

Motion till riksdagen 2006/07:Fi1

av **Lars Ohly m.fl. (v)**
med anledning av framst. 2006/07:RB1

Årsredovisning för Sveriges riksbank för räkenskapsåret 2006

1 Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om behovet av ett nytt penningpolitiskt system.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att full sysselsättning ska ingå i målformuleringen för den samlade ekonomiska politiken.

2 Sammanfattning

Den nuvarande svenska penningpolitiska modellen – som fastställs i riksbankslagen och i Riksbankens styrdokument – är ett institutionellt uttryck för en nyliberal grundsyn på ekonomi och politik. Den har till syfte att minska de folkvaldas möjligheter att föra en ekonomisk politik för full sysselsättning, och bidrar samtidigt till en allmän ekonomisk utveckling där löntagarnas positioner på arbetsmarknaden försvagas till förmån för arbetsgivarnas. Sett ur ett nyliberalt perspektiv har den nuvarande ordningen med ett överordnat prisstabilitetsmål och en självständig riksbank varit framgångsrik. Från ett demokratiskt perspektiv i allmänhet och ett arbetarrörelseperspektiv i synnerhet har denna politik av samma skäl varit problematisk. Det är inte Vänsterpartiets uppfattning att penningpolitiken ensam kan förklara den högre arbetslösheten. Det är heller inte Vänsterpartiets uppfattning att inflation är något eftersträvansvärt, eller att Riksbanken genom att sikta på en högre inflationstakt automatiskt kan bidra till en högre sysselsättning. Vänsterpartiet menar dock, att det är hög tid att göra upp med de dogmer som väglett penningpolitiken under de senaste 15 åren. Utgångspunkten för Riksbankens penningpolitik måste vara en del av den demokratiskt beslutade ekonomiska politiken. Målformuleringen för den samlade ekonomiska politiken ska inbegripa full sysselsättning.

Fel! Okänt namn

3 Bakgrund

Det sena 1980-talets avregleringspolitik och förmögenhetsuppbyggnad i den finansiella sektorn bidrog till finanskrisen 1992. Efter det misslyckade och kostsamma försöket att upprätthålla en fast kronkurs övergick Sverige till en flytande växelkursregim. I samband med detta började ett inflationsmål att tillämpas. Denna politik preciserades och lagreglerades i och med att riksdagen 1998 biföll regeringens proposition 1997/98:40 Riksbankens ställning. De olika beslut som fattats har varit led i Sveriges anpassning till EG-rätten och utgjort förberedelser för svenskt deltagande i EMU. De beslut som fattades i Sverige var – vilket också framgår av resonemangen inför och efter förändringarna – inte unika för vårt land. Trenden, att genom olika institutionella arrangemang lyfta bort beslutsmyndighet från de demokratiska församlingarna, har varit en del av den nyliberala våg som sköljt över västvärlden och hälsats med glädje av politiska eliter i skilda länder. Som bekant är ett sådant anslag också inbyggt i EU-systemets grundvalar.

4 Inflationsproblematiken

Den bärande bjälken i Riksbankens arbete är att övervaka inflationsutvecklingen. Enligt riksbankslagen ska Riksbanken upprätthålla ett fast penningvärde. Det innebär att inflationen ska hållas låg och stabil och att penningpolitiken inte ges andra explicita mål. Detta ger enligt företrädare för den rådande regimen, med en ofta använd formulering, ”goda förutsättningar för en gynnsam och uthållig tillväxt”. I den historiska beskrivningen av förträffligheten i nuvarande modell framhålls också ofta de problem som ska ha karakteriserat svensk ekonomi under perioder då inflationen var högre än nuvarande nivåer.

Den historiska bilden är i själva verket annorlunda. Även om Sverige i vissa skeden hade en högre inflation än jämförbara länder så var tillväxten god och framför allt arbetslösheten markant lägre. I praktiken kan man säga att svensk ekonomi, inte minst tack vare en stark offentlig sektor och efterfrågestimulanser, klarade sig igenom en stagnations- och krisperiod som drabbade alla kapitalistiska ekonomier i västvärlden, med bland annat oljeprishöjningar, på ett sådant sätt att sysselsättningen upprätthölls på en hög nivå även om reallöneutvecklingen inte var lika god som under tidigare perioder.

