

Anförande

Vice riksbankschef Villy Bergström

DEN 29 SEPTEMBER 1999

Lönebildningens gränser i olika skeden

LO-SNS konferensen

Bonnier Conference Center

Lönebildningen sker alltid under restriktioner. Produktivitetens utvecklingen och de internationella prisstegringarna sätter de långsiktiga ramarna. Restriktionerna slår ibland till först när stora obalanser har utvecklats. De tar sig uttryck i olika institutionella arrangemang. Det här seklet uppvisar många exempel och av dessa kan vi dra lärdomar.

Guldmyntfoten gällde från 1873 till 1931 med ett avbrott under och efter första världskriget. Överslag i lönebildningen medförde förlust av guldreserver genom bytesbalansunderskott och medförde åtstramningspolitik och arbetslöshet. Det fanns knappast någon motsvarande automatik vid den motsatta situationen.

Guldmyntfoten hade därför en slagsida åt arbetslöshet och den blev för dyr att upprätthålla i länder som Storbritannien och Sverige, som övergav systemet och klarade 1930-talsdepressionen bättre än USA, som höll fast vid guld.

Bretton Woods-systemet som präglade efterkrigstiden fram till början av 1970-talet var i grunden guldbaserat, eftersom dollarn var inlösbar mot guld till fast kurs och de deltagande ländernas valutor stod i ett fast bytesförhållande till dollar.

Skillnaden mot den äldre guldmyntfoten var att kapitalrörelserna var reglerade och att det under efterkrigstiden fanns ett internationellt

SVERIGES RIKSBANK

Telefon
08-787 00 00

Telefax
08 - 21 05 31

E-post
registratorn@riksbank.se

övervakningsorgan som angav regler för krediter till underskottsländer och regler för valutakursjusteringar. Dessa regler satte behövande länder under sträng övervakning av IMF.

Lönebildningen hade alltså att ta hänsyn till fast valutakurs och jämvikt i bytesbalansen. Det fanns automatik, som utlöste sanktioner om lönerna drog iväg så att konkurrenskraften försämrades fundamentalt med strukturella underskott i bytesbalansen som resultat.

Men även Bretton Woods-systemet hade en slagsida. Det fanns inte motsvarande sanktioner mot länder som genom restriktiv politik och kvarstående arbetslöshet ackumulerade bytesbalansöverskott, även om Keynes ville ha sådana restriktioner vid Bretton Woods-konferensen.

Uppläggningsarna av de internationella samarbetssystemen, Guldmynntfoten och Bretton Woods-systemet, tog sikte på prisstabilitet, som ett medel att nå full sysselsättning på lite längre sikt. Stabiliseringen av priserna blev också framgångsrik intill sammanbrottet för Bretton Woods-systemet i början på 1970-talet.

I bakgrunden låg och ligger föreställningen att låg inflation och stabilitet i övrigt – statsfinanser och utrikeshandel i balans eller överskott – leder till maximal uthållig ekonomisk tillväxt och full sysselsättning.

För den som tror på att politiker alltid handlar oegennyttigt, rationellt och långsiktigt var det inget problematiskt med att de internationella restriktionerna upplöstes i början av 1970-talet.

Visst skulle det gå bra att utforma den ekonomiska politiken för stabila priser och full sysselsättning under full, nationell handlingsfrihet! Men det blev kaotiskt, inte minst i Sverige.

Först knöts kronan ensidigt till D-markzonen. Det var ohållbart på grund av skillnaden i inflationstakt mellan Sverige och dåvarande Västtyskland. 1977 växlade Sverige över till att stabilisera valutan mot en korg av handelsvägda valutor. Det blev inte lättare. År 1991 gick vi formellt över till stabilisering mot ECU:n, en till medlemsländerna i EU begränsad korg.

