Penningpolitik och arbetslöshet

AV VILLY BERGSTRÖM OCH ROBERT BOIJE

Villy Bergström är docent i nationalekonomi och vice riksbankschef. Robert Boije är fil. dr i nationalekonomi och rådgivare på avdelningen för penningpolitik.

I denna artikel granskar vi några av de argument som förekommit i debatten om penningpolitikens effekter på arbetslösheten; exempelvis att underskridandet av inflationsmålet har lett till 50 000–70 000 fler arbetslösa, att penningpolitiken bedrivits asymmetriskt och att den stabiliseringspolitiska regimen, som infördes när den fasta växelkursen övergavs, inklusive valet av inflationsmål i sig *har lett till en högre arbetslöshet än under närmast föregående decennier. Dessa argument bygger i hög grad på orealistiska antaganden och felaktiga förväntningar om vad penningpolitik kan åstadkomma eller också bortser de från att en rad andra faktorer, bland annat de oväntade utbudsstörningar Sveriges ekonomi träffats av de senaste åren, kan ha bidragit till arbetslösheten. Det senaste årets ensidiga fokusering på penningpolitikens inverkan på arbetslösheten riskerar att dölja behovet av strukturella åtgärder som på sikt har långt större betydelse för utvecklingen på arbetsmarknaden.*

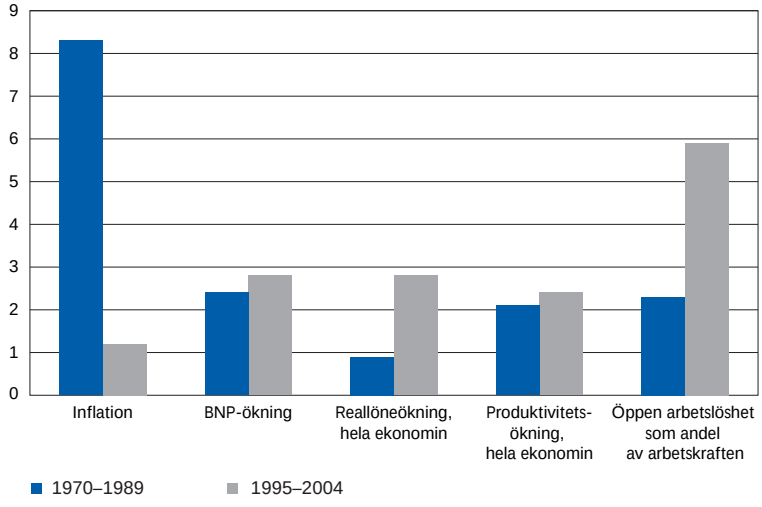
Delar av denna artikel bygger på av Riksbanken tidigare publicerat material och på underlag i form av opublicerade promemorior. Vi vill därför tacka de medarbetare som på detta sätt bidragit även till denna artikel. Ett särskilt tack riktas till Mikael Apel, Per Jansson, Stefan Palmqvist, Karine Raoufinia och Anders Vredin. Deltagare på Riksbankens penningpolitiska beredningsgrupp har också bidragit med värdefulla synpunkter. Vi vill också tacka Johanna Stenkula von Rosen för hjälp med diagrammen.

Har penningpolitiken varit för stram?

Sedan inflationsmålsregimen infördes i mitten av 1990-talet har BNP och realinkomsterna växt i snabbare takt än genomsnittet för de närmast föregående decennierna. Samtidigt har arbetslösheten inte utvecklats lika positivt (se diagram 1). I den ekonomisk-politiska debatten har orsakerna till detta förhållande kommit att diskuteras flitigt. Flera debattörer har hävdat att en fel avvägd penningpolitik i hög grad har bidragit till den negativa utvecklingen på arbetsmarknaden.

Några debattörer har hävdat att penningpolitiken har varit alltför stram och att det har bidragit till för höga reallöner som i sin tur har lett till 50 000–70 000 fler arbetslösa (se exempelvis Vartiainen, 2005). Andra debattörer menar att underskridandet av inflationsmålet helt beror på en fel avvägd penningpolitik och att det till fullo också kan förklara hela konjunkturarbetslösheten, dvs. skillnaden mellan den faktiska arbetslösheten och den uppskattade jämviktsarbetslösheten (se exempelvis Edin m.fl.,

Diagram 1. Inflation, BNP-ökning, reallöneökning, produktivitetsökning och öppen arbetslöshet; 1970–2004
Procent



Källor: Medlingsinstitutet, Statistiska centralbyrån och Riksbanken.

2004).[1] Även utifrån denna utgångspunkt antas antalet förlorade jobb uppgå till 50 000–70 000. I debatten har det till och med ibland antytts, mot bakgrund av att inflationsmålet underskridits något i genomsnitt, att penningpolitiken *medvetet* har bedrivits asymmetriskt i den meningen att tendenser till hög inflation har föranlett mer kraftfulla åtgärder än tendenser till låg inflation och att det i sin tur har bidragit till en högre arbetslöshet. Det finns också debattörer som menar att Riksbanken har lagt inflationsmålet på en för låg nivå och att det har bidragit till en onödigt hög arbetslöshet (se Lundborg & Sacklén, 2002, 2003).

De två första påståendena handlar om hur Riksbanken bedömt konjunkturläget, vad som kan förväntas av penningpolitiken och i vilken utsträckning en felaktigt vald nivå på reporäntan påverkar arbetslösheten. Innebörden av de två senare påståendena är att det finns grundläggande fel i det nya stabiliseringspolitiska ramverket.

Syftet med denna artikel är att ställa samman de argument som Riksbanken framfört i tidigare sammanhang när det gäller penningpolitikens effekter på arbetslösheten samt att i vissa avseenden komplettera och fördjupa analysen i tidigare publicerat material, till exempel i Bergström m.fl. (2005). Först diskuterar vi kortfattat dels hur arbetslösheten och sysselsättningen utvecklats sedan det stabiliseringspolitiska regimskiftet i början av 1990-talet, dels huruvida arbetslöshet och sysselsättning är bra indikatorer

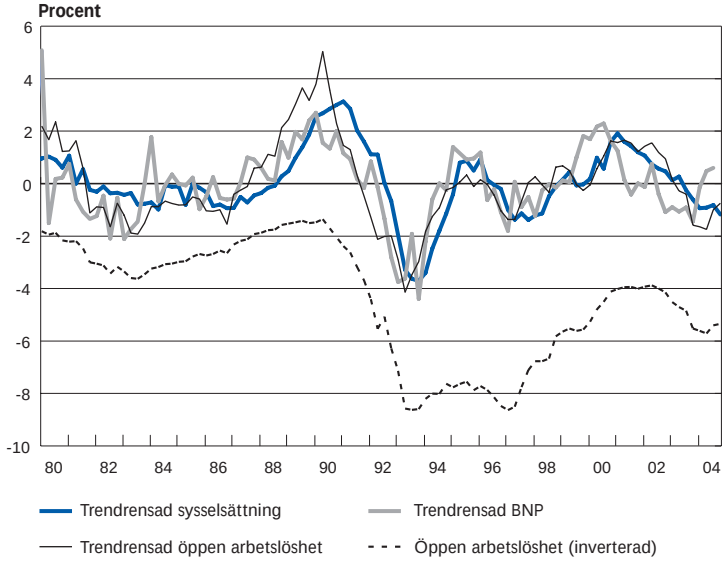
[1] Med jämviktsarbetslöshet avser vi här den nivå på arbetslösheten som kan anses vara hållbar på sikt utan att inflationen tar fart.

på resursutnyttjandet i ekonomin. I några efterföljande avsnitt diskuterar vi sambandet mellan inflation och arbetslöshet, varför det är bra med en låg och stabil inflation, vad som menas med ”normal” arbetslöshet eller jämviktsarbetslöshet, samt hur penningpolitiken är upplagd i praktiken. Därefter följer ett avsnitt som diskuterar penningpolitikens effekter på arbetslösheten. Där börjar vi med att granska de beräkningar som legat till grund för påståendet att en fel avvägd penningpolitik har lett till 50 000–70 000 fler arbetslösa. I avsnittet därefter diskuterar vi vad som kan förklara uppgången i arbetslösheten i förhållande till närmast föregående decennier. I ett avslutande avsnitt diskuterar vi ett antal strukturella faktorer som bör vara av central betydelse för den långsiktiga utvecklingen på arbetsmarknaden.

Utvecklingen på arbetsmarknaden efter det stabiliseringspolitiska regimskiftet

Diagram 2 visar tre olika mått på konjunkturläget: en trendrensad serie för sysselsättning, en för öppen arbetslöshet enligt AKU (båda utryckta i antalet personer och logaritmerade) och en för BNP (också logaritmerad) för perioden 1980–2004.[2] Dessutom redovisas den öppna arbetslösheten som procent av arbetskraften (dock inverterad för att göra jämförelsen med konjunkturmåtten enklare).

Diagram 2. Trendrensade serier för sysselsättning, öppen arbetslöshet (båda uttryckta i antal personer och logaritmerade) och BNP (logaritmerad) samt öppen arbetslöshet i procent av arbetskraften (inverterad)
Procent



Källor: Statistiska centralbyrån och Riksbanken.

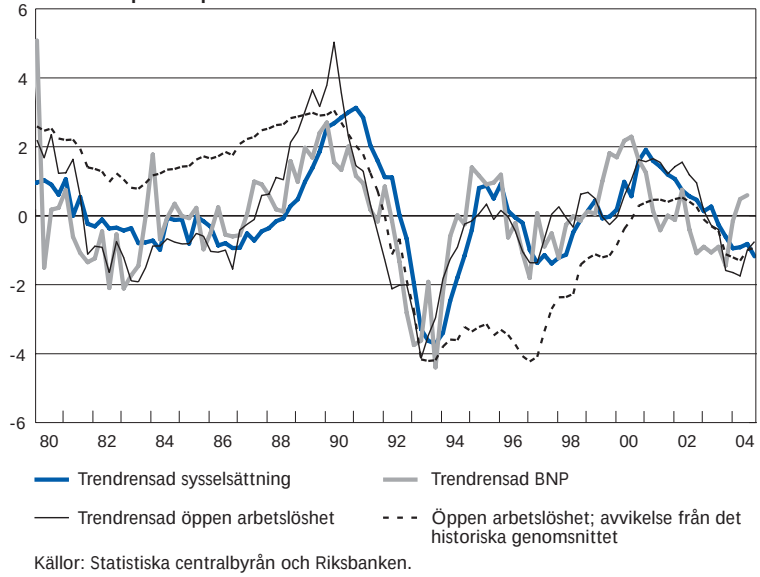
[2] Trendrensningen är gjord med ett så kallat HP-filter. Öppen arbetslöshet är mätt enligt den definition som gällde före omläggningen av AKU-statistiken.

Den öppna arbetslösheten verkar ha ”permanentats” på en högre nivå efter krisen i början på 1990-talet.

Diagrammet visar att de olika serierna som mäter konjunkturläget överlag ger en likartad bild av konjunkturutvecklingen, även om tidpunkterna för konjunkturtopp respektive -botten skiljer sig något åt mellan de olika serierna. Även den öppna arbetslösheten varierar tydligt med konjunkturen. Sett över hela den redovisade perioden uppgår den öppna arbetslösheten till i genomsnitt 4,4 procent. Vi kan dock konstatera att den öppna arbetslösheten efter krisen i början på 1990-talet verkar ha ”permanentats” på en högre nivå än på 1980-talet. Mellan 1980 och 1992 uppgick den öppna arbetslösheten till i genomsnitt 2,7 procent medan den mellan 1993 och 2004 uppgick till i genomsnitt 6,3 procent.

Diagram 3 visar samma serier med den skillnaden att den öppna arbetslösheten återges som avvikelse från dess historiska genomsnitt för perioden som helhet. Det visar att arbetslösheten före krisen i början på 1990-talet var ”varaktigt” lägre än genomsnittet för hela perioden medan den efter krisen, med undantag för en kort period, har varit högre än genomsnittet. Det finns dock skäl att tro att den ”normala” arbetslösheten (eller jämviktsarbetslösheten) varierar över tiden. Det faktum att arbetslösheten ser ut att ha ”permanentats” på en hög nivå efter krisen i början på 1990-talet kan också vara ett tecken på att den ”normala” arbetslösheten nu är betydligt högre än under 1980-talet. Vi återkommer senare i artikeln till en diskussion dels om hur den ”normala” arbetslösheten kan definieras, dels varför det finns goda skäl att tro att arbetslösheten under 1970- och 1980-talet var lägre än den nivå som är möjlig att upprätthålla på längre sikt.

Diagram 3. Trendrensade serier för sysselsättning, öppen arbetslöshet (båda uttryckta i antal personer och logaritmerade) och BNP (logaritmerade) samt öppen arbetslöshet; avvikelse från det historiska genomsnittet
Procent respektive procentenheter



Källor: Statistiska centralbyrån och Riksbanken.

