

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Regeringen beslöt i oktober 2000 att ge en kommitté i uppdrag att analysera de förändrade förutsättningarna för stabiliseringspolitiken vid ett svenskt deltagande i den tredje etappen av EMU (valutaunionen).

Regeringen förordnade ambassadör Bengt K Å Johansson att vara ordförande i kommittén. Till ledamöter förordnades professor Lars Calmfors, generaldirektören Ingemar Hansson, fil.dr. Nils Lundgren, professor Inga Persson samt chefsekonomen Irma Rosenberg. Till sakkunniga förordnades chefsekonomen Dan Andersson (LO), utredningschefen Jan Bröms (SACO), direktören Jan Herin (Svenskt Näringsliv) samt utredaren Veronica Nilsson (TCO). Att biträda kommittén som experter förordnades ämnessakkunnige Mats Granér (Näringsdepartementet), ekonomen Jyry Hokkanen (Riksbanken) samt ämnessakkunnige Yngve Lindh (Finansdepartementet).

I februari 2001 entledigades Jan Bröms som sakkunnig och förordnades samtidigt som expert. I hans ställe förordnades Anders Bornefalk som sakkunnig. Vidare entledigades Veronica Nilsson och chefsekonomen Roland Spänt förordnades som sakkunnig. Samma månad förordnades professor Torben M. Andersen (Aarhus universitet) och professor Henry Ohlsson (Göteborgs universitet) som experter i kommittén.

Kommitténs sekreterare har varit f.d. ämnesrådet Stefan Ackerby (t.o.m. 2001-12-31), ekonomen Mikael Apel (fr.o.m. 2001-04-20) och ekonomen Jyry Hokkanen (fr.o.m. 2001-12-01). Experten Yngve Lindh har sedan 2001-12-01 deltagit i sekretariatets arbete.

Kommittén överlämnade den 5 juli 2001 delbetänkandet Stabilitet och stabiliseringspolitik i EMU (SOU 2001:62). I detta delbetänkande behandlades huvuddragen i euroländernas makroekonomiska utveckling under de senaste åren och hur den gemensamma penningpolitiken respektive den nationella finanspolitiken bedrivits i dessa länder. Vidare gjordes en översikt av de förändringar i de stabiliseringspolitiska förutsättningarna som ett svenskt medlemskap i valutaunionen skulle föra med sig.

I en bilaga till delbetänkandet, författad av docent Henrik Braconier, analyserades de offentliga finansernas konjunkturkänslighet och vad denna betyder i ett stabiliseringspolitiskt perspektiv. I en annan bilaga beskrev docent Michael Bergman de stabiliseringspolitiska erfarenheterna i EU-länderna och analyserade asymmetrier i den ekonomiska utvecklingen i några utvalda EU-länder.

Den 3 maj 2001 anordnade kommittén ett internationellt seminarium om finanspolitiken i EMU. Vid seminariet presenterades sex uppsatser som behandlade olika aspekter på finanspolitiken, bl.a. nationella erfarenheter från några av EU:s medlemsstater. Dessa uppsatser har samlats i publikationen *Fiscal Policy in EMU*, som är utgiven på Fritzes förlag.

Till föreliggande betänkande fogas, i en särskild bilagedel, ett antal underlagsrapporter till kommittén. Dessa har beställts av kommittén för att belysa vissa viktiga avsnitt av kommitténs arbetsområde. Bilaga 1, *Partsgruppens rapport*, är resultatet av ett arbete som på kommitténs uppdrag bedrivits i en särskild arbetsgrupp. Denna har utgjorts av de sakkunniga i kommittén som representerat de centralorganisationer på arbetsmarknaden som verkar inom den enskilda sektorn: Dan Andersson (LO), Anders Bornefalk (SACO), Jan Herin (Svenskt Näringsliv) och Roland Spånt (TCO). Jan Bröms har varit gruppens sekreterare. Arbetsgruppen svarar självständigt för resultatet av sitt arbete.

Kommittén överlämnar härmed sitt slutbetänkande Stabiliseringspolitik i valutaunionen (SOU 2002:16). Ledamoten Nils Lundgren samt de sakkunniga Dan Andersson och Roland Spånt har lämnat särskilda yttranden.

Stockholm i mars 2002

Bengt K Å Johansson
Lars Calmfors
Ingemar Hansson
Nils Lundgren
Inga Persson
Irma Rosenberg

/Stefan Ackerby
Mikael Apel
Jyry Hokkanen

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Stabiliseringspolitiken och EMU.....	29
1.1 Kommitténs uppdrag	30
1.2 Stabiliseringspolitiska konsekvenser av ett medlemskap.....	31
1.3 Erfarenheterna av valutaunionen.....	36
1.4 Institutionella och administrativa konsekvenser av en anslutning.....	37
2 Allmänt om stabiliseringspolitik	41
2.1 Mål och motiv för stabiliseringspolitik.....	41
2.2 Synen på stabiliseringspolitiken	45
2.2.1 Tre typer av kritik	46
2.2.2 Kritikens praktiska konsekvenser	55
2.2.3 Dagens syn på stabiliseringspolitikens roll.....	59
2.2.4 Stabiliseringspolitik i valutaunionen.....	61
3 Penningpolitik, växelkurs och stabilitet i EMU	63
3.1 Penningpolitikens mål.....	63
3.2 Penningpolitikens trovärdighet.....	65
3.3 Penningpolitikens verkningssätt	65
3.4 Stabilisering och destabilisering via växelkursen.....	70
3.5 Asymmetri och stabilisering.....	71
3.6 Kommitténs slutsatser	77

4	EMU och ekonomins anpassningsförmåga	79
4.1	Anpassning och stabilisering.....	79
4.2	Anpassningar via lönebildningen.....	83
4.2.1	Effekter på lönebildningen inom existerande institutionella ram	84
4.2.2	EMU och förhandlingssystemet	97
4.2.3	Den ekonomiska politiken och arbetsmarknadens institutioner	108
4.2.4	Kommitténs slutsatser om EMU:s effekter på lönebildningen	113
4.3	Institutioner för en stärkt anpassningsförmåga på arbetsmarknaden.....	114
4.3.1	Buffertfonder.....	115
4.3.2	Konjunkturanpassad arbetstid.....	122
4.3.3	Resultatbaserad ersättning.....	123
4.3.4	Individuellt kompetenssparande	124
4.3.5	Omställningsförsäkringar	125
5	Finanspolitiken	127
5.1	Finanspolitik i EMU.....	127
5.2	Finanspolitiska mål och normer	131
5.2.1	Inledning.....	131
5.2.2	Finanspolitiska normer	135
5.2.3	Stabiliseringspolitiken och inflationen.....	143
5.2.4	Finanspolitikens stabiliseringspolitiska mål i EMU.....	146
5.2.5	Konjunkturanpassning av saldomålet	159
5.2.6	Utgiftstak och stabilisering	164
5.3	Diskretionär finanspolitik.....	167
5.3.1	Finanspolitikens effekter på den aggregerade efterfrågan.....	168
5.3.2	Möjliga hinder för en konjunkturstabiliserande politik.....	177
5.4	Automatiska stabilisatorer	186
5.4.1	För- och nackdelar med automatiska stabilisatorer.....	186

5.4.2	Empiriska resultat	188
5.4.3	Kommitténs slutsatser	190
5.5	Arbetsmarknadspolitik	191
5.6	Lämpliga finanspolitiska styrmedel.....	192
5.6.1	Önskvärda egenskaper	193
5.6.2	Några tekniska kriterier.....	195
5.6.3	Olika finanspolitiska styrmedel	197
5.6.4	Åtgärder riktade mot privata investeringar	205
5.6.5	Lämpliga stabiliseringspolitiska styrmedel.....	208
5.7	Finanspolitisk stabilisering, saldomål och utgiftstak	210
5.7.1	Saldomålet och marginalerna för diskretionär finanspolitik.....	211
5.7.2	Utgiftstaket	212
5.7.3	Kommitténs slutsatser	213
6	Finanspolitikens former	217
6.1	Finanspolitikens institutionella ramar	217
6.1.1	Delegering av finanspolitiken i den internationella debatten.....	218
6.1.2	Ett finanspolitiskt råd.....	221
6.1.3	Parlamentariska reformer	227
6.1.4	Kommitténs slutsatser om finanspolitikens institutionella ramar	228
6.2	Finanspolitisk samordning i EU	233
7	Kommunerna och stabiliseringspolitiken	241
7.1	Statens och kommunernas ansvar för stabiliseringspolitiken	241
7.2	Balanskravet.....	243
7.2.1	Balanskravet och stabiliteten.....	246
7.2.2	Balanskrav och finanspolitik.....	249
7.3	Ekonomiförvaltningsutredningen.....	251
7.4	Kommitténs slutsatser	252
	Särskilda yttranden	255

Referenser	301
Kommittédirektiv	315

Bilagor

publiceras i särskild volym

Bilaga 1

Partsgruppens rapport

Anders Bornefalk, Dan Andersson, Jan Herin, Roland Spänt och Jan Bröms (sekr.)

Bilaga 2

EMU:s effekter på lönebildningen

Lars Calmfors

Bilaga 3

Tillbaka till konvertibilitetsprincipen? Penning- och finanspolitiska regimer i ett historiskt perspektiv

Lars Jonung

Bilaga 4

Finanspolitik i en valutaunion

Henry Ohlsson

Bilaga 5

Fiscal Policy: Institutions vs. Rules

Charles Wyplosz

Bilaga 6

Personalutbildning i ett tillväxtpolitiskt och stabiliseringspolitiskt perspektiv

Christina Håkanson, Satu Johanson och Erik Mellander

Bilaga 7

Fiscal Policy Coordination

Torben M. Andersen

Sammanfattning av betänkandet

Ett medlemskap i valutaunionen innebär ett byte av stabiliseringspolitisk regim genom att den inhemska penningpolitiken försvinner som instrument att stabilisera ekonomin. Sverige blir i stället delaktigt i och beroende av en gemensam europeisk penning- och valutapolitik. Vi avhänder oss därmed möjligheten att med hjälp av förändringar i räntenivån motverka makroekonomiska störningar som specifikt träffar den svenska ekonomin. Några valutaanpassningar mot de övriga euroländerna kommer naturligtvis inte heller längre att kunna äga rum vid sådana landspecifika störningar.

Det huvudsakliga syftet med denna utredning är att analysera vilka problem som kan uppkomma i denna nya stabiliseringspolitiska regim samt föreslå hur finanspolitiken bäst bör utformas under de nya förutsättningarna.

Betänkandet behandlar i huvudsak två grundläggande frågeställningar. Den ena frågan gäller hur behovet av stabiliseringspolitik kan komma att förändras vid ett EMU-medlemskap eller, uttryckt på annat sätt, om den makroekonomiska stabiliteten kan förväntas bli annorlunda i valutaunionen än utanför.¹ Detta beror i sin tur på i vilken mån de makroekonomiska störningar som träffar den svenska ekonomin kommer att bli annorlunda i valutaunionen samt på i vilken utsträckning ekonomins förmåga att anpassa sig till dessa störningar kommer att ändras. Framför allt när det gäller den senare aspekten spelar arbetsmarknaden en central roll.

Den andra frågan gäller vad som kan göras för att det stabiliseringspolitiska medel som återstår för statsmakterna vid landspecifika störningar – finanspolitiken – ska bli så effektivt som möjligt.

I denna sammanfattning diskuteras de ovan nämnda frågorna i tur och ordning. Inledningsvis diskuteras således vilka "spontana"

¹ I betänkandet används genomgående begreppet "EMU-medlemskap" som synonymt med ett deltagande i valutaunionen. Även om detta språkbruk formellt är något oegentligt är det praktiskt och ansluter till vedertagen praxis.

anpassningar i ekonomin som kan komma att ske vid ett deltagande i valutaunionen. Därefter analyseras hur den inhemska finanspolitiken bör utformas för att på bästa möjliga sätt bidra till en stabil makroekonomisk utveckling.

Den makroekonomiska stabiliteten

De makroekonomiska störningarna

Enligt kommitténs bedömning går det inte att med någon säkerhet i förväg avgöra om de makroekonomiska störningarna kommer att bli större eller mindre i valutaunionen än vad de skulle ha varit utanför. Som medlem i valutaunionen kommer Sverige att träffas av delvis nya former av störningar men samtidigt undgå att träffas av andra. Empiriska undersökningar ger inte någon entydig bild. Eftersom studierna med nödvändighet är baserade på historiska data – samtidigt som ett deltagande i valutaunionen utgör en genomgripande strukturell förändring – behöver undersökningsresultaten inte heller nödvändigtvis ge en rättvisande uppfattning om den framtida utvecklingen.

En fortsatt integration och ett ökat handelsutbyte med euroländerna kommer att öka den svenska ekonomins beroende av och sannolikt också samvariation med den europeiska konjunkturutvecklingen. Konjunktursvängningar i Sverige kommer troligen att till stor del vara gemensamma med euroområdet. Den Europeiska centralbankens politik kommer i så fall att bidra till att stabilisera konjunkturen även i Sverige. En ökad specialisering av produktionen mellan euroländerna kan emellertid medföra en större risk för störningar som ensidigt träffar enskilda ekonomier. Vidare kan makroekonomiska störningar i andra delar av valutaunionen föranleda förändringar i ränta och eurokurs som kan verka destabiliserande på den svenska ekonomin. Sammantaget är det oundvikligt att en penningpolitik utformad för en grupp av länder blir ett trubbigare stabiliseringspolitiskt medel än en penningpolitik avpassad för ett enskilt land.

Det är således svårt att dra säkra slutsatser om hur det makroekonomiska störningsmönstret kommer att förändras vid ett deltagande i valutaunionen, både jämfört med nuvarande regim med flytande växelkurs och jämfört med den tidigare regimen med en fast men justerbar växelkurs. Enligt kommitténs bedömning bör

det finnas en beredskap för att det kan inträffa störningar av sådant slag att frånvaron av en egen penningpolitik innebär en risk för ökad makroekonomisk instabilitet. Detta ställer ökade krav på såväl arbetsmarknadens anpassningsförmåga som på finanspolitiken.

Arbetsmarknadens anpassningsförmåga

Frånvaron av nationell penningpolitik kan innebära problem vid stora förändringar i efterfrågan på varor och tjänster, som inte på samma sätt träffar andra euroländer och därför inte resulterar i en för Sverige väl avvägd penningpolitik. En anpassning av lönekostnaderna i förhållande till andra länder är ofta central för att stabilisera sysselsättningen i en sådan situation. I valutaunionen måste en sådan anpassning ta formen av ändrade nominella lönekostnader.

Ett EMU-medlemskap kan visserligen komma att stärka incitamenten hos arbetsmarknadens parter att åstadkomma en ökad nominell flexibilitet i lönebildningen, genom t.ex. kortare avtalsperioder, klausuler som knyter löneutvecklingen till den makroekonomiska utvecklingen, mera frekventa omförhandlingar av gällande avtal och mindre motstånd mot låga nominella löneökningar. Det finns emellertid anledning att tro att förändringarna i nominell löneflexibilitet kommer att bli ganska begränsade. Detta hänger inte minst samman med svårigheterna att sänka den nominella lönenivån. Utrymmet för att vid en låg inflationstakt anpassa lönenivån i förhållande till andra länder genom att sänka den nominella löneökningstakten är förhållandevis begränsat.

Det är möjligt att ett EMU-medlemskap kan stärka incitamenten för parterna att samordna sina avtalsförhandlingar, eftersom detta förmodligen ökar den nominella flexibiliteten i lönebildningen. En sådan utveckling tycks ha ägt rum i många EMU-länder, bl.a. genom "sociala pakter" mellan arbetsmarknadens parter och ibland också med regeringen. Det är dock tveksamt om sådan samordning kan fungera i längden, eftersom starka faktorer långsiktigt tycks verka i riktning mot en mer decentraliserad lönebildning.

Kommitténs bedömning är att förändringar i graden av nominell löneflexibilitet vid ett EMU-medlemskap sannolikt endast till en liten del kan kompensera för förlusten av egen penningpolitik som ett stabiliseringspolitiskt instrument.

Lönebildningen kan också i sig vara en källa till störningar som kan tänkas bli svårare att hantera i en valutaunion. Alltför höga svenska lönekostnadsökningar kommer inte att kunna motverkas av en stramare nationell penningpolitik. Till följd av detta kan risken för lönekostnadsstörningar öka. Om lönebildningen inte fungerar väl, så finns en risk för att obalanser byggs upp som kan resultera i en utdragen anpassningsprocess med hög arbetslöshet. Paralleller kan dras till de effekter som skulle ha uppkommit om en anpassning av kronkursen inte hade kommit till stånd på det sätt som skedde i samband med övergången till rörlig växelkurs 1992. Anpassningen av lönekostnadsläget i förhållande till andra länder skulle i frånvaro av en växelkursanpassning i stället ha tvingats fram genom en lång period med lägre nominella löneökningar än i andra länder. Arbetslösheten under 1990-talet hade i så fall blivit ännu högre än vad som nu blev fallet.

Buffertfonder och andra institutionella anpassningsmekanismer

Kommittén har haft i uppdrag att analysera olika instrument som kan bidra till en ökad flexibilitet i lönekostnaderna. I debatten har ett särskilt intresse knutits till s.k. buffertfonder. Tanken är att fondera medel som vid en negativ makroekonomisk störning kan ge finansiellt utrymme för en sänkning av lönekostnaderna genom att reducera de avtalsbestämda försäkringsavgifterna. På detta sätt omfördelas lönekostnaderna över tiden.

I Finland har buffertfonder inrättats i första hand för att förhindra att avgifterna till arbetslöshetsförsäkring och pensionssystem ska behöva höjas i lågkonjunkturer. Detta problem är inte relevant för svensk del. Statsbudgeten utgör här i betydligt högre grad än i Finland en stabiliserande buffert. Däremot kan det ligga ett stabiliseringspolitiskt värde i att kunna sänka avtalade arbetsgivaravgifter i en lågkonjunktur.

Kommittén gör bedömningen att ett system med buffertfonder i parternas regi, rätt konstruerat, skulle kunna lämna ett visst bidrag till att öka ekonomins anpassningsförmåga och därmed dämpa konjunktursvängningarna. Om sådana fonder byggs upp bör de administreras av arbetsmarknadens parter själva utan någon statlig inblandning, så att ansvarsfördelningen mellan statsmakterna och parterna när det gäller lönebildningen blir så klar som möjligt. Eventuella fonder bör reserveras för kraftiga negativa störningar

och inte användas som ett regelbundet återkommande stabiliserande instrument. Fonderna bör vidare användas enbart för generella avgiftsreduktioner, så att de inte blir ett stöd till vissa branscher eller regioner och därigenom riskerar att bromsa en nödvändig strukturomvandling. Om parterna kommer överens om sådana system så bör det välkomnas, men fördelarna är inte så stora att det motiverar att ett buffertfunds-system byggs upp med hjälp av statliga subventioner.

En fortsatt ekonomisk integration med omvärlden medför en skärpt konkurrens för svenska företag, vilket ställer fortsatta krav på t.ex. kompetensutveckling och rörlighet mellan olika jobb. Rörlighet kan främjas med befintliga instrument inom utbildnings- och arbetsmarknadspolitiken samt med nya instrument, såsom t.ex. omställningsförsäkring och kompetenskonton. Också skattepolitiken och utformningen av arbetslöshetsförsäkringen är av stor betydelse i detta sammanhang. Ökad rörlighet och bättre förutsättningar för kompetensutveckling kan bidra till att stabilisera sysselsättningen vid makroekonomiska störningar som medför förskjutningar mellan branscher. Ett medlemskap i valutaunionen kan i viss mån påskynda integrationsprocessen, men kommitténs bedömning är att kraven på kompetensutveckling och rörlighet blir ungefär desamma vid ett medlemskap i valutaunionen som utanför.

Enligt direktiven ska kommittén analysera om instrument i form av resultatbaserad lön, flexibla arbetstider eller kompetenskonton kan stärka ekonomins förmåga att absorbera ekonomiska störningar. Mot bakgrund av ovanstående bedömning att kraven på kompetensutveckling och rörlighet blir ungefär desamma i som utanför valutaunionen är kommitténs slutsats att sådana instrument bör prövas på egna meriter och inte kan ses som speciellt påkallade av ett EMU-medlemskap.

Om ett system med individuellt kompetenssparande skulle införas för att strukturellt främja kompetensutveckling och rörlighet, finns det skäl som talar för att detta bör utformas på ett sätt som möjliggör att utifrån stabiliseringspolitiska överväganden styra hur kompetensutvecklingen förläggs i tiden. Kommitténs bedömning är dock att detta instrument inte kan ge annat än marginella bidrag till att stabilisera sysselsättningen. En konjunkturanpassning kan även ske inom ramen för befintliga utbildningssystem.

Arbetstidens förläggning och variation är och bör vara en fråga för arbetsmarknadens parter, utöver den lagstiftning som är motiverad av arbetsmiljö- eller säkerhetsskäl. Variationer i arbetstiden

kan inte vara ett generellt verkande stabiliseringspolitiskt medel eftersom det i t.ex. en lågkonjunktur skulle vara förenat med en betydande samhällsekonomisk kostnad att sänka arbetstiden även i sektorer eller för personalkategorier där efterfrågan inte minskar. Det finns enligt kommitténs bedömning inte skäl för staten att av stabiliseringsskäl vidta åtgärder i syfte att öka variationerna i arbetstid över konjunkturcykeln.

Det finns flera motiv som kan tala för resultatbaserade ersättningsystem. Det är sannolikt att sådana system kan leda till en i genomsnitt över konjunkturcykeln högre produktion och sysselsättningsgrad. Det är däremot mindre klart om sådana system verkligen bidrar till att minska svängningarna i produktion och sysselsättning.

Finanspolitiken

Kommitténs slutsats är att de förändringar som kan förutses när det gäller det makroekonomiska störningsmönstret och ekonomins anpassningsförmåga inte kommer att kunna uppväga förlusten av en egen penningpolitik. Det kommer därför även fortsättningsvis att finnas ett behov av en nationell stabiliseringspolitik, som vid ett EMU-medlemskap måste bedrivas enbart via finanspolitiken.

Stabiliseringspolitikens roll

Kommitténs syn på hur finanspolitisk konjunkturstabilisering bör bedrivas baseras i hög grad på vad som idag förefaller vara den allmänna uppfattningen om stabiliseringspolitikens roll. Denna kan i korthet beskrivas på följande sätt. Erfarenheterna från många länder har visat att en brist på långsiktigt perspektiv tenderat att göra stabiliseringspolitiken systematiskt alltför expansiv. Ett exempel är utvecklingen i Sverige under 1970- och 1980-talen, ett annat är Tyskland under 1990-talet. Stabiliseringspolitiken har ofta inte stramats åt tillräckligt i högkonjunkturer, vilket fått till konsekvens att handlingsfriheten inskränkts i lågkonjunkturer. Skatte- och utgiftsförändringar har också ofta genomförts vid tidpunkter som varit stabiliseringspolitiskt mindre lämpliga.

En konkret följd av tidigare stabiliseringspolitiska erfarenheter är att det huvudsakliga ansvaret för den aktiva konjunkturstabilise-

ringen förts över från finans- till penningpolitiken och att penningpolitiken delegerats till inom givna ramar självständiga centralbanker i de flesta OECD-länder. Idén med en sådan delegering är att en centralbank, som verkar "på armlängds avstånd" från den dagsaktuella politiken, ger större trovärdighet för att inflationen ska förbli låg samt minskar risken för att åtgärder vidtas vid stabiliseringspolitiskt olämpliga tidpunkter. Den större trovärdigheten skapar i sin tur ett ökat utrymme att vidta konjunkturstabiliserande åtgärder.

Parallellt med denna utveckling har finanspolitikens långsiktiga perspektiv kommit att betonas alltmer genom åtaganden både på EU- och nationell nivå. De främsta exemplen är Stabilitets- och tillväxtpaktens regel om att underskott i den offentliga sektorns finansiella sparande endast undantagsvis och övergående får överskrida tre procent av BNP, samt för Sveriges del saldomålet och utgiftstaket. Konsolideringar av de i många länder tidigare mycket ansträngda offentliga finanserna har även bidragit till att ge penningpolitiken erforderligt handlingsutrymme.

Genom dessa nya institutionella ramar för stabiliseringspolitiken förefaller de problem som tidigare varit förknippade med en aktiv konjunkturstabilisering att ha reducerats.

Finanspolitikens ändrade roll i valutaunionen

Ett deltagande i valutaunionen innebär att vi lämnar en situation där stabiliseringen av den inhemska ekonomin främst sköts av en självständig myndighet, Riksbanken, som har detta som huvuduppgift. I stället ska den inhemska stabiliseringen skötas via finanspolitiken som också har en rad andra mål än de stabiliseringspolitiska. Detta innebär risker för att de långsiktiga perspektiven i stabiliseringspolitiken kan trängas undan av mer kortsiktiga överväganden.

De olika typer av finanspolitiska regler som införts under senare år har minskat risken för stabiliseringspolitiska misslyckanden, men det finns samtidigt en risk för att den finanspolitiska disciplinen successivt kan komma att urholkas allteftersom minnet av tidigare underskottsproblem bleknar. Den internationella debatt som nu förs om att lätta på de krav som ställs av Stabilitets- och tillväxtpakten och det faktum att flera euroländer tycks ha svårt att föra en tillräckligt stram finanspolitik i goda konjunkturer är

exempel på att trycket att bedriva en generellt alltför svag finanspolitik är betydande i många länder. I Sverige förefaller den s.k. budgeteringsmarginalen – skillnaden mellan utgiftstaket och de beräknade utgifterna – mer ha kommit att betraktas som ett "reformutrymme" än som en säkerhetsmarginal för att hantera osäkerheten i utgiftsprognoserna. Vidare har vissa reformer under senare tid getts formen av skattesänkningar i stället för utgiftsökningar för att undvika de begränsningar som utgiftstaket är avsett att utgöra. Dessa tendenser är oroande eftersom starka offentliga finanser, som ger utrymme för att använda finanspolitiken vid makroekonomiska störningar, blir av än större betydelse vid ett medlemskap i valutaunionen.

Målformuleringen för finanspolitiken

Ett EMU-medlemskap bör innebära en förändring av målet för den inhemska stabiliseringspolitiken. Vid ett deltagande i valutaunionen bortfaller behovet av ett inhemskt ankare för den långsiktiga inflationstakten. Det nominella ankaret kommer i stället att utgöras av ECB:s prisstabilitetsmål. Ett EMU-medlemskap kan därmed delvis ses som en återgång till den stabiliseringspolitiska regim som Sverige genom en fast växelkurs försökte – men misslyckades med – att upprätthålla under 1970- och 1980-talen. Skillnaden är att ett EMU-medlemskap skapar ett läge som i princip är detsamma som om vi hade en absolut trovärdig växelkurs mot övriga euroländer.

Då den nationella stabiliseringspolitiken vid ett EMU-medlemskap inte längre behöver tillhandahålla ett nominellt ankare, blir enligt vår mening den naturliga slutsatsen att finanspolitiken – givet det långsiktiga målet om ett visst offentligt sparande i genomsnitt över konjunkturcykeln – bör ha som övergripande stabiliseringspolitiskt mål att *motverka större svängningar i aktivitetsnivån* på såväl kort som medellång sikt. Mer tekniskt kan detta uttryckas som att det s.k. produktionsgapet (avvikelsen mellan faktisk BNP och långsiktigt hållbar BNP) inte får bli alltför stort. Detta mål kan också tolkas som att politiken ska motverka stora svängningar i sysselsättning och arbetslöshet runt de långsiktigt hållbara nivåerna (jämviktsnivåerna). Det stabiliseringspolitiska målet bör vara framåtsyftande, eftersom det är svårt att påverka aktivitetsnivån i ekonomin på mycket kort sikt utan mycket stora variationer i skatter och offentliga utgifter.

Den inhemska stabiliseringspolitikens mål blir vid ett EMU-deltagande med nödvändighet mindre entydigt än i nuvarande penningpolitiska regim med ett inflationsmål, eftersom bedömningar av produktionsgapets storlek är förhållandevis osäkra. Om den stabiliseringspolitiska ambitionen ska vara att stabilisera aktivitetsnivån runt den långsiktigt hållbara nivån är dock detta ett problem som inte går att undvika. I princip samma svårigheter finns för övrigt också i nuvarande penningpolitiska regim, eftersom inflationsprognoser bl.a. bygger på uppskattningar av produktionsgapets storlek. Sådana bedömningar spelar därför i praktiken en stor roll för de penningpolitiska besluten. Svårigheterna att uppskatta produktionsgapet utgör emellertid ett starkt motiv för att vidta finanspolitiska åtgärder i konjunkturstabiliserande syfte bara vid stora störningar.

Även om ambitionen att stabilisera produktionsgapet kan tolkas som en strävan att stabilisera sysselsättning och arbetslöshet runt de långsiktigt hållbara nivåerna, finns det flera skäl att formulera målet i termer av produktionsgapet. Ett skäl är att produktionsgapet är ett vidare begrepp som avser att spegla konjunkturläget i ekonomin som helhet och inte enbart situationen på arbetsmarknaden. En fokusering på att stabilisera produktionsgapet väger därför in fler stabiliseringspolitiska aspekter, framför allt stabilisering av inkomstnivån i ekonomin, än ett mål som enbart tar fasta på arbetsmarknadssituationen.

Det främsta skälet för vår rekommendation om en fokusering på produktionsgapet, i stället för på den direkta arbetsmarknadsituationen, som mål för finanspolitiken är den otydlighet i de makroekonomiska målformuleringarna som annars skulle kunna uppkomma. Detta hänger samman med att den ekonomiska politiken redan arbetar med mål för sysselsättningen (80 procent av befolkningen i arbetsför ålder) och arbetslösheten (4 procent). Dessa mål måste betraktas som mål för de långsiktigt hållbara nivåerna (jämviktsnivåerna), vilka ska uppnås genom en *strukturell* sysselsättningspolitik som leder till en väl fungerande arbetsmarknad. Det förefaller mindre lämpligt att samtidigt formulera ett annat sysselsättningsmål för finanspolitiken, nämligen att stabilisera sysselsättningen vid den för tillfället rådande jämviktsnivån, som kan avvika från det av statsmakterna uppställda långsiktsmålet.

En bedömning av produktionsgapet måste bygga på en sammanvägning av en rad indikatorer, som t.ex. utvecklingen av priser och löner, skattningar av BNP:s långsiktiga trend med statistiska meto-

der, samt olika typer av "bristmätt" på produkt- och arbetsmarknaderna.

Pris- och lönekostnadsutvecklingen i förhållande till omvärlden är särskilt betydelsefull för möjligheterna att stabilisera aktivitetsnivån. Om pris- och lönekostnadsökningarna är högre i Sverige än i övriga euroländer – och detta inte motverkas av långsiktiga förskjutningar av efterfrågan mot svenska produkter eller en snabbare produktivitetsutveckling – försämras successivt konkurrenskraften. Detta gör det svårare att uppnå de stabiliseringspolitiska målen på medellång sikt. Orsaken är att de svårigheter som finns att anpassa lönekostnadsökningarna nedåt får till följd att det tar lång tid att genom lägre löneökningar korrigera ett kostnadsläge som blivit för högt. Ackumulerade kostnadsproblem till följd av snabbare kostnadsstegringar än i omvärlden kan därför innebära att finanspolitiken inte kan motverka stora fall i produktion och sysselsättning på medellång sikt. Slutsatsen blir att pris- och lönekostnadsutvecklingen i förhållande till övriga euroländer bör tillmätas särskild betydelse vid utformningen av finanspolitiken.

En snabbare pris- och lönekostnadsutveckling i Sverige än i omvärlden har ofta sitt ursprung i att en efterfrågeökning medfört att BNP överstiger den produktionsnivå som är långsiktigt hållbar. En politik som förhållandevis snabbt dämpar konjunkturen kommer då att förbättra förutsättningarna för makroekonomisk balans på såväl kort som medellång sikt.

En annan möjlighet är att det inträffar en lönekostnadsstörning i den svenska ekonomin, en s.k. asymmetrisk utbudsstörning, t.ex. genom att avtalsförhandlingarna, i en situation som inte kännetecknas av särskilt hög efterfrågan, resulterar i flerårsavtal med högre löneökningar än i övriga euroländer. Eftersom högre lönekostnadsökningar i ett givet ekonomiskt läge kan tolkas som att de långsiktigt hållbara sysselsättnings- och produktionsnivåerna minskat, är detta liktydigt med att faktisk BNP överstiger den långsiktigt hållbara nivån, dvs. att det föreligger ett positivt produktionsgap. Därmed uppstår inte någon konflikt mellan stabilisering på kort och medellång sikt: en stramare finanspolitik är motiverad av såväl det positiva produktionsgapet som av de i förhållande till övriga euroländer högre lönekostnadsökningarna.

En finanspolitik som på detta sätt reagerar med åtstramningar på tendenser till högre löneökningar än i övriga euroländer bör stärka incitamenten för återhållsamhet i lönebildningen. Därigenom påverkas de långsiktigt hållbara nivåerna för produktion och syssel-

sättning positivt. Om finanspolitiken läggs upp på detta sätt, kan den åtminstone till viss del ta över den återhållande effekt som den nationella penningpolitiken idag utövar på lönebildningen.

Diskretionär finanspolitik och automatiska stabilisatorer

Som vi diskuterat ovan har det tidigare funnits starka tendenser att bedriva en alltför expansiv finanspolitik. I en valutaunion skulle detta i första hand kunna ta sig uttryck i stora budgetunderskott och växande offentlig skuldsättning, men också i att den inhemska prisnivån stiger i förhållande till utlandets. Enligt kommitténs mening innebär dessa förhållanden att s.k. diskretionär finanspolitik, dvs. en politik som innebär att man i stabiliserande syfte aktivt ändrar skattesatser och offentliga utgifter, bör användas förhållandevis sparsamt vid ett deltagande i valutaunionen. Finanspolitiken bör således inte användas på samma aktiva sätt som varit fallet med den nationella penningpolitiken under regimen med rörlig växelkurs.

Vid "normala" störningar bör stabilisering, utöver den som sker via ECB, i huvudsak ske genom de s.k. automatiska stabilisatorerna, dvs. via de förändringar i skattebetalningar och offentliga utgifter som automatiskt äger rum vid variationer i aktivitetsnivån. Diskretionär finanspolitik bör användas i stabiliserande syfte enbart vid stora obalanser i det samlade kapacitetsutnyttjandet. När någon stor störning inte föreligger, bör den diskretionära finanspolitiken inriktas på att säkerställa det mål för den offentliga sektorns finansiella sparande över konjunkturcykeln som statsmakterna lagt fast.

Vad som kan anses vara en tillräckligt stor störning för att motivera att diskretionära finanspolitiska åtgärder sätts in är en svår avvägningsfråga. Ett enligt kommitténs bedömning rimligt sätt att karakterisera en "stor" störning är som ett produktionsgap på minst två procent i någondera riktningen. På basis av den ganska sparsamma evidens som finns om sambandet mellan produktionsgap och arbetslöshet, gör kommittén bedömningen att en förändring i produktionsgapet på två procentenheter motsvarar en förändring i den öppna arbetslösheten på runt en procentenhet.

