

Anförande

Riksbankschef Urban Bäckström

TORSDAG DEN 22 MAJ 1997

Svensk ekonomi och lönebildning

SAFs årsmöte 22 maj 1997

Inledning

Först vill jag tacka för inbjudan att komma hit och diskutera svensk ekonomi och lönebildning. Det är ett angeläget ämne. Trots att ekonomin förbättrats steg för steg under de senaste åren, visar den alltför höga arbetslösheten att arbetsmarknaden inte fungerar tillfredsställande.

Totalproduktionen har återhämtat fallet från nedgången i början av decenniet och ligger nu på en högre nivå än vid det tidigare toppåret 1990. BNP har även ökat snabbare under de senaste åren än vi varit vana vid under 1970- och 1980-talen. Uppgången i industriproduktionen har dessutom varit den största sedan början av 1960-talet.

Ändå ligger sysselsättningen, mätt i antalet personer, på den lägsta nivån sedan 1974. Det har uppstått ett sysselsättningsgap. Sverige upplever med andra ord det som karakteriserar många andra västeuropeiska länder, *jobless growth*, dvs tillväxt utan sysselsättning.

En svag sysselsättning och en varaktigt hög arbetslöshet har sin grund, som jag ser det, framför allt i lönebildningen - eftersom just prisbildningen är den centrala marknadsmekanismen. Hur man än ser på orsakerna till den höga arbetslösheten spelar arbetsmarknadens funktionssätt och klimatet mellan parterna på arbetsmarknaden en viktig roll för att vända utvecklingen. Svenska Arbetsgivareföreningens roll inom detta område är med andra ord viktig.

Det är för mig som Riksbankschef viktigt att diskutera arbetsmarknad och lönebildning av flera skäl.

För *det första* kan för höga löneökningar driva på inflationsprocessen - och inflationsbekämpning är en centralbanks viktigaste uppgift.

För *det andra* är det viktigt att förklara vad penningpolitiken kan och inte kan göra för att bidra till tillväxt och sysselsättning. De flesta anser idag att det inte går att uppnå en varaktigt låg arbetslöshet genom att acceptera en hög inflation. Efterfrågepolitiken måste anpassas till vad ekonomin långsiktigt har förmåga att producera. Om den strukturella arbetslösheten stigit - och mycket talar för att det har skett i Sverige - måste åtgärder inriktas på att få ned den. Det är något som ligger utom räckhåll för penningpolitiken.

För *det tredje* bidrar en gynnsam utveckling av sysselsättning och arbetslöshet till att öka det långsiktiga förtroendet för en låginflationsregim. Omvänt kan en dåligt fungerande arbetsmarknad påverka synen hos sparare och investerare vad gäller uthålligheten i låginflationsregimen och därmed stabiliteten i långa räntor och valutakurs. Man skulle också kunna uttrycka det som att makroekonomisk stabilitet underlättas av mikroekonomisk flexibilitet.

Lönebildningen i fokus

Arbetsmarknaden har länge präglats, liksom ekonomin i stort, av snabb omvandling. Manuella arbeten inom industrin har ersatts med maskiner och konkurrensen från länder med betydligt lägre lönenivå har ökat. I Sverige har detta mötts med en expansion av såväl privat som offentlig tjänstesektor. Jobben har blivit färre i industrin och fler i privat och offentlig tjänstesektor. Det har dock under många decennier inte blivit fler arbetstillfällen netto i den privata sektorn. Sysselsättningsexpansionen har helt och hållet burits upp av den offentliga sektorn, där en miljon nya jobb skapades mellan 1960 och 1990. När nu det politiska systemet av olika skäl tvingats bryta expansionen i den offentliga sektorn har sysselsättningen totalt sett minskat.

Processen i de västliga industriländerna mot en s.k. avindustrialisering är allmänt sett ett tecken på en framgångsrik ekonomisk utveckling och stigande levnadsstandard. Med "avindustrialisering" menas en utveckling där antalet arbetstillfällen inom industrin stagnerar eller rentav minskar till följd av en snabb produktivitetsexpansion. Denna process har länge pågått i "gamla" industriländer. På senare tid syns samma tendens också i "nya" industriländer.