Det finns flera orsaker till varför tidpunkterna för konjunkturtoppar och -bottnar skiljer sig något mellan BNP och den öppna arbetslösheten. Den öppna arbetslösheten kan påverkas relativt snabbt av arbetsmarknadspolitiska åtgärder, ändrade villkor för studier och andra finanspolitiska åtgärder utan att det allmänna efterfrågeläget i svensk ekonomi ändras. Exempelvis reducerades de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna kraftigt 2003 vilket, allt annat lika, bidrog till en ökning av den öppna arbetslösheten med 0,5 procentenheter. Erfarenheten visar också att arbetslösheten släpar efter något när konjunkturen vänder uppåt. I inledningen av en konjunkturuppgång ökar ofta antalet arbetade timmar (eller medelarbetstiden) innan sysselsättningen ökar. Det är också vanligt att produktiviteten ökar i inledningen av en konjunkturuppgång då företagen utnyttjar befintlig personal och kapital i större utsträckning innan konjunkturuppgången är ”säkerställd”. I konjunkturnedgångar däremot är det vanligt att produktiviteten sjunker tillfälligt då företagen inledningsvis behåller personal så länge det är osäkert om konjunkturnedgången bara är tillfällig.[3] Förändringar av den öppna arbetslösheten kan också bero på strukturella faktorer. Dessa förhållanden gör att det inte finns något enkelt samband mellan den öppna arbetslösheten och det totala resursutnyttjandet i ekonomin mätt i BNP-termer.

Det finns inget enkelt samband mellan den öppna arbetslösheten och det totala resursutnyttjandet.

Den öppna arbetslösheten påverkas också, vid ett givet antal sysselsatta, av förändringar i arbetskraften. Arbetskraften samvarierar i viss utsträckning med konjunkturen. I konjunkturnedgångar brukar arbetskraften sjunka. Det förklaras som regel med att många arbetssökande lämnar arbetskraften eftersom sannolikheten att hitta ett jobb minskar. Denna kategori brukar benämnas latent arbetssökande. När efterfrågan på arbetskraft återigen ökar, tenderar många från denna kategori att återvända till arbetsmarknaden. Latent arbetssökande utgör därför en arbetskraftreserv som inte återspeglas i AKU:s definition på arbetslöshet. Detta medför också som regel att den öppna arbetslösheten inte varierar lika mycket som sysselsättningen.

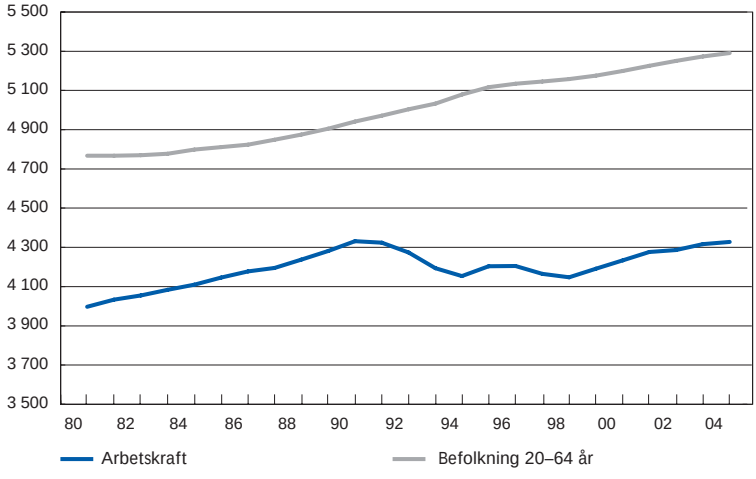
Det är inte bara uppgången av arbetslösheten som är bekymmersam utan även arbetskraftens utveckling. Diagram 4 visar att antalet personer som står utanför arbetskraften ökade kraftigt i samband med den ekonomiska krisen i början på 1990-talet och ser ut att därefter ha ”permanentats” på en hög nivå. Diagrammet visar att detta fenomen inte kan förklaras av att antalet personer i arbetsför ålder har minskat. Både ur ett konjunkturstabiliserings- och ett bredare samhällsekonomiskt perspektiv är detta ett stort problem som inte blir uppenbart vid en fokusering på den öppna arbetslösheten. En minskande arbetskraft reducerar BNP-tillväxten

Arbetslösa men även personer utanför arbetskraften ökade kraftigt i samband med den ekonomiska krisen.

[3] Detta fenomen brukar kallas för labour hoarding.

och gör det svårare att finansiera den offentliga sektorns verksamhet, vilket sammantaget minskar välfärden. En låg potentiell BNP-tillväxt gör det också svårare att kombinera en hög faktisk BNP-tillväxt med låg inflation. Senare i artikeln återkommer vi till en diskussion om vad det låga arbetskraftdeltagandet kan bero på.

Diagram 4. Antalet personer 20–64 år och i arbetskraften; 1980–2004
Tusental



Källa: Statistiska centralbyrån.

Sambandet mellan inflation och arbetslöshet

Den naturliga *utgångspunkten* för en diskussion om penningpolitikens effekter på arbetslösheten är Phillipskurvan. Enligt den ursprungliga versionen av Phillipskurvan, som kom att dominera den ekonomisk-politiska debatten under 1960-talet, förelåg ett negativt samband mellan arbetslöshet och förändring i nominallöner. Eftersom priser i stor utsträckning sätts som ett påslag på lönekostnader tolkades detta samband samtidigt som att det fanns ett negativt samband mellan arbetslöshet och (pris)inflation. Om ett sådant stabilt samband förelåg skulle arbetslösheten permanent kunna reduceras genom en högre inflationstakt.

Senare erfarenheter av den ekonomiska politiken och empirisk forskning har visat att det på *kort sikt* kan finnas ett utbytesförhållande mellan inflation och arbetslöshet, men att det inte är enkelt, samtidigt som det på lång sikt inte finns något utbytesförhållande.[4] Man skiljer därför på kort- och långsiktiga Phillipskurvor.

[4] Det finns ett fåtal studier som indikerar att det kan finnas ett långsiktigt samband mellan inflation och arbetslöshet. Vi återkommer senare i artikeln till en diskussion kring dessa studier.

Enligt den kortsiktiga Phillipskurvan skulle man, genom att bedriva en expansiv efterfrågepolitik som ökar inflationen på kort sikt, kunna minska arbetslösheten. Om de ekonomisk-politiska beslutsfattarna genom en expansiv politik systematiskt försöker minska arbetslösheten genom ökad inflation kommer dock inflationsförväntningarna så småningom att anpassas till den högre inflationen. Löntagarna, som är intresserade av lönens faktiska köpkraft, skulle med andra ord redan på förhand beakta förväntningar om en högre framtida inflation genom att kräva högre nominallöner. Detta får till följd att den faktiska inflationen ökar och sammanfaller med den förväntade. Eftersom reallönerna då är oförändrade ökar inte efterfrågan på arbetskraft och därmed sjunker inte heller arbetslösheten. Arbetslösheten skulle, när inflationsförväntningarna anpassats till den högre faktiska inflationen återgå till sin så kallade naturliga nivå (den arbetslöshetsnivå där den faktiska inflationen sammanfaller med den förväntade).[5] Det är en förklaring till varför det på lång sikt inte torde finnas något utbytesförhållande mellan inflation och arbetslöshet. Detta uttrycks ibland som att den långsiktiga Phillipskurvan är vertikal. En expansiv politik i syfte att öka inflationen och minska arbetslösheten under den naturliga nivån skulle därmed enbart få till följd att inflationsförväntningarna och den faktiska inflationen ökar.[6]

En på kort sikt ökad inflation skulle kunna minska arbetslösheten; på lång sikt däremot torde det inte finnas något utbytesförhållande mellan inflation och arbetslöshet.

Varför är det bra med en låg och stabil inflation?

En vertikal Phillipskurva säger således att på lång sikt kan inte arbetslösheten sänkas genom en ökning av inflationstakten. En annan slutsats skulle kunna vara att så länge nominallönerna och prisnivån stiger i samma takt påverkas inte arbetslösheten av hur hög inflationstakten är. Vad är det då som ändå motiverar att det är bra med en låg inflation?

Hög inflation är ofta förenad med stora variationer i inflationstakten. Prisernas roll som del i ett signalsystem vid fördelningen av resurser i ekonomin försvagas därmed eftersom det blir svårt att urskilja relativa prisförändringar (prisförändringar mellan olika varugrupper) ur den allmänna (variabla) inflationstakten. Osäkerhet om inflationsutfallet försvårar för hushåll och företag att planera långsiktigt och att fatta rationella beslut, vilket försämrar effektiviteten i ekonomin genom att resurser inte fördelas optimalt över tiden eller mellan olika sektorer i ekonomin.

Osäkerhet om inflationsutfallet gör det svårare att planera långsiktigt, vilket försämrar effektiviteten i ekonomin.

---

5 Det förekommer också att den naturliga arbetslösheten definieras som den nivå på arbetslösheten som är förenlig med ett normalt resursutnyttjande och där inflationstakten inte accelererar (NAIRU). I denna artikel används begreppen ”normal” arbetslöshet, naturlig arbetslöshet, NAIRU och jämviktsarbetslöshet som synonymer. Det förekommer att begreppen ges lite olika innebörd.

6 Denna något förenklade framställning bygger framförallt på en teori av Friedman (1968). Det finns alternativa teorier eller förklaringar till varför penningpolitiken kan påverka arbetslösheten på kort sikt men inte på lång sikt. Se exempelvis Lucas (1973), Fischer (1977) och Rotemberg (1982).

Samtidigt finns det argument som talar för att resursfördelningen kan påverkas negativt om inflationen blir *för* låg. Skälet är att nominallönerna har visat sig vara trögrörliga nedåt och vid mycket låg inflation försvåras därmed nödvändiga förändringar av relativlönerna. Om en stor grupp på arbetsmarknaden behöver få större reallöneökningar än genomsnittet, till exempel av rekryteringsskäl, måste vid mycket låg inflation andra grupper acceptera nominella lönesänkningar för att inflationsmålet ska uppnås. Detta är en av förklaringarna till varför Riksbanken har valt att definiera prisstabilitet som en inflation på 2 och inte noll procent (vi återkommer senare till denna aspekt).

Konjunkturarbetslöshet, inflation och penningpolitik

Begreppet naturlig arbetslöshet, som det definieras ovan, verkar i debatten ha kommit att tillämpas på ett starkt förenklat sätt som en teoribildning för hur penningpolitiken bör bedrivas (se exempelvis Edin m.fl., 2004). I grova drag verkar argumentationen vara följande:

Inflationstakten antas vara konstant när den faktiska arbetslösheten sammanfaller med den naturliga. Om den faktiska arbetslösheten är mindre än den naturliga ökar inflationstakten medan den skulle minska om den faktiska arbetslösheten är större än den naturliga. Innebörden av detta är att om man med penningpolitik lyckas stabilisera inflationen kommer också den faktiska arbetslösheten alltid att sammanfalla med den i jämvikt, och därmed begränsas variationen i den faktiska arbetslösheten. I debatten antas också ofta att den naturliga (öppna) arbetslösheten ligger omkring 4 procent när inflationen är 2 procent. Om Riksbanken med hjälp av penningpolitiken ser till att inflationen alltid ligger på 2 procent skulle således arbetslösheten kunna begränsas till 4 procent.

Verkligheten är dock betydligt mer komplicerad än så. Phillipskurvan inkluderar inte i sin enkelhet alla de faktorer som påverkar inflationen och de penningpolitiska övervägandena. Senare tids forskning har också visat att en penningpolitik baserad i huvudsak på prognoser för arbetslöshetsgapet (konjunkturarbetslösheten) är förknippad med betydande problem. Låt oss se lite närmare på dessa:

Den naturliga arbetslösheten kan delas in i friktionsarbetslöshet (som bland annat fångar upp de trögheter som finns i matchningen mellan vakanser och arbetslösa även då de arbetslösa har den kompetens som efterfrågas) och strukturarbetslöshet (som fångar upp den arbetslöshet som beror på att de arbetslösa har en yrkesprofil som inte stämmer över-

ens med vakanserna).[7] Om arbetsmarknadens funktionssätt försämras (t.ex. om rörligheten på arbetsmarknaden sjunker) och om vissa industrier läggs ner eller flyttar utomlands kommer den naturliga arbetslösheten, åtminstone under en viss period, att öka. Detta bidrar till att det är mycket svårt att skatta nivån på den naturliga arbetslösheten.

Den naturliga arbetslösheten varierar relativt mycket över tiden och osäkerheten kring det skattade värdet är stor.

Flera empiriska studier visar också att den naturliga arbetslösheten varierar relativt mycket över tiden och dessutom att osäkerheten kring den skattade naturliga arbetslösheten vanligtvis är flera procentenheter givet en viss skattningsmetod (se exempelvis Staiger m.fl., 1997). Att utgå från att den naturliga arbetslösheten ligger på just 4 procent och utforma penningpolitiken efter det skulle kunna leda till stora problem med inflationen om den naturliga arbetslösheten i praktiken är högre eller lägre än denna antagna nivå. Orphanides (2002) argumenterar för att felbedömningar av nivån på den naturliga arbetslösheten bidrog till ”the great inflation” i USA på 1970-talet.

