



# Finanspolitik för full sysselsättning i EMU

– en rapport från LO-ekonomerna



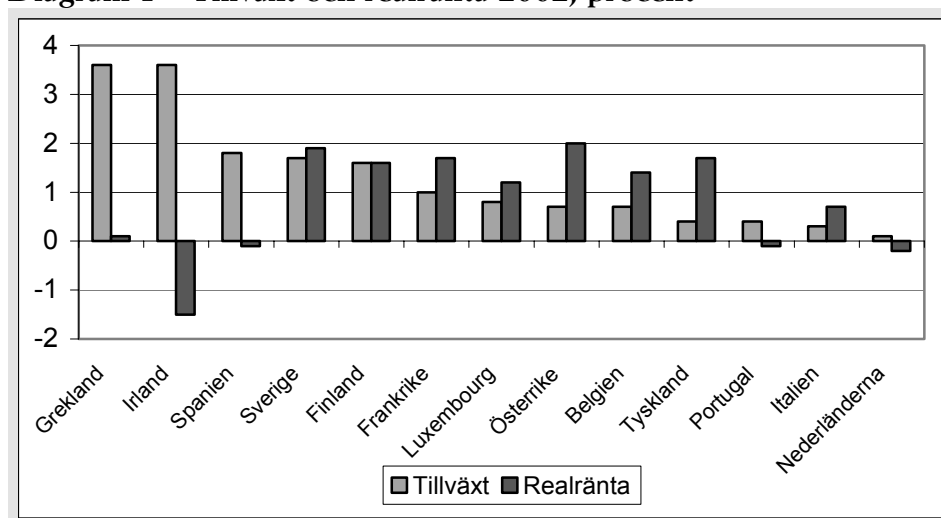
|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| <b>1</b> | <b>STABILISERINGSPOLITIK VID ETT EMU-MEDLEMSKAP .....</b>             | <b>3</b>  |
| 1.1      | MÅLET FÖR FINANSPOLITIKEN VID ETT EMU-MEDLEMSKAP.....                 | 5         |
| 1.2      | VAD SKALL FINANSPOLITIKEN KUNNA HANTERA? .....                        | 6         |
| 1.3      | VAD KAN FINANSPOLITIKEN UPPNÅ?.....                                   | 9         |
| <b>2</b> | <b>UTGIFTSTAKET .....</b>   | <b>11</b> |
| 2.1      | SYSSELSÄTTNINGSMARGINAL .....   | 12        |
| 2.2      | HANDLINGSMARGINAL .....   | 13        |
| 2.3      | EFFEKTER PÅ UTGIFTSTAKET .....  | 14        |
| <b>3</b> | <b>ÖVERSKOTTSMÅLET .....</b>  | <b>16</b> |
| 3.1      | DEMOGRAFIN.....   | 17        |
| 3.2      | TVÅ YTTERLIGARE MOTIV FÖR HÖJT SALDOMÅL .....                         | 20        |
| <b>4</b> | <b>STABILITETSRESERV .....</b>  | <b>23</b> |
| 4.1      | AMORTERING ELLER FONDERING? .....                                     | 25        |
| <b>5</b> | <b>EKONOMISKT RÅD.....</b>  | <b>30</b> |
| 5.1      | GRUNDPROBLEMET FÖR LÖNEBILDNINGEN VID ETT EVENTUELLT MEDLEMSKAP ..... | 31        |
| 5.2      | VILKA AV OVANSTÅENDE EGENSKAPER HAR ECB? .....                        | 32        |
| 5.3      | SVENSK LÖNEBILDNING OCH FRÅNVARO AV EN LÖNEBILDNINGENS BUSE.....      | 33        |
| 5.4      | FÖRSLAG TILL EKONOMISKT RÅD.....                                      | 35        |
| 5.5      | VARFÖR GE DETTA ANSVAR TILL PARTERNA? .....                           | 38        |
| 5.6      | HUR VÄL UPPFYLLER VÅRT RÅD DE UPPSTÄLLDA KRAVEN?.....                 | 39        |
| <b>6</b> | <b>SLUTSATSER.....</b>  | <b>42</b> |
| <b>7</b> | <b>KÄLLFÖRTECKNING .....</b>  | <b>47</b> |

# 1 Stabiliseringspolitik vid ett EMU-medlemskap

Denna rapport handlar om hur stabiliseringspolitiken, enligt LO-ekonomerna, borde se ut vid ett EMU-medlemskap. Det finns tre alternativ för att stabilisera resursutnyttjandet i ekonomin: penningpolitik, finanspolitik eller variation i arbetslöshet och löntagarnas inkomster. Ett EMU-medlemskap skulle för Sveriges del innebära att vi inte längre kan stabilisera ekonomin via en nationell penningpolitik. Vid ett EMU-medlemskap kommer den gemensamma penningpolitiken endast att stabilisera Sveriges ekonomi när utvecklingen överensstämmer med utvecklingen för genomsnittet i EMU-området. Den gemensamma centralbanken ECB har bara en ränta för hela valutaområdet och måste därför styra efter genomsnittet. ECB kan inte ta hänsyn till utvecklingen i enskilda länder.

Eftersom länderna i EMU växer i olika takt och ligger olika i konjunkturcykeln är den gemensamma penningpolitiken olika väl anpassad för den ekonomiska situationen i de enskilda länderna. Detta innebär att ECBs penningpolitik i många lägen inte är stabiliserande utan i vissa lägen till och med kan ses som destabiliserande. Som kan ses i diagrammet nedan tenderar realräntan vara låg i de länder som har en hög tillväxt och hög i de länder som har en låg tillväxt. Detta ökar riskerna för överhettning respektive förlängning av lågkonjunkturen i de länder som avviker från EMU-genomsnittet.

Diagram 1 – Tillväxt och realränta 2002, procent



Källa: Eurostat, OECD samt egna beräkningar

Av detta skäl kommer det vid ett EMU-medlemskap att finnas ett stort behov av nationell stabiliseringspolitik. Denna måste bedrivas via finanspolitiken. Det går vid fast växelkurs lika bra att stabilisera ekonomin med hjälp av statens budget som med hjälp av nationell ränta vid flytande växelkurs. Därför finns det av stabiliseringspolitiska skäl inte motiv att kategoriskt säga nej till EMU. Men det gäller bara under förutsättning att staten kan föra en kraftfull finanspolitik som justerar kapacitetsutnyttjandet i ekonomin.

Möjligheten för en långsiktigt hållbar nationell stabiliseringspolitik är alltså avgörande för ett lyckosamt svenskt deltagande i valutaunionen. Utan en kraftfull finanspolitik

kan sysselsättningen komma att variera mer om vi går med i EMU. Att det är möjligt med en stark finanspolitik vid fast växelkurs visas av att den svenska välfärdsstaten byggdes upp under en period med fast växelkurs mellan andra världskriget och början av 1970-talet.

Sverige har en 80-procentig sysselsättningsgrad som mål, medan EU:s sysselsättningsmål är 70 procent. Om Sverige har högre ambitioner så måste vi också ha en mer ambitiös finanspolitik. Det kräver, i förhållande till övriga EMU-länder, starkare nationella stabiliseringsinstrument och därmed mer resurser.

Den statliga utredningen om stabiliseringspolitiken i EMU (STEMU) med Lars Calmfors, Ingmar Hansson, Nils Lundgren, Inga Persson och Irma Rosenberg föreslog en rad förstärkningar av finanspolitiken.<sup>1</sup> STEMU föreslog bland annat en höjning av överskottsmålet med mellan 0,5 och 1 procentenhet från dagens 2 procent av BNP. Utredningen ville dessutom att staten skulle ha bättre beslutsregler kring finanspolitiken. Detta för att staten både skall kunna bromsa en högkonjunktur som riskerar leda till överhettning och stimulera ekonomin vid en lågkonjunktur. I LO:s remissvar till STEMU-utredningen gav vi vårt stöd till de flesta av utredningens slutsatser och förslag.

Att permanent låsa växelkursen gentemot EMU-länderna är en stor utmaning – särskilt för LO:s medlemmar. En fast valuta kan i vissa situationer innebära kraftiga sysselsättningsvängningar i enskilda branscher. Därtill finns det en skiktning efter samhällsklass. Arbetare löper två till tre gånger högre risk för arbetslöshet än tjänstemän.

Det går inte att låtsas som om ett evigt medlemskap i en monetär union – med vilken Sverige ekonomiskt inte passar helt väl, där de övriga länderna har lägre ambitioner vad gäller stabil ekonomisk utveckling och vars centralbank i liten omfattning kommer att ta hänsyn till Sveriges ekonomi – inte innebär fundamentalt ökade krav på finanspolitiken.

*Kraven på trygghetslösningar handlar följaktligen inte om att sätta käppar i hjulet för ett svenskt EMU-medlemskap, utan tvärtom om att göra det möjligt för alla att kunna säga ja till medlemskap. Ingen skall p.g.a. ett EMU-medlemskap behöva känna oro för sysselsättningen och välfärdsstatens åtaganden i framtiden. Allas lika rätt till trygghet vid förändring innebär i grunden inte något nytt utan det är en gammal LO-tanke.*

---

<sup>1</sup> Se SOU 2002:16.

## **1.1 Målet för finanspolitiken vid ett EMU-medlemskap**

Det övergripande målet för den ekonomiska politiken är idag full sysselsättning och ökat välbefinnande. Ordning och reda i de offentliga finanserna, stabil inflation och en väl fungerande lönebildning är grundläggande förutsättningar för att detta mål skall kunna nås. Därutöver skall den ekonomiska politiken bidra till att minska klyftorna i samhället och befrämja tillväxt i alla delar av landet. Det är möjligt att uppnå dessa mål vid ett EMU-medlemskap. Det kräver dock förändringar av finanspolitiken.

Många medborgare frågar sig om klyftorna kommer att öka om vi går med i EMU. Vi tycker därför att det är viktigt, om Sverige går med i valutaunionen, att markera att våra ambitioner för rättvis fördelning är minst lika höga som tidigare. Därför vill vi att det övergripande målet för den ekonomiska politiken i EMU skall vara "full sysselsättning, ökat välbefinnande och rättvis fördelning". Det innebär att frågorna om jämnare inkomstfördelning likställs med målen om sysselsättning och välbefinnande. Därigenom får det högre status.

EMU innebär dessutom behov av nya mål för stabiliseringspolitiken. STEMU diskuterar följande målsättning:

"Då den nationella stabiliseringspolitiken vid ett EMU-medlemskap inte längre behöver tillhandahålla ett nominellt ankare, blir enligt vår mening den naturliga slutsatsen att finanspolitiken – givet det långsiktiga målet om ett visst offentligt sparande i genomsnitt över konjunkturcykeln – bör ha som övergripande stabiliseringspolitiskt mål att motverka större svängningar i aktivitetsnivån på såväl kort som medellång sikt."<sup>2</sup>

I grund och botten står valet av mål för stabiliseringspolitiken mellan ett reellt mål, t.ex. output-gapet<sup>3</sup>, och ett nominellt mål, t.ex. inflationen. Fördelen med ett inflationsmål är att det är lättare att mäta och kommunicera. Att mäta output-gapet är praktiskt mycket svårt. Ett i huvudsak reellt mål kan dock utformas genom att hänsyn tas till flera indikatorer i ekonomin som vakanstider, arbetskraftskostnad per producerad enhet gentemot andra länder, bytesbalans, arbetslöshet, vinstnivå med mera.

Om regeringen har ett mål för den svenska inflationen innebär det att regeringen kommer att fastställa det lämpliga löneutrymmet varje år. Problemet är att prismålet i praktiken blir detsamma som ett lönemål. Men lönekostnaderna i Sverige kan både vara för låga och för höga, d.v.s. det kan vara rimligt att lönerna antingen ska öka mer eller mindre än i omvärlden.

Om regeringen har ett prismål så måste det tolkas som att den eftersträvar inkomspolitik. Både parterna på arbetsmarknaden och regeringen har ett gemensamt intresse av att 1980-talet inte upprepas. Då var inflationen hög och regeringen lyckades inte kyla av ekonomin. Om regeringen får rollen som normgivare för löneutvecklingen samt blir den aktör som skall bestraffa lönebildarna för en för hög kostnadsutveckling kom-

---

<sup>2</sup> SOU 2002:16, s.14.

<sup>3</sup> Output-gapet mäter avvikelsen mellan faktisk BNP och potentiell BNP, d.v.s. om ekonomin över- eller underutnyttjar de potentiella resurser som finns.

mer det att likna slutet av 1980-talet vad gäller rollerna mellan regering och arbetsmarknadens parter. Vår slutsats är att det måste skapas ett mycket effektivt signal-system samt att det är avgörande att löne- och prissättningarnas förväntningar påverkas av signalerna. För att detta skall uppnås krävs att det finns starka sanktioner i form av en åtstramande politik vid en för hög kostnadsutveckling.

LO-ekonomerna förordar att regeringen har ett reallt mål - det skulle innebära att man stabiliserar sysselsättningen i ekonomin. Hög sysselsättning är viktigt för en rättvis fördelning och nödvändigt för en långsiktig finansiering av välfärdssystemen.

## **1.2 Vad skall finanspolitiken kunna hantera?**

Vad är det som stabiliseringspolitiken måste vara förberedd på vid ett EMU-medlemskap? En stor ekonomisk störning kan definieras som en störning som är ca hälften av 1990-talets kris, vilket således innebär att sysselsättningen minskar med 6 procentenheter. Underlagsrapporterna till STEMU-utredningen utgår från att det kan inträffa en sådan störning av ekonomin ungefär vart 35–40:e år. Det innebär dock inte att det tar 35 år till nästa störning; den kan inträffa om 5 eller 50 år. En lågkonjunktur som är så djup att den motsvarar en halv 1990-talskris (d.v.s. nolltillväxt under tre år) kommer att innebära ökade offentliga utgifter på minst 100 miljarder kr.

Frågan är om denna syn är överdrivet riskorienterad och för litet ser till den stabilitet och tillväxt som ett EMU-medlemskap kan ge? Det finns dock skäl att påminna om att 1976, 1977, 1981, 1982 samt 1992 så motverkades stora samhällsekonomiska obalanser genom devalveringar.<sup>4</sup> Detta kommer inte vara möjligt vid ett EMU-medlemskap.

Det är viktigt att se att diskussionen om EMU i Sverige föregås av en specifik nationell historia. Sverige har alldeles nyligen genomgått den största ekonomiska krisen sedan 1930-talet med massarbetslöshet, nedskärningar i vård och omsorg, sjunkande nativitet och stopp för bostadsbyggandet. Löntagarna och deras organisationer har tagit ett betydande ansvar för att ta Sverige ur krisen. Vi har av detta dragit många lärdomar.

Den viktigaste lärdomen är att det för ett lands välfärd är avgörande att också på kort sikt hålla ett jämnt och högt utnyttjande av arbetet och kapitalet. Det är genom att varje år se till så att alla maskiner och fastigheter är belagda samt att alla som kan arbeta som ett land ökar sitt välstånd. Misstagen i stabiliseringspolitiken som medfört ett ojämnt resursutnyttjande under de senaste decennierna är sannolikt huvudorsaken till att Sverige tappat placeringar i den så kallade välståndsligan (BNP per capita).

I mitten av sjuttioalet inträffade en kraftig internationell lågkonjunktur som orsakats av kraftiga oljeprisökningar. Sverige försökte överbrygga denna lågkonjunktur genom att öka de offentliga utgifterna och på så sätt hålla uppe den inhemska efterfrågan.

---

<sup>4</sup> Kronfallet 1992 var ingen egentlig devalvering eftersom kronan tilläts flyta. Detta innebar en marknadsstyrd försämring av kursen med 15 procent.

Haga-uppgörelserna i mitten av 1970-talet innebar att vidare inkomstskatterna sänktes, vilket skulle finansieras av höjda arbetsgivaravgifter.

Löntagarorganisationerna lovade att räkna av höjningarna av arbetsgivaravgiften från löneutrymmet men i vilken mån så skedde är svårt att fastställa. Den samlade ökningen i arbetskraftskostnad under 1975 och 1976 kunde så småningom summeras till 40 procent. Sverige hade därmed väsentligt högre lönekostnader än i omvärlden. Särskilt Tyskland hade börjat föra en mer återhållsam politik. USA lade om till kraftfull inflationsbekämpning 1979. Den överbryggningspolitik som genomfördes i Sverige, bland annat i form av lagerstöd avvek från andra länder. Detta visade sig inte vara en långsiktigt hållbar politik. Tre devalveringar ägde rum; en 1976 på 3 procent och två 1977 på 6 respektive 10 procent.

