

LO-ekonomernas manifest

LO-ekonomerna som grupp har funnits sedan 1940-talet. Vår uppgift är att biträda fackföreningsrörelsen med sakkunskap om samhällsekonomi. I vårt manifest sammanfattas vår övergripande syn på ekonomins funktionssätt och hur den ekonomiska politiken bör utformas.

Målen för den ekonomiska politiken

Den ekonomiska politikens övergripande mål bör vara full sysselsättning vid hög sysselsättningsgrad, ett växande välbefinnande och jämn fördelning av ekonomiska resurser. Låg och stabil inflation är en förutsättning för att dessa mål ska kunna nås. Den ekonomiska politiken ska vara hållbar i det att den tillgodoser våra behov i dag utan att försämra vårt framtida välbefinnande.

En politik som bedrivs med dessa mål stärker arbetarnas makt och möjlighet att påverka såväl sitt arbetsliv som samhällsutvecklingen.

Utgångspunkter för LO-ekonomernas analys av ekonomin

Till skillnad från naturvetenskapens lagar är många ekonomiska samband osäkra och kontextberoende. Ekonomins aktörer har ofullständig information om sin omvärld och begränsade möjligheter att förutse framtiden och agera rationellt. Beteenden och preferenser ändras över tid. Ekonomiska incitament har betydelse för hur organisationer och individer agerar, men även normer, sociala interaktioner, begränsad information, slumpmässiga faktorer, styrkeförhållanden och konflikter påverkar den ekonomiska utvecklingen.

Ekonomisk analys med stort fokus på potentiella variabler i ekonomin, såsom jämviktsarbetslösheten, vilar på tveksam teoretisk grund. Den kan inte empiriskt beläggas och har ofta ett begränsat värde för att beskriva ekonomin. Sådan analys bör därför inte användas som ett viktigt riktmärke för den ekonomiska politiken.

Fördelning av ekonomiska resurser

Ett av de övergripande målen för den ekonomiska politiken bör vara en jämlik fördelning av ekonomiska resurser i befolkningen. Detta är en fråga om rättvisa. Koncentration av förmögenheter och inkomster ger därtill en liten grupp ett oproportionerligt inflytande över samhällsutvecklingen.

En jämn fördelning av resurser har även positiva effekter på ekonomins funktionssätt. Allokeringen av arbetskraften blir bättre, efterfrågetrycket högre och de finansiella obalanserna blir mindre. Det medför också organisatoriska skalfördelar eftersom människor då kommer att efterfråga mer likartade privat- och offentligfinansierade varor och tjänster. Det finns ingen grundläggande målkonflikt mellan effektivitet och jämlikhet. Tvärtom är det genom en jämlik fördelning av ekonomiska resurser som uthållig och hållbar tillväxt uppnås.

Ett ojämlikt utfall i ett visst skede i livet påverkar förutsättningarna i nästa skede. Ett jämlikt samhälle kan därför inte uppnås utan utjämning av levnadsvillkor. Ett jämlikt samhälle kräver alltså både politik som förebygger och som utjämnar ekonomiska skillnader. Det är vår syn att en kombination av facklig styrka, full sysselsättning och omfattande generell välfärd är den modell som skapar de bästa förutsättningarna för en jämlik fördelning av ekonomiska resurser i samhället.

Arbetares maktresurser är främst kollektiva. Genom ett välorganiserat löntagarkollektiv (nationellt och internationellt) blir det möjligt att kräva en rättmätig fördelning av förädlingsvärdet mellan arbete och kapital, liksom utjämning av löneskillnader.

Genom full sysselsättning stärks både enskilda individers inkomster och löntagarnas kollektiva maktposition. Att alla bidrar efter förmåga är också en förutsättning för långtgående utjämning genom välfärdsstaten.

Genom en välfärdsstat med allmän tillgång till välfärdstjänster av hög kvalitet, samt inkomstrelaterade försäkringssystem, kan levnadsvillkoren utjämnas såväl mellan individer som över livscykeln. Den generella välfärdsmodellen skapar de bästa förutsättningarna för en omfattande och omfördelade välfärd. Generalitet, snarare än behovsprövad välfärd, tenderar att ha bredare stöd och har därför en jämlikhetsskapande effekt som är uthållig över tid.

Lönepolitik

Lönebildningen och LOs lönepolitik är centrala delar i den svenska modellen.

