

# Vägar till full sysselsättning

Lars Calmfors

LOs konferens

9 april 2014

# Innehåll

1. Internationella ekonomisk-politiska paradigmskiften
2. De ekonomisk-politiska paradigmskiftena i Sverige
3. Hur ser det ut nu?
4. Vad kan göras bättre?
5. Olika aktörers ansvar

# Internationella paradigmskiften

- Första efterkrigstiden: keynesianismens genombrott
  - full sysselsättning är regeringarnas ansvar
  - aktiv finans- och penningpolitik (*fine tuning*)
  - politiken slutade i inflation och budgetunderskott (stagflation)
- Paradigmskifte under 1980-talet
  - varaktigt låg arbetslöshet kan inte uppnås genom efterfrågepolitik
  - prioritet åt inflationsbekämpning
  - ingen *fine tuning*
  - i stället arbetslöshetsbekämpning genom strukturreformer på arbetsmarknaden
  - hög och långvarig arbetslöshetskostnad för inflationsbekämpningen

# Internationella paradigmskiften forts.

- Stabilitetsorienterad syntes före finanskrisen
  - återkomst för "fine tuning" i penningpolitiken
  - självständiga centralbanker med inflationsmål men också med uppgift att stabilisera sysselsättningen runt jämviktsnivå (Taylorregel)
  - finanspolitik via automatiska stabilisatorer men inte genom aktiva beslut
  - finanspolitiska regler
  - arbetslöshetsbekämpning genom strukturreformer på arbetsmarknaden
  - "the great moderation" var en illusion: finansiella obalanser byggdes upp

# Internationella paradigmskiften forts.

- Synen idag
  - större förståelse för att aktiv finanspolitik kan behövas i djupa nedgångar
  - men också för behovet av att i goda tider skapa finanspolitiskt handlingsutrymme för framtida kriser
  - vikten av *finansiell stabilitet*
  - förebygga finansiella kriser
  - krishanteringsmekanismer
  - deflationsbekämpning

# Paradigmskiften i Sverige

- Liknande utveckling som den i omvärlden men lite senarelagd
- Keynesiansk syn dominerar fram till cirka 1990
  - devalveringscykler och inflation
- Runt 1990 övergång till *normpolitiken*
  - fast växelkurs som övergripande norm
  - sysselsättningen är *arbetsmarknadsparternas* ansvar
  - normpolitiken införs under den enda period då en valutadepreciering verkligen var motiverad

# Paradigmskiften i Sverige forts.

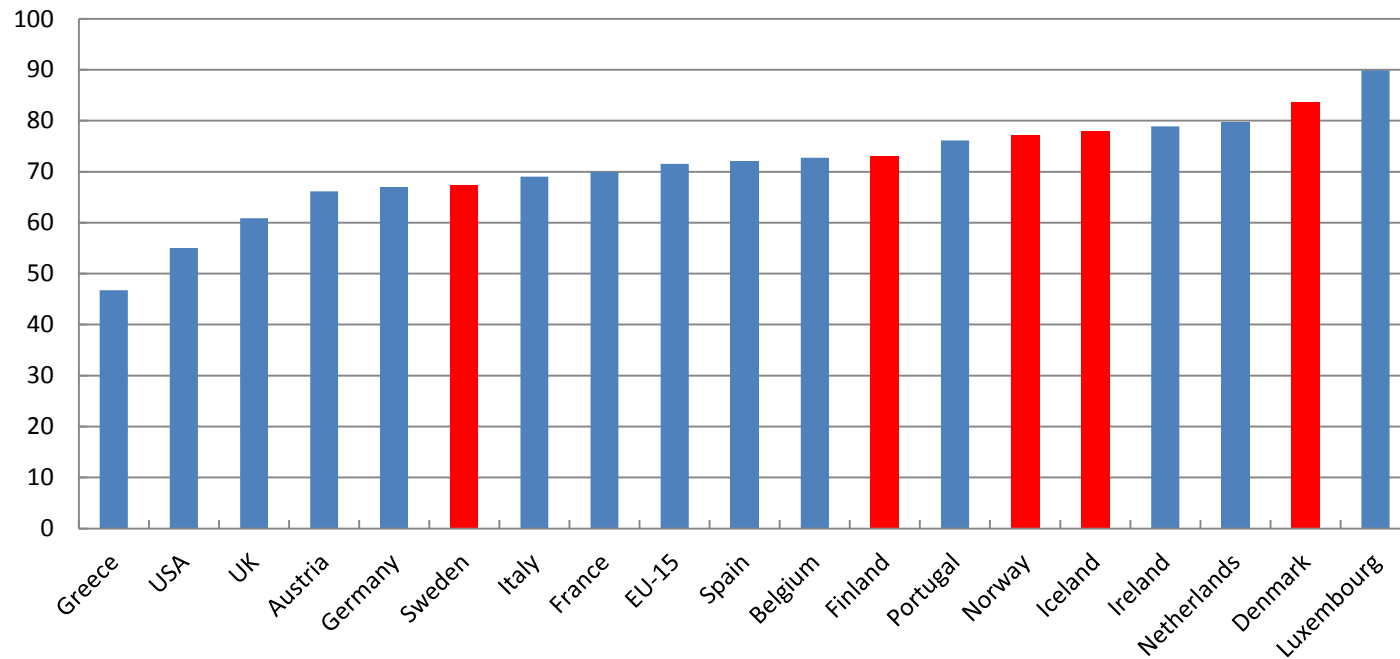
- Stabilitetsorienterad syntes under 1990-talet
  - rörlig växelkurs och självständig centralbank med inflationsmål
  - aktivistisk penningpolitik
  - finanspolitiska regler (överskottsmål, utgiftstak m m)
  - övergång till låg inflation och sanering av de offentliga finanserna
  - arbetsmarknadsparterna anpassar de totala löneökningarna till den reformerade penning- och finanspolitiken
  - förbättrat arbetsmarknadsläge

