

5 Finanspolitiken

5.1 Finanspolitik i EMU

Vi har tidigare konstaterat att vid ett medlemskap i valutaunionen blir finanspolitiken ett potentiellt mer kraftfullt medel att stabilisera ekonomin än vad fallet är i dag. Utanför valutaunionen kommer en finanspolitisk expansion, t.ex. en ofinansierad skattesänkning, normalt att sätta en press uppåt på räntor eller växelkurs, vilket dämpar den eftersträvade stimulansen av efterfrågan. På motsvarande sätt kommer en finanspolitisk åtstramning att dämpa den inhemska efterfrågan men samtidigt tendera att depreciera valutan och därmed att stimulera exportefterfrågan. Sådana motverkande reaktioner på finanspolitiken via ränta och växelkurs uteblir i valutaunionen. Finanspolitiken får därmed ett starkare genomslag.

I valutaunionen är finanspolitiken det enda medlet att bedriva stabiliseringspolitik på nationell nivå. Utan egen penningpolitik och valutakurs blir behovet att använda finanspolitiken större om Sverige drabbas av landspecifika makroekonomiska störningar, som inte motverkas av den gemensamma penningpolitiken. Som vi framhöll i avsnitt 3.1 har den Europeiska centralbanken i stort sett samma prisstabilitetsmål som den svenska Riksbanken och kan förväntas föra en likartad penningpolitik. Skillnaden är dock att ECB har ett prisstabilitetsmål för hela euroområdet, medan Riksbanken agerar för att hålla den svenska inflationen inom givna ramar.

Mot denna bakgrund finns anledning att ställa frågan om de mål som är styrande för finanspolitiken bör formuleras på ett annat sätt i valutaunionen än utanför. Frånvaron av nationell penningpolitik reser frågan om finanspolitiken ska överta Riksbankens prisstabilitetsmål i form av ett mål för den svenska inflationens avvikelse från genomsnittet för euroområdet. I valutaunionen blir finanspolitiken mer strategisk och det kan finnas behov av att den

används mer aktivt än i dag, vilket kan kräva att målen formuleras tydligare.

Den institutionella ramen

Maastrichtfördraget, kompletterat med Stabilitets- och tillväxtpakten, sätter en ram för finanspolitiken, dels i form av restriktioner på det nationella handlingsutrymmet, dels i form av politiska procedurer som gör finanspolitiken till en gemensam angelägenhet för EU:s medlemsstater.

Inom ramen för det s.k. *Förfarandet vid alltför stora underskott* avgör rådet efter en allsidig bedömning om ett alltför stort underskott föreligger i en medlemsstat och beslutar, om så är fallet, om rekommendationer att detta ska åtgärdas. Ett underskott i den offentliga sektorns finansiella sparande anses alltför stort om det, annat än undantagsvis och övergående, överskrider 3 procent av BNP. Vidare ska den offentliga sektorns bruttoskuld understiga 60 procent av BNP eller vara minskande och närma sig detta värde i tillfredsställande takt. Om BNP faller med mer än 2 procent under ett år betraktas omständigheterna som exceptionella och ett underskott i de offentliga finanserna detta år ska inte betraktas som alltför stort. Om BNP skulle falla med mellan 0,75 och 2 procent under ett år kan rådet efter en bedömning besluta om att sådana exceptionella omständigheter råder att ett underskott överstigande 3 procent av BNP är befogat.

För samtliga EU:s medlemsstater är det ett bindande åtagande att undvika alltför stora underskott i de offentliga finanserna. Om Ekofin-rådet fattar beslut om att ett alltför stort underskott föreligger ska den berörda medlemsstaten vidta åtgärder för att rätta till detta. För en medlemsstat som bedömts ha ett alltför stort underskott och också ingår i valutaunionen har Ekofin-rådet möjlighet att, om inga åtgärder vidtas, utdöma sanktioner. Dessa har formen av en deposition, som kan omvandlas till böter. Storleken på depositionen uppgår till en fast del motsvarande 0,2 procent av BNP och en rörlig del motsvarande 0,1 procent av BNP för varje procentenhet som underskottet överstiger 3 procent av BNP. Ett underskott på 4 procent av BNP kan således innebära en deposition på 0,3 procent av BNP. För Sveriges del skulle det för närvarande innebära en summa på ca 7 mdkr. För varje år det finns ett underskott adderas nya krav på depositioner. Denna pekuniära sanktion

kan dock enbart tillämpas för underskott i de offentliga finanserna, inte vid en stigande skuldkvot. Det är denna formella sanktionsmöjlighet som skiljer de finanspolitiska restriktionerna för valutaunionens medlemsstater från vad som gäller för de länder som står utanför.

Enligt *Stabilitets- och tillväxtpakten* förbinder sig samtliga medlemsstater att sträva mot ett medelfristigt mål om offentliga finanser nära balans eller i överskott. Den exakta innebörden av "nära balans" preciseras inte, utan det sker en bedömning utifrån varje medlemsstats förhållanden vad avser de offentliga finansernas konjunkturvariabilitet, osäkerheten i prognoserna, skuldsituationen samt den demografiska utvecklingen.

Pakten lägger således ytterligare restriktioner på finanspolitiken utöver fördragets regler. Men samtidigt måste det medelfristiga målet ligga nära balans, och för vissa länder t.o.m. innebära ett överskott, om ett underskott över 3 procent av BNP ska kunna undvikas vid en konjunkturförsvagning, utan att man behöver tillgripa en åtstramande finanspolitik.

En tredje procedur som sätter en ram för finanspolitiken är de s.k. *Allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken*. Sådana riktlinjer antas årligen av Ekofin-rådet och omfattar dels riktlinjer som är gemensamma för samtliga medlemsstater, dels riktlinjer som är specifika för varje medlemsstat. De allmänna riktlinjerna avser både strukturåtgärder och finanspolitik. Enligt fördraget kan Ekofin-rådet, om det bedömer att en medlemsstat för en ekonomisk politik som inte är förenlig med de allmänna riktlinjerna, fatta beslut om särskilda rekommendationer till denna medlemsstat.

Medlemsländerna i valutaunionen ger således inte bara upp sin penningpolitiska autonomi, utan även en viss del av den formella finanspolitiska självständigheten, genom att finanspolitiken ska utövas inom de ramar som Maastrichtfördraget och Stabilitets- och tillväxtpakten sätter upp. Denna begränsning av finanspolitiken gäller dock i princip även för de länder som står utanför valutaunionen, med undantaget att sanktioner inte kan drabba dessa länder.

Det grundläggande motivet för finanspolitiska restriktioner är att en valutaunion förstärker finanspolitikens s.k. externa effekter, dvs. effekter på andra länder. I valutaunionen kommer en medlemsstats finanspolitiska agerande att påverka de andra i högre grad än vad som är fallet med nationell valuta och penningpolitik. Genom

att räntan i princip är gemensam för valutaunionens medlemmar kommer de finanspolitiska impulserna inte i samma utsträckning som utanför valutaunionen att dämpas och läsas in i ett land via ränte- och växelkursreaktioner.

Om en medlemsstat med en expansiv finanspolitik och växande offentlig skuld driver upp sin inflation, kommer detta att föranleda ECB att agera i den utsträckning den genomsnittliga inflationen i hela euroområdet nu ökar. Därmed drabbas även de andra medlemsstaterna av en högre räntenivå och en appreciering av växelkursen. Det är uppenbart att för en liten nation väger argumentet om att dess finanspolitik orsakar externa effekter mindre tungt än för de större nationerna. Det är samtidigt svårt att ha olika regler beroende på ländernas storlek. Dessutom gäller att om flera små nationer samtidigt för en expansiv finanspolitik, så får det konsekvenser för räntan.

Med svaga statsfinanser finns även en risk att en medlemsstat hamnar i en ohållbar skuldutveckling, som kan tvinga fram stödjande insatser från de övriga. Fördraget har en s.k. "no bail-out"-regel som förhindrar ECB att ge ekonomiskt stöd till en enskild medlemsstat liksom EU som organisation eller dess medlemsländer att åta sig ekonomiska förpliktelser som en enskild medlemsstat har ingått. Men om den situationen skulle uppkomma att det finansiella systemets trovärdighet är hotad, kan likväl insatser från de andra medlemsstaterna tvingas fram.

För ett land utanför valutaunionen har kapitalmarknaden en disciplinerande roll för de offentliga finanserna, därför att en alltför expansiv finanspolitik då ger upphov till negativa ränte- och växelkursreaktioner. Finanspolitiken kan för ett land med hög offentlig skuldsättning t.o.m. få motsatt effekt mot den förväntade. Några studier finner t.ex. belägg för att de budgetnedskärningar som flera länder tvingades till under 1990-talet kan ha haft expansiva effekter genom en lägre ränta, som uppvägde effekterna av t.ex. minskade disponibla inkomster. Det är sannolikt att om det återigen skulle uppkomma stora underskott i de offentliga finanserna, så kommer det att leda till en påtaglig höjning av räntan, som uppväger den expansiva effekten. Detta innebär att det även för ett land utanför EMU finns kraftiga restriktioner på finanspolitiken.

5.2 Finanspolitiska mål och normer

5.2.1 Inledning

Vi konstaterade ovan att stabiliseringspolitikens övergripande mål är att upprätthålla ett högt och jämnt resursutnyttjande i ekonomin. Den ekonomiska tillväxten ska hållas så nära den långsiktiga trenden som möjligt så att både arbetslöshet och överutnyttjande av resurser undviks i största möjliga utsträckning. Med den syn på stabiliseringspolitiken som sedan 1990-talets början varit den dominerade anses detta mål bäst främjas av en politik inriktad på prisstabilitet och sunda statsfinanser.

I dagens stabiliseringspolitiska regim tar sig denna stabiliseringspolitiska syn uttryck i att ansvaret för den aktiva stabiliseringspolitiken i första hand åvilar penningpolitiken, som styrs av ett tydligt prisstabilitetsmål. Finanspolitikens primära mål är att upprätthålla ett offentligt sparande i ett medelfristigt perspektiv. I budgetpropositionen för 2000 formuleras det på följande sätt:

Med flytande växelkurs och inflationsmål är finanspolitikens främsta syfte att skapa goda betingelser för tillväxt och sysselsättning genom att säkerställa ett överskott i de offentliga finanserna i genomsnitt över en konjunkturcykel och hålla utgifterna under kontroll.

Stabiliseringspolitiken har således inte några operativa realekonomiska målvariabler, t.ex. arbetslöshet, tillväxt eller resursutnyttjande. Utgångspunkten är att en politik inriktad på de förhållandevis tydliga och lättkontrollerade målen prisstabilitet och offentligt sparande har förutsättningar att vinna större trovärdighet och på sikt leda till en stabil realekonomisk utveckling. Att överskotts målet avser genomsnittet över en konjunkturcykel innebär samtidigt att variationer i det offentliga sparandet accepteras givet att det blir ett tillräckligt stort överskott i genomsnitt.

Även i valutaunionen kommer penningpolitiken att vara inriktad på prisstabilitet, men för hela euroområdet. Den svenska inflationen kommer att påverka de penningpolitiska besluten i mycket begränsad utsträckning. När den nationella penningpolitiska autonomi överges, är finanspolitiken det enda tillgängliga medlet att bedriva nationell stabiliseringspolitik för att möta makroekonomiska störningar som är specifika för Sverige. Detta aktualiserar frågan om finanspolitiken bör ha samma mål om Sverige är medlem i valutaunionen som den har i dag.

Till skillnad från penningpolitikens instrument har de finanspolitiska medlen också andra viktiga mål än stabilisering. Beslut om förändringar i den korta räntan kan ske uteslutande utifrån en bedömning av inflationsriskerna. Förändringar i skatter eller utgifter måste vägas även mot andra mål än deras eventuella effekter på tillväxt, prisstabilitet och sysselsättning. I allmänna termer finns två andra grundläggande motiv för offentliga åtaganden: samhälls-ekonomisk effektivitet och en rättvis fördelning.

Effektivitetsmotivet bygger på att det inom flera områden finns s.k. marknadsmisslyckanden som innebär att vissa varor eller tjänster på en oreglerad marknad inte skulle produceras eller konsumeras i en omfattning som är välfärdsmässigt optimal. Vissa nyttigheter kan ha egenskapen att det samhälleliga värdet av produktion eller konsumtion är större eller mindre än värdet för den enskilde producenten eller konsumenten, vilket kan motivera skatter eller subventioner. För kollektiva varor, där den enes konsumtion inte utesluter någon annans konsumtion, är det svårt att överhuvudtaget etablera någon marknad. Vissa former av försäkringar kan ha svårt att etableras på en marknad på grund av svårigheter att få information om individuella risker eller att riskerna samvarierar mellan individer. Den samhälls-ekonomiska effektivitetsförlusten består i att medborgarna efterfrågar och är beredda att betala för vissa nyttigheter som inte bjuds ut på marknaden. Offentliga ingrepp som påverkar resursallokeringen i samhället kan då bidra till en ökad välfärd.

Offentliga åtaganden av den omfattning som finns i Sverige måste dock främst motiveras av rättvise- och fördelningsambitioner. En rättvis fördelning mellan individer kan allmänt beskrivas som att fördelningen av vissa centrala resurser – utbildning, vård, inkomstförsäkring – inte helt ska vara beroende av individens framgång på arbetsmarknaden, kapitaltillgångar eller familjeförhållanden och personliga egenskaper.

Offentliga system ersätter också till viss del imperfekta kreditmarknader, som för vissa grupper förhindrar en önskvärd omfördelning av konsumtionsutrymmet över faser i livscykel. En omfördelning över tiden och mellan generationer har också varit ett uttryckligt motiv för offentliga åtaganden. En löpande finansiering över offentliga budgetar av olika inkomstförsäkringar, t.ex. pensioner, ersätter behov av privat sparande.

Dessa motiv för skatter och offentliga utgifter är strukturella och långsiktiga. Ekonomins aktörer anpassar sitt beteende och sin

planering vad gäller sparande, investeringar och arbetsutbud till gällande regler. Återkommande och oförutsägbara förändringar i de offentliga regelverken, t.ex. skatter och socialförsäkring, riskerar därför att ge upphov till välfärdsförluster. Den som anpassat sitt sparande till de löften som de offentliga systemen ställt ut kan ofta inte kompensera sig om dessa löften inte kan infrias. På motsvarande sätt kan en ogrundad misstro mot de offentliga systemen ge ett ur välfärdssynvinkel alltför högt sparande. Detta talar för en stabilitet i villkoren som begränsar det kortsiktiga manöverutrymmet för finanspolitiken. Detta utesluter emellertid inte att det finns mekanismer som på ett förutsägbart sätt anpassar värdet av förmåner till förändrade ekonomiska villkor, som t.ex. inkomstindexeringen i det reformerade ålderspensionssystemet. Men det finns starka argument för att man ska vara försiktig med diskretionära regelförändringar.

Finanspolitiken innefattar all den påverkan på ekonomin som den offentliga sektorn utövar genom förändringar i nivån på och sammansättningen av skatter och utgifter. Oftast beskrivs finanspolitikens inriktning i termer av saldot mellan inkomster och utgifter, dvs. det offentliga sparandet. En finanspolitisk åtstramning kan förenklat ses som en form av obligatoriskt sparande – staten eller kommunerna drar in mer i skatt än vad de betalar ut i transfereringar och konsumtion. Den direkta effekten är att den privata sektorns disponibla inkomst reduceras, vilket verkar dämpande på konsumtion och investeringar. På motsvarande sätt innebär en finanspolitisk expansion att den privata sektorns disponibla inkomster höjs. Som vi redogjort för ovan är det inte självklart hur hushåll och företag svarar på en sådan sal doförändring i offentlig sektor.

Finanspolitiken påverkar också ekonomin via den offentliga balansräkningen. Strukturella underskott som leder till en skulduppbyggnad får så småningom åtstramande effekter på efterfrågan, om det uppkommer en misstro mot de offentliga välfärdssystemens långsiktiga hållbarhet.

Finanspolitikens effekt på efterfrågan beror inte bara på det finansiella sparandets nivå. Även en till fullo finansierad förändring i de offentliga utgifterna kan påverka den samlade efterfrågan i ekonomin om den innebär att inkomster som annars sparats används för konsumtion eller investeringar. Med outnyttjade resurser i ekonomin kan ökad offentlig konsumtion och ökade investeringar

stimulera produktion och sysselsättning, även om de motsvaras av höjda skatter.

På motsvarande sätt kan förändringar i skatteuttagetets sammansättning ha betydande effekter på ekonomin. Förändringar i indirekta skatter har effekt på prisnivån, medan en höjning eller sänkning av socialavgifterna påverkar kostnaderna för arbetskraft. Det gör det möjligt att påverka ekonomin inom ramen för ett oförändrat totalt skatteuttag.

Hushåll och företag kan antas i större eller mindre omfattning fatta beslut om konsumtion och investeringar utifrån sina förväntningar om den framtida utvecklingen av inkomsterna, snarare än utifrån de löpande inkomsterna. En händelse som förändrar dessa förväntningar får därför effekter på ekonomin även om den inte påverkar de faktiska inkomsterna. Därför kan den offentliga sektorn påverka efterfrågan i ekonomin även utan att förändra löpande inkomster och utgifter. En avisering om en framtida skatteförändring kommer att påverka efterfrågan omedelbart om aviseringen uppfattas som trovärdig.

Förmånerna i de offentliga välfärdssystemen representerar för den enskilde ett förmögenhetsvärde i form av pensionsrätter, tillgång till vård och omsorg m.m., som i annat fall hade krävt ett eget sparkapital. På aggregerad nivå motsvaras denna förmögenhet av en skatteskuld, dvs. framtida inkomster kommer att beskattas för att finansiera förmånerna. Nettot mellan förmåner och skatter varierar mellan olika grupper i samhället, beroende på ålder, familjesituation m.m. och uppgår till betydande belopp. Regel­förändringar som har små finansiella konsekvenser när de beslutas kan ha stora omfördelade förmögenhetseffekter som påverkar ekonomin. Ett tydligt exempel är en reformering av pensions­systemet som skapar förväntningar om högre eller lägre framtida pensioner, vilket har offentligfinansiella konsekvenser först långt fram i tiden men som kan få en omedelbar påverkan på hushållens sparande.

En central del i en stabilitetsorienterad ekonomisk politik är att skapa trovärdighet för målen om prisstabilitet och sunda offentliga finanser. Detta sker i Sverige, liksom i de flesta andra länder, på tre olika sätt:

- Ansvaret för att utöva penningpolitiken ligger hos en oberoende centralbank med ett prisstabilitetsmål (se kapitel 3).

- Regler och procedurer för finanspolitiken inom ramen för EU-samarbetet (se avsnitten 5.1 och 6.2).
- Finanspolitiska normer och beslutsregler som är styrande för budgetarbetet på nationell nivå.

5.2.2 Finanspolitiska normer

Den starka tonvikt som numera läggs vid sunda offentliga finanser ska ses mot bakgrund av 1970- och 1980-talens stabiliseringspolitiska erfarenheter. Recessioner och strukturella kriser skapade då stora underskott i de offentliga finanserna i de flesta EU-länder. Men det offentliga sparandet återställdes inte under mellanliggande perioder, vilket resulterade i en trendmässig försvagning, som gradvis förstärktes av räntebetalningar på den växande statsskulden. Det fanns ett hot att skuldutvecklingen bara skulle kunna mötas med en kraftig inflation eller rent av betalningsinställelse. Den omfattande offentliga upplåningen bidrog till högre realräntor, vilket i sin tur dämpade investeringarna och hämmade tillväxten. Det skapades en strukturell obalans mellan finans- och penningpolitik; en alltför expansiv finanspolitik fick vägas upp av en stram penningpolitik. Med en stor statsskuld försvärades möjligheterna att använda finanspolitiken som ett stabiliserande instrument.

Dessa negativa erfarenheter ledde fram till att det i flera EU-länder under första hälften av 1990-talet skedde en omläggning av finanspolitiken med det övergripande målet att reducera underskotten och bromsa skuldökningen. Det blev samtidigt en allmän uppfattning att det fanns institutionella orsaker till den underskottstendens som präglade finanspolitiken. Den politiska beslutsprocessen och de politiska målen var i många länder utformade så att de gynnade kortsiktighet i finanspolitiken.

I syfte att hantera dessa strukturella problem vidtogs åtgärder på tre fronter:

- En reformering av budgetprocess och beslutsordning. Beredning och beslut om statsbudgeten har mer fått karaktären av en process uppifrån och ned, dvs. beslut om helheten fattas före beslut om enskilda anslag. I Sverige började en ny budgetprocess att tillämpas fr.o.m. budgetåret 1997.
- EU:s finanspolitiska regler kan ses som ett uttryck för samma strävan genom att politiken binds upp med åtaganden gentemot

unionen och de andra medlemsstaterna. Nationella regeringar får, med hänvisning till risken att få kritik eller drabbas av formella sanktioner, starkare incitament att upprätthålla sunda offentliga finanser.

- I flera länder styrs budgetpolitiken av kvantitativa mål och normer för offentliga saldon och/eller utgifter. Det svenska budgetmålet om ett överskott på 2 procent av BNP över en konjunkturcykel och taken för de statliga utgifterna är exempel på detta.

Syftet med sådana mål och normer är att skapa spärrar mot politiska processer som hotar att trendmässigt försvaga statsfinanserna. Men syftet är även att hos ekonomins aktörer skapa förtroende för att en av konjunkturskäl motiverad försämring i de offentliga finanserna inte ska leda till en okontrollerad underskottsutveckling. Ju starkare förtroendet är för att de offentliga finanserna är under kontroll, desto större blir utrymmet att aktivt använda finanspolitiken vid konjunkturförsvagningar. Genom att ställa upp självpåtagna mål höjs den politiska kostnaden för att avvika från dem.

Det har ifrågasatts om självpåtagna budgetmål verkligen innebär någon begränsning av politiken och inte bara är formella mål som anpassas när de är hotade. Det är ju samma politiska instans som beslutar om målen som också svarar för den politik som målen avser att sätta gränser för. Men genom att ställa upp självpåtagna mål ökar den politiska kostnaden för att avvika. Den begränsade forskning som finns inom detta område tyder på att budgetnormer kan ha en självständig betydelse för att upprätthålla statsfinansiell balans.¹

Behovet av budgetregler och institutioner som garanterar sunda offentliga finanser finns såväl i valutaunionen som utanför. Med en bibehållen egen valuta uppkommer negativa reaktioner via räntan om det finns en misstro mot de offentliga finanserna. Som medlem i valutaunionen kan de självpåtagna normerna motiveras med att de behövs för att undvika att hamna i en situation där underskottet i en lågkonjunktur hotar att överstiga Maastrichtfördragets gräns på 3 procent av BNP. Med ett otillräckligt sparande vid normalt kapacitetsutnyttjande riskerar finanspolitiken att bli procyklisk och destabiliserande. I ett läge där det finns risk för att bryta mot

¹ Se t.ex. Poterba (1996).

regeln om alltför stora underskott upphör i hög grad också den finanspolitiska självständigheten.

I valutaunionen blir det viktigare att de finanspolitiska målen utformas på ett sätt som medger att finanspolitiken kan användas för att stabilisera produktion och sysselsättning. Utanför valutaunionen kan en olämplig finanspolitik kompenseras med penningpolitiken. Den möjligheten är inte öppen vid medlemskap. Därför blir konsekvenserna av en missriktad finanspolitik större.

De svenska budgetmålen

Kvantitativa medelfristiga mål för de offentliga finanserna började tillämpas 1993. Då sattes som mål att den offentliga sektorns strukturella, dvs. konjunkturrensade, underskott skulle vara eliminerat år 1998, dvs. fem år senare. Vidare angavs en utvecklingsbana för den offentliga sektorns sparande varje år fram till och med år 1998. Det faktiska sparande som finanspolitiken siktade mot för respektive år var betingat av konjunkturen. Om tillväxten av konjunkturskäl blev svagare än beräknat fick det målsatta sparandet anpassas nedåt och reduktionen av underskottet ske i en långsammare takt.

Efter regeringsskiftet 1994 formulerade regeringen tre mål för finanspolitiken: att statsskulden skulle stabiliseras som andel av BNP 1996, att den offentliga sektorns underskott skulle vara mindre än 3 procent av BNP 1997 samt att den offentliga sektorns finanser skulle vara i balans 1998. Målet för 1997 sammanföll med att Sverige skulle uppfylla konvergensvillkoren för medlemskap i valutaunionen. Dessa tre mål var till skillnad från tidigare inte betingade av konjunkturen utan skulle uppnås oavsett konjunkturutvecklingen. Detta tog sig bl.a. uttryck i att finanspolitiken skärptes i samband med 1996 års vårproposition, när utsikterna för den ekonomiska tillväxten försämrades så att målen för 1997 och 1998 var hotade.

I samband med 1996 års vårproposition beslutade också riksdagen att målet för perioden efter 1998 skulle vara att upprätthålla överskott i de offentliga finanserna. Detta mål preciserades i 1997 års ekonomiska vårproposition (prop. 1996/97:150) och innebar att riksdagen "fastställer ett långsiktigt mål om ett överskott i de offentliga finanserna på 2 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel." Vidare beslutade riksdagen att fastställa mål för

budgetpolitiken om ett överskott i de offentliga finanserna på 0,5 procent av BNP för 1999, 1,5 procent för 2000 och 2 procent för 2001.

De årliga målen för de offentliga finanserna blev efter 1998 återigen betingade av konjunkturutvecklingen.

Målen gäller vid den kalkylerade tillväxten. Om tillväxten av konjunkturmässiga skäl skulle bli väsentligt lägre kommer den offentliga sektorns sparande att tillåtas utvecklas sämre. Om tillväxten skulle bli väsentligt högre kommer kraven på överskott att skärpas. Detta för att undvika en finanspolitik som förstärker konjunktursvängningarna.

Kortsiktigt bör målet för budgetpolitiken sättas så att hänsyn tas till konjunkturläget. Det bör därför undvikas att finanspolitiken ges en opåkallat stram inriktning, som riskerar att hålla tillbaka expansionsmöjligheterna.

I 1998 års ekonomiska vårproposition gjordes ett tillägg, med innebörden att saldomålet inte alltid skulle anpassas vid låg tillväxt.

Lönebildningen spelar dock en avgörande roll. Om löneökningstakten i den svenska ekonomin överstiger vad arbetsmarknadens parter har kommit överens om, inklusive den av parterna angivna löneglidningen, kommer tillväxten i den svenska ekonomin med all sannolikhet bli lägre än den beräknade. Detta är i så fall ett strukturellt problem, inte ett konjunktorellt.

Detta får tolkas som att det i en sådan situation inte finns anledning att revidera det målsatta saldot, vilket är rimligt eftersom det i så fall är det strukturella och inte det cykliska sparandet som blivit sämre än tidigare beräknat.

Fr.o.m. 1999 års vårproposition fattar riksdagen årligen beslut om saldomål för nästkommande budgetår och ytterligare två år framåt. Vid varje tillfälle ska saldomålen (till skillnad från utgiftstaken) omprövas med hänsyn till konjunkturutvecklingen. En sådan anpassning har skett vid två tillfällen. I budgetpropositionen för 1999 reviderades målet för år 2000 upp från 1,5 till 2,0 procent av BNP, eftersom tillväxten beräknades bli högre. I budgetpropositionen för 2001 höjdes målet för år 2001 från 2,0 till 2,5 procent av BNP med hänvisning till att utfallet för år 2000 blivit bättre än beräknat och att ett mål på 2 procent skulle riskera att leda till en alltför expansiv finanspolitik.

Det har angivits fem motiv för det medelfristiga saldomål som riksdagen beslutade om 1997. Det första är att en stor offentlig skuldsättning i sig är negativ för den ekonomiska utvecklingen.

Regeringen pekade i propositionen på att de offentliga finanserna var starka fram till mitten av 1970-talet, då den offentliga sektorn byggde upp en finansiell nettoförmögenhet som 1975 uppgick till 30 procent av BNP.

Detta bidrog till en god och stabil ekonomisk utveckling, som gjorde det möjligt att förena full sysselsättning och stigande reallöner med låg inflation.

Den ekonomiska krisen på 1990-talet raderade ut den offentliga nettoförmögenheten och det uppstod då en nettoskuld på ca 30 procent av BNP. Genom att minska denna nettoskuld skulle räntorna kunna sjunka och tillväxten öka. Ett andra motiv var en strävan att göra de offentliga finanserna mindre känsliga för räntenivån. I budgetpropositionen för 1998 sägs:

....med ett genomsnittligt överskott på 2 procent av BNP kan den offentliga sektorns nettoskuld försvinna till år 2010. Därmed minskas beroendet av de finansiella marknaderna. Ett land med liten offentlig skuldsättning har en betydligt större frihet än ett hårt skuldsatt land.

Ett tredje motiv för ett överskottsmål är att ett växande antal äldre i framtiden kommer att utsätta de offentliga åtagandena för större belastning. De närmaste årens demografiska utveckling är relativt gynnsam, varför det finns en möjlighet att nu förstärka den finansiella nettoställningen.

Mot denna bakgrund är det önskvärt att under det närmaste decenniet amortera av den offentliga nettoskulden. Detta kräver överskott i de offentliga finanserna.

Ett fjärde motiv som anförts är hänsyn till bytesbalans och nationellt sparande.

Ett överskott i de offentliga finanserna på 2 procent främjar och möjliggör höga privata investeringar utan att Sveriges skuld till utlandet ökar.

Ett högt offentligt sparande bidrar dessutom till ett högt nationellt sparande, vilket har en positiv inverkan på de långsiktiga tillväxtmöjligheterna. (Budgetpropositionen för 1998)

Ett femte motiv är att skapa en marginal för att vidta aktiva finanspolitiska åtgärder.

I takt med att de offentliga finanserna bringas under kontroll skapas utrymme att aktivt använda finanspolitiken för att motverka en för-

svagning av konjunkturen utan att underskottet i de offentliga finanserna hotar att bli för stort.

Målet för de offentliga finanserna avser den konsoliderade offentliga sektorns finansiella sparande. Det är således ett mål för hela den offentliga sektorn inklusive kommuner och landsting, medan de inkomster och utgifter som behandlas i budgetprocessen avser staten i sin myndighetsroll (den juridiska personen staten). Vidare inräknas pensionssystemets sparande i målet, trots att detta system är avsett att vara ett finansiellt avskilt system, där inbetalda avgifter motsvaras av intjänade förmåner. Även premiepensionssystemet förs i nationalräkenskaperna till det offentliga sparandet, trots att tillgångarna inom detta system inte kan användas till andra ändamål än pensioner och har samma civilrättsliga skydd som andra privata tillgångar.

Med finansiellt sparande avses nettot av alla transaktioner som påverkar den finansiella nettoförmögenheten, eller enklare uttryckt skillnaden mellan inkomster och utgifter. Värdeförändringar på eller omdisponeringar mellan finansiella tillgångar och skulder påverkar inte det finansiella sparandet. En försäljning av aktier, som är en finansiell tillgång, påverkar inte det finansiella sparandet eftersom det är en omfördelning från ett finansiellt tillgångsslag (aktier) till ett annat (pengar).

Principer för beräkning av finansiellt sparande finns fastlagda i det Europeiska Nationalräkenskapssystemet (ENS95) som är gemensamt för EU:s medlemsstater. Maastrichtfördragets regler om alltför stora underskott i de offentliga finanserna har också preciserats att avse finansiellt sparande enligt definitionen i ENS95.

Tidigare fokuserade finanspolitiken på statsbudgetens saldo, som sammanfaller med statens lånebehov. Detta är till skillnad från finansiellt sparande ett likviditetsmått, skillnaden mellan in- och utbetalningar. Budgetsaldot påverkas således av t.ex. aktieförsäljningar. Vidare påverkar realiserade kurs- och valutavinster eller förluster på statsskulden budgetsaldot men betraktas i nationalräkenskaperna som värdeförändring som inte inverkar på finansiellt sparande. Räntebetalningar periodiseras i nationalräkenskaperna, men inte i budgeten, vilket t.ex. får betydelse om statens upplåning sker med s.k. nollkupongobligationer, som inte genererar några löpande räntebetalningar. Finansiellt sparande är ett mer relevant mått än budgetsaldot när det gäller den offentliga sektorns inverkan på ekonomin.