Fördelningen av produktionsöverskottet mellan arbete och kapital speglar främst parternas förhandlingsstyrka. Arbetsmarknaden kännetecknas i grunden av så kallad monopsonistisk konkurrens. Det innebär att arbetsgivare har lönesättande makt vilket gör att lönerna i utgångsläget blir alltför låga. Institutioner som stärker löntagarnas förhandlingsposition och villkor kan därmed vara samhällsekonomiskt effektiva.

Vår syn på lönebildningen styrs av tre övergripande lönepolitiska mål: full sysselsättning, reallöneökningar och solidarisk lönepolitik.

Vid full sysselsättning och låg arbetslöshet stärks fackets förhandlingsposition och det blir lättare att upprätthålla höga löner och goda anställningsvillkor. En ansvarsfull lönebildning – där löneökningarna varken är för låga eller för

höga – främjar sysselsättningen. För låga löneökningar leder till ökade inkomstskillnader och hämmar efterfrågan och investeringarna i ekonomin.

Reallöneökningar ger ökad köpkraft och har betydelse för fördelningen mellan arbete och kapital. Om reallönerna inte växer i takt med produktiviteten kommer löneandelen falla och vinstandelen stiga.

Den solidariska lönepolitiken – som först utformades av LO-ekonomerna Gösta Rehn och Rudolf Meidner – bygger på två rättvisepprinciper. Den första handlar om *lika lön för lika eller likvärdigt arbete*, vilket bland annat handlar om jämställda löner mellan kvinnor och män. Den andra rättvisepprincipen handlar om en allmän strävan att begränsa löneskillnaderna på arbetsmarknaden, inte minst mellan arbetare och tjänstemän.

En central utgångspunkt i den solidariska lönepolitiken är att alla arbetstagare bidrar till den samlade produktivitetstillväxten i ekonomin som därför ska tillfalla alla. Med långtgående arbetsdelning är vi alla beroende av varandra och ingen kan därför sägas äga sin egen produktivetsökning.

Vi avfärdar idéer om att lönesättningen bör anpassas efter enskilda företags eller branschens betalningsförmåga. I stället utgår vi ifrån ett nationellt samhällsekoniskt löneutrymme. Det främjar näringslivets strukturomvandling och ökar incitamenten att investera i teknik och humankapital för att höja produktiviteten. Det gäller inte minst lågproduktiva företag som annars tvingas sänka sina vinstmarginaler eller gå i konkurs. Den solidariska lönepolitiken har därför betydelse för både fördelning och tillväxt.

I analysen av det samhällsekonomiska löneutrymmet, där lönerna varken bör öka för lite eller för mycket, utgår vi ifrån inflationsmålet och näringslivets produktivitetstillväxt. Det skapar förutsättningar för prisstabilitet och reallöneökningar och minskar samtidigt risken för omfattande löneinflation. För att fastställa en lämplig löneökningstakt måste även hänsyn tas till näringslivets vinstandel. En hög vinstandel och därmed en låg löneandel, ger ökat utrymme för löneökningar utan att spä på inflationen. Utöver detta måste också svensk konkurrenskraft mot utlandet beaktas.

För att komma till rätta med oskäliga löneskillnader, inte minst mellan kvinnor och män och mellan arbetare och tjänstemän, är någon form av låglönesatsningar nödvändiga. Extra satsningar på de lägsta lönerna kan motverka monopsonitendenser som vanligen är större där löntagarnas position är som svagast. Samtidigt upprätthålls strukturomvandlingstrycket. Höjda lägstalöner har inte visat sig påverka sysselsättningen nämnvärt. I den mån vissa grupper inte kan få jobb till rådande löner är riktade insatser, som utbildningsåtgärder och subventionerade anställningar, till arbetslösa betydligt mer träffsäkra än generell återhållsamhet av löneökningarna.

Lönebildningen bör inte tillskrivas något större ansvar för att parera låg- och högkonjunkturer. Det är främst finans- och penningpolitikens uppgift. I första hand är det företagets vinster och lönsamhet, inte lönerna, som bör anpassas efter normala konjunktursvängningar. Exempelvis kan en löneöknings-

takt som understiger det samhällsekonomiska löneutrymmet riskera att förstärka en konjunkturavmattning via svagare inhemsk efterfrågan.

Strukturomvandling

LO-ekonomerna och svensk fackföreningsrörelse är positiva till strukturomvandling och ny teknik. Strukturomvandlingen kan främja produktivitets-tillväxten och ge högre löner och ökat välstånd. Denna insikt ligger också till grund för den solidariska lönepolitiken som direkt bidrar till omvandlings-trycket i ekonomin.

