



# ANFÖRANDE

DATUM: 2004-11-04  
TALARE: Vice riksbankschef Villy Bergström  
PLATS: Brunnsvik folkhögskola för fackliga funktionärer

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

## ■ Rår Riksbanken för arbetslösheten?

Tack för inbjudan att komma hit till Brunnsvik och få möjlighet att berätta om Riksbanken och hur vi arbetar.

Sverige har under de senaste tio åren haft en förhållandevis god makroekonomisk utveckling både i jämförelse med övriga OECD-länder och med 1970- och 80-talens ekonomiska utveckling. Men det finns problemområden, och jag tänkte idag diskutera det kanske mest allvarliga, sysselsättningsutvecklingen.

Det är naturligt att det i debatten om sysselsättningen ställs frågor till Riksbanken, eftersom vi med penningpolitiken påverkar de kortsiktiga konjunkturförloppen. Det finns därför en lockelse att kritisera Riksbanken och förvänta sig att vi kan lösa sysselsättningsproblemen genom en mer expansiv och inflationstolerant penningpolitik. Erfarenheterna av många decenniers forskning och faktisk ekonomisk utveckling är dock entydiga: inflation är ingen lösning på arbetslöshetsproblem.

För att klargöra detta är det viktigt att skilja på två frågor: Å ena sidan det *långsiktiga* förhållandet mellan en stabilt låg inflation, som är Riksbankens lagstadgade mål, och sysselsättningen. Å andra sidan penningpolitikens effekter på konjunkturen och sysselsättningen på *kort* sikt. Den sistnämnda frågan har diskuterats allt flitigare i debatten nyligen – där det ansetts att en alltför stram penningpolitik har lett till uppåt 75 000 förlorade jobb, som om ett enkelt förhållande funnes mellan räntebeslut och jobbtillfällen.

Låt mig börja med att genom en historisk tillbakablick angripa frågan om penningpolitikens effekter på sysselsättningen på lång sikt.

## ■ Sysselsättning och inflation på lång sikt – en historisk tillbakablick

Under de första decennierna efter kriget var en av grundteserna i arvet efter Keynes att det fanns ett direkt utbytesförhållande mellan arbetslöshet och inflation, med innebörden att beslutsfattare kunde "köpa" sig mindre arbetslöshet genom att släppa upp inflationen. Inflationen var måttlig och det rådde full sysselsättning.

Som en följd av detta resonemang hamnade inflationsbekämpningen helt i skymundan av efterfrågestyrningen. Till detta kom att penningpolitikens möjligheter begränsades av det dåvarande växelkurssamarbetet, Bretton Woods, med fast växelkurs som mål. När jag började utbilda mig till nationalekonom, under tidigt 1960-tal, var penningpolitiken en fråga om kvantitativa regleringar av kreditmarknaden. Intresset för stabiliseringspolitisk teori var istället knutet till finanspolitiken. Utbildningen handlade om finanspolitikens effekt på efterfrågeutvecklingen. Hur stora var de så kallade multiplikatoreffekterna av offentliga utgifter, skatteförändringar och utgifter finansierade på olika sätt? Utbudssidan, dvs. frågan om den långsiktigt hållbara tillväxten under fullt kapacitetsutnyttjande, var nästan helt undanträngd. T.o.m. tillväxtteori kunde vara baserad på efterfrågeanalys snarare än på produktionsfaktorernas tillväxt och teknisk utveckling.

Det högst prioriterade målet för den ekonomiska politiken i Sverige var under denna tid full sysselsättning, vilket kan utläsas i varje finansplan från 1950- och 60-talen. Föreställningen var att den fulla sysselsättningen innebar en liten s.k. friktionsarbetslöshet på omkring 2,5 procent, även om nivån inte angavs explicit i de politiska dokumenten. Den nivån antogs motsvara de som vid varje måttillfälle var på väg från ett jobb till ett annat eller från utbildning ut på arbetsmarknaden och liknande. Enligt den förhärskande synen stod förklaringen till en högre arbetslöshet alltid att finna i bristande efterfrågan.