Det är samtidigt osäkert hur sambandet mellan svängningar i produktionen och svängningar i arbetslöshet och sysselsättning har påverkats av de ganska betydande strukturella förändringarna i den

svenska ekonomin under det senaste decenniet och vilka effekterna kommer att bli av ett deltagande i valutaunionen. Definitionen av vad som kan anses utgöra en stor störning kan därför komma att behöva ses över i framtiden. Det kan också enligt kommitténs mening finnas anledning att ytterligare studera frågan om den diskretionära finanspolitiken bör utformas asymmetriskt i den meningen att åtgärder sätts in vid något mindre avvikelser från potentiell produktion uppåt (i högkonjunkturer) än nedåt (i lågkonjunkturer). Skälet till att överväga detta är att pris- och lönestegringstakten tenderar att öka relativt kraftigt i högkonjunkturer men är mer trögrörlig nedåt i lågkonjunkturer.

Arbetsmarknadspolitiska åtgärder, som kan ses som en form av "halvautomatiska" stabilisatorer, bör även fortsättningsvis användas som ett aktivt konjunkturstabiliserande instrument också vid mindre störningar. Dessa åtgärder tycks tidsmässigt ha satts in vid lämpliga tillfällen, även om åtgärdsvolymerna under 1990-talets djupa kris blev alltför stora. Det är viktigt att arbetsmarknadspolitiska åtgärder inte används i en sådan omfattning att de blir ineffektiva samt att de inte permanentas utan verkligen snabbt avvecklas i en konjunkturuppgång. De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna bör inte heller användas på ett sådant sätt att den öppna arbetslösheten hålls nere till priset av stora negativa effekter på den reguljära sysselsättningen.

Saldomålet

För att skapa utrymme för såväl automatiska stabilisatorer som diskretionär finanspolitik bör de offentliga finanserna uppvisa överskott i genomsnitt över konjunkturcykeln. Hur stort detta överskott bör vara beror i hög grad på vilket utrymme som ska finnas för stimulerande finanspolitik vid stora negativa störningar. EU:s regel om att underskottet i de offentliga finanserna endast undantagsvis och övergående får överskrida tre procent av BNP är vid sådana bedömningar en viktig restriktion. Från en mer allmän utgångspunkt är det också angeläget att det finns ett tillräckligt utrymme så att diskretionära åtgärder kan vidtas i lågkonjunkturer utan att den statsfinansiella utvecklingen riskerar att uppfattas som ohållbar, vilket skulle dämpa stimulans effekten.

Empiriska skattningar ger inte någon entydig bild av vilka marginaler som krävs för att de automatiska och halvautomatiska

stabilisatorerna ska kunna verka utan att komma i konflikt med Stabilitets- och tillväxtpaktens underskottsregel. En rimlig sammantagen bedömning är att det krävs ett överskott på minst en procent av BNP i genomsnitt över konjunkturcykeln för detta.

För att uppfylla målet om att produktionen och sysselsättningen ska hållas nära sina potentiella nivåer, bör det därutöver finnas ett betydande handlingsutrymme för diskretionär finanspolitik vid stora negativa störningar. Det är svårt att exakt beräkna vilket tillkommande utrymme som kan krävas, eftersom sådana diskretionära stimulansåtgärder leder till en högre BNP och därmed högre skatteintäkter och lägre utgifter för bl.a. arbetslöshetsersättning än som annars skulle bli fallet.

Kommitténs bedömning är att det kan vara motiverat med en höjning av saldomålet över konjunkturcykeln, från nuvarande nivå på 2 till 2,5 alternativt 3 procent av BNP för att ge en tillfredsställande säkerhetsmarginal för diskretionära finanspolitiska stimulanser i djupa lågkonjunkturer. Ett bibehållande av nuvarande saldomål innebär ett större stabiliseringspolitiskt risktagande.

Ett saldomål av den storleksordning som föreslås bör i första hand gälla under den närmaste tioårsperioden. Därefter bör en omprövning ske i ljuset av den demografiska utvecklingen och förändringar i den offentliga förmögenhetsställningen. Det kan inte heller uteslutas att EU:s regler på sikt kan komma att ändras vilket i så fall kan motivera revideringar även av det svenska saldomålet.

Utgiftstaket

De statliga utgiftstaken spelar en viktig roll för att skapa de starka offentliga finanser som är nödvändiga för att finanspolitiken ska vara ett effektivt stabiliseringspolitiskt medel. Samtidigt bör inte utgiftstaken utgöra en begränsning av finanspolitikens manöverutrymme för att stabilisera ekonomin. För att de automatiska stabilisatorerna ska kunna verka fullt ut i en lågkonjunktur måste det finnas ett utrymme på statsbudgetens utgiftssida. De diskretionära finanspolitiska åtgärder som är lämpliga att vidta för att stabilisera ekonomin vid stora negativa störningar kan innefatta även ökade statliga utgifter. Det måste reserveras ett utrymme under utgiftstaket även för sådana utgifter. Kommittén anser därför att systemet med utgiftstak bör utformas på ett sådant sätt att det alltid finns en marginal för att stabilisera ekonomin också

genom utgiftsökningar om en stor störning skulle inträffa. Enligt kommitténs mening bör detta ske genom att inrätta en särskild s.k. *konjunkturmarginal*. Denna ska inte kunna tas i anspråk för annat än sådana utgiftsökningar som med automatik följer av konjunkturutvecklingen, inklusive arbetsmarknadspolitiska åtgärder, eller för diskretionära finanspolitiska beslut i stabiliseringspolitiskt syfte vid stora störningar. Däremot bör beslut om utgiftsökningar av andra skäl ("reformer") inte få reducera konjunkturmarginalen.

Kommitténs bedömning är att konjunkturmarginalen bör uppgå till ca tre procent av de takbegränsade utgifterna för att ge tillräckligt budgetutrymme att hantera även en relativt djup lågkonjunktur.

Vid sidan av denna konjunkturmarginal bör det finnas en s.k. *planeringsmarginal* som ger utrymme för eventuella planerade utgiftshöjande reformer. Denna kan även vara negativ, dvs. ställa krav på utgiftssänkningar. Utgiftsavvikelse som följer av annat än konjunkturskäl, t.ex. ändrat sjukskrivningsmönster, bör ingå i planeringsmarginalen och därmed avvägas mot planerade utgiftsändringar. Planeringsmarginalen bör därför bestämmas så att den täcker in prognososäkerhet som följer av andra faktorer än konjunkturen, i den mån statsmakterna inte vill balansera utgiftsökningar av detta slag med utgiftssänkande regeländringar.

Kommunerna och stabiliseringspolitiken

Det balanskrav som sedan 2000 tillämpas för kommuner och landsting kan vid en konjunkturavmattning medföra att verksamhet och sysselsättning dras ned och förstärker avmattningen. Detta bör inte föranleda att balanskravet omprövas. Däremot menar kommittén att det finns skäl att överväga ett system som innebär att kommunernas och landstingens inkomster stabiliseras över konjunkturen. På detta sätt förstärks också de automatiska stabilisatorerna utan att det får några negativa konsekvenser för den samhälls-ekonomiska effektiviteten i form av högre skatteklar. Den modell som i första hand bör övervägas är att basera det kommunala skatteunderlaget på ett genomsnitt av de beskattningsbara inkomsterna under flera år. Alternativt kan reglerna för statsbidragen utformas så att dessa helt eller delvis kompenserar för konjunkturrens effekter på det kommunala skatteunderlaget. Dessa alternativ bör enligt kommitténs mening utredas vidare.

Diskretionära finanspolitiska styrmedel

En central fråga är vilka stabiliseringspolitiska styrmedel i form av specifika skatter och utgifter som statsmakterna i första hand bör utnyttja. Ett kriterium bör vara att finanspolitiska åtgärder i syfte att stabilisera konjunkturen ska vara generellt verkande, så att de har så små fördelnings- och allokeringseffekter som möjligt. De finanspolitiska styrmedlen bör vidare användas endast temporärt, dvs. under relativt begränsade perioder, och symmetriskt, dvs. så att t.ex. skattesänkningar i lågkonjunkturer uppvägs av motsvarande höjningar i högkonjunkturer. Syftet är att säkerställa att åtgärderna inte ger upphov till systematiska försvagningar av de offentliga finanserna eller till oönskade strukturella förändringar i skatte- och utgiftssystemen.

I syfte att korta beslutstiden för diskretionära finanspolitiska åtgärder och förbättra förutsättningarna för att finanspolitiken verkligen ska fungera kontracykliskt är det enligt kommitténs syn lämpligt att statsmakterna på förhand tar ställning till ett mindre antal lämpliga finanspolitiska åtgärder som man avser att använda i konjunkturstabiliserande syfte.

De styrmedel som enligt kommitténs mening i första hand bör komma i fråga för stabiliseringspolitiska syften är variationer i mervärdesskatten, den personliga inkomstskatten, de lagstadgade arbetsgivaravgifterna, den offentliga konsumtionen och de offentliga investeringarna. Vid ett stort produktionsbortfall och svaga offentliga finanser kan även en s.k. intern devalvering, dvs. en sänkning av arbetsgivaravgifterna som finansieras genom att höja andra skatter eller avgifter, kunna komma i fråga.

Finanspolitikens institutionella ramar

Som konstaterats ovan har finanspolitikens institutionella ramverk under senare år reformerats på ett sätt som minskat risken för stabiliseringspolitiska misslyckanden. Kommitténs syn är dock att den ökade stabiliseringspolitiska betydelse som finanspolitiken kommer att få vid ett EMU-medlemskap motiverar ytterligare åtgärder för att säkerställa att finanspolitiken bedrivs på ett sätt som är önskvärt från ett stabiliseringspolitiskt perspektiv.

Enligt kommitténs mening bör därför ett rådgivande organ, ett *finanspolitiskt råd*, inrättas. Rådet ska följa konjunkturutvecklingen

och ge rekommendationer om finanspolitikens stabiliseringspolitiska inriktning utifrån av statsmakterna fastslagna riktlinjer. Inrättandet av ett sådant finanspolitiskt råd skulle kunna ses som ett komplement till de finanspolitiska regler som successivt införts under 1990-talet, främst saldomålet och den reformerade budgetprocessen med utgiftstak. Rådgivande organ av liknande slag finns redan i flera länder, t.ex. Danmark och Tyskland.

Ett finanspolitiskt råd skulle kunna bidra till att stimulera och ge tydligare underlag för den offentliga diskussionen om stabiliseringspolitikens utformning på ett likartat sätt som skett i fråga om penningpolitiken.

Det förefaller framför allt vara två villkor som bör vara uppfyllda för att en sådan typ av rådgivande organ ska fungera på ett tillfredsställande sätt. För det första är det viktigt att rådet garanteras en tillräcklig grad av oberoende. För det andra är det av central betydelse att regeringen offentligt tar ställning till och kommenterar de rekommendationer som ges. Ett sätt att försäkra sig om detta är att rådets analyser och rekommendationer sammanställs i offentliga rapporter som regeringen tar ställning till.

Enligt kommitténs bedömning bör det finanspolitiska rådet vara en myndighet under regeringen. Tillsättning av det finanspolitiska rådet bör ske enligt ett rullande schema med överlappande mandatperioder, på motsvarande sätt som nu sker när det gäller Riksbankens direktion. En mandatperiod på tre till fem år förefaller lämplig. I rådet bör både akademiskt verksamma ekonomer och personer med tidigare erfarenhet från t.ex. finansdepartement, Riksbank eller internationella organisationer som sysslar med makroekonomiska frågor vara representerade. En förutsättning är dock att medlemmarna inte har andra uppdrag av sådant slag att rådets oberoende kan ifrågasättas. Medlemmarna bör ha god inblick i de offentliga finanserna och goda kunskaper om makroekonomi och stabiliseringspolitik.

Det finanspolitiska rådets analyser och rekommendationer bör presenteras i rapportform två gånger per år, dels i början av mars som underlag för regeringens och riksdagens arbete med vårpropositionen, dels i början av augusti som underlag för arbetet med budgetpropositionen. Tanken är att det finanspolitiska rådets rekommendationer ska kunna utgöra en utgångspunkt för regeringens budgetöverläggningar under våren respektive hösten.

Finanspolitisk samordning inom EU

De ansatser till finanspolitisk samordning som idag existerar inom EU är till stor del av övervakande och informell karaktär. Utöver normerna om budgetdisciplin innebär de inte några bindande föreskrifter till de enskilda länderna utan tar i stället formen av rekommendationer, förevisande av goda exempel, gruppptryck etc. Från teoretisk synpunkt är det oklart vilka effekter en finanspolitisk samordning vid konjunkturstörningar skulle få på länderna inom valutaunionen. De få empiriska studier som finns ger knappast skäl att tro att det finns några stora potentiella vinster med en sådan finanspolitisk samordning. Däremot finns det anledning tro att det finns betydande samordningskostnader och praktiska problem förknippade med ytterligare finanspolitisk koordinering i valutaunionen, samtidigt som svårigheterna att fatta välavvägda stabiliseringspolitiska beslut förmodligen är än större på EU-nivå än på den nationella nivån.

En mer långtgående och formaliserad finanspolitisk samordning på EU-nivå riskerar dessutom att begränsa den nationella handlingsfriheten att snabbt vidta åtgärder vid allvarliga makroekonomiska störningar. Att bibehålla ett nationellt handlingsutrymme för finanspolitiken vid ett deltagande i valutaunionen anser kommittén vara av största vikt, eftersom finanspolitiken då blir det enda tillgängliga stabiliseringspolitiska medlet på nationell nivå. Det finns därför enligt kommitténs uppfattning inte anledning att stödja eventuella förslag om en mer formaliserad och längre driven samordning av den diskretionära finanspolitiken inom EU. Däremot är det viktigt från trovärdighetssynpunkt att man verkligen följer de finanspolitiska regler som gäller vid en viss tidpunkt och inte anpassar dem från fall till fall.

Kommitténs förslag:

- Riksdagen bör slå fast en *principiell ram* för hur finanspolitiken ska bedrivas vid ett deltagande i valutaunionen, med följande riktlinjer:
 - Finanspolitikens stabiliseringspolitiska mål ska vara att motverka större avvikelser från produktionens långsiktigt hållbara nivå på såväl kort som medellång sikt. Detta är det samma som att stabilisera sysselsättning och arbetslöshet

runt sina jämviktsnivåer. Bedömningar av om det föreligger ett produktionsgap, dvs. om produktionen avviker från den långsiktigt hållbara nivån, ska baseras på en rad indikatorer. Särskild vikt bör tillmätas pris- och lönekostnadsutvecklingen i förhållande till andra euroländer. En pris- och lönekostnadsutveckling i paritet med den i andra euroländer är avgörande för möjligheterna att uppnå en stabil utveckling av produktionen på medellång sikt (två till fem år).

- Diskretionär finanspolitik i stabiliseringspolitiskt syfte ska användas endast vid stora störningar, förslagsvis motsvarande ett produktionsgap på minst två procent i någondera riktningen. Vid mindre störningar bör stabilisering ske genom de automatiska stabilisatorerna. Även variationer i omfattningen av arbetsmarknadspolitiska åtgärder bör kunna användas vid mindre konjunkturstörningar.
- För att skapa utrymme för såväl automatiska stabilisatorer som diskretionär finanspolitik vid stora störningar bör den offentliga sektorns finansiella sparande uppgå till 2,5 alternativt 3 procent av BNP i genomsnitt över konjunkturcykeln. Detta skapar enligt kommitténs bedömning en tillfredsställande säkerhetsmarginal även vid förhållandevis djupa lågkonjunkturer. När det inte föreligger någon stor störning ska finanspolitiken inriktas på att säkerställa detta saldomål.
- För att tillförsäkra ett stabiliseringspolitiskt manöverutrymme bör budgeteringsmarginalen under utgiftstaket delas upp i en konjunkturmarginal och en planeringsmarginal. Konjunkturmarginalen får endast tas i anspråk för sådana utgiftsökningar som med automatik följer av konjunkturutvecklingen, inklusive arbetsmarknadspolitiska åtgärder, eller av diskretionära finanspolitiska beslut som avser att stabilisera ekonomin vid stora störningar. Konjunkturmarginalen bör uppgå till ca tre procent av de takbegränsade utgifterna. Planeringsmarginalen ska täcka in prognososäkerhet som följer av andra faktorer än konjunkturen, i den mån statsmakterna inte vill balansera utgiftsökningar av detta slag med utgifts-sänkande regeländringar. Planeringsmarginalen ska även inkludera en ram för ökningar eller minskningar av statliga åtaganden, vilket innebär att den kan vara positiv eller negativ.

- Ett rådgivande organ, ett *finanspolitiskt råd*, bör inrättas med uppdrag att analysera den ekonomiska utvecklingen och utarbeta rekommendationer utifrån den principiella ram för finanspolitiken som slagits fast av riksdagen. Formerna för rådet och dess verksamhet bör regleras i särskild lag.
 - Rådet ska vara en myndighet under regeringen men ska i sin verksamhet vara oberoende. Dess medlemmar ska således inte ha nära anknytning till det politiska systemet eller olika intresseorganisationer och får heller inte ha några andra uppdrag som gör att rådets oberoende kan ifrågasättas.
 - Rådet ska ha en balanserad sammansättning av akademiskt och praktiskt verksamma personer med god inblick i de offentliga finanserna och goda kunskaper om makroekonomi och stabiliseringspolitik.
 - Rådets analyser och rekommendationer bör presenteras två gånger per år, dels i början av mars som underlag för regeringens och riksdagens arbete med vårpropositionen, dels i början av augusti som underlag för arbetet med budgetpropositionen. Rådet ska också på eget initiativ kunna föreslå stabiliseringspolitiska åtgärder även mellan de halvårsvisa rapporterna, om detta bedöms vara påkallat, t.ex. när större makroekonomiska störningar inträffar.
 - Rådets rekommendationer ska vara strikt stabiliseringspolitiskt inriktade. De bör i första hand avse belopp för ofinansierade skatte- och utgiftsändringar, men de kan även avse andra stabiliseringspolitiska aspekter på finanspolitikens utformning, inklusive förändringar av specifika skatter och utgifter.
 - Regeringen bör ta ställning till och motivera avvikelser från rådets rekommendationer. Det är vidare naturligt att riksdagen hör rådet i samband med behandlingen av budgetpropositionen.
- Statsmakterna bör på förhand välja ut ett mindre antal lämpliga finanspolitiska åtgärder att användas för konjunkturstabilisering vid stora makroekonomiska störningar. Dessa medel bör så långt som möjligt vara generella och ha så små fördelnings- och allokeringspolitiska effekter som möjligt. Syftet är att korta beslutstiden för diskretionära finanspolitiska åtgärder genom att i förväg klarare precisera lämpliga åtgärder som i första hand har stabiliseringspolitiska effekter och därför inte

är fördelningsmässigt kontroversiella eller har stora effekter på effektiviteten i samhällsekonomin. Valet av åtgärder av denna karaktär kan motiveras av behovet av att vid ett EMU-medlemskap ersätta den nationella penningpolitiken som just är ett generellt verkande medel. De åtgärder som vidtas ska vara anpassade till den typ av störning som inträffat och avse en i förväg avgränsad tidsperiod.

- För att förstärka de automatiska stabilisatorerna bör de kommunala inkomsterna stabiliseras över konjunkturen. Detta bör i första hand ske genom att det kommunala skatteunderlaget beräknas på grundval av ett genomsnitt av de beskattningsbara inkomsterna under flera år. Alternativt kan statsbidragen utformas så att de med automatik kompenserar för konjunkturens effekter på det kommunala skatteunderlaget. De exakta formerna för en sådan stabilisering av de kommunala inkomsterna bör utredas vidare.

1 Stabiliseringspolitiken och EMU

Den tredje och avslutande etappen av EU:s Ekonomiska och monetära union (EMU) inleddes den 1 januari 1999 med bildandet av den europeiska valutaunionen.¹ I de elva länder som deltog från start infördes därmed euron som legalt betalningsmedel och ansvaret för penningpolitiken överfördes från de nationella centralbankerna till den Europeiska centralbanken (ECB). Från och med den 1 januari 2002 har euron också ersatt de nationella valutorna som transaktionsvaluta.

Som medlem i EU deltar även Sverige i det ekonomisk-politiska samarbete som EMU utgör och som kodifierats i Maastrichtfördraget från november 1991. Detta samarbete innebär bl.a. att medlemsstaterna förbinder sig att upprätthålla sunda statsfinanser och att sträva efter stabila priser. Vidare är medlemsstaterna underkastade olika former av multilateral övervakning och samordning av den ekonomiska politiken. Sammantaget kan EMU ses som uttryck för en gemensam grundsyn bland EU:s medlemsstater att bedriva vad som brukar benämnas som en stabilitetsorienterad ekonomisk politik. Sverige har dock, som en följd av riksdagens ställningstagande i december 1997, valt att inte delta i valutaunionen från start, men regering och riksdag har deklarerat att dörren bör hållas öppen för ett framtida inträde.

Ett deltagande i valutaunionen skulle innebära ett byte av stabiliseringspolitisk regim genom att penningpolitiken försvinner som instrument att stabilisera ekonomin på nationell nivå. I gengäld skulle Sverige bli delaktigt i och beroende av en gemensam europeisk penning- och valutapolitik. Vi skulle avhända oss möjligheten att med hjälp av ränteförändringar motverka efterfråge- och prisförändringar eller andra s.k. makroekonomiska störningar som specifikt träffar den svenska ekonomin och därför inte ger reaktioner

¹ I detta betänkande används begreppet "EMU-medlemskap" som synonymt med ett deltagande i valutaunionen. Även om detta språkbruk inte är formellt helt korrekt är det praktiskt och ansluter till vedertagen praxis.

från den gemensamma centralbanken eller i eurons kurs. Naturligtvis kommer det inte heller att finnas en nationell valuta vars växelkurs i sådana situationer kan påverkas av obalanser i den ekonomiska utvecklingen.

1.1 Kommitténs uppdrag

Kommitténs uppdrag har varit att analysera vilka konsekvenser ett deltagande i valutaunionen skulle ha för stabiliseringspolitikens förutsättningar och utformning. Denna analys innefattar tre frågor:

- Hur stor är risken för att den gemensamma penningpolitiken och växelkursutvecklingen får en för svensk ekonomi olämplig inriktning till följd av en avvikande konjunkturutveckling eller av att den svenska ekonomin påverkas annorlunda av den ekonomiska politiken än andra medlemsländer?
- Kommer den svenska ekonomins förmåga att anpassa sig till makroekonomiska störningar att förändras och finns det institutionella lösningar som kan bidra till att stärka denna förmåga?
- Hur kan och bör finanspolitiken utformas för att i valutaunionen nå de nationella ekonomisk-politiska målen om full sysselsättning, stabila priser och sunda statsfinanser?

Frågan om deltagande i valutaunionen rymmer en rad olika aspekter, såväl politiska som ekonomiska, som kommittén inte har haft i uppdrag att analysera eller ta ställning till. Ett deltagande kan påverka den svenska ekonomin i flera olika avseenden. En typ av effekter är strukturella och har betydelse på längre sikt för samhällsekonomisk effektivitet, näringslivsstruktur m.m. Minskade transaktionskostnader, minskad valutaosäkerhet och ökad transparens i priser och löner är faktorer som kan påverka investeringar, skärpa konkurrensen med omvärlden och öka graden av ekonomisk integration och handel med omvärlden.

Den aspekt på ett deltagande som detta betänkande fokuserar på är hur den makroekonomiska stabiliteten i form av svängningar i produktion, sysselsättning och inflationstakt kan komma att skilja sig jämfört med förhållandena utanför valutaunionen. Kommittén har dock inte haft i uppdrag att bedöma om ett deltagande skulle innebära mest fördelar eller nackdelar ur stabiliseringspolitisk synvinkel jämfört med att stå utanför.

1.2 Stabiliseringspolitiska konsekvenser av ett medlemskap

Ekonomiska analyser av valutaunionen utgår ofta från Robert Mundells kriterier för att olika länder eller regioner ska utgöra ett "optimalt valutaområde", där en gemensam valuta ur stabiliserings-synvinkel är att föredra framför att ha flera olika valutor.² Ett kriterium är att det finns en symmetri i konjunkturutvecklingen mellan de olika regionerna (dvs. frånvaro av s.k. asymmetriska störningar) som gör att den gemensamma penningpolitiken kan få en adekvat inriktning för alla delar i unionen. Om det däremot finns regionala skillnader i makroekonomisk utveckling, som betingas av olikheter i de störningar som träffar olika delar av valutaunionen, måste de relativa lönenivåerna anpassas till detta eller en anpassning ske genom att arbetskraft flyttar mellan länderna i valutaunionen. Ett tredje alternativ är att det förs en gemensam finanspolitik som möjliggör en inkomstomfördelning mellan länder och regioner för att mildra effekten av regionala störningar.

Kritiker av valutaunionen har pekat på att dessa villkor inte är uppfyllda för EU-länderna i allmänhet och kanske än mindre för Sverige. Flera studier indikerar att de makroekonomiska störningar som historiskt träffat den svenska ekonomin till dominerande del varit specifika för Sverige. Någon gemensam budget eller finanspolitik som möjliggör konjunkturutjämnande inkomstöverföringar mellan EU-länderna finns inte. Arbetskraftsrörligheten mellan EU:s medlemsstater är tämligen marginell och det finns en betydande tröghet i anpassningen av de nominella lönerna. Detta skulle sammantaget tala för att ett deltagande i valutaunionen kan vara förenat med en kostnad i termer av en risk för ökad instabilitet i produktion och sysselsättning.

Dessa farhågor för följderna av ett deltagande i valutaunionen för den makroekonomiska stabiliteten kan uttryckas på följande sätt. Om svensk ekonomi drabbas av en störning som inte drabbar andra länder, t.ex. att efterfrågan på svenska varor och tjänster minskar, finns inte möjligheten att motverka denna störning med en expansiv penningpolitik. Möjligheterna för staten att med finanspolitiska medel stimulera efterfrågan ses av många som begränsade och därmed som ett ofullständigt substitut. EU-samarbetet sätter gränser för budgetunderskotten och det har utvecklats en viss skepsis mot att det går att bedriva en effektiv

² Mundell (1961).

finanspolitik. För att upprätthålla produktion och sysselsättning måste då exporten och investeringarna stimuleras genom att lönekostnaderna och exportpriserna sjunker i förhållande till andra länder så att den svenska konkurrenskraften stärks. När denna anpassning inte kan ske via växelkursen, måste den ske via nominella löner och priser. Men löner och priser är normalt trögrörliga och anpassas först på sikt. Därför riskerar en vikande efterfrågan att leda till större negativa effekter på produktion och sysselsättning vid ett medlemskap i valutaunionen än när man står utanför. På motsvarande sätt kommer en ökad efterfrågan att i valutaunionen få starkare genomslag och kunna leda till större negativa effekter i form av resursbrist. Denna risk för ökad instabilitet är i så fall en kostnad som får vägas mot de långsiktiga positiva effekterna på den samhällsekonomiska effektiviteten.

Men det finns även en mer optimistisk bild av de stabiliseringspolitiska konsekvenserna av ett deltagande i valutaunionen. I valutaunionen minskar risken för destabiliserande valutaspekulationer och med en närmare integration kan konjunkturutvecklingen i Sverige komma att bli mer synkroniserad med den i andra EU-länder. Vidare finns ett icke obetydligt utrymme att använda finanspolitiken för att stabilisera ekonomin, förutsatt att statsfinanserna är i grunden starka. Därtill kan det ske förändringar i ekonomins funktionssätt som stärker dess förmåga att anpassa sig till makroekonomiska störningar.

Mer principiellt kan de stabiliseringspolitiska förutsättningarna vid ett deltagande i valutaunionen skilja sig i tre avseenden jämfört med att stå utanför och behålla nuvarande ordning med en flytande växelkurs och en oberoende riksbank med ett inflationsmål.

- *De makroekonomiska störningar som orsakar svängningar i produktion, sysselsättning eller inflation kan vara av en annan karaktär i valutaunionen än utanför.*

En grundläggande skillnad jämfört med att stå utanför valutaunionen är att de monetära förhållandena, ränteutveckling och växelkurs styrs av faktorer på europeisk nivå i stället för av specifikt svenska förhållanden. Räntan för krediter med samma risk är med nödvändighet densamma i alla euroländer oavsett konjunkturläget i varje enskilt land. Det finns i valutaunionen inga nationella valutor vars inbördes värde kan påverkas av olikheter i den ekonomiska utvecklingen och eventuella svängningar i eurons värde kom-

mer därför att vara desamma för alla deltagarländer oavsett vilka faktorer som orsakar dem.

Mundells kriterier utgår från att valutakursen är en effektiv anpassningsmekanism. Erfarenheten visar emellertid att svängningar i valutakursen också kan vara en källa till makroekonomiska störningar, även om de realekonomiska konsekvenserna av växelkursvariationer enligt tillgängliga studier tycks vara begränsade. Sådana störningar kan uppträda när kapitalplaceringar på grund av skiftande förväntningar förändrar fördelningen mellan tillgångsslag i olika valutor. Omdispositioner och kapitalflöden mellan euroländerna ger däremot inga valutaeffekter, som skulle kunna påverka prisenivån och så småningom också den reala ekonomin. Ett deltagande i valutaunionen minskar betydelsen av sådana mekanismer, eftersom det är en betydligt mindre del av ekonomin som är exponerad för valutakurssvängningar när alla transaktioner mellan euroländerna sker i samma valuta.

Å andra sidan blir den svenska ekonomin i högre grad beroende av störningar som inträffar i euroländerna. Om inflationstendenser i euroområdet föranleder ECB att strama åt penningpolitiken, kommer även den svenska ekonomin att få vidkännas högre räntor, även om den svenska inflationen är låg. På motsvarande sätt kan händelser eller förhållanden i andra länder orsaka svängningar i eurokursen som påverkar även den svenska konkurrenskraften gentemot länder utanför valutaunionen. Också risken för inhemskt genererade störningar påverkas. När Riksbanken upphör som penningpolitisk aktör försvinner vidare möjligheterna till penningpolitiska reaktioner på inhemska inflationsimpulser i form av alltför höga löneökningar eller expansiv finanspolitik.

En invändning mot den skeptiska slutsats som följer av Mundells analys är att, även om kriterierna för en väl fungerande valutaunion inte är uppfyllda när den bildas, så kan själva unionen bidra till att de uppfylls så småningom. Tanken är att en gemensam valuta påskyndar en process mot ökad ekonomisk integration och att denna i sin tur medför en mer samordnad konjunkturutveckling mellan medlemsstaterna till följd av att konjunkturimpulser lättare sprids genom utrikeshandeln. Det är dock inte självklart att en närmare ekonomisk integration också innebär en ökad symmetri mellan länder och regioner om det samtidigt sker en regional specialisering. Dessa aspekter på valutaunionen diskuteras i kapitel 3.

- *Deltagande i valutaunionen kan medföra förändringar i ekonomins funktionssätt och institutioner som påverkar stabiliteten.*

I den mån en makroekonomisk störning inte motverkas med stabiliseringspolitiska åtgärder, måste det ske en anpassning på produkt- och arbetsmarknaderna för att undvika att störningen leder till under- eller överutnyttjande av resurser. Vid generella störningar som berör hela ekonomin bör anpassningen ske genom att priser och löner reagerar på nya efterfråge- eller utbudsförhållanden. Vid störningar som koncentreras till vissa delar av ekonomin kan det ske en viss anpassning genom att produktionsresurser flyttas, exempelvis så att regionala eller branschmässiga skillnader i arbetslöshet utjämnas.

Ett deltagande i valutaunionen kan i sig ha betydelse för styrkan i dessa anpassningsmekanismer. Hur lönebildning och rörlighet påverkas av makroekonomiska störningar är avhängigt de stabiliseringspolitiska institutionerna. När dessa ändras, t.ex. därför att Riksbanken upphör som självständig aktör, kan ekonomins funktionssätt påverkas på ett sätt som har betydelse för stabilitet och anpassningsförmåga. Om en gemensam valuta leder till en starkare internationell konkurrens på varu- och tjänstemarknaderna kan företagens reaktioner på förändringar i priser eller efterfrågan förändras. Detta gäller t.ex. beslut om uppsägningar och nyanställningar, vilket i sin tur kan komma att förändra lönebildningen. Hur lönebildningen kan komma att påverkas av ett deltagande i valutaunionen analyseras av Lars Calmfors i bilaga 2 till detta betänkande samt i avsnitt 4.2.

Som en ersättning för eller komplement till stabiliseringspolitiken kan statsmakterna och arbetsmarknadens parter skapa institutioner som kan bidra till att stärka anpassningsmekanismerna, t.ex. genom större konjunkturvariationer i löner och lönekostnader eller högre rörlighet på arbetsmarknaden. Företrädare för arbetsmarknadens parter har i en särskild underlagsrapport till kommittén (Andersson, m.fl., 2002, bilaga 1, Partsgruppens rapport) givit sin syn på möjligheterna att stärka arbetsmarknadens anpassningsförmåga. I avsnitt 4.3 redovisar kommittén sin bedömning av olika tänkbara instrument som syftar till att öka arbetsmarknadens flexibilitet.

- *Den stabiliseringspolitiska medelsarsenalen begränsas och större krav ställs på finanspolitiken för att möta störningar som är specifika för Sverige och för att nå nationella stabiliseringspolitiska mål.*

Makroekonomiska störningar som är gemensamma för euroländerna motverkas och dämpas av den gemensamma penningpolitiken. Denna styrs av målet att upprätthålla prisstabilitet i euroområdet som helhet. I den utsträckning svensk ekonomi träffas av störningar som är specifika för Sverige kommer dessa inte att motverkas av penningpolitik eller leda till valutakursförändringar. Störningar som träffar andra länder, men inte Sverige, kan föranleda penningpolitiska beslut som inte är adekvata för svensk del. Det kan vidare finnas nationella skillnader i hur gemensamma ränte- och växelkursförändringar påverkar ekonomin, som innebär att penningpolitiken får en för Sverige mindre lämplig inriktning även vid gemensamma störningar.

Den inskränkning av den stabiliseringspolitiska medelsarsenalen som ett deltagande i valutaunionen innebär reducerar möjligheterna att dämpa makroekonomiska störningar och stabilisera ekonomin. Svensk ekonomi kommer även i framtiden att ställas inför situationer som bäst skulle hanteras med en justering av den svenska korträntan. En grundfråga är hur sannolika sådana situationer är och om de finanspolitiska medlen kan kompensera för förlusten av en egen penningpolitik.

En internationellt integrerad kapitalmarknad ger möjligheter för en region eller en stat som drabbas av en konjunkturavmattning att med upplåning eller minskning av de finansiella tillgångarna upprätthålla konsumtionen och således dämpa avmattningens konsekvenser. En sådan stabilisering kan ske både i privat och i offentlig regi. Utrymmet för staten att via upplåning stimulera efterfrågan i ekonomin begränsas dock av EU:s regelverk, oavsett deltagandet i valutaunionen.

I valutaunionen är finanspolitiken potentiellt mer kraftfull för ett enskilt land än vad den är utanför genom att motverkande effekter via ränta och växelkurs uteblir. Den kan därmed utöva en större påverkan på ekonomin. Samtidigt finns det andra begränsningar för finanspolitiken i EMU. Förutsättningarna för att bedriva finanspolitik i EMU redovisas i avsnitt 5.1 och i avsnitt 5.2 diskuterar kommittén vilka mål som bör formuleras för finanspolitiken.