# Paradigmskiften i Sverige forts.

- Omläggningen fullbordas av alliansregeringen
  - strukturreformer på arbetsmarknaden för att bekämpa arbetslösheten (a- kassa, jobbskatteavdrag, sjukförsäkring och förtidspensionering)
  - inte aktiv finanspolitik utan förlitan på automatiska stabilisatorer
- Samtidigt tillkom finansiell stabilitet som mål för den penningpolitik som Riksbanken bedrev
- **Otillräckligt expansiv finans- och penningpolitik har lett till onödigt hög konjunkturarbetslöshet**
- **Samtidigt troligt att arbetsmarknadsreformerna bidragit till en förhållandevis god arbetsmarknadsutveckling (via effekter på jämviktsarbetslösheten)**

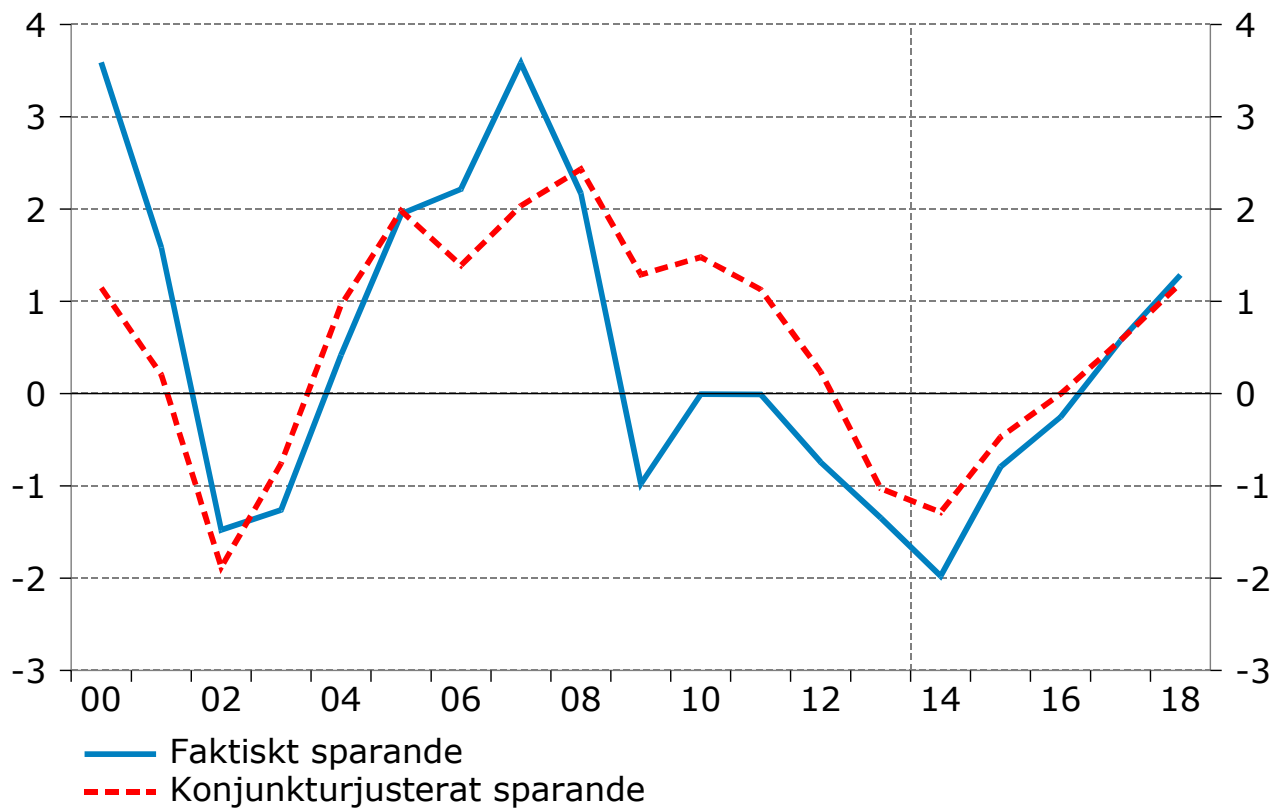


# Net income replacement rate for short-term unemployed (first year), per cent, 2010



# Offentliga sektorns faktiska och konjunkturjusterade finansiella sparande

Procent av BNP respektive potentiell BNP



# Paradigmskiften i Sverige forts.

- Idag
  - större förståelse för behovet av aktiv finanspolitik
  - inriktning på finansiell stabilitet
  - debatt om penningpolitikens inriktning
  - men knappast någon debatt om arbetsmarknadsparternas ansvar (relativlöner)

# Changes 2008-2013(2)

|                                  | Employment rate | Participation rate | Unemployment |
|----------------------------------|-----------------|--------------------|--------------|
| Denmark                          | -5.4            | -2.7               | 3.5          |
| Finland                          | -2.4            | -1.7               | 1.8          |
| Iceland                          | -4.1            | -6.1               | 2.4          |
| Norway                           | -2.3            | -1.4               | 0.8          |
| Sweden                           | -1.2            | -0.2               | 1.8          |
| <b>Nordics</b>                   | -3.1            | -2.4               | 2.1          |
| <b>Nordics excluding Iceland</b> | -2.8            | -1.5               | 2.0          |
| Austria                          | 0.7             | 0.4                | 1.1          |
| Belgium                          | -1.2            | -0.3               | 1.4          |
| France                           | -1.6            | 0.1                | 3.0          |
| Germany                          | 3.6             | 0.9                | -2.2         |