Det var allmänt vedertaget bland professionella ekonomer och allmänhet att regeringen med finanspolitiken - utgifter, skatteuttag och skattestruktur - kunde finjustera ekonomin. Det gällde att överbygga konjunktursvackorna. Dessa föreställningar gällde på båda sidorna av Atlanten, även om det fanns en skola av skeptiker både i Europa och USA.

Länge var politiken mycket framgångsrik. Under större delen av efterkrigstiden höll sig arbetslösheten i Sverige klart under 4 procent. På årsbasis var den inte över 4 procent någon gång mellan 1950 och 1990.

Varför varade inte framgångarna? För att rätt förstå vad som hände måste man se den gradvisa förskjutning i förväntningar och i den ekonomiska politiken som skedde under efterkrigstiden. Under efterkrigstidens inledning levde föreställningar kvar från mellankrigstidens massarbetslöshet men också från den prisstabilitet som då rådde. Under vissa perioder föll priserna för att under andra perioder stiga. På det hela taget var prisnivån stabil under 1930-talet, vilket också var Riksbankens uttalade mål vid den tiden. Inflationsförväntningarna under den första efterkrigstiden präglades av dessa erfarenheter, till och med så att regeringen in-

■ för efterkrigstiden förutskickade fallande prisnivå i takt med att produktivitetsvinsterna från omställningen till fredsproduktion skulle infrias.

I takt med att den allmänna prisnivån faktiskt steg, men aldrig föll, påverkades allmänhetens förväntningar om inflation som en normal företeelse. Sakta arbetade sig förväntningar om stigande priser in i folks medvetande. Under perioden 1956-64 steg den allmänna prisnivån med i genomsnitt 3,4 procent per år, under perioden 1965-74 med 5,6 procent för att från mitten av 1970-talet till mitten av 1990-talet stiga med i genomsnitt 8,1 procent per år. Under perioden 1973-82 devalverade Sverige kronan 6 gånger efter att Bretton Woods-samarbetet, med dess fasta växelkurser, hade upphört. Vid slutet av 1980-talet, efter successiva höjningar av inflationstakten och upprepade devalveringar, hade inflationsförväntningarna förankrats på en hög nivå. Det blev alltmer uppenbart att det tidigare så självklara utbytesförhållandet mellan inflation och arbetslöshet inte gällde, att varje nytt försök att höja sysselsättningen, genom efterfrågeexpansion, med tiden enbart resulterade i en allt högre inflation (se bild 1).

Det är lätt att förstå varför. När inflationen stiger påverkas lönekraven i nästkommande förhandlingsrunda. Löntagarna är intresserade av lönens faktiska köpkraft och formulerar sina lönekrav därefter. Inflationen stiger då utan att sysselsättningen påverkas. Slutsatsen blir att det på lång sikt inte finns något utbytesförhållande mellan inflation och arbetslöshet.

Men även om inflationen inte långsiktigt påverkar sysselsättningen påverkar den tillväxten och välfärden. Hög inflation stör den mekanism varmed varors relativa värde signaleras via priser, och snedvrider motiven till sparande. Särskilt stort är kanske detta problem vid investeringar vars avkastning väntas under en lång period framöver. Osäkerhet om prisutvecklingen kan då vara en bromsande faktor. Dessutom ökar osäkerheten om framtiden bl.a. vad gäller löne- och kostnadsutvecklingen, vilket försvårar för aktörer i en ekonomi att fatta ekonomiska beslut. Långivare kan välja att sätta en högre ränta för att kompensera sig för en eventuellt stigande inflation och företag avstå från att investera i nya maskiner eller anställa.

Erfarenheterna under 1970- och 80-talen bidrog till utformandet av den nya penningpolitiska regimen med låg och stabil inflation som mål. Målet för inflationen är satt till 2 procent. Nivån innebär att det finns ett visst utrymme till nollinflation, vilket bl.a. minskar risken för deflation och möjliggör relativlöneanpassningar utan att normalt kräva nominella lönesänkningar av olika grupper på arbetsmarknaden.