Det stabiliseringspolitiska huvudansvaret vilar i dag på Riksbanken och penningpolitiken. Det innebär inte att finanspolitiken

saknar betydelse. Det finns en direkt koppling mellan finanspolitikens inriktning och kraven på penningpolitiken – en stram finanspolitik ger utrymme för en lättare penningpolitik och vice versa. I valutaunionen övertas det penningpolitiska ansvaret av den Europeiska centralbanken. Samspelet mellan finans- och penningpolitiken på nationell nivå bryts därmed. En felaktig eller missriktad nationell finanspolitik kommer inte längre att kunna korrigeras med penningpolitiken. Finanspolitiken får en mer strategisk roll genom att vara det enda stabiliseringspolitiska medlet på nationell nivå. I avsnitt 5.3 analyserar kommittén möjligheterna att stabilisera ekonomin genom en diskretionär finanspolitik, dvs. genom aktiva beslut om skatte- eller utgiftsförändringar. I avsnitt 5.4 diskuteras de offentliga finansernas konjunkturkänslighet och den stabilisering av ekonomin som de s.k. automatiska stabilisatorerna kan innebära. I avsnitt 5.5 diskuteras arbetsmarknadspolitiska åtgärder, vilka kan ses som en "halvautomatisk" stabilisator. I avsnitt 5.6, analyserar och värderar kommittén vilka diskretionära finanspolitiska instrument som finns att tillgå för att stabilisera ekonomin vid stora makroekonomiska störningar. Slutligen, i avsnitt 5.7, diskuteras kommittén nivån på saldomålet för de offentliga finanserna och utformningen av det statliga utgiftstaket.

Stabiliseringspolitikens institutionella ramar har stor betydelse för de resultat som kan uppnås. De nationella institutionella ramarna behandlas i avsnitt 6.1. Slutligen diskuteras konsekvenserna av finanspolitisk samordning inom EU i avsnitt 6.2.

1.3 Erfarenheterna av valutaunionen

I delbetänkandet Stabilitet och stabiliseringspolitik i EMU (SOU 2001:62), som presenterades den 5 juli 2001, redovisade kommittén sin bedömning av de hittillsvarande erfarenheterna av valutaunionen. Vi konstaterade att den tid som förflutit är för kort för att medge någon utvärdering. Helhetsintrycket var att valutaunionen hittills fungerat ganska väl, men att den å andra sidan inte utsatts för någon mer dramatisk störning. Samtidigt konstaterade vi att utvecklingen och stabiliteten varit god även för de av EU:s medlemsstater som står utanför unionen.

Enligt kommitténs mening visar de senaste årens erfarenheter att det i flera euroländer funnits svårigheter att föra en tillräckligt stram finanspolitik i goda tider. Det har vidare funnits skillnader

mellan medlemsländernas makroekonomiska utveckling, som medfört att den gemensamma penningpolitiken för vissa medlemsländer haft en mindre lämplig inriktning. Finanspolitiken har enligt kommitténs bedömning inte i tillräcklig grad förmått balansera dessa skillnader. Kommitténs slutsats var att finanspolitiken inte med någon självklarhet kommer att få en lämplig utformning i valutaunionen. Finanspolitikens mål och medel samt beslutsprocesser måste därför utformas på ett sätt som gör att politiken på bästa sätt kan bidra till makroekonomisk stabilitet.

Sedan delbetänkandet presenterades har det internationella ekonomiska läget kraftigt försämrats och valutaunionen utsätts för närvarande för prövningar, med bl.a. stigande arbetslöshet och tendenser till försvagade statsfinanser. Därmed sätts stabiliseringspolitiken på nya prov. Det går emellertid i dagsläget inte att fullt ut bedöma de stabiliseringspolitiska konsekvenserna av den ekonomiska avmattningen.

1.4 Institutionella och administrativa konsekvenser av en anslutning

Den omedelbara konsekvensen av en svensk anslutning till den europeiska valutaunionen är att kronans växelkurs gentemot euron läses på en viss nivå. Euron blir legalt betalningsmedel i Sverige och alla avtal och andra rättsliga instrument som regleras i kronor blir giltiga som om de reglerats i euro till den fastställda kursen. Riksbanken blir en del av det europeiska centralbanksystemet, vilket innebär att sedelutgivningsrätten och beslutskompetensen i penningpolitiska frågor överförs till Europeiska centralbanken (ECB). Den svenske riksbankschefen blir en av ett tjugotal medlemmar i ECB-rådet, som fattar de penningpolitiska besluten, och förväntas agera utifrån hela euroområdet intressen utan att ta särskild hänsyn till svenska förhållanden.

Vidare innebär deltagandet i valutaunionen en viss formell skärpning av de finanspolitiska restriktionerna. Samtliga EU-länder är enligt Maastrichtfördraget ålagda att undvika alltför stora underskott i de offentliga finanserna och Ekofin-rådet³ kan uttala rekommendationer om att sådana eventuella underskott ska åtgärdas. För de länder som är medlemmar i valutaunionen finns mer långtgående

³ Europeiska unionens råd i dess sammansättning av medlemsstaternas finans- eller ekonomiministrar.

sanktionsmöjligheter om den berörda medlemsstaten inte åtgärdar alltför stora underskott. Rådet kan förelägga medlemsstaten att inom en fastställd tidsfrist vidta de åtgärder som rådet anser nödvändiga för att underskottet ska minska. Om tillräckliga åtgärder fortfarande inte vidtas kan Ekofin-rådet besluta att medlemsstaten, till dess underskottet korrigerats, ska deponera ett belopp motsvarande 0,2 procent av BNP plus 0,1 procent av BNP för varje procentenhet som underskottet överstiger 3 procent av BNP. Beloppet kan dock maximalt uppgå till 0,5 procent av BNP. Kvarstår underskottet, kommer depositionen som regel att omvandlas till böter.

En svensk anslutning till valutaunionen kommer inte att kunna ske i ett enda steg, dvs. att Sverige över en natt skulle byta från dagens regim med en flytande krona till att införa euron. Vid en eventuell begäran om deltagande prövas om Sverige uppfyller de s.k. konvergenskriterierna i Maastrichtfördraget. Dessa förutsätter bl.a. ett deltagande i den europeiska växelkursmekanismen (ERM 2) och att den svenska valutan under en tvåårsperiod bedöms ha varit relativt stabil mot euron.

Ett beslut om inträde i valutaunionen kommer därför att aktualisera en rad stabiliseringspolitiska överväganden. Det gäller bl.a. växelkurspolitiken inför ett deltagande. Till skillnad från i dag måste penningpolitiken under en övergångsperiod inriktas på att hålla en stabil kronkurs gentemot euron. Kraftiga fluktuationer i kronkursen kan således skjuta upp tidpunkten för deltagande. Det måste finnas en beredskap för att svensk ekonomi under denna period kan utsättas för påfrestningar och att kronan kan utsättas för spekulationer om förändringar i kursen mot euron.

Till vilken kurs kronan knyts till euron kommer att ha en avgörande betydelse för den ekonomiska utvecklingen under de första åren av deltagande i valutaunionen. Att gå in i valutasamarbetet med en i ett medelfristigt perspektiv under- eller övervärderad valuta kan vara förenat med stora stabiliseringspolitiska problem under en övergångsperiod. Anslutningskursen är en förhandlingsfråga. Om de andra euroländerna uppfattar kronan som temporärt undervärderad, kommer det sannolikt att resas krav på att kronkursen måste stiga innan en slutlig lösning av växelkursen kan ske.

Vid valutaunionens bildande fastställdes de oåterkalleliga växelkurserna för de deltagande länderna genom ett beslut den 31 december 1998, dvs. omedelbart innan unionen trädde i kraft. I

praktiken hade dock anslutningskurserna bestämts redan i samband med Europeiska rådets beslut om vilka länder som uppfyllde villkoren för deltagande, vilket togs i maj 1998. De växelkurser som då bestämdes sammanföll med de s.k. centralkurserna i ERM, dvs. de kurser som respektive valuta tilläts fluktuera kring med som mest 15 procent. Centralkurserna hade för de flesta länder fastställts flera år tidigare. Motsvarande gällde för Grekland som anslöts den 1 januari 2001. Den slutliga lösningen av växelkurserna medförde endast små, tekniskt betingade, justeringar jämfört med de växelkurser som gällde i maj 1998.

Från och med den tidpunkt det står klart att Sverige vill och kan ansluta sig till valutaunionen kommer kapital- och valutamarknadernas förväntningar att anpassa sig till detta. Som redovisades i kommitténs delbetänkande visar erfarenheterna från valutaunionens bildande att den räntekonvergens som blir följd av en förestående anslutning kan ha betydande stabiliseringspolitiska effekter. Detta gäller även för Sverige om konjunkturutvecklingen under en infasningsperiod skulle skilja sig från euroländernas.

Om det fattas beslut om att Sverige ska ansluta sig till valutaunionen, finns det således skäl att noga överväga hur och när en övergång till euron kan och bör äga rum. Det ingår emellertid inte i kommitténs uppdrag att analysera dessa övergångsfrågor. Vår analys är i stället inriktad på stabiliseringspolitikens utformning vid ett deltagande i valutaunionen efter att sådana eventuella övergångseffekter har klingat av.

2 Allmänt om stabiliseringspolitik

Ett medlemskap i valutaunionen medför en annan stabiliseringspolitisk regim än i dag. I en bilaga till detta betänkande redogör Lars Jonung för de olika stabiliseringspolitiska regimer som genom historien tillämpats i Sverige och andra länder och hur väl dessa fallit ut i termer av makroekonomisk stabilitet.¹ Han definierar begreppet stabiliseringspolitisk regim som en uppsättning regler och institutioner som är styrande för penning- och finanspolitiken. Utformningen av dessa regler och institutioner bestämmer de förväntningar ekonomins aktörer har på stabiliseringspolitiken och de förväntningar beslutsfattarna har på hur ekonomin reagerar på deras beslut. I detta kapitel diskuterar vi allmänt vilka mål stabiliseringspolitiken har och hur synen på stabiliseringspolitiken förändrats över tiden.

2.1 Mål och motiv för stabiliseringspolitik

I valutaunionen förändras den uppsättning medel den nationella ekonomiska politiken har tillgång till. De övergripande målen för stabiliseringspolitiken är rimligen desamma vid ett medlemskap i valutaunionen som utanför. Det är utifrån dessa mål som medlemskapet måste värderas.

Traditionellt har de övergripande målen för den ekonomiska politiken formulerats som att ge medborgarna en hög välfärd, vilket antas ske genom en hög ekonomisk tillväxt, full sysselsättning, stabila priser, extern balans samt en rättvis fördelning. Som ett svar på kritiken att dessa mål tolkades alltför snävt och kortsiktigt förändrades målformuleringen under senare delen av 1980-talet i riktning mot en bredare och mer långsiktig syn på den ekonomiska politikens mål. Målen kom att formuleras i termer av ”uthållig ut-

¹ Jonung (2002, bilaga 3).

veckling”. Med detta avses bl.a. en tillväxt som är förenlig med miljömässiga krav, men också en tillväxt som är förenlig med stabila priser och långsiktigt hållbara offentliga finanser. Den ekonomiska politikens tidsperspektiv har också förlängts, från att traditionellt ha avsett det närmaste året, till att avse en period om två till fem år framåt i tiden. Vidare har funnits en strävan att väga samman mål som potentiellt kan stå i konflikt, bl.a. miljö och tillväxt. En konsekvens av ett mer långsiktigt synsätt i den ekonomiska politiken är att målet om extern balans har tonats ned. Ett underskott i bytesbalansen behöver inte nödvändigtvis utgöra ett problem, om det motsvaras av en realkapitaltillväxt eller bidrar till en mer stabil konsumtionsutveckling.²

Vid 1990-talets början förändrades synen på stabiliseringspolitiken i riktning mot vad som brukar benämnas som en stabilitetsorienterad ekonomisk politik. En central del i denna är en stark tonvikt på prisstabilitet och sunda offentliga finanser. Dessa mål anses inte stå i strid med utan snarare vara en förutsättning för en hög sysselsättning.³ Detta synsätt kommer till uttryck i de allmänna målformuleringar som återfinns i budgetpropositionerna. I t.ex. 2001 års ekonomiska vårproposition (prop. 2000/2001:100) heter det:

Målet för den ekonomiska politiken är full sysselsättning och ökat välbefinnande genom en god och uthållig ekonomisk tillväxt. Sunda offentliga finanser, stabila priser och en väl fungerande lönebildning är grunden för att nå dessa mål.

En utgångspunkt för all stabiliseringspolitik är att svängningar i produktion, kapacitetsutnyttjande och sysselsättning är förenade med välfärdsluster för medborgarna. Vidare förutsätts att dessa svängningar kan mildras med ekonomisk-politiska åtgärder. Som vi utvecklar i avsnitt 2.2 har emellertid såväl möjligheterna till som motiven för en stabilisering ifrågasatts inom den ekonomiska forskningen.

² Ett uttryck för detta var försöket att etablera den s.k. nationalförmögenheten som målvariabel. Nationalförmögenheten definieras som nuvärdet av all framtida konsumtion, som i sin tur är avhängig nationens tillgångar i form av realkapital, humankapital, naturresurser, god miljö etc. (se Persson & Svensson, 1987; samt 1990 års Långtidsutredning SOU 1990:14.) Nationalförmögenhetsbegreppet fick dock inget större genomslag i den svenska debatten.

³ Regeringens finansplan i januari 1991 betraktas ibland som en vattendelare i detta avseende. Där sades bl.a. ”Det centrala stabiliseringspolitiska problemet är inflationen. Den medför att konkurrenskraften urholkas, osäkerheten ökar och ekonomin fungerar sämre. Därmed hotas den fulla sysselsättningen... I en politik för rättvisa och full sysselsättning måste inflationsbekämpningen överordnas andra ambitioner och krav.”

Det har bl.a. hävdats att det ur välfärdssynvinkel inte skulle vara någon större skillnad om ekonomin utvecklas längs en långsiktig, potentiell bana eller om ekonomin fluktuerar kring denna trend. En utjämning kan enligt detta synsätt bara marginellt bidra till att öka den långsiktiga välfärden. För att öka välfärden är det därför betydligt viktigare att fokusera på tillväxtfrågor, dvs. hur den trendmässiga tillväxten kan fås att öka, snarare än på hur konjunkturcykler kring trenden kan dämpas.

De flesta ekonomer och ekonomisk-politiska beslutsfattare torde dock vara överens om att det både kan och bör föras en stabiliseringspolitik. Stabilitet och förutsägbarhet tillmäts normalt ett värde i sig. Även om livsinkomsten skulle vara densamma föredrar de flesta en jämn och förutsägbar inkomstutveckling framför en inkomst som varierar över tiden på ett mindre förutsägbart sätt. Konsumtionen kan utjämnas över tiden med lån och sparande. Men möjligheterna till detta är begränsade för stora grupper, inte minst för dem som drabbas av arbetslöshet.

Allmänt sett kan finanspolitikens stabiliseringsfunktion ses som en försäkring som minskar inkomstvariationerna genom att staten övertar risker som annars skulle bäras av privata aktörer. Detta sker i form av inkomstförsäkringar, mest tydligt med arbetslöshetsförsäkringen och de arbetsmarknadspolitiska programmen. Men även statsbudgeten i stort kan sägas ha en sådan försäkringsroll genom att de skatter som hushåll och företag betalar är positivt relaterade till inkomstutvecklingen; lägre inkomster medför lägre skatter, medan de offentliga utgifterna tvärtom är negativt relaterade till inkomsterna.⁴

Stabilisering kan också betraktas som ett intermediärt mål för den offentliga sektorn, som kan föras tillbaka på de övergripande målen om tillväxt och rättvis fördelning. Ett vanligt synsätt är att stabila ekonomiska villkor, t.ex. stabila priser och sunda offentliga finanser, men även en stabil växelkurs, på sikt bidrar till högre effektivitet och ekonomisk tillväxt. Det kan bl.a. förklaras av att stabilitet och förutsägbarhet i priser och efterfrågan reducerar risktagandet i investeringar, vilket skulle kunna stimulera till högre investeringar och därmed högre tillväxt. En låg och stabil inflationstakt tenderar också att minska skatternas snedvridande effekter på resursallokeringen.

⁴ Se Andersen (2001).

Sambandet mellan stabilitet och tillväxt är dock inte självklart. Störningar i ekonomin är ofta förknippade med omstrukturering, som innebär att resurser flyttas från lågproduktiva till högproduktiva sektorer eller stimulerar framväxten av nya branscher. Långsiktigt hög ekonomisk tillväxt kan därför vara förknippad med eller rent av förutsätta återkommande anpassningar och betydande instabilitet i enskilda sektorer.

Rättvisemotivet för stabilisering bygger på att riskerna vid en nedgång i ekonomin inte är likformigt fördelade mellan olika individer. Arbetslöshetsriskerna varierar tydligt mellan olika grupper, t.ex. med avseende på utbildningsbakgrund. Erfarenheten visar att när arbetslösheten kommit upp på en hög nivå finns det många som får svårt att återvända till arbetsmarknaden när efterfrågan på arbetskraft senare stiger. En stabil ekonomisk utveckling är därför förenad med en jämnare fördelning av inkomsterna i samhället.

Enligt vår bedömning är det sålunda rimligt att utgå från att konjunkturstabilisering kan öka välfärden i samhället. Ett enligt kommitténs bedömning viktigt skäl är att ekonomiska svängningar innebär ett osäkerhetsmoment för ekonomins aktörer. Det är rimligt att anta att de flesta hushåll och företag föredrar en förhållandevis jämn ekonomisk utveckling där det är lättare att planera inför framtiden än en utveckling där såväl aktivitetsnivån i ekonomin som helhet som den egna ekonomiska situationen kan vara svår att förutsäga.

Ett annat skäl är att de negativa effekterna på sysselsättningen vid en djup konjunkturbedgång erfarenhetsmässigt tenderar att bli bestående, eller åtminstone mycket långvariga. Problemet illustreras inte minst av utvecklingen i Västeuropa under 1980-talet och i Sverige i samband med krisen i början av 1990-talet. Stabiliseringspolitik kan därför i mångt och mycket sägas handla om att undvika djupa recessioner. Eftersom dessa ofta har sitt ursprung i en överhettad ekonomi med uppblåsta tillgångspriser och felallokering av kapital, gäller det att även undvika situationer med överdrivet hög efterfrågan.

Det bör betonas att hög arbetslöshet inte enbart innebär ett underutnyttjande av resurser från ett produktionsperspektiv. Arbetslöshet har därutöver negativa effekter på enskilda individers fysiska och psykiska hälsa. I förlängningen kan hög arbetslöshet orsaka sociala problem i form av psykisk och fysisk ohälsa, utslagning och missbruksproblem.

Man kan slutligen konstatera att det stora utrymme som frågor om konjunkturstabilisering har i den ekonomisk-politiska debatten rimligen måste innebära att en förhållandevis jämn ekonomisk utveckling är något som i hög grad värdesätts av ekonomins aktörer.

En för stabiliseringspolitiken central fråga är vad det är som ska stabiliseras. Utifrån de motiv vi anförde ovan finns flera tänkbara alternativ – att upprätthålla en hög och jämn sysselsättningsutveckling, att stabilisera hushållens inkomster och konsumtion samt att stabilisera priserna. I dagens stabiliseringspolitiska regim är det främst penningpolitiken som svarar för den aktiva stabiliseringen. Penningpolitiken förs utifrån ett mål om prisstabilitet i ett medelfristigt tidsperspektiv. Som vi påpekade ovan behöver det inte föreligga någon motsättning mellan å ena sidan prisstabilitet och å andra sidan en hög och stabil sysselsättning. En hög inflation kan bara tillfälligt leda till lägre arbetslöshet.

Det överordnade målet för stabiliseringspolitiken är en jämn och hög sysselsättning. Det är således de realekonomiska svängningarna som ska stabiliseras. Mål för inflationen och de offentliga finanserna bidrar till att uppfylla detta övergripande mål.

I valutaunionen inordnas Sverige under en med de andra euroländerna gemensam penningpolitisk regim som också har prisstabilitet som mål. Det hindrar inte att den svenska inflationen kan komma att avvika från de andra euroländernas. I valutaunionen kommer vidare finanspolitiken att vara det enda nationella stabiliseringspolitiska medlet.

I dag styrs finanspolitiken av målet att upprätthålla ett visst offentligt sparande över en konjunkturcykel, med ett utrymme för konjunkturmässiga variationer. Vi diskuterar i avsnitt 5.2 vilka mål finanspolitiken bör ha vid ett EMU-medlemskap.

2.2 Synen på stabiliseringspolitiken

Som en bakgrund till den fortsatta diskussionen kan det vara värdefullt att översiktligt beskriva hur synen på stabiliseringspolitiken förändrats de senaste decennierna och försöka ge en bild av vad som idag tycks vara den allmänna uppfattningen om vilken roll stabiliseringspolitiken kan och bör spela och hur den lämpligen bör bedrivas. Detta kan sedan utgöra en utgångspunkt för försök att

värdera de stabiliseringspolitiska konsekvenserna av ett medlemskap i valutaunionen.

Den tolkning av utvecklingen som vi gör i detta avsnitt kan i korthet beskrivas på följande sätt. Den traditionella aktiva stabiliseringspolitiken har kritiserats från olika utgångspunkter. Den kritik som förefaller ha fått det största praktiska genomslaget går ut på att alltför kortsiktiga perspektiv tenderar att göra stabiliseringspolitiken systematiskt alltför expansiv eller på annat sätt mindre effektiv. Detta har resulterat i att det huvudsakliga ansvaret för aktiv konjunkturstabilisering i allt större utsträckning har förts över från finanspolitiken till penningpolitiken, där det vilar på centralbanker som i nästan alla OECD-länder har givits en mer självständig ställning. Samtidigt har finanspolitikens långsiktiga perspektiv kommit att betonas alltmer genom att nya institutionella ramar ställts upp både på EU-nivå och nationellt. Genom dessa nya institutionella ramar för stabiliseringspolitiken förefaller man i hög grad ha motverkat många av de problem som tidigare uppkom. De nya ramarna förefaller också ha gjort det möjligt att bedriva en stabiliseringspolitik med förhållandevis hög ambitionsnivå vad gäller precision och grad av aktiv styrning. Man kan därmed säga att de institutionella förändringarna möjliggjort ett närmande till de ursprungliga stabiliseringspolitiska idealen.

2.2.1 Tre typer av kritik

Tanken att använda ekonomisk politik för att aktivt försöka stabilisera konjunkturörelser har sitt ursprung i Keynes (1936) banbrytande verk *General Theory* och det arbete som parallellt bedrevs av den s.k. Stockholmsskolan.⁵ Tidigare hade utgångspunkten varit att marknadsekonomin genom en fri prisbildning automatiskt strävade mot ett jämviktsläge och att avvikelser från detta jämviktsläge skulle vara tämligen temporära. Erfarenheterna från depressionen i början av 1930-talet gjorde emellertid att man började ifrågasätta om marknadsekonomin, som i viss mån börjat ändra karaktär med ett ökat inslag av priströgheter till följd av t.ex. oligopol och fackföreningar, verkligen var så stabil som den dittills rådande national-ekonomiska doktrinen gjort gällande. Det ekonomiska systemet tycktes inte på egen hand och inom rimlig tid kunna lösa problem med hög arbetslöshet, utan statsmakterna kunde bli tvungna att

⁵ Se t.ex. temanummer av Ekonomisk Debatt Nr 4, 1987.

genom efterfrågestimulerande åtgärder åter bringa ekonomin i balans. Den keynesianska analysen och dess slutsats att statsmakterna har en betydande roll att spela för att stabilisera ekonomin fick i många länder ett kraftigt genomslag på den faktiska politiken under framför allt 1960- och 1970-talen.

Även om det alltjämt, såväl inom den politiska som akademiska världen, kan sägas vara den dominerande uppfattningen att statsmakterna bör bedriva någon form av konjunkturstabiliserande politik har synen på hur detta kan och bör ske förändrats en del över tiden. I grova drag har den traditionella keynesianska aktiva stabiliseringspolitiken kritiserats utifrån tre skilda utgångspunkter som i olika grad satt sin prägel på den praktiska utformningen av stabiliseringspolitiken och dess institutionella ramverk:

- Stabiliseringspolitiken försvaras av att informationsbehovet är stort.
- Stabiliseringspolitiken försvaras av trovärdighetsproblem och kortsiktiga politiska incitament.
- Motiven för stabiliseringspolitik är i sig svaga eftersom ekonomiska fluktuationer inte utgör något större problem.

Kritik 1: Det omfattande informationsbehovet

En typ av kritik, som framfördes av Milton Friedman redan i slutet på 1940-talet, riktar i första hand in sig mot den stora mängd information som krävs för att en ekonomisk-politisk beslutsfattare ska kunna fatta välavvägda stabiliseringspolitiska beslut.⁶ Friedman menade att den typ av tillförlitlig och detaljerad information som är nödvändig för att en aktiv konjunkturstabiliserande politik ska kunna föras i praktiken inte finns att tillgå. Ett av de problem som uppmärksammades och som sedermera fått stort genomslag både som idé och begrepp var de långa och varierande tidsfördröjningar ("long and variable lags") med vilka penningpolitiska åtgärder påverkar ekonomin.

Friedman och den s.k. monetaristiska skolan ansåg att ekonomin i grunden är stabil och "sjävläkande" och försök att föra en aktiv stabiliseringspolitik på basis av bristfällig information och otillräcklig kunskap riskerar att göra mera skada än nytta. Friedmans rekommendation var att politiken skulle styras av enkla och tydliga

⁶ Se Friedman (1947, 1968).

regler i stället för att baseras på de överväganden som ekonomisk-politiska beslutsfattare gör för stunden. För penningpolitikens vidkommande förespråkades en regel där penningmängden skulle tillåtas öka i en låg och stabil takt.

Ofta hävdas att den stora mängd information som är nödvändig för att föra en effektiv stabiliseringspolitik omöjliggör s.k. "fine tuning", dvs. att ekonomisk-politiska beslutsfattare med hög precision ska kunna styra ekonomin för att motverka konjunktursvängningar.

Under senare år har informationsproblemen åter aktualiserats, framför allt inom ramen för den litteratur som analyserar hur penningpolitik lämpligen bör bedrivas. Ett stort antal studier har försökt analysera effekterna på penningpolitiken av osäkerhet beträffande t.ex. genomslaget av en ränteförändring och ekonomins funktionssätt i stort.⁷ Ett specifikt problem i detta sammanhang är att det inte bara är viktigt hur de variabler som kan observeras utvecklas, utan även variabler som i grunden är icke-observerbara spelar en betydande roll. Konjunkturläget kan i sig sägas vara en sådan variabel eftersom det kan beskrivas som det aktuella ekonomiska läget i förhållande till den nivå på den samlade produktionen som är långsiktigt hållbar, den s.k. potentiella produktionen. Skillnaden mellan den faktiska och den potentiella produktionen brukar benämnas produktionsgap. Den potentiella produktionen kan emellertid inte observeras utan måste på något sätt uppskattas. Om man t.ex. genomför en stabiliseringspolitisk åtgärd i tron att den faktiska produktionen är mindre än den potentiella, men denna bedömning är fel, kan en sådan åtgärd i stället för att stabilisera konjunkturen bli destabiliserande.⁸

Som vi framhåller nedan tycks dock det omfattande informationsbehovet uppfattas som ett något mindre problem idag än tidigare. Trots informationsproblemen förefaller många centralbanker i praktiken anse att de har skapat sig en tillräckligt bra bild av hur ekonomin fungerar för att kunna föra en politik som på ett tillfredsställande sätt kan hålla ekonomin i balans.

⁷ Se t.ex. Batini m.fl. (1999).

⁸ Se t.ex. Orphanides (2000).

Kritik 2: Trovärdighetsproblem och politiska incitament

En annan typ av kritik har att göra med att politiska incitament kan lägga hinder i vägen för en effektiv stabiliseringspolitik. Det skulle således inte vara tillräckligt att ekonomisk-politiska beslutsfattare har full information om politikens effekter och ekonomins funktionsätt i stort. Eftersom ekonomisk-politiska beslutsfattare har, eller av ekonomins aktörer tros ha, andra mål än dem som vore att föredra ur ett mer långsiktigt samhällsekonomiskt perspektiv, riskerar stabiliseringspolitiken ändå att inte bli effektiv.

Ett av de mer uppmärksammade problemen är det *trovärdighetsproblem* som uppstår om ekonomisk-politiska beslutsfattare inte kan övertyga allmänheten om att politiken kommer att ha en långsiktigt konsekvent inriktning, utan det finns farhågor om att den kan komma att läggas om med kort varsel på det sätt som den sittande regeringen just för ögonblicket finner lämpligt. Detta brukar också kallas *tidsinkonsistensproblem*, med vilket avses att allmänheten misstänker att politiken inte kommer att ligga fast, dvs. vara konsistent över tiden.

Den bakomliggande teorin introducerades av Kydland & Prescott (1977) och utvecklades vidare av Barro & Gordon (1983a, 1983b). En utgångspunkt för analysen är att penningpolitiken inte långsiktigt och systematiskt kan påverka den realekonomiska utvecklingen annat än möjligen indirekt genom att sörja för att betalningssystemet fungerar väl. Denna förutsättning betraktas idag som en del av kärnan i den makroekonomiska teoribildningen och innebär att det inte går att varaktigt höja ekonomins aktivitetsnivå och sysselsättning genom att acceptera en permanent högre inflation (annat än möjligen vid mycket låga inflationstal).⁹ På kort sikt finns det däremot en möjlighet att genom en expansiv penningpolitik stimulera den reala ekonomin. I syfte att höja sysselsättningen – om än bara tillfälligt – kan ekonomisk-politiska beslutsfattare finna det lockande att utnyttja denna möjlighet till kortsiktig stimulans.

Allmänheten lär sig emellertid att genomskåda denna frestelse för ekonomisk-politiska beslutsfattare att bedriva en kortsiktigt

⁹ Se t.ex. Taylor (1997). Akerlof m.fl. (1996) menar att arbetslösheten kan bli varaktigt högre om inflationen permanent är mycket låg. Detta beror på att det alltid finns ett behov i en del företag som har drabbats av negativa störningar att sänka reallönerna om sysselsättningen ska stabiliseras. Om nominallönerna är stela nedåt (se avsnitt 4.2) går detta emellertid inte att göra vid en mycket låg inflationstakt. Reallönenivån blir m.a.o. för hög men kan sänkas genom en något högre inflation.

stimulerande och inflationshöjande politik. Om statsmakernas deklarerade mål om låg inflation inte kan göras trovärdigt, påverkas redan från början inflationsförväntningarna hos hushåll och företag. Detta får till följd att löne- och prisökningarna blir höga. För att förhindra att detta slår igenom i minskad ekonomisk aktivitet och ökad arbetslöshet, tvingas statsmakerna överge ambitionerna om låg inflation och föra en ackommoderande politik. Slutresultatet blir att inflationen blir hög, utan att produktion och sysselsättning för den skull blir högre än de annars skulle ha blivit.

Trovärdighets- eller tidsinkonsistensproblematiken förefaller ge en god grund för att förstå den höga inflationen i många västländer, inte minst USA, under 1970-talet.¹⁰ Den förefaller också väl kunna beskriva utvecklingen i Sverige under 1970- och 1980-talen. I en öppen ekonomi med fasta växelkurser motsvaras frestelsen att bedriva en expansiv penningpolitik av en frestelse att devalvera. Tvivlen på att prisstabilitet kommer att upprätthållas kommer då till uttryck i tvivel på det fasta växelkursätagandet. En viktig anledning till att löne- och prisstegringarna i Sverige under denna tid systematiskt låg högre än i utlandet var sannolikt att de upprepade utfästelserna om prisstabilitet och upprätthållande av den fasta växelkursen inte upplevdes som trovärdiga. Inflationsförväntningarna kom därmed att i förväg anpassas till ett väntat ekonomisk-politiskt reaktionsmönster där höga pris- och löneökningar ackommoderades genom nedskrivningar av kronan.¹¹

Konsekvensen av trovärdighetsproblem av detta slag är att statsmakerna kan få svårt att föra en konjunkturstabiliserande politik. Då trovärdigheten för politikens långsiktiga inriktning är låg kan försök att stimulera ekonomin – även i konjunkturedgångar då stimulanser är befogade – ge upphov till farhågor om att målsättningen om låg inflation övergivits. Detta kan i sin tur resultera i stora revideringar uppåt av inflationsförväntningarna hos ekonomins aktörer.

Tidsinkonsistensproblematiken i sig förutsätter inte formellt att ekonomisk-politiska beslutsfattare har några andra mål och drivkrafter än samhället i övrigt. Huvudproblemet ligger snarare i att statsmakerna har svårt att övertyga allmänheten om att den lång-

¹⁰ Resultaten i Orphanides (2000) tyder dock på att även felaktiga uppfattningar om ekonomins konjunktorella läge, mätt som storleken på produktionsgapet, kan ha spelat en roll när det gäller att förklara varför penningpolitiken blev alltför expansiv. Den amerikanska penningpolitiken kan således ha varit trovärdig i allmänhetens ögon men baserad på felaktiga förutsättningar.

¹¹ Se också kapitel 6 i *Sverige och EMU* (1996).

siktiga inriktningen av politiken kommer att ligga fast. Det finns emellertid även andra mer partipolitiska och "valtaktiska" drivkrafter som kan göra att den i samhällsekonomiskt hänseende bästa stabiliseringspolitiken inte förs.¹²

En sådan drivkraft kan vara strävandena hos en sittande regering att hålla sig kvar vid makten. En sittande regering kan ha incitament att stimulera ekonomin före ett val för att därmed öka chanserna att få förnyat förtroende av väljarna. Detta kan leda till en typ av *valcykler* där sysselsättningen stiger mot slutet av en mandatperiod, men där de negativa effekterna i form av ökad inflation syns först senare.¹³ En önskan att bli återvald behöver dock inte nödvändigtvis ses som ett utslag av kortsiktig opportunist. Den kan också utgöra en del i en mer långsiktig strategi för att göra det möjligt att föra en konsekvent politik. Icke desto mindre kan dessa problem kraftigt försvåra stabiliseringspolitiken.

En annan typ av politiskt betingade cykler kan uppkomma som ett resultat av att det existerar två politiska block med olika syn på vad som bör prioriteras, samtidigt som det är osäkert från en mandatperiod till en annan vilket av de båda blocken som kommer att inneha regeringsmakten. Den politiska osäkerheten kan leda till att en regering som just kommit till makten omgående genomför olika åtgärder för att garantera att den hinner påverka det makroekonomiska utfallet och kanske också binda upp den politik som en eventuell kommande regering av annan partifärg kan behöva föra. Det kan t.ex. ta sig uttryck i att sittande regeringar skapar budgetunderskott av strategiska skäl. Skattesänkningar och utgiftsökningar som gynnar de grupper som partiet representerar kan ge omedelbara välfärdsvinster för dessa, samtidigt som räntebetalningar och amorteringar på statsskulden begränsar möjligheterna för framtida regeringar av annan partifärg att öka de offentliga utgifterna på andra områden.¹⁴ Till skillnad från de ovan

¹² Se t.ex. Persson (1993) för en översikt av olika politiska incitament i stabiliseringspolitiken. En mer formell analys görs i Persson & Tabellini (1999).

¹³ De empiriska beläggen för denna typ av cykler är inte helt entydiga. Alesina & Roubini (1997) finner vid en studie av OECD-länderna bl.a. att inflationen ökar kort efter ett val och att budgetunderskotten tenderar att vara större under valår. Däremot finner de inget systematiskt samband mellan valdatum och realekonomiska variabler som tillväxt och arbetslöshet (se Persson & Tabellini, 1999), för en summering av "stylized facts" som kan relateras till den gren av nationalekonomin som kallas politisk ekonomi). Ohlsson & Vredin (1996) finner inga valcykler i svenska data.

