

Finansdepartementet

2024-05-15

Karin Pilsäter
070-3826555
karin.pilsater@tco.se

Långtidsutredningen 2023 Finanspolitisk konjunkturstabilisering

SOU 2023:85

TCO har beretts tillfälle att yttra sig över Långtidsutredningen 2023 Finanspolitisk konjunkturstabilisering.

Långtidsutredningen 2023 har i de delar som innehåller policyslutsatser framför allt temat finanspolitisk konjunkturstabilisering. TCO väljer att främst koncentrera kommentarerna till dessa kapitel.

Övergripande slutsatser

Långtidsutredningen 2023 har tema Finanspolitisk konjunkturstabilisering, och lämnar ett gediget underlag för varför det finns skäl att ompröva hållningen att penningpolitiken ska ha det huvudsakliga ansvaret för konjunkturstabilisering, medan finanspolitiken främst kompletterar och i stället används för den långsiktiga strukturella ekonomiska politiken.

TCO delar uppfattningen att det finns skäl att ompröva samspelet mellan penningpolitisk och finanspolitisk konjunkturstabilisering i riktning mot att finanspolitiken ska ges ett större stabiliseringspolitiskt uppdrag.

Det har visat sig att finanspolitikens transmissionsmekanismer är likartade penningpolitikens. De kan även vara mer träffsäkra och möjliga att genomföra snabbare jämfört med tidigare bedömningar. Samtidigt har penningpolitiken nått sin nedre effektiva gräns under långa perioder.

Kapitel 3 Klimatförändringarnas makroekonomiska effekter

I kapitlet visas tydligt att klimatförändringarnas effekter på den ekonomiska utvecklingen är omfattande men samtidigt svårbedömda.

Långtidsutredningen resonerar kring vad som är mest samhällsekonomiskt effektivt, att göra åtgärder för att förebygga

risker eller låta bli att vidta åtgärder och hantera klimatförändringarnas konsekvenser när de uppstår.

TCO bedömer att vi sannolikt kommer att behöva göra både och, arbeta förebyggande genom att både minska utsläppen och satsa på tekniker som fångar in koldioxid och på anpassningar till klimatförändringarnas effekter.

Klimatförändringarna påverkar våra livsbetingelser redan idag, det krävs därför investeringar för omställning och anpassning på både kort och lång sikt.

TCO delar utredningens bedömning att behovet av investeringar i klimatomställning och klimatanpassning är en viktig parameter i bedömningen av storleken på det långsiktiga skuldankaret.

Kapitel 5 Penningpolitisk konjunkturstabilisering

I syfte att öka det penningpolitiska handlingsutrymmet pekar utredningen på två tänkbara förslag, ett höjt inflationsmål till 3 procent, och införande av ett inflationsmål som är genomsnittligt över flera år men asymmetriskt uppåt.

Ett höjt inflationsmål skulle kräva ett samtidigt genomförande hos flertalet centralbanker, framför allt ECB, och kan därför ses mer som ett teoretiskt resonemang. Ett genomsnittligt, asymmetriskt inflationsmål skulle allvarligt skada den svenska lönebildningsmodellen. Denna fråga kommenteras mer utförligt i slutet av yttrandet.

TCO anser inte att den penningpolitiska strategin vare sig bör inriktas mot ett högre inflationsmål, eller ett genomsnittligt, asymmetriskt inflationsmål.

Kapitel 8 Ramverk för finanspolitisk konjunkturstabilisering – Mål och strategi

Utredningen föreslår att finanspolitiken får en större roll för konjunkturstabiliseringen, att denna ska ha ett uttalat mål och att det finns skäl att tillföra ett ramverk för den finanspolitiska konjunkturstabiliseringen.

TCO tillstyrker att det i det finanspolitiska ramverket tillförs ett ramverk för finanspolitisk konjunkturstabilisering.

TCO tillstyrker att målet för den finanspolitiska konjunkturstabiliseringen bör vara att minska konjunktorella obalanser i produktion och sysselsättning och att upprätthålla varaktigt låg och stabil inflation utan att äventyra hållbarheten i de offentliga finanserna.