Under avtalsrörelsen 1980 tornade stormmolnen upp sig. En gigantisk arbetsmarknadskonflikt, som bland annat innebar en lock-out mot 750 000 arbetare, ägde rum. Efter kraftfulla medlingsinsatser enades parterna (SAF efter vädjanden från den borgerliga regeringen). Efter storkonflikten accelererade kostnadsutvecklingen. För industriarbetarna uppgick lönekostnadsökningarna 1980 och 1981 till över 20 procent. Den borgerliga regeringen devalverade kronan med 10 procent 1981. Vid maktskiftet 1982 genomförde den tillträdande socialdemokratiska regeringens en devalvering på 16 procent. Devalveringarna 1981 och 1982 gav en god konkurrenskraft en rad år på 1980-talet. Samtidigt avreglerades under mitten av 1980-talet kreditmarknaden utan att penning- eller finanspolitiken stramades åt. Lönerna steg under slutet av 1980-talet mer än i andra länder. Sverige gick in i en kostnadskris. Regeringen fick inte stöd för en åtstramningspolitik, bland annat kritiserade LO:s ordförande Stig Malm en föreslagen momsökning. Finansministern avgick då. Efter ett extremt försvar av den fasta växelkursen tvingades regeringen 1992 låta kronan flyta med en omedelbar kronförsvagning som följde.

De senaste 30 årens ekonomiska historia visar att de flesta ekonomiska störningar har varit självförvållade - de har orsakats av stora stabiliseringspolitiska misstag. Ansvariga för dessa har varit såväl socialdemokratiska och borgerliga regeringar som arbetsmarknadens parter. Utveckling visar att det behövs varningssystem både för att bromsa överhettning och för att förhindra underutnyttjande av ekonomins resurser. För att kunna uppnå detta behövs spelregler och beslutssystem som ger en rationell finanspolitik.

Om Sverige går med i tredje etappen av EMU, så bör detta kombineras med mycket starka statsfinanser som tillåter en betydande nationell handlingsfrihet. Det måste finnas utrymme för både starkare automatiska stabilisatorer och för diskretionär finanspolitik. För att förstärka de automatiska stabilisatorerna vill LO-ekonomerna indexera arbetslöshetsförsäkringens högsta dagpenning med reallöneutvecklingen.

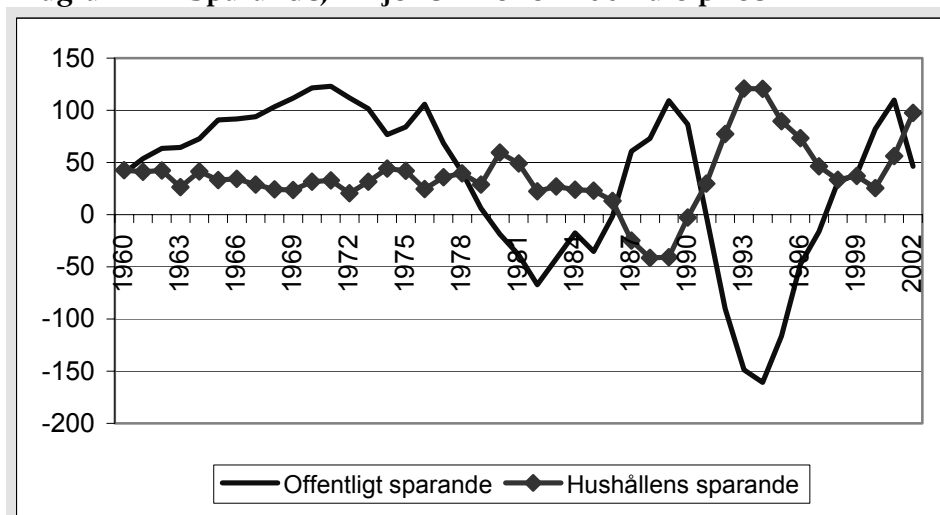
Grunden i en stabiliseringspolitik via finanspolitiken är variationer i det offentliga sparandet. Diagrammet nedan visar utvecklingen av det offentliga sparandet sedan 1960. Det åskådliggör två intressanta förhållanden. För det första - staten hade ett stabilt överskott i de offentliga finanserna fram till slutet av 1970-talet. Detta sammanföll med en period av ökad statlig fondering genom AP-fonderna. Under denna period steg

skattekvoten. För det andra – Sverige har haft två perioder med stora underskott i statens sparande och därmed kraftigt ökad statsskuld.

Det är två huvudfaktorer som avgör den offentliga sektorns sparande, dels diskretionära beslut (regelförändringar), dels automatiska konsekvenser av tidigare fattade beslut:

1. För en effektiv stabiliseringspolitik är det viktigt att de automatiska stabilisatorerna tillåts verka fullt ut. Den offentliga och privata sektorns sparande är varandras spegelbilder. Givet en oförändrad bytesbalans kommer den offentliga sektorn automatiskt få ett sparandeunderskott om den privata sektorn vill öka sitt sparande, d.v.s. utan att den offentliga sektorn vidtagit några åtgärder som ökar utgifterna. Vid en minskad privat aktivitet som ett ökat privat sparande innebär minskar skatteinkomsterna och utgifterna för arbetslösheten ökar. Om staten då försöker spara kommer den privata sektorn att få mindre inkomster och sannolikt spara ännu mer. Detta var vad som skedde i början av 1990-talet. Historien visar att den offentliga sektorn för att minska konjunktursvängningarna måste kunna förändra sitt sparande kraftigt.

Diagram 2 – Sparande, miljoner kronor 2002 års priser



Källa: OECD samt egna beräkningar

2. P.g.a. att aktörerna i det politiska systemet vill få förnyat förtroende så finns en rad potentiella problem om diskretionära beslut skall hantera huvuddelen av stabiliseringspolitiken. Det är för det politiska systemet lättare att expandera efterfrågan i lågkonjunkturer medan det är väsentligt svårare att dra in köpkraft i högkonjunkturer. Likaså är det lättare att sänka skatterna än att dra ned på den sociala service som skattebetalarna är vana vid. På samma sätt är det lättare att öka de offentliga utgifterna än att öka de skatter som skall finansiera dessa. Alla dessa tillkortakommanden riskerar leda till strukturella underskott i de offentliga budgetarna.

Problemet vid ett medlemskap i EMU är att stabiliteten i ekonomin blir starkt beroende av statsfinanserna, och de i sin tur blir mer beroende av de politiska institutionernas stabilitet. Sverige har, till skillnad från Storbritannien som också överväger ett EMU-medlemskap proportionella val, vilket visat sig försvaga regerings-



makten. Sverige har inte längre ett samförstånd i partssystemet som bidrar till långsiktighet i den ekonomiska politiken. Det kräver tydliga spelregler för det offentliga beslutsfattandet, men inte ett minskat ansvar för riksdagen. Vårt ekonomisk-politiska system består förenklat av:

- Utgiftsdrivande vänsterpartier som inte vågar höja skatterna,
- Skattesänkande borgerlighet som inte vågar skära i utgifterna,
- Fackliga organisationer som konkurrerar om att just de egna medlemmarna skall ha den bästa relativlöneutvecklingen,
- Arbetsgivare som tror att just deras lokala löneökningar inte påverkar andra arbetsgivare att höja lönerna,
- Företagare som vill undvika konkurrens som verkar nedhållande på prisökningstakten,
- Kommuner som ställer stora krav på staten.

Givet dessa realpolitiska förutsättningar så måste det finnas en "buse" som på nationell nivå signalerar när det är klokt för det politiska systemet att strama åt finanspolitiken. Det måste också finnas ett budgetsytem som ger utrymme för kamp mellan politiska viljor i riksdagen men som samtidigt befrämjar långsiktighet i politiken. Våra förslag som verkar i denna riktning är:

- Att etablera ett ekonomiskt råd som skall ge råd och signaler till både politiken och partssystemet för att skapa disciplin kring kostnadsutvecklingen och finanspolitiken.
- Marginaler under utgiftstaket som bara får användas för stabiliseringspolitik. Det skall finnas marginaler för både de automatiska och halvautomatiska stabilisatorerna samt en diskretionär marginal som bara får användas vid svårare störningar.
- En ökad offentlig konsolidering genom ett höjt överskottsmål.
- En stabilitetsreserv som syftar till att väsentligt förstärka handlingsmarginalerna för det politiska systemet.

### **1.3 Vad kan finanspolitiken uppnå?**

Det finns två huvudlinjer i synen på finanspolitiken. Den första är den *neoklassiska linjen* som företräds av t.ex. Milton Friedman. Utgångspunkten för denna är att ekonomin hela tiden rör sig mot jämvikt och att marknaden själv klarar av att korrigera störningar. Om priser och löner är rörliga skall i teorin alla produktionsfaktorer anpassa kostnadsläget och skapa en ny jämvikt. När marknaden är effektiv finns inte över- eller underskott, utan priset reglerar så att ekonomin söker sig mot jämvikt. Med detta sätt att tänka beror arbetslöshet på för stora löner. Lösningen blir att göra pris- och lönebildningen så flexibel som möjligt.

Därmed är det också kontraproduktivt att använda sig av finanspolitik för att utjämna konjunkturer. Enligt denna syn så behövs det inte någon stabiliseringspolitik eftersom

fluktuationerna i ekonomin inte utgör något problem. Finns det problem så beror det på att marknaden inte får verka fullt ut, oftast beroende på fackföreningar eller offentliga regleringar. Istället borde politiken styras av enkla tydliga regler och låta marknadens krafter själv "läka" störningarna.

Den andra linjen är den *keynesianska* som säger att ekonomin inte av sig självt klarar av att skapa jämvikt och fullt resursutnyttjande. Detta beror på att framförallt löner men också priser är trögrörliga. På kort sikt kommer därför marknader inte att balansera efterfrågan för att hamna i jämvikt. Långvarig arbetslöshet kan med andra ord uppstå. Teorin utgår från att investeringar och sparande kan hamna i obalans så att det sparas mer än det investeras. Uppgiften för finanspolitiken är att justera nationalinkomsten så att den balanserar produktionskapaciteten i ekonomin.

Keynesiansk ekonomisk politik bygger inte på permanenta underskott i budgeten, utan på att den offentliga budgeten skall kunna variera över konjunkturcykeln. Det förutsätter att budgeten i högkonjunkturerna visar lika stora överskott som de underskott som uppstår i lågkonjunkturer. Det som bidragit till keynesianismens vanrykte är svårigheten att skapa tillräckliga överskott i högkonjunkturer. Dessutom finns stora svårigheter med att fatta besluten i rätt tid med avseende på konjunkturläget.

Ett medlemskap i EMU innebär att Sverige fullt ut deltar i en ekonomisk politisk miljö med väsentligt färre stabiliseringspolitiska inslag av keynesiansk typ. Vi menar dock att keynesianska lärdomar fortfarande är tillämpliga i EMU.

I EMU blir centralbanken och de finansiella marknaderna svagare vad gäller bestraffning av finanspolitiken och lönebildningen i varje enskilt land. Motverkande krafter som en eventuellt flytande växelkurs och en egen, inhemsk ränta finns inte kvar. Det innebär, på gott och ont, att det nationella finanspolitiken får fler "frihetsgrader". Med rätt utformad stabiliseringspolitik och lönebildning är det lika lätt/svårt att skapa en hög sysselsättning vid ett medlemskap i EMU som utanför. Det går att skapa en effektiv keynesiansk stabiliseringspolitik på nationell nivå, men det kräver ett utformande av ett antal nya institutioner i den ekonomiska politiken och inte minst en förstärkning av arbetsmarknadens institutioner.

## 2 Utgiftstaket

Vid ett EMU-medlemskap bör stabiliseringspolitiken under normala förhållanden kunna bedrivas i förenlighet med den nuvarande budgetlagen. Det skall således vara möjligt att stabilisera ekonomin via finanspolitiken även med ett tak för statens utgifter. Idag finns det en budgeteringsmarginal under utgiftstaket. Denna används dock i praktiken som en reformmarginal och under 2003 och 2004 är omfattande besparingar nödvändiga för att taken skall kunna hållas. Detta trots att det ur konjunkturrell synvinkel snarare finns ett behov av ökade än minskade utgifter. För att kunna föra en verkningfull stabiliseringspolitik i EMU måste reglerna kring utgiftstaket förändras.

LO-ekonomerna vill ha tydligare regler om hur stora marginalerna under utgiftstaket skall vara och när de får användas. Ett tänkbart alternativ är att föra in regler om marginalerna i budgetlagen. Dessutom bör utgiftstaket för att minska prognososäkerheten sättas två år fram i tiden istället för som nu tre år framåt.

Med otillräckliga marginaler motverkas de automatiska stabilisatorerna. De automatiska stabilisatorerna fångar upp ungefär en tredjedel av en ekonomisk störning i Sverige.<sup>5</sup> Hur starka ett lands automatiska stabilisatorer är påverkas bland annat av den offentliga sektorns andel av BNP, skatternas progressivitet samt "generositeten" i arbetslöshetsersättningen.

Sverige har starkare automatiska stabilisatorer än många andra länder. En djup och långvarig konjunkturedgång leder därmed till en kraftig försvagning av de offentliga finanserna. Detta är inget "fel", utan det är det automatiska stabilisatorer är till för. De som vill ha en stor offentlig sektor måste acceptera att en kraftig konjunkturedgång ger större återverkningar på de offentliga finanserna.

**LO föreslår att två marginaler under taket skapas, *marginaler som är enbart till för stabiliseringspolitik, inte för reformer:***

- En *sysselsättningsmarginal* som skall låta de automatiska stabilisatorerna verka fullt ut i lågkonjunkturer – en automatisk marginal
- En *handlingsmarginal* som ger utrymme för diskretionär finanspolitik på utgiftssidan – en diskretionär marginal

---

<sup>5</sup> Buti (2002)

## **2.1 Sysselsättningsmarginal**

Vi utgår, liksom STEMU, från att det vid ett EMU-medlemskap behövs en marginal för att kunna låta de automatiska stabilisatorerna verka fullt ut. Den automatiska marginalen bör uppgå till 20-25 mdr kr i dagens penningvärde.<sup>6</sup> Denna marginal skall främst finansiera de ökade utgifterna för arbetslöshetsersättningen och de arbetsmarknadspolitiska programmen vid en konjunkturavmattning. De senare utgifterna är inte i strikt mening automatiska utan brukar beskrivas som halvautomatiska. De bör dock hanteras som om de vore automatiska. Dessutom skall marginalen klara av att stabilisera kommunernas inkomster. Denna förstärkning av automatiken i statsfinanserna gör att vi hamnar något högre än STEMU:s beräkning för de automatiska stabilisatorerna.

LO-ekonomerna vill knyta den automatiska marginalen närmare stabiliseringspolitiken än dagens budgeteringsmarginal. Detta genom att reglerna blir tydligare angående när och till vad den automatiska marginalen skall användas. För att tydliggöra att den automatiska marginalen inte är en reformmarginal bör det preciseras att huvuddelen endast bör användas till ökning av utgifterna under utgiftsområde 13, d.v.s. till arbetsmarknadspolitik. Det innebär att marginalen skall finansiera konjunkturberoende utgiftsökningar av arbetslöshetsersättningen och de arbetsmarknadspolitiska programmen.

Vissa utgifter tenderar att minska när sysselsättning och tillväxt minskar. Det gäller särskilt utgifterna för sjukpenning. Sysselsättningsmarginalen på 20-25 miljarder som vi ovan angivit är en nettosiffra. Resurserna som kan användas till de automatiska stabilisatorerna vars utgifter ökar vid minskande BNP är således större än den automatiska marginalen.

Genom att garantera att det finns resurser nog för att arbetsmarknadspolitiken skall kunna klara en medelstor störning av ekonomin skapas trygghet för löntagare med hög arbetslöshetsrisk. Kostnaderna för arbetslöshet fördelas på utgifter för arbetslöshetsersättning och arbetsmarknadspolitiska program. En sysselsättningsmarginal gör det möjligt att klara dessa utgifter utan att sänka ersättningsnivåerna eller minska kvalitén i de arbetsmarknadspolitiska programmen.

Kommunernas balanskrav skapar en risk för procykliska variationer i den kommunala verksamheten.<sup>7</sup> Vid en konjunkturavmattning som leder till minskande skatteintäkter kan en kommun som i utgångsläget är i balans tvingas skära ned verksamheten för att uppfylla balanskravet. Alternativt måste kommunen höja skattesatsen. I bägge fallen bidrar kommunen till att minska aktiviteten i ekonomin och därmed till att förstärka avmattningen. Effekterna på kommunerna av en konjunkturavmattning går främst via skatteintäkterna. Av mindre betydelse är att kommunerna i en lågkonjunktur tenderar att få ökade utgifter för socialbidrag.