| Netherlands                      | -2.2            | -0.6               | 3.6          |
| <b>Continental Europe</b>        | -0.1            | 0.1                | 1.4          |
| Greece                           | -16.8           | -0.1               | 19.6         |
| Italy                            | -3.2            | 0.0                | 5.5          |
| Portugal                         | -9.0            | -2.0               | 8.0          |
| Spain                            | -13.2           | -0.5               | 15.1         |
| <b>Southern Europe</b>           | -10.6           | -0.6               | 12.1         |
| UK                               | -1.3            | -0.1               | 2.0          |
| US                               |                 | -2.0               | 1.6          |

# Utgångspunkter

- Arbetslösheten i genomsnitt över konjunkturen (jämviktsarbetslösheten) bestäms **i huvudsak** av arbetsmarknadens sätt att fungera
  - delat ansvar för regering och arbetsmarknadsparter
  - centralt problem: *mismatch* mellan stora produktivitetsskillnader och små löneskillnader: för många som inte klarar trösklarna för inträde på arbetsmarknaden
- Finans- och penningpolitiken kan **i huvudsak** bara motverka konjunktursvängningar
  - men kan därigenom också förhindra att tillfälliga uppgångar i arbetslösheten blir permanenta
  - Riksbankens inflationsmålspolitik skapar drivkrafter för långsiktigt återhållsamma löneökningar som kan hålla nere jämviktsarbetslösheten

## Skillnader i lön och kunskaper (90/10)

|                | Lön  | PISA-resultat |
|----------------|------|---------------|
| Sverige        | 2,08 | 1.73          |
| Finland        | 2.31 | 1,57          |
| Norge          | 2,31 | 1,66          |
| Belgien        | 2,38 | 1,71          |
| Danmark        | 2.40 | 1.58          |
| Italien        | 2,65 | 1.67          |
| Frankrike      | 2,84 | 1.73          |
| Nederländerna  | 2,90 | 1,62          |
| Spanien        | 3,10 | 1.61          |
| Tjeckien       | 3.23 | 1,61          |
| Österrike      | 3,33 | 1.64          |
| Slovakien      | 3,34 | 1,78          |
| Irland         | 3,64 | 1.56          |
| Storbritannien | 3.71 | 1.66          |
| Polen          | 3,97 | 1,56          |
| Estland        | 4,05 | 1,49          |
| Tyskland       | 4,12 | 1,63          |
| Cypern         | 4,16 | 1.83          |