¹⁴ Se t.ex. kapitel 7 i *Sverige och EMU* (1996).

nämnda politiska cyklerna där åtgärder vidtas före ett val kommer dessa s.k. *particykler* att ge upphov till åtgärder strax *efter* ett val.¹⁵

Gemensamt för dessa båda typer av politiska konjunkturcykler är att åtgärder som syftar till att påverka den aggregerade efterfrågan inte nödvändigtvis kommer att genomföras av de anledningar och vid de tidpunkter som utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv vore mest lämpligt för att dämpa konjunktursvängningarna. Snarare utgör de politiska cyklerna en *källa* till fluktuationer i ekonomin.

Teorierna om politiska konjunkturcykler kan tyckas rimma illa med uppfattningen att ekonomisk-politiska beslutsfattare alltid bör agera med det gemensammast bästa för ögonen. Man kan dock konstatera att det snarast vore underligt om politisk-taktiska incitament inte på något sätt skulle sätta sin prägel på den ekonomiska politiken. Det förefaller också klart att den svenska ekonomiska politiken periodvis präglats av en kortsiktighet som ofta tycks ha sitt ursprung i partipolitiska och strategiska överväganden. Detta framgår inte minst i politiska memoarböcker, t.ex. Feldt (1991) och Åberg (1997).¹⁶

En viktig faktor att beakta i detta sammanhang är att den parlamentariska situationen i Sverige de senaste decennierna, med koalitionsregeringar eller regeringar med osäkert parlamentariskt stöd, inte utgjort någon god grund för en effektiv stabiliseringspolitik. Tendensen har varit att finanspolitiken systematiskt blivit alltför svag för att vara förenlig med samhällsekonomisk balans och en bibehållen konkurrenskraft.¹⁷

¹⁵ Enligt Hibbs (1977) s.k. "partisan theory" tenderar vänsterorienterade regeringar att föra en mer expansiv politik än högerorienterade regeringar. Ohlsson & Vredin (1996) finner dock tecken på det motsatta förhållandet i svenska data.

¹⁶ Åberg (1997, s. 12) skriver bl.a.: "Kampen om regeringsmakten efter 1970 har i realiteten handlat om en liten grupp av väljare som vandrat fram och tillbaka över gränserna mellan de två stora blocken i svensk politik – det socialistiska och det borgerliga. Denna kamp har förts med medel som i första hand inte gällt Sveriges långsiktiga ekonomiska utveckling – dvs. möjligheterna att i framtiden trygga ekonomi och välfärd – utan snarare handlat om att via det politiska systemet och i det korta perspektivet dela ut förmåner utan någon större hänsyn till politikens långsiktiga effekter."

¹⁷ Se t.ex. Lindbeck m.fl. (2000). Se också avsnitt 5.3.2 för specifika exempel på stabiliseringspolitiska misslyckanden i Sverige. Empiriska analyser på internationella data som indikerar att minoritetsregeringar tenderar att ha en sämre budgetdisciplin än majoritetsregeringar är t.ex. Roubini & Sachs (1989) och Edin & Ohlsson (1991).

Kritik 3: Svaga motiv för stabiliseringspolitik

Medan såväl den kritik som riktar in sig mot det omfattande informationsbehovet som den kritik som betonar trovärdighetsproblem och kortsiktiga politiska incitament inte i egentlig mening ifrågasatt själva *behovet* av stabiliseringspolitik riktar den tredje typen av kritik in sig på just detta.

Ett grundläggande antagande hos förespråkare av stabiliseringspolitik är att konjunkturcykeln är ett ojämviktsfenomen. Svängningar i den ekonomiska aktiviteten antas i huvudsak orsakas av förändringar av den aggregerade efterfrågan, men också av störningar som tillfälligt påverkar utbudssidan av ekonomin. Dessa svängningar förmodas äga rum runt en stigande trend som avspeglar ekonomins långsiktiga produktionsförmåga. Stabiliseringspolitikens roll är att försöka påverka den aggregerade efterfrågan på så sätt att man undviker de ojämviktsituationer som uppstår då efterfrågan överstiger eller understiger den långsiktigt hållbara nivån, eftersom sådana avvikelser antas ge negativa välfärdseffekter. Vid efterfrågestörningar, då inflation och aktivitetsnivå påverkas åt samma håll, uppstår inte några målkonflikter mellan mål att stabilisera inflation och aktivitetsnivå. Detta är däremot fallet vid s.k. utbudsstörningar. Vid en negativ utbudsstörning, t.ex. en kraftig stegring av oljepriset, som samtidigt tenderar att pressa upp inflationen och sänka den ekonomiska aktiviteten, ställs stabiliseringspolitiken inför problemet att väga kostnaderna av högre inflation och lägre produktion och sysselsättning mot varandra.

Under 1980-talet uppstod en teoribildning inom nationalekonomin – teorin för s.k. reala konjunkturcykler – som i grunden ifrågasatte värdet av att stabilisera konjunktursvängningar.¹⁸ Enligt denna teori skulle fluktuationer i ekonomin inte avspegla ojämvikter utan i stället vara en följd av att de ekonomiska aktörerna reagerar på ett optimalt sätt på förändringar i den ekonomiska miljön. Fluktuationerna, som i huvudsak antogs drivas av teknologiska förändringar, skulle med andra ord i sig vara ett jämviktsfenomen. En konsekvens av att ekonomin på detta sätt alltid befinner sig i jämvikt är att statsmakterna inte borde försöka utjämna ekonomiska svängningar genom att bedriva stabiliseringspolitik. Detta skulle inte vara meningsfullt och skulle till och med kunna vara

¹⁸ För en översiktlig diskussion om den reala konjunkturcykelteorin se t.ex. Snowdon & Vane (1999) eller Andersen (2001).

välfärdssänkande i och med att fluktuationerna i sig är ett uttryck för önskvärda anpassningar av ekonomins aktörer.

Den reala konjunkturcykelteorin har uppfattats som tämligen kontroversiell och flera av dess antaganden har kritiserats, bl.a. att variationer i sysselsättning och arbetslöshet avspeglar frivilliga val av individerna och att penningpolitik inte kan påverka reala storheter som produktion och sysselsättning.¹⁹ Delvis på grund av denna kritik har den reala konjunkturcykelteorin under senare år utvecklats i en riktning där man introducerat olika typer av egenskaper som avser att göra modellerna mer "realistiska" och som samtidigt ger motiv för att trots allt föra en konjunkturstabiliserande politik.²⁰

Behovet av stabiliseringspolitik har ifrågasatts även från andra utgångspunkter. Om fluktuationer i den ekonomiska aktiviteten är förknippade med välfärdsförluster, hur stora är i så fall dessa förluster om man försöker uppskatta dem med hjälp av ekonomiska modeller? Mot bakgrund av att de flesta, såväl politiker som ekonomer, närmast tycks ta det för självklart att statsmakterna bör bedriva någon form av konjunkturstabiliserande politik, kan det tyckas något förvånande att man inom den nationalekonomiska professionen haft svårt att på ett övertygande sätt visa att välfärdsvinsterna av att stabilisera konjunkturfluktuationer är stora.

Den akademiska debatten startade i slutet av 1980-talet med en uppsats av Lucas (1987), som kom fram till att det i välfärdshänseende inte är någon större skillnad på om ekonomin utvecklas längs en långsiktig, potentiell, bana eller om ekonomin fluktuerar kring denna trend. För att öka välfärden är det därför betydligt viktigare att fokusera på tillväxtfrågor, dvs. hur den trendmässiga tillväxten kan fås att öka, än på hur konjunkturcykler kring trenden kan dämpas.

Även om de flesta ekonomer ställer sig bakom den senare slutsatsen, betvivlade många att välfärdsvinsterna av stabiliseringspolitik verkligen är så små som Lucas resultat indikerade. I en rad uppsatser har man sedermera ifrågasatt olika antaganden som ligger till grund för Lucas analys och funnit att vinsterna av stabiliseringspolitik kan vara betydligt större under alternativa antaganden. Kritiken riktar bl.a. in sig på det faktum att Lucas beräknade välfärdsvinsten i en modell där alla individer antas vara lika. Om omfördelningseffekter är av betydelse när det gäller att förstå var-

¹⁹ Se t.ex. Mankiw (1989) och Hartley m.fl. (1997).

²⁰ Se t.ex. Andersen (2001).

för individer bryr sig om konjunkturfluktuationer – t.ex. för att arbetslösheten drabbar vissa grupper i betydligt högre grad än andra – missar man en viktig förklaring till varför välfärdskostnader uppstår.²¹ I praktiken träffas olika individer olika hårt av konjunkturvariationer och konjunkturstabilisering har därför en fördelningspolitisk aspekt. Svaga grupper med t.ex. låg utbildningsnivå riskerar att drabbas relativt sett oftare av arbetslöshet och kan också, om de väl en gång slagits ut, få svårt att återvända till arbetsmarknaden.

Enligt vår bedömning är det rimligt att av detta och andra skäl som diskuterats i avsnitt 2.1 utgå från att konjunkturstabilisering i hög grad kan öka välfärden i samhället.

2.2.2 Kritikens praktiska konsekvenser

Som framgått av denna genomgång har synen på stabiliseringspolitiken genomgått stora förändringar under de senaste decennierna i takt med att olika problem uppmärksammats. Vissa typer av kritik har fått förhållandevis stort genomslag i den ekonomisk-politiska debatten och har också fått återverkningar på den praktiska utformningen av stabiliseringspolitiken och dess institutionella ramverk. Andra typer av kritik har fått mer begränsade eller obefintliga praktiska återverkningar. Vi ska här försöka ge en samlad bild av vad kritiken i praktiken lett fram till och därefter sammanfatta vilken den gängse synen idag är på stabiliseringspolitikens roll.

Den tredje typen av kritik mot traditionell stabiliseringspolitik som diskuterats ovan – den som hävdar att själva motiven för konjunkturstabilisering är svaga därför att fluktuationer i sig inte är ett speciellt stort problem – har haft en mycket begränsad effekt på hur man i den allmänna ekonomisk-politiska debatten ser på stabiliseringspolitiken. Debatten som ifrågasätter välfärdsvinsterna av konjunkturstabilisering och dessas storlek har i stort sett uteslutande förts på det akademiska planet och har uppenbarligen inte upplevts som tillräckligt relevant för att få återverkningar i mer praktiska sammanhang. Ekonomisk-politiska beslutsfattare tycks således ha funnit att de skäl som vi ovan angivit för att konjunk-

²¹ Se t.ex. Storesletten m.fl. (2001). Se också t.ex. Chatterjee & Corbae (2000), Cohen (2000) och Otkrok (2001) för några andra aktuella bidrag till debatten samt Andersen (2001) för en översikt.

turstabilisering har positiva välfärdseffekter varit tillräckligt övertygande.

Den typ av kritik mot den traditionella stabiliseringspolitiken som förefaller ha fått störst praktiskt genomslag är den som berör trovärdighetsproblem och kortsiktiga politiska incitament. Eftersom den internationella akademiska forskningen inom dessa områden inledningsvis ofta tog sin utgångspunkt i tämligen verklighetsnära problem, var det naturligt att forskningsresultaten ganska snabbt kom att införlivas i den allmänna ekonomisk-politiska debatten. Debatten kom att i hög grad handla om vilken roll normer borde spela i den ekonomiska politiken, respektive i vilken mån man kunde förlita sig på att ekonomisk-politiska beslutfattares successiva bedömningar av läget skulle resultera i en välavvägd stabiliseringspolitik.²²

En av grundtankarna i normpolitiken är att parlamentet, efter att ha tagit ett beslut om mål och inriktning för penningpolitiken, ska delegera den löpande tillämpningen till en oberoende centralbank. Idén är att en centralbank som av parlamentet ges ett tydligt uppdrag, men som i övrigt "frikopplas" från den dagsaktuella politiken, kan ha ett mer långsiktigt perspektiv än som annars skulle vara möjligt. Härigenom minskar trycket att bedriva en politik som på kort sikt kan förefalla fördelaktig men som på längre sikt kan visa sig mindre gynnsam.²³ En sådan oberoende centralbank skulle inte heller ha incitament att generera de olika typer av politiska cykler som beskrivits ovan. Anledningen är att det är betydligt lättare för en självständig centralbank att motstå frestelsen att föra en alltför expansiv politik än för en regering som löpande måste fatta beslut under trycket från ofta välorganiserade intressegrupper. En centralbank som inte behöver ta några sådana hänsyn skulle dessutom vara immun mot de stabiliseringspolitiska problem som är förknippade med ett svagt parlamentariskt underlag för regeringen.

Enligt vedertagen teori blir den långsiktiga effekten av en delegering av penningpolitiken en lägre inflation utan att den genomsnittliga arbetslösheten blir högre. Samtidigt ökar delegeringen utrymmet för att bedriva stabiliseringspolitik. Om ekonomins

²² Exempel på inlägg i den svenska debatten är rapporterna från SNS Konjunkturråd 1985–1991 och Agell & Vredin (1991).

²³ En alternativ tolkning som bygger på en idé av Rogoff (1985) är att även en centralbanksledning har sådana incitament men att den lägger en högre vikt än samhället i stort på stabilisering av inflationen jämfört med stabilisering av sysselsättningen. Delegering av penningpolitiken till en sådan centralbank – som i den akademiska litteraturen ofta benämns "konservativ" – kan ge ett bättre samhällsekonomiskt utfall än som annars skulle bli fallet..

aktörer litar på att en räntesänkning inte är ett tecken på att centralbanken givit upp låginflationspolitiken, så ökar utrymmet för att sänka räntan i en lågkonjunktur.

Den internationella debatten fick ett betydande genomslag även i Sverige. Efter en tämligen intensiv debatt, där frågan bl.a. diskuterades i flera offentliga utredningar²⁴, biföll riksdagen i mars 1998 en proposition som innebar att Riksbankens ställning stärktes i olika avseenden. Bland annat ersattes riksbanksfullmäktige av en direktion med heltidsanställda ledamöter, som självständigt ska fatta de beslut rörande penningpolitiken som enligt deras bedömning leder till bästa möjliga måluppfyllnad. Även om beslutet i den allmänna debatten i första hand framställdes som en nödvändig anpassning till EU:s regelverk torde ett lika viktigt motiv ha varit att öka penningpolitikens trovärdighet i en situation när Sverige stod utanför EMU.²⁵

Sverige är bara ett av de länder där en sådan förskjutning av stabiliseringspolitiken från finanspolitik till en oberoende penningpolitik har ägt rum. Det tycks idag vara en ganska allmän uppfattning att huvudansvaret för den aktiva konjunkturstabiliseringen bör vila på penningpolitiken.²⁶ Denna syn, som alltså främst tycks grundas på att penningpolitiken i mindre grad än finanspolitiken är påverkad av trovärdighetsproblem, kortsiktiga politiska incitament och parlamentarisk instabilitet, förefaller också successivt ha vunnit mer stöd i takt med att många centralbanker, inte minst den amerikanska, har lyckats förhållandevis väl med sin politik.²⁷

När det gäller den andra typen av kritik, dvs. de informationsproblem som stabiliseringspolitiken är förknippad med och som Friedman tidigt pekade på, har de praktiska återverkningarna varit mindre uttalade. Förskjutningen från finans- till penningpolitik som huvudsakligt konjunkturstabiliserande verktyg har dock fått till följd att t.ex. problemen med stabiliseringspolitikens tidsfördröjningar i viss mån ändrat karaktär. Finanspolitiken kännetecknas av en lång s.k. "inside lag", dvs. en lång tidsfördröjning från det att en störning i ekonomin inträffar till dess att en ekonomisk-politisk åtgärd vidtas. Penningpolitiken å sin sida kan i stället ha en

²⁴ Se t.ex. *Riksbanken och prisstabiliteten* (1993) och *Sverige och EMU* (1996).

²⁵ Detta var också en uttrycklig rekommendation *Sverige och EMU* (1996).

²⁶ Se t.ex. Snowdon & Vane (1999, s. 89), som betraktar detta som en del av en konsensusuppfattning bland makroekonomer, och Taylor (2000).

²⁷ Taylor (1998) menar att en mer insiktsfull penningpolitik än tidigare är huvudförklaringen till den gynnsamma utvecklingen i den amerikanska ekonomin under 1980- och 1990-talen. Även Blanchard & Simon (2001) och Mankiw (2001) tillskriver penningpolitiken en viktig roll.

relativt sett lång "outside lag", med vilket avses fördröjningen från det att en ränteförändring genomförs till dess att den får effekter på ekonomin.²⁸

Det är rimligt att räkna med att stabiliseringspolitik alltid kommer att vara förknippad med mer eller mindre betydande informationsproblem. Enkla handlingsregler som endast kräver en begränsad mängd information, som t.ex. Friedmans penningmängdsregel, har ofta den svagheten att de bygger på en alltför snäv bild av ekonomins funktionssätt. Efterfrågan i ekonomin bestäms av många fler faktorer än penningutbudet, och sambandet mellan penningmängd och aggregerad efterfrågan har visat sig instabilt över tiden.²⁹ En något mer sofistikerad regel som den s.k. Taylorregeln, enligt vilken styrräntan bestäms "mekaniskt" av utvecklingen av inflation och produktionsgap, kräver en skattning av den potentiella produktionen.³⁰ Eftersom man behöver ha en viss framförhållning i politiken krävs dessutom prognoser för en rad centrala variabler.

Samtidigt förefaller det som om informationsproblemen idag ändå uppfattas som något mindre allvarliga än tidigare. Det faktum att penningpolitiken lyckats förhållandevis väl i många länder skulle kunna vara ett tecken på att kunskapen om ekonomins funktionssätt faktiskt ökat så mycket att det också avspeglas i bättre avvägda åtgärder. En viktig komponent i den inflationsmålspolitik som under det senaste decenniet introducerats i många länder är ju också att på ett lämpligt sätt väga samman stora mängder information från många olika håll, för att därmed kunna bedriva en bättre politik än vad som skulle kunna åstadkommas med t.ex. enkla penningmängdsregler och mer strikta Taylorregler.

En annan viktig komponent i modern penningpolitik – strävan efter transparens och tydlighet – har dessutom lett till att penningpolitiken successivt blivit mer genomlyst och i allt högre grad föremål för en öppen debatt. Detta kan ha bidragit till att politiken allmänt blivit mer välavvägd. Transparens och tydlighet är viktiga egenskaper även för finanspolitiken, i synnerhet vid ett deltagande i valutaunionen då finanspolitiken sannolikt får en ökad stabilise-

²⁸ Dessa tidsfördröjningar diskuteras mer i detalj i avsnitt 5.3.2.

²⁹ Se t.ex. Mankiw (2001).

³⁰ Ett exempel på en Taylorregel är följande. Om real BNP väntas bli 1 procent högre än potentiell BNP (ett positivt produktionsgap på 1 procent), så ska styrräntan höjas 0,5 procentenheter över nuvarande inflationstakt (så att realräntan ökar med 0,5 procentenheter). Om inflationen ökar med 1 procent i förhållande till målet på 2 procent, så ska styrräntan på samma sätt höjas med 0,5 procent i förhållande till inflationen.

ringspolitisk betydelse. Vi återkommer till detta i avsnitt 6.1, där vi lägger förslag om hur finanspolitiken ska kunna bli mer transparent.

2.2.3 Dagens syn på stabiliseringspolitikens roll

Sammanfattningsvis skulle man kunna beskriva den idag dominerande synen på stabiliseringspolitiken på följande sätt. De flesta ekonomer förefaller idag anse att man genom en delegering av stabiliseringspolitiken till centralbanker som "frikopplats" från den dagsaktuella partipolitiken har kommit till rätta med många av de problem som tidigare utgjort hinder för en effektiv stabiliseringspolitik. En faktor som i hög grad bidragit till detta har varit att det långsiktiga perspektivet samtidigt kommit att betonas alltmer i finanspolitiken. Konsolideringar av de i många länder tidigare mycket ansträngda offentliga finanserna har fyllt en viktig funktion när det gäller att ge penningpolitiken erforderligt handlingsutrymme. Det tycks idag råda förhållandevis stor enighet om att aktiv stabiliseringspolitik i högre grad är en penningpolitisk än en finanspolitisk angelägenhet.

Ett måhända mindre uppmärksammat förhållande är att dessa nya institutionella ramar också tycks ha möjliggjort att penningpolitiken kan bedrivas på ett sätt som i ambitionsnivå inte ligger alltför långt ifrån den aktivistiska stabiliseringspolitik som bedrevs under 1960- och 1970-talen.

Som vi konstaterat, hävdas ofta att stabiliseringspolitisk "fine tuning" inte är möjlig, bl.a. på grund av den stora mängd information som krävs. En politik baserad på tämligen strikta regler är enligt detta synsätt att föredra framför s.k. diskretionär politik, dvs. en politik där de penningpolitiska beslutsfattarna i varje situation försöker fatta de beslut som de just då ser som bäst, utan att i alltför hög grad vara låsta av i förväg uppställda, strikta handlingsregler. Det förefaller emellertid som om det i dagens penningpolitik är möjligt med såväl "fine tuning" som diskretionära beslut. Centralbanker bevakar kontinuerligt den ekonomiska utvecklingen och är beredda att agera då utvecklingen avviker från den förväntade. I de flesta centralbankers analyser spelar inflationsprognoser och uppskattningar av produktionsgapet en framträdande roll och ofta genomförs ganska små ränteförändringar i syfte att "finjustera" ekonomin och uppnå ett visst mål vid en framtida tid-

punkt. I länder med formella inflationsmål är ju också det uttryckliga syftet att styra efterfrågan på ett sådant sätt att inflationen hamnar på målet. Det ligger nära till hands att tolka en sådan politik som en typ av "fine tuning".

När det gäller möjligheterna till diskretionär politik kan man konstatera att även om penningpolitiken i många länder, däribland Sverige, idag vägleds av ett kvantifierat inflationsmål, innebär inte detta att man tillämpar någon strikt handlingsregel. Det sätt på vilket inflationsmålspolitik i praktiken bedrivs kännetecknas i stället av en betydande grad av flexibilitet, där möjligheterna att ta realekonomiska hänsyn är stora, så länge som det långsiktiga prisstabilitetsmålet inte äventyras. Inflationsmålspolitiken ska således inte ses som en regel utan som en förtroendeskapande mekanism, som i någon mån binder upp penningpolitiken men som samtidigt möjliggör ett visst mått av diskretionär politik.³¹

Behovet att hitta en lämplig balans mellan kraven på trovärdighet å ena sidan och flexibilitet å den andra är naturligtvis inte något som är unikt för penningpolitiken. Motsvarande avvägning måste göras inom finanspolitiken om man vill göra den till ett effektivt stabiliseringspolitiskt instrument. I kapitel 6 diskuteras detta problem vidare.

Inslagen av "fine tuning" och diskretionära beslut i dagens penningpolitik skulle kunna ses som ett närmande till de ursprungliga stabiliseringspolitiska idealen. Kommittén gör tolkningen att utvecklingen avspeglar att en ökad grad av aktivism faktiskt är möjlig inom ramen för ett institutionellt ramverk där stabiliseringspolitiken är "frikopplad" från den dagsaktuella partipolitiken. Utvecklingen förefaller därmed inte vara ett utslag av att tidigare lärdomar fallit i glömska eller ett tecken på övertro på stabiliseringspolitiken.

Det är i sammanhanget värt att poängtera att det finns skillnader mellan de stabiliseringspolitiska målformuleringarna idag och tidigare. Medan den traditionella stabiliseringspolitiken i stort sett utslutande fokuserade på reala storheter som sysselsättning och produktion, spelar inflationen formellt den viktigaste rollen i dagens penningpolitik. Denna något annorlunda betoning behöver dock, att döma av praktiska erfarenheter, inte ha någon avgörande betydelse. Man kan visserligen tänka sig att en alltför strikt tillämpning av inflationsmålet leder till ökade realekonomiska sväng-

³¹ Se Bernanke m.fl. (1999) som använder termen "constrained discretion" för att beskriva inflationsmålspolitiken. Se även Svensson (1998).

ningar, dvs. att det finns ett utbytesförhållande mellan variabilitet i inflationen och variabilitet i produktion och sysselsättning.³² I praktiken förefaller dock inte centralbanker agera på ett sådant sätt att detta framstår som något stort problem. Det verkar snarare som om inflationen kan fungera som ett operationellt stabiliseringspolitiskt mål genom vilket man även kan uppnå en förhållandevis stabil produktions- och sysselsättningsutveckling. Taylor (1998) menar t.ex. att den amerikanska centralbankens mer beslutsamma agerande de senaste decennierna för att hålla inflationen på en lägre och stabilare nivå än tidigare är huvudförklaringen till att även den reala ekonomin utvecklats stabilt. Genom att undvika överhettningar och därigenom göra recessionerna mindre frekventa, kortare och mildare, har penningpolitiken enligt Taylor möjliggjort den mycket gynnsamma utvecklingen av den amerikanska ekonomin under 1980- och 1990-talen.

2.2.4 Stabiliseringspolitik i valutaunionen

Vilka konsekvenser skulle, mot denna bakgrund, ett medlemskap i valutaunionen kunna få för Sveriges möjligheter att föra en egen framgångsrik stabiliseringspolitik? Det är framför allt två faktorer som är viktiga i detta sammanhang. För det första har vi sett att utvecklingen inneburit en relativ förskjutning från finanspolitik till penningpolitik som det huvudsakliga aktiva stabiliseringspolitiska medlet. Ett centralt inslag i denna förskjutning är den delegering av penningpolitiken till oberoende centralbanker som ägt rum i många länder. För det andra förefaller en förhållandevis hög grad av stabiliseringspolitisk aktivism vara möjlig i penningpolitiken med detta nya institutionella ramverk.

Ett medlemskap i valutaunionen innebär att Sverige inte längre kommer att kunna föra en egen penningpolitik. I den mån de störningar som träffar den svenska ekonomin även drabbar euroområdet som helhet kommer den europeiska centralbankens agerande emellertid att bidra till att stabilisera konjunkturen även i Sverige. Det kan inte heller uteslutas att störningsmönstret och

³² Se t.ex. Taylor (1994). Detta förhållande inses lättast om man beaktar effekterna av en s.k. negativ utbudsstörning, t.ex. en kraftig oljeprishöjning. Det omedelbara resultatet av en sådan störning skulle vara ökad inflation och lägre aktivitetsnivå. Om centralbanken i detta läge skulle försöka dämpa denna inflationsimpuls med räntehöjningar skulle den real-ekonomiska aktiviteten i ekonomin minska ytterligare. Med en sådan politik skulle alltså inflationen vara stabil, men priset skulle vara en mer instabil BNP-utveckling än utan en aktiv penningpolitik.

ekonomins anpassningsförmåga kan komma att ändras på ett sätt som i viss mån minskar behovet av stabiliseringspolitik. Det förefaller emellertid rimligt att anta att även om så skulle vara fallet, så kan detta inte fullt ut ersätta förlusten av den inhemska penningpolitiken. Kommittén gör således bedömningen att det även vid ett deltagande i valutaunionen kommer att finnas ett behov av en inhemsk stabiliseringspolitik, som alltså då måste bedrivas enbart via finanspolitiken.

I kapitel 5 diskuterar vi mer i detalj vad detta kan komma att innebära. Vi nöjer oss här med att konstatera att ett medlemskap i valutaunionen innebär en rörelse i motsatt riktning mot den utveckling som ägt rum de senaste decennierna, dvs. att vi går från en situation där den *inhemska* aktiva konjunkturstabiliseringen sköts av en självständig myndighet, Riksbanken, med detta som huvudmål, till en situation där konjunkturstabiliseringen återigen kommer att på ett mer direkt sätt vara kopplad till det politiska systemet, som också har att beakta en rad andra ekonomisk-politiska mål. Detta innebär risker såväl för att de långsiktiga perspektiven i stabiliseringspolitiken åter ska trängas undan av mer kortsiktiga överväganden som för att stabiliseringspolitiska hänsyn allmänt sett ska tillmätas mindre betydelse.

En av de främsta utmaningarna vid ett deltagande i valutaunionen är därför hur man ska kunna skapa så goda förutsättningar som möjligt för att upprätthålla makroekonomisk balans. Det gäller att säkerställa att den inhemska stabiliseringspolitiken också fortsättningsvis styrs av ett långsiktigt perspektiv, så att den inte systematiskt blir alltför expansiv och att åtgärder inte vidtas vid tidpunkter som är stabiliseringspolitiskt olämpliga.

3 Penningpolitik, växelkurs och stabilitet i EMU

Den Europeiska centralbanken baserar sina penningpolitiska beslut på förhållandena i hela euroområdet. Detta riskerar att skapa problem när makroekonomiska störningar och konjunkturvariationer skiljer sig mellan euroländerna. Men även om den svenska ekonomin träffas av störningar som är gemensamma med euroländernas kan den gemensamma penningpolitiken ge andra resultat än vad en fortsatt nationell penningpolitik skulle ha gett:

- Om ECB har andra mål för eller av andra skäl utövar penningpolitiken på ett annat sätt än Riksbanken skulle ha gjort, blir den makroekonomiska utvecklingen annorlunda.
- Om ECB åtnjuter ett starkare eller svagare förtroende än Riksbanken vad avser förmågan och viljan att upprätthålla prisstabilitet, har det betydelse för möjligheterna att med en expansiv penningpolitik dämpa konjunkturedgångar och motverka överhettning i en uppgångsfas.
- Om penningpolitiken har ett annat genomslag på den svenska ekonomin än på de övriga euroländernas, kan en gemensam penningpolitik ur svensk synvinkel få en olämplig utformning.
- Om makroekonomiska störningar som är gemensamma för euroländerna har andra effekter på svensk ekonomi än på andra euroländers, kommer också den makroekonomiska utvecklingen att bli annorlunda.

3.1 Penningpolitikens mål

Såväl den Europeiska centralbanken som Riksbanken har mandat att föra en från det politiska beslutssystemet oberoende penningpolitik utifrån ett mål om prisstabilitet. Den svenska riksbankslagen säger att "målet för Riksbankens verksamhet ska vara att

upprätthålla ett fast penningvärde." ECB har en bredare målformulering. Fördraget säger att "huvudmålet för europeiska centralbankssystemet ska vara att upprätthålla prisstabilitet", men banken ska också "utan att åsidosätta detta mål stödja den allmänna ekonomiska politiken inom gemenskapen i syfte att bidra till att förverkliga gemenskapens mål". Detta ger teoretiskt ECB utrymme att väga in andra hänsyn än enbart prisstabilitet, bl.a. sysselsättningsutvecklingen. Detta torde dock bara vara en teoretisk skillnad. Prisstabiliteten är det övergripande målet, på samma sätt som för Riksbanken.

Det finns även en skillnad mellan Riksbanken och ECB i formuleringen av det operativa inflationsmålet. Riksbanken har tolkat prisstabilitet som att konsumentprisindex i ett medelfristigt perspektiv ska öka i en takt av 2 procent per år, med ett toleransintervall på en procentenhet uppåt och nedåt. ECB har i stället formulerat sitt prisstabilitetsmål som att ökningstakten i det harmoniserade konsumentprisindexet för euroområdet inte ska överstiga 2 procent per år. Detta skulle kunna innebära att ECB kan förväntas ha mindre tolerans mot en inflationstakt över 2 procent per år och föra en stramare politik när inflationen hotar ligga över denna nivå. På motsvarande sätt skulle Riksbankens penningpolitik kunna förväntas vara mer expansiv vid låga inflationstal, eftersom målet är att inflationen ska ligga på 2 procent, medan ECB:s mål är att inflationen ska ligga inom intervallet 0 till 2 procent.

Nu bedrivs emellertid inte penningpolitiken, vare sig i Sverige eller i euroområdet, på det mekaniska sätt som en sådan tolkning innebär. Målet är att uppnå prisstabilitet på medellång sikt, inte vid varje tidpunkt. Enligt kommitténs bedömning finns det, mot bakgrund av hittillsvarande erfarenheter av ECB:s penningpolitik, inte skäl att tro att det allmänna penningpolitiska agerandet skulle skilja sig åt på något avgörande sätt.

Kommittén pekade emellertid i sitt delbetänkande på att ECB jämfört med den svenska Riksbanken har en mer otydlig penningpolitisk strategi, därför att man vid sidan av inflationsprognosen även lägger en stark tonvikt på penningmängdsutvecklingen som en självständig indikator. ECB har angett ett referensvärde för penningmängdens tillväxt som banken anser vara förenlig med stabila priser. Överskrids detta gränsvärde uppfattas detta i sig som en signal om att penningpolitiken behöver stramas åt, även om inflationsprognosen inte ger grund för detta. Detta har fått till

konsekvens att penningpolitiken blivit mindre förutsägbar: bl.a. är det oklart hur ECB kommer att agera om inflationsprognos och penningmängdsutveckling visar olika utvecklingstendenser. De dubbla "pelarna" för penningpolitiken ger också utrymme för ett visst godtycke i motiveringen av räntebeslut, som ibland kan bygga på en inflationsprognos, där ett stort antal faktorer beaktas, och ibland på en mera snäv bedömning av penningmängdsutvecklingen.

3.2 Penningpolitikens trovärdighet

Möjligheterna för en centralbank att föra en effektiv penningpolitik är i hög grad avhängiga den trovärdighet banken har för sitt inflationsmål. För att ge penningpolitiken denna trovärdighet har den i många länder delegerats till en centralbank som är oberoende av det politiska beslutssystemet.

ECB har jämfört med andra centralbanker givits en mycket hög grad av formell självständighet. Bankledningen kan inte bytas ut under sin mandatperiod och dess budget ligger utanför EU:s beslutskompetens. Därtill är bankens stadgar intagna som protokoll till Maastrichtfördraget, vilket bl.a. innebär att det krävs enighet mellan EU:s medlemsstater för att de ska ändras.

Men även den svenska Riksbanken har sedan den 1 januari 1999 en hög grad av oberoende och dess inflationsmålspolitik har sannolikt lika hög trovärdighet som ECB:s.

Trovärdighet måste värdas genom den politik som förs. En svag penningpolitik, som inte lyckas upprätthålla prisstabilitet, eller en otydlig och oförutsägbar penningpolitisk strategi, hotar att erodera förtroendet. Samtidigt ger ett högt förtroende utrymme att kunna bedriva en expansiv penningpolitik när så krävs. En centralbank som har trovärdighetsproblem tvingas ofta föra en förhållandevis kontraktiv politik i lågkonjunkturer. Enligt kommitténs bedömning är förutsättningarna att upprätthålla trovärdighet på sikt ungefär desamma för ECB som för Riksbanken.

3.3 Penningpolitikens verkningssätt

Det instrument som ECB använder för att utöva penningpolitik är att variera räntan på in- och utlåning i centralbanken och räntan på de värdepapper med kort löptid som handlas inom det finansiella

systemet. En förändrad styrränta påverkar ekonomin indirekt via effekter på de finansiella marknaderna till följd av portföljflyttningar och prisanpassningar. De korta marknadsräntorna rör sig normalt på samma sätt som styrräntan. Däremot är effekten på de långa marknadsräntorna avhängig de förväntningar aktörerna på kapitalmarknaden har om den framtida utvecklingen av korträntan. En förutsägbar penningpolitik, som innebär en anpassning till de förväntningar som finns, kommer inte tidsmässigt att följas av förändringar i de långa räntorna. Detta försvårar bedömningen av penningpolitikens effekter, men det innebär inte att penningpolitiken är verkningslös.