I takt med att industrijobbets andel av total sysselsättning blir mindre kommer produktivitetsexpansionen i industrisektorn att bli allt mindre betydelsefull för ekonomin i stort. Produktivitetsexpansionen och därmed reallöneutvecklingen blir i växande utsträckning beroende av förhållandena i tjänstesektorn, där den genomsnittliga produktivitetsexpansionen är lägre.

För en del länder kan minskningen av antalet industrijobb skapa problem om servicesektorn inte expanderar och kan anställa de som friställs. Hastigheten i avindustrialiseringen och graden av expansion i tjänstesektorn bestäms bl.a. av löne-

bildningens sätt att fungera. De ändrade förutsättningarna på arbetsmarknaden ställer därför krav på lönebildningen för att avvecklingen av gamla jobb skall kunna mötas med utveckling av nya. Även om en god reallöneutveckling är önskvärd kan inte den genomsnittliga reallöneutvecklingen vara högre än att det skapas en balans mellan den process som innebär att gamla jobb avvecklas och nya kommer till. Löneutvecklingen måste även beakta produktivitetsutvecklingen i skilda branscher och sektorer.

I USA har de genomsnittliga reallönerna totalt sett ökat med 15 procent under de senaste 25 åren, medan de stigit med hela 60 procent i EU. Utvecklingen av sysselsättningen har varit den omvända; 60 procents ökning i USA mot 15 procent i EU. Det säger något om lönebildningens betydelse för jobben.

Ett särskilt problem på den europeiska arbetsmarknaden - och i vart fall hittills även på den svenska - är att det inte verkar som om en ökning av arbetslösheten leder till att löneutvecklingen hålls tillbaka. En förklaring kan vara att de arbetslösa i praktiken har ett mycket begränsat inflytande i löneförhandlingarna. Istället för en återhållsam löneökningstakt med lägre kostnader för företagen och möjlighet till ett ökat antal anställda, förblir löneökningarna höga och arbetslösheten hög.

Ett spektakulärt exempel är byggsektorn i Sverige. Arbetslösheten inom detta område ligger en bra bit över 20 procent. Ändå ökar lönerna där nära nog i takt med genomsnittet för löntagarna i stort. Detta är en illustration på vad ekonomerna kallar för teorin om "insiders" och "outsiders" på arbetsmarknaden.

Det ligger utom räckhåll för penningpolitiken att eliminera effekterna av en bristande lönebildning och den strukturella arbetslöshet den leder till. Däremot är det något som i allra högsta grad kan påverkas av arbetsmarknadens parter - dvs företrädare för både arbetsgivare och arbetstagare. De fria förhandlingarna som bygger på en lång svensk tradition innebär att parterna har ansvaret för lönebildningen i fria förhandlingar. Ett problem är att parterna inte bär kostnaderna fullt ut av konsekvenserna av en dåligt fungerande lönebildningen.

Avtalsrörelsen 1995 måste rimligen betecknas som ännu ett misslyckande. Trots en för svenskt vidkommande mycket hög arbetslöshet förhandlades löneökningar fram som drev upp kostnaderna för företagen och tvingade fram nya rationaliseringar och motverkade nyanställningar. Sysselsättningen minskade och arbetslösheten ökade.

Förvisso sker det en hel del nytänkande på lönebildningsområdet. Men den tänkta lönebildningsnormen tycks vara att förhandla fram löneökningar på en västeuropeisk nivå och inte ens där är vi ännu. Har ingen funderat över att det också kan leda till en permanentning av arbetslösheten på en västeuropeisk nivå?

Från samarbete till sammanbrott

1938 tillkom det s.k. Saltsjöbadsavtalet. Sverige präglades av organisationsförmåga, pragmatism, samarbete och fasta spelregler. Till detta formaliserades 1938 ett positivt samarbetsklimat på arbetsmarknaden. Sannolikt var själva Saltsjöbadsavtalet en återspeglning av den rådande ordningen med en klar insikt hos båda parter om ekonomins realiteter. Svensk ekonomi och dess arbetsmarknad hade under 1920- och 30-talen upplevt stora svårigheter. Arbetslösheten nådde under 1930-talets in-

ledning mycket höga nivåer. Insikten var stor att lönebildningen spelade en viktig roll för att vända utvecklingen.

Resultaten lät inte vänta på sig. Så snart kriget var över genomgick svensk ekonomi under de följande decennierna en mycket lyckosam ekonomisk utveckling. Inflationen var låg, tillväxten hög och den rådande arbetsfreden gav stora fördelar. 1930-talets arbetslöshet förvandlades till full sysselsättning.