På det hela taget har det som sagt också fungerat bra. Inflationen har fallit samtidigt som tillväxten varit förhållandevis hög jämfört med de närmast föregående decennierna (se bild 2). Arbetslösheten har successivt minskat sedan det tidiga 1990-talets kris även om den är betydligt högre än på 1960-talet.

Efter införandet av inflationsmålet fick vi därmed det kanske tydligaste beviset på att det inte finns något utbytesförhållande mellan inflation och arbetslöshet eftersom båda föll parallellt under 1990-talets lopp. Avsaknaden av långsiktigt sam-

band mellan inflation och arbetslöshet har samtidigt bekräftats av omfattande studier från ett stort antal OECD-länder.

### Penningpolitiken och sysselsättningen på kort sikt

Efter att nu ha talat om Riksbankens (icke-)roll för sysselsättningen på lång sikt kvarstår frågan om hur penningpolitiken kan påverka sysselsättningen på *kort* sikt. Penningpolitiken kan på kort sikt påverka den ekonomiska aktiviteten och därför i bästa fall mildra svängningarna i den konjunkturellt betingade delen av arbetslösheten.

Penningpolitiken bedöms få effekt på inflationen på 1-2 års sikt. Därför baseras de penningpolitiska besluten på en prognos över den framtida inflationen. Det är dock svårt att kontrollera inflationen exakt. Det kan bli avvikelser från inflationsmålet, bl.a. till följd av oväntade händelser eller politiska beslut. Likaså kan det ibland finnas skäl att, vid en stor avvikelse, återgå långsamt till målet för att undvika stora realekonomiska kostnader. Men Riksbanken kan naturligtvis också, liksom alla prognosmakare, göra misstag i prognosarbetet. Av alla dessa skäl kan inflationen under perioder ligga över målet, och under andra perioder under. För att ta hänsyn till och ge en tydlig bild av denna verklighet finns ett s.k. toleransintervall kring inflationsmålet på plus minus en procentenhet. Undantagsvis kan även detta toleransintervall spräckas under korta perioder. Lyckligtvis verkar det i alla fall som att Riksbankens prognosförmåga inte varit sämre än de flesta andra prognosmakares; möjligtvis är vi t.o.m. något bättre.

Som ni säkert förstår får Riksbanken inga gratulationstelegram för att vi skapat tusentals nya jobb när vi skjuter över målet med ett antal tiondels procentenheter, men när vi skjuter under i samma mån är vissa ekonomer snabba med att sätta ett pris på missen i form av förlorade jobb. Vi välkomnar all kritik som är underbyggd med god analys, eftersom den ger oss möjlighet att förbättra vår prognosförmåga. Jag tycker dock det är viktigt att klargöra några saker angående kritiken där bl.a. en del debattörer hävdar att Riksbankens agerande har kostat allt från 20 000 till 75 000 jobb.

Det ena är att vi har en helt symmetrisk inställning till avvikelser från målet. Det är precis lika illa att skjuta under målet som att skjuta över målet. Man får ibland intrycket att åtminstone en del av kritiken bygger på uppfattningen av Riksbanken har någon form av "hemlig agenda", som skulle gå ut på att vi medvetet strävar efter att hålla inflationen under det mål vi satt upp, eller åtminstone att vi tycker att det är mindre problematiskt om inflationen hamnar under målet än om den överskrider det. Jag kan försäkra er om att någon sådan "hemlig agenda" inte finns. Riksbanken strävar alltid efter att uppnå inflationsmålet.

Det andra är att det inte finns ett sådant enkelt samband mellan räntebesluten och arbetslösheten som kritiken ger sken av. Kunde reporäntan så direkt styra skeenden i ekonomin vore inflationsmålspolitiken betydligt lättare att genomföra, men så är inte fallet. Ekonomin utsätts hela tiden för nya störningar och det är svårt att urskilja deras betydelse samt hur de kan motverkas av penningpolitiken.