I en systematisk studie på amerikanska data där olika typer av skattade Phillipskurvor har använts för att göra prognoser för inflationen ett år framåt i tiden visar Atkeson & Ohanian (2001) att sannolikheten inte är större att sådana skattningar ska ge bättre prognoser än en ”naiv” prognos där inflationen ett år framåt i tiden helt enkelt antas sammanfalla med inflationen innevarande år. En studie på svenska data stöder denna slutsats; Jansson & Palmqvist (2005) visar att korrelationen mellan arbetslöshetsgapet (avvikelsen i arbetslösheten från den uppskattade jämviktsarbetslösheten enligt Konjunkturinstitutets beräkningar) och olika inflationsmått varierar påtagligt över tiden, att korrelationen periodvis har fel tecken samt att arbetslöshetsgapet inte har något eller mycket begränsat prognosvärde för den framtida inflationen. En slutsats Atkeson & Ohanian (2001) drar är att man inte enbart med utgångspunkt från en bedömning av arbetslöshetsnivån eller avvikelsen i denna från en uppskattad jämviktsnivå bör uttala sig om framtida inflation. Atkeson & Ohanian (2001) påpekar samtidigt att de flesta andra indikatorer som vanligtvis används för att prognostisera inflationstakten inte heller gör bättre prognoser än en naiv prognosmodell. Slutsatsen av detta är att man inte bör göra utfästelser om framtida inflation på basis av enskilda indikatorer.

Inflationen påverkas av många andra faktorer än arbetslösheten.

Ett viktigt argument som talar emot ett enkelt samband mellan inflation och arbetslöshet och som också stöder Atkeson & Ohanians (2001) slutsats är, som vi också noterade ovan, att inflationen i praktiken påverkas av många andra faktorer än arbetslösheten. Utbudsstörningar kan medföra att inflationen ändras även då den faktiska arbetslösheten initialt

[7] Ibland används inte begreppet strukturarbetslöshet separat då det istället ses som en extrem form av friktionsarbetslöshet.

sammanfaller med den naturliga. Jansson & Palmqvist (2005) visar att utbudsstörningar förklarar en mycket stor del av variationen i inflationen.[8]

Skattningen av den naturliga arbetslösheten revideras ofta kraftigt.

Ytterligare en faktor som bidrar till slutsatsen att skillnaden mellan den naturliga arbetslösheten och den faktiska utgör ett dåligt underlag för penningpolitiken är att skattningen av den naturliga arbetslösheten ofta revideras kraftigt i takt med att nyare data kommer in. När man ska göra en inflationsprognos tvingas man använda sig av de uppgifter som finns tillgängliga vid den tidpunkt prognosen fastställs (information tillgänglig i ”real tid”) och som sedan ofta ändras i efterhand. Orphanides & Van Norden (2004) visar att produktionsgap (eller arbetslöshetsgap) skattade på information i ”real tid” inte är användbara för att prognostisera inflation.[9]

Flodén (2005) illustrerar detta för svenska förhållanden med hjälp av Konjunkturinstitutets skattning av arbetsmarknadsgapet. Han konstaterar att Konjunkturinstitutet länge ansåg att arbetsmarknadsgapet i januari 2001 var *negativt* (det vill säga att det förelåg en viss konjunkturarbetslöshet) men att skattningen av gapet reviderades över tiden i takt med att den faktiska arbetslösheten låg kvar på en hög nivå. Detta resulterade i att jämviktsarbetslösheten vid tidigare tidpunkter justerades upp och att arbetsmarknadsgapet i januari 2001 nu istället bedöms ha varit *positivt*. Flodén (2005, s. 60) drar följande slutsats av detta (citat): ”Debatt om penningpolitiken bör välkomnas, men debatten riskerar att bli skadlig om fokus hamnar på hur penningpolitiken har påverkat en så vag och otydlig variabel som arbetsmarknadsgapet”.

Penningpolitiken i praktiken

Om inflationen på ett par års sikt väntas bli högre än (lägre än) målet på 2 procent höjer (sänker) Riksbanken som regel reporäntan.

Riksbankens övergripande uppgift är att upprätthålla ett stabilt penningvärde. Om inflationen på ett par års sikt väntas bli högre än (lägre än) målet på 2 procent höjer (sänker) Riksbanken som regel reporäntan. Det innebär dock inte att Riksbanken helt bortser från realekonomiska faktorer. En av de viktigaste bestämningsfaktorerna bakom inflationen är den samlade efterfrågan i ekonomin. I ett konjunkturförlopp ökar vanligtvis sysselsättningen om efterfrågan ökar och vice versa även om det, som sagt, kan ske med en viss fördröjning. Om Riksbanken bedömer att den samlade efterfrågan kommer att minska och att inflationen samtidigt kommer att minska sänker banken som regel reporäntan. Det ger *normalt* en viss positiv sysselsättningseffekt. Vid efterfrågefluktuationer finns där-

---

8 Jansson & Palmqvist (2005) påpekar att de modeller och metoder de använt är förhållandevis enkla och att de inte gör anspråk på att vara de ”rätta”.

9 Orphanides & Van Norden (2004) visar dock i en studie att *vissa ex post* skattningar av *produktion*sgapet kan vara användbara för att prognostisera inflationen.

för *normalt* inget motsatsförhållande mellan att stabilisera inflationen och sysselsättningen. Som noterades ovan finns det dock inte något enkelt samband mellan efterfrågan, inflationen och sysselsättningen. Det gäller särskilt då ekonomin utsätts för utbudsstörningar, exempelvis i form av en tillfällig uppgång i produktiviteten. Under en övergångsperiod kan detta bidra till låg inflation och ökad arbetslöshet trots att efterfrågan i ekonomin växer i snabb takt. Riksbanken har också gjort klart att om inflationen avviker kraftigt från målet och en för snabb återgång till målet bedöms leda till alltför stora realekonomiska påfrestningar på kort sikt (t.ex. i form av ökad arbetslöshet), kan det vara motiverat med en mer utdragen anpassning till målet. Genom att Riksbanken försöker anpassa inflationen gradvis mot målet på ett par års sikt (ibland längre tid) tar banken alltså hänsyn till arbetsmarknaden och den reala ekonomin i övrigt.

Riksbanken bildar sig en uppfattning om inflationen framöver och den realekonomiska utvecklingen utifrån en rad olika indikatorer.

Istället för att enbart utgå från situationen på arbetsmarknaden vid utformningen av penningpolitiken, bildar Riksbanken sig en uppfattning om den framtida inflationen och den realekonomiska utvecklingen utifrån en rad olika indikatorer, som olika mått på det totala resursutnyttjandet i ekonomin (inklusive läget på arbetsmarknaden), olika mått på importerad inflation (som påverkas av växelkursens och världsmarknadsprisernas utveckling), uppskattningar av produktivitet, vinstmarginaler och löneutveckling. I praktiken är det således många olika faktorer som behöver beaktas för att kunna göra goda inflationsprognoser. Att bara utgå från ett osäkert statistiskt mått på skillnaden mellan den naturliga och den faktiska arbetslösheten skulle med största sannolikhet leda till mycket dåliga inflationsprognoser och därmed en felaktigt utformad penningpolitik samt bristande måluppfyllelse.[10]

Penningpolitikens effekter på sysselsättningen

Effekten av ränteändringar på arbetslösheten kan ge en fingervisning om i vilken utsträckning en annorlunda penningpolitik hade lett till lägre arbetslöshet.

Som noterades inledningsvis menar vissa debattörer att en fel avvägd penningpolitik, med underskridande av inflationsmålet som följd, lett till 50 000–70 000 fler arbetslösa. Påståendet väcker frågor som: Är dessa beräkningar väl underbyggda? Om Riksbanken istället hade baserat sin penningpolitik på de prognoser för inflationen under 2002 och 2003 som med facit i hand visat sig stämma något bättre med utfallet än Riksbankens, hade då arbetslösheten under de aktuella åren blivit väsentligt lägre? Den senare frågan är givetvis svår att besvara eftersom det handlar om bedömningar av kontrafaktisk natur. Genom att uppskatta effekten på arbetslösheten av ränteändringar kan man dock få en fingervisning om i vilken utsträckning en annorlunda utformad penningpolitik hade lett till

[10] För en mer utförlig beskrivning av hur penningpolitiken normalt bedrivs, se Heikensten (1999).

lägre arbetslöshet. Låt oss dock börja med att granska de beräkningar som legat till grund för påståendet att en fel avvägd penningpolitik lett till 50 000–70 000 förlorade jobb.

UTTALANDEN OM PENNINGPOLITIKENS EFFEKT PÅ ARBETSLÖSHETEN

Om utgångspunkten är att penningpolitiken alltid kan uppnå inflationsmålet och det samtidigt innebär att den faktiska arbetslösheten sammanfaller med den i jämvikt skulle, givet denna utsaga, antalet förlorade jobb till följd av en fel avvägd penningpolitik kunna beräknas som skillnaden mellan den faktiska arbetslösheten och den naturliga. Arbetskraften uppgår till cirka 4 400 000 personer. Om den naturliga (öppna) arbetslöshetsnivån antas uppgå till 4 procent och den faktiska är 5,5 procent skulle antalet förlorade jobb kunna beräknas till 66 000 [(0,055–0,04)*4 400 000 = 66 000].

Mot bakgrund av resonemangen tidigare i uppsatsen går det att rikta en rad invändningar mot denna typ av beräkningar: (i) Beräkningen förutsätter att den naturliga arbetslösheten är 4 procent, vilket inte är självklart med tanke på den betydande osäkerhet som finns i detta mått. Ligger den naturliga arbetslösheten istället kring 5 procent, skulle motsvarande beräkning ge 22 000 förlorade jobb. (ii) Penningpolitikens mål är i första hand att stabilisera inflationen och den kan avvika från 2 procent även om den faktiska arbetslösheten inledningsvis sammanfaller med (den skattade) jämviktsarbetslösheten. (iii) Penningpolitiken påverkar i första hand inflationsförväntningarna och den allmänna efterfrågan och det finns inget enkelt kortsiktigt samband mellan dessa ekonomiska variabler och den öppna arbetslösheten. (iv) Även om målet skulle ha varit att stabilisera den öppna arbetslösheten runt en viss nivå, är det omöjligt att alltid träffa målet vid varje given tidpunkt eftersom ekonomin ofta träffas av störningar som är svåra att förutsäga. Detta gäller oavsett stabiliseringspolitiskt mål.

Vartiainen har antytt att inflationsmålet kumulativt underskridits med 3 procentenheter vilket lett till 60 000 förlorade jobb.

Vartiainen (2005) har antytt att inflationsmålet underskridits kumulativt med kanske 3 procentenheter under de senaste åren (det framgår inte exakt vilken period han avser) och att det har lett till en reallön som är 3 procent ”för hög”och till 1,5 procents lägre sysselsättning i *slutet* av denna period än nödvändigt (motsvarande 60 000 förlorade jobb). Kalkylen baseras på antagandet att arbetskraftens efterfrågeelasticitet är 0,5.[11] Var-

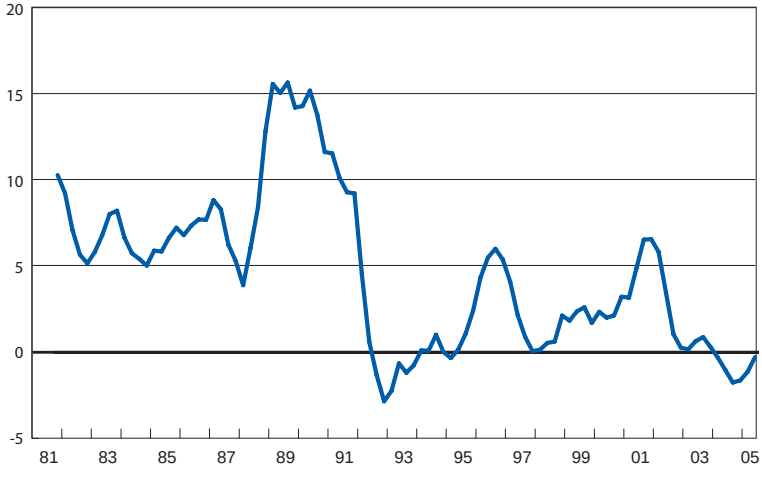
[11] Om efterfrågeelasticiteten är 0,5 ändras efterfrågan på arbetskraft med 0,5 procent om reallönen ändras med 1 procent. En ökning av reallönen med 3 procent skulle således minska efterfrågan på arbetskraft med 1,5 procent (0,5 * 0,03 = 0,015). Om antalet sysselsatta i utgångsläget uppgår till 4 000 000 personer skulle en höjning av reallönen med 3 procent, allt annat lika, leda till en minskning av antalet sysselsatta med 60 000 personer (0,015 * 4 000 000 = 60 000).

tiainen menar att den höga arbetslösheten inte kan bero på en dåligt fungerande lönebildning eftersom löneökningarna under samma period höll sig till ”lönenormen” på 4 procent (inflationsmål på 2 procent plus antagen produktivitetsökning på 2 procent).