---

<sup>6</sup> För att klara de automatiska och halvautomatiska stabilisatorerna krävs enligt STEMU 0,4 procent av statens utgifter per procentenhets avvikelse från BNP-trenden. Om avvikelsen från BNP-trenden är 6 procentenheter och utgifterna är 800 miljarder innebär det  $0,004 * 6 * 800 = 19$  miljarder.

<sup>7</sup> Det kommunala balanskravet innebär att de kommunala finanserna på 3 års sikt måste vara i balans.

Historiskt sett har den kommunala skattebasen varierat mindre än BNP. Detta beror på att lönesumman har varit mer stabil än BNP, att A-kassa och sjukersättning beskattas samt att en stor del av kommunernas skattebas är pensioner. Med utgångspunkten att det stabiliseringspolitiska ansvaret bör ligga hos staten bör svängningarna i kommunsektorns intäkter vara små. Intäktsstabilisering kan ske på två sätt:

1. Genom att kommunernas skatteunderlag baseras på de beskattningsbara inkomsterna under en längre tidperiod än ett år. Skatteunderlaget skulle t.ex. kunna utgöra ett uppräknat medelvärde av de beskattningsbara inkomsterna under 5 år, varav de två sista åren är prognosår.
2. Genom förändringar av det generella statsbidraget. Statsbidragen utgör ca 15 procent av kommunernas och ca 20 procent av landstingens totala intäkter.

Det finns problem med alternativ två om det görs genom diskretionära beslut eftersom det då kan uppstå en spelsituation mellan stat och kommuner. Det innebär att kommunerna har ett stort intresse av att påverka staten att ge dem extra statsbidrag, vilket riskerar skapa ineffektivitet i användandet av det offentligas resurser. Ett system för att stabilisera kommunernas intäkter bör därför vara regelstyrt, det vill säga automatiskt, och inte diskretionärt. En tänkbar teknik är att den konjunkturberoende delen av statsbidraget med automatik varje år justeras så att hela eller delar av kommunsektorns samlade inkomster vid oförändrad skattesats växer i en takt som motsvarar tillväxten i de beskattningsbara inkomsterna under t.ex. en femårsperiod.

Vår uppskattning är att cirka 6 procentenheters avvikelse från trendlinjen under 3 år försämrar kommunernas skatteintäkter med cirka 5 mdr kronor per år.<sup>8</sup> LO-ekonomerna vill att staten skall utjämna denna variation. De år kommunerna skall ha mer pengar än vad som betalas in i skatt kommer denna minskade intäkt att belasta det statliga saldot. LO-ekonomerna vill att en utjämning av kommunernas intäkter i största möjliga mån skall vara automatisk, företrädesvis via utjämning av skatteintäkterna. Om utjämningen sker på statens inkomstsida finns det inget behov av marginal för kommunbufferten under utgiftstaket.

## **2.2 Handlingsmarginal**

Förutom att klara av att finansiera den ökning av utgifterna som sker automatiskt på grund av högre arbetslöshet bör det finnas en marginal under utgiftstaket som kan finansiera diskretionär politik. Därigenom kan finanspolitiken spela en viktigare roll stabiliseringspolitiskt.

STEMU anser att det bör finnas utrymme för ökade offentliga utgifter med cirka 10 mdr kronor (0,5 procent av BNP) under utgiftstaket. I detta inkluderas en kommunbuffert som vi placerat under sysselsättningsmarginalen, den handlingsmarginal vi före-

---

<sup>8</sup> Elasticiteten för kommunernas inkomster av förändringar i BNP är, enligt STEMU, ungefär 0,25. En nedgång i BNP med 6 procent skulle innebära försämrade kommunala intäkter med  $0,25 \cdot 0,06 \cdot 380 = 5,5$  miljarder.

slår är därför 5 miljarder lägre än STEMU:s föreslagna utrymme under utgiftstaket. Den diskretionära marginalen skall hantera behovet av diskretionär finanspolitisk stimulans. LO-ekonomerna anser att regeringen i förväg bör ange hur den kommer att agera i olika konjunkturlägen och vid olika typer av störningar/kriser i Sverige. D.v.s. att det finns i förväg framförhandlade finanspolitiska paket. Det kan t.ex. ske genom att regeringen vid den första ekonomisk-politiska vårpropositionen efter ett val specificerar vilka kombinationer av instrument som skall användas vid olika kriser.

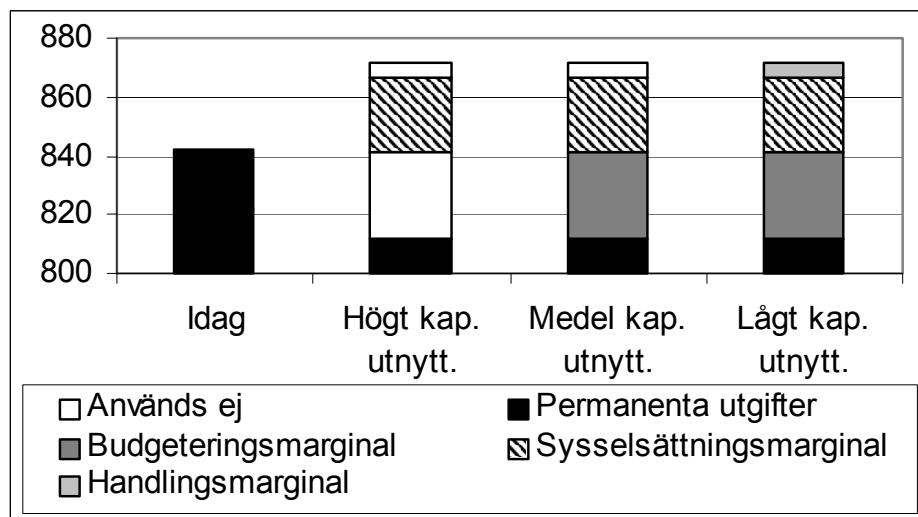
### **2.3 Effekter på utgiftstaket**

Vi vill ha marginaler som skall användas *endast* till stabiliseringspolitik och inte till reformpolitik. Detta är en förändring från situationen idag som ställer till en del problem. Med vårt förslag skulle det finnas en sysselsättnings- och en handlingsmarginal som inte hade använts förra året och därmed inte påverkat saldot. De besparingar som varit nödvändiga för att utgiftstaken skall hållas 2003 och 2004 hade varit nödvändiga även med vårt föreslagna utgiftstakssystem. Detta beror på att sysselsättningsmarginalen är tänkt att finansiera ökade utgifter för arbetslöshetsersättning och arbetsmarknadspolitik och inte ökade utgifter p.g.a. ökade sjukskrivningar.

Vilken koppling har vår utgiftstakskonstruktion till saldomålet? Saldomålet bör sättas utifrån den nivå där utgifterna befinner sig vid genomsnittligt resursutnyttjande. Det innebär att utgifterna kommer att fluktuera kring en utgiftsnivå där resursutnyttjandet är genomsnittligt. Under goda år kommer utgifterna att vara lägre och under dåliga år högre. Om det ska finnas symmetri i systemet måste det politiska systemet tillåta att utgifterna varierar i högre utsträckning än idag. Vissa år måste det finnas mycket luft kvar under utgiftstaket medan utgifterna under andra år kommer att ligga nära taket. Ett sådant system kommer minska reformutrymmet eftersom budgeteringsmarginalen inte kan användas till reformer ens vid goda år.

Diagrammet nedan visar hur utgifterna skulle ha sett ut 2003 med olika regler. Som kan ses har med nuvarande system hela budgeteringsmarginalen använts till permanenta utgiftsökningar. Med LO-ekonomernas förslag skulle den konjunkturrella variationen i de statliga utgifterna vara större. Vid högt kapacitetsutnyttjande används inte någon av marginalerna medan alla marginaler används vid lågt kapacitetsutnyttjande.

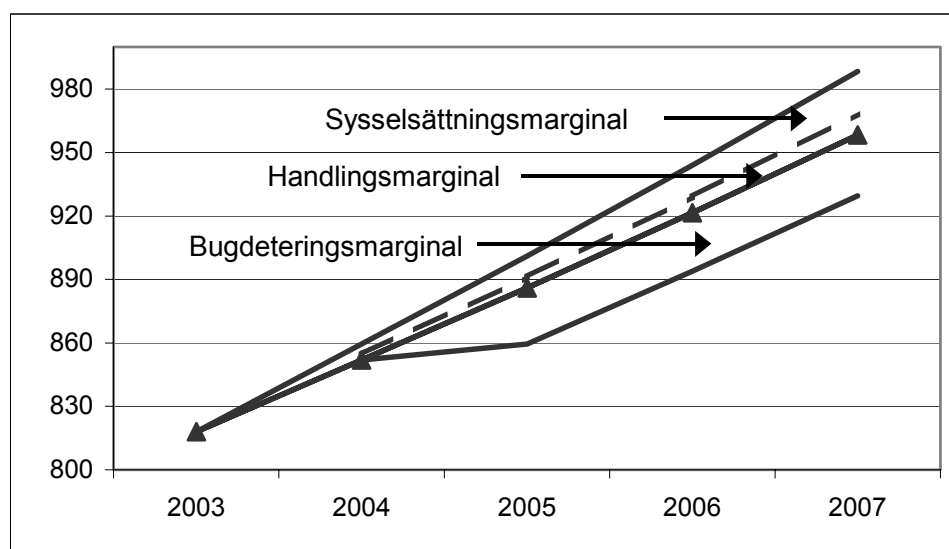
Diagram 3 – Utgiftstaket 2022 med dagens och LO-ekonomernas förslag



Ska utgifterna vara kvar på samma nivå som idag eller skall utgiftstaket vara detsamma. Eftersom det är svårt att sänka utgifterna förefaller en utgiftstakshöjning vara det bästa alternativet. Den bästa lösningen på problemet hur utgiftstaket skall kunna höjas är att genomföra detta under ett antal år, t.ex. fyra år, där utgiftstaket skrivs upp mer än tidigare för att ge utrymme för införandet av marginaler omfattande 30 miljarder kronor.

Figuren nedan beskriver hur man på fyra år skulle kunna gå från ett utgiftstak utan konjunkturmarginaler till ett system med konjunkturmarginaler. Vi har här antagit att utgiftstaket kontinuerligt under 4 år höjs över den nivå som krävs för att bibehålla utgiftsandelens av BNP. Det innebär att utgiftstaket år 2006 är 30 miljarder kronor högre än vad de skulle varit utan sysselsättnings- och handlingsmarginal. Detta innebär dock inte att utgifterna kommer vara 30 miljarder kronor högre utan över konjunkturen skall utgiftsnivån vara densamma. Om det politiska systemet önskar behålla en marginal för reformer måste de höja utgiftstaket, detta är en politisk fråga som vi inte har någon åsikt om.

Diagram 4 – Vägen till ett nytt utgiftstak



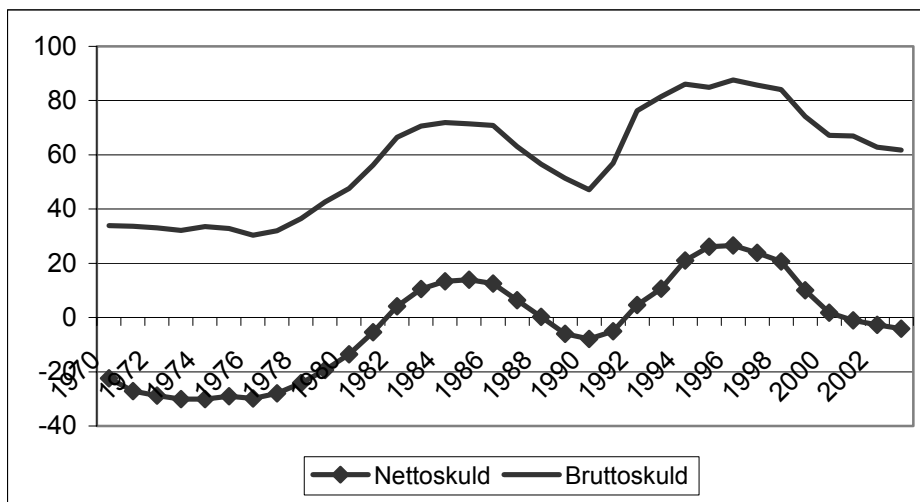
### 3 Överskottsmålet

Idag har den offentliga sektorn ett överskottsmål på 2 procent av BNP. Dessa överskott är tänkta att underlätta överbryggningen av den demografiska förändring som Sverige står inför. Vid ett EMU-medlemskap kommer finanspolitiken att ta över den nationella stabiliseringspolitik som penningpolitiken idag ansvarar för. Detta kommer att ställa krav på ökade möjlighet till kraftfull finanspolitik. Därför vill LO-ekonomerna höja saldomålet med 0,5 procent av BNP. Detta betyder en ökad konsolidering av de offentliga finanserna.

Vad innebär en ökad konsolidering? Det finns två skuldbegrepp; netto- och bruttoskuld. Bruttoskulden visar hur stora skulder den offentliga sektorn har medan nettoskulden visar finansiella skulder minus finansiella tillgångar. Konsolidering innebär en förbättring av nettoskulden, d.v.s. det kan handla om antingen minskade skulder eller ökade tillgångar. För nettoskulden är det irrelevant om finanserna förbättras genom lägre skulder eller större tillgångar.

Diagrammet nedan visar brutto- och nettoskulden från 1970 fram till idag. Nettoskulden har hela tiden varit betydligt lägre och den offentliga sektorn har idag ingen nettoskuld utan de finansiella tillgångarna är större än skulderna.

Diagram 5 – Netto- och bruttoskuld, procent av BNP



Källa: OECD samt egna beräkningar

Vad innebär en ökad konsolidering för de offentliga finanserna? Tabellen nedan visar den finansiella positionen 2002 och 2030 för den offentliga sektorns olika delar. Det visar sig att statens finansiella position idag inte är särskilt stark. En stor del av det offentliga sparandet sker redan idag i PPM-fonderna, d.v.s. den del av det allmänna pensionssystemet där individen själv får välja förvaltare. År 2030 är PPM-fondernas kapital ca 25 procent av BNP. Men dessa medel är individens egendom och påverkar därför inte statens kreditvärdighet. De prognostiserade överskotten i den offentliga sektorn har därför inte en lika radikalt stärkt statlig soliditet och kreditvärdighet som spegelbild.



En ökad konsolidering via ett höjt överskottsmål kommer innebära ett ökat statligt sparande. Detta eftersom de övriga delarna av den offentliga sektorn kan anses vara exogena, d.v.s. givna. Kommunerna styrs av sitt balanskrav medan pensionssystemet är självständigt och styrs av egna regler. En höjning av överskottsmålet kommer därigenom minska statens negativa saldo. Hur stor positiv finansiell tillgång som den offentliga sektorn bör ha får medborgarna i framtiden avgöra. Vi anser att det offentliga nettotillgång bör öka fram till ungefär 2025.

**Tabell 1 - Den finansiella positionen 2002 och 2030, procent av BNP**

| Finansiellt sparande | 2002 | 2030 |
|----------------------|------|------|
| Offentliga sektorn   | 1,7  | -0,1 |
| Staten               | -0,4 | -1,4 |
| Kommunerna           | 0    | 0,2  |
| Pensionssystemet     | 2,1  | 1,1  |
| AP-fonderna          | 1,1  | -0,2 |
| PPM                  | 1,0  | 1,3  |

| Nettoskuld         | 2002 | 2030 |
|--------------------|------|------|
| Offentliga sektorn | -1,5 | -27  |
| Staten             | 27,5 | 21   |
| Kommunerna         | 0    | -4   |
| Pensionssystemet   | -29  | -44  |
| AP-fonderna        | -25  | -18  |
| PPM                | -4   | -26  |

*Källa:* Budgetpropositionen 2002

### **3.1 Demografin**

Ett EMU-medlemskap innebär en permanent låsning av växelkursen gentemot de övriga EMU-länderna. Lösningarna på de stabiliseringspolitiska problemen som detta skapar måste därför vara långsiktiga. Det är därför mycket viktigt att ha ett handlingsutrymme i framtiden. De lösningar som presenteras idag kan självklart bara bygga på den information vi har idag. Vi vet inte så mycket om framtiden, men något som vi säkert vet är att det i befolkningen framöver kommer att finnas fler äldre i förhållande till antalet yrkesverksamma.

Om det finns en osäkerhet gällande framtidens resursbehov p.g.a. de äldres längre livslängd, framtida vårdtider och framtida kvalitetsförbättringar av vården kan det medföra att prognoser slår fel. Och om osäkerheten är stor, så riskerar den efterföljande generationen att få betala ett dyrt pris om föregående generation underskattade kostnaderna för sig själva.

