



ANFÖRANDE

DATUM: 2004-11-01
TALARE: vice riksbankschef Irma Rosenberg
PLATS: Sydsvenska ekonomidagen, Klippan

SVERIGES RIKSBANK
SE-103 37 Stockholm
(Brunkebergstorg 11)

Tel +46 8 787 00 00
Fax +46 8 21 05 31
registratorn@riksbank.se
www.riksbank.se

■ Penningpolitiken och förutsättningarna för tillväxt

Låt mig först tacka för inbjudan att komma hit.

Ämnet för årets konferens är tillväxt. Det är ett kärt ämne för oss nationalekonomer och ett ämne som diskuteras flitigt i den offentliga debatten. Vad bestämmer den ekonomiska tillväxten på lång sikt och vad kan man göra för att öka den? Jag tänker gripa mig an frågeställningen från ett centralbanksperspektiv. Finns det t.ex. möjligheter för Riksbanken att via penningpolitiken höja nivån på den långsiktiga tillväxten? Finns det sätt att påverka den överhuvudtaget? Långsiktig, eller s.k. potentiell tillväxt är ett mångfasetterat begrepp och jag tänkte börja med att tala lite om den gängse teorin när det gäller kopplingen till penningpolitiken. Efter det kommer jag att gå in mer i detalj på de underliggande bestämningsfaktorerna till den långsiktiga tillväxttakten och i korta drag beskriva utvecklingen de senaste åren. Jag tänkte också spekulera lite om hur framtiden kan tänkas se ut och vad som kan göras för att förbättra möjligheterna till tillväxt på längre sikt.

Långsiktig tillväxt och penningpolitik

Låt oss utgå från diagram 1 där den blå linjen visar utvecklingen av real BNP i Sverige under perioden 1950 till 2003. Att det har varit en klar trendmässig ökning de här åren syns tydligt. År 1950 var värdet på produktionen strax över 500 miljarder kronor mätt i dagens penningvärde och 2003 var det ungefär 2 300 miljarder. Vi ser också att utvecklingen inte har varit helt jämn. BNP-ökningen har varit snabbare under vissa perioder än andra och under några episoder, som t.ex. 1990-talskrisen, sjönk t.o.m. produktionsnivån. Men sett över en längre tidsperiod har BNP-ökningen alltså varit förhållandevis stabil. I genomsnitt ökade produktionen med 2,7 procent dessa år.

Den orangefärgade linjen i diagrammet visar hur ett mått på den trendmässiga eller potentiella produktionen utvecklats under motsvarande period. Den potentiella produktionen speglar i princip den kapacitetsbegränsning som läggs på pro-

duktionen av varor och tjänster vid en given tidpunkt. En typ av begränsning är tillgången av resurser för produktion – produktionsfaktorerna – som finns i ekonomin. Normalt talar man om två faktorer: arbetskraft och fysiskt kapital, dvs. fabriker, maskiner osv. En annan begränsning är hur produktiva de här produktionsfaktorerna är, dvs. hur mycket som kan produceras under t.ex. en timmes arbete eller användning av maskinerna.

Det är viktigt att betona att potentiell produktion inte är en uppskattning av ett tak för produktionen. Det är alltså *inte* ett mått på den produktionsnivå som skulle gälla om alla i arbetskraften vore fullt sysselsatta och allt fysiskt kapital användes maximalt. Med potentiell produktion och potentiell tillväxt menar vi istället den produktion och tillväxt som är möjlig utan att allvarliga obalanser uppstår i ekonomin; den produktionsnivå vid vilken utbuds- och efterfrågeutvecklingen stämmer överens och faktisk och förväntad inflation är i linje med centralbankens mål för inflationen (förutsatt att ett sådant finns). Den potentiella produktionsnivån är inte konstant över tiden utan växer normalt trendmässigt, vilket också illustreras i diagram 1. Det beror framförallt på att den tekniska utvecklingen gör att en högre produktion kan åstadkommas med samma mängd produktionsfaktorer. En annan anledning kan vara långsiktiga förändringar av produktionsfaktorerna. Förändringen av den potentiella produktionen från år till år är lika med den potentiella tillväxten i ekonomin som alltså är den *tillväxt* som är långsiktigt hållbar. I diagram 1 är den potentiella produktionsnivån inritad enligt en enkel statistisk metod där trenden, och därmed också den potentiella tillväxten, tillåts variera över tiden.