■ Det Riksbanken kan göra är att i en komplex värld påverka resursutnyttjande och konjunktur så att inflationstendenserna någorlunda kontrolleras, samtidigt som en mängd andra faktorer parallellt påverkar sysselsättningen och samverkar med penningpolitikens effekter. I detta arbete försöker vi undvika onödiga svängningar i produktion och sysselsättning, men någon möjlighet att exakt finjustera ekonomin har vi inte.

Att Riksbankens makt över sysselsättningen är både kortsiktig och relativt begränsad motsäger inte vår förmåga att hålla inflationen i schack. Det senare sker normalt genom att inflationsförväntningarna påverkas. Så länge vår penningpolitik är trovärdig räcker det med ganska små ränteförändringar för att hålla inflationen nära målet. På så sätt signalerar Riksbanken att ett vakande öga hålls över inflationstendenserna och alla vet att starkare åtgärder väntar om inflationsförväntningarna drar iväg åt det ena eller andra hållet.

Det finns alltså inget enkelt samband mellan penningpolitik och sysselsättning. Låt oss ändå, för debattens skull, gå våra kritiker till mötes och anta ett sådant samband. Då visar våra beräkningar att även om reporäntan skulle ha varit en hel procentenhet för hög under ett helt års tid skulle effekten på dagens sysselsättning på sin höjd räknas i några tusen jobb, och inte de tiotusentals som kritikerna hävdar. Mot den här bakgrunden bör påståenden om att Riksbanken råar för att tiotusentals jobb gått förlorade ifrågasättas. Våra kritiker har inte heller, trots förfrågningar, presenterat några övertygande beräkningar som stöder denna syn. Jag tycker det är svagt av statliga ämbetsmän, fackliga ekonomer och fackliga ledare att utan grund beskylla Riksbanken för att tiotusentals människor är arbetslösa.

Ett intressant tillägg till detta är att de senaste episoderna när inflationen legat under målet, i slutet av 1990-talet och början av 2000-talet, har varit perioder som präglats av oväntat hög produktivitet och oväntat låg importerad inflation (vilket få prognosmakare hade räknat med). Det är alltså inte så att den låga inflationen är en följd av att vi aktivt har stramat åt penningpolitiken och dämpat efterfrågan. Tvärtom har det handlat om situationer när ränteläget varit lågt. Trots detta har inflationen blivit låg till följd av s.k. positiva utbudschocker. Effekten på sysselsättningen av sådana skiljer sig från effekten framkallade av en alltför stram penningpolitik. Alltför låg inflation till följd av hög produktivitetstillväxt och billiga insatsvaror stimulerar tillväxt, efterfrågan och sysselsättning. Priset för att missa målet har således sannolikt varit lägre i termer av tillväxt och sysselsättning än om orsaken hade varit en kraftig åtstramning av penningpolitiken som fått efterfrågan att dämpas och inflationen att falla.

Att sysselsättningen beror på en rad andra faktorer än penningpolitiska beslut och konjunkturvariationer illustreras bl.a. av de missbedömningar som Arbetsmarknadsstyrelsen, AMS, gjorde inför 2004. AMS trodde i november förra året att tillväxten i den svenska ekonomin skulle bli 1,4 procent 2003 och 1,9 procent i år samtidigt som arbetslösheten beräknades uppgå till 5,1 procent i år. Dessutom ansåg man att reporäntan borde sänkas från 2,75 till 2,25-2,5 procent. Dessa prognoser var ungefär i linje med de Riksbanken gjorde vid samma tid, bortsett från att vi, som vi brukar, utgick från antagandet att reporäntan skulle hållas

■ oförändrad. Med facit i hand har tillväxten överträffat AMS och våra förväntningar samtidigt som penningpolitiken förts i en mer expansiv riktning. Ändå har arbetsmarknaden utvecklats svagare. Detta visar både att prognosmakare kan överraskas av oväntade skeenden i ekonomin, och att arbetslösheten i dagsläget inte främst beror på bristande efterfrågan på varor och tjänster som en följd av låg tillväxt och stram penningpolitik.

