



ANFÖRANDE

DATUM: 2003-04-02
TALARE: vice riksbankschef Kristina Persson
PLATS: Örebro Slott

SVERIGES RIKSBANK
SE-103 37 Stockholm
(Brunkebergstorg 11)

Tel +46 8 787 00 00
Fax +46 8 21 05 31
registratorn@riksbank.se
www.riksbank.se

■ Penningpolitik och arbetsutbud

Tack för inbjudan att medverka i denna konferens och för möjligheten att informera om den aktuella penningpolitiken och om Riksbankens uppdrag. Jag kommer också att ta upp en av de stora utmaningar som svensk ekonomi står inför de kommande åren nämligen arbetskraftsförsörjningen och vilka konsekvenser den kan ge för tillväxt och välfärd i Sverige i framtiden.

Inflationen i fokus för penningpolitiken

Penningpolitikens uppgifter är tydligt angivna i riksbankslagen - att upprätthålla ett fast penningvärde samt att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende. Riksbanken har preciserat den första av dessa uppgifter i inflationsmålet: Den årliga förändringstakten för konsumentpriserna ska uppgå till 2 procent med en tolerans för avvikelser på ± 1 procentenhet. Normalt sett inriktas penningpolitiken på att uppnå målet på ett till två års sikt. För att genomföra vårt uppdrag gör vi därför en prognos över prisutvecklingen. Om prognosen visar att inflationen bedöms bli högre än målet på ett till två års sikt, måste penningpolitiken i normalfallet stramas åt och räntan höjas. Det motsatta gäller om prognosen ger en lägre inflation än målet.

Även om penningpolitiken inriktas på ett inflationsmål har utvecklingen av den reala ekonomin och arbetsmarknaden stor betydelse för penningpolitikens utformning. Dels är den samlade efterfrågan en av de viktigaste bestämningsfaktorerna bakom inflationen, dels kan realekonomiska hänsyn i vissa fall leda till att undantag görs från den penningpolitiska grundregeln. Detta gäller framförallt vid s.k. utbudsstörningar:¹ För det första kan inflationen på ett till två års sikt tillåtas vara högre eller lägre beroende på faktorer som inte bedöms påverka inflationen varaktigt, för det andra kan de realekonomiska kostnaderna anses bli alltför stora vid en snabb återgång till målet. Exempelvis hade vi anledning att särskilt beakta vissa tillfälliga förändringar vid vårt senaste reparäntebeslut. Riksbanken tror att energipriserna kommer att falla tillbaka från sina nuvarande höga nivåer utan att orsaka en

¹ Se Penningpolitiskt PM "Riksbankens inflationsmål - Förtydliganden och utvärdering" 1999-02-04, ärendebeteckning 1999-00351 DIR.

■ spridning av prisuppgången. En annan omständighet som påverkade vår prognos var krisen i Irak, som nu har övergått i krig. Det säkerhetspolitiska läget överskuggar de mer normala inflationsriskerna som vi brukar beakta. Jag återkommer strax till konjunkturläget och ger min syn på utvecklingen.

Potentiella tillväxten påverkar Riksbankens bedömning

När Riksbanken gör sin bedömning av inflationen de kommande ett till två åren tittar vi framförallt på resursutnyttjandet i ekonomin. Ju starkare efterfrågan ökar i förhållande till produktionspotentialen desto större risk att priser och löner stiger alltför snabbt och tvärtom. Det är därför som vi måste analysera hela konjunkturbilden, trots att det egentligen är inflationen som är vår målvariabel. Riksbanken kan emellertid inte påverka den s.k. produktionspotentialen, dvs. hur snabbt ekonomin kan växa utan att det uppstår inflation. Det kan istället strukturpolitiken göra. Strukturella reformer kan främja såväl investeringar som arbetsutbud och inverkar därmed gynnsamt på ekonomins långsiktiga tillväxtförmåga.

En god strukturpolitik kan t.ex. bidra till att en större andel personer i olika åldersgrupper väljer att arbeta istället för att stå utanför arbetskraften. Genom att förbättra förutsättningarna för löne- och prisbildningen kan strukturella reformer också bidra till att öka ekonomins anpassningsförmåga vid olika typer av störningar. Strukturpolitik kan därför ses som ett komplement till penningpolitiken. Ju bättre ekonomins långsiktiga tillväxtförmåga är, desto snabbare kan den faktiska tillväxten vara utan att det uppstår ett inflationstryck, som gör att Riksbanken behöver reagera med höjningar av reporäntan.

