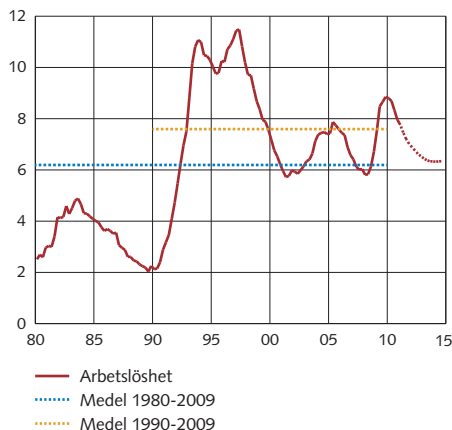


■ Låg arbetslöshet – en utmaning

Diagram A8. Arbetslöshet
Procent av arbetskraften, 16-64 år



Anm. Data före 1987 är länskad av Riksbanken.

Källor: SCB och Riksbanken

Arbetslösheten varierar med efterfrågan i ekonomin men även i balanserade konjunkturlägen förekommer en viss arbetslöshet. Ju lägre denna så kallade långsiktigt hållbara arbetslöshet är desto bättre ur ett välfärdsperspektiv. Penningpolitiken varken förmår eller har till uppgift att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt för att sänka den långsiktigt hållbara arbetslösheten. Men Riksbankens arbete med att hålla inflationen nära målet på 2 procent underlättas när arbetsmarknaden fungerar bra. Vid utformningen av penningpolitiken är det de närmaste årens utveckling som är av avgörande betydelse. Att uppnå en arbetslöshet som understiger 6 procent under den närmaste fyraårsperioden bedömer Riksbanken vara en utmaning som ställer höga krav på utbildning och kompetens hos de arbetslösa, på matchningen på arbetsmarknaden och på lönebildningen.

Arbetsmarknaden har av flera anledningar stor betydelse för utformningen av penningpolitiken. Arbetsmarknadsläget är en viktig indikator på inflationstrycket i ekonomin eftersom sysselsättnings- och arbetslöshetsutvecklingen påverkar lönebildningen och därigenom också inflationen. Men arbetsmarknaden är också en viktig del i bedömningen av resursutnyttjandet i ekonomin, det vill säga hur den faktiska ekonomiska utvecklingen förhåller sig till vad som kan anses vara långsiktigt hållbart.²⁴

Den svenska arbetsmarknaden klarade sig förhållandevis väl när den svenska ekonomin drabbades av den internationella finansiella krisen, både jämfört med hur arbetsmarknaden brukar påverkas när BNP faller och jämfört med utvecklingen i andra länder.²⁵ Arbetslösheten steg mindre än väntat och har sedan minskat i mer än ett års tid. I maj uppgick den till 7,7 procent.

Ju lägre arbetslösheten blir desto större blir intresset för hur mycket lediga resurser som finns på arbetsmarknaden. Hur långt kan arbetslösheten minska innan det uppstår löne- och inflationsdrivande flaskhalsar?

Sedan 1990-talskrisen, då den svenska arbetslösheten steg med 9 procentenheter – från 2 till 11 procent – har arbetslösheten aldrig varit lägre än strax under 6 procent. Detta trots perioder med mycket stark tillväxt och konjunktur i den svenska ekonomin. Att arbetslösheten de senaste 20 åren inte kommit tillbaka till nivåerna före 1990-talskrisen har av många tolkats som att arbetslösheten permanent har hamnat på en högre nivå. I genomsnitt har arbetslösheten de senaste 30 åren varit 6,2 procent och de senaste 20 åren 7,6 procent. Riksbankens bedömning är att arbetslösheten kommer att fortsätta att minska för att under de närmaste åren stabiliseras strax över 6 procent (se diagram A8).

²⁴ Se Penningpolitiken i Sverige (2010).

²⁵ Se t.ex. fördjupningen "Finanskrisens effekter på arbetsmarknaden – en jämförelse av Sverige, euroområdet och USA" i Penningpolitisk rapport, februari 2011 och "Sambandet mellan konjunkturen och aktiviteten på arbetsmarknaden i Sverige", *Ekonomiska kommentarer* nr 2, 2010, Sveriges riksbank.

