

# Anförande

Vice riksbankschef Villy Bergström

---

TORS DAG DEN 10 FEBRUARI 2000

## Lönebildningen i fokus

Ekonomidagen arrangerad av Upplands Väsby kommun

Bilden av att Sverige befinner sig i en stark konjunkturuppgång har under senare tid befasts. Tillväxten sker på bred bas och bedöms under de närmaste åren uppgå till ungefär 3,5 procent per år. Konjunkturuppgången sker från ett gynnsamt läge där de obalanser som tidigare kännetecknat svensk ekonomi kraftigt reducerats. Statsskulden har minskat från 80 procent av BNP 1995 till ca 70 procent 1999. Därmed är Sverige ett av de mest framgångsrika länderna inom EU när det gäller att komma till rätta med statsfinansiella problem. Flera års överskott i bytesbalansen har också bidragit till att minska vårt lands utlandsskuld. Den har nu fallit till drygt 20 procent av BNP från att som mest legat runt 40 procent av BNP 1993. Samtidigt har inflationsförväntningarna kommit ner och stabiliserats på en låg nivå, nära målet för penningpolitiken. Arbetslösheten är visserligen fortfarande hög men såväl sysselsättning som nyanmälda lediga platser ökar nu starkt.

I stort sett samtliga variabler pekar alltså i positiv riktning och under de närmaste åren är det troligt att de obalanser som kvarstår ytterligare reduceras. Utsikterna för svensk ekonomi ser alltså bättre ut än på mycket länge och förutsättningarna för en uthållig och stabil tillväxt verkar därmed vara mycket gynnsamma.

Det finns därför goda skäl att anta att 2000-talets första högkonjunktur inte kommer att föda in inflationsimpulser i den svenska ekonomin på samma sätt som under högkonjunkturerna på 1970- och 80-talen. Men trots det får vi inte glömma att nuvarande låginflationsregim inte fullt ut testats i en högkonjunktur. Inte minst gäller det lönebildningen, vilket jag återkommer till senare.

SVERIGES RIKSBANK

---

Telefon  
08-787 00 00

Telefax  
08 - 21 05 31

E-post  
registratorn@riksbank.se

## Utmaningar för penningpolitiken

Utmaningen för Riksbanken är att avväga penningpolitiken så att konjunkturuppgången inte bryts i förtid men så att inte heller efterfrågan stiger så mycket att inflationen skjuter fart.

Om ekonomin är i balans och de långsiktiga inflationsförväntningarna låga kan man hoppas att en penningpolitik inriktad mot ett inflationsmål leder till att produktionstillväxten stabiliseras på sin långsiktiga tillväxtbana. Inflationstrycket varierar med konjunkturen, men när efterfrågan ökar i takt med kapacitetstillväxten i ekonomin stabiliseras inflationen på en låg nivå. När det finns lediga resurser håller centralbanken räntorna så låga att ekonomin stimuleras och när resursutnyttjandet är högt hålls räntorna på en så hög nivå att överhettning av ekonomin och stigande inflation undviks. Höjning och sänkning av räntorna blir därmed också indirekt ett medel för att dämpa konjunktursvängningarna och stabilisera produktion och sysselsättning. I genomsnitt över en konjunkturcykel behöver penningpolitiken i en ekonomi i balans vare sig stimulera eller dämpa tillväxten och inflationen. Realräntan borde då ligga på sin långsiktiga jämviktsnivå. Att ange en nivå för den låter sig inte göras eftersom den varierar över tiden. Men en mycket grov tumregel är enligt vissa teorier om optimalitet att den ligger nära den långsiktiga reala BNP-tillväxten. På lång sikt är det rimligt att anta att realräntan är internationellt bestämd. I såväl Tyskland som USA har de korta realräntorna sedan 1982 i genomsnitt legat runt 3,5 procent, vilket med inflationsförväntningar på 2 procent skulle innebära nominella räntor runt 5,5 procent. Resursutnyttjandet i den svenska ekonomin har under en lång period varit lågt och reporäntan därför legat på en så låg nivå att ekonomin stimulerats. Även efter förra veckans reporäntehöjning från 3,25 till 3,75 procent verkar penningpolitiken stimulerande på ekonomin.