Utgiftstak

Enligt lagen (1996:1059) om statsbudgeten har regeringen möjligheten att till riksdagen lämna förslag om utgiftstak i statsbudgeten. Det är således ett frivilligt och självpataget åtagande. Lagen anger inte närmare hur taken ska utformas. Det har dock sedan de började användas i statsbudgeten för 1997 utvecklats en praxis som innebär att riksdagen i samband med den ekonomiska vårpropositionen fattar beslut om tak för de statliga utgifterna, exklusive räntor, för de tre närmast följande budgetåren. Införandet av utgiftstak motiverades på följande sätt:

De offentliga utgifterna är på sikt avgörande för skatteuttagets nivå. Utrymmet för ytterligare skattehöjningar är starkt begränsat då skatteuttaget inte kan höjas utan att det samtidigt medför negativa ekonomiska återverkningar. Allmänna skattehöjningar gör det svårare att uppnå en icke inflationsdrivande lönebildning, ökar lönsamheten för skattefusk och skatteplanering och riskerar att leda till lägre investeringar och produktion. ... Regeringen anser mot denna bakgrund att det bör införas ett system med tak för de offentliga utgifterna.

Utgiftstaket för staten innebär att regering och riksdag måste prioritera mellan olika utgiftsområden vilket ska ge budgetpolitiken en långsiktig inriktning med hög förutsägbarhet. Utgiftstaket för staten underlättar därför möjligheten att uppnå målet för finansiellt sparande i den offentliga sektorn.²

Utgiftstaken är nominella, dvs. justeras inte för pris- eller kostnadsförändringar. De sätts på en nivå som överstiger summan av anslagna medel för det aktuella budgetåret. Mellanskillnaden är den s.k. budgeteringsmarginalen, som ska täcka in den osäkerhet som finns till följd av att utgifterna kan bli högre än beräknat. Det är i princip fyra former av osäkerhet som ska rymmas inom denna marginal.

- De flesta anslag på statsbudgeten är ramanslag, som kan överskridas med som mest 10 procent. Vidare finns möjlighet att föra anslagsmedel från ett budgetår till ett annat om de faktiska utgifterna understiger anslaget (s.k. anslagssparande). Detta innebär att utgifterna under ett budgetår kan överstiga anslagna medel om anslagssparande tas i anspråk eller anslag överskrids. Utgiftstaket sätter däremot en gräns för de faktiska utgifterna, varför sådana överskridanden måste rymmas inom budgeteringsmarginalen.

² Prop. 1994/95:150.

- De makroekonomiska förutsättningarna kan förändras på ett sätt som medför ökade utgifter utan att några regeländringar beslutas. Flera stora anslag, t.ex. pensioner, är knutna till den allmänna prisnivån och andra, t.ex. sjukförsäkringen, påverkas av löneutvecklingen. Om priser och löner stiger snabbare än beräknat medför detta, med oförändrade regler, högre statliga utgifter. Detsamma gäller vid en stigande arbetslöshet som höjer utgifterna för arbetslöshetsersättningar.
- Det finns en osäkerhet i vissa strukturella faktorer som påverkar utgiftsutvecklingen. Det gäller t.ex. antal födda barn och sjukfrånvaron.
- Regeringen uttalade i 1999 års vårproposition att budgeteringsmarginalen även ska rymma framtida opreciserade reformer som innebär ökade utgifter i statsbudgeten.

Nivån på utgiftstaken kan alltid ändras av riksdagen. Men regeringen har satt som ett mål att utgiftstaken inte ska ändras, annat än av tekniska skäl, efter det att riksdagen fattat beslut om nivån för ett visst budgetår. Beslut om nominella utgiftstak fattas tre år före det aktuella budgetåret och ska således ligga fast, oavsett inflationstakt och tillväxt.

Kriterier för budgetmål

I Kopits och Symansky (1998) formuleras ett antal kriterier som bör vara uppfyllda för att budgetmål av det slag som tillämpas i Sverige ska fylla sitt syfte. Med utgångspunkt i dessa kan de svenska budgetmålen utvärderas.

Ett första krav är att målen ska vara *väldefinierade* och inte ge upphov till tolkningsproblem. I detta ligger att de ska täcka hela den offentliga sektorn, så att målen inte kan uppfyllas genom att flytta inkomster eller utgifter mellan sektorer. Det svenska saldomålet täcker in den offentliga sektorns myndigheter men omfattar inte offentliga bolag. Om ett statligt bolag lånefinansierar sin verksamhet belastar detta inte det finansiella sparandet. Detta har utnyttjats för vissa infrastrukturinvesteringar som inte bedömts rymmas inom statsbudgeten. Vidare finns en oklarhet i innebörden av formuleringen ”i genomsnitt över en konjunkturcykel”, som möjliggör en kontroll av måluppfyllelsen först efter att en lång tid förflutit.

Ett andra kriterium är att målen ska vara *transparenta* vad avser hur de räknas fram och påverkas av konjunktur och politiska beslut. Här finns en brist i målformuleringen genom att det inte framgår hur avvikelser från den prognosticerade tillväxten eller det offentliga sparandet ska hanteras. Vi återkommer till denna fråga nedan.

De operativa målen ska vara *adekvata*, dvs. kopplade till den ekonomiska politikens övergripande mål. Ett viktigt motiv för överskott har varit att eliminera den offentliga nettoskulden. Nu har emellertid nettoskulden, till följd av större överskott än beräknat och omvärderingar av tillgångar, försvunnit, vilket dock inte föranlett någon förändring av målet.

Saldomålet och utgiftstaken får anses uppfylla krav på *enkelhet*, men det är en komplikation att de är definierade i olika termer: saldomålet avser hela den offentliga sektorn, medan utgiftstaken enbart gäller statliga utgifter. Saldomålet är *flexibelt*, genom att kunna justeras årligen. Detta skapar å andra sidan en konflikt med kravet att det ska vara möjligt att *utkräva ansvar* om målet inte uppfylls.

Olika mål ska vara *konsistenta*. Nivån på utgiftstaket fastställs utifrån ett mål för det offentliga sparandet det är utgiftstaket avser med tillägg för budgeteringsmarginalen. De statliga utgiftstaken läggs fast tre år i förväg, medan saldomålet löpande anpassas till konjunkturutvecklingen. Det kan innebära en inkonsistens i den meningen att om den faktiska konjunkturutvecklingen varit känd när utgiftstaken beslutades skulle de eventuellt ha satts på en annan nivå. Men samtidigt kan varje saldomål göras konsistent med utgiftstaket, eftersom det alltid kan ske en anpassning på inkomstsidan genom skatteförändringar.

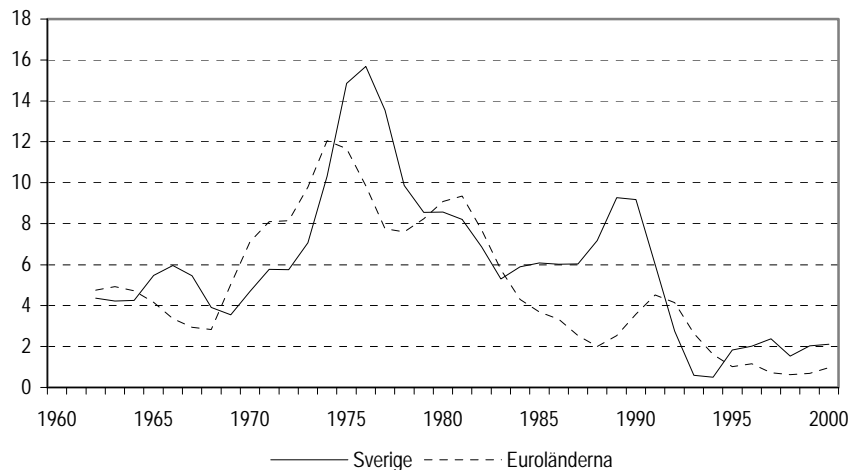
5.2.3 Stabiliseringspolitiken och inflationen

Utanför valutaunionen faller det stabiliseringspolitiska ansvaret främst på penningpolitiken. Det är i första hand Riksbanken som förväntas reagera på förändringar i konjunkturbilden, medan finanspolitiken spelar en mer passiv roll. Denna ansvarsfördelning avspeglar att penningpolitiken med en rörlig växelkurs är mer kraftfull än finanspolitiken, men även att den penningpolitiska beslutsprocessen i vissa avseenden är mer effektiv än den finanspolitiska.

Det lagfästa målet för penningpolitiken är prisstabilitet, av Riksbanken definierat som en genomsnittlig årlig ökningstakt i konsumentpriserna på 2 procent i ett medelfristigt perspektiv. Stabilisering av inflationstakten är således i dag den primära uppgiften för stabiliseringspolitiken. Detta antas ge förutsättningar för en stabil och hög sysselsättning.

En bakgrund till den starka tonvikt som sedan 1990-talets början läggs vid prisstabilitet är de problem att få kontroll över pris- och kostnadsutvecklingen som präglade svensk ekonomi under 1970- och 1980-talen. Lönekostnaderna steg under dessa decennier betydligt mer än i konkurrentländerna, samtidigt som produktivitetstillväxten var svagare. Konkurrenskraften mätt med relativ arbetskraftskostnad per producerad enhet i nationell valuta försämrades med sammanlagt 40 procent mellan 1970 och 1990 (se figur 5.1). Detta ledde till att konkurrenskraften fick upprätthållas genom upprepade valutakursförändringar.

Figur 5.1. Förändring i enhetsarbetskostnad. Årlig procentuell förändring, tre års glidande medelvärden



Källa: EU.

Den stabiliseringspolitiska strategin under 1970- och 1980-talen innebar i princip att den fasta växelkursen skulle utgöra ett "ankare" för lönebildningen. En fast växelkurs förutsätter att

inflationstakten åtminstone på längre sikt är ungefär densamma som i omvärlden. Vid en högre inflationstakt än omvärldens uppkommer tendenser till underskott i bytesbalansen och därmed till lägre produktion och sysselsättning. Den fasta växelkursen skulle sätta en norm för lönebildningen genom att definiera ett löneökningstrymme bestämt av produktivitetstillväxt och omvärldens prisutveckling.

Nu förblev emellertid inte växelkursen fast. De obalanser som växte fram när den svenska löne- och prisstegringstakten översteg andra länders löstes upp genom återkommande devalveringar. Dessa återställde konkurrenskraft och relativt kostnadsläge men försvårade på sikt problemen. Inflationstakten spädades på ytterligare av stigande importpriser. Samtidigt innebar devalveringarna att effekterna av alltför höga löneökningar ackommoderades. Det blev en signal att löneökningar utöver den ram som sattes av den fasta växelkursen inte tilläts slå igenom på sysselsättningen, vilket försvagade disciplinen i lönebildningen. Genom att återställa eller t.o.m. aktivt reducera det relativa kostnadsläget försvagades även det omvandlingstryck som kunde bidra till ett växande förädlingsvärde per anställd.

Som vi påpekade ovan skedde vid 1990-talets början en omläggning av politiken som innebar att inflationsbekämpningen blev överordnad andra mål. Detta kunde tolkas som att statsmakterna då övergav den ackommoderande politiken. Trots denna omläggning i målformuleringen gick det inte att upprätthålla den fasta växelkursen, som ersattes med flytande växelkurs i november 1992. Därmed bortföll det stabiliseringspolitiska ankaret som skulle utgöra normen för bl.a. löneförhandlingar och prissättning.

Det nya ankaret för stabiliseringspolitiken blev i stället ett uttryckligt inflationsmål. Med en flytande växelkurs frigjordes penningpolitiken från uppgiften att hålla en fast växelkurs och blev det främsta stabiliseringspolitiska instrumentet. Det öppnade för möjligheten att delegera huvudansvaret för inflationsbekämpningen till Riksbanken. Inflationsmålet kom också att ges en högre grad av trovärdighet genom att Riksbanken, och därmed penningpolitiken, gjordes oberoende av den politiska beslutsprocessen. Detta skedde genom riksbanksreformen 1999.

Riksbankens roll i den nuvarande stabiliseringspolitiska regimen har beskrivits som en "vakthund" gentemot inflationen. Banken ska agera utifrån en bedömning av den framtida inflationsutvecklingen och kan därför reagera på händelser som hotar att leda till

högre inflation redan innan inflationstakten börjat stiga. I denna bedömning vägs bl.a. lönebildningen in. Löneökningar som hotar inflationsmålet kommer att föranleda en höjning av räntan. Kostnaden för alltför höga löneökningar höjs därmed: utöver den nedgång i sysselsättning och investeringar som följer av löneökningarna i sig bidrar en höjd ränta till att dämpa efterfrågan i ekonomin och förstärker därmed nedgången.

Om Riksbanken uppnår trovärdighet för att den kommer att föra en penningpolitik som inte ackommoderar utan tvärtom motverkar löneökningar som eroderar konkurrenskraften, påverkas lönebildningen av detta. Under förutsättning att löneförhandlingarna är någorlunda samordnade kan vetskapen om det hot som penningpolitiken potentiellt utgör få effekter genom att avskräcka arbetsmarknadens parter från att driva upp lönekostnaderna.

På motsvarande sätt kommer Riksbanken i nuvarande penningpolitiska regim att reagera på finanspolitiken. En alltför expansiv finanspolitik i ett läge med högt resursutnyttjande kan föranleda en motverkande räntehöjning. Å andra sidan kan en stram finanspolitik möjliggöra lägre räntor. Regering och riksdag måste således väga in Riksbankens reaktion på finanspolitiken.

5.2.4 Finanspolitikens stabiliseringspolitiska mål i EMU

Som beskrivits ovan karakteriseras den nuvarande stabiliseringspolitiska regimen i Sverige av ett övergripande inflationsmål för penningpolitiken. Målet är att inflationstakten ska stabiliseras runt 2 procent. Det huvudsakliga motivet för inflationsmålet är behovet av ett *nominellt ankare* för ekonomin i syfte att låsa fast den *långsiktiga* inflationsutvecklingen. Vanligtvis brukar man betona behovet av att undvika de skadliga effekter som en långsiktigt hög inflation har, men det finns också starka argument för att se till att inflationen inte blir alltför låg eller att det uppstår deflation. Samtidigt talar såväl teori som empiriska erfarenheter för att den långsiktiga arbetslöshetsnivån (jämviktsarbetslösheten) är oberoende av inflationstakten (utom möjligen vid mycket låga inflationstal nära noll, då det enligt viss forskning kan finnas ett negativt samband mellan inflation och arbetslöshet³).

Det övergripande inflationsmålet i nuvarande stabiliseringspolitiska regim innebär också att de konjunkturpolitiskt motiverade

³ Se t.ex. Akerlof m.fl. (1996).

förändringarna av penningpolitiken i första hand styrs av variationerna i inflationstakten och inte av variationerna i produktionen och sysselsättningen. Vid efterfrågestörningar gör detta inte någon större skillnad, eftersom inflation och produktion/sysselsättning då rör sig åt samma håll. En penningpolitik som stabiliserar inflationen kommer då också automatiskt att stabilisera produktionen och sysselsättningen. Vid utbudsstörningar uppkommer däremot en målkonflikt, eftersom inflationen å ena sidan och produktionen och sysselsättningen å den andra då rör sig åt olika håll. En stabilisering av inflationstakten innebär då att penningpolitiken förstärker svängningarna i produktionen och sysselsättningen.

Den nuvarande inriktningen av stabiliseringspolitiken speglar knappast att variationer i inflationstakten skulle ha mer negativa välfärdseffekter än variationer i produktionen och sysselsättningen; tvärtom är det sannolikt att svängningar i sysselsättningen runt sin jämviktsnivå har mycket större realekonomiska skadeverkningar än svängningar i inflationstakten runt inflationsmålet. Man kan i stället se den stora vikt som läggs vid stabilisering av inflationstakten i förhållande till stabilisering av sysselsättningen som en nödvändig kostnad för att upprätthålla trovärdighet för en långsiktigt låg inflation. Som vi framhållit i avsnitt 2.2 förefaller det dock som om centralbanker i praktiken agerar på ett sådant sätt att detta inte framstår som något stort problem; inflationen verkar kunna fungera som ett operationellt stabiliseringspolitiskt mål genom vilket man även kan uppnå en förhållandevis stabil produktions- och sysselsättningsutveckling.

Målet för den inhemska stabiliseringspolitiken i EMU

Ett EMU-medlemskap innebär en genomgripande förändring av den stabiliseringspolitiska regimen. Behovet av ett inhemskt ankare för den långsiktiga inflationstakten bortfaller. Det nominella ankaret kommer i stället att utgöras av den gemensamma valutan och ECB:s prisstabilitetsmål. Det sätts en gräns för hur mycket prisutvecklingen i Sverige kan avvika från den i resten av euroområdet, eftersom en snabbare prisutveckling i Sverige kommer att utlösa motverkande krafter i form av minskande nettoexport och därmed minskande produktion och sysselsättning. På motsvarande sätt kommer en långsammare prisutveckling i Sverige än i övriga EMU-länder att leda till en ökande nettoexport som så småningom

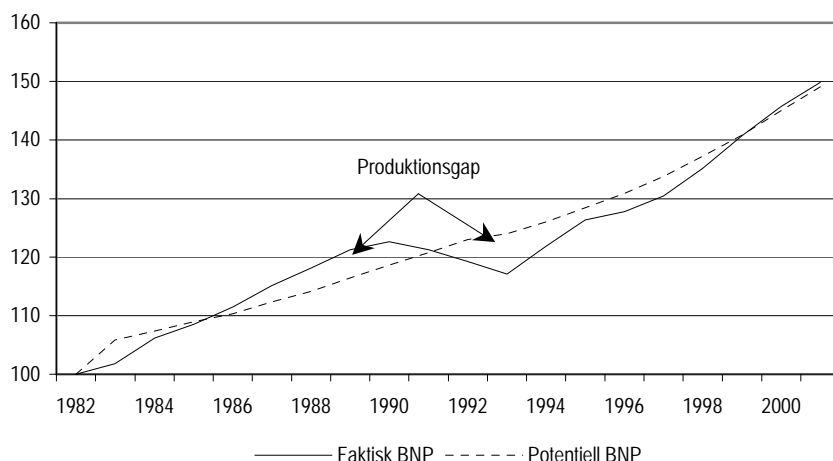
anpassar inflationen uppåt. Ett EMU-medlemskap kan delvis ses som en återgång till den stabiliseringspolitiska regim som vi genom en växelkursnorm försökte – men misslyckades med – att upprätthålla under 1970- och 1980-talen. Skillnaden vid ett EMU-medlemskap är att vi då skapar ett läge som i princip är detsamma som om vi hade en absolut trovärdig växelkurs mot övriga euroländer.

Det faktum att ECB:s prisstabilitetsmål vid ett EMU-medlemskap tillhandahåller ett långsiktigt nominellt ankare innebär att den inhemska stabiliseringspolitiken inte längre behöver spela denna roll. Det vore uppenbarligen också omöjligt med ett nationellt inflationsmål för finanspolitiken som är oberoende av ECB:s mål för euroområdet. Om t.ex. finanspolitiken i Sverige skulle vägledas av ett högre inflationsmål än som gäller för penningpolitiken i hela valutaunionen, skulle skillnaden i inflationsutveckling leda till en stadigt fallande nettoexport. Denna skulle behöva kompenseras av en över tiden alltmer expansiv finanspolitik, vilket inte är en hållbar utveckling.

Om den inhemska stabiliseringspolitiken vid ett EMU-medlemskap inte längre behöver tillhandahålla ett nominellt ankare, blir enligt vår mening den naturliga slutsatsen att finanspolitiken bör ha som övergripande stabiliseringspolitiskt mål att *motverka större avvikelser från produktionens långsiktigt hållbara nivå* på såväl kort (ett till två år) som medellång sikt (två till fem år). Mer tekniskt kan detta uttryckas som att det s.k. produktionsgapet (avvikelsen mellan faktisk och långsiktigt hållbar BNP) inte får bli alltför stort.

Produktionsgapet är ett mått på det samlade resursutnyttjandet i ekonomin. Utgångspunkten är att den långsiktigt hållbara produktionen, som brukar benämnas potentiell BNP, följer en trend som bestäms av strukturella faktorer som teknisk utveckling, demografi m.m. På kort sikt innebär konjunktursvängningar att faktisk BNP kan ligga över eller under denna trend (se Figur 5.2). Produktionsgapet mäter storleken på avvikelsen från trenden. Om produktionen ligger över trenden, så att det föreligger ett positivt produktionsgap, finns tendenser till att inflationen ökar. Ett negativt produktionsgap har på motsvarande sätt en dämpande effekt på löne- och prisökningstakten.

Figur 5.2. Faktisk respektive potentiell BNP i Sverige. Index



Källa: OECD.

Målet om att stabilisera produktionen kan ses som liktydigt med ett mål om att arbetslöshet och sysselsättning inte får avvika alltför mycket från de strukturella nivåer som är långsiktigt hållbara (jämviktsarbetslöshet och jämviktssysselsättning). På basis av den ganska sparsamma evidens som finns om sambandet mellan produktionsgap och arbetslöshet i Sverige gör kommittén bedömningen att en förändring av produktionsgapet på en procentenhet motsvarar en förändring av den öppna arbetslösheten i storleksordningen en halv procentenhet och en förändring av den totala arbetslösheten (summan av öppen arbetslöshet och deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder) på runt 0,75 procentenheter.⁴

Det finanspolitiska stabiliseringsmålet måste uppnås under den restriktion som ges av att det saldomål för den offentliga sektorns finansiella sparande i genomsnitt över konjunkturcykeln som ställs upp (se avsnitt 5.4).

Ett övergripande mål om att motverka stora svängningar i produktion och sysselsättning kan motiveras med de negativa välfärds-

⁴ Skattningar av detta s.k. Okunsamband i Gylfason (1997) för perioden 1960–1990, då svängningarna i arbetslösheten var förhållandevis små, indikerar att en förändring av produktionsgapet på 1 procentenhet påverkar den öppna arbetslösheten med 0,2–0,5 procentenheter och den totala arbetslösheten med 0,5–0,7 procentenheter. Skattningar för perioden 1970–1996 med en annan metod indikerar att effekterna på arbetslösheten är något större; se Apel & Jansson (1999).

effekter som dessa kan ge upphov till (se avsnitt 2.1). Effekterna i form av hög arbetslöshet och utebliven produktion vid konjunkturbedgångar är uppenbara. Överhettningar i ekonomin bör motverkas framför allt på grund av att de riskerar att förstärka efterföljande konjunkturbedgångar. Ett skäl är de pris- och lönestegringar som uppstår i kraftiga högkonjunkturer. Eftersom pris- och lönestegringstakten är mindre flexibel nedåt än uppåt, riskerar en överhettning att kräva en mycket utdragen process med hög arbetslöshet när en pris- och löneanpassning ska ske i efterföljande lågkonjunktur. En ytterligare risk är att en kommande lågkonjunktur fördjupas av att tillgångspriser (aktiekurser, fastighetspriser osv.) först stiger orimligt mycket i samband med s.k. "finansiella bubblor" och sedan faller dramatiskt när bubblorna spricker. Till detta kommer de direkta välfärdsluster som kan uppkomma i överhettningar till följd av "överaktivitet" (flaskhalsar, ineffektiv allokering av resurser vid överefterfrågan, "ofrivillig" övertid osv.).

Indikatorer för produktionsgapet

En nackdel med den föreslagna målformuleringen är svårigheterna att operationalisera produktionsgapet. Detta är inte direkt observerbart utan förutsätter en bedömning av såväl den faktiska som den uthålliga BNP-nivån (potentiell BNP). Det finns inget entydigt sätt att göra uppskattningar av potentiell BNP på. Det betyder att man får försöka bedöma om det föreligger ett produktionsgap och i så fall storleken på detta med hjälp av *ett antal* olika *indikatorer*. Tänkbara sådana är följande:

1. Man kan med olika statistiska metoder försöka skatta BNP:s långsiktiga trend och mäta i vilken grad som faktisk BNP avviker från denna. Ett sådant förfarande har nackdelen att det är ganska mekaniskt och inte direkt tar hänsyn till att eventuella strukturella förändringar kan påverka den långsiktiga trenden.
2. Andra viktiga indikatorer är olika "bristmått" på såväl produkt- som arbetsmarknad. Det kan gälla kapacitetsutnyttjande, orderstockar, lagerhållning, lediga platser och direkta mått på "bristen" på olika typer av arbetskraft av det slag som Konjunkturinstitutet regelbundet publicerar.

3. Löne- och prisstegringstaktens förändring kan också fungera som indikatorer på produktionsgapet. Enligt en formulering av den s.k. förväntningsutvidgade Phillipskurvan, som är en vedertagen formalisering av sambandet mellan lönebildning och arbetsmarknadsläge, innebär en lägre arbetslöshet än jämviktsnivån en ökande löne- och prisstegringstakt (och en högre arbetslöshet än jämviktsnivån en sjunkande löne- och prisstegringstakt).⁵ Ett "arbetslöshetsgap" (en skillnad mellan den faktiska arbetslösheten och jämviktsarbetslösheten) av detta slag kan under vissa antaganden översättas till ett produktionsgap.
4. En annan indikator på produktionsgapet är om lönekostnaderna stiger snabbare eller långsammare än summan av pris- och produktivitetstegringar. En snabbare ökning innebär att löneandelen av nationalinkomsten stiger och vinstandelen faller, vilket kan indikera en arbetslöshet som ligger under jämviktsnivån (och ett positivt produktionsgap). På motsvarande sätt leder enligt detta synsätt arbetslöshet över jämviktsnivån (dvs. ett negativt produktionsgap) till en fallande löneandel och en stigande vinstandel. Detta synsätt ligger nära den gamla EFO-modellen, enligt vilken lönekostnadsutvecklingen antogs följa en "huvudkurs" som gavs av pris- och produktivitetstvecklingen i den för internationell konkurrens utsatta delen av näringslivet när det rådde samhällsekonomisk balans.
5. Man kan också direkt jämföra pris- och lönekostnadsutvecklingen i Sverige med den i utlandet, dvs. fokusera på hur den s.k. *reala växelkursen* (relationen mellan vår pris- eller lönekostnadsnivå och utlandets) utvecklas. Hypotesen är då att våra priser och lönekostnader förändras i samma takt som priserna i utlandet när produktionsgapen är lika stora.⁶ Det relevanta pris-måttet avser då produktpriserna och inte konsumentpriserna (eftersom de senare ju också innefattar importpriser). Alternativt kan jämförelsen avse lönekostnadsutvecklingen.
6. En möjlig indikator är slutligen tillgångsprisernas utveckling. I många situationer kännetecknas en akut överhettning av snabbt stigande fastighetspriser och aktiekurser, vilka kan skapa en "finansiell bubbla" som så småningom brister med svåra efterfrågedämpande verkningar. Sambandet är emellertid osäkert.

⁵ Se Calmfors & Uddén Sonnegård (2001) för en mer utförlig diskussion.

⁶ Se Calmfors & Uddén Sonnegård (2001).

Man kan ha en situation med kraftiga ökningar av tillgångspriserna utan att det råder en allmän överhettning i ekonomin, och alla överhettningar behöver inte vara förenade med en sådan utveckling. Generellt torde fastighetspriserna vara en bättre indikator på den inhemska konjunktursituationen än aktiekurserna, eftersom de senare i hög grad styrs av den internationella börsutvecklingen.

En bedömning av produktionsgapet måste med nödvändighet bygga på en sammanvägning av sådana indikatorer som diskuterats ovan. Ett problem med detta är dock den osäkerhet i bedömningarna som blir följden. Vissa indikatorer kan peka i en riktning och andra i en annan. Det går dock inte att komma ifrån att en ambition att stabilisera aktivitetsnivån runt den långsiktigt hållbara nivån innebär att bedömningar av produktionsgapet måste göras.

En central fråga är på vilken sikt man ska eftersträva att stabilisera produktionsutvecklingen. Liksom det tidigare inflationsmålet måste ett mål för produktionsgapet vara *framåtsyftande*, eftersom det inte är möjligt att eliminera ett produktionsgap på mycket kort sikt, åtminstone inte utan orimligt stora variationer i skatter och offentliga utgifter. Det är således *framtida större avvikelser från produktionens långsiktigt hållbara nivå* som ska undvikas. Målet bör vara att göra detta på såväl kort sikt (ett till två år) som medellång sikt (två till fem år).

Ett viktigt övervägande har att göra med pris- och lönekostnadsutvecklingen i förhållande till omvärlden. Om en överhettning i Sverige leder till snabbare pris- och lönekostnadsökningar än i våra konkurrentländer, försämras successivt vårt relativa pris- och kostnadsläge (det sker en s.k. real appreciering). Om detta får fortgå blir det mycket svårt, och eventuellt omöjligt, att uppnå de stabiliseringspolitiska målen *på medellång sikt* (två till fem år). Orsaken är att svårigheterna att anpassa lönekostnadsökningarna nedåt får till följd att det tar lång tid att genom återhållsamhet i lönebildningen korrigera ett kostnadsläge som blivit för högt. Ackumulerade kostnadsproblem till följd av snabbare kostnadstegringar än i omvärlden kan därför innebära att finanspolitiken inte kan hålla produktion och sysselsättning nära den potentiella nivån på medellång sikt.

Ovanstående resonemang talar för att *pris- och lönekostnadsutvecklingen i förhållande till omvärlden* bör ges en viktig roll vid bedömningen av möjligheterna att stabilisera ekonomin på medel-

lång sikt. En snabbare pris- och lönekostnadsutveckling än i omvärlden, som inte motiveras av långsiktiga förskjutningar av efterfrågan mot svenska produkter eller en snabbare produktivitetsökning, kan indikera att det samlade resursutnyttjandet på kort sikt är högre än i omvärlden. Det kan också utgöra en signal om att produktionsgapet, på grund av stigande relativa priser och lönekostnader, riskerar att bli negativt på medellång sikt. Slutsatsen blir att pris- och lönekostnadsutvecklingen i förhållande till övriga euroländer bör tillmätas särskild betydelse vid utformningen av finanspolitiken.

Det naturliga vid en bedömning av pris- och lönekostnadsutvecklingen i förhållande till utlandet är att jämföra sig med i första hand de övriga euroländerna, med vilka vi kommer att ha en gemensam valuta vid ett EMU-medlemskap. Därmed undanröjs risken för att jämförelserna ska påverkas av temporära växelkursförändringar. Dessutom är det ju främst avvikelser i förhållande till övriga euroländer som finanspolitiken bör inriktas på att motverka (gemensamma störningar bör däremot i första hand motverkas av den gemensamma penningpolitiken i euroområdet).

Att pris- och lönekostnadsutvecklingen i förhållande till övriga euroländer bör tillmätas särskild betydelse vid utformningen av finanspolitiken innebär inte att våra priser och lönekostnader under alla förhållanden måste öka i samma takt. Ett skäl till varför pris- och lönestegringarna trendmässigt kan skilja sig åt mellan länderna i en valutaunion är långsiktiga förskjutningar av efterfrågan mellan ländernas produkter. Sådana relativa efterfrågeförskjutningar kommer att ge upphov till relativprisförändringar (förändringar av "terms-of-trade") mellan olika länder, som med en gemensam valuta måste få återspeglas i olika höga pris- och lönestegringar. Ett exempel på detta är den successiva försämring av "terms-of-trade" som Sverige varit utsatt för under de senaste decennierna.⁷ Den tidigare utvecklingen säger emellertid inte något om den framtida trenden, utan denna måste prognosticeras utifrån den vid varje tidpunkt rådande situationen.

En annan faktor att beakta är skillnader i produktivitetsutveckling mellan länderna. Om Sverige har en högre underliggande produktivitetsökningstakt än övriga euroländer, så kan lönerna öka snabbare i Sverige, eftersom produktivitetsutvecklingen skapar ett utrymme för detta utan att lönekostnaderna per producerad enhet

⁷ Se t.ex. Lindbeck (2000).

och priserna behöver öka snabbare.⁸ Detta förutsätter dock att den snabbare produktivitetstillväxten är genuin och inte en långsiktigt ohållbar effekt av att högre lönekostnadsstegringar än i omvärlden successivt minskar produktion och sysselsättning.

En fördel med att tillmäta pris- och kostnadsutvecklingen i förhållande till det övriga euroområdet särskilt betydelse vid utformningen av finanspolitiken är att detta riktmärke har den tydlighet som är en förutsättning för att få allmän acceptans och legitimitet. Det knyter också an till sedan länge etablerade jämförelsenormer på arbetsmarknaden.

Målkonflikt mellan stabilisering på kort respektive medellång sikt?

En central fråga är om den målformulering som vi föreslår innebär att konjunkturstabilisering på kort respektive medellång sikt kan komma i konflikt med varandra ungefär på samma sätt som ett inflations- och ett sysselsättningsmål under vissa förhållanden kan göra för en centralbank. Det kan därför finnas skäl att analysera några olika tänkbara situationer.

