

# Arbetsmarknadernas parter och lönebildningens roll

*Långtidsutredningen 2023 har väckt en stor debatt om samspelet mellan finans- och penningpolitiken. Vi saknar dock analyser om arbetsmarknadens parter och lönebildningens roll i detta samspel. LO-ekonomerna redogör här för arbetsmarknadens parter viktiga bidrag till det ekonomiskpolitiska ramverket samt betonar vikten av ett bredare systemperspektiv. Vår arbetsmarknadsmodell innebär en mängd unika inslag som kan bidra till en förbättrad måluppfyllnad, inte minst i inflationsförankringen. I ljuset av detta torde en större roll för finanspolitiken i konjunkturstabiliseringen samt ett sänkt mål för det finansiella sparandet ses som en rimlig justering av vårt befintliga ramverk.*

Långtidsutredningen 2023:s (SOU 2023:85, hädanefter LU23) viktigaste bidrag till den svenska ekonomiskpolitiska debatten vilar på dess två empiriskt grundade slutsatser; att penningpolitikens förmåga att stimulera efterfrågan är svagare än vad man tidigare trott, samt att finanspolitiken är mer effektiv än vad som tidigare antagits. Efter nästan ett decennium med en styrränta på noll (eller lägre) men med en inflation långt under inflationsmålet, visade 2022 och 2023 års penningpolitiska åtstramning att räntehöjningar kan vara starkt efterfrågedämpande. Sveriges konjunkturstabilisering vilar alltför tungt på en penningpolitik med en skev förmåga att stimulera respektive dämpa aggregerad efterfrågan.

LO-ekonomerna välkomnar LU23:s förslag om att skapa en bättre och mer ändamålsenlig penning- och finanspolitisk mix. En brist i LU23 är att den inte tillräckligt har analyserat den roll de autonoma parterna på arbetsmarknaden har i ett bredare systemperspektiv, samt att de ekonomiskpolitiska aktörernas traditionella ansvarsområden ofta överlappar varandra, vilket påverkar måluppfyllnaden.

Inspirerade av Rehn-Meidner-modellen anser LO-ekonomerna att Sveriges ekonomiskpolitiska ramverk bör syfta till att uppfylla fyra mål: låg och stabil inflation, hög tillväxt, full sysselsättning och jämn inkomstfördelning. För att bidra till dessa mål bör ramverket inriktas mot makroekonomisk stabilitet, koordinerad lönebildning samt robust och aktiv arbetsmarknadspolitik. En avgörande utgångspunkt är att Sveriges välstånd i hög grad vilar på internationell konkurrenskraft och god produktivitetsutveckling.

Utifrån dessa mål anser vi att det rådande ekonomiskpolitiska ramverket har underpresterat sedan det infördes på 1990-talet. Inflationen har förvisso varit stabil, men alltför låg och arbetslösheten har aldrig återvänt till 1980-talets låga nivåer.

LO-  
EKONOMERNA

**ANNA ALM-  
QVIST, NIKLAS  
BLOMQVIST,  
THOMAS CAR-  
LÉN, PETER  
GERLACH,  
TORBJÖRN  
HÅLLÖ,  
ANNA-KIRSTI  
LÖFGREN  
OCH FREDRIK  
SÖDERQVIST**

Artikeln är skriven  
av LO-ekonomerna.  
Kontaktperson:  
*Fredrik Söderqvist.*  
fredrik.soderqvist@  
lo.se

Vi vill här bidra till debatten om det ekonomiskpolitiska ramverkets reformering genom att belysa ett bredare systemperspektiv och diskutera hur detta påverkar ramverkets måluppfyllnad.

## 1. Nya rön påverkar synen på mål, medel och måluppfyllnad

Vårt nuvarande ekonomiskpolitiska ramverk uppstod som en reaktion på en rad allvarliga brister som uppenbarades under 1970-, 1980- och 1990-talen och som det dåvarande ramverket inte hanterade tillräckligt väl. Reformerna byggde i huvudsak på de lösningar som dåtidens nationalekonomiska huvudfåra förordade.