En svårighet när det gäller de penningpolitiska avvägningarna i praktiken är att i ett visst läge avgöra hur mycket efterfrågan kan tillåtas stiga utan att inflationsmålet överskrids. Särskilt kanske det gäller i ekonomier där låginflationsregimen är förhållandevis ny och inte i alla delar prövad. Eftersom penningpolitiken påverkar inflationen med eftersläpning måste de penningpolitiska besluten vila på bedömningar av inflationstrycket framåt i tiden. Beslut om åtstramningar kan behöva tas innan det finns några synliga tecken på inflation. En risk som måste vägas in är att om en räntehöjning kommer för sent eller är för liten t.ex. på grund av missbedömningar av styrkan i inflationsimpulserna så kan också inflationsförväntningarna stiga. Konsekvenserna skulle kunna bli att den mödosamt uppnådda trovärdigheten för låginflationsekonomin försämras. Det skulle kunna kräva betydligt större och långvarigare åtstramningar för att få inflationen på plats igen än om inflationen stoppats i tid.

## Lönebildningen i fokus

Penningpolitiken grundas på prognoser över inflationen på ett till två års sikt. Prognoserna bygger bl.a. på bedömningar av utvecklingen av importpriser, vinster och lönekostnader. Efterfrågetrycket i Sverige och internationellt är viktiga bestämningsfaktorer och konjunkturen är ju just nu mycket stark. Mycket talar för att den svenska ekonomin till stora delar anpassats till en låginflationsregim. Men, som jag sa tidigare, det går ändå inte att bortse ifrån att pris- och lönebildningsprocesserna ännu inte testats i en så stark konjunkturuppgång som den vi nu tycks vara inne i. Under de kommande åren kommer fokus att ligga på lönebildningen. När löneavtal för ca 2,3 miljoner arbetstagare skall omförhandlas i år och nästa år kommer arbetsmarknadens funktionssätt att på allvar sättas på prov.

De nominella lönekostnadsökningarna måste på lång sikt hållas inom det utrymme som begränsas av produktivitetstillväxten och det 2-procentiga inflationsmålet. Högre lönekostnadsökningar än så leder inledningsvis antingen till minskade vinstandelar för företagen eller till högre inflation. På kort sikt kan vinstandelarna visserligen fluktuera, men på lite längre sikt måste vinstutvecklingen ligga i linje med den i omvärlden. Tillfälligt kan också låga importprisökningar skapa ett visst utrymme för högre lönekostnadsökningar utan att inflationsmålet överskrids. Men förr eller senare leder för höga lönekostnader till dämpad tillväxt, antingen för att Riksbanken tvingas motverka ett högre inflationstryck med högre räntor eller för att investeringsviljan i Sverige dämpas inför utsikterna att vinstmarginalerna pressas.

## Utmaningar för lönebildningen

Den svenska arbetsmarknaden har tidigare haft en benägenhet att generera löne-lönespiraler. Det har t.ex. varit svårt att ändra relativlönerna utan att detta genererat kompensande löneökningar. Att de kommande förhandlingarna äger rum i ett läge då efterfrågan på arbetskraft är stark ökar risken för att mönstret skall upprepas. Sedan 1997 har sysselsättningen ökat med nästan 150 000 personer. Med den tillväxt som ligger i Riksbankens bedömning fortsätter efterfrågan på arbetskraft att stiga under de närmaste åren. Ett tecken på detta är att nyanmälda lediga platser ökade i antal under hela hösten i fjol. I vissa branscher och regioner finns indikationer på att arbetskraften är på väg att bli en bristvara. Men det är samtidigt viktigt att hålla i minnet att det är mycket långt kvar till de bristtal som uppvisades under slutet av 1980-talet.