Historiska ekonomiska nyckeltal; procent, årliga genomsnitt där ej annat anges¹

Tidsperiod Land/Region	1970-tal			1980-tal		
	Sverige	EG	USA	Sverige	EG	USA
Real tillväxt BNP per invånare (\$, 1985 års prinsnivå)	1 485	1 555	2 666	1 978	1 398	2 543
Handelsbalans (av BNP)	-0,03	0,37	-0,28	1,22	0,92	-1,98
Inflation	8,9	9,6	7,6	8,6	7,5	5,4
Arbetslöshet	1,7	4,1	6,5	2,1	9,6	7,3
Andel sysselsatta (15–64 år, 1970 resp. 1989)	73	64	64	82	60	73
Andel kvinnor i sysselsättning (se ovan)	61	42	49	81	54	68
Budgetunderskott (av BNP) ²	0,9	-3,7	-1,3	-1,6	-4	-2,5
Offentlig nettoskuld (av BNP, 1979 resp. 1989) ³	19,8	-32,1	-19,1	5,4	-59	-30,4

Sambandet mellan en mycket låg inflationsnivå och hög tillväxt har inte något robust empiriskt stöd. Att skenande hyperinflation är ett tecken på allvarliga problem i ekonomin och också skapar problem för prissättning, sparande och investeringar, är uppenbart men knappast relevant när den svenska situationen ska bedömas.

Eftersom tillväxtforskningen i hög utsträckning yttrar sig genom regressionsanalyser där många olika faktorer kan testas för ”signifikanta” effekter på tillväxttakten går det förstås att finna studier som visar på ett positivt samband mellan låg inflation och högre tillväxt. Men det finns samtidigt gott om empiriska studier som visar på helt andra resultat. I den stora EMU-utredningens referens till forskningsläget konstaterade man att den ”empiriska forskningen om de samhällsekonomiska kostnaderna av inflation finner i allmänhet att de är relativt små vid att en måttlig inflationstakt – under 10 procent”.⁴ Flera andra mer eller mindre omfattande historiska regressionsstudier pekar också i denna riktning – något samband har varit svårt att belägga.⁵ I den föredragning som Mats Kinnwall från Handelsbanken höll för finansutskottet den 20 februari 2007 kunde man se att det i ett urval av 18 OECD-länder sedan 1992 har funnits ett starkt signifikant, *positivt* samband mellan genomsnittlig inflat-

¹ Källa: **Economic Outlook, OECD (1993)**; National Accounts, OECD (1993); Labour Force Statistics, OECD (1993). Tabellen återgiven i Antman (1996) *Den nya arbetarefrågan*.

² Plussiffror innebär budgetöverskott. 1970-talets siffror rör 1975–1979.

³ Plussiffror indikerar nettoförmögenhet.

⁴ SOU 1996:158, *Sverige och EMU*, s. 84.

⁵ Se exempelvis Fischer (1981) ”Towards an understanding of the costs of inflation” i Brunner & Meltzer (red) *The Costs and Consequences of Inflation*; Barro (1995) ”Inflation and economic growth”, NBER Working paper 5326; Levine & Renelt (1992) ”A sensitivity analysis of cross-country growth regressions”, AER vol. 82, #4; Bruno & Easterly (1996) ”Inflation and growth: in search of a stable relationship”, Federal reserve bank of St. Louis review.

Fel! Okänt namn på

ion och genomsnittlig tillväxt. Samma typ av resultat (men för årtiondet innan) redovisas av Ehrenberg & Ljunggren, baserat på siffror från Världsbanken.⁶ Här delas 64 länder upp i fem grupper, med grund i genomsnittlig inflationstakt 1980–1993. Den högsta genomsnittliga tillväxten visar sig då finnas i gruppen med en inflationstakt på 4,6–7,5 %, följt av gruppen med en inflationstakt på 7,6–12,5 %. Först därefter kommer gruppen med den lägsta inflationen. Bruno & Easterly⁷ visar för ett stort urval av årliga observationer 1960–1972 att observationerna i gruppen med en inflation på 10–20 % uppvisade den högsta per capitatillväxten. Exempelen kan flerfaldigas.

Av dessa konstateranden följer *inte* att en hög eller volatil inflationstakt är *eftersträvansvärt*. Istället manar detta till ett ifrågasättande av fokuseringen på (en mycket låg) inflationstakt som en viktig målvariabel för den ekonomiska politiken. Vi menar att de samhällsekonomiska implikationerna av penningpolitiken i första hand är intressanta om man tittar på de bredare samhällsekonomiska effekterna – och då särskilt följderna för *arbetsmarknaden*. Det är också denna påverkan som tydliggör den politiska konfliktbild som framträder kring synen på penningpolitikens utformning.