För att strukturomvandlingen ska vara gynnsam och tolereras av löntagarna krävs att de nya jobb som skapas är mer utvecklande, mindre utarmande och bättre betalda än de jobb som försvinner. Utan stöd för omställning innebär strukturomvandlingen stora risker för de löntagare som ser sina jobb försvinna. Därför krävs trygghet i förändring genom god omställningsförmåga – i form av kompetensutveckling i arbetet, möjligheter till vidareutbildning och omskolning i det reguljära utbildningssystemet, validering och en aktiv och kompetenshöjande arbetsmarknadspolitik – samt en god inkomstförsäkring vid arbetslöshet.

Strukturomvandlingens vinster och förluster behöver fördelas jämlikt i samhället. Vinsterna kommer löntagarna till del genom att produktivitetsvinster omsätts i reallöneökningar och förbättrade villkor. Med en kollektivt finansierad omställningspolitik och en generell välfärd kan förlusterna bäras av alla.

Arbetslinjen och arbetets värde

Det är genom arbetet vi skapar samhällets välstånd. Arbetslöshet innebär därmed ett slöseri av ekonomiska resurser.

Arbetslöshet bryter ner individen, gör samhället fattigare och försvårar löntagarnas kamp för bra löner och arbetsvillkor. Därför ska arbetslinjen prägla politiken.

Arbetslinjen – i traditionell bemärkelse – går ut på att ta till vara varje människas vilja och hela förmåga att arbeta, hellre än att enbart ge kontantstöd till dem som inte själva finner sin plats på arbetsmarknaden. Den vilar på tre ben:

- > Människor rustas för de goda jobb som finns att få. Det sker främst inom arbetsmarknadspolitik och det reguljära utbildningssystemet, men även andra politikområden såsom folkhälsopolitiken bidrar till människors möjlighet att arbeta.
- > Det ska löna sig att arbeta. Detta uppnås genom hög lön och försäkringsmässigt inkomstskydd. Därför är det arbetet som kvalificerar den enskilde för olika inkomstrelaterade inkomstförsäkringar och pension och det bör finnas viss självrisk i inkomstförsäkringarna.
- > Det ställs krav på individen. Var och en har skyldighet att efter förmåga bidra till sin egen och samhällets försörjning. Den som inte har ett jobb

ska aktivt försöka få ett, ta erbjudet lämpligt arbete och ställa upp på de aktiviteter som erbjuds.

Detta står i kontrast till synen att det är hotet om fattigdom som gör det lönsamt att arbeta. Konsekvent tillämpad höjer arbetslinjen arbetskraftsdeltagandet i ekonomin. Den träder inte in först när man har fått en första förankring på arbetsmarknaden utan den omfattar alla i förvärvsaktiv ålder. Arbetslinjen är ett solidariskt sätt att inkludera alla i att bidra till det samlade välståndet.

Arbete är grunden för ekonomiska värden men alla värden är inte ekonomiska. En växande arbetsproduktivitet möjliggör såväl högre löner och materiel levnadsstandard som en utökad fritid och familjegemenskap. Hur denna avvägning ska göras är i grunden en fråga om vad som är ett gott liv.

Näringspolitik

Full sysselsättning uppnås inte bara genom att den ekonomiska politiken säkerställer en hög aggregerad efterfrågan i ekonomin. Det krävs också en ekonomisk politik för utbudssidan som stärker möjligheterna för företag att höja sin produktivitet, växa och anställa.

Detta kan ta sig många olika uttryck främst i form av bred strukturpolitik som säkerställer en fungerande arbetskraftsförsörjning, infrastruktur, energiförsörjning, kapitalförsörjning och forskningsmiljö. Men det inkluderar också en välfungerande och effektiv myndighetsutövning som får marknader att fungera bättre genom att stävja brott och illojal konkurrens.

Även mer riktade näringspolitiska insatser kan vara motiverade, särskilt för att öka möjligheten för nya näringar att växa fram eller för etablerade näringar att klara betydande tekniksprång eller kriser. Den mer riktade näringspolitiken ställer höga krav på det offentliga beroende och förmåga att värna allmänintresset. Andra länders agerande kan påverka vilken näringspolitik som är lämplig att driva i Sverige.

Stabiliseringspolitik

Den ekonomiska politiken ska sträva efter att upprätthålla ett stabilt och högt efterfrågetryck i ekonomin.

