

## **Därför är LO Riksbankens bästa vän**

Dagens ekonomiska politiska institutioner är präglade av de problem som kännetecknade 1970- och 1980-talen: hög löneinflation, brist på sparande i ekonomin, en svag produktivitet samt offentliga finanser i obalans. Nuvarande ekonomiska miljö skiljer sig från tidigare decennier. Produktiviteten är väsentligt högre än tidigare, det är stora överskott i sparandet, inflationen ligger långt under ett snävt satt inflationsmål och styrräntan är på en historiskt låg nivå. Arbetslösheten ligger dock på en oacceptabelt hög nivå och sysselsättningsgraden på en oacceptabelt låg nivå. BNP utvecklingen är samtidigt mycket god genom den höga produktiviteten.

Det rådande läget reser flera frågor kring den stabiliseringspolitiska regim som bara är ett knappt decennium gammal. Stabiliseringspolitiken ska stabilisera den nominella ekonomin, dvs. priserna, och den reala ekonomin, dvs. utnyttjande av arbetskraften och kapitalet. Stabiliserar dagens regim båda dessa?

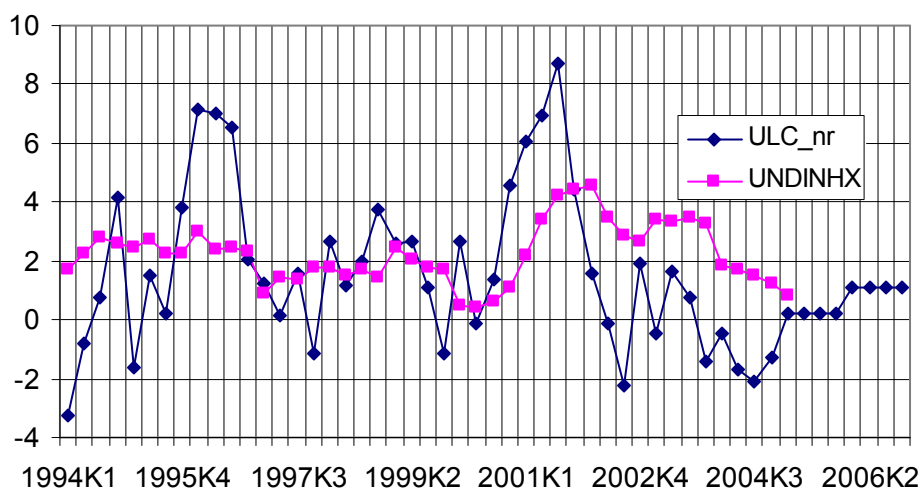
### ***Skall löntagarna vara nöjda?***

Få trodde 1985 att en så låg löneökningstakt som de senaste avtalsrörelserna levererat var möjlig i Sverige. Det finns skäl att självkritiskt fråga sig om fackföreningsekonomer och andra var för optimistiska om effekterna av en stabil lönebildning. Det visade sig vara ett nödvändigt men inte tillräckligt villkor för en ekonomi med ett högt och stabilt resursutnyttjande.

Vi ser i figur 1 hur anmärkningsvärt låg kostnadsutvecklingen per producerad enhet varit de senaste åren. Lönebildningen är de senaste åren närmast ett mönster. I en rad avseenden är den nya lönebildningen lyckosam. Man kan mäta den genom Phillipskurvan, ULC eller RULC. Lönebildningens stabilisering har genererat positiva effekter.

- Reallönerna har ökat väsentligt mer än tidigare.
- En mer stabil arbetsmarknad genom färre konflikter.
- Sannolikt är vinsterna mer stabila än tidigare. Tidigare period med hög och varierande inflation var också en period med varierande vinstandelar.
- Realräntan är mycket lägre än tidigare och Sverige har för närvarande lägre räntor än Tyskland.

Figur 1 - Enhetsarbetskostnad och UND1NHX 1994-2006 (LO:s prognos).