En annan utmaning för lönebildningen är att de offentligtanställda kommer att vara först ut på plan i löneförhandlingarna. I vår löper avtal för ca 280 000 personer inom vård- och utbildningssektorn ut. Lärare och vårdpersonal är grupper som uppenbart har hamnat på efterkälken i sin löneutveckling och där konsekvenserna blivit att brister uppstått. Ta t.ex. en lärare i naturvetenskapliga ämnen som matematik och fysik. Den student som klarar en akademisk utbildning i dessa ämnen har troligen också förutsättningar att klara en civilingenjörsutbildning. Löneskillnaderna mellan dessa yrkeskategorier är dock mycket stor, både när det gäller ingångslöner och utvecklingsmöjligheter. En lärares slutlön kan komma upp något över 20 000 kronor i månaden medan det

inte finns något tak för en duktig civilingenjör. Med sådana löneskillnader är det inte konstigt att det råder stor brist på vissa lärarkategorier och att det är svårt att locka unga människor till en sådan utbildning. Att många sjuksköterskor lämnar den offentliga sektorn i Sverige för att i stället utöva sina yrken i t.ex. Norge och Danmark har också bidragit till brist inom vården.

Den svenska arbetsmarknaden har inte bara haft problem med att hantera löneobalanser mellan olika yrken. Den har också haft svårt att via anpassning av relativlönerna komma till rätta med regionala obalanser inom samma yrkeskategori. Arbetskraftsbristen har t.ex. framförallt drabbat storstadsområdena. Lägre levnadskostnader och högre levnadsstandard i landsorten vid samma lön har troligen bidragit detta. Boendekostnaderna för en högstadielärare i Falun är t.ex. betydligt lägre än för samma kategori i Stockholm. Med en flexiblere lönebildning skulle obalanserna på arbetsmarknaden troligen kunna minska.

### **Låga inflationsförväntningar dämpar löneökningarna**

Utgångsläget för de kommande löneförhandlingarna är således inte oproblemiskt. Men även om det finns orosmoment finns det också mycket som talar för att löne- och prisbildningsprocessen förändrats.

Den viktigaste förändringen sedan 1970- och 80-talet är troligen förändringen av målet för penningpolitiken och den uppslutning och trovärdighet inflationsmålet fått. Jag är övertygad om att Riksbankens inflationsmål är förstått och accepterat av fackligt aktiva, ombudsmän och förbundsledningar. Kunskap om inflationsmålet och penningpolitikens roll har trängt in i samhället på ett helt annat sätt än normen om fast växelkurs. Fastkursregimen ställde i grunden krav på att lönekostnadsökningarna skulle anpassas till omvärlden för att sysselsättningen inte skulle drabbas. När lönerna trots det ständigt steg mer än i konkurrentländerna räddade återkommande devalveringar dock sysselsättningen. Det bidrog sannolikt till att minska anpassningstrycket på den svenska arbetsmarknaden. Att aktiviteten i den svenska ekonomin var hög i synnerhet under andra hälften av 1980-talet spelade också en viktig roll för att bristerna i lönebildningen inte åtgärdades.

Insikten om att för höga löneökningar ganska snabbt leder till att tillväxten dämpas och arbetslösheten stiger med en penningpolitik inriktad mot ett inflationsmål, verkar ha slagit igenom i den allmänna opinionen. Om Riksbanken bedömer att lönekostnadsökningarna driver upp inflationen över målet höjer ju Riksbanken räntan och efterfrågan dämpas. Kortsiktigt kan för höga lönekostnadsökningar visserligen kompenseras av lägre vinstandelar, men pressade vinstmarginaler minskar investeringsviljan och tillväxten dämpas.

Starka reallöneökningar under perioden med låg inflation har troligen ökat insikten om värdet av prisstabilitet. Under den senaste fyraårsperioden har reallönerna i genomsnitt stigit med nästan 4 procent per år trots låga nominella löneökningar. Det skall jämföras med att reallönerna i genomsnitt endast ökade en halvprocent under höginflationsperioden 1975- 1995 trots att de nominella löneökningarna under de åren uppgick till i genomsnitt 8 procent.

Utvecklingen visar tydligt att höga nominella löneökningar inte har ett positivt samband med reallöneutvecklingen.

