

# En ansvarsfull ekonomisk politik för full sysselsättning

*"Full sysselsättning blev efter socialpolitiken den starkast markerade linjen i socialdemokratisk reformpolitik."*  
Ernst Wigforss

## Försämring av konjunkturläget

Redan under hösten 2019 inträffade en tydlig försämring av konjunkturläget med en lägre efterfrågan, svagare tillväxt och en mer negativ utveckling av arbetsmarknadsläget. Coronapandemin har givetvis påskyndat och förstärkt denna nedgång i ekonomin. Den har lett till en ekonomisk kris som, både till sin bredd och omfattning, är mer genomgripande än tidigare ekonomiska kriser i modern tid. Denna kris kom efter antalet år med en god ekonomisk utveckling med både en positiv tillväxt och en betydande ökning av antalet nya jobb.

I internationella jämförelser är den svenska arbetsmarknaden stark med såväl ett högt arbetskraftsdeltagande som en sysselsättningsgrad som ligger i topp inom EU. Det goda arbetsmarknadsläget kan till stor del tillskrivas en hög sysselsättning bland vissa befolkningsgrupper som kvinnor, småbarnsföräldrar och den äldre arbetskraften (55-64 år).

Trots en stark arbetsmarknad i flera avseenden är det stora problemet en hög arbetslöshet, som sedan krisen på 1990-talet har cementerats på en oacceptabelt hög nivå. Bara vid tre tillfällen, i toppen av högkonjunkturerna under åren 2000-2001, 2007-2008 och 2017-2018 har arbetslösheten (helårssiffror, 16-64 år) varit nere mot sex procent. Detta står i bjärt kontrast till den arbetslöshet på mellan två och fyra procent som var den normala nivån på arbetslösheten under efterkrigsperioden fram till början av 1990-talet. Dessutom har arbetslösheten blivit alltmer ojämnt fördelad mellan olika grupper med en koncentration till vissa grupper som står långt från arbetsmarknaden.

Kampen mot arbetslösheten har inte heller blivit enklare av pandemin som har lett till en kraftig höjning av arbetslösheten från en redan hög nivå. Utvecklingen av arbetslösheten har också skett parallellt med stora strukturförändringar på arbetsmarknaden, som utan tvekan har försvårat sysselsättningspolitikens möjligheter att få ner arbetslösheten.<sup>1</sup>

En av de mer handfasta förklaringarna till den långsiktigt höga arbetslösheten är att det under olika högkonjunkturer inte har varit möjligt att pressa tillbaka arbetslösheten tillräckligt mycket. Dessutom har det inte heller varit möjligt att under olika lågkonjunkturer motverka en höjning av arbetslösheten i den utsträckning som krävs. Denna brist på effektivitet i sysselsättningspolitiken har bidragit till att arbetslösheten har cementerats på hög nivå under en konjunkturcykel.

Denna utveckling brukar erfarenhetsmässigt först öka den genomsnittliga arbetslöshetsperioden för att i nästa steg bidra till att långtidsarbetslösheten sticker iväg. I februari 2021 var det nästan 180 000 personer (16-64 år) som hade varit utan arbete i mer än tolv månader jämfört med 55 000 personer under augusti 2008. När långtidsarbetslösheten ökar medför detta att också den strukturella arbetslösheten växer. Denna form av arbetslöshet är mindre beroende av konjunktursvängningar utan kan i första hand förklaras av andra faktorer, som att en ökad andel av arbetslösa inte längre är tillräckligt anställningsbara och klarar därför inte de rekryteringskrav som arbetsgivarna ställer på de arbetslösa.

---

<sup>1</sup> I fortsättningen används begreppet sysselsättningspolitik som ett samlingsnamn för olika åtgärder inom flera politikområden som har till uppgift att öka sysselsättningen och minska arbetslösheten: den ekonomiska politiken (finans-, penning- och skattepolitiken) samt arbetsmarknads-, utbildnings- och arbetslivspolitik.

Så stor andel som omkring 80-85 procent av de långtidsarbetslösa finns också bland grupper som har den svagaste positionen på arbetsmarknaden. Detta mönster för arbetslöshetens utveckling och förändrade sammansättning (struktur) etablerades i kölvattnet av nittiotals-krisen på arbetsmarknaden.<sup>2</sup> Pandemin har också kraftigt ökat långtidsarbetslösheten, som är allt svårare att pressa tillbaka när den övergår till en strukturell arbetslöshet.

Den beskrivna utvecklingen på arbetsmarknaden har också förändrat sammansättningen av arbetslösheten i mer negativ riktning med en väsentlig ökning av olika utsatta grupper som får allt svårare att etablera sig i arbetslivet. Arbetsförmedlingen (AF) har länge följt och kartlagt dessa grupper, som idag utgör omkring 70-80 procent av alla arbetslösa. Det handlar främst om personer med utländsk bakgrund, främst från länder utanför Europa, lågutbildade med högst förgymnasial utbildning och grupper med olika funktionshinder som begränsar arbetsförmågan.<sup>3</sup>

### Den fulla sysselsättningen

Det råder knappast någon tvekan om att politiken för full sysselsättning har varit en av kronjuvelerna under efterkrigsperiodens strategi för ett mer jämlikt samhälle. Denna politik har tillsammans med uppbyggnaden av den generella välfärdsstaten varit, och är alltjämt, en av grundpelarna i den svenska folkhemsmodellen. Denna politik har också ett mycket starkt stöd i breda befolkningsskikt.

Den fulla sysselsättningen har en avgörande betydelse för människors livskvalitet, för att minska de sociala och ekonomiska klyftorna i samhället, för att stärka den sociala sammanhållningen och för att garantera löntagarnas ekonomiska och sociala trygghet. Att fler människor har ett jobb är också en grundläggande förutsättning för en god tillväxt, som i sin tur har en avgörande betydelse för att klara välfärdens finansiering.

Det finns alltså stora fördelar med att komma tillbaka till full sysselsättning. En hög arbetslöshet försämrar folkhälsan, och det gäller i synnerhet när fler drabbas av långtids-arbetslöshet. Ytterst kan en ökad långtidsarbetslöshet medverka till en större utslagning från arbetsmarknaden och samhället.

En arbetslöshet som på längre sikt ligger kvar på en hög nivå leder också till en betydande maktförskjutning från löntagare till arbetsgivare. Det finns också ett starkt stöd i samhällsforskningen för att en växande arbetslöshet ökar de ekonomiska och sociala klyftorna samt medverkar till att fler arbetslösa hamnar i fattigdom och ekonomisk utsatthet. Den fulla sysselsättningen minskar därför ojämlikheten och stärker den sociala sammanhållningen. En hög arbetslöshet utgör också en grogrund för en växande kriminalitet och inte minst till att unga vuxna, som har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden, lättare kan rekryteras till olika former av organiserad brottslighet.<sup>4</sup> Att kunna pressa tillbaka arbetslösheten är också en viktig förutsättning för att skapa ett anständigt arbetsliv med goda arbetsvillkor för breda löntagargrupper. De mycket goda effekterna av full sysselsättning är sammantagna tillräckligt

---

<sup>2</sup> Arbetsmarknadsutsikterna våren 2020. Utvecklingen på arbetsmarknaden 2020 - 2021. Arbetsförmedlingen analys 2020:02. Arbetsförmedlingens verksamhetsstatistik februari 2021.

<sup>3</sup> AF har i otaliga analyser under åren identifierat och följande utsatta grupper med en svag arbetsmarknadsposition: personer med högst förgymnasial utbildning, utländsk bakgrund, särskilt från länder utanför Europa, person med funktionsnedsättning, som minskar arbetsförmågan, och vissa grupper av äldre. Arbetsförmedlingens årsredovisning 2019 och rapporten Arbetsmarknadsutsikterna våren 2020. Utvecklingen på arbetsmarknaden 2020 – 2021.

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

starka argument för att arbetarrörelsen ska höja ambitionerna i sysselsättningsfrågan och återigen ge målet om full sysselsättning högsta prioritet.