En *första* möjlighet är en situation där den svenska ekonomin kännetecknas av en överhettning till följd av en efterfrågeuppgång med ett (prognosticerat) positivt produktionsgap som följd, samtidigt som de övriga euroländerna i genomsnitt antas befinna sig i balans. Detta är ett typiskt exempel på en s.k. asymmetrisk efterfrågestörning. I ett sådant läge bör man vänta sig att priser och löner stiger snabbare i Sverige än i övriga euroländer. Då uppkommer ingen målkonflikt mellan stabilisering på kort och medellång sikt. En politik som på kort sikt dämpar konjunkturen kommer även att bidra till en mer gynnsam relativ pris- och kostnadsutveckling och därigenom förbättra förutsättningarna för makroekonomisk balans även på medellång sikt. Ett analogt resonemang kan föras om den svenska ekonomin förväntas hamna i en lågkonjunktur. Både mer kortsiktiga skattningar av produktions-

⁸ Om den snabbare produktivitetstillväxten än i utlandet enbart gäller de för internationell konkurrens utsatta sektorerna men inte hemmamarknadssektorerna, är det rimligt att tänka sig att generellt högre löneökningar i Sverige leder till högre prisstegringar i hemmamarknadssektorerna och därför också till en högre total inflation än på andra håll (detta är den s.k. Balassa-Samuelseffekten som använts som en delförklaring till varför Irland under senare år haft en högre inflationstakt än övriga euroländer).

gapet och den relativa pris- och lönekostnadsutvecklingen motive-
rar då en omläggning av finanspolitiken i expansiv riktning.

En *andra* möjlighet är en lönekostnadsstörning i den svenska ekonomin. Detta är ett exempel på en asymmetrisk utbudsstörning. Anta t.ex. att avtalsförhandlingarna, i en situation som inte kännetecknas av hög efterfrågan, resulterar i flerårsavtal som bedöms leda till betydligt högre löneökningar än i de övriga euroländerna. Inte heller i detta fall bör det uppkomma någon målkonflikt mellan stabilisering på kort och medellång sikt. Riktmärket om en pris- och kostnadsutveckling i paritet med övriga euroländer talar direkt för en åtstramning av finanspolitiken. Det gör emellertid också en bedömning av produktionsgapet på kort sikt. Skälet är att högre lönekostnadsökningar i ett givet ekonomiskt läge just kan tolkas som att de långsiktigt hållbara sysselsättnings- och produktionsnivåerna (jämviktsnivåerna) minskat. Detta är liktydigt med att den rådande BNP-nivån överstiger den långsiktigt hållbara, dvs. att det föreligger ett positivt produktionsgap, vilket ska leda till en stramare finanspolitik. En sådan finanspolitisk reaktion är också förenlig med kravet på stabila offentliga finanser över konjunkturcykeln. Skälet är att de lägre långsiktigt hållbara produktions- och sysselsättningsnivåerna leder till mindre skattebaser och högre utgifter för t.ex. arbetslöshetsersättningar. Detta måste balanseras av utgiftsneddragningar på andra håll och/eller skattehöjningar.

Det finns anledning att anta att en finanspolitik som på detta sätt reagerar på vår relativa pris- och kostnadsutveckling också kan påverka de långsiktigt hållbara produktions- och sysselsättningsnivåerna på ett positivt sätt. Riksbankens räntereaktioner kan i nuvarande penningpolitiska regim antas ha en återhållande effekt på löneökningarna vid en relativt hög grad av samordning av avtalsförhandlingarna (som vi *de facto* tycks ha i Sverige) och därmed bidra till en högre sysselsättningsnivå (jfr avsnitt 4.2). En finanspolitik som reagerar med åtstramningar på tendenser till högre löneökningar i förhållande till omvärlden kan väntas ge upphov till liknande effekter.

En *tredje* möjlighet är att hela euroområdet kännetecknas av en lågkonjunktur till följd av efterfrågeminskningar, men att denna är mindre djup i Sverige än i övriga euroländer. Hela euroområdet kännetecknas m.a.o. av ett negativt produktionsgap, men detta gap är mindre i Sverige än i övriga euroländer. Detta skulle kunna tänkas leda till att priser och lönekostnader ökar snabbare i Sverige än i övriga euroländer trots att vi har utnyttjade produktions-

resurser. I så fall kommer bedömningar av produktionsgapet på kort sikt och den relativa pris- och kostnadsutvecklingen att ge olika signaler. Det kortsiktiga produktionsgapet talar för en expansiv finanspolitik, medan den relativa pris- och kostnadsutvecklingen talar för en åtstramning.

Det är inte uppenbart hur man ska resonera i detta fall. Å ena sidan är det motiverat att motverka efterfrågefallet i Sverige, eftersom detta medför ett underutnyttjande av produktionsresurserna på kort sikt. Å andra sidan har en sådan politik nackdelar till följd av att våra priser och kostnader kommer att stiga ännu snabbare i förhållande till övriga euroländer, vilket kan göra det svårare att uppnå hög produktion och sysselsättning på lite längre sikt.

En möjlighet är att se det som ECB:s uppgift att i ett sådant läge stabilisera efterfrågan i euroområdet som helhet och att den nationella finanspolitiken bara ska försöka eliminera *skillnader i produktionsgapet* mellan länderna, dvs. endast hantera asymmetrier i konjunkturutvecklingen. Ett sådant synsätt skulle kunna motivera att man tar den högre pris- och kostnadsstegringen i Sverige än i övriga euroländer (till följd av ett mindre produktionsgap) till intäkt för en finanspolitisk åtstramning. Om alla euroländer tillämpar en sådan strategi, blir emellertid följden att man avstår från att använda finanspolitiken för att understödja penningpolitiken i lägen då den inte klarar av att stabilisera efterfrågan. Finanspolitiken skulle ges en låg stabiliseringspolitisk ambitionsgrad på kort sikt. Vi har svårt att se hur man i ett sådant läge som här skisserats ska kunna avstå från diskretionära beslut om hur man ska väga stabilisering på kort sikt mot stabilisering på medellång sikt. Detta gäller särskilt om Sverige har en högre ambitionsgrad i stabiliseringspolitiken än euroområdet i övrigt.

Mål för produktionen eller arbetsmarknadsläget?

Även om ett mål att stabilisera produktionsgapet kan tolkas som en strävan att stabilisera sysselsättning och arbetslöshet runt de långsiktigt hållbara nivåerna, finns det flera skäl att fokusera målformuleringen på produktionsgapet snarare än direkt på sysselsättning och arbetslöshet. 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 (jfr avsnitt 2.2), än ett mål som enbart tar fasta på arbetsmarknadssituationen.

En målformulering som direkt tar fasta på att stabilisera sysselsättning eller arbetslöshet vid deras långsiktigt hållbara nivåer (jämviktsnivåer) skulle innebära problem av i princip liknande slag som när man fokuserar på produktionsgapet. Skälet är att man måste försöka bedöma dessa långsiktigt hållbara nivåer, vilket är förenat med osäkerhet av precis samma slag som skattningar av den långsiktigt hållbara produktionsnivån. Skillnaden mellan ett finanspolitiskt mål om att motverka stora svängningar i sysselsättningen runt den långsiktigt hållbara nivån (jämviktsnivån) och ett mål om att motverka stora produktionsgap är emellertid marginell, eftersom ett produktionsgap kan ses som andra sidan av en avvikelse av den faktiska sysselsättningen från den långsiktigt hållbara nivån.

Det främsta skälet för vår rekommendation om en fokusering på produktionsgapet i stället för att direkt ta fasta på arbetsmarknadssituationen 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.

Det är lätt att se de problem som i så fall skulle kunna uppkomma för den ekonomiska politiken i en situation då sysselsättningen stigit över den långsiktigt hållbara nivån men fortfarande ligger under det uppställda 80-procentsmålet. Om det i en sådan situation – vilket är sannolikt – inte är möjligt att snabbt genomföra arbetsmarknadsreformer som redan på kort sikt förbättrar arbetsmarknadens funktionssätt, bör finanspolitiken stramas åt för att det inte ska utlösas pris- och lönekostnadsstegringar som leder till en arbetslöshetskris längre fram. Det kommer emellertid att vara utomordentligt svårt för en regering att i det läget få förståelse för att finanspolitiken kortsiktigt ska försöka hindra att syssel-

sättningen når upp till det uppställda 80-procentsmålet, samtidigt som den långsiktiga strukturpolitiken ska verka för att nå detta mål. Risken är stor att väljarna inte kommer att förstå den finanspolitik som förs och att denna därför blir svår att upprätthålla.

Kommitténs slutsatser

Kommitténs slutsats blir att finanspolitiken bör inriktas på att *motverka större avvikelser från produktionens långsiktigt hållbara nivå* på såväl kort sikt (ett till två år) som medellång sikt (två till fem år). En pris- och lönekostnadsutveckling i paritet med den i andra euroländer (med hänsynstagande till långsiktiga förskjutningar av efterfrågan mellan länderna eller olika snabb produktivtetsutveckling) bör tillmätas särskild betydelse för finanspolitikens möjligheter att stabilisera ekonomin på medellång sikt. I de flesta situationer torde det inte uppstå några konflikter mellan stabilisering på kort och medellång sikt, men när så sker får en avvägning göras från fall till fall.

Den formulering av finanspolitikens stabiliseringspolitiska mål som vi föreslagit är tydligare än vad som gäller för finanspolitiken idag. Den inhemska stabiliseringspolitikens mål blir dock med nödvändighet mindre entydiga än i nuvarande penningpolitiska regim med ett inflationsmål, eftersom bedömningarna av produktionsgapets storlek är förhållandevis osäkra. Om den stabiliseringspolitiska ambitionen ska vara att stabilisera aktivitetsnivån runt den långsiktigt hållbara nivån är dock detta, som vi konstaterat ovan, 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. En rimlig slutsats är dock att svårigheterna att uppskatta produktionsgapet utgör ett starkt motiv för att vidta finanspolitiska åtgärder i konjunkturstabiliserande syfte bara vid stora störningar.

5.2.5 Konjunkturanpassning av saldomålet

Som framgått ovan fattar riksdagen årligen beslut om den nivå på det finansiella sparandet i offentlig sektor som budgetpolitiken ska sikta mot för de kommande tre åren. Enligt den nu gällande målformuleringen ska dessa målsatta sparandenivåer sett över en konjunkturcykel i genomsnitt uppgå till 2 procent av BNP. I lågkonjunkturer kan målet sättas lägre, men i högkonjunkturer måste det i gengäld sättas högre. I detta avsnitt diskuteras konjunkturanpassningen av saldomålet, medan frågan om en lämplig nivå för målet behandlas i avsnitt 5.4.

Om prognosen för det offentliga sparandet vid befintliga eller beslutade regler är högre än det målsatta kan mellanskillnaden i princip betraktas som ett reformutrymme, som kan användas till utgiftsökningar eller skattesänkningar. Om det prognosticerade finansiella sparandet i stället är mindre än vad som kan motiveras av konjunkturläget och därför ligger under målet, kan detta föranleda sparåtgärder i form av utgiftsnedskärningar eller skattehöjningar. Den stabiliserande effekten av finanspolitiken uppnås således genom att anpassa saldomålet till konjunkturläget och vid behov besluta om regelförändringar för att nå detta mål.

Som vi redovisat ovan används produktionsgapet som en indikator på konjunkturläget. Produktionsgapet anger BNP:s avvikelse uppåt och nedåt från den långsiktiga trenden och ska sett som genomsnitt över en hel konjunkturcykel i princip vara noll. Om den offentliga sektorns finansiella sparande avviker från det medelfristiga målet i proportion till nivån på produktionsgapet kommer därför sparandet att uppgå till den målsatta nivån över en konjunkturcykel.

Produktionsgapet går inte att observera utan får uppskattas med statistiska metoder och bedömas utifrån ett antal olika konjunkturindikatorer. Ett principiellt problem är att BNP:s trend inte behöver vara stabil. Makroekonomiska störningar som har permanenta effekter, t.ex. introduktionen av ny teknik, innebär i princip att trenden skiftar uppåt eller nedåt. Det kan därför vara svårt att tolka om en försvagning i den ekonomiska aktiviteten ska uppfattas som en temporär konjunkturbetingad avvikelse eller som att trenden har skiftat. I det senare fallet uppkommer ingen förändring i produktionsgapet som kan motivera en avvikelse från kravet på den offentliga sektorns sparande.

Sambandet mellan produktionsgap och den offentliga sektorns finansiella sparande är dubbelriktat. Ju större produktionsgapet kan förväntas bli, desto större avvikelse från det medelfristiga målet för det offentliga sparandet kan accepteras. Samtidigt kan målet för stabiliseringspolitiken uttryckas som att reducera storleken på produktionsgapen och hålla tillväxtbanan så nära trenden som möjligt. Med en effektiv finanspolitik ska således variationerna i finansiellt sparande bidra till att reducera produktionsgapen. Hypotetiskt kan, med antagande om en mycket kraftfull finanspolitik, produktionsgapen elimineras just på grund av stora variationer i den offentliga sektorns finansiella sparande.

Hur mycket målet för det offentliga finansiella sparandet ska tillåtas avvika från den målsatta nivån vid ett givet förväntat produktionsgap får bedömas mot bakgrund av dels storleken på de automatiska stabilisatorerna, dels omfattningen på diskretionära finanspolitiska åtgärder som bedöms lämpliga att vidta vid detta produktionsgap. Det innebär att målet för det offentliga sparandet anpassas till konjunkturen för att undvika att finanspolitiken får en procyklisk inriktning. När en konjunkturavmattning med automatik leder till lägre skatteinkomster och högre utgifter för t.ex. arbetslöshetsersättningar skulle försök att upprätthålla det offentliga sparandet tvinga fram åtgärder som har åtstramande effekter. En finanspolitisk strategi som "låter de automatiska stabilisatorerna verka" förutsätter således att det årliga målet för offentligt sparande systematiskt justeras efter konjunkturvariationerna. Detta kan även uttryckas som att det konjunkturrensade (strukturella) saldot alltid ska motsvara den nivå som eftersträvas sett över en konjunkturcykel. Målet skulle därför kunna formuleras som ett mål för strukturellt sparande. Det faktiska sparandet är emellertid tydligare och enklare att förstå och bör därför väljas som mål. Detta måste dock anpassas till konjunkturen.

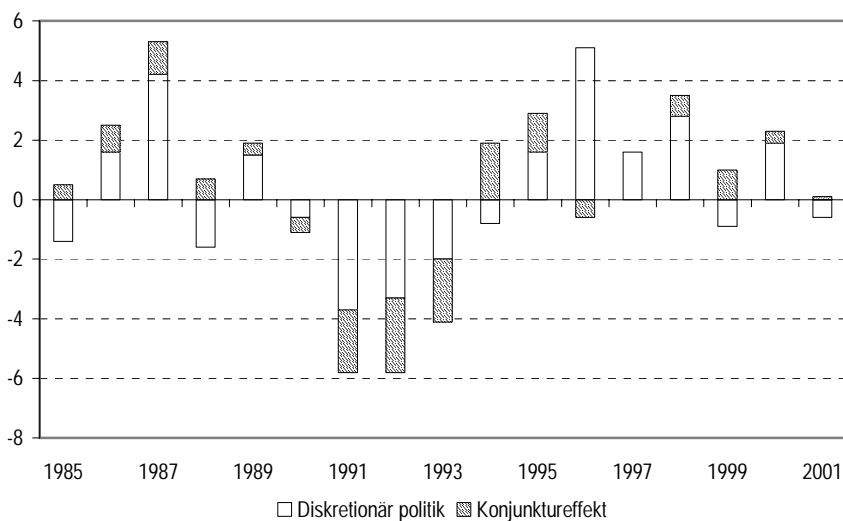
Om man vill föra en stabiliserande diskretionär finanspolitik måste det offentliga sparandet vid konjunkturstörningar avvika mer från det medelfristiga målet än vad som med automatik följer av konjunkturen.

Om det långsiktiga saldomålet ska kunna uppnås måste den diskretionära budgetpolitiken föras på ett *symmetriskt* sätt. Det går inte att föra en aktiv expansiv finanspolitik i lågkonjunkturer om inte finanspolitiken i samma utsträckning läggs om i åtstramande riktning i högkonjunkturer. Det är dock ofta politiskt svårt att uppnå en sådan symmetri i finanspolitiken över konjunkturcykeln.

Erfarenheterna visar också att finanspolitiken ofta blir alltför svag sett över en längre period. Det är politiskt lättare att besluta om stimulansåtgärder i svaga konjunkturer än att strama åt i högkonjunkturer. Detta talar för att en diskretionär finanspolitik bör användas med försiktighet och reserveras för stora störningar.

Figur 5.3 visar förändringen i finansiellt sparande uppdelad på en konjunkturkomponent och en resterande förändring, som inkluderar resultatet av diskretionära åtgärder. Den cykliska komponenten är uppskattad utifrån de i efterhand beräknade produktionsgapen, vilket gör uppdelningen något godtycklig eftersom finanspolitiken kan ha haft effekt på produktionsgapens storlek.

Figur 5.3. Förändring i finansiellt sparande i Sverige. Procent av BNP



Källa: OECD.

Enligt denna beräkning har den diskretionära finanspolitiken inneburit större förändringar av det finansiella sparandet än automatiken. Den kraftiga försämringen av det offentliga sparandet som ägde rum i samband med den ekonomiska krisen under åren 1991–93 kan till stor del tolkas som resultatet av en diskretionär finanspolitik.

Hittills har saldomålet tillämpats med en viss försiktighet. I målformuleringen har angivits att det krävs en *väsentlig* avvikelse från beräknad tillväxt för att det målsatta saldot ska avvika från 2 procent av BNP. Det har funnits starka skäl för en sådan försiktig hållning. Erfarenheterna från saneringsprogrammet under 1990-talet visar att "skarpa" mål för offentligt sparande skapar en tydlighet i budgetpolitiken, som underlättar kontroll över de offentliga finanserna. Att ständigt förändra det målsatta saldot kan riskera att underminera den statsfinansiella disciplinen.

Saldomålet fastställs året före det budgetår målet avser och bygger således på prognoser för såväl den samhällsekonomiska utvecklingen som den offentliga sektorns inkomster och utgifter. När statsbudgeten fastställts sker ofta mer eller mindre stora förändringar som ger anledning att revidera prognoserna och det slutliga utfallet kan skilja sig markant från prognosen vid tidpunkten för de finanspolitiska besluten.

Prognosavvikelser kan vara av två olika slag – dels prognosfel avseende den samhällsekonomiska utvecklingen, dvs. att produktionsgapet blir ett annat än beräknat, dels prognosfel i olika budgetposter för en given samhällsekonomisk utveckling. De senare prognosfelen kan i sin tur vara tillfälliga för det aktuella året, exempelvis att realisationsvinstbeskattningen visar sig ge större inkomster än prognosticerat, eller mer permanenta och hänga samman med beteendeförändringar, t.ex. ett ändrat sjukskrivningsmönster.

Sådana avvikelser aktualiserar två problem för finanspolitiken, dels om kompenserande åtgärder ska vidtas under loppet av ett budgetår, dvs. efter att skatter och utgifter lagts fast, dels i vilken utsträckning ett avvikande utfall för ett år ska påverka finanspolitikens inriktning nästkommande år.

Det finns formella möjligheter att lägga om finanspolitiken i såväl åtstramande som expansiv riktning under loppet av ett budgetår. Om ny information tillkommer kan regeringen lägga en tilläggsbudget till riksdagen med förslag om att ändra anslagsnivåerna. Regeringen har också ett självständigt manöverutrymme i finanspolitiken. Riksdagens beslut om anslag på statsbudgeten innebär formellt att medel ställs till regeringens förfogande för de ändamål riksdagen beslutat. Det innebär inte att beviljade medel måste användas, vilket framgår av § 8 i budgetlagen:

Regeringen får besluta att medel på ett anvisat anslag inte ska användas, om detta är motiverat av särskilda omständigheter i en verksamhet eller av statsfinansiella eller andra samhällsekonomiska skäl.

Regeringen kan tillfälligt överskrida ett anslag som i statsbudgeten är betecknat som ramanslag. Överskridandet får uppgå till högst 10 procent av anslagsbeloppet och anvisade medel för påföljande budgetår reduceras med samma belopp.

Det råder en viss oklarhet om målet för det finansiella sparandet ska uppfattas som ett "skarpt" mål, på samma sätt som utgiftstaket. I det senare fallet är regeringen skyldig att under ett budgetår vidta åtgärder om utgifterna hotar att överstiga taket, oavsett orsaken till detta. Någon motsvarande handlingsregel finns inte uttalad för saldomålet.

I den mån det handlar om konjunkturbetingade prognosavvikelser är det rimligt att målet för det offentliga sparandet justeras med hänsyn till detta. Annars finns risken att finanspolitiken blir destabiliserande. Anta att statsbudgeten läggs fast med förutsättningen att det blir en relativt stark konjunkturutveckling under det aktuella budgetåret. Om konjunkturen visar sig svagare skulle ett oförändrat saldomål tvinga fram besparingsåtgärder trots en vikande konjunktur. På motsvarande sätt bör målet justeras upp om konjunkturen visar sig starkare än beräknat för att förhindra att en positiv avvikelse tolkas som ett tillkommande reformutrymme.

Icke-konjunkturbetingade prognosavvikelser i skatter och utgifter borde däremot i princip föranleda kompensande åtgärder, i synnerhet om dessa avvikelser kan bedömas vara av varaktig natur. Om konjunkturutvecklingen blir som prognosticerat, innebär ett offentligt finansiellt sparande som ligger högre eller lägre än beräknat en oavsiktlig omläggning av finanspolitiken. I sådana fall bör således åtgärder vidtas som gör att målet uppnås.

Det finns dock en betydande osäkerhet i prognoserna för offentliga inkomster och utgifter och det är först på ett sent stadium eller i efterhand som det går att bedöma hur stort den offentliga sektorns finansiella sparande blir ett visst år. Sådana "historiska" avvikelser från saldomålet skapar en konflikt mellan målet att stabilisera konjunkturen och att upprätthålla ett visst sparande i offentlig sektor. Om utfallet för det offentliga sparandet ett år blir bättre än beräknat, utan att konjunkturbilden förändrats, kan saldomålet för nästkommande år sättas lägre för att uppnå ett visst sparande i genomsnitt över en konjunkturcykel. Men detta kan i

sin tur innebära en omläggning av finanspolitiken i expansiv riktning, som kan vara olämplig ur konjunktursynvinkel.

De senaste fem åren har den offentliga sektorns finansiella sparande blivit påtagligt starkare än de mål som satts upp (se Tabell 5.1). Till viss del kan detta tillskrivas en starkare tillväxt än beräknat, men en viktig förklaring är också att skatteintäkterna ofta underskattats. En anpassning av det offentliga saldot efter sådana avvikelser bör ske stegvis över flera år. Därför måste dessa tidigare avvikelser beaktas i målen för de kommande årens finansiella sparande.

Tabell 5.1. Tillväxt och finansiellt sparande i offentlig sektor

	1997	1998	1999	2000	2001
Prognos på BNP-tillväxt i VÅP (BP) året före, %	2,0 (2,3)	2,5 (3,1)	3,1 (3,0)	2,6 (3,0)	2,9 (3,5)
Utfall	2,1	3,6	4,1	3,6	1,7 ^a
Mål för finansiellt sparande, % av BNP	-3,0	0	0,5	2,0	2,5
Prognos i VÅP (BP)	-2,7 (-2,6)	0,0 (0,6)	0,8 (1,1)	2,1 (2,1)	3,2 (3,5)
Utfall	-1,6	2,1	1,7	4,1	3,6 ^a

^a prognos.

Anm.: VÅP – värpropositionen.

BP – budgetpropositionen.

5.2.6 Utgiftstak och stabilisering

Utgiftstaken för de statliga utgifterna har inte något direkt stabiliseringspolitiskt syfte. Användningen av utgiftstak får i stället ses som ett sätt att få kontroll över utgiftsutvecklingen på medellång sikt. Utgiftstaken innebär att beslut som medför ökade utgifter i princip bör beaktas fyra år i förväg och då föranleda ett motsvarande högre utgiftstak. Alternativt måste beslutet finansieras med minskade utgifter på andra områden. Utgiftstaken innebär en spärr mot oplanerade utgiftsökningar genom att tvinga fram åtgärder som håller tillbaka utgifterna.

Budgeteringsmarginalen, dvs. skillnaden mellan nivån på utgiftstaket och prognosticerade utgifter, är avsedd att täcka in alla former av osäkerhet i utgiftsutvecklingen. Denna osäkerhet är dels relaterad till osäkerhet om konjunkturutvecklingen, dels till andra faktorer som kan höja utgifterna, t.ex. ökad sjukfrånvaro.

För att utgiftstaken inte ska förhindra möjligheten att föra en stabiliserande finanspolitik måste budgeteringsmarginalen läggas på en tillräcklig nivå. Budgeteringsmarginalen måste således vara så stor att den rymmer såväl automatik som diskretionära åtgärder vid en konjunkturavmattning.

För budgetår som ligger närmare i tiden kan budgeteringsmarginalen vara mindre, eftersom risken för att stora oväntade produktionsgap då ska uppkomma är mindre än när utgiftstaket fastställs tre år före budgetåret. Men även för det närmaste året finns en icke obetydlig osäkerhet om de makroekonomiska förutsättningarna. Det måste därför finnas en marginal vid budgetårets början.

Systemet med utgiftstak har tillämpats på ett sätt som givit en mycket liten marginal för en stabiliserande finanspolitik. Budgeteringsmarginalen har, med beaktande av att den ska rymma även annan osäkerhet än konjunkturen, fastställts på en förhållandevis låg nivå (i genomsnitt 23 mdkr). Mer problematiskt har varit att marginalen sedan snabbt reducerats (se Tabell 5.2). Redan i budgetpropositionen, som lagts fram fyra månader efter att utgiftstaken fastställts, har budgeteringsmarginalen krympts till i genomsnitt 16 mdkr. I budgetpropositionerna för de aktuella budgetåren, som läggs fram i september året innan, har budgeteringsmarginalerna i genomsnitt varit 2 mdkr. Detta är den marginal som funnits att hantera utgiftsökningar under löpande budgetår. De små budgeteringsmarginalerna har fört med sig en tendens att ersätta utgifter med olika åtgärder på inkomstsidan. Förutom att detta bryter mot budgetlagens syfte ökar risken för samhällsekonomiskt ineffektiva lösningar. Reduktionen av budgeteringsmarginalen har bara delvis varit följden av oplanerade utgiftsökningar. En betydande del har i stället avsett nya beslut om ökade utgifter.

Tabell 5.2. Budgeteringsmarginal. Mdkr

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
VÅP96	15	18	22	..	..	..	..	..
BP97	11	15	22	..	..	..	..	..
VÅP97		10	13	20	..	..	..	..
BP98	9	4	4	6	..	..	..	..
VÅP98	24	1	6	8	27	..	..	..
BP99	24	1	3	6	20	..	..	..
VÅP99		2	3	4	16	34	..	..
BP00		2	1	1	4	23	..	..
VÅP00			1	1	2	6	20	..
BP01			1	1	1	9	17	..
VÅP01				5	3	2	4	16
BP02				5	3	2	2	7

Anm.: VÅP – värpropositionen.

BP – budgetpropositionen.

Med dagens växelkursregim har förmågan att upprätthålla utgiftstaket en stabiliseringspolitisk betydelse. En utgiftsökning som medför att utgiftstaket bryts torde komma att uppfattas som tecken på en allmänt bristande kontroll över utgiftsutvecklingen och i förlängningen över de offentliga finanserna. Detta kan bidra till att höja räntenivån. Även en retroaktiv höjning av utgiftstaket, efter att det fastställts första gången, skulle kunna få negativa effekter via räntan, även om en "ordnad reträtt" sannolikt uppfattas som mindre alarmerande än att bryta taket. Själva nivån på utgiftstaken spelar dock knappast någon stabiliseringspolitisk roll utan ska i stället bedömas utifrån ett strukturellt perspektiv där det snarare är nivån på de skatter som behövs för att finansiera utgifterna som spelar roll.

I valutaunionen uteblir effekter via räntan, vilket innebär att en bristande respekt för utgiftstaken får svagare omedelbara effekter. Det grundläggande syftet med utgiftstaken, att sätta en spärr för beslut som leder till en långsiktig utgiftsexpansion, kvarstår dock. För att kunna upprätthålla respekten för utgiftstaken och samtidigt ge tillräckligt utrymme för finanspolitiken måste budgeteringsmarginalen vara betydligt större än vad som hittills varit fallet.

Mot den bakgrunden bör en separat *konjunkturmarginal* inrättas. Denna marginal ska enbart få tas i anspråk av utgiftsökningar som med automatik uppstår vid konjunkturavmattningar eller som en följd av diskretionära stabiliseringspolitiska beslut. På detta sätt garanteras att det alltid finns utrymme för att utgiftsökningar ska kunna bidra till makroekonomisk stabilisering.

Vid sidan av denna konjunkturmarginal bör det finnas en planeringsmarginal som ger utrymme för eventuella planerade utgiftshöjande reformer. Denna kan även vara negativ, dvs. ställa krav på utgiftssänkningar. Utgiftsavvikelser 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 tar hänsyn även till den allmänna osäkerhet som finns i prognoser för de statliga utgifterna i den mån statsmakterna inte vill balansera utgiftsökningar av detta slag med utgiftsminskningar på andra områden.

5.3 Diskretionär finanspolitik

Vid ett deltagande i valutaunionen kommer Sverige inte längre att kunna föra en egen penningpolitik. Detta gör att den inhemska finanspolitiken kommer att få en större stabiliseringspolitisk betydelse. En central fråga är därför i vilken utsträckning finanspolitiken i praktiken har möjlighet att bidra till en stabilisering av konjunkturen. Denna fråga kan delas upp i två delfrågor:

- I vilken utsträckning påverkar finanspolitiken efterfrågan i ekonomin?
- Hur sannolikt är det att finanspolitiken verkligen förs på ett sådant sätt att den stabiliserar efterfrågan?

Avsnitt 5.3.1 diskuterar den första frågan, medan den andra behandlas i avsnitt 5.3.2. Diskussionen avser här i första hand *diskretionära finanspolitiska åtgärder* – förändringar av skatter och offentliga utgifter till följd av direkta beslut – i syfte att påverka efterfrågan i ekonomin. Konjunkturstabilisering som inte kräver aktiva beslut, utan som verkar via s.k. *automatiska stabilisatorer*, behandlas i avsnitt 5.4. Vidare diskuteras de finanspolitiska åtgärderna i tämligen övergripande termer, t.ex. som en förändring av ”skatter” eller

”offentlig konsumtion”. En mer detaljerad beskrivning av de enskilda finanspolitiska styrmedlen – specifika skatter och offentliga utgifter – görs i avsnitt 5.6.

5.3.1 Finanspolitikens effekter på den aggregerade efterfrågan

Enligt det vanligaste synsättet för hur finanspolitiska åtgärder påverkar ekonomin kommer en finanspolitisk expansion att på kort sikt leda till att den aggregerade efterfrågan stimuleras, medan en finanspolitisk åtstramning på motsvarande sätt kommer att dämpa efterfrågan. Denna påverkan kan ske direkt genom förändringar av den offentliga konsumtionen eller de offentliga investeringarna. Den kan också ske indirekt genom att privata aktörer påverkas, t.ex. genom en skattesänkning för hushållen som ökar deras disponibla inkomst. En skattesänkning kan också påverka hushållens livsinkomst (det diskonterade nuvärdet av alla nutida och framtida inkomster) och därigenom få förmögenhetseffekter. Dessa inkomst- och förmögenhetseffekter kan antas öka hushållens efterfrågan på varor och tjänster. Bland annat på grund av tröggrörliga priser och löner kommer den ökade efterfrågan att resultera i en ökad produktion i ekonomin. Man kan beskriva detta som att ekonomin på kort sikt är keynesiansk.

De långsiktiga finanspolitiska effekterna är andra än de kortsiktiga. Om t.ex. en skattesänkning – som leder till ett minskat offentligt sparande – inte motverkas fullt ut av att det privata sparandet ökar, kommer ekonomins totala sparande att minska. Ekonomins sparande används i slutänden till investeringar inom landet eller utomlands och eftersom sparandet minskar måste också dessa totala investeringar minska.

I en öppen ekonomi som den svenska har det nationella sparandet teoretiskt sett liten betydelse för hur mycket investeringar som görs inom landet, eftersom kapital kan röra sig fritt över gränserna. Avgörande är i stället vilken avkastning investeringarna kan förväntas ge i ett internationellt perspektiv. Ett minskat nationellt sparande behöver därför inte leda till minskade investeringar inom landet. I stället kan följden bli ett inflöde av kapital från utlandet. En period med budgetunderskott, som medför ett lägre nationellt sparande och försvagad bytesbalans, kommer dock att leda till att landets invånare äger mindre kapital utomlands

och/eller till att utlänningar kommer att äga mer av den inhemska kapitalstocken än vad som annars skulle varit fallet. Detta kommer att leda till en större utlandsskuld och lägre framtida kapitalinkomster för landets invånare.