Saltsjöbadsandans viktigaste element var samförstånd och aktning för den andra parten. Arbetstagare och arbetsgivare förhandlade med varandra i en anda där kostnader och intäkter vägdes mot varandra på båda sidor. SAF:s Bertil Kugelberg har följaktligen också beskrivit LO:s August Lindberg med stor respekt och full av beundran för dennes karaktär och personlighet.

Vid inledningen till 1970-talet bröts samförståndet. Det fanns flera olika förklaringar till det. En av dessa var att det s.k. Bretton Woods-samarbetet på valutaområdet mellan världens industriländer bröt samman. Detta valutasystem hade under efterkrigstiden fram till 1970-talets början fullständigt reglerat inte bara den svenska stabiliseringspolitikens spelrum, utan också fungerat som ett tydligt riktmärke för lönebildningen och samförståndet på arbetsmarknaden.

Efter sammanbrottet visade det sig svårt att etablera en fast växelkursregim med motsvarande stadga. Det fanns inte längre något tydligt "ankare" för den ekonomiska politiken i stort eller för lönebildningen. Olika försök gjordes för att återupprätta den gamla andan och ansvarstagandet, men det visade sig inte fungera. Skälen till detta var många, varav ett att den bakomliggande samsynen saknades. Det går inte att samarbeta för samarbetets egen skull. Det måste finnas en uppsättning gemensamma insikter. Den otydliga stabiliseringspolitiska regimen gjorde nog sitt till. 1970- och 80-talen innebar att devalveringscykler följde på varandra, finanspolitiken var expansiv, strukturella problem byggdes upp och lönebildningen fungerade mycket dåligt. Vid mitten av 1980-talet kom avregleringen av den finansiella sektorn och det gjorde efter hand de ekonomiska problemen uppenbara.

Den svenska tillväxten försvagades under 1970- och 1980-talen i relation till utvecklingen i andra länder. Ändå överhettades ekonomin, vilket tillsammans med den fortsatta utbyggnaden av den offentliga sektorn *tillfälligt* - och jag vill understryka *tillfälligt* - höll tillbaka arbetslösheten.

Problemen med den dåligt fungerande lönebildningen och ekonomins övriga problem doldes och alltför många invaggades i tron att inflation och överexpansion hade gjort svensk ekonomi immun mot ekonomins lagar.

Utvecklingen visade sig inte vara hållbar. En inflationistisk och spekulativ bubbla kan inte blåsas upp hur mycket som helst. Förr eller senare spricker den. Likaså var utrymmet för offentligfinansierad sysselsättning begränsat. Problemen kunde inte längre döljas. Den svenska ekonomin var i slutet av 1980-talet i trängande behov av förändringar.

Förloppet ledde fram till en djup kris i början av 1990-talet. Under tre år minskade produktionen med omkring 5 procent. Den öppna arbetslösheten steg till nästan 9 procent och den totala till omkring 13 procent, vilket är siffror som varit totalt främmande för det moderna Sverige. De offentliga finanserna försvagades kraftigt bl.a. till följd av de enorma kostnader som den snabbt stigande arbetslösheten förde med sig. Underskottet i budgeten kulminerade på strax över 12 procent av BNP - en siffra som var näst intill unik i den industrialiserade västvärlden. Mitt i krisen fanns också en tid då nästan hela banksystemet riskerade en kollaps.

En ny inriktning av den ekonomiska politiken

Mot slutet av 1980-talet blev det sålunda uppenbart att svensk ekonomisk politik måste läggas om. Strukturella förändringar och ett återvändande till den gamla stabiliseringspolitiska regimen med låg inflation var kännetecknande för omläggningen av den ekonomiska politiken. De omfattande ekonomiska problemen gjorde det dock svårt att snabbt skapa trovärdighet för den nya ekonomisk-politiska linjen. Vägen kantades av tevksamhet och tvivel hos ekonomins aktörer. Kvar i minnet dröjer sig den spektakulära valutaoron hösten 1992, den dramatiska uppgången i långa räntan under våren och sommaren 1994 och även den misslyckade avtalsrörelsen våren 1995.