5 Inflation och sysselsättning

I Riksbankens promemoria *Penningpolitiken i Sverige 2007* återupprepas det synsätt som ligger till grund för Riksbankens penningpolitiska arbete:

Den arbetsgrupp som tog fram den nya riksbankslagen diskuterade om målet om fast penningvärde borde kompletteras med mål för t.ex. BNP-tillväxt och sysselsättning (Ds 1997:50). Arbetsgruppen ansåg att Riksbanken, utan att åsidosätta prisstabilitetsmålet, skulle stödja målen för den allmänna ekonomiska politiken i syfte att uppnå hållbar tillväxt och hög sysselsättning. Under riksdagsbehandlingen ansågs det att detta följde av att Riksbanken är en myndighet under riksdagen och att detta därför inte behövde lagfästas. Sådana mål skulle dessutom både vara *svåra att förena med regelverket inom EU och olämpliga med tanke på att penningpolitiken inte kan påverka tillväxt och sysselsättning på ett bestående sätt*. (s. 13, vår kursivering).

I debatten refereras ofta till en tidigare spridd uppfattning om ett utbytesförhållande mellan inflation och arbetslöshet. Ett sådant empiriskt samband uttrycktes i den så kallade Phillipskurvan, vilket ibland antytts betyda att samhället genom penningpolitiken kan välja att placera sig på någon punkt längs kurvan vad avser inflation och därmed inkassera en motsvarande arbetslöshetsnivå. Detta synsätt kom dock att kritiseras av neoklassiska nationalekonomer som menar att något sådant samband inte kan finnas, i alla fall inte

⁶ *Nya ekonomihandboken* (ETC förlag), diagram 80, s. 282. Världsbanksiffrorna från *World Development Report* 1995.

⁷ Se not 4.

”på lång sikt”. Det är den uppfattningen som kommer till uttryck i Riksbankens beskrivning ovan.

Frågan kan förefalla teknisk, men grundläggande för kritiken är ett mer djupgående nationalekonomiskt resonemang som har tydliga politiska implikationer. Det rör synen på arbetsmarknaden och på politikens räckvidd. I Giavazzi och Mishkins utvärderingsrapport⁸ uttrycks detta tydligare:

Denna tes vederlades dock av forskning i slutet av 1960-talet och på 1970-talet. I sina berömda artiklar visade Edmund Phelps och Milton Friedman att ekonomin på sikt strävar mot någon *naturlig arbetslöshetsnivå* oavsett inflationstakt. Försök att få arbetslösheten att sjunka under denna *naturliga nivå* leder bara till inflation. (s. 10, våra kursiveringar).

Denna teoretiska modell korresponderar med den neoklassiska nationalekonomins beskrivning av verkligheten,⁹ och betyder att arbetsmarknaden betraktas som vilken marknad som helst, där utbud och efterfrågan bestämmer priset på varan. Av en sådan syn följer att det finns en nivå för arbetslösheten ”i jämvikt” mot vilken ekonomin ”strävar efter” på ”lång sikt”. Arbetslösheten blir enligt ett sådant synsätt så låg som möjligt om det finns så lite som möjligt som hindrar en ”marknadsmässig” prissättning, så att utbud och efterfrågan kan mötas på arbetsmarknaden. I en sådan marknadsmodell är det naturligt att fackföreningars krav på goda, kollektivt framförhandlade lönevillkor, eller en arbetsrättslagstiftning som skyddar arbetstagare från godtycke, utgör ”stelheter” som ”stör” den fria prisbildningen och därmed höjer nivån på ”jämviktsarbetslösheten”.

En sådan beskrivning av arbetsmarknaden pekar därmed ständigt ut ”strukture reformer” och reformer som antas påverka arbetsmarknadens utbudssida, som de på lång sikt enda möjligheterna att öka sysselsättningen. Den ekonomiska politikens uppgift blir i detta perspektiv att släppa fram de ”fria” marknadskrafterna. Efterfrågan på arbetskraft, liksom fördelningen mellan vinster och löner, får inte någon vikt i en sådan beskrivning. Detta är uppenbart ett fundamentalt *politiskt* ställningstagande om hur samhället ska organiseras.