Källor: PISA 2014 och Eurostat Structure of Earnings Survey 2010

# Skillnader i lön och kunskaper (50/10)

|                | Lön  | PISA-<br>resultat |
|----------------|------|-------------------|
| Sverige        | 1.29 | 1.50              |
| Belgien        | 1.39 | 1.51              |
| Norge          | 1.39 | 1.46              |
| Finland        | 1.40 | 1.40              |
| Frankrike      | 1.46 | 1.52              |
| Danmark        | 1.48 | 1.40              |
| Italien        | 1.50 | 1.47              |
| Spanien        | 1.60 | 1.43              |
| Nederländerna  | 1.64 | 1.44              |
| Österrike      | 1.74 | 1.45              |
| Slovakien      | 1.75 | 1.55              |
| Tjecken        | 1.77 | 1.42              |
| Cypern         | 1.82 | 1.58              |
| Storbritannien | 1.83 | 1.46              |
| Irland         | 1.88 | 1.38              |
| Polen          | 1.93 | 1.38              |
| Estland        | 1.97 | 1.33              |
| Tyskland       | 2.19 | 1.45              |

Källa: PISA (2014) och Eurostat Structure of Earnings Survey 2010

# Vad kan göras bättre?

- Finanspolitiken
- Penningpolitiken
- Regeringens strukturpolitik på arbetsmarknaden
- Arbetsmarknadens parter



# Finanspolitiken

- De automatiska stabilisatorerna är svagare än enligt standardberäkningarna (kanske 0,30 i stället för 0,50)
  - det kommunala balanskravet
  - nu möjligheter för kommunerna att bygga upp resultatutjämningsfonder
  - men skulle behövas automatiska kontracykliska statsbidrag
  - konunkturberoende arbetslöshetsersättning
- Större beredskap för **aktiva beslut**
  - reserv av färdiga projekt

# Överskottsmålet

- Goda skäl revidera överskottsmålet till ett mål om budgetbalans
  - uppfyllt överskottsmål innebär att offentlig sektors finansiella nettoförmögenhet fortsätter att växa från cirka 25 procent av BNP idag till kanske 40 procent
  - onödigt stora säkerhetsmarginaler
- Men reviderat överskottsmål som tillåter mer expansiv finanspolitik ger i huvudsak bara *tillfälliga sysselsättningseffekter*
  - effekter på jämviktssysselsättningen bara i den mån som permanent utslagning undviks
- Men om överskottsmålet ändå ska revideras, bra att göra det nu
  - men man ska inte vänta sig för mycket

# Penningpolitiken

- Förutsättningar för mindre hänsynstagande till finansiell stabilitet med tydligare ansvar för Finansinspektionen när det gäller makrofinansiell tillsyn
- Mer användning av *forward guidance*
  - utfästelse om låga räntor tills arbetslösheten fallit under viss nivå och/eller inflationen nått viss nivå
- Högre inflationsmål
  - då kommer inflation och nominalräntor normalt att ligga högre
  - mindre risk för bindande nollränterestriktion i djup lågkonjunktur: lättare att uppnå negativa realräntor för att stimulera efterfrågan
  - vid låga inflationstal tycks högre inflation ge lägre arbetslöshet
  - lättare ändra relativlöner