Under denna period bands vi inte av några internationella fördrag. Vi bestämde helt själva, under en egenhändigt deklarerad restriktion om fast valutakurs. Det höll inte. Sverige devalverade fem gånger mellan 1976 och 1982, därefter deprecierades kronan med ca 10 procent 1985 – 1987, genom den dubbla vikten för dollarn i "valutakorgen".

Det gick alltså inte bra under den "fria perioden" från 1970-talets början till mitten av 1990-talet. Från 1975 till 1995 steg timlönen för industriarbetare med 7 procent per år men lönen sjönk på dessa 20 år med 12 kr/timmen, mätt i det sista årets penningvärde.

Hur skall man då bedöma den stabiliseringspolitiska miljö som vi nu tillhör? Vilka är likheterna och skillnaderna mot tidigare erfarenheter?

Att valutakursen flyter och att Riksbanken har ett inflationsmål är en sak. Inflationsmålet har ersatt den fasta växelkursen, som rättesnöre för parterna på arbetsmarknaden, för företagens prispolitik, hyressättning med mera.

Men hur skall vi se på de internationella bindningarna jämfört med tidigare förhållande?

Den stabilitetspakt som även vi utanför EMU honorerar liknar Bretton Woods-systemet. Den har en slagsida i den meningen att det finns sanktioner mot länder som drar på sig större budgetunderskott än 3 procent av BNP. Det finns inga sanktioner mot länder som stramar åt och den vägen skapar budgetöverskott. Systemet är uppbyggt för att via prisstabilitet och sunda statsfinanser främja tillväxt och sysselsättning.

Så har det varit med alla internationella stabiliseringspolitiska pakter och överenskommelser, implicita som Guldmyntfoten och explicita som Bretton Woods-systemet. Föreställningen är som sagt att detta gynnar snabb, uthållig tillväxt och hög sysselsättning.

Frågan är om stabilitets- och tillvästpakten ibland kommer att bli en real "instabilitetspakt"? Vid två tillfällen har Sverige dragit på sig budgetunderskott på över 10 procent av BNP. Många av EU-länderna har vid flera tillfällen haft betydligt större underskott i sina statsfinanser än 3 procent av BNP. Redan under våren knakade det i stabilitetspaktens fogar, när Italien av EU beviljades ett avsteg från sin stabilitetsplan.

Ett strikt fasthållande vid 3 procent skulle komma att ske till priset av stigande arbetslöshet och real nedgång av BNP. Därför finns för exceptionella situationer en särskild procedur där undantag från 3%-gränsen kan medges.

Blir den nuvarande ordningen bestående, de fria kapitalrörelserna, inflationsmålet och stabilitetspaktens? Knappast i alla dess beståndsdelar. Jag har redan ställt frågor om EUs stabilitetspakt.

Kapitalrörelser har utlöst valutakriser nästan varje år på 1990-talet, från Norden och Storbritannien 1992 till Brasilien i år. Det är oskyldiga människor – fattiga bönder, arbetare och löntagare i medelklassen – som tvingas betala för regeringars missgrepp och bankers lättsinne. Den internationella ordningen omkring kapitalrörelserna är inte färdig.

Stabiliseringspolitiska regimer har ofta varat ett par decennier. Under den tiden hinner verkligheten förändras så att den regimen visar sig medföra problem.

De perioder som varit förenade med fria kapitalrörelser, guldmyntfoten 1873-1931 och den nuvarande ordningen under 1990-talet har varit och är hittills förenade med massarbetslöshet och vidgade inkomstklyftor. Undantagen är sysselsättningen i Storbritannien och USA. Frågan är om dessa oönskade förhållanden ligger i regimen natur eller om de är övergående efter en anpassningstid?

Jag skulle gärna se ytterligare jämförande studier av den ekonomiska utvecklingen före och efter avregleringen. Avregleringen skedde vid olika tillfällen i Storbritannien, USA, Tyskland och Sverige. Men tidpunkterna är lätt identifierbara; i Sverige vid slutet av 1980-talet. Hur utvecklades BNP, arbetslösheten, inflationen, inkomst- och förmögenhetsfördelningen före och efter avregleringarna?