Strukturreformer är därmed viktiga ur ett välfärdsperspektiv. Hög tillväxt på lång sikt ökar möjligheterna att betala högre löner, bygga ut välfärden eller investera mer i infrastruktur och utbildning.

Konjunkturläget, inflationen och riskbilden

I vår senaste inflationsrapport tecknade vi en bild där den svenska ekonomin väntas växa förhållandevis långsamt i år men därefter utvecklas ungefär i den takt som är långsiktigt hållbar. BNP-tillväxten bedöms uppgå till 1,7 procent i år och 2,4 procent 2004 och 2005. Detta innebär att resursläget inte kommer att vara ansträngt i svensk ekonomi under de närmaste åren. Konjunkturläget väntas därför inte utöva något större tryck på priser och löner framöver. Vår bild av resursutnyttjandet har påverkats av de revideringar som SCB nyligen gjort av nationalräkenskaperna, som tyder på att produktivitetstillväxten i ekonomin varit högre under större delen av 1990-talet än vi tidigare antagit. Det betyder i sin tur att ekonomins långsiktiga, potentiella tillväxttakt också bör ha varit något högre än vi tidigare har trott.

Inflationen steg ändå märkbart under våren och var i februari 3,4 procent i årstakt mätt med KPI. Detta beror främst på höjda elpriser till följd av extremt låga vattennivåer i kraftdammarna och höjda oljepriser. Som jag nämnde inledningsvis bedöms energiprisuppgången endast ge tillfälliga prisökningar och inflationen väntas därför falla tillbaka under våren i takt med att el- och oljepriserna sjunker. Prognosen i

inflationsrapporten från i mars pekar på en ökningstakt i KPI på ca 1,0 procent på ett års sikt och ca 2,0 procent på två års sikt för tolv månaderstalen.

Vilka risker för inflation kan vi se framför oss? Det finns förstås en risk att de högre energipriserna pressar upp kostnaderna i andra delar av ekonomin och på så sätt sprids vidare. De kan också påverka inflationsförväntningarna och därmed löneutvecklingen. Vi står inför en avtalsrörelse till hösten som berör två miljoner löntagare och som kommer att spela en viktig roll för den ekonomiska utvecklingen framöver. De främsta riskerna för att inflationen kan bli alltför låg hänger samman med osäkerheten om den ekonomiska utvecklingen i omvärlden. Inte minst i euroområdet finns problem som kan leda till en svagare ekonomisk utveckling än vi idag väntar oss. Riskbilden för inflationen betecknas därför sammantaget som balanserad.

Men det är framförallt den säkerhetspolitiska situationen som i dagsläget skapar oro och osäkerhet och som inrymmer hot mot världsekonomin som är mycket svåra att uppskatta. Den osäkerhet som just nu råder i världsekonomin gör det svårare än vanligt att tolka olika konjunkturindikatorer och att förutsäga den framtida utvecklingen. För egen del håller jag det inte för osannolikt att konsekvenserna av kriget kan bli både mer utdragna och kostsamma för världsekonomin än vad inflationsrapportens huvudscenario utgår ifrån. Till bilden hör också att det redan innan kriget förelåg osäkerhet om den amerikanska ekonomins utveckling, som hänger samman med de stora sparandeunderskotten, bl.a. ett mycket stort bytesbalansunderskott. Fler räntesänkningar än den som direktionen beslutade vid det senaste sammanträdet kan således enligt min mening inte uteslutas p.g.a. det osäkra läget som världsekonomin just nu befinner sig i.

Arbetsutbud, produktivitet och tillväxt på lång sikt

Som jag inledningsvis tog upp är ekonomins långsiktiga produktionsförmåga av stor betydelse för penningpolitiken. Den påverkar i vilken takt ekonomin kan växa och därmed hur snabbt vårt välstånd kan öka. Avgörande för hur snabbt ekonomin kan växa är investeringarna, arbetsutbudet och teknikutvecklingen - t.ex. att maskiner blir modernare eller att de utnyttjas mer effektivt.