Den offentliga sektorn har rollen som försäkringsbolag. Den skall både klara av finanspolitikens åtaganden och att trygga pensionerna. Pensionsskulden uppgår idag till 5 700 miljarder kronor. Det är ungefär lika mycket som hela nationalförmögenheten, vilket är ungefär 2–3 gånger ett års BNP. Det visar vilka starka intressen som finns i kontrakten mellan generationerna, vilka garanteras av de offentliga pensionssystemen och beskattningsrätten.

Den demografiska utvecklingen innebär ett ökat tryck på den offentliga sektorn när det gäller finansieringen av vård, omsorg och pensioner. Regeringen har gjort en prognos över de offentliga finansernas utveckling fram till 2050, se diagram 7. Det finns dock en rad osäkerheter i regeringens kalkyler över de offentliga finanserna i framtiden.

Å ena sidan gäller följande:

- Om kvinnors löner stiger gentemot männens nivå ökar lönekostnaderna i offentlig sektor.
- Kortare arbetstid innebär påtagligt försämrade statliga finanser.
- Om ohälsan inte minskar leder det till ökade statliga utgifter.
- Kostnaderna för en framtida ökad kvalitet i vård och omsorg är svåra att beräkna. Det är t.ex. mycket stor skillnad mellan prognoserna från Svenska Kommunförbundet och finansdepartementet.<sup>9</sup>

Å andra sidan får en högre sysselsättningsgrad än regeringen räknat med en stor positiv betydelse för de offentliga finanserna.

Det finns just nu – när den stora fyrtiotalistgenerationen fortfarande är ute i arbetslivet – ett realekonomiskt utrymme för att öka det offentliga sparandet till över 2 procent. Enligt regeringens prognoser är detta utrymme så stort som 4 procent av BNP.

Vi anser att regeringen bör försöka stärka statsmaktens långsiktiga handlingsberedskap. Konsolideringens syfte är inte kameralt utan att skapa handlingsfrihet för en politik för full sysselsättning. I vilken takt en sådan fortsatt konsolidering är möjlig beror på vilken sysselsättningsgrad, och därmed tillväxt, som ekonomin kan generera. Avgörande är ett högt kapacitetsanvändande och att produktionskapaciteten växer. Den viktigaste "konsolideringen" är en hög andel av befolkningen i arbete och en väl utbyggd produktionskapacitet. Att medvetet hålla tillbaka efterfrågan via ett höjt överskottsmål när det finns ledig produktionskapacitet är därmed inte rimligt. Vi tror dock inte att så är fallet, Sverige närmar sig inom bara några få år fullt kapacitetsanvändande givet det arbetsutbud som nu kan genereras.

Ett skäl till en god konsolidering är teorin om *ricardiansk ekvivalens*. Den säger att skattesänkningar eller ökade transfereringar inte påverkar hushållens konsumtion om hushållen tror att detta även leder till långsiktiga budgetunderskott. Hushållen inser att deras livsinkomster inte har ökat, utan att de någon gång i framtiden kommer att få betala underskotten med högre skatt eller minskade transfereringar. Detta blir fallet om skatterna sänks idag samtidigt som medborgarna inser att det kan bli svårt att fina-

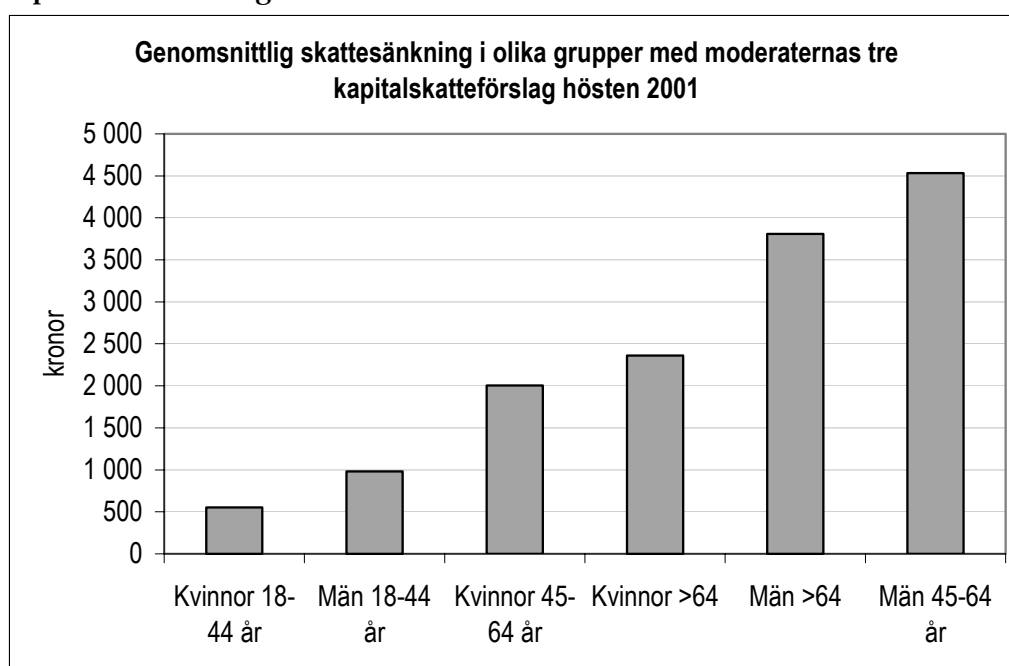
---

<sup>9</sup> Svenska Kommunförbundet (2002)

nsiera utgifterna för de äldre i framtiden. Hushållen konsumerar då inte inkomstökningen utan sparar den.

Ett sätt att belysa generationskonflikten är att se vad sänkta skatter får för fördelnings-effekt. De skattesänkningar som oftast förespråkas i debatten rör beskattningen av kapital. Till exempel moderaterna har föreslagit ett slopande av förmögenhetsskatten och skatten på aktieutdelningar. Dessutom vill de höja avdraget för sparande till privat pensionsförsäkring till högst ett basbelopp istället för som idag högst ett halvt basbelopp. Effekterna för olika åldersgrupper uppdelat på kön visas i diagram 6. Det är tydligt att en sådan skattesänkning främst skulle gynna medelålders män och pensionärer av båda könen.<sup>10</sup>

**Diagram 6 – Genomsnittlig skattesänkning i olika grupper med moderaternas tre kapitalskatteförslag hösten 2001**



Källa: Forssell och Löfgren (2002)

Med all rätt kan frågan ställas vad välfärdstatens långsiktiga finansiering har att göra med ett EMU-medlemskap och ett byte av växelkurssystem.

Svaret är att LO-ekonomerna, med tanke på den demografiska utvecklingen, önskar säkerställa att det finns medel att föra en expansiv ekonomisk politik vid en eventuell framtida ekonomisk kris. Detta behov finns självfallet också utanför EMU, men behovet av finanspolitiskt utrymme är betydligt större vid ett EMU-medlemskap. Om det offentliga är garant (försäkringsgivare) både för sysselsättningen och för välfärdstaten blir det svårt att vid en framtida djup lågkonjunktur klara av båda uppgifterna utan stora finansiella handlingsmarginaler.

Demografin och stabiliseringspolitiken hör egentligen inte samman. En åldrande befolkning finns ju oavsett stabiliseringspolitiken, och finanspolitiken måste hela tiden

<sup>10</sup> Forssell och Löfgren (2002)

justera konjunkturen. Man kan dock säga att kraven från demografin och stabiliseringspolitiken är två tåg på parallella spår. Om det uppstår en ekonomisk kris kan tågen tvingas samman på ett spår, och ett av dem måste då prioriteras ned. LO-ekonomerna vill undvika detta.

### **3.2 Två ytterligare motiv för höjt saldomål**

Förutom den demografiska utvecklingen och strukturen på det offentliga sparandet finns två ytterligare motiv för att höja ambitionen vad gäller den offentliga sektorns saldo:

- Det första motivet är de s.k. *Maastrichtkraven*. Ett av kraven är att den offentliga sektorn får ha ett underskott som är högst 3 procent av BNP. STEMU-kommittén sade följande:

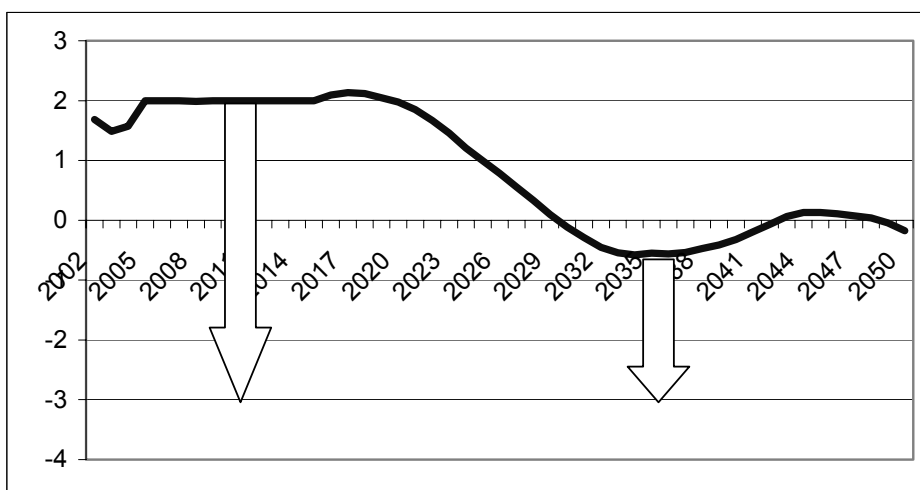
”För att skapa utrymme för såväl automatiska stabilisatorer som diskretionär finanspolitik bör de offentliga finanserna uppvisa överskott i genomsnitt över konjunkturcykeln. Hur stort detta överskott bör vara beror i hög grad på vilket utrymme som skall finnas för stimulerande finanspolitik vid stora negativa störningar. EU:s regel om att underskottet i de offentliga finanserna endast undantagsvis och övergående får överskrida tre procent av BNP är vid sådana bedömningar en viktig restriktion.”<sup>11</sup>

Det kan också formuleras som ”fallhöjdsargumentet”, d.v.s. att Sveriges relativt stora offentliga budget medför ett behov av extra fallhöjd för att kunna klara kravet på att budgetunderskottet inte får bli större än 3 procent av BNP per år. Diagram 7 visar att det fram till omkring 2025 kommer att finnas tillräcklig fallhöjd vid ett BNP-gap på 6 procent. Därefter kommer dock inte samma fallhöjd tillåtas givet att det 3-procentiga underskottsgolvet fortfarande gäller. Då kommer avståndet till 3 procentnivån ha minskat radikalt, närmast halverats. Nedgången i det offentliga saldot beror på att AP-fonderna går från sparande till balans samt att det statliga saldot försämras när färre arbetar och fler är pensionärer.

---

<sup>11</sup> SOU 2002:16, s. 20.

Diagram 7 – Finansiellt sparande i offentlig sektor, procent av BNP



Källa: Finansdepartementet

- Det andra motivet följer av en huvudprincipen vid beslutsfattande – försiktighetsprincipen. STEMU-utredningen skriver:

”Kommitténs bedömning är att det kan vara motiverat med en höjning av saldomålet över konjunkturcykeln, från nuvarande nivå på 2 till 2,5 alternativt 3 procent av BNP för att ge en tillfredsställande säkerhetsmarginal för diskretionära finanspolitiska stimulanser i djupa lågkonjunkturer. Ett bibehållande av nuvarande saldomål innebär ett större stabiliseringspolitiskt risktagande.”<sup>12</sup>

STEMU konstaterar därför följande:

”Enligt kommitténs bedömning bör det finnas en beredskap för att det kan inträffa störningar av sådant slag att frånvaron av en egen penningpolitik innebär en risk för ökad makroekonomisk instabilitet. Detta ställer ökade krav på såväl arbetsmarknadens anpassningsförmåga som på finanspolitiken.”<sup>13</sup>

Även om Sverige har bland de starkaste offentliga finanserna bland EU-länderna så finns det skäl att öka den nationella handlingsfriheten vad gäller finanspolitiken, när växelkursen upphör som nationellt instrument, för att säkerställa ambitionerna både vad gäller välfärd och hög sysselsättningsgrad. Om man jämför olika länder och deras statsfinanser finner man att de nordiska länderna, som har högst ambitioner när det gäller välfärden, också har den lägsta skuldsättningen. STEMU-utredningen uttrycker det på följande vis:

”Från en mer allmän utgångspunkt är det också angeläget att det finns ett tillräckligt utrymme så att diskretionära åtgärder kan vidtas i lågkonjunk-

<sup>12</sup> SOU 2002:16, s. 19.

<sup>13</sup> SOU 2002:16, s. 10.

turer utan att den statsfinansiella utvecklingen riskerar att uppfattas som ohållbar, vilket skulle dämpa stimulans effekten.”<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> SOU 2002:16, s. 20.

## 4 Stabilitetsreserv

En stabilitetsreserv – det som LO hittills kallat en buffertfond - bör inrättas vid ett inträde i valutaunionen. Reserven bör enbart kunna användas i svåra ekonomiska lägen, när en extra stabilisering av jobb och produktion behövs. Den skall vara av en sådan storleksordning att den räcker till för att stabilisera arbetsmarknaden och minska behovet av upplåning vid en djup ekonomisk kris.

*Definition:* Statlig ekonomisk tillgång utanför statens löpande budget.

*Etablering:* Etableras via en blocköverskridande, i förväg gjord, överenskommelse där även precisa kriterier för när den får användas bestäms.

*Finansiering:* Avsättning med i genomsnitt 0,5 procent av BNP per år över en konjunkturcykel.

*Syfte:* Minskar statens behov av upplåning vid en djup lågkonjunktur.

*Övergripande mål:* Ökar finanspolitikens långsiktighet och ökar politikens frihetsgrad i krislägen. Bidrar till att stabilisera produktion och sysselsättning.

*Beslutsregel:* Får användas bara när det är ett stort och ökande negativt resursutnyttjande (kraftigt stigande arbetslöshet). Precisa, i förväg överenskomna, kriterier när detta anses ha inträffat krävs.

*Användning:* Neutral mellan utgiftsökning eller skattesänkning. Den rådande politiska majoriteten bestämmer hur reserven skall användas.

*Beslutsform:* Normalt riksdagsbeslut.

*Parternas inflytande:* Parternas ekonomiska råd beskriver två gånger om året resursutnyttjandet i ekonomin och om de anser att det är befogat att använda reserven.

Varför behöver den offentliga sektorn en sådan reserv? Hur ser det ut i andra delar av den svenska ekonomin och i andra länder?

Banker och försäkringsbolag har god tillgång till lånemarknaden och kan återförsäkra sig hos andra. Trots detta kräver lagarna att de har en viss summa i eget kapital. Därtill krävs beslutsregler som visar hur de använder sina medel.

Det LO kräver är inte märkligare än att USA:s delstater har liknande fonder. Alla delstaterna, förutom en, styrs av samma typ av regler som de svenska kommunerna genom att de inte får låna utan måste ha en balanserad budget varje år.<sup>15</sup> Delstaterna tillåter för att kunna agera motcykliskt trots budgetreglerna att överskott sparas under goda år för att användas under dåliga år när inkomsterna är lägre. Dessa ackumulerade

---

<sup>15</sup> Se t.ex. Wagner (2002)

överskott samlas nästan alltid på ett konto som benämns som "general fund". Medlen i dessa fonder är inte öronmärkta för speciella ändamål utan kan användas till vad som helst som delstatsparlamentet bestämmer.

Förutom dessa generella fonder har nästan alla delstater, 45 av 50, vad som kallas "rainy day funds" för att klara lågkonjunkturer. De flesta av dessa etablerades i början av 1980-talet. De delstater som har sådana fonder avsätter som regel en del av ett eventuellt överskott från de generella fonderna till dessa "rainy day funds".

Delstaternas totala fonder uppgick år 2001 som genomsnitt till ca 8 procent av de årliga utgifterna medan flera stater har fonder på 10 procent och mer.<sup>16</sup> 8 procent av utgifterna skulle för staten i Sverige motsvara 3-4 procent av BNP eller ca 65-85 mdr kr. I USA innebär dessa fonder att delstaterna i lågkonjunkturer inte behöver föra en lika starkt medcyklisk politik och kan begränsa nedskärningarna i sociala program och i utbildning. Det skapar en större långsiktighet i den offentliga utgiftspolitiken.

