om lönsamheten har minskat den senaste tiden pekar mot en dämpad investeringsutveckling.

Även offentliga sektorns investeringsvolym, som ökat kraftigt de senaste tre åren, bedöms ligga kvar på nästan oförändrad nivå. Sammantaget innebär det att bidraget från investeringarna, som till stor del drivit tillväxten, försvinner de närmaste åren.

Den andra stora komponenten i BNP-tillväxten är hushållens konsumtion. Vi räknar med att den kommer att öka i nästan samma takt som i år, trots långsammare ökning av arbetade timmar och real disponibel inkomst. Det är i stället det höga hushållssparandet som kommer att minska något.

För arbetsmarknadens del innebär det att sysselsättningen och antalet arbetade timmar beräknas öka betydligt långsammare redan nästa år och endast marginellt 2020. Arbetskraftsdeltagandet fortsätter att öka något 2019 men går sedan tillbaka när konjunkturen försvagas. Därför bottnar arbetslösheten på drygt sex procent i år, för att därefter öka till runt 6,5 procent.

Det vore ett stort misslyckande om arbetslösheten inte kan sjunka under sex procent under en högkonjunktur. Men en stigande arbetslöshet är inte oundviklig. LO-ekonomerna menar att det med en ekonomisk politik som understödjer tillväxten i kombination med arbetsmarknadspolitiska åtgärder är möjligt att pressa ner arbetslösheten till under sex procent. Det finns flera skäl att tro detta.

För det första, av de drygt 340 000 arbetslösa som är inskrivna på Arbetsförmedlingen är det en majoritet (58 procent) som har studerat på gymnasienivå eller högre, och som inte är nyanlända i etablering. Det är en grupp som i betydande utsträckning borde kunna matchas mot existerande arbeten, inte minst inom offentlig sektor där behoven är stora.

För det andra har lönerna ökat måttligt under senare år, och det finns inga tecken på en snabb löneökningstakt i närtid. Om Sverige skulle närma sig överhettning borde löner och priser öka väsentligt snabbare än idag.

För det tredje innebär hög efterfrågan och brist på arbetskraft att många arbetsgivare sänker kraven på utbildning och erfarenhet. Det innebär att nya grupper, däribland ungdomar och invandrare, kan få förankring på arbetsmarknaden

Mot bakgrund av detta bör den ekonomiska politiken inriktas på att understödja tillväxten, och inte stävja den med räntehöjningar och åtstramande finanspolitik. LO-ekonomernas rekommendationer är:

Låt inte 2019 bli ett förlorat år

Det nuvarande låsta läget i regeringsförhandlingarna riskerar att leda till att viktiga politiska reformer inte sjösätts och att finanspolitiken blir åtstramande 2019. Även om det politiska läget är svårt borde de etablerade politiska partierna i Sveriges riksdag kunna enas om att genomföra några viktiga reformer och finanspolitiska åtgärder. Det kan röra sig om att genomföra det av parterna framförhandlade förslaget till etableringsjobb, välbehövliga resurser till kommuner och landsting och insatser för ökad vuxenutbildning.

Indexera viktiga utgifter

En viktig orsak till att finanspolitiken riskerar att bli åtstramande 2019 är att taken i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen samt statsbidragen till kommuner och landsting inte är kopplade till löne- och befolkningsutvecklingen. Dagens politiska kris visar på behovet av att någon form av indexering införs så att den ekonomiska politiken inte blir automatiskt åtstramande vid frånvaro av politiska beslut.

Avvakta med att höja räntan

Riksbanken har sedan 2014 fört en penningpolitik som tydligt understödjer inflationsmålet och som har medverkat till den goda utvecklingen på arbetsmarknaden. Nu signalerar de att det är dags att höja räntan de närmaste månaderna, trots att löneutvecklingen är förhållandevis svag och att den underliggande prisutvecklingen (mätt som KPIF exklusive energipriser) fortfarande utvecklas något i underkant av inflationsmålet på två procent. Vår bedömning är att risken förknippad med att höja räntan för tidigt och kyla ner arbetsmarknaden samt missa inflationsmålet är större än risken förknippad med att inflationen hamnar över målet en kortare period. Samtidigt innebär det nuvarande låsta läget i regeringsförhandlingarna stor osäkerhet gällande finanspolitiken. Därför anser LO-ekonomerna att det i nuläget bör råda stor försiktighet med räntehöjningar och att Riksbanken ska skåda inflationen i vitögat innan den börjar återta mot högre räntor.

2. Internationellt – förväntningarna har dämpats

Den globala tillväxttakten förväntas nu bli något svagare än vad prognoser från tidigare i år förutspådde. Ökad protektionism i världshandeln och finansiell sårbarhet i tillväxtländerna drar ned deras tillväxttal redan i år. I EU nåddes tillväxttoppen 2017 med 2,4 procent, betydligt svagare nettoexport från och med 2018 sänker tillväxten successivt till och med 2020. Den inhemska efterfrågan blir därmed allt viktigare för BNP-tillväxten i Europa. Euroområdets finanspolitik förväntas tillfälligtvis bli svagt expansiv 2019. En drivande kraft i världsekonomin är effekterna av USAs kraftigt expansiva finanspolitik. Den förväntas dock försvagas till 2020, vilket bidrar till en lägre tillväxttakt.

Tabell 2.1 Internationell BNP-tillväxt
Procentuell förändring

	2017	2018	2019	2020
Världen	3,7	3,7	3,5	3,5
Euro-området	2,4	2,1	1,9	1,7
Tyskland	2,2	1,7	1,8	1,7
Frankrike	2,2	1,7	1,6	1,6
Storbritannien	1,7	1,3	1,2	1,2
Danmark	2,3	1,2	1,8	1,6
Finland	2,8	2,9	2,2	1,9
Norge	2,4	2,3	2,2	2,2
USA	2,2	2,9	2,6	1,9
Japan	1,7	1,1	1,0	0,5
Kina	6,9	6,6	6,2	5,9

Källa: Europeiska kommissionen, *European economic forecast, autumn 2018*. Prognosen för Norge är hämtad från norska LO-ekonomerna.

Risker i den internationella utvecklingen

Det saknas inte orosmoln på den internationella himlen - Brexit, kampen mellan EU-kommissionen och Italien om den italienska budgeten, risken för en snabbare konjunkturedgång i Europa, handelskrig och svagare utveckling i stora tillväxtländer.

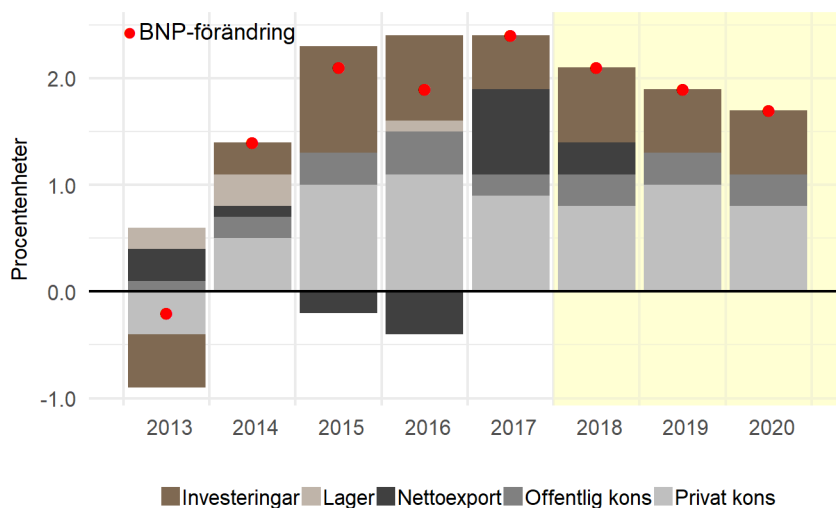
Osäkerheten kring Brexit har pågått sedan Storbritannien röstade om att lämna EU. Det har redan drabbat brittisk ekonomi genom att investeringar i landet skjutits upp eller flyttats till andra länder. Om Storbritannien och EU inte lyckas sluta ett avtal om utträdet är risken stor att en ”hård” Brexit slår hårdare mot de inblandade ländernas ekonomier än vad en ordnad reträtt skulle göra.

Den italienska regeringens vägran att anpassa sin budget till EU-kommissionens krav kan leda till allvarliga konsekvenser, både ekonomiska och politiska. Om de finansiella marknaderna reagerar med kraftigt höjda räntor på lån till den italienska staten och italienska banker riskerar de senare att få stora problem. Det är tveksamt om Italien förmår att klara detta och osäkert hur ECB skulle reagera. En italiensk bankkris är betydligt allvarligare än den grekiska krisen. Även sammanhållningen inom EU står på spel.

Alldeles oavsett det italienska dramat är EU-ländernas konjunkturutveckling osäker. Prognosen om en måttligt svagare tillväxt 2019 och 2020 förutsätter ett fortsatt starkt bidrag från investeringar och hushållskonsumtion. Den uppbromsning som skett de senaste kvartalen,

till exempel i Tyskland, kan visa sig vara mindre tillfällig än vad man först antagit. Det skulle kunna vara tecken på en svagare investeringskonjunktur.

Diagram 2.1 BNP för EU totalt, bidrag från olika komponenter
Procentenheter



Källa: Europeiska kommissionen, European economic forecast, autumn 2018.

Danmark

Den danska ekonomin har växt stadigt under senare år och uppgången håller i sig. Exporten och investeringarna har bidragit till utvecklingen, men framöver kommer den privata konsumtionen att bli den viktigaste tillväxtmotorn.

Sysselsättningen har ökat snabbt sedan början av 2017 och arbetslösheten har fortsatt att falla till en jämförelsevis låg nivå. Detta gör, i kombination med högre löneökningar, att hushållens konsumtion fortsätter att öka. Samtidigt har hushållens skuldsättning minskat kontinuerligt men ligger ändå på historiskt höga nivåer. Stigande bostadspriser och hushållens fortsatt höga sparande kan ge utrymme för ytterligare konsumtionsutrymme framöver.

Den danska exporten har ökat i takt med stigande efterfrågan i omvärlden. Den danska kronan har dock stärkts mot viktiga konkurrentländer, däribland Sverige, vilket har dämpat exporten i år. Däremot har importen ökat desto mer.

Näringslivets investeringar har ökat sedan några år tillbaka och ligger nu återigen på ett historiskt genomsnitt. Fortsatt låga investeringskostnader tyder på att investeringarna fortsätter att öka framöver.

Finland

Den finska ekonomin växer sedan tre år tillbaka i god och stabil takt. Trots detta var det först i år som BNP återigen nådde upp till nivån innan finanskrisen.

Stigande efterfrågan i omvärlden och återhållsamma löneökningar som stärkt konkurrenskraften har gjort att det främst har varit exporten som bidragit till tillväxten under senare år. I år har dock exporten börjat sakta in, bland annat på grund av en stark växelkurs. Däremot har näringslivets investeringar, inte minst inom byggsektorn, fått ett uppsving.

Det är den inhemska efterfrågan som nu driver tillväxten i allt högre utsträckning. Sysselsättningen har ökat sedan slutet av 2015, först i måttlig takt men har sedan accelererat under det senaste året. Samtidigt har arbetslösheten minskat kontinuerligt.

Det finns dock risker att den privata konsumtionen inte kan fortsätta att öka i samma takt som i nuläget. Tilltagande matchningsproblem, bland annat på grund av minskad befolkning i arbetsför ålder, och svårigheter att rekrytera kompetent personal kan försvåra en fortsatt och

mer påtaglig nedgång av arbetslösheten. Samtidigt ger den så kallade konkurrenskraftspakten endast blygsamma löneökningar, även om de ökat något snabbare under senare tid, vilket i kombination med stigande inflation kan hämma köpkraften framöver.

Norge

Läget i den norska ekonomin fortsätter att förbättras. Tillväxttakten är dock förhållandevis svag jämfört med tidigare konjunkturuppgångar. Tillväxten drivs främst av oljeinvesteringarna som återigen ökar efter några års nedgång. Oljeinvesteringarnas betydelse för norsk ekonomi har dock avtagit. För fem år sedan var oljeinvesteringarna lika stora som näringslivets samlade investeringar i fastlandsekonomin (exklusive olja, gas och sjöfart), men idag motsvarar de ungefär hälften av näringslivets investeringar.

Stigande efterfrågan i omvärlden och en svag norsk krona har gynnat fastlandsexporten. Samtidigt har investeringarna inom fastlandsekonomin ökat något. På sikt kan dock fortsatta räntehöjningar dämpa investeringsutvecklingen och stärka kronkursen med dämpad export som följd.

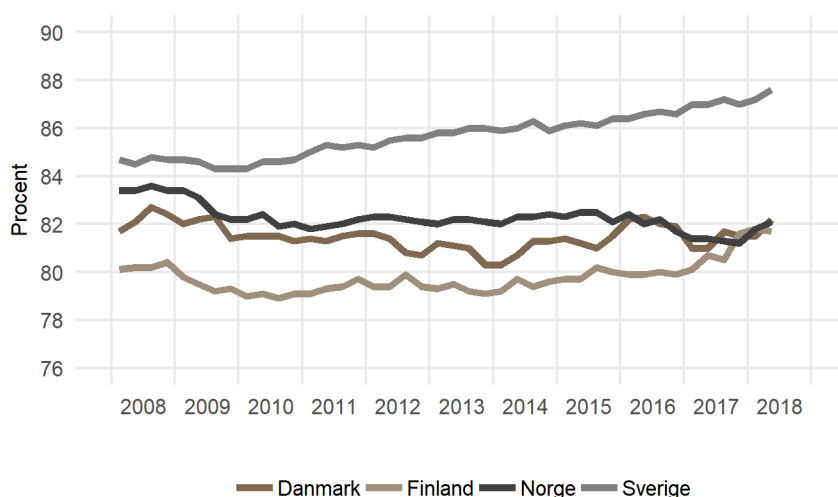
Hushållen är optimistiska inför framtiden. Den norska sysselsättningsgraden, som fallit trendmässigt under en rad år, har återigen börjat stiga och arbetslösheten minskar. Samtidigt ökar lönerna, efter en tid av modest utveckling, i något snabbare takt. Därtill har bostadspriserna återigen vänt uppåt. Förutsättningarna för fortsatt god privat konsumtionsutveckling är därmed ljusa. Norges Bank höjde sin styrränta till 0,75 procent i september och har aviserat ytterligare höjningar under nästa år, även om inflationen troligen fortsätter att ligga under inflationsmålet de närmaste åren. Skälet till räntehöjningarna är i stället att kapacitetsutnyttjandet bedöms som högt.

Nordens arbetsmarknad

Arbetsmarknaden har utvecklats olika i de nordiska länderna sedan finanskrisen. I Sverige har arbetskraftsdeltagandet för 20–64-åringar ökat kontinuerligt sedan 2010. I de övriga länderna har däremot arbetskraftsdeltagandet sjunkit eller varit oförändrat, och gapet till Sverige har ökat. I Finland har dock arbetskraftsdeltagandet ökat under det senaste året och ligger nu i nivå med Danmark och Norge.

Diagram 2.2 Arbetskraftsdeltagandet 20–64 år

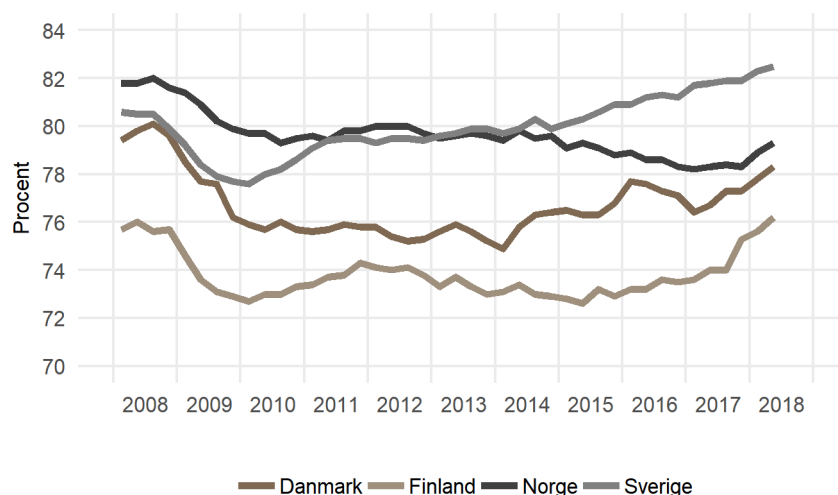
Säsongsrensad tidsserie, 2008Q1–2018Q2



Källa: Eurostat

Även när det gäller sysselsättningsgraden har den svenska utvecklingen varit mer positiv än i övriga Norden. I Norge har oljeprisfallet och minskade oljeinvesteringar haft stora konsekvenser på sysselsättningen. Enligt de norska LO-ekonomerna har detta varit en av de största makroekonomiska chockerna på senare tid, med mer långvariga negativa effekter än finanskrisen. Under det senaste året har dock den norska sysselsättningsgraden återigen börjat stiga. Det samma gäller även för Finland och Danmark. Men det är bara Sverige, och numera Finland, som har en högre sysselsättningsgrad än vid finanskrisens utbrott.

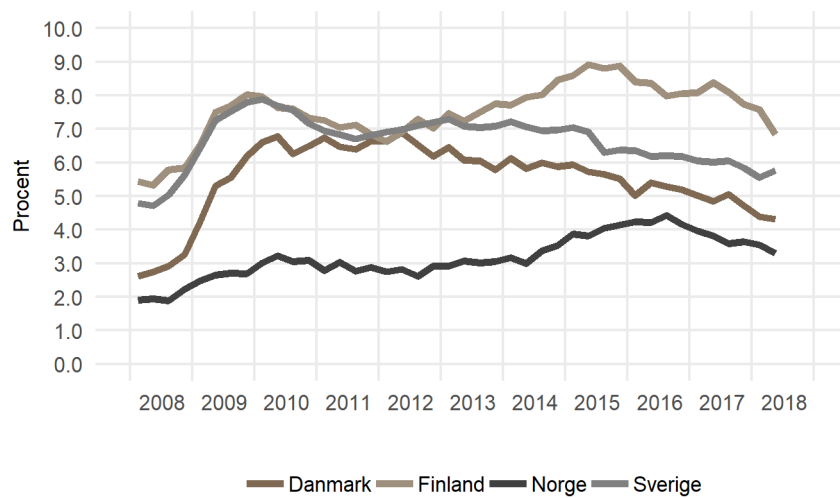
Diagram 2.3 Sysselsättningsgraden 20–64 år
Säsongsrensad tidsserie, 2008Q1–2018Q2



Källa: Eurostat

Under de tre senaste åren har arbetslösheten fallit i samtliga nordiska länder. Sverige avviker dock med en svagt stigande arbetslöshet under den allra senaste tiden. Finland har, trots snabbt fallande arbetslöshet det senaste året, fortsatt den högsta arbetslösheten. Trots hög sysselsättningsgrad har Sverige högre arbetslöshet än Danmark och Norge, vilket delvis kan förklaras av ett betydligt högre arbetskraftsdeltagande där en större andel av befolkningen står till arbetsmarknadens förfogande. I samtliga nordiska länder rapporteras om tilltagande svårigheter för arbetsgivarna att rekrytera personal med rätt kompetenser.