I verkligheten är arbetsmarknaden inte vilken marknad som helst. Arbete är en grundläggande *social* process. Det som med ett marknadsanpassat språkbruk kallas efterfrågan på arbete är aldrig ett privat beslut av en isolerad arbetsgivare, utan något som bestäms av samhällsekonomiska sammanhang och som i sin tur påverkar vad det blir för samhälle vi lever i. Hur många arbeten som efterfrågas, och vilka, är en angelägenhet för alla i samhället, inte bara för den arbetsgivare och arbetstagare som sluter avtal på marknaden. Arbetslöshet är ett samhällsproblem med samhälleliga lösningar, inte ett individuellt problem. Vad som händer på arbetsmarknaden är också centralt för maktrelationerna i samhället.

⁸ 2006/07:RFR1 *En utvärdering av den svenska penningpolitiken 1995–2005*.

⁹ Se till exempel även avsnittet ”Allmän jämvikt”, s. 32–33 i Riksbanken, *Penningpolitisk rapport 2007:1*.

Fel! Okänt namn på

Vänsterpartiet avvisar den nyliberala samhällssyn som ligger till grund för dagens penningpolitiska modell. Institutionaliseringsen av denna syn har inneburit att det politiska målet om full sysselsättning fått karaktären av rituell fras. Det är ett politiskt skifte i europeisk politik som inneburit stora kostnader för vanliga människor. Sverige har en stark välfärdsmodell och fortfarande en sysselsättningsnivå som ligger klart över det europeiska genomsnittet. Men tillsammans med andra delar av det ekonomisk-politiska ramverket har en betydligt högre arbetslöshetsnivå än decennierna efter andra världskriget bitit sig fast.

Det är alltså *inte* Vänsterpartiets uppfattning att penningpolitiken ensam kan förklara den högre arbetslösheten. Det är heller inte Vänsterpartiets uppfattning att inflation är något eftersträvansvärt eller att Riksbanken genom att sikta på en högre inflationstakt automatiskt kan bidra till en högre sysselsättning. Däremot menar vi att det ekonomisk-politiska ramverket, där Riksbankens självständiga ställning utgör en del, sammantaget gör att den ekonomiska politiken inte inriktas på efterfrågestimulans och att åtgärder för att få ned arbetslösheten motverkas.

En rörlig och dynamisk ekonomi tenderar att generera viss inflation. Man kan föra en diskussion om varför det är så och om vad det är som framför allt driver på inflationen. Det är till exempel inte politiskt svärförklarligt att löneutvecklingens effekter på inflationstakten ofta röner större intresse i de etablerade analyserna än exempelvis företagsvinster och aktieutdelningar.

Men under alla omständigheter är det mer klart att ett ökat resursutnyttjande i en ekonomisk expansion kan motverkas av räntehöjningar. Och till skillnad från svårigheterna att finna ett negativt samband mellan en måttligt hög inflation och tillväxt är det lätt att hitta avskräckande historiska exempel på allvarliga problem som kan följa på deflationstendenser i ekonomin.

Den nuvarande ordningen för penningpolitiken innebär dock att Riksbanken kan och ska motverka en förbättrad sysselsättning om den menar att denna sysselsättningsökning står i motsättning till den egna bedömningen om "jämviktsnivån" på arbetslöshet. Vänsterpartiet menar att detta är samhällsekonomiskt problematiskt.

Vänsterpartiet konstaterar samtidigt att detta förhållande erbjuder en *politisk* förklaring till att den penningpolitiska modellen försvaras högerifrån. Om möjligheterna att prioritera arbetslöshetsbekämpningen och inrikta samhällets resurser dit begränsas sätts istället en press nedåt på löner och arbetsvillkor. I grunden är det denna dragkamp – en återspeglning av den basala motsättningen mellan arbete och kapital – som styr synen på prisstabilitet i debatten om penningpolitiken. Vi menar att det är dags att göra upp med denna syn som lett till allvarliga sociala misslyckanden i hela västvärlden. Det är fullt möjligt – och önskvärt – att genom demokratiska politiska beslut påverka samhällsutvecklingen. Det bör vara en självklarhet att resursfördelningen i samhället – där skapandet av *efterfrågan* på arbete ingår – är en fråga för den ekonomiska politiken.