Även om det nästan är 80 år sedan arbetarrörelsens efterkrigsprogram presenterades är det intressant att dra paralleller till detta program när det gäller dess höga sysselsättnings-ambitioner. Programmet låg till grund för en mycket framgångsrik sysselsättningspolitik under efterkrigsperioden med full sysselsättning under lejonparten av denna period. I likhet med en av hörnstenarna i programmet är det fullt möjligt att återigen uppgradera den fulla sysselsättningen till det överordnade målet för den ekonomiska politiken och hela sysselsättningspolitiken.<sup>5</sup>

Det saknas en generell och allmänt accepterad definition av full sysselsättning. I princip kan ett sådant tillstånd på arbetsmarknaden uppfylla kravet på att varje arbetsför person som vill och kan arbeta, också ska ha möjligheten att få ett jobb med goda arbetsvillkor. Det är emellertid förenat med vissa svårigheter att precisera den exakta nivån på arbetslösheten som motsvarar kravet på full sysselsättning. Det finns olika bedömare som anser att en arbetslöshet på mellan två och fyra procent ligger inom ramen för ett realistiskt mål för full sysselsättning.<sup>6</sup>

För att öka sysselsättningspolitikens legitimitet är det viktigt att en låg arbetslöshet i första hand förverkligas genom en ökad sysselsättning och inte genom att personer lämnar arbetskraften i förtid som ett resultat av pensionering eller av andra orsaker. Ett annat krav som ställs på en arbetsmarknad med full sysselsättning är att skillnader i arbetslöshet och annat arbetsmarknadsdeltagande, exempelvis sysselsättningsgrad, minskar mellan grupper med olika förankring på arbetsmarknaden. Detta är ett tydligt jämlikhetskrav i en strategi för full sysselsättning.

Coronakrisen kommer med all sannolikhet att få mer långsiktiga konsekvenser för den allmänekonomiska utvecklingen genom att påskynda och förstärka strukturomvandlingen i ekonomin och på arbetsmarknaden. Dessutom kommer pandemin leda till en ökad ojämlikhet, både på arbetsmarknaden och andra områden. En förstärkning av den ekonomiska politiken och övriga delar av sysselsättningspolitiken är därför mest effektiv när pandemin är under kontroll och de mer omfattande restriktionerna, som bidrar till social distansering, har hävts. Det handlar alltså om en omstart av sysselsättningspolitiken efter pandemin.<sup>7</sup>

### **Grundläggande förutsättningar**

Tekniskt sett bestäms arbetslöshetens utveckling av hur arbetskraften och sysselsättningen förändras i förhållande till varandra. Det är när sysselsättningen ökar kraftigt i förhållande till utvecklingen av arbetskraften som arbetslösheten minskar rejält. Men bakom denna utveckling är det framför allt två grundläggande förutsättningar som har en avgörande betydelse för möjligheterna att pressa tillbaka arbetslösheten. Den ena är efterfrågan på arbetskraft som i sin tur bestäms av hur den samlade efterfrågan i ekonomin utvecklas. Denna faktor avgör hur många lediga jobb som de arbetslösa kan söka.

Den andra förutsättningen för att hålla nere arbetslösheten är att det finns fungerande och effektiva mekanismer för att samordna efterfrågan på jobb med utbudet av arbetskraft. Det innebär att det som kallas för matchning av lediga jobb med arbetssökande måste fungera effektivt. Vid en sådan matchning är anpassningen god mellan å ena sidan lediga jobb och

<sup>5</sup> Arbetarrörelsens efterkrigsprogram från 1944. Vid sidan av sysselsättningsfrågan innehåller programmet två andra huvudfrågor: Rättvis fördelning och höjd levnadsstandard samt en ökad demokratisering av näringslivet.

<sup>6</sup> Denna fråga behandlas relativt grundligt i LO:s rapport Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik, LO, 2016.

<sup>7</sup> Ekonomiska utsikter: Det starka samhällets återkomst. Ekonomisk politik, våren 2020, och Arbetslösheten kräver en offensiv finanspolitik, hösten 2020, LO.

efterfrågan på personal, och de arbetssökandes efterfrågan på jobb, å den andra. När ett arbetstillfälle skapas innebär det konkret att den arbetssökande lever upp till arbetsgivarnas specifika krav på utbildning, kompetens och arbetslivserfarenhet. En effektiv samordning kräver omfattande insatser på olika områden som inom arbetsmarknads-, utbildnings- och arbetslivspolitik syftande till att stärka utbudet av arbetskraft.

Båda dessa förutsättningar måste vara uppfyllda för att det ska vara möjligt att minska arbetslösheten på väg mot full sysselsättning. En hög och uthållig efterfrågan i ekonomin är en nödvändig, men inte tillräcklig förutsättning för att nå full sysselsättning. Men det betyder inte att det räcker med en politik som enbart är inriktad på strukturella åtgärder, som förstärker utbudet av arbetskraft, om den samlade efterfrågan i ekonomin inte utvecklas tillräckligt positivt. En politik som domineras av åtgärder på utbudssidan riskerar bara till en omflyttning av personer i arbetslöshetskön. Pandemin har utan tvekan tydliggjort det starka sambandet mellan efterfrågan i ekonomin och arbetsmarknadsläget. Erfarenheter från utvecklingen på arbetsmarknaden sedan 1990-talet bekräftar också behovet av båda dessa förutsättningar för att de ska vara möjligt att väsentligt pressa tillbaka arbetslösheten.

Samhällsekonomin består av några stora sektorer: företagssektorn, hushållen och den offentliga sektorn, och dessutom finns en utlandssektor, som ger en bild vår handel med omvärlden. I varje sektor kan inkomsterna användas för att antingen stärka den inhemska efterfrågan som ger en ökad produktion, eller för att öka importen. De inkomster som inte används på detta sätt sparas hos både företag och hushåll. Utvecklingen av den totala efterfrågan kan därför avläsas av hur det finansiella sparandet förändras i den privata (företag och hushåll) och offentliga sektorn. Ett sparande innebär nämligen att inkomsterna är större än utgifterna vilket ger ett finansiellt överskott. Detta skapar ett utbudsöverskott som en följd av att försäljningen av varor och tjänster på marknaden är större än sektorns inköp på marknaden. Efterfrågan är då lägre än utbudet med resultatet att både produktion och sysselsättning stramas åt.

Det finns också ett starkt samband mellan sparandet i ekonomin och arbetslöshetens utveckling. Från mitten av 1990-talet har sparandet i den privata sektorn ökat och detta har inte balanserats av motsvarande minskning av det offentliga sparande (staten/kommun-sektorn/pensionssystem). Det är inte bara hushållen utan även företagen, framför allt de utanför den finansiella sektorn, som har ökat sitt sparande. Dessutom har en betydande förmögenhet byggts upp i den offentliga sektorn. Sammantaget har denna utveckling lett till en kraftig förstärkning av sparandet i både den privata och offentliga sektorn, vilket också har skapat stora bytesbalansöverskott. Detta har resulterat i en svag utveckling av den totala efterfrågan i ekonomin.<sup>8</sup>

### **Arbetslöshetens sammansättning**

Under nittiotalet började sammansättningen av de arbetslösa att förändras, och sedan dess har denna utveckling förstärkts. Den förändrade sammansättningen innebär konkret att en stor och växande andel av de arbetslösa består av grupper som står långt från arbetsmarknaden och har därför allt svårare att få en fast förankring i arbetslivet. Deras chanser att få ett jobb är också små och relativt okänsliga för en förbättring av konjunkturläget.

AF brukar i sina analyser peka på följande grupper av arbetslösa som är mer utsatta än andra arbetslösa: personer med utländsk bakgrund, främst med utomeuropeisk bakgrund, arbetslösa

<sup>8</sup> Under tredje kvartalet 2020 var bytesbalansöverskott 5,2 procent av BNP. SCB:s pressmeddelande: Betalningsbalansen, tredje kvartalet 2020. Statistiknyhet, 2020-12-07.

med enbart förgymnasial utbildning och personer med en funktionsnedsättning. De ojämförligt två största grupperna är de med utomeuropeisk bakgrund och lågutbildade. De utsatta grupperna av arbetslösa har ökat under en längre period. Under maj 2020 utgjorde dessa grupper av totalt 304 000 personer (16-64 år), vilket motsvarade sju av tio arbetslösa. Detta kan jämföras med 120 000 personer under augusti 2008, vilket motsvarade 56 procent av alla arbetslösa.

Dessa grupper har också väsentligt mindre möjligheter att få ett jobb och en fast arbetsmarknadsetablering jämfört med andra grupper på arbetsmarknaden. När arbetslösheten minskade under de senaste fem åren fram till hösten 2019 för sistnämnda grupper, så ökade den för de utsatta grupperna. I grova drag har denna ogynnsamma sammansättning av arbetslösheten hittills varit oförändrad under pandemin så när som att arbetslösheten också drabbat mer välutbildade grupper med en starkare ställning på arbetsmarknaden.

Det råder inte någon tvekan om att en mer negativ sammansättning av arbetslösheten har kraftigt försvårat möjligheterna att effektivt bekämpa densamma. Personer som tillhör dessa grupper måste i regel gå först vid personalneddragningar och de hamnar ofta längst bak i arbetslöshetskön med de sämsta möjligheterna att få ett nytt jobb. Ska det vara möjligt att nå full sysselsättning är det alltså nödvändigt att arbetslösheten för dessa grupper minskar kraftigt. Utan en stark och uthållig efterfrågan har utsatta grupper mycket begränsade möjligheter att etablera sig i arbetslivet, men dessa grupper behöver också ett omfattande stöd från olika delar av sysselsättningspolitiken.