Samtidigt konstaterar Vartiainen att den faktiska produktivitetsökningen blev så stor som i genomsnitt 3 procent per år under denna period (det vill säga mycket högre än vad de flesta prognosmakare inklusive löntagarnas organisationer räknat med), dock utan att notera att det är en viktig orsak till varför Riksbanken och de flesta andra prognosmakare överskattat inflationen. Denna produktivitetsuppgång bör samtidigt till viss del ha motverkat de ”för höga” reallöner som den ”felavvägda” penningpolitiken enligt utsagan har förorsakat (en högre arbetsproduktivitet motiverar högre reallöner). På grund av den kraftiga produktivitetsökningen har enhetsarbetskostnaden också utvecklats gynnsamt de senaste åren (se diagram 5). Därmed bör också den negativa effekten på arbetslösheten av den ”felavvägda” penningpolitiken ha blivit betydligt mindre än vad Vartiainens beräkning indikerar. Hade löntagarna och arbetsgivarna förutsett den höga produktivitetsökningen hade det dessutom sannolikt lett till högre nominallöner vilket i sin tur hade bidragit till en högre inflation, allt annat lika. En längre tids uppgång i produktiviteten kan däremot *av andra skäl* under en övergångsperiod bidra till högre arbetslöshet (en aspekt vi återkommer till).

Vartiainen konstaterar att produktivitetsökningen blev 3 procent per år utan att notera att det är en viktig orsak till varför de flesta prognosmakare överskattat inflationen.

Diagram 5. Enhetsarbetskostnad, fyra kvartals glidande medelvärde
Årliga procentuella förändringar



Källa: Statistiska centralbyrån.

Det hade varit möjligt att ha en lägre reporänta under åren 2002–2003 från inflationssynpunkt, vilket, allt annat lika, sannolikt hade bidragit till en något högre inflation perioden därefter. Eftersom alla prognoser är osäkra är det meningslöst att spekulera i vad de hade betytt för sysselsättningen om vi hade vetat redan 2002 vad vi vet idag. Däremot kan det möjligtvis vara av intresse vad det hade kunnat betyda för sysselsättningen om Riksbanken istället hade följt andra prognosinstituts reporänteantaganden.

En kontraktiv penningpolitik är inte orsaken till den låga inflationen eller till den höga arbetslösheten 2004 och 2005.

I fördjupningsrutan ”Underlag för utvärdering av penningpolitiken 2002–2004” i Inflationsrapport 2005:1 konstaterades att den penningpolitik som fördes 2002–2003 baserades på en konjunkturbild som inte markant skilde sig från andra prognosmakares. Vidare konstaterades att det visserligen fanns bedömare som prognostiserade en något lägre inflation för 2004 än Riksbanken men att skillnaderna var små. Således hade det sannolikt inte fått någon större betydelse för penningpolitiken och heller inte för avvikelsen från inflationsmålet om penningpolitiken istället hade baserats på dessa prognoser. Det hade ställts avsevärda krav på penningpolitiken för att inflationen 2004 skulle ha hamnat väsentligt närmare målet än vad som blev fallet. Det skulle då ha krävts att Riksbanken skulle ha förutsett en väsentligt annorlunda utveckling än vad andra prognosmakare förutsåg. Med facit i hand är bedömningen att den låga inflationen under 2004 och 2005 beror på högre produktivitetsökning, lägre importerad inflation och ändrade konkurrensförhållanden i svensk ekonomi. En (medveten) kontraktiv penningpolitik är inte orsaken till den låga inflationen eller till den höga arbetslösheten.

Skillnaden mellan reporäntan 2002–2003 och den som KI förordade uppgick till endast 0,2 procentenheter.

Konjunkturinstitutet var en av de prognosmakare som tidigast justerade ner sina prognoser för inflationen och som också förordade att reporäntan skulle sänkas i något snabbare takt än vad Riksbanken valde att göra. Skillnaden mellan den faktiska reporäntan under 2002–2003 och den reporänta som Konjunkturinstitutet förordade uppgick dock i genomsnitt till endast 0,2 procentenheter.[12] Det säger sig själv att en sådan liten skillnad i reporäntan skulle ha haft en marginell inverkan på arbetslösheten. Konjunkturinstitutet har skattat att en höjning av reporäntan med 1 procentenhet under två år skulle ge knappt 14 000 fler arbetslösa.[13] Med ledning av denna uppskattning skulle således antalet arbetslösa ha varit cirka 2 800 färre om Riksbanken istället hade följt Konjunkturinstitutets reporänteantaganden för de aktuella åren (0,2 x 14 000 = 2 800).

---

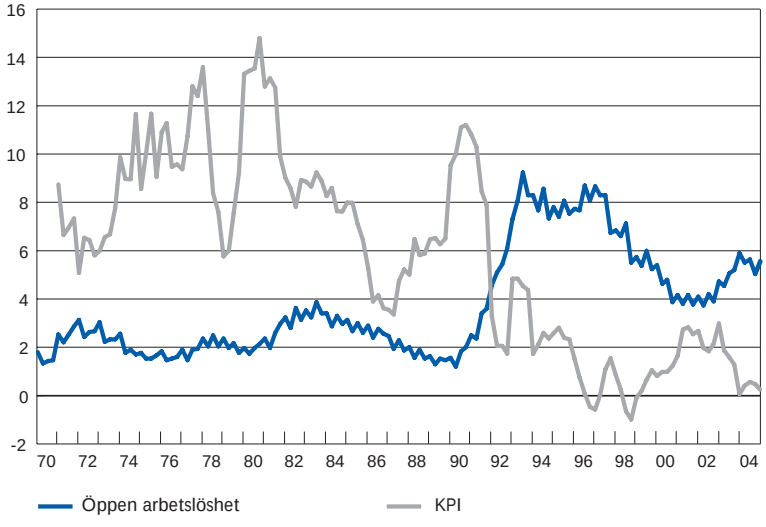
[12] Se Inflationsrapport 2005:1, sid. 55–60.

[13] Konjunkturinstitutet har då tagit hänsyn till att även arbetskraften påverkas av konjunkturläget. Det bör framhållas att det finns en betydande osäkerhet i sådana uppskattningar.

Varför högre arbetslöshet sedan början av 1990-talet?

Under 1960-, 1970- och 1980-talet var arbetslösheten i genomsnitt betydligt lägre än under det senaste decenniet, samtidigt som inflationen, framförallt under 1970- och 1980-talet, var markant högre (se diagram 6). I debatten har det mot denna bakgrund ibland hävdats att den nya låginflationsregimen *i sig* kan ha bidragit till uppgången i arbetslösheten. Som vi ska se är det dock svårt att hitta några övertygande teoretiska eller empiriska belägg för detta påstående. Istället finns det en rad andra mer troliga förklaringar till varför arbetslösheten är så mycket högre för närvarande jämfört med närmast föregående decennier.

Diagram 6. Arbetslöshet som andel av arbetskraften (fyra månaders glidande medelvärde) och KPI-inflation (årlig procentuell förändring); 1970–2004
Procent



Källa: Statistiska centralbyrån.

DEN EKONOMISKA POLITIKEN 1960–1991

Mellan 1950 och 1975 bedrev Sverige vad som brukar kallas en ”keynesiansk” stabiliseringspolitik. Konjunktursvängningarna parerades med hjälp av en aktiv finanspolitik. Denna stabiliseringspolitiska regim var relativt framgångsrik ända fram till mitten av 1960-talet. Målet om full sysselsättning ledde då till att politikerna frestades att bedriva en stabiliseringspolitik som var alltför expansiv. Den ekonomiska politiken eldade på konjunkturen i konjunkturuppgångar med överhettning och hög inflation som

Mellan 1950 och 1975 bedrev Sverige en ”keynesiansk” stabiliseringspolitik som var relativt framgångsrik ända fram till mitten av 1960-talet.

följd. För att få bukt med inflationen tvingades man ibland bromsa ekonomin i efterföljande konjunkturnedgångar. Denna så kallade procykliska politik snarare förstärkte svängningarna i resursutnyttjandet. Riksbanken hade inte till uppgift att stabilisera inflationen. Den uppgiften delegerades istället indirekt till arbetsmarknadens parter som skulle komma överens om en lämplig löneökningstakt. Devalveringar var i princip uteslutna fram till 1971 på grund av Internationella valutafondens regelverk vilket skapade disciplin på arbetsmarknaden.

I mitten av 1970-talet skenade lönekostnaderna och konkurrenskraften urholkades; för att värna full sysselsättning genomfördes fem devalveringar mellan 1975 och 1982.

Systemet ”bröt ihop” i mitten av 1970-talet då lönekostnaderna skenade och Sveriges internationella konkurrenskraft urholkades med stigande arbetslöshet som följd. För att värna målet om full sysselsättning genomförde regeringarna mellan 1975 och 1982 fem devalveringar av kronan om sammanlagt 25 procent. Denna så kallade ackommoderande ekonomiska politik upprätthöll Sveriges konkurrenskraft och höll nere arbetslösheten på en låg nivå. Arbetslösheten hölls nere också genom ökad offentlig sysselsättning. Mellan 1960 och slutet av 1980-talet steg andelen sysselsatta i den offentliga sektorn från 15 till 30 procent. De upprepade devalveringarna gjorde dock att det blev allt svårare att hålla inflationen under kontroll. Löntagarna försökte kompensera sig för den dåliga reallöneutvecklingen och företagens motivation att hålla emot var liten. Alla aktörer räknade med att kronan skulle devalveras om pris- och löneökningstakten blev alltför hög och konkurrenskraften hotades. Trots politiska utfästelser i inledningen av 1990-talet om att inflationsbekämpningen skulle stå i förgrunden för den ekonomiska politiken tvingades den ”fasta” växelkursen överges 1992. De tidigare frekventa devalveringarna gjorde att marknaden inte längre fäste någon som helst tilltro till den fasta växelkursen.[14]

Genom devalveringarna och ökningen av anställningarna i den offentliga sektorn sköts sysselsättningsproblemen framåt i tiden.

Detta är i grova drag bakgrunden till varför det stabiliseringspolitiska regimskiftet genomfördes 1992. Mot denna bakgrund finns det också skäl att hävda att arbetslösheten under 1970- och 1980-talet var lägre än den nivå som är långsiktigt hållbar. Genom devalveringarna och ökningen av anställningarna i den offentliga sektorn sköts sysselsättningsproblemen bara framåt i tiden. Situationen sammanfattas bra av Forslund & Holmlund (2003) citat, ”Det förefaller…[…]…utomordentligt osannolikt att arbetslöshetsnivåer på de extremt låga nivåer som vi hade kring 1990 skulle vara förenliga med en stabil och låg inflationstakt, nu lika lite som kring 1990”.

[14] Se också Lindbeck (2005).

Ett fåtal studier indikerar att en höjning av inflationsmålet skulle kunna bidra till en permanent höjning av sysselsättningen.

Det finns emellertid ett fåtal akademiska studier, som också åberopats i den ekonomisk-politiska debatten, som indikerar att en höjning av inflationsmålet, under vissa förutsättningar, skulle kunna bidra till en permanent höjning av sysselsättningen. Dessa studier bygger ofta på något av följande antaganden: (i) att relativlöneanpassningar är svåra vid låga inflationstal eftersom nominallönerna är trögrörliga nedåt (se Holden, 1994 och Akerlof, Dickens & Perry, 1996), (ii) att de ekonomiska agenterna, särskilt vid låga inflationstal, inte är (fullt ut) rationella då de i första hand bryr sig om nominella kontrakt (t.ex. löneavtal) och inte reala (se Akerlof, Dickens & Perry, 2000 och Lundborg & Sacklén, 2002, 2003), och (iii) att priser och löner *även på lång sikt* anpassas med viss fördröjning till penningpolitiska förändringar (se Karanassou, Sala & Snower, 2003a, b), ett något svårtolkat argument. Det kan finnas skäl att kommentera några av dessa studier lite närmare.