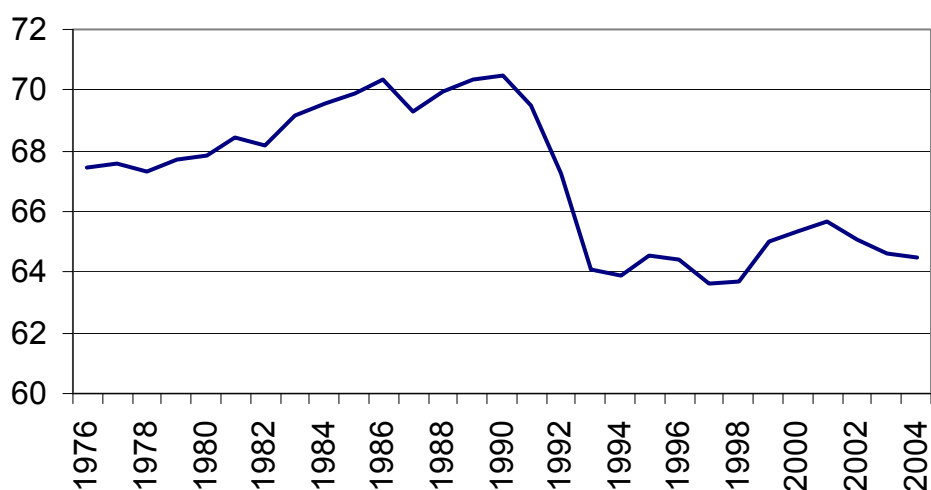


Källa: SCB samt egna beräkningar

När man tittar på väl produktionsresurserna utnyttjas så är det svårare att entydigt visa på en positiv utveckling. Arbetslösheten har minskat sedan mitten av 1990-talet. Men den öppna arbetslösheten påverkas av antalet i arbetsmarknadspolitiska program och den totala arbetslösheten påverkas av hur många som är i arbetskraften och hur många som beskrivs som arbetsoförmögna eller som studerar. Sverige har en internationellt sett låg arbetslöshet men våra ambitioner är högre än de flesta andra länders.

Ett övergripande mått för att bedöma hur väl arbetsmarknaden fungerar är antalet personer i arbete (figur 2). Andelen mellan 20 och 64 år som är på arbetsplatsen var 2004 cirka 65 procent, motsvarande andel var under 1980-talet cirka 70 procent. Mellan 1990 och 2004 minskade sysselsättningsgraden med 9 procentenheter medan i arbete graden minskade med 6 procentenheter.

Figur 2 - I arbete graden 1976-2004, procent av befolkningen mellan 20 och 64 år.



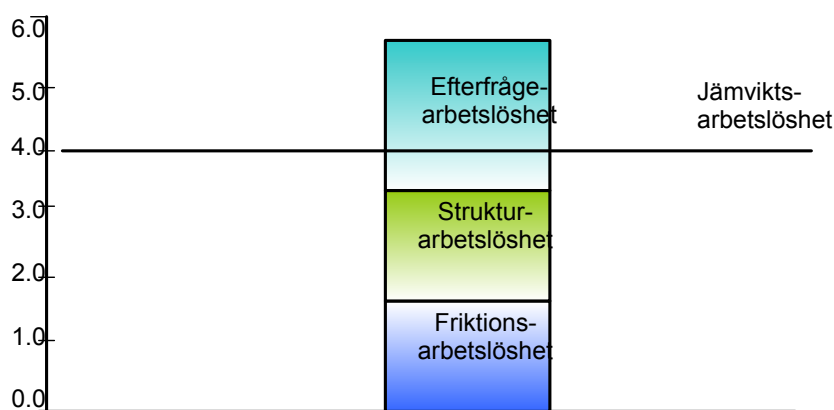
Källa: AKU samt egna beräkningar.

Det skedde en uppgång av andelen i arbete under högkonjunkturen 2000 men sedan dess har andelen fallit tillbaka. Under samma period som den nya stabiliseringspolitiska regimen

införts har således inte andelen personer i arbete ökat. Detta kan tillskrivas den stabiliseringspolitiska regimen och/eller strukturproblem på arbetsmarknaden. Jag hävdar att tillräckligt stor del av orsaken måste tillskrivas brist på efterfrågan.