En höjd räntenivå innebär att nuvärdet av framtida förväntade inkomster reduceras. Priset på tillgångar som ger en viss inkomst, som aktier och obligationer, tenderar därför att sjunka. Prisanpassningen på de finansiella marknaderna har i sin tur effekter på företagens och hushållens beslut om investeringar och konsumtion, liksom indirekta effekter på utrikeshandeln. En räntehöjning dämpar investeringarna eftersom kraven på avkastning höjs. En penningpolitisk åtstramning minskar basen för bankernas utlåning och tenderar att skärpa kreditprövningen, samtidigt som fallande tillgångsvärden reducerar värdet av de säkerheter särskilt mindre företag måste lämna för banklån. Stigande kreditkostnader och fallande förmögenhetsvärden dämpar hushållens konsumtion. Penningpolitiken får också normalt effekt via växelkursen. En högre ränta genererar – allt annat lika – ett kapitalinflöde som innebär en appreciering av valutan, vilket har en dämpande effekt på exporten och stimulerar importen.

Med en integrerad europeisk kapitalmarknad blir de direkta effekterna på de finansiella marknaderna av styrränteförändringar från ECB:s sida desamma för alla euroländer. Det finns knappast skäl att tro att förväntningarna på något systematiskt sätt kommer att skilja sig åt mellan länderna. Däremot finns strukturella skillnader som påverkar hur snabbt och med vilken styrka en förändring i styrräntan får genomslag på makroekonomiska variabler som inflationstakt, BNP och sysselsättning. De faktorer som ofta framhålls som väsentliga i sammanhanget är bl.a. följande:

- Skillnader i konkurrensförhållandena på kreditmarknaden kan medföra att genomslaget på de in- och utlåningsräntor som hushåll och företag möter kan ta olika lång tid.

- Olikheter i företagens finansiering, bl.a. beträffande val mellan banklån och riskkapitalfinansiering kan ha betydelse. En ränteförändring påverkar även kreditprövningen. Detta har betydelse främst för mindre företag, där säkerhet i form av tillgångar kan vara en förutsättning för lån. I någon mån kan det finnas skillnader i bankernas traditioner vad gäller krav på säkerhet vid kreditgivning.
- En förändrad ränta påverkar både lånekostnader och fastigheters marknadsvärden. Hushållens räntekänslighet kan därför skilja sig mellan länder beroende på hur vanligt det är med egna hem och i vilken utsträckning dessa lånefinansieras. Det finns skillnader mellan länderna vad avser fördelning mellan lån med bundna respektive rörliga räntor. Detta kan medföra att en ränteförändring får olika snabbt genomslag. I Storbritannien, där en stor andel av hushållen äger eget hem och har en hög andel kortfristiga lån, kan en styrränteförändring få starkare genomslag än i många andra länder. Vidare kan möjligheterna till ränteavdrag i kapitalinkomstbeskattningen spela roll för räntekänsligheten.
- Alla länder i en valutaunion utsätts för samma växelkursförändringar, men betydelsen av dessa kan skilja sig åt beroende på hur mycket handel den enskilda medlemsstaten bedriver med länder utanför valutaområdet. Ju större sådan handel, desto starkare effekt av växelkursförändringar och därmed också av penningpolitiken i den mån den påverkar växelkursen. Det kan även finnas skillnader i hur starkt export och import reagerar på de förändringar i export- och importpriser som förändringar i eurokursen ger upphov till.
- På samma sätt som en makroekonomisk störning kan ha olika reala effekter i olika länder beroende på att priser och löner anpassar sig olika snabbt, kan effekten av penningpolitiska beslut skilja sig åt. Om ECB stramar åt penningpolitiken, dvs. höjer räntan, och därmed dämpar efterfrågan i hela euroområdet minskar pris- och lönestegringarna. Men detta kan ta olika lång tid i olika länder och därmed leda till olika effekter på produktion och sysselsättning.

Nationella skillnader i penningpolitikens genomslag utgör ett potentiellt problem för valutaunionen. ECB utformar sin penningpolitik utifrån förhållandena i hela euroområdet, utan hänsyn till

hur politiken påverkar enskilda länder. Det innebär att även om konjunkturutveckling och inflationsförväntningar är likartade i unionens medlemsstater, kan beslut om en styrränteförändring ur en enskild nations synvinkel bli såväl tidsmässigt som storleksmässigt mindre lämpliga. Om svensk ekonomi skulle präglas av en mindre räntekänslighet än övriga euroländer, kommer penningpolitiken inte att i tillräcklig omfattning bidra till att dämpa svängningarna. På ett likartat sätt blir stabiliseringspolitiken problematisk om en styrränteförändring har starkare eller snabbare genomslag än vad som gäller för euroområdet i genomsnitt.

Sådana nationella skillnader kan innebära konflikter i utformningen av den gemensamma penningpolitiken. Bördan av att bekämpa inflationsimpulser inom euroområdet riskerar att bli ojämnt fördelad mellan unionens medlemsstater.

Trots att penningpolitiken har en central stabiliseringspolitisk roll är kunskaperna tämligen bristfälliga om hur och med vilken eftersläpning centralbankens beslut om förändringar i styrräntan påverkar makroekonomiska variabler som inflationstakt och tillväxt.

Det har med hjälp av makroekonomiska modeller gjorts åtskilliga analyser av penningpolitikens genomslag på ekonomin. Flera av dessa studier indikerar att effekten av en styrränteförändring kan skilja sig markant mellan olika länder, bl.a. vad gäller effekten på BNP och sysselsättning.¹ Men samtidigt ger de olika studierna inte något systematiskt mönster, så t.ex. varierar rangordningen mellan länderna vad gäller räntekänslighet mellan olika studier. Valet av ekonometrisk metod tycks ha stor betydelse för resultatet: olika metoder ger nämligen olika uppskattningar av räntekänsligheten i samma land. Detta gäller även de studier som omfattar Sverige. Enligt en studie skulle den svenska ekonomin uppvisa en hög grad av räntekänslighet jämfört med några andra europeiska länder.² En procentenhets räntehöjning skulle på två års sikt dämpa industriproduktionen med nära 2,5 procent, medan motsvarande effekt i Tyskland skulle bli knappt 1,5 procent. En annan studie placerar i stället Sverige i en grupp länder med en svag reaktion på en ränteförändring.³ I en översikt av den empiriska litteraturen dras slutsatsen att det kan finnas skillnader i pen-

¹ Kieler & Saarenheimo (1998) eller Guiso m.fl. (2000).

² Dornbusch m.fl. (1998).

³ Ramaswamy & Sloek (1997).

ningpolitikens genomslag mellan olika länder, men att dessa inte har gått att empiriskt belägga.⁴

Det är också tveksamt vilken grund studier av den nationella penningpolitikens genomslag baserade på historiska data kan ge för slutsatser om hur den gemensamma penningpolitiken i framtiden kommer att påverka olika länder i valutaunionen. Penningpolitikens effekter har studerats för ränteförändringar som äger rum i ett land. Men en samtidig ränteförändring i alla länder i en valutaunion, som det definitionsmässigt alltid kommer att bli fråga om i EMU, kan ha andra effekter. Vidare spelar penningpolitikens effekter via växelkursen stor roll, särskilt för små länder med omfattande utrikeshandel. Denna effekt blir av en betydligt mindre storleksordning i valutaunionen, som totalt sett är mycket mindre beroende av utrikeshandel än t.ex. Sverige. På ett mer allmänt plan kan valutaunionen i sig innebära att beteenden och förväntningar förändras på ett fundamentalt sätt, som gör att historiska samband inte längre gäller.

Penningpolitikens effekter har också analyserats utifrån data för olika branscher och näringsgrenar.⁵ Dessa studier visar att effekten av ränteförändringar skiljer sig markant mellan olika näringsgrenar. Företag som verkar i kapitalintensiva branscher, som bilindustrin eller byggindustrin, är betydligt mer räntekänsliga än t.ex. företag i livsmedelsindustrin. Vidare spelar företagets finansiering stor roll. Företag med hög soliditet påverkas mindre av ränteförändringar än högt belånade företag. Branscher med många småföretag tenderar att vara mer räntekänsliga än branscher som domineras av stora företag. Samma mönster återfinns i många länder, vilket skulle kunna tala för att det snarare är skillnader i näringslivets sammansättning än i institutionella förhållanden som kan medföra att penningpolitiken får varierande genomslag.

Detta konstaterande får stöd av en rad studier av penningpolitikens effekter i USA.⁶ Dessa visar på signifikanta skillnader i hur centralbankens ränteförändringar påverkar den ekonomiska aktiviteten i olika regioner inom USA. Denna regionala skillnad förklaras främst av olikheter i näringslivsstruktur. Regioner med en hög andel tillverkningsindustri och många småföretag tenderar att påverkas i högre grad av penningpolitiken än andra regioner. Även konkurrensförhållandena mellan banker tycks ha viss betydelse, efter-

⁴ Kieler & Saarenheimo (1998).

⁵ Dedola & Lippi (2000).

⁶ Carlino & DeFina (1998).

som penningpolitikens genomslag i regioner med många banker och hård konkurrens tenderar att vara mindre än i regioner med andra förhållanden.

Sammanfattningsvis är risken för asymmetriska effekter av en gemensam penningpolitik svårbedömd. Kommitténs bedömning är att vi inte har något underlag för att tro att effekterna av ECB:s penningpolitik på den svenska ekonomin vid ett deltagande i valutaunionen skulle skilja sig från effekterna på de övriga euroländernas ekonomier på något bestämt sätt. Denna bedömning återspeglar dock i första hand en brist på empirisk kunskap.

3.4 Stabilisering och destabilisering via växelkursen

En förändring i eurons värde gentemot andra valutor har ofrånkomligen olika effekter för medlemsstaterna. För en given förändring i eurokursen kommer den handelsvägda växelkursen att påverkas olika beroende på hur tungt handeln med länder utanför euroområdet väger i olika medlemsstater. Exempelvis medför en depreciering av euron gentemot dollarn en större efterfrågestimulans för länder som har stor handel med USA eller konkurrerar med amerikanska företag på världsmarknaden än för länder vars handel är mer orienterad mot övriga euroländer.

Under senare år har eurons depreciering gentemot bl.a. dollarn och det brittiska pundet haft olika genomslag på den effektiva växelkursen i de olika medlemsstaterna. För t.ex. Irland, med en stor handel med länder utanför euroområdet, har den fallande eurokursen inneburit en större effektiv depreciering av valutans än för t.ex. Belgien, som har större delen av sitt handelsutbyte inom euroområdet. Sverige har i jämförelse med dagens euroländer en relativt omfattande handel med länder utanför euroområdet.

Å ena sidan skulle ett deltagande i valutaunionen eliminera växelkursosäkerheten i handeln med euroländerna och därmed påtagligt reducera de totala växelkurssvängningarnas betydelse för den svenska ekonomin. Detta gäller även om eurons fluktuationer skulle vara lika stora som kronans, eftersom svängningar i kronans värde berör all handel, medan svängningar i eurokursen bara påverkar handeln med länder utanför euroområdet. Å andra sidan kan ett medlemskap, i den mån växelkursutvecklingen styrs av fundamentala makroekonomiska faktorer, innebära en ökad risk för makroekonomisk instabilitet därför att det inte längre finns

någon valutakurs som kan reagera på skillnader i sådana faktorer mellan länderna inom unionen.

Erfarenheterna tyder på att kortsiktiga fluktuationer i växelkursen inte behöver ha något tydligt samband med ekonomiska obalanser. Eurons depreciering mot dollarn under perioden 1999–2001 har varit föremål för åtskilliga analyser utan att någon allmänt accepterad förklaring har vuxit fram. Uppskattningar för såväl euron som kronan visar på en systematisk undervärdering under relativt långa perioder. På kort sikt påverkas växelkursen i hög grad av kapitalflöden som genereras av portföljomflyttningar, som kan föräntas av händelser utanför både Sverige och Europa. Vid ett medlemskap i valutaunionen kommer sådana växelkursfluktuationer som inte är förankrade i ekonomiska förhållanden att få mindre betydelse, vilket bidrar till högre grad av stabilitet.

Den svenska handeln med icke-euroländer är något större i förhållande till BNP än vad den är i de flesta andra EU-länder. Det medför att rörelser i eurokursen kommer att få större genomslag på den ekonomiska aktiviteten i Sverige och kan därmed vara en källa till asymmetriska makroekonomiska störningar. Kommitténs sammanfattande bedömning är ändå att risken för störningar till följd av växelkurssvängningar är mindre vid ett medlemskap i valutaunionen än vid ett utanförskap.

3.5 Asymmetri och stabilisering

ECB:s penningpolitiska beslut baseras på en bedömning av inflationsutvecklingen i hela euroområdet. Inflationen i en enskild medlemsstat påverkar penningpolitiken i förhållande till den vikt medlemsstaten har i det harmoniserade konsumentprisindex för hela euroområdet som ECB använder som mätare av inflationen. Om den ekonomiska utvecklingen skiljer sig åt mellan medlemsstaterna, kommer penningpolitiken inte nödvändigtvis att fylla någon stabiliserande roll för det enskilda landet, utan kan t.o.m. verka destabiliserande.

Risken för sådana asymmetrier i konjunkturutvecklingen var en central fråga inför valutaunionens tillkomst. Kritiker av valutaunionen menade att EU-länderna på grund av dålig synkronisering av konjunkturen inte uppfyllde kriterierna för att vara ett s.k. optimalt valutaområde. Man pekade vidare på att euroländerna, till skillnad från nationalstater med egen valuta, saknar en gemensam

finanspolitik som kan bidra till att utjämna effekten av olikheter i konjunkturen mellan medlemsstaterna. Samtidigt är arbetskraftsrörligheten mellan EU-länderna betydligt mer begränsad än inom nationalstater.

Denna problematik är särskilt uttalad för de små medlemsstaterna. Tendenser till överhettning och inflation i de stora europeiska länderna kommer att driva upp räntan även i mindre medlemsländer som inte är i samma situation. En obalans (störning) som träffar en enskild liten medlemsstat kommer däremot inte att föranleda någon penningpolitisk åtgärd som skulle kunna stabilisera ekonomin i den medlemsstaten.

I en valutaunion underlättas såväl den gemensamma penningpolitiken som den nationella stabiliseringspolitiken, om de störningar som inträffar i de anslutna länderna är gemensamma, dvs. berör alla länder. Penningpolitiken kommer då att få en för samtliga länder adekvat inriktning samtidigt som finanspolitiken kan ge ett ömsesidigt stöd.

Den svenska konjunkturutvecklingen kan skilja sig från euroområdet av flera skäl. Svensk ekonomi kan utsättas för händelser eller störningar som inte drabbar andra länder i samma omfattning. Det kan t.ex. gälla en nedgång i efterfrågan på sådana marknader till vilka Sverige har en stor export. Även om en störning är gemensam för euroområdet, kan den leda till skillnader i den makroekonomiska utvecklingen om anpassningen tar olika lång tid i olika länder. Vidare kan den svenska utvecklingen skilja sig från den i övriga euroländer av inhemska skäl, t.ex. om en låg produktivitetstillväxt eller snabb löneutveckling ökar kostnadsnivån i förhållande till andra länder. Det kan vidare ske förändringar i den inhemska efterfrågan som inte motsvaras av en liknande utveckling i andra länder. Så t.ex. upplevde Sverige under senare delen av 1980-talet en kraftig minskning av det privata sparandet och en ökning av den inhemska konsumtionsefterfrågan till följd av kreditmarknadens avreglering och stigande tillgångspriser. När tillgångsvärdena sedan föll kraftigt i början av 1990-talet ledde detta, i kombination med ett högt relativt kostnadsläge, till att recessionen blev betydligt djupare i Sverige än i andra länder.

Alla störningar och konjunkturavvikelse kan eller bör inte dämpas med hjälp av penningpolitik. En negativ utbudsstörning som har varaktiga effekter på ekonomin genom att minska produktionspotentialen kan inte kompenseras med en expansiv penningpolitik. I sådana situationer medför ett medlemskap i valutaunionen inte

någon stabiliseringspolitisk förlust. Däremot kan en nationell penningpolitik bidra till att dämpa effekterna av asymmetriska störningar på efterfrågesidan, varför denna typ av störningar kan bli svårare att hantera i valutaunionen. Även effekten av kortsiktiga utbudsstörningar kan mildras med penningpolitiken.

De studier som gjorts av den historiska utvecklingen ger något skiftande resultat vad gäller karaktären på de störningar som träffat den svenska ekonomin. Det finns dock en övervikt för tolkningen att det främst varit utbudsstörningar som orsakat konjunkturflikuationerna. Detta skulle indikera att instabiliteten i den svenska tillväxten i första hand beror på impulser som påverkat produktionssidan, t.ex. oljeprishöjningar, lönekostnadsstörningar och variationer i den underliggande produktivitetsökningstakten, medan t.ex. svängningar i hushållens sparkvot eller exportefterfrågan spelat en mindre roll. De empiriska studierna ger även belägg för att störningarna i huvudsak varit permanenta, dvs. påverkat ekonomins långsiktiga utveckling.

En jämförelse med motsvarande studier för andra länder visar att variationerna i den svenska BNP-utvecklingen i högre grad förklaras av utbudsstörningar. Detta skulle kunna förklaras endera av att svensk ekonomi haft större problem på utbudssidan eller av att stabiliseringspolitiken varit särskilt framgångsrik i att hantera efterfrågestörningar. Samtidigt kan dock konstateras att variansen i BNP-tillväxten varit större i Sverige än i de flesta andra europeiska länder. Det står också klart att den värsta makroekonomiska störningen under efterkrigstiden, 1990-talskrisen, i första hand var efterfrågebetingad.

Det kan finnas skäl att göra skillnad mellan symmetriska störningar och spridningseffekter till övriga länder av störningar i ett land. Exempelvis kan en utbudsstörning i Tyskland, som leder till lägre tyska priser, uppträda som en efterfrågestörning i Sverige därför att efterfrågan förskjuts från svenska till (billigare) tyska produkter. Även om störningarna sammanfaller i tiden är det ur svensk synvinkel en asymmetrisk efterfrågestörning.

I Per Janssons bilaga till EMU-utredningen redovisades resultaten från flera studier som gjorts av graden av symmetri i de störningar som träffat den svenska ekonomin.⁷ Även här skiljer sig resultaten mellan olika studier, men de flesta tyder på att störningarna i huvudsak varit asymmetriska. I bilagan redovisades även

⁷ Jansson (1996).

en studie som analyserade graden av symmetri i BNP-fluktuationerna i Sverige och åtta andra europeiska länder under perioden 1960–1994. Utgångspunkten var att trendavvikelsen i BNP vid varje tidpunkt kan delas upp i två oberoende komponenter: dels en som är gemensam för de studerade länderna, dels en som är specifik för respektive land. Skattningarna visade att den gemensamma komponenten haft påtagligt mindre betydelse för BNP-fluktuationerna i Sverige än för motsvarande fluktuationer i de andra länderna. Av variansen i de svenska BNP-fluktuationerna under den undersökta perioden kunde bara 22 procent tillskrivas variationer i den gemensamma komponenten, medan resterande 78 procent förklarades av variationer som var specifika för Sverige. För de andra undersökta länderna svarade den gemensamma komponenten för ca 60 procent, med undantag för Finland och Irland, som hade lägre andel än Sverige.

Janssons slutsats var att den kortsiktiga realekonomiska utvecklingen i Sverige i hög grad förklaras av inhemska asymmetriska störningar. Denna slutsats fick stöd av John Hasslers studie av samvariationen i industrikonjunkturen i Sverige och elva andra industriländer under perioden 1975–1995.⁸ Studien visade att svängningar i svensk industriproduktion och sysselsättning varierat ganska svagt med motsvarande svängningar i andra länder, särskilt de stora industriländerna.

EMU-utredningen (*Sverige och EMU*, SOU 1996:158) drog slutsatsen av de undersökningar som gjorts på historiska data att Sverige inte tillhörde de kärnländer som kunde utgöra en naturlig europeisk valutaunion. Samtidigt pekade utredningen på att svenska avvikelser från ett europeiskt konjunkturmönster kunde vara effekter av den ekonomiska politiken, snarare än av strukturella drag i den svenska ekonomin. Upprepade växelkursjusteringar gentemot EU-länderna kan ha påverkat förloppet, något som inte längre kan ske vid ett medlemskap i valutaunionen. Motsvarande gäller även för penningpolitiken i den mån denna har bidragit till en avvikande konjunkturutveckling.

I bilaga 2 till kommitténs delbetänkande (*Stabilitet och stabiliseringspolitik i EMU*, SOU 2001:62) redovisade Michael Bergman en studie av i vilken utsträckning de svenska konjunktursvängningarna påverkats av motsvarande svängningar i EU-länderna, respektive i länder utanför EU, under perioden 1961–1997. Berg-

⁸ Hassler (1996).

mans studie visade att den svenska konjunkturen, mätt som fluktuationer i industriproduktionen, under denna period var relativt starkt synkroniserad med den europeiska.

Avmattningen på 1970-talet kom senare i Sverige än i andra europeiska länder, delvis beroende på en avvikande stabiliseringspolitik. Recessionen i början av 1990-talet startade för svensk del tidigare och blev betydligt djupare än för EU-länderna i stort. I Bergmans studie analyserades även symmetrin i de makroekonomiska störningar som träffat svensk ekonomi med en teknik som gör det möjligt att särskilja störningar som drabbat hela Europa, respektive varit specifika för Sverige. Till skillnad från flera av de tidigare studierna gav Bergmans analys till resultat att gemensamma europeiska störningar förklarar en relativt stor del av de svenska störningarna. På ett års sikt kan 65 procent av variationen i industriproduktionen hänföras till EU-gemensamma störningar. Motsvarande andel för t.ex. Finland är mindre än 30 procent.

Det är dock tveksamt vilka lärdomar som går att dra av den historiska utvecklingen. Förhållandena förändras oavsett om Sverige deltar i valutaunionen eller ej. Utvecklingen kan bli mer likartad eller tvärtom mer asymmetrisk, vilket påverkar hur konsekvenserna av en gemensam penningpolitik ska värderas. Men ett deltagande i valutaunionen kan också ha direkta effekter på störningarnas karaktär. Valutaunionen innebär vidare en påtaglig strukturell förändring som kan få effekt på beteendesambanden i ekonomin. Lönebildningen kan t.ex. komma att fungera på ett annat sätt än vad den hittills gjort, vilket analyseras i avsnitt 4.2. Företagens prissättningsbeteende kan förändras etc. Det går därför inte att dra slutsatser om hur den svenska ekonomin kommer att reagera på olika företeelser enbart utifrån historiska data.

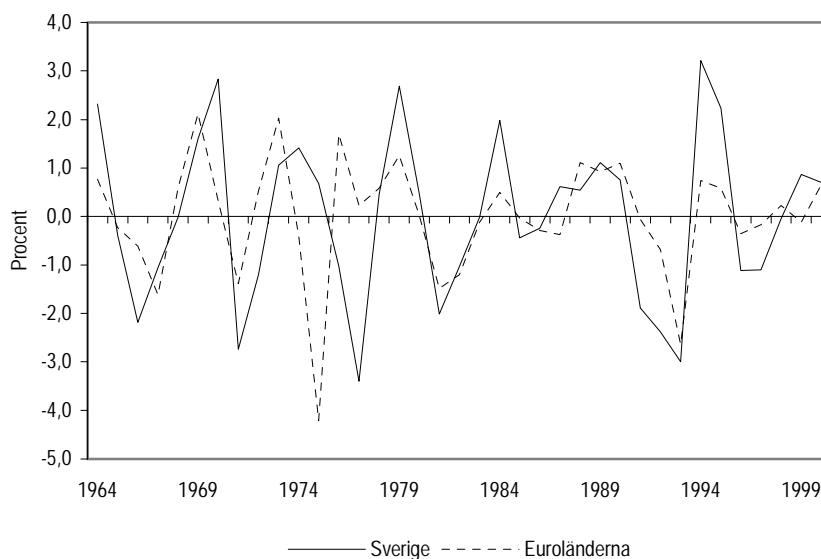
De empiriska studierna av makroekonomiska störningar baseras vanligen på data från en sammanhängande tidsperiod, under vilken den ekonomiska strukturen förutsätts vara oförändrad. De tenderar därmed att bortse från att det under denna period kan finnas en trend i riktning mot minskad asymmetri på grund av ökad europeisk integration och samordning. I en studie från ECB dras slutsatsen att konjunktursvängningarna allmänt sett tenderat att bli alltmer synkroniserade mellan EU-länderna.⁹ Detta gäller dock inte för de underliggande makroekonomiska störningarna. Detta kan tolkas som att en ökad integration mellan länderna medfört att

⁹ Angeloni & Dedola (1999).

spridningseffekterna av störningar som inträffar i ett land blivit allt starkare.

Den svenska konjunkturen har samvarierat relativt nära med den europeiska, se figur 3.1. Bergmans resultat i den ovan redovisade studien tyder dock inte på att graden av samvariation i konjunkturutvecklingen mellan Sverige och EU-länderna skulle ha ökat över tiden, snarare tvärtom.

Figur 3.1. BNP-tillväxt. Avvikelse från trendtillväxt (7 års glidande medelvärden)



Källa: EU-kommissionen.

En ökad integration och ett växande ömsesidigt konjunkturberoende behöver dock inte nödvändigtvis reducera risken för asymmetriska störningar. Ett ökat handelsutbyte leder ofta till en regional koncentration och specialisering av produktionen. Förändringar i efterfrågan eller förändringar i priset på insatsvaror kan därmed få mer omfattande effekter på en enskild region eller stat. Paul Krugman pekar t.ex. på att bilindustrin i USA är betydligt mer regionalt koncentrerad än bilindustrin i Europa.¹⁰ En minskad

¹⁰ Krugman (1991).

efterfrågan på bilar drabbar därför vissa regioner i valutaunionen USA mycket hårt, medan effekterna i Europa sprids mer jämnt på fler länder. Om en valutaunion i Europa leder till samma koncentration som i USA saknas det, till skillnad från i detta land, en övernationell finanspolitik som kan hantera problemen för den drabbade regionen. Krugman menar också att valutaunionen i sig själv kommer att påskynda en regional specialisering mellan länder och därmed öka risken för asymmetriska störningar.

Enligt andra studier är dock regional specialisering främst knuten till industrins framväxt. Tjänstesektorn har inte samma grad av regional koncentration som industrin, vilket skulle tala för att den regionala specialiseringen skulle tendera att minska i takt med att tjänstenäringarna får ökad betydelse. Analyser av sysselsättningens fördelning på branscher i USA visar också att den regionala koncentrationen avtagit under de senaste decennierna. Det finns även tecken på en minskande tendens till regional specialisering mellan EU-länderna från mitten av 1980-talet till mitten av 1990-talet.¹¹

Resonemangen ovan visar att det inte är självklart hur en ökad integration påverkar graden av samvariation i makroekonomisk utveckling mellan olika länder. Olika faktorer kan uppenbarligen dra i olika riktning. Frankel & Rose (1997) har försökt undersöka "nettot" av dessa olika faktorer. Deras slutsats är att ett ökat handelsutbyte leder till större samvariation i konjunkturutvecklingen. Enligt dem är starkare konjunkturspridningseffekter via utrikeshandeln betydligt viktigare än eventuella tendenser till ökad regional specialisering.

3.6 Kommitténs slutsatser

Ett svenskt medlemskap i valutaunionen kommer att förändra de stabiliseringspolitiska förutsättningarna. Enligt kommitténs bedömning går det dock inte att med någon säkerhet uttala sig om huruvida de makroekonomiska störningarna och därmed behovet av inhemsk stabiliseringspolitik kommer att vara större eller mindre i valutaunionen än vad som skulle ha varit fallet utanför. Som medlem i valutaunionen kommer Sverige att träffas av delvis nya former av makroekonomiska störningar, t.ex. via penningpolitiken, men samtidigt utsättas i mindre omfattning för andra störningar, t.ex. via växelkursen. En fortsatt integration och ett ökat

¹¹ Se OECD (1999).

handelsutbyte med euroländerna kommer att öka beroendet av den europeiska konjunkturutvecklingen. Men samtidigt kan risken för strukturella störningar som ensidigt träffar den svenska ekonomin också öka. Det är ändå sannolikt att graden av samvariation i konjunkturutvecklingen mellan Sverige och övriga EU-länder kommer att förstärkas.

Det kommer i framtiden med stor sannolikhet att inträffa störningar av sådant slag att frånvaron av en egen penningpolitik och valuta innebär risk för ökad instabilitet. Därmed kommer det att ställas större krav på finanspolitiken och på arbetsmarknadens anpassningsförmåga.

4 EMU och ekonomins anpassningsförmåga

4.1 Anpassning och stabilisering

Inför valutaunionens bildande framfördes farhågor att unionen skulle komma att fungera dåligt på grund av asymmetrier i konjunkturutvecklingen och att de europeiska arbetsmarknaderna saknar den grad av flexibilitet som är nödvändig för att kompensera för detta. När penningpolitik och valutakurs inte längre svarar för anpassning vid landspecifika störningar måste anpassningen ske genom att nominella löner och priser justeras eller genom en omflyttning av arbetskraft mellan länderna i valutaunionen för att det inte ska uppkomma varaktiga obalanser med arbetslöshet eller arbetskraftsbrist.

Den svaga sysselsättningsutvecklingen i Europa under perioden 1975–1995, då arbetslösheten inom EU-länderna steg från 3 procent till nära 12 procent av arbetskraften, har setts som uttryck för en bristande flexibilitet på de europeiska arbetsmarknaderna. På den amerikanska arbetsmarknaden, som anses mer flexibel, ökade sysselsättningen kraftigt under samma period. Vidare har de länder som genomfört reformer i syfte att öka flexibiliteten – Storbritannien, Nederländerna och Danmark – haft en starkare sysselsättningsutveckling än övriga EU-länder. En slutsats i EMU-utredningens betänkande var att riskerna med ett svenskt medlemskap i valutaunionen skulle reduceras om åtgärder vidtogs i syfte att öka flexibiliteten på arbetsmarknaden.¹

Begreppet flexibilitet har blivit ett tämligen vagt begrepp som används om sådant som man av olika skäl menar är bra för arbetsmarknadens funktionssätt – en lönebildning som reagerar på marknadssignaler, hög kompetens hos arbetskraften, hög beredskap att byta arbete, effektiv matchning mellan lediga jobb och arbetsökande etc.

¹ *Sverige och EMU*, SOU 1996:158.

Ofta knyts krav på en ökad flexibilitet på arbetsmarknaden till medlemskap i valutaunionen. Det bör emellertid göras en åtskillnad mellan de krav på en ökad flexibilitet på arbetsmarknaden som hänger samman med allmänna trender i den ekonomiska utvecklingen och de krav som medlemskapet i valutaunionen i sig kan aktualisera. Det finns mycket som talar för att en utveckling mot ökad ekonomisk integration med omvärlden och avreglering av marknader ställer högre krav på arbetsmarknadens funktionssätt. Konkurrensen skärps, vilket höjer priskänsligheten i efterfrågan på företagets produkter. En konsekvens av detta är att efterfrågan på arbetskraft reagerar starkare på förändringar i lönekostnaderna. Sysselsättningen tenderar vidare att bli mer instabil eftersom företagens benägenhet att behålla arbetskraft vid en vikande efterfrågan minskar. Kapitalets lättrorlighet tenderar att leda till ökad kortsiktighet och minskad tolerans för en låg lönsamhet. Detta tvingar fram en snabbare kostnadsanpassning vid vikande efterfrågan endera genom förändringar av lönerna eller genom förändringar av sysselsättningen.

Denna integrationsprocess kommer att fortskrida och dess effekter att uppkomma även om vi står utanför valutaunionen. Ett medlemskap torde endast i begränsad utsträckning påskynda utvecklingen, bl.a. genom minskad valutarisk och ökad transparens i löner och priser. Vid makroekonomiska störningar skiljer sig däremot förhållandena i respektive utanför valutaunionen på ett fundamentalt sätt, till följd av att en anpassning av kostnadsläget gentemot övriga länder vid ett medlemskap i valutaunionen inte kan ske genom en anpassning av växelkursen.

Det finns två aspekter på det som vanligen betecknas arbetsmarknadens flexibilitet. Den första aspekten är arbetsmarknadens förmåga att hantera makroekonomiska störningar. Flexibilitet i denna betydelse kan mätas med variationerna i sysselsättning eller arbetslöshet i förhållande till storleken på de underliggande störningarna. Den andra aspekten är arbetsmarknadens funktionssätt i ett långsiktigt strukturellt perspektiv. En indikator på flexibiliteten i denna mening är nivån på jämviktsarbetslösheten (NAIRU), dvs. den arbetslöshet som är förenlig med en stabil prisstegringstakt. För en bedömning av valutaunionens stabiliseringspolitiska konsekvenser är den första aspekten mest relevant, men det finns också en diskussion om hur jämviktsarbetslösheten kan påverkas av ett EMU-medlemskap.

Dessa båda aspekter på arbetsmarknadens flexibilitet hänger samman i så motto att det slags institutionella förhållanden som skapar dålig anpassningsförmåga hos arbetsmarknaden vid makroekonomiska störningar ofta kan vara sådana som även bidrar till en långsiktigt hög arbetslöshetsnivå. Vidare hänger de samman genom att en instabil sysselsättningsutveckling kan medföra en högre jämviktsarbetslöshet, eftersom en tillfällig arbetslöshetsökning kan leda till att stora grupper mer varaktigt hamnar utanför den reguljära arbetsmarknaden. Men det är, åtminstone hypotetiskt, möjligt att tänka sig en låg nivå på jämviktsarbetslösheten i kombination med en svag förmåga att hantera åtminstone vissa former av makroekonomiska störningar och omvänt.

Ekonomins anpassning till makroekonomiska störningar tar formen av en kvantitetsanpassning, dvs. att produktion och sysselsättning ökar eller minskar, eller en anpassning av priser och löner. Om t.ex. efterfrågan på svenska varor och tjänster vid rådande prisnivå faller kan detta mötas med minskade lönekostnader som möjliggör sänkta produktpriser, vilket i sin tur håller uppe efterfrågan. I den mån priser och löner inte reagerar, sker så småningom i stället en anpassning via minskad produktion och sysselsättning, dvs. via ett minskat resursutnyttjande. En tredje anpassningsmekanism är variationer i utbudet av arbetskraft. Vid en vikande efterfrågan på arbetskraft minskar regelmässigt utbudet av arbetskraft, dvs. en svagare sysselsättning motsvaras inte fullt ut av ökad arbetslöshet. Detta förklaras delvis av variationer i omfattningen på arbetsmarknadspolitiska program, där deltagarna inte räknas in i arbetskraften, t.ex. arbetsmarknadsutbildning. Men även tillströmningen till reguljära studier påverkas av arbetsmarknadsläget.

Den typ av makroekonomiska störningar som setts som speciellt problematisk i en valutaunion är störningar som drabbar alla delar av ekonomin i en eller några få medlemsstater. De ekonomiska kriserna i Sverige och Finland i början av 1990-talet är exempel på sådana generella asymmetriska störningar. I den mån den nationella finanspolitiken inte förmår motverka sådana landspecifika störningar sker en anpassning antingen genom ett generellt lägre kostnadsläge eller genom en minskning av produktion och sysselsättning. På motsvarande sätt kan reaktionen på en positiv landspecifik efterfrågestörning antingen vara ökad produktion och sysselsättning eller stigande löner och priser.

Ibland kan asymmetriska störningar vara av den karaktären att de främst berör delar av ekonomin. Då kan ett fall i produktion och

sysselsättning motverkas, om resurser snabbt omfördelas från de sektorer som har en vikande efterfrågan till de sektorer som i mindre grad är berörda. En hög rörlighet mellan sektorer underlättar också anpassningen när den aggregerade efterfrågan stiger, eftersom detta ofta är förenat med förskjutningar mellan sektorer.