Diagram 2.4 Arbetslöshet 20–64 år
Säsongrensad tidsserie, 2008Q1–2018Q2

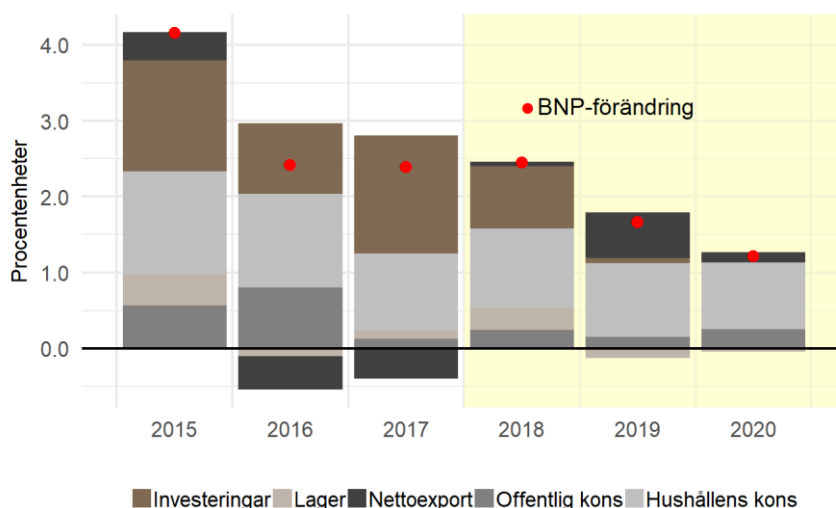


Källa: Eurostat

3. Svensk ekonomi – konjunkturen har passerat kulmen

Svensk ekonomi befinner sig på toppen av högkonjunkturen och vi ser nu tecken på avtagande tillväxttakt. Arbetslösheten har under 2018 upphört att minska och ökade i stället något under tredje kvartalet. Det är framför allt en nedgång i investeringarnas bidrag till BNP-tillväxten som drar ned tillväxten. Det följs av en svagare export i takt med att efterfrågan från utlandet avtar när konjunkturen dämpas där. Den offentliga konsumtionens bidrag återgår till en mer normal nivå efter den kraftiga ökningen i samband med det stora flyktningmottagandet 2015 och 2016. Hushållens konsumtion utgör ett mer stabilt bidrag och hålls uppe med hjälp av ett något minskat sparande för hushållen. Sammantaget är bilden att svensk ekonomi även de två kommande åren präglas av högkonjunktur, om än med beskedligare tillväxttal.

Diagram 3.1 Olika komponenters bidrag till BNP-utvecklingen
Procentenheter



Källa: SCB och egna beräkningar.

Vår prognos innebär att BNP, som i år beräknas växa med 2,4 procent, nästa år växer med betydligt beskedligare 1,7 procent. År 2020 förväntar vi oss ytterligare sänkt tillväxttakt. Man måste vara medveten om att det är svårt att förutse konjunkturen på så pass lång sikt, det är mer att betrakta som en framskrivning än en egentlig prognos.

Ett oroande inslag är att arbetslösheten verkar ha bottnat på drygt sex procent i år och riskerar att krypa upp något framöver. LO-ekonomerna menar att det skulle vara möjligt att pressa ner arbetslösheten ytterligare en bra bit om den svagare efterfrågan från investeringar och nettoexport möttes med ökade offentliga investeringar, en finanspolitik som inte blir åtstramande och en avvaktande penningpolitik. Vi återkommer till det i det avslutande kapitlet.

Tabell 3.1 Försörjningsbalansen

Procentuell förändring, fasta priser, kalenderkorrigerade värden

	2017	2018	2019	2020
BNP	2,4	2,4	1,7	1,2
Import	5,2	3,4	2,3	2,6
Hushållens konsumtion	2,3	2,3	2,2	1,9
Stattlig konsumtion	-1,9	-0,9	0,6	0,8
Kommunal konsumtion	1,3	1,5	0,6	1,0
Bruttoinvesteringar	6,5	3,3	0,3	0,0
Lagerinvesteringar ¹	0,1	0,3	-0,1	0,0
Inhemsk efterfrågan	2,9	2,5	1,1	1,0
Export	3,7	3,2	3,4	2,7

¹ Förändring i procent av BNP föregående år.

Källa: SCB samt egna beräkningar.

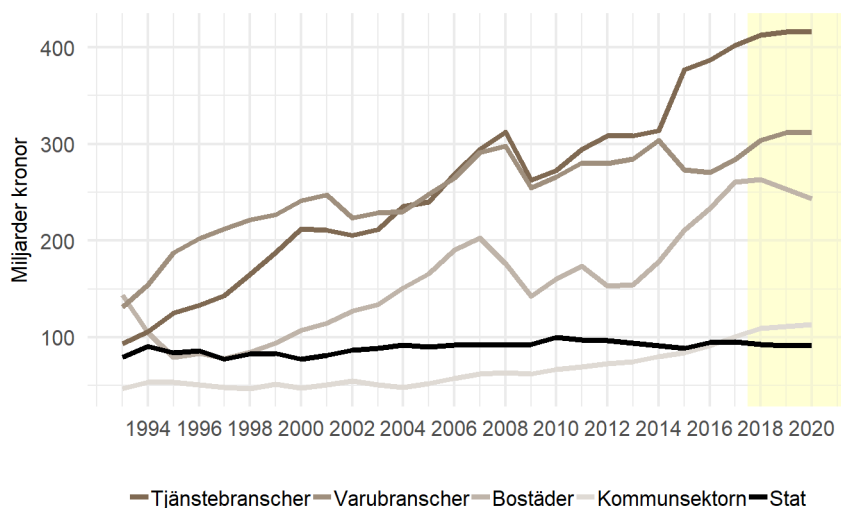
Inhemsk efterfrågan

Näringslivets investeringar drar ned tillväxten

Investeringarnas förändring över tiden kan förklara mycket av konjunkturutvecklingen. Som framgår av försörjningsbalansen i tabell 3.1 och diagram 3.1 minskar tillväxtbidraget från bruttoinvesteringarna¹ markant från och med 2018. Investeringarna inom tjänsteproducerande branscher är störst och har ökat kraftigt under nästan hela perioden, se diagram 3.2. Inom varuproduktionen har ökningen varit mer beskedlig och nivån är nu densamma som före den globala finanskrisen. Bostadsinvesteringarna har sammantaget under perioden ökat kraftigt från en mycket låg nivå vid mitten av 1990-talet. Gemensamt för utvecklingen är de tydliga tappnen 2000–2002 och 2008–2009 och den långsammare utvecklingen 2011–2013.

Diagram 3.2 Bruttoinvesteringar

Miljarder kronor per år, fasta priser



Källa: SCB samt egna beräkningar.

¹ Bruttoinvesteringar inkluderar ersättningsinvesteringar för kapitalförslitningen. Nettoinvesteringar är bara det nyttillskott av kapital som sker.

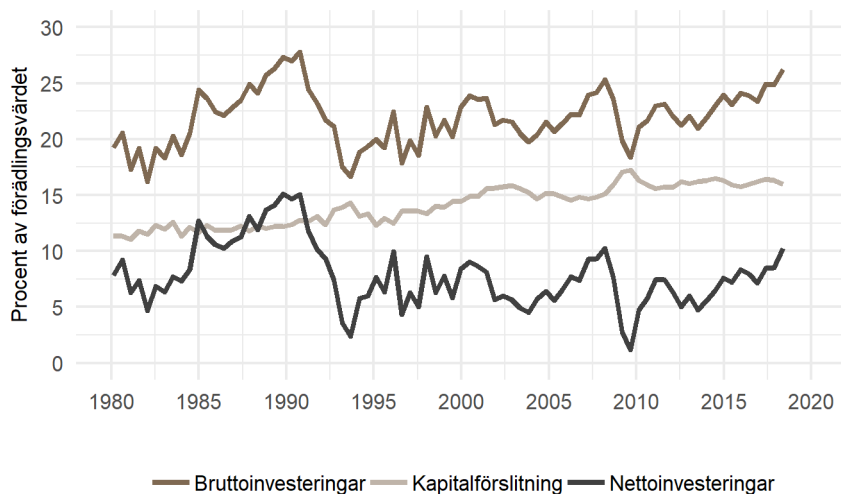
Investeringar i slutet av expansionsfasen

Näringslivets bruttoinvesteringar har pendlat mellan 25 och 35 procent av förädlingsvärdet. Det finns inte någon tydlig trend över tiden, däremot varierar investeringarna kraftigt med konjunkturen. De ökar snabbare under uppgångsfaserna och mattas av eller minskar i nedgångarna. Investeringarnas variation över tiden kan vara en viktig variabel för att förklara konjunkturutvecklingen.

Tanken är att räntan, den faktiska vinstnivån/kapitalavkastning, förväntad lönsamhet samt förväntad efterfrågan påverkar investeringsbesluten i företagen. I en konjunkturuppgång ökar vinsterna och förväntningarna på framtiden blir mer optimistiska – investeringarna växer därför snabbt. Efterhand ökar kostnaderna när kapacitetsutnyttjandet blir högre och det blir svårare att höja produktiviteten. Vinsterna dämpas och företagen är inte längre lika nöjda med vinstläget och förväntningarna skruvas ned – investeringarna är på hög nivå men tillväxttakten avtar. I ett senare skede blir företagen alltmer pessimistiska och investeringsnivån faller.

Som framgår av diagram 5.4 och 5.5 i kapitel 5 har den justerade bruttovinstandelen sjunkit sedan 2015 och den reala nettokapitalavkastningen minskat sedan 2017. Trots det är företagets vinstomdömen historiskt höga, även om de försämrats särskilt inom tjänstebranscherna. Lägre vinster kommer att påverka den förväntade lönsamheten och viljan att investera. Om räntan också stiger (vilket den normalt gör när konjunkturen blir stark) och det blir dyrare att finansiera investeringarna, minskar investeringsviljan ytterligare. Den utveckling vi nu ser vad gäller vinster och förväntningar talar för att investeringsutvecklingen blir mer dämpad den närmaste tiden och därmed försvagar konjunkturen.

Diagram 3.3 Näringslivets investeringar som andel av förädlingsvärdet
Procent



Källa: SCB och egna beräkningar.

Bostadsinvesteringarna minskar kraftigt från hög nivå

Minskningar ser vi redan i fastighetsbolagens investeringar. Efter en period med kraftigt ökat bostadsbyggandet har det snabbt svängt till att färre bostäder byggs. Olika prognoser pekar mot en relativt kraftig nedgång de närmaste åren. En minskning av byggandet, som utgjort en väsentlig del av tillväxten av den inhemska efterfrågan, kommer nu dra ned tillväxttakten.

Kommunala investeringar ligger kvar på hög nivå

Kommunernas och landstingens investeringsbehov är till stor del en konsekvens av hur befolkningen förändras. Befolkningstillväxten har varit stark under en period och nu ökar

också antalet barn och ungdomar samt äldre starkt. Kommunsektorns investeringar har därför vuxit mycket kraftigt, de senaste tre åren med nästan tio procent per år.

Efter den starka utvecklingen de senaste åren dämpas nu ökningstakten betydligt. Det betyder inte att investeringarna minskar, den höga investeringsnivån man nått upp till bibehålls kommande år.

Stabilt bidrag från hushållens konsumtion

Hushållens konsumtion påverkas både av de löpande inkomsterna och förändringar i värdet av hushållens tillgångar, framför allt finansiella placeringar och värdet av bostäderna. Efter en hackig resa är aktiekurserna på Stockholmsbörsen nu tillbaka på samma nivå som vid början av 2017. Men det krävs antagligen en större nedgång för att påverka konsumtionen negativt.

Efter att ha ökat i stort sett konstant sedan fallet under den globala finanskrisen har bostadspriserna sjunkit med omkring 10 procent från mitten av 2017. Men sedan ett halvår har de legat relativt stabilt². Ett större fall i priserna skulle kunna leda till att hushållens konsumtion hålls tillbaka och på det sättet hålla tillbaka efterfrågan i ekonomin.

Det totala antalet arbetade timmar och den genomsnittliga timlöneförändringen³ är de viktigaste komponenterna i hushållens inkomster. Timmarna ökar betydligt långsammare de närmaste åren i takt med att konjunkturen mattas av. Samtidigt ökar timlönerna successivt något snabbare. Sammantaget innebär det att lönesumman och därmed disponibel inkomst ökar klart långsammare de närmaste åren. I vår prognos antar vi att det inte blir ytterligare fall i tillgångspriserna och att hushållen minskar sitt sparande för att kunna fortsätta höja konsumtionen trots svagare utveckling av disponibel inkomst.

Tabell 3.2 Hushållens inkomster och sparande
Procentuell förändring

	2017	2018	2019	2020
Arbetade timmar	2,3	2,0	0,6	0,2
Timlöner, NR	2,5	3,0	3,0	3,1
Lönesumma	4,8	5,0	3,6	3,3
Skatter och avgifter	3,1	2,0	3,5	3,3
Disponibel inkomst	3,6	4,7	3,2	2,2
Konsumentpriser, IPI	1,7	2,1	1,8	1,8
Real disponibel inkomst	1,9	2,5	1,4	0,4
Hushållens konsumtion	2,3	2,3	2,2	1,9
Sparkvot egen	9,0	9,1	8,3	7,0

Källa: SCB, Konjunkturinstitutet samt egna beräkningar.

Offentlig konsumtion – demografin ökar snabbare än verksamheten

Den offentliga konsumtionen, särskilt den statliga, ökade långsamt 2017 när utgifterna för flyktningmottagandet minskade. I år beräknas kommunsektorns konsumtion tillfälligtvis växa något snabbare igen, men utvecklingen 2019 hämmas betänkligt av det som pågår kring den statliga budgeten.

Allt fler yngre och äldre i befolkningen ger växande behov, både av verksamhet inom bland annat barnomsorg, skola, socialtjänst och sjukvård samt investeringar i lokaler och utrustning. Verksamheterna skulle behöva växa snabbare för att hålla jämn takt med takt med demografiskt betingade behoven och en viss ökad ambitionshöjning. Om det ska vara möjligt att nå detta 2019 krävs det att riksdagen kan ta beslut om ökade statsbidrag till kommuner och

² HOX Value guard.

³ I detta sammanhang används nationalräkenskapernas lön per timme, som beräknas som kvoten mellan lönesumman och antalet arbetade timmar. Variabler som kommer från olika källor och därmed inte ger ett konsistent mått på den timlönen. Konjunkturlönestatistiken däremot, som använder samma källa för lönesumma och arbetade timmar, ger konsistenta timlöner men inte korrekt lönesumma på totalnivå.

landsting inom rimlig tid. Om sådana beslut dröjer långt in på nästa år kan det bli svårt att anpassa verksamheten.

Utrikeshandel

Nettoexporten håller uppe tillväxten på kort sikt

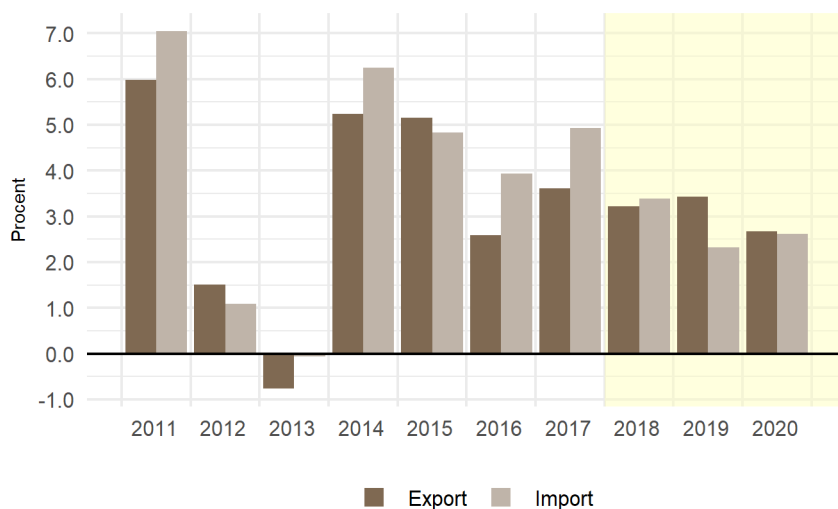
Prognoserna för den internationella ekonomiska utvecklingen har, som tidigare nämnts, under loppet av 2018 skruvats ned något. De marknader som svensk export går till förväntas växa med 3–4 procent per år.

Sedan mitten av 1990-talet har kronkursen fluktuerat kraftigt. Under finanskrisen försvagades kronan snabbt, därefter skedde en kraftig förstärkning som varade till 2013. Därefter har kronan försvagats med mer än 15 procent. I vår prognos ligger att det sker en mindre förstärkning de närmaste två åren. Det är inte självklart hur starkt förändringar av kronkursen påverkar nettoexporten. Exporten har ett stort importinnehåll som blir dyrare vid en kronförsvagning och företagen har både intäkter och kostnader i utländsk valuta som minskar känsligheten för växelkursförändringar.

Sammantaget bedömer vi att både exporten och importen ökar relativt långsamt de närmaste åren. Trots det är det som framgår av diagram 3.1 nettoexporten som ser till att hålla uppe BNP-tillväxten det närmaste året.

Diagram 3.4 Export och import

Procentuell förändring



Källa: SCB och egna beräkningar.

BNP och produktivitet bestämmer antal arbetade timmar

I vår prognosmodell är det försörjningsbalansens summerade efterfrågan som bestämmer BNP:s tillväxttakt. Det bestämmer också hur BNP från produktionssidan utvecklas, med antaganden om produktiviteten kan vi därmed beräkna hur många arbetstimmar som kommer att utföras. I tabell 3.3 redovisas de årliga förändringen av BNP och antalet arbetade timmar. Mycket svag ökning av produktiviteten 2017 och en bara något bättre 2018 gör att antalet arbetade timmar kan öka snabbt dessa år. Vår prognos för de två närmaste åren innebär att BNP ökar allt långsammare, samtidigt som produktiviteten utvecklas bättre. Därmed blir det en betydligt svagare utveckling av antalet arbetade timmar, 2020 minskar de till och med marginellt.

Tabell 3.3 BNP, produktivitet och arbetade timmar

Procentuell förändring, kalenderkorrigerade värden

	2017	2018	2019	2020
BNP	2,3	2,4	1,7	1,2
Produktivitet	0,2	0,6	1,1	1,0
Arbetade timmar	2,1	1,8	0,6	0,2

Källa: SCB och egna beräkningar.

Arbetsmarknaden

Fortsatt sysselsättningsuppgång, men arbetslösheten minskar inte längre

Efter de senaste årens ihållande sysselsättningsuppgång har arbetsmarknaden dämpats något den senaste tiden. Antalet sysselsatta ökar, men inte lika snabbt som tidigare. Arbetslösheten, som har minskat stadigt sedan den senaste toppen i slutet av 2012, har enligt de senaste AKU-mätningarna stannat upp på drygt 6 procent.

Tabell 3.4 Befolkning och arbetsmarknad

Procentuell förändring, befolkningen 15–74 år

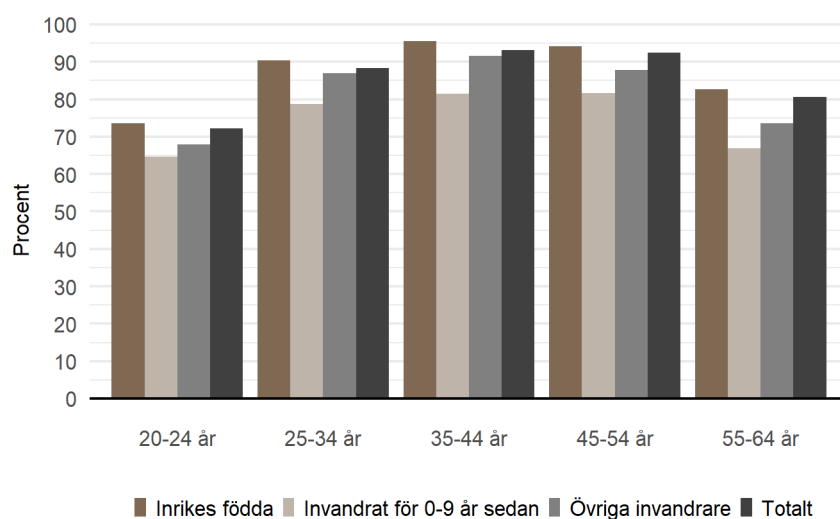
	2017	2018	2019	2020
Befolkningen	1,1	0,9	0,6	0,5
Arbetskraften	2,0	1,3	1,1	0,5
Arbetskraftstal, procent av befolkningen	72,7	73,0	73,3	73,0
Sysselsättning	2,3	1,4	0,6	0,4
Arbetslöshet, procent av arbetskraften	6,7	6,3	6,5	6,5
Medelarbetstid	-0,2	0,4	0,0	-0,2

Källa: SCB samt egna beräkningar.