### **Rätt person på rätt jobb**

Inte minst starka samhällsekonomiska skäl och behovet av en bättre fungerande arbetsmarknad talar för att de anställdas utbildning och kompetens bör så långt som möjligt överensstämma med de kvalifikationskrav som ställs på jobben. Sedan mitten av 1970-talet har det skett en kontinuerlig uppgradering av jobbets utbildnings- och kompetensnivåer. Denna utveckling har långsiktigt lett till flera jobb som kräver högskoleutbildning samtidigt som det har skett en väsentlig minskning av de jobb som enbart kräver förgymnasial utbildning. Parallellt med denna utveckling har arbetskraften också blivit bättre utbildad.

Takten i denna uppgradering av utbildningsnivån hos den arbetsföra befolkningen har emellertid gått mycket snabbare än minskningen av de lågkvalificerade jobben och ökningen av de jobb som kräver högskoleutbildning. Detta har lett till att det finns fler jobb med de lägre utbildningskraven än antalet personer med enbart förgymnasial utbildning. Samtidigt räcker antalet jobb med höga utbildnings- och kompetenskrav inte till för de som har en högskoleutbildning.<sup>9</sup>

Parallellt med denna långsiktiga utveckling av jobbstrukturen har vissa förändringar av den skett sedan början av 2000-talet. Samtidigt med att jobben som kräver en högre utbildning har ökat, så har också jobben med de lägsta lönerna blivit fler. Däremot har vissa tjänstemanna-jobb i de mellersta löneskikten minskat. Bristen på effektiv matchning mellan de sysselsattas utbildning och jobbets utbildningskrav har tvingat många högutbildade att konkurrera med lågutbildade om jobb, som enbart kräver förgymnasial utbildning. Detta får negativa effekter för både låg- och högutbildade. Dessutom försämras arbetsmarknadens funktionssätt. Personer med en högre

---

<sup>9</sup> PM Överutbildningens konsekvenser för matchningen på arbetsmarknaden – en faktsammanställning av Mikaela Almerud och Patrick Krassén, 2014. Arbetslivets gränser. Sysselsättning, matchning och barriärer av Michael Thålin, 2013. Svensk arbetsmarknad mot polarisering efter millennieskiftet av Rune Åberg, nr 4, vintern 2015 i Arbetsmarknad och Arbetsliv. Jobbpolarisering och inkomstfördelning av Joakim Kennan, Erik Liss, Fores Policy Paper 2016:2. Antalet vuxna i åldern 25 - 64 år med högst förgymnasial utbildning var under 2019 11 procent av de sysselsatta, vilket motsvarar mer än en halv miljon personer. Lämna ingen utanför. Statistisk lägesbild av genomförandet av Agenda 2030 i Sverige, oktober 2020, SCB.

utbildning måste därför gå ner i kravhierarkin och riskerar därigenom att konkurrera ut personer med lägre utbildning.

Mot den bakgrund går det därför inte att utesluta att arbetslösheten för de lågutbildade är högre än vad den skulle ha varit med en bättre matchning mellan kvalifikationskraven på jobben och arbetskraftens utbildning. Lösningen på detta problem är inte fler jobb med låga utbildningskrav utan istället fler arbetstillfällen med högre kunskapsinnehåll, som kan efterfrågas av den växande gruppen högskoleutbildade. Dessutom behöver utbildningsnivån höjas för olika lågutbildade grupper. Detta skulle öka möjligheterna för denna grupp att få ett jobb som motsvarar deras utbildning och dessutom gynna gruppens yrkesutveckling, som i takt med att de blir bättre utbildade kan rekryteras till jobb med högre kunskapsinnehåll.

### **Högsta prioritet för full sysselsättning**

En framgångsrik sysselsättningspolitik med ett långsiktigt fokus på full sysselsättning kommer att kräva ett antal saker: en kraftig minskning av arbetslösheten, ett stort antal nya jobb, en ökad jämlikhet i arbetsmarknadsdeltagandet mellan olika grupper samt förbättrade möjligheter för utsatta grupper av arbetslösa att få en fast förankring på arbetsmarknaden. Man bör också vara medveten om att vägen till full sysselsättning kommer att vara både lång och krokig. Det finns inte heller några Alexanderhugg för att nå detta mål. En viktig ambition i en mer aktiv sysselsättningspolitisk strategi är att arbetslösheten måste minska rejält under en högkonjunktur samtidigt som den behöver hållas tillbaka under en lågkonjunktur med en svagare utveckling på arbetsmarknaden.

Det är viktigt att en aktiv sysselsättningspolitisk strategi bygger på några grundpelare: Den första är att ge målet om full sysselsättning högsta prioritet i den ekonomiska politiken. Under flera decennier har inte bara i vårt land, utan även i flertalet andra OECD-länder, kampen för full sysselsättning nedprioriterats.<sup>10</sup> Den fulla sysselsättningen har fått en underordnad ställning i förhållande till andra mål som inflationsbekämpning och kraven på starka offentliga finanser. Detta har också lett till att arbetslösheten i första hand bekämpats med penningpolitiken, den automatiska finanspolitiken och olika strukturella åtgärder för att stärka arbetsutbudet.

Denna politik har också vissa nyliberala inslag med udden riktad mot en mer aktiv finans-politik som ger staten tillgång till olika verktyg för att styra den makroekonomiska utvecklingen. Dessutom har en mer kontrollinriktad arbetslinje ökat individualiseringen av sysselsättningspolitiken med en allt större betoning av de arbetslösas ansvar för att öka anställningsbarheten.

### **Olika verktyg för den ekonomiska politiken**

Motionen handlar alltså om den ekonomiska politikens (stabiliseringspolitiken) möjligheter att fungera som en slags stötdämpare för att motverka nedgångar i den ekonomiska aktiviteten under lågkonjunkturer och förhindra en inflationsdrivande överhettning av ekonomin när konjunkturen behöver kylas ner. Det är i detta sammanhang viktigt att betona att en miss-lyckad stabiliseringspolitik inte endast har konjunkturpolitiska effekter utan får också strukturella effekter på arbetsmarknaden, främst genom en cementering av arbetslösheten bland utsatta grupper. Den ekonomiska politiken vilar på två ben: det ena är penningpolitiken och det andra är finanspolitiken. Penningpolitiken sköts av en självständig Riksbank som har ett övergripande

---

<sup>10</sup> Den bortglömda arbetslösheten. En undersökning av hur Socialdemokraterna beskriver sin ekonomiska politik under 1970, 80- och 90-talet, av Henrik Jonströmer. C-uppsats i Statsvetenskap, vårterminen 2006, Karlstads universitet.

inflationens mål, som går ut på att klara en underliggande inflation (KPIF-index) på i genomsnitt två procent under en viss period.<sup>11</sup>

Inom ramen för detta mål är det också möjligt för Riksbanken att ta hänsyn till resursutnyttjandet i ekonomin och den långsiktiga sysselsättningen. Men inflationens mål är alltid överordnat dessa hänsyn. Men under Coronakrisen har Riksbankens penningpolitik i stor utsträckning tagit hänsyn till utvecklingen av resursutnyttjandet i ekonomin och till BNP-utvecklingen. I den penningpolitiska verktygslådan finns beslut om styrräntan som kan kompletteras med olika operationer på kapitalmarknaden, som köp av statspapper och andra finansiella tillgångar.

Penningpolitiken har under långa perioder varit stram sedan 1995, när inflationens mål infördes, men har under 2000-talet övergått till att bli mer expansiv. Några år efter 2015 var styrräntan rentav negativ. Numera har den höjts och ligger på noll.<sup>12</sup> Effekterna av penningpolitiken, och särskilt räntebesluten, på den makroekonomiska utvecklingen sker genom olika kanaler i form av ränte-, växelkurs- och kreditkanalen. Räntebesluten påverkar genom olika mekanismer såväl den inhemska efterfrågan som exportutvecklingen.

### Finanspolitikens möjligheter

Finanspolitiken är betydligt mer mångdimensionell än penningpolitiken. Det gäller både dess mål och medel. Historiskt sett har flera olika mål styrts finanspolitikens inriktning, men under en längre period har en låg inflation och sunda offentliga finanser varit centrala mål samtidigt som dess roll som konjunkturdämpare har försvagats. Finanspolitiken har tillgång till två viktiga verktyg: Den ena består av den automatiska finanspolitiken (automatiska stabilisatorer), och den andra är den aktiva finanspolitiken som består av en uppsättning verktyg, som allt från åtgärder på budgetens utgiftssida till olika skatteförändringar.