Förbättrade förutsättningar för en väl fungerande arbetsmarknad

Finansdepartementet presenterade i Vårpropositionen en bedömning som innebär att arbetslösheten har förutsättningar att sjunka till ungefär 5 procent 2015.²⁶ Under 1980-talet varierade arbetslösheten mellan 2 och 5 procent. Mot slutet av 1980-talet blev det dock allt tydligare att arbetsmarknaden var överhettad och under krisen i början av 1990-talet steg sedan arbetslösheten också mycket kraftigt och låg mellan 1993 och 1997 på i genomsnitt över 10 procent.

Jämfört med 1980-talet har mycket förändrats i svensk ekonomi, förändringar som sammantaget talar för att förutsättningarna för en väl fungerande arbetsmarknad nu är bättre. Efter krisåren i början av 1990-talet genomfördes reformer av *finanspolitiken* med syfte att stärka budgetprocessen och möjliggöra en långsiktigt hållbar ekonomisk politik.²⁷ Också förutsättningarna för den svenska *penningpolitiken* förändrades fundamentalt i början av 1990-talet då den fasta växelkursen övergavs och penningpolitiken istället inriktades mot att uppnå prisstabilitet. Inflationen har varit väl förankrad kring inflationsmålet sedan 1993, detta samtidigt som tillväxten i ekonomin varit högre än under 1970- och 1980-talen (se diagram A9 och diagram A10).

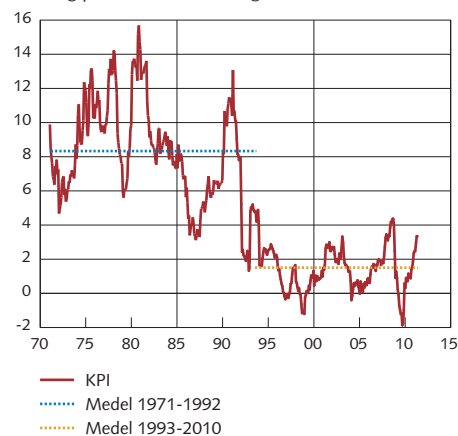
Sedan andra halvan av 1990-talet har också *lönebildningen* fungerat betydligt bättre än under tidigare decennier. Som en reaktion på alltför höga löneökningar i avtalsrörelsen 1995 tillkom Industriavtalet, som innebär koordinerade branschvisa löneförhandlingar där parterna inom industrin ska vara först ut med att teckna kollektivavtal. Nivåerna i avtalen inom industrin fungerar sedan som en norm för övriga avtalsområden. Ett syfte med konstruktionen är skapa bättre förutsättningar för en balanserad utveckling av samhälls-ekonomin med stabila reallöneökningar. Sedan 1995 har reallöneökningarna också blivit betydligt högre än under 1980-talet (se diagram A11).

Det har därtill genomförts *ekonomisk-politiska reformer* som ökat incitamenten att delta på arbetsmarknaden. Pensionssystemet har reformerats, ersättningsgraden från socialförsäkringarna har minskat och inkomstskatten för förvärsarbetande har sänkts. Sammantaget har det således skett tämligen genomgripande förbättringar av förutsättningarna för en väl fungerande arbetsmarknad. Detta har också lett till en lägre genomsnittlig arbetslöshetsnivå än under mitten av 1990-talet. Men nivån är fortfarande en bra bit över 5 procent. Regeringens prognos att arbetslösheten ska sjunka ner till 5 procent baseras huvudsakligen på bedömningen att de reformer regeringen genomfört sedan 2006 får ett stort genomslag på arbetslösheten.

²⁶ Se 2011 års ekonomiska vårproposition "Ansvar för jobben" 2010/11:100. Regeringen uttrycker sig i termer av jämviktsarbetslöshet, där jämvikt avser en situation när alla tillfälliga störningar i ekonomin klingat av.