Huruvida anpassningen vid makroekonomiska störningar sker via löner och priser eller via produktion och sysselsättning bestäms till stor del av hur lönebildningen fungerar, dvs. av hur snabbt och hur mycket lönerna reagerar på svängningar i efterfrågan på arbetskraft. Hur ett medlemskap i EMU kan förväntas påverka lönebildningen behandlas i avsnitt 4.2. En anpassning av lönekostnaderna kan ske genom att den avtalade grundlönen ändras, men den kan även ta andra former; en anpassningsmekanism kan byggas in i nivån på de sociala avgifterna, en del av lönen kan göras beroende av konjunkturen eller företagets vinstutveckling och arbetstiden kan varieras i stället för lönen. Sådana tänkbara institutionella lösningar behandlas i avsnitt 4.3.

I vilken utsträckning anpassningen på arbetsmarknaden kommer att ta sig uttryck i arbetslöshetsvariationer bestäms av en rad faktorer, där även flexibiliteten på arbetsmarknadens utbudssida spelar en viktig roll. Utbudet av arbetskraft kan svara mer eller mindre på efterfrågevariationer, bl.a. beroende på hur flexibel dimensioneringen av utbildningssystemet är, både vad gäller omfattning och fördelning mellan olika former av utbildning. Individernas benägenhet att byta jobb har betydelse för hur snabbt störningar, som också innebär förskjutningar i efterfrågestrukturen, kan pareras. Rörligheten påverkas även av arbetskraftens allmänna kompetensnivå och hur väl matchningen mellan lediga jobb och arbetssökande fungerar. Även flexibiliteten i relativlöner har betydelse för anpassningen vid störningar som berör olika sektorer i olika grad. Arbetsmarknadspolitiken i vid mening syftar till att underlätta en utbudsanpassning med hjälp av arbetsförmedling, utbildningsinsatser, rörlighetsstimulanser m.m.

Tillskapandet av ytterligare institutionella lösningar avsedda att underlätta anpassningar på arbetsmarknadens utbudssida, i form av s.k. kompetenssparande och omställningsförsäkringar, behandlas i avsnitt 4.3.

4.2 Anpassningar via lönebildningen

Vid bedömningen av ett EMU-medlemskaps effekter på stabiliteten i den svenska ekonomin är frågan om vad som händer med lönebildningen central. EMU-utredningen (*Sverige och EMU*, 1996) konstaterade att arbetslöshetsnivån i ett land främst beror på hur väl arbetsmarknaden och lönebildningen fungerar. Ett medlemskap i valutaunionen ställer större krav på ekonomins anpassningsförmåga vid makroekonomiska störningar eftersom det då inte längre finns någon nationell penningpolitik. Ett medlemskap kan även antas påverka jämviktsnivåerna för produktion och sysselsättning, dvs. de genomsnittliga nivåer runt vilka konjunktursvängningarna äger rum. I en underlagsrapport till denna utredning (*EMU:s effekter på lönebildningen*, bilaga 2) analyserar Lars Calmfors de sannolika effekterna av ett svenskt EMU-medlemskap på lönebildningen och vilken betydelse dessa effekter kan ha för ekonomins anpassningsförmåga vid störningar. Framställningen i detta avsnitt är i huvudsak en förkortad version av nämnda underlagsrapport.

Hur ett EMU-medlemskap påverkar lönebildningen är även av central betydelse för vilka krav som kommer att ställas på finanspolitiken. I den mån lönebildningen kan motverka de stabiliseringspolitiska problem som kan uppkomma vid ett medlemskap i valutaunionen, minskar behovet av att använda finanspolitiken som en ersättning för en egen penningpolitik. Analysen i detta avsnitt syftar således till att precisera de förutsättningar som finanspolitiken kommer att föras under. Här ska tre olika aspekter av ett EMU-medlemskaps konsekvenser för lönebildningen betonas:

- Vilka beteendeförändringar i lönebildningen kan äga rum inom existerande institutionell ram på arbetsmarknaden?
- Vilka förändringar av förhandlingssystemet, t.ex. graden av samordning i avtalsförhandlingarna, kan komma till stånd?
- Vilka förändringar av det politiskt beslutade regelsystemet, t.ex. arbetslöshetsförsäkring och anställningsskydd, kan komma att ske?

4.2.1 Effekter på lönebildningen inom existerande institutionella ram

Lönebildningen och makroekonomiska störningar

Som nämnts i tidigare avsnitt är det främst vid *asymmetriska* störningar som ekonomins anpassningsförmåga sätts på prov. Vid t.ex. en asymmetrisk minskning av efterfrågan på svenska varor minskar såväl produktion som sysselsättning, vilket även tenderar att sänka inflationstakten. Om vi står utanför EMU, så är det Riksbankens uppgift att motverka en sådan utveckling genom räntesänkningar. Men vid ett EMU-medlemskap sker inte detta. Störningen skulle emellertid kunna motverkas genom en anpassning i lönebildningen. Om den nominella löneökningstakten faller tillräckligt mycket, så kan detta i princip stabilisera produktion och sysselsättning på samma sätt som en egen penningpolitik skulle ha gjort utanför EMU (*Sverige och EMU*, 1996, kap. 8).

En negativ asymmetrisk utbudsstörning inträffar t.ex. om produktivitetstegringstakten sjunker. Detta tenderar att minska produktion och sysselsättning i förhållande till vad som annars skulle ha inträffat och att öka inflationen. Om Sverige står utanför EMU, kommer anpassningen att bero på hur Riksbanken i sina penningpolitiska beslut väger kostnaderna av lägre sysselsättning och högre inflation mot varandra. Vid rådande inflationsmålsregim kommer penningpolitiken vid en utbudsstörning förmodligen att stramas åt för att dämpa en uppgång av inflationen. Vid ett EMU-medlemskap sker ingen sådan åtstramning utan inflationen i Sverige stiger i stället mer än vid ett icke-medlemskap. Den högre inflationen motverkar samtidigt en del av fallet i sysselsättningen genom att sänka företagens reala lönekostnader (lönekostnader i förhållande till produktpriserna). De lägre reallönekostnaderna uppnås emellertid via en högre inflationstakt än vad som annars skulle ha varit fallet. Om detta ska undvikas måste de nominella löneökningarna anpassas nedåt.

Vid ett svenskt EMU-medlemskap finns en betydande risk för att den gemensamma penningpolitiken inte ska passa Sverige och att större makroekonomiska svängningar därför kan skapa behov av mer flexibla nominallöner. Det är därför naturligt att ställa frågan i vilken grad man bör vänta sig att lönebildningens nominella flexibilitet ökar vid ett medlemskap.

Incitamenten för nominell löneflexibilitet i EMU

Enligt vedertagen teori är inflexibla nominallöner centrala för att förklara varför makroekonomiska störningar kan leda till stora fluktuationer i produktion och sysselsättning. Samtidigt existerar det knappast någon allmänt accepterad teori om nominallönestelhet. Olika synsätt betonar olika mekanismer som exempelvis (i) långa avtalsperioder; (ii) begränsade möjligheter till löneanpassningar inom ramen för gällande avtal; (iii) svårigheter att samordna löneförändringar; (iv) lösningar som skapas av tidigare avtal; och (v) sociala normer.

Den teori som ser lönestelhet som en följd av *långa avtalsperioder* betonar att arbetsmarknadsparternas val av avtalslängd utgör en avvägning mellan kostnaderna för själva avtalsförhandlingarna (inklusive risken för arbetsmarknadskonflikter) och de kostnader för variationer i sysselsättning, reallöner och vinster som uppkommer när lönerna inte kan anpassas till oförutsedda händelser under löpande avtalsperiod. Ju högre förhandlingskostnaderna är, desto längre bör avtalsperioderna bli. Ju större de makroekonomiska svängningarna är, desto kortare kan avtalslängden antas bli. Det finns skäl att tro att en hög frekvens av asymmetriska efterfrågestörningar skapar incitament för kortare avtalsperioder vid ett EMU-inträde. Skälet är att en efterfrågestörning, som tenderar att minska produktion och inhemsk inflation, kan motverkas av en inhemsk penningpolitik om vi står utanför valutaunionen, medan den slår igenom fullt ut vid ett medlemskap, vilket leder till större variabilitet i sysselsättning, reallöner och vinster. Följaktligen ökar kostnaden på marginalen av långa avtalsperioder, och det är därför fördelaktigt för arbetsmarknadens parter att välja kortare avtalsperioder som leder till mer flexibla nominallöner i EMU än utanför.

Vid en diskussion om hur ett EMU-medlemskap påverkar avtalslängd och nominell löneflexibilitet måste hänsyn även tas till utbuds- och växelkursstörningar. Mindre av växelkursstörningar vid ett EMU-medlemskap verkar i riktning mot längre avtalsperioder. Det är däremot svårare att dra slutsatser om hur en hög frekvens av utbudsstörningar påverkar avtalsperiodernas längd vid ett EMU-medlemskap. Om man vill göra en helhetsbedömning är man hänvisad till numeriska beräkningar på basis av olika modellantaganden. Sådana beräkningar av Calmfors & Johansson (2001) tyder på att ett EMU-medlemskap skulle kunna leda till betydande

minskningar av avtalsperiodernas längd. Ett EMU-medlemskap kommer enligt dessa beräkningar ändå att leda till att svängningarna i produktion och sysselsättning ökar, men denna tendens motverkas av att de kortare avtalsperioderna gör nominallönerna mer flexibla. Samtidigt innebär den ökade flexibiliteten i nominallönernas ökningstakt att inflationen blir mer variabel. Den minskning av svängningarna i sysselsättningen som kan uppnås genom större nominell löneflexibilitet köps således till priset av större svängningar i inflationstakten. Däremot minskar kortare avtalsperioder reallönernas variabilitet, eftersom möjligheterna att anpassa de nominella löneökningarna till oförutsedda variationer i inflationen ökar (se Calmfors, 2002, bilaga 2, Appendix A.2).

Det är således möjligt att en utveckling mot kortare avtalsperioder vid ett EMU-medlemskap kan öka den nominella löneflexibiliteten och dämpa eventuella tendenser till större sysselsättningsvariationer. Man kan emellertid inte vänta sig att en ökad nominellöneflexibilitet till följd av kortare avtalsperioder mer än till viss del kan motverka tendenserna till större fluktuationer i produktion och sysselsättning. Orsaken är att kortare avtalsperioder är förenade med ökade förhandlingskostnader och större risker för arbetsmarknadskonflikter.

En annan typ av nominell löneflexibilitet innebär att lönenivåerna kan ändras under löpande avtalsperioder, utan att några omförhandlingar behöver äga rum, genom klausuler som i förväg preciserar att de avtalade löneökningarna ska bli olika vid olika makroekonomiska förlopp. Ett grundläggande problem är emellertid att sådana avtal riskerar att bli mycket komplicerade. Den variant som framför allt använts i praktiken är *indexering* av lönerna till prisnivån. Indexeringsklausuler var relativt vanliga på 1970-talet men övergavs i flera länder, däribland Sverige, under 1980-talet som en följd av att nödvändiga reallöneanpassningar till de utbudsstörningar som då ägde rum försvarades av indexeringen.

Löneindexering kan ses som ett sätt att minska variationerna i sysselsättning och/eller reallöner.² Vid t.ex. en negativ efterfrågestörning som sänker inflationstakten, kommer minskningen i sysselsättningen att motverkas om den nominella löneökningstakten blir lägre än vad den annars skulle ha blivit. Det blir fallet om avtalen utformats så att en låg nominell löneökning i botten kombinerats med en klausul om löneökningar som utlöses endast i

² Se t.ex. Gray (1976), Ball (1988), Milesi-Ferretti (1994) eller Hutchison & Walsh (1998).

det fall konsumentpriserna stiger över en viss nivå. Vid utbudsstörningar skapar emellertid avtal med indexeringsklausuler problem. Utbudsstörningar som samtidigt minskar sysselsättningen och ökar inflationen, tenderar att leda till att den högre inflations-takten minskar reallönen och därmed motverkar fallet i sysselsättningen. Denna mekanism verkar emellertid inte vid indexerade löner, eftersom prisökningarna då utlöser automatiska nominal-lönestegringar. De olika effekter som indexering har vid efterfråge- och utbudsstörningar förklarar varför det enligt den teoretiska forskningen kan ligga i avtalsparternas intresse att ha *partiell indexering*, dvs. låta variationerna i inflationstakten få bara partiellt genomslag på löneökningstakten. Enligt denna litteratur bör man vänta sig mer av indexering ju vanligare efterfrågestörningar är i förhållande till utbudsstörningar.

En intressant fråga är om ett EMU-medlemskap skulle kunna innebära att vi på sikt får tillbaka inslag av löneindexering som en metod att skapa mer nominell löneflexibilitet. Analyser av såväl Leichter (1998) som Calmfors & Johansson (2001) pekar på att sådana incitament kan uppstå. Resonemanget är följande. Utanför EMU försöker Riksbanken stabilisera efterfrågestörningar, eftersom dessa leder till variationer i både inflationstakt och sysselsättning. I EMU, där penningpolitiken inte längre kommer att reagera på asymmetriska störningar, leder efterfrågestörningarna till större variationer i sysselsättning och reallöner. Följaktligen finns det incitament för parterna att indexera lönerna till prisnivån, eftersom indexeringen motverkar dessa variationer. Också vid utbudsstörningar bör incitamenten för löneindexering bli starkare i än utanför EMU. Orsaken är att avtalsparterna bör få ett större intresse av att indexera för att stabilisera reallönen om inflations-takten blir mer variabel.

Det är således teoretiskt möjligt att man vid ett EMU-medlemskap skulle kunna få tillbaka mer av indexeringsklausuler i avtalen. Detta skulle kunna bidra till att minska sysselsättningens och reallönernas variabilitet, men – precis som i fallet med kortare avtalsperioder – kan inflationens variabilitet förväntas öka när nominal-lönernas ökningstakt blir mer variabel. Indexering av lönerna behöver därför inte nödvändigtvis vara samhällsekonomiskt önskvärt, även om det under vissa omständigheter skulle kunna ligga i enskilda avtalsparters intresse.

Valutaunionen har än så länge funnits alltför kort tid för att man ska kunna dra några slutsatser från utvecklingen där. Förändringen

av avtalskonstruktioner av indexeringstyp sker i regel mycket långsamt (jfr den gradvisa avvecklingen av indexeringen i flera länder under 1980-talet efter 1970-talets utbudsstörningar). Det förtjänar dock att påpekas att de EU-länder som har löneindexering är Belgien, Finland, Luxemburg och Spanien, vilka alla är medlemmar i EMU. I Finland och Spanien har indexeringsinslag i avtalen återkommit efter EMU-starten.

Ett tredje sätt att analysera nominell löneflexibilitet tar fasta på möjligheterna att åstadkomma löneanpassningar antingen via omförhandlingar av löpande avtal eller i förhandlingar om nya avtal. Forskningen har pekat på svårigheterna att ändra nominallönerna (nominallönernas ökningstakt) också i dessa fall på grund av bristande *samordning* mellan olika avtal.

Ett skäl – som uppmärksammades redan av Keynes (1936) – är att löntagarna har ett starkt intresse av att bevara rådande lönerelationer. Detta är ett huvudskäl till motståndet mot nominella lönesänkningar: om inte sådana kan samordnas mellan olika avtalsområden, kommer nämligen lönerelationerna mellan olika grupper att förändras. Keynes argument har ifrågasatts för USA med argumentet att anställda där tycks ha "liten systematisk kunskap om lönerna vid andra företag" (Bewley, 1998). Men enkätstudier för Sverige pekar på att jämförelser med andra företag spelar en viktig roll (Agell & Lundborg, 1995, 1999). Skillnaden mellan dessa resultat för USA och Sverige förklaras förmodligen av den roll som facket spelar i Sverige för att förmedla information om lönesättningen mellan olika arbetsplatser.

En modernare version av Keynes argument har formulerats av Ball & Romer (1991). De tar fasta på att incitamenten till löneanpassning på ett avtalsområde vid en makroekonomisk störning kan tänkas bero på vad som händer med lönerna på andra avtalsområden. Om lönerna ändras på andra håll, så påverkas prisnivån i hela ekonomin och därmed också reallöner och sysselsättning på det enskilda avtalsområdet, vilket ökar trycket på en nominallöneförändring också där. Om ingen tror att någon annan kommer att anpassa sin lönenivå, så gör man det inte heller själv. Tror man däremot att en allmän löneanpassning kommer att ske, anpassar man också den egna lönenivån. Svårigheterna att samordna löneanpassningar på olika avtalsområden kan därför medföra att några sådana inte kommer till stånd även vid betydande makroekonomiska störningar.

Ett ytterligare sätt att analysera nominell lönestelhet fokuserar direkt på förhandlingsspelet mellan fack och arbetsgivare. Utgångspunkten är att en öppen arbetsmarknadskonflikt inte är det enda alternativet till att sluta ett nytt avtal: verksamheten kan fortsätta med samma löner som enligt tidigare avtal till dess ett nytt har ingåtts. Detta är ju vad som ofta sker under en ganska lång period innan alla förhandlingsmöjligheter är uttömda (Holden, 2001a). Det faktum att *tidigare avtalad lön* gäller tills det finns ett nytt avtal kan leda till nominell lönestelhet. Vid en begränsad minskning av efterfrågan lönar det sig inte för en arbetsgivare att initiera en lock-out för att få till stånd en sänkning av lönenivån. Vid en begränsad ökning av efterfrågan lönar det sig inte för löntagarsidan att strejka för att få arbetsgivaren att höja lönerna. Eftersom sådana hot därför inte blir trovärdiga, uppstår en tendens att bibehålla *status quo*. Lönenivån kommer endast att ändras vid stora makroekonomiska störningar (Holden, 1994). Dessa resonemang kan användas för att förklara nominell lönestelhet såväl uppåt som nedåt. Men de kan också förklara varför lönerna är mer stela nedåt än uppåt om arbetstagarna har större möjligheter att skada arbetsgivarna än tvärtom vid ett avtalslöst tillstånd, t.ex. genom att tillgripa informella stridsmetoder ("att arbeta efter regelboken", massjukskrivningar och "allmänt strul").

Ett ytterligare synsätt betonar förekomsten av *sociala rättvisenormer* som skäl för att nominallöner inte sänks och att alla ska ha åtminstone vissa nominella löneökningar. Sådana sociala normer kan leda till att inte heller arbetsgivarsidan finner det vara i sitt intresse att försöka genomdriva nominella lönesänkningar eller neddragningar av löneökningstakten, eftersom det kan få negativa effekter på arbetsmoralen och därmed minska produktiviteten.³ Även om det kan vara svårt att ge rationella förklaringar till sådana normer, så är det icke desto mindre välbelagt från många enkätstudier att lönesänkningar inte uppfattas som acceptabla.⁴

Om ett EMU-medlemskap innebär tendenser till större sysselsättningssvängningar, så ökar kostnaden för sociala normer som begränsar nominallönernas flexibilitet. Men eftersom det är svårt att förklara hur dessa normer bildas, blir varje diskussion om hur de kan komma att förändras vid ett EMU-medlemskap spekulativ. Erfarenheterna tyder emellertid på att det krävs extrema situationer – som att ett företags överlevnad står på spel – för att lönesänk-

³ Se t.ex. Solow, (1979), Akerlof, (1982), Akerlof & Yellen (1990) eller Bewley (1999).

⁴ Se t.ex. Blinder & Choi (1990), Bewley (1995) eller Campbell & Kamlani (1997).

ningar ska accepteras. Det är därför en rimlig hypotes att ett EMU-medlemskap kanske inte utgör en tillräckligt stor regimförändring för att på ett grundläggande sätt ändra dessa attityder.⁵

Empiriska observationer

Man har försökt studera hur tidigare deltagande i ERM, den europeiska växelkursmekanismen, påverkat lönebildningssambanden inom EU. Här är resultaten delvis motstridande. Vissa studier pekar på att ERM-deltagandet kan ha lett till större löneflexibilitet i en del länder, medan andra inte finner någon sådan effekt (Eichengreen, 1998). Det har vidare inte gått att visa att länder med större variationer i efterfrågan genomgående har större pris- och löneflexibilitet än andra (Ball m.fl., 1988, Layard m.fl., 1991).

Det finns anledning tro att möjligheterna till nominell flexibilitet i lönebildningen i stor utsträckning beror på hur hög inflationen är. Det finns åtminstone två skäl till detta. För det första är sannolikheten för att det i en lågkonjunktur ska krävas sänkningar av den nominella lönenivån högre ju lägre den genomsnittliga inflationen och den nominella löneökningstakten är. Detta gör motståndet mot sänkningar av den nominella lönenivån till en mer bindande restriktion. För det andra innebär lägre inflation i sig starkare incitament för långa avtalsperioder, eftersom nominallönerna då behöver ändras mindre ofta och lägre inflation i regel tycks leda till mindre variabilitet i inflationstakten.⁶

Calmfors (1998) jämförde den nominella flexibiliteten i lönebildningen under den djupa lågkonjunkturen i början av 1990-talet mellan hårdvalutaländer inom EU (de länder som upprätthöll sina valutabindningar till D-marken) och "mjukvalutaländer" (de länder som övergav sina bindningar och lät sina valutor depreciera). Resultatet av jämförelsen visas i Tabell 4.1. Den visar att den största nedgången av den nominella lönestegringstakten skedde i mjukvalutaländerna (Finland, Italien, Spanien, Storbritannien och

⁵ Hypotesen får visst stöd av två svenska studier. Agell & Lundborg (1995, 1999) kunde inte finna att attityderna till nominallöneökningar blivit mer positiva efter än före 1990-talskrisen trots en dramatisk ökning av arbetslösheten och en kraftig nedgång av inflationstakten. Detta tyder på att även mycket stora förändringar i den makroekonomiska miljön inte behöver ändra attityderna till lönesänkningar.

⁶ Resultat i Ball m.fl. (1988) tyder på att lägre inflation leder till större nominell stelhet i lönebildningen. Fregert (1994) fann att avtalsperioderna i Sverige under 1900-talet varit kortare under perioder med hög och variabel inflation än annars.

Sverige). Eftersom dessa länder hade högre nominella löneökningstal under föregående högkonjunktur, ger tabellen visst stöd för hypotesen att det är inflationstakten – snarare än den penningpolitiska regimen – som är avgörande för graden av nominell flexibilitet i lönebildningen. Man bör emellertid beakta att arbetslösheten ökade mycket mer i Finland, Spanien och Sverige än i de flesta andra EU-länder. Detta gällde emellertid inte för Storbritannien (där arbetslösheten ökade ungefär lika mycket som i Belgien, Frankrike och Tyskland) och Italien (där arbetslösheten föll).

Slutsatser

Sammanfattningsvis finns det en del som tyder på att ett svenskt EMU-medlemskap som tenderar att medföra mer av makroekonomisk variabilitet också kan skapa starkare incitament för nominell flexibilitet i lönebildningen. Men det finns goda skäl att vänta sig att förändringarna inte blir särskilt stora. Det faktum att den nominella flexibiliteten i lönebildningen idag är liten och att huvudansvaret för att motverka konjunkturstörningar ligger på penningpolitiken, måste tolkas som att det är förenat med större svårigheter att stabilisera konjunkturen via lönebildningen än via penningpolitiken. Man kan därför inte vänta sig att förlusten av penningpolitiken som nationellt stabiliseringspolitiskt instrument annat än till en liten del ska kunna motverkas genom ökad nominell flexibilitet i lönebildningen. Resonemangen ovan understryker denna slutsats. Till detta kommer att den nominella flexibiliteten i lönebildningen tenderar att minska med en lägre och mer stabil inflationstakt.

Kombinationen av nominell lönestelhet nedåt och låg inflation i EMU-området som helhet kan vidare öka riskerna för negativa asymmetriska efterfrågestörningar. I den mån överhettning i vissa EMU-länder kan förväntas driva upp euroområdets genomsnittliga inflationstakt, måste ECB motverka detta genom en restriktiv penningpolitik som leder till minskningar av efterfrågan i de andra EMU-länderna. Men på grund av lönestelhet nedåt kommer det att krävas kraftiga efterfråge- och därmed också produktions- och sysselsättningsminskningar i dessa länder för att kompensera för den högre inflationen i länderna med överhettning.

Tabell 4.1. Nominell löneökning och arbetslöshet

	Genomsnittlig nominallöneökning			Genomsnittlig arbetslöshet		
	1988–91	1992–95	Förändring	1988–91	1992–95	Förändring
Belgien	4,4	3,2	-1,2	9,4	11,8	2,4
Frankrike	4,7	3,5	-1,2	9,4	11,6	2,2
Nederländerna	2,4	2,8	0,4	6,5	6,7	0,2
Tyskland	5,3	4,5	-0,8	6,8	8,8	2,0
Österrike	5,3	4,6	-0,7	3,3	4,1	0,8
<i>Genomsnitt</i>	<i>4,4</i>	<i>3,7</i>	<i>-0,7</i>	<i>7,1</i>	<i>8,6</i>	<i>1,5</i>
<i>hårdvalutaländer</i>						
Finland	8,3	3,4	-4,9	4,7	16,4	11,7
Italien	8,8	5,3	-3,5	11,7	11,1	-0,6
Storbritannien	8,7	5,1	-3,6	7,0	9,4	2,4
Spanien	7,6	5,6	-2,0	17,3	22,3	5,0
Sverige	8,0	4,4	-3,6	1,8	7,1	5,3
<i>Genomsnitt</i>	<i>8,3</i>	<i>4,8</i>	<i>-3,5</i>	<i>8,5</i>	<i>13,3</i>	<i>4,8</i>
<i>mjukvalutaländer</i>						

Källa: Calmfors (1998).

EMU och jämviktssysselsättningen

Forskningen har betonat två olika mekanismer för hur ett EMU-medlemskap kan påverka jämviktsnivåerna för reallöner och sysselsättning, dvs. de genomsnittsnivåer som konjunkturfluktuationerna sker omkring. Den första mekanismen tar fasta på att en gemensam valuta kan antas öka integrationen på produktmarknaderna. Den andra mekanismen är att samspelet mellan penningpolitik och löneförhandlingar kan komma att ändras.

EMU och integrationen på produktmarknaderna

Ett vanligt resonemang är att ett EMU-medlemskap ökar konkurrenstrycket på produktmarknaderna t.ex. som en följd av att det är lättare att jämföra priser (se t.ex. *Utanförskapets konsekvenser*, 1998 eller Buti & Sapir, 2001). En trolig konsekvens är i så fall att efterfrågan på det enskilda företagets produkter blir mer pris-känslig (elastisk) vilket påverkar jämviktssysselsättningen.⁷ En mer pris-känslig produktefterfrågan innebär att företagen tvingas sänka

⁷ Se t.ex. Nickell m.fl. (1994) eller Nickell & Layard (1999).

sina prispålägg på marginalkostnaderna. Detta tenderar att öka både produktionen och efterfrågan på arbetskraft, vilket i sin tur leder till högre sysselsättning och reallöner. En mer priskänslig produkt-efterfrågan innebär också att det enskilda företags efterfrågan på arbetskraft blir mer lönekänslig. Detta skapar starkare incitament att hålla tillbaka lönerna, vilket också det har en positiv effekt på sysselsättningen. Nettoeffekten på reallönenivån är däremot oklar, eftersom effekterna där går åt olika håll.

För att kunna svara på frågan huruvida ett EMU-medlemskap får positiva sysselsättningseffekter till följd av ett ökat konkurrens-tryck behöver man analysera alla led i kedjan: EMU → integrationen på produktmarknaderna → konkurrensen på produktmarknaderna → reallönenivån och sysselsättningen.

Vad gäller först länken mellan EMU-medlemskap och integrationen på produktmarknaderna, så är problemet vilken *kvantitativ* effekt som en gemensam valuta har på den integrationsprocess som ändå pågår. Här finns inga entydiga forskningsresultat. En hel del studier har funnit empiriska belägg för att minskade växelkursvariationer har positiva effekter på utrikeshandeln, men förvånansvärt många studier har inte funnit några sådana effekter.⁸ Teoretiskt kan det inte heller uteslutas att växelkursvariationer faktiskt kan leda till mer utrikeshandel och utländska direktinvesteringar.⁹ Det är dock möjligt att en gemensam valuta, som helt eliminerar all växelkursrisk vid handel inom ett valutaområde, har avsevärt större effekter än en minskning av växelkursvariationerna mellan olika valutor. Studier av Rose (2000, 2001) tycks ge stöd för detta.¹⁰

För det andra behöver inte ökad integration på produktmarknaderna nödvändigtvis innebära mer konkurrens. När produktmarknaderna i olika länder blir mer integrerade, så kan det underlätta för multinationella koncerner att på sikt uppnå marknadsdominans, vilket i så fall minskar konkurrensen. Ett sätt att undersöka betydelsen av denna faktor är att studera hur prisskillnaderna mellan olika länder utvecklats. En nyligen gjord studie (Nicoletti m.fl., 2001) kan inte finna att priserna för olika produktgrupper konvergerat signifikant mer mellan de EU-länder som lyckats bäst med att upprätthålla sinsemellan stabila växelkurser

⁸ Se t.ex. Flam & Jansson (2000) eller Rose (2000).

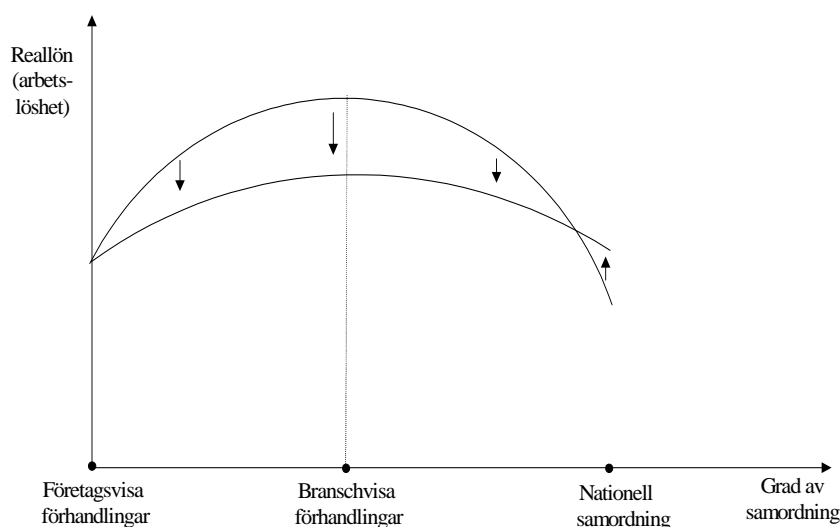
⁹ Se DeGrauwe (1988), Flam & Jansson (2000) och Rose (2001).

¹⁰ Det är svårt att bedöma hur starka slutsatser som ska dras från dessa studier, eftersom de flesta länder som valt att använda ett annat lands valuta är mycket atypiska: de är i regel små och ofta tidigare kolonier. Persson (2001) har också kritiserat metodiken i Roses studie och med en annan metod funnit betydligt mindre och ibland insignifikanta effekter.

(Belgien, Luxemburg, Nederländerna, Tyskland och Österrike) än mellan EU-länderna generellt.

Vad slutligen gäller sambandet mellan konkurrensen på produktmarknaderna och lönebildningen, så kan detta antas bero på hur samordnade löneförhandlingarna i landet är. Enligt den s.k. puckelhypotesen finns det ett – under i övrigt oförändrade förhållanden – puckelformigt samband mellan graden av samordning å ena sidan och reallönenivån och arbetslösheten å den andra.¹¹ Tanken är att såväl en hög grad av samordning som en långt driven decentralisering av förhandlingarna till företagsnivå kan leda till återhållsamhet i lönebildningen och låg arbetslöshet (se Figur 4.1).

Figur 4.1. Effekten av ökad utländsk konkurrens



Vid en hög grad av samordning blir löneavtalen återhållsamma därför att de avtalsslutande parterna är så stora att de tvingas ta samhällsekonomiska hänsyn till effekterna av höga löneökningar på inflation, skattebaser, kostnaderna för arbetslöshetsersättning och arbetsmarknadspolitik osv. Vid långt driven decentralisering leder i stället marknadskrafterna (risken att sysselsättning och vinster i ett företag minskar kraftigt om lönerna stiger mer än för konkurrenterna) till återhållsamhet. Men vid icke samordnade förhand-

¹¹ Se Calmfors & Driffill (1988) eller Calmfors (1993).

lingar på branschnivå är risken stor för att lönenivån pressas kraftigt uppåt: skälet är att varken marknadskrafterna (det är inte så farligt om lönerna ökar mycket när det sker för alla konkurrenter i branschen) eller de samhällsekonomiska hänsynstagandena (varje avtalspart är för liten för att sådana hänsyn ska spela någon större roll) då är tillräckligt starka återhållande faktorer.

Det är troligt att ökad internationell konkurrens har störst effekt på lönebildningen när avtalsförhandlingarna bedrivs på branschnivå och inte samordnas.¹² Mer internationell konkurrens minskar då avsevärt möjligheterna till höga löneökningar, eftersom riskerna för förluster av marknadsandelar till utländska konkurrenter ökar. Den internationella konkurrensen är emellertid av mindre betydelse för graden av återhållsamhet i löneförhandlingarna vid en hög grad av samordning eller vid långt driven decentralisering, därför att incitamenten för återhållsamhet då ändå är mycket starka. Det finns därför skäl att tro att lönebildning och arbetslöshet påverkas av ökad utländsk konkurrens på det sätt som illustreras i Figur 4.1.

Samspelet mellan penningpolitik och avtalsförhandlingar

Senare tids internationella makroekonomiska forskning har betonat samspelet mellan arbetsmarknadens parter och centralbanken. Utgångspunkten är att löneförhandlingarna på nationell nivå bedrivs i relativt samordnade former, så att förhandlarna måste ta hänsyn till hur deras avtal kommer att påverka penningpolitiken och därmed även sysselsättningen. En hypotes som framförts i forskningen tar fasta på att centralbankens prisstabiliseringspolitik när man står utanför EMU kan *avskräcka* arbetsmarknadens parter från höga löneökningar.¹³ Utgångspunkten är att höga löneökningar i sig har negativa effekter på sysselsättning och vinster. Om man utanför EMU har en centralbank med ett inflationsmål, så kan arbetsmarknadens parter räkna med att löneökningar som hotar detta mål kommer att utlösa räntehöjningar (och eventuellt också en appreciering av valutan), vilket har negativa effekter på sysselsättning och vinster. Detta förstärker incitamenten hos parterna att hålla tillbaka löneökningarna och leder därför till lägre reallösnivåer och högre sysselsättning än som annars skulle ha blivit fallet. Vid

¹² Se Danthine & Hunt (1994) och Driffill & van der Ploeg (1993).

¹³ Se t.ex. Hall & Franzese (1998), Iversen (1998a,b), Soskice & Iversen (1998a,b, 2000), Corricelli m.fl. (2000) eller Holden (2001b).

ett EMU-medlemskap finns inte längre detta extra incitament för återhållsamhet i lönebildningen, därför att det enskilda landet är så litet att ECB inte kommer att reagera på höga löneökningar där. Slutsatsen enligt dessa modeller blir att ett EMU-medlemskap försvagar incitamenten för återhållsamhet i lönebildningen och därför kan leda till högre arbetslöshet.¹⁴

Det finns anledning tro att centralbankens roll som avskräckande faktor utanför EMU hänger ihop med hur samordnade avtalsförhandlingarna är. Vid decentraliserade löneförhandlingar är varje avtalslutande part för liten också utanför EMU för att kunna utlösa några reaktioner från centralbankens sida, vilket innebär att argumentet om centralbanken som avskräckande faktor inte är tillämpligt. För att argumentet om avskräckning ska vara tillämpligt krävs att avtalsförhandlingarna är relativt samordnade. Det har hävdats att centralbankens avskräckningseffekt utanför EMU är större vid branschvisa förhandlingar än vid mycket långt driven nationell samordning (Soskice & Iversen, 1998, Holden, 2001b). Orsaken skulle vara att incitamenten till återhållsamhet under alla omständigheter är stora vid långt driven samordning, så att den penningpolitiska regimen då gör mindre skillnad.