Den automatiska finanspolitiken verkar utan att det krävs aktiva beslut av regering och riksdag, medan den andra delen av finanspolitiken förutsätter sådana beslut. Den automatiska finanspolitiken verkar motkonjunktorellt genom att strama åt efterfrågan under en högkonjunktur och stimulera den under en lågkonjunktur. Styrkan i dessa konjunkturstabilisatorer är beroende av flera faktorer.

Långsiktigt har alltså aktiva finanspolitiken fått en mindre betydelse medan den automatiska har fått en ökad roll. En mer stram finanspolitik har också stöd av EU:s finanspolitiska regelverk. Men under pandemin har både finans- och penningpolitiken varit kraftigt expansiva. Under finanskrisen 2008 - 2009 fick emellertid finanspolitiken en viss renässans, men återgick kort därefter till den tidigare mer strama inriktningen.<sup>13</sup>

Finanspolitikens konjunkturpolitiska huvuduppgift är att balansera resursutnyttjandet i ekonomin genom att kapa toppar och lyfta botten under upp- och nedgångar i den ekonomiska aktiviteten. Konkret innebär denna uppgift att minska BNP-gapet så att det under olika konjunkturlägen

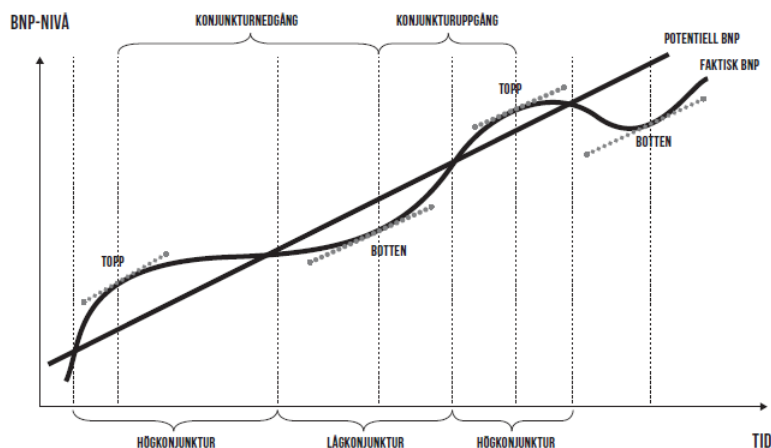
<sup>11</sup> KPIF beräknas på samma sätt som KPI-inflationen, men det första inflationsmålet justeras för förändringar av räntorna på bostadslån.

<sup>12</sup> De senaste årens penningpolitik - "leaning against the wind" av Lars EO Svensson i Ekonomisk Debatt nr 3, årgång 42, 2014. Olika syn på penningpolitiken, tal av tidigare vice riksbankschefen, den 8 juni 2012. Penningpolitikens effekter på räntor av Lina Fransson och Oskar Tysklind i Penning- och Valutapolitik, 2016:1. Riksbanken, måluppfyllelsen och den demokratiska kontrollen av Lars EO Svensson, Ekonomisk Debatt, nr 4, årgång 42, 2014. Penningpolitik och sysselsättning: penningpolitiken alltför stram, tal av Lars EO Svensson, den 16 januari 2013. Effekter på finansiella priser av Riksbanken statsobligationsköp, av Oskar Tysklind med flera.

<sup>13</sup> Betänkandena En översyn av överskottsmålet, SOU 2016:67 och Stabiliseringspolitik i valutaunionen, SOU 2002:16.

kommer nära noll, så långt detta är möjligt med hänsyn till regelverk och olika institutionella förhållanden.

**Figur 1, finanspolitikens huvuduppgifter**



**Källa: Konjunkturinstitutet**

Det är också möjligt att få en bild av finanspolitikens inriktning och styrka genom att studera det strukturella sparandet för den offentliga sektorn, som är justerat för konjunkturreffekter och vissa engångseffekter på budgetens inkomst- och utgiftssida. Detta sparande varierar med konjunkturen genom att det försämras när finanspolitiken är expansiv och förbättras vid det omvända förhållandet, när det finns behov av en mer stram finanspolitik.

Under den långa perioden från början av 1990-talet till 2015 har två djupa konjunktur-nedgångar drabbat den svenska ekonomin med betydande BNP-fall: Den första var nittiotalskrisen och den andra var finanskrisen. Under hela denna period har finanspolitiken varit alltför stram för att tillräckligt kunna dämpa olika nedgångar i tillväxten och sysselsättningen med en långsiktigt svag utveckling av efterfrågan. Detta har medverkat till en för hög arbetslöshet, som har cementerats på en hög nivå. Den nuvarande pandemin har varit ett undantag från detta mönster med en mycket expansiv finanspolitik.

### Stimulanseffekter

Finanspolitikens effektivitet kan avläsas av dess stimulans- och åtstramningseffekter, vilka med en teknisk term kallas för multiplikatoreffekter. Dessa effekter beskriver tillväxteffekterna (BNP-förändring) när olika skatter och offentliga utgifter förändras som i sin tur påverkar den inhemska efterfrågan. Om effekterna på ekonomin är större än ett innebär det att effekten på ekonomin är större än förändringen av utgifterna eller skatterna. Ju högre värde på denna effekt, desto mer effektiv är finanspolitiken.

Flera faktorer påverkar stimulanseffekten, som allt från läckage i efterfrågan, valet av finanspolitiska verktyg och styrkan i konjunkturförsmärningen. Även inkomstfördelningen har betydelse för denna effekt genom att ökade inkomstskillnader urholkar stimulanseffekten som en konsekvens av skillnader mellan låg- och höginkomsttagares sparbenägenhet.

Det finns ett stort antal studier om finanspolitikens effekter och deras resultat varierar över tiden, mellan länder och under olika delar av en konjunkturcykel. Flera studier visar att effekterna är större vid djupa lågkonjunkturer och när penningpolitiken har förlorat mycket av sin konjunkturpolitiska kraft till följd av låga räntor.



De konjunkturpolitiska effekterna varierar också stort mellan olika delar av den inhemska efterfrågan och mellan olika offentliga utgifter, samt mellan skatter och offentliga utgifter. Störst stimulanseffekter har offentliga investeringar och därefter kommer den offentliga konsumtionen och olika sociala ersättningar (socialförsäkringar/bidrag), medan förändringar av beskattningen har minst stimulanseffekter. Dessa skillnader beror på att investeringar och den offentliga konsumtionen påverkar efterfrågan mer direkt och har dessutom ett mindre import- och sparläckage.

Internationella valutafonden (IMF) har visat att stimulanseffekterna kan bli mycket stora av ökade offentliga investeringar. Dessa slutsatser bekräftas också av olika studier som Konjunkturinstitutet (KI) har gjort med fokus på den svenska ekonomin.<sup>14</sup> Resultaten i dessa studier visar att de svenska stimulanseffekterna (BNP- multiplikatorn) är något större än genomsnittet av de beräknade effekter som redovisas i den internationella litteraturen. Effekterna är något större än ett under både normala konjunkturläge och en lågkonjunktur. Sammanfattningsvis finns det mycket som talar för att finanspolitiken kommer att vara effektiv även efter pandemin som ett resultat av det finns stora lediga resurser i ekonomin (arbetskraft, realkapital och finansiellt kapital), låga räntor, svagt inflationstryck och en penningpolitik som fortfarande har små konjunkturpolitiska effekter.

### **De offentliga finanserna**

De offentliga finanserna, särskilt statens och kommunernas skuldsättning, påverkar i vissa lägen utrymmet för en aktiv finanspolitik. Deras betydelse är klart märkbar när den offentliga skulden (konsoliderad offentlig bruttoskuld/statsskuld) är hög i förhållande till BNP och när denna skuldkvot ökar i snabb takt, vilket kännetecknade de offentliga finanserna under nittiotalskrisen. Räntekostnaderna för en hög skuldsättning kan också bli så stora att de tränger ut andra mer angelägna statsutgifter, och en mycket ogynnsam skuldutveckling kan bidra till ökade riskpremier på statsobligationer, som driver upp marknadsräntorna.