Inte minst arbetskraftsutbudet kommer att påverka ekonomins tillväxttakt i framtiden. Om vi utgår från SCB:s befolkningsprognos ser vi att befolkningen kommer att öka fram till 2009 med i genomsnitt 0,5 procent per år, vilket är en något lägre ökning än under 1990-talet. Därefter minskar befolkningen med i genomsnitt 0,3 procent per år. Denna prognos är förhållandevis säker jämfört med en konjunkturbedömning. Det betyder i klartext att befolkningsstillväxten på sikt riskerar att urholka välfärden. Vi delar detta problem med flertalet andra europeiska länder - i de flesta större EU-länderna förväntas befolkningsutvecklingen bli ännu sämre än i Sverige. Det är emellertid inte någon tröst, tvärtom kan en svag utveckling för våra handelspartners ytterligare försvåra för vår ekonomiska utveckling. Dessutom är det våra egna ambitioner i välfärdspolitik som ska ställas i relation till vår tillväxtförmåga.

Den framtida åldersstrukturen har stor betydelse för arbetsutbudet och produktionen. Anledningen är att arbetskraftsdeltagandet varierar i olika åldersgrupper. Det är högre i åldersgruppen 25-54 år (87 procent) jämfört med yngre och äldre åldersgrupper.

■ Åldersgruppen 16-24 år utbildar sig i dag i högre grad än i början av 1990-talet. Arbetskraftsdeltagandet för den äldsta åldersgruppen har också fallit under de senaste 10 åren. En orsak är att utträdesåldern från arbetsmarknaden har blivit lägre och idag uppgår den egentliga pensionsåldern till 62 år. Den enda grupp som ökat sitt arbetsutbud under senare år är de äldre kvinnorna. Detta kan bero på att de som i dag uppnår en högre ålder är mer välutbildade än sina föregångare.

Åldersstrukturen spär på problemen ytterligare. Enligt SCB:s prognoser kommer åldersgruppen 20-64 år att behöva försörja en allt större andel av yngre och äldre åldersgrupper. Medan de gamla blir ännu fler kommer de som befinner sig åldrarna 20 till 64 att utgöra en allt mindre andel av befolkningen. Från att ha ökat med nästan en miljon mellan åren 1950 och 2000 kommer de att öka med endast 70 000 personer under de nästkommande femtio åren. Detta kommer i växande grad ställa stora krav på ökat arbetsdeltagande bland de äldre. Enligt en studie från SCB kommer hälften av ålderspensionärerna att år 2035 behöva hämta sin försörjning från arbetslivet.

Ålderssammansättningen innebär också stora anspråk på välfärdstjänster, vilket ytterligare ökar trycket på arbetsmarknaden och behovet av ett ökat arbetsutbud.

Genomsnittskostnaderna för vård och omsorg ökar drastiskt med stigande ålder och de offentliga utgifterna för pensioner, sjukvård och äldreomsorg kan förväntas öka från ca 18 procent till ca 23 procent av BNP kring 2030.

När den långsiktiga tillväxttakten får ett svagt eller inget bidrag alls från arbetsutbudet ökar beroendet av arbetsproduktiviteten. Jämfört med andra länder har Sverige hittills klarat sig väl i det avseendet, det är produktivitetstillväxten snarare än arbetsutbudet som har skapat tillväxten under senare år. Arbetsproduktiviteten ökade särskilt starkt under 1990-talet, vilket berodde på flera faktorer. En viktig faktor var att många lågproduktiva företag slogs ut i samband med den kraftiga konjunktturnedgången vid början av 90-talet samtidigt som andra företag valde att göra sig av med lågutbildad arbetskraft med okvalificerade arbetsuppgifter. När ekonomin på nytt började växa fanns det gott om ledig arbetskraft och tillväxten kunde ligga på en hög nivå utan att inflationen tog fart. En annan orsak var IT-boomen mot slutet av 1990-talet som också bidrog till produktivitetstillväxten. Hur hög kommer då den framtida produktivitetstillväxten att kunna vara? Det är svårt att ha en bestämd uppfattning men vi tror att den kan ligga någonstans mittemellan 1980- och 1990-talets utveckling, dvs. kring 2 procent.

Slutligen är det avgörande för tillväxten hur många timmar vi arbetar. Som vi vet har antalet sjukskrivningar ökat dramatiskt under senare tid, vilket gör att arbetstiden per sysselsatt har minskat. Det finns även andra orsaker till att det idag arbetas färre timmar i genomsnitt: övertidsuttaget har minskat, deltidsarbetet har ökat och frånvaron p.g.a. vård av barn har också ökat. För tre år sedan *ökade* arbetade timmar med 2,7 procent. Förra året *minskade* arbetade timmar med 1,2 procent.