Ökningen av arbetsutbudet mattas av på hög nivå

Arbetsutbudet påverkas av ett antal faktorer. De i vår analys viktigaste är befolkningens numerär och sammansättning samt konjunkturutvecklingen. Den inrikes födda befolkningen i åldern 20 – 74 år fortsätter att minska något de närmaste åren, medan antalet utrikes födda ökar relativt kraftigt. Den utrikes födda delen av befolkningen ökar från 23,2 procent 2017 till 25,3 2020. Flyktinginvandringen de senaste åren står för merparten av den ökningen och eftersom de i genomsnitt har betydligt lägre arbetskraftsdeltagande så sjunker detta även på totalen. I synnerhet är det personer med kort vistelsetid i landet som har ett lågt arbetskraftsdeltagande, jämfört med de i samma åldrar som har bott här längre eller är födda här. Vi vill betona att det råder stor osäkerhet om hur snabbt integreringen på arbetsmarknaden för nyanlända går.

Diagram 3.5 Arbetskraftsdeltagande efter ålder och vistelsetid
 Procent av befolkningen

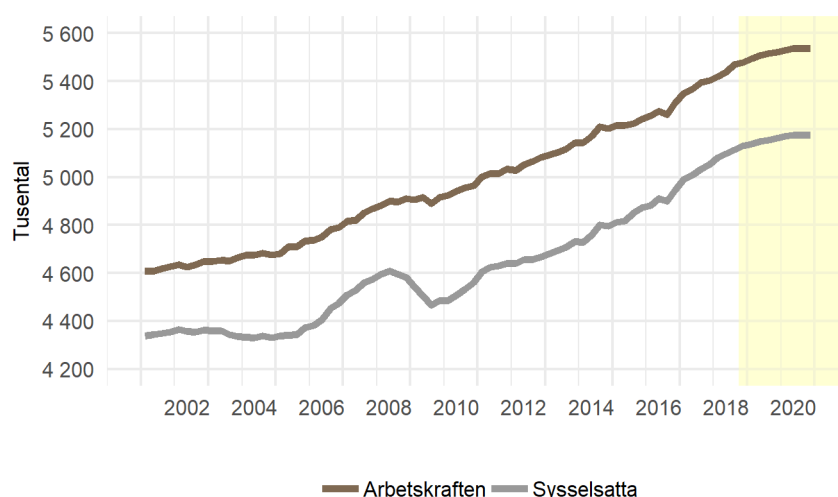


Källa: SCB och egna beräkningar

Det finns också krafter som drar åt andra hållet. En sådan är utvecklingen av antalet personer som har sjuk- eller aktivitetsersättning. Enligt försäkringskassans prognoser blir dessa färre, beroende på att många lämnar sjukersättningen för att de fyller 65 år och att inflödet, år och förväntas förbli, lågt. Konsekvenserna av detta är osäkra, arbetskraften kan bli större än annars eller så kan antalet personer utanför arbetskraften utan förtidspension öka.

Konjunkturläget påverkar också arbetskraftens storlek, en stark sysselsättningsutveckling ger personer som annars inte aktivt söker arbete (på grund av liten sannolikhet att få jobb) incitament att söka arbete.

Diagram 3.6 Arbetskraft och sysselsättning
 Tusental personer



Källa: SCB samt egna beräkningar.

Den sammantagna bilden i vår prognos är att det starka konjunkturläget, och i viss mån minskat antal förtidspensionärer, driver upp arbetskraftsdeltagandet i år och nästa år. Därefter bidrar både den lägre efterfrågan på arbetskraft och det större inslaget av nyanlända på arbetsmarknaden till att arbetskraftsdeltagandet i stort sett är oförändrat. Antalet personer i arbetskraften ökar då endast marginellt.

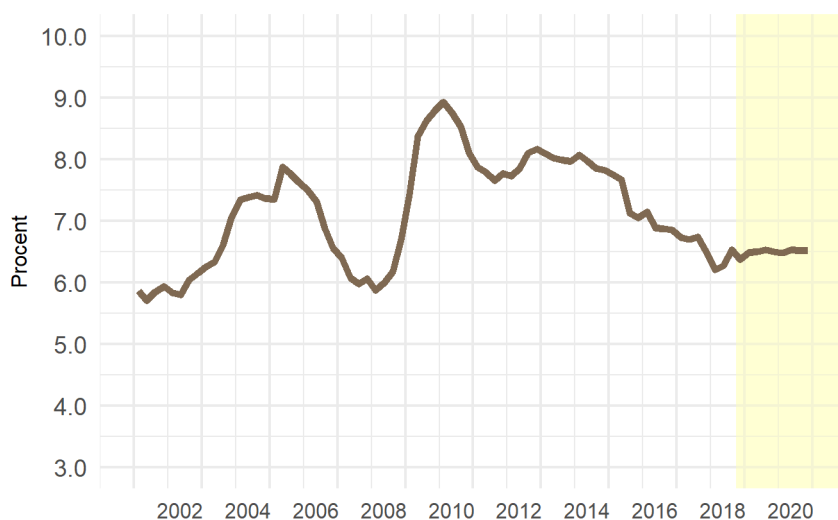
Arbetslösheten har bottnat och vänder svagt upp

I februari i år sjönk den säsongsrensade arbetslösheten ned till 5,9 procent som lägst, för att senare under våren ligga strax över den nivån. Under sensommaren tog den sedan, något överraskande ett kliv upp till 6,5 procent. I oktober, den senaste redovisade månaden, blev det återigen ett kliv ned till 6,0 procent. Noteringar för enskilda månader är naturligtvis osäkra, men kvartalsvärdena indikerar en successiv uppgång till 6,5 procent. I vår prognos sjunker arbetslösheten någon tiondel till det fjärde kvartalet.

Under 2019 håller arbetskraften och sysselsättningen i stort sett jämna steg. När sedan sysselsättningen upphör att öka under 2020 samtidigt som arbetskraften växer något ser vi en marginell uppgång i arbetslösheten.

Diagram 3.7 Arbetslöshet

Procent av arbetskraften 15–74 år, säsongsrensade värden



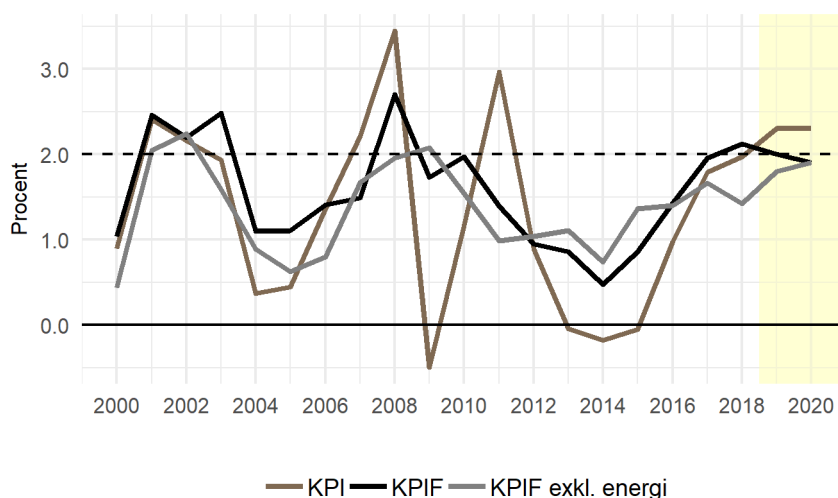
Källa: SCB samt egna beräkningar.

Inflation

Sedan början av 2018 har konsumentprisernas (KPIF) ökningstakt tilltagit och under en stor del av året överstigit inflationsmålet på två procent. Det har till stor del förklarats av att energipriserna stigit kraftigt sedan 2016. Exklusive energi har priserna ökat med runt 1,5 procent det senaste året. Den allra senaste tiden har oljepriset hastigt fallit tillbaka, det är mycket möjligt att trycket uppåt från energipriserna blir betydligt svagare under den närmaste tiden.

De i och för sig modesta löneökningarna ger tillsammans med den relativt svaga produktivitetsutvecklingen i näringslivet ändå ett visst tryck uppåt på priserna. Vår bedömning är att KPIF sjunker ner mot, eller strax under två procent. Risken är att försvagningen av konjunkturen nästa år, starkare krona och stigande ränta pressar ner prisökningarna under två procent.

Diagram 3.8 Konsumentpriser
Procentuell förändring



Källa: SCB och egen prognos

Offentliga finanser

Det är en mycket oklar situation vad gäller statsbudgeten för 2019. Vi vet inte vilken budget som kommer att antas av riksdagen i december, övergångsregeringens budgetförslag eller en moderat budgetmotion, vars innehåll ännu inte är känt. Och oavsett riksdagsbeslut i december kan en tillträdande regeringen lägga tilläggsbudgetar under nästa år. Riktigt långdraget blir det om det utlyses extraval.

Vi vet nu inte vilken ekonomisk politik som kommer att bedrivas nästa år. Den budgetproposition som övergångsregeringen lagt leder med automatik till att finanspolitiken blir åtstramande. Olika inkomstkällor, till exempel inkomstskatterna och moms, ökar i takt med att löner och priser ökar. Utgifterna är å andra sidan oftare nominellt fastställda och nya utgifter kräver nya budgetbeslut.

I vår prognos för 2019 antar vi att det kommer att finnas en budget med ett ekonomiskt politiskt innehåll, men att det blir svårt att hinna med att ta beslut om och implementera olika utgifter. Därmed innehåller vår prognos en något mindre åtstramande politik än övergångsbudgeten. I praktiken har det inneburit att kommunsektorn får resurser att öka verksamhetskostnaderna, dock inte så mycket som skulle krävas för demografiskt betingade behov och standardhöjning.

För 2020 låter vi det offentliga finansiella sparandet bli cirka en procent av BNP, i stället för budgetpropositionens två procent. Finanspolitiken blir med det neutral och hamnar något över målet för sparandet. Utöver statsbidrag till kommunsektorn förstärker vi hushållens disponibla inkomst.

4. Går det att sänka arbetslösheten under sex procent?

I vår prognos för svensk ekonomi passerar vi nu konjunkturtoppen och tillväxttalen mattas av. Den innebär bland annat att den nedgång i arbetslöshet som vi har sett under en följd av år nu stannar upp på drygt sex procent. Vår analys är att avmattningen drivs av svagare efterfrågan, särskilt från investeringar. Det är inte brist på arbetskraft som gör att konjunkturen har kulminerat.

En fråga är dock om starkare efterfrågan skulle kunna sänka arbetslösheten markant under sex procent, eller om det skulle orsaka allt för hög inflation. I det här kapitlet argumenterar vi för att det fortfarande finns anställningsbar arbetskraft. Nyanlända flyktingar och alternativt skyddsbehövande är en tillkommande resurs om integrationen på arbetsmarknaden fungerar bra.

Matchningen på arbetsmarknaden

Sysselsättning och arbetskraft ökar fortfarande i god takt. Arbetskraften ökar dock något snabbare än sysselsättningen varför antalet arbetslösa, trendmässigt, har ökat något under hösten. Ändå uppger många arbetsgivare att det är brist på arbetskraft. Frågan är om bristen är av en sådan karaktär att den kan hindra en fortsatt sysselsättningsökning. Om de som söker jobb fullständigt saknar kvalifikationer som är nödvändiga för de jobb som ska utföras kommer tjänster inte att kunna tillsättas. En hög efterfrågan är då inte tillräckligt för att arbetslösheten ska kunna pressas ner.

Detta avsnitt visar dock att det finns flera faktorer som talar för att en ekonomisk politik som understödjer efterfrågan fortfarande kan pressa ner arbetslösheten och bereda plats för fler på arbetsmarknaden. En sådan faktor är den relativt långsamma löneutvecklingen. Andra faktorer är att arbetsgivarna sänker kraven på utbildning och erfarenhet vid rekrytering och att det fortfarande finns många välutbildade arbetslösa. Arbetslösheten för kort utbildade är ofta lägre i län där arbetslösheten är lägre. Även de med kort utbildning gynnas alltså av ett starkt arbetsmarknadsläge, vilket kan ha flera förklaringar som vi återkommer till.

Arbetsgivare rekryterar personal både bland arbetslösa och bland redan sysselsatta och de sysselsatta återfinns inte alltid i yrken som motsvarar deras utbildningsnivå. Därför finns det troligtvis fortfarande möjligheter att hitta underutnyttjad kompetens bland dem som har jobb. En förutsättning för att outnyttjad kompetens ska komma till användning är – förutom att individerna ska vilja byta yrke – att den överensstämmer tillräckligt väl med arbetsgivarnas behov liksom att arbetskraften och jobben går att matcha geografiskt.

Ett orosmoln inför framtiden är att matchningseffektiviteten ser ut att ha försämrats och att frågan om vad det beror på inte tycks ha något fullödigt svar. Kunskap om vilka faktorer som kan underlätta och vilka som hindrar en effektiv matchning på arbetsmarknaden är av största betydelse för att det med politiska medel ska gå att understödja en hög sysselsättning.

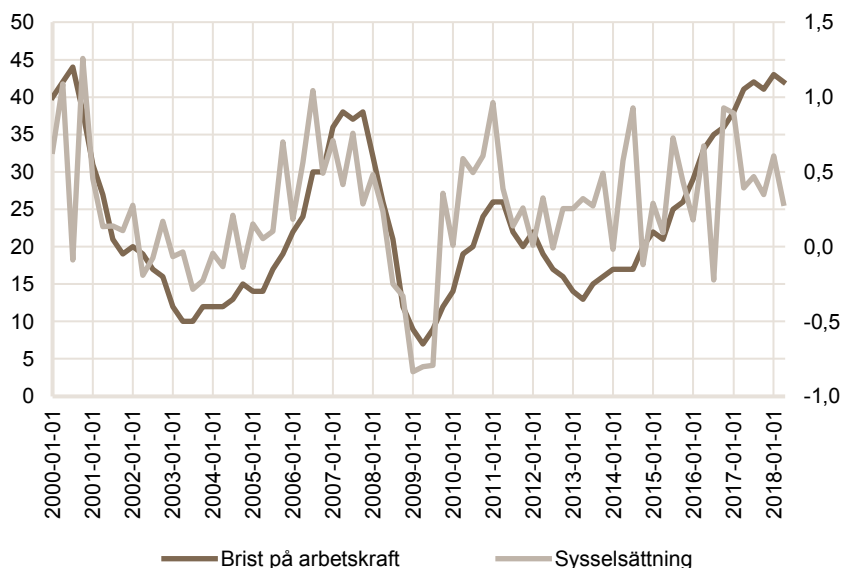
Arbetskraftsbrist samtidigt som sysselsättningen ökar

När sysselsättningen ökar snabbt är det vanligt att många företag upplever att det är svårt att hitta arbetskraft. Bristtalen (andelen företag som anger att det är brist på arbetskraft⁴) kan sedan slutet av 2016 dock sägas vara höga i förhållande till sysselsättningsökningen. Totalt sett har dock bristtalen börjat plana ut. I de privata tjänstenäringarna, tillverkningsindustrin och i synnerhet i bygg- och anläggningsverksamheten minskar bristtalen. I handeln ökar de.

⁴I bygg- och anläggningsverksamheten gäller frågan i stället om brist på arbetskraft för närvarande är det främsta hindret för ökat byggande. Alla svar har viktats med antalet anställda i företagen.

Diagram 4.1 Brist på arbetskraft i näringslivet och sysselsättningsförändring

Andel företag med brist (vänster axel) respektive procentuell förändring (höger axel), säsongrensade värden

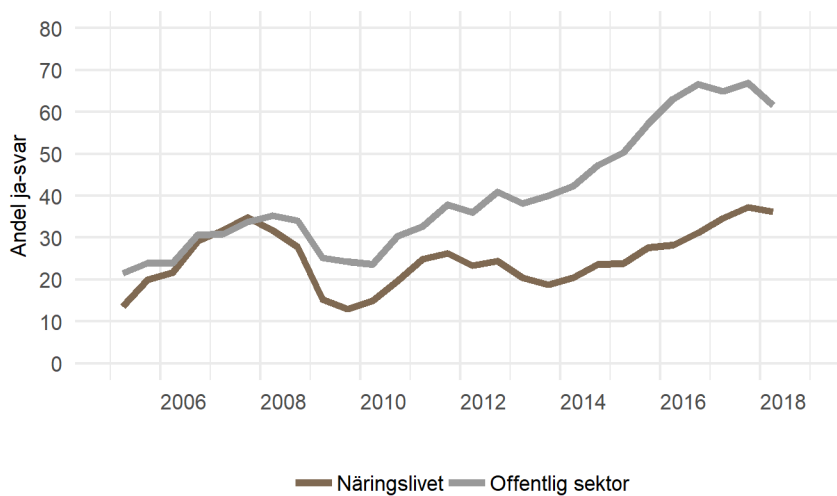


Källa: Konjunkturinstitutet

Störst brist rapporteras bland datakonsulter, landtransport och tekniska konsulter. Konjunkturinstitutets konjunkturbarometer för oktober visar att de svårigheter att hitta arbetskraft som företagen upplever har varit förenliga med en snabb sysselsättningsuppgång de senaste tre månaderna, i alla branscher utom handeln.

Diagram 4.2 Arbetsställen med rekryteringsproblem

Procentandel ja-svar



Källa: Konjunkturinstitutet/Arbetsförmedlingen

I offentlig sektor har andelen arbetsställen med rekryteringsproblem minskat det första halvåret men ligger ändå på betydligt högre nivåer än under konjunkturtoppen 2007–2008. De senaste årens utveckling antyder att rekryteringsproblemen i offentlig sektor inte bara beror på att konkurrensen om arbetskraft ökar i en högkonjunktur, utan att det också finns ett strukturellt inslag. I privat sektor syntes en viss nedgång i andelen arbetsställen med rekryteringsproblem det första halvåret i år. Även om andelen också i privat sektor är högre avviker den inte lika mycket från åren 2007–2008 som den gör i offentlig sektor.

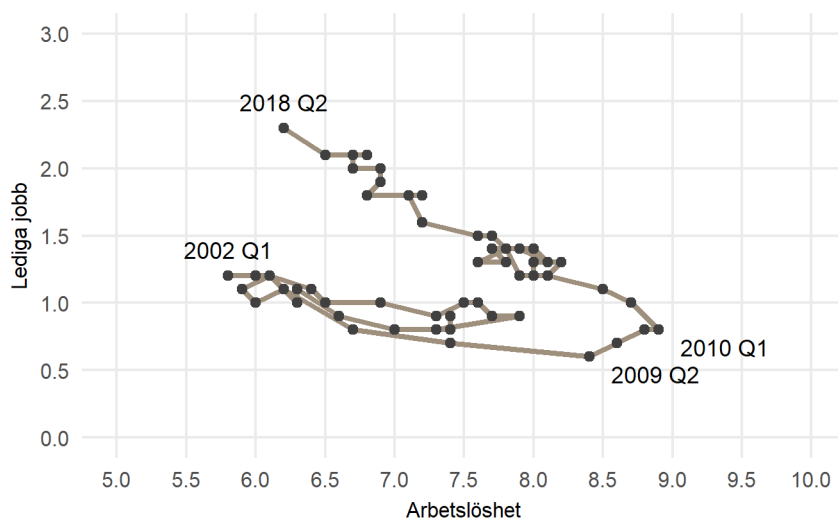
Offentlig sektor har sedan 2015 bidragit ovanligt mycket till sysselsättningsstillväxten, till stor del beroende på det stora antalet asylsökande. I år och nästa år ökar i stället behovet att anställa inom vård, skola och omsorg på grund av att andelen unga och äldre i befolkningen ökar. Kommunala arbetsgivare anger att bristen på arbetskraft har lett till att befintlig personal får arbeta mer och att man har anpassat sina krav på utbildning och erfarenhet för att kunna rekrytera, men också att produktionen har minskat eller servicen har försämrats.⁵

Ytterligare ett tecken på att arbetsmarknadsläget är mer ansträngt än vanligt är att vakansgraden (obemannade lediga jobb⁶ som kan tillträdas omedelbart per anställd), i privat sektor, sedan 2014, har ökat jämfört med motsvarande kvartal året innan. För offentlig sektor finns uppgifter om rekryteringsgrad (lediga jobb per anställd), vilken, sedan 2010, har ökat eller legat stilla jämfört med motsvarande kvartal året innan.