Skillnaden mellan den faktiska och potentiella produktionen är det s.k. produktionsgapet vilket speglar konjunkturvariationerna i ekonomin. Negativa produktionsgap, dvs. då faktisk produktion är lägre än potentiell produktion, är förknippade med lågkonjunktur. Efterfrågetrycket på varor, tjänster och produktionsfaktorer är då litet och det finns gott om lediga resurser i ekonomin. Pris- och löneökningarna är små och inflationen är vanligtvis under centralbankens mål. Vid ett positivt produktionsgap är förhållandena normalt de omvända. Då är den faktiska produktionen högre än den potentiella, resursläget är ansträngt, arbetslösheten är lägre än normalt och inflationen är högre än målet. Då ekonomin är i balans är produktionsgapet slutet, dvs. lika med noll.

I praktiken träffas både den faktiska och potentiella produktionen av olika störningar som gör att produktionsgapet rätt så ofta är skilt från noll. Om utgångsläget är en situation med ett negativt produktionsgap kan ekonomin växa snabbare än den potentiella produktionen under en kortare period. Faktum är att detta i en sådan situation är en förutsättning för att gapet ska slutas och ekonomin återigen vara i balans. Problem uppstår dock om ekonomin under en längre period växer i snabbare takt än vad den potentiella tillväxten medger. Då blir produktionsresurserna ansträngda, flaskhalsar uppstår och det uppstår tendenser till överhettning. På så vis kan den potentiella tillväxten för ekonomin liknas vid en rekommenderad hastighet som det gäller att inte avvika ifrån under alltför långa perioder.

Det är i detta korta perspektiv som penningpolitiken har en roll att spela för att påverka tillväxten. Eftersom produktionsgapet speglar efterfrågetrycket i ekono-

min och efterfrågetrycket i sin tur påverkar inflationen handlar penningpolitiken till stor del om att välja en ränta som gör produktionsgapets storlek så litet som möjligt. Om faktisk och potentiell produktion sammanfaller så att produktionsgapet är slutet är inflationen i linje med Riksbankens mål på 2 procent, förutsatt att politiken är trovärdig. Det här innebär ju samtidigt att storleken på den potentiella tillväxten påverkar utrymmet för penningpolitiken. Ju högre den långsiktigt hållbara tillväxten är desto högre kan den faktiska tillväxten vara utan att resursutnyttjandet blir så högt att inflationen skjuter fart och Riksbanken måste ingripa för att dämpa efterfrågan.

Det här resonemanget är med nödvändighet en aning förenklat. I själva verket kan tillfälliga störningar till inflationen inträffa som gör att inflationen inte riktigt är på målet trots att den faktiska och potentiella produktionen är på samma nivå. Men inflationen är då i praktiken antagligen nära målet så en mer realistisk beskrivning är därför att målet i genomsnitt är uppfyllt när produktionsgapet är slutet. Det är också så att det tar en viss tid för penningpolitiken att påverka efterfrågan. Riksbanken ändrar därför räntan med ledning av prognoser för inflationen ett par år framåt i tiden. Under den tiden inträffar förstås en del störningar till ekonomin som inte kunde förutses då prognosen gjordes. För att undvika alltför stora kast i ekonomin försöker vi då återföra inflationen gradvis till målet.

På kort sikt kan alltså Riksbanken påverka produktion och sysselsättning genom förändringar av räntan som stimulerar eller kyler ned aktiviteten i ekonomin. Men på lång sikt skulle t.ex. försök att få ekonomin att växa i en snabbare takt än vad som är långsiktigt hållbart bara resultera i en högre inflation utan någon förändring av produktion och sysselsättning. Som jag nämnde begränsas ekonomins kapacitet på lång sikt av storleken på produktionsapparaten och dess produktivitet. Dessa faktorer är inte något som penningpolitiken kan kontrollera. Genom att ändra räntan kan alltså Riksbanken påverka produktionens faktiska tillväxt på kort sikt, men inte dess potentiella, långsiktiga tillväxt. Penningpolitiken kan möjligen *indirekt* lägga grunden för en god utveckling av tillväxten på lång sikt genom att sörja för att våra betalnings- och prisbildningssystem fungerar på ett effektivt och förtroendeingivande sätt.

Vad bestämmer den långsiktiga tillväxten?

Som ni förstår av min diskussion hittills så är det viktigt för Riksbanken att ha en bra bedömning av den svenska ekonomins potentiella tillväxtförmåga för att kunna bedriva en framgångsrik penningpolitik. Därför återkommer vi ganska ofta till den här frågeställningen i t.ex. våra inflationsrapporter. En svårighet är att potentiell produktion och potentiell tillväxt inte kan observeras direkt på samma sätt som faktisk BNP och sysselsättning. Istället måste måttet uppskattas med statistiska metoder och det finns flera sådana, var och en med sina för- och nackdelar. Det finns med andra ord flera olika sätt att dra den orangefärgade linjen i diagram 1 och det har visat sig att olika metoder kan ge ganska skilda resultat. Riksbanken använder därför flera olika metoder för att beräkna produktionsgapet. Vi kompletterar också analysen med en rad andra indikatorer på resursutnyttjandet i ekonomin.