På kort sikt leder alltså en finanspolitisk expansion till högre produktion, men på lång sikt blir effekten i en öppen ekonomi en svagare utveckling i den meningen att inhemska aktörers fordran på utlandet blir lägre.⁹ Eftersom perspektivet i detta betänkande är stabiliseringspolitiskt är det motiverat med en fokusering på förhållandevis korta tidshorisonter. Det är därför framför allt de kort-siktiga effekterna som kommer att behandlas.

Teoretiskt får finanspolitiken större effekt vid en fast än vid en rörlig växelkurs. Under en rörlig växelkurs kan t.ex. en expansiv finanspolitik som höjer aktivitetsnivån leda till högre räntor och en appreciering av valutan. Därmed dämpas finanspolitikens stimulanseffekt. I en valutaunion däremot, där ett enskilt litet lands agerande inte har någon påtaglig effekt på den samlade ränte- och växelkursutvecklingen, uppkommer inte dessa motverkande effekter. Den inhemska finanspolitiken får därmed, allt annat lika, större effekt i en valutaunion. Detta bör dock inte tolkas som att finanspolitiken nödvändigtvis blir ett "bättre" stabiliseringspolitiskt instrument vid ett deltagande i valutaunionen. Som vi argumenterar nedan är de huvudsakliga problemen med diskretionär finanspolitik förknippade med andra faktorer än dess verkningsgrad. Däremot kan man hävda att de finanspolitiska avvägningarna i viss mån blir viktigare än tidigare. Så t.ex. behöver en alltför expansiv inriktning av finanspolitiken i dagens regim med rörlig växelkurs inte nödvändigtvis få några allvarliga konsekvenser för den makroekonomiska balansen eftersom den kan motverkas av ränte- och växelkurseffekter. I en valutaunion däremot, där dessa effekter är svaga för ett litet enskilt land, kan en finanspolitisk expansion i ett olämpligt läge lättare resultera i överhettningstendenser.

Ricardiansk ekvivalens

Det finns en diskussion som ifrågasätter om finanspolitiska stimulanser verkligen har några efterfrågeeffekter. Ett argument för att skattesänkningar som påverkar de privata aktörernas disponibla

⁹ Se t.ex. Elmendorf & Mankiw (1999) för en beskrivning av effekter på kort och lång sikt om man har detta konventionella synsätt på effekterna av offentlig skuldsättning.

inkomster inte ger sådana effekter introducerades av Barro (1974). Grundidén är att lägre skatter och budgetunderskott idag kommer att kräva högre skatter i framtiden eftersom den offentliga sektorns inkomster och utgifter måste balansera på lång sikt. En lånefinansierad skattesänkning under en viss period innebär därför inte att skattebördan vid en given bana för den offentliga konsumtionen minskar, utan enbart att skattebetalningarna förläggs till en senare tidpunkt. Givet att de ekonomiska aktörerna är tillräckligt framåtblickande kommer de att inse detta och skattesänkningen kommer inte att leda till ökad privat konsumtion. Det minskade offentliga sparandet kommer att uppvägas av ett ökat privat sparande.

Ett centralt inslag i denna hypotes om s.k. Ricardiansk ekvivalens är att hushållens konsumtionsbeteende inte bara styrs av den nuvarande inkomsten utan även av framtida förväntade inkomster.¹⁰ I teorin antas konsumtionen styras av hushållets eller individens hela disponibla livsinkomst, omräknad till nuvärde.¹¹ Nuvärdet av alla kommande skattebetalningar som är nödvändiga för att finansiera en given offentlig konsumtion påverkas inte av hur dessa betalningar fördelas över tiden. Detta innebär att den disponibla livsinkomsten inte heller påverkas, varför den privata konsumtionen förblir oförändrad.

Hypotesen om Ricardiansk ekvivalens kan sägas utgöra ytterligare en typ av kritik mot den traditionella keynesianska stabiliseringspolitiken, utöver den som redovisats i avsnitt 2.2. Förutom att stabiliseringspolitiken försvåras av informationsproblem och kortsiktiga politiska incitament, samt att fluktuationer enligt vissa bedömare inte utgör något större problem, skulle en viss typ av stabiliseringspolitiska åtgärder således också vara verkningslösa.

Ricardiansk ekvivalens innebär inte att *all* finanspolitik är verkningslös. Hypotesen säger bara att den privata konsumtionen inte påverkas av om en given bana för den offentliga konsumtionen finansieras med skatter eller upplåning.¹² För det första kommer fortfarande förändringar av den offentliga konsumtionen och de offentliga investeringarna att *i sig* påverka den aggregerade efter-

¹⁰ För en mer utförlig diskussion om Ricardiansk ekvivalens, se t.ex. Elmendorf & Mankiw (1999) eller Becker & Paalzow (1996). Själva begreppet Ricardiansk ekvivalens anknyter till 1800-talsekonomen David Ricardo, som var den som först diskuterade denna hypotes, även om han själv inte trodde på den.

¹¹ I det renodlade fallet antas även kommande generationers inkomster beaktas. Nu levande individer antas väga in även sina barns inkomster.

¹² Noga räknat krävs också att skatterna inte har snedvridande effekter, dvs. att de är s.k. klumpsummeskatter.

frågan. En *tillfällig* ökning av den offentliga konsumtionen kommer t.ex. att få endast begränsade effekter på hushållens livsinkomst, eftersom den inte kan väntas medföra ett påtagligt högre framtida skatteuttag. En temporär ökning av den offentliga konsumtionen motverkas därför inte i någon större utsträckning av en minskad privat konsumtion. Även om hushållen har en långt framåtblickande planeringshorisont, finns alltså möjligheten att bedriva stabiliseringspolitik genom att variera den offentliga efterfrågan.

För det andra är det möjligt att t.ex. en skattesänkning tolkas av hushållen som att även de offentliga utgifterna på sikt kommer att minska, dvs. som att den offentliga konsumtionen kommer att bli lägre i framtiden. Detta skulle innebära en högre disponibel livsinkomst, eftersom skattebördan för att finansiera den mindre omfattande offentliga verksamheten reduceras. Därmed skulle också den privata konsumtionen stimuleras. Men i detta fall är det den förväntade utgiftsminskningen snarare än skattesänkningen som är den drivande faktorn bakom den privata konsumtionsökningen. Om hushållen har en lång framåtblickande horisont är det dock sannolikt svårt att bedriva stabiliseringspolitik genom denna mekanism, dvs. att få hushållen att tämligen ofta och på ett sätt som har en konjunkturstabiliserande inverkan revidera sin uppfattning om livsinkomsten.¹³

För det tredje kan politik som förändrar priser och kostnader, t.ex. tillfälliga förändringar av arbetsgivaravgifter och momssatser, få effekter på den aggregerade efterfrågan. Sådana åtgärder diskuteras senare i detta avsnitt samt i avsnitt 5.6.

När gäller inte Ricardiansk ekvivalens?

Även om få ekonomer torde ställa sig bakom hypotesen om Ricardiansk ekvivalens i dess mer renodlade form, utgör den en användbar jämförelsenorm. Det finns emellertid ett antal skäl att tro att fullständig Ricardiansk ekvivalens inte gäller.¹⁴

En anledning kan vara att en skattesänkning representerar en *omfördelning av skattebördan mellan generationer*. Om den skattesänkning som genomförs idag inte behöver återbetalas förrän av

¹³ Det skulle dessutom innebära att hushållen i lågkonjunkturer skulle behöva övertygas om att de sammantagna framtida offentliga utgifterna skulle minska, medan det motsatta skulle gälla i en högkonjunktur.

¹⁴ Se t.ex. Elmendorf & Mankiw (1999) för en mer fullständig genomgång av dessa.

andra generationer långt in i framtiden, kommer sänkningen nuvarande generationer till del och stimulerar deras konsumtion.

Ett annat skäl kan vara att hushållen har svårt att omfördela sin konsumtion över tiden på det enkla sätt som förutsätts för att Ricardiansk ekvivalens ska gälla. Många hushåll kan vara *kreditransonerade*, dvs. deras konsumtion begränsas av de inkomster de har idag, eftersom de kan ha svårt att på kreditmarknaden få låna mot framtida inkomster. En skattesänkning idag motsvarar i en sådan situation i praktiken ett lån till hushållen från staten, vilket stimulerar konsumtionen. Det är också möjligt att många hushåll även av andra orsaker i stor utsträckning lever "ur hand i mun", t.ex. därför att de helt enkelt har en tämligen *kort framförhållning* och att kommande skattehöjningar därför upplevs som alltför avlägsna för att på allvar beaktas.

Sannolikheten att hushållen reagerar på ett "Ricardianskt" sätt på en skatteförändring borde vara större i perioder med stora offentliga skuldproblem än i mer normala situationer. Hushållen kan då – inte minst därför att den ekonomisk-politiska debatten kommer att fokusera på skuldproblemet – väntas genomskåda att en anpassning av de offentliga finanserna inom en nära framtid är oundviklig och att frågan snarast är när exakt den kommer att ske. En skattesänkning i ett sådant läge kommer sannolikt att ha en mindre stimulerande effekt på den privata konsumtionen än i en mer normal situation.

Kan finanspolitiska åtstramningar stimulera efterfrågan?

Under det senaste decenniet har det framförts en hypotes om att en finanspolitiskt *åtstramning* i vissa lägen t.o.m. kan *stimulera* efterfrågan. Bakgrunden till denna hypotes är framför allt två episoder – i Danmark 1983–1986 och Irland 1987–1989 – då kraftiga konsolideringar av de offentliga finanserna förefaller ha haft en stimulerande effekt på efterfrågan. Effekten antas vanligen vara symmetrisk på så sätt att en kraftigt expansiv finanspolitik kan ge en kontraktiv effekt på ekonomin. Här brukar utvecklingen i Sverige i början av 1990-talet föras fram som exempel.¹⁵

¹⁵ Se Giavazzi & Pagano (1996). Se också Agell (1996) för en kritik av denna slutsats, bl.a. baserad på att tillgängliga data på de strukturella underskotten sannolikt överdriver omfattningen av de expansiva finanspolitiska åtgärderna under perioden.

Det finns flera anledningar till varför en finanspolitisk åtstramning skulle kunna ge en expansiv effekt. Ett skäl är att en finanspolitisk konsolidering ofta sänker ränteläget och därigenom bidrar till att öka värdet på olika tillgångar, vilket i sin tur kan ha en stimulerande effekt på efterfrågan. Konsolideringen kan också på ett tämligen dramatiskt sätt ändra de ekonomiska aktörernas förväntningar om framtiden. I ett land med hög och stigande offentlig skuldsättning skulle t.ex. en konsolidering kunna minska risken för en genomgripande statsfinansiell kris och för att än mer kännbara och oplanerade åtstramningar ska framtvingas längre fram. Konsolideringen skulle därigenom vara förtroendeskapande och ha en positiv effekt på den privata efterfrågan. Det förefaller möjligt att effekter av detta slag kan uppkomma, men att de sannolikt begränsar sig till mycket extrema situationer.¹⁶

Empiriska resultat om effekter av diskretionär finanspolitik

Den empiriska litteraturen om finanspolitikens effekter på efterfrågan i ekonomin är förhållandevis begränsad. En typ av studier har försökt belysa hur diskretionära finanspolitiska beslut påverkar den ekonomiska aktiviteten i ekonomin. Blanchard & Perotti (1999) finner, i linje med den konventionella uppfattningen, att BNP ökar när den offentliga konsumtionen ökar och när nettoskatterna (skatter minus transfereringar) sänks. Effekterna befinns dock vara förhållandevis små – de s.k. multiplikatorerna är ofta ungefär ett, dvs. förändringen i BNP är i slutänden ungefär lika stor som den ursprungliga skatte- eller utgiftsförändringen. Fatás & Mihov (2001a) studerar med en något annorlunda modellspecifikation effekterna på produktionen av förändringar av de offentliga utgifterna. De finner att effekten är positiv och att multiplikatorn är större än ett, dvs. att produktionen i slutänden ökar mer än den ursprungliga finanspolitiska stimulansen. Ökningen beror till stor del på en ökning av den privata konsumtionen. Det är framför allt ökningarna i den offentliga konsumtionen som har effekt, medan något genomslag av ökningarna i de offentliga investeringarna inte kan fastställas.

¹⁶ Se Giavazzi m.fl. (2000) för en empirisk studie som bl.a. finner att expansiva effekter vid finanspolitiska åtstramningar uppkommer främst vid stora och ihållande finanspolitiska impulser. Resultatet har dock kritiserats på ekonometriska grunder av Kamps (2001).

Skattningar har också gjorts på svenska data med samma metodik, med det huvudsakliga syftet att undersöka om Ricardiansk ekvivalens är en tillfredsställande approximation av verkligheten. Hokkanen & Jansson (1994), som använder årsdata för perioden 1872–1990, finner ingen effekt av budgetunderskott på privat konsumtion och BNP. Däremot finner de, i likhet med resultaten i Fatás & Mihov (2001a) på amerikanska data, att offentlig konsumtion har en positiv effekt på efterfrågan i ekonomin. Även Becker & Paalzow (1996), som använder kvartalsdata för perioden 1970–1994, finner att budgetunderskott inte tycks ha någon större inverkan på den reala ekonomiska aktiviteten, men att förändringar av den offentliga konsumtionen påverkar den privata konsumtionen.¹⁷

Möjligheten att med finanspolitiken påverka den privata konsumtionen är, som vi konstaterat ovan, större – och sannolikheten för Ricardiansk ekvivalens mindre – om det finns ett nära samband mellan hushållens löpande disponibla inkomster och deras konsumtionsbeslut. Detta är t.ex. fallet om hushållen har begränsade möjligheter att ta upp lån eller har en kort planeringshorisont. Genom förändringar av skatter och offentliga utgifter som påverkar hushållens disponibla inkomster kan de ekonomisk-politiska beslutsfattarna i ett sådant fall åtminstone potentiellt styra efterfrågan i ekonomin. Om hushållen i stället har ett långsiktigt perspektiv och via kreditmarknaden kan fördela sin konsumtion över tiden, kommer däremot förändringar i den disponibla inkomsten inte att få så stort genomslag på konsumtionen. Det är därför värdefullt med information om hur stor andel av hushållen som låter sin konsumtion styras av de löpande inkomsterna och hur stor andel som har ett mer långsiktigt perspektiv. Den förra gruppen har kallats "spenderare", medan den andra benämns "sparare".¹⁸

Skattningar av andelen "spenderare" respektive "sparare" har gjorts på svenska data. Campbell & Mankiw (1991) och Agell, Berg & Edin (1995) finner att andelen hushåll vars konsumtion mer eller

¹⁷ Englund (1996) diskuterar i en kommentar till den senare studien de ekonometriska svårigheter som är förknippade med denna typ av skattningar. Han noterar speciellt de problem som hänger samman med att strukturella förändringar kan göra att den datagenererande processen kan skilja sig väsentligt åt mellan olika perioder. En viktig synpunkt är att den svenska ekonomin de senaste decennierna kännetecknats av tre tämligen skilda finanspolitiska "regimer": en keynesiansk under 1970-talet, en serie misslyckade försök att minska ett växande strukturellt budgetunderskott under 1980-talet samt konsolideringen av de offentliga finanserna under 1990-talet. Svarigheterna att på ett tillfredsställande sätt beakta denna typ av strukturella förändringar gör att resultaten bör tolkas med försiktighet.

¹⁸ Se Mankiw (2000).

mindre direkt styrs av utvecklingen av den disponibla inkomsten är förhållandevis liten, 10 till 25 procent. Dessa skattningar tyder på att en stor del av de svenska hushållen tycks planera sin konsumtion ganska oberoende av utvecklingen av den löpande inkomsten och att finanspolitiska åtgärder riktade mot den privata konsumtionen därför inte nödvändigtvis är speciellt verksamma. Resultaten i Agell & Berg (1996) tyder dock på att andelen "spenderare" ökade i början av 1990-talet.

Finanspolitik som ändrar priser och kostnader

Diskussionen har hittills i princip kretsat kring två olika sätt att via finanspolitiken påverka den aggregerade efterfrågan – genom att staten själv konsumerar och investerar eller genom att hushållens inkomster påverkas av förändringar av skatter och transfereringar. Det finns dock även ett tredje sätt på vilket finanspolitisk konjunkturstabilisering kan bedrivas, nämligen genom finanspolitiska åtgärder som på ett mer eller mindre direkt sätt påverkar priser och lönekostnader. Vi diskuterar här kort några exempel. En mer utförlig diskussion finns i avsnitt 5.6, som mer i detalj beskriver de finanspolitiska styrmedlen.

Ett av de instrument som diskuterats mycket de senaste åren – främst som ett alternativ till större växelkursjusteringar – är variationer av de lagstadgade arbetsgivaravgifterna. Tanken är att statmakterna genom att variera arbetsgivaravgifterna kan göra lönekostnaderna mer flexibla och därigenom stabilisera sysselsättningsutvecklingen. Förändringen av arbetsgivaravgifterna kan göras genom att fonder byggs upp när konjunkturen är god och att de fonderade medlen sedan finansierar sänkningar av avgifterna i sämre tider. Ett annat sätt är att sänkningar av arbetsgivaravgifterna finansieras genom att andra skatter eller avgifter höjs. Detta brukar betecknas som en *intern devalvering* eftersom den, liksom en vanlig extern devalvering, sänker de inhemska lönekostnaderna i förhållande till utlandet, utan att det uppkommer några direkta budgeteffekter.¹⁹

På samma sätt som finanspolitik kan påverka lönekostnader kan den påverka kostnaderna för investeringar. Ett stabiliseringspolitiskt instrument baserat på denna idé var det tidigare svenska

¹⁹ Se *Sverige och EMU* (1996), kapitel 7 resp. Calmfors (1998) för en mer utförlig analys av interna devalveringar.

investeringsfondssystemet. Detta system, som i sin moderna tappning infördes 1955 och avvecklades 1991, innebär att företagen stimulerades att avsätta delar av vinsten under högkonjunkturår, delvis i form av depositioner i Riksbanken. Dessa medel fick sedan genom tidsbestämda frisläpp utnyttjas för investeringar när konjunkturen försvagades. Investeringar som finansierades genom frisläpp av investeringsfonderna fick en betydande subvention, jämförbar med den som gäller vid fri avskrivning.

Ett exempel på en åtgärd som fokuserar på de priser som hushållen möter snarare än på företagets kostnader är en tillfällig förändring av momsatsen. Genom att höja momsen när den aggregerade efterfrågan är hög och sänka den i sämre tider kan man åstadkomma en konjunkturutmått jämnande omfördelning i tiden av den privata konsumtionen.

Kommitténs slutsatser om effekter av diskretionär finanspolitik

En rimlig sammanfattande slutsats av diskussionen ovan är att det i regel förefaller vara möjligt att med diskretionära finanspolitiska åtgärder – förändringar av skatter och offentliga utgifter – påverka efterfrågan i ekonomin i den önskade riktningen. En reservation måste dock göras för att storleken på effekterna i många fall är osäker och att genomslaget förefaller kunna variera betydligt, dels beroende på vilka typer av finanspolitiska åtgärder som vidtas, dels beroende på i vilket ekonomiskt läge de genomförs. Empiriska och teoretiska resultat tyder på att förändringar i den offentliga konsumtionen i normalfallet ger större effekter på den aggregerade efterfrågan än ändringar av skatter och transfereringar som påverkar hushållens reala disponibla inkomster. Det förefaller rimligt att anta att även åtgärder som på ett mer eller mindre direkt sätt påverkar priser och lönekostnader kan ha effekter på den aggregerade efterfrågan. Detta torde i synnerhet gälla för mer betydande förändringar av de lagstadgade arbetsgivaravgifterna, som kan ses som ett alternativ till större växelkursjusteringar och av momsen.

5.3.2 Möjliga hinder för en konjunkturstabiliserande politik

Att diskretionär finanspolitik kan påverka efterfrågan innebär inte nödvändigtvis att den är ett effektivt instrument för aktiv konjunkturstabilisering. Det kan nämligen finnas faktorer som gör att finanspolitiken riskerar att i praktiken bedrivs på ett sätt som inte stabiliserar konjunkturen.

En naturlig utgångspunkt för en diskussion om detta är den beskrivning av de stabiliseringspolitiska problemen som gjordes i kapitel 2. Där konstaterades att såväl informationsproblem som kortsiktiga politiska incitament kan medföra att stabiliseringspolitiken inte blir så effektiv som är önskvärt. För att mer tydligt se innebörden för finanspolitiken kan det vara idé att knyta an till de jämförelser mellan finans- och penningpolitik som där gjordes.

Det konstaterades att en av skillnaderna mellan finans- och penningpolitiken rör de olika typer av tidsfördröjningar som ekonomisk-politiska åtgärder är förknippade med. Man brukar vanligtvis tala om tre typer av fördröjningar – en som har att göra med svårigheter att identifiera och kvantifiera den störning som träffar ekonomin (en *observationsfördröjning*), en som beror på att det kan ta tid att besluta om och faktiskt genomföra en åtgärd (en *beslutsfördröjning*) samt en som hänger samman med den tid det tar från det att åtgärden vidtagits till dess att den får effekt på ekonomin (en *effektfördröjning*).²⁰ Som konstaterades i avsnitt 2.2. brukar de två första fördröjningarna tillsammans benämnas "inside lag" medan den tredje brukar benämnas "outside lag".

"Inside lag" är sannolikt väsentligt längre för finanspolitik än för penningpolitik främst på grund av en betydande beslutsfördröjning. Medan en centralbank kan fatta beslut om att ändra styrrentan med ganska kort varsel, riskerar förändringar av skatter och offentliga utgifter att bli föremål för utdragna politiska förhandlingar. Detta hänger framför allt samman med att finanspolitiska beslut ofta har mer eller mindre betydande fördelningseffekter och att man i den politiska beslutsprocessen måste ta hänsyn till olika intressen. Tidsfördröjningarna i det finanspolitiska beslutsfattandet ökar risken för att åtgärder kommer att få effekt i fel konjunkturläge och att de därför ibland snarare kan komma att förstärka än dämpa konjunkturfluktuationerna. Finanspolitikens långa "inside lag" är en av anledningarna till att många kommit att se pen-

²⁰ Se t.ex. Andersen (2001) och Mankiw (1999).

ningpolitiken som ett lämpligare konjunkturstabiliserande medel än finanspolitiken.²¹

Även när det gäller risken för alltför kortsiktiga politiska incitament finns viktiga skillnader mellan finans- och penningpolitiken. Dessa härrör från de skilda ramar inom vilka de olika typerna av politik verkar. Dessa problem diskuterades tämligen ingående i kapitel 2, varför vi här bara berör dem i korthet. Ett viktigt motiv för en delegering av penningpolitiken är att en centralbank som verkar "på armlängds avstånd" från den dagsaktuella politiken och har en klart definierad uppgift har lättare att motstå trycket att föra en i genomsnitt alltför expansiv politik. En självständig centralbank har heller inte incitament att generera olika typer av politiska cykler som riskerar att förstärka snarare än motverka fluktuationerna i ekonomin. Delegeringen av penningpolitiken ökar därför möjligheterna att bedriva en effektiv stabiliseringspolitik. Om ekonomins aktörer litar på att en räntesänkning inte är ett tecken på att centralbanken givit upp låginflationspolitiken, ökar utrymmet för att sänka räntan i en lågkonjunktur.

Det finns stora risker för att finanspolitiken ska bli genomsnitt alltför expansiv. Framför allt är det politiskt svårare att föra en tillräckligt åtstramande finanspolitik i en högkonjunktur än att föra en motsvarande expansiv finanspolitik i en lågkonjunktur. Om inflationen på lång sikt begränsas av en trovärdigt fast växelkurs eller en gemensam valuta, kommer en sådan bristande symmetri att leda till stora budgetunderskott och växande offentlig skuldsättning, samtidigt som den inhemska prisnivån ökar i förhållande till utlandets och bytesbalansunderskott uppkommer.²²

Möjligheterna att göra finanspolitiken till ett mer effektivt stabiliseringspolitiskt verktyg genom en "frikoppling" från den dagsaktuella politiken är av olika anledningar betydligt mer begränsade än för penningpolitiken. Åtgärder som syftar till detta har dock under senare tid tagits upp alltmer i den internationella debatten. En vidare diskussion om dessa frågeställningar förs i avsnitt 6.1 som behandlar finanspolitikens institutionella ramverk.

Det finns flera skäl till varför penningpolitiken vanligen uppfattas som ett lämpligare stabiliseringspolitiskt medel än finanspolitiken. Ett skäl är att det är tekniskt svårare att fatta finans- än

²¹ Se t.ex. Taylor (2000) som menar att den amerikanska centralbanken, Federal Reserve, under 1980- och 1990-talen visat prov på en avsevärd flexibilitet när det gäller att vid behov snabbt lägga om politiken, något som knappast hade varit möjligt inom finanspolitiken.

²² Se Agell m.fl. (1996).

penningpolitiska beslut. De penningpolitiska besluten rör endast en handlingsparameter, nämligen styrräntan. De finanspolitiska besluten kompliceras av att det finns ett stort antal skatter och utgifter som kan ändras.

Ett annat skäl är att finanspolitiken har fler uppgifter att fylla än penningpolitiken. Förutom den stabiliseringspolitiska uppgiften har den också såväl en allokeringspolitisk som en fördelningspolitisk uppgift.²³ I synnerhet den senare tenderar att komma i konflikt med den stabiliseringspolitiska uppgiften. Eftersom skatte- och utgiftsförändringar i regel har mer eller mindre omfattande fördelningspolitiska konsekvenser, blir även finanspolitiska beslut i syfte att stabilisera konjunkturen ofta komplicerade att genomföra. Detta kan ge upphov till den typ av tidsfördröjningar i beslutsprocessen som diskuterats ovan, eftersom förslagen kan komma att blockeras eller försenas av en utdragen diskussion om exakt vilka skatter och utgifter som ska justeras.

Vid utformningen av finanspolitiken måste man vidare ta hänsyn till att förändringar i skatter och offentliga utgifter inte enbart påverkar produktion och sysselsättning utan också storleken på de offentliga underskotten. Om skulden t.ex. redan i utgångsläget är betydande, kan finanspolitiska åtgärder som ytterligare försämrar skuldsituationen vara svärgenomförbara och skulle, som vi konstaterat ovan, t.o.m. kunna få negativa konsekvenser på den aggregerade efterfrågan. Några motsvarande hänsyn till de stabiliseringspolitiska instrumentens tidigare utveckling behöver inte tas i penningpolitiken; styrräntan kan i princip förändras utan att man behöver beakta vilka värden den tidigare antagit.²⁴ Finanspolitiken är med andra ord historieberoende i högre grad än penningpolitiken.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att den teoretiska litteraturen pekar på en rad skäl varför en aktiv finanspolitik i praktiken inte nödvändigtvis kommer att bedrivas på ett sådant sätt att den bidrar till att stabilisera konjunkturen. Dessa inbegriper långa tids-

²³ Se t.ex. Ohlsson (2002). Att penningpolitiken inte har någon fördelningspolitisk uppgift innebär inte att den inte kan ha fördelningspolitiska effekter, t.ex. när det gäller förhållandet mellan låntagare och långivare. Detta förefaller dock inte uppfattas som något betydande problem.

²⁴ Penningpolitiska beslutsfattare kan dock vilja undvika alltför stora svängningar i räntan eftersom det kan ge upphov till fluktuationer i aktie-, obligations- och fastighetsvärden och därmed till förmögenhetseffekter. Man kan också hävda att situationen i Japan är ett exempel på penningpolitiskt historieberoende; ytterligare räntesänkningar är svåra att genomföra eftersom styrräntan genom tidigare räntebeslut kommit nära noll. I normalfallet är dock historieberoendet inom penningpolitiken av mindre betydelse än inom finanspolitiken.

fördröjningar mellan störning och åtgärd (vilka kan göra att åtgärder får effekt i fel konjunkturläge), risken för alltför kortsiktiga politiska incitament (vilka kan medföra att finanspolitiken i genomsnitt blir alltför expansiv och att åtgärder genomförs vid stabiliseringspolitiskt olämpliga tidpunkter) samt att andra finanspolitiska mål än de stabiliseringspolitiska prioriteras (t.ex. fördelingspolitiska mål eller en viss utveckling av statsfinanserna).

Praktiska erfarenheter

En annan utgångspunkt när det gäller att försöka dra slutsatser om huruvida finanspolitiken i praktiken kommer att bedrivas på ett sådant sätt att den bidrar till att stabilisera konjunkturen är att studera tidigare erfarenheter.

Fram till övergången till rörlig växelkurs i november 1992 hade kronan under i stort sett hela 1900-talet ingått i olika fastkursarrangemang, även om kronkursen justerats vid ett flertal tillfällen. Under en fast växelkurs kan inte penningpolitiken användas för att påverka efterfrågan i ekonomin. Penningpolitikens huvuduppgift är i stället att hålla räntan på en sådan nivå att kapitalflödena hålls i balans vid den målsatta växelkursnivån. Ansvaret för att påverka konjunkturutvecklingen och motverka inflationsimpulser vilar då på finanspolitiken. Under en fast växelkurs är därför frågan om huruvida stabiliseringspolitiken varit effektiv i stort sett synonym med frågan om i vilken mån finanspolitiken bedrivits på ett lämpligt sätt.

Under 1970- och 1980-talen ledde höga inhemska löne- och prisökningar till att produktionskostnaderna steg alltför mycket i förhållande till utlandets. De akuta kostnadskriserna, som hotade sysselsättningen inom den för internationell konkurrens utsatta sektorn, motverkades genom återkommande växelkursjusteringar. Den grundläggande konflikten mellan försöken att hålla en fast växelkurs och den starka inhemska inflationstrenden för löner och priser löstes dock inte.²⁵

En förklaring till denna konflikt var att den makroekonomiska stabiliseringspolitiken bedrevs på ett sätt som inte var förenligt med den fasta växelkursen. I praktiken innebar detta att finanspolitiken ofta gavs en alltför expansiv inriktning, främst genom att

²⁵ För en beskrivning och analys av utvecklingen under denna period, se t.ex. *Nya villkor för ekonomi och politik* (1993).

inte vara tillräckligt stram under högkonjunkturer. Detta resulterade i hög inflation, stigande offentliga utgifter och en trendmässigt stigande statsskuld. Viktiga orsaker till denna utveckling var att staten tog på sig ansvaret för att hålla sysselsättningen på en hög nivå samt att det var politiskt svårt att i tillräcklig grad höja skatter och sänka utgifter under högkonjunkturer. Ansvaret för att hålla nere inflationen kom i stället att vila på arbetsmarknadens parter, vilket dock visade sig vara en övermäktig uppgift i den makroekonomiska miljö som den expansiva politiken skapade.

Svårigheter att få parlamentariskt stöd för en stram finanspolitik har spelat en viktig roll för flera av de stabiliseringspolitiska misslyckandena.²⁶ Ett exempel är den expansiva finanspolitik som den borgerliga koalitionsregeringen bedrev under konjunkturuppgången 1978–1979. En tolkning är att detta avspeglade en strävan att som den första borgerliga regeringen på fyrtio år bevisa att man värnade om den fulla sysselsättningen. En annan tolkning är att konflikter inom koalitionsregeringen, där de enskilda regeringspartierna tävlade om lojaliteten hos lätttrörliga väljargrupper, resulterade i en sammantaget alltför expansiv finanspolitik. Ett ytterligare exempel på svårigheterna att få parlamentariskt stöd för en tillräckligt stram finanspolitik utgörs av den socialdemokratiska minoritetsregeringens oförmåga att motverka överhettningen i slutet av 1980-talet.

Det är värt att notera att det åtminstone på papperet fanns såväl en insikt om problemen som en ambition att åtgärda dem. Detta framgår bl.a. av följande citat ur "Krisplan för Sverige", presenterad av regeringen den 11 oktober 1982:²⁷

En rad devalveringar har genomförts under senare år. Dessa har inte givit de avsedda effekterna i form av förbättrad konkurrenskraft och ökning av produktionen. Anledningen härtill står bl.a. att finna i att devalveringarna inte åtföljts av en medveten antiinflationpolitik och att de i huvudsak endast korrigerat tidigare inträffade skillnader i inflationstakt mellan Sverige och våra viktigaste konkurrentländer. Sedan effekterna av devalveringen slagit igenom måste inflationen pressas ned och stabiliseras på en låg nivå. Såväl efterfråge- som kostnadsutvecklingen i den svenska ekonomin måste anpassas härtill. *Regeringen kommer att utforma finanspolitiken, skattepolitiken och andra ekonomiska medel utifrån detta mål [vår kursivering].*

²⁶ Se t.ex. Lindbeck m.fl. (2000).

²⁷ Citatet återfinns även i "Finans- och penningpolitiskt bokslut för 1990-talet", bilaga 5 till 2001 års ekonomiska vårproposition.

