



Finansdepartementet
103 33 Stockholm

LOs yttrande över Remiss av Långtidsutredningen 2023 Finanspolitisk konjunkturstabilisering SOU 2023 nr 85

Sammanfattning

LO välkomnar Långtidsutredningens huvudbetänkande. Det nuvarande samlade ekonomisk-politiska ramverket, som etablerades efter 90-talskrisen, hanterade en rad utmaningar i ekonomin samtidigt som det byggde på lösningar som dåtidens nationalekonomiska huvudfåra förordade. Med nya utmaningar, liksom nya insikter om ekonomins funktionssätt, finns goda skäl att se över ramverket i syfte att nå bättre ekonomiska utfall.

- LO tillstyrker Långtidsutredningens övergripande slutsats om att finanspolitiken behöver ta mer plats för att stabilisera resursutnyttjandet i ekonomin, bland annat genom ett sänkt överskottsmål.
- LO avstyrker en ensidig justering av det svenska inflationsmålet.
- LO tillstyrker förslagen om att staten i högre grad och med större automatik ska stabilisera kommunsektorns ekonomi över konjunkturcykeln.
- LO ser ett tydligt behov av en ökad offentlig investeringstakt och anser att det finanspolitiska ramverket behöver anpassas efter detta behov.
- Vi saknar därtill analyser om arbetsmarknadens parter och lönebildningens roll för finans- och penningpolitikens förutsättningar.

Lönebildningens och parternas roll bör analyseras djupare

Fokus för LU23:s diskussion om framtidens ekonomiska politik är ansvarsfördelningen mellan Finansdepartementet (finanspolitiken) och Riksbanken (penningpolitiken). I många fall hade dock analysen berikats av att beakta att det finns en tredje viktig central aktör: arbetsmarknadens parter.

Dagens ekonomisk-politiska ramverk etablerades med 1980-talets oordnade lönebildning färskt i minnet. Sedan 1997 bygger lönebildningsmodellen på samordnade förbundsförhandlingar där LO-samordningen, Industriavtalet

och Svenskt Näringslivs samverkansordning är de tre centrala delarna. Den internationellt konkurrensutsatta industrin förhandlar först och sätter ett normerande märke för löneökningstakten som resten av arbetsmarknaden följer. Detta bidrog starkt till att förankra inflationsmålet.

Inom ramen för LO-samordningen utgår facken från ett löneutrymme för hela näringslivet och inte enskilda branschers eller företags betalningsförmåga. Det är en vedertagen utgångspunkt bland fackliga ekonomer att utgå ifrån inflationsmålet (snarare än inflationsförväntningarna), näringslivets genomsnittliga produktivitetstillväxt, vinstutvecklingen och Sveriges relativa konkurrenskraft när de tar fram underlag för en bedömning av löneutrymmet inför avtalsrörelser.¹

Märket biter hårt. Branschernas avvikelser från märket är små – löneglidningen har avtagit över tid och har sedan 2012 endast stått för i genomsnitt 15 procent av de totala löneökningarna.²

Att LU23 inte beaktat industrinormeringens roll i den svenska inflationsförankringen kan ses som ett symptom på ett, fram tills nyligen, svalt intresse för kollektivavtalade lönebildningsmodeller i de ekonomiska vetenskaperna.³ Lyhagen och Shahnazarians underlagsrapport till LU23⁴ inkluderar till exempel inte någon lönebildningskomponent i sin modell, vilket påverkar modellens förklaringsförmåga och de analyser och slutsatser som den används till.

Valet av lönebildningsmodell har med stor sannolikhet betydelse för samspelet mellan aggregerad efterfrågan och inflation i ekonomin, och därmed möjligheten att bedriva en mer expansiv ekonomisk politik utan att elda på inflationen.

Finanspolitikens stabiliseringspolitiska roll behöver klargöras

LO delar långtidsutredningens slutsats att penningpolitiken har fått ta ett alltför stort ansvar i stabiliseringspolitiken. Inte minst i perioden mellan finanskrisen och pandemin bidrog en skev policymix till att obalanser byggdes upp.

Vi har i närtid också lärt oss att det inte råder något rakt samband mellan aggregerad efterfrågan och inflation. Inflation kan både uppstå ur ett högt

¹ Carlén, T och T Hållö (2020), Varför har lönerna utvecklats svagt och hur bör det samhällsekonomiska löneutrymmet beräknas? Ekonomisk debatt, årg. 48 nr 1, s. 45-50.

² Egen beräkning baserad på Medlingsinstitutets konjunkturlönestatistik för näringslivet.

³ Bhuller, M, K O Moene, M Mogstadoch O L Vestad (2022), Facts and fantasies about wage setting and collective bargaining. Journal of Economic Perspectives, 36(4), 29-52.