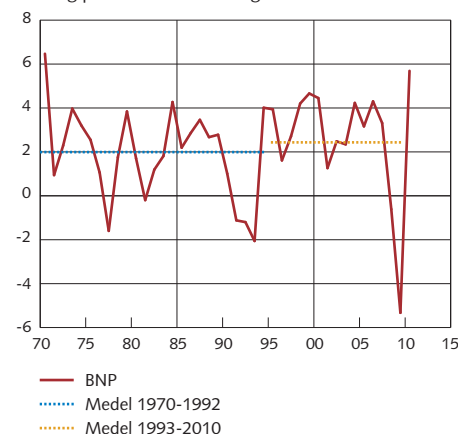
²⁷ Att finanspolitiken är hållbar på längre sikt innebär att tillfälliga underskott inte tillåts permanentas och leda till att statskulden växer okontrollerat. Ramverket ska också hindra finanspolitiken från att förstärka svängningarna i konjunkturen.

Diagram A9. KPI
Årlig procentuell förändring



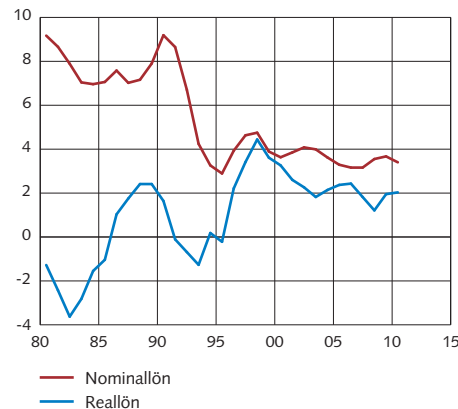
Källa: SCB

Diagram A10. BNP
Årlig procentuell förändring



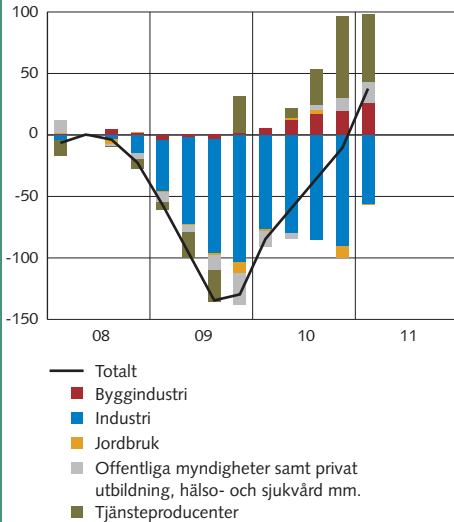
Källa: SCB

Diagram A11. Löner
Hela ekonomin, årlig procentuell förändring



Anm. Tre års glidande medelvärde. KPI-deflaterad reallön. Data till och med 1992 avser lönestrukturstatistik, därefter konjunkturlönestatistik.
Källor: Medlingsinstitutet, SCB och Riksbanken

Diagram A12. Sysselsättning i olika branscher
Förändring jämfört med andra kvartalet 2008, tusentals personer, säsongrensade data



Källor: SCB och Riksbanken

Vad krävs av efterfrågan och utbudet: två räkneexempel

På en perfekt marknad anpassar sig priset alltid så att efterfrågan vid varje tidpunkt är lika med utbudet. Arbetsmarknaden skiljer sig från en perfekt marknad bland annat eftersom det förekommer friktioner.²⁸ Friktionerna innebär att det alltid förekommer en viss arbetslöshet, men storleken kan variera beroende på till exempel hur effektiv matchningen är och i vilken takt förändringar sker i ekonomin. Det som avgör arbetslöshetsnivån är alltså hur efterfrågan och utbudet möts. Ett sätt att bedöma om en arbetslöshetsnivå på 5 procent är rimlig är att titta närmare på vad som krävs av efterfrågan och utbudet för att uppnå denna arbetslöshetsnivå. I de följande två avsnitten redogörs för två räkneexempel som syftar till att illustrera detta.

Inom vilka branscher ska sysselsättningen växa?

Den internationella finansiella krisen som drabbade svensk ekonomi 2008-2009 innebar att ungefär 140 000 jobb försvann. Konjunkturåterhämtningen har medfört att dessa med råge är återhämtade. Skillnaden är dock stor mellan olika sektorer (se diagram A12). Det var i huvudsak industrin som drabbades i nedgången och inom den sektorn har endast hälften av de förlorade jobben återhämtats.²⁹ Inom byggbranschen och företags- och hushållstjänster har sysselsättningen däremot expanderat jämfört med nivåerna före krisen.