Vad som skiljer "rainy day funds" från de generella fonderna är de regler som styr insättningar och uttag. Det finns endast anledning att införa ett speciellt konto för konjunkturspolitisk politik om det skiljer sig från det vanliga kontot. Sobel och Holcombe (1996) har visat att "rainy day funds" i sig inte minskar delstaternas behov av nedskärningar i lågkonjunkturer men att de "rainy day funds" som har strikta regler inneburit en relativt stor lättnad för dessa delstater.<sup>17</sup>

Elder och Wagner (2003) kommer fram till att "rainy day funds" minskar den cykliska variationen i delstaternas utgifter med 20 procent.<sup>18</sup> Detta gäller dock endast för fonder som har stringenta regler för uttag och insättning i fonderna men där är effekten kraftig. Wagner (2003) har undersökt huruvida insättningar i "rainy day funds" har ersatt insättningar i de generella fonderna.<sup>19</sup> Han anser att för den genomsnittliga delstaten har fonderna inte spelat en signifikant roll när det gäller att förbättra den finansiella situationen.

En intressant iakttagelse är att delstaterna hittills inte valt att inte tömma hela fonderna under ett år utan skär samtidigt i utgifterna. Den ekonomiska logiken i detta är tydlig. Politikerna i delstaterna vet ju inte om det kommer ytterligare en lågkonjunkturår eller hur lång tid det tar att bygga upp fonden igen.

En svensk stabiliseringsreserv måste således vara så stor att den kan användas under en djup lågkonjunktur samt ha reserver kvar för att snart möta ytterligare en lågkonjunktur så att man vågar använda tillräckligt mycket av reserver vid lågkonjunkturer. Den måste således vara dimensionerad med råge.

Den svenska staten kan och kommer självfallet att låna i en lågkonjunktur (som idag) men vid en djup lågkonjunktur så skulle nedskärningar bli mer omfattande än de som idag sker vid den nuvarande mycket måttliga lågkonjunkturen.

---

<sup>16</sup> Zahradnik och Johnson (2002)

<sup>17</sup> Sobel och Holcombe (1996)

<sup>18</sup> Wagner och Elder (2003)

<sup>19</sup> Wagner (2003)



Villkoren för den svenska staten är annorlunda än för banker och amerikanska delstater, dels genom beskattningsrätten, dels genom kraven på staten att vara den instans som slutligen klarar alla åtaganden – allt från konkursfärdiga banker till kostnader för stigande arbetslöshet. Staten är "lender of last resort" för alla samhällets delar – den instans som är ytterst ansvarig för att samhället fungerar. Staten har naturligtvis större frihet än ett försäkringsbolag vad gäller kraven på genomskinlighet och beslutsregler. En viss grad av konsolidering behövs dock för att medborgarna och kreditgivarna skall våga lita på staten. Motiven till att vi vill bygga upp statliga fonder är det *förtroende* och den *förutsägbarhet* som det skulle skapa.

#### **4.1 Amortering eller fondering?**

Det finns två - av varandra oberoende - skäl till varför den offentliga sektorn bör öka sin konsolidering, det vill säga öka sin nettoförmögenhet:

##### **Den demografiska utvecklingen**

Att utvecklingen går mot en åldrande befolkning är någonting vi säkert vet. Det innebär en ökad försörjningskvot. Den demografiska utvecklingen innebär ett tryck på den offentliga sektorns utgifter för pensioner, vård och omsorg, samtidigt som underlaget för de skatteintäkter som kommer från förvärvsarbete inte ökar i samma takt.

##### **Ett eventuellt medlemskap i valutaunionen**

Om Sverige kommer att gå med i valutaunionen vet vi inte men någonting vi säkert vet är att ett medlemskap innebär att Sverige inte längre har egna penningpolitiska instrument. Den inhemska anpassningsbördan vid konjunktursvängningar läggs därmed helt och hållet på finanspolitiken.

Att dessa två skäl – den demografiska utvecklingen och ett eventuellt medlemskap i valutaunionen - är oberoende av varandra innebär att man inte kan avfärda behovet av en ökning av den offentliga sektorns nettoförmögenhet med att det inte behövs om Sverige inte går med i EMU.

En ökning i den offentliga sektorns nettoförmögenhet kan ske genom (i) en ökad amortering av statsskulden, eller (ii) en fondering av offentliga medel. Vilka skäl talar då för respektive emot amortering eller fondering?

I ett renodlat teoretiskt makroekonomiskt resonemang är en ökning av nettoförmögenheten genom amortering av statsskulden ekvivalent med en fondering givet att (i) räntebetalningarna för ett lån är lika stora som avkastningen på fonderade medel, (ii) det inte uppstår likviditetsproblem, alltså problem att få ett lån av önskad storlek vid önskad tidpunkt (men kanske till en högre ränta om soliditeten är låg). Det kan vara två rimliga antaganden för en stat. Men makroekonomisk teori är (tyvärr) inte alltid underbyggd av mikroekonomisk teori, alltså en teori om hur enskilda aktörer beter sig.

För en privatperson är sannolikt räntan på ett lån högre än avkastningen på bank- eller obligationssparade (alltså ett riskfritt sparande). Ändå har de flesta hushåll både lån och sparande. Att förhindra likviditetsproblem är ett skäl till detta men sannolikt inte det enda. Likviditetsproblem förklarar t.ex. inte varför hushåll både har lån (med högre ränta) och pensionssparande (med lägre eller osäker avkastning).

Det går naturligtvis att invända att pensionssparande har man för att man i den senare delen av livet inte kommer att ha några förvärvsinkomster. Det förklarar emellertid inte varför fastighetsägare sparar i pensionsfonder och samtidigt har (stora) lån på sina hus. Att pensionssparande - upp till en viss nivå - är skattemässigt mer fördelaktigt än t.ex. sparande i bank eller att amortera på ett lån är naturligtvis en delförklaring. Men hur många tror på allvar att pensionssparandet helt skulle upphöra ifall avdragsrätten för inbetalningar till detta sparande togs bort? Även banker och försäkringsbolag måste ha en viss fondering som andel av det utestående kapitalet.

Alltså finns det en annan grundläggande förklaring till enskilda hushålls beteende. Denna grundläggande förklaring handlar om *riskaversion*. Hushåll vågar inte räkna med att de långsiktigt kan belåna sin fullbetalda fastighet när de gått i pension och på så vis öka sin disponibla inkomst. Stora delar av räntebetalningarna skulle kunna ske genom ytterligare lån på huset och lånen skulle kunna återbetalas i sin helhet när personen (eller den kvarvarande änkan/änklingen) avlider. Men det förefaller inte finnas någon konsumentefterfrågan på sådana lånekonstruktioner. Sannolikt är skälet till det att konsumenterna förknippar en sådan lösning med en för hög risk.

Hur fungerar svenska politiker i den politiska huvudfåran<sup>20</sup> när det gäller riskbedömning? Hur fungerar väljarna? Kan man argumentera för att individer i sin roll som sådana politiker eller som väljare till viss del beter sig som enskilda aktörer och inte som en "stat"? Hur fungerar kreditgivare? Kan man argumentera för att individer i sin roll som kreditgivare till viss del beter sig som enskilda aktörer och inte som ett "kreditinstitut"?

Politiker och väljare är i genomsnitt inte lika skolade i lönsamhetstänkande och riskvärdering som analytiker vid ett kreditinstitut är. Riskanalytiker behöver heller inte bry sig om att bli omvalda men däremot vill de behålla sina jobb. Det talar för att politiker och väljare kan göra annorlunda riskbedömningar än analytiker. Riskanalytiker vill inte göra så försiktiga riskbedömningar att möjligheten till stora vinster försvinner men de vill inte heller göra så våghalsiga riskbedömningar att de med hög sannolikhet åsamkar sin arbetsgivare stora förluster.

En rimlig bedömning är att i situationer där de offentliga finanserna snabbt försämras så är det politiska systemet betydligt mer "kamerala" än "keynesianska" i betydelsen att det snabbt vill förbättra den offentliga nettoförmögenheten - även om detta innebär att arbetslösheten och det dithörande produktionsbortfallet förblir höga under en längre tid. De svenska erfarenheterna från 1990-talet - och från Finland under efterkrigstiden - visar att regeringar som upplever en snabb ökning av statsskulden blir kamerala, d.v.s. agerar som privata aktörer, skär ned utgifterna och ökar inkomsterna för att behålla soliditeten. Regeringar förlorar modet att föra en keynesiansk politik. Stats-

---

<sup>20</sup> Alltså inga libertarianer eller andra extrema grupper.

minister Göran Persson myntade ju t.ex. det bevingade uttrycket "Den som är satt i skuld är icke fri".

Det innebär alltså att det politiska systemet anpassar utgifterna efter de nuvarande inkomsterna, inte att de prioriterar att längre fram öka inkomsterna genom att få ned arbetslösheten. Det är en prioritering som leder till kraftiga nedskärningar. Denna prioritering känner väljarna till och denna insikt präglar hur de bedömer sin framtida privatekonomiska situation och sin tilltro till långsiktig ekonomisk och politisk stabilitet. Kreditgivare kan i en sådan situation, å andra sidan, fortfarande tänka sig att låna ut pengar men till en högre riskpremie.

Vi tänker oss följande två scenarier där den gemensamma nämnaren är en snabb och kraftig försämring i de offentliga finanserna beroende på en djup lågkonjunktur som resulterar i en hög arbetslöshet. I båda scenarier återfinns också ett tryck på ökade utgifter (pensioner och äldreomsorg) samtidigt som andelen individer i förvärvsaktiv ålder minskar. I scenario I så sker försämringen från en lägre statsskuld än i scenario II där statsskulden är högre men där det finns fonderade medel av en "avsevärd omfattning". Nettoförmögenheten antas därmed vara lika stor i de båda scenarierna.

Vi ställer oss följande två frågor:

- Vilka skäl finns för att det politiska systemet, väljare och kreditgivare kommer att uppvisa olika beteendemönster trots att konsolideringsgraden är densamma i de båda scenarierna?
- Vilka konsekvenser kommer eventuella skillnader i beteendemönster att få?

Eftersom statsskulden omsätts kontinuerligt så innebär det att den svenska ekonomin konstant är utsatt för en bedömning av kreditvärdigheten. Om det svenska politiska systemet kan visa att det är kapabelt att bygga upp en avsevärd reserv och inte utnyttja den kortsiktigt och populistiskt utan endast via blocköverskridande, i förväg gjorda, överenskommelser så *kan* kreditgivare i sin riskbedömning eventuellt ge Sverige en *lägre* riskpremie än om en sådan fondering inte ägt rum utan istället använts till att amortera av statsskulden.

Men den stora skillnaden i beteendemönster kommer troligen att uppstå hos det politiska systemet, inte hos kreditgivarna. I fallet *med* fonderade medel så vet det politiska systemet att det klarat av att bygga upp dessa medel och hålla fingrarna borta från dem inför valrörelser, etc.

I fallet *utan* fonderade medel är det betydligt mer osäkert att det politiska systemet, med samma enighet som de fonderade medlen byggts upp och "inte rörts", kommer göra de prioriteringar som behövs för att betala ränta på de lån som tagits och så småningom amortera ned statsskulden något.

Bara det att fonderade medel byggts upp samt att dessa inte använts kortsiktigt och populistiskt säger någonting om *den politiska processens långsiktiga stabilitet*. Denna stabilitet saknas troligen i fallet där man först ökar och sedan amorterar på stats-

skulden, även om det skulle finnas blocköverskridande överenskommelser om under vilka villkor statskulden skulle tillåtas att öka och hur amorteringarna på denna ökning sedan skulle ske.

Ett sådant beteendemönster hos det politiska systemet – och är en mycket viktig poäng – kommer troligen att *inge väljarna ett långsiktigt förtroende för det politiska systemets förmåga att hantera effekterna av lågkonjunkturer och en åldrande befolkning på de offentliga finanserna*. Det kan ju även skapas regler för när statskulden får ökas och hur den skall betalas tillbaka men en rimlig bedömning är att en sådan strategi inte har samma förtroendeskapande kraft hos väljarna

En ekonom som enbart ser till makroekonomisk teori skulle hävda att väljarna "borde begripa" att det inte är någon skillnad på fondering och amortering. Men få av väljarna har läst makroekonomi. En mikroekonom som inser att enskilda aktörer kan vara "near-rational" i olika sammanhang kan se att här finns en viktig poäng, inte bara pedagogisk utan också ett test på politiska systemets förmåga att dels bygga upp fonderade medel, dels "hålla fingrarna borta" från dessa medel samt inte använda dem kortsiktigt och populistiskt. Detta borde ingjuta ett förtroende hos väljarna för det politiska systemets förmåga att "garantera välfärdsstaten".

Det handlar alltså mindre om pedagogik och mer om att trovärdigt bygga upp förväntningar. Och att förväntningar spelar roll begriper alla ekonomer, till och med de mest inbitna makroekonomer.

En strategi som är inriktad på att bygga upp fonderade medel av en avsevärd omfattning innebär vissa nackdelar. Kommer väljare som inte vill ha löntagarfonder eller en stor andel statligt ägande i svenska företag att tro att detta är något av löntagarfondernas återkomst fast det nu kallas för någonting annat?

Det är viktigt att påpeka att stabilitetsreserven inte är något nytt försök av LO att lansera löntagarfonder. LO anser att riksdagen skall bestämma över var och hur pengarna skall placeras och har inget intresse av att ha inflytande över hur dessa fonderade medel placeras. LO-ekonomerna har bara en synpunkt, nämligen att medlen till största delen *inte* bör placeras i svenska värdepapper. Resurser av den storlek som det kommer att bli frågan om kommer inte att kunna placeras enbart på den svenska värdepappersmarknaden utan att kraftigt störa densamma. Detta problem är dock tämligen lätt att lösa genom att placera merparten av dessa medel i utländska statsobligationer. På det viset borde också en "löntagarfondsdebatt" kunna undvikas.

Det viktigaste är dock inte placeringsreglerna utan de regler som styr uttaget, d.v.s. hur stabilitetsreserven får användas. Dessa kommer att tvinga fram en ökad långsiktighet i finanspolitiken.

En stabiliseringsreserv innebär behov av beslutsregler för i vilka lägen konjunkturen är så svag att det finns motiv för stimulerande politik. Reglerna kan också styra till vad och hur mycket av medlen som kan användas. Om man väljer att fondera följer således ett behov av att bestämma minst när och kanske också till vad och hur mycket av de fonderade medlen som skall användas.

Fördelen med fondering är att själva regelverket skapar transparens och förutsägbarhet när det gäller stabiliseringspolitiken. Det är möjligt att skapa liknande regler för när, till vad och hur mycket upplåning som skall göras, men det är troligtvis betydligt svårare.

De flesta ekonomer är överens om att EMU kräver stabilare beslutsregler kring statens budget. En stabilitetsreserv kräver striktare beslutregler än en underbalansering av budgeten och ökad upplåning. LO-ekonomerna vill helt enkelt ha mer "konservativa" regler och mer prudentliga krav på solvens.

En sådan fondering kommer att minska utrymmet för kortsiktighet både på utgifts- sidan och inkomstsidan. Vårt förslag är dock helt neutralt vad gäller huruvida en framtida regering vill möta en kris med tillfälliga skattesänkningar eller utgiftsökningar.

Ett argument mot behovet av en stabilitetsreserv är att man ändå inte kan använda dessa resurser. Detta eftersom den offentliga sektorn, enligt EU:s "Stabilitets- och tillväxtpakt", inte får stimulera ekonomin mer än ned till -3 procent av BNP per år. Ett uttag ur fonden bokförs nämligen som en utgift. Om underskottet i budgeten är 1 procent av BNP och regeringen förutser ytterligare ett dystert år med sjunkande sysselsättning så kan riksdagen inte ta ut medel ur reserven motsvarande mer än 2 procent av BNP för att stimulera ekonomin.

Även om huvudregeln är att det offentliga saldot högst får visa underskott med 3 procent av BNP så finns det undantagsregler. Om fallet i BNP är större än 2 procent tillåts det aktuella landet automatiskt att tillfälligt ha större underskott än 3 procent av BNP. Om fallet i BNP är mellan 0,75 och 2 procent avgörs det från fall till fall. En negativ BNP-tillväxt på 2 procent är en extrem situation som efter andra världskriget inte uppstått i Sverige. 1992 och 1993 var tillväxten -1,7 respektive -1,8 procent. Dessa år var underskotten i de offentliga finanserna 8 respektive 12 procent av BNP.

Om tjugo år kommer dock nuvarande regelsystem inte fungera eftersom i stort sett alla EMU-länder kommer ställas inför samma typ av demografiska utmaning som Sverige. Därmed kommer det vara mycket svårt att upprätthålla nuvarande konstruktion av saldogolvet i EU-reglerna.

Ett annat argument mot en stabilitetsreserv är att den för att ha någon effekt skulle behöva vara väldigt stor. En stabilitetsreserv på 120 mdr kr skulle dock kunna finansiera arbetslöshetsersättning och arbetsmarknadsutbildning för 6 procentenheters arbetslöshet under 3 år, d.v.s. ungefär 250 000 arbetslösa under 3 år. Därigenom skulle inga nedskärningar i ersättningsnivåerna behövas. Det skulle då vara möjligt att undvika en konflikt mellan välfärd och arbetslöshetsersättning samt arbetsmarknadspolitik.