Försämrade matchningseffektivitet

Sammantaget har andelen lediga jobb ökat i förhållande till arbetskraften sedan 2009, med undantag för en period omkring 2012. Arbetslösheten har i huvudsak, med tydligast undantag 2012 och 2013, minskat under denna period. Se diagram 4.3. Att arbetslösheten minskar när antalet lediga jobb ökar är inte oväntat. Vilka nivåer på arbetslöshet och andel lediga jobb som sammanfaller brukar tas som ett mått på matchningseffektivitet på arbetsmarknaden. Idealiskt är bägge nivåerna låga – jobb tillsätts snabbt och arbetslösheten blir låg genom att alla som blir arbetslösa snabbt får jobb. Vad diagrammet visar är dock att matchningseffektiviteten ser ut att ha försämrats under 2009. Kurvan skiftade utåt. Sedan 2010 är en viss arbetslöshetsnivå förknippad med en högre andel lediga jobb än tidigare.

Diagram 4.3 Beveridgekurvan, lediga jobb och arbetslöshet
Procent av arbetskraften, säsongrensade värden



Källa: Konjunkturinstitutet

⁵ Konjunkturinstitutet (2018), Konjunkturläget Oktober 2018.

⁶ Lediga jobb är tjänster till vilka arbetsgivaren har påbörjat extern rekrytering men ännu inte tillsatt.

När matchningseffektiviteten ska analyseras och förstås är utgångspunkten ofta utflöde från Arbetsförmedlingen till arbete, inte den så kallade Beveridgekurvan i diagram 4.3. Det innebär att bara de arbetslösa som finns registrerade på Arbetsförmedlingen och de jobb de får tillgång till finns med i analysen, i stället för alla lediga jobb och alla arbetslösa. Även detta utflöde visar på försämrad matchningseffektivitet. Det finns olika sätt att se på orsakerna till detta.

Den vanligaste förklaringen till den bristande matchningseffektiviteten tycks vara att många arbetslösa har sämre förutsättningar att få ett jobb.⁷ Men frågan är hur mycket av den försämrade matchningen som beror på detta och vilka andra förklaringar som kan tänkas finnas.

I Ekonomiska Utsikter våren 2018 redogjorde vi för en studie av Riksrevisionen⁸ som hävdar att individsammansättningen inte förklarar mer än ungefär en tredjedel av de försämrade jobbchanserna⁹ mellan 2007 och 2015. Inte heller uppges arbetsmarknadsläget förklara en särskilt stor del av försämringen. Studien kommer också fram till att matchningen för personer i en utsatt position på arbetsmarknaden har förbättrats relativt den för väletablerade grupper.

Enligt Arbetsförmedlingen¹⁰ kännetecknas perioden från 2010 och framåt av en nedgång i både jobbchans och arbetslöshet. När Arbetsförmedlingen konstanthåller andelen av de inskrivna arbetslösa som tillhör hela den sammansatta gruppen med ”utsatt ställning”¹¹ mellan 2010 och 2017 och låter jobbchanserna variera som de har gjort mellan grupperna utsatta och icke utsatta blir jobbchansen i stort sett oförändrad under perioden. Enligt Arbetsförmedlingen tyder det på att det mesta av den nedgång vi sett i jobbchansen sedan 2010 kan förklaras av att andelen med en utsatt ställning har ökat.

En svaghet i denna analys är dock att gruppen med ”utsatt ställning” är så heterogen och inte bryts ner på olika karaktäristika i den samlade bedömningen matchningseffektiviteten. Arbetsförmedlingen påpekar till exempel att jobbchansen för utomeuropeiskt födda har fallit över tid och att en förklaring kan vara den stora gruppen nyanlända som utgör en allt större andel av de utomeuropeiskt födda.

Arbetsförmedlingen har visserligen i uppdrag att effektivt sammanföra arbetssökande med arbetsgivare men menar att de ändå inte skulle kunna prioritera de väletablerade grupper vars matchning Riksrevisionen anser ha försämrats mest utan att försumma sitt uppdrag att prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden. Men frågan om matchningseffektivitet är bredare än bara frågan om vilka arbetssökande som ska få störst individuellt stöd av Arbetsförmedlingen. Av Arbetsförmedlingens instruktion¹² framgår att myndigheten inte bara ska klara av att balansera uppgifterna att prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden och effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft, utan också bidra till att stadigvarande öka sysselsättningen på lång sikt. En förutsättning för att kunna utföra detta komplexa uppdrag bör vara att myndigheten har goda insikter i matchningseffektiviteten på olika segment av arbetsmarknaden.

Frågan vad den försämrade matchningseffektiviteten beror på tycks inte ha något fullödigt svar. Ett stort utbud av arbetskraft med låga kvalifikationer i förhållande till arbetsmarknadens krav är en del av svaret. Matchning av kvalificerad arbetskraft mot kvalificerade jobb är en komplicerad process eftersom det finns många olika slags kvalifikationer. Om inte utbildningssystemen och det arbetsplatsförlagda lärandet svarar upp mot arbetsmarknadens föränderliga behov riskerar matchningen att försämrats. Om därtill den geografiska rörligheten försvåras av en dåligt fungerande bostadsmarknad och otillräckliga kommunikationer så finns ytterligare

⁷ Se t.ex. Konjunkturinstitutet (2018), Konjunkturläget oktober 2018 eller Riksbanken (2018), Penningpolitisk rapport september 2018.

⁸ Riksrevisionen (2017), Matchningen på arbetsmarknaden – sökandesammansättningens betydelse, RIR 2017:26.

⁹ Jobbchanserna mäts som andelen övergångar från arbetslöshet, registrerad på Arbetsförmedlingen, till arbete, per månad.

¹⁰ Persson, Helena och Mohammad Taslimi (2018), Jobbchanser för inskrivna på Arbetsförmedlingen Arbetsförmedlingen analys 2018:4. Arbetsförmedlingen.

¹¹ Som arbetslösa med utsatt ställning räknas på Arbetsförmedlingen de som har högst förgymnasial utbildning, har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, är födda i ett utomeuropeiskt land eller är mellan 55 och 64 år.

¹² SFS 2007:1030, Förordning med instruktion för Arbetsförmedlingen

skäl för matchningsineffektivitet. Arbetsförmedlingen är den myndighet som borde ligga i framkant när det gäller att förstå vilka som är de största hindren för en effektiv matchning och vilka som riskerar att bli det.

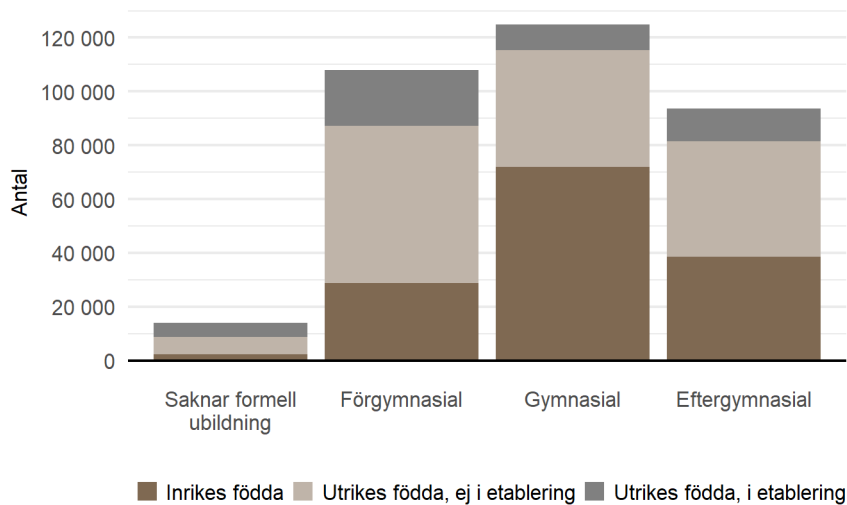
Utbildning bland de arbetslösa

Att många arbetslösa saknar de kvalifikationer som normalt efterfrågas på arbetsmarknaden är ett faktum. Det betyder dock inte automatiskt att det helt saknas väl kvalificerade arbetslösa.

De flesta arbetslösa (här öppet arbetslösa och deltagare i aktivitetsstödsprogram) som var inskrivna på Arbetsförmedlingen i oktober har vad som kan vara en tillräckligt lång utbildning. 27 procent har studerat på eftergymnasial nivå och 37 procent har som högst studerat på gymnasienivå. Endast 36 procent har högst förgymnasial utbildning. De utrikes födda och i än högre grad de som finns i etableringsuppdraget/etableringsprogrammet är överrepresenterade bland dem med högst förgymnasial utbildning. I etableringen finns flyktingar e.d. och deras anhöriga som har haft uppehållstillstånd i Sverige i högst två år. För många av dem kan det väntas ta längre tid än för andra arbetslösa att få arbete. Det betyder att det på Arbetsförmedlingen fanns 196 800 arbetslösa som åtminstone hade någon gymnasieutbildning och inte befann sig i etablering. De utgjorde 58 procent av alla arbetslösa på Arbetsförmedlingen. Av dessa hade 81 400 studerat på eftergymnasial nivå. Vad gäller utbildningslängd ser det alltså inte ut som om det saknas anställningsbara arbetslösa.

Diagram 4.4 Öppet arbetslösa och deltagare i program med aktivitetsstöd i oktober 2018, efter utbildningsnivå och födelseland

Antal personer



Källa: Arbetsförmedlingen

De flesta av de 108 000 arbetslösa på Arbetsförmedlingen som enbart har förgymnasial utbildning bör ha åtskilliga år kvar i arbetslivet då en investering i utbildning kan ge avkastning. Exempelvis var 29 procent yngre än 30 år och 37 procent var i åldrarna 30–44 år. Åldersfördelningen var likartad bland de 14 000 arbetslösa som saknade formell utbildning.

Alla arbetslösa registrerar sig inte på Arbetsförmedlingen och vi vet inte om alla som är registrerade på Arbetsförmedlingen som öppet arbetslösa eller deltagare i aktivitetsstödsprogram söker arbete aktivt. De fullständiga uppgifterna om arbetslösheten finns därför i SCBs arbetskraftsundersökning, AKU. Bland dessa arbetslösa finns å andra sidan heltidsstuderande som kanske bara vill ha helg- eller kvällsjobb vid sidan av studierna. De första tre kvartalen i år fanns det i genomsnitt 224 600 arbetslösa som åtminstone hade studerat på gymnasienivå. De utgjorde 63 procent av de arbetslösa. Av dessa hade 106 800 eftergymnasial utbildning. Även i

arbetskraftsundersökningen framträder alltså bilden att det finns många arbetslösa med vad som bör vara tillräckligt lång utbildning.

Hur hanteras bristen?

Anställningsplanerna i näringslivet är sedan i februari betydligt lägre än under 2017. Det säsongrensade nettotalet¹³ har minskat från 18,4 i genomsnitt 2017 till 13,3 i genomsnitt februari–september 2018.¹⁴ Det skulle kunna tala antingen för att bristen och rekryteringsproblemen är på väg att minska eller för att sysselsättningen bromsar in som en följd av bristen. Anställningsplanerna har minskat mest markant i bygg- och anläggningsverksamhet och minst markant i de privata tjänstenäringarna.

En stark indikation på att det inte är bristen på arbetskraft som hämmar sysselsättningen är den förhållandevis långsamma löneutvecklingen. Se kapitel 4. Om arbetskraftsbristen var ett betydande problem borde löneökningarna vara större till följd av att olika arbetsgivare förmår redan anställda att flytta till dem genom att erbjuda högre lön. Outnyttjat arbetsutbud inom landet och möjligheten att hitta ledig arbetskraft i andra länder håller tillbaka lönekonkurrensen.

En konsekvens av bristen på arbetskraft som Arbetsförmedlingen pekar på är att arbetsgivarna i högre utsträckning sänker kraven på utbildning och erfarenhet vid rekrytering. Detta är dock inte möjligt inom legitimationsyrken, såsom lärare, sjuksköterskor och läkare. Därför växer det också fram nya yrkeskategorier som kräver annan eller kortare utbildning som kan komplettera mer kvalificerad personal. Det kan till exempel gälla vårdbiträden, lärarassistenter och andra stödfunktioner inom skolan. Enligt Arbetsförmedlingen är det rekryteringen av dessa yrkesgrupper som har möjliggjort stora delar av den senaste tidens sysselsättningsökning inom de offentliga kärnverksamheterna.¹⁵

Det är också viktigt att komma ihåg att en formell utbildning inte är nödvändigt för att utföra många av jobben på arbetsmarknaden. År 2017 förvärvsarbetade 64 procent av alla 25–64-åringar utan gymnasieutbildning. I ett europeiskt perspektiv är det ett högt tal. Genomsnittet i EU var 56 procent och endast tre länder hade högre sysselsättning i gruppen än Sverige.¹⁶

Jämfört med individer med längre utbildning är sysselsättningsgraden bland kort utbildade dock låg. Det första halvåret 2018 var den 60 procent i den högst förgymnasialt utbildade befolkningen 25–64 år. För gymnasialt utbildade var sysselsättningsgraden 85 procent och för eftergymnasialt utbildade 89 procent första halvåret 2018. Det är vanligare att infödda än invandrare med kort utbildning jobbar. År 2016 förvärvsarbetade 70 procent av den inrikes födda befolkningen och 46 procent av den utrikes födda befolkningen, i åldrarna 25–64 år, med kort utbildning.¹⁷

De som arbetar återfinns inte alltid i yrken som motsvarar deras utbildningsnivå. Totalt sett arbetade inte mer än 200 000 personer i åldrarna 25–64 år inom yrken utan, eller med krav på kortare utbildning eller introduktion, 2016. Av dessa saknade endast 54 000 personer, eller 27 procent, en gymnasieutbildning. 73 procent hade alltså minst gymnasieutbildning. Det stora antalet personer som 2016 arbetade inom yrken utan krav på längre utbildning indikerar att det bland de sysselsatta troligtvis fortfarande finns underutnyttjad kompetens som kan matchas mot andra jobb.

Samtidigt återfanns 236 000 personer i åldrarna 25–64 år utan gymnasieutbildning inom yrken som normalt kräver en gymnasieutbildning. Vidare var 38 000 personer utan gymnasieutbildning i åldrarna 25–64 år verksamma inom yrken med krav på högskolekompetens eller

¹³ Skillnaden mellan antalet företag som räknar med att antalet anställda kommer att öka de närmaste 3 månaderna och antalet företag som räknar med att antalet kommer att minska, mätt i procentenheter.

¹⁴ Underlag till Konjunkturinstitutet (2018), Konjunkturläget Oktober 2018

¹⁵ Arbetsförmedlingen (2018), Var finns jobben? Bedömning för 2018 och på fem års sikt.

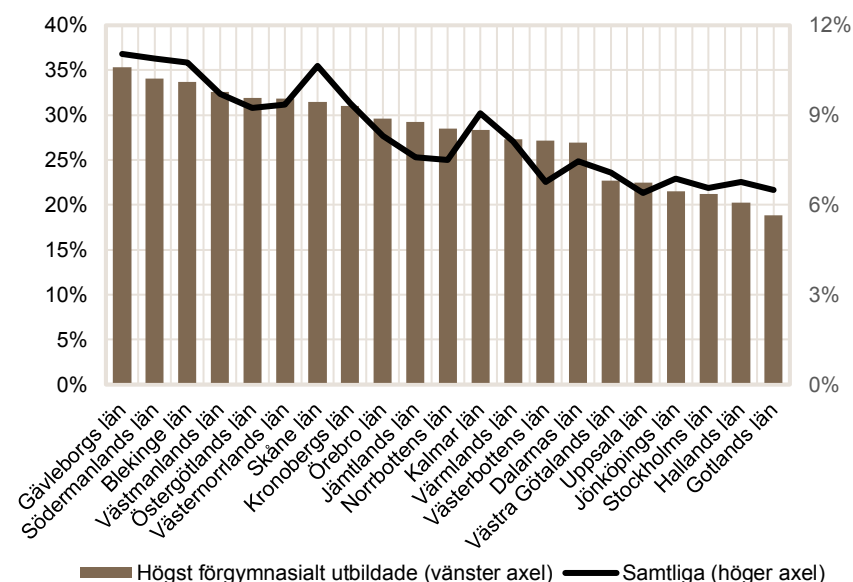
¹⁶ Karlsson, Ida (2018), Perspektiv på arbetsmarknadsläget för personer med kort utbildning. Arbetsförmedlingen, samt korrespondens med författaren.

¹⁷ Ibid.

motsvarande, medan 14 000 innehade en chefsposition.¹⁸ Utbildningskraven är alltså många gånger inte absoluta utan arbetslivserfarenhet eller annan informell kompetens kan kompensera för otillräcklig utbildning.

Diagram 4.5 Registrerad arbetslöshet i åldrarna 25–64 år efter utbildningsnivå och län första halvåret 2018

Andel av arbetskraften



Källa: Arbetsförmedlingen

Län med en starkare arbetsmarknad och lägre arbetslöshet för personer med längre utbildning har ofta också en lägre arbetslöshet för kort utbildade. Län med en starkare arbetsmarknad har ofta en större branschbredd vilket bidrar till en relativt bättre arbetsmarknad för personer med kort utbildning. Sambandet kan enligt Arbetsförmedlingen också bero på att en stark arbetsmarknad bidrar till att det blir fler lägre kvalificerade jobb inom hotell, restauranger och andra servicetjänster. Som en möjlig förklaring nämns också att det är svårare för arbetsgivare i attraktiva regioner att hitta utbildad arbetskraft, vilket öppnar möjligheter för personer med kortare utbildning.¹⁹

Bristen på arbetskraft ser alltså inte ut att hämma sysselsättningen. För vissa tjänster har arbetsgivarna möjlighet att sänka kvalifikationskraven. De kan också anställa mindre kvalificerad personal som kompletterar mer kvalificerad personal. Sådana möjligheter är dock begränsade inom legitimationsyrken där bristen på utbildad arbetskraft blir mer påtaglig. Det gäller i synnerhet inom offentlig sektor. Det går troligtvis fortfarande att hitta underutnyttjad kompetens bland de sysselsatta.

Fördjupning om flyktinginvandring, integration, etableringsprogrammet och arbetskraftsutbud

De senaste årens invandring har inneburit ett stort tillskott av personer i arbetsför ålder. I vilken utsträckning de kommer att integreras på arbetsmarknaden är därför en viktig fråga med avseende på arbetslöshet och arbetskraftsutbud. Invandringens karaktär ändras dessutom över tiden

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

och därmed även sammansättningen av de jobbsökande i etableringsuppdraget, där en stor andel nyanlända deltar.²⁰

Den generellt goda utvecklingen på arbetsmarknaden under de senaste åren har troligtvis bidragit till förbättringen i utfall hos deltagarna i etableringsuppdraget. Exempelvis har en större andel som avslutat ett nystartsjobb fått jobb utan stöd de senaste två åren jämfört med åren 2014–2016, och fler är i utbildning än tidigare av de som lämnat en extratjänst. Under det senaste året har inriktningen i etableringsuppdraget, numera kallat etableringsprogrammet, rört sig mer mot utbildningsinsatser.²¹ Det ges nu större möjligheter till att delta i reguljära studier och som en del av det nya programmet har utbildningsplikt införts för dem som saknar gymnasieutbildning. Under det senaste året har andelen arbetssökande som deltar i vuxenutbildning ökat, vilket är i linje med den nya inriktningen för etableringsprogrammet. Ett större fokus på utbildning kan tolkas som ett mer långsiktigt perspektiv på nyanländas etablering och bör leda till bättre utfall på sikt.