Akerlof, Dickens & Perry (1996, 2000) och Lundborg & Sacklén (2003)

Akerlof, Dickens & Perry har i två omgångar ifrågasatt den långsiktiga vertikala Phillipskurvan. Deras första argument (Akerlof, Dickens & Perry, 1996) baseras på observationen att det finns ett motstånd mot nominella lönesänkningar vilket försvårar relativlöneanpassningar. Vid låg inflation kan detta leda till ökad arbetslöshet. Deras andra argument (Akerlof, Dickens & Perry, 2000) baseras på antagandet att hushållen inte bryr sig om inflationen om den är mycket låg, vilket gör att hushållens nominallönekrav blir för låga. De ”för låga” reallönerna gör att sysselsättningen kan öka. Ju högre den inflation är som hushållen bortser ifrån desto högre är den potentiella sysselsättningsvinsten. Om den högsta inflationstakt som hushållen inte bryr sig om skulle ligga över Riksbankens inflationsmål skulle således sysselsättningen kunna ökas varaktigt om inflationsmålet höjdes något. Reallönerna skulle därmed kunna sänkas och sysselsättningen öka. Lundborg & Sacklén argumenterar, med utgångspunkt från en empirisk studie baserad på hypotesen i Akerlof, Dickens & Perry (2000), för att en höjning av inflationsmålet från dagens 2 till 4 procent skulle kunna ge en *varaktigt* högre sysselsättning i Sverige.

Det finns dock flera invändningar mot såväl de teoretiska utgångspunkterna som de empiriska slutsatserna:

Det har varit svårt att påvisa något starkt empiriskt stöd för den första hypotesen (Akerlof, Dickens & Perry, 1996).[15] Trots detta har Riksban-

[15] Se Lundborg & Sacklén (2002).

ken valt att definiera ett stabilt penningvärde i termer av en inflationstakt på 2 och inte 0 procent.[16] En inflation på 2 procent och en produktivitetsökning på 2 procent skapar teoretiskt möjlighet till relativlöneförändringar på exempelvis 8 procent per år vid en genomsnittlig löneökningstakt på 4 procent, förutsatt att andra lika stora löntagargrupper som de som får förbättringar avstår från löneökningar. De flesta bedömare (t.ex. Konjunkturinstitutet och Medlingsinstitutet) anser att lönebildningen har fungerat väl de senaste åren, så det är svårt att se att relativlöneargumentet med nuvarande nivå på inflationsmålet skulle ha någon större praktisk betydelse.

Den andra hypotesen (Akerlof, Dickens & Perry, 2000) bygger på att hushållen inte är fullt ut rationella eftersom de antas bortse från inflationen vid låga inflationstal (detta beteende har i litteraturen kommit att kallas för ”near-rationality”). Detta är kanske ett rimligt argument vid ett givet ögonblick då kostnaden av att sätta lönen ”för lågt” är väldigt liten. Kostnaden av att *alltid* bete sig på detta sätt över tiden blir dock givetvis stor och det är rimligt att tro att hushållen så småningom inser detta.[17] En mer trolig hypotes är istället att hushållen faktiskt anpassar sitt beteende men att det eventuellt tar längre tid vid låga inflationstal än vid höga. Därmed skulle det heller inte finnas något utbytesförhållande mellan inflation och arbetslöshet på lång sikt.

Ett annat argument mot de teoretiska fundamenten är att i en trovärdig inflationsmålsregim borde det vara lättare för hushållen eller löntagarnas organisationer att fatta rationella beslut om vad som bör utgöra ett lämpligt referensvärde för löneökningarna. Riksbankens inflationsmål plus produktivitetsökningen i ekonomin bör *i genomsnitt* vara en naturlig utgångspunkt för lönebildningen. Tilläggas bör att Riksbanken eftersträvar öppenhet och transparens. En penningpolitik baserad på oklarhet om innebörden för löntagarna är emot dessa strävanden.

Det bör också framhållas att när Lundborg & Sacklén (2003) menar att det finns empiriska belägg för deras slutsatser bygger detta på ett statistiskt material där antalet observationer är litet för den period vi har haft ett inflationsmål och där antalet observationer som är särskilt centrala för just den metod de använder är mycket litet. Därmed blir slutsatserna osäkra och det blir rimligtvis svårt att dra de starka policyslutsatser som Lundborg & Sacklén (2003) gör.

I en översikt av den relativt begränsade akademiska litteratur som

---

16 Ett annat skäl till att inte ha ett mål på 0 procents inflation är att en sådan låg nivå kan öka risken för deflation. Ett tredje skäl är att realräntan *i vissa fall* kan behöva bli negativ; reporäntan kan inte sänkas lägre än till noll procent. Om reporäntan är noll procent och inflationen samtidigt är positiv blir realräntan negativ.

17 Se också Blinder (2000).

indikerar att det kan finnas ett långsiktigt utbytesförhållande mellan inflation och sysselsättning gör Holden (2004, s. 15) följande sammanfattning:

”So far it would, nevertheless, be fair to say that the evidence of long-run inflation – unemployment trade-off is disputed. Among other things, several of these studies are based on rather restrictive assumptions; see for example the discussion of Akerlof et al. (1996) by Gordon (1996) and Mankiw (1996)…[…]”.

Mot denna bakgrund är det svårt att se att det *idag* finns några övertygande argument eller empiriska belägg för att inflationsmålets nivå i sig skulle ha bidragit till uppgången i arbetslösheten sedan krisen i början av 1990-talet. Det finns emellertid skäl att fortsättningsvis följa forskningen på detta område.

Det är svårt att se att det idag finns några övertygande argument för att inflationsmålets nivå i sig skulle ha bidragit till arbetslösheten.

PERSISTENT ARBETSLÖSHET ORSAKAD AV 1990-TALSKRISEN

Den kraftiga ökningen av arbetslösheten i början av 1990-talet var till stor del orsakad av omfattande makroekonomiska störningar, till övervägande del inhemskt genererade på grund av en misslyckad ekonomisk politik (se den tidigare diskussionen). Samtidigt finns det undersökningar som talar för att jämviktsarbetslösheten steg trendmässigt under en längre period fram till och med början av 1990-talet (Forslund & Holmlund, 2003). Att arbetslöshetsnivån har förblivit relativt hög sedan dess tyder i första hand på strukturella problem i svensk ekonomi. En faktor som talar för det är att arbetslöshetsnivån inte sjönk mer än till 4 procent när den senaste högkonjunkturen kulminerade. Till viss del kan detta också bero på att anpassningen mot den långsiktiga jämvikten efter krisen i början av 1990-talet kan ha gått mycket långsamt. Arbetslösheten kan vara trögrörlig eller *persistent* och i extrema perioder till och med uppvisa *hysteresis*. Om arbetslösheten är persistent återgår den, om än långsamt, till jämviktsarbetslösheten. Vid *hysteresis* tenderar dock den långsiktiga arbetslöshetsnivån att påverkas av den faktiska arbetslöshetens utveckling.[18]

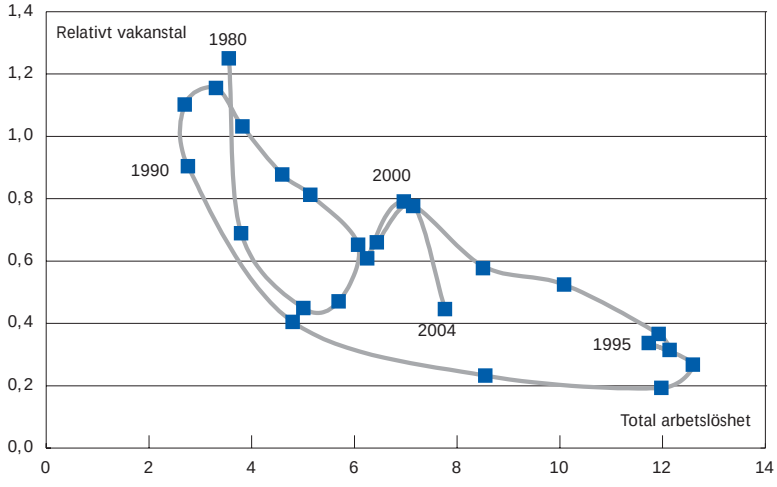
Att arbetslöshetsnivån förblivit relativt hög sedan början av 1990-talet tyder på strukturella problem i svensk ekonomi.

[18] Det finns flera teoretiska förklaringar till persistens. En är att så kallade insiders (de som redan har ett arbete) har ett maktövertag i förhållande till outsiders (de arbetslösa) som de utnyttjar vid lönesättningen. Lönerna kommer därmed att bestämmas utifrån insiders intressen och inte utifrån vad som hade varit optimalt ur de arbetslösas perspektiv. En annan teori utgår från att långa arbetslöshetsperioder kan försvaga de arbetslösas incitament till att söka efter arbete, vilket skulle kunna reducera den lönenedpressande effekten av hög arbetslöshet och samtidigt försämra matchningen mellan arbetslösa och lediga platser. En tredje teori förklarar persistensen med att de arbetslösa förlorar yrkesfärdigheter och att de därmed blir mindre attraktiva för arbetsgivarna. Se Björklund m.fl. (2000) för en översikt.

Uppgången i arbetslösheten kan till viss del bero på att matchningen mellan arbetslösa och vakanser blev betydligt sämre efter 1995.

Det finns tecken på att uppgången i arbetslösheten till viss del kan bero på att matchningen mellan arbetslösa och vakanser var betydligt sämre mellan 1995 och 2003 än under första hälften av 1990-talet. Vakansgraden under perioden 1995–2003 var nämligen högre vid motsvarande arbetslöshetsnivå. Detta förhållande illustreras med den så kallade Beveridgekurvan (se diagram 7).[19] Om arbetslösheten ökar samtidigt som vakanserna minskar brukar det tolkas som en konjunkturbetingad variation i efterfrågan på arbetskraft. Om arbetslösheten och vakanserna ökar samtidigt brukar det istället tolkas som att matchningen mellan vakanser och arbetslösa försämras. Det första fallet illustreras med en rörelse utefter en viss Beveridgekurva. Det andra fallet illustreras med en förskjutning utåt av Beveridgekurvan.

Diagram 7. Beveridgekurva; 1980–2004
Procent av arbetskraften



Källor: Statistiska centralbyrån och Riksbanken.

Det är dock inte lätt att avgöra vad den till synes försämrade matchningen skulle kunna bero på. Ett ökat inflöde i arbetslöshet till följd av en snabbare strukturomvandling i ekonomin skulle kunna vara en förklaring.[20]

[19] Se också fördjupningsrutan ”Brist och matchningsproblem på arbetsmarknaden” i Inflationsrapport 2002:3 eller Konjunkturinstitutets lönebildningsrapport, 2004. Försämringen av matchningsprocessen ser inte riktigt lika markant ut om man justerar Beveridgekurvan för konjunkturbetingade in- och utflöden i arbetskraften (se Holmlund, 2003).

[20] Se också Forslund & Holmlund (2005) och Konjunkturinstitutets lönebildningsrapport för 2004.

Matchningsprocessen ser ut att ha förbättrats något den senaste tiden, även om den inte ser ut att fungera lika bra som under början av 1990-talet. Denna förbättring kan dock till stor del vara skenbar även om vissa uppstramningar har genomförts i tillämpningen av det arbetsmarknadspolitiska regelverket. Att matchningsprocessen idag ser bättre ut beror troligen till stor del på ökad sjukfrånvaro. Arbetslösa som registreras som sjuka räknas inte som arbetssökande i statistiken. Det skärpta regelverket i arbetsmarknadspolitiken och olika ersättningsnivåer i arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen har sannolikt medfört en överströmning från arbetslöshets- till sjukförsäkringen.[21]

Matchningsprocessen ser ut att ha förbättrats något men det kan bero på ökad sjukfrånvaro.

HAR UNDERSKRIDANDET AV INFLATIONSMÅLET ÖKAT JÄMVIKTSARBETSLÖSHETEN?

I debatten har bland annat LO fört fram att underskridandet av inflationsmålet sett över hela perioden sedan målet infördes har lett till en onödigt svag efterfrågan på arbetskraft som i sin tur bidragit till förlorad yrkesfärdighet hos de som inte får jobb. Om arbetsgivarna därigenom blivit mindre benägna att anställa dessa personer kan detta ha lett till att jämviktsarbetslösheten har ökat menar LO. LO:s lösning på detta problem är dels att både penning- och finanspolitiken bör användas mer aktivt på kort sikt för att förhindra långsiktiga negativa effekter på jämviktsarbetslösheten, dels att penningpolitiken bör ta större real hänsyn.[22]

Det faktum att den faktiska inflationen i genomsnitt har hamnat något under målet i har av vissa tolkats som att Riksbanken agerat mer kraftfullt vid risk för hög inflation än vid risk för låg inflation, det vill säga att penningpolitiken skulle ha bedrivits asymmetriskt, och att det i sin tur skulle ha bidragit till en onödigt hög arbetslöshet. Det finns anledning att kommentera både detta och LO:s syn på hur penningpolitiken kan påverka jämviktsarbetslösheten och vad som bör göras för att undvika det senare. Låt oss dock börja med att studera avvikelsen från inflationsmålet.

Att inflationen i snitt hamnat något under målet har tolkats som att Riksbanken agerat mer kraftfullt vid risk för hög än vid risk för låg inflation.