Dagens nationalekonomiska forskning ger dock sällan fullt så kategoriska svar på svåra frågeställningar som 1990-talets teori- och antagandetunga huvudfåra. LU23:s redogörelse för över- och underskattade multiplikatorer inom penning- respektive finanspolitiken är ett utmärkt exempel på hur dagens mer empiriskt inriktade forskning vänder upp och ned på tidigare föreställningar.

Ett annat exempel på ett större nationalekonomiskt paradigmskifte rör synen på arbetsmarknadens funktionssätt. Äldre forskning som bygger på antaganden om välfungerande arbetsmarknadskonkurrens (Stiegler 1946) landar automatiskt i att interventioner som minimilöner eller kollektivavtal driver upp lönenivåer över jämviktsnivån, minskar sysselsättningen och skapar *insiders* och *outsiders* (t ex Lindbeck och Snower 1986 eller Oswald 1982).

Ny forskning visar att arbetsmarknader ofta kännetecknas av monopsonistisk konkurrens. Det innebär att arbetsgivarna har lönesättningsmakt, vilket gör att lönerna i utgångsläget ligger under den teoretiska jämviktsnivån. Institutioner som stärker löntagarnas förhandlingsposition bidrar därmed till högre löner och högre sysselsättningsgrad genom att lönerna lyfts närmre jämvikten. Strukturell arbetslöshet kan inte längre lättvindigt skyllas på fackföreningar eller kollektivavtal; tvärtom kan dessa vara effektivitetshöjande (t ex Card 2022).

Löntagarnas förhandlingsposition stärks även vid högre aggregerade efterfrågenivåer när arbetsmarknader blir tajtare. Tajtare arbetsmarknader är dock inte nödvändigtvis inflationsdrivande, givet att arbetskraftsflödena går mot mer produktiva företag och branscher (Autor m fl 2023). Det blir allt svårare att försvara utgångspunkten att det finns *en* jämviktsarbetslöshet (Blanchard och Summers 1988) eller en given produktivitetsutveckling (Acemoglu och Restrepo 2019) vid olika nivåer av aggregerad efterfrågan.

## 2. Parterna och lönebildningens roll i det ekonomiskpolitiska ramverket

Fokus för LU23:s diskussion om framtidens ekonomiska politik är ansvarsfördelningen mellan finansdepartementet (finanspolitiken) och Riksban-

ken (penningpolitiken). I många fall hade analysen berikats av att beakta att det finns en tredje viktig central aktör: arbetsmarknadens parter.

Sedan 1997 bygger den svenska lönebildningsmodellen på samordnade förbundsförhandlingar där LO-samordningen, Industriavtalet och Svenskt Näringslivs samverkansordning är de tre centrala delarna. Den internationellt konkurrensutsatta industrin förhandlar först och sätter ett normerande märke för löneökningstakten som resten av arbetsmarknaden följer. Denna ordning var ett stort brott mot 1980-talets oordnade lönebildning. Dess införande bidrog till att förankra inflationsmålet.

Inom ramen för LO-samordningen utgår facken från ett löneutrymme för hela näringslivet och inte enskilda branschens eller företags betalningsförmåga. Det är en vedertagen utgångspunkt bland fackliga ekonomer att utgå ifrån inflationsmålet (snarare än inflationsförväntningarna), näringslivets genomsnittliga produktivitetstillväxt, vinstutvecklingen och Sveriges relativa konkurrenskraft när vi tar fram underlag för en bedömning av löneutrymmet inför avtalsrörelser (Carlén och Hällö 2020).

Märket biter hårt. Branschernas avvikelser från märket är små – löneglidningen har avtagit över tid och har sedan 2012 endast stått för i genomsnitt 15 procent av de totala löneökningarna.<sup>1</sup> I princip samtliga svenska arbetsgivare påverkas av industrinormeringen, vilket ger förutsägbarhet om arbetskraftskostnadens utveckling över avtalsperioden.