⁴ Lyhagen, J och H Shahnazarian (2023), Samspelet mellan finans- och penningpolitik i Sverige, Bilaga 5 till Långtidsutredningen 2023.

efterfrågetryck och olika slags utbudshocker. Penningpolitiken ska stabilisera den efterfrågedrivna inflationen, det vill säga den del av inflationen som härrör från det inhemska konjunkturella trycket. Den utbudsdreven inflationen saknar Riksbanken instrument att påverka. Finanspolitiska åtgärder kan däremot bidra till att förebygga eller vidga de flaskhalsar som gett upphov till utbudsdreven inflation. Finanspolitikens stabiliseringspolitiska mandat är förvisso redan etablerat såväl i praktiken som i tidigare utredningar av ramverket (se exempelvis Översynen av överskottsmålet 2016)⁵ men det är bra att detta tydliggörs och struktureras ytterligare inte minst för att öka den finanspolitiska beredskapen i händelse av en kris.

Då såväl finanspolitiken som penningpolitiken främst påverkar prisstabiliteten genom aggregerad efterfrågan ställs penningpolitiken och finanspolitiken inför liknande avvägningar. Den nya riksbankslagens krav på riksdagen att täcka upp Riksbankens stora förluster på de senaste årens tillgångsköp gör därtill att även de offentligfinansiella restriktionerna (något som traditionellt sett bara gällt finanspolitiken) är relevanta för penningpolitiken.

I en effektiv stabiliseringspolitik drar finans- och penningpolitik åt samma håll. Långtidsutredningen för ett viktigt resonemang (framför allt i utredningens underlagsrapporter⁶) om att finans- och penningpolitik bör dela en målformulering som ger samma tyngd åt stabilisering av reala resurser som upprätthållandet av en låg och stabil inflation, med hållbara offentliga finanser som ett randvillkor.

Det finns samtidigt väsentliga skillnader i det demokratiska ansvarsutkrävandet av de olika institutionerna som kan föranleda olika målformuleringar för penningpolitiken och finanspolitiken.

I utredningen diskuteras förslaget om ett höjt inflationsmål för att öka penningpolitikens handlingsutrymme, med reservationen att detta kräver en gemensam omläggning med andra centralbanker, särskilt ECB. Ur ett lönebildningsperspektiv ser LO stora utmaningar med en situation där Sverige avviker i sitt inflationsmål från resten av Europa. Ett avvikande inflationsmål förutsätter att parterna har full tilltro till att kronkursen hela tiden kan kompensera för de nominella relativlöneförändringarna gentemot våra viktigaste konkurrentländer. Denna tilltro saknas.

⁵ SOU (2016:67), En översyn av överskottsmålet, betänkande från Överskottsmålskommittén, Statens offentliga utredningar.

⁶ Walentin K (2023), Penning- och finanspolitisk konjunkturstabilisering, Bilaga 6 till Långtidsutredningen 2023

LO ser full sysselsättning som det centrala målet för stabiliseringspolitiken. Det är därför naturligt att följa lediga resurser på arbetsmarknaden för att bedöma behovet av finanspolitiska stimulanser. Det finns en betydande utmaning i att använda de potentiella variablerna som rättesnöre för stabiliseringspolitiken då dessa varken är observerbara eller stabila. Som exempel har FEDs bedömningar av den amerikanska jämviktsarbetslösheten konsekvent legat över utfallen varpå man ständigt fått revidera sin uppfattning om ekonomins potential. I den svenska budgetpropositionen för 2012 hävdades att regeringens reformer skulle sänka jämviktsarbetslösheten från 6,6% till 5,0% under prognosperioden. I efterhand vet vi att arbetslösheten i stället gick från 6,3% till 7,5% under samma period utan att någon konjunkturell obalans ansågs föreligga.

Ändringar av de budgetpolitiska målen

LO tillstyrker långtidsutredningens förslag om ett sänkt överskottsmål. Betydande lediga resurser på arbetsmarknaden och ett alltför lågt inhemskt efterfrågetryck för att nå inflationsmålet (före pandemin) visar att den nuvarande målnivån har varit alltför stram. Sedan överskottsmålet infördes har den svenska offentliga bruttoskulden sjunkit snabbt samtidigt som omvärldens tolerans för offentlig skuld har ökat. Parternas inflationsförankring har därtill stärkts vilket minskat risken för överhettning. Då mycket tyder på att Sverige står inför en investeringspuckel bör målet sänkas till en nivå som är konsistent med en högre skuldkvot än idag. Dagens offentliga bruttoskuldkvot har – trots oförutsedda chocker av historiska mått – blivit lägre än vad som exempelvis förutspåddes när målnivån för sparandet reviderades 2016. Att regelbundet utvärdera och ompröva målnivån framstår som ett rimligt tillvägagångssätt för att stämma av utfallen mot en önskvärd realekonomisk utveckling.

LO anser att utgiftstaken har spelat ut sin roll. Utgiftstaken infördes innan överskottsmålet introducerats och har haft begränsad praktisk betydelse under de senaste två decennierna. De bidrar till en asymmetrisk styrning av politiken där utgiftshöjningar, men inte skattesänkningar, begränsas trots att båda åtgärdstyperna kan försvaga de offentliga finanserna i samma utsträckning.⁷ LO anser att ett långsiktigt skuldkvotsmål, med ett mål för det finansiella sparandet som en medelfristig operationalisering av detta mål, erbjuder en tillräcklig och symmetrisk styråra för de offentliga finanserna.