Regering, riksdag och Riksbank visade dock uthållighet och beslutsamhet genom arbetet med att konsolidera de offentliga finanserna och genom en relativt stram räntepolitik inriktad på prisstabilitet. Det ledde så småning om fram till en växande trovärdighet för den nya ekonomisk-politiska regimen. Från hösten 1995 har vi kunnat observera ett kraftigt räntefall, en stabilare valutakurs och tendenser till nytänkande hos arbetsmarknadens parter.

Riksbankens inflationsmål har fått ett tydligt stöd hos det politiska systemet och i samhället i stort. Detta i förening med arbetet med att åstadkomma sundare statsfinanser, innebär en återgång till den stabiliseringspolitiska regim som länge var kännetecknande för svensk tradition. Jag tänker då inte bara på den tid som gällde då Saltsjöbadsavtalet kom till och tiden efter det andra världskriget fram till början av 1970-talet utan också på de förhållanden som var förhärskande under de många decennier då dagens välstånd grundlades. Redan 1830 beslutade riksdagen om att den svenska valutan skulle knytas till en silvermyntfot. Den avlöstes 1863 av en guldmyntfot och efter andra världskriget av Bretton Woods-systemet. Under mer än 100 år var kronan därmed knuten till guldet, med undantag för krigsperioderna och 1930-talsdepressionen. Den låga inflationen på i genomsnitt 2 procent under den här perioden gav en stabil bas för det framväxande välståndet.

En fempartiuppgörelse har träffats om en ny lagstiftning för Riksbanken. Dessa förslag kommer att ytterligare öka trovärdigheten för den nya stabiliseringspolitiska regimen. Uppgårelsen avspeglar en vilja hos det politiska systemet att återvända till det som en gång visade sig vara en framgångsrik svensk tradition, som ledde till låg inflation, en bättre fungerande ekonomi och därmed möjlighet till gynnsam tillväxt och sysselsättning.

En, som det brukar heta, oberoende och självständig Riksbank innebär inte att penningpolitiken ställs utom demokratisk kontroll. Tvärtom innebär en sådan lagstiftning en tydlig delegering av penningpolitikens utformning inom ramen för ett mål som beslutats under demokratiska former av Riksbankens huvudman - riksdagen. Det är viktigt att inse att en sådan delegering av penningpolitiken till en självständig centralbank är ett sätt att skapa förtroende för att den politik som statsmakterna vill föra också kommer att bedrivas.

Ny samarbetsanda på arbetsmarknaden?

Med en återgång till den gamla svenska traditionen när det gäller stabiliseringspolitisk regim uppstår frågan om hur samarbetet mellan arbetsmarknadens parter skall formas framöver. Den gamla samarbetsandan övergavs när den stabiliseringspolitiska regimen bröt samman i början av 1970-talet. När nu en liknande stabiliseringspolitisk regim återupprättas, vilken grad av samsyn kommer då att prägla umgänget mellan arbetsmarknadens parter. Friheten att träffa avtal bygger ju rimligen på att man också tar större ansvar för de konsekvenser som avtalen för med sig. Finns det en gemensam syn på de grundläggande samband som bär upp en väl fungerande marknadsekonomi?

Som riksbankschef kan jag naturligtvis inte lägga några detaljerade synpunkter på hur en sådan eventuell samarbetsanda bör utvecklas. Däremot kan jag tillåta mig att hoppas på samma typ av respekt och aktning som präglade umgänget mellan parterna efter Saltsjöbadsavtalet och att samma anda kan skapas där kostnader och intäkter vägdes mot varandra på båda sidor.

Nederländerna är ett av de få Västereuropeiska länder där sysselsättningen stigit och arbetslösheten sjunkit under det senaste decenniet. En viktig del i den framgångsrika utvecklingen i Nederländerna på arbetsmarknadsområdet är den samsyn mellan parterna som utvecklats. På ett tydligt sätt prioriteras där sysselsättningen i lönebildningen. Det har också gett resultat, inte bara i form av en hög och uthållig ekonomisk tillväxt utan även i en markant uppgång i sysselsättningen och nedgång i arbetslösheten.

Penningpolitikens bidrag till en bättre lönebildning

Riksbanken kommer att ge sitt bidrag till en bättre fungerande lönebildning genom att sträva efter en stabil inflationstakt på den nivå som inflationsmålet anger och som kan karaktäriseras som en god europeisk nivå. Det ökar förutsägbarheten i ekonomin och minskar osäkerheten i beslutsfattandet.