■ Som jag nämnde tidigare bestäms den långsiktigt hållbara tillväxten i ekonomin bl.a. av den teknikutveckling som sker i samhället. Den gör att produktionen per arbetstimme ökar trendmässigt över tiden och därmed är ett av de viktigare bidragen till den långsiktiga tillväxten. Men även långsiktiga förändringar av produktionsfaktorerna kan påverka den potentiella tillväxten. Om vi mäter arbetskraftens insats i produktionen i antal arbetade timmar så skulle man enkelt uttryckt kunna säga att våra långsiktiga tillväxtmöjligheter beror på hur mycket vi arbetar och hur produktiva vi är. Men det är viktigt att påpeka att det är den mer långsiktiga utvecklingen av produktivitetstillväxten och förändringen av arbetsinsatsen som är av betydelse i sammanhanget.

Tidigare nämnde jag att olika metoder för att uppskatta potentiell tillväxt kan ge ganska olika resultat. En av anledningarna till det är just att det är svårt att urskilja den mer långsiktigt varaktiga utvecklingen från den tillfälliga. Att avgöra om en förändring är varaktig när vi får tillgång till ny statistisk information om ekonomins utveckling är självklart inte lätt. Men det visar sig att det även i efterhand, då man studerar den historiska utvecklingen, är svårt att avgöra detta. Som jag tänkte visa gäller det både utvecklingen av produktiviteten och arbetsutbudet. Låt mig alltså gå över till att titta lite närmare på bestämningsfaktorerna för den långsiktiga tillväxten och se hur de utvecklats historiskt och vad vi kan säga om utvecklingen framöver. Jag börjar med produktiviteten.

Utvecklingen av produktiviteten

Diagram 2 visar den årliga förändringen av arbetsproduktiviteten, mätt som BNP per arbetad timme, tillsammans med en uppskattning av den långsiktiga utvecklingen. Längst ned i figuren finns också genomsnittet av förändringstakten över olika perioder. Vi kan se att produktivitetstillväxten nästan alltid är positiv och varierar mycket år från år, men också att den haft en tendens att öka över tiden, framförallt under 1990-talet. Det är en tydlig skillnad jämfört med det tidigare decenniet. Produktivitetsoökningen under 1980-talet var i genomsnitt 1,2 procent. Under 1990-talet skedde sedan en snabb ökning och produktivitetstillväxten kom upp på en genomsnittlig nivå på över 2 procent. Genomsnittet har därefter hållit sig på den nivån resten av perioden.

Vad beror den mer gynnsamma utvecklingen på? Några säkra svar har vi inte, men det finns ändå vissa faktorer som med stor sannolikhet bidragit till utvecklingen. Till att börja med måste vi komma ihåg att den svenska ekonomin genomgick en djup kris i början av 1990-talet och den bidrog med all säkerhet till lyftet av produktivitetstillväxten under första halvan av decenniet. Under krisen slogs många företag ut, företag vars lönsamhet och produktivitet var relativt låga. Det innebar visserligen att den uppmätta produktivitetstillväxten ökade under en övergångsperiod men det skedde till avsevärda kostnader både för dem som blev arbetslösa och för samhällsekonomin i stort då en stor andel av ekonomins tillgängliga resurser helt enkelt inte utnyttjades.

■ Under och direkt efter krisen skedde också en rad strukturella förändringar i ekonomin som sannolikt har påverkat utvecklingen. Finanspolitiken stramades upp med utgiftstak och överskottsmål, medan penningpolitiken inriktades på att säkra en låg och stabil inflation. En sådan stabilisering av makroekonomin betyder att osäkerheten om t.ex. framtida skatteuttag och prisutveckling minskar, vilket i sin tur underlättar hushållens och företagens planering. Jämförande studier av olika länder har visat att det kan få mer långsiktiga effekter, bl.a. genom en ökning av produktiviteten. Vidare öppnades ett flertal marknader för både inhemsk och internationell konkurrens genom avregleringar. Ökad konkurrens ökar trycket på lönsamheten vilket höjer motivationen att, t.ex. med hjälp av modernare teknologi, effektivisera produktionen och organisationen.

Det skedde även andra typer av strukturella förändringar i den svenska ekonomin under 1990-talet. Fram till början av 1990-talet ökade andelen sysselsatta i den offentliga sektorn och en motsvarande krympning skedde av den privata sektorn. Efter krisen vände utvecklingen och den privata sektorns andel började öka igen. En sektorsförskjutning från offentlig till privat sektor innebär med all sannolikhet att produktivitetstillväxten i hela ekonomin stiger. En komplikation i sammanhanget är att man av tekniska skäl har svårigheter att mäta produktivitetstillväxten i den offentliga sektorn i nationalräkenskaperna. De studier som gjorts tyder ändå på att den är lägre i offentlig än i privat sektor.¹ Än så länge använder man i statistiken helt enkelt antagandet att det inte sker någon produktivitetstillväxt alls i offentlig sektor.