LO-ekonomernas syn är att ekonomin präglas av ett samspel mellan utbud och efterfrågan. Det sker inte med automatik någon anpassning i ekonomin så att arbetskraft och kapital används fullt ut. Varaktigt hög efterfrågan leder till högt kapacitetsutnyttjande, högre produktivitet och investeringar i ny produktionskapacitet. Eftersom låg efterfrågan bland annat leder till högre arbetslöshet som har tendens att bita sig fast (persistens) har ekonomisk-politiska åtgärder för att höja efterfrågan i ekonomin inte bara kortsiktiga utan även långsiktiga effekter på ekonomins produktionsnivå.

Ekonomins reala resurser sätter gränserna för produktionens storlek. Högre efterfrågan behöver inte leda till högre priser. Företag har ofta överskotts-

kapacitet. Ökad efterfrågan leder då till lägre enhetskostnader och högre vinstmarginaler. Lönebildningsmodellens utformning är viktig för hur sambandet mellan aggregerad efterfrågan och inflation ser ut. Med en koordinerad lönebildning som tar sin utgångspunkt i produktivitsutvecklingen behöver inte ett högre efterfrågetryck medföra högre inflation. Om produktionen är så hög att det råder generell arbetskraftsbrist i ekonomin – med risk för betydande löneglidning eller ett sammanbrott av den koordinerade lönebildningen – kan staten behöva vidta åtgärder för att hålla tillbaka efterfrågan.

Såväl penningpolitiken som finanspolitiken påverkar resursutnyttjandet men har olika kanaler och följdverkningar i ekonomin i form av exempelvis fördelningseffekter, påverkan på tillgångspriser och offentlig skuldsättning. Vilken policymix (blandning av finans- och penningpolitik) som är mest ändamålsenlig för att reglera den ekonomiska aktiviteten beror på vilket läge ekonomin befinner sig i och hur man värderar de olika följdverkningarna. Exempelvis saknar Riksbanken möjlighet att bekämpa inflation som härrör från internationella utbudsfaktorer medan en träffsäker finanspolitik kan vidga flaskhalsar och på så sätt vara inflationsdämpande.

Det behövs en större samordning mellan finans- och penningpolitiken för att den samlade ekonomiska politiken ska bli mer ändamålsenlig – särskilt om handlingsutrymmet för penningpolitiken begränsas av en i utgångsläget mycket låg ränta.

Offentliga finanser

De offentliga finanserna påverkar och påverkas av aktivitetsnivån i ekonomin. Låg efterfrågan från hushållen och näringslivet ska motverkas med offentliga underskott medan alltför hög efterfrågan i stället ska dämpas med överskott i de offentliga finanserna.

Ansvarstagande inom den ekonomiska politiken handlar om att värna Sveriges reala resurser såsom humankapital, infrastruktur, krisberedskap och dylikt – inte det offentliga budgetsaldot i sig. Stabila offentliga finanser är dock en viktig förutsättning för att arbetstagare och arbetsgivare ska känna tilltro till hållbarheten i det offentliga åtagandet. Men vid vilken nivå på den offentliga skulden eller det finansiella sparandet som tilltron påverkas har varierat över tid och mellan länder. Det har betydelse vilken valutaregim, tillväxttakt och andra institutioner som ett land har.

Med en låg offentlig skuld och en egen valuta kan ett överskottsmål för det offentliga sparandet inte bidra till en redan stark tilltro till det offentliga åtagandet. I stället riskerar det att undergräva finanspolitikens möjligheter att på ett effektivt sätt bidra till de ekonomiskpolitiska målen.

En låg offentlig skuld återspeglar i någon mån att investeringar i hög grad har överlåtits på marknaden. Hushåll och företag skuldsätter sig för att exempelvis investera i fastigheter och infrastruktur där det offentliga kunde ha stått som ägare.

Sverige behöver ett finanspolitiskt ramverk med ett mål för det finansiella sparandet som bidrar till full sysselsättning.

Skattepolitik

Skattepolitikens primära syfte är att möjliggöra offentliga nyttigheter. Skattesystemet ska också bidra till en rättvis fördelning av samhällets ekonomiska resurser. Detta sker främst genom ett proportionerligt skatteuttag som möjliggör offentliga tjänster och transfereringar fördelade efter behov. Därtill ska en viss progressivitet i skatteskalan bidra till en jämnare inkomstfördelning.

För att fylla sitt syfte behöver skattepolitiken vara legitim för medborgarna. Lika stora inkomster bör beskattas likvärdigt oavsett inkomstkälla. Skattesystemet ska präglas av transparens, med generella och enkla regler samt hög administrativ effektivitet. Fusk och undandragande måste bekämpas.