Den offentliga skuldsättningens sårbarhet kan alltså bli stor när en hög skuldkvot i utgångsläget kombineras med en snabb ökning av denna kvot. Viktiga mått på denna sårbarhet är därför olika skuldkvoter för staten och kommunsektorn eller den offentliga sektorns nettoförmögenhet som andel av BNP. Att utgå från den offentliga förmögenheten ger en mer fullständig bild av de offentliga finanserna eftersom den tar hänsyn till hela balans-räkningen för den offentliga sektorn.<sup>15</sup>

En alltför stor sårbarhet för de offentliga finanserna kan i förlängningen alltså leda till högre räntor. Utan denna sårbarhet är det fullt möjligt att öka skuldkvoten eller låta den vara oförändrad utan att detta äventyrar sunda offentliga finanser och begränsar utrymmet för en aktiv

---

<sup>14</sup> Fiscal Multipliers: Size, Determinants and USE in Macroeconomic Projections, by Nicoletta Batini, Luc Eyraud, Loerzo Forni and Anke Weber. Technical Notes and Manuals 14/04 IMF, 2014. Fiscal Policy Multipliers in Small States, by Ali Alich, Ippai Shipata and Kadir Tanyeri. IMF Working Paper, WP/19/72, IMF, 2019. Fiscal Monitor. Policies for the Recovery, October 2020, IMF. IMF bedömer rentav att ökade offentliga investeringar med en procent kan under nuvarande förhållanden bidra till en BNP-ökning med så mycket som 2,5 procent. Ekonomiska utsikter. Arbetslöshetskrisen kräver offensiv finanspolitik. Ekonomisk politik, hösten 2020, LO.

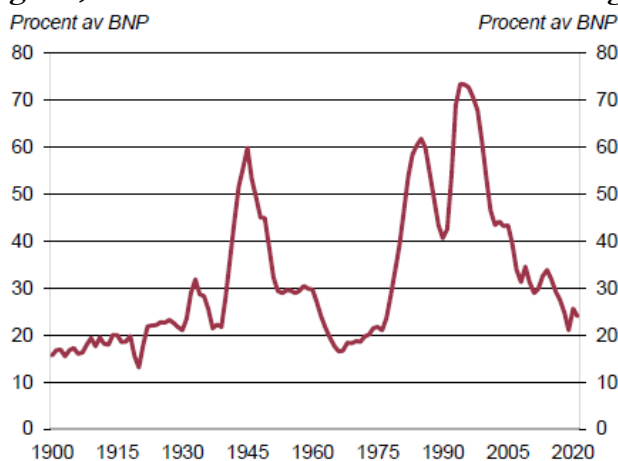
<sup>15</sup> Konjunkturinstitutet (KI) anser att detta mått är det mest lämpliga underlaget för att bedöma den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna, vilket myndigheten redovisar i Hållbarhetsrapport 2021 för de offentliga finanserna. Det finns två skuldmått som är intressanta: Den ena är statens skuld i förhållande till BNP och den andra är den konsoliderade bruttoskulden för hela den offentliga sektorn (offentliga bruttoskulden) som relateras till BNP. Den sistnämnda skulden består av statsskulden (inklusive pensionssystemet) och kommunsektorns skulder med avdrag för AP-fondernas innehav av statsobligationer. I denna rapport pekar också KI på riskerna med höjda räntor som en följd av en mycket ogynnsam utveckling av den offentliga skuldsättningen.

finanspolitik. Den offentliga skuldsättningen kan också öka i kronor utan att detta höjer den offentliga skuldens andel av BNP.

Sedan krisen under 1990-talet har det skett en dramatisk förstärkning av de offentliga finanserna. I mitten av 1990-talet var nettoförmögenheten för hela den offentliga sektorn negativ och motsvarade en nettoskuld på 30 procent av BNP. Under perioden fram till 2015 stärktes de offentliga finanserna så mycket att nettoskulden förvandlades till ett netto-förmögenhet på 20 procent av BNP. Under tiden fram till 2019 hade denna förmögenhet växt till drygt 28 procent. Denna utveckling speglar en dramatisk förstärkning av de offentliga finanserna, både ur ett historiskt och internationellt perspektiv.

Efter pandemin under åren 2022 - 2023 förväntas nettoförmögenheten ha minskat till omkring 23 procent; en minskning med omkring fem procentenheter jämfört med 2019. Om man istället ser på utvecklingen av både den offentliga bruttoskulden och statsskulden, så får man också en ökning av skuldkvoten på mellan fyra och fem procentenheter. Utvecklingen därefter handlar om nivåer på skuldkvoten som är låga vid en jämförelse med både den offentliga skuldsättningen i andra länder och den historiska utvecklingen av den svenska skuldkvoten.<sup>16</sup> För att ytterligare kasta ljus över dagens skuldnivåer ur ett historiskt perspektiv är det intressant att se hur statsskuldens andel av BNP har utvecklats på lång sikt, vilket redovisas i nedanstående diagram.

**Figur 2, statsskuldkvoten historiska utveckling**



**Källa: Ekonomistyrningsverket (ESV)**

Som tydligt framgår av diagrammet är den aktuella nivån på statsskulden, och nivån under de närmaste åren, tämligen låg i ett långsiktigt perspektiv. Jämfört med 2019 handlar det om en nivåhöjning med drygt fyra procentenheter, som ett resultat av de ofinansierade skatte-sänkningar och höjda statsutgifter som har genomförts under pandemin. Det alltså utvecklingen av skuldkvoten eller nettoförmögenhetens andel av BNP som påverkar utrymmet för och

<sup>16</sup> Konjunkturläget december 2020, KI.

trovärdigheten av en aktiv finanspolitik. Förändring av statsskuldkvoten bestäms av ett antal faktorer: BNP-förändringen, marknadsräntan, skuldkvoten ett visst år och det finansiella sparandet i den offentliga sektorn (exklusive statsskuldräntor).<sup>17</sup>

Med ledning av detta samband är det möjligt att dra några viktiga slutsatser: ett land är mer utsatt med en högre skuldkvot i utgångsläget, med stora underskott i de offentliga finanserna och när marknadsräntorna är högre än tillväxten. Det betyder att sårbarheten i de offentliga finanserna minskar kraftigt när tillväxten är högre än räntorna. Under nuvarande förhållanden med mycket låga räntor, i förening med en tillväxt som är klart högre än marknadsräntorna, finns det alltså ett betydande utrymme för en aktiv finanspolitik utan att detta leder till en allvarlig ökning av statsskuldkvoten.

Vid sidan av detta argument om tillräckligt starka offentliga finanser finns det även andra principiella skäl för att låta finanspolitiken spela en mer aktiv roll för att hålla uppe efterfrågan och skapa en god tillväxt. Inflationstrycket är lågt i ekonomin. Med den låga styrräntan har penningpolitiken förlorat mycket av sin konjunkturpolitiska kraft för att påverka efterfrågan och BNP-utvecklingen. Det finns också mycket ledig kapacitet i ekonomin. Dessutom är finanspolitikens effektivitet större än under tidigare perioder. Finanspolitikens automatiska stabilisatorer har också försvagats.<sup>18</sup> Dessutom väger olika invändningar mot en aktiv finanspolitik inte lika tungt som tidigare.

### **Lånefinansiering av offentliga investeringar**

För att möjliggöra en mer aktiv finanspolitik och skapa ett ökat utrymme för offentliga investeringar, särskilt statliga sådana, är det nödvändigt att införa vissa lättnader i det budget- och finanspolitiska ramverket. Det finns starka skäl för att i budgetsammanhang särbehandla statliga investeringar genom att som grundregel tillåta en lånefinansiering av sådana i viktig infrastruktur. Samhällsekonomiskt sett har investeringar generellt sett en speciell karaktär jämfört med andra delar av den inhemska efterfrågan.

Investeringar kan ses som en form av uppskjuten konsumtion som förstärker och underhåller det realkapital som används i produktionen. Denna del av efterfrågan är därför central för en positiv utveckling av produktiviteten och därmed den långsiktiga tillväxten. Investeringar har också goda konjunkturpolitiska effekter och det finns också ett starkt samband mellan investeringar och en positiv utveckling av arbetslösheten. I förhållande till andra offentliga utgifter är också investeringar mer långsiktiga.

Investeringars många positiva effekter och speciella karaktär motiverar utan tvekan en budgetmässig särbehandling av denna del av efterfrågan, vilket kan ske på flera sätt. Ett sätt är att särredovisa investeringar i budgeten genom att gå tillbaka till den tidigare ordningen med en drifts- och kapitalbudget. Investeringar skulle ingå som en bärande del i en kapitalbudget. Man ska givetvis inte överdriva betydelsen av en sådan budgetreform, men den kan ha vissa pedagogiska fördelar som underlättar arbetet med att prioritera offentliga investeringar. Det

<sup>17</sup> Ekvationen har följande innehåll: Förändring av skuldkvoten ett visst år = det primära finansiella sparandet i den offentliga sektorn som andel av BNP + (Nominell BNP-utveckling – Nominella räntor) \* Föregående års skuldkvot.

<sup>18</sup> Betänkandet En översyn av överskottsmålet, SOU 2016:67. Ett mått på de automatiska stabilisatorerna är budgetkänsligheten som visar hur BNP påverkar det offentliga sparandet. Under början av 2000-talet var budgetkänsligheten 0,7 för att under 2015 ha minskat till 0,59.

kommer också framöver att krävas stora investeringar på olika områden för att öka de totala investeringarnas andel av BNP (investeringskvoten).