En annan viktig förändring av olika sektors betydelse i ekonomin var den snabba expansionen av informations- och kommunikationsteknologin under framförallt den andra halvan av 1990-talet. Det har förts en livlig diskussion om vilken betydelse informationsteknologin egentligen hade för produktivitetstillväxten under den här perioden. Det man kan se är att en stor del av produktivitetstillväxten under slutet av 1990-talet hade sitt ursprung i de sektorer som producerar informations- och telekommunikationsprodukter. Jämfört med denna IT-*producerande* sektor var utvecklingen i de IT-*användande* sektorerna inte alls lika imponerande, trots stora IT-investeringar under perioden.

Vad innebär då allt detta för utvecklingen av den långsiktiga produktivitetstillväxten framöver? De mycket höga tillväxttalen för produktiviteten under senare delen av 1990-talet speglade både den makroekonomiska stabiliseringen, en expansion i den privata sektorn relativt den offentliga, och framförallt IT-expansionen. Att den utvecklingen ska fortsätta på samma sätt framöver är inte troligt. Samtidigt vet vi att produktiviteten de senaste åren överraskat med höga tillväxttal. Vilka faktorer som ligger bakom detta är en fråga som för närvarande sysselsätter ganska många inom ekonomkåren. Klart är att det inte, som under 1990-talet, har att göra med en hög produktivitet i IT-sektorn och stora IT-investeringar i övrigt. En hypotes som lagts fram är att det kanske istället kan förklaras av fördröjda effekter i andra sektorer av de tidigare IT-investeringarna; att det helt enkelt har

¹ SOU 2004:19, *Långtidsutredningen 2003/04*, huvudbetänkande, Finansdepartementet, Fritzes, Stockholm.

■ tagit tid att ställa om företagen så att det blivit möjligt att dra fördelar av den nya teknologin.

Det är alltså svårt att säga något om varaktigheten i den senaste utvecklingen. Mycket tyder ändå på att den långsiktiga produktivitetsökningen idag är högre än den var under 1980-talet. För det talar också de genomgripande strukturella förändringar som skett under 1990-talet. Man får inte heller glömma att arbetskraften är mer välutbildad idag än för tio år sedan, framförallt vad gäller andelen högskoleutbildade. Det finns studier som tyder på att den här kompetenshöjningen också bidragit till den goda produktivitetstillväxten.

Möjligheten att förbättra produktivitetstillväxten med ekonomisk politik, utöver det grundbidrag som prisstabilitet och sunda statsfinanser ger, är antagligen ganska liten eftersom det är svårt att t.ex. styra hur och när teknologiska genombrott sker. Däremot kan man försöka påverka förutsättningarna för en bra produktivitetstillväxt, exempelvis genom att verka för att konkurrenstrycket i ekonomin hålls uppe och genom en bra forsknings- och utbildningspolitik.

Utvecklingen av arbetsutbudet

Låt oss nu lämna produktivitetstillväxten och övergå till den andra viktiga komponenten, arbetsutbudet. Diagram 3 visar den årliga tillväxten av antalet arbetade timmar i hela ekonomin från 1981 och framåt. Liksom tidigare har jag lagt till en uppskattning av den långsiktiga utvecklingen. Som ni ser är den endast svagt positiv för perioden som helhet. Under 1980-talet var utvecklingen på arbetsmarknaden stark och vi ser att antalet timmar i princip växte under hela perioden fram till krisen i början av 1990-talet. Att krisen hade en dramatisk effekt på arbetsinsatsen i ekonomin framgår också med all tydlighet. I genomsnitt förbättrades timutvecklingen under andra hälften av 1990-talet, men den positiva tendensen har brutits de senaste åren. Vad ligger bakom det här och vad kan man dra för slutsatser om arbetsutbudets utveckling framöver?

Ett sätt att undersöka vad som drivit utvecklingen är att dela upp arbetade timmar i olika delkomponenter. Antalet arbetade timmar i ekonomin bestäms dels av antalet personer som faktiskt arbetar, dels av hur många timmar var och en arbetar. Antalet personer i arbete bestäms först och främst av hur stor andel av befolkningen som är i yrkesverksam ålder, här definierad som 20 till 64 år. Av olika anledningar är inte alla dessa tillgängliga för arbete, så arbetsutbudet påverkas också av andelen personer i yrkesverksam ålder som ingår i arbetskraften. Av personerna i arbetskraften är vissa arbetslösa och vissa sysselsatta. Slutligen är det till följd av olika typer av frånvaro från arbetet bara en viss andel av de sysselsatta som faktiskt bidrar med arbetade timmar i produktionen. Om man summerar förändringarna av alla de här komponenterna och även beaktar hur mycket var och en arbetar ett visst år får man förändringen i arbetade timmar samma år.