Slutsatsen att ett EMU-medlemskap kan försvaga incitamenten för återhållsamhet i lönebildningen därför att penningpolitikens avskräckningseffekt försvinner står i skarp kontrast till ett annat vanligt använt argument som betonar att ett utanförskap riskerar leda till en ackommoderande penningpolitik med valutadeprecieringar och inflation som följd (se t.ex. Åberg, 1999). Svagheten med detta argument är att det förutsätter att den nuvarande inflationsmålsregimen inte kan upprätthållas. Med den utbredda acceptans för inflationsmålet som idag finns i samhället – inte minst bland delar av fackföreningsrörelsen – förefaller det mindre troligt att målet skulle överges och en ackommoderande politik föras.

¹⁴ Detta resonemang har tillämpats inte minst på Tyskland. Empiriskt stöd för att den tyska penningpolitiken före inträdet i EMU systematiskt stramades åt vid tendenser till höga löneökningar finns i Cukierman m.fl. (1998).

4.2.2 EMU och förhandlingsystemet

Avsnitt 4.2.1 analyserade vilka effekter ett EMU-medlemskap kan få på lönebildningen under förutsättningen att arbetsmarknadens institutioner (regel- och förhandlingsystem) förblir ungefär desamma som idag. Men ett medlemskap kan också förändra dessa institutioner. Detta avsnitt behandlar effekterna på själva löneförhandlingsystemet, och då främst graden av samordning i avtalsförhandlingarna.

EMU och det nationella förhandlingsystemet

Graden av samordning i avtalsförhandlingarna och nominell löneflexibilitet

Det brukar ibland framföras från arbetsgivarhåll att en *decentralisering* av avtalsförhandlingarna till företagsnivå skulle öka den nominella flexibiliteten i lönebildningen. Om man har den uppfattningen, ligger det nära till hands att tro att de krav på mer nominell löneflexibilitet som kan komma att ställas vid ett EMU-medlemskap också kan stärka incitamenten för en sådan decentralisering. Hypotesen att decentraliserade löneförhandlingar leder till ökad nominell löneflexibilitet finner emellertid inte särskilt mycket stöd i forskningen.

Ett möjligt argument för ökad nominallöneflexibilitet baserar sig på observationen att nominella lönesänkningar när de förekommer bara accepteras när det enskilda företags överlevnad står på spel.¹⁵ En asymmetrisk störning i Sverige skulle därför kunna leda till att den allmänna lönenivån sänks genom lönesänkningar i ett antal "krisföretag" vid företagsvisa förhandlingar. Ett annat argument är att decentraliserade löneavtal kan främja mer prestationsrelaterade lönesystem i företagen (bonussystem, resultatlön osv.) som kan göra det lättare att i en lågkonjunktur med lägre produktion och försäljning reducera lönenivåerna. Det är dock inte självklart att resultatberoende belöningssystem alltid bidrar till mer makroekonomisk stabilitet. Så är t.ex. inte fallet med enkla vinstandelsystem, där en fast nominallön ersätts av en kombination av lägre baslön och vinstandel (Weitzman, 1985). I ett sådant system kommer produktion och sysselsättning i genomsnitt över konjunktur-

¹⁵ Se Agell & Lundborg (1995, 1999) och Bewley (1998, 1999).

cykeln att öka, men däremot blir inte konjunktursvängningarna mindre (se Calmfors, 2002, bilaga 2 för en utförligare analys).

Den mesta teoretiska forskningen tyder i stället på att en hög grad av *samordning* av avtalsförhandlingarna främjar nominell löneflexibilitet. Denna slutsats följer av analysen av nominell lönestelhet, eftersom denna ofta förklaras just med att incitamenten för löneförändringar (särskilt anpassningar nedåt) är svaga om dessa inte kan samordnas. Ett antal argument för att ökad samordning kan främja löneflexibilitet kan anföras:

- Keynes (1936) argument om att löntagarna motsätter sig nominella lönesänkningar av rädsla för att lönerelationerna mellan olika grupper ska förändras bygger just på att lönebildningen sker decentraliserat. Samordning av lönebildningen är ett sätt att undvika detta problem.
- Ett liknande argument gäller i den forskning som betonar att det förväntade värdet av att anpassa lönerna vid en makroekonomisk störning beror på förväntningarna om vad andra kommer att göra (Ball & Romer, 1991). Samordning är ett sätt att koordinera förväntningarna. Om alla tror att alla andra kommer att ändra sina lönenivåer, så framstår en löneanpassning som mer fördelaktigt för varje enskild avtalspart och en anpassning som är i allas intresse kan därför komma till stånd.
- Ett ytterligare argument tar fasta på att decentralisering ofta leder till att olika avtal blir osynkroniserade i tiden. Just denna brist på tidsmässig synkronisering gör det svårare att anpassa lönerna till makroekonomiska störningar i nya avtal, eftersom det kan finnas en motvilja mot att i dessa avlägsna sig alltför mycket från nivåerna i tidigare ingångna avtal för andra grupper.¹⁶ I den mån samordnade avtal innebär en tidsmässig synkronisering, uppstår inte detta problem.
- Om man i stället betonar betydelsen av avtalsperiodernas längd för den nominella löneflexibiliteten, så kan decentraliserade avtal leda till samhällsekonomiskt alltför långa avtalsperioder (Ball, 1987). Skälet är att de enskilda löneförhandlarna inte tar hänsyn till att långa avtalsperioder kan ha negativa effekter på andra avtalsområden. Orsaken är att långa avtalsperioder på ett avtalsområde, som omöjliggör anpassningar av lönenivån där vid makroekonomiska störningar, innebär en mindre anpassning av

¹⁶ Se t.ex. Taylor (1980), Jackman (1985) och Blanchard (1986).

den allmänna prisnivån och därmed större svängningar i den samlade efterfrågan i ekonomin. Detta kan man ta hänsyn till vid samordning, som därför kan leda till kortare avtalsperioder.

- Slutligen kan samordnade avtalsförhandlingar innebära att större hänsyn tas till det intresse som "outsiders" på arbetsmarknaden (de grupper som har svagast förankring) har av löneanpassningar vid konjunkturedgångar, eftersom det i första hand är denna grupp som drabbas av variationerna i sysselsättningen.

Det finns således ett antal teoretiska argument för att en högre grad av samordning av lönebildningen kan leda till mer av nominell flexibilitet, men samtidigt finns det inte särskilt mycket empirisk forskning om dessa samband. En studie av Thomas (2001) har dock funnit att de nominella löneförändringarnas känslighet för variationer i arbetslösheten har minskat i länder som gått från mycket samordnade avtal till förbundsvisa förhandlingar (Finland, Spanien och Sverige), medan den har ökat i länder där graden av samordning blivit högre (Norge och Italien). Groth & Johansson (2001) fann att en övergång från mycket decentraliserade avtal till delvis samordning tycks leda till kortare avtal, men att en förändring från delvis till hög samordning ökar avtalslängden.

Slutsatsen av diskussionen ovan blir att starkare incitament för nominell löneflexibilitet vid ett EMU-medlemskap snarast bör skapa incitament också för mer av nationell samordning av avtalen, eftersom en sådan kan antas göra lönerna mer flexibla. Dessa krafter kan antas bli särskilt starka om stora asymmetriska makroekonomiska störningar verkligen inträffar. Men det kan finnas betydande drivkrafter för mer samordning även i frånvaro av stora makroekonomiska obalanser. Ett skäl kan vara en önskan att undvika att löneutvecklingen skenar iväg "av misstag", eftersom detta blir mycket svårare att rätta till i EMU. Ett annat skäl kan vara osäkerheten om den makroekonomiska utvecklingen i EMU och risken för mycket stora obalanser vid enstaka tillfällen som kan skapa *försiktighetsmotiv* för samordnade avtal. Det är nämligen sannolikt mycket enklare att samordna löneavtalen i krissituationer om avtalsförhandlingarna redan i mer normala situationer bedrivs samordnat. Denna synpunkt stöds av observationen att förändringar i förhandlingssystemen, och då inte minst i graden av samordning, i regel sker endast långsamt (Traxler m.fl., 2001). I så fall kan samordning i normala situationer ses som en "beredskapsåtgärd" för krissituationer.

Man kan också tänka sig att ett EMU-medlemskap underlättar nationell samordning. Skälet skulle vara att de genomsnittliga löneökningarna i de övriga euroländerna blir en mer naturlig referenspunkt för alla avtalsområden (att lägga sig över eller under beroende på den inhemska konjunktursituationen) när man har en gemensam valuta.

Ett uppmärksammat exempel på hur man genom samordning i förväg kan skapa förutsättningar för nominell lönekostnadsflexibilitet i framtida lågkonjunkturer är de finska *buffertfonderna*. Dessa upprättades 1997 som ett inslag i en s.k. social pakt mellan arbetsmarknadens parter och regeringen i syfte att förbättra förutsättningarna för makroekonomisk stabilitet vid inträdet i EMU (se avsnitt 4.3.1 om buffertfonder). I debatten har man också diskuterat möjligheten av att använda fonderna för att *sänka* arbetsgivaravgifterna i en lågkonjunktur. I så fall kan buffertfonderna ses som en metod att i förväg skapa institutioner för att öka lönekostnadernas nominella flexibilitet utan att behöva tillgripa nominella lönesänkningar. Det bör vara fullt möjligt att kombinera en decentraliserad lönebildning, där avtalen om de rena lönerna sluts på lägre förhandlingsnivåer med ett buffertfondssystem där de avtalade arbetsgivaravgifterna bestäms på central nivå. Man skulle rentav kunna hävda att ett sådant system kan kombinera de fördelar som en hög grad av samordning tycks ha i fråga om nominell flexibilitet med de fördelar som en decentraliserad lönebildning kan ha utifrån incitaments- och produktivetsaspekter (Calmfors m.fl., 2001).

Hur har förhandlingssystemen i olika länder utvecklats?

De nivåer på vilka avtalen formellt sluts i Västeuropa har decentraliserats under den senaste tjugoårsperioden.¹⁷ Sverige utgör ett av de tydligaste exemplen, eftersom de tidigare centraliserade överenskommelserna på nationell nivå mellan SAF och LO övergetts och tyngdpunkten i avtalsförhandlingarna i stället förskjutits till de förbundsvisa avtalen. Samtidigt har de lokala förhandlingarna blivit allt viktigare för hur löneökningarna fördelas mellan individerna. Mest långtgående har decentraliseringen varit i Storbritannien, där företagsvisa avtal numera är helt dominerande och högre förhandlingsnivåer i stort sett saknar betydelse.

¹⁷ Detta diskuteras bl.a. i Calmfors m.fl. (2001) och Traxler m.fl. (2001).

Det är viktigt att skilja mellan *formell centralisering* av avtalen och den *reella samordning* som kan ske genom en rad olika mekanismer. En sådan kan vara normbildning och icke-bindande rekommendationer från centralorganisationer och/eller regeringar som kan skapa en samsyn om rimliga löneökningar. Detta informella samförstånd kan ses som "nätverksstyrning" i stället för "hierarkisk styrning" (Traxler m.fl., 2001). I många länder (t.ex. Sverige, Tyskland och Österrike) sker styrningen i stor utsträckning genom att ett avtalsområde, i regel verkstadsindustrin, fungerar som löneledare. I andra fall har staten direkt försökt reglera löneökningarna (Belgien) eller påverka dem genom "positiva incitament", t.ex. skattesänkningar (Finland och Irland), eller "negativa" sådana, t.ex. hot om arbetsmarknadsreformer som försvagar fackets ställning (Nederländerna). Generellt sett tycks det som om det i många EU-länder funnits en trend mot en ökad reell samordning i lönebildningen under senare år trots att de formella förhandlingsnivåerna snarast blivit mer decentraliserade.¹⁸

I många EU-länder har s.k. *sociala pakter* ingåtts. Dessa har i regel utgjort ramöverenskommelser om normer för lönebildningen bland arbetsmarknadens parter; ibland också med regeringen som en tredje part. De sociala pakterna kan ses som ett sätt att ersätta formell centralisering med mer av normbildning och "gruppträck" i en situation då de formella avtalen i allt högre grad kommit att slutas på lägre förhandlingsnivåer.¹⁹ Sociala pakter har förekommit särskilt i de länder som först deltog i ERM och sedan inträdde i valutaunionen EMU. Särskilt tydliga exempel är Nederländerna och Irland.

De sociala pakterna i de blivande EMU-länderna ingicks när det stod klart att en hög arbetslöshet krävde reallöneanpassningar som i ERM-systemet bara kunde uppnås genom återhållsamma nominella löneökningar. Ett flertal av dessa överenskommelser innehåller direkta hänvisningar till behovet av att förbättra den internationella konkurrenskraften (Traxler m.fl., 2001). Ett direkt mål tycks ofta också ha varit att förbereda länderna för ett EMU-inträde (Streeck, 1998). Det är en rimlig förmodan att drivkrafterna

¹⁸ I Calmfors (2002) i bilaga 2 redovisas mått på hur den reella graden av samordning utvecklats i ett antal västeuropeiska länder. Om man jämför 1970- och 1990-talen framgår en tydlig trend mot mer av decentralisering och mindre av samordning. En jämförelse mellan 1980- och 1990-talen ger emellertid en delvis annan bild. Mellan dessa perioder har graden av samordning ökat i flera EMU-länder (Belgien, Irland, Italien, Portugal, Spanien och Österrike).

¹⁹ Se Visser (1998a,b) och Crouch (2000a,b).

bakom dessa sociala pakter var av liknande slag som dem länderna kommer att möta också i EMU om det uppkommer asymmetriska makroekonomiska störningar. De faktiska erfarenheterna från EMU-länderna ger därför visst stöd för slutsatsen att ett EMU-medlemskap verkligen kan förstärka incitamenten för samordning av lönebildningen.

Sociala pakter kan i vissa lägen framstå som fördelaktiga för såväl fackföreningsrörelsen som för arbetsgivarna. De senare kan se nationell samordning som en mindre risk- och konfliktfylld metod att uppnå återhållsamhet i lönebildningen än arbetsmarknadsreformer och decentralisering av förhandlingarna till företagsnivå. För fackföreningsrörelsen kan nationell samordning och sociala pakter framstå som en metod både att hålla sysselsättningen uppe och att uppnå inflytande och legitimitet i en situation då man är rädd att förlora inflytande.

En viktig fråga är hur den mer informella form av samordning som beskrivits här kan fungera utan hierarkisk kontroll inom stora organisationer av det slag som tidigare utövades inom t.ex. SAF och LO. Existerande forskning ger inte något klart svar på denna fråga. En vanlig synpunkt är dock att normbildning och mer informella överenskommelser kan ha större legitimitet än central hierarkisk kontroll. En annan observation är att sociala pakter förekommit främst i jämförelsevis små länder, där samordningskostnaderna kan antas vara lägre än i stora länder (Traxler m.fl., 2001).

De långsiktiga tendenserna i förhandlingssystemet

Det finns ett antal långsiktigt verkande faktorer som talar för en ökad decentralisering av lönebildningen, framför allt på arbetsgivarsidan. Det brukar bl.a. hävdas att produktionsprocessen ändrat karaktär med mindre av standardiserad massproduktion och mer av heterogena arbeten än tidigare (se t.ex. Traxler m.fl., 2001). Detta ställer krav på mindre standardiserade lösningar som bättre anpassar lönesystemen till den enskilda arbetsplatsen. Ett annat argument är att moderna "platta organisationer" kräver mer av lönedifferentiering och löneincitament som styrinstrument, vilket också det kan vara lättare att genomföra vid decentraliserade förhandlingar på företagsnivå (Lindbeck & Snower, 2001). Den pågående internationaliseringen kan även minska företagens intres-

se av nationell samordning. Om de främsta konkurrenterna finns utomlands blir det viktigare att kunna anpassa löneläget i det egna företaget till det internationella konkurrensläget snarare än till andra företag inom landet (Crouch, 2000a,b). Slutligen kan det finnas ett intresse på arbetsgivarsidan av att försvaga facket politiskt genom att decentralisera löneförhandlingarna och därigenom minska fackets allmänna roll på det nationella planet. Exempel på sådana överväganden på arbetsgivarsidan finns både från Sverige och Storbritannien (Elvander, 1999, Calmfors m.fl., 2001).

Man kan se det som att arbetsgivare och fack inte bara förhandlar om avtal om löner och andra anställningsvillkor, utan att man också på ett mer övergripande plan förhandlar om på vilken nivå och hur samordnat man ska bedriva avtalsförhandlingarna. Förhandlingsnivån och graden av samordning blir då beroende av respektive parts övergripande förhandlingsstyrka. Man kan hävda att arbetsgivarsidan sedan 1970-talet relativt sett blivit starkare i förhållande till den fackliga sidan i de flesta länder. Viktiga förklaringar till detta är bl.a. kapitalets ökade internationella rörlighet som gör hot från arbetsgivarnas sida om att flytta produktion utomlands mer trovärdiga. En annan faktor är att den fackliga organisationsgraden minskat i många länder. Med en sådan utveckling har fackets möjligheter att stå emot arbetsgivarsidans krav på mer av decentralisering minskat.

Calmfors m.fl. (2001) gör prognosen att den fackliga organisationsgraden i Västeuropa kommer att fortsätta att minska till följd av att sysselsättningsandelarna för industri och offentlig sektor (med traditionellt hög organisationsgrad) kontinuerligt minskar, samtidigt som den privata tjänstesektorn med många småföretag (och traditionellt låg organisationsgrad) expanderar. I samma riktning verkar att andelarna deltidsarbetande och tillfälligt anställda (som är svårare att organisera fackligt) ökar. Organisationsgraden i Sverige kan av dessa skäl också komma att minska, men detta motverkas av fackets nuvarande starka ställning (inte minst på grund av kopplingen till a-kassan). Det förefaller därför mindre troligt att nuvarande tendenser till samordning i Sverige, som manifesterats bl.a. i Industrins samarbetsavtal, skulle brytas av en minskande facklig anslutningsgrad. Däremot skulle ett sammanbrott av den nuvarande informella samordningen mellan olika förbundsavtal långsiktigt kunna ske till följd av en tilltagande "heterogenisering" av arbetsmarknaden, som gör det svårare att enas om gemensamma lönepolitiska normer.

Den informella samordning av avtalen som skett i Sverige under de senaste åren kan också komma att utsättas för påfrestningar till följd av de krav på förändringar av relativlönerna mellan olika grupper som kan komma att ställas framöver. Vi tänker då främst på den arbetskraftsbrist som kan förväntas inom sektorer som skola, vård och omsorg. Det finns en betydande risk att sådana förändringar av lönerelationerna som är marknadsmotiverade inte kan hanteras utan att den nominella löneökningstakten stiger.

EMU och incitamenten för transnationell samordning

En annan fråga gäller om vi kan få en utveckling mot mer av transnationell samordning av lönebildningen på EU-nivå och vilket inflytande valutaunionen kan ha på en sådan utveckling. Också transnationell samordning kan få effekter på såväl jämviktsarbetslöshet som möjligheterna till löneflexibilitet på nationell nivå.

Det finns åtminstone fyra olika typer av drivkrafter för en ökad transnationell samordning:

- För att motverka arbetsgivarnas ökade förhandlingsstyrka kan ett naturligt motdrag från fackets sida vara att försöka få till stånd transnationell samverkan på branschnivå, så att löneökningarna inom en bransch kan samordnas över gränserna. Därigenom minskar risken för att inhemska företag ska göra marknadsandelstförluster till utländska konkurrenter vid höga löneökningar.
- Ett liknande argument gäller för de lokala fackklubbarna inom multinationella koncerner med enheter i flera länder. Här har arbetsgivaren en stark förhandlingsposition gentemot facket därför att man på ett trovärdigt sätt kan hota med att flytta verksamhet till existerande enheter i andra länder med lägre kostnader. Om löneförhandlingarna i enheterna i olika länder kan samordnas, kan uppenbarligen den fackliga sidan stärka sin förhandlingsposition.
- Om ett EMU-medlemskap leder till mindre återhållsamhet i lönebildningen, kan transnationell samordning vara ett sätt att motverka detta. Med en sådan samordning på europainivå skulle avtalsparterna återigen tvingas ta hänsyn till att de kan utlösa penningpolitiska reaktioner (jfr det tidigare argumentet med centralbanken som avskräckande faktor).

- En ytterligare faktor är den roll som inom EU-systemet tillerkänns "the social partners": att förankra olika beslut i en "dialog" med dessa framhålls i Amsterdamfördraget från 1997 som ett viktigt mål. Mer av samordning av lönebildningen på europeisk nivå skulle förmodligen öka arbetsmarknadsparternas politiska inflytande på beslutsfattandet på EU-nivå.

Hittills har endast begränsade steg i riktning mot samordning av avtalsförhandlingarna på europeisk nivå tagits. Maastrichtfördraget från 1991 gav de europeiska arbetsmarknadsorganisationerna rätt att förhandla fram avtal på olika områden som sedan kan upphöjas till lag genom direktiv från EU-kommissionen. Förutom ett avtal om europeiska koncernfackliga råd har avtal om föräldraledighet och om rättigheter för deltids- och visstidsanställda slutits på EU-nivå.²⁰ Dessa avtal ligger emellertid mycket långt ifrån en samordning av själva löneavtalen; de berör mycket begränsade områden och reglerar då bara vissa minimivillkor.

På den fackliga sidan har vissa försök gjorts att åstadkomma mer av samverkan i de direkta löneförhandlingarna, men detta har än så länge stannat vid skrivningar om vilka allmänna principer som ska styra lönebildningen: t.ex. att de nominella lönestegringarna ska överstiga inflationen, och att man ska försöka "uppnå en bättre balans mellan vinster och löner" (ETUC, 2000, Mermet & Hoffman, 2001). På branschnivå har tyska IG Metall tagit initiativ till viss regional samverkan i avtalsförhandlingarna mellan metallfacken i Nordrhein-Westphalen, Belgien och Nederländerna (Bahnmüller & Bispinck, 1999, Dølvik, 2000). Denna samverkan inkluderar informationsutbyte, jämförelser mellan lönekrav och ömsesidig representation i varandras löneförhandlingar. Den Europeiska metallarbetarfederationen har antagit allmänna principdeklARATIONER om samordning av lönepolitiken (EMF, 1998). Utgångspunkten har varit att försöka förhindra "lönekonkurrens nedåt". Man ska också utveckla gemensamma databaser i syfte att möjliggöra mer rättvisande lönejämförelser mellan länderna och bygga upp regionala nätverk för utbyte av information, jämförelse av lönekrav och ömsesidigt deltagande med representanter i varandras löneförhandlingar (Dølvik, 2000).

Även om det således finns incitament för transnationell samordning på EU-nivå och vissa tendenser i den riktningen, så finns

²⁰ Se t.ex. Marginson & Sisson (1998), Dølvik (2000) eller Calmfors m.fl. (2001).

det samtidigt även stora kostnader förknippade med samordning på grund av de stora skillnader i olika avseenden som finns mellan länderna. Så t.ex. kan förhandlingarna i olika länder avse helt olika lönebegrepp: i vissa länder förhandlar man om faktiskt utgående löner, i andra reglerar avtalen i stället minimilöner. Vidare kan relationerna mellan fack och arbetsgivare skilja sig kraftigt åt, liksom förhandlingsarrangemangen. De traditionella normer som styr lönekrav och avtal kan vara mycket olika. Arbetsmarknadsorganisationerna har olika struktur i olika länder. I en del länder organiserar samma fackliga organisationer både arbetare och tjänstemän, medan dessa har separata organisationer i andra. Det kan även finnas parallella löntagarorganisationer med olika politisk, religiös och språklig bakgrund. Tradition och normer för hur avtalskonflikter ska lösas kan vidare vara mycket olika i olika länder liksom parternas relativa förhandlingsstyrka. Slutligen skiljer sig den roll regeringarna traditionellt spelat för avtalsförhandlingarna kraftigt åt mellan EU-länderna.

Transnationell samordning av avtalsförhandlingarna motverkas vidare i hög grad av det starka motstånd som finns på arbetsgivar-sidan (se t.ex. UNICE, 1999). Det uppenbara skälet är att transnationell samordning ligger ännu längre från den decentralisering till företagsnivå som arbetsgivar-sidan i första hand tycks eftersträva. Frågan är också hur stora vinsterna är för den fackliga sidan av transnationell samordning på EU-nivå. Ju mer av den internationella konkurrensen på produkt- och tjänstemarknaderna som kommer från länder utanför EU, desto mindre blir vinsterna av transnationell samordning på europainivå.

Från samhällsekonomisk synpunkt kan transnationell samordning av lönebildningen ha såväl positiva som negativa effekter. Om sådan samordning innebär ett hänsynstagande till ECB:s reaktioner på löneökningarna, främjas återhållsamhet i lönebildningen och därmed sysselsättningen. Men i den mån som samverkan över gränserna i avtalsförhandlingarna på branschnivå minskar konkurrensstrycket i ekonomin, så försvagas incitamenten för återhållsamhet. En annan risk med transnationell samordning är att alltför liten hänsyn kan komma att tas till de specifika förhållandena för enskilda löntagargrupper. Det är väl belagt att en högre grad av samordning inom länder tycks främja en sammanpressning av lönestrukturen, vilket kan leda till konkurrenskrafts- och sysselsättningsproblem för de länder som har de lägsta produktivitetsnivåerna (Rowthorn, 1992, Wallerstein, 1999). Mer av trans-

nationell samordning kan vidare antas göra det svårare för ett land att ändra det relativa löneläget i förhållande till andra länder. Detta står i direkt motsats till de krav på mer nominell löneflexibilitet på nationell nivå som uppkommer vid asymmetriska makroekonomiska störningar i valutaunionen.

En utveckling mot formell europeisk samordning av löneavtalen med centraliserade avtal på europainivå eller gemensamma bindande riktlinjer förefaller således som osannolik. I den mån mer av transnationell samordning utvecklas, så blir denna förmodligen av informell "nätverkskaraktär" precis som skett inom enskilda länder (Dølvik, 2000). Den form av samordning som borde vara lättast att åstadkomma på europeisk nivå är att något fackförbund i ett enskilt land fungerar som löneledare, t.ex. tyska IG Metall. Men också här finns mycket stora hinder. För det första måste andra fackförbund acceptera IG Metall som löneledare, vilket kan vara naturligt för fackförbund i vissa länder som Belgien, Luxemburg, Nederländerna och Österrike, medan fackförbund i Frankrike, Spanien och Italien och Storbritannien förmodligen har svårare att acceptera tysk dominans (Burda, 1999). För det andra kan ett löneledarskap leda till konflikter mellan de egna medlemmarnas intressen och fackföreningsmedlemmarnas intressen i andra länder. Det kan t.ex. bli svårt att övertyga IG Metalls medlemmar om att man ska beakta den europeiska snarare än den specifikt tyska makroekonomiska situationen.

Den mest naturliga nivån för transnationell samordning av löneförhandlingarna skulle kunna vara inom multinationella koncerner eftersom samordningskostnaderna bör vara mycket mindre där än på högre förhandlingsnivåer. Det finns flera skäl för detta. Likheterna i produktion betyder att enheter i olika länder sannolikt utsätts för liknande utbuds- och efterfrågestörningar. Det är också troligt att löne- och andra belöningsystem utformas på ett likartat sätt i produktionsenheter i olika länder inom en och samma koncern. Facklig samverkan underlättas också av att de anställda i olika länder inom en koncern i ökande omfattning kan väntas samverka i sitt reguljära arbete. Det är vidare troligt att facklig samverkan mellan olika enheter inom en multinationell koncern kommer att främjas av de europeiska koncernfackliga råden, vilka skulle kunna utgöra en bas för att från fackets sida samordna löneförhandlingarna på koncernnivå (Marginson & Sisson, 1998, Calmfors m.fl., 2001). Under överskådlig tid förefaller det dock mindre sannolikt med transnationella avtal inom multinationella företag,

men det kan så småningom komma att utvecklas gemensamma normer för lönebildningen och vissa enheter kan komma att fungera som löneledare.

4.2.3 Den ekonomiska politiken och arbetsmarknadens institutioner

Detta avsnitt fokuserar på hur de *politiska incitamenten* för *statsmakterna* att lagstiftningsvägen utforma olika arbetsmarknadsinstitutioner kan påverkas av ett EMU-medlemskap och vilka lönebildningseffekter det i sin tur kan leda till. Det är då fråga om institutioner som arbetslöshetsförsäkringen, de spelregler för avtalsförhandlingarna som ställs upp i lagstiftningen, lagar som påverkar den fackliga organisationsgraden och kollektivavtalens täckningsgrad, lagstiftning om anställningsskydd, den aktiva arbetsmarknadspolitikerna och skattesystemet.

Det finns inga uppenbara kopplingar mellan dessa politiskt beslutade arbetsmarknadsinstitutioner och den nominella flexibiliteten i lönebildningen. Det finns nästan inte heller någon forskning på detta område. Däremot finns det en omfattande forskning om hur de genomsnittliga nivåerna under en konjunkturcykel för reallöner och arbetslöshet påverkas av de arbetsmarknadsinstitutioner som regleras lagstiftningsvägen.²¹ Denna forskning ger starkt stöd för att hög ersättning och långa ersättningsperioder i arbetslöshetsförsäkringen, hög facklig organisationsgrad samt hög täckningsgrad för kollektivavtalen tenderar att leda till höga reallöner och hög jämviktsarbetslöshet. Forskningen ger visst stöd för att höga skatter och begränsningar av konkurrensen på produkt- och tjänstemarknaderna verkar i samma riktning, medan däremot resultaten med avseende på graden av anställningsskydd och den aktiva arbetsmarknadspolitikerna är mer osäkra.

En allmän utgångspunkt för vår diskussion är att de politiska besluten om olika arbetsmarknadsinstitutioner kan sägas spegla en avvägning mellan olika politiska önskemål. Å ena sidan finns det ett intresse från löntagarnas sida att få så höga reallöner som möjligt, ett högt "försäkringsskydd" mot arbetslöshet och tillgång till offentliga tjänster och transfereringar. Det kan motivera hög arbetslöshetsersättning och långa ersättningsperioder, omfattande Ams-åtgärder, högt anställningsskydd, regelsystem som främjar en

²¹ Se t.ex. Nickell & Layard (1999) eller Calmfors & Holmlund (2000).

hög facklig organisationsgrad och vid täckning för kollektivavtalen samt höga skatter. Å andra sidan tenderar "arbetsmarknadsinstitutioner" av detta slag att minska sysselsättningen, vilket det ligger i allas intresse att försöka undvika.

En annan utgångspunkt för vår diskussion är att de grundläggande politiska besluten om institutionerna på arbetsmarknaden också fortsättningsvis kommer att fattas på nationell nivå, även om det finns strävanden i riktning mot en samordning av sysselsättningspolitiken på EU-nivå. Samarbetet på sysselsättningsområdet kan visserligen innebära ett visst "gruppträck", men regleringar och institutioner på arbetsmarknadsområdet är så centrala inhemska politiska frågor att nationella överväganden sannolikt ändå blir dominerande.

Flera olika argument om EMU och de politiska incitamenten för arbetsmarknadsreformer som bidrar till ökad sysselsättning har framförts i den ekonomisk-politiska debatten. Dessa diskuteras nedan.

Inflationen och arbetsmarknadens institutioner

Ett vanligt argument är att ett EMU-medlemskap kan väntas stärka de politiska incitamenten för arbetsmarknadsreformer i det enskilda landet. Synsättet tycks vara att reformer som förbättrar arbetsmarknadens funktionssätt inte är politiskt genomförbara förrän det är uppenbart att möjligheten att den egna valutan deprecierar inte längre existerar.

Det finns dock flera invändningar mot detta argument. En är att en inflationistisk politik i syfte att sänka arbetslöshetsnivån inte är förenlig med nuvarande penningpolitiska regim i Sverige (jfr avsnitt 4.2.1). Om vi behåller nuvarande regim utanför EMU, så finns det ingen anledning att tro att ett EMU-medlemskap skulle stärka incitamenten för arbetsmarknadsreformer av ovanstående skäl. Argumentet förutsätter att den nuvarande inflationsmålsregimen i Sverige skulle komma att överges vid ett bestående utanförskap. En annan invändning vänder i stället på resonemanget: om man tror att det finns en stark frestelse för de ekonomisk-politiska beslutsfattarna att föra en inflationistisk politik utanför EMU för att i varje fall tillfälligt minska arbetslösheten under sin jämviktsnivå, så bör arbetsmarknadsinstitutioner som håller nere jämviktsarbetslösheten minska denna frestelse. Förutseende politiker som vill

minska de framtida inflationsriskerna kan därför utanför EMU ha ett extra motiv att utforma arbetsmarknadsinstitutionerna så att jämviktsarbetslösheten blir låg. Vid ett EMU-medlemskap finns inte längre detta incitament på nationell nivå, eftersom penningpolitiken då utformas av ECB och inte påverkas av arbetslösheten i ett enskilt land. Detta argument talar således för att ett EMU-medlemskap kommer att *försvaga* de politiska incitamenten för arbetsmarknadsreformer som minskar arbetslösheten och inte tvärtom.

Försiktighetsmotiv för arbetsmarknadsreformer

Man kan vidare argumentera för att svängningar i arbetslösheten bör betraktas som allvarigare om man redan i utgångsläget har hög arbetslöshet. Då ökar nämligen risken för att arbetslösheten ska komma upp på socialt helt oacceptabla nivåer, vilket var ett av EMU-utredningens huvudargument mot ett EMU-medlemskap i den situation som Sverige befann sig i vid mitten av 1990-talet. Logiskt borde ett medlemskap i valutaunionen därför (av *försiktighetsskäl*) skapa starka incitament för arbetsmarknadsinstitutioner som håller nere den genomsnittliga arbetslösheten (Calmfors, 1998, 2001). Om man befarar större konjunktursvängningar i EMU än utanför, finns det skäl att genomföra arbetsmarknadsreformer som minskar arbetslöshetens genomsnittliga nivå. Detta minskar nämligen sannolikheten för riktigt dåliga utfall i framtiden.

Större behov av trygghetssystem i EMU?

Om ett EMU-medlemskap innebär större konjunktursvängningar, skulle detta kunna leda till att regeringar som ger hög prioritet åt målet att stabilisera sysselsättningen skulle kunna få incitament att i stället förstärka anställningsskyddet för att skydda de anställda mot större svängningar i sysselsättningen i EMU (Saint-Paul & Bentolila, 2000). Även ett starkare konkurrenstryck kan öka efterfrågan på trygghetssystem (Krueger, 1999), vilket tycks bekräftas av att man funnit en positiv samvariation mellan graden av internationell öppenhet för en ekonomi och sådana variabler som ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen och den fackliga organisationsgraden (Rodrik, 1997; Agell, 1999).

Institutionell konkurrens

Enligt ett helt annat synsätt kan EMU skapa starkare incitament för arbetsmarknadsreformer av konkurrensskäl. Om konkurrensstrycket ökar, "kostar" arbetsmarknadsinstitutioner som bidrar till en hög lönenivå mer i termer av förlorad sysselsättning. Ett större konkurrensstryck skulle av detta skäl kunna påverka också de politiska incitamenten för hur olika arbetsmarknadsinstitutioner ska utformas. Men liksom i fråga om de direkta effekterna på lönebildningen är det svårt att ha någon uppfattning om den kvantitativa betydelsen. En indikation på att dessa effekter kan vara begränsade är dock att arbetsmarknadsregleringarna och välfärdssystemen i länderna i det tidigare D-marksblocket med fasta växelkursbindningar (Beneluxländerna, Österrike och Tyskland) knappast visat några tendenser att konvergera mot en gemensam miniminivå (Boeri, 2000).