Med dagens regelverk är det möjligt att lånefinansiera statliga investeringar i verksamhetslokaler, men för investeringar i infrastrukturen är däremot huvudregeln att de ska finansieras via anslag i budgeten. Det innebär konkret skattefinansiering av hela investeringen. Dessutom ska investeringen avskrivras direkt samtidigt som löpande drifts-, kapital- och underhållskostnader ska periodiseras under investeringens ekonomiska livslängd. Dagens finansieringsmodell innebär att utgiften för investeringen belastar budgeten under ett år och ska för detta år rymmas under utgiftstaket.

Ett byte till lånefinansiering innebär en tillfällig förbättring av statsbudgeten men denna förbättring kommer gradvis att minska i takt med att nya investeringar görs. Låne-finansieringen innebär att tillgången redovisas på balansräkningen och skrivs sedan av enligt bokföringsmässiga principer. Vid lånefinansiering av en offentlig investering balanseras skulden alltid av en tillgång i balansräkningen, vilket är en av skillnaderna i förhållande till andra offentliga utgifter som löpande konsumtion och kostnaderna för olika sociala ersättningar.

Lånefinansiering, eller den gyllene regel som denna modell ibland kallas (Golden Rule), har diskuterats i många andra länder som Storbritannien, Tyskland och i olika amerikanska delstater. Denna modell har utan tvekan vissa specifika fördelar jämfört med modellen som bygger på anslags- och skattefinansiering. Den skapar ökade möjligheter att tidigarelägga vissa investeringar, som annars är svåra att genomföra på ett lämpligt sätt över tiden. En lånefinansiering ökar utrymmet under utgiftstaket för olika statliga investeringar, och bidrar därför till att stärka investeringars ställning i statsbudgeten i konkurrensen med andra offentliga utgifter.

Vissa stora och kapitalkrävande investeringsprojekt förutsätter i princip lånefinansiering, som exempelvis mycket stora investeringar i järnvägens stamnät, om de överhuvudtaget ska kunna genomföras. En ny finansieringsmodell kan också bidra till bättre planeringsmöjligheter för olika myndigheter. Lånefinansiering skapar också bättre förutsättningar för en mer rättvis fördelning av investeringarnas kostnader och samhällsnytta mellan olika generationer. Låne-finansieringen underlättas givetvis om investeringen ger tillbaka ett kassaflöde i form av brukaravgifter eller olika skatter som är relaterade till en investering.

En av de största fördelarna med lånefinansiering är att den ökar handlingsfriheten och flexibiliteten i finanspolitiken. Finanspolitikens effektivitet och förmåga att klara sina konjunkturpolitiska uppgifter kan därför förbättras. I detta sammanhang är det viktigt att betona att beräkningar för olika OECD-länder har visat att en användning av modeller med lånefinansiering kan innebära ökade investeringar och en bättre tillväxt jämfört med offentliga investeringar som inte lånefinansieras.

Det finns olika analyser som kommit fram till att den nuvarande finansieringsmodellen har bidragit till att tränga undan offentliga investeringar till förmån för andra offentliga utgifter, inte bara i vårt land utan också i många andra OECD-länder. Detta har i sin tur lett till en eftersläpning och en sämre anpassning av de statliga investeringarna till de ökade behoven av att rusta upp olika delar av infrastrukturen.<sup>19</sup> För att stärka finanspolitikens effektivitet är det alltså

---

<sup>19</sup> Finanspolitiska rådets rapport 2008 innehåller ett försiktigt förslag om att kunna lånefinansiera offentliga investeringar i samhällets infrastruktur. Den tidigare borgerliga regeringen föreslog under början av 1990-talet en övergång till lånefinansiering av sådana investeringar. Detta redovisas i prop. 1992/93: 176, som innehåller förslag om finansiering av statliga investeringar i infrastrukturen. Proposals for av Reform of EU's Fiscal Rules and Economic Governance, by Sebastian Dullien, Christoph Paetz, Andrew Watt, and Sebastian Watzka. Report

viktigt att ändra regelverket så att lånefinansiering blir huvudregeln för att finansiera offentliga investeringar i olika delar av infrastrukturen.

En regeländring bör omfatta alla investeringar, även de som inte ger någon avkastning i pengar (monetär avkastning). Det måste dock vara fråga om samhällsekonomiskt lönsamma investeringar (avkastning/samhällsnytta). Det är viktigt att riksdagens finansiella kontroll av olika investeringar inte försvagas vid en övergång till lånefinansiering.

En förändring av finansieringsmodellen kräver inte någon större omläggning av dagens budgetsysteem. Men det kan finnas vissa fördelar att övergå till en tidigare budgetordning med en uppdelning av inkomster och utgifter i en drifts- och kapitalbudget. I driftsbudgeten redovisas löpande driftskostnader för statens verksamhet liksom kostnader för olika sociala ersättningar samtidigt som skatter och avgifter utgör inkomsterna i en sådan budget. På kapitalbudgetens utgiftssida redovisas investeringar i nya och befintliga tillgångar, och dess inkomstsida består av ökad upplåning, vissa skatter och försäljningsinkomster. En omfattande budgetreform som denna behöver utredas innan det är möjligt att ta slutlig ställning till en sådan reform. För kommuner och regioner finns redan möjligheten att låna till investeringar.

Det finns idag mycket stora investeringsbehov på flera områden: ett ökat bostadsbyggande, investeringar för klimatomställningen, underhåll och upprustning av samhällets trafikinfrastruktur, energieffektivisering och övergång till förnybara energislag inom industrin, åtgärder för en effektivare materialanvändning i hela samhället, upprustning av kommunernas nät för vatten- och avlopp samt en omfattande upprustning och reovering av kommunernas och regionernas olika fastigheter som förskolor, skolor, vårdcentraler, sjukhus och äldre-boenden.

### **Ökad prioritering och vissa förslag**

Det är alltså nödvändigt målet att målet om full sysselsättning får högsta prioritet i både den ekonomiska politiken och för sysselsättningspolitiken i stort. Ett tydligt sysselsättningsmål behöver därför införas som konkret anger hur mycket arbetslösheten bör minska under en viss period. Det handlar om att bestämma en långsiktig nivå på arbetslösheten som ska förverkligas under slutet av en viss bestämd period och som i övrigt tillgodoser kraven på full sysselsättning. Detta huvudmål bör kompletteras med delmål som anger den stegvisa minskningen av arbetslösheten som bör uppnås under olika år av den aktuella perioden. En utredning bör få till uppgift att ta fram en övergripande strategi för hur en sådan handlingsplan för att pressa tillbaka arbetslösheten ska kunna realiserars.

Vid sidan av utökade möjligheter till lånefinansiering av offentliga investeringar är det också motiverat att införa vissa lättnader i det finanspolitiska ramverket för att öka utrymmet för en aktiv finanspolitik. Dagens överskottsmål bör därför ersättas med mål för den offentliga sektorns skuldkvot, alternativt ett balansmål. Det sistnämnda målet anger att det ska vara balans i det offentliga sparandet (statens och kommunsektorns finansiella sparande) under en konjunkturcykel. Det så kallade skuldankaret bör slopas eftersom det knappast fyller något viktigt

---

159, June 2020, IMK Macroeconomic Policy Institute. For a Sound Fiscal Policy: Enabling Public Investment, by Hubertus Bardt, Sebastian Dullien, Michael Huther and Katja Rietzler. Report 152, March 2020, IMK Macroeconomic Policy Institute. The Golden Rule of Public Investment – A Necessary and Sufficient Reform of The Fiscal Framework? By Achim Truger, IMK Working Paper, May 2016. Implementing The Golden Rule for Public Investment in Europe, by Achim Truger, Working Paper Nr. 138, Mars 2015. Finanspolitiska Rådets rapport 2008. A Review of Capital Budgeting Practices, by Davina F. Jacobs, IMF Working Paper, WP/08/160. Betänkandet Budgetreform, SOU 1973:44. Regeringens proposition med förslag till modernisering av det statliga budgetsysteem, prop. 1976/77:130.

syfte. Som ett komplement till balansmålet bör det emellertid vara möjligt att redovisa underskott i de offentliga finanserna under djupa lågkonjunkturer för att motverka stora BNP-fall och massarbetslöshet.

### **Penningpolitiken**

Under 1990-talet skedde en genomgripande omläggning av penningpolitiken med införandet av ett inflationsmål som blev styrråran för Riksbankens räntepolitik. Styrräntan har också varit föremål för tämligen stora svängningar sedan detta mål infördes 1995. Under de senaste åren har styrräntan legat på låga nivåer och för tillfället är den noll. Men dagens låga realräntor är inte bara en följd av låga styrräntor och en låg inflation. Det finns också vissa strukturella faktorer som kan förklara fallet i de globala realräntorna.