Det räcker således inte med att arbetsutbudet i antalet personer ökar. Om vi ska kunna bibehålla vår tillväxt eller rentav höja den, krävs åtgärder som gör att vi i genomsnitt arbetar fler timmar. Beräkningar vid Konjunkturinstitutet visar att tillväxten kan bli så mycket som 0,4 procentenheter högre per år 2003 – 2008 om regeringens mål om halverad sjukfrånvaro uppnås. Det betyder att antalet arbetade timmar ökar med 0,8 istället för 0,4 per år. De offentliga finanserna kommer då att förbättras med 45 miljarder kronor, vilket skulle kunna

■ användas till reformer – eller till att betala tillbaka på statsskulden och därmed skapa ett ökat låneutrymme i framtiden. Om invandrarna deltog i arbetslivet i lika hög grad som svenskar skulle ett ytterligare bidrag till arbetade timmar erhållas om 0,1 procentenhet per år.

Penningpolitik och lönebildning

Arbetsutbudet utgör således både ett långsiktigt och ett dagsaktuellt problem. Om det inte kan hanteras genom strukturåtgärder som höjer arbetsutbudet – t.ex. genom sänkt sjukfrånvaro, ökad arbetstid per sysselsatt eller genom arbetskraftsinvandring – kan Riksbanken tvingas dämpa efterfrågan i ekonomin genom räntehöjningar. Redan nästa år, när den faktiska tillväxten skulle kunna komma i nivå med den potentiella testas arbetsmarknadens förmåga att klara lönebildningen. Visserligen tror vi inte att resursutnyttjandet kommer att utöva något tryck på priser och löner så snart, men i takt med att konjunkturen förstärks ställs allt större krav på återhållsamhet från arbetsmarknadens parter.

Kommunalarbetarförbundets krav på relativlöneförändringar kan också komma att innebära ett problem genom de spridningseffekter som de skulle kunna ge upphov till. Lönekostnaderna väntas redan i år öka med drygt 4,5 procent, vilket är högre än vad svensk ekonomi klarar av i ett längre perspektiv. Om arbetsmarknadens parter därtill inte lyckas hantera Kommunals krav på relativlöneförändringar finns en risk för ökad inflation.

En annan utmaning för lönebildningen är regeringens sysselsättningsmål, som innebär att 80 procent av den arbetsföra befolkningen ska ha ett arbete. För att detta ska kunna nås krävs reformer som ökar arbetsutbudet. Återhållsamma lönekrav kan påskynda anpassningen till den högre sysselsättningsnivån.

Förklaringen till detta är att i en liten öppen ekonomi som den svenska bestäms vinsternas andel av förädlingsvärdet av internationella förhållanden och den rådande produktionsteknologin. På kort sikt kan visserligen arbetsmarknadsläget och förhandlingsstyrkan påverka de relativa vinst- och löneandelarna i ekonomin, men på lång sikt leder en hög löneökningstakt bara till lägre sysselsättning och lägre produktion, utan att reallön och vinstandel påverkas. Mer återhållsamma lönekrav, tillsammans med åtgärder för att stimulera arbetsutbudet, leder däremot till högre sysselsättning, utan att reallönen på lång sikt blir lägre.²

Slutsatser i sammanfattning

Till sist: Som jag nämnde inledningsvis kan penningpolitiken inte direkt påverka produktionens potentiella, långsiktiga nivå. Penningpolitikens uppgift är att stabilisera ekonomin genom att ändra styrräntan om inflationen avviker från 2 procent på ett till två års sikt. I denna mening är vårt uppdrag mycket strikt avgränsat. Penningpolitiken kan emellertid indirekt lägga grunden för en god utveckling av tillväxten på lite längre sikt, genom att sörja för ett väl fungerande betalnings- och prisbildningssystem.

² Se Lönebildningen Samhällsekonomiska förutsättningar i Sverige 2002, Konjunkturinstitutet.

■ Det är således inom andra politikområden som lösningarna på de viktigaste problem och utmaningar som jag har lyft fram här idag måste sökas. Dessa lösningar underlättar inte bara för Riksbankens arbete att säkra prisstabilitet, de är också en förutsättning för en god ekonomisk utveckling i framtiden. Det rör sig sannolikt om många olika insatser från många olika krafter i samhället: Regering och riksdag, kommuner och landsting, myndigheter, arbetsmarknadens parter, näringslivet och enskilda individer. Social uppfinningsrikedom och ett nära samarbete mellan olika parter och intressen kommer med all sannolikhet att visa sig vara avgörande för framgång.