Kapitel 9 Ramverk för finanspolitisk konjunkturstabilisering - Instrument

De finanspolitiska instrumenten som utredningen pekar på utgörs av de automatiska stabilisatorerna, semiautomatiska stabilisatorer dvs åtgärder som aktiveras enligt i förväg bestämda handlingsregler och diskretionära åtgärder, dvs insatser som aktivt beslutas utifrån en bedömning av det ekonomiska lägets karaktär.

I avsnittet redovisar utredningen att de automatiska stabilisatorerna har försvagats.

TCO anser att de automatiska stabilisatorerna bör förstärkas, bland annat genom höjt och indexerat tak i arbetslöshetsförsäkringen, då försäkringen har urholkats. Vidare bör korttidsarbete utgöra en automatisk stabilisator vid kraftiga och oförutsägbara nedgångar. Denna fråga kommenteras mer utförligt i slutet av yttrandet.

En viktig automatisk stabilisator vore enligt utredningen att inkomsterna för kommuner och regioner stabiliseras över konjunkturen, vilket också förbättrar planeringsförutsättningarna.

TCO anser att staten måste ta hela ansvaret för konjunkturstabilisering i kommunsektorn, och en modell för detta ska tillföras ramverket.

TCO avstyrker dock införande av en konjunkturberoende arbetslöshetsförsäkring, eller konjunkturberoende inkomstskatteskalor.

TCO anser att diskretionära åtgärder fortsatt har stor betydelse. Kriser uppkommer av olika skäl samt kan drabba olika delar av ekonomin. Finanspolitiken kan i många fall vara mer träffsäker och effektiv än penningpolitiken ensam. De diskretionära åtgärderna ska utgå från principerna att vara ”effektiva, reversibla, strukturellt långsiktigt riktiga”. Av detta skäl är det också rimligt att det införs övergripande handlingsregler för när och hur konjunkturstabiliseringsåtgärder är påkallade, och att dessa särredovisas.

Semi-automatiska, eller diskretionära åtgärder kan exempelvis vara utvidgade arbetsmarknadsåtgärder, omställningsstöd, klumpsummetransfereringar och riktade bidrag till ekonomiskt utsatta hushåll eller särskilt drabbade grupper.

Kapitel 11 De budgetpolitiska målen och restriktionerna i det finanspolitiska ramverket

Utredningen redovisar scenarios och underlag för bedömning av offentligfinansiell hållbarhet, det vill säga lämplig nivå på det

långsiktiga skuldankaret och för det medelfristiga riktmärket för Maastrichtskulden liksom nivå på saldomålet.

En ökad roll för finanspolitisk konjunkturstabilisering kräver också en större säkerhetsmarginal för långsiktigt hållbara offentliga finanser.

Som visas i kapitel 3, Klimatförändringarnas makroekonomiska effekter, är behovet av investeringar för klimatomställning och klimatanpassning mycket stort. Likaså krävs investeringar i övrigt i exempelvis infrastruktur och civilt och militärt försvar.

TCO anser att det är rimligt att skuldankaret, vilket då bör benämnas skuldmål, ändras till en högre nivå, men fortsatt med god säkerhetsmarginal för långsiktigt stabilt hållbara offentliga finanser.

Investeringar som är gynnsamma för framtida generationer och som stärker hållbar tillväxt kan därför finansieras under en tid genom ökad upplåning.

Det är däremot inte förenligt med generationsrättvisa att nu låna till en varaktigt högre nivå på offentlig konsumtion.

TCO anser därför att målet för det finansiella sparandet därmed bör vara negativt under kommande åttaårsperiod, under förutsättning att upplåning används för långsiktigt nyttiga samhällsinvesteringar.

Kapitel 12 Budgetprocessen i det finanspolitiska ramverket

I avsnittet redovisar utredningen de avsteg och ingrepp i beslutsprocessen för statens finanser som skett under den senaste 10-årsperioden. Man pekar också på att det i Danmark och Norge finns en annan tradition för hur statens budget fastställs.

TCO anser att det är mycket angeläget att respekten för den sammanhållna budgetprocessen och beslutsordningen återupprättas.

TCO ser att det kan finnas skäl att tydligare reglera såväl beslutsprocess som beslutsbefogenheter för riksdagen. Det kan finnas goda skäl att tydligare reglera rambudgetbeslutets hållfasthet liksom att det inte ska vara möjligt att bryta ut budgetbeslut genom att skapa särskilda majoriteter för tillkännagivanden om extra ändringsbudgetar under löpande år.