6 Utvärderingen av penningpolitiken 1995–2005

Vi väljer i denna motion främst att rikta uppmärksamhet mot en grundläggande kritik av det penningpolitiska systemet. Den utvärdering som riksdagens finansutskott fattade beslut om i november 2005 och som presenterades i november 2006 (2006/07:RFR1) utgår från samma synsätt som varit vägledande för besluten om Riksbankens ställning. Vi genomför mot bakgrund av detta inte någon explicit genomgång av utvärderingens rekommendationer här. Utvärderingen är dock ändå intressant på flera sätt. Det gäller inte minst för att den – som vi konstaterade ovan – på ett mer öppet och rättframt sätt än vad som är vanligt för de svenska försvararna av dagens modell, visar att den penningpolitiska regimen baseras på nyliberal nationalekonomisk teori.

Samtidigt ger utvärderingen i de konkreta förslagspunkterna rätt åt den kritik som bland andra Vänsterpartiet ofta fört fram mot Riksbankens penningpolitik. Riksbanken har varit dålig på att uppnå sitt eget inflationsmål. Målet har underskridits systematiskt och långvarigt, vilket också enligt utvärderingen lett till onödigt hög arbetslöshet.

Detta aktualiserar också diskussionen om vad som är ”kort sikt” och ”lång sikt” i sammanhanget. Även om man skulle acceptera synsättet att det finns en ”jämviktsarbetslöshet” som inte penningpolitiken kan bidra till att rubba bör man kunna se att en högre arbetslöshet på kort sikt också får långsiktiga effekter, till exempel i och med att människor förlorar kompetens och kanske inte kan komma tillbaka till arbetsmarknaden när arbetslösheten kommit ner till sin ”korrekta” nivå.

Utvärderingen visar samtidigt på problemen med att särskilja den penningpolitiska diskussionen från en allmän samhällspolitisk debatt. I utvärderingen lyser samhälleliga maktförhållanden helt med sin frånvaro. Men det kan, för att ta ett exempel, knappast vara en slump att husprisernas inflytande på inflationsbedömningarna blir föremål för väsentligt större diskussion än arbetslösheten. Det torde ha ett samband med vilka samhällsskikt som först och starkast påverkas av förändrade huspriser respektive hög arbetslöshet.

Vänsterpartiet ser sammantaget utvärderingen som en intressant inläga. Vi menar att den på ett bra sätt lyfter såväl riksbanksorganisationens kompetens och förtjänster som en del konkreta problem med dagens penningpolitik. För att komma tillrätta med mer grundläggande problem krävs dock en nyordning, som innefattar bland annat en förändring av riksbankslagen.

7 En ny penningpolitisk målformulering

Riksbankens nuvarande ställning och formuleringen av målen för penningpolitiken utgör uttryck för ett ekonomiskt och politiskt systemskifte som i Sverige inleddes under 1980-talet. Det har inneburit en avdemokratisering av den

Fel! Okänt namn på

ekonomiska politiken, permanent högre arbetslöshetsnivå sedan 1990-talskrisen och växande inkomst- och förmögenhetsklyftor.

Det är hög tid för en förnyelse av det ekonomisk-politiska ramverket. Det innebär bland annat att det penningpolitiska systemet måste förändras.

En förändring av Riksbankens självständiga ställning kan förvisso komma i konflikt med EG-rätten. Även om Sverige formellt ingår i det europeiska centralbankssystemet redan i och med medlemskapet i EU är det dock uppenbart att de krav som ställs på en sådan självständighet i praktiken handlar om en anpassning till EMU-systemet som svenska folket i en folkomröstning avvisat. Det kan därför till exempel vara lämpligt att frågan löses i samband med ett formellt svenskt fördragsundantag från införandet av euron.

Vänsterpartiet menar att utgångspunkten för Riksbankens penningpolitik måste vara en del av den demokratiskt beslutade ekonomiska politiken. Det är inte rimligt att penningpolitiken inriktas på att ”stabilisera” resursutnyttjandet i ekonomin när hundratusentals människor befinner sig utanför arbetsmarknaden. Målformuleringen för den samlade ekonomiska politiken ska inbegripa full sysselsättning. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Stockholm den 12 mars 2007

Lars Ohly (v)

Wiwi-Anne Johansson (v)

Peter Pedersen (v)

Alice Åström (v)

Elina Linna (v)

Kent Persson (v)

Ulla Andersson (v)