Subventionerad sysselsättning och utbildning

Två former av subventionerad anställning som många nyanlända anvisas till är nystartsjobb och extratjänst. Nystartsjobben infördes den 1 januari 2007.²² Många av nystartsjobben finns i branscher som taxi, hotell- och restaurang och handeln.²³

Extratjänster infördes den 2 november år 2015. Målgruppen var ursprungligen långvarigt arbetslösa men omfattar sedan år 2017 även nyanlända. Extratjänster finns i offentlig verksamhet eller ideell sektor, till exempel hos arbetsgivare inom sjukvården, skolan och äldreomsorgen. Antalet extratjänster har ökat kraftigt sedan hösten 2017 medan antalet nystartsjobb minskat trendmässigt sedan mitten av år 2016.

Både extratjänster och nystartsjobb sträcker sig maximalt över två år. Till skillnad från nystartsjobben kombineras extratjänsterna med studier. Upp till 50 procent av tjänsten vigs åt utbildning i form av till exempel kommunal vuxenutbildning, SFI och arbetsplatsförlagd utbildning.²⁴

Etablering och konjunkturläge

Arbetsmarknads- och konjunkturläget har stor betydelse för etableringen. De senaste årens goda arbetsmarknadsutveckling och höga efterfrågan på arbetskraft har gynnat etableringen av nyanlända. Detta framgår av diagram 4.6 där förvärvsfrekvensen ökat snabbare under senare år (lutningen på kurvan är brantare). Eftersom publiceringen av RAMS²⁵ har en eftersläpning på omkring ett år, ingår dock inte de senaste två åren i diagrammet. Andra viktiga faktorer är kön, vistelsetid, utbildningsnivå och ålder.

Arbetsförmedlingen²⁶ visar att programdeltagarnas utfall i etableringsuppdraget har förbättrats över tid sedan implementeringen år 2010 och det förbättrade konjunkturläget anges

²⁰ Nyanlända är enligt Arbetsförmedlingens definition arbetssökande födda utanför EU/EES som inte varit i Sverige i mer än 36 månader efter att de fått sitt uppehållstillstånd. Den 1 december 2010 infördes ett nytt system för mottagande och introduktion av nyanlända i Sverige (lagen om etableringsinsatser (2010:197)). Syftet var bland annat att underlätta nyanländas inträde på arbetsmarknaden genom olika arbetsförberedande insatser. Reformen innebär bland annat att ansvaret för etableringen övergick från kommunerna till staten via Arbetsförmedlingen. Den senaste förändringen i etableringsinsatserna genomfördes då det nya etableringsprogrammet trädde i kraft den 1 januari 2018.

²¹ Arbetsförmedlingen (2018), *Förbättra genomförandet av etableringsuppdraget. Slutredovisning 31 oktober 2018*.

²² Nystartsjobb är en rättighet givet att kriterierna är uppfyllda.

²³ Arbetsförmedlingen (2016), *Subventionerade anställningar: Kartläggning ur ett bransch- och företagsperspektiv*.

²⁴ Sveriges Kommuner och Landsting (2018), *Extratjänster i kommuner och landsting: Lägesbild och utvecklingsmöjligheter*.

²⁵ RAMS är SCBs mikrodata för registerbaserad statistik. I RAMS ingår samtliga folkbokförda personer den 31 december varje år.

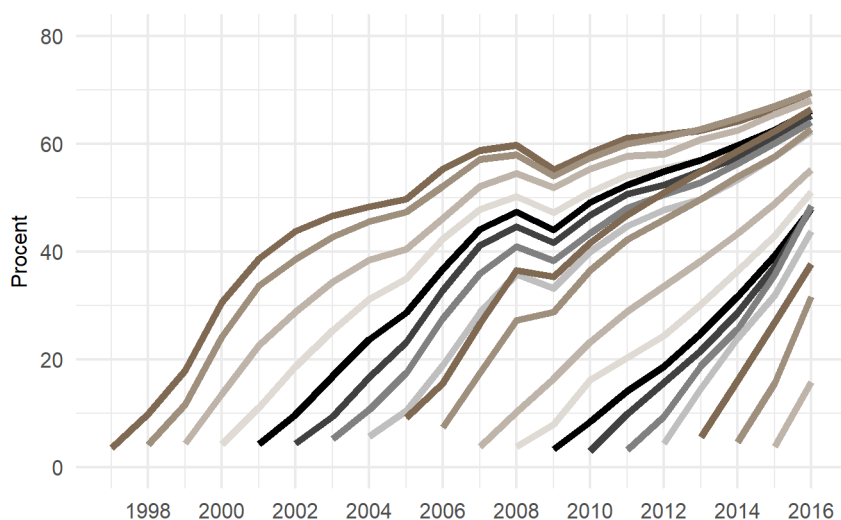
²⁶ Arbetsförmedlingen (2018), *Progression i Etableringsuppdraget? En kohorts- och jämföringsanalys av arbetssökande i Etableringsuppdraget*, Working paper 2018:4. Se även Andersson Joona, Wennemo Lanninger, och Sundström (2016). *Etableringsreformens effekter på de nyanländas integration. Slutrapport*, Institutet för social

som en möjlig förklarande faktor. Sannolikheten att komma i någon form av anställning eller reguljär utbildning inom två år efter start av etableringsaktiviteter är signifikant högre för de som påbörjade etableringsaktiviteter under något av åren 2012–2014 än för de som påbörjade sina aktiviteter år 2011 (mellan 1,6 och 2,9 procentenheters skillnad i utfall).

Denna bild bekräftas också om man ser mer specifikt på utfallen för dem med svag ställning på arbetsmarknaden (personer som lämnat nystartsjobb eller extratjänster). Det är dock svårt att dra för långtgående slutsatser kring detta eftersom arbetsmarknaden har sett olika ut under olika perioder.

Diagram 4.6 Förvärvsarbetande kommunmottagna flyktingar efter mottagningsår

Procentuell andel



Källa: SCB (RAMS)

Övergång till arbete och studier efter avslutat program

Åren 2014 och 2015 tog Sverige emot ett stort antal flyktingar. Av dem som beviljats uppehållstillstånd har många deltagit i etableringsuppdraget. Det totala antalet personer i etablering har stadigt minskat för varje månad sedan november 2017. Under den studerade perioden var antalet personer som lämnat etableringsuppdraget som högst i september i år. Eftersom etableringsplanen som upprättas åt varje programdeltagare gäller i högst två år övergår många av deltagarna i en annan insats (förvärvsarbete, utbildning) efter etableringsprogrammets avslut. En viktig fråga är därför vart de tar vägen sedan.

Nyligen publicerad statistik²⁷ från Arbetsförmedlingen för september 2018 visar att omkring 44 procent befinner sig i någon av kategorierna avaktualiserad till utbildning (4 procent), arbete utan stöd (8 procent), extratjänster (11 procent), nystartsjobb (16 procent) och andra subventionerade anställningar (5 procent). År 2017 ändrades reglerna så att även nyanlända kan få extratjänster, vilket troligen förklarar den generella uppgången av antalet extratjänster.

En stor andel nyanlända anvisas till insatserna nystartsjobb och extratjänst. Arbetsförmedlingens statistik över de som lämnat insatserna nystartsjobb och extratjänst, där kategorierna innehåller både inrikes och utrikes födda, visar att runt 38 procent av de som avslutat ett nystartsjobb hade ett arbete utan stöd 90 dagar efter avslutad insats år 2017 och

forskning. Arbetsförmedlingen tar även upp faktorer som exempelvis starkare fokus på matchning mot arbete och utbildning samt genomförda reformer. För en mer utförlig diskussion, se Arbetsförmedlingen (2018), *Förbättra genomförandet av etableringsuppdraget. Slutredovisning 31 oktober 2018*.

²⁷ Arbetsförmedlingen (2018). *Allt fler nyanlända får jobb*, Pressmeddelande 2018-11-01. Tillgänglig: <https://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Pressrum/Pressmeddelanden.html?id=461FCDBAE6594304> [2018-11-26]

2018 (perioden januari–april). En ökande andel av de som lämnat en extratjänst hade ett nystartsjobb och fler var i utbildning under perioden januari–april 2018 än tidigare år.

Att många av de som avslutat en deltagarperiod i extratjänster befinner sig i program med aktivitetsstöd eller ett arbete med stöd är föga förvånande med tanke på att insatsen vänder sig till personer med svag ställning på arbetsmarknaden (nyanlända, långtidsarbetslösa etc.). Insatserna extratjänster och nystartsjobb syftar till att ge personer som står långt från arbetsmarknaden den arbetslivserfarenhet och/eller språkkunskaper som krävs för att på sikt kunna ta ett arbete utan stöd. Extratjänsterna kombinerar dessutom arbete med utbildning och kan därför tolkas som en mer långsiktig åtgärd.

En rapport från Arbetsförmedlingen²⁸ visar att andelen arbetssökande med etableringsplan som deltar i vuxenutbildning stadigt har ökat under det senaste året (i genomsnitt omkring 11 procent under perioden januari – september 2018 jämfört med nästan 8 procent för samma period 2017). De med längre utbildning är överrepresenterade i gruppen som deltar i vuxenutbildning, men under den studerade perioden var ökningen starkast bland de med kortare utbildning. Resultatet är också i linje med målet för det nya etableringsprogrammet.²⁹

Arbetskraftsreserv

En stor del av de som ingår i gruppen nyanlända är i arbetsför ålder.³⁰ De utgör därför en potentiellt stor arbetskraftsresurs. Utmaningen består i att rikta rätt arbetsmarknadsinsatser mot rätt personer. Ett sätt att komma till rätta med den tudelade arbetsmarknaden, stärka etableringen av nyanlända och därigenom ta tillvara på befintlig arbetskraft är genom utbildning och kompetenshöjning. LO, Unionen och Svenskt Näringsliv har tillsammans med den föregående regeringen kommit överens om ett förslag om etableringsjobb som handlar om att införa subventionerade arbeten som kombinerar jobb och reguljär utbildning. Personer med etableringsjobb ska enligt förslaget få lön från arbetsgivaren och en individersättning från staten. Insatsen vänder sig till nyanlända och långtidsarbetslösa.³¹

En viktig faktor för framgångsrik etablering på arbetsmarknaden är korrekt matchning med avseende på utbildningsnivå. Exempelvis bör personer med förgymnasial utbildning inom en viss åldersgrupp erbjudas kompletterande utbildning så att de kan uppnå gymnasiekompetens. Personer med gymnasial utbildning kan vara mest lämpade för etableringsjobben. För gruppen med eftergymnasial utbildning är validering och komplettering av utbildnings- och yrkeserfarenheter samt direkta matchningsinsatser mest aktuellt så att de kan bli behöriga till kvalificerade arbeten.³²

Ett av de områden där det råder stor arbetskraftsbrist är välfärden, eller mer specifikt vård och omsorg. Förhoppningen är därför att personer som haft ett jobb i insatsen extratjänst ska välja att vidareutbilda sig för arbeten inom bland annat vård och omsorg. Av Arbetsförmedlingens statistik, som visar uppföljningen efter 90 dagar i de olika insatserna, framgår dock att enbart en liten andel av deltagarna går vidare till studier efter avslutad deltagarperiod.

En intressant fråga är därför varför så få programdeltagare väljer att läsa vidare. Ett skäl till att personer med kort vistelsetid inte väljer att utbilda sig är till exempel låga incitament på grund av ofördelaktig finansiering och svåra villkor kring studiestartsstödet. De hamnar i kläm när de ska kvalificera sig till studiestartsstödet (endast totalt 50 veckor vid heltidsstudier, cirka 9 000 kr/mån). För att ha rätt till bidraget ska man ha varit arbetslös på heltid i minst sex

²⁸ Arbetsförmedlingen (2018), *Förbättra genomförandet av etableringsuppdraget. Slutredovisning 31 oktober 2018.*

²⁹ Under de senaste åren har andelen personer i etablering som deltar i arbetsmarknadsutbildning legat kring 2 procent. Andelen i förberedande utbildning har dock halverats sedan år 2016 (från ca 24 procent till omkring 12 procent).

³⁰ Mer än två tredjedelar av dem som deltar i etableringsprogrammet är under 40 år.

³¹ Se Hällö (2017), *LOs förslag om Utbildningsjobb för stärkt etablering*, Landsorganisationen i Sverige.

³² Grape och Hällö (2016), *Kunskapsklyftorna raserar den svenska modellen. En strategi för stat och parter*, Landsorganisationen i Sverige.

månader i rad.³³ Det kan också handla om tidspreferenser: att man värderar omedelbar lön högre än en högre lön längre fram i tiden.

Det är värt att notera att det råder en viss osäkerhet i tolkningen av statistiken. Eftersom antagning sker enbart två gånger per år kan det dröja innan man kan se i vilken utsträckning olika grupper utbildar sig. De har helt enkelt inte hunnit komma in i utbildningssystemet än.

Den generellt goda utvecklingen på arbetsmarknaden under de senaste åren har troligtvis bidragit till förbättringen i utfall hos deltagarna i etableringsuppdraget. Exempelvis har en större andel som avslutat ett nystartsjobb fått jobb utan stöd de senaste två åren jämfört med åren 2014–2016. Under det senaste året har inriktningen i etableringsuppdraget, numera kallat etableringsprogrammet, rört sig mer mot utbildningsinsatser.³⁴ Det ges nu större möjligheter till att delta i reguljära studier och som en del av det nya programmet har utbildningsplikt införts för dem som saknar gymnasieutbildning. Under det senaste året har andelen arbetssökande som deltar i vuxenutbildning ökat, vilket är i linje med den nya inriktningen för etableringsprogrammet. Ett större fokus på utbildning kan tolkas som ett mer långsiktigt perspektiv på nyanländas etablering och bör leda till bättre utfall på sikt.

³³ Från och med den 1 mars 2019 gäller dock nya villkor för studiestartsstödet. De nya reglerna innebär att det ska vara tillräckligt att den sökande har varit arbetslös eller deltagit i ett arbetsmarknadspolitiskt program under sammanlagt minst sex månader under en period på tolv månader före ansökningstillfället eller studiernas början.

³⁴ Arbetsförmedlingen (2018), *Förbättra genomförandet av etableringsuppdraget. Slutredovisning 31 oktober 2018*.

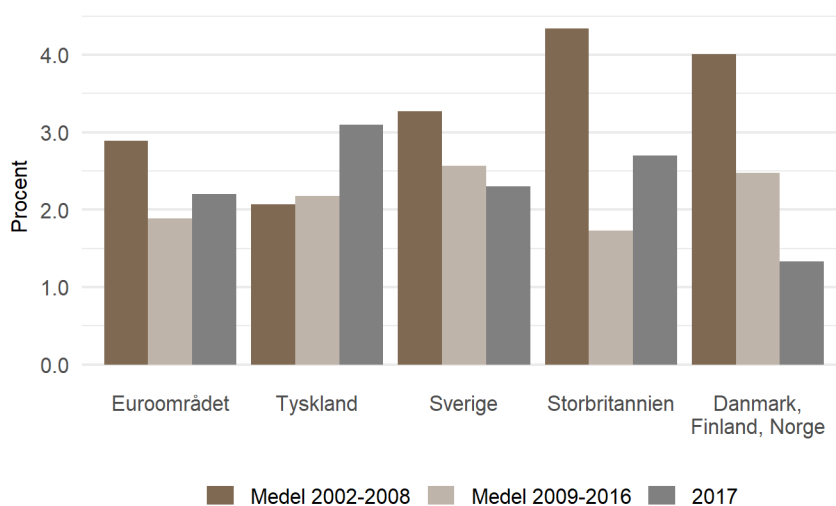
5. Lönerna ökar – men inte lika snabbt som i tidigare högkonjunkturer

Löneutvecklingen har varit långsam i västvärlden

De nominella lönerna har stigit långsamt i Västeuropa sedan finanskrisen, även om en viss återhämtning kan skönjas det allra senaste året (se diagram 5.1). Detsamma gäller USA. Att en av krisens effekter var en långsam löneökningstakt under efterdyningarnas första skede är inget konstigt, men att lönerna inte har ökat snabbare under 2016 och 2017, samtidigt som ekonomin har stärkts, arbetslösheten fallit och arbetsgivare angett att de har haft svårt att hitta kvalificerad arbetskraft, har förvånat många bedömare.

Diagram 5.1 Löneökningstakten fortfarande under nivån före finanskrisen

Årlig genomsnittlig procentuell förändring av nominella löner i näringslivet



Källa: Eurostat och egna beräkningar. Nivån för Danmark, Finland och Norge utgörs av ett oviktat genomsnitt.

Vad är det då som förklarar den långsamma löneutvecklingen? Förklaringarna antas vara flera³⁵:

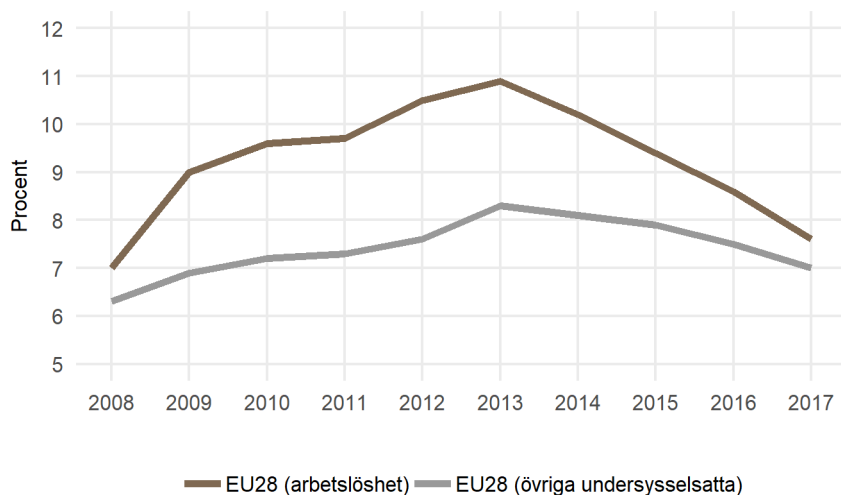
Lediga resurser på arbetsmarknaden

Arbetsmarknaden är inte så ansträngd som det ser ut vid en första anblick. I flera länder är arbetslösheten fortfarande högre än den var åren före finanskrisens utbrott. Därtill kan det finnas betydande grupper med en svag anknytning till arbetsmarknaden, som skulle kunna gå upp i arbetstid eller arbeta om sådana möjligheter fanns.

I diagrammet nedan visas utvecklingen på arbetsmarknaden i den europeiska unionen med två mått, dels det gängse måttet på arbetslösa och dels en grupp av övrigt undersysselsatta som inbegriper personer som är tillgängliga för att ta ett jobb men som inte aktivt söker ett samt undersysselsatta deltidsanställda. För EU28, samtliga nuvarande EU-länder inklusive Storbritannien, var såväl arbetslösheten som måttet på övriga undersysselsatta högre 2017 än 2008.

³⁵ Se *Varför ökar lönerna så långsamt* (de Toro, 2018); *Lönebildningsrapporten 2018* (Konjunkturinstitutet); *Recent Wage Dynamics in Advanced Economies: Drivers and Implications* (IMF, 2017) för en fördjupning kring den långsamma löneökningstakten.

Diagram 5.2 Fler arbetslösa och undersysselsatta i EU 2017 än 2008
Procent



Not: Övrigt undersysselsatta inbegriper i detta diagram personer som är tillgängliga för att ta ett jobb men som inte söker ett samt undersysselsatta deltidsarbetslösa.

Källa: Eurostat, egna beräkningar.

Långsammare produktivitet utveckling

Produktiviteten har utvecklats långsammare under senare år, jämfört med utvecklingen åren före finanskrisen. Förklaringarna är flera.