Det förefaller dock inte som en framkomlig väg att försöka reglera eller skapa nya kulturer för hur partier ska bilda majoriteter och när förhandlingar om det politiska innehållet i exempelvis statsbudgeten ska ske.

Särskilt om inflationsmålet och penningpolitiken

I betänkandet finns i kapitel 5 Penningpolitisk konjunkturstabilisering förslag på tänkbara förändringar av den penningpolitiska strategin, i syfte att ge ett större handlingsutrymme åt penningpolitiken.

Vi noterar dock att man här i sina resonemang och förslag inte alls beaktat effekter på lönebildningen av sådana förändringar. Eftersom stabiliseringspolitik är ett samspel mellan finanspolitik, penningpolitik men också lönebildningen är detta en avgörande brist, och vi väljer därför att kommentera detta lite utförligare.

TCO delar analysen att de låga neutrala räntorna, tillsammans med den nedre effektiva gränsen för styrräntan, har begränsat penningpolitikens möjligheter att bedriva stabiliseringspolitik.

TCO ser att en höjning av inflationsmålet från 2 till 3 procent inte kommer lösa problemet med att den effektiva nedre gränsen för styrräntan alltför ofta kan komma att begränsa penningpolitiken, förutom att förslaget är hypotetiskt då det skulle kräva att en stor del av övriga centralbanker, särskilt Europeiska centralbanken, skulle genomföra samma förändring samtidigt.

Utredningen anger också att ett över längre tid genomsnittligt, men asymmetriskt inflationsmål skulle kunna införas som penningpolitisk strategi. Det vore förödande för den svenska lönebildningsmodellen och avstyrks.

TCO avstyrker därför även förslaget om införande av ett genomsnittligt inflationsmål beräknat på en tid längre än ett år. Ju längre tid för genomsnittsberäkningen desto större spänningar inom och mellan arbetsmarknadens parter skulle det leda till. Antalet arbetsmarknadskonflikter skulle riskera att öka och förutsättningarna för ett väl fungerande Industriavtal försämrats väsentligt.

Tvärtom kan det i skeden av snabbt stigande eller sjunkande inflation vara önskvärt att Riksbanken lägger större vikt än idag på kortare tider än ett år för att uppnå en mer träffsäker penningpolitik, framför allt tre- och sexmånadersinflationsmåten.

Förslaget skulle öka reallönernas volatilitet vilket i sin tur, periodvis, skulle ge en procyklisk påverkan – svensk ekonomi skulle därmed bli mindre stabil.

Utredningen skriver vidare att: ”Målet bör vara asymmetriskt så till vida att Riksbanken inte bör sträva efter att inflationen ska ligga

under målet efter en period då inflationen under en längre period har legat över målet.”

Detta rycker undan en av de pelare som industriavtalet vilar på. En utgångspunkt i avtalsförhandlingarna är att parterna har förtroende för Riksbankens förmåga att nå inflationsmålet och att det målet är 2 procent. Om inflation under målet kompenseras i efterhand, men inte inflation över målet, så innebär detta att parterna, eller i vilket fall fackförbunden, behöver utgå från ett värde över 2,0 procent men att det värdet är okänt och aldrig kan siffersättas på förhand. Detta skulle innebära att Industriavtalet faller och att vi är tillbaka i en ordning med inflationskompensatoriska lönekrav.

Vidare skulle detta sänka de genomsnittliga reallönerna, allt annat lika, vilket i sin tur minskar den genomsnittliga efterfrågan i ekonomin, vilket i sin tur ökar sannolikheten för perioder med inflation långt under målet – något utredningen vill undvika.

Särskilt om korttidsarbete

Utredningen föreslår att korttidsstödet ska vara en semiautomatisk stabilisator och skriver: ”Calmfors (2023) gör bedömningen att ett öppet system för korttidsarbete riskerar att bromsa en önskvärd strukturomvandling. Han förordar därför att systemet för korttidsarbete, i stället för att vara en automatisk stabilisator, bör utgöra en semiautomatisk stabilisator som aktiveras av regering och riksdag efter rekommendation av en fristående myndighet.”

I bilaga 7 till utredningen (Calmfors (2023)) görs bedömningen att ”ett potentiellt problem med utformningen av stödet för korttidsarbete som en automatisk stabilisator är att företag som får ekonomiska problem har tillgång till det oberoende av konjunkurläget. Det kan bromsa en önskvärd strukturomvandling.”