Penningpolitikens primära uppgift är alltså att hålla inflationen inom ramen för inflations-målet.<sup>20</sup> Dagens låga räntor har dock lett till att penningpolitiken är mer eller mindre kraftlös som ett konjunkturpolitiskt verktyg. Styrräntan har nämligen kommit ner till så låga nivåer att den är lägre än den ränta som varken stimulerar eller stramar åt ekonomin, den så kallade neutrala räntan.

Dagens problem är att nivån på den neutrala räntan, och med en styrränta som ligger under den, är så låg att dess penningpolitiska effekter på den makroekonomiska utvecklingen mer eller mindre har försvunnit. Mot den bakgrunden har knappast ytterligare sänkningar av styrräntan några stimulanseffekter. Räntevapnet har alltså förlorat sin konjunkturpolitiska kraft, vilket i sin tur har begränsat det penningpolitiska handlingsutrymmet.<sup>21</sup>

Penningpolitiken kläms därför från två håll: Å ena sidan av en pandemi som håller nere inflationen genom en kraftig försvagning av den effektiva efterfrågan, som dämpar inflationen till mycket låga nivåer med risk för att det kan bli svårt att nå inflationsmålet. Från en annan sida kläms penningpolitiken av den låga styrräntan som gör att framtida räntesänkningar knappast har några nämnvärda effekter på utvecklingen efterfrågan och tillväxten.

Det finns i princip två huvudvägar att gå för att lösa detta penningpolitiska problem: Den ena är att förändra ramverket för inflationsmålet som gör det möjligt att höja detta mål, och den andra är att utöka den penningpolitiska verktygslådan som ger Riksbanken utökade möjligheter att köpa värdepapper på kapitalmarknaden.

Det högst troligt att inflationen kommer att vara fortsatt låg under de närmaste åren och rentav under inflationsmålet.<sup>22</sup> Att höja inflationsmålet är en mycket genomgripande förändring av penningpolitiken, och hela den ekonomiska politiken. En sådan reform reser därför många frågor som behöver besvaras innan den kan genomföras. Omläggningen har också flera internationella aspekter som behöver utredas tillsammans med andra centrala frågor för den ekonomiska politiken.<sup>23</sup>

### **Samordningen av stabiliseringspolitiken**

Stabiliseringspolitikens (konjunkturpolitiken) båda grenar har delvis olika uppgifter, även om de gemensamt med olika verktyg ska stabilisera konjunkturer. För att stabiliseringspolitikens

<sup>20</sup> Penningpolitisk rapport. Februari 2021, Riksbanken.

<sup>21</sup> Post-pandemisk penningpolitik och ränteverktyget i framtiden. Anförande den 7 oktober 2020 av vice riksbankschef Cecilia Skingsley. Finanspolitik i ett penningpolitiskt perspektiv, av Björn Lagerwall. Ekonomiska kommentarer nr 5 för 2019, Riksbanken. Vad driver den globala trenden mot lägre realräntor? av Henrik Lundvall. Tidskriften Penning- och valutapolitik, 2020:1, Riksbanken.

<sup>22</sup> Konjunkturläget. December 2020, KI. Penningpolitisk rapport. Februari 2021, Riksbanken.

<sup>23</sup> Finanspolitik för ett starkare Sverige av Lars Calmfors. Idéer för ett starkare Sverige. Omstartskommissionen, Stockholms Handelskammare, 2020.

effektivitet inte ska urholkas är samordningen mellan penning-och finanspolitiken en central fråga. Sedan den nya penningpolitiska regimen infördes under 1990-talet beslutar också Riksbanken helt självständigt, utan direktiv från någon annan aktör, om styrräntan och andra penningpolitiska åtgärder. Vi kan också konstatera att det saknas ett tydligt och utvecklat regelverk för hur samordningen mellan penning-och finanspolitiken konkret ska gå till när detta blir aktuellt.<sup>24</sup>

Frågan om samordningen mellan dessa båda delar av den ekonomiska politiken har hittills aldrig ställt på sin spets. Dessutom har inflationen sedan början av 1990-talet, när den kraftig började gå ner, av olika skäl varit mindre beroende av förändringar i konjunkturläget. Det finns också förklaringar till samordningsfrågan bristande aktualitet. För det första har stabiliseringspolitiken, fram till dagens finanspolitik under pandemin, i första hand bestått av penningpolitiken och finanspolitikens automatiska stabilisatorer utan mer aktiva beslut av regering och riksdag.

Finanspolitikens främsta uppgift har i stället varit att stödja inflationsmålet och en politik för starka offentliga finanser. För det andra har sedan en tid penningpolitikens räntebeslut saknat konjunkturpolitiska effekter på grund av dagens mycket låga ränteläge. Det har då inte heller varit aktuellt att höja räntan.

Trots dessa skäl för ett minskat behov av samordning går det emellertid inte utesluta att det under vissa perioder med den nya penningpolitiken hade varit motiverat med en mer expansiv finanspolitik, men som ändå inte genomfördes på grund av risken för att en sådan politik, via en ökad inflation, skulle leda till i en höjning av styrräntan. Denna motsättning mellan penning-och finanspolitiken har troligen varit mer aktuell under perioder med en svag konjunkturutveckling och ett lågt resursutnyttjande.

Det är inte heller svårt att tänka sig situationer under en högkonjunktur med låg inflation att Riksbanken driver en expansiv penningpolitik, men att det finns behov av en viss åtstramning av finanspolitiken för att motverka vissa negativa effekter av låga räntor, som ökade priser och en snabb värdestegring på hushållens olika tillgångar. Risken för att kollidera och motverka penningpolitiken har i båda dessa situationer sannolikt begränsat finanspolitikens aktivitetsnivå och självständighet.

Mot den bakgrunden finns det ett behov av ett mer tydligt och utvecklat regelverk för en bättre samordning av stabiliseringspolitikens båda grenar, givet dagens uppgifts- och ansvarsfördelning mellan dessa och en självständig Riksbank.

### **Skatternas uppgifter**

Skatterna har ett antal centrala uppgifter, som att finansiera den offentliga verksamheten, fungera om ett fördelningspolitiskt instrument genom att bidra till en utjämning av hushållens inkomster, men också att styra resursanvändningen i samhället genom olika skatter på skadlig konsumtion och olika miljöfarliga verksamheter. Alltsedan 1980-talet har mer eller mindre långtgående skattereformer genomförts som har förändrat skattestrukturen, och många av dessa reformer har också genomförts inom ramen för ett oförändrat totalt skatteuttag (skattekvot).<sup>25</sup> Den stora

<sup>24</sup> Finanspolitiken i ett penningpolitiskt perspektiv, av Björn Lagerwall. Ekonomiska kommentarer, nr 5 2019, Riksbanken. Finans-och penningpolitik i ett stabiliseringspolitiskt perspektiv. Svensk Finanspolitik 2018, Finanspolitiska Rådet. Varför har inflationen varit så låg, av Björn Andersson, Vesna Corbo och Märten Löf. Penning-och valutapolitik 2015:3, Riksbanken.

<sup>25</sup> Skattestrukturen är ett gemensamt namn för hur sammansättningen av skattesystemet ser ut med fördelningen av skatterna på olika skattebaser. En omfattande utvärdering gjordes av 1990 års stora reform som presenterades i bilaga 6, 1990 – 91 års skattereform - en värdering, till Budgetpropositionen för 1998, prop. 1997/98:1. Skattereformen 1990 – 91. En utvärdering, SOU 1995:104.

skattereformen i början av 1990-talet var en reform som hade detta syfte, men som blev underfinansierad på grund av olika beteendeförändringar hos hushållen och en otillräcklig finansiering.

Men under 2000-talet har stora omläggningar av skattesystemet genomförts, exempelvis införandet av ett jobbskatteavdrag, som har sänkt skattekvoten. Det var framför allt under perioden 2006 - 2014 med den borgerliga alliansregeringen som skatterna sänktes kraftigt med omkring 140 miljarder kr. Men från det senaste sekelskiftet (1999/2000) har skatterna sänkts med omkring 300 miljarder kr, vilket motsvarar en minskning av skattekvoten med ungefär sex procentenheter: från omkring 49 procent under år 2000 till dagens nivå på ungefär 43 procent.

De stora skattesänkningarna har också följts av en kraftig sänkning av de sociala utgifterna, som i sin tur har satt sina spår i allvarliga kvalitetsförsämringar för olika välfärdstjänster och sociala ersättningar. Inte minst under pandemin har kvalitetsbristerna i olika delar av välfärds-systemet blivit alltmer tydliga.<sup>26</sup> Under de närmaste åren, liksom på medellång sikt, kommer de sociala utgifterna att öka som ett resultat av en allt äldre befolkning och vissa andra kostnadsdrivande faktorer.