För det första kan finanskrisen i sig ha bidragit till en långsammare produktivitet utveckling. Dels för att den osäkerhet som uppstod under och efter finanskrisen kan ha lett till att investeringar i mer riskfyllda och potentiellt högavkastande projekt har avtagit till förmån för säkrare och lågavkastande projekt, och dels för att fler små- och medelstora företag har haft bristande tillgång till kapital på grund av svaga balansräkningar samtidigt som tillgången till krediter varit begränsad.³⁶

För det andra kan det finnas icke-cykliska och långsiktiga förklaringar till den långsammare produktivitet ökning. Det handlar om att de positiva effekterna av informations- och kommunikationsteknologin kan ha börjat klinga av och att produktivitet fronten kanske rör sig långsammare utåt på grund av färre teknologiska genombrott än tidigare. Samtidigt har det skett sammansättningsförändringar i ekonomin, där mindre produktiva tjänstesektorer har ökat sin andel på de mer produktiva sektorernas bekostnad.

Låga inflationsförväntningar

Inflationsförväntningarna, som har stor betydelse för arbetsmarknadens parter och enskilda arbetstagare under löneförhandlingar, har legat under inflationsmålen i flera länder sedan finanskrisens utbrott, särskilt under senare år.

Ojämnare balans mellan arbetstagare och arbetsgivare

Arbetstagarnas förhandlingsstyrka har betydelse för hur stor andel av produktionsvärdet de har möjlighet att få ut i lön. Styrkan påverkas av organisationsgrad, kollektivavtalstäckning, lönebildningens centraliseringsgrad och regleringar på arbetsmarknaden. Men det handlar också om hur produktionen är organiserad, exempelvis arbetsplatsernas storlek, personalomsättning, omvandlingstrycket i respektive bransch, internationell konkurrens och

³⁶ Enligt IMF (*Private Investment: What's the Holdup?* World Economic Outlook, kapitel 4, april 2015) var ökningstakten av privata fasta investeringar en fjärdedel lägre i utvecklade ekonomier under perioden 2008–2014 jämfört med de prognoser som gjordes i början av 2007.

dylikt. Valfärdsstatens utformning, exempelvis vilket skydd som finns vid arbetslöshet, har också betydelse för vilken styrka arbetstagare har i löne- och villkorsförhandlingar.

Under senare år finns det flera tecken på att arbetstagarnas förhandlingsstyrka har försvagats i många länder. Kollektivavtalens täckningsgrad har minskat i betydelsefulla ekonomier som USA, Storbritannien och Tyskland, och den fackliga organisationsgraden har minskat i ett brett urval av länder sedan börjat av 1990-talet (se tabell 5.1).

Tabell 5.1 Den fackliga organisationsgraden har minskat
Procent av anställda

	1993	2000	2007	2013	2016
Sverige	85	81	73	70	69
Finland	84	76	71	69	-
Norge ¹	57	53	52	52	-
Kanada	36	32	30	29	-
Storbritannien	38	30	28	26	24
Japan	24	21	18	18	17
Tyskland	32	25	20	18	17
Australien	38	25	19	17	-
USA	16	13	12	11	11

Not: Norge har två redovisningsmetoder. I den här inkluderas även medlemmar som betalar reducerad fackavgift.

Källa: *Kollektivavtalens täckningsgrad samt organisationsgraden hos arbetsgivarförbund och fackförbund* (Kjellberg, 2018).

Internationell lönekonkurrens

Under senare år förefaller många länder i Europa att ha försökt bromsa löneökningstakten i syfte att stärka sin konkurrenskraft visavi andra länder. Tyskland bedrev under flera år en politik i syfte att få ner lönekostnader och på senare har andra länder följt efter. Exempel är Spanien och Grekland där löneindexeringen har avskaffats eller Finland som drivit igenom ett konkurrenskraftsavtal vilket bland annat inbegriper lägre lönekostnader.

Utvecklingen är del av en större trend där löneökningstakten blivit alltmer synkroniserad mellan länder de två senaste decennierna. Bakgrunden är en starkare internationell integration av både produkt- och arbetsmarknader. Den snabba utvecklingen av globala värdekedjor³⁷ de senaste decennierna lyfts särskilt fram, då det har lett till skärpt konkurrens. För arbetskraften har exponeringen för internationell konkurrens ökat på grund av tilltagande handel och accentuerad risk att jobb flyttar utomlands.³⁸

Sverige

Sverige har i hög utsträckning påverkats av samma faktorer som övriga världen, särskilt av en långsammare produktivitetutveckling, låga inflationsförväntningar och internationell lönekonkurrens. För svensk del brukar dessutom några andra faktorer lyftas fram, som en allt starkare normering kring industriavtalet, även lokalt, och en förändrad sammansättning av arbetskraften med fler unga och fler nyanlända.

Dessa faktorer kommer förmodligen att spela en roll för löneutvecklingen även under kommande år.

³⁷ Tidigare antogs varor tillverkas i ett land för att exporteras till ett annat. Den bilden har mångt i mycket förändrats. Handeln kännetecknas i dag av att produktionen av varor och tjänster delas upp i olika arbetsmoment i världen. En och samma slutprodukt kan vara producerad i en mängd olika länder. Det nya handelsmönstret har kommit att kallas för globala värdekedjor.

³⁸ Bank of International Settlements (87th Annual Report, 2017)

Löneprognos 2018–2020

Under 2017 genomfördes en omfattande avtalsrörelse i Sverige. Parterna inom industrin kom den 31 mars överens om nya centrala avtal vilka uppgick till 6,5 procent över tre år, varav sex procent i löneökningar och en halv procent i avsättningar till delpension. Utöver detta ingick även en låglönesatsning för de grupper som tjänar mindre än 24 000 kronor per månad. Andra avtalsområden och branscher följde industrins normerande märke, med vissa variationer gällande avsättningar till delpension.

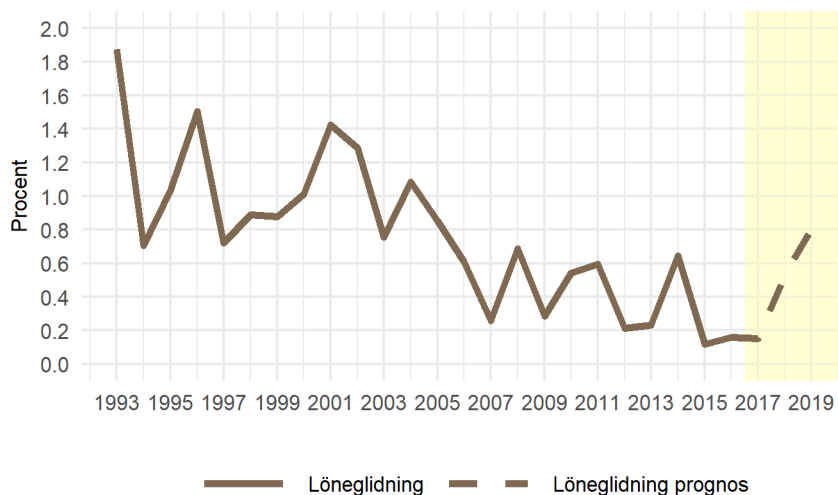
Detta innebär att de avtalade löneökningarna 2017 hamnade i samma härad som i avtalen 2013 och 2016.

Löneglidningen har under lång tid varit långsam i Sverige (se diagram 5.3), varför de totala lönerna inte ökat särskilt mycket mer än avtalen. Under 2017 bedöms lönerna totalt öka med 2,3 procent.³⁹ Lönerna förväntas öka avsevärt snabbare i offentlig än i privat sektor. Det beror i viss utsträckning på den av arbetsmarknadens parter framförhandlade undersköterskesatsningen och den statliga lärarlönesatsningen och på kraftiga löneökningar för vissa grupper där det rådde stor brist, exempelvis socialsekreterare.

Under 2018, 2019 och 2020 bedömer vi att det alltmer ansträngda läget på arbetsmarknaden kommer att leda till att löneutvecklingen blir högre än den varit under 2016 och 2017. Detta gäller särskilt i näringslivet där vanliga marknadsmekanismer spelar en större roll än i offentlig sektor.

Diagram 5.3 Löneglidningen har minskat över tid, men är på väg upp

Skillnad mellan centrala avtal och totala löneökningar, procentenheter



Källor: Medlingsinstitutet och egna beräkningar

Även om lönerna i näringslivet förväntas öka snabbare än under senare år, menar vi att förändringen inte kommer att vara dramatisk. En långsam produktivitetutveckling och en starkare normbildning kring industriavtalet (vilken bland annat kan tänkas hålla tillbaka löneglidningen, se diagram 5.3 nedan) håller tillbaka de totala löneökningarna. Därtill gör vi bedömningen att beskrivningen av brist på arbetskraft är något överdriven. Ett stort utbud av arbetskraft, i form av flyktingar som är på väg in på svensk arbetsmarknad, möjligheten att hitta ledig arbetskraft i andra länder och att stora grupper arbetar ofrivillig deltid, innebär att arbetsgivare vid behov har möjligheter att behålla och rekrytera personal utan att behöva locka med högre löner i samma utsträckning som man har gjort historiskt. Arbetsgivare kan också

³⁹ Den totala ökningstakten kommer inte att finnas tillgänglig förrän vid 2018 års slut, då den slutgiltiga statistiken redovisas med ett års eftersläpning av Medlingsinstitutet.

tänkas sänka kraven på utbildning och erfarenhet vid rekrytering. Vidare är det rimligt att tro att den något svagare konjunkturutvecklingen och den politiska osäkerheten kan dämpa efterfrågan på arbetskraft något.

Vår sammantagna bedömning, som ligger i linje med vad vi prognostiserade i våras, är sålunda att lönerna kommer att öka mer än de gjort under senare år, men att ökningstakten kommer att vara relativt långsam och inte lika påtaglig som under tidigare högkonjunkturer. Denna bild börjar nu sprida sig och flera andra prognosinstitut, som Riksbanken och Konjunkturinstitutet, har under hösten reviderat ner sina löneprognoser.

Tabell 5.2 Prognos över timlöneutvecklingen enligt konjunkturlönestatistiken

Procent

	2017	2018	2019	2020
Näringsliv	2,0	2,6	2,8	3,1
Offentlig sektor	3,0	2,5	2,7	3,1
Totalt	2,3	2,6	2,8	3,1

Källa: Konjunkturinstitutet samt egna beräkningar

Avstämning av löneutvecklingstakten

För att avgöra om löneutvecklingen ligger på en rimlig nivå kan den stämmas av mot hur lönsamheten är i näringslivet, hur den förhåller sig till löneutvecklingen i omvärlden (den så kallade Europanormen) och hur den förhåller sig till produktivitets- och förädlingsvärdeprisutvecklingen i näringslivet (den så kallade prisnormen).

Lönsamheten i näringslivet

Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det viktigt att lönerna varken ökar för mycket eller för lite. Det är bland annat önskvärt med en lönsamhetsnivå som motiverar företag att investera och skapa sysselsättning. Om lönsamheten är svag, exempelvis på grund av för höga löneökningar, riskerar investeringarna att avta. Om lönerna ökar för lite riskerar efterfrågan att bli för svag, inflationen inte nå upp till målet och produktivitetsutvecklingen hämmas.

Kopplingen mellan löneutveckling, lönsamhet och investeringar antas särskilt stark inom tillverkningsindustrin. Jämfört med tjänsteföretagen är tillverkningsindustrin överlag mer utsatt för internationell konkurrens och har inte alltid möjlighet att föra vidare kostnadsökningar till kunderna.

Nedan följer en redovisning av ett antal olika lönsamhetsmått. Eftersom alla mått har olika svagheter kan flera mått ge en bättre bild än att enbart titta på ett.

LO-ekonomernas bedömning är att lönsamheten i näringslivet i dagsläget ligger på acceptabla nivåer. De förväntade löneökningarna under kommande år är inte utmanande för företagets lönsamhet.

Kapitalavkastningen ligger fortfarande över ett historiskt genomsnitt

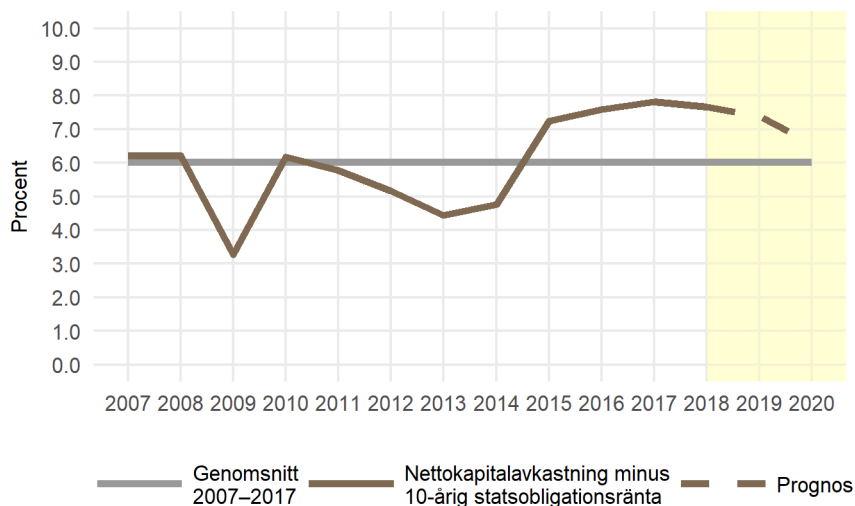
Kapitalavkastningen är ett viktigt mått på lönsamhet när företag fattar beslut om investeringar. Måttet visar hur överskottet från driften står i relation till kapitalstocken. Det är lönsamheten i företagets svenska verksamhet som har betydelse för investeringarna i Sverige. Om lönsamheten är högre i utlandet ökar sannolikheten att företagen investerar där istället.

Enligt ekonomisk teori ska avkastningen på en real investering ge samma avkastning som den riskfria räntan plus en riskpremie. Den riskfria räntan kan approximeras med räntan på statsobligationer från länder med god betalningsförmåga.

Nedan visas hur nettokapitalavkastningen i näringslivet, exklusive små- och fritidshus, minus den 10-åriga reala statsobligationsräntan har utvecklats under drygt ett decennium.

Diagram 5.4 Nettokapitalavkastning i näringslivet minus 10-årig statsobligationsränta

Procent

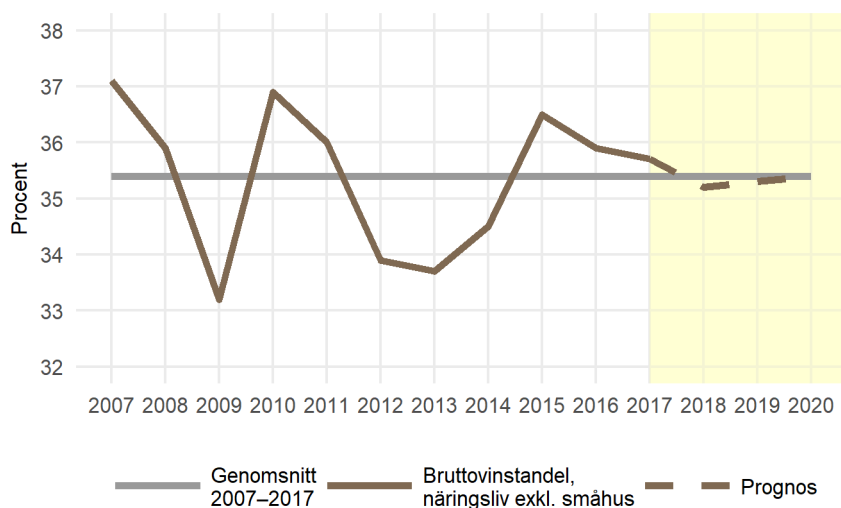


Källa: Konjunkturinstitutet samt egna beräkningar

Som framgår av diagrammet ovan ligger nettokapitalavkastningen i näringslivet på en nivå som överstiger genomsnittet för perioden 2007–2017. Under den här perioden har förvisso bruttoavkastningen sjunkit, men samtidigt har den reala statsobligationsräntan minskat ännu mer, varför nettoavkastningen i relation till statsobligationsräntan kunna stiga. Under perioden 2018 och framåt gör vi bedömningen att avkastningen kommer att sjunka något, men fortfarande ligga över genomsnittet för det senaste decenniet.

Diagram 5.5 Justerad bruttovinstandel

Procent av förädlingsvärde



Källa: Konjunkturinstitutet samt egna beräkningar

Vinstandelen nära det senaste decenniets genomsnitt

Vinstandelen är det överskott som återstår efter att arbetskostnaderna subtraherats från förädlingsvärdet, uttryckt som andel av förädlingsvärdet. Överskottet ska täcka räntekostnader och kostnader för kapitalförslitning, men även utgöra vinst som ger ägarna avkastning på det egna kapitalet.

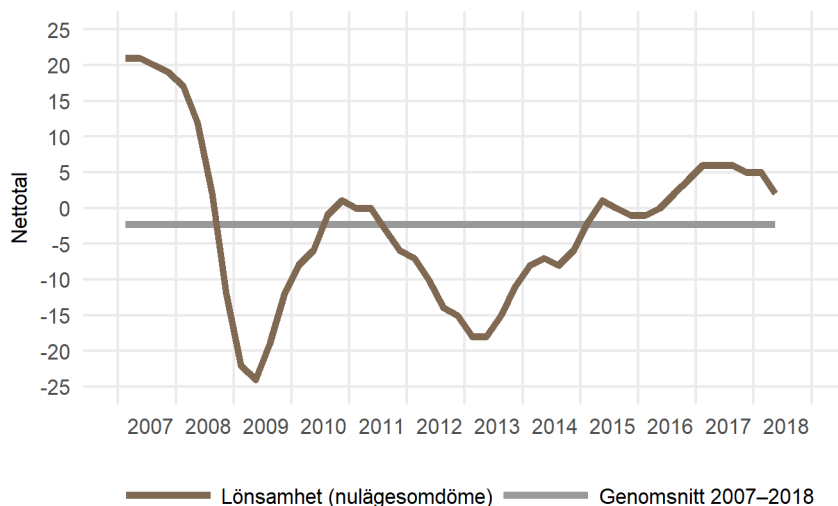
Som framgår i diagrammet nedan har bruttovinstandelen i näringslivet exklusive små- och fritidshus varierat en hel del under det senaste decenniet, men ligger i dagsläget i nivå med ett historiskt genomsnitt och förväntas göra så även för 2018 och 2019. Lönsamheten mätt på detta vis är således också på en acceptabel nivå.

Näringslivets egen lönsamhetsbedömning

Enligt näringslivets egna bedömningar är lönsamheten god i förhållande till ett historiskt genomsnitt, även om den är på väg ner. Lönsamhetsomdömet enligt Konjunkturinstitutets barometer har de senaste åren legat högre än den genomsnittliga nivån för perioden 2010 till 2017, vilket framgår av diagrammet nedan.

Diagram 5.6 Lönsamhetsomdöme över historiskt genomsnitt, men på väg ner

Lönsamhet i näringslivet, nulägesomdöme, säsongrensat och utjämnat



Källa: Konjunkturinstitutet.

Sammantaget framgår det att lönsamheten i näringslivet i dagsläget ligger på rimliga nivåer. De senaste årens löneökningar har inte äventyrat företagets möjligheter att göra acceptabla vinster, och de ökningarna som är prognostiserade för nästa år kommer heller inte att göra det.

Löner och arbetskraftskostnader i omvärlden

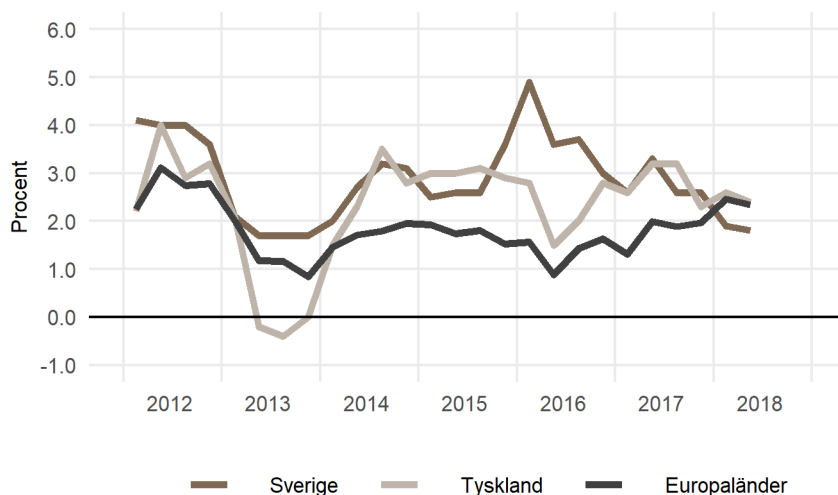
Enligt den så kallade europanormen bör inte utvecklingen av svenska arbetskraftskostnader avvika från utvecklingen i våra jämförbara europeiska konkurrentländer om det inte finns specifika skäl till det. I diagrammen jämförs den svenska arbetskraftskostnadsutvecklingen med ett vägt genomsnitt av elva europeiska länder⁴⁰, men eftersom Tyskland väger tungt i detta genomsnitt så redovisas även Tysklands utveckling separat.