## 5 Ekonomiskt råd

För att garantera en stabil ekonomisk utveckling vid ett EMU-medlemskap behövs förbättrade beslutssystem både kring finanspolitiken och lönebildningen. I detta avsnitt behandlas sambandet mellan lönebildningen och finanspolitiken. Syftet är att visa att ett ekonomiskt råd inkluderande arbetsmarknadens parter kan bidra till en effektivare process kring utvecklingen av konkurrenskraft, kostnadsutveckling och kapacitetsutnyttjande.

EMU innebär en fast växelkurs, avsaknad av landsspecifik nominell ränta och ett snävare prismål, allt detta innebär större krav på lönebildningen. Att nå och hålla 80 procentens sysselsättningsgrad kräver samtidigt, enligt Konjunkturinstitutet, 0,5 procentenheter lägre nominell löneökningstakt än vad som varit fallet de senaste åren.<sup>21</sup>

Alternativet till en fungerande lönebildning är lägre ambitioner när det gäller sysselsättningen, vilket är något som LO inte accepterar. Tvärtom skall lönebildningen förbättras så att en ökad sysselsättningsgrad blir möjlig. Konsekvenserna av en ekonomi i obalans drabbar LO-medlemmarna mer än tjänstemännen eftersom arbetare har en 2-3 gånger högre arbetslöshetsrisk.

Både parterna och det politiska systemet har ett intresse av att ett ekonomiskt råd instiftas. Detta eftersom det finns flera skäl till att inte ha dubbelkommando vare sig över finanspolitiken eller lönebildningen:

Vid fast växelkurs kommer lönebildningen att bestämma över utvecklingen av kostnadsläget. Vilket kostnadsläge som är rimligt påverkar fördelningen mellan produktionsfaktorerna arbete och kapital. Vinstläget styr i sin tur investeringar och sysselsättning. Det bör vara parternas uppgift att i förhandlingar bestämma fördelningen mellan arbete och kapital. Statsmakten skall inte ha synpunkter på lönerelationerna mellan olika grupper. Dessa skall bestämmas av marknadskrafterna och av parterna i förhandlingar. De förhandlande parterna skall således ha en "lönebildningsbox" som är autonom i förhållande till den normeringsprocess som sker via ett ekonomiskt råd. Rådets arbete skall inte aktivt påverka fördelningen av löner mellan olika grupper eller sektorer.

Det råd vi föreslår medför inte beslutskorporatism i bemärkelsen att staten och parterna sitter i samma organ och fattar beslut. Detta för att undvika inkomstpolitik (parternas intresse) och för att undvika dubbelkommando över finanspolitiken (regeringens och riksdagens intresse). Vi eftersträvar istället ökad rolltydlighet. Erfarenheten från 1980-talet säger att regeringsmakten inte skall ligga nära parternas arbete med att bestämma löneökningstakten.

---

<sup>21</sup> Konjunkturinstitutet (2002)

## 5.1 Grundproblemet för lönebildningen vid ett eventuellt medlemskap

Riksbankens funktion idag är att som myndighet under riksdagen - men självständigt - verka som en legitim och trovärdig normgivare och disciplininstans i lönebildningen, alltså som "lönebildningens buse". Denna buse bestraffar genom räntevapnet kollektivt arbetsmarknadens parter om lönebildningen resulterar i löner som ligger utanför (läs "ovanför") den ram som ges av det inhemska inflationsmålet.

Erfarenheterna under de senaste åren gör att man kan hävda att Riksbanken har de nödvändiga egenskaper som en sådan buse behöver för att kunna fungera, nämligen:

- *legitimitet*, Riksbanken har makt - att ha makt ger någon form av legitimitet i sig, "man lyssnar på den som har makten" - men Sveriges riksdag är deras uppdragsgivare, vilket också ger en demokratisk legitimitet,
- uppdraget kommer från en instans som kan *kontrollera och utvärdera* hur väl det utförts,
- en institutionaliserad *självständighet*,
- ett *relevant, tydligt och operationaliserbart mål*, inflationsmålet för den svenska ekonomin,
- en *signalfunktion*, Riksbanken signalerar, dels genom sina inflationsrapporter, dels genom sina publiceringar av direktionens beslutsprocess och beslut, då de anser att inflationsmålet riskerar att inte uppfyllas,
- en *trovärdig* hotpunkt som alla i förväg känner till - "anser vi att inflationsmålet är hotat så höjer vi räntan" vilket ingen längre i grunden tvivlar på,
- *balanserande krafter i beslutsprocessen*, detta syns i riksbanksdirektionens och fullmäktiges sammansättning. Denna egenskap är också betydelsefull för *legitimiteten*.
- *genomskinlighet i beslutsprocessen*, protokoll rörande besluten och beslutsprocesserna (=direktionens diskussioner) offentliggörs efter en relativt kort period. Genomskinlighet är också betydelsefullt för egenskaperna *legitimitet* samt *möjlighet till kontroll och utvärdering*.
- *kunskap i omvärldsanalys och möjlighet till omvärdering av den förda politiken*. Riksbanken har tillgång till en kvalificerad stab för att ta fram beslutsunderlag. Det har även finansdepartementet och övriga departement men den viktiga skillnaden här är att en folkvald instans som har en "buse-funktion", t.ex. en regering, kan ha svårt att rättfärdiga en korrekt analys som innebär kritik av den politik man själv fört. Detta gäller oberoende av regeringens färg.

Analogt kan man förstås hävda att Riksbanken kan ha problem med att kritisera sig själv för eventuella räntebeslut som senare visat sig felaktiga. Riksbanken har dock inte på samma sätt som regeringskansliet t.ex. en valcykel att ta hänsyn till och inte heller oppositionspartier som tar varje tillfälle i akt - det är ju bland annat det som är deras uppgift! - att utnyttja visade blottor.

Samtliga ovanstående egenskaper är nödvändiga - men ingen är i sig tillräcklig - för att Riksbanken (eller någon annan instans) långsiktigt skall kunna fungera som en lönebildningens buse. Tillsammans blir de dock tillräckliga. Tillsammans ger också dessa egenskaper förbättrade förutsättningar för att parterna skall få en *harmoniserad bild av vad som krävs av en lönebildning* som ligger inom de ramar som samhällsekonomin sätter.

Ett grundproblem för lönebildningen vid ett medlemskap i valutaunionen är alltså att Riksbanken inte längre kan fungera som en legitim och trovärdig lönebildningens buse.

## **5.2 Vilka av ovanstående egenskaper har ECB?**

Vid ett eventuellt medlemskap i valutaunionen kan man se det som att ECB skall ta över funktionen som lönebildningens buse. Vilka av ovanstående egenskaper har då ECB?

- *Legitimitet?* Ja, om det inte blir endast en liten övervikt för ja-sidan i en folkomröstning men legitimiteten kan ändå bli tveksam eftersom genomskinligheten (se nedan) är så dålig.
- *Kontrollering och utvärdering?* Tveksamt, den bristande genomskinligheten kan försvåra detta.
- *Självständig?* Ja.
- *Relevant, tydligt och operationaliserbart mål?* Tydligt och operationaliserbart? Ja, Huvudmålet för Eurosystemets penningpolitik innebär att priserna i genomsnitt inom euroområdet får öka med högst 2 procent per år. Relevant? I praktiken är relevansen tveksam - den jämförelsevis lilla svenska ekonomin hamnar i periferin. ECB har andra, och större, länder att också ta hänsyn till, när de bestämmer räntan.
- *Signalfunktion?* Ja, men om målet inte är helt relevant för det enskilda (lilla) landet så kommer detta att spela mindre roll.
- *Trovärdig hotpunkt* som alla i förväg känner till? Ja, men precis som när det gäller signalfunktionen - om målet inte är helt relevant för det enskilda (lilla) landet så kommer detta att spela mindre roll.
- *Balansrande krafter i beslutsprocessen?* Tveksamt.
- *Genomskinlighet i beslutsprocessen?* Genomskinligheten i beslutsprocessen är mycket låg i jämförelse med det svenska systemet. ECB har beslutat att inte offentliggöra protokollen från de penningpolitiska mötena.
- *Kunskap i omvärldsanalys?* Ja - men särskilt den bristande genomskinligheten innebär att vi som medborgare inte kommer att kunna ta del av deras analys.

Som vi ser så har inte institutionen ECB alla de egenskaper som är nödvändiga för att fungera som en legitim och trovärdig normgivare och disciplininstans på arbetsmarknaden, det vill säga som lönebildningens buse.



### **5.3 Svensk lönebildning och frånvaro av en lönebildningens buse**

Klarar då svensk lönebildning av frånvaron av en sådan lönebildningens buse? Det är mycket tveksamt, särskilt med beaktande av att variabiliteten i inflationen sannolikt kommer att öka vid ett medlemskap i valutaunionen. Detta beror på att ECB inte kommer att sätta räntan så den passar Sverige utan Sverige är bara en mindre del i EMU-ländernas samlade ekonomi.

Någon form av indexering av lönerna skulle mildra problemet med att korrekt prognosticera inflationen. En sådan konstruktion har dock nackdelen att den troligen försvårar förändringar i relativlönestrukturen som är betingade av marknadskrafter eller rättvisevärderingar. Och även om lönerna till viss del börjar att indexeras så saknas en funktion som buse i det fall löneutvecklingen (ändå) inte är förenlig med en hög sysselsättningsgrad och en väl fungerande arbetsmarknad.

En alltför hög löneutveckling kan fortgå under en längre tid då ECB inte låter inflationsutvecklingen just i Sverige styra räntesättningen. Då kommer så småningom en kostnadskris (kanske "plötsligt") att inträffa vilket kan ge dramatiska effekter på sysselsättning och arbetslöshet. Detta är ett exempel på en så kallad endogen störning, alltså en sådan störning som vi själva orsakat. Det är sådana störningar som främst behandlas i denna diskussion om problem med lönebildningen vid ett eventuellt medlemskap i valutaunionen.

Exempel på exogena störningar, alltså utifrån kommande störningar, är t.ex. en oljeprishöjning eller ett prisfall på massaprodukter. En oljeprishöjning drabbar alla länder som är nettoimportörer av olja men i olika hög grad beroende på hur mycket olja landet nettoimporterar. Ett prisfall på massaprodukter drabbar de länder som är nettoexportörer av massa. I det senare fallet drabbas Sverige betydligt hårdare än många andra medlemsländer i valutaunionen. Det senare är ett exempel på en så kallad exogen asymmetrisk störning, d.v.s. en utifrån kommande störning som drabbar länder mycket olika.

Om alla medlemsländer i valutaunionen drabbas ungefär lika av en extern störning så kommer ECB:s räntesättning troligen att vara i rätt riktning för samtliga. Men om det är en endogen störning, vilket är fokus här, eller en exogen asymmetrisk störning, så kan vi inte räkna med att ECB sätter räntan så att det passar oss. Då har vi varken ränta eller växelkurs som styrmedel att ta oss ur krisen utan enbart finanspolitik. Detta innebär att en tung börda kommer att läggas på finanspolitiken.

Men arbetsmarknadens parter då? Kan och bör inte de axla den absolut största delen av ansvaret? Här finns en målkonflikt mellan å ena sidan, en politisk målsättning att ha en hög sysselsättningsgrad och en låg arbetslöshet, och å andra sidan höga löneökningar. Ju bättre läge på arbetsmarknaden, desto svårare är det för parterna att ha en hög disciplin i löneförhandlingarna. I de nuvarande EMU-länderna är de politiska målsättningarna vad gäller sysselsättningsgrad och arbetslöshet inte lika ambitiösa som i Sverige. Det innebär att arbetsmarknadens parter i Sverige har en på sitt sätt svårare sits än i dessa länder.

I Sverige har arbetsmarknadens parter uppgiften att hålla löneutvecklingen inom den samhällsekonomiska ramen med en vanligtvis stramare arbetsmarknad än den som råder i de flesta av de nuvarande medlemmarna i valutaunionen. Politiska målsättningar om en hög sysselsättningsgrad och en låg arbetslöshet innebär därför att arbetsmarknadens parter ibland behöver hjälp av en legitim och trovärdig buse.

Med buse avses här en instans inom demokratins verkningsskrets som utan egenintresse och utan opportunism påverkar kostnadsutvecklingen mot en långsiktigt hållbar nivå. Det är viktigt att se att Riksbankens funktion som demokratins eller lönebildningens buse inte kan ersättas fullt ut av en ny oberoende institution om riksdagen skall behålla makten över finanspolitiken. En del av Riksbankens legitimitet, varför man lyssnar på bankens direktion och analys är att den har makt att fatta beslut som konsekvens av sina analyser. Riksbankens analyser kommer att bli mindre intressanta när det inte längre utgör grund för beslut. Ansluter sig Sverige till EMU måste både statsmakt och parter utgå ifrån att logiken kring nuvarande institutioner blir föråldrade och behöver ersättas av nya former.

Makten att beskatta befolkningen ligger hos riksdagen. Att finanspolitiken vid fast växelkurs blir viktigare innebär att regering och riksdag blir starkare men också mer sårbara. Riksdag och regering kommer att både behöva justera efterfrågan och lönekostnaden för att skapa full sysselsättning (en ackommoderande politik) men ibland också föra en restriktiv politik. I praktiken kan inte någon annan instans än regering och riksdag vara buse och vidta vad som uppfattas som sanktioner av de egna väljarna.

Det gäller därför att bygga beslutssystem som förstärker statsmaktens förmåga till handlingskraft och förmåga att föra en icke-opportunistisk politik. En analys som är kritisk mot den egna politiken är svår att processa fram för politiska partier som vill bli omvalda. Finansdepartement prognoser har svagheten att de antas färgade av regeringsmakten. Det finns goda skäl att också ha en fråga från partipolitiken samt från den verkställande och beslutande politiska makten oberoende analys av kostnadsläge, kapacitetsutnyttjande och konkurrenskraft som underlag för ställningstagande om finanspolitiken. En förutsättning är att denna, vad gäller analys, har högsta nationella standard.

LO-ekonomerna menar att rollen för riksdagens finansutskott och regelsystemet kring besluten om finanspolitiken bör stärkas. Det behövs tydliga mål för stabiliteten i ekonomin och det behövs en fråga från partipolitiken skiljd analys och signalfunktion. Regelsystemet kring besluten skall bygga på tydlighet och öppenhet.

Den politiska demokratins institutioner har också intresse av att få vissa konflikter reglerade utanför det politiska systemet. Det är också ett skäl till ett behov av ett fråga från partipolitiken oberoende råd.

Ett annat skäl, där situationen i Sverige sannolikt inte skiljer sig så mycket från de nuvarande EMU-länderna är att arbetare har mycket högre arbetslöshetsrisk än tjänstemän. Ett annat sätt att formulera problemet är att om tjänstemännens löneökningar under en tid är "alltför" höga så är det främst arbetarna, inte tjänstemännen, som blir av med jobben. Arbetarna får alltså, i större utsträckning än tjänstemännen själva, agera arbetslöshetsbuffert för att mildra konsekvenserna av alltför höga tjänstemanna-

löneökningar. Detta innebär att i synnerhet arbetarfackförbund har behov av en lönebildningens buse.

Vid ett medlemskap i valutaunionen behöver parterna på svensk arbetsmarknad, och då särskilt LO, en instans som kan fylla de funktioner som Riksbanken idag har vad gäller rollen som lönebildningens buse.

#### **5.4 Förslag till ekonomiskt råd**

Vi skall här visa att det råd vi föreslår löser flera problem vid en ny situation med fast växelkurs. Det system vi föreslår levererar:

- Förväntningar hos avtalsparterna om sanktioner vid inflatorisk lönekostnadsutveckling.
- Ökad legitimitet för statsmakten att föra en restriktiv politik.
- Ett från partipolitiken oberoende råd som inte har en auktoritär/ meritokratisk bas.
- Tydlig rågång mellan partssystemet och statsmakten.

Vi utgår ifrån att riksdagen inte kommer att delegera finanspolitiken eller delar av finanspolitiken till något annat organ. Det kommer att ställa större krav på en stark analysfunktion utanför partipolitiken. Ett ekonomiskt råd som är fristående från partipolitiken men baserad på intresseorganisationer och oberoende akademisk ekonomisk expertis kan sända signaler om vilken ekonomisk politik som behövs för att säkerställa lämpligt kapacitetsutnyttjande. Det är sedan riksdagens och regeringens ansvar att tolka dessa signaler och utifrån sina analyser och värderingar fatta de nödvändiga besluten.