Riksbanken verkar utgå ifrån att jämviktsarbetslösheten helt bestäms av arbetsmarknadens struktur och inte av penningpolitiken. Men jämviktsarbetslösheten är inte en definitiv punkt utan en gråzon (Ingen vet säkert var jämviktsarbetslösheten ska placeras i figur 3). Om penningpolitiken under en följd av år leder till en stram arbetsmarknad, medför det att de som är anställningsbara men arbetslösa på grund av låg efterfrågan inte får chans till anställning. En period med för svag efterfrågan kommer därför att leda till att en stor grupp av arbetslösa förlorar erfarenhet av att arbeta och därmed också aktuella referenser på sin duglighet. Långa perioder utan arbete riskerar att leda till att människor blir strukturellt arbetslösa genom att humankapital går förlorat. Vi menar därför att en bristfällig stabiliseringspolitik bidrar till att höja jämviktsarbetslösheten.

Figur 3 – Olika typer av arbetslöshet



### **Är riksbanken löntagarnas bästa vän?**

Syftet med detta seminarium är att diskutera hur väl nuvarande stabiliseringspolitiska regimen passar dagens och framtidens ekonomi. LO-ekonomerna ifrågasätter i dagens läge varken nuvarande inflationsmål eller riksbankens oberoende från riksdagen.

Skälet till detta är för LO-ekonomerna enkelt. Vår samhällsmodell bygger på att en utvecklad välfärdsstat och höga skatter kombineras med rimligt väl fungerande lönebildning. Ett visst mått av nationell koordination förutsätter att det finns nationella institutioner som huvudorganisationer och en centralbank som upprätthåller normer om prisstabilitet och lämplig löneökningstakt. En oberoende riksbank är därför inte självklart en nyliberal institution utan kan ses som en förutsättning för en välfungerande välfärdsstat i en liten och öppen ekonomi.

I lönebildningen finns ett spelteoretiskt problem som bygger på möjligheten för olika parter att på kort sikt lura varandra. Framför allt sker spelet mellan olika löntagargrupper. Därför har ett trovärdigt hot från en extern aktör betydelse för utgången av avtalsrörelserna. I avsaknad av en arbetsgivarpart som samordnar hela arbetsmarknaden och håller en fast lönenorm så underlättar det för LO att skapa en normering kring en rimlig löneökningstakt om man kan

hänvisa till att en allt för hög löneökningstakt obehagligen leder till att Riksbanken kommer att straffa löntagarna med ränteökningar.

Särskilt för LO som organiserar de löntagare som relativt sett har den högsta arbetslöshetsrisken är detta viktigt. För lönekamp handlar om en relativ historia där olika grupper kämpar om den bästa lönepositionen. Alternativet till en trovärdig Riksbank är ökad intensitet i spelet om lönebildningen med ökad risk för löneinflation och högre arbetslöshet.

Förre finansministern Erik Åsbrink har påpekat att det i ekonomin behövs någon som bestraffar opportunistisk beteende och har myntat uttrycket ”demokratins buse”. Så givet den rolluppsättningen som finns så har LO objektiva skäl att värna Riksbankens oberoende. En knytning av riksbanken till regeringen skulle åter föra lönebildningen nära den politiska makten. Hittills har parterna, med all rätt, ogillat inkomstpolic utan vill ha avtalsförhandlingar fristående från partipolitiken. Det behöver inte betyda att vi stödjer allt riksbanken gör eller menar att alla delar av spelreglerna är väl utformade.

I rollen som överdomare är det viktigt att Riksbanken är neutral och inte värderar riskerna förknippade med att underskrida målet som mindre än riskerna med att överskrida målet. En överdomare måste vara neutral i sin värdering för att ha förtroende från alla parter.

På senare tid har det pågått en högljudd debatt om huruvida Riksbanken agerat felaktigt de senaste åren eller inte. LO-ekonomerna anklagar inte Riksbanken för att föredra avvikelser nedåt framför avvikelser uppåt från inflationsmålet. Det går enligt vår mening inte att visa att penningpolitiken medvetet har styrts mot dagens allt för låga inflation. Ett argument för detta är att Riksbanken liksom de flesta andra inte förutsåg den kraftigt ökade produktivitetsutvecklingen. Men faktum kvarstår att inflationen de senaste åren legat under målet och att målet om 2 procents inflation, enligt våra prognoser, inte ser ut att nås inom 2 år.