I diagram 5.7 framgår att de arbetskraftskostnaderna i det svenska näringslivet har ökat snabbare än i euroländerna under de fem senaste åren. Det återspeglar att den svenska

⁴⁰ Dessa länder är Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Italien, Nederländerna, Norge, Spanien, Storbritannien, Tyskland och Österrike.

ekonomin utvecklades starkare än de flesta europeiska länder. Samtidigt har svenska och tyska arbetskraftskostnader, med vissa undantag, följt varandra relativt väl. Den tillfälliga kostnadsökningen i Sverige under 2016 förklaras till stor del av att den tidigare nedsättningen av arbetsgivaravgifterna för unga avskaffades.

Diagram 5.7 Arbetskraftskostnader i näringslivet
Säsong- och kalenderkorrigerad årlig procentuell förändring



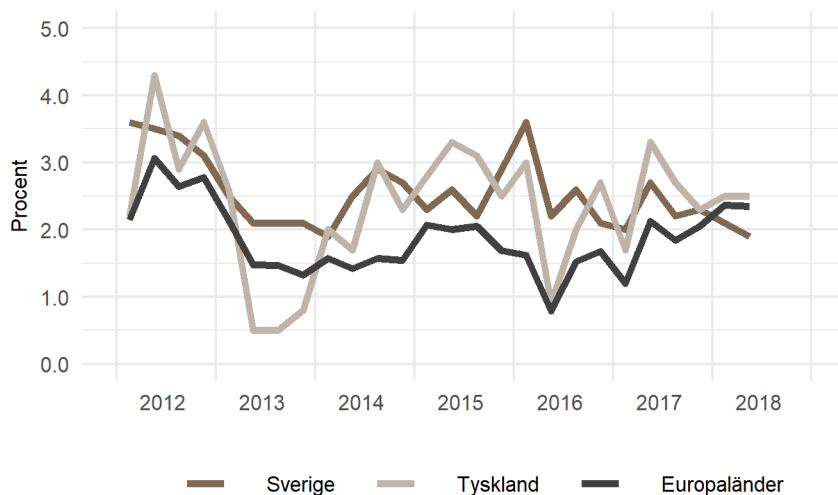
Källa: Eurostat och egna beräkningar.

Sedan mitten av 2016 har skillnaden i arbetskraftskostnadernas ökningstakt mellan Sverige och de utvalda europeiska länderna gradvis minskat då den svenska ökningstakten avtagit samtidigt som den tilltagit bland europaländerna. Det är framför allt Frankrike, Tyskland, Storbritannien och Österrike som bidrar till uppgången. Under innevarande år har arbetskraftskostnaderna i Tyskland och europaländerna ökat i samma takt, medan den svenska ökningstakten nu är något lägre än övriga länder i diagrammet.

Eftersom arbetskraftskostnader inkluderar både löner, arbetsgivaravgifter och subventioner så redovisar vi även löneutvecklingen i Sverige, Tyskland och det viktade europeiska genomsnittet. Lönerna i Sverige och Tyskland har, som framgår av diagram 5.8, följt varandra relativt väl (även om det finns variationer på kvartalsbasis). Sedan 2016 har skillnaden mellan Sverige och europaländerna minskat.

Lönerna i Sverige och Tyskland har, enligt diagrammet, ökat snabbare under de senaste hela perioden jämfört med det viktade genomsnittet för europaländerna. Sedan slutet av 2016 har löneökningstakten dock tilltagit bland europaländerna och skillnaden i löneökningstakt har minskat. I stort sett samtliga europeiska länder bidrar till den högre löneökningstakten.

Diagram 5.8 Löneutvecklingen i näringslivet
Säsong- och kalenderkorrigerad årlig procentuell förändring

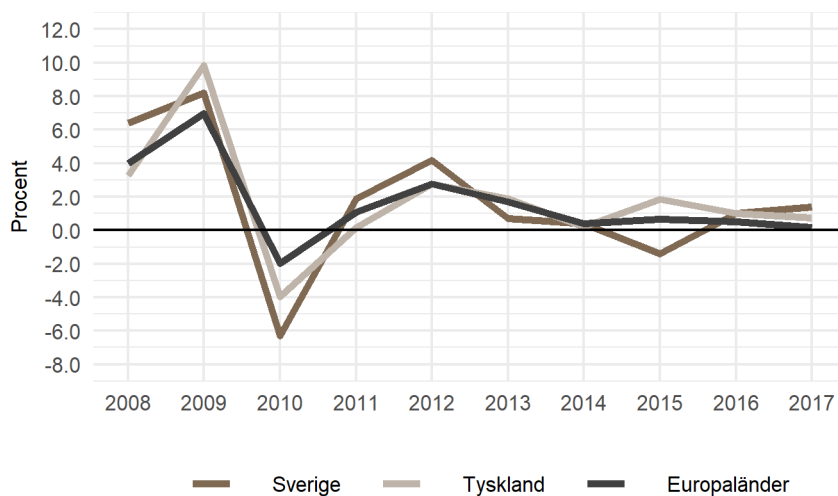


Källa: Eurostat och egna beräkningar.

Den prismässiga konkurrenskraften påverkas dock inte enbart av utvecklingen av arbetskraftskostnaderna utan också av arbetsproduktiviteten. En jämförelse av enhetsarbetskostnaderna tar hänsyn till båda dessa faktorer (men inte valutaförändringar).

I diagram 5.9 framgår att enhetsarbetskostnaderna i det svenska näringslivet föll mer i samband med finanskrisen och därefter ökade något snabbare än i de andra länderna. Sedan 2013 har de svenska enhetsarbetskostnaderna endast ökat blygsamt, och i stort sett i linje med övriga länder. Att Sverige tidigare har haft en snabbare ökning av arbetskraftskostnaderna än det viktade genomsnittet för europaländerna har alltså kompenseras med högre arbetsproduktiviteten.

Diagram 5.9 Enhetsarbetskostnader i näringslivet
Årlig procentuell förändring



Källa: OECD

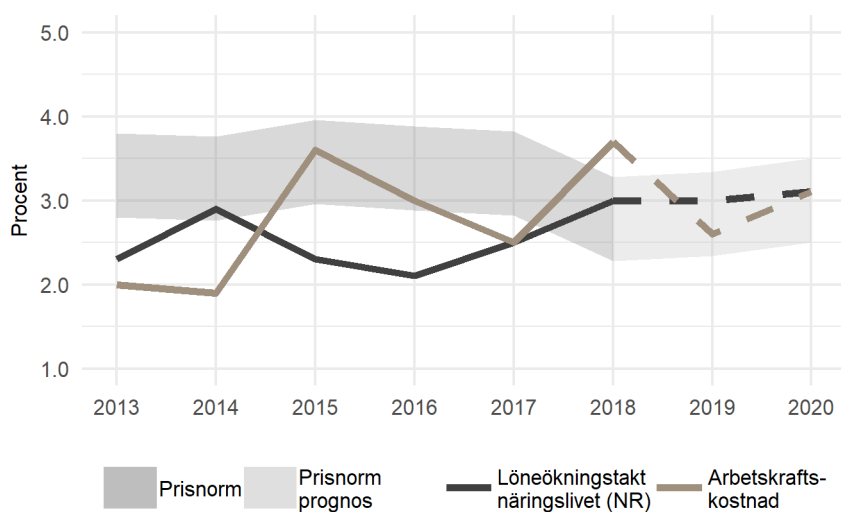
Löneökningar i förhållande till produktivets- och prisutvecklingen

Arbetskraftskostnadsökningen bör på lång sikt följa den så kallade prisnormen, det vill säga summan av näringslivets produktivetsutveckling och förändringen av förädlingsvärdepriset i näringslivet. På kort sikt kan det däremot förekomma avvikelser.

Som framgår av diagrammet har lönerna utvecklats något långsammare än prisnormen under perioden 2013–2017 medan arbetskraftskostnadernas utveckling pendlat mer från år till år. Från 2018 och framåt bedömer vi att arbetskraftskostnader och löner i huvudsak utvecklas i takt med prisnormen.⁴¹

Diagram 5.10 Löneökningar och arbetskraftskostnader i förhållande till prisnormen

Årlig procentuell förändring



Källa: Egna beräkningar

⁴¹ Prisnormen beräknas som ett intervall +/- en halv procentenhet av summan av det femåriga genomsnittet av produktivetsutvecklingen i näringslivet och den antagna utvecklingen av förädlingsvärdepriser i näringslivet (vilken anses stiga med cirka 1,7 procent per år om inflationsmålet nås). Om produktiviteten under en femårsperiod stigit med 2 procent per år i genomsnitt blir mittpunkten på intervallet 3,7 procent (1,7 + 2) och själva intervallet går då från 3,2 till 4,2 procent.

6. Ekonomisk politik: fortsatt utrymme att understödja en god konjunktur

Efter en längre period med fallande arbetslöshet, stigande sysselsättningsgrad och ett allmänt förbättrat läge på arbetsmarknaden pekar denna prognos på en stagnerande nivå för arbetslösheten framöver. Arbetslösheten ser ut att stabilisera sig kring 6,5 procent 2020. Det är varken förenligt med regeringens arbetslöshetsmål eller LOs eget mål för vad som bör betraktas som full sysselsättning.⁴² Sysselsättningsgraden var över 83 procent tredje kvartalet i år men arbetslösheten är fortfarande en bra bit från målet.

Den goda tillväxten under de senaste åren kan i stor utsträckning härledas till stark inhemsk efterfrågan – särskilt investeringarna har varit ett draglok. Tillväxten har understötts av expansiv finans- och penningpolitik. Men den inhemska efterfrågan växer betydligt långsammare under 2019 och 2020.

Riksbanken har sedan 2014 fört en politik som tydligt understödjer inflationsmålet och som har medverkat till den goda utvecklingen på arbetsmarknaden. Nu signalerar de att det är dags att höja räntan inom kort, detta trots att löneutvecklingen är förhållandevis svag och den underliggande prisutvecklingen fortfarande något i underkant i förhållande till inflationsmålet.

Inom ramen för finanspolitiken kan vi konstatera att det fortfarande finns stora behov, dels i form av satsning på yrkesutbildning och arbetsmarknadsutbildning men även av ytterligare satsningar på i kommuner och landsting. Den utdragna regeringsbildningen har dock gjort att budgeten för nästa år inte innehåller nödvändiga reformer och finanspolitiken går från expansiv till något åtstramande.

Den ekonomiska politiken bör enligt LO-ekonomerna vara utformad för att fortsatt understödja en positiv arbetsmarknadsutveckling, utan att för den skull äventyra inflationsmålet och det finanspolitiska ramverket.

I detta läge är det viktigt att Riksbanken fortsätter att prioritera att återställa förtroendet för inflationsmålet. Därför anser LO-ekonomerna att det bör råda stor försiktighet med räntehöjningar och att Riksbanken bör skåda inflationen i vitögat innan den börjar återtagat mot högre räntor.

Risken för nya finansiella kriser måste hållas låg. Arbetet för att stärka det finansiella systemet, särskilt bankernas förmåga att hantera kreditförluster, är ännu inte avslutat.

Penningpolitiken

Riksbanken räknar med att börja höja räntan nu i december eller i februari nästa år, från minus 0,5 till minus 0,25. De planerar sedan att höja räntan med 0,25 procentenheter cirka två gånger per år framöver.⁴³ Enligt Konjunkturinstitutets (KI) senaste prognos höjer Riksbanken reporäntan i februari 2019.⁴⁴

En anledning till att räntehöjningarna nu förespråkas av många aktörer är att det mått som Riksbanken (respektive KI) använder för arbetsmarknadsläget⁴⁵ nu indikerar en stram arbetsmarknad, samt att inflationsprognoserna visar att inflationen närmar sig målet på två procent inom de närmaste två åren.

Indikatorer för arbetsmarknadsläget (exempelvis bristtal, vakansgrad, rekryteringsgrad, anställningsplaner⁴⁶) ger en förhållandevis samstämmig bild av ett starkt efterfrågeläge på arbetsmarknaden.

⁴² LOs mål för full sysselsättning innebär en låg och jämnt fördelad arbetslöshet (mellan 2 och 4 procent) och en hög sysselsättningsgrad (85 procent mellan 20 och 64 år). Se LO (2015), *Vägen till full sysselsättning och rättvisare löner*, LO 2015.

⁴³ Sveriges Riksbank (2018), *Penningpolitisk rapport*, september 2018.

⁴⁴ Konjunkturinstitutet (2018), *Konjunkturläget*, oktober 2018.

⁴⁵ Exempelvis RU-indikatorn samt för KIs del även potentiellt arbetskraftsutbud (potentiellt antal arbetade timmar).

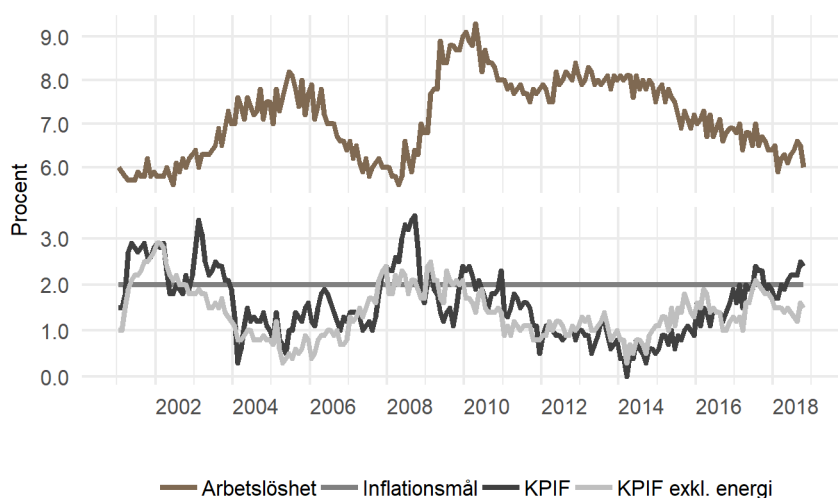
⁴⁶ Se kapitel 4.

När det gäller utbudet är det dock inte självklart att arbetsmarknaden närmar sig ett tak, det är exempelvis närmare 200 000 arbetslösa (cirka 58 procent) som är inskrivna på Arbetsförmedlingen som minst har någon gymnasieutbildning och inte är i etablering. Se en utförligare beskrivning av detta i kapitel 4. Samma bild framträder i SCBs arbetskraftsundersökning.

En faktor som såväl KI som Riksbanken lyfter är dessutom att lönerna fortfarande ökar förhållandevis långsamt. Detta understryks i vår egen prognos. Det finns sålunda inga tecken på att en stark arbetsmarknad ännu spiller över i större löneglidning. Ett mått på den underliggande inflationen – KPIF exklusive energipriser⁴⁷ – visar att inflationen ligger stabilt runt 1,5 procent, den starka arbetsmarknaden till trots.

Diagram 6.1 Arbetslöshet och inflation

Procent av arbetskraften 15–74 år resp. procentuell förändring



Källa: SCB

I den senaste lönebildningsrapporten från KI anføres, som i flera tidigare rapporten, att låga, eller återhållsamma löneökningar kan bytas mot högre sysselsättning. Mekanismen, enligt KI, är att lägre lönekostnadsökningar ger större möjligheter för arbetsgivarna att anställa och dessutom kan penningpolitiken vara mindre åtstramande när lönerna är mindre inflationsdrivande. En fråga är då om det finns utrymme för penningpolitiken att fortsätta leverera sysselsättningsökningar, om löneökningarna fortfarande inte tar fart?

Hur expansiv är egentligen penningpolitiken?

Eftersom den reala reporäntan (reporäntan minus inflationen) fortsätter att vara negativ kommer detta ändå att innebära en expansiv penningpolitik, enligt Riksbanken. Hur expansiv penningpolitiken är bör dock inte enbart bedömas av hur låg den reala styrräntan är utan av hur låg den är i förhållande till en *neutral* realränta.

Den neutrala realräntan är den reala ränta som krävs för ett balanserat resursutnyttjande, det vill säga att arbetslösheten ska hamna på sin långsiktiga nivå inom ett till två år.⁴⁸ Detta är dock svårt att utvärdera och mäta eftersom det inte med någon exakthet går att säga vad den

⁴⁷ KPI med fast ränta (KPIF) är ett mått på underliggande inflation och syftar till att ta bort effekten av förändrade räntesatser från KPI, KPIF används numera av Riksbanken som mått på huruvida inflationsmålet uppnås. Anledningen att energipriser även det ibland räknas bort är att de kan variera mycket (pga tex fall i oljepriser) och utan dem får man ett mer trendmässigt mått på inflationen.

⁴⁸ Se exempelvis Riksbanken (2018), *Påverkas den svenska neutrala räntan av omvärlden?*, i Penning- och valutapolitik 2018:1.

långsiktigt uthålliga arbetslösheten – eller *jämviktsarbetslösheten* – ligger på. En rimlig tolkning av penningpolitiken i dagsläget är att Riksbanken menar att en arbetslöshet på runt 6,5 procent är en långsiktigt uthållig nivå, eftersom det är den arbetslöshet som ligger i deras prognos och de nu signalerar att räntehöjningar är på ingång. Detta skulle betyda att penningpolitiken nu snarare är neutral, eller på väg mot neutral, enligt Riksbankens egna prognoser.

En annan syn på vilken nivå på arbetslösheten som är den långsiktiga skulle leda till en annan syn på huruvida penningpolitiken i dag är neutral, expansiv eller kanske till och med åstramande. LO-ekonomerna har vid flera tillfällen kritiserat synen att jämviktsarbetslösheten skulle ligga så högt som 6,5–7 procent.⁴⁹ Våra argument är dels att detta är en hög nivå för arbetslösheten i ett historiskt perspektiv och dels att de totala löneökningarna fortsätter att vara måttliga och därmed även inflationen.

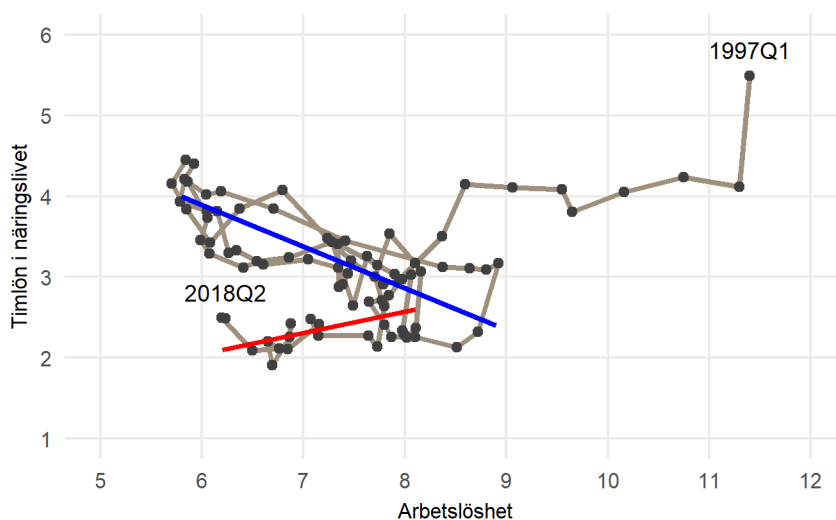
Finns det skäl att avvakta med räntehöjningen?

Förutom det faktum att löneökningarna är lågsamma och den underliggande inflationen fortfarande är låg finns ytterligare några skäl att tillämpa en försiktighetsprincip inom ramen för penningpolitiken.