Genom att studera komponenternas relativa utveckling över tiden kan man se hur olika faktorer betydelse varierat, och även spekulera kring den långsiktiga utvecklingen av arbetsutbudet framöver. I det här sammanhanget finns det

■ många intressanta förhållanden att ta upp. Låt mig peka på några aspekter som illustrerar en del av de problem den svenska ekonomin för närvarande har och kommer att brottas med framöver.

Diagram 4 visar befolkningstillväxten och förändringen av antalet i yrkesverksam ålder. Den streckade delen av kurvorna är SCB:s prognoser för den framtida utvecklingen. Som ni ser har utvecklingen varierat en hel del under perioden och till skillnad från vad kanske många tror så har faktiskt den demografiska utvecklingen varit förhållandevis gynnsam ur ett arbetskraftsperspektiv under 1990-talet. Tillväxten av den yrkesverksamma delen av befolkningen har varit högre än den totala befolkningstillväxten så andelen i yrkesverksam ålder har ökat under perioden. Den utvecklingen kommer som ni ser att försämrats dramatiskt mot slutet av det här decenniet. Det är helt enkelt en illustration av problemet med en åldrande befolkning som innebär att försörjningsbördan för dem som är i yrkesverksam ålder kommer att öka dramatiskt.

En annan viktig observation gäller andelen av befolkningen i yrkesverksam ålder som ingår i arbetskraften och andelen av personer i arbetskraften som är sysselsatta. Av diagram 5 framgår att såväl arbetskraftsandelens andelen som andelen sysselsatta varierar med konjunkturen. Då konjunkturen viker och det är svårt att få jobb minskar inte bara sysselsättningen utan även antalet personer som säger sig aktivt söka arbete.

Konjunkturen kan däremot inte förklara att *nivån* på både arbetskraftsandelens andelen och sysselsättningsgraden verkar ha sjunkit efter 1990-talskrisen. Sysselsättningsgraden föll kraftigt i samband med krisåren och har endast återhämtat sig delvis sedan dess. Sedan 1990-talskrisen är det också många av dem som förlorat sina jobb som inte kommit tillbaka in på arbetsmarknaden överhuvudtaget. Det är illavarslande med tanke på att den ekonomiska tillväxten det senaste decenniet ändå varit hög historiskt sett. Till en del kan minskningen i arbetskraftsandelens andelen förklaras av utbildningsfaktorer. I samband med 1990-talskrisen skedde en kraftig nedgång av arbetskraftsdeltagandet i de yngre åldersgrupperna vilket sammanhängde med att konkurrensen om jobben hårdnade och många ungdomar valde att bättra på sin utbildning i stället för att ge sig ut på arbetsmarknaden. Sedan dess har det skett förändringar som syftar till att höja utbildningsnivån generellt i samhället, t.ex. förlängning av gymnasieprogram och utbyggnad av högskolan. Dessa utbildningssatsningar är mycket väl motiverade i sig, men de innebär samtidigt ett lägre arbetskraftsdeltagande och därmed en ökad försörjningsbörda för den aktiva delen av befolkningen.

Även om en del av det minskade arbetskraftsdeltagandet beror på utbildningsfaktorer är det inte hela förklaringen. Beräkningar för 2003 visar att nästan 30 procent av gruppen utanför arbetskraften var studerande. Övriga var utanför arbetskraften av andra skäl med förtidspensionering, numera kallad sjukersättning, som en av de vanligare orsakerna. Antalet nybeviljade förtidspensioner ökade kraftigt från 1997 och framåt. Under de senaste åren har den ökningen varit särskilt stor

■ för personer under 50 år.² Arbetskraftsandelen har fallit från ca 88 procent när den var som högst 1990 till ca 82 procent idag. Att en så hög andel av personerna i yrkesverksam ålder befinner sig utanför arbetskraften innebär en begränsning för tillväxten framöver och kommer att bidra till att ytterligare accentuera problemet med en åldrande befolkning.