Skattepolitiken har även viss möjlighet att påverka individers och organisationers agerande och bidra till mer gynnsamma utfall såsom bättre folkhälsa eller mer klimat- och miljömässig hållbarhet, exempelvis när externa effekter internaliseras genom punktskatter.

Skatternas effekter på den ekonomiska aktiviteten är mångdimensionella. LO-ekonomernas syn är att skatternas empiriska incitamentseffekter och effekterna av de offentliga åtaganden som skatterna möjliggör måste analyseras tillsammans för att vi ska förstå skatternas effekter på beteenden och företeelser i ekonomin. Exempelvis har de nordiska länderna höga skattekvoter i kombination med hög sysselsättning och tillväxt – framför allt på grund av att skatterna finansierar välfärdstjänster och offentliga investeringar som möjliggör arbete och välbefinnande.

En mer globaliserad ekonomi ställer höga krav på internationell samverkan och att underbudskonkurrens på skatteområdet begränsas.

Sverige och omvärlden

Varu- och kapitalmarknaderna är i dag i allt väsentligt globala där jämförbara priser och (riskjusterade) avkastningskrav gäller i hela världen. Även arbetsmarknaden har blivit allt mer global som en följd av teknikutveckling och politisk integration. En globalt integrerad varu-, kapital- och arbetsmarknad kan skapa välfärdsvinster via lägre priser och en mer effektiv global arbetsfördelning. Men en ökad internationell öppenhet i kombination med bristfällig reglering och tillsyn kan också leda till ökad arbetslivskriminalitet som undergräver konkurrensen. En följd kan också bli ökad monopsonimakt för arbetsgivarna med lägre produktivitet och löner som följd. Därför behöver det finnas begränsningar, regleringar och fördelningsmekanismer som minimerar välfärdsförluster och säkrar att vinster och bördor av global öppenhet delas jämlikt. Den globala kapitalmarknaden behöver mer gemensam offentlig reglering. Utvecklingen understryker behovet av en svensk arbetsmarknadsmodell som främjar produktivitetstillväxt och omställningsförmåga, liksom nationell och internationell facklig organisering.

Arbetskraftsinvandring bör begränsas till yrken med varaktig arbetskraftsbrist. Därtill ställer det europeiska arbetskraftsutbytet betydande krav på ökad reglering och tillsyn för att inte leda till underbudskonkurrens som undergräver svenska arbetares löner och villkor.

Den svenska ekonomin är integrerad i den europeiska. Svenska löner och priser kan inte avvika allt för mycket från utvecklingen i Europa. En egen valuta ger, trots detta, Sverige större möjligheter att bedriva en självständig ekonomisk politik. Detta ska vägas mot exempelvis de minskade transaktionskostnader för hushåll och företag som ett euomedlemskap skulle innebära.

Ett klimat- och miljömässigt hållbart samhälle

LO-ekonomerna anser att den ekonomiska utvecklingen måste vara klimat- och miljömässigt hållbar i det att våra behov i dag tillgodoses utan att försämra kommande generationers möjligheter att tillgodose sina behov, givet ekosystemens begränsningar.

Vårt välbefinnande i dag har i stora delar byggts upp genom ett ohållbart nyttjande av naturresurser, så som fossila bränslen. Detta måste upphöra. Sverige bidrar bäst till den globala omställningen genom att vara ett föregångsland. Vi har både kapacitet och ansvar att gå före. Att ligga i omställningens front medför också industripolitiska fördelar.

Den ekonomiska politiken har en viktig roll i omställningen till ett klimat- och miljömässigt hållbart samhälle. Prissättning av exempelvis koldioxidutsläpp, så att negativa effekter på klimat och miljö internaliseras i de aktiviteter som orsakar dessa, är ett viktigt verktyg. Det offentliga behöver finansiera kollektiva nyttigheter, men också på andra sätt understödja näringslivets omställning när exempelvis stor ekonomisk risk innebär en för låg investeringsgrad sett ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Det är helt nödvändigt att såväl kostnaderna som vinsterna av klimatomställningen fördelas rättvist. Mest centralt i detta avseende är att effekter på sysselsättning och arbetsmarknad hanteras på ett tillfredställande sätt. Den ekonomiska politiken måste även beakta att förutsättningarna för beteende- och konsumtionsförändringar varierar utifrån bland annat inkomstnivå och bostadsort.