### **Strukturpolitiska åtgärder krävs för en bättre fungerande arbetsmarknad**

Den svaga sysselsättningsutvecklingen är alltså, enligt min mening, inte i första hand en följd av svag efterfrågan på varor och tjänster i ekonomin – ekonomin växer med mellan 3 och 4 procent per år – utan har istället att göra med den snabba strukturomvandlingen som ställer allt högre krav på arbetsmarknadens funktionssätt. Jag tänkte nu säga något om dessa strukturella problem.

Till att börja med är sysselsättningsproblemet ännu större än vad den öppna arbetslösheten ger uttryck för. Utbudet av arbetskraft sjönk samtidigt som sysselsättningen föll i början av 90-talet, vilket innebar att nedgången i sysselsättningen inte gav fullt utslag i arbetslösheten. Det är ett vanligt mönster att arbetskraftens storlek och sysselsättningen båda samvarierar med konjunkturen. När konjunkturen viker, minskar inte bara sysselsättningen utan även det antal personer som säger att de vill ha jobb. Det är naturligt, när folk vet att det är svårt att få jobb. Men trots en historiskt hög ekonomisk tillväxt har inte sysselsättningsgraden återhämtat sig sedan det kraftiga fallet i samband med krisen i början av 1990-talet. Fortfarande står en stor del av dem i arbetsför ålder utanför arbetskraften, vilket innebär att det i praktiken finns en stor dold arbetslöshet utöver den öppna. Att dessutom inte ens den öppna arbetslösheten minskat mer under 90-talets konjunkturuppgång tyder på att arbetsmarknaden inte fungerar tillfredsställande.

Ett annat tecken på att arbetslöshetsproblemen är av strukturell natur är de stora skillnaderna mellan regioner och mellan yrkeskategorier. Trots att penningpolitiken är gemensam för hela den svenska ekonomin är det dubbelt så höga arbetslöshetstal i vissa regioner som i andra, dubbelt så hög andel på a-kassa i vissa yrkesgrupper som i andra (se bild 3 och 4). Dessa skillnader tycks bestå över långa tidsperioder, vilket tyder på en låg rörlighet på arbetsmarknaden. Ett annat möjligt tecken på sådana brister är att ett och samma vakanstal i dag är förenat med något högre total arbetslöshet än för 15-20 år sedan.

Samtidigt är behovet av rörlighet på arbetsmarknaden stort och växande. En jämförelse av olika branschers sysselsättningstillväxt i hög- och lågkonjunktur visar att det i många branscher förloras jobb i både konjunkturuppgång och – nedgång, medan andra branscher vinner både i uppgång och i nedgång. Det gamla konjunkturmönstret, att arbetstillfällen förloras i lågkonjunktur och sedan återkommer när konjunkturen vänder tycks inte gälla fullt ut längre. Arbetstillfällen som förloras i lågkonjunktur ersätts, i synnerhet inom industrin, till viss del med ökad produktivitet och informationsteknologi. Tillväxten leder till nya jobb men på andra ställen än tidigare. Det innebär att fler personer måste byta arbetsplats

och bransch, och medför krav på en stor anpassningsförmåga. Fler jobb måste skapas i t.ex. tjänstesektorn, kanske i helt nya företag.

Därmed innebär en hög tillväxt inte nödvändigtvis en ökad jobbtrygghet i traditionell mening. Tvärtom kan hög tillväxt spegla snabb omvandling och hög produktivitetstillväxt, och att fler jobb försvinner i vissa delar av ekonomin samtidigt som det måste skapas nya jobb på andra ställen. Detta är ett mönster som observerats i USA i debatten om "jobless growth".