Det är naturligt med en kontinuerlig strukturomvandling i en ekonomi där mindre effektiva verksamheter slås ut och ersätts av nya mer effektiva verksamheter. Det är också normalt att omstruktureringar skyndas på i krisfaser. Vad som efterfrågas av hushållen ändras över tid, samtidigt som det sker en ökad globalisering, specialisering och teknisk utveckling. Detta innebär att en del av de befintliga jobben försvinner och att nya kommer till. Över tid har det i Sverige liksom i många andra länder skett en trendmässig minskning av industrissysselsättningen och istället har nya tjänsteföretag vuxit fram.

Om arbetskraften växer med nära 160 000 personer mellan 2010 och 2015 innebär en arbetslöshet på 5 procent att sysselsättningen måste växa med nästan 320 000 personer under denna period.³⁰ Detta är nästan 130 000 fler sysselsatta än i Riksbankens nuvarande bedömning.³¹ I detta sammanhang är det viktigt att påpeka att Finansdepartementets starka sysselsättningsprognos också hänger samman med en bedömning av en betydligt högre tillväxtpotential i svensk ekonomi under de kommande åren än vad som för närvarande ligger i Riksbankens prognoser.

I beräkningen antas att sysselsättningsandelarna för jordbruk, byggindustri och offentliga myndigheter hålls konstanta mellan 2010

²⁸ Dessa beror bl.a. på att det vanligtvis tar tid för en arbetsgivare med ett ledigt jobb att hitta någon som är lämplig att anställa och att det tar tid för en arbetslös att hitta ett jobb som är lämpligt.

²⁹ Viss industrissysselsättning förefaller nu i större utsträckning finnas i bemanningsföretag. Enligt Bemanningsföretagens årsrapport 2010 stod industrin för 22 procent av bemanningsbranschens omsättning 2010.

³⁰ Antagandena för arbetskraft och sysselsättning bygger på Finansdepartementets bedömning från Vårpropositionen.

³¹ Notera att Riksbanken publicerar prognoser till och med tredje kvartalet 2014 i denna rapport. Därefter antas nivån på antal sysselsatta och personer i arbetskraften vara i stort sett oförändrade.

och 2015. Detta är i linje med branschernas respektive historiska trender, med undantag för offentliga myndigheter.³² Vidare antas att sysselsättningen inom industrin inte stiger från 2010 års nivå, vilket innebär en starkare utveckling än branschens negativa historiska trend. Under dessa förutsättningar måste sysselsättningen inom tjänstesektorn stå för knappt 55 procent av den totala uppgången i sysselsättning under perioden. Detta innebär att kravet på sysselsättningsutvecklingen inom privata tjänster blir stort, sysselsättningen måste öka med nästan 170 000 personer (se diagram A13).³³ På lång sikt anpassar sig arbetskraften efter förändringar i efterfrågan, men anpassningen i ekonomin tar tid. Det är inte självklart att tjänsteföretagen under de närmaste fyra åren lätt kommer att kunna rekrytera den kompetens de efterfrågar med tanke på den sysselsättningsexpansion som redan skett i dessa branscher.

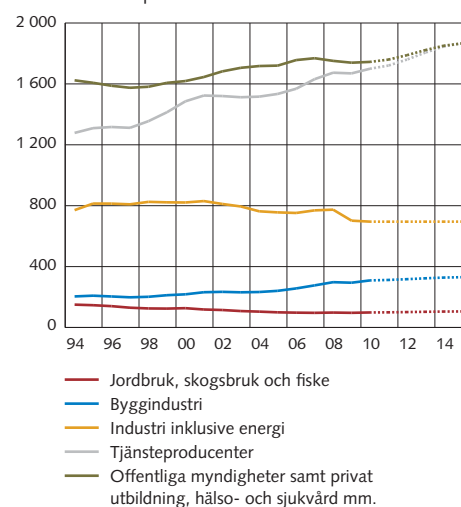
Vilka åldersgrupper ska jobba mer?

Hur befolkningen och dess sammansättning utvecklas spelar stor roll för hur utbudet av arbetskraft kan växa över tid. Arbetskraftsdeltagandet varierar nämligen avsevärt mellan olika grupper. Det är som högst i åldersgrupperna mellan 25 och 54 år (drygt 89 procent i genomsnitt de senaste 10 åren) och som lägst i de yngsta och äldsta åldersgrupperna eftersom andelen studerande och pensionärer är hög i dessa åldrar.