Inflationsmålet på 2 procent, som introducerades 1993 men som började gälla fullt ut först från 1995 är definierat i termer av konsumentprisindex, KPI. Under en längre period har emellertid de penningpolitiska besluten baserats på ett mått på den underliggande inflationen, UND1X. Till skillnad från KPI exkluderar UND1X bland annat räntekostnader för egnahem. Mellan 1995 och 2004 uppgick UND1X i genomsnitt till 1,8 procent. Mätt med detta mått går det inte att motivera att penningpolit-

Sedan 1995 har inflationen enligt UND1X i snitt varit 1,8 procent.

[21] Numera erhåller en arbetslös person som blir sjuk dock den lägre av de två ersättningarna.
[22] Se rapporten ”Ekonomiska utsikter våren 2005”.

iken i någon högre grad har varit systematiskt fel avvägd.[23] Under samma period har inflationen mätt med KPI endast uppgått till 1,4 procent. Detta beror emellertid till stor del på den kraftiga nedgång i det allmänna räntelåget som har skett efter det att den nya låginflationsregimen infördes; i takt med att räntenivån sjönk minskade också räntekostnadsposten i KPI.

Under 1996–1997 var inflationen låg till följd av ett relativt sett högt ränteläge åren dessförinnan. Det var under en övergångsperiod befogat med en relativt stram penningpolitik för att vinna trovärdighet för den nya inflationsmålspolitiken. Under 1994–1995 låg inflationsförväntningarna nämligen på en betydligt högre nivå än inflationsmålet. Det då höga ränteläget hade sannolikt en i huvudsak temporär negativ effekt på arbetslösheten.

Under 1998–1999 var inflationen också låg trots ett lågt ränteläge åren dessförinnan och snabb efterfrågetillväxt. Under denna period genererades den låga inflationen av avregleringar, lägre importpriser och en överraskande snabb produktivitetsökning, alltså av faktorer på ekonomins utbudssida. De två senare faktorerna bidrog också, som vi tidigare noterade, till den låga inflationen under 2004.

Det finns naturliga förklaringar till varför inflationen i snitt varit något lägre än målet under den senaste tioårsperioden.

Sett i backspegeln finns det således naturliga förklaringar till varför inflationen i genomsnitt underskridit målet något under den senaste tioårsperioden. Det beror inte på att Riksbanken bedömt målavvikelser uppåt som mer allvarliga än målavvikelser nedåt utan är ett resultat av dels övergången från hög- till låginflationsregim, dels förändringar på ekonomins utbudssida som vare sig Riksbanken eller andra prognosmakare förutsett.[24, 25]

LO:s farhågor att en längre tids hög faktisk arbetslöshet i sig kan leda till en ökad jämviktsarbetslöshet är värd att tas på allvar. En viktig fråga i detta sammanhang är dock om detta potentiella problem ska, som LO föreslår, lösas genom att stabiliseringspolitiken blir mer ”finjusterande” med avseende på efterfrågeläget i ekonomin eller genom åtgärder som bidrar till att upprätthålla humankapitalet hos de arbetslösa och som gör att arbetsmarknaden blir mer flexibel. I den ekonomiska litteraturen råder i det närmaste enighet om att en *finjusterande* stabiliseringspolitik, oavsett om det handlar om finans- eller penningpolitik, riskerar att bli destabiliserande i stället för stabiliserande. Ett skäl till detta är de betydande

---

23 Beräkningen baseras på den definition av KPI (och därmed indirekt UND1X) som gällde till och med 2004. Detta är mest rättvisande eftersom det var den definition som var relevant för penningpolitiken fram till dess. Vid årsskiftet bytte SCB metod för hur KPI beräknas. Denna omläggning medförde att den mätta inflationen i genomsnitt sjönk med 0,2 procentenheter. Med det nya sättet att mäta KPI på har UND1X i genomsnitt uppgått till 1,6 procent fram till och med tredje kvartalet 2005, men då beror som sagt den lägre uppmätta genomsnittliga inflationen till 0,2 procentenheter på definitionsförändringen.

24 Se också Heikensten (2005a).

25 Att oväntade utbudstörningar har haft en avgörande betydelse för underskridandet av inflationsmålet stöds i en studie av Adolfsson m.fl. (2005).

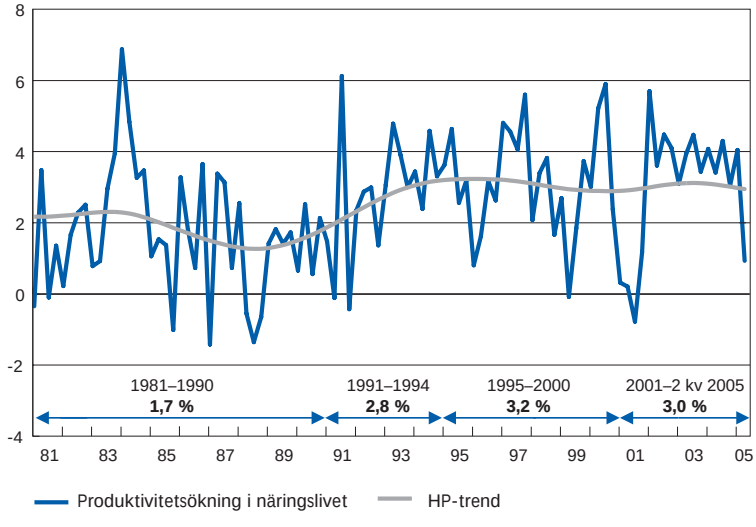
tidsfördröjningar som finns från det att behovet av en stabiliseringspolitisk åtgärd observeras tills beslut om en åtgärd är fattat och åtgärden får effekt. En politik som syftar till en mindre störningskänslig arbetsmarknad är att föredra.

PERMANENT PRODUKTIVITETSUPPGÅNG

En förklaring till ökningen i arbetslösheten sedan början av 1990-talet kan vara den relativt kraftiga höjningen av produktiviteten.

En annan förklaring till den markanta ökningen i arbetslösheten sedan början av 1990-talet kan vara den relativt kraftiga höjningen av produktiviteten (vilket också bidragit till den låga inflationen). Krisen i början 1990-talet föregicks av en nedgång av produktivitetsökningen, vilket följdes av ett relativt kraftigt uppsving, som inledningsvis delvis sannolikt var en konjunkturbetingad återhämtning (se diagram 8). Produktivitetsökningen har dock fortsatt att vara hög även efter mitten av 1990-talet, vilket tyder på en mer bestående förändring. I samband med krisen skedde också en snabb omfördelning av arbetskraft från låg- till högproduktiva sektorer och från offentlig till privat sektor. Arbetskraftsintensiva produktionsprocesser har också flyttats ut till tillväxtländer som har lägre arbetskostnader. Denna strukturomvandling kan ha bidragit till den svaga sysselsättningsutvecklingen under andra hälften av 1990-talet fram till idag men på lång sikt kommer denna process med medföljande produktivitetsförbättring sannolikt att leda till nya sysselsättningstillfällen i Sverige.[26]

Diagram 8. Produktivitetsökning i näringslivet; 1981–2 kv 2005
Procent



Källor: Statistiska centralbyrån och Riksbanken.

[26] Se fördjupningsrutan ”Hur uthållig är den senaste tidens produktivitetsuppgång?”, Inflationsrapport 2004:1, för en utförligare diskussion av produktivitetsökningen.

En diskussion pågår om huruvida produktivitetsökningar leder till ökad eller minskad sysselsättning.

Det bör samtidigt framhållas att det i makrolitteraturen pågår en diskussion om huruvida produktivitetsökningar leder till ökad eller minskad sysselsättning.[27] Ett inslag i denna diskussion är om ökad produktivitet, som går hand i hand med ökade reallöner, bidrar till ett ökat eller minskat arbetsutbud. En ökad reallön har både en så kallad substitutionseffekt som bidrar till att öka arbetsutbudet (eftersom den högre reallönen gör det mer lönsamt att arbeta i förhållande till att vara ledig) och en inkomsteffekt som istället tenderar att minska arbetsutbudet (om inkomsten ökar vid en given arbetsinsats kan man ta ut mer ledig tid och ändå behålla samma konsumtionsstandard som innan reallönehöjningen). Som vi konstaterade inledningsvis har realinkomsterna växt i snabbare takt än genomsnittet för de närmast föregående decennierna. Om de högre realinkomsterna bidragit till ett minskat arbetsutbud kan det i sig förklara en del av nedgången i antalet arbetade timmar.

Varför utvecklas arbetskraften svagt?

Arbetsutbudet har utvecklats mycket svagt de senaste åren trots en gynnsam demografisk utveckling.

Den höga arbetslösheten idag är givetvis ett stort problem. Ett kanske större problem på lång sikt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är att arbetsutbudet de senaste åren har utvecklats mycket svagt trots en gynnsam demografisk utveckling (se diagram 4). Den svaga utvecklingen av arbetskraften kan sannolikt till viss del förklaras av ökade satsningar på högre utbildning (och möjligtvis också av minskat arbetsutbud till följd av stigande realinkomster) men en stor del kan förmodligen förklaras av andra, mer negativa, faktorer.

Sjukfrånvaro och förtidspensioneringar har ökat starkt under 2000-talet utan att det finns några medicinska faktorer som talar för att folkhälsan blivit sämre under denna period. Den 1 januari i år uppbar totalt 541 700 personer ”sjuk- och aktivitetsersättning” (tidigare kallad förtidspension), vilket motsvarar 10 procent av befolkningen i arbetsför ålder (16–64 år). Över en miljon personer i arbetsför ålder (räknat i helårsekvivalenter), eller nästan var femte person, får idag hela sin försörjning från olika bidrag.[28]

Det finns anledning att fundera på vad som kan förklara ökningen av antalet sjukskrivningar, antalet bidragsberoende, samt den svaga utvecklingen av arbetsutbudet i stort.

---

[27] Se exempelvis Christiano m.fl. (2004) och Galí (1999).

[28] Se *Konjunkturläget*, augusti 2005. Med bidrag avses här sjuk- och rehabiliteringspenning, sjuk- och aktivitetsersättning (tidigare förtidspension), arbetsmarknadsersättningar vid arbetslöshet eller i samband med arbetsmarknadspolitiska åtgärder, samt socialbidrag.

Ändrade arbetsorganisationer kan ha lett till ökad psykologisk press.

Vissa hävdar att ändrade arbetsorganisationer mot större decentralisering och större ansvar för den enskilde kan ha lett till ökad psykologisk press för vissa grupper arbetstagare. Sjukfrånvaron har dock inte ökat i andra länder som genomgått samma förändring av arbetsorganisationen.[29]

Ökad stress kan också i viss utsträckning ha bidragit till de högre sjuktalen.

Ökad stress, särskilt för dubbelarbetande kvinnor (som har ökat sin förvärvsfrekvens de senaste årtiondena), kan också i viss utsträckning ha bidragit till de högre sjuktalen. Detta argument stöds av att sjukfrånvaron ökat särskilt bland kvinnor. Detta har dock sannolikt att göra med en allmän tidsbrist som inte nödvändigtvis är kopplad till situationen på arbetet. Problemet kan accentueras av att det är dyrt på grund av höga skattekilar att köpa hushållstjänster (bortsett från subventionerad barn- och äldreomsorg).[30]

LO-ekonomen Hans Karlsson har hävdat att hälften av de förtidspensionerade och långtidssjukskrivna i praktiken är arbetsföra.[31] En observation som styrker ett sådant påstående är att Sverige har en mycket högre andel sjukskrivna än genomsnittet för EU trots att det (än så länge) inte finns några bra förklaringar till detta. Sverige har en längre genomsnittlig livslängd än Europa i övrigt, vilket tvärtom skulle tala för ett relativt gott hälsoläge. En annan faktor som kan ge ett visst stöd åt Hans Karlssons påstående är att det vid en regional jämförelse finns en hög grad av korrelation mellan andelen sjukskrivna och andelen arbetslösa (se Edling, 2005).[32]

Ändrade sociala normer kan också ha bidragit.

Förändrade sociala normer kan enligt Lindbeck (2003) också ha bidragit till den ökade sjukfrånvaron. Acceptansen att leva på bidrag har sannolikt blivit betydligt större i takt med att välfärdssektorn byggs ut och i takt med att fler och fler personer blir bidragsberoende. Den kraftigt ökade arbetslösheten i vissa regioner har bidragit till att skapa särskilda ”arbetslöshetskulturer” där ett liv baserat på bidrag blivit mer accepterat än tidigare. I norra Sverige är fler sjukskrivna eller förtidspensionerade än i södra Sverige trots att det är svårt att hitta några medicinska motiv till detta. Dessa regioner har också högre arbetslöshet. Den högre sjukfrånvaron i dessa regioner kan sannolikt delvis förklaras av att många arbetslösa felaktigt uppbär sjukpenning istället för arbetslöshetsunderstöd.