### ***Vem har och vem kan ha ansvaret för stabiliseringspolitiken?***

Det har nu gått fyra år sedan sysselsättningen senast ökade. Det finns idag inte ett entydigt svar på frågan om vem som är ansvarig för den konjunkturella arbetslösheten. Ansvaret för stabiliseringen av den reala ekonomin behöver därför tydliggöras.

Riksbanken anses idag ha huvudansvaret för stabiliseringspolitiken. Men i riksbankslagen står det mig veterligen inget om detta. I regeringskansliet, i Konjunkturinstitutet och bland ekonomiska kommentatorer är uppfattningen att Riksbanken ensam är ansvarig för stabiliseringspolitiken. Så uttrycker sig också LO-ekonomerna. Frågan är om Riksbanken också uppfattar det så? Det vore intressant att få ett förtydligande från Riksbanken i denna fråga. Är Riksbanken ensam ansvarig för den kortsiktiga stabiliseringen av den nominella och den reala delen av ekonomin?

Den centrala frågan är vilken roll finanspolitiken ska spela. Här finns flera svåra problem som rör det politiska systemets hållbarhet. Om folket har starka preferenser för sysselsättning och byter regering om antalet arbetade timmar sjunker av konjunkturella skäl så är risken stor att Riksbanken får ansvar för valutgången, vilket är mycket olämpligt. Hur mycket ansvar kan politikerna ha för arbetslösheten utan att ha motsvarande befogenheter? Min prognos är att den vänstra halvan av det politiska fältet kommer att ha svårt att acceptera en lång period av underutnyttjande av resurserna som beror på bristande stabiliseringspolitik.

Frågan är om regering och riksdag kan föra en politik som stabiliserar den reala ekonomin? Innebär inte ökad aktivism från regeringen en risk för dubbelkommando i den ekonomiska politiken om aktörerna som ansvarar för finans- och penningpolitiken på kort sikt gör olika tolkningar av ekonomins utveckling? Nej, penningpolitiken kommer alltid att påverkas av vilken finanspolitik som förs. Penningpolitik är därmed ett viktigt instrument för att motverka opportunistisk finanspolitik. Också detta är starka skäl för att hävda riksbankens oberoende ställning.

Den konventionella visdomen är att vid flytande växelkurs och med oberoende centralbank är penningpolitiken det enda kraftfulla verktyget för att stabilisera ekonomin. Stämmer detta? Det finns åtminstone tre lägen där penningpolitiken inte är verkningsfull:

- När räntan är låg vid väldigt låg inflation och deflation.
- Störningar till följd av kraftiga prisfluktuationer på tillgångar som fastigheter eller aktier.
- Vid utbudsstörningar som kraftigt fluktuerande oljepriser.

Men även vid dessa undantag så ges riksbanken idag huvudrollen i stabiliseringspolitiken. Går det och är det lämpligt att också finanspolitiken agerar? Vi reser frågan om finanspolitiken måste få en tydligare roll i stabiliseringspolitiken. Vi är dock inte helt övertygade om att lämpligheten i att finanspolitiken får en betydande roll i stabiliseringen av den reala ekonomin. Skälen är inte teoretiska utan empiriska:

- Den långa perioden av underskott i statsfinanserna under 1970 och 80-talen har minskat förtroendet för finanspolitiken.
- De senaste årens tillämpning av budgetpolitiken. Vi skulle vilja ha haft en större och mer specificerad budgeteringsmarginal.
- Den långsamma implementeringen av en på socialdemokraterns partikongress beslutad sysselsättningsmarginal inger inte full respekt för regerings insikt om behovet att förändra budgetreglerna.

Det är dock inte rimligt att tidigare misstag ska låsa den aktuella stabiliseringspolitiken. Även om staten tidigare skulle ha sparat i ladorna så kan slutsatsen inte vara att finanspolitiken nu ska vara bakbunden.