Arbetskraftsdeltagandet minskade kraftigt i inledningen av 1990-talet, från nästan 74 procent till 70 procent (se diagram A14). Att många då lämnade arbetsmarknaden förklaras till stor del av den djupa krisen. Faktorer av mer strukturell karaktär har dock bidragit till att arbetskraftsdeltagandet inte har återhämtat sig sedan dess. Det har minskat särskilt hos unga, vilket till stor del beror på införandet av den treåriga gymnasieskolan och utbyggnaden av universitet och högskola (se diagram A15). Andelen heltidsstuderande av befolkningen har alltså successivt ökat, utöver vad som är demografiskt betingat. För äldre åldersgrupper (55-74 år) är däremot arbetskraftsdeltagandet idag högre än vad det var 1990 (se diagram A16). Här har införandet av ett nytt pensionssystem under 1990-talet och de ökade möjligheterna att arbeta efter 65 års ålder sannolikt bidragit till ett ökat arbetsutbud.

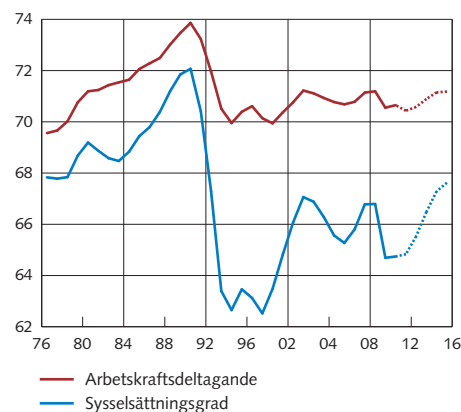
Om arbetskraften (15-74 år) växer med nästan 160 000 personer mellan 2010 och 2015 ökar det sammanlagda arbetskraftsdeltagandet från 70,7 till 71,2 procent.³⁴ Detta är ett lika högt arbetskraftsdeltagande som vid konjunkturtopparna hittills under 2000-talet (se diagram A14). Då sysselsättningen (15-74 år) ökar med nästan 320 000 personer mellan 2010 och 2015 stiger samtidigt den sam-

Diagram A13. Sysselsättning i olika branscher
Tusentals personer



Anm. Streckad linje avser Riksbankens framskrivningar.
Källor: SCB och Riksbanken

Diagram A14. Arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad, 15-74 år
Procent av befolkningen



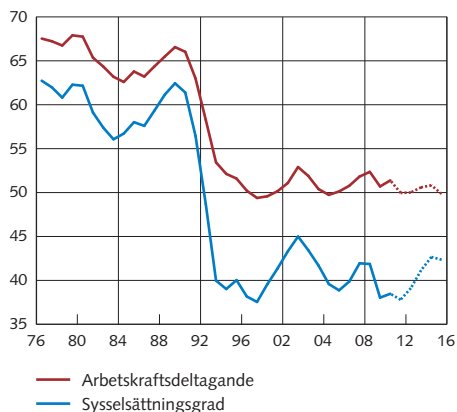
Anm. Streckad linje avser Riksbankens framskrivningar.
Data före 1987 (25-54 år) respektive 2001 (15-24 år och 55-74 år) är länkade av Riksbanken.
Källor: SCB och Riksbanken

32 För detta aggregat innebär konstant sysselsättningsandel att sysselsättningen växer starkare än trend. I aggregatet offentliga myndigheter ingår även viss sysselsättning inom privata tjänster, såsom utbildning och hälso- och sjukvård.

33 I stort sett hela sysselsättningsuppgången måste under dessa antaganden ske inom privat och offentlig tjänstesektor, där sysselsättningen måste öka med nära 290 000 personer.

34 Antagandena för arbetskraft och sysselsättning bygger på Finansdepartementets bedömning från Vårpropositionen.

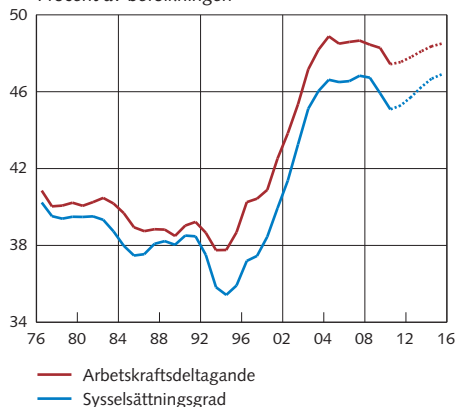
Diagram A15. Arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad, 15-24 år
Procent av befolkningen



Anm. Streckad linje avser Riksbankens framskrivningar. Data före 1987 (25-54 år) respektive 2001 (15-24 år och 55-74 år) är länkade av Riksbanken.