Att betydelsen av ändrade sociala normer kan ha bidragit till de ökade sjukskrivningarna i Sverige menar Lindbeck stöds av ovan nämnda faktum att det inte finns några medicinska förklaringar till att hälsotillståndet

---

29 Lindbeck (2003).
30 Lindbeck (2003).
31 Se intervju med Hans Karlsson i *Dagens Industri* 2005-03-16.
32 En sådan korrelation skulle visserligen också kunna tyda på att långa perioder av arbetslöshet bidrar till högre ohälsa.

har försämrats i Sverige jämfört med andra länder eller jämfört med för några årtionden sedan. En opinionsundersökning som Lindbeck hänvisar till visar att 41–48 procent av de tillfrågade anser sig ha rätt att sjukskriva sig utan att vara sjuka. Därtill anser 20 procent sig ha rätt att sjukskriva sig om de vantrivs på jobbet eller har en dålig chef. Detta tyder på att sjukförsäkringen har kommit att användas också för andra ändamål än traditionell sjukdom.

De idag höga sjuk- och ohälsotalen som inte går att verifiera utifrån strikt medicinska grunder, indikerar också att det kan finnas grundläggande problem i sjukskrivningsrutinerna. Det finns studier som visar att andelen fall där läkaren föreslår sjukskrivning som behandlingsåtgärd först efter att patienten själv föreslagit det uppgår till 90 procent och att patienten sällan nekas sjukskrivning om han/hon vill bli sjukskriven.[33]

INCITAMENTSPROBLEM I BIDRAGS- OCH SKATTESYSTEMET

I socialförsäkringssystemet finns inslag av överutnyttjande till följd av att individer anpassar sitt beteende.

Det finns från arbetsutbudssynpunkt andra typer av incitamentsproblem i socialförsäkrings- och skattesystemet:

I socialförsäkringsystemet finns sannolikt ett betydande inslag av ”moral hazard”, det vill säga överutnyttjande till följd av att individer anpassar sitt beteende så att de själva genererar ett försäkringsfall. Systematiska studier tyder på att exempelvis regelsystem som tillåter arbetslöshetsunderstöd under mycket långa perioder förlänger arbetslöshetsperioden.[34] En studie av Johansson & Palme (2005) stöder uppfattningen att det finns problem med ”moral hazard” i det svenska sjukförsäkringssystemet.

Bidragsfusk är sannolikt också förekommande. Exempelvis visar en aktuell studie av Thoursie (2004) att yngre män i hög utsträckning har utnyttjat sjukförsäkringen i samband med stora sportevenemang.

Behov av förbättrade ekonomiska drivkrafter för arbete

Behovet av ett ökat arbetsutbud måste stå i centrum för den ekonomisk-politiska debatten.

Den negativa utvecklingen av antalet personer i arbetskraften ter sig än mer bekymmersam i ljuset av att befolkningen i yrkesverksam ålder i förhållande till de äldre och yngre väntas falla de kommande 40 åren. Mot denna bakgrund måste med nödvändighet behovet av ett ökat arbetsutbud stå i centrum för den ekonomisk-politiska debatten. Det vore ett misstag att i en sådan diskussion bortse från hur drivkrafterna för arbete

[33] Se fördjupningsrutan ”Den svenska sjukfrånvaron”, *Konjunkturläget juni 2003*, för referenser.

[34] Se exempelvis IFAU:s remissvar till betänkandet ”Ökad rörlighet för sysselsättning och tillväxt” för referenser.

påverkas av skatte- och socialförsäkringssystemet med hänvisning till att det finns goda motiv till nuvarande utformning av systemen.

Konjunkturinstitutet publicerar sedan förra året en indikator för den så kallade utbytesgraden. Utbytesgraden definieras som den andel av en arbets*kostnad*sökning som tillfaller arbetstagaren efter skatt (inkluderande inkomstskatt, arbetsgivaravgifter och moms), ökade avgifter och minskade bidrag (t.ex. bostadsbidrag). Utbytesgraden visar vad en person som redan har ett jobb får behålla av en inkomstökning till följd av ett ökat arbetsutbud eller en löneökning. Enligt Konjunkturinstitutets beräkningar uppgår den genomsnittliga utbytesgraden i år till 40,2 procent.[35] För cirka 5 procent av de arbetande svenskarna är utbytesgraden lägre än 30 procent.

En annan indikator på drivkraften för att ta ett arbete är ersättningsgraden. Detta mått visar vad som händer med hushållets disponibla inkomst när en person går från att vara arbetslös, sjukskriven, eller socialbidragstagare till att arbeta. En studie av regeringen (bilaga 3 till 2005 års budgetproposition) visar att det finns extrema fall av ersättningsgrader; för ett tvåbarnshushåll där båda makarna är försörjda genom socialbidrag krävs en månadslön på minst 24 400 kronor för att det ska var lönsamt för hushållet att en av makarna tar ett arbete.

Utbytes- eller ersättningsgraden ger en indikation på drivkrafterna till att öka sitt arbetsutbud eller ta ett arbete.

Utbytes- eller ersättningsgraden visar inte hur människors beteende påverkas av skatter och bidrag, utan ger bara en indikation på drivkrafterna att öka sitt arbetsutbud eller ta ett arbete. Det finns en relativt omfattande empirisk litteratur i vilken arbetsutbudseffekterna av ändrade skatter har studerats för personer som redan har ett jobb (studier som berör personer som lever på bidrag är däremot få). Resultaten tyder på att arbetsutbudet för ensamstående mödrar och kvinnor med låga inkomster är mer känsligt för ändrade drivkrafter för arbete än andra grupper. Det tyder på att det skulle kunna vara möjligt att öka denna grupps arbetsutbud. Arbetsutbudet för personer med högre inkomst har dock, i empiriska studier, inte visat sig vara lika känsligt för ändrade drivkrafter för arbete.[36] Det senare resultatet tas ibland som intäkt för att höga marginalskatter för höginkomsttagare inte skulle vara ett så stort problem ur arbetsutbudssynpunkt. Det finns anledning att kommentera detta.

Höga marginalskatter på arbete minskar utbildningspremien vilket i förlängningen kan vara skadligt för den ekonomiska tillväxten.[37] Höga skattekilar på arbete kan utgöra en bromskloss för den strukturomvand-

---

35 Se *Konjunkturläget*, mars 2005.

36 Se exempelvis *Vem tjänar på att arbeta*?, bilaga 14 till LU 2003/2004 för en översikt.

37 Eftersom antalet högskolestuderande har ökat markant över tiden, mycket beroende på att antalet högskoleplatser ökat till följd av högre anslag, är det dock sannolikt svårt att hitta något empiriskt stöd för denna farhåga.

38 Se också Henrekson (1998).

Höga marginalskatter på arbete minskar utbildningspremien vilket i förlängningen kan vara skadligt för den ekonomiska tillväxten.

ling som pågår från jobb i industrin till jobb i tjänstesektorn.[38] Det finns också faktorer som talar för att befintliga empiriska studier kan underskatta höginkomsttagarnas arbetsutbudselasticitet. De flesta studier är gjorda på data från 1970- och 1980-talet. Under denna period beskattades arbets- och kapitalinkomster tillsammans och detta skulle enligt Sacklén (2005) kunna förklara de låga arbetsutbudselasticiteterna. Före skattereformen var den formella progressiviteten i skattesystemet hög. Stora möjligheter till skatteplanering och omfattande avdragsmöjligheter, som ofta ledde fram till nolltaxering, gjorde dock att progressiviteten i skattesystemet var långt mindre än vad de formella skatteskalorna gav sken av. I nuvarande svenska skattesystem är möjligheterna till skatteplanering starkt begränsat och vi har en separat beskattning av arbets- och kapitalinkomster. Jämfört med läget på 1970- och 1980-talet är detta en annorlunda situation och enligt Sacklén (2005) kan detta komma att leda till större effekter på arbetsutbudet av ändrade skatter.

Behovet av nya arbetsutbudsstudier är stort inte minst när det gäller frågan om man med skattereformer kan stimulera arbetsutbudet i en situation där den demografiska utvecklingen bidrar till ett sjunkande arbetsutbud med negativa effekter på både ekonomisk tillväxt och offentliga finanser. Ur det senare perspektivet finns det också ett stort behov av empiriska studier som visar hur skatte- och bidrag påverkar hushållens beteenden när det gäller avvägningen att leva på bidrag kontra att ta ett jobb.

En översyn av drivkrafterna för arbete i skatte- och bidragsystemet är befogat.

Ett annat relevant inslag i en diskussion om hur arbetsutbudet ska kunna öka är hur man ska förmå den äldre delen av arbetskraften att inte gå i pension för tidigt. Riksbanken har vid flera tillfällen lyft fram att det skattegynnade privata pensionssparandet kan innebära att fler personer väljer att gå i pension tidigare än vid 65 års ålder (enligt gällande regler kan det privata pensionssparandet betalas ut från 55 års ålder), vilket minskar arbetsutbudet.[39]

En översyn av drivkrafterna för arbete i skatte- och bidragsystemet är befogat vid en diskussion om hur arbetsutbudet ska kunna öka. Till den del den svaga sysselsättningsökningen istället beror på en snabb strukturomvandling i svensk ekonomi finns det skäl att också diskutera hur arbetsmarknadens funktionssätt kan förbättras och hur drivkrafterna för nyföretagande ska kunna stärkas.

I en tid av snabb strukturomvandling stiger kostnaden i form av ökad arbetslöshet av en låg rörlighet och flexibilitet på arbetsmarknaden. Åtgärder som syftar till en mer flexibel arbetsmarknad och ett följsamt utbildningssystem är och kommer att bli angelägna. I själva verket torde

[39] Se exempelvis Riksbankens yttrande över betänkandet *Våra skatter*?, DNR 02-2037-DIR.

de utbudsorienterande åtgärder som indirekt berörs i slutet av vår artikel vara angelägnare för att varaktigt höja sysselsättningen och BNP än de marginella bidrag till den reala ekonomin som en mer expansiv konjunkturpolitik kan åstadkomma på kort sikt.[40]

Sammanfattning av våra slutsatser

Den debatt som förts om penningpolitiken och arbetslösheten det senaste året, framförallt i media, menar vi har gett en direkt missvisande bild av den förda penningpolitiken och vad man kan förvänta sig av den. Syftet med denna artikel har varit att lägga till ett antal viktiga pusselbitar som vi anser har saknats i debatten.

Det finns inget enkelt eller stabilt samband mellan konjunkturarbetslöshet och inflation.

De beräkningar som landar i att en fel avvägd penningpolitik har lett till 50 000–70 000 fler arbetslösa baseras på orealistiska antaganden. Det gäller framförallt antagandet att inflationen alltid ligger på 2 procent när den faktiska arbetslösheten sammanfaller med den i jämvikt. Det finns inget enkelt eller stabilt samband mellan konjunkturarbetslöshet och inflation. Konjunkturarbetslösheten är dessutom svår att mäta med god precision och varierar påtagligt över tiden. Den är vidare en mycket dålig indikator på framtida inflation. De siffror som figurerat i debatten när det gäller penningpolitikens påverkan på arbetslösheten bortser också helt från de oväntade utbudsstörningar, i form av ökad produktivitet och låga importpriser som Sveriges ekonomi träffats av de senaste åren, och som är den viktigaste anledningen till varför inflationen har varit så låg. Detta har bidragit till att inte bara Riksbanken utan också de flesta andra prognosmakare har överskattat inflationen. Det senare talar för att det finns ett behov av att förbättra möjligheterna att förutse utbudsstörningar. Riksbanken bedriver kontinuerligt ett arbete som syftar till att förbättra prognoserna.

Det hade, från inflationssynpunkt, varit möjligt att ha en lägre reporänta under åren 2002–2003. Vid en utvärdering av huruvida penningpolitiken har bidragit till ökad arbetslöshet bör man emellertid analysera om de penningpolitiska beslut som tagits har varit rimliga givet den information som fanns tillgänglig då besluten togs. Här kan man konstatera att det förvisso fanns några prognosmakare, till exempel Konjunkturinstitutet, som prognostiserade en något lägre inflation för 2004 än Riksbanken men att prognoserna inte skilde sig så mycket att det skulle ha haft någon avgörande betydelse för arbetslösheten om reporäntan istället hade satts utifrån dessa prognoser. Vår uppskattning är, även om den är osäker, att

[40] Se också Heikensten (2005b).

antalet arbetslösa hade varit endast cirka 2 800 färre om Riksbanken istället hade följt Konjunkturinstitutets reporänteantaganden för de aktuella åren. Vi har då utgått från Konjunkturinstitutets skattning av sambandet mellan reporäntan och arbetslösheten.

Det finns idag inte några övertygande belägg för att inflationsmålets nivå eller en medvetet asymmetrisk penningpolitik skulle ha bidragit till en hög arbetslöshet.