Att LU23 inte tagit hänsyn till industrinormeringens roll i den svenska inflationsförankringen kan ses som ett symptom på ett, fram tills nyligen, svalt intresse för kollektivavtalade lönebildningsmodeller i de ekonomiska vetenskaperna (Bhuller m fl 2022). Lyhagen och Shahnazarians (2023) underlagsrapport till LU23 inkluderar t ex inte någon lönebildningskomponent i sin modell, vilket påverkar modellens förklaringsförmåga och de analyser och slutsatser som den används till.

I praktiken bidrar parterna till en stor del av inflationsförankringen. Dagens koordinerade lönebildningsmodell har stabiliserat inflationen i en högre grad än vad lönebildningen gjorde när det nuvarande ramverket utformades. Detta har påverkat samspelet mellan aggregerad efterfrågan och inflation och därmed möjligheten att bedriva en mer expansiv ekonomisk politik utan att elda på inflationen.

Utöver lönebildningen har parterna en nyckelroll i en rad system av stor betydelse för stabiliseringspolitiken. Arbetslöshetsförsäkringen administreras av fackliga a-kassor och då taket för arbetslöshetsersättningen inte har höjts i takt med lönerna har de flesta fackföreningar tecknat kollektiva inkomstförsäkringar för sina medlemmar samt förhandlat fram kompletterande försäkringar (t ex AGB och AGE). De partsgemensamt ägda omställningsorganisationerna har länge tagit ett stort ansvar för omställning vid uppsägningar och bidrar därmed med *reaktiv* arbetsmarknadspolitik.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Egen beräkning baserad på Medlingsinstitutets konjunkturlönestatistik för näringslivet.

<sup>2</sup> Parternas bidrag ska inte ses som substitut utan komplement till den traditionella statliga aktiva arbetsmarknadspolitik.

Sedan 2022 bedriver parternas omställningsorganisationer även *proaktiv* arbetsmarknadspolitik som riktar sig till sysselsatta, inklusive det av parterna initierade och utformade omställningsstudiestödet. Även systemet med korttidsarbete initierades och drevs igenom av arbetsmarknadens parter, trots politiskt motstånd.

Därmed bidrar arbetsmarknadens parter till ramverket genom att ta initiativ till, förvalta och komplettera viktiga institutioner som påverkar stabiliseringspolitiken.

### 3. Finanspolitiken behöver ta mer plats

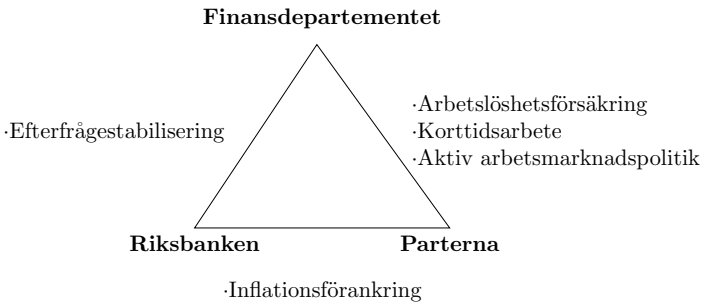
Vi delar LU23:s övergripande slutsats att finanspolitiken behöver ta en större stabiliseringspolitisk roll och att finanspolitiken och penningpolitiken inriktas mot liknande ekonomiska mål som syftar till både realekonomisk stabilisering och prisstabilisering med hållbara offentliga finanser som ett randvillkor. Det innebär alltså att Riksbanken ges ett tydligt och väl avgränsat dualt mål. Detta är en logisk slutsats av slutbetänkandets förslag och analys, men som inte framgår tillräckligt tydligt i utredningen.

Vi har (särskilt i närtid) lärt oss att det inte råder något rakt samband mellan aggregerad efterfrågan och inflation. Utbudshocker kan skapa inflation som penningpolitisk åtstramning inte rår på. Åtstramande penningpolitik vid så kallad *cost-push* chocker kan resultera i realekonomiska skador med liten effekt på prisbildningen (Firat och Hao 2023). Optimal penningpolitik innebär då en mer försiktig penningpolitisk respons än vid ”traditionell” efterfrågedriven inflation (Cho och Oh 2023). Finanspolitiska åtgärder kan däremot bidra till att förebygga eller vidga de flaskhalsar som gett upphov till inflationen. Likaså kan koordinerad lönebildning bidra med inflationsförankring i sådana sammanhang, givet att löneökningarna utgår från inflationsmålet.