⁷ Då utgiftshöjningar idag oftast är nominellt stabila samtidigt som beräkningskonventionerna ignorerar att intäktsbortfallet av skattesänkningar oftast växer med den ekonomiska utvecklingen, har egentligen en genomsnittlig skattesänkning långsiktigt en större negativ påverkan på de offentliga finanserna än motsvarande utgiftshöjning.

Då kommunsektorn uppvisat negativa finansiella sparanden samtidigt som överskotts målet gäller den samlade offentliga sektorn har staten kraftigt sänkt sin skuldsättning samtidigt som kommunerna ökat densamma: Resultatet är att kommunsektorn håller en allt större del av den offentliga skulden. Detta är olyckligt, inte minst då statens finansieringskostnader är lägre än kommunsektorns. Denna problematik hade kunnat analyseras ytterligare i utredningens huvudbetänkande. LO hade gärna sett konkreta förslag på hur staten kan överta delar av den kommunala skulden.

Vilka finanspolitiska åtgärder är lämplig stabiliseringspolitik?

I LU23 diskuteras även vilken typ av politik som kan vara lämplig i händelse av exempelvis en konjunkturförsvagning. Utredningen utgår tyvärr konsekvent från att de konjunkturella obalanserna är generella förändringar i aggregerad efterfrågan. Den ekonomiska utvecklingen är i själva verket mer heterogen. Varje kris har sin egen karaktär och finanspolitikens tillgång till mer träffsäkra och specifika instrument än vad penningpolitiken har, är därför viktigare än utredningen tillstår. För att uppnå en god finanspolitisk beredskap borde utredningen i högre utsträckning ha diskuterat olika typer av åtgärder beroende på vilken typ av kris man föreställer sig.

Även om vi gärna ser en ökad roll för finanspolitiken ska man inte underskatta svårigheten i att hitta lämpliga finanspolitiska stabiliseringsåtgärder. Skatter, transfereringar och offentliga program har sina egna funktioner oberoende av deras betydelse för konjunktur stabiliseringen och samspekar också ofta med andra institutioner, vilket gör ekonomin komplex.

LO delar bilden att vissa automatiska stabilisatorer bör förstärkas.

LO tillstyrker förslagen om att statsbidragen till kommunsektorn behöver indexeras och ges en tydlig konjunkturrell komponent. Dagens kommunala balanskrav i kombination med cykliska intäkter och icke-cykliska kostnader leder till en onödigt konjunkturrellt volatil kommunsektor.

LO anser att ett nytt system för statligt stöd till korttidsarbete i linje med utredningen SOU 2022:65 *En ny lag om stöd vid korttidsarbete – ett mer förutsägbart, förenklat och stärkt regelverk* ska komma på plats snarast.

En förstärkt a-kassa ökar försäkringens konjunktur stabiliserande funktion utan att man, som utredningen föreslår, behöver variera försäkringsnivåerna över konjunkturen. För den enskilde löntagaren bör försäkringsvärdet vara stabilt och förutsägbart. Det finns därtill andra institutionella förutsättningar, såsom fackförbundens egna tilläggsförsäkringar eller kollektivavtalade kompletterande försäkringar såsom Avgångsbidrag (AGB) eller Avgångsersättning (AGE) som bygger på villkoren i den underliggande

försäkringen. Arbetslöshetsförsäkringen är dessutom inte endast ett trygghetsinstrument, utan också ett verktyg för att upprätthålla lönenivån och därigenom produktivitet och strukturomvandling.

LO avstyrker därför förslagen om en varierad a-kassa över konjunkturcykeln.

LO anser vidare att en ökad offentlig finansiering av bostadsbyggandet kan bidra till en stabilare investeringscykel. I jämförelse med andra länder sticker Sverige ut både när det gäller den låga graden av offentlig finansiering och den höga volatiliteten i sektorn.

Fördelarna med stabila planeringsförutsättningar väger enligt oss tyngre än de sannolikt mycket små fördelarna som kan vinnas av att skruva i exempelvis momssatser eller arbetsgivaravgifter utifrån konjunkturläge. Dessa åtgärder bedöms främst slå på företagets vinstnivåer och har liten betydelse för efterfrågeläget i ekonomin.

LO vill slutligen betona vikten av att de folkvaldas ekonomiskpolitiska handlingsutrymme värnas. Debatt och expertunderlag (som Långtidsutredningen) kan bidra positivt i de ekonomiskpolitiska besluten men i slutändan är det viktigt att inte regelverk och expertstyre ersätter politiska beslut och ett tydligt ansvarsutkrävande.

Med vänlig hälsning
Landsorganisationen i Sverige

Susanna Gideonsson

Peter Gerlach
Handläggare