Problemen att leva upp till denna förhållandevis tydligt formulerade målsättning antyder att de krafter som förhindrar genomförandet av en tillräckligt stram finanspolitik sannolikt är mycket starka.

Samtidigt som erfarenheterna från 1970- och 1980-talen således inger oro när det gäller finanspolitikens roll som stabiliseringspolitiskt verktyg, kan man konstatera att det även på det finanspolitiska området vidtagits åtgärder som – på liknande sätt som inom penningpolitiken – syftar till att förbättra förutsättningarna för en långsiktigt hållbar utveckling. Åtgärder har vidtagits såväl på EU-nivå – t.ex. Stabilitets- och tillväxtpaktens regel att underskottet i de offentliga finanserna högst får uppgå till tre procent av BNP – som av enskilda länder – t.ex. det svenska utgiftstaket och saldomålet.²⁸ På samma sätt som en delegering av penningpolitiken kan ge större stabiliseringspolitiskt utrymme genom att skapa förtroende för en långsiktigt hållbar utveckling, kan de stramare finanspolitiska reglerna ge större utrymme för en expansiv finanspolitik i en lågkonjunktur.²⁹

Att finanspolitisk konjunkturstabilisering ofta är förknippad med problem innebär inte att alla typer av aktiv finanspolitik fungerar dåligt. Vissa typer av diskretionära finanspolitiska åtgärder förefaller ha satts in vid tidsmässigt lämpliga tillfällen. Detta gäller främst arbetsmarknadspolitiska åtgärder som enligt empiriska undersökningar är den del av statsbudgetens utgifter som är tydligast kontracyklisk.³⁰ Detta kan förklaras av att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna används enligt tämligen väl inarbetade rutiner. De problem som funnits med den aktiva arbetsmarknadspolitiken har främst haft att göra med att åtgärdernas volym i vissa lägen blivit alltför stor, framför allt under krisen i början av 1990-talet.

Kommitténs slutsatser om den diskretionära finanspolitikens möjligheter

Även om mycket talar för att diskretionär finanspolitik kan påverka efterfrågeläget i ekonomin, är det inte självklart att politiken kommer att föras på ett stabiliserande sätt. Såväl teoretiska resultat

²⁸ Se avsnitt 5.1 för en genomgång av EU:s regler för finanspolitiken.

²⁹ Reglerna kan dock samtidigt i sig lägga restriktioner på hur mycket finanspolitiken kan utnyttjas i stabiliseringspolitiskt syfte. Detta problem diskuteras mer ingående i avsnitt 5.7.

³⁰ Se Ohlsson (1991).

som praktiska erfarenheter tyder på att diskretionära finanspolitiska åtgärder många gånger inte bidrar till en konjunkturstabilisering utan snarare förstärker konjunktursvängningarna och ger upphov till problem med de offentliga finanserna.

I kapitel 2 konstaterades att det under det senaste decenniet funnits en internationell trend att delegera den löpande penningpolitiken till självständiga centralbanker. Det huvudsakliga motivet har varit att minska risken för att politiken systematiskt blir alltför expansiv och att åtgärder vidtas vid fel tidpunkter. Samtidigt har finanspolitikens långsiktiga perspektiv kommit att betonas alltmer och konsolideringar av de i många länder tidigare mycket ansträngda offentliga finanserna har i hög grad bidragit till att ge penningpolitiken erforderligt handlingsutrymme.

Enligt kommitténs uppfattning har dessa förändringar varit välmotiverade och har hittills också gett tillfredsställande resultat, inte minst i Sverige. Ett deltagande i valutaunionen, och den därmed ökade betydelsen för finanspolitiken, innebär emellertid att den inhemska diskretionära stabiliseringspolitiken återigen på ett mer direkt sätt kopplas till det politiska systemet som också har att beakta en rad andra mål än de stabiliseringspolitiska. Därmed finns en risk för att de problem som delegeringen av penningpolitiken till en självständig centralbank syftade till att lösa kan komma att återuppträ.

De olika typer av finanspolitiska regler som införts under senare år har minskat risken för stabiliseringspolitiska misslyckanden av samma typ som på 1970- och 1980-talen, samtidigt som de har bidragit till en betydande förstärkning av de offentliga finanserna. Man kan dock konstatera att den gynnsamma ekonomiska utvecklingen under de senaste åren inneburit att reglerna ännu inte satts på prov i en mer utdragen konjunkturedgång. Det finns enligt kommitténs bedömning 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 (t.ex. Frankrike, Italien och Tyskland) tycks ha svårt att föra en tillräckligt stram finanspolitik i goda konjunkturer är exempel på att frestelsen att bedriva en generell alltför svag finanspolitik är betydande. Ekofinrådets beslut i februari 2002 att inte ge varningar till Portugal och Tyskland för dessa länders budgetunderskott kan ses som ytterligare exempel på svårigheterna att upprätthålla budgetdisciplin. 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, är av än större betydelse vid ett medlemskap i valutaunionen än om man står utanför.

Även i det fall att de finanspolitiska reglerna förhindrar att finanspolitiken *systematiskt* blir alltför expansiv, kvarstår risken för att finanspolitiska åtgärder vidtas vid tidpunkter som är olämpliga i ett stabiliseringspolitiskt perspektiv.

Enligt kommitténs mening innebär de problem som diskuterats ovan att den diskretionära finanspolitiken bör användas förhållandevis sparsamt vid ett deltagande i valutaunionen. Den bör således inte användas på samma aktiva sätt som varit fallet med den nationella penningpolitiken under den nuvarande regimen med rörlig växelkurs. Det förefaller lämpligt att den diskretionära finanspolitiken i huvudsak inriktas på att försöka stabilisera ekonomin endast vid stora störningar. I avsnitt 6.1 diskuteras institutionella arrangemang som underlättar en sådan stabiliseringspolitisk strategi. De i avsnitt 5.2 diskuterade svårigheterna att uppskatta produktionsgapet är ytterligare ett motiv för att vidta diskretionära finanspolitiska åtgärder i konjunkturstabiliserande syfte bara vid stora störningar.

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 ett par procent i någondera riktningen. På basis av den ganska sparsamma evidens som finns om sambandet mellan produktionsgapet och arbetslöshet gör kommittén bedömningen att en förändring av produktionsgapet på två procentenheter motsvarar en förändring av den öppna arbetslösheten på runt en procentenhet och av den totala arbetslösheten (öppen arbetslöshet plus deltagande i arbets-

marknadspolitiska åtgärder) på omkring en och en halv procentenheter.³¹

Det är emellertid osäkert hur svängningarna 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.

En fråga som man också kan behöva överväga är 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). Ett motiv för att göra detta är om det föreligger sådana asymmetrier att positiva produktionsgap driver upp pris- och löneökningarna mer än vad motsvarande negativa gap dämpar dem. Det finns en del empiriskt stöd för att så kan vara fallet.³² Positiva produktionsgap kan i så fall medföra att man förhållandevis snabbt kan hamna i ett alltför högt kostnadsläge som det, till följd av svårigheterna att anpassa lönekostnadsökningarna nedåt, kan ta lång tid att korrigera. För att förhindra att man hamnar i en sådan situation kan det finnas anledning att sätta in finanspolitiska åtgärder vid något mindre produktionsgap uppåt än nedåt. Därmed ökar, på motsvarande sätt som beskrivits ovan, möjligheterna att stabilisera produktion och sysselsättning även på medellång sikt.

Arbetsmarknadspolitiska åtgärder bör kunna undantas från huvudregeln att diskretionär politik ska användas endast vid stora störningar. Dessa åtgärder tycks tidsmässigt ha satts in vid lämpliga tillfällen, även om åtgärdsvolymerna under 1990-talets djupa kris blev alltför stora. Det är dock 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.³³

³¹ Se avsnitt 5.2.4.

³² Se t.ex. Calmfors & Uddén Sonnegård (2001).

³³ Arbetsmarknadspolitiken diskuteras mer ingående i avsnitt 5.5.

5.4 Automatiska stabilisatorer

Finanspolitisk konjunkturstabilisering kan bedrivas genom att man i ett visst konjunkturläge aktivt ändrar skatter och offentliga utgifter, s.k. diskretionär politik. Ett annat sätt att bedriva finanspolitik är att utforma system för skatter och utgifter så att dessa med "automatik" anpassas till konjunkturutvecklingen på ett sådant sätt att denna stabiliseras. Man talar då om automatiska stabilisatorer.

Diskussionen i avsnitt 5.3 fokuserade i huvudsak på diskretionär stabiliseringspolitik. I detta avsnitt diskuteras konjunkturstabilisering via automatiska stabilisatorer.³⁴ Exempel på sådana automatiska stabilisatorer är inkomstskatter och arbetslöshetsersättning. Empiriska studier, som nedan refereras mer i detalj, tyder på att automatiska stabilisatorer verkligen bidrar till att stabilisera konjunkturen. Eftersom skattebetalningarna minskar och utbetalningarna av arbetslöshetsersättning ökar i en lågkonjunktur, bidrar detta till att stabilisera den privata sektorns inkomster och därmed den samlade efterfrågan. På motsvarande sätt motverkar ökade skattebetalningar och minskade utbetalningar av arbetslöshetsersättning ökningarna i den privata sektorns disponibla inkomster i högkonjunkturer.

De i föregående avsnitt diskuterade arbetsmarknadspolitiska åtgärderna kan ses som en "halvautomatisk" stabilisator, i den bemärkelsen att sådana åtgärder vanligen genomförs, om inte med fullständig automatik inom ramen för ett helt fast regelsystem, så åtminstone enligt sedan länge väl inarbetade rutiner.

Det är i sammanhanget värt att framhålla att flertalet automatiska stabilisatorer inte har tillkommit med huvudsyftet att stabilisera konjunkturen. Den konjunkturstabiliserande effekten är snarare en positiv bieffekt av regelsystem som primärt tillkommit av andra anledningar.

5.4.1 För- och nackdelar med automatiska stabilisatorer

En slutsats i tidigare avsnitt har varit att diskretionär finanspolitik i konjunkturstabiliserande syfte kan vara svår att föra på ett framgångsrikt sätt. Ett skäl är att finanspolitiken har flera mål. Det kan också finnas kortsiktiga politiska incitament att föra en politik

³⁴ Se Braconier (2001) och Andersen (2001) för mer utförliga diskussioner.

som på lång sikt försvagar statsfinanserna och att vidta åtgärder vid tidpunkter som är olämpliga ur stabiliseringspolitisk synvinkel. En betydande fördel med konjunkturstabilisering som baseras på automatiska stabilisatorer är därför att den, till skillnad från diskretionär politik, inte kräver aktiva beslut.

Det har i tidigare avsnitt framhållits att diskretionär politik ofta är förknippad med avsevärda tidsfördröjningar, inte minst därför att det tar tid för det politiska systemet att fatta beslut. Motsvarande problem finns inte när det gäller de automatiska stabilisatorerna eftersom de "automatiskt" reagerar på förändringar i konjunkturläget. Automatiska stabilisatorers egenskap att reagera snabbare på störningar framhålls ofta som en uppenbar fördel jämfört med diskretionär politik.³⁵

I vissa avseenden kan dock denna uppfattning behöva modifieras eftersom även automatiska stabilisatorer kan vara förknippade med olika typer av tidsfördröjningar. Detta har att göra med att vissa skatter och utgifter reagerar på ekonomiska variabler som kan ligga förhållandevis sent i konjunkturcykeln. Vissa automatiska stabilisatorer – t.ex. utgifter för arbetslöshetsersättning – börjar verka först när arbetslösheten ökar. Eftersom ökningen kan bero på ett kraftigt efterfrågebortfall på produktmarknaden som bara gradvis resulterar i högre arbetslöshet, kommer i dessa fall den stabiliserande effekten också här med viss tidseftersläpning. Det är därför teoretiskt möjligt att tidsfördröjningarna kan vara längre än för diskretionär finanspolitik, eftersom den senare kan baseras på *prognoser* av den ekonomiska utvecklingen.

Anta t.ex. att det inträffar någon typ av störning som gör att en överhettning kan förväntas inom en snar framtid. En finanspolitisk åtstramning som vidtas som ett svar på en sådan *prognosticerad* överhettning kan då i princip förhindra att den uppstår. Eftersom automatiska stabilisatorer reagerar först på de faktiska förändringar av aktivitetsnivån i ekonomin som inträffar, är tidsfördröjningen från störning till reaktion under dessa antaganden längre för automatiska stabilisatorer än för diskretionär finanspolitik.³⁶ Huruvida diskretionär finanspolitik i praktiken kan bedrivas med en sådan framförhållning är mer osäkert. Även med en framåtblickande tids-horisont är det troligt att fördröjningar när det gäller förslags-

³⁵ Se t.ex. Braconier (2001) och Ohlsson (2002, bilaga 4).

³⁶ En penningpolitisk motsvarighet till en automatisk stabilisator skulle i detta fall vara en regel som föreskriver att styrräntan ändras på ett visst sätt först då *observerad* inflation ändras i stället för att, som är fallet idag, *prognosticerad* inflation styr räntebesluten.

bearbetning, politiska förhandlingar, beslut och genomförande i praktiken kan medföra att åtgärder ändå inte vidtas vid den mest lämpliga tidpunkten. Därtill är det ofta politiskt svårt att genomföra tillräckligt stora diskretionära skattehöjningar och utgiftsminskningar inför eller under en högkonjunktur, bl.a. därför att de offentliga finanserna då ofta visar överskott.

Ett potentiellt problem med automatiska stabilisatorer är att de reagerar "automatiskt" på den ekonomiska utvecklingen utan någon hänsyn till vilken typ av störning som drabbar ekonomin. Diskretionär finanspolitik har, åtminstone potentiellt, möjlighet att reagera olika på olika slags störningar. Anta t.ex. att ekonomin utsätts för en negativ utbudsstörning som dessutom är permanent. Det kan exempelvis röra sig om en långsiktigt svagare produktivitet utveckling som innebär att ekonomins samlade produktionsförmåga varaktigt utvecklas ogynnsammare än tidigare. De automatiska stabilisatorerna reagerar enbart på den minskade ekonomiska aktiviteten, varvid skatteintäkterna reduceras samtidigt som transfereringarna ökar. Detta leder till att de offentliga finanserna försvagas. Men eftersom den mindre gynnsamma ekonomiska utvecklingen inte är ett temporärt fenomen kommer de offentliga finanserna i frånvaro av diskretionära beslut inte att förbättras framöver. De offentliga underskotten kommer i stället att bestå och skuldsituationen riskerar att förr eller senare bli svår att hantera. De automatiska stabilisatorerna kan således under vissa omständigheter resultera i varaktigt svagare offentliga finanser. De kan dessutom, genom att hålla uppe den aggregerade efterfrågan, tillfälligt dölja underliggande strukturella problem och därigenom bidra till att fördröja en nödvändig anpassning till varaktigt ändrade ekonomiska förhållanden.

5.4.2 Empiriska resultat

Två samband är centrala för de automatiska stabilisatorernas sätt att verka. Det första sambandet utgörs av den effekt som den ekonomiska utvecklingen har på de automatiska stabilisatorerna, dvs. hur mycket skatter och transfereringar – och därmed den privata sektorns disponibla inkomster – ändras då aktivitetsnivån i ekonomin varierar. Det andra sambandet utgörs av effekten på den aggregerade efterfrågan av förändringar i den disponibla inkomsten.

Den senare effekten är central även vid diskretionär finanspolitik och diskuterades i föregående kapitel.

Vad säger då empiriska studier om de automatiska stabilisatorerna och deras effekter på ekonomin? Storleken på de automatiska stabilisatorerna mäts ofta som den cykliska eller konjunkturella komponenten av de offentliga finanserna. Ett robust resultat tycks vara att Sverige, tillsammans med bl.a. Danmark, Finland och Nederländerna, har en förhållandevis hög konjunkturkänslighet i de offentliga finanserna.³⁷ Detta hänger samman med den höga nivån på de offentliga utgifterna, och därmed också på skatterna, i förhållande till BNP i dessa länder.

När det gäller att undersöka de automatiska stabilisatorernas konjunkturdämpande effekt finns ett par olika tillvägagångssätt. Ett är att som i van den Noord (2000) använda sig av ekonometriska modeller och studera utvecklingen i simuleringar där de automatiska stabilisatorerna "stängts av" genom att skatte- och utgiftsflöden antas ligga på sina långsiktiga strukturella nivåer. Man antar m.a.o. att den konjunkturella komponenten har rensats bort. Den BNP-utveckling som dessa simuleringar genererar jämförs sedan med den faktiska BNP-utvecklingen. Skillnaden antas utgöra ett mått på de automatiska stabilisatorernas förmåga att stabilisera konjunkturen. Resultaten i van den Noord (2000) tyder på att de automatiska stabilisatorerna för ett urval av OECD-länder har dämpat konjunktursvängningarna med i genomsnitt en fjärdedel under 1990-talet. Sverige tillhör de länder där effekterna förefaller ha varit störst.

En kritik som kan riktas mot denna typ av empiriska studier är att resultaten i hög grad beror på hur man valt att specificera den modell som används.³⁸ När man konstruerar en modell över ekonomin måste man vanligen på mer eller mindre goda grunder göra olika antaganden om beteendet hos de ekonomiska aktörerna. Ofta antas t.ex. att Ricardiansk ekvivalens inte spelar någon stor roll. Därmed utesluts på förhand en tänkbar orsak till varför kopplingen mellan disponibel inkomst och aggregerad efterfrågan kan vara svag.

Ett alternativt sätt att mer förutsättningslöst försöka besvara frågan om automatiska stabilisatorer verkligen stabiliserar BNP är

³⁷ Se t.ex. Buti & Sapir (1998) och van den Noord (2000). Ytterligare skattningar av de svenska offentliga finansernas känslighet för variationer i den ekonomiska aktiviteten redovisas i Ohlsson (2002, bilaga 4).

³⁸ Se t.ex. Blanchard (2000).

att studera ett tvärsnitt av länder. Fatás & Mihov (2001b) finner ett negativt samband mellan storleken på den offentliga sektorn och konjunktursvängningarna för 20 OECD-länder. Det innebär att länder med en större offentlig sektor tenderar att ha en mer stabil konjunkturutveckling.³⁹ Resultatet tycks inte enbart ha den mer "tekniska" förklaringen att offentliga utgifter i regel är mer stabila än privata utgifter. Det visar sig att även den privata delen av BNP tenderar att utvecklas stabilare i länder med en större offentlig sektor. Eftersom det finns ett positivt samband mellan förekomsten av automatiska stabilisatorer och storleken på den offentliga sektorn, kan detta tolkas som att automatiska stabilisatorer verkligen bidrar till att stabilisera konjunkturen.

5.4.3 Kommitténs slutsatser

Det förhållandevis robusta empiriska resultatet att automatiska stabilisatorer fyller en viktig konjunkturdämpande funktion och de svårigheter som diskretionär finanspolitik är förknippad med kan motivera att de automatiska stabilisatorerna ges en framträdande roll. En vanlig slutsats, som delas av kommittén, är att de automatiska stabilisatorerna bör få verka fullt ut, men att beredskap samtidigt bör finnas för att ingripa med aktiva finanspolitiska åtgärder vid stora obalanser i det samlade kapacitetsutnyttjandet eller de offentliga finanserna.

Kommittén noterar att det finns behov av ytterligare forskning om hur de automatiska stabilisatorerna kan bli effektivare. Detta förefaller ha varit en försummad frågeställning inom den national-ekonomiska forskningen under de senaste decennierna. Angelägna frågor är exempelvis i vilken utsträckning det går att öka graden av automatisk stabilisering utan att man introducerar snedvridningseffekter på andra håll i ekonomin och i vilken mån man kan utforma ett system av stabilisatorer som är robust mot olika typer av störningar. Ett förslag som framförts är att skatteuppbörden görs snabbare i syfte att effektivisera de automatiska stabilisatorerna.⁴⁰ Kommitténs syn är dock att de administrativa kostnaderna för såväl skattemyndigheter som enskilda skattebetalare är så stora att sådana förändringar inte är önskvärda. Så begränsade omflyttningar

³⁹ Detta förhållande noteras även i Galí (1994). Fatás & Mihov finner motsvarande resultat för ett tvärsnitt av USA:s delstater.

⁴⁰ Se Ohlsson (2002, bilaga 4).

i tiden av skattebördan som det skulle bli fråga om torde inte heller ha någon avgörande effekt på efterfrågeutvecklingen.

I kapitel 7 diskuterar kommittén möjligheten att förstärka de automatiska stabilisatorerna, utan att några negativa konsekvenser för den samhällsekonomiska effektiviteten i form av högre skatteklivar uppkommer, genom att kommunernas och landstingens inkomster stabiliseras över konjunkturen. Den modell som i första hand förordas 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 med automatik helt eller delvis kompenserar för konjunktorens effekter på det kommunala skatteunderlaget.

5.5 Arbetsmarknadspolitik

Förutom passiv finanspolitik via *automatiska stabilisatorer* och aktiv *diskretionär* finanspolitik finns en mellanform i form av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Som kort diskuterades i föregående avsnitt kan dessa betraktas som en "halvautomatisk stabilisator", dvs. en mellanform mellan automatiska stabilisatorer och diskretionär politik i den meningen att politiken löpande kräver diskretionära beslut, men att dessa tas mer eller mindre regelmässigt när arbetslösheten varierar. Det kan beskrivas som att politiken bedrivs förhållandevis stabilt och förutsägbart enligt en reaktionsfunktion.

Riksdagen och regeringen kan anvisa medel för arbetsmarknadspolitiska åtgärder via statsbudgeten för nästkommande år. Ytterligare medel kan anslås under löpande budgetår i tilläggsbudget i samband med vårproposition och budgetproposition. I övrigt finns möjligheter att omfördela mellan anslagsposter inom ramen för regeringens finansfullmakt. Vidare kan regeringen i akuta fall av riksdagen begära ett generellt bemyndigande att medge att anslag överskrids. Dessa olika möjligheter att anslå medel kan potentiellt göra arbetsmarknadspolitiken till ett flexibelt instrument. Ohlsson (1991) visade att anslag som beslutades *inför* ett budgetår följde arbetskraftens trendmässiga ökning, medan anslag som beslutades *under* löpande budgetår var klart relaterade till arbetslöshetens utveckling. Undersökningen visade också att sambandet mellan anslag och arbetslöshet var stabilt över undersökningsperioden.

I Ohlsson (1993) redovisades resultat som tyder på att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna under 1970- och 1980-talen hade

önskade effekter på arbetslösheten över konjunkturen. Ohlsson undersökte också med vilken tidsförskjutning anslagen verkade. Resultaten visar att tilläggsanslag påverkade arbetslösheten under 1½ år med den allra största delen av effekterna inom ett år och att den maximala effekten inträffade efter åtta månader.

Calmfors, Forslund och Hemström (2002) presenterar resultat vilka även inkluderar 1990-talets erfarenheter. De resultaten ger delvis en annan bild av arbetsmarknadspolitikens effekter. Positiva effekter på den reguljära sysselsättningen tycks vara svåra att belägga. Tvärtom tycks sysselsättningsskapande åtgärder ha mycket stora undanträngningseffekter på reguljär sysselsättning. Det betyder att ökade volymer av sysselsättningsskapande åtgärder endast har begränsade effekter på den öppna arbetslösheten. Arbetsmarknadsutbildning däremot förefaller inte ha sådana undanträngningseffekter på den reguljära sysselsättningen. Det innebär att variationer i arbetsmarknadsutbildningen har önskade effekter på den öppna arbetslösheten. Däremot finns det uppenbara begränsningar i hur stora volymerna i arbetsmarknadsutbildningen kan bli utan att effektiviteten hotas. De stora volymerna under 1990-talet tycks ha inneburit att de genomsnittliga effekterna på framtida inkomster och sysselsättning för deltagarna i programmen antingen varit obetydliga eller möjligen negativa.

Kommitténs slutsats är att arbetsmarknadspolitiska åtgärder, som kan ses som en form av "halvautomatiska" stabilisatorer, även fortsättningsvis bör användas som ett aktivt konjunkturstabiliserande instrument också vid mindre störningar. Åtgärderna 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 och att den öppna arbetslösheten inte hålls nere till priset av stora negativa effekter på den reguljära sysselsättningen. De konjunkturstabiliserande arbetsmarknadspolitiska åtgärderna får inte heller permanentas utan måste kunna avvecklas snabbt i en konjunkturuppgång.

5.6 Lämpliga finanspolitiska styrmedel

I avsnitt 5.3 diskuterades förutsättningarna för diskretionär finanspolitik vid ett deltagande i valutaunionen. En slutsats var att diskretionära åtgärder bör användas relativt sparsamt och inriktas på att

försöka stabilisera ekonomin endast vid stora makroekonomiska störningar. I detta avsnitt analyseras vilka typer av skatte- och utgiftsförändringar som kan vara lämpliga i sådana situationer.

Inledningsvis diskuteras i avsnitt 5.6.1 önskvärda egenskaper hos de finanspolitiska styrmedlen och enligt vilka principer medlen bör sättas in. I avsnitt 5.6.2 behandlas finanspolitikens effekter på den totala efterfrågan och diskuteras några specifika aspekter på finanspolitikens tidsfördröjningar. Avsnitt 5.6.3 analyserar de kanaler via vilka de olika styrmedlen påverkar produktionen och en värdering av medlens lämplighet görs. I avsnitt 5.6.4 behandlas åtgärder som specifikt riktar sig mot de privata investeringarna. I avsnitt 5.6.5 preciseras slutligen de styrmedel som kommittén bedömer vara de lämpligaste att använda i stabiliseringspolitiskt syfte.

5.6.1 Önskvärda egenskaper

Vid valet av finanspolitiska styrmedel för konjunkturstabilisering bör man försöka hitta medel som är så *generellt verkande* som möjligt. Med ett generellt medel avses att basen för skatten eller utgiften är bred, så att de åtgärder som vidtas påverkar en stor del av ekonomin. Det är också viktigt att medlen endast används *temporärt*, dvs. att ett riksdagsbeslut avser en tidsbegränsad ändring, och *symmetriskt*, dvs. att t.ex. skattesänkningar i lågkonjunkturer uppvägs av motsvarande höjningar i högkonjunkturer.

Motivet för att medlen ska vara generella är att förändringar av skatter och utgifter inte bara har stabiliseringspolitiska effekter utan också påverkar fördelningen mellan olika grupper i samhället och den samhällsekonomiska effektiviteten (allokeringen av resurser). Det är dock önskvärt att stabiliseringspolitiken i möjligaste mån skiljs från såväl *fördelnings-* som *allokeringspolitiken*. Ju mer generella de finanspolitiska styrmedlen är, desto mindre är risken för att de vidtagna åtgärderna ska ge upphov till oönskade effekter på fördelning och samhällsekonomisk effektivitet.

Medel med starka fördelningseffekter är också ofta svåra att återställa till tidigare nivåer efter en lågkonjunktur och att använda för att motverka en överhettning, eftersom detta i båda fallen kräver skattehöjningar eller utgiftsminskningar som det kan vara politiskt svårt att få gehör för. Om de finanspolitiska styrmedel som används i stabiliseringspolitiken är generella, och fördelnings-

effekterna därigenom små, förbättras förutsättningarna för att åtgärderna ska kunna användas symmetriskt över konjunkturcykeln. Ju mindre de fördelningspolitiska inslagen är i konjunkturpolitiken, desto kortare kan också de tidsfördröjningar som är förknippade med beslutsfattandet antas bli. Ett så litet inslag av allokeringpolitiska effekter som möjligt kan på motsvarande sätt förväntas underlätta de stabiliseringspolitiska besluten.

Från en mer allmän utgångspunkt faller sig användningen av generellt verkande finanspolitiska medel också naturlig därför att finanspolitiken vid ett EMU-medlemskap ska utgöra en ersättning för den nationella penningpolitiken som just är ett generellt verkande medel.

Vikten av att finanspolitiska styrmedel används symmetriskt och temporärt illustreras av erfarenheterna från 1980-talet och början av 1990-talet då skuldsättningen ökade kraftigt i många länder och i flera fall ledde till statsfinansiella kriser.⁴¹ Stabiliseringspolitiken bedrevs inte symmetriskt över konjunkturen, utan stimulerande åtgärder tenderade att permanentas, samtidigt som de åtstramande åtgärderna inte genomfördes tillräckligt tidigt eller inte var tillräckligt kraftfulla. Resultatet blev att de försvagningar av de offentliga finanserna som uppkom i lågkonjunkturer inte uppvägdes av motsvarande förstärkningar i högkonjunkturer. Om de finanspolitiska styrmedlen i stället hade använts temporärt och symmetriskt, skulle de genomsnittliga skatte- och utgiftsnivåerna över konjunkturcykeln inte ha ändrats.

Ett ytterligare motiv för en temporär användning av stabiliseringspolitiska styrmedel är att man därigenom undviker strukturella förändringar i skatte- och utgiftssystemen. Därmed undviks att stabiliseringspolitiken leder till bestående avvikelser från de avvägningar riksdagen gjort utifrån fördelnings- och allokeringaspekter.

Det är inte bara så att stabiliseringspolitiska åtgärder kan få fördelnings- och allokeringseffekter. Det omvända kan också gälla. Detta kan t.ex. bli fallet om de positiva struktureffekterna av en viss politik uppkommer med betydande tidsfördröjning. Allokeringpolitiskt motiverade reformer som leder till förbättrad produktivitet kan t.ex. inledningsvis resultera i högre arbetslöshet

⁴¹ Vad gäller den svenska utvecklingen, se t.ex. Lindh & Ohlsson (2000).

innan efterfrågan ökar och "fyller upp" den nya högre potentiella produktionsnivån.⁴²

Det är därför viktigt att anpassa tidpunkten för allokerings- och fördelningspolitiska åtgärder efter det förväntade konjunkturläget. Strukturella reformer skulle på så sätt kunna användas i stabiliseringspolitiskt syfte. Detta ställer emellertid stora krav på kännedom om ekonomins funktionssätt.

På motsvarande sätt kan strukturellt motiverade förändringar som genomförs vid stabiliseringspolitiskt "fel" tillfällen eller i "fel" ordning förvärra makroekonomiska störningar. Ett exempel på detta för svenskt vidkommande är tidssekvensen av kreditavreglering (1985), valutaavreglering (1989) och skattereform (1991). Tidsordningen mellan dessa reformer bidrog först till det sena 1980-talets överhettning och sedan till djupet av lågkonjunkturen under 1990-talets första hälft.

5.6.2 Några tekniska kriterier

Hur väl olika åtgärder lämpar sig som stabiliseringspolitiska styrmedel är en fråga som måste bedömas också utifrån ett antal tekniska aspekter. I det följande diskuteras bl.a. finanspolitikens tidsfördröjningar och effekterna på den totala efterfrågan.

Finanspolitikens tidsfördröjningar

Ett kriterium vid val av stabiliseringspolitiskt medel är tidsfördröjningen från det att en störning uppstår till dess att en stabiliseringspolitisk åtgärd får effekt på ekonomin. I avsnitt 5.3 behandlades olika tidsfördröjningar i generella termer. I detta avsnitt kompletteras den diskussionen med några mer tekniska aspekter på dessa tidsfördröjningar.

Det finns ingen anledning att anta att finanspolitikens *observationsfördröjning* avviker från penningpolitikens. Det tar i allmänhet från någon månad till ett par kvartal att observera oförutsedda förändringar av den ekonomiska aktiviteten. Detta torde gälla oberoende av den stabiliseringspolitiska regimen.

⁴² Den beskrivna mekanismen förefaller vara relevant för att förklara varför Margaret Thatchers reformer på 1980-talet inte gav frukt förrän på 1990-talet. (Se Calmfors (2002), bilaga 2). Troligen uppkom de positiva effekterna av den svenska skattereformen i början av 1990-talet också med avsevärd tidsfördröjning.

Beslutsfördröjningen beror bl.a. på tidsåtgången för riksdagsbehandling. I normalfallet är minimitiden för behandling av en proposition om förändringar i skatter eller utgifter i riksdagen drygt en månad.⁴³ Om det föreligger synnerliga skäl kan riksdagen besluta om förkortad motionstid. Därefter tillkommer den tid det tar för regeringen att utfärda författningen och de 14 dagar som krävs från det att en författning utkommer tills att den träder i kraft. Den senare tiden kan emellertid i vissa fall förkortas.

I grundlagen finns ett s.k. retroaktivetsförbud, dvs. om skatte-reglerna ändras kan beskattning inte ske i efterhand av inkomster som intjänats under tidigare gällande regler. Detta innebär restriktioner på hur inkomstskatter och företagsskatter kan användas. Exempelvis kan en breddning av basen för inkomstskatten och ett höjt skatteuttag normalt träda i kraft först vid kommande årsskifte. Om det av konjunkturskäl finns behov av att förändra en skatt eller en utgift långt före det att budgetpropositionen eller tilläggsbudgeten i samband med vårpropositionen antas av riksdagen, kan således fördröjningen bli avsevärd.