Penningpolitikens fördelningspolitiska aspekter, liksom det faktum att alltför låga räntor kan bidra till växande obalanser i ekonomin, gör den mindre attraktiv än finanspolitiken under vissa omständigheter. Penningpolitiken ställs alltså inför liknande realekonomiska avvägningar som finanspolitiken. Om man beaktar hur Riksbankens tillgångsköp belastat de offentliga finanserna skulle penningpolitiken t o m behöva ta offentligfinansiella hänsyn.

Det ekonomiskpolitiska ramverket tillåter redan i dag en aktiv finanspolitik, vilket både har fastslagits i den parlamentariska översynen 2016 (SOU 2016:67) och visats i praktiken under pandemin. En mer uttalad omviktning av det konjunkturstabiliserande ansvaret mellan penning- och finanspolitiken bör därför ses som en gradförändring snarare än en radikal omläggning.

Därför är kanske förslaget om ett sänkt mål för det finansiella sparatet ännu viktigare. Det nuvarande målet är omotiverat högt i dagens makromiljö. Den svenska offentliga skulden är avsevärt lägre än när ramverket



*Figur 1*  
De ekonomiskpolitiska aktörernas överlappande ansvarsområden

*Källa:* Egen illustration.

infördes samtidigt som den globala toleransen för offentlig skuld är väsentligt högre. Dagens lönebildningsmodell möjliggör sannolikt ett högre efterfrågetryck utan accelererande inflation jämfört med 1980- och 1990-talen. Viktigast är dock argumentet att nivån på både inflationen och arbetslösheten sedan 1990-talskrisen tyder på att den aggregerade efterfrågan varit för låg för att uppnå full sysselsättning till en stabil inflation på önskad nivå.

Då vi ser full sysselsättning som ett avgörande mål är det rimligt att fokusera på mängden lediga resurser på arbetsmarknaden. Det finns dock en betydande utmaning i att använda potentiella variabler som rättesnöre då dessa varken är observerbara eller stabila. Exempelvis har FED:s bedömningar av den amerikanska jämviktsarbetslösheten konsekvent legat över utfallen varpå de ständigt fått revidera upp sin uppfattning om ekonomins potential. En framgångsrik politik som höjer potentiell BNP och sänker den strukturella arbetslösheten kan misstas för en konjunkturell förändring och riskerar då att bekämpas.

Utifrån diskussionerna ovan är det uppenbart att ett framtida ekonomiskpolitiskt ramverk tydligare måste beakta att aktörernas ansvarsområden överlappar varandra och att detta påverkar måluppfyllnaden (se figur 1 för illustration).

#### 4. Vilken finanspolitik är rimlig stabiliseringspolitik?

ILLU23 diskuteras även vilken typ av politik som kan vara lämplig i händelse av exempelvis en konjunkturförsvagning. Utredningen utgår tyvärr konsekvent från att de konjunkturella obalanserna är generella förändringar i aggregerad efterfrågan. Den ekonomiska utvecklingen är i själva verket mer heterogen. Varje kris har sina egna karaktäristika och finanspolitikens tillgång till mer träffsäkra och specifika instrument än penningpolitiken är därför viktigare än utredningen tillstår.

Även om vi gärna ser en ökad roll för finanspolitiken ska man inte underskatta svårigheten i att hitta lämpliga finanspolitiska stabiliseringsåtgärder.

Skatter, transfereringar och offentliga program har sina egna funktioner oberoende av deras betydelse för konjunkturstabiliseringen och samspelar också ofta med andra institutioner (inte minst tilläggsförsäkringar som förhandlats fram av parterna) vilket gör världen mer komplex.