Diagram 6 visar dels andelen av de sysselsatta som faktiskt arbetar, dels medelarbetstiden för personer i arbete.³ Som framgår av diagrammet varierar också utvecklingen av dessa faktorer med konjunkturen. Under högkonjunkturen i slutet av 1980-talet sköt t.ex. medelarbetstiden i höjden samtidigt som andelen personer i arbete minskade, bl.a. till följd av en växande sjukfrånvaro. Att det finns en koppling mellan den totala sjukfrånvaron och arbetsmarknadsläget har många studier visat. När läget på arbetsmarknaden förbättras ökar sjukfrånvaron och vice versa. Samma förhållande verkar däremot inte gälla långtidssjukskrivningarna, som är den typ av sjukfrånvaro som ökat mest under senare år. Hur man ska komma tillrätta med detta är också något som diskuteras mycket för tillfället.

Under de senaste åren har både andelen personer i arbete och timmarna de arbetar per person fallit och alltså bidragit negativt till förändringen av det totala antalet arbetade timmar i ekonomin. Att medelarbetstiden fallit beror till viss del på att overtiden och den vanliga arbetstiden sjunkit. Vad den utvecklingen beror på är inte helt klart. Konjunktur-, skatte- och bidragseffekter är tänkbara förklaringar. Sett i ett längre perspektiv framåt är det troligt att det kommer att finnas en tendens hos hushållen att vilja minska arbetstiden per person för att på så vis ta ut en del av det ökade välståndet i form av ökad fritid.

Vad kan vi då dra för slutsatser för utvecklingen av det totala antalet arbetade timmar i ekonomin utifrån den här genomgången av de olika komponenterna? Tyvärr är utsikterna inte så ljusa om inte åtgärder vidtas för att förbättra situationen. I ett långsiktigt perspektiv är den demografiska utvecklingen mycket ogynnsam genom att andelen av befolkningen i yrkesverksamma åldrar minskar. Problemen accentueras om inte ökningen av förtidspensioner och långtidssjukskrivningar sammantaget kan brytas. Arbetskraftsdeltagandet och likaså sysselsättningsgraden verkar ha hamnat på en lägre nivå efter 1990-talskrisen. Arbetslösheten varierar också starkt mellan yrkeskategorier och olika delar av landet. Detta tyder på strukturella problem och att arbetsmarknadens och socialförsäkringssystemens funktionssätt måste förbättras.

Slutsatsen man kan dra är att den svaga sysselsättningsutvecklingen inte i huvudsak är ett resultat av en för låg efterfrågan i ekonomin – även om konjunkturläget den allra senaste tiden varit ogynnsamt. Därför är det heller inte mot stabiliseringspolitiken man bör rikta blickarna för att finna lösningarna på problemen. Det är snarare strukturpolitiska åtgärder som behövs för en bättre fungerande arbetsmarknad. Där finns det också en del uppslag som bör kunna bidra till att höja

² Riksförsäkringsverket, "Vem önskar lämna arbetslivet med förtidspension?", RFV Analyserar 2004:7 samt SCB, *Välfärd*, Nr 1 2003.

³ Medelarbetstiden är här beräknad som antal arbetade timmar enligt nationalräkenskaperna dividerat med antal personer i arbete enligt AKU-statistiken..

■ arbetsutbudet, åtminstone på medellång sikt. Vad jag förstår rör dessa både generella åtgärder för att höja arbetsutbudet för alla grupper i ekonomin och specifika insatser för att höja arbetsutbudet i vissa grupper där det kanske finns en större potential för ökning.

Vad kan göras för att höja arbetsutbudet?

Ekonomiska incitament kan påverka individers arbetsutbud, men enbart från ekonomisk teori går det inte alltid att avgöra i vilken riktning effekterna går. Ta exemplet med en sänkt marginalskatt. En sådan sänkning höjer visserligen reallönen men det innebär inte med automatik att man vill arbeta mer. Lönehöjningen har nämligen två effekter. För det första gör den arbete mer lönsamt relativt fritid och bidrar till att man vill byta fritid mot arbete. Å andra sidan innebär en ökad reallön att man får större inkomst från samma arbetsinsats och det innebär att man har råd att unna sig mer fritid. Man får alltså två motverkande effekter. Rent teoretiskt kan man inte säga vilken nettoeffekten blir utan det har varit upp till den empiriska forskningen att försöka svara på den frågan.

Många empiriska studier av det har gjorts, bl.a. i samband med den stora skattereformen i början av 1990-talet. Resultaten av studierna är inte entydiga men en vanlig slutsats verkar ändå vara att arbetsutbudet i timmar räknat ökade efter skattereformen, även om storleken på effekten är omdiskuterad. Om man jämför olika grupper verkar effekten ha varit relativt sett större för kvinnor och relativt sett mindre för personer med låg inkomst och/eller deltidsarbete. En komplikation vid studier av detta slag är att arbetsutbudet för många sannolikt bestäms på hushållsnivå, inte på individnivå. Då kan arbetsutbudet för en person även påverkas av förändringar av makens/makans eller sambons inkomster.