Redan ett decennium efter normpolitikens dominans, då prisstabilitet betonades starkt, för att få ner den höga inflationen, kan nu centralbankernas politik formuleras som "flexible inflation targeting", vilket innebär att kapacitetsutnyttjandet på ett eller annat sätt vägs in i bankernas målfunktioner.

Möjligen är det inte någon stor skillnad i praktiken, men centralbankernas politik beskrivs numera på ett sätt som tar hänsyn också till sysselsättningen och kapacitetsutnyttjandet i övrigt. Men det är ändå prisstabilitet, som är det övergripande målet och ansvaret för centralbanker.

Vi står nu inför det första riktigt allvarliga testet i Sverige av låginflationspolitikens framgång. Jag tror inte ett ögonblick att vi skall misslyckas med inflationsmålet. Det kommer inte att ge vika. Men jag är orolig för konsekvenserna av att upprätthålla inflationsmålet. Kommer arbetslösheten att fortsätta att sjunka?

Stora obalanser har utvecklats på arbetsmarknaden. Jag kan peka på ett flagrant exempel. Bara några få utbildningsplatser efterfrågades för att bli naturvetenskaplig lärare och matematiklärare i skolsystemet. Det finns många andra områden med liknande obalanser i den offentliga sektorn.

Personer som klarar högskoleutbildning inom naturvetenskap och matematik kan ju bli civilingenjörer eller naturvetare och gå till industrin. Läraryrket ger 14 000 – 16 000 i ingångslön. Industrin erbjuder betydligt mer och mycket bättre utvecklingsmöjligheter, åtminstone för de duktiga.

Kan sådana obalanser rättas till utan att det sätter igång en kompenationsspiral och löneinflation? Misslyckas detta kan det stå oss dyrt. Det är nämligen så att trovärdigheten för en låginflationsekonomi går förlorad mycket lätt men den kan bara återvinnas mycket sakta. Därför är Riksbanken rädd om det förtroende som har uppnåtts.

Kreditvärderingsinstitutet Moody's sätter frågetecken för arbetsmarknadens funktionsätt. Samma sak gäller IMF och OECD. De vill se förändringar av arbetslöshetsförsäkringen och av trygghetslagarna, förändringar som i varje fall av de flesta löntagare skulle upplevas som försämringar.

Problemet är att arbetsmarknaden aldrig kan vara en marknad fullt ut. Den är också en social institution, med normer och regler som har moraliska rötter.

Varje fackförening har på sitt program solidaritet och utjämning mellan sina medlemmar. Därför finns det en konflikt mellan arbetsmarknaden som ett forum för marknadsklarering och arbetsmarknaden som en social institution med moraliska regler och sociala normer. Under krisåren på 1990-talet kritiserades

regeringen för saneringen av statsfinanserna, därför att åtstrammingspolitiken skapade massarbetslöshet. Men keynesianismen hade förlorat trovärdighet. Och det var en realitet. Med fria kapitalrörelser och statsfinanser med stora underskott, skulle en utgiftsexpansion bara medföra högre räntor medan åtstramning, visserligen först skapade arbetslöshet, men så småningom skulle betala sig genom stimulans av efterfrågan från sjunkande räntor, vilket vi faktiskt upplevt under senare tid.

Men anti-keynesianismen verkar ha bitit sig fast i folks medvetande. Man kan inte förklara det bisarra i att sänka skatterna och öka statens utgifterna bara därför att budgeten visar överskott på annat sätt. Överskotten är resultatet av högkonjunktur.

Det är realekonomin – den samhällsekonomiska balansen – som skall avgöra utgifts- och skattenivåer, inte det budgetmässiga överskottet. Kanske skall man tolka det som nu sker som en medveten revertering av Gunnar Myrdals slagord från 1940-talet: ”Höga skatter och låga räntor” till ”Litet lägre skatter och litet högre räntor”?