Riksbankens räntevapen skall inte överskattas. I normalläget innebär en ränteförändring på 0,25 till 1 procent bara mindre påverkan på den reala ekonomin. Sannolikt är påverkan på förväntningarna viktigare än den faktiska förändringen av räntan. Det vi här kommer att skissera har därför påverkan av förväntningar hos de avtalsslutande parterna som en viktig grund.

Ett förslag är att rådet består av representanter för parterna samt oberoende ekonomer främst från forskarvärlden. "Oberoende" skall här vara ett starkt kriterium; samtliga forskares finansiering av sina forskningsprojekt liksom samt alla ingående ekonomers eventuella bisysslor skall granskas offentligt. Kompetens från Konjunkturinstitutet skall användas.

Signalernas tydlighet och analysens kvalitet är avgörande för rådets trovärdighet. Rådet bör signalera riktningen på de åtgärder som bör vidtas d.v.s. om finanspolitiken bör stramas åt eller expandera. Tanken är inte att rådet skall ta ställning till vilka åtgärder som genomförs. Tänkbara åtgärder är förändrade investeringar, arbetsgivaravgifter eller preliminärskatter. Alla dessa åtgärder har för och nackdelar som måste beaktas.

Vi utgår ifrån att finanspolitiken sannolikt kommer att förändras så att det finns färdiga insatspaket som är *temporära, symmetriska* och *fördelningspolitiskt neutrala*:

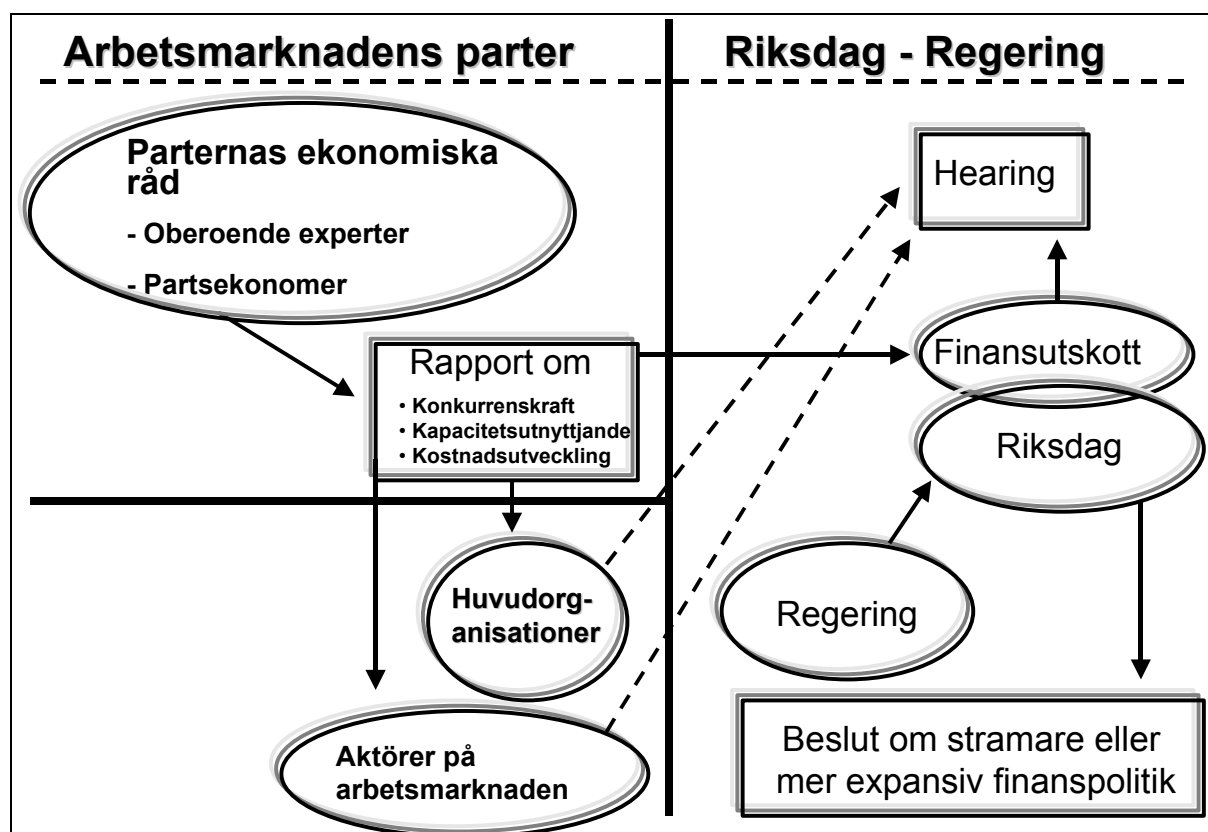
- Det behövs sannolikt *temporära insatser* som snabbt kan beslutas. Det är inte parternas sak att avgöra hur dessa paket skall utformas.
- Finanspolitiken måste självfallet vara *symmetrisk*, d.v.s. både kunna öka och minska efterfrågan i ekonomin.
- Det är också önskvärt med åtgärder som är *fördelningspolitiskt neutrala*. Men alla åtgärder som har effekter på arbetslösheten är inte fördelningspolitiskt neutrala p.g.a. skillnaderna i arbetslöshetsrisk för olika grupper eller påverkan på vinsten för olika typer av företag. En proportionell höjning av inkomstskattesatsen vid för höga lönekostnadsökningar kommer att bestraffa efter inkomst, vilket är mer rättvist än t.ex. höjd moms. Att bedriva fördelningspolitik t.ex. ändra marginalskatter eller höja eller sänka transfereringar är inte lämpligt utan kraften skall fokuseras på stabiliseringspolitiken.

Det skall samtidigt sägas att det som här skisseras inte behöver vara ett ställningstagande till hur aktiv finanspolitiken skall vara, d.v.s. om den skall ägna sig åt finjustering av ekonomin. Vi utgår ifrån att i ett normalt konjunkturförlopp så kommer huvudsakligen de automatiska stabilisatorerna att verka. Rådets arbete är i stället en viktig grund för att skapa stabila förväntningar om fortsatt måttlig ökningstakt vad gäller priser och löner.

Syftet med ett ekonomiskt råd är att finna en optimal avvägning mellan inflation och arbetslöshet. Rådets uppgift bör vara att bedöma och analysera

- *konkurrenskraften*,
- vad som vid varje tillfälle är en rimlig *kostnadsutveckling*,
- *lämpligt kapacitetsutnyttjande* i ekonomin.

I figuren nedan skissar ramen kring ett ekonomiskt råd. Det framgår att rådet skickar signaler både till partssystemet och till det politiska systemet. Vi har tydligt markerat en rågång mellan partssystemet och det politiska systemet. Det syftar till att klargöra att parterna inte accepterar inkomspolitik dvs. att det politiska systemet bestämmer löneutrymmet. Men också en gräns mot förhandlingssystemet. Avsikten är inte att rådet skall ha som uppgift att normera löneutvecklingen.



Det ligger parternas intresse att samverka med riksdagen och regeringen för att skapa långsiktighet oavsett vilket parti som sitter i regeringsställning. Avsikten med att tillställa riksdagen rådets analyser och inte regeringen är att markera att arbetet riktas till statsmakten oavsett vilket parti som innehar regeringsmakten. Vidare att oppositionen skall vara delaktig och ha med regeringspartierna likvärdig tillgång till underlaget för den ekonomiska politiken.

Finansutskottet bör två gånger om året arrangera en hearing med rådets analyser som underlag. Vi önskar samtidigt ett finansutskott med förstärkta kansliresurser. Det ger sammantaget oppositionen en starkare roll och därmed ett större ansvar.

Rådets arbete måste avgränsas tydligt från riksdagens och regeringens beslutfattande om den ekonomiska politiken. Rådet skall inte ha någon formell roll men inflytande genom självständiga analyser och starka signaler om inflation, löner och efterfrågan i ekonomin.

Genom rådets sammansättning med löntagare och arbetsgivare samt oberoende ekonomer kommer en avvägning att ske så att möjligheterna att uppnå en hållbar kostnadsutveckling ökar. Det innebär samtidigt att finanspolitiken, när behov så föreligger, får en mer legitim grund att föra en restriktiv ekonomisk politik som minskar sysselsättningen.

Rådet bör inte arbeta med frågor som traditionellt skiljer mellan vänster och höger eller mellan arbetsgivare och löntagare som t.ex. skatter, socialförsäkringar eller arbetsmarknadslagstiftning. Rådets uppgifter är således strikt inriktade till analysera

den makroekonomiska balansen men inte att föreslå vilka åtgärder som skall vidtas - det är statsmaktens ansvar.

Rådet arbetar därmed med analyser och signaler. Ett ekonomiskt råd som har sin bas i legitima partsintressen och i ekonomisk sakkunskap kan bidra till att:

- Bedöma när det är nödvändigt att vidta åtgärder för att påverka efterfrågan eller arbetskraftskostnaden, det är viktigt att åtgärderna är symmetriska.
- Ge legitimitet för sanktioner om lönekostnadsökningarna blir för höga.
- Påverka förväntningarna hos pris och lönesättare samt hushållen.

För att rådet arbete skall ges nödvändig auktoritet och för att det effektivt skall påverka parternas förväntningar om riksdagens åtgärder måste det system som här skisseras accepteras av ett flertal riksdagspartier så att systemet kan fungera oberoende av aktuella mandatförhållande i riksdagen. Dessutom måste finansutskottet åta sig att anordna en öppen hearing över huvudrapporten där rådets ledamöter redovisar rapporten.

### **5.5 Varför ge detta ansvar till parterna?**

Legitimiteten för rådets analyser och signaler till regering och riksdag bygger på fem pelare.

1. Den första pelaren är att Sverige har en *tradition av frihet för parterna och makt-delning* som innebär att en stor del av regleringen i arbetslivet sker genom avtal och inte genom lag. Fria starka parter som hävdar sina intressen har visat sig fungera väl. Legitimiteten kommer från den demokratiska rätten att bilda organisationer samt från parternas organisationsgrad.
2. Den andra pelaren är den *balans* som skapas av att rådets arbete bygger på motverkande krafter som kräver en samsyn byggd på bästa möjliga analyser. Rådets konstruktion innebär att den reducerar motsättningen mellan arbetstagare och arbetsgivare vad gäller analysen av det ekonomiska läget.

Stabiliteten och långsiktigheten i finanspolitiken ökar genom att regering och riksdag får ett beslutsunderlag som inte är beroende av en politisk inriktning, av en sida i en intressekamp eller av en institution som är underställd regeringen. Tekniskt styrda system utan social förankring fungerar inte.

3. Den tredje pelaren är att *parterna accepterar att det också behövs sanktioner* om lönekostnaderna överskrider vad som är samhällsekonomiskt uthålligt. Ett råd måste föreslå en åtstramning av ekonomin och arbetsmarknaden när det finns ett behov av detta likväl som efterfrågestimulans när detta är nödvändigt.

4. Den fjärde grunden är att rådets konstruktion bygger på att oberoende akademiska ekonomers och parternas deltagande *säkerställer kunskapsnivån*. En stor del av arbetet kommer att bestå i att ta fram kunskapsunderlag och därigenom påverka förväntningarna i ekonomin. Vi utgår från att rådet har ekonomiska resurser så att det kan beställa bästa tänkbara underlag från nationella och internationella organisationer och myndigheter. Riksbanken och Konjunkturinstitutet har här, i och med sin erfarenhet och kunskap, en nyckelroll.
5. Rådet bör liksom riksbanken få en *tydlig och fastlagd form* för sitt analysarbete. Den femte pelaren är således *transparens* och *tydliga regler kring beslutsprocessen*. Öppenhet i beslutsformerna och yttrandeförfarande vad gäller analysunderlag och signaler om lämplig kostnadsutveckling bidrar till att parternas ansvar för löneökningstakten och därmed arbetslösheten tydliggörs.

## **5.6 Hur väl uppfyller vårt råd de uppställda kraven?**

- Hur skall rådet få *legitimitet*?

Det viktigaste här är att rådet *inte skall ta ställning till fördelningsfrågor mellan löntagare och arbetsgivargrupper*. Rådet skall hålla sig utanför de regelrätta förhandlingarna. Däremot måste rådet förstås - precis som Riksbanken gör idag - indirekt ta ställning till fördelningen mellan arbete och kapital, alltså löne- och vinstandelarnas storlek.

En annan viktig faktor är ett *omfattande remissförfarande*. Rådet skall två gånger om året komma med en analys av kapacitetsutnyttjandet, kostnadsutvecklingen och konkurrenskraften. Denna rapport skall gå på remiss till samtliga parter på arbetsmarknaden. Tidpunkterna för dessa rapporter skall vara kända långt i förväg så remissarbetet kan starta omgående.

- Hur skall rådets verksamhet *kontrolleras och utvärderas*?

Vårt förslag är att riksdagens finansutskott är den kontrollerande och utvärderande instansen.

- Hur skall rådets *självständighet institutionaliseras*?

Detta är sannolikt ett av de mindre problemen. Detta kan skrivas in i rådets stadgar eller instruktion.

- Vilket eller vilka *relevanta, tydliga och operationella mål* skall rådet ha?

Fördelen med att ha ett enda operationellt mål jämfört med flera är att det inte kan uppstå målkonflikter. Nackdelen med ett enda mål är att man inte kan göra avväg-

ningar mellan hur högt man prioriterar olika, kanske sinsemellan, motstridiga mål. Stabiliseringspolitiken i sin helhet har ju fler än ett mål.

Målet eller målen kan vara nominella eller reala. Ett möjligt nominellt mål är ett prisnivåmål, t.ex. i form av nivån på enhetsarbetskostnader ("unit labor costs"). Den avgörande skillnaden mellan inflationsmål och prisnivåmål är att med ett prisnivåmål så måste en period av högre enhetsarbetskostnader följas av en period med lägre enhetsarbetskostnader så att prisnivån kommer tillbaka till sin långsiktiga jämviktsbana. Har man istället ett inflationsmål så är inflationschocker "bygones" och detta fungerar *inte* under fast växelkurs.

Det tunga argumentet mot *ett enda* prisnivåmål i form av nivån på enhetsarbetskostnader är att om man använder detta mål som det enda så låser man samtidigt fördelningen mellan arbete och kapital. Det är i grunden denna fördelning som löneförhandlingar handlar om. Hur denna fördelning skall se ut bör därför, helt traditionsenligt, överlåtas till parterna.

Ett reallt mål skulle kunna vara det s.k. "outputgapet". Detta gap beskriver avvikelserna mellan faktisk och potentiell BNP, alltså om ekonomin över- eller underutnyttjar de resurser som finns. Att statistiskt mäta outputgap på ett entydigt sätt låter sig dock svårligen göras. Detta är en mycket viktig faktor som talar mot användningen av gapet som ett enda operationellt mål. Men outputgapet skulle kunna vara en av ett antal indikatorer som nivån på enhetsarbetskostnader, vinstläget, sysselsättningsgrad och bytesbalans för en mer komplett bedömning av svensk ekonomi. LO-ekonomerna förordar en sådan kombination.

- Hur skall rådet få en *signalfunktion*?

Detta är sannolikt det minsta problemet. De rapporter som rådet föreslås publicera två gånger per år utgör signalfunktionen.

- Vilken eller vilka *hotpunkter* skall rådet ha och hur skall de göras  *trovärdiga*?

Om regeringen har en annan syn på kapacitetsutnyttjandet än rådet så får de redogöra för detta inför riksdagen. Vi skiljer oss därmed från STEMU som föreslår att regeringen skall vara ansvarig inför rådet.

- Hur skall rådet få *balansera krafter i beslutsprocessen*?

Partsekonomer måste förstås utses så att det finns en balans mellan arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer men också så att olika delar av arbetsmarknaden representerade (offentligt, privat, t.ex.) Genom att det finns oberoende ekonomer i rådet och att en oberoende ekonom innehar ordförandeskapet så skapas det en rimlig balans mellan olika parterna i rådet. Ledamöter skall som i Riksbankens direktionsråd kunna reservera sig mot besluten och men vara skyldiga att motivera sin avvikande mening.



- Hur skall rådet få en *genomskinlighet i beslutsprocessen*?

Detta är sannolikt också ett av de mindre problemen. De diskussioner som lett fram till analys och rekommendationer kan rådet redogöra för i sin rapport.

- Hur skall rådet få *kunskap i omvärldsanalys och möjlighet att omvärdera de egna policyrekommendationerna*?

Detta är sannolikt också ett av de mindre problemen. Rådet kommer dels att bestå av personer med relevant kompetens, dels kunna anlita sådan (t.ex. genom kompetens från Riksbanken eller Konjunkturinstitutet). Rådet befinner sig inte på samma sätt som regeringspartier i en valcykel och under möjliga attacker från oppositionen vilket i alla fall gör det mindre svårt för rådet än för ett regeringsorgan att omvärdera egna policyrekommendationer.