Hög trovärdighet för penningpolitikens mål har lett till nedväxling i inflationsförväntningarna. Och stabila inflationsförväntningar minskar i sig risken för att löneförhandlingarna skall leda till högre löneökningar än vad det finns utrymme för. Stabila inflationsförväntningar minskar osäkerheten för parterna om vad ett nominellt lönekrav innebär för reallönen. Ett tecken på att låginflationsekonomin fått fäste i den svenska ekonomin är resultatet från de beräkningar som redovisas i Riksbankens inflationsrapport från oktober 1999. De visar att det nu finns ett annat utväxlingsförhållande mellan kapacitetsutnyttjandegraden i ekonomin och den inflation det ger upphov till. En efterfrågeökning leder enligt samma beräkningar inte heller i samma utsträckning som tidigare till prishöjningar.

### **Konkurrenstrycket ökar kostnadsmedvetandet?**

Ökad konkurrens på globaliserade marknader skulle också kunna bidra till låg inflation. Globaliserade varumarknader med stark konkurrens torde minska företagets möjlighet att kompensera höga lönekostnader med prishöjningar. Samtidigt är det troligt att den starkt globaliserade kapitalmarknaden gör att det är svårare för företagen att ens på kort sikt pressa vinstmarginalerna. En slutsats är att företagets motstånd mot lönekostnadsökningar som inte kan bäras av produktivitetstillväxten kan ha ökat.

En annan förändring på den svenska arbetsmarknaden är tendensen mot ökning av korttidsanställningar, t.ex. i form av projektanställningar och vikariat. Särskilt tydlig är utvecklingen i den expanderande tjänstesektorn. Andelen tidsbegränsade anställningar totalt har ökat från 9 procent till ca 14 procent av totala antalet anställda mellan 1990 och 1999. Utvecklingen kan ha förstärkts av det kärva arbetsmarknadsläget under dessa år, men många bedömer att trenden kommer att fortsätta. Även nya kompensationsmetoder breder ut sig. Bonuslöner, vinstdelningar och en 13:e månadslön är inslag i lönebildningen som ökar flexibiliteten på arbetsmarknaden. Ökat kostnadsmedvetande som en följd av hårdnade konkurrens kan vara en faktor som driver fram denna utveckling.

Tendenserna mot tidsbegränsade anställningar och varierande ersättning för arbete är inte enbart av godo. För den enskilde och hushållen minskar tryggheten, förutsägbarheten om inkomstutvecklingen och möjligheten för långsiktig planering t.ex. för att skaffa barn och köpa hus.

### **Förändrade former för lönebildningen**

Även om det finns en bred förståelse för konsekvenserna av för höga lönekostnadsökningar för hela löntagarkollektivet, så kan det för enskilda organisationer ibland vara rationellt att kräva höga löneökningar. För stora löneökningar kan leda till att kostnaderna för samhällsekonomin i form av ökad arbetslöshet blir höga. Den enskilda organisationen kan dock åtminstone på

kort sikt vinna på agerandet. Det kan bli inledningen på en lönespiral. Bl.a. i syfte att minska risken för att sådana beteenden uppkommer har olika förändringar i formerna för lönebildningen genomförts och planerats.

Det viktigaste är det s.k. *Industriavtalet* som ingåtts mellan 20 organisationer på arbetsmarknaden; 12 från SAF och 8 från LO, TCO och SACO. Avtalet berör därmed 20 procent av arbetskraften och består bl.a. av ett avtal som reglerar förhandlingsprocedurerna. I avtalet sägs att förhandlingarna skall inledas tre månader innan gällande avtal löper ut. Det finns en bred samsyn bland arbetsmarknadens parter om att lönebildningen underlättas om nya avtal sluts innan de gamla löper ut. Industrikommittén, som är en partsammansatt grupp, utser en grupp personer att verka som opartiska ordföranden att inträda i förhandlingarna. Dessa har en rad befogenheter, bl.a. att uppskjuta strejker 14 dagar. Avtalskonstruktionen borde rimligen innebära att risken för stridsåtgärder minskar påtagligt.