För att skapa långsiktighet och göra finanspolitikens roll i stabiliseringspolitiken tydlig och effektiv har LO-ekonomerna hävdats att den bör inordnas i ett enkelt och begripligt *regelverk*. Några av huvudpunkterna i ett sådant regelverk är:

- *Ett nytt mål för finanspolitiken införs.* Till målen om överskott i de offentliga finanserna och utgiftstak läggs ett nytt: finanspolitiken ska förebygga och motverka såväl lågkonjunktur som överhettning.
- *Kommunernas inkomster jämnas ut över tiden.* Kommunernas och landstingens budgetar tenderar att bli medcykliska med för stora utgifter i högkonjunkturer och för små i lågkonjunkturer. En utjämning av kommunernas inkomster är därför önskvärd.
- *En sysselsättningsmarginal i budgeten införs.* Det måste ges ökat utrymme för automatiska stabilisatorer (arbetslöshetsersättning) och halvautomatiska stabilisatorer (aktivitetsstöd och utgifter för exempelvis arbetsmarknadsutbildning) vid oväntade förändringar i arbetslösheten.
- *En handlingsmarginal i budgeten införs.* Den ska kunna användas till diskretionära åtgärder vid allvarliga konjunkturedgångar. Det kan handla om vissa typer av utbildnings- och arbetsmarknadspolitiska insatser, eller tidigareläggning av offentliga investeringar, som kräver höjda statliga utgifter.

- *Ett ramverk för att snabbt kunna påverka konjunkturen tillskapas.* Riksdagen och regeringen måste ges möjligheter att snabbt, med i förväg anvisade instrument, kunna vidta åtgärder för att påverka konjunkturen. Det kan t ex handla om förändringar av moms, arbetsgivaravgiften eller inkomstskatten för att snabbt höja/sänka aktiviteten i ekonomin. Förändringarna måste tas tillbaka när konjunkturen vänder.

Risken med en omprövning av stabiliseringspolitiken måste också göras tydlig. Vågar man förnya den stabiliseringspolitiska regimen utan att förlora de framgångar som vunnits, framför allt trovärdigheten för stabila priser? Vi vill inte förändra inflationsmålet, men väl tillämpningen av penningpolitiken

Efter ett decennium med låg inflation och hög trovärdighet för inflationsmålet och med rimligt stabila statsfinanser så har det skapats ett "fönster" som gör det möjligt att utveckla Riksbankens metodik.

Riksbanken har uppenbarligen problem med nuvarande metodik och som alla vet är det svårt att göra säkra ekonomiska prognoser. Vi förordar därför att Riksbanken redovisar flera indikatorer som utgångspunkt för penningpolitiken särskilt sådana som berör arbetsmarknaden. Riksbanken borde i större utsträckning grunda sina beslut på det säkra nuet framför den osäkra framtiden. Det är dock givetvis viktigt att Riksbanken i sitt arbete använda prognoser om framtiden.

Syftet med de tankegångar som vi här för fram är inte att minska graden av strikthet i politiken. Vi menar istället att politiken idag är för lättsinnig genom att tillåta att en så stor andel inte är i arbete. Vi vill inte ha en inflationistisk ekonomi utan målet är att göra välfärdsamhället uthålligt. Den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna bestäms inte främst av saldot enskilda år utan av förmågan att ha en hög andel av befolkningen i arbete.

## **Är vår vapenarsenal från det förra kriget?**

Till den som säger att det är självklart att penningpolitiken ensamt skall svara för stabiliseringspolitiken frågar vi:

1. Hur skall man tolka överskottet i sparandet i ekonomin, där bytesbalansöverskottet nu uppgår till 7-8 procent av BNP. Innebär inte detta att efterfrågan i ekonomin blir för svag? Är det en sparandechock vi ser som minskar efterfrågan i ekonomin? Hur mycket skall räntan sänkas för att det privata finansiella sparandet skall sjunka så att det leder till verkligt fullt resursutnyttjande?

Det finns skäl att tro att hushållens trygghetssparande har ökat, aktivt genom sparande inför pensionen eller mer passivt genom amorteringar. Om staten inte kan finna en metod som motiverar hushållen att minska sitt sparande så finns det skäl att kritiskt granska överskottsmålet. Som anhängare av välfärdstaten är vi starkt för att staten skall vara välkonsoliderad. Sparandet kan minska om hushållen i framtiden får sina preferenser för trygghet tillgodosedda.