Längden på *effektfördröjningen*, dvs. tidsåtgången mellan det att en åtgärd vidtas till dess den får effekter på aktivitetsnivån, är svår att bedöma. Ett vanligt resultat från ekonomiska beräkningar och från simuleringar med makroekonomiska modeller är att den maximala effekten på aktivitetsnivån av en finanspolitisk åtgärd uppkommer efter ett till två år. Det innebär att en betydande del av effekterna uppkommer redan inom ett år.⁴⁴ Resultaten måste dock tolkas med stor försiktighet och det är dessutom rimligt att anta att olika typer av finanspolitiska medel har olika effektfördröjningar. För penningpolitiken är en tumregel att effekterna på inflationen uppkommer inom ett till två år. Eftersom penningpolitiken till stor del verkar genom att efterfrågeläget påverkas kan effekterna på aktivitetsnivån antas uppkomma något tidigare.

De sammantagna tidsfördröjningarna vid finanspolitiska åtgärder kan bedömas vara något längre än för penningpolitiken, framför allt beroende på tidsfördröjningar i beslutsprocessen. Detta är ett skäl till att de flesta ekonomer betraktar finanspolitiken som ett mindre effektivt stabiliseringspolitiskt medel än penningpolitiken. Ett annat, och förmodligen tyngre skäl, är finanspolitikens ovan diskuterade tendens till att bli asymmetrisk över konjunkturcykeln.

⁴³ Detta inkluderar femton dagars motionstid, utskottsbehandling, tid för tryckning och kammarbehandling.

⁴⁴ Se t.ex. Blanchard & Perotti (1999).

Effekter på efterfrågan

En central faktor vid bedömningen av olika finanspolitiska styrmedels lämplighet är vilka effekter de har på den aggregerade efterfrågan och sysselsättningen. I avsnitt 5.3 konstaterades att den under senare år tämligen sparsamma empiriska forskningen på det finanspolitiska området inte ger någon tydlig vägledning angående de kvantitativa effekterna av finanspolitiska åtgärder.

Några tentativa slutsatser kan emellertid dras från i första hand senare tids internationella studier. För det första tycks effekternas riktning vara de förväntade, åtminstone i situationer då trovärdigheten för den ekonomiska politiken är god. Det innebär att högre offentlig konsumtion och investeringar liksom lägre skatter och högre transfereringar på kort sikt ökar efterfrågan i ekonomin. För det andra är ett ofta återkommande resultat att förändringar i offentlig konsumtion ger starkare effekter än förändringar av skatter och transfereringar.

Ett tredje resultat är att effekterna tycks vara mindre än vad den tidiga keynesianska analysen gav anledning att tro. De s.k. multiplikatorerna, dvs. den slutliga effekten på efterfrågan i förhållande till den ursprungliga finanspolitiska stimulansen eller åtstramningen, uppskattades ofta till klart större än ett och ibland till så mycket som två.⁴⁵ Senare tids empiriska studier tyder på att multiplikatorerna för förändringar i den offentliga konsumtionen uppgår till ungefär ett, dvs. effekten blir ungefär lika stor som den ursprungliga förändringen av den offentliga konsumtionen, medan multiplikatorerna för förändringar av skatter och transfereringar tycks vara mindre än ett.⁴⁶

5.6.3 Olika finanspolitiska styrmedel

I det följande görs en genomgång av olika specifika skatter och utgifter. För varje typ av styrmedel diskuteras först de kanaler genom vilka temporära förändringar av medlet påverkar aktivitetsnivån i ekonomin. Därefter görs en bedömning av respektive styrmedels lämplighet som stabiliseringspolitiskt instrument. De styrmedel som diskuteras är *personliga inkomstskatter*, *transfereringar*, *mervärdesskatten*, *arbetsgivaravgifter*, *interna växelkursförändringar*,

⁴⁵ Se t.ex. Blinder & Solow (1974).

⁴⁶ Se t.ex. Blanchard & Perotti (1999), Wren-Lewis (2000) och Virén (2001).

marginella sysselsättningsstöd, offentlig konsumtion och offentliga investeringar. Åtgärder specifikt riktade mot de *privata investeringarna* diskuteras separat i avsnitt 5.6.4. Skatter på kapitalinkomster, fastigheter, förmögenhet, arv och gåva, bolagsskatter samt punktskatter på varor förefaller av olika skäl vara mindre lämpliga att använda i stabiliserande syfte och behandlas därför inte.

Personliga inkomstskatter och transfereringar

Förändringar av personliga inkomstskatter och transfereringar påverkar hushållens disponibla inkomster. Hur förändringar i de disponibla inkomsterna i sin tur påverkar de privata konsumtionsutgifterna är svårare att bedöma. Ett forskningsresultat är att effekterna av förändringar i disponibel inkomst på kort sikt inte slår igenom fullt ut i förändrad konsumtion (jfr diskussionen om Ricardiansk ekvivalens i avsnitt 5.3). Avgörande för genomslaget är bl.a. vilka möjligheter hushållen har att via kreditmarknaden omfördela sin konsumtion över tiden. Som angavs i avsnitt 5.3 tyder empiriska undersökningar för Sverige på att i storleksordningen 10–25 procent av hushållen, eller möjligen något fler, är "kreditransonerade", dvs. de har svårt att på kreditmarknaden få låna mot framtida inkomster. För dessa hushåll finns förmodligen ett starkt samband mellan disponibel inkomst och konsumtion. För övriga hushåll är sambandet sannolikt svagare.

I enlighet med diskussionen i avsnitt 5.3.1 är det sammantaget rimligt att bedöma att temporära förändringar av inkomstskatter och transfereringar ger svagare effekt på den aggregerade efterfrågan än temporära förändringar av samma storlek av offentlig konsumtion eller offentliga investeringar.⁴⁷

Förändringar i inkomstskatter och transfereringar kan också ge effekter på arbetsutbudet. I en recession torde dock en skattesänkning ha begränsade återverkningar, eftersom sysselsättningen då främst bestäms från efterfrågesidan.

Temporära förändringar av inkomstskatterna framstår som ett tänkbart stabiliseringspolitiskt medel eftersom en inkomstskatteförändring påverkar stora delar av ekonomin. En möjlig metod vore

⁴⁷ En följd av detta är att en s.k. balanserad budgetförändring får effekter på den totala efterfrågan. Om t.ex. den offentliga konsumtionen och skatterna ökas med samma belopp, så att budgetbalansen inte förändras, kommer efterfrågan att stimuleras.

att ta ut en extra proportionell statlig skatt, en *konjunkturskatt* som utgår med en viss procent av den beskattningsbara förvärvsinkomsten, lika för alla, i en kraftig överhettning. På motsvarande sätt skulle en särskild *konjunkturskattereduktion* kunna ges i djupa lågkonjunkturer. Sådana förändringar skulle ha relativt små fördelningseffekter. Förändringar av inkomstskatterna som väsentligt ändrar progressiviteten bör däremot inte användas i stabiliseringspolitiskt syfte, eftersom de skulle innebära betydande omfördelningseffekter som kan försvåra beslutsprocessen.

Ett problem med att variera inkomstskatterna i syfte att stabilisera konjunkturen är att effekterna på konsumtionen via de disponibla inkomsterna kan bli små när skatteförändringen är temporär. Ett annat problem är att inkomstskatthöjningar, på grund av restriktioner mot retroaktiv beskattning, endast kan ske vid årsskiften, vilket kan bidra till tidsfördröjningar.

Förändringar av transfereringarna till hushållen har liknade ekonomiska effekter som förändringar av inkomstskatterna. Transfereringar bör dock inte generellt användas i konjunkturstabiliserande syfte, eftersom de vanligen avser specifika grupper. Förändringar av transfereringarna får därmed förhållandevis stora effekter på inkomstfördelningen. Detta torde göra det särskilt svårt att minska transfereringarna när konjunkturen behöver dämpas.

Det bör observeras att också transfereringarnas värde efter skatt påverkas när generella variationer i inkomstskattesatsen används som ett stabiliseringspolitiskt styrmedel. Skälet är att de flesta transfereringar i Sverige beskattas som förvärvsinkomster. Förändringar i inkomstskattesatsen kommer därför att påverka transfereringarnas storlek efter skatt.

Mervärdesskatten

Variationer i mervärdesskattesatsen, t.ex. med ett visst antal procentenheter runt normalvärdet, kan omfördela hushållens konsumtion över tiden.⁴⁸ Vid hotande överhettning kan en temporär höjning av skattesatsen tillfälligt dämpa konsumtionen. På motsvarande sätt kan en temporär sänkning av skatten i en konjunkturredgång leda till tillfälligt högre konsumtion. Effekterna på in-

⁴⁸ I Sverige är normalskattesatsen för mervärdesskatten för närvarande 25 procent av konsumtionsutgifterna.

komstfördelningen av förändringar i mervärdesskattesatsen torde vara förhållandevis små.

Skattebasen för mervärdesskatten utgörs i huvudsak av konsumtionsutgifter. Temporära förändringar av skatten på en vara påverkar både varans netto- och bruttopris, dvs. priset före respektive efter skatt. Hur mycket brutto- respektive nettopriserna förändras beror på graden av övervältring från företagen till konsumenterna. Hur en generell förändring av mervärdesskatten kommer att påverka den totala prisnivån för hela ekonomin, dvs. storleken på förändringen i konsumentprisindex, beror således på graden av övervältring.

Effekten på konsumtionen av en mervärdesskatteförändring uppkommer dels genom att relativpriset mellan konsumtion i olika tidsperioder ändras, dels genom att de reala disponibla inkomsterna förändras när prisnivån påverkas.

Variationer i mervärdesskatten är förknippade med vissa specifika problem. När hushållen får kännedom om en planerad skattesänkning, så kommer de att minska konsumtionen fram till den tidpunkt då sänkningen träder i kraft. Dessutom kommer hushållen att tidigarelägga konsumtion strax innan sänkningen upphör, med följd att konsumtionen tillfälligt sjunker efter den återställande skattehöjningen. För att mildra den första effekten bör en temporär förändring av konsumtionsskatter genomföras snabbt efter ett beslut.

Ett ytterligare problem med att variera mervärdesskattesatsen är att tillfälligt stora skillnader i skattesatser jämfört med andra länder kan leda till gränsöverskridande handel för att utnyttja möjligheter till skattearbitrage. Ett problem av mer administrativ karaktär är de kostnader som uppstår för ommärkning av priser i detaljhandeln.

Det finns anledning att tro att förändringar av mervärdesskattesatsen skulle få särskilt stort genomslag på bostadsbyggandet. Skälet är att mervärdesskatten inte lyfts av för sådant byggande och därigenom slår igenom fullt ut på kostnaderna.

Vad gäller mervärdesskatten finns även särskilda EU-regler, som dock inte utgör något problem för stabiliseringspolitiskt motiverade variationer i skattesatsen. Den viktigaste regeln är att normalskattesatsen ska överstiga 15 procent. Dessutom medges undantag för vissa varugrupper där medlemsländerna kan välja högst två reducerade skattesatser som ska ligga mellan 5 och 15 procent. För Sveriges del förekommer t.ex. lägre mervärdesskattesatser på böcker och livsmedel, uppgående till 6 respektive 12 procent. Kom-

mitténs förslag är att det i första hand är variationer i normal-skattesatsen som bör utnyttjas som stabiliseringspolitiskt medel.

Lagstadgade arbetsgivaravgifter

De lagstadgade arbetsgivaravgifterna tas ut på lönesumman och uppgår i Sverige för närvarande till ca 33 procent (se tabell 4.2 i avsnitt 4.3). Den omedelbara effekten av en förändring av avgiftssatserna är att företagens lönekostnader förändras i motsvarande mån. Empiriska studier visar att effekten på lönekostnaderna fortfarande är stor inom ett till två år.⁴⁹ Det beror på att nominal-lönerna på kort sikt är stela. Det finns således möjligheter att under ett par år påverka den inhemska produktionen och sysselsättningen genom temporära förändringar av arbetsgivaravgifterna.

En temporär ökning av arbetsgivaravgifterna ökar företagens lönekostnader och kan i en överhettning bidra till att sysselsättning och produktion dämpas. Vid en lågkonjunktur kan en temporär sänkning av arbetsgivaravgifterna på motsvarande sätt stimulera företagen att hålla sysselsättningen uppe och motverka neddragningar i produktionen.

Temporära ändringar av arbetsgivaravgifterna har liknande effekter som temporära växelkursvariationer. Vid en avgiftssänkning sjunker de inhemska företagens lönekostnader relativt utlandets. Därmed blir den inhemska produktionen mer konkurrenskraftig och det sker en vridning av efterfrågan från utländsk till inhemsk produktion (en s.k. utgiftsomfördelning). Variationer i arbetsgivaravgifterna kan således i viss utsträckning ersätta de variationer i växelkursen som inte längre kan ske vid ett deltagande i valutaunionen. Sänkningar av arbetsgivaravgifterna bör i första hand användas i situationer då den svenska konjunktursituationen avviker markant från den i valutaunionen i övrigt. I sådana lägen bör en förändring av de svenska arbetsgivaravgifterna också framstå som acceptabel för de övriga länderna i unionen.

Förändringar i arbetsgivaravgifterna leder också till förändringar i efterfrågan (utgiftspåverkan) dels genom att prisnivån förändras, vilket direkt påverkar hushållens reala disponibla inkomster, och dels genom att företagens vinster påverkas.

⁴⁹ En översikt över de nominella lönekostnadernas bestämningsfaktorer, däribland effekter av förändringar i arbetsgivaravgifter, finns i Calmfors & Uddén Sonnegård (2001).

Intern växelkursförändring⁵⁰

En förändring av arbetsgivaravgifterna kan kombineras med andra skatte- och utgiftsförändringar på ett sådant sätt att budgetsaldot totalt sett inte förändras. Man brukar då tala om en *intern växelkursförändring*. Eftersom diskussionen vanligen avser en sänkning av arbetsgivaravgifterna talar man oftast om en *intern devalvering*. En kompensande förändring kan göras i de personliga inkomstskatterna, mervärdesskatten, löntagarnas egenavgifter i socialförsäkringssystemet eller transfereringarna till hushållen. En intern växelkursförändring syftar, till skillnad från en ofinansierad förändring av de lagstadgade arbetsgivaravgifterna, endast till en vridning av efterfrågan mellan utländsk och inhemsk produktion. Däremot är effekterna på den totala efterfrågan små. Budgetneutraliteten gör medlet särskilt attraktivt om man vill åstadkomma en temporär kostnadsänkning i en situation då man inte vill försvaga budgetsaldot.

Parallellen mellan intern och extern växelkursförändring framgår tydligast när en sänkning av arbetsgivaravgifterna finansieras med en höjning av mervärdesskatten. Den direkta effekten för hushållen blir då att priserna höjs på motsvarande sätt som vid en devalvering. För inhemskt producerade varor och tjänster motverkar de sänkta arbetsgivaravgifterna och den högre mervärdesskatten varandra, men för importerade varor leder mervärdesskattehöjningen till högre priser.

Det bör dock beaktas att en temporär momshöjning kan medföra att konsumtionen omfördelas i tiden på det sätt som diskuterades ovan. Därutöver kan problem med gränshandel utgöra en nackdel. En finansiering av sänkta arbetsgivaravgifter med höjningar av löntagarnas egenavgifter till socialförsäkringarna eller av inkomstskatterna utgör därför förmodligen bättre alternativ vid en intern devalvering.

Den främsta nackdelen med att använda interna växelkursförändringar som stabiliseringspolitiskt medel ligger förmodligen i svårigheterna att samtidigt få till stånd beslut både om en förändring av arbetsgivaravgifterna och om en kompensande förändring av andra skatter eller avgifter. Problemen med detta illustreras inte minst av de tidsfördröjningar med vilka en intern devalvering i Sverige genomfördes under den djupa krisen 1993. Det är

⁵⁰ Avsnittet bygger i stor utsträckning på Calmfors (1998).

därför rimligt att tänka sig att interna växelkursförändringar kan komma till användning endast i mycket extrema situationer.

Marginella sysselsättningsstöd

Ett alternativ till att generellt sänka arbetsgivaravgifterna är att sänka dem enbart för företag som ökar sin sysselsättning netto. Rehn (1975) var först med att föreslå sådana marginella sänkningar av arbetsgivaravgifterna.⁵¹ Ett marginellt sysselsättningsstöd kan också utformas som ett stöd till all sysselsättning över en viss nivå (t.ex. 90 procent av den tidigare sysselsättningen). Ett sådant system har aldrig prövats i full skala eller under längre tid, men exempel med kortare försök finns från både Sverige och Storbritannien.⁵² Empiriska utvärderingar av de korta försöken i Sverige tyder emellertid på mycket små sysselsättningseffekter. Viss tidigareläggning av anställningar tycks dock ha förekommit.⁵³

Liksom Rehn hävdar Layard m.fl. (1991) att marginella sysselsättningsstöd kan vara prisdämpande, åtminstone i sektorer där företagen är utsatta för hård konkurrens. Andra har framhållit att systemet leder till högre jämviktsnivåer för sysselsättningen och investeringarna och att strukturuomvandlingen påskyndas.⁵⁴

Flera praktiska problem har diskuterats vad gäller marginella sysselsättningsstöd. För det första kan den administrativa bördan på företagen bli stor, vilket kan leda till att få företag använder sig av stödet. Ett annat problem är att det skapas incitament för att utnyttja systemet genom såväl rent "fusk" som olika slags omställningar av existerande verksamheter. Detta skapar svåra kontrollproblem för skattemyndigheterna. Ytterligare ett potentiellt problem är att stödet kan komma att gynna expanderande företag på bekostnad av andra, vilket har en negativ effekt på den ekonomiska effektiviteten. I Johansson (2001) ges ett antal förslag till hur dessa praktiska problem skulle kunna lösas, men det är oklart hur långt de håller i praktiken.

En temporär tillämpning av marginella sysselsättningsstöd, som skulle kunna vara aktuell som stabiliseringspolitiskt medel, har mindre negativa effekter på den ekonomiska effektiviteten än per-

⁵¹ I Rehns ursprungliga förslag tänktes förändringarna kunna vara både temporära och permanenta.

⁵² För en utförlig beskrivning, se Johansson m.fl. (1999).

⁵³ Anxo & Dahlin (1996).

⁵⁴ Se Johansson (2001).

manenta stöd. En upprepad användning av detta medel kan dock antas stimulera försök att utnyttja systemet på ett icke avsett sätt. De empiriska erfarenheterna förefaller också tala emot att marginella sysselsättningsstöd skulle vara särskilt effektiva.

Offentlig konsumtion och offentliga investeringar

Som diskuterades i avsnitt 5.3 har förändringar i den offentliga efterfrågan direkta och därmed också förhållandevis starka effekter på den aggregerade efterfrågan.

Offentlig konsumtion och offentliga investeringar består av en lång rad verksamheter av olika karaktär. En stor del av den offentliga konsumtionen sker i kommunernas regi och utgörs av utbildning, hälso- och sjukvård, barn- och äldreomsorg. Dessa verksamheter är förhållandevis svåra att variera över konjunkturen, men variationer med någon eller några procentenheter skulle ändå kunna vara samhällsekonomiskt motiverade vid stora konjunkturstörningar. En möjlighet är att, beroende av konjunkturläget, generellt höja respektive sänka anslagen till statlig konsumtion och statliga investeringar samt statsbidragen till kommunerna i förhållande till en fastslagen normalnivå.

De statliga myndigheterna och kommunerna kan med en sådan metod förväntas åtminstone delvis använda de varierande anslagen till att variera den offentliga konsumtionen och de offentliga investeringarna i konjunkturstabiliserande riktning. Man kan emellertid inte vänta sig att anslags- och bidragsvariationerna alltid kommer att slå igenom fullt ut. I t.ex. kommunernas fall kan en del av bidragsvariationerna antas komma att utnyttjas för att påverka i vilken utsträckning balanskraven på budgeten uppfylls. En fylligare diskussion om kommunerna och finanspolitiken förs i kapitel 7.

Offentliga investeringar kräver oftast lång planeringstid. De kan därför vara svåra att använda i stabiliseringspolitiskt syfte. Dock kan den tidsmässiga förläggningen av redan planerade investeringar i viss mån anpassas med hänsyn till konjunkturen. Exempel kan vara underhåll av infrastruktur samt reparationer och ombyggnader. Detta förutsätter dock att det finns en "planeringsreserv" av sådana projekt.

En möjlighet vad gäller såväl statlig konsumtion som statliga investeringar är att regeringen utöver att variera anslagen även kan variera anslagskrediternas omfattning, dvs. ändra myndigheternas

möjligheter att överskrida givna anslag. En annan möjlighet är att regeringen ger direktiv om hur anslagssparandet, dvs. den del av ett tidigare givet anslag som inte har utnyttjats, ska användas.

5.6.4 Åtgärder riktade mot privata investeringar

Ett ytterligare sätt att påverka efterfrågan i ekonomin är att stimulera respektive dämpa de privata investeringarna. Syftet är att omfördela investeringarna över tiden på ett motcykliskt sätt.

Åtgärder i syfte att stimulera eller begränsa investeringarna inom den privata sektorn kan, i den mån de på ett effektivt sätt påverkar investeringarnas omfattning och/eller tidsförläggning, få en förhållandevis stark stabiliseringspolitisk effekt. Utöver den statliga stimulansen eller åtstramningen tvingas nämligen också investeraren att i viss utsträckning tillskjuta egna eller lånade medel. Om så blir fallet i en lågkonjunktur kan nettoeffekten av investeringsstödet på budgetsaldot mycket väl bli positiv. Å andra sidan är risken stor att betydande delar av stödet kan komma att utgå till investeringar som under alla omständigheter skulle ha genomförts.

Nedan analyseras två system som tidigare prövats i Sverige, investeringsfonderna och ROT-avdragen. Dessutom presenteras ett system med skatter och subventioner riktat mot byggnadsinvesteringar.

Det svenska investeringsfondssystemet

Det tidigare svenska s.k. investeringsfondssystemet, som i sin moderna tappning infördes 1955 och avvecklades 1991, hade det uttryckliga syftet att utjämna konjunktursvängningar genom att stimulera företagen att avsätta delar av vinsten under högkonjunkturår och använda dessa medel för investeringar när konjunkturen försvagades.

Fonderna utnyttjades dock som ett konjunkturpolitiskt medel endast under de två första decennierna efter introduktionen. En ambition under 1970-talet att mer långsiktigt stimulera den industriella tillväxten resulterade i mer eller mindre permanenta fondfrisläpp.⁵⁵ Investeringsfondssystemet kom således att användas

⁵⁵ Se Södersten (1989) och Agell, Englund & Södersten (1995). För att ett investeringsfondfrisläpp ska skapa incitament till nyinvesteringar krävs att det är tillräckligt omfattande för att finansiera företagens samtliga investeringar, inklusive de marginella investerings-

som ett permanent medel för att lösa strukturella problem och förlorade därigenom sin effekt som stabiliseringspolitiskt verktyg. Genom en "överanvändning" av investeringsfonderna försökte man i stället höja investeringarna systematiskt. Detta kan ses som ytterligare ett exempel på de problem som analyseras i den s.k. trovärdighetslitteraturen, som diskuterades i avsnitt 2.2.1. Erfarenheterna från investeringsfondssystemet illustrerar vikten av att stabiliseringspolitiska medel används temporärt.

Det förefaller som om investeringsfondssystemet ändå fyllde sitt ursprungliga syfte som konjunkturstabiliserande instrument ganska väl under 1950- och 1960-talen. Perioder då företagen kunde bygga upp sina investeringsfonder följdes då av tidsmässigt väl avgränsade perioder med frisläpp. Resultaten i Taylor (1982) tyder på att investeringsfondssystemet bidrog till att minska de cykliska fluktuationerna i de svenska investeringarna under 1950- och 1960-talen. Taylor drar slutsatsen att ett system av denna typ skulle kunna spela en viktig roll, i synnerhet i en situation då penningpolitiken inte primärt bedrivs i konjunkturstabiliserande syfte.

Flera skäl talar dock mot ett återinförande av investeringsfondssystemet. Förutom att det i praktiken visade sig vara svårt att upprätthålla systemet som ett stabiliseringspolitiskt medel ansågs investeringsfondssystemet också gynna redan etablerade företag med historiskt höga vinster eftersom det i huvudsak var dessa som hade möjlighet att bygga upp fonder och sänka sin skatt. Systemet antogs därmed låsa in vinstmedel i historiskt framgångsrika företag i stället för att medlen delades ut och via kapitalmarknaderna omallokerades till potentiellt mer effektiva användningar.

projekten. Ett företags tänkbara investeringsprojekt antas kunna rangordnas efter den avkastning som de förväntas ge. Med ett marginellt investeringsprojekt avses ett projekt vars avkastning är så hög att det precis är lönsamt att genomföra det. Om ett fondfrisläpp överstiger de planerade totala investeringarna blir de tidigare marginella projekten uppenbart lönsamma samtidigt som ett antal ytterligare projekt blir värda att genomföra, dvs. fondfrisläppet stimulerar till nyinvesteringar. Forsling (1995) finner dock att under perioden 1979–1988, då fondfrisläppen var mer eller mindre permanenta, omfattade dessa ganska begränsade andelar av investeringsvolymerna. Det är troligt att företagen därför i själva verket ändå tvingades utnyttja de reguljära avskrivningsreglerna för sina marginella investeringsprojekt.

ROT-avdraget

Skatteavdrag för reparationer, om- och tillbyggnader av bostadshus (ROT-avdrag) har använts vid ett par tillfällen i Sverige på 1990-talet. Tanken var att stimulera fastighetsägare att tidigarelägga planerade ROT-aktiviteter. Avdraget infördes första gången 1993 och var i kraft under nästan två år. Skattereduktionen utgjorde 30 procent av arbetskostnaden för småhus och hyreshus. ROT-avdraget infördes igen 1996 och var då i kraft under närmare tre år. Denna gång gällde avdraget också bostadsrätter.

ROT-avdragets effekter har utvärderats av Riksdagens revisorer.⁵⁶ Effekterna på sysselsättning, arbetslöshet och skatteintäkter har varit svåra att bedöma.⁵⁷ Slutsatsen är ändå att ROT-avdraget har fungerat relativt väl. Medlet kan dock inte användas symmetriskt och blir därmed också ett slags branschstöd som kan ifrågasättas av effektivitets-, fördelnings- och offentligfinansiella skäl. Därtill är systemet förhållandevis komplicerat för såväl skattskyldiga som skattemyndigheter.

Medel riktade mot byggnadsinvesteringar

Byggnadsinvesteringarna varierar förhållandevis mycket över tiden och är starkt knutna till inhemsk produktion. En skatt/subvention på dessa investeringar som varierar med efterfrågeläget skulle kunna få en stabiliserande effekt om den kan bidra till att investeringarna omfördelas över tiden på ett lämpligt sätt.

Ett möjligt stabiliseringspolitiskt medel är ta ut en skatt på ny-, om- och tillbyggnader av fastigheter i högkonjunkturer och ge en motsvarande subvention i lågkonjunkturer. För att få bredast möjliga täckning och undvika snedvridningar mellan olika sektorer bör skatten respektive subventionen omfatta ny-, till- och ombyggnader av alla fastighetstyper som är fastighetsskattepliktiga. Därmed skulle bl.a. bostadshus, hyreshus med lokaler samt industrifastigheter omfattas.

Investeringskatter och investeringssubventioner har även ett antal nackdelar. För det första innebär de ytterligare komplikationer i ett redan komplicerat skatte- och subventionssystem. Bland annat skulle alla småhusägare som gör om- eller tillbygg-

⁵⁶ Riksdagens revisorer, rapport 2001/02:8.

⁵⁷ Utvärderingsmetodiken har bestått av enkätundersökningar bland fastighetsägare och hantverkare.

nader omfattas av skatten/subventionen. Därtill är det svårt för såväl skattskyldiga som skattemyndigheterna att avgöra vilken del av byggnadsarbetet som hänför sig till den tid skatten/subventionen är i kraft. Dessa komplikationer gällde visserligen även det ovan diskuterade ROT-avdraget, men det handlade då om en ensidig subvention av engångskaraktär och inte, som i detta fall, en symmetrisk skatt/subvention tänkt att på kontinuerlig basis användas i konjunkturstabiliserande syfte.

För det andra finns det, liksom för andra medel, en risk för att investeringsskatter/subventioner i praktiken kommer att användas på ett asymmetriskt sätt. Det är politiskt enklare att införa och förlänga en subvention än att införa och förlänga en skatt.

För det tredje finns en risk att systemet i praktiken kommer att tillämpas på ett selektivt sätt. Det kan t.ex. vara svårt att ta ut skatten även i regioner med en förhållandevis hög byggarbetslöshet. Om sådana regioner berörs av subventionerna men inte av skatterna, försvagas budgeten samtidigt som systemet riskerar att bromsa en samhällsekonomiskt nödvändig strukturomvandling.

Sammantaget gör dock kommittén bedömningen att en investeringsskatt/subvention av detta slag bör kunna ingå bland de finanspolitiska styrmedel som är aktuella att använda i konjunkturstabiliserande syfte.

5.6.5 Lämpliga stabiliseringspolitiska styrmedel

De diskretionära finanspolitiska styrmedel som används vid stora störningar bör så långt möjligt vara generella och användas temporärt och symmetriskt. Enligt kommitténs mening finns det anledning för statsmakterna att redan på förhand välja ut ett mindre antal lämpliga finanspolitiska åtgärder för stabiliseringspolitiska ändamål. Syftet är att korta beslutstiden för diskretionära finanspolitiska åtgärder, genom att i förväg klarare precisera vilka åtgärder som i första hand har stabiliseringspolitiska effekter och därför inte är fördelningsmässigt kontroversiella eller har stora effekter på effektiviteten i samhällsekonomin. De på förhand utvalda styrmedlen kan användas enskilt eller i olika kombinationer. Valet av styrmedel bör vara beroende av störningens karaktär och storleken av åtstramningen eller stimulansen bör avvägas mot störningens storlek. Ett riksdagsbeslut om en stabiliseringspolitisk

åtgärd bör avse en avgränsad tidsperiod. Om förhållandena senare ändras kan tidsperioden givetvis förlängas eller förkortas.

Kommittén föreslår, utan att göra någon rangordning, att följande medel i första hand utnyttjas:

1. En proportionell temporär *konjunkturskatt* respektive *konjunkturskattereduktion* som utgår som en viss andel, lika för alla, av den beskattningsbara förvärvsinkomsten. En variation i skattesatsen med t.ex. 2 procentenheter motsvarar en effekt på offentliga sektorns finansiella sparande på ca 25 mdkr.⁵⁸
2. Variationer i *mervärdesskatten*, i första hand runt normalskattesatsen 25 procent. Om denna skattesats ändras med t.ex. 2 procentenheter, så motsvarar detta en effekt på offentliga sektorns finansiella sparande på ca 11 mdkr. Om samtliga mervärdesskattesatser ändras med 2 procentenheter blir effekten ca 14 mdkr.
3. Variationer i *arbetsgivaravgifterna*. Om avgiftssatsen ändras med t.ex. 2 procentenheter, så motsvarar detta en effekt på offentligt finansiellt sparande på ca 9 mdkr.
4. Variationer i *statsbidraget till kommunerna*. En förändring på 2 procent av de kommunala utgifterna motsvarar ca 10 mdkr.
5. Variationer i *budgetanslagen till statlig konsumtion och statliga investeringar*. Om anslagsnivån justeras med 2 procent så motsvarar detta vid fullt genomslag en effekt på det offentliga finansiella sparandet på ca 4 mdkr.
6. Temporär *skatt/subvention för om-, till- och nybyggnader av fastigheter*. En skatte- eller subventionssats på 5 procent av byggkostnaden motsvarar en effekt på det offentliga finansiella sparandet på ca 7 mdkr.
7. *Intern växelkursförändring*, i syfte att åstadkomma en temporär kostnadsändring i situationer då det är olämpligt att förändra det offentliga finansiella sparandet.

⁵⁸ Budgeteffekterna är beräknade på prognoserna för skattebaserna 2002.

5.7 Finanspolitisk stabilisering, saldomål och utgiftstak

En fråga av särskilt intresse vid ett deltagande i valutaunionen är i vilken mån de finanspolitiska regler som införts på EU-nivå i syfte att garantera stabila offentliga finanser lägger restriktioner på stabiliseringspolitiken. Som beskrivits i avsnitt 5.1 innebär dessa regler att underskottet i det offentliga sparandet inte får överskrida tre procent av BNP. Om BNP faller med mer än två procent under ett år betraktas dock omständigheterna som exceptionella och ett underskott i de offentliga finanserna detta år ska inte betraktas som alltför stort. Om BNP skulle falla med mellan 0,75 och två procent under ett år kan Ekofin-rådet efter en bedömning besluta om att sådana exceptionella omständigheter råder att ett underskott överstigande tre procent av BNP är befogat.