Industriavtalet har liknats vid Saltsjöbadsavtalet från 1938 d.v.s. det avtal som inledde den långa fredsprocessen på svensk arbetsmarknad. Enligt många bedömare förbättrar industriavtalet möjligheten att klara av lönekrav och relativanpassningar inom ekonomins samlade löneutrymme. Flexibiliteten i lönebildningen bedöms ha ökat och förhandlingsklimatet förbättrats.

I uttalat syfte att främja en lönebildning förenlig med samhällekonomisk balans lade regeringen i december förra året fram en proposition som bl.a. innehöll förslag om att inrätta ett ny myndighet, *Medlingsinstitutet*. Tanken är att minska risken för att olika grupper på arbetsmarknaden i konkurrens med varandra driver upp löneökningarna på ett sätt som i slutändan skapar sämre utfall för alla. Åtgärder som syftar till att nya avtal sluts innan föregående avtalsperiod löper ut ingår i förslaget. En annan viktig uppgift för institutet föreslås bli att öka kunskapen och informationen om lönebildningen. Propositionen innehåller också förslag om regler som syftar till att minska risken för att konflikter bryter ut och som gör vägen till konflikt trögare. Reglerna skall dock vara dispositiva, vilket innebär att de enbart träder i kraft om avtalslösningar inte nås. Konstruktionen torde stimulera att avtal liknande Industriavtalet sluts.

Även för de *statligt anställda* har institutionella förändringar genomförts som kan komma att verka återhållande på lönebildningen. Förändringarna syftar bl.a. till att undvika att den statliga sektorn blir löneledande i avtalsrörelsen. Den s.k. rambudgetprocessen gör det generellt sett svårare att överskrida budgeterade kostnader i staten. Anslagsnormen för lönekostnaderna är konstruerad så att exportindustrins löneutveckling skall vara bestämmande. Förändringarna infördes först 1997 vilket innebär att det ännu inte gått att utvärdera effektiviteten i dessa.

## Avslutningsvis

Sammanfattningsvis finns alltså orosmoment när det gäller lönebildningen under kommande år. Förhandlingarna sker i en ekonomi i stark tillväxt samtidigt som det finns behov för löneökningar i bristyrken som släpat efter. Men det har också skett förändringar på den svenska arbetsmarknaden som gör att man kan se med viss tillförsikt på utvecklingen. Framförallt gäller det uppslutningen och förståelsen för inflationsmålet och de låga inflationsförväntningar som etablerats. Men även institutionella förändringar i formerna för lönebildningen som genomförts eller planeras verkar i positiv riktning. Slutligen kan globaliseringen och konkurrensen ha ökat företagens kostnadsmedvetande.

I Riksbankens inflationsrapport från december förra året bedömdes det förbättrade efterfrågeläget även utan accentuerade lönespiraler få effekt på löneökningarna under prognosperioden. Löneökningstakten bedömdes uppgå till 4-4,5 procent 2000 och 2001, vilket innebär att reallönerna fortsätter att öka historiskt sett i hög takt. Min avsikt är här inte att ge en annan bedömning av löneutvecklingen framöver. Men arbetsmarknadens funktionssätt kommer att prövas under kommande år och det finns skäl att noga följa utvecklingen där.

Riksbankens direktionens beslut från den 3 februari att höja reporäntan med 0,50 procentenhet från 3,25 till 3,75 procent innebär att penningpolitiken nu förs i en något mindre expansiv inriktning. Beslutet grundades på de bedömningar som redovisades i Riksbankens inflationsrapport från december förra året samt de konjunkturindikatorer som inkommit sedan dess. Bilden av en stark konjunkturuppgång bekräftas och det mesta talar för att tillväxtutsikterna har förbättrats. Räntehöjningen är helt enkelt ett normalt inslag i nuvarande konjunkturbild. När de lediga resurserna successivt tas i anspråk finns det skäl att räkna med ett stigande inflationstryck, vilket minskar utrymmet för en expansiv penningpolitik. Bedömningarna som ligger till grund för den aktuella penningpolitiken utgår ifrån att lönebildningen i stort anpassats till en låginflationsekonomi. I riskbilden ligger dock att kraven på relativanpassningar kan leda till högre löneökningar.