Ett råd som har ovanstående egenskaper har goda förutsättningar att fullfölja sina uppgifter. De grundläggande intressekonflikterna mellan arbete och kapital finns naturligtvis kvar. Det gäller också andra fördelningspolitiska konflikter mellan parterna, t.ex. mellan olika löntagar- och arbetsgivargrupper. Så skall det vara i en marknadsekonomi och det ger en grund för en lönebildning utan direkt statlig inblandning. Staten påverkar naturligtvis även i fortsättningen indirekt lönebildningsmekanismerna genom att t.ex. höja eller sänka ersättningen vid arbetslöshet men ett råd med ovanstående egenskaper utesluter direkt statlig inblandning.

## 6 Slutsatser

Vid ett EMU-medlemskap måste den inhemska finanspolitiken överta penningpolitikens roll som nationell stabilisator. Genom att variera den offentliga sektorns utgifter och inkomster skall ett fullt utnyttjande av ekonomins resurser understödjas. Ett krav för ett lyckosamt deltagande i valutasamarbetet är att finanspolitiken både har tillräckliga instrument och resurser för att kunna påverka resursutnyttjandet kraftigt.

Vi anser att det är möjligt att gå med i EMU med nuvarande sysselsättningsambitioner men att det kräver radikala förändringar av det nuvarande regelverket kring finanspolitiken. EMU är per definition inte någon arbetslöshetsunion. Vilka förändringar krävs för att Sverige skall kunna gå in i EMU med nuvarande sysselsättningsambitioner?

LO-ekonomerna anser att det måste säkerställas att finanspolitiken har instrument och medel att verka konjunkturstabiliserande både i den normala konjunkturcykeln och vid synnerligen stora konjunktursvängningar. Det måste finnas en beredskap både för det vanliga och det ovanliga.

Genom reserverade medel enbart för stabiliseringspolitik, och som regelverket avskiljer från reformpolitik, ökar finanspolitikens trovärdighet och legitimitet. Det både ökar politikens verkningskraft och begränsar rörelseutrymmet för opportunistisk finanspolitik. Stabiliseringspolitik handlar inte om vilket skattesystem eller vilken socialpolitik ett land har. Stabiliseringspolitiken bör inte heller blandas samman med fördelnings- eller allokeringspolitik.

En effektiv stabiliseringspolitik måste vara trovärdig och förutsägbar. För detta krävs att den är *sammanhängande* och *konsistent* över tiden. De medel som används bör vara fördelningspolitiskt *neutrala*. Ramverket bör *balansera* riksdagens och regeringens roller. Det måste ges förutsättningar för god beslutskraft i regeringen och tillfredsställande demokratisk förankring i riksdagen.

Erfarenheterna av riksbankens arbete de senaste åren, förslagen från STEMU och partsystemets behov av rågång gentemot politiken ger underlag för den syntes som här redovisas. De stabiliseringspolitiska misslyckandena under de senaste decennierna är bakgrunden till våra förslag. Finanspolitiken vid ett EMU-medlemskap måste konstrueras efter rimliga avvägningar mellan vilka som skall vara de beslutande institutionerna, vilka instrument som skall användas, vilka mål politiken skall styras efter och vilka mått som möjliggör utvärdering.

## Inhemsk stabiliseringspolitik vid ett EMU-medlemskap

| Institutioner  | Mål                                      | Mått   | Instrument  | Beslutsregler  |
|--|--|--|---|--|
| - Regering<br>- Riksdag<br>- Fristående ekonomiskt råd | - Stabilt och högt kapacitetsutnyttjande | - Indikatorer i form av ULC, produktionsgap, bytesbalans, etc. | - Automatiska stabilisatorer,<br>- Skattesatser (arbetsgivaravgifter, inkomstskattesatser, moms, etc.)<br>- Stabilitetsreserv | - Sysselsättningsmarginal<br>- Handlingsmarginal<br>- Regler för stabilitetsreserven |

### Mål och mått

Det yttersta målet i ett samhälle bör vara att med stabiliserings-, struktur-, samt lönepolitik nå full sysselsättning. Målen för finanspolitiken bör vara full sysselsättning, hög och uthållig tillväxt samt rättvis fördelning. Överskottsmalet i de offentliga finanserna samt målet om att hålla utgiftstaket är budgetpolitiska mål, alltså mål som är till för att uppnå de finanspolitiska målen.

Att de mål regeringens stabiliseringspolitiska handlande styrs efter är väl kända – d.v.s. att de är transparenta – är viktigt för att analysunderlaget skall kunna förstås och åtgärderna skall kunna förutses. Att åtgärderna kan förutses är avgörande för om de skall ha någon effekt. Transparens skapas i vår modell genom dels ett *tydligt stabiliseringspolitiskt mål* - kapacitetsutnyttjandet i ekonomin - och ett antal indikatorer på detta mål. Indikatorerna bör inkludera ett prisnivåmål som nivån på enhetsarbetskostnaden (ULC) samt reala mål som produktionsgap,<sup>22</sup> sysselsättningsgrad, bytesbalans och arbetslöshet. Inflationen, mätt som förändringar i KPI (eller något av KPI:s olika varianter) går inte att använda som mål för ett enskilt land i EMU. Ett inflationsmål på säg 2 procent per år innebär att inflationschocker är "bygones" och detta fungerar inte under fast växelkurs. Har man däremot ett prisnivåmål så måste en period av högre enhetsarbetskostnader följas av en period med lägre enhetsarbetskostnader så att prisnivån kommer tillbaka till sin långsiktiga jämviktsbana.

### Institutioner

Dagens stabiliseringspolitik förs i huvudsak genom den penningpolitik som riksbanken har makten över. Vid ett EMU-medlemskap kommer den nationella stabiliseringspolitiken istället att bestämmas av riksdagen. Det är bara riksdagen som kan förändra de offentliga inkomsterna och utgifterna, riksdagen är därmed det självklara centrumet för stabiliseringspolitiken vid ett EMU-medlemskap.

<sup>22</sup> Produktionsgapet är ett statistiskt mått vilket visar faktisk BNP i förhållande till potentiell BNP. En stor nackdel med detta är att det är svårt att mäta på ett entydigt sätt. Därför bör det kompletteras med ett antal andra indikatorer.

Som vi redogjort för i det föregående avsnittet så behövs det vid ett medlemskap i EMU ett, i förhållande till regeringen, *fristående ekonomiskt råd*. Det bör avge rapporter om *kostnadsutveckling, konkurrenskraft och kapacitetsutnyttjande* i svensk ekonomi. Rådet ska vid en hearing inför riksdagens finansutskott redovisa sina bedömningar. Ett fristående ekonomiskt råd kommer att tydliggöra rollfördelningen i stabiliseringspolitiken. Rapporten från rådet sänder signaler till parterna, prissättarna och det politiska systemet om det behövs åtgärder för att föra ekonomin mot lämpligt kapacitetsutnyttjande.

Vår ansats rörande ett eventuellt råd skiljer sig från STEMU:s, men inte om vad rådet gör utan "vilka" som gör vad. Regeringen är således med vårt förslag inte ansvarig inför ett teknokratiskt eller meritokratiskt råd utan bara inför riksdagen. Riksdagens finansutskott är centrum för finanspolitiken och behöver mer resurser för att axla sin nya stabiliseringspolitiska roll.

Arbetsmarknadens parter måste även vid ett EMU-medlemskap i fria förhandlingar få bestämma löner och avtalade avgifter, vilket avgör kostnadsutveckling och konkurrenskraft. Precis som tidigare så avgör kostnadsutvecklingen i hög grad kapacitetsutnyttjandet i ekonomin och möjligheten att hålla en hög sysselsättning. Den stora skillnaden är att vid ett EMU-medlemskap kan inte längre räntan och växelkursen utan enbart finanspolitiken användas för att hjälpa till att korrigera en felaktig utveckling. Om finanspolitiken inte ges tillräckliga möjligheter till detta kommer förändringar i arbetslöshet och sysselsättningsgrad att få bära huvudbördan i anpassningen.

## Instrument

Huvuddelen av den finanspolitiska stabiliseringspolitiken bör ske genom de *automatiska stabilisatorerna* i den offentliga budgeten och genom att hålla *inflationförväntningarna* hos ekonomins aktörer stabila. En konjunkturedgång leder till en kraftig försvagning av de offentliga finanserna genom att skatteinkomsterna minskar och arbetslöshetsutgifterna ökar. Detta är inget "fel", utan det är det automatiska stabilisatorer är till för.

Dessutom kan stabiliseringspolitiken föras genom diskretionära beslut, d.v.s. beslut fattade vid enskilda tillfällen. När finanspolitiken skall ske genom diskretionära beslut finns det problem med eftersläpning:

- (i) När man i statistiken kan skönja en konjunkturförändring så har den redan verkat i ekonomin ("recognition lag").
- (ii) Sedan tar det tid att fatta finanspolitiska beslut ("decision lag").
- (iii) Till sist tar det tid innan dess beslut får effekt på ekonomin ("effect lag").

Den andra typen av eftersläpning, (ii), kan till viss del motverkas genom *delegation, nya beslutsregler i riksdagen* samt i förväg fastställda *stabiliseringspolitiska paket*. Dessa paket bör främst påverka statsfinansernas inkomstsida via moms, arbetsgivaravgifter och inkomstskatter som både kan strama åt och expandera ekonomin. Paketerna bör så långt

möjligt vara fördelningspolitiskt neutrala och helst *färdigförhandlade* av regeringsunderlaget vid regeringens tillträdande.

Konsolideringsgraden påverkar finanspolitikens frihetsgrad genom att starkt påverka förtroendet för välfärdsstatens möjligheter att uppfylla sina åtaganden. Ju mer ambitiös välfärdsstat desto starkare är de automatiska stabilisatorerna och därmed de offentliga finansernas känslighet för konjunkturen. Detta är också en avsedd effekt eftersom starka automatiska stabilisatorer effektivt bidrar till att utjämna konjunkturerna. För att medborgarna skall ha förtroende för att de automatiska stabilisatorerna skall tillåtas verka så krävs en god offentlig konsolidering.

Vid konstaterade recessioner – men endast då - skall *stabiliseringsreserven* användas. LO-ekonomerna anser att överskottsmålet bör höjas med 0,5 procent av BNP för att finansiera uppbyggnaden av en sådan reserv. Om man ser den offentliga ekonomin som en helhet så borde det inte vara någon skillnad mellan konsolidering av de offentliga finanserna genom amortering respektive fondering. Vi förespråkar dock fondering, framförallt eftersom det ökar sannolikhet för att det politiska systemet skall agera keynesianskt vid större störningar men också för att det troligtvis framtvingar tydligare beslutsregler om när resurser skall användas.

Uppbyggandet av en stabilitetsreserv innebär att politiska systemet måste visa att de är kapabla att dels bygga upp en sådan, dels inte utnyttja den kortsiktigt och populistiskt utan endast enligt blocköverskridande, i förväg gjorda, överenskommelser. Detta kommer att innebära en mer ansvarsfullt förd finanspolitik.

## Beslutsregler

LO-ekonomerna anser att de regler och ramar kring utgiftstaket som finns idag bör förändras. För att hantera konjunkturrella variationer i de statliga utgifterna finns det idag en budgeteringsmarginal under utgiftstaket. Denna används dock i praktiken som en reformmarginal. För att kunna föra en verkningsfull stabiliseringspolitik i EMU måste detta förändras. Vi vill stärka detta regelverk med en särskild *sysselsättningsmarginal* och en särskild *handlingsmarginal*. Sysselsättningsmarginalen skall finansiera ökningar av utgiftsposter som reagerar automatiskt, eller vad gäller arbetsmarknadspolitiken halvautomatiskt, på förändringar i kapacitetsutnyttjandet i ekonomin. Handlingsmarginalen skall kunna användas till diskretionära åtgärder vid allvarliga konjunktturnedgångar. Det är viktigt att marginalerna under utgiftstaken används symmetriskt, d.v.s. att det statliga sparandet under goda år blir så stort att det kan motsvara minskat sparande under dåliga år.

Regeringens stabiliseringspolitik bör bygga på *handlingsregler* mot vilka den förda politiken kan utvärderas. Det betyder att regeringen i förväg bör ange hur den kommer att agera i olika konjunkturlägen och vid olika typer av störningar/kriser i Sverige. Syftet är att skapa stabila förväntningar, dels om inflationen, dels om stabilt utnyttjande av ekonomins resurser. Därigenom kan arbetsgivarna som skall anställa och företagen som skall investera bättre förutse kapacitetsutnyttjande och kostnadsutveckling. Dessutom

kan de som förhandlar om kontrakt på produktmarknaderna bättre förutse prisutvecklingen på marknaderna.

Om stabiliseringspolitiken förs genom i förväg förberedda paket vet arbetsmarknadens parter och prissättare på andra marknader hur stabiliseringspolitiken kommer att bedrivas vid givet kapacitetsutnyttjandet och kostnadsutvecklingen. Parterna skall kunna förutse att en snabb pris- och löneutveckling leder till en stramare finanspolitik genom t.ex. höjd preliminärskatt eller höjd moms. Avgörande mekanismer här är således signaler och förväntningar. *Tydlighet och förutsägbarhet* kring de förslag finansministern kommer att lägga till riksdagen ger hög grad av *genomskinlighet* i besluten. I förväg framförhandlade paket minskar dessutom den tid det tar för riksdagen att komma överens om en åtgärd.

Stabiliseringspolitiken kommer att bedrivas genom riksdagsbeslut där oppositionen kan ställa sig emot de förslag regeringen ger. I ett mycket viktigt fall krävs dock *blocköverskridande beslut*. Detta är fallet med reglerna för *när och hur stabiliseringsreserven skall användas och hur den skall finansieras*. För förutsägbarhetens skull är det mycket viktigt att reglerna inte riskerar att rivas upp vid eventuella regeringsskiften.

LO-ekonomernas värderingsram förnyas långsamt. Precis efter kriget diskuterades om samhällets framtida inriktning. En debatt startades från näringslivet och borgerliga krafter under benämningen planhushållningsmotståndet. Nu möts åter idéer om stark finanspolitik med skällsordet fondsocialism. Rickard Sterner som var LO:s första utredningschef inledde 1946 en svarsskrift med följande rader:<sup>23</sup>

”Vad vi socialdemokraterna vill vinna är ju inget annat än detta: Varaktiv full sysselsättning i ett effektivt arbetande näringsliv med starkt stigande nationalinkomst, som kan ge högre levnadsstandard och större ekonomisk säkerhet åt de breda lagren;”

Målsättningen för LO:s ekonomer är inte annorlunda än 1946. Full sysselsättning, större ekonomisk säkerhet åt de breda lagren.

---

<sup>23</sup> Sterner (1946)

## 7 Källförteckning

Buti, M (2002) "The Stability and Growth Pact Three Years On: An Assessment" i *Fiscal Policy EMU. Report of the Swedish Committee on Stabilization Policy in EMU*.

Forssell, Å och Löfgren, A-K (2002) "Vem får egentligen de skattesänkningar som (m) utlovar?". *LO-rapport*.

Konjunkturinstitutet (2002) *Lönebildningen - Samhällsekonomiska förutsättningar i Sverige 2002*.

Sobel, R och Holcombe, R (1996) "The Impact of State Rainy Day Funds in Easing State Fiscal Crises During the 1990-1991 Recessions". *Public Budgeting & Finance*, 28-48.

SOU 2002:16, *Stabiliseringspolitik i valutaunionen*. Slutbetänkande från Kommittén för stabiliseringspolitik för full sysselsättning vid ett svenskt medlemskap i valutaunionen.

Sterner, R (1946) *Mera demokrati näringslivet: svar på PHM-propagandan*. Tidens förlag.

Svenska Kommunförbundet (2002) *Kommunala framtider – en långtidsutredning om resurser och behov till år 2050*.

Wagner, G (2002) "Fiscal Stress and State Rainy Day Funds: Are They the Answer for Brighter Days Ahead?"

Wagner, G (2003) "Are Budget Stabilization Funds Only the Illusion of Savings? Evidence from Stationary Panel Data". *Quarterly Review of Economics & Finance* (43), 213-238.

Wagner, G och Elder, E (2003) "Fiscal Policy and Cyclical Fluctuations: An Investigation of U.S. State Budget Stabilization Funds".

Zahradnik, B och Johnson, N (2002) "State Rainy Day Funds: What to Do When it Rains?" Center on Budget and Policy Priorities.



Rapporten beställs från LO-distribution:  
lo@strombergdistribution.se  
026-24 90 26

Februari 2005  
ISBN 91-566-2136-1  
**www.lo.se**