I ett första steg är det angeläget att utröna vilket överskott som krävs i genomsnitt över en konjunkturcykel för att de automatiska och de "halvautomatiska" stabilisatorerna i form av arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan tillåtas verka utan att underskottet i det offentliga sparandet, annat än under exceptionella omständigheter, överstiger den stipulerade gränsen på tre procent av BNP. I ett andra steg diskuteras vilket tillkommande saldoutrymme som behövs för diskretionär expansiv finanspolitik vid stora negativa störningar.

Frågan om de finanspolitiska reglernas betydelse för stabiliseringspolitiken analyseras i bl.a. Braconier (2001) och Ohlsson (2002, bilaga 4). Braconier (2001) undersöker konjunktürkänsligheten i de offentliga finanserna genom att effekterna på budget-saldot av olika typer av efterfrågebortfall studeras i en modell. Ett resultat är att om det initiala överskottet uppgår till två procent av BNP, så kan de automatiska stabilisatorerna tillåtas verka fullt ut samt de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna ökas i normal utsträckning även vid en större störning, definierad som ett ackumulerat BNP-bortfall på fem procent, utan att det föreligger någon större risk för att den stipulerade gränsen för underskott på tre procent av BNP överskrids. Braconiers slutsats är att om det nuvarande saldomålet på två procents överskott i de offentliga finanserna verkligen uppnås, så ger detta utrymme för såväl automatiska som halvautomatiska stabilisatorer utan att det föreligger någon större risk för en konflikt med EU:s finanspolitiska regler.

Ohlssons (2002, bilaga 4) skattningar tyder på att ett saldomål på noll procent ger en tillräcklig marginal för automatiska och halv-automatiska stabilisatorer i förhållande till EU:s finanspolitiska regler. Ett högre saldomål är enligt Ohlsson främst motiverat av de demografiska förändringar som kan förväntas under de kommande decennierna. Artis & Buti (2001) presenterar skattningar som indikerar att ett saldomål på ungefär en procent av BNP, dvs. mitt emellan Braconiers och Ohlssons beräkningar, ger en tillräcklig säkerhetsmarginal.

Empiriska skattningar ger således inte någon entydig bild av vilka marginaler som krävs för att ge utrymme för automatiska och halvautomatiska stabilisatorer utan att komma i konflikt med Stabilitets- och tillväxtpaktens underskottsregel. Därtill bör noteras att de ovan redovisade beräkningarna förutsätter att det faktiska strukturella överskottet (det överskott som skulle uppstå i en normalkonjunktur) verkligen överensstämmer med saldomålet. Om man även beaktar risken för att det strukturella saldot kan vara lägre än det målsatta, t.ex. som en följd av överskattning av potentiell BNP eller en överskattning av framtida skatteintäkter av andra skäl än konjunkturskäl, så talar detta för en något högre säkerhetsmarginal än enligt de gjorda beräkningarna. En rimlig sammantagen bedömning är att det krävs ett överskott på minst en procent av BNP i genomsnitt över konjunkturcykeln för att de automatiska och de halvautomatiska stabilisatorerna ska kunna verka utan alltför stor risk för en konflikt med EU:s finanspolitiska regler.

5.7.1 Saldomålet och marginalerna för diskretionär finanspolitik

En viktig fråga att ta ställning till är vilket tillkommande utrymme som bör finnas för diskretionär expansiv finanspolitik vid stora negativa störningar. En aspekt är att inte heller sådana diskretionära åtgärder bör komma i konflikt med Stabilitets- och tillväxtpaktens underskottsregel. En annan aspekt är att sådan finanspolitik bör kunna bedrivas i en djup lågkonjunktur utan att den offentligfinansiella utvecklingen riskerar att uppfattas som ohållbar, vilket skulle dämpa åtgärdernas stimulerande effekt.

Vid stora negativa störningar kan ibland Stabilitets- och tillväxtpaktens undantagsregler om ett årligt fall i BNP på minst 0,75 procent vara tillämpbara. Det är dock rimligt att anta att sådana

störningar som enligt kommitténs bedömning bör karakteriseras som "stora", ett produktionsgap på minst två procent i någondera riktningen, kan uppkomma även utan att undantagsreglerna utlöses. Ett produktionsgap på två procent uppkommer t.ex. om faktisk BNP under två år ökar med en procent samtidigt som den potentiella tillväxten uppgår till två procent.

Kommitténs bedömning är att det, för att uppfylla målet om att produktionen och sysselsättningen skall hållas nära sina potentiella nivåer, bör finnas ett betydande handlingsutrymme för diskretionär expansiv finanspolitik vid en stor negativ störning. 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. Nettoeffekten för de offentliga finanserna av finanspolitiska åtgärder motsvarande t.ex. två procent av BNP blir därför i varje fall på ett par års sikt mindre än två procent av BNP. Som diskuterats i avsnitt 5.6 skiljer sig storleken på stimulanseffekterna av en given diskretionär budgetförändring också åt beroende på exakt vilka åtgärder som sätts in.

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. Det lägre saldomålet innebär att man är beredd att acceptera en lägre stabiliseringspolitisk ambitionsnivå eller något större offentligfinansiella och stabiliseringspolitiska risker.

5.7.2 Utgiftstaket

Vid en konjunkturavmattning ökar de statliga utgifterna med automatik, främst de utgifter som är relaterade till arbetslösheten. Realekonomiska svängningar har dock en relativt måttlig inverkan på de statliga utgifterna. I en bilaga till Utredningen om utvärdering av budgetprocessen (SOU 2000:61) beräknar Henrik Braconier elasticiteten i de takbegränsade statsutgifterna med avseende på BNP till 0,4, inklusive utgifter för arbetsmarknadspolitiska program. Detta innebär att om BNP ett år växer med 1 procentenhet mindre, så medför detta att statens utgifter med

automatik blir ca 0,4 procent högre. Ett ackumulerat produktionsgap på 5 procentenheter skulle sammantaget medföra ca 16 mdkr högre statliga utgifter vid oförändrade regler.

De statliga utgifterna är betydligt mera känsliga för variationer i inflationstakt eller löneökningstakt. En procentenhets högre inflation ökar statsutgifterna med 0,9 procent. Statsutgifterna är därför särskilt känsliga för utbudsstörningar som tenderar att samtidigt höja prisnivån och dämpa tillväxt och sysselsättning. Vid en vikan- de efterfrågan som dämpar såväl inflation som tillväxt, är den automatiska effekten på statsutgifterna mera begränsad.

Vi argumenterade i avsnitt 5.6 för att en konjunkturavmattning av mer betydande slag bör mötas med en diskretionär finanspolitik som också kan inkludera temporärt ökade statliga utgifter. Det kan t.ex. i en djup konjunkturavmattning vara önskvärt att öka omfattningen på antalet utbildningsplatser eller att stimulera kommuner och landsting att bibehålla verksamhetens omfattning. Det måste således reserveras ett utrymme inom budgeteringsmarginalen för att vidta sådana åtgärder. Förslagsvis bör de offentliga utgifterna kunna ökas diskretionärt med åtminstone en halv procent av BNP, dvs. med ca 10 mdkr.

För att utgiftstaken inte ska begränsa möjligheterna att föra en stabiliserande finanspolitik måste budgeteringsmarginalen vara så stor att den rymmer såväl automatik som diskretionära åtgärder. Mot bakgrund av vad som sagts ovan om statsbudgetens konjunkturautomatik och diskretionär finanspolitik kan denna konjunkturmarginal förslagsvis uppgå till ca 3 procent av de takbegränsade utgifterna, vilket år 2002 motsvarar ca 25 mdkr.

5.7.3 Kommitténs slutsatser

Mot bakgrund av de i avsnitt 5.3 diskuterade problemen med diskretionär finanspolitisk konjunkturstabilisering är kommitténs uppfattning att det vid ett deltagande i valutaunionen kan bli svårare att föra en framgångsrik stabiliseringspolitik än vid ett utanförskap.

För att skapa förutsättningar för en så effektiv stabiliseringspolitik som möjligt är det önskvärt att riksdagen formulerar en tydlig *principram*. En sådan principram bör slå fast att man vid "normala" konjunkturstörningar nöjer sig med att låta de automatiska stabilisatorerna verka. Även "halvautomatiska" stabilisato-

rer i form av arbetsmarknadspolitiska åtgärder bör inbegripas, med de reservationer som gjordes i avsnitt 5.5. Diskretionära finanspolitiska åtgärder i syfte att stabilisera konjunkturen bör således endast användas vid stora störningar. Dessa störningar definieras förslagsvis som ett produktionsgap på minst två procent i någondera riktningen.

Även om de automatiska stabilisatorerna kan bidra till att minska konjunktursvängningarna, kan de under ogynnsamma omständigheter ge upphov till problem. De kan t.ex. vid en ihållande ogynnsam ekonomisk utveckling driva fram stora underskott i de offentliga finanserna som kan bli svåra att hantera. För att minska risken för en situation där de offentliga finanserna börjar uppfattas som ohållbara är det därför viktigt att den diskretionära finanspolitiken i normala konjunkturlägen inriktas på att säkerställa saldomålet.

För att skapa utrymme för såväl automatiska och halvautomatiska stabilisatorer som diskretionär finanspolitik vid stora störningar 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 diskretionära finanspolitiska åtgärder vid stora negativa störningar. Kommitténs sammantagna bedömning är att de automatiska stabilisatorerna tillsammans med variationer i de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna kräver ett överskott på åtminstone en procent i genomsnitt över konjunkturcykeln för att underskottet inte ska bli alltför stort vid en djup långkonjunktur. För att därutöver ge tillräckligt utrymme för diskretionära finanspolitiska stimulansåtgärder krävs det enligt kommitténs bedömning en höjning av saldomålet till 2,5 alternativt 3 procent av BNP över konjunkturcykeln, i varje fall för den närmaste tioårsperioden

Ett överskott på i genomsnitt 2,5 eller 3 procent motsvarar ungefär det beräknade sparandet i ålderspensionssystemet under de närmaste åren. Ett sådant högre saldomål för den samlade offentliga sektorn innebär därför att staten i genomsnitt över konjunkturcykeln får ett finansiellt sparande nära noll i stället för ett negativt finansiellt sparande. Bortsett från bl.a. eventuella intäkter från utförsäljning av statlig egendom kommer därmed statsskulden att vara ungefär konstant i nominella termer i stället för att stiga trendmässigt. Även på detta sätt bidrar ett högre saldomål till att säkerställa ett större utrymme för diskretionär expansiv finanspolitik i kommande lågkonjunkturer.

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 heller inte uteslutas att EU:s regler på sikt kan komma att ändras, vilket i så fall kan motivera revideringar även av det svenska saldomålet.

En mer betydande konjunkturavmattning bör mötas med en diskretionär finanspolitik som också kan inkludera ökade statliga utgifter. För att utgiftstaken inte skall begränsa möjligheterna att föra en stabiliserande finanspolitik måste budgeteringsmarginalen vara så stor att den rymmer såväl automatik som diskretionära åtgärder. Kommitténs bedömning är att den konjunkturmarginal som krävs bör uppgå till ca tre procent av de takbegränsade utgifterna för att ge tillräckligt budgetutrymme att hantera även en relativt djup lågkonjunktur.

6 Finanspolitikens former

6.1 Finanspolitikens institutionella ramar

Vid ett deltagande i valutaunionen blir finanspolitiken det enda stabiliseringspolitiska medlet för statsmakterna när det gäller att motverka konjunkturstörningar som ensidigt träffar den svenska ekonomin. För att finanspolitiken verkligen ska kunna användas som ett effektivt stabiliseringspolitiskt medel är det avgörande att den bedrivs med en fasthet som skapar tillräckligt med manöverutrymme vid en djup lågkonjunktur. Det är därför angeläget att utforma institutionella ramar som kan säkerställa en ansvarsfull finanspolitik.

Vi har i tidigare avsnitt, med stöd av praktiska erfarenheter och ekonomisk forskning, visat att det kan vara svårt att bedriva en effektiv diskretionär stabiliseringspolitik. Vi har också konstaterat att det under det senaste decenniet funnits en internationell trend mot att parlament formulerat långsiktiga mål för penningpolitiken och sedan delegerat till självständiga centralbanker att uppfylla dessa mål. Denna utveckling tycks ha haft en positiv inverkan på den makroekonomiska stabiliteten i många länder.

Mot denna bakgrund är det inte förvånande att det under senare år börjat föras en debatt på det internationella planet om i vilken mån de positiva erfarenheterna från penningpolitiken skulle kunna tas tillvara även när det gäller finanspolitiken. Den frågeställning som diskuterats är mer specifikt om institutionella reformer liknande de som genomförts inom penningpolitiken skulle kunna komma ifråga också för finanspolitiken.

Frågeställningen aktualiseras för svenskt vidkommande framför allt av att ett deltagande i valutaunionen innebär att vi avhänder oss möjligheten att bedriva en egen penningpolitik, och att det därför är troligt att finanspolitiken får en större stabiliseringspolitisk betydelse. Utgångspunkten i den internationella debatten har dock varit mer generell och diskussionen har handlat om hur finans-

politiken i största allmänhet skulle kunna göras mer effektiv, oavsett vilken växelkursregim som råder. Detta framgår bl.a. av att debatten vanligtvis förts i länder där växelkursen är rörlig och en motsvarande "bortkoppling" av den nationella penningpolitiken inte är aktuell, främst USA, Australien och Nya Zeeland.¹

I avsnitt 6.1.1 refereras förslag om institutionella förändringar som ligger förhållandevis nära den formella delegering av penningpolitiken som ägt rum i många länder. Kommitténs slutsats är att parallellerna mellan penning- och finanspolitik inte kan dras alltför långt. I avsnitt 6.1.2 diskuteras institutionella lösningar som kommittén anser vara mer lämpliga för finanspolitiken.

6.1.1 Delegering av finanspolitiken i den internationella debatten

Erfarenheterna från delegeringen av penningpolitiken till inom av parlamentet fastställda ramar självständiga centralbanker har i allt väsentligt varit positiva. I den internationella debatten har därför under senare år frågan rests om inte finanspolitikens stabiliseringspolitiska uppgift på ungefär motsvarande sätt skulle kunna delegeras till en oberoende finanspolitisk direktion. Seidman (2001) förslår t.ex. att en motsvarighet till den amerikanska centralbankens Federal Reserve Board (ungefär motsvarigheten till Riksbankens direktion) inrättas inom det finanspolitiska området – en "Fiscal Policy Board".² Tanken med en delegering av finanspolitikens stabiliseringspolitiska uppgift är i princip densamma som när det gäller penningpolitiken. Genom en delegering till en oberoende finanspolitisk direktion skulle de löpande stabiliseringspolitiska besluten på motsvarande sätt som inom penningpolitiken kunna tas "på armlängds avstånd" från den dagsaktuella politiken. Därmed minskar risken för en i genomsnitt alltför svag finanspolitik som urholkar de offentliga finanserna och för att finanspolitiska åtgärder genomförs vid tidpunkter som är stabiliseringspolitiskt olämpliga. En annan fördel skulle vara att den långa beslutsfördröjning som finanspolitik i regel är förknippad med skulle kunna kortas, eftersom ett oberoende organ i princip borde kunna

¹ Se t.ex. Ball (1997), Blinder (1997), Business Council of Australia (1999) och Seidman (2001).

² En sådan lösning skisseras även i Wyplosz (2002, bilaga 5) under benämningen "Fiscal Policy Committee".

agera lika snabbt när det gäller finanspolitiken som en centralbank när det gäller penningpolitiken.

Det finns enligt vår mening starka skäl till varför parallellerna mellan penning- och finanspolitiken inte bör drivas alltför långt. Det kanske främsta skälet är att finanspolitiken, som vi tidigare konstaterat, har fler uppgifter än penningpolitiken och att flera av dessa är direkt olämpliga att delegera till en oberoende finanspolitisk direktion. Förutom att stabilisera ekonomin har finanspolitiken såväl allokerings- som fördelningspolitiska uppgifter. När det gäller i synnerhet de fördelningspolitiska uppgifterna har den nationalekonomiska vetenskapen ganska lite att säga. Hur fördelningen i ett samhälle bör se ut är en värderingsfråga som måste lösas på det rent politiska planet.

Problemet är att finanspolitiska beslut som tas i syfte att påverka den samlade efterfrågan i konjunkturstabiliserande syfte samtidigt kan få fördelningspolitiska effekter. Därav följer att en finanspolitisk direktion, vars uppgifter är tänkta att vara enbart stabiliseringspolitiska, också skulle få ett fördelningspolitiskt inflytande. Förslag om att delegera delar av finanspolitiken till en oberoende direktion måste därför på ett eller annat sätt ta ställning till hur denna potentiella konflikt mellan finanspolitikens stabiliserings- och fördelningspolitiska uppgifter ska hanteras. Detta är uppenbarligen en mycket svår fråga, men några sätt på vilka konflikten åtminstone kan mildras har föreslagits i den internationella debatten.

Ett förslag i litteraturen går ut på att parlamentet på förhand skulle utforma ett "stabiliseringspolitiskt paket" med en viss önskad profil.³ Parlamentet skulle t.ex. kunna besluta att en finanspolitisk stimulans ska bestå av 80 procent skattesänkningar, 10 procent ökade transfereringar och 10 procent ökad offentlig konsumtion. Den exakta fördelningen av dessa poster på undergrupper kan också specificeras av parlamentet. Det kan t.ex. besluta att skattesänkningen till 70 procent ska gälla personliga inkomstskatter och till 15 procent vardera företagets skatter respektive hushållens indirekta skatter. Av de 70 procenten personliga inkomstskatter skulle man vidare kunna besluta om hur sänkningarna lämpligen ska fördelas på olika inkomstgrupper. På motsvarande sätt skulle man kunna besluta om en önskvärd profil på en finanspolitisk åtstramning. Dessa paket skulle sedan ligga färdiga att användas vid behov.

³ Se Gruen (2001) och Seidman (2001).

Enligt detta förslag skulle den finanspolitiska direktionen vid regelbundna möten besluta om när och i vilken utsträckning ett sådant paket ska träda i kraft. Vid en prognosticerad lågkonjunktur skulle direktionen kunna besluta att genomföra en viss andel av detta på förhand beslutade stabiliseringspolitiska stimulanspaket. Hur stor andel som genomförs beror på hur svag konjunkturutvecklingen bedöms bli. När en stabiliseringspolitisk åtgärd vidtas, skulle detta således ske utifrån en fördelningspolitisk profil som riksdag och regering tidigare beslutat om.

Ett alternativt förslag med en delvis annan utgångspunkt, som också diskuterats i den internationella litteraturen, är att den finanspolitiska direktionen ges mandat att ställa upp mål för storleken på den offentliga budgetens under- eller överskott.⁴ Direktionen skulle dock inte ha något inflytande över *hur* de uppsatta budgetmålen uppnås, dvs. den skulle inte kunna påverka faktorer som budgetens omfång, strukturen på skattesystemet eller fördelningen mellan olika offentliga utgifter. Sådana beslut skulle i stället helt och hållet tas löpande av det politiska systemet. En regering skulle därmed kunna ge t.ex. en budgetbesparing den fördelningspolitiska profil som den önskar.

Även om de refererade förslagen försöker dra en skiljelinje mellan finanspolitikens stabiliseringspolitiska och fördelningspolitiska uppgifter, kvarstår uppenbarligen stora problem. Ett exempel är att det kan vara svårt att på förhand specificera ett paket med en fördelningspolitisk profil som är lämplig för alla typer av störningar. En viss störning kan exempelvis, på ett sätt som är svårt att förutsäga, drabba vissa delar av ekonomin betydligt hårdare än andra. Man kan därför vilja genomföra en finanspolitisk stimulans med en annan fördelningspolitisk profil än det på förhand specificerade stabiliseringspolitiska paketet. Det är heller knappast praktiskt möjligt att på förhand utforma en hel "arsenal" med olika paket som på ett önskvärt sätt kan hantera alla typer av störningar som kan drabba ekonomin.

Finanspolitiken är i väsentligt högre grad än penningpolitiken en genuint "politisk" angelägenhet, främst därför att den har som en viktig uppgift att sörja för en tillfredsställande fördelning i samhället. Utformningen av skatter och offentliga utgifter är av central betydelse för medborgarna, som ofta ser finanspolitiken som det viktigaste instrumentet att uppnå olika politiska mål. Man kan

⁴ Se t.ex. Eichengreen m.fl. (1999) och Wyplosz (2002, bilaga 5).

också se det som att en delegering av delar av den finanspolitiska beslutsmakten skulle stå i strid med mer grundläggande rättsprinciper, som t.ex. de svenska medborgarnas rätt att "sig själva beskatta".

6.1.2 Ett finanspolitiskt råd

En annan och enligt vår mening lämpligare metod att ytterligare stärka de krafter som verkar för en ansvarsfull finanspolitik är att inrätta ett enbart rådgivande expertorgan som följer och analyserar den ekonomiska utvecklingen och ger rekommendationer om finanspolitiken – ett *finanspolitiskt råd*. Rådgivande organ inom det makroekonomiska området finns redan i många länder och erfarenheterna tyder på att de kan fylla en viktig funktion. Tanken är att ett finanspolitiskt råd skulle fungera som ett komplement och stöd till de reformer som successivt genomförts på det finanspolitiska området under 1990-talet, främst saldomålet och den reformerade budgetprocessen med bl.a. ett utgiftstak.⁵

Ett finanspolitiskt råd bör ha ett framåtblickande perspektiv. Den huvudsakliga uppgiften bör vara att, med utgångspunkt i de av statsmakterna beslutade riktlinjerna, tillhandahålla underlag för finanspolitiken. Detta kan ske genom att rådet på basis av en prognos för hur ekonomin utvecklas ger rekommendationer om finanspolitikens stabiliseringspolitiska inriktning. Dessa analyser och rekommendationer skulle sedan kunna utgöra en utgångspunkt för regeringens och riksdagens budgetprocess.

Det är vanligt att finanspolitiska rekommendationer ges av olika internationella organ. Så t.ex. utvärderas de från EU-håll pålagda finanspolitiska restriktionerna av Ekofin-rådet, som också bedömer den ekonomiska utvecklingen och den ekonomiska politiken i stort. Även IMF och OECD kan sägas ha en motsvarande utvärderande och rådgivande funktion men med ett bredare perspektiv. Ett nationellt rådgivande organ med ett fortlöpande fokus enbart på den inhemska finanspolitiken skulle sannolikt ha större möjligheter än internationella organ att ge värdefullt underlag för den svenska budgetprocessen.

⁵ Se avsnitt 5.1 för en detaljerad beskrivning av dessa. Se även Molander (1999) för en beskrivning av hur budgetprocessen reformerats under 1990-talet.

Exempel på rådgivande organ i utlandet

Instanser som följer den ekonomiska utvecklingen och ger uttryckliga ekonomisk-politiska rekommendationer utgör ett väl etablerat inslag i flera länder. Nedan beskrivs tre olika lösningar – från Danmark, Belgien respektive Tyskland – som i en eller annan modifierad form skulle kunna tänkas vara intressanta även för Sverige.

Danmark – Det Økonomiske Råd og de vise mænd⁶

Det Økonomiske Råd inrättades 1962 och har som uppgift att följa den ekonomiska utvecklingen, belysa långsiktiga utvecklingstendenser och bidra till att samordna skilda ekonomiska intressen. Rådet leds av ett "formandskab" bestående av tre personer, ofta universitetsprofessorer – de s.k. vise männen – och består därutöver av maximalt 26 medlemmar. Samtliga medlemmar, inklusive de vise männen, utses av ekonomiministern för normalt tre år åt gången. När det gäller de vise männen, är det brukligt att dessa sinsemellan kommer överens om och föreslår en ny kandidat när någon av dem ska bytas ut. Detta förfarande syftar till att garantera de vise männens oberoende genom att förhindra att utnämningar sker på partipolitiska grunder. Mandattiden för de vise männen är upp till sex år men uppgår vanligen till tre år. De vise männen ska enligt lag vara oberoende av externa intressen och därmed inte ha anknytning till t.ex. näringslivs- eller arbetsmarknadsorganisationer.

Av rådets övriga 26 medlemmar ska en representera ekonomiministern, tre utnämnas efter framställan från finansministern, miljö- och energiministern respektive Danmarks Nationalbank, och 18 utnämnas efter framställan från olika organisationer som är centrala på den ekonomisk-politiska arenan. Därutöver kan ekonomiministern utnämna fyra särskilt sakkunniga.

De vise männen författar två gånger per år en s.k. vismandsrapport, kallad Dansk Økonomi, som diskuteras vid de halvårsvisa mötena med Det Økonomiske Råd. Varje rapport innehåller en konjunkturbedömning för de närmaste två till tre åren samt en värdering av den ekonomiska politiken, ofta kompletterad med

⁶ Informationen är hämtad från Andersen (1997) och diskussioner med utredningens expert Torben Andersen, som också för närvarande är en av de vise männen, samt Peder Andersen som är chef för Det Økonomiske Råds sekretariat.

rekommendationer om hur denna bör ändras. Därutöver innehåller rapporten ett eller flera specialkapitel som behandlar ämnen inom huvudsakligen arbetsmarknadsekonomi, ekonomisk politik, internationell ekonomi, miljö- och resursekonomi, tillväxt och inkomstfördelning. De vise männen beslutar om vilka ämnen som ska behandlas. Inspiration till ämnesval hämtas såväl i den aktuella danska och internationella ekonomisk-politiska debatten som i aktuell nationalekonomisk forskning. Vismandsrapporterna är i formell mening riktade till regeringen men vänder sig också till medlemmarna i Det Økonomiske Råd, fackekonomer, politiker, studerande, journalister och andra med intresse för ekonomiska problemställningar.

Till sin hjälp vid författandet av rapporten har de vise männen ett sekretariat på ungefär 20 personer. Detta sekretariat är formellt underställt ekonomiministeriet men har inga åligganden som är relaterade till ministeriet eller ekonomiministern utan har som enda uppgift att fungera som stöd till de vise männen. Liksom de vise männen ska sekretariatets chef, som utnämns av ekonomiministern efter framställan från de vise männen, vara oberoende av externa intressen.

Vismandsrapporten skickas – i form av ett diskussionsunderlag – till medlemmarna i Det Økonomiske Råd en vecka före varje rådsmöte. Varken rådsmedlemmarna eller de vise männen får kommentera rapportens innehåll före mötet. Under veckan efter utskicket av rapporten läser rådsmedlemmarna och deras respektive sekretariat rapporten, varefter den diskuteras och kommenteras av rådsmedlemmarna på mötet. Ett dygn innan rådsmötet sänds en sammanfattning av diskussionsunderlaget till regering, folketingets finansutskott, folketingets politisk-ekonomiska utskott och pressen, så att pressen och kommentatorer har tid till att förbereda frågor och kommentarer. Omedelbart efter rådsmötet offentliggörs hela diskussionsunderlaget inklusive sammanfattningen.

Först när mötet i Det Økonomiske Råd har hållits kan rådsmedlemmar och vise män offentligt kommentera rapportens analyser och slutsatser. Efter ca tre veckor utkommer den slutliga rapporten som ersätter diskussionsunderlaget. I den slutliga rapporten har rådsmedlemmarnas kommentarer beaktats i form av ett slags referat – det s.k. regeringsbrevet – och i form av skriftliga inlägg från medlemmarna. Innehållet i själva rapporten ändras dock inte, även om rådets övriga medlemmar inte delar dess syn. Det är

således de vise männen som ensamma och under gemensamt ansvar svarar för den analys som görs och de rekommendationer som ges.

Eftersom representanter för regeringen sitter med i Det Økonomiske Råd är regeringen i praktiken tvingad att kommentera vismandsrapporten och de rekommendationer som ges. Rapporten är också formellt riktad till regeringen. Regeringen kan således inte förbigå vismandsrapporten med tystnad. Pressens fokus på vismandsrapporterna är dessutom påtaglig och en tydlig kritik från de vise männen får stor massmedial uppmärksamhet. Därtill kommer att analysen och rekommendationerna ofta blir viktiga argument i den ekonomisk-politiska debatten. Det är mot denna bakgrund troligt att vismandsrapporterna i praktiken haft ett inte obetydligt inflytande över den ekonomiska politiken i Danmark, även om Andersen (1997, s. 74) väljer att uttrycka sig tämligen försiktigt:

35 år med vismænd har givet mere end 70 vismandsrapporter, flere modeldokumentationer, mange arbejdspapirer, artikler osv. Har analyserne påvirket udviklingen? Det er vanskeligt ikke at tro det, selv om det næppe kan bevises videnskabeligt.

Belgien – Hoge Raad van Financiën, Conseil Supérieur des Finances⁷

I Belgien finns ett organ kallat Hoge Raad van Financiën (HRF) eller Conseil Supérieur des Finances som har som en viktig uppgift att övervaka de offentliga finanserna och ge rekommendationer om de medelsiktiga och långsiktiga budgetmålen. HRF inrättades redan 1936 men fungerade fram till 1989 endast som ett rådgivande organ till finansministeriet och hade då endast begränsad ekonomisk-politisk betydelse. I samband med en reform 1989 som tilldelade regionerna (Flandern, Vallonien och Bryssel) ett större eget budgetansvar restes krav på en kontrollmyndighet, i första hand från Belgiens centralbank och ett antal akademiska ekonomer. HRF fick, i en ny omstrukturerad form, denna roll liksom senare uppgiften att övervaka uppfyllandet av den belgiska konvergensplanen inför EMU och sedermera stabilitetsprogrammet.

Det nya omstrukturerade HRF leds av finansministern och består därutöver av totalt 30 medlemmar uppdelade på tre sektioner. Medlemmarna utgörs av representanter för regionerna, finans- och budgetministerierna och ytterligare fyra federala

⁷ Informationen är hämtad från Hallerberg (2000), Stienlet (1999) samt diskussioner med tjänstemän vid Belgiens finansdepartement.

ministerier, samt av externa experter och ämbetsmän från centralbanken. Medlemmarna utses för en period på fem år och kan återväljas. Av de tre sektionerna ansvarar en för övervakning av finanspolitiken, en för frågor om skattelagar samt en för övervakning av finansiella institutioner och finansiella marknader. Sektionen för övervakning av finanspolitiken har 12 medlemmar, däribland sex representanter från de tre regionerna samt de tre högsta ämbetsmännen på den belgiska centralbanken – centralbankschefen, vice centralbankschefen samt "the senior director".

Sektionen för övervakning av finanspolitiken publicerar varje år två rapporter – i mars en utvärdering av det belgiska stabilitetsprogrammet och i juni en rapport om finansieringsbehovet i de olika offentliga myndigheterna – som innehåller rekommendationer om medel- och långsiktiga budgetmål. I början gällde rekommendationerna de federala och de regionala nivåerna, men de har efter hand utvidgats till att gälla även den lokala nivån och socialförsäkringssystemet. Till sin hjälp har sektionen ett sekretariat som utses av finansministern bland tjänstemännen på finansministeriet. Chef för sekretariatet är "the secretary general" för finansministeriet. Sektionen för övervakning av finanspolitiken kan på eget initiativ eller efter uppmaning från finansministern rekommendera att lånemöjligheterna bör begränsas för en eller flera av de offentliga myndigheterna om utvecklingen exempelvis hotar att leda till en påtaglig strukturell försvagning av den finansiella situationen.

HRF har medvetet valt att avstå från att i detalj specificera *hur* budgetmålen bör uppnås. Man har således inte utfärdat rekommendationer om den önskvärda utvecklingen av specifika typer av utgifter eller inkomster. Detta överlämnas i stället till ekonomisk-politiska beslutsfattare på federal och regional nivå. Detta anses ha bidragit till att man från politiskt håll accepterat rekommendationerna som generella mål för finanspolitiken.

Efter vissa problem i inledningsskedet, vilka bottnade i oenighet om hur besparingsbördan skulle delas mellan regionerna, anses systemet ha fungerat förhållandevis väl. Möjligheten att rekommendera en begränsning av lånemöjligheterna för någon offentlig myndighet har inte behövt utnyttjas. HRF är i grunden ett rådgivande organ och det finns ingen formell skyldighet för de offentliga myndigheterna på olika nivåer att agera enligt dess rekommendationer. HRF har dock successivt byggt upp en allt större auktoritet och i praktiken är det därför svårt att ignorera dess rapporter. Sedan 1994 finns också en överenskommelse mellan den federala

regeringen och regionerna som innebär att de senare förbinder sig att följa HRF:s rekommendationer. Rekommendationerna förvandlas därigenom till politiska utfästelser.