Källor: SCB och Riksbanken

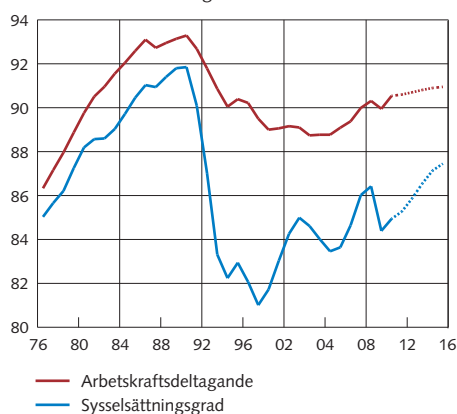
Diagram A16. Arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad, 55-74 år
Procent av befolkningen



Anm. Streckad linje avser Riksbankens framskrivningar. Data före 1987 (25-54 år) respektive 2001 (15-24 år och 55-74 år) är länkade av Riksbanken.

Källor: SCB och Riksbanken

Diagram A17. Arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad, 25-54 år
Procent av befolkningen



Anm. Streckad linje avser Riksbankens framskrivningar. Data före 1987 (25-54 år) respektive 2001 (15-24 år och 55-74 år) är länkade av Riksbanken.

Källor: SCB och Riksbanken

manlagda sysselsättningsgraden från 64,7 till 67,6 procent, vilket är en högre sysselsättningsgrad än vad som hittills uppmätts sedan 1992. I beräkningen antas att arbetskraftsdeltagandet för åldersgruppen 25-54 och både arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden för åldersgruppen 55-74 utvecklas i linje med det senaste decenniets historiska trend. Vidare antas att sysselsättningsgraden för åldersgruppen 25-54 år utvecklas starkare än den historiska trenden (se diagram A17). Detta innebär att arbetslösheten för dessa åldersgrupper blir den lägsta sedan början av 1990-talet, 3,8 respektive 3,3 procent (se diagram A18). Dessa antaganden måste betraktas som förhållandevis optimistiska men trots detta visar det sig att kravet på utvecklingen av sysselsättningsgraden och arbetslösheten för unga blir mycket stort. Närmare bestämt innebär antagandena att sysselsättningsgraden för åldersgruppen 15-24 år måste stiga med nästan 4 procentenheter (se diagram A15). Samtidigt måste arbetslösheten i denna åldersgrupp sjunka med 10 procentenheter från cirka 25 procent till cirka 15 procent (se diagram A18).

Låg arbetslöshet ställer stora krav på arbetsmarknaden

Strukturumvandling är i grunden något positivt, men en snabb strukturumvandling skapar även ökade friktioner eftersom det tar tid för arbetskraften att ställa om till ändrad efterfrågan. Också ett ökat utbud av arbetskraft är i grunden positivt men beroende på vilken konkurrenskraft de nytilkommande grupperna har kan anpassningen mot lägre arbetslöshet ta tid. Detta innebär att arbetslösheten kan bli högre under en övergångsperiod. Ju lägre rörlighet hos arbetskraften, såväl geografiskt som mellan yrken, desto större risk för att arbetslösheten förblir hög under en längre tid.

En effektiv matchning och en väl fungerande lönebildning är en förutsättning dels för att uppnå hög sysselsättning och låg arbetslöshet på längre sikt, dels för att tillfälliga ekonomiska störningar inte ska leda till att arbetslösheten fastnar på en hög nivå.³⁵ Effektiviteten i matchningen kan illustreras med hjälp av en så kallad Beveridgekurva, som visar sambandet mellan vakanser och arbetslöshet (se diagram A19). En rörelse längs med kurvan kan tolkas som en förändring till följd av konjunkturläget medan ett skift utåt av kurvan indikerar en sämre fungerande matchning. En dåligt fungerande matchning innebär att det tar lång tid att para ihop vakanser och arbetslösa, därmed finns det fler vakanser vid en given arbetslöshet. Ju mer i sydvästlig riktning kurvan ligger, desto bättre är matchningseffektiviteten.