På senare tid har fokus delvis flyttats från rena studier av inkomstskattesystemets effekter till de kombinerade effekterna på arbetsutbudet av skatter och olika bidrags- och socialförsäkringssystem. Fokus har ofta varit på effekterna för personer som arbetar i mindre omfattning, är sjukskrivna eller står utanför arbetskraften. Ekonomisk forskning talar för att olika typer av ersättningar och bidrag påverkar individens s.k. reservationslön, dvs. den lönenivå som framförallt påverkar individens beslut om att delta i arbetskraften.

Reservationslönen varierar från person till person och om den lönenivå som erbjuds på marknaden är lägre än reservationslönen väljer individen att avstå från att arbeta. Man kan säga att individen då värderar sin tid högre än vad marknaden gör. Relationen mellan den lön för arbete som erbjuds på marknaden och den individuella reservationslönen är alltså avgörande för beslutet att arbeta eller inte. Det är lätt att inse att reservationslönen kommer att påverkas av skatter, ersättningsnivåer i arbetslöshets- och socialförsäkringssystem, regler för förtidspensionering osv. Undersökningar av individers val av arbetsutbud där hänsyn tas till

■ både skatter och olika typer av bidrag tyder på att bidragssystemens utformning kan ha en större effekt på arbetsutbudet än ändringar av skattesystemet.⁴

Går det att säga någonting om hur stora drivkrafterna att öka arbetsutbudet är för närvarande? I den senaste Långtidsutredningen, och även i Konjunkturinstitutets senaste konjunkturrapport, gör man försök att beräkna de *ekonomiska* drivkrafterna för individer att ändra arbetsutbudet. Det man studerar är drivkrafterna att gå mellan arbetslöshet eller sjukskrivning och arbete, men även drivkrafterna att arbeta lite mer. Med ekonomiska drivkrafter menas i princip den effekt på den disponibla inkomsten som förändringen av arbetsutbudet innebär, om man förutom den direkta löneeffekten även tar hänsyn till effekten av olika typer av skatter, bidrag och avgifter. Utgångspunkten är att drivkrafterna är lägre ju mindre skillnaden i inkomst är av att ändra status, alternativt ju mindre av inkomsten man får behålla efter ökningen av arbetsutbudet.

Långtidsutredningen har gjort beräkningar som visar att de ekonomiska drivkrafterna att ta sig tillbaka till arbete generellt är låga vid arbetslöshet och att de i allmänhet är ännu svagare vid sjukskrivning. Beräkningarna visar att nästan fyra av tio inkomsttagare får behålla 90 procent eller mer av sin inkomst vid sjukskrivning. Ungefär en av tio får behålla mindre än 70 procent. Undersökningen visar också att drivkrafterna att arbeta lite mer har ökat sedan slutet på 1990-talet men också att drivkrafterna är förhållandevis små för de lägre inkomstgrupperna.⁵ För individen innebär hög ersättningsnivå visserligen ökad trygghet vid inkomstbortfall, men om de negativa effekterna på arbetsutbudet blir stora innebär det samtidigt betydande kostnader för samhället som helhet.

Det är viktigt att komma ihåg att det jag har tagit upp här har varit effekter på arbetsmarknadens utbudssida. Men den totala effekten på arbetsmarknaden bestäms av interaktionen mellan utbuds- och efterfrågesidan. Vill man påverka arbetsmarknadens funktionssätt på ett mer genomgripande sätt behövs med all sannolikhet strukturpolitiska åtgärder som påverkar båda dessa sidor. Ekonomiska drivkrafter är förvisso inte det enda man ska förlita sig på för att påverka arbetsutbudet. Det är inte heller meningsfullt att bara fokusera på ersättningsnivåernas storlek. Utmaningen blir att se till att de olika försäkrings- och bidragssystemen ger den grundtrygghet som är nödvändig men samtidigt innehåller starka drivkrafter att t.ex. börja jobba igen. För detta krävs sannolikt både generella förändringar av försäkrings- och bidragssystem och punktsatser för att höja arbetsutbudet i grupper där potentialen att öka arbetsinsatsen bedöms vara relativt stor. Exempel på sådana grupper som nämnts är yngre, äldre och personer födda utomlands.

⁴ Krueger, A. och Meyer, B. "Labor supply effects of social insurance", NBER Working Paper Series 9014, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, 2002.

⁵ SOU 2004:2, *Vem tjänar på att arbeta?*, bilaga 14 till Långtidsutredningen 2003/04 av B. Eklind m.fl., Fritzes, Stockholm samt Konjunkturinstitutet, *Konjunkturläget*, augusti 2004.