Tyskland – Sachverständigenrat⁸

I Tyskland finns ett organ kallat Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Sachverständigenrat inrättades 1963 med uppgiften att göra återkommande värderingar och analyser av den ekonomiska utvecklingen och hjälpa såväl ekonomisk-politiska beslutsfattare på alla nivåer som allmänheten att göra välinformerade bedömningar i ekonomiska frågor.

Medlemmarna nomineras av regeringen och utses av presidenten för en period av fem år. Återval är möjliga. Medlemmarna är akademiska ekonomer eller praktiker med goda kunskaper i ekonomisk teori och erfarenhet av ekonomisk politik. Oberoendet för Sachverständigenrat garanteras på två sätt som slagits fast i lag. För det första är rådet bundet enbart av sina lagfästa institutionella ramar och får i övrigt inte ta emot instruktioner från något håll. För det andra får dess medlemmar inte tillhöra regeringen eller någon nationell eller regional lagstiftande församling och får inte vara anställda av någon offentlig myndighet annat än universitet och forskningsinstitut. Medlemmarna får inte heller vara representanter för eller medarbetare i någon näringslivsorganisation eller organisation som företräder arbetsmarknadens parter.

Varje år skriver Sachverständigenrat en rapport som i november presenteras för regeringen. Rådets analyser ska bidra till en ekonomisk utveckling med låg och stabil inflation, hög sysselsättning, extern balans samt stabil och god tillväxt och rådet ska i sina rapporter identifiera hot mot dessa mål. Rapporterna ska vara baserade på olika antaganden och beskriva och analysera konsekvenserna av olika tänkbara scenarier. Rådet ska ange hur olika identifierade problem och negativa utvecklingstendenser kan undvikas, men det får inte ge rekommendationer om specifika ekonomisk-politiska åtgärder. Om en minoritet av medlemmarna i rådet har en annan syn än majoriteten i enskilda frågor har de rätt att uttrycka detta i rapporterna. Sachverständigenrat kan be ministrar eller

⁸Informationen är hämtad från Sachverständigenrats hemsida, <http://www.sachverstaendigenrat.org>.

chefen för Bundesbank att förklara sin syn på olika frågor om detta bedöms vara av avgörande betydelse för rådets arbete. Rådet kan också på eget initiativ skriva specialrapporter om vissa frågor om det finner att detta är motiverat. Även regeringen kan ge rådet i uppdrag att skriva specialrapporter.

Regeringen distribuerar omedelbart den årliga rapporten från Sachverständigenrat till parlamentets båda kamrar, Bundestag och Bundesrat, och den publiceras samtidigt av rådet. Inom åtta veckor måste regeringen svara på rapporten i samband med att den presenterar sin egen årliga ekonomiska rapport till parlamentet och ange vilka slutsatser den dragit från rådets rapport.

Sachverständigenrat assisteras av en stab på nio ekonomer samt ett administrativt sekretariat vid den federala statistikmyndigheten. Offentliga myndigheter både på nationell och regional nivå är skyldiga att samarbeta med rådet.

Inhemska rådgivande organ inom specifika områden

Även i Sverige finns inom specifika områden organ där vissa paralleller skulle kunna dras till ett finanspolitiskt råd. Ett sådant exempel inom det juridiska området är Lagrådet. Lagrådet, som består av domare i Högsta domstolen och Regeringsrätten, har till uppgift att yttra sig över lagförslag på regeringens eller riksdagsutskotts begäran. Regeringen ska i princip begära att Lagrådet yttrar sig över alla viktigare lagförslag innan en proposition läggs fram för riksdagen. Lagrådet gör en utvärdering av bl.a. hur förslagen förhåller sig till grundlagen och rättsordningen i övrigt. Ett annat exempel, med en mer utvärderande än rådgivande roll, är Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) som har till uppgift att utvärdera arbetsmarknadspolitiska åtgärder, studera arbetsmarknadens funktionssätt och utvärdera effekterna på arbetsmarknaden av åtgärder inom utbildningsväsendet.

6.1.3 Parlamentariska reformer

Från tid till annan har det diskuterats om olika typer av parlamentariska reformer kan förbättra förutsättningarna för en ansvarsfull finanspolitik. Tanken är att sådana reformer skulle bidra till att

öka regeringens handlingsutrymme och stärka dess möjligheter att föra en långsiktig ekonomisk politik.

I t.ex. Lindbeck m.fl. (2000) presenteras ett antal förslag som antas kunna bidra till detta. Ett förslag är att reglerna för användningen av misstroendeförklaringar skärps genom att en riksdagsmajoritet som önskar fälla regeringen också måste kunna erbjuda ett konkret regeringsalternativ. Ett annat förslag är införandet av en regel som säger att varje nyvald riksdag genom en förtroendeomröstning måste godkänna regeringen. Detta skulle t.ex. hindra att ett parti undgår det fulla regeringsansvaret genom att ställa sig utanför regeringen men ändå lova att stödja regeringen i utbyte mot eftergifter i vissa hjärtefrågor. Ett tredje förslag är att en förutsättningslös offentlig utredning görs om fördelar och nackdelar med att övergå till majoritetsval.

Kommittén noterar dessa förslag och är medveten om att de, liksom andra framförda förslag i samma syfte, kan ha betydelse för möjligheten att föra en effektiv och ansvarsfull finanspolitik. Kommittén konstaterar samtidigt att sådana reformer skulle ha konsekvenser inom en rad områden förutom det stabiliseringspolitiska och att en analys av dem faller utanför utredningens uppdrag.

6.1.4 Kommitténs slutsatser om finanspolitikens institutionella ramar

Under det senaste decenniet har det funnits en internationell trend mot att penningpolitiken delegerats till centralbanker som inom parlamentet bestämda ramar bedriver sin verksamhet på ett självständigt sätt. Denna utveckling tycks i de flesta länder ha bidragit till att påverka den makroekonomiska stabiliteten på ett positivt sätt. Vid ett medlemskap i valutaunionen kommer den inhemska finanspolitiken att få en större stabiliseringspolitisk betydelse än tidigare. Detta aktualiserar frågan om institutionella reformer även skulle kunna bidra till att finanspolitiken blir ett mer effektivt stabiliseringspolitiskt medel.

Kommittén finner att parallellerna till penningpolitiken inte kan dras alltför långt. Finanspolitiken är betydligt mer komplex än penningpolitiken, inte minst därför att den har fler uppgifter att fylla. Ett grundläggande problem är att gränsdragningen mellan vad som utgör beslut som skulle kunna delegeras till politiskt oberoende expertorgan och beslut som – av främst fördelningspolitiska

skäl – rimligen bör tas av folkvalda beslutsfattare är svår att göra när det gäller finanspolitiken. Finanspolitiken är en genuint "politisk" angelägenhet i väsentligt högre grad än penningpolitiken.

Kommittén menar emellertid att förutsättningarna för en välavvägd finanspolitik skulle kunna förbättras om ett finanspolitiskt råd inrättas. Ett sådant råd bör följa och analysera den ekonomiska utvecklingen och ge rekommendationer om finanspolitiken utifrån ett stabiliseringspolitiskt perspektiv. Liknande instanser existerar redan i flera länder och en motsvarighet härtill i Sverige skulle utgöra ett komplement till de finanspolitiska regler som successivt införts under 1990-talet och som i hög grad bidragit till att förbättra de offentliga finanserna. Eftersom rådet skulle fokusera enbart på de stabiliseringspolitiska aspekterna av finanspolitiken skulle dess uppgift således vara mer snävt definierad än i t.ex. Danmark och Tyskland, där perspektiven gäller hela den samlade ekonomiska politiken.

Ett finanspolitiskt råd skulle enligt kommitténs mening kunna bidra till ökad transparens kring finanspolitiken, vilken vid ett EMU-medlemskap blir ett viktigare stabiliseringspolitiskt medel, och till att stimulera och ge underlag för den offentliga diskussionen om stabiliseringspolitikens utformning.

Utifrån erfarenheterna från andra länder förefaller det vara framför allt två institutionella villkor som bör vara uppfyllda för att ett rådgivande organ ska fungera på ett tillfredsställande sätt. För det första är det viktigt att rådet garanteras tillräckligt oberoende för att säkerställa att dess rekommendationer bygger på självständiga sakbedömningar. Oberoendet skulle kunna garanteras i lag på samma sätt som i t.ex. Danmark och Tyskland.

Det andra villkoret som tycks vara av central betydelse för att ett råd ska kunna fylla en viktig funktion är att regeringen tar ställning till den analys och de rekommendationer som det finanspolitiska rådet presenterar. Om regeringen väljer att inte följa rekommendationerna ska en motivering för detta ges. I de exempel från utlandet som beskrivits ovan är regeringens skyldighet att formellt reagera på rådets rekommendationer en central komponent.

Kommitténs förslag

Kommittén föreslår att ramarna för beslut på det finanspolitiska området utformas på följande sätt.

Statsmakterna beslutar i ett första steg om de grundläggande riktlinjerna för finanspolitiken. En sådan riktlinje bör enligt kommitténs mening vara att det offentliga sparandet ska uppgå till 2,5 alternativt 3 procent i genomsnitt över en konjunkturcykel.

En annan riktlinje bör vara att man bör förlita sig på de automatiska stabilisatorerna vid mindre konjunkturstörningar. Endast vid stora störningar bör diskretionära finanspolitiska åtgärder vidtas i stabiliserande syfte. Stora störningar kan förslagsvis definieras som att det s.k. produktionsgapet – skillnaden mellan faktisk BNP och den produktionsnivå som är långsiktigt hållbar – bedöms bli minst två procent i endera positiv eller negativ riktning under de närmaste åren.

Om inte någon sådan obalans bedöms komma att föreligga ska finanspolitiken inriktas på att säkerställa det uppställda saldomålet. Det bör observeras att man därvid ska inrikta sig på det faktiska saldot *korrigerat för konjunkturläget*, dvs. det s.k. strukturella saldot. Om t.ex. saldomålet liksom det faktiska överskottet är tre procent, samtidigt som ekonomin befinner sig i en högkonjunktur, så understiger det strukturella saldot tre procent. Åtgärder bör i så fall vidtas för att föra det strukturella saldot tillbaka till denna nivå.

Dessa båda riktlinjer utgör enligt kommittén en rimlig avvägning mellan långsiktig trovärdighet och kortsiktig flexibilitet. Principerna säkerställer långsiktigt sunda offentliga finanser och ger också en möjlighet att då tydligt behov uppstår – men inte kontinuerligt och i alla lägen – aktivt utnyttja finanspolitiken för att styra den aggregerade efterfrågan. Riktlinjerna är således i linje med slutsatsen att diskretionär finanspolitik i stabiliserande syfte i huvudsak bör användas vid stora störningar.

Kommittén föreslår att ett finanspolitiskt råd inrättas. Rådets uppdrag bör vara att analysera den ekonomiska utvecklingen och utarbeta rekommendationer utifrån de av statsmakterna fastslagna riktlinjerna. Det finanspolitiska rådet bör vara en myndighet under regeringen. Formerna för rådet och dess verksamhet bör regleras i särskild lag.

Rådets rekommendationer bör i första hand avse belopp för ofinansierade skatte- och utgiftsändringar, men kan även avse andra stabiliseringspolitiskt relevanta aspekter av finanspolitikens ut-

formning, inklusive förändringar av specifika skatter och utgifter. De rekommenderade beloppen för ofinansierade skatte- och utgiftsändringar kan översättas till en nivå för det faktiska offentliga finansiella sparandet om detta bedöms vara en lämpligare variabel.

Den analys som det finanspolitiska rådet gör och de rekommendationer det ger skulle kunna presenteras i en form som liknar den inflationsrapport som Riksbanken publicerar fyra gånger per år och som utgör underlag för Riksbankens beslut om reporäntan. En publiceringsfrekvens på två rapporter per år förefaller lämplig, den ena i början av mars som underlag för regeringens och riksdagens arbete med vårpropositionen och den andra i början av augusti som underlag för arbetet med budgetpropositionen. Tanken är således att det finanspolitiska rådets rekommendationer ska kunna utgöra en utgångspunkt för regeringens budgetöverläggningar under våren respektive hösten. Regeringen bör ta ställning till och motivera eventuella avvikelser från de rekommendationer som ges i rapporterna. Det finanspolitiska rådet bör också ha till uppgift att på eget initiativ och på grundval av en reviderad analys föreslå finanspolitiska åtgärder även mellan de halvårsvisa rapporterna, om det bedöms vara stabiliseringspolitiskt påkallat.

Tillsättning av det finanspolitiska rådet bör ske enligt ett rullande schema med överlappande mandatperioder, på ungefär motsvarande sätt som nu sker i fråga om Riksbankens direktion. En mandatperiod på tre till fem år förefaller lämplig. I rådet bör såväl akademiskt verksamma ekonomer som personer med tidigare erfarenhet från mer praktisk verksamhet, inom t.ex. finansdepartementet, Riksbanken eller internationella organisationer, vara representerade. Medlemmarna ska inte ha 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. Till rådet bör knytas ett sekretariat som bistår rådet i dess arbete. Rådet bör också kunna lägga ut uppdrag på redan existerande institutioner.

Kommittén är medveten om att rekryteringsbasen för denna typ av uppdrag är förhållandevis begränsad i ett litet land som Sverige och att en bredare kunskapsutveckling inom det finanspolitiska området är önskvärd såväl inom universitet och högskolor som i den offentliga förvaltningen. Det är dock viktigt att inse att nya förutsättningar för den ekonomiska politiken och förändrade institutionella ramar i sig har betydelse för kunskapsutvecklingen. Ett exempel är övergången till rörlig växelkurs 1992 och riksdagens

delegering av den löpande penningpolitiken till Riksbanken, som inneburit en omfattande kunskapsuppbyggnad inom det penningpolitiska området både i Riksbanken och inom den akademiska världen. Det är rimligt att tänka sig att motsvarande utveckling kan komma till stånd inom det finanspolitiska området om finanspolitiken genom ett deltagande i valutaunionen får en större stabiliseringspolitisk betydelse.

Kommittén har inte utarbetat något detaljerat förslag till dimensionering av rådet och dess sekretariat. Organisationen och kostnaderna blir bl.a. beroende av i vilken utsträckning rådet kan utnyttja expertis och resurser som för närvarande finns på exempelvis Konjunkturinstitutet och Riksbanken. En jämförelse kan vara att den relativt nyligen inrättade myndighet som svarar för medling på arbetsmarknaden, Medlingsinstitutet, har en fast organisation på åtta personer. Kostnaden härför, inklusive hyra, anlitande av särskild expertis, viss forskning m.m., uppgår till 12 mkr. Kommitténs bedömning är att medelsbehovet för ett finanspolitiskt råd skulle kunna bli något högre, ca 15 mkr.

En fråga är vilken form av anställning och anknytning rådets ledamöter bör ha. En möjlighet är att rådets fungerande ordförande är heltidsanställd medan övriga rådsmedlemmar kan tjänstgöra antingen på hel- eller deltid.

Den vidgade roll som finanspolitiken kommer att få vid ett EMU-medlemskap torde även ge upphov till ett ökat resursbehov inom finansdepartementet om uppskattningsvis ca 5 mkr. För att understödja en bredare kunskapsutveckling inom det finanspolitiska området vore det, därutöver, önskvärt att ca 5 mkr anslås till forskning om dessa frågor vid universitet och andra institutioner. Viss finansiering av forskning på detta område torde också kunna komma till stånd via befintliga forskningsanslag.

Enligt kommitténs mening bör de redovisade kostnaderna, ca 25 mkr, finansieras i första hand genom neddragning av resurser inom utrikesförvaltningen. Motivet för detta är att behovet av ekonomisk och annan uppföljning inom EU numera i allt högre grad sker via direkta kontakter mellan fackministerierna och dessas tjänstemän och i allt mindre grad genom förmedling via utrikesförvaltningarna.

6.2 Finanspolitisk samordning i EU

EU är en samarbetsorganisation där de enskilda länderna har ett eget självständigt ansvar för den nationella ekonomiska politiken. Samarbetet och samordningen av den ekonomiska politiken bygger till stor del på gemensam övervakning och ”gruppträck”. I och med valutaunionens införande skapades vidare ett antal institutionella arrangemang som förstärkte de finanspolitiska övervaknings- och samordningsfunktionerna. Enligt Maastrichfördraget ska länderna betrakta den ekonomiska politiken som ett ”gemensamt intresse” för hela EU (artikel 99). Det sistnämnda bedöms framför allt vid utformningen av de s.k. Allmänna riktlinjerna eller ”Broad Economic Policy Guidelines” (BEPG), som bl.a. syftar till att övervaka den ekonomiska politikens inriktning inom EU för att unionen skall fungera på bästa sätt. Om ett medlemsland bedriver en politik som inte anses stå i överensstämmelse med riktlinjerna i BEPG kan EU:s råd avge en rekommendation till medlemslandet om den ekonomiska politikens inriktning.⁹ Några sanktionsmöjligheter finns dock inte att ta till i det fall rekommendationerna inte följs.

Ett särskilt fokus i EU:s övervakning ligger på utvecklingen av de offentliga finanserna. Förfarandet vid alltför stora underskott (Excessive Deficit Procedure) innebär ett krav på medlemsländerna att begränsa underskott och skuldkvot. Förfarandet gör det möjligt för EU:s finansministrar att utfärda rekommendationer och i slutändan utdöma böter till enskilda länder om dessa bryter mot reglerna om underskottets storlek. Det sistnämnda gäller bara för länder som deltar i valutaunionen. Slutligen lägger Stabilitets- och tillväxtpakten fast ett förfarande om övervakning av de offentliga finansernas medelfristiga inriktning för att därigenom uppnå ett läge nära balans eller med överskott. Även detta förfarande kan föranleda rekommendationer från EU:s finansministrar om ett land avviker från sitt program för att uppnå det medelfristiga målet.¹⁰

Utöver dessa förfaranden för övervakning av finanspolitiken omfattar den samordning av den ekonomiska politiken som sker i EU idag framför allt frågor som är av mer strukturell art såsom harmonisering av skatter och regler, ökad integrering av varu- och

⁹ Detta skedde för Irland under 2001.

¹⁰ EU-kommissionen föreslog i början av 2002 att Tyskland och Portugal skulle få en formell varning för att dessa länders underskott hotar att bli större än 3 procent under innevarande år. EU:s finansministrar var dock ovilliga att utfärda en sådan varning utan nöjde sig med att påpeka att situationen var allvarlig.

kapitalmarknaderna etc. Denna samordning bedrivs i praktiken inom ramen för en mängd olika processer, såsom Luxemburg-processen (sysselsättning), Cardiff-processen (inre marknad) och Köln-processen (social dialog) och arbetsgrupper. I BEPG redovisas de åtgärder som länderna rekommenderas att vidta. Vidare ska den s.k. Lissabon-strategin främja en mängd insatser för att stärka EU:s ekonomiska konkurrenskraft. Diskussioner och dialoger av mer makroekonomisk karaktär äger framför allt rum vid finansministermöten i Ekofin-rådet och – för medlemmarna i valutaunionen – i den s.k. Eurogruppen. Det finns också arrangemang för en dialog mellan Ekofin-rådet och ECB.

Stabilitets- och tillväxtpaktens fokusering på budgetdisciplin i varje medlemsland kan sägas vara en enkel form av finanspolitisk samordningsmekanism, så tillvida att den begränsar möjligheterna att föra en politik som leder till alltför stora underskott. Någon annan formell samordning av finanspolitik vid t.ex. konjunkturfuktuationer existerar inte idag, samtidigt som det inte heller föreligger formella hinder för detta. Det pågår emellertid en diskussion om huruvida medlemsländerna i högre grad bör samordna sin finanspolitik vid makroekonomiska störningar för att därigenom uppnå en effektivare stabiliseringspolitik. Särskilt gäller detta de länder som har infört euron som gemensam valuta.

Diskussionen om huruvida och i vilka fall en finanspolitisk samordning bör ske har bl.a. kretsat kring vid vilken typ av störningar som finanspolitiken bör sättas in. Den vanligaste synen på ekonomisk-politisk samordning i valutaunionen är att *gemensamma* (efterfråge-) störningar som påverkar hela euroområdet ska mötas med penningpolitiska åtgärder samtidigt som finanspolitiken ska verka via de automatiska stabilisatorerna. *Landspecifika* störningar skall däremot skötas av det egna landet och inte med en gemensam penning- eller finanspolitik.¹¹

Finanspolitiska åtgärder i ett land påverkar andra länder genom flera olika kanaler som utrikeshandel, ränta och växelkurs. Man brukar tala om "externaliteter" eller "överspillningseffekter" av finanspolitik. Förekomsten av och storleken på sådana externaliteter är i sin tur avgörande för i vilken utsträckning en finanspolitisk samordning kan bidra till att stabilisera produktion och sysselsättning i hela valutaunionen. Man har i litteraturen pekat på att det finns olika externaliteter.

¹¹ Se t.ex. Buti & Sapir (1998).

En första typ av externalitet har att göra med traditionella keynesianska importläckageeffekter. En expansiv finanspolitik leder till en inhemsk efterfrågeökning, som i sin tur till en del spiller över till övriga länder i form av ökad import från dessa. Storleken på detta "läckage" har att göra dels med hur öppna ekonomierna är, dels med i vilken form den finanspolitiska expansionen sker. En ökning av offentliga utgifter som leder till ökad offentlig sysselsättning har t.ex. en relativt liten effekt i form av ökad import jämfört med en momssänkning.

När länderna inte samordnar sin politik kommer man inte att ta hänsyn till dessa externaliteter vid utformningen av den nationella finanspolitiken. Ett exempel kan belysa problemet. Anta att en finanspolitisk stimulansåtgärd kan bidra till att stabilisera sysselsättningen, men att varje åtgärd också är förknippad med "kostnader", t.ex. i form av ett större budgetunderskott. I en sådan situation kommer varje land därför att föra en finanspolitik där vinsterna på marginalen av en expansiv finanspolitik (i form av stabilisering av sysselsättningen) motsvaras av lika stora kostnader (i form av ökat budgetunderskott). Om det enskilda landet inte tar hänsyn till att en del av den finanspolitiska stimulansen "spiller över" till andra länder och övriga länder agerar på ett liknande sätt, tenderar den förda politiken att bli alltför kontraktiv. Orsaken är att det enskilda landet inte tar hänsyn till att importläckaget ökar efterfrågan i alla euroländerna, vilket reducerar budgetunderskottet för alla och därmed skapar utrymme för ytterligare finanspolitiska stimulansåtgärder. Vid samordning hade varje land tagit hänsyn till dessa effekter och i stället stimulerat ekonomin mer än vid icke-samordning.

Det finns också andra typer av externaliteter. Så t.ex. innebär en finanspolitisk expansion i ett land en ökad efterfrågan på inhemskt producerade varor och tjänster som driver upp priserna på dessa. Detta gör de inhemskt producerade varorna dyrare för utländska konsumenter. Denna s.k. "terms-of-trade"-effekt är ett exempel på en negativ externalitet av nationell finanspolitik som tenderar att försämra situationen för andra länder. Finanspolitik i ett land har även effekt på valutaunionens räntenivå och växelkurs om landet är så stort att dess politik har effekter på marknaderna för kapital och valuta. En ökad upplåning som finansierar den nationella finanspolitiska expansionen tenderar att höja räntenivån och appreciera eurons växelkurs, vilket har negativa effekter på tillväxt och sysselsättning i den övriga delen av valutaunionen. Om hänsyn inte tas

till negativa externaliteter uppstår en tendens att varje land kommer att välja en mer expansiv politik än som är önskvärt ur hela euroområdet synvinkel.

Diskussionen ovan visar att olika externaliteter verkar i olika riktningar. Det är följaktligen oklart om en samordning av finanspolitiken skulle leda till en mer expansiv eller en mer restriktiv politik än vad som annars skulle bli fallet. En ytterligare osäkerhet ligger i att valutaunionens tillkomst i sig kan leda till strukturella förändringar som påverkar externaliteternas storlek. Det fåtal empiriska resultat som finns att tillgå pekar mot att de olika effekterna tenderar att ta ut varandra (för referenser, se Buti & Sapir, 1998 eller Virén, 2001). Om detta är fallet skulle en finanspolitisk samordning knappast komma att innebära någon förändring av finanspolitikens uppläggning.

Resonemanget ovan tar inte hänsyn till att det kan finnas ett samspel mellan finans- och penningpolitiken. Om man även beaktar detta, blir analysen av de stabiliseringspolitiska effekterna av finanspolitisk samordning än mer komplex. Resultaten från olika teoretiska modeller som tar hänsyn till detta samspel är inte entydiga utan pekar i olika riktningar vad gäller en samordnad finanspolitiks förmåga att stabilisera konjunkturutvecklingen vid olika typer av störningar.

I en modell av Beetsma m.fl. (2001) framhålls risken för att finanspolitisk samordning kan leda till att finanspolitiken får bära en alltför stor del – och penningpolitiken en alltför liten del – av den stabiliseringspolitiska bördan vid makroekonomiska störningar. Vid t.ex. en gemensam efterfrågedämpning kommer den finanspolitiska stabiliseringen att bli mer expansiv vid samordning än vid icke-samordning, därför att de finanspolitiska beslutsfattarna då beaktar positiva efterfrågeexternaliteter via "importläckage" i utrikeshandeln. I så fall kommer ECB inte att sänka räntan så mycket som man annars skulle ha gjort. Därför blir penningpolitiken alltför stram och finanspolitiken alltför expansiv. Enligt denna analys kan således finanspolitisk samordning vara problematisk och ge oönskade resultat vid gemensamma störningar. Sådana problem uppkommer däremot inte vid asymmetriska störningar, eftersom den sammantagna finanspolitiken i hela euroområdet då inte påverkas i någon större grad, vilket innebär att inte heller penningpolitiken påverkas nämnvärt. Andra teoretiska modeller ger emellertid andra slutsatser. Andersen (2002, bilaga 7) analyserar en modell där de finanspolitiska beslutsfattarna beaktar såväl de

penningpolitiska reaktionerna på finanspolitiken som de externa-liteter som uppkommer via importläckage och förändrade "terms-of-trade". Denna modell tyder på att det finns potentiella fördelar med att samordna finanspolitiken och att dessa fördelar är störst vid gemensamma störningar. Även antalet deltagare i valutaunionen har betydelse för resultaten; fördelarna med samordning vid gemensamma störningar ökar med antalet medlemsländer.

Ovan beskrivna modeller är teoretiska konstruktioner och de slutsatser som dras från dem vilar på specifika antaganden. Vid diskussioner om finanspolitisk samordning måste hänsyn även tas till problem och svårigheter av mer praktisk natur. Sålunda kan samordning medföra kostnader i form av ianspråktagen beslutskapacitet och administrativa resurser. Detta kan innebära att kapaciteten att fatta finanspolitiska och andra beslut på nationell nivå minskar, vilket kan gå ut över besluts kvaliteten där. Den diskretionära finanspolitikens praktiska problem i form av lång eftersläpning i fråga om upptäckt, beslut och genomförande, som diskuterats i tidigare kapitel, blir vidare ännu svårare vid samordning över nationsgränser än vid beslut enbart på nationell nivå. Till detta kommer betydande svårigheter att övervaka att ingångna överenskommelser verkligen följs.

Samordning kan också leda till att sämre beslut fattas än som annars skulle vara fallet, därför att beslutsprocesserna blir mer komplexa och det kan uppkomma konflikter om hur den stabiliseringspolitiska bördan ska fördelas mellan länderna. Dels ska man inom olika medlemsländer enas om vad som är en lämplig finanspolitik för landet ifråga, dels ska de olika ländernas önskemål avvägas mot varandra. En lyckad samordning av finanspolitiska beslut kräver vidare en omfattande kunskap om ekonomiernas funktionssätt och reaktionsmönster vid olika typer av störningar. Härvidlag kan informationskraven, liksom kraven på prognosprecision, antas vara mycket omfattande. Olika uppfattningar mellan länderna om hur ekonomierna fungerar och vilka modeller och tankaramar som bör tillämpas kan ytterligare försvåra beslutsprocesserna vid samordning.

En effektiv samordning av finanspolitiken fordrar även att vissa grundläggande förutsättningar är uppfyllda. Virén (2001) diskuterar några sådana förutsättningar. Han pekar bl.a. på att likheter i skuldsättningsgrad mellan länder underlättar samordnade finanspolitiska åtgärder, liksom en gemensam syn på finanspolitikens mål och instrument. Vidare är det av stor vikt att de finanspolitiska

åtagandena efterlevs och uppfattas som trovärdiga. Även i dessa avseenden förefaller det föreligga stora problem med att få till stånd en effektiv samordning. Stora skillnader föreligger idag mellan medlemsländerna avseende skuldsättningsgrad, den offentliga sektorns storlek, skatte- och transfereringssystemens konstruktion osv. Dagens olikheter är en följd av att den nationella finanspolitiken fram till valutaunionens bildande haft sinsemellan olika mål och därvidlag byggt upp olika institutioner för att hantera de finanspolitiska instrumenten. Enligt Virén skulle förutsättningarna för en effektiv samordning följaktligen öka om medlemsländerna harmoniserade centrala element i den finanspolitiska processen, vilket kräver en högre grad av samsyn om finanspolitikens olika mål och medelsutnyttjande än vad som finns idag.

En tanke som ibland framförs är att transfereringar inom EMU i teorin skulle kunna kompensera för, exempelvis, inkomstbortfall till följd av arbetslöshet, på motsvarande sätt som inhemska transfereringar idag gör för delar av en nationalstat som får en annan konjunkturutveckling än resten av ekonomin.¹² Ett sådant transfereringssystem skulle dessutom förstärka de automatiska stabilisatorerna på EU-nivå, vilket i sin tur skulle kunna leda till att behovet av diskretionär finanspolitisk samordning minskar. Den gemensamma EU-budgeten är emellertid idag liten jämfört med nationella budgetar och de transfereringar som äger rum (bl.a. i form av jordbruksstöd och olika regionala fonder) är inte heller lämpade för att motverka effekterna av makroekonomiska störningar. Det förefaller idag inte finnas några politiska förutsättningar för vare sig en större gemensam EU-budget eller för att genom direkta transfereringar försöka kompensera länder som drabbats av asymmetriska störningar. I denna fråga gör vi samma bedömning som EMU-utredningen tidigare gjorde (*Sverige och EMU*, 1996).

¹² Det har ibland även hävdats, främst från ekonomhåll, att det är nödvändigt att EU utvecklas i riktning mot en *federation* med gemensam finanspolitik för att valutaunionen ska fungera tillfredsställande. Utgångspunkten för en sådan argumentation är den stora betydelse för regional makroekonomisk stabilitet som den federala budgeten i USA via skatte- och transfereringssystemen tycks ha.

Kommitténs slutsatser angående finanspolitisk samordning

De ansatser till finanspolitisk samordning som idag existerar inom EU är, som beskrivits ovan, till stor del av övervakande och informell karaktär. Utöver normerna om budgetdisciplin innebär den förekommande samordningen inte några absoluta bindande föreskrifter till de enskilda länderna utan har i stället formen av rekommendationer, förevisande av goda exempel, gruppptryck etc. Från teoretisk synpunkt är det oklart vilka effekter en utökad finanspolitisk samordning vid konjunkturstörningar skulle få på länderna inom valutaunionen. Det fåtal empiriska studier som finns ger knappast skäl att tro att det finns några stora potentiella vinster med en utökad finanspolitisk samordning. Däremot torde det finnas betydande samordningskostnader och praktiska problem förknippade med 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 stor 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.

7 Kommunerna och stabiliseringspolitiken

7.1 Statens och kommunernas ansvar för stabiliseringspolitiken

I den ekonomiska litteraturen särskiljs ofta tre grundläggande uppgifter för den offentliga sektorn: att stabilisera ekonomin, att omfördela resurser mellan individer, grupper och regioner samt att bidra till en effektiv resursallokering i samhället.¹ Av dessa uppgifter anses de två förstnämnda vara exklusivt statliga ansvarsområden. Däremot finns starka samhällsekonomiska effektivitetsskäl som talar för att ansvaret för stora delar av skattefinansierad samhällsservice bör decentraliseras till regional eller kommunal nivå. Det skapar bl.a. möjligheter till en bättre anpassning till skillnader i lokala förutsättningar och preferenser samt en konkurrens mellan olika lokala lösningar, vilket på sikt kan innebära en effektivare resursanvändning.

I de flesta länder är den offentliga verksamheten mer eller mindre decentraliserad. I Sverige svarar kommuner och landsting för drygt 40 procent av de samlade offentliga utgifterna (exklusive räntor) och drygt 70 procent av den offentliga sektorns konsumtion och investeringar. En stor del av potentialen att bedriva finanspolitik finns därmed på lokal och regional nivå. Genom sin