Samspelet mellan arbetsmarknadsreformer och efterfrågepolitiken

Ett ytterligare argument gäller samspelet mellan arbetsmarknadsreformer och efterfrågepolitik. Det finns anledning tro att det tar lång tid för arbetsmarknadsreformer att påverka sysselsättningen om de genomförs i en situation med låg aggregerad efterfrågan. En orsak till detta är att arbetsmarknadsreformer till stor del verkar genom att pressa ned reallönenivån. I ett läge med svag efterfrågan och nominallönestelhet kan en sådan reallöneanpassning ta lång tid. Penningpolitiken kan påskynda en reallöneanpassning om den ser till att inflationen inte pressas ned alltför nära noll.

I EMU kan man inte förvänta sig att den gemensamma penningpolitiken kommer att reagera på arbetsmarknadsreformer i ett enskilt land, eftersom ECB utformar penningpolitiken utifrån situationen i hela valutaunionen. Detta innebär att det kan väntas ta längre tid innan arbetsmarknadsreformer i ett enskilt land ger resultat. Om politikernas vilja att genomföra arbetsmarknadsreformer påverkas av hur fort dessa kan väntas leda till resultat, blir slutsatsen att ett EMU-medlemskap av detta skäl kan försvaga incitamenten att sänka arbetslösheten genom arbetsmarknadsreformer på nationell nivå.²² Ju lägre inflationen är i genomsnitt,

²² Se t.ex. *Sverige och EMU* (1996), Bean (1998), Calmfors (1998) eller Saint-Paul & Bentolila (2000).

desto större risk är det att en nominallönerestriktion verkligen blir bindande vid arbetsmarknadsreformer. ECB:s låga mål på en inflation på 0–2 procent kan utifrån detta perspektiv upplevas som problematiskt.

Slutsatser om arbetsmarknadsreformer

Det finns således flera mekanismer genom vilka ett EMU-medlemskap kan påverka de politiska incitamenten för arbetsmarknadsinstitutioner som leder till låg jämviktsarbetslöshet. Men effekterna går åt olika håll och det är svårt att väga dem mot varandra. Därför kan man på teoretiska grunder knappast bilda sig någon uppfattning om den troliga nettoeffekten.

EMU har också varit igång alldeles för kort tid för att man ska kunna dra några slutsatser från erfarenheterna där. Om man i stället studerar utvecklingen i olika länder under en längre tid och jämför olika växelkursarrangemang (där hårda växelkursbindningar inom ERM-systemet bör ge liknande effekter som ett EMU-medlemskap), går det knappast där heller att se några klara mönster. Å ena sidan kan man lyfta fram Nederländerna, Danmark och Irland som exempel på länder med fasta växelkursbindningar inom det tidigare ERM-systemet som genomfört betydande arbetsmarknadsreformer. Men å andra sidan har länder som Belgien och Frankrike i mycket liten utsträckning reformerat sina arbetsmarknader och i vissa avseenden snarast tagit steg som motverkar en hög jämviktsysselsättning (arbetstidsförkortning, höjda minimilöner och starkare anställningsskydd i Frankrike). För de senare besluten förefaller det således som att andra faktorer än ett medlemskap i EMU varit viktigare. Slutligen bör det nämnas att de mest radikala arbetsmarknadsreformerna i OECD-området under 1980- och 1990-talen i Storbritannien och Nya Zeeland genomfördes under penningpolitiska regimer med rörlig växelkurs och interna prisstabilitetsmål av liknande slag som Sverige idag. Sammantaget tyder denna splittrade bild på att ett EMU-medlemskap inte har några utslagsgivande effekter på arbetslöshetens genomsnittliga nivå över konjunkturcykeln som verkar via de politiska incitamenten för arbetsmarknadsreformer.

4.2.4 Kommitténs slutsatser om EMU:s effekter på lönebildningen

Enligt kommitténs mening är det sannolikt att ett EMU-medlemskap innebär tendenser till större makroekonomiska fluktuationer till följd av förlusten av egen penningpolitik som stabiliseringspolitiskt instrument. Om så blir fallet, är det troligt att incitamenten för nominell flexibilitet i lönebildningen kan komma att förstärkas. Nominell flexibilitet kan åstadkommas på olika sätt: kortare avtalsperioder, klausuler som knyter löneutvecklingen till den makroekonomiska utvecklingen, större möjligheter till omförhandlingar av gällande avtal och mindre motstånd mot låga nominella löneökningar eller nominella lönesänkningar. Det finns emellertid anledning att tro att förändringarna i nominell löneflexibilitet blir ganska begränsade. Detta hänger inte minst samman med svårigheterna att sänka den nominella lönenivån; vid en låg inflationstakt blir utrymmet för anpassningar av lönenivån i förhållande till andra länder genom att sänka den nominella löneökningstakten ganska begränsat. Vår bedömning är således att förändringar i graden av nominell löneflexibilitet sannolikt endast till en liten del kan kompensera för förlusten av egen penningpolitik som ett stabiliseringspolitiskt instrument vid ett EMU-medlemskap.

Hur ett EMU-medlemskap påverkar jämviktsnivåerna för reallöner och sysselsättning är mer oklart. Å ena sidan kan en gemensam valuta öka konkurrenstrycket på produktmarknaderna, vilket bör verka återhållande på löneökningarna och därmed öka jämviktssysselsättningen. Denna effekt är sannolikt starkast om avtalsförhandlingarna bedrivs på branschnivå men det är svårt att bilda sig en uppfattning om hur stor effekten är. Å andra sidan kan penningpolitiken komma att utöva en mindre återhållande effekt på lönebildningen vid ett EMU-medlemskap, eftersom avtalsparterna i Sverige då inte längre behöver befara att höga löneökningar utlöser penningpolitiska räntereaktioner. Denna effekt verkar i riktning mot en lägre jämviktssysselsättning och torde vara starkast då avtalsförhandlingarna bedrivs på branschnivå.

Ett EMU-medlemskap kan väntas stärka incitamenten för parterna att samordna sina avtalsförhandlingar, eftersom en samordning förmodligen ökar den nominella flexibiliteten i lönebildningen. En utveckling mot mer av normstyrd samordning av "nätverkstyp" tycks ha ägt rum i många EMU-länder, där sociala

pakter ingåtts mellan parterna på arbetsmarknaden och ibland också med regeringen som deltagare. Det är dock osäkert om sådan samordning kan fungera i längden, eftersom långsiktigt starka faktorer verkar i riktning mot en mer decentraliserad lönebildning.

Den gemensamma valutan förstärker de incitament som finns för transnationell samordning av avtalsförhandlingarna på EU-nivå. Även om vissa små steg i riktning mot sådan transnationell samordning har tagits på den fackliga sidan, förefaller det osannolikt med en mer långtgående utveckling under överskådlig tid, bl.a. på grund av motstånd från arbetsgivarsidan och stora samordningskostnader. De samhällsekonomiska vinsterna med transnationell samordning kan också ifrågasättas: samordning kan leda till högre lönenivåer och större svårigheter att ändra relativa lönenivåer mellan olika grupper och länder. I den mån transnationell samordning utvecklas, kommer det förmodligen främst att ske inom multinationella koncerner, men också detta kan väntas ske ganska långsamt.

Ett EMU-medlemskap kan i och för sig påverka de politiska besluten om regelsystem på arbetsmarknaden. Olika teoretiska resonemang leder emellertid till olika slutsatser om hur besluten kan komma att påverkas och det finns inte heller någon klar empirisk bild. Resonemang om hur de politiska incitamenten för arbetsmarknadsreformer kan komma att påverkas ger därför knappast någon vägledning när man ska bedöma effekterna av ett EMU-medlemskap på lönebildning och sysselsättning.

4.3 Institutioner för en stärkt anpassningsförmåga på arbetsmarknaden

Vid vissa former av makroekonomiska störningar är en anpassning av lönekostnaderna önskvärda för att stabilisera sysselsättningen. Det gäller vid såväl generella efterfrågestörningar som generella utbudsstörningar. Det är här som ett medlemskap i valutaunionen gör störst skillnad, eftersom en kostnadsanpassning i förhållande till omvärlden då inte längre kan ske via växelkursen. För sådana störningar som innebär kraftiga förskjutningar av efterfrågan mellan olika sektorer är det i stället graden av rörlighet mellan olika delar av arbetsmarknaden som är strategisk för anpassningen. Här är dock skillnaden mellan att vara medlem i respektive stå utanför valutaunionen sannolikt inte av samma betydelse, eftersom en egen

penningpolitik spelar mindre roll för att motverka den typen av störningar.

I detta avsnitt analyserar vi olika tänkbara institutionella lösningar som kan bidra till bättre förutsättningar för en anpassning av de reala lönekostnaderna respektive ökad rörlighet på arbetsmarknaden.

4.3.1 Buffertfonder

En slutsats av analysen i avsnitt 4.2 är att ett medlemskap i valutaunionen inte kan förväntas påverka lönebildningen på ett sätt som medför att den nominella löneflexibiliteten ökar i tillräcklig grad för att fullt ut kompensera för bortfallet av en egen penningpolitik. Det finns därför skäl att överväga möjligheterna att öka flexibiliteten i lönekostnaderna utan att detta tar formen av förändringar i den nominella lönenivån.

Som framgår av Tabell 4.2 utgör socialavgifterna – lagstadgade arbetsgivaravgifter och avgifter till avtalsförsäkringarna – en betydande andel av de totala lönekostnaderna.

Ett förslag för att öka flexibiliteten i lönekostnaderna som fått stor uppmärksamhet i den allmänna debatten, och som även framhålls i våra direktiv, är s.k. *buffertfonder*. Förebilden kommer från Finland där en typ av buffertfonder inrättades inför det finska medlemskapet i valutaunionen. Syftet med buffertfonder är att i goda tider bygga upp finansiella tillgångar, som i dåliga tider kan användas för att temporärt sätta ned arbetsgivarnas lagstadgade eller avtalsbestämda avgifter till olika försäkringssystem. Under perioder med nedsatta avgifter finansieras försäkringssystemens förmåner delvis med fonderade medel, som ersättning för avgiftsinkomsterna. På detta sätt anpassas lönekostnaderna, vilket kan bidra till att stabilisera sysselsättningen.

Tabell 4.2. Socialavgifter år 2001. Procent på årslönen

	Arbetare	Tjänstemän
Lagstadgade arbetsgivaravgifter		
Ålderspensionsavgift	10,21	10,21
Efterlevandepensionsavgift	1,70	1,70
Sjukförsäkringsavgift	8,80	8,80
Arbetsskadeavgift	1,38	1,38
Föräldraförsäkringsavgift	2,20	2,20
Arbetsmarknadsavgift	5,84	5,84
Allmän löneavgift	2,69	2,69
Summa	32,82	32,82
Avgifter till avtalsförsäkringar		
Grupplivförsäkring (TGL)	0,38	0,20
Avtalsgruppsjukförsäkring (AGS)	0,59	..
Avgångsbidrag (AGB)	0,01	..
Trygghetsförsäkring vid arbetsskada (TFA)	0,01	0,01
Trygghetsrådet	..	0,30
Avtalspension	3,50	12,0
Premiefrielseförsäkring	0,51	..
Summa	5,00	12,5
Särskild löneskatt på pensionskostnader	0,9	2,9
Total avgift	38,7	48,2

Källa: Svenskt Näringsliv.

Ett viktigt motiv för att inrätta buffertfonder i Finland var att arbetslöshets- och pensionsförsäkringarna organisatoriskt ligger utanför statsbudgeten och saknade tillräcklig fondering. Vid givna förmåner måste därför avgiftsuttaget höjas i lågkonjunkturer när avgiftsbasen minskade och utbetalningar av arbetslöshetsersättningar ökade. På motsvarande sätt kunde avgifterna sänkas under högkonjunkturer med god sysselsättningsutveckling. Lönekostnaderna tenderade således att stiga i tider med vikande efterfrågan på arbetskraft och falla i goda tider, vilket har bidragit till att förstärka svängningarna på arbetsmarknaden.

Detta motiv för buffertfonder är inte relevant för svensk del, i vart fall inte vad gäller de offentliga försäkringssystemen. Arbetslöshetsförsäkring och förtidspensioner finansieras över statsbudgeten. När avgiftsinkomsterna viker samtidigt som utgifterna ligger kvar eller ökar, behöver inte avgiftsuttaget höjas utan i stället

minskar den offentliga sektorns finansiella sparande. Konjunkturvariationerna i saldot mellan socialavgifter och utbetalda förmåner är en del av de automatiska stabilisatorerna. Vad gäller den inkomstrelaterade ålderspensionen tjänar den allmänna pensionsfonden som en buffert som gör det möjligt att hålla avgiftsuttaget konstant över tiden.

Men buffertfonder skulle kunna användas inte bara för att förhindra att de sociala avgifterna måste höjas i dåliga tider, utan också för att aktivt sänka dem i stabiliserande syfte. I det finska systemet finns också öppningar för att buffertfonderna ska kunna användas på ett sådant mer aktivt sätt.

Om staten inrättar en buffertfond i syfte att variera uttaget av socialavgifter över konjunkturen kommer såväl uppbyggnaden av fonden som dess avkastning att räknas in i den offentliga sektorns finansiella sparande. Uttag från fonden för att kompensera tillfälligt nedsatta socialavgifter skulle bidra negativt till det offentliga sparandet och således begränsas av Stabilitets- och tillväxtpaktens regler. En statlig buffertfond skulle, även om den låg utanför statsbudgeten, därför inte öka det finanspolitiska manöverutrymmet. En statlig buffertfond vore bara en teknisk metod att utöva finanspolitiken.

Riksdagen kan – även utan någon fond – alltid fatta beslut om att variera uttaget av socialavgifter när den finner så vara lämpligt. Huvuddelen av socialavgifterna bokförs som inkomster på statsbudgeten och har ingen formell koppling till de olika förmånssystem som de avser att finansiera. Det förhåller sig något annorlunda med ålderspensionsavgiften som går till det finansiellt avskilda ålderspensionssystemet, där årlig avgift och intjänad förmån är lika stora. Men även denna avgift skulle teoretiskt kunna sättas ned, om staten ersatte intäktsbortfallet för ålderspensionssystemet.

Statens finansiella nettoförmögenhet och Allmänna pensionsfonden kan således sägas utgöra ett slags buffertfonder. När den offentliga sektorns finansiella sparande uppgår till 2 procent av BNP, vilket för närvarande är målet sett över en konjunkturcykel, återfinns detta överskott inom det allmänna pensionssystemet. Under perioder med högre sparande kan även staten uppvisa överskott, vilket bidrar till att amortera statsskulden. När sparandet ligger på 2 procent av BNP eller lägre tenderar staten att visa underskott och statsskulden växer. Att i statlig regi bygga upp en särskild buffertfond av stabiliseringspolitiska skäl skulle därför, allt annat lika, medföra att statsskulden blir i motsvarande grad högre.

Ett motiv som kan anföras för en statlig buffertfond är att avsättningarna till en sådan fond, som ska användas i dåliga tider, möjligen kan uppfattas som mer legitima än generella överskott i de offentliga finanserna. Det politiska trycket att använda överskott större än 2 procent av BNP till skattesänkningar eller utgiftsökningar skulle lättare kunna hanteras. Därmed skulle fonden kunna vara en väg att underlätta att det förs en tillräckligt stram finanspolitik i högkonjunkturer. Enligt kommitténs bedömning väger dock detta argument inte särskilt tungt, med beaktande av att överskottet i dag finns i pensionssystemet.

Om buffertfonder byggs upp genom avtal mellan arbetsmarknadens parter blir situationen en annan. Sådana fonder kan medge konjunkturmässiga variationer i avgiftsuttag som inte påverkar det offentliga sparandet. Buffertfonderna kan därmed utgöra ett komplement till och förstärkning av finanspolitiken. Vid en kraftig lågkonjunktur kan parterna bidra till att hålla uppe sysselsättningen genom sänkta lönekostnader vid sidan av att staten låter de automatiska stabilisatorerna verka och vidtar diskretionära finanspolitiska åtgärder.

En tänkbar modell för sådana buffertfonder skulle kunna vara att knyta dem till de befintliga avtalsförsäkringarna. De medel som finns fonderade inom t.ex. avtalspensionssystemen kan emellertid inte användas för en konjunkturutmätning av avgiftsuttaget. Dessa avser att trygga de förmåner som tjänats in. Däremot kan buffertfonder byggas upp som en slags "mellanstation" mellan arbetsgivarnas avgiftsbetalning och betalningen till försäkringssystemen. Fonderna skulle då byggas upp genom att det under högkonjunktur tas ut en särskild avgift till avtalsförsäkringssystemen utöver de ordinarie avgifterna eller genom att förmånerna sätts ned under en övergångsperiod. Denna extraavgift eller nedsättning av förmånerna skulle då gälla så länge det behövs för att bygga upp en tillräckligt stor fond. När det bedöms föreligga ett behov av reducerade lönekostnader skulle en viss andel av avgifterna till försäkringssystemen betalas av fonden i stället för av arbetsgivarna.

Buffertfonder kan i princip fungera så att försäkringsavgifterna på ett systematiskt och regelbundet sätt varierar över konjunkturcyklerna. Enligt kommitténs mening är det emellertid mer rimligt att sådana fonder reserveras för djupa lågkonjunkturer. Normala konjunkturvariationer bör kunna hanteras inom ramen för ordinarie lönebildning och av finanspolitiken. Vid allvarliga störningar kan emellertid finanspolitiken vara otillräcklig och det kan

finnas behov av att sänka de nominella lönekostnaderna. I den situationen kan buffertfonder vara ett önskvärt ytterligare medel.

Ett system med buffertfonder bör främst ses som en ersättning för den anpassningsmöjlighet som en egen valuta erbjuder och som försvinner i valutaunionen. Huvudsyftet bör vara att åstadkomma en generell reduktion av de reala lönekostnaderna i svåra kris-situationer där detta kan krävas. Däremot bör buffertfonder inte användas för selektiva stöd till enskilda företag, branscher eller regioner som blivit speciellt utsatta vid en förskjutning i efterfrågan eller i relativpriser. Att använda avsatta medel för sådana selektiva stöd skulle vara förenat med en betydande risk att en nödvändig strukturell anpassning försenas. Om buffertfonderna på detta sätt skulle innebära en omfördelning mellan företag, branscher eller regioner skulle de avgifter som tas ut för att bygga upp fonderna få karaktären av en extra skatt. Det finns dock inget som hindrar att en enskild bransch bygger upp egna buffertfonder att användas för nedsättning av försäkringsavgifterna i den branschen när behov föreligger. En sådan fond fyller ett helt annat syfte och kan inte ses som ett stabiliseringspolitiskt instrument.

Buffertfonder bör vara en angelägenhet enbart för arbetsmarknadens parter. Med statlig inblandning skulle det uppkomma en förhandlingssituation med tre parter som är snarlik de försök till inkomstpolitiska uppgörelser som Sverige har blandade erfarenheter av. Om parterna fullt ut ansvarar för fonderna har de också ett egenintresse att inte använda dem i onödan. Några statliga subventioner bör inte utgå i syfte att stimulera uppbyggnaden av buffertfonder. Skälet är att sådana skulle öka risken för att eventuella buffertfonder blir en del av ett inkomstpolitiskt förhandlingsspel som gör ansvarsfördelningen mellan staten och arbetsmarknadens parter oklar. Eftersom organisationerna på den svenska arbetsmarknaden är så breda, bör det inte heller finnas några stora skillnader mellan de samhällsekonomiska vinsterna av ett buffertfonds-system och de vinster som kommer organisationernas medlemmar till del. Också detta argument talar emot en subventionering. Däremot är det naturligt att avgifter till ett buffertfonds-system skattemässigt behandlas på samma sätt som avgifter till avtalsförsäkringarna.

Om ett buffertfonds-system byggs upp bör de fonderade medlen placeras på ett sådant sätt att tillgångarnas värde inte nära samvarierar med den svenska konjunkturutvecklingen. Om t.ex. en stor del av tillgångarna investeras i svenska aktier finns en risk att de

avyttringar som måste ske när fonderna ska tas i bruk sammanfaller med att börskurserna är låga. Fondernas transaktioner kan i den situationen bidra till att ytterligare sänka börsvärdet. Riskspridningsargument talar för att buffertfonder bör placera en stor del av tillgångarna i räntebärande tillgångar och möjligen i utländska aktier.

Buffertfonder av det slag vi diskuterat kan inte ge annat än ett mindre bidrag till att stabilisera sysselsättningen. Hur effektivt detta medel är bestäms dels av hur lönerna påverkas av förändringar i socialavgifterna, dels av hur efterfrågan på arbetskraft påverkas av förändringar i lönekostnaderna. Den empiriska forskningen tyder på att variationer i arbetsgivaravgifterna verkligen har betydande effekter på lönekostnaderna på ett par års sikt, vilket betyder att bara en mindre del av variationerna i dessa avgifter övervältras på lönerna. Som framgick ovan finns det argument för att sysselsättningen tenderar att bli mer känslig för lönekostnaderna och att denna process kan förstärkas av EMU. Det skulle tala för att variationer i socialavgifternas nivå skulle kunna spela en viss roll.

Det krävs dock tämligen stora fonder för att kunna reducera socialavgifterna så mycket som krävs för att få ordentliga utslag på sysselsättningen. Arbetskraftsefterfrågans lönekänslighet (elasticitet) har uppskattats till i storleksordningen 0,3, dvs. om lönekostnaderna reduceras med 1 procent ökar sysselsättningen allt annat lika med 0,3 procent.²³ Om halva socialavgiftssänkningen skulle vältras över i högre löner måste socialavgifterna reduceras med drygt 9 procentenheter (räknat på 40 procent i total avgiftsnivå) för att sysselsättningen ska bli 1 procent högre än vad som annars skulle varit fallet. För att finansiera en avgiftsreduktion av den storleken skulle krävas en fond motsvarande 7,5 procent av avgiftsunderlaget, vilket år 2002 motsvarar ca 75 mdkr om reduktionen ska omfatta såväl näringsliv som offentlig sektor. Om i stället lönelasticiteten skulle uppgå till 0,6 medan övervältringen till högre löner begränsas till en fjärdedel, kan fonden begränsas till 2,5 procent av avgiftsunderlaget, eller 25 mdkr. Med ett avgiftsuttag på ½ procent av avgiftsunderlaget skulle det i det första fallet ta upp till 14 år att bygga upp en fond av den storleken (vid 3 procents avkastning) och fem år i det senare fallet.

De upprepade devalveringarna uppfattades på sin tid som ett sätt att ackommodera alltför höga löneökningar. Samma kritik har även

²³ Wikström (1996).

riktats mot buffertfonder, dvs. att fonderna skulle leda till att incitamenten att anpassa de nominella lönerna försvagades. Risken för en sådan ackommoderande användning torde emellertid vara relativt liten, om inte annat för att fonderna så småningom skulle tömmas och då återigen behöva byggas upp. Detta skulle rimligen arbetsmarknadens parter ta hänsyn till. Dessutom finns det anledning att tro att effekterna på lönebildningen skulle bli små om fonderna bara används i mycket djupa lågkonjunkturer, då det ändå finns mycket starka krafter som håller tillbaka lönerna.

Ett argument mot buffertfonder är att de skulle kunna skapa ett koordineringsproblem med den statliga finanspolitiken. Det skulle kunna finnas en risk för "dubbelkommando". Man kan tänka sig att det kan uppkomma en spelsituation där det är oklart om det är finanspolitiken eller buffertfonderna som ska ta första steget i en konjunkturavmattning. Vidare kan parterna göra en annan bedömning av konjunkturläget eller av det lämpliga i att justera lönekostnaderna än vad regeringen gör. Buffertfonderna skulle då kunna komma att användas på ett sätt som inte är i linje med finanspolitiken. Regeringen och arbetsmarknadens parter skulle kunna komma att dra åt olika håll. I värsta fall måste finanspolitiken kompensera för att buffertfonderna använts för att stimulera sysselsättningen i ett läge där regeringen bedömer det vara olämpligt.

Enligt kommitténs mening är det önskvärt att en lönekostnadsanpassning vid en makroekonomisk störning i första hand bärs av arbetsmarknadens parter. En sådan anpassning kan ske genom den ordinarie lönebildningen eller genom att justera de avtalsbestämda avgifter som är en del av löneförmånerna. Problematiken med eventuella buffertfonders användning skiljer sig därför inte principiellt från den vid ordinarie löneförhandlingar. Även här kan parterna göra en annan bedömning av det ekonomiska läget än regeringen.

Frågan om buffertfonder behandlas i den underlagsrapport som en arbetsgrupp med företrädare för centralorganisationerna på arbetsmarknaden utarbetat på kommitténs uppdrag (se bilaga 1). Arbetsgruppen ställer sig avvisande till att inrätta buffertfonder av finsk modell i Sverige. Man gör bedömningen att det skulle bli svårt att motivera arbetsmarknadens parter att göra de avsättningar från löneutrymmet som ett sådant system förutsätter. De sysselsättningseffekter som kan vara möjliga att uppnå med temporärt sänkta socialavgifter bedöms i rapporten vara ganska små, eftersom de

långsiktiga kostnaderna inte reduceras. Man menar vidare att det kan vara svårt att skilja konjunktur- från strukturproblem, där sänkta lönekostnader kan fördröja en nödvändig anpassning. I stället förordar arbetsgruppen mer individualiserade lösningar, där det i goda tider med risk för överhettning görs extraordinära avsättningar till avtalspensionssystemen, som ett sätt att dämpa höjningen av de ordinarie lönerna.

Kommittén gör för sin del bedömningen att ett system med buffertfonder i parternas regi, rätt konstruerat, skulle kunna ge ett visst bidrag till att öka ekonomins anpassningsförmåga vid djupa konjunkturavmattningar. Därmed skulle kraven på finanspolitiken kunna mildras, vilket rimligen måste eftersträvas.

4.3.2 Konjunkturanpassad arbetstid

En sedan länge diskuterad mekanism för att stärka flexibiliteten och anpassningsförmågan vid temporära störningar är att låta arbetstiden variera över konjunkturcykeln. I perioder med hög produktion skulle den normala arbetstiden kunna ökas, vilket kompenseras med kortare arbetstid under andra perioder. I stället för att antalet sysselsatta varierar slås konjunkturbetingade svängningar i sysselsättningen då ut på fler personer, samtidigt som heltidsarbetslösheten stabiliseras. De kostnader som är förknippade med att variera personalstyrkan – rekryterings- och utbildningskostnader respektive uppsägningskostnader – kan undvikas, och sysselsättningen anpassas snabbare.

Ett system med konjunkturberoende arbetstid kan vara utformat på två principiellt olika sätt – med oförändrad timlön respektive med oförändrad månadslön. Med en oförändrad timlön kommer de anställdas löneinkomster att variera mer än vid en fast arbetstid. I gengäld reduceras risken för att ställas helt utan arbete. En del av den konjunkturbetingade risken flyttas över från arbetsgivarna till de anställda. Samtidigt underlättas sannolikt en anpassning av lönekostnaderna när en minskad månadslön är förenad med ökad fritid.

Ett system med oförändrad månadslön innebär att lönekostnaderna per arbetad timme stiger i lågkonjunktur när arbetstiden dras ned och sjunker i högkonjunktur när den stiger. Ett sådant system kan ses som ett sätt att utsträcka den avtalade arbetstiden över en längre tidsperiod. Men eftersom timkostnaderna tenderar att stiga i lågkonjunktur och falla i högkonjunktur riskerar en på

detta sätt varierande arbetstid att snarast förstärka sysselsättnings-svängningarna.

Arbetstidens förläggning och variation är och bör vara en fråga för arbetsmarknadens parter, utöver den lagstiftning som är motiverad av arbetsmiljö- eller säkerhetsskäl. System med konjunkturvarierad arbetstid kan inte vara nationella. Det skulle vara förenat med en betydande samhällsekonomisk kostnad att i en lågkonjunktur sänka arbetstiden även i sektorer eller för personalkategorier där efterfrågan inte minskat. Arbetstiden kan därför inte vara ett generellt verkande stabiliseringspolitiskt medel. Det finns enligt kommitténs bedömning inte skäl för staten att av stabiliserings-skäl vidta åtgärder i syfte att öka variationen i arbetstid.

4.3.3 Resultatbaserad ersättning

Om lönenivån knyts till företagets resultat och detta varierar med konjunkturen kommer lönekostnaderna med automatik att anpassas efter konjunktursvängningarna. Arbetsersättningen skulle således delas upp i en fast del och en del som är beroende av företagets resultat. I en konjunkturavmattning, då vinsterna tenderar att sjunka, minskar då arbetsersättningen, medan den stiger i högkonjunktur.

I Calmfors (2002, bilaga 2) diskuteras vinstandelssystem, där ersättningen till de anställda består dels av en fast lön, dels av en vinstandel. Enligt traditionell ekonomisk teori kommer ett sådant vinstandelssystem visserligen att leda till att sysselsättningen blir högre i genomsnitt över konjunkturcykeln, men svängningarna i sysselsättningen blir inte mindre. Förklaringen är att, eftersom ett vinstandelssystem innebär att företag och anställda delar på såväl intäkter som kostnader, så kommer relationen mellan intäkter och kostnader på marginalen (för den sist anställde) att variera på samma sätt över konjunkturcykeln med ett vinstandelssystem som utan ett sådant.

Det finns flera motiv som kan tala för resultatbaserade ersättningssystem. Dit hör en högre sysselsättning i genomsnitt över konjunkturcykeln och sannolika produktivitetsvinster. Det är emellertid, enligt kommitténs bedömning, inte klarlagt att sådana system bidrar till en stabilisering av sysselsättningen. Däremot blir naturligtvis sysselsättningsutvecklingen jämnare om lönerna generellt anpassas efter konjunktursituationen. Detta talar för att löner-

na bör följa den allmänna konjunkturutvecklingen snarare än att de anställdas ersättning bör knytas till de enskilda företagens vinstutveckling om man vill stabilisera sysselsättningen.

4.3.4 Individuellt kompetenssparande

Ett centralt inslag i arbetsmarknadspolitiken är att med olika medel variera antalet personer som genomgår olika former av utbildning efter konjunktursvängningarna. I lågkonjunkturer med svag efterfrågan på arbetskraft utökas antalet utbildningsplatser, medan det dras ned i högkonjunktur. Detta är mest uttalat för arbetsmarknadsutbildningen, men även det ordinarie utbildningssystemet har i viss mån dimensionerats efter konjunkturläget. Den bakomliggande tanken är att ersätta öppen arbetslöshet med kompetensutveckling, endera genom att arbetslösa sätts i utbildning eller genom att sysselsatta under utbildningen kan ersättas av arbetslösa.

Utbildningssystemet domineras helt av utbildningar som är skattefinansierade och där den studerande får ett ekonomiskt stöd via studiestödssystemet och av företagsanknuten utbildning som finansieras av arbetsgivare. Under senare år har framförts flera olika förslag om en ny finansieringsform för studier genom s.k. individuella kompetenskonton. En utgångspunkt är att det finns ett växande behov av kompetensutveckling som inte kan täckas av de offentligt finansierade systemen (AMU, Kunskapslyftet m.m.) eller av den utbildning som arbetsgivarna finansierar. Den enskilde måste då själv bära ett större ansvar för att upprätthålla en kompetens som möjliggör omställning på arbetsmarknaden.

I december 2000 lade regeringens särskilde utredare fram ett förslag till ett system med individuellt kompetenssparande (Individuellt kompetenssparande, SOU 2000:119). Förslaget innebär dels att det ska inrättas en ny skattesubventionerad sparform enligt samma modell som det individuella pensionssparandet, dels att en subvention ska beviljas vuxna som genomgår kompetensutveckling. Individens sparande på individuella kompetenskonton ska vara avdragsgillt upp till ett basbelopp. Arbetsgivare som gör insättning på anställds konto ska beviljas nedsättning av arbetsgivaravgiften med 10 procentenheter på insatt belopp. Behållningen på kontot ska beskattas med avkastningsskatt. Den som genomgår godkänd kompetensutveckling som till någon del finansieras med uttag från

kontot ska beviljas en skattereduktion vars storlek relateras till omfattningen på studierna.

Syftet med systemet är att stimulera ett sparande som möjliggör för vuxna att genomgå kompetensutveckling som underlättar omställning på arbetsmarknaden. Det föreslagna systemet kan potentiellt användas i stabiliserande syfte. Det kan ske genom att skattereduktionen vid uttag för att genomgå någon form av kompetensutveckling varierar beroende på konjunkturläget. På det sättet kan staten styra när i tiden kompetensutveckling sker. Vidare kan sparandet stimuleras med olika former av sparpremier.

Kommittén tar inte ställning till förslagen om individuellt kompetenssparande eftersom det inte finns någon nära koppling mellan behovet av kompetensutveckling och ett EMU-medlemskap. Om ett sådant system skulle införas, finns det skäl som talar för att detta bör utformas på ett sätt som möjliggör att utifrån stabiliseringspolitiska överväganden i viss mån styra hur kompetensutvecklingen förläggs i tiden. Bedömningen är dock att detta instrument inte kan ge annat än marginella bidrag till att stabilisera sysselsättningen. En viss konjunkturmässig styrning av utbildningens förläggning i tiden är också tänkbar inom andra studiestödssystem. Det ligger dock utanför ramen för vårt uppdrag att närmare analysera denna fråga.

4.3.5 Omställningsförsäkringar

Syftet med en omställningsförsäkring är att ge den som blir uppsagd ett mer aktivt och individuellt utformat stöd. Vissa grupper på arbetsmarknaden omfattas av denna typ av försäkring. Privat-tjänstemän med viss anställningstid och statligt anställda har idag omställnings- eller trygghetsavtal som ger rätt till ett individuellt utformat stöd vid uppsägningar. Trygghetsrådet respektive Trygghetsstiftelsen svarar för den praktiska hanteringen, som innebär att det redan under uppsägningstiden upprättas individuellt utformade program med kortare utbildningar, intensifierat arbetssökande, arbetsförmedling m.m. Verksamheten kan beskrivas som en förstärkt arbetsförmedling, med en stor flexibilitet i utformningen av insatser.

Den personkrets som omfattas av befintliga omställningsförsäkringar är begränsad. Det har därför rests krav på att vidga den typ av försäkringsskydd som t.ex. trygghetsavtalet ger till fler

grupper på arbetsmarknaden genom att inrätta en obligatorisk försäkring alternativt stimulera parterna att sluta avtal som täcker en större del av arbetsmarknaden. I den mån detta innebär en statlig finansiering kan det ses som en överföring av delar av de arbetsmarknadspolitiska insatserna till arbetsmarknadens parter.

Regeringen har tillkallat en särskild utredare (dir. 2000:55) med uppdrag att belysa effekterna av befintliga omställningsavtal och överväga om motsvarande avtal skulle kunna ingås så att de täcker hela arbetsmarknaden. En utgångspunkt för arbetet är att arbetsmarknadens parter ska bära ansvaret för kostnaden för avtalen och att några statliga subventioner inte ska utgå. Det finns inte anledning att tro att ett EMU-medlemskap i någon påtaglig grad kommer att förändra den strukturomvandlingsprocess som ändå pågår. Frågan om omställningsförsäkring bör därför bedömas på sina egna meriter. Kommittén avstår därför från närmare behandling av denna fråga.