När det gäller kritiken mot den nya stabiliseringspolitiska regimens konstruktion menar vi att det *idag* inte finns några övertygande belägg för att inflationsmålets nivå eller en asymmetrisk penningpolitik skulle ha bidragit till en hög arbetslöshet. *För det första* visar en översikt av de fåtal studier som indikerar att arbetslösheten skulle kunna sänkas om inflationsmålet höjdes att denna slutsats bygger på starka antaganden om hushållens beteenden och på ett begränsat statistiskt material. *För det andra* visar vår genomgång att det finns tydliga förklaringar till varför inflationsmålet har underskridits något och att det inte beror på att Riksbanken systematiskt skulle ha bedömt avvikelser uppåt från målet som mer allvarliga än avvikelser neråt. Däremot är det möjligt att arbetslösheten 1996–1997 påverkades negativt till följd av det höga ränteläget åren dessförinnan. Det höga ränteläget var dock motiverat för att vinna förtroende för den nya låginflationsregimen; inflationsförväntningarna låg på en betydligt högre nivå än inflationsmålet 1994–1995.

Om inte penningpolitiken eller den nya stabiliseringspolitiska regimen signifikant bidragit till arbetslösheten vad är det då som förklarar att arbetslösheten det senaste decenniet i genomsnitt har legat så pass mycket högre jämfört med närmast tidigare decennier? *För det första* menar vi att det är missvisande att jämföra arbetslöshetsnivån efter det stabiliseringspolitiska regimskiftet med den som rådde under 1970- och 1980-talet. Under dessa decennier var den faktiska arbetslöshetsnivån lägre än vad som kan anses vara långsiktigt hållbart till följd av en, i genomsnitt, alltför expansiv ekonomisk politik bestående av upprepade devalveringar och en kraftigt ökad offentlig sysselsättning. *För det andra* finns det studier som talar för att jämviktsarbetslösheten under en längre period ökade trendmässigt fram till början av 1990-talet även om den faktiska arbetslösheten låg kvar på låga nivåer. *För det tredje* var uppgången i arbetslösheten efter 1992 en följd av den ekonomiska krisen i början av 1990-talet, till stor del orsakad av flera år av en misslyckad ekonomisk politik. *För det fjärde*, att arbetslösheten har förblivit hög fram till idag beror förmodligen på strukturella faktorer. En stor del av den arbetslöshet som uppstod i samband med krisen i början av 1990-talet kan ha blivit persistent. En faktor som talar för det är att den öppna arbetslösheten inte sjönk till mer än knappt 4 procent vid toppen av den senaste högkonjunkturen. En trendmässig uppgång i produktivitetsökningen under andra hälften av 1990-talet fram till idag kan också i viss mån ha bidragit till den höga arbetslösheten, även om ökningen i arbetslösheten till följd av detta

bedöms vara ett övergående problem. Ett ökat strukturomvandlingstryck i ekonomin till följd av globaliseringen kan ha bidragit till en försämrad matchning på arbetsmarknaden och ökad arbetslöshet.

Vårt avslutande budskap är att det senaste årets ensidiga fokusering i debatten på den öppna arbetslösheten och hur den kan påverkas med stabiliseringspolitiska åtgärder riskerar att dölja en rad andra problem på svensk arbetsmarknad. Trots en gynnsam demografisk utveckling har andelen av befolkningen 20–64 år i arbete minskat kraftigt sedan början av 1990-talet. En förklaring till detta är den stora ökningen av antalet sjukskrivningar och förtidspensionärer. Den svaga utvecklingen av arbetsutbudet kan till viss del bero på svaga drivkrafter för arbete i skatte- och socialförsäkringssystemet och på ett ändrat förhållningssätt till hur framförallt sjukförsäkringen och förtidspensioneringarna bör användas. Åtgärder som tar sikte på hur drivkrafterna för arbete ska kunna stärkas och som förbättrar arbetsmarknadens funktionssätt är angelägna sett ur ett allmänt välfärdsperspektiv men har också särskild relevans i ljuset av dels den kommande ogynnsamma demografiska utvecklingen med fallande arbetsutbud, dels den snabba strukturomvandlingen betingad av den fortgående globaliseringen. En ensidig fokusering på vad kortsiktig stabiliseringspolitik kan göra för arbetslösheten, oavsett om det handlar om penning- eller finanspolitiska åtgärder, riskerar att dölja behovet av strukturella åtgärder som på sikt har långt större betydelse för utvecklingen på arbetsmarknaden.

Åtgärder som tar sikte på hur drivkrafterna för arbete ska stärkas och som förbättrar arbetsmarknadens funktionssätt är angelägna.

Referenser

Akerlof, G. A., Dickens, W. T. & Perry, G. L., (2000), ”Near-Rational Wage and Price Setting and the Long Run Phillips Curve”, *Brookings Paper on Economic Activity*, nr 1.

Akerlof, G. A., Dickens, W. T. & Perry, G. L., (1996), ”The Macroeconomics of Low Inflation”, *Brookings Paper on Economic Activity*, nr 1.

Adolfsson, M., Andersson, M. K., Lindé, J., Villani, M. & Vredin, A., (2005), ”Modern Forecasting Models in Action: Improving Macro Economic Analyses at Central Banks”, under publicering i Riksbankens *Working Paper Series*.

Atkeson, A. & Ohanian, L. E., (2001), ”Are Phillips Curves Useful for Forecasting Inflation?”, *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, vol. 25, nr 1.

Bergström, V., Svensson, A. & Ådahl, M., (2005), ”Riksbanken och sysselsättningen”, *Penning- och valutapolitik*, nr 1, Sveriges riksbank.

Björklund, A., Edin, P-A., Holmlund, B. & Wadensjö, E., (2000), *Arbetsmarknaden*, SNS Förlag.

Blinder, A. S., (2000), ”Comment on Akerlof, Dickens and Perry, Near-Rational Wage and Price Setting and the Long Run Phillips Curve”, *Brookings Paper on Economic Activity*, nr 1.

Christiano, L. J., Eichenbaum, M. & Vigfusson, R., (2004), “The Response of Hours to a Technology Shock: Evidence Based on Direct Measures of Technology”, *Journal of the European Economic Association*”, nr 2.

Dagens Industri, (2005), ”LO: Regeringens siffror ljuger – arbetslösheten 20–25 procent”,16 mars.

Edin, P-O., Scocco, S. & Johansson, A. L., (2004), “Riksbankens egna beräkningar bekräftar 50 000 förlorade jobb”, *DN-debatt*, 8 december.

Edling, J., (2005), ”Alla behövs – Blott arbetsmarknadspolitik skapar inga nya jobb”, Timbros webbplats (www.timbro.se).

LO, (2005), *Ekonomiska utsikter våren 2005*, rapport av LO-ekonomerna.

Fischer, S., (1977), ”Long-term Contracts, Rational Expectations, and the Optimal Money Supply Rule”, *Journal of Political Economy*, 85:1.

Flodén, M., (2005), ”Är arbetsmarknadsgapet ett mått på penningpolitikens framgång?”, *Ekonomisk debatt*, nr 4.

Forslund, A. & Holmlund, B., (2005), ”Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik”, i Persson, M. & Skult, E. (red.), *Tillämpad makroekonomi*, SNS Förlag.

Forslund, A. & Holmlund, B., (2003), ”Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik”, i Persson, M. & Skult, E. (red.), *Tillämpad makroekonomi*, SNS Förlag.

Friedman, M., (1968), “The Role of Monetary Policy”, *American Economic Review*, nr 58.

Galí, J., (1999), “Technology, Employment and Business Cycle: Do Technology Shocks Explain Aggregate Fluctuations?”, *American Economic Review*, 89.

Gordon, R., (1996),”Comment on Akerlof, Dickens and Perry, The Macroeconomics of Low and Inflation”, *Brookings Papers on Economic Activity*, nr 1.

Heikensten, L., (2005a),”Inledning om penningpolitiken”, anförande i riksdagens finansutskott i mars 2005, Sveriges riksbank.

Heikensten, L., (2005b), ”Ekonomiska finjusteringar hot mot sysselsättningen”, *DN-debatt*, 13 februari 2005.

Heikensten, L., (2004), ”Heikensten: Inledning om penningpolitiken”, anförande i Finansutskottet, riksdagen, 2004-10-14.

Heikensten, L., (1999), ”Riksbankens inflationsmål – förtydliganden och utvärdering”, *Penning- och valutapolitik*, nr 1, Sveriges riksbank.

Henrekson, M., (1998), “En ond cirkel för tjänstesektorn”, *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, årgång 4, nr 2.

Holden, S., (2004), ”Wage Formation under Low Inflation”, *Working Paper*, ANO 2004/14, Norges Bank.

Holden, S., (1994),”Wage Bargaining and Nominal Rigidities”, *European Economic Review*, nr 38.

Holmlund, B., (2003), ”The Rise and Fall of Swedish Unemployment”, *CESifo Working Paper*, nr 918.

IFAU:s remissvar till betänkandet ”Ökad rörlighet för sysselsättning och tillväxt”, SOU 2003:37, (yttrande 2003-09-12, Dnr 74/2003).

Jansson, P. & Palmqvist, S., (2005), ”Fler skäl till varför Konjunkturinstitutets arbetsmarknadsgap inte är ett mått på penningpolitikens framgång”, *Ekonomisk debatt*, nr 6.

Johansson, P. & Palme, M., (2005),”Moral Hazard and Sickness Insurance”, *Journal of Public Economics*, vol. 89.

Karanassou, M., Sala, H. & Snower, D. J., (2003a), “A Reapprasial of the Inflation-Unemployment Tradeoff”, uppdatering av *IZA Discussion Paper*, nr 636.

Karanassou, M., Sala, H. & Snower, D. J., (2003b), “The European Phillips Curve: Does the NAIRU Exist?”, *IZA Discussion Paper*, nr 876.

Konjunkturinstitutet, (2005), *Konjunkturläget, augusti 2005*.

Konjunkturinstitutet, (2004), *Lönebildningen – Samhällsekonomiska förutsättningar 2004*.

Lindbeck, A., (2005), ”Stabiliseringspolitiken i teori och praktik”, i Persson, M. & Skult, E. (red.), *Tillämpad makroekonomi*, SNS Förlag.

Lindbeck, A., (2003), “Välfärdsstat och sociala normer”, SNS.

Lucas, R., (1973), ”Some International Evidence on Output-Inflation Tradeoffs”, *American Economic Review*, nr 63.

Lundborg, P. & Sacklén, H., (2003), ”Low-Inflation Targeting and Unemployment Persistence”, *FIEF Working Paper Series* , nr 188.

Lundborg, P. & Sacklén, H., (2002), ”Inflationsmålet, sysselsättningen och EMU-medlemskapet”, *Ekonomisk debatt*, nr 3.

Mankiw, G., (1996), ”Comment on Akerlof, Dickens and Perry”, The Macroeconomics of Low and Inflation”, *Brookings Papers on Economic Activity*, nr 1.

Rotemberg, J., (1982), “Monopolistic Price Adjustment and Aggregate Output”, *Review of Economic Studies*, oktober, 49:4.

Orphanides, A., (2002), “Monetary Policy Rules and the Great Inflation”, *American Economic Review*, vol. 92, nr 2.

Orphanides, A. & van Norden, S., (2004), ”The Reliability of Inflation Forecasts Based on Output Gap Estimates in Real Time”, under publicering i *Journal of Money, Credit and Banking.*

Orphanides, A. & van Norden, S., (2002), ”The Unreliability of Output Gap Estimates in Real Time”, *The Review of Economics and Statistics*, 84(4) 569-83.

Regeringens proposition (2004/05:1), Budgetpropositionen för 2005, bilaga 3.

Sacklén, H., (2005), “Apropå köttberget: kan en skattereform verkligen öka antalet arbetade timmar?”, *Månadens kolumn*, februari, FIEF:s webbplats (www.fief.se).

Staiger, D., Stock, J. & Watson, M., (1997), “The NAIRU, Unemployment and Monetary Policy”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11.

Skogman Thoursie, P., (2004), “Reporting Sick: Are Sporting Events Contagious?”, *Journal of Applied Econometrics*, vol. 19, nr 6.

Sveriges riksbank, (2005), “Underlag för utvärdering av penningpolitiken 2002–2004”, fördjupningsruta i *Inflationsrapport*, nr 1.

Sveriges riksbank, (2004), ”Hur uthållig är den senaste tidens produktivitetsuppgång?”, fördjupningsruta i *Inflationsrapport*, nr 1.

Sveriges riksbank, (2002), “Brist och matchningsproblem på arbetsmarknaden”, fördjupningsruta i *Inflationsrapport*, nr 3.

Sveriges riksbank, (2002), Yttrande över betänkandet *Våra skatter*?, DNR 02-2037-DIR.

Vartiainen, J., (2005), "Löntagarorganisationernas ansvar för arbetslösheten", presentation på FIEF:s Ekonomisk-Politiska Forum, Plenisalen, LO-huset, den 25 januari.

Vem tjänar på att arbeta?, bilaga 14 till LU 2003/2004, SOU 2004:2.