Bedömningen bygger på en felaktig bild av hur systemet är utformat. Av det skälet väljer vi att kommentera förslaget utförligare.

Det öppna och permanenta system för korttidsarbete som finns idag liksom det nya system för korttidsarbete som föreslås i betänkandet ”En ny lag om stöd vid korttidsarbete – ett mer förutsägbart, förenklat och stärkt regelverk” (SOU 2022:65) och som tar sin utgångspunkt i dagens öppna och aktiva system är konstruerat just för att förhindra en överanvändning. Det är klart uttalat att det inte ska förhindra nödvändig strukturomvandling. I systemet finns flera inbyggda mekanismer som säkrar det.

För att få statligt stöd för korttidsarbete måste ett antal kriterier vara uppfyllda. Arbetsgivaren ska ha fått allvarliga och tillfälliga ekonomiska svårigheter. Dessa svårigheter ska också vara sådana att de orsakats av något förhållande utom arbetsgivarens kontroll och de ska rimligen inte kunnat förutses eller undvikas. Vid enbart en normal konjunkturedgång kommer dessa kriterier inte vara uppfyllda.

För att stöd ska beviljas måste också en överenskommelse slutas med arbetstagarerna. För arbetsgivare med kollektivavtal behöver det finnas ett centralt samt ett lokalt kollektivavtal om korttidsarbete för att stöd ska utgå. För arbetsgivare utan kollektivavtal gäller i stället att minst 70 procent av arbetstagarerna inom en driftsenhet ska delta i korttidsarbete för att det ska vara stödberättigat.

Ersättningsnivåerna i systemet är satta till sådana nivåer att det både medför kännbara kostnader för arbetsgivaren för tid i korttidsarbete och en påtaglig inkomstminskning för arbetstagarerna. Det medför att incitamenten att införa korttidsarbete är låga för båda parter om inte de ekonomiska problemen bedöms vara övergående.

I betänkandet om förslag till ny lag om stöd vid korttidsarbete (SOU 2022:65) föreslås vissa förändringar i kriterierna i syfte att öka förutsebarheten för företagen och förenkla prövningen hos den handläggande myndigheten Skatteverket, men mekanismerna som syftar till att motverka överutnyttjande och minimera de negativa effekterna på strukturomvandlingen kvarstår.

Korttidsarbete är till för att underlätta att i grunden livskraftiga verksamheter ska kunna behålla anställda och deras kompetens under en tillfällig ekonomisk kris. Liknande system för korttidsarbete finns också i viktiga konkurrentländer. Det är av stor vikt att det finns ett fungerande och väl utformat system i Sverige. Både för att undvika överutslagning av verksamheter och jobb i Sverige vid kriser och för att investeringar och arbetstillfällen ska förläggas till Sverige under normalkonjunktur.

De plötsliga ekonomiska svårigheterna under inledningen av pandemin är ett mycket bra exempel på en situation när korttidsarbete ska kunna användas. Finanskrisen 2008–09 är ett annat. Att Sverige då saknade ett system för korttidsarbete innebar en stor konkurrensnackdel för Sverige.

Att företag är påverkade av det just nu aktuella konjunkturläget eller andra normala variationer i konjunkturen, är däremot i sig inte ett exempel på när kriterierna kan anses vara uppfyllda och korttidsarbete ska kunna användas. Med de ovan nämnda mekanismerna är det också, för de allra flesta företag, heller inte möjligt att få statligt stöd för korttidsarbete. Skatteverket, som är ansvarig myndighet för korttidsarbetet, har under 2023 och första kvartalet 2024 fått in cirka 200 ansökningar om korttidsstöd. Samtliga dessa har fått avslag. Det ska tas som intäkt för att systemet fungerar precis så som det är tänkt när det gäller att motverka överutnyttjande och att systemet inte bidrar till att bromsa önskvärd strukturomvandling.

TCO avstyrker därför att korttidsstöd förändras till att bli en semiautomatisk stabilisator. Det av utredningen om stöd vid korttidsarbete (SOU 2022:65) föreslagna nya systemet bör i stället införas.

Therese Svanström
Ordförande

Karin Pilsäter
Samhällsekonom