Avslutning

Låt mig till sist återgå till utgångspunkten och till diskussionen om långsiktig tillväxt. Det jag framförallt har inriktat mig på har varit sambandet mellan potentiell tillväxt och penningpolitik. Men man får inte glömma att den långsiktiga tillväxten har betydelse för alla delar av ekonomin och ett av de viktigaste målen för den ekonomiska politiken generellt är att verka för en hög långsiktig tillväxt. Tillväxt är inte samma sak som ökat välbefinnande, det är sant, men tillväxt skapar en grund för ökat välbefinnande. Det skapar ett större utrymme inte bara för hushållens privata konsumtion utan också för att finansiera t.ex. utbildningssystem av hög kvalitet och en god vård och omsorg och underlättar möjligheterna att nå även andra politiska mål.

För penningpolitiken sätter den potentiella tillväxten ramarna. Lite förenklat kan man säga att Riksbankens uppgift är att hålla den faktiska produktionen så nära den potentiella som möjligt. Det innebär att ju högre den långsiktigt hållbara tillväxten är desto högre kan den faktiska tillväxten vara utan att resursutnyttjandet blir så högt att inflationen tar fart och Riksbanken måste ingripa för att dämpa efterfrågan. Riksbanken kan däremot inte göra mycket för att påverka utvecklingen av tillväxten på lång sikt. Den styrs av andra faktorer, framförallt produktivitetens utvecklingen och arbetsutbudet.

Produktivitetstillväxten förbättrades väsentligt från mitten av 1990-talet och har sedan dess varit betydligt högre än under 1980-talet. Sannolikt är det ett flertal faktorer som kan förklara den utvecklingen, bl.a. makroekonomisk stabilisering, ökad öppenhet mot omvärlden och skärpt konkurrens. Fram till början av 2000-talet speglade ökningen i produktivitetstillväxten också expansionen av IT-sektorn och de investeringar i informationsteknologi som gjordes. Frågan nu är i vilken utsträckning denna utveckling är varaktig. I den senaste *Inflationsrapporten* gör vi bedömningen att konjunkturläget till viss del påverkat utvecklingen positivt den senaste tiden och att ökningstakten i produktiviteten därför kommer att falla tillbaka de närmaste åren – dock sannolikt till en genomsnittlig nivå som är högre än under 1980-talet.

Antalet arbetstimmar har också utvecklats relativt gynnsamt sedan mitten av 1990-talet. Tillväxten har varit god och det har bidragit till att hålla uppe efterfrågan på arbetstimmar. Samtidigt har den demografiska utvecklingen varit förhållandevis gynnsam och det har också funnits gott om lediga resurser i ekonomin efter 1990-talskrisen. När det gäller arbetsutbudet finns det emellertid mindre skäl att vara optimistisk om den framtida utvecklingen. Timutvecklingen har under senare perioder hållits tillbaka av strukturella orsaker. Den demografiska situationen, med en allt mindre andel av befolkningen i yrkesverksam ålder, kommer att förvärras väsentligt på sikt, framförallt efter 2010. Till det kommer att arbetstiden per person snarast kan tendera att minska på längre sikt när ökat välbefinnande delvis tas ut i ökad fritid.

Bedömningen i vår senaste *Inflationsrapport* är att såväl sysselsättningen som arbetskraftsdeltagandet och medelarbetstiden kommer att stiga under den konjunkturuppgång som förutses de närmaste åren och bidra till att antalet arbetade

■ timmar ökar med ungefär 1 procent per år under perioden. I ett längre perspektiv är det mer realistiskt att utgå från att arbetsutbudet inte ger något bidrag till tillväxten. De simuleringar som gjorts i t.ex. den senaste Långtidsutredningen tyder på att antal timmar i genomsnitt inte kommer att förändras i någon större utsträckning. Simuleringarna visar samtidigt att situationen kan förbättras väsentligt, åtminstone på kort sikt, om åtgärder vidtas för att höja arbetsutbudet.

Riksbanken har valt att inte specificera någon exakt siffra för den potentiella tillväxten utan ett intervall mellan 2 och 2,5 procent. Mer precis än så har vi inte ansett det möjligt att vara med tanke på mätsvårigheter osv. Blickar vi framåt är det rimligt att tro att tillväxten även i fortsättningen hamnar någonstans i det intervallet, men i vilken del beror sannolikt på hur långt fram man tittar. De närmaste åren bör tillväxten snarare vara närmare 2,5 än 2 procent. I ett längre perspektiv, då de demografiska effekterna på arbetsutbudet är större, är det rimligare att tro på en siffra närmare 2 än 2,5. Hur nära beror till stor del på i vilken utsträckning arbetsutbudet kan stimuleras under perioden.

Tack så mycket!