Detta förstärks av företagens ökade möjligheter att förlägga delar av sin produktion utomlands, s.k. outsourcing, som under senare tid fått allt större utrymme i den ekonomiska debatten. Flera studier från USA, där detta anses särskilt omfattande, visar att den *direkta* effekten på sysselsättningen är tämligen liten. Där emot finns det en *indirekt* effekt eftersom omvandlingstrycket ökar, dvs. behovet av personal minskar i vissa branscher men ökar i andra.

I en sådan tid av snabb strukturomvandling stiger kostnaden för låg rörlighet på arbetsmarknaden, medan vikten ökar av att nya företag och arbetstillfällen växer fram. Fler personer kommer att befinna sig i en övergång mellan företag och mellan bransch, och ibland mellan bostadsorter. Om incitamenten är låga för arbetskraften att snabbt byta arbete och söka sig till en ny bransch, samtidigt som incitamenten för företag att anställa arbetskraft från en annan bransch minskas av höga ingångslöner, kostnader för sjukfrånvaro och anställningstrygghet, riskerar fler att fastna i övergången. Det skulle innebära att den s.k. sökarbetslösheten ökar. Dessutom ökar risken för långtidsarbetslöshet om fler blir modfällna och i praktiken slutar att aktivt söka arbete.

Den svenska arbetsmarknaden har tidigare fungerat bra i dessa avseenden. Tänk på nedläggningen av nästan hela textilindustrin och på skrotandet av varvsindustrin samtidigt som massa-, pappers- samt järn- och stålindustrin rationaliserades starkt på 1970-talet. Inte minst fackföreningsrörelsen, närmare bestämt LO, gick in för att underlätta strukturomvandlingen. Läs betänkandena från 1941, 1951 och 1961 till LO-kongresserna dessa år. Det som står där behöver vi ta till oss i dag. Fackföreningsrörelsen insåg att strukturomvandling var förutsättningen för stigande reallöner och allmänt högre välbefinnande.

### Slutsatser

Jag tror att det är fullt möjligt att med rätt metoder uppnå både en sysselsättning som är betydligt högre och en arbetslöshet som på sikt är betydligt lägre än dagens nivå. Det är dock viktigt att grundorsaken till arbetslösheten diskuteras seriöst och att kraven riktas till dem som faktiskt har makten att genomföra de förändringar som behövs.

All saklig kritik mot Riksbankens prognoser är bra, men det finns en risk med att debatten koncentreras på räntebesluten och att Riksbankens avvikelser från målet, vars effekter är kortvariga och över tiden kommer att jämnas ut sig, överskuggar andra, betydligt viktigare, faktorer som verkligen långsiktigt kan påverka sysselsättningen. Vi riskerar att glömma bort de mycket kraftfullare verktyg som

■ andra beslutsfattare, utanför Riksbanken, har till sitt förfogande för att påverka sysselsättningen. Det är inte varför arbetslösheten är 5,8 procent istället för 5,0 procent som är det relevanta utan istället varför den inte är 4 procent eller ännu lägre i genomsnitt över en konjunkturcykel. En lika viktig fråga är varför sysselsättningsgraden sjunkit i Sverige varaktigt sedan 1980-talet.

Som jag ser det krävs åtgärder för att förbättra arbetsmarknadens funktions sätt. Kraven ökar i takt med de globala trender vi sett på senare år i form av outsourcing och teknisk utveckling.

Jag har aldrig trott att regimförändringen till låginflationspolitik skulle omöjliggöra återgång till full sysselsättning enligt den gamla normen ens på lång sikt. Jag skulle inte ha tagit det jobb jag har nu om jag inte varit övertygad om att det går att förena låg arbetslöshet med låg inflation, såsom under de första decennierna efter andra världskriget. Att övergången från hög inflation skulle kosta mycket i termer av tillfälligt förlorade jobb och inkomstbortfall förstod jag och kritiserade. Men den kostnaden är nu bakom oss och förutsättningarna finns för en långsiktigt lägre arbetslöshetsnivå. Det kräver dock en vilja att diskutera de verkliga orsakerna bakom den svaga sysselsättningsutvecklingen i Sverige.