För att klara det ökade finansieringsbehovet räcker det inte med att en ökad sysselsättning som förstärker skatteinkomsterna eller att effektiviteten i den offentliga verksamheten förbättras, eller att de äldre blir allt friskare, som minskar behovet av vård och omsorg. Ska kvaliteten i välfärden säkras är det nödvändigt med en höjning av skattekvoten.

### **De skattepolitiska problemen**

Den stora skattereformen 1990/91 byggde på ett antal fördelningspolitiskt sunda och ekonomiskt rationella principer i syfte att utforma ett skattesystem som både var samhälls-ekonomiskt och fördelningspolitiskt effektivt. Reformens huvudinriktning var lägre skatter på arbete för i första hand breda löntagargrupper, skärpt beskattning av kapital och minskade möjligheter till skatteplanering. Dess bärande principer var lägre skattesatser, bredare skatte-baser samt en mer neutral och likformig beskattning av olika inkomster, investeringar, spar-former och olika delar av den privata konsumtionen.

Sedan reformen infördes i början av 1990-talet har ett stort antal avsteg gjorts från dessa principer med stora skattesänkningar på inkomster och förmögenheter.<sup>27</sup> Alla dessa avvikelser, i kombination med andra förändringar av skattepolitiken efter reformens genomförande, har lett till att dagens skattesystem kännetecknas av stora och allvarliga problem. Kan dessa problem inte lösas på ett godtagbart sätt, så blir skattesystemet sämre rustat för att klara framtidens stora finansieringsbehov för den offentliga verksamheten.

De många avstegen från en neutral och likformig beskattning har skapat smalare och mer instabila skattebaser.<sup>28</sup> De stora skattesänkningarna har också försämrat skattesystemets förmåga att finansiera den offentliga sektorn. Dessutom leder en brist på likformig beskattning till stora samhälls-ekonomiska kostnader genom att snedvrider hushållens och företagens ekonomiska beslut. Ett av de mest allvarliga problemen i dagens skattepolitik är den skattemässiga obalansen mellan arbete och kapital med allt lägre skatter på kapital. En av de viktigaste ambitionerna med nittioalets skattereform var just att skapa en bättre balans mellan beskattningen av arbete och kapital.

<sup>26</sup> Jämlikhetskommissionens betänkande En gemensam angelägenhet, Volym 1, SOU 2020:46.

<sup>27</sup> Riksrevisionens rapport Enhetlig beskattning? RiR 2010:11.

<sup>28</sup> Regeringens skrivelse: Redovisning av skatteutgifter 2020, Skr. 2019/20:98.



Kapital beskattas betydligt lägre än arbete och kapitalbeskattningen i Sverige är en av de lägsta bland olika OECD-länder.<sup>29</sup> Den relativt låga beskattningen av kapital och stora skatte-sänkningar på arbetsinkomster för höginkomsttagare har också underminerat progressiviteten i skattesystemet och kraftigt urholkat principen om att skatt ska tas ut efter bärkraft.<sup>30</sup> Trots olika regionalpolitiska insatser och ett relativt kraftfullt system för inkomst-och kostnadsutjämning mellan både olika kommuner och mellan olika regioner är dagens kommunala skatteskillnader oacceptabelt stora. Idag skiljer det som mest sex procentenheter mellan de kommuner som har den högsta och lägsta kommunalskatten. Men för flertalet kommuner är skatteskillnaden lägre och drygt 60 procent av landets befolkning bor i kommuner med en skatt som är högre än den genomsnittliga kommunalskatten.<sup>31</sup>

Som Riksbanken uppmärksammar i sin senaste penningpolitiska rapport har den expansiva penningpolitiken, med dess låga räntor, bidragit till stigande priser och en betydande värdestegring på olika tillgångar. Detta har i sin tur fördjupat dagens stora förmögenhetsklyftor och ökat kapitalinkomsterna för i första hand olika grupper av höginkomsttagare.<sup>32</sup> För att justera dessa inkomst-och förmögenhetsskillnader är det lämpligt att använda finans-och skatte-politiken som fördelningspolitiska verktyg. Som tänkbara åtgärder på skatteområdet kan det handla om att skärpa olika kapitalskatter som har en god fördelningspolitisk träffsäkerhet, eller att trappa ner jobbskatteavdraget för i första hand höginkomsttagare.

Det finns alltså stora behov för att återigen genomföra en omfattande skattereform som kan bidra till att lösa dagens allvarliga skatteproblem och som bygger på de huvudprinciper som låg till grund för nittioalets stora reform. Men i motsats till denna reform bör emellertid en framtida omläggning inte vara bunden av kravet på en oförändrad skattekvot utan ska kunna resultera i en höjning av det totala skatteuttaget.

---

## Med anledning av ovanstående föreslår Skånes socialdemokratiska partidistrikt partikongressen besluta

att målet om full sysselsättning får högsta prioritet i den ekonomiska politiken och i den övriga sysselsättningspolitiken,

---

<sup>29</sup> Skatten på kapitalinkomster har sänkts för vissa av dessa inkomster under 30 procent som var den skattesats som bestämdes i skattereformen. Dessutom har skatterna på arv-och gåva samt på hushållens förmögenheter slopats samtidigt som fastighetsskatten har sänkts kraftigt och har nu en tydlig höginkomstprofil (regressiv karaktär).

<sup>30</sup> Skatten och kapitalet. Underlagsrapport nummer 3 till arbetarrörelsens skattepolitiska skuggutredning, av Emil Bustos och Elis Örjes. Rapport nr 5 för 2020, Tankesmedjan Tiden. 3:12. Arbete eller Kapital? Underlagsrapport nummer 2 till arbetarrörelsens skattepolitiska skuggutredning, av Nils Lager och Athina Swahn. Rapport 3 för 2020, Tankesmedjan Tiden. Ett enklare och effektivare skattesystem. Särskilda studier från Finanspolitiska rådet, 2020. Kapitel 28 i Jämlikhetskommissionens slutbetänkande Gemensam angelägenhet, del 2, SOU 2020:46.

<sup>31</sup> Skatten och geografin. Mindre skillnader i kommunalskatt. Underlagsrapport nummer 4 till arbetarrörelsens skattepolitiska skuggutredning, av Gunnar Lantz. Rapport nr 6 för 2020, Tankesmedjan Tiden.

<sup>32</sup> Penningpolitisk rapport, sid. 19, för februari 2021.

**att** den skärpta prioriteringen av sysselsättningen kommer till uttryck i ett konkret sysselsättningsmål som innebär att arbetslösheten gradvis ska minska till en viss nivå under en bestämd period,

**att** regelverket ändras så att lånefinansiering av statliga investeringar i olika delar av infrastrukturen blir huvudregeln för att finansiera dessa investeringar,

**att** det finanspolitiska ramverket förändras så att dagens överskottsmål och skuldankare för den offentliga sektorn tas bort,

**att** dagens överskottsmål ersätts med ett balansmål (finansiellt sparande för staten, pensionssystemet och kommunsektorn) för denna sektor, som kompletteras med möjligheten att gå med underskott i de offentliga finanserna under perioder som kännetecknas av djupa lågkonjunkturer med betydande BNP-fall och stora risker för massarbetslöshet,

**att** förutsättningarna utreds om det är möjligt att ersätta dagens modell för statsbudgeten med en drifts- och kapitalbudget,

**att** förutsättningarna utreds om det är möjligt att höja dagens inflationsmål i penningpolitiken för att öka handlingsutrymmet för denna del av den ekonomiska politiken,<sup>33</sup>

**att** en utredning tillsätts som ska föreslå en långtgående skattereform som bygger på de huvudprinciper som var vägledande för den stora skattereformen under början av 1990-talet och som också kan presentera hållbara lösningar på dagens skattepolitiska problem med mandat att lägga förslag som sammantaget innebär en höjning av skattekvoten i syfte att bättre klara finansieringen av välfärden,

**att** skattepolitiken används för att motverka och begränsa de negativa fördelningseffekter som följer av de höjda tillgångspriser som bland annat beror på en expansiv penningpolitik med låga räntor,

**att** det i väntan på en större skatteomläggning övervägs andra skattepolitiska åtgärder som har positiva fördelningseffekter, såsom att trappa ner jobbskatteavdraget för höginkomstagare,

**att** det görs en genomgripande översyn av möjligheten till bättre samordning av penning- och finanspolitiken, givet den nuvarande uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan dessa båda delar av den ekonomiska politiken med en självständig Riksbank.

---

<sup>33</sup> I jämlikhetskommissionens slutbetänkande En gemensam angelägenhet redovisas, SOU 2020:46, drar man följande slutsatser om penningpolitiken: ” En förnyad diskussion om penningpolitikens roll och utformning och om dess relation till finanspolitiken mot bakgrund av senare decenniers erfarenheter är därför motiverad.”