Efter 1990-talskrisen tycks Beveridgekurvan ha förskjutits utåt och ytterligare så de senaste åren. I återhämtningsfaser efter en kris är det inte förvånande om matchningen försämras eftersom det tar tid för arbetskraften att ställa om till ändrad efterfrågan. Men det är uppenbart att Beveridgekurvan under de senaste 20 åren inte lyckats

³⁵ Enligt Konjunkturinstitutets bedömning i Lönebildningsrapport 2011 förutsätter en varaktig sänkning av arbetslösheten till 5 procent att timlönen i näringslivet under perioden 2012-2014 inte överstiger 3,1 procent per år.

skifta tillbaka inåt. Den högre arbetslösheten sedan 1990-talskrisen tycks alltså inte bero på för få vakanser utan snarare på sämre matchning på arbetsmarknaden. Detta understryker ytterligare vilka stora krav som ställs på arbetsmarknadens sätt att fungera för att kunna nå en låg arbetslöshet.

En nyckelfaktor för att få bättre fungerande matchning och lönebildning, och därmed lägre arbetslöshet, är de arbetslösas utbildning och kompetens. Enligt Arbetsförmedlingen utgör antalet personer som har svårt att snabbt finna arbete en större andel av de arbetsökande än på mycket lång tid.³⁶ Detta beror bland annat på att invandringen har varit hög de senaste åren och det råder därmed hård konkurrens om lämpliga ingångsjobb för invandrare på den svenska arbetsmarknaden. Många funktionsnedsatta som bedöms ha viss arbetsförmåga har också utförsäkrats från sjukförsäkringssystemet och överförs till Arbetsförmedlingen. Funktionsnedsatta är den grupp som generellt har svårast att komma i arbete, vilket avspeglas i deras långa arbetslöshetstider. En annan grupp med stora problem att etablera sig på arbetsmarknaden är de korttidsutbildade, det vill säga personer som inte genomgått gymnasium med godkända slutbetyg. Detta illustreras också av att skillnaderna i arbetslöshet har ökat mellan olika utbildningsnivåer de senaste åren (se diagram A20). Reformerna som stärker utbildnings- och kompetensnivån hos dem som står utanför arbetsmarknaden kan bidra till en bättre matchning och öka sannolikheten för att dessa grupper kommer i arbete.

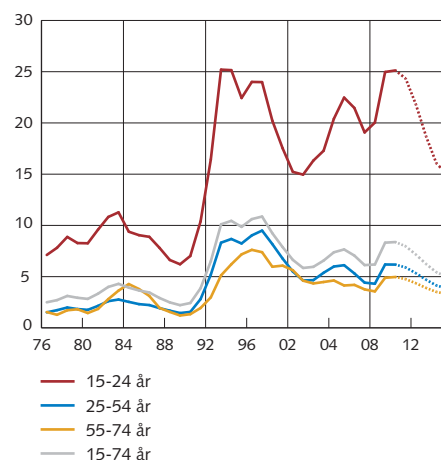
Arbetslösheten viktig för Riksbanken

Ju lägre den så kallade långsiktigt hållbara arbetslösheten är desto bättre ur ett välfärdsperspektiv. Något förenklat kan man säga att en låg långsiktigt hållbar arbetslöshet betyder att arbetsmarknaden fungerar väl, medan en hög långsiktigt hållbar arbetslöshet betyder att arbetsmarknaden fungerar mindre väl. Penningpolitiken varken förmår eller har till uppgift att förbättra arbetsmarknadens sätt att fungera, men Riksbankens arbete med att hålla inflationen nära målet på 2 procent underlättar ju bättre arbetsmarknaden fungerar. En illustration av att penningpolitiken har begränsade möjligheter att påverka arbetslösheten är att skillnaderna i arbetslöshetsnivå är betydande mellan olika länder inom eurosamarbetet, trots att penningpolitiken är gemensam (se diagram A21). För att varaktigt minska arbetslösheten krävs istället reformer som påverkar arbetsmarknadens sätt att fungera.