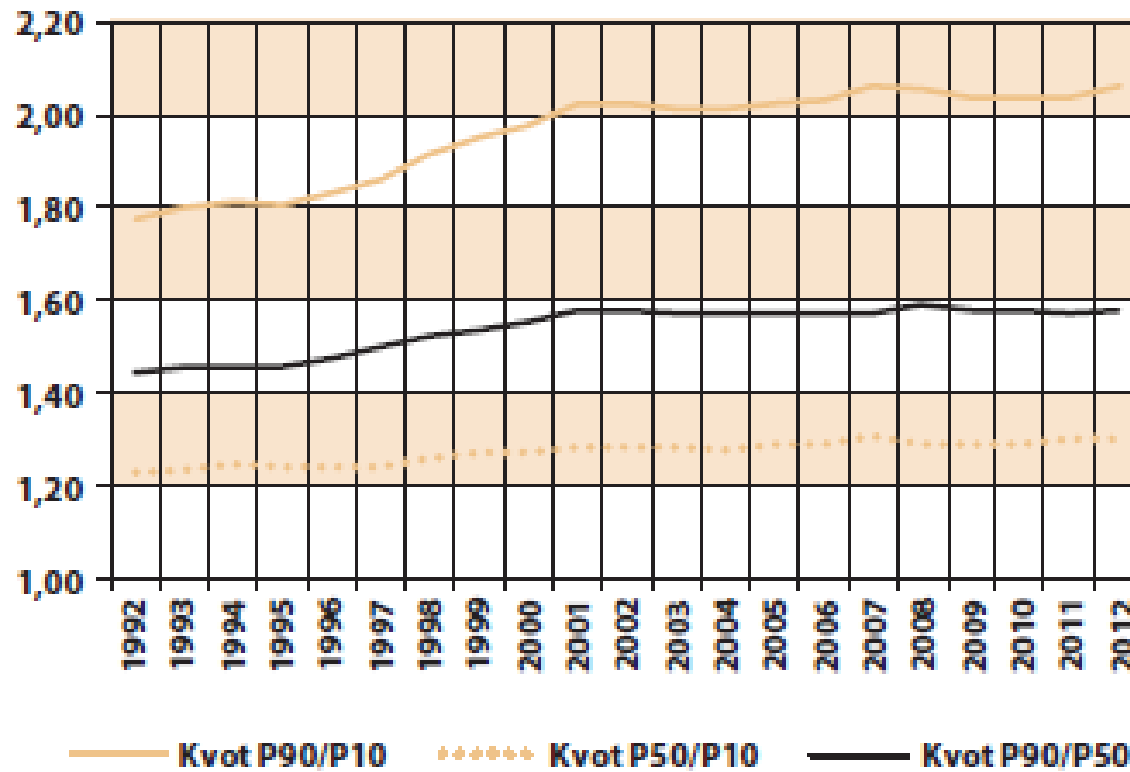
# Arbetsmarknadsreformer

- Svårt tänka sig ytterligare sänkningar av nettoersättningsgraden i arbetslöshetsförsäkringen
  - försäkringsargument för höjt tak och för mer omfattande försäkring
  - men kostnad i form av högre arbetslöshet
- Prioritera satsningar på skola/utbildning
  - tidiga insatser för svaga elever
  - nytt Kunskapslyft för vuxenstuderande
  - lärlingsutbildning
  - yrkesprogram med mer arbetsplatsförlagd utbildning
- Större volym på den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen
  - lågutbildade respektive utomnordiska invandrare
- Var mer generös med att låta arbetsmarknadspolitiken finansiera högskoleutbildningar

# Krav på arbetsmarknadens parter (läs facket!)

- Aggregerad lönebildning har fungerat väl
- Större löneskillnader skulle också kunna ge ett bidrag till sysselsättningen
  - svenska lägstlöner är 60-70 procent av medianlönen i privat sektor mot 30-50 procent i många andra länder
  - går inte att nå alla med utbildningsinsatser
  - därför viktigt att använda så många medel som möjligt
  - ingen motsättning mellan att lyfta produktiviteten för de svagaste grupperna och att sänka trösklarna genom något större löneskillnader
- Med mer heterogen arbetskraft är det rimligt med **lite** annan avvägning mellan löneskillnader och sysselsättning än tidigare
- **Inget radikalt systemskifte** men en **rörelse i riktning mot större löneskillnader**
- **Bara en av många åtgärder**

Diagram 6.6 Lönenspridning 1992–2012



# Många aktörer

- Regeringen – finanspolitiken
- Riksbanken – penningpolitiken
- Finansinspektionen – finansiell tillsyn
- Arbetsmarknadens parter – löner m m

# Risker

- Värde med självständiga aktörer med klart ansvar för olika mål om måluppfyllelsen kan utvärderas
  - förutsättning för ansvarsutkrävande
- Men risker för bristande samordning när samma mål påverkas av flera aktörer
  - alla påverkar sysselsättningen
  - alla kan lämpa över ansvaret på andra
  - svårt tänka sig mer centraliserad modell där regering har större inflytande på penningpolitiken eller på avtalsförhandlingarna
- Men kanske behov av mer övergripande utvärderingar av hela systemet



# Dagens utvärderingar

- Penningpolitiken – Finansutskottet (periodiska externa rapporter)
- Finanspolitiken – Finanspolitiska rådet (Konjunkturinstitutet)
- Lönebildningen - Konjunkturinstitutet

# Behov av bredare utvärderingar

- Socialdemokraternas Forskningskommission:  
Ombilda Finanspolitiska rådet till Finans- och penningpolitiskt råd
- Argument för detta
  - men mycket vidgad uppgift
  - tveksamt göra snabba förändringar
- Men det finns ett behov!