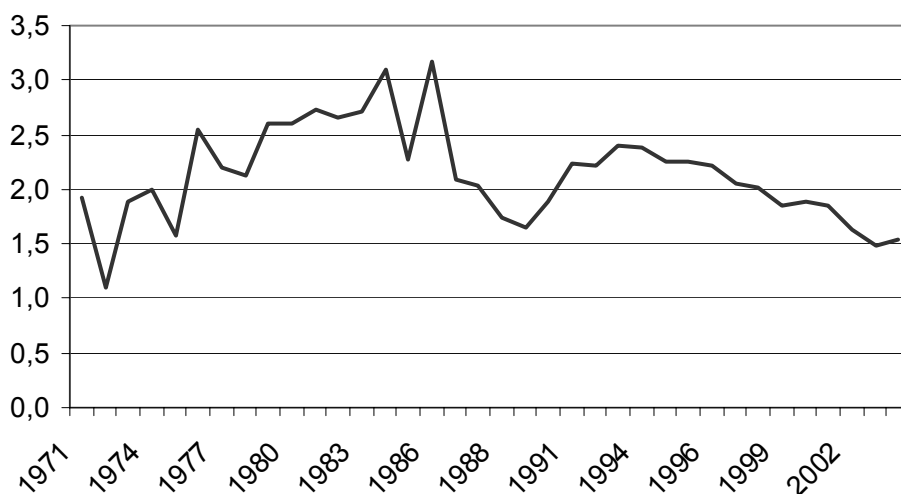
2. Det finns en fejd i svensk ekonomisk politik mellan de som hävdar att huvudproblemet i ekonomin är för lite efterfrågan och de som hävdar att huvudproblemet är arbetsmarknadens struktur. Det senare hävdar flera ledamöter i riksbankens direktion i anföranden och i artiklar samt merparten av ekonomerna och moderaterna i och med

att de anser att trygghetssystemen är för starka. Medan regeringens ledamöter samt löntagarnas organisationer hävdar det senare.

För mig är det en central fråga om en ”agent” kan föra en tillräckligt effektiv politik för att motverka strukturell undersysselsättning genom att anpassa regelverkan på marknaderna och i försäkringssystemen om inte samma ”agent” också kan påverka efterfrågan. Är det rimligt att kräva av regeringen att den stramar åt reglerna i sjukförsäkringen, utan att samtidigt kunna påverka efterfrågan på arbetskraft?

3. Var finns bevisen för att de strukturella problemen i den svenska ekonomin ökat. Ofta exemplifieras arbetslösheten med en lågutbildad norrländsk man i medelåldern. Mindre än en tiondel av de arbetslösa bor dock i övre eller mellersta Norrland. Som visas i figur 4 har skillnaden i arbetslöshet mellan gymnasie- och högskoleutbildade minskat sedan mitten av 1990-talet. Tidigare hade gymnasieutbildade en 2-3 gånger högre arbetslöshet medan motsvarande kvot 2004 var ca. 1,5. Det är ett mycket viktigt diagram eftersom det indikerar arbetsutbudets kompetens i förhållande till efterfrågan. Diagrammet visar på minskade skillnader i arbetslöshet efter utbildningsnivå. Det är därmed inte längre en norrländsk skogshuggare som än sinnebild för en arbetslös utan snarare och en ung tjej från Södertörns högskola.

Figur 4 – Relativ arbetslöshet beroende på utbildning, kvot mellan gymnasieutbildades och högskoleutbildades arbetslöshet.



Källa: AKU samt egna beräkningar.

4. Hur nöjda ska vi vara med nuvarande stabiliseringspolitiska regim? Har den gett det utfall vi önskade? Den historiskt låga i arbete graden tyder inte på det. Utfallet i ekonomin när det gäller sysselsättning talar för att det inte är möjligt att fortsätta med nuvarande regim utan några förändringar. Om sysselsättningskonjunkturen förblir fortsatt svag och en sänkt ränta inte förändrar utvecklingen, måste då inte penningpolitiken kompletteras med finanspolitik?