Att de senaste årens ekonomisk-politiska reformer på sikt ytterligare kan stimulera arbetskraftsdeltagandet och öka sysselsättningsgraden är de flesta bedömare överens om. Men med hur mycket och med vilken hastighet anpassningen till en ny långsiktigt hållbar nivå sker vet vi ytterst lite om. Riksbankens uppdrag är att stabilisera inflationen nära målet på 2 procent. Eftersom det tar tid innan penning-

³⁶ Se till exempel Arbetsförmedlingens rapport Arbetsmarknadsutsikterna våren 2011. Antalet personer utan arbete inom utsatta grupper har nästan fördubblats på två år. Detta är närmare 60 procent av samtliga arbetslösa, inklusive deltagare i arbetsmarknadspolitiska program.

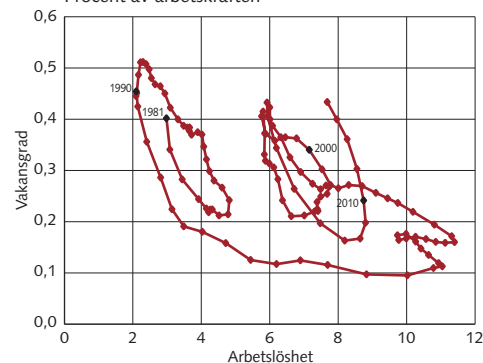
Diagram A18. Arbetslöshet
Procent av arbetskraften



Anm. Streckad linje avser Riksbankens framskrivningar. Data före 1987 (25-54 år) respektive 2001 (15-24 år och 55-74 år) är länkade av Riksbanken.

Källor: SCB och Riksbanken

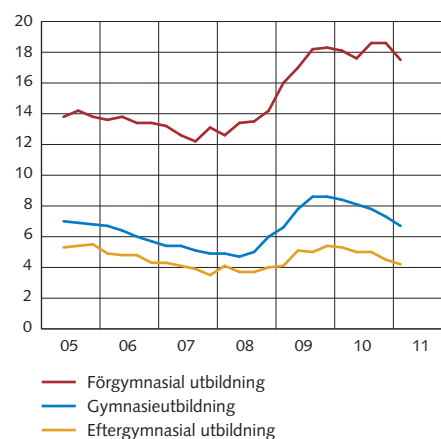
Diagram A19. Sambandet mellan vakanser och arbetslöshet
Procent av arbetskraften



Anm. Vakansdata enligt SCB har skrivits tillbaka med hjälp av statistik från Arbetsförmedlingen för perioden 1981-2000.

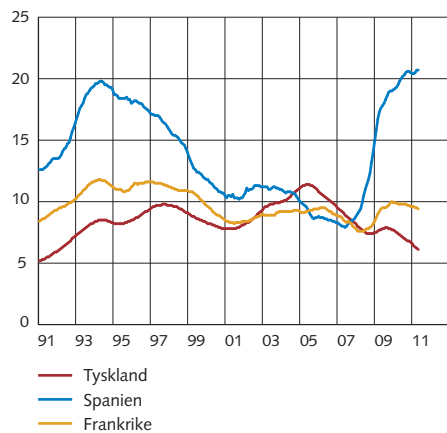
Källor: Arbetsförmedlingen, SCB och Riksbanken

Diagram A20. Arbetslöshet 15-74 år efter utbildningsnivå
Procent av arbetskraften, säsongsrensade kvartalsvärden



Källa: SCB

Diagram A21. Arbetslöshet i olika länder
Procent av arbetskraften



Källa: Eurostat

politiken får full effekt på inflationen och realekonomin, vägleds penningpolitiken av prognoser för den ekonomiska utvecklingen. För dessa prognoser och analyser av inflationstrycket är det de närmaste årens utveckling på arbetsmarknaden som är av störst vikt. Det är därför viktigt att Riksbanken löpande stämmer av den aktuella utvecklingen på arbetsmarknaden mot flera typer av indikatorer som till exempel mäter hur väl matchningen och lönebildningen fungerar.

Att uppnå en arbetslöshet under 6 procent inom den närmaste fyraårsperioden bedöms vara en utmaning som ställer höga krav på utbildning och kompetens hos de arbetslösa, på matchningen på arbetsmarknaden och på lönebildningen.