Vi delar bilden att vissa automatiska stabilisatorer bör förstärkas:

- **Statsbidragen** till kommunsektorn behöver indexeras och ges en tydlig konjunkturrell komponent. Dagens kommunala balanskrav i kombination med cykliska intäkter och icke-cykliska kostnader leder till en onödigt konjunkturrellt volatil kommunsektor.
- **Systemet för korttidsarbete** har en viktig stabiliserande roll som behöver utvecklas.
- En förstärkt **A-kassa** ökar försäkringens stabiliserande funktion även utan att man, som utredningen föreslår, varierar försäkringsnivåerna över konjunkturen.

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

## 5. Slutsatser

LU23:s slutsatser pekar på det rimliga i att åtgärda problem med den svenska konjunkturstabiliseringen. Att ansvaret mellan penning- och finanspolitiken förtydligas och att målet för det finansiella sparandet sänks är tydliga förbättringar av det befintliga ramverket, men kan knappast tolkas som en radikal omläggning.

Då utredningen uttrycker vikten av att penning- och finanspolitiken har samma mål, hade vi gärna sett att utredningen ännu tydligare lyfte fram behovet av att justera Riksbankens målformulering.

En brist i utredningen är att parternas roll och bidrag till målpuppfyllelsen saknas. Inte minst lönebildningens bidrag till inflationsförankring samt parternas delägarskap i viktiga stabiliseringspolitiska institutioner. Dagens koordinerade lönebildningsmodell bidrog i högsta grad till att bryta den inflations- och konkurrenskraftsproblematik som fanns innan dess tillkomst och bidrar till inflationsförankringen än i dag.

Penningpolitiken, finanspolitiken och parternas ansvarsområden överlappar varandra och det borde påverka vår syn på ekonomin. Intresset för koordinerad lönebildning har ökat i de ekonomiska vetenskaperna under senare år, men är förvånansvärt obeforskat i en modern svensk kontext.

Att arbetsmarknadens parter har denna roll är unikt för Sverige och bygger i grunden på att parternas autonomi respekteras och uppmuntras av de folkvalda. Partsmodellen ger Sverige många fördelar som förbisågs av 1990-talets nationalekonomiska huvudfåra.

- Acemoglu, D och P Restrepo (2019), "Automation and New Tasks: How Technology Displaces and Reinstates Labor", *Journal of Economic Perspectives*, vol 33, s 3–30.
- Autor, D, A Dube och A McGrew (2023), "The Unexpected Compression: Competition at Work in the Low Wage Labor Market", NBER Working Paper 31010.
- Bhuller, M, K O Moene, M Mogstad och O L Vestad (2022), "Facts and Fantasies about Wage Setting and Collective Bargaining", *Journal of Economic Perspectives*, vol 36, s 29–52.
- Blanchard, O J och L H Summers (1988), "Beyond the Natural Rate Hypothesis", *American Economic Review*, vol 78, s 182–187.
- Card, D (2022), "Who Set your Wage?", *American Economic Review*, vol 112, s 1075–1090.
- Carlén, T och T Hållö (2020), "Varför har lönerna utvecklats svagt och hur bör det samhällsekonomiska löneutrymmet beräknas?", *Ekonomisk Debatt*, årg 48, nr 1, s 45–50.
- Cho, D och J Oh (2023), "The Source of Uncertainty and Optimal Monetary Policy", *Economics Letters*, vol 227, 111131.
- Firat, M och O Hao (2023), "Demand vs. Supply Decomposition of Inflation: Cross-country Evidence with Applications", IMF Working Paper 2023/205, Washington.
- Lindbeck, A och D J Snower (1986), "Wage Setting, Unemployment, and Insider-outsider Relations", *American Economic Review*, vol 76, s 235–239.
- Lyhagen, J och H Shahnazarian (2023), "Samspelet mellan finans- och penningpolitik i Sverige", Bilaga 5 till Långtidsutredningen 2023.
- Oswald, A J (1982), "The Microeconomic Theory of the Trade Union", *The Economic Journal*, vol 92, s 576–595.
- SOU (2016:67), *En översyn av överskottsmålet*, betänkande från Överskottsmålskommittén.
- SOU (2023:85), *Långtidsutredningen 2023: Slutbetänkande*.
- Stigler, G J (1946), "The Economics of Minimum Wage Legislation", *American Economic Review*, vol 36, s 358–365.