Ett viktigt skäl är att vi just nu har svårt att förstå sambandet mellan läget på arbetsmarknaden och löne- och prisökningar. I Lönebildningsrapporten redovisar KI det så kallade Phillipssambandet – sambandet mellan arbetslöshet och löneökningar. Enligt KI har Phillippskurvan en positiv lutning under senare år. Det betyder att under samma period som arbetslösheten har fallit har löneökningstakten minskat, stick i stäv med de traditionella sambanden.

Diagram 6.2 Phillippskurvan för Sverige

Årlig procentuell förändring i timlönen respektive procent av arbetskraften 15–74 år, kvartalsvärden. **Blå** linje är skattat samband kv1 2001–kv4 2013. **Röd** linje är skattat samband kv1 2014–kv2 2018.



Källor: SCB, Medlingsinstitutet och Konjunkturinstitutet

Detta är svårt att förklara. Kanske är det ett skifte i Phillipssambandet vi ser, det vill säga att något har hänt som gör att detta samband har förändrats. I avsnittet om lönebildning diskuterar vi några tänkbara förklaringar till utvecklingen med låga löneökningar som vi ser i många länder. Dessa är bland annat en långsammare produktivitetsutveckling, låga

⁴⁹ LO (2016), *Jämviktsarbetslöshet, vad, hur och varför?* Maj 2016.

inflationförväntningar och skärpt internationell lönekonkurrens. För Sveriges del lyfter vi även en starkare normering kring industriavtalet och en förändrad sammansättning av arbetskraften som ytterligare förklaringar.

En alternativ tolkning är att det skattade Phillipssambandet ovan inte håller fullt ut. Ett skäl skulle kunna vara att Riksbanken i avvägningen av penningpolitiken har felbedömt vad arbetsmarknaden ”tål” och därmed överskattat effekten på inflationen av olika nivåer på arbetslösheten. Reporäntan har då höjts tidigare än nödvändigt och arbetslösheten stigit som en reaktion på ett inflationshot som inte var fullt så stort som bedömningarna gjorde gällande. ”Sambandet” ovan har då egentligen i själva verket blivit en självuppfyllande profetia (se även LO-ekonomernas kritik av jämviktsarbetslösheten⁵⁰).

Perioder med hög tillväxt och högt resursutnyttjande gör att fler personer kan få en chans på arbetsmarknaden, vilket kan ge långsiktigt positiva effekter på arbetskraftens anställningsbarhet. I synnerhet ser detta ut att vara positivt för individer med svag förankring på arbetsmarknaden – däribland ungdomar och nyanlända invandrare – se mer om detta i kapitel 4. Detta innebär att penningpolitiken inte enbart har kortsiktiga, konjunkturella effekter utan även kan bidra till att Sverige får en långsiktigt större arbetskraft.⁵¹

Ingen vet hur låg eller hög jämviktsarbetslösheten är. LO-ekonomerna menar dock att i dagsläget är de samhälleliga vinsterna i form av att fortsätta att pressa arbetslösheten och ge fler personer en bättre förankring på arbetsmarknaden är betydligt större än kostnaderna för att inflationen ökar något snabbare under en period.

Risker med en för låg inflation

Enligt Riksbankens prognos hamnar inflationen mätt som KPIF på målet för 2019 och 2020. Vår syn är att en inflation som kortsiktigt hamnar över 2 procent inte äventyrar målet, särskilt givet att inflationen legat i stort sett konstant under målet sedan 2009. Riskerna med en för låg inflation är större. Parterna utgår i avtalsrörelsen ifrån att inflationen ska ligga i nivå med målet i genomsnitt. Bakom oss har vi en lång period där den faktiska inflationen hamnat en bra bit under inflationsförväntningarna. Det faktum att den faktiska inflationen och inflationsförväntningarna skilt sig så markant kan bidragit till att arbetslösheten i perioder blev högre än vad som annars vore möjligt.⁵²

En för låg inflation i förhållande till målet under en längre period riskerar att få effekt på inflationsförväntningarna framöver. KI visar att inflationsförväntningarna påverkades förhållandevis mycket vid en jämförelse av perioderna 2001–2007 med 2011–2017 – från 1,9 till 1,2 – med hela 0,7 procentenheter.⁵³

En gemensam bild av hur priser i ekonomin utvecklas är avgörande för att ekonomins aktörer ska ha möjlighet planera långsiktigt. Inte minst är det grunden för en väl fungerande lönebildning. Om förväntningarna anpassar sig efter den faktiska inflationen får detta konsekvenser för nästa avtalsrörelse. Denna koppling mellan lönebildning och inflationsförväntningar gör att trovärdigheten för Riksbankens inflationsmål är helt central för Riksbankens möjlighet att upprätthålla en stabil inflation kring målet.

En inflation och inflationsförväntningar som är varaktigt under målet bidrar också till att den nominella räntan för varje nivå på realräntan, blir lägre.⁵⁴ Detta minskar Riksbankens utrymme för räntesänkningar i framtiden. I det läget befinner vi oss redan idag, eftersom den tidigare felaktiga penningpolitiken gjort att den nominella räntan är lägre än den annars kunde ha varit.

Sammanfattningsvis menar LO-ekonomerna att i nuvarande läge är riskerna förknippade med en för låg inflation större än riskerna förknippade med att inflationen skjuter över målet under en kortare period. Riksbanken bör anpassa sin penningpolitik efter detta.

⁵⁰ LO (2016), *Jämviktsarbetslöshet, vad, hur och varför?* Maj 2016.

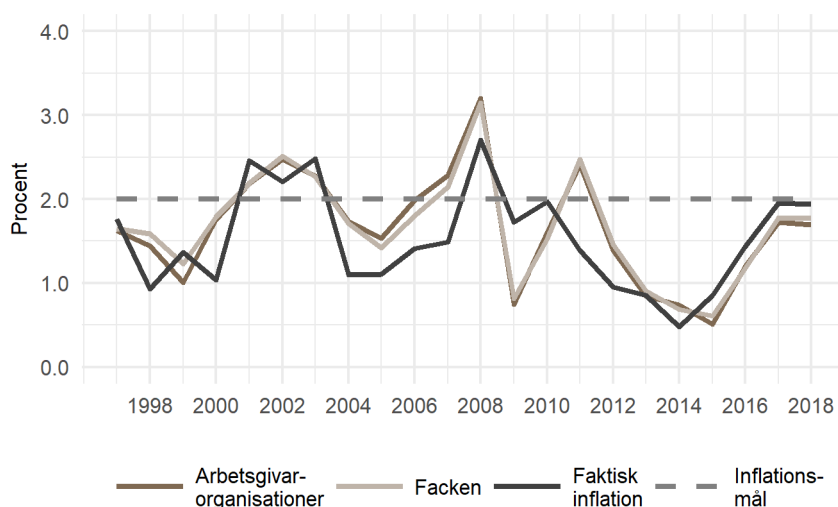
⁵¹ Se exempelvis Ball (2015), *Monetary Policy for a High-Pressure Economy*, Center on Budget and Policy Priorities.

⁵² Se exempelvis Svensson, Lars E.O (2014), *Penningpolitik och full sysselsättning*, LO 2014.

⁵³ Konjunkturinstitutet (2018), *Lönebildningsrapporten 2018*.

⁵⁴ Realräntan är räntan minus inflationen. Den utgör den värdesäkrade kostnaden eller avkastningen på en investering.

Diagram 6.3 Årlig inflation och inflationsförväntningar
Procentuell förändring



Anmärkning: Inflation mätt som KPIF och förväntningar om inflation uppmätta ett år tidigare. Källa: SCB och Prospera.

Finanspolitiken

I skrivande stund vet vi inte vilken regering som kommer att tillträda denna mandatperiod. Ett extra val kan inte uteslutas. Den budget som lagts av den sittande övergångsregeringen den 15 november är en avskalad variant av föregående regerings budget för 2019 – egentligen ”oförändrade regler”. Samtidigt har några partier, tydligast Moderaterna, signalerat att partierna avser lägga egna budgetmotioner (sannolikt med större fokus på skattesänkningar). Vilken budget som antas av riksdagen vet vi inte förrän den 12e december.

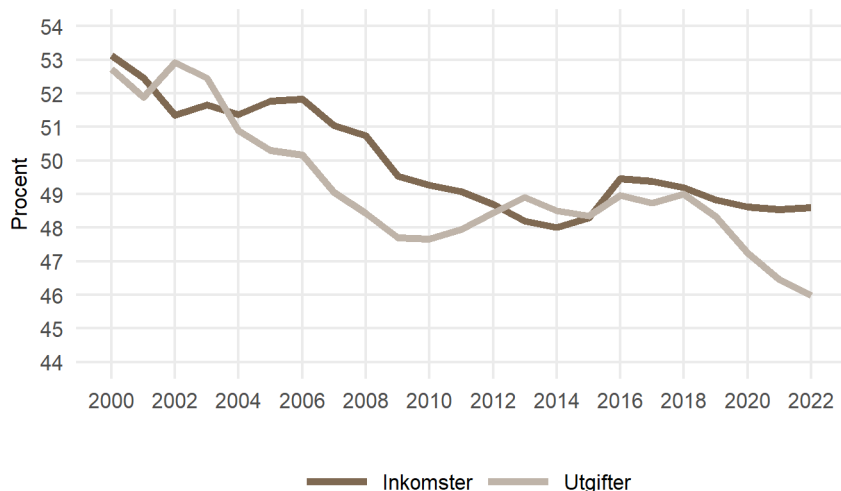
LO-ekonomernas bedömning är att oavsett vilket av dessa alternativ som vinner laga kraft, kommer budgeten för första delen av 2019 riskera att bli mer stram än vad som tidigare förutspåts. Det beror på den mer begränsade omfattningen av nya utgifter som föreslås. Resultatet blir sannolikt att en så kallade *automatisk budgetförstärkning* slår igenom – vilket alltså kan resultera i en åtstramande finanspolitik 2019.

Den automatiska budgetförstärkningen beror på att en viktig del av utgiftsposterna i en statsbudget till stor del saknar en direkt koppling till ekonomins utveckling, i termer av löneutveckling och befolkningsförändring. Sådana utgifter, såsom exempelvis taken i sjukförsäkringen (som i dag enbart räknas upp med KPI) och arbetslöshetsförsäkringen samt statsbidragen till kommunerna, kräver nya riksdagsbeslut varje år för att nivåerna ska hållas konstanta i förhållande till löne- och befolkningsutvecklingen. Skatteinkomsterna utvecklas dock i takt med BNP, eftersom skatteskalorna är direkt kopplade till löner och andra inkomster. Detta gör att i avsaknad av aktiva budgetbeslut kommer inkomsterna att öka ungefär i takt med tillväxten medan utgifterna ligger still (och minskar som andel av BNP).⁵⁵

⁵⁵ Se exempelvis Konjunkturinstitutet (2018), *Konjunkturläget oktober 2018*, avsnittet Offentliga finanser för en beskrivning av detta scenario.

Diagram 6.4 Strukturella utgifter och inkomster i offentlig sektor vid oförändrade regler

Procent av potentiell BNP



Källa: Konjunkturinstitutet.

Enligt Konjunkturinstitutet blir den automatiska budgetförstärkningen 16 miljarder kronor 2019.⁵⁶ I regeringens budgetproposition beräknas det finansiella sparandet bli 1,2 procent av BNP nästa år och förbättras ytterligare framöver – detta med anledning av de särskilda principer som tillämpats vid utformningen av propositionen.⁵⁷ Det strukturella sparandet, det vill säga sparandet justerat för konjunkturella effekter, bedöms bli 0,4 procent av potentiell BNP i år och öka till 0,8 procent av potentiell BNP 2019. Detta innebär att finanspolitiken kommer att verka åtstramande på ekonomin om denna budget träder i kraft. Ytterligare reformer kommer dock sannolikt att föreslås i Vårpropositionen för 2019. Inriktningen på politiken avgörs av regeringsunderlaget.

LO-ekonomerna har vid flera tillfällen lyft att utan en indexering av taken i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen kommer dessa att riskera att släpa efter löneutvecklingen. Detta innebär att en allt lägre andel av löntagarna har försäkringar som täcker 80 procent av inkomsten vid sjukdom och arbetslöshet. I avsaknad av en automatisk uppräknings av statsbidragen så kommer en befolkningsökning riskera att de offentliga välfärdstjänsterna försämras. Detta blir mycket tydligt i det läge vi har hamnat i under hösten 2018.

Ekonomisk politik för nästa mandatperiod

I vårens utgåva av Ekonomiska utsikter presenterade LO-ekonomerna ett program för vad vi anser vara de viktigaste frågorna för denna mandatperiod.⁵⁸ Denna politik beskrevs som ett sätt att ta itu med välfärdsunderskottet. Några viktiga inslag var rejäla satsningar på välfärden för bibehållen personaltäthet, på cirka 17 miljarder nästa år och sedan 30 miljarder kronor per år fram till år 2022. Till detta ska läggas en ytterligare resursökning på 6 miljarder per år för att möjliggöra bättre löne- och arbetsvillkor i sektorn, som står inför ett omfattande rekryteringsbehov.

Det behövs krafttag gällande skolan för att bryta utvecklingen med svaga kunskapsresultat. Här ingår exempelvis ökad personaltäthet i skolan, mer rättvis resursfördelning och att rusta upp fritids. Det är avgörande att öka intresset för yrkesutbildningar för att tillgodose

⁵⁶ Konjunkturinstitutet (2018), *Konjunkturläget oktober 2018*.

⁵⁷ Regeringens proposition 2018/19:1, *Budgetpropositionen för 2019*.

⁵⁸ LO (2018), *Ekonomiska utsikter - Ta itu med välfärdsunderskottet*, våren 2018.

arbetsmarknadens behov. Även de yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningarna måste öka. Inom vuxenutbildningen behövs fler platser, möjligheter till mer flexibel förläggning av studierna och inte minst – bättre studiemedel. Det finns vidare en ambition att de så kallade etableringsjobben ska vara på plats under 2019. Det är en insats som riktar sig till nyanlända och långtidsarbetslösa och består av en kombination av arbete och reguljär utbildning.

Pensionerna måste bli bättre för de som arbetar ett helt yrkesliv. Det kan ske genom att möjliggöra för fler att jobba högre upp i åldrarna men även genom högre pensionsinbetalningar.

LOs jämlikhetsutredning presenterade nyligen ett förslag om höjt tak i a-kassan för att minska inkomstskillnaderna samt stärka inkomstryggheten vid arbetslöshet.⁵⁹ Minst 70 procent av de som arbetar bör få en ersättning på 80 procent av lönen vid arbetslöshet – idag är det endast 15 procent som har den tryggheten.

Trafikverket rapporterar om stora hål i transportinfrastrukturbudgeten. LO-ekonomerna har tidigare framfört att det behövs ca 1 procent av BNP i investeringar i transportinfrastruktur och det saknas fortfarande medel för att nå upp till den nivån.

Finanspolitiken blir osäker och sannolikt något stram i inledningen av 2019, trots de stora behov av satsningar som finns framöver. Detta visar på att en helt central reform är att ha ett större inslag av indexering av de utgifter som följer inkomst- och befolkningsutvecklingen framöver. Vidare är fortsatta finanspolitiska reformer nödvändiga för att långsiktigt bibehålla nivån på välfärden, pressa arbetslösheten samt minska inkomstskillnaderna.

Finansiell stabilitet – en viktig komponent för att nuvarande situation inte ska betraktas som "överhettad"

Många fenomen kan utlösa en finansiell kris. Men den får oftast inte stora realekonomiska följder om den inte orsakar bankerna – de centrala finansmarknadsaktörerna – stor skada. Det är därför finansiell reglering och tillsyn är så viktiga för samhällsekonomin. Bristen på tillräckliga riskbuffertar i form av eget kapital i bankerna var en viktig faktor bakom finanskrisen 2008.

Efter finanskrisen har många nya regler tillkommit för de stora bankerna. Ett av huvudsyftena har varit att säkerställa att skattebetalare inte ska behöva bidra till att rädda banker i nöd.

I Sverige har exempelvis Riksgälden ansvar för att "hantera" krisande banker.⁶⁰ En ny form av krishantering - "resolution" – syftar till att hålla krisande banker öppna, utan att staten behöver skjuta till kapital. Istället ska aktieägare och andra investerare stå risken.

Tanken är att det ska finnas regelverk som medger att aktiekapitalet kan skrivas ner till noll samtidigt som vissa former av bankobligationer konverteras till aktiekapital. Det här är en oprövad ordning – ingen vet om den faktiskt kommer att fungera. Det är rimligt att anta att vid en stor finanskris så kommer skattebetalarna även fortsatt behöva bidra om det egna kapitalet inte räcker till som förlusttäckning.

Enligt Finansinspektionen och Riksgälden är kapital- och likviditetskraven som ställs på svenska banker idag högre än för andra europeiska storbanker. Det innebär dock inte att eget kapital som andel av tillgångarna har ökat särskilt mycket sedan finanskrisen. Det som får svenska banker att framstå som mer kapitalstarka är att deras tillgångar i väldigt hög utsträckning är bolån, som har låga så kallade riskvikter. Enligt Riksbanken har de svenska storbankerna kapital motsvarande cirka 4 procent av sina totala tillgångar.⁶¹

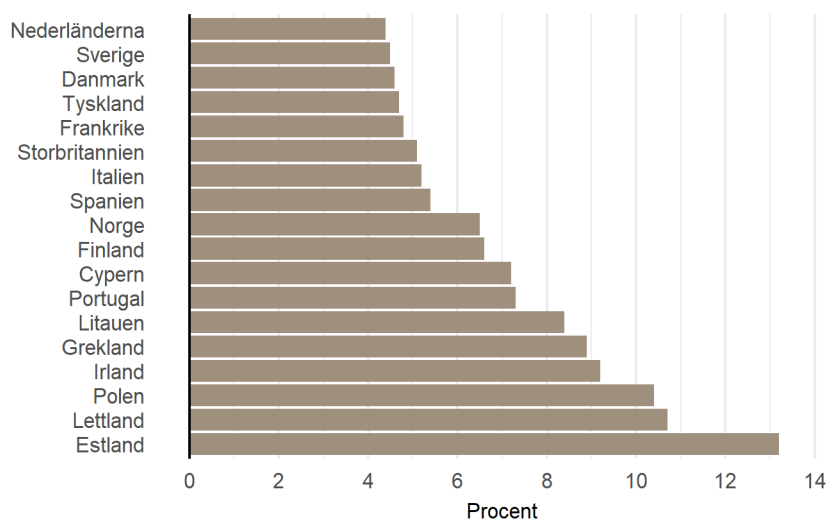
⁵⁹ LO (2019), *Program för omfördelning*, Rapport 15 i Jämlikhetsutredningen, Landsorganisationen i Sverige, November 2018.

⁶⁰ https://www.riksgalden.se/globalassets/dokument_sve/om_riksgalden/finansiell-stabilitet/euromoney_sve.pdf

⁶¹ Thomas Edlund, "Storbankernas pelare 1-krav kommer att öka", Ekonomiska kommentarer, 2018:12, Riksbanken.

Diagram 6.5 Bruttosoliditet i olika länder

Procent, juni 2018



Källa: Europeiska banktillsynsmyndigheten (EBA) och Finansiell Stabilitetsrapport 2018:2, Riksbanken

Idealiskt så skulle kapitalet i förhållande till tillgångarna vara flera gånger större för att kunna hantera även allvarliga finansiella kriser. Med tanke på den extremt goda lönsamheten i de svenska storbankerna så skulle soliditeten kunna förstärkas snabbt, utan att utlåningen behöver minska. Det kräver dock att bankerna delar ut en mindre andel av sina vinster till aktieägarna. För att göra det svenska banksystemet mer robust bör därför regering och myndigheter verka för att bankerna ökar eget kapital i förhållande till utlåningen väsentligt.



Ekonomiska utsikter

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

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

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

Rapporten beställs från LO-distribution:
www.lo.se/distribution

November 2018

ISBN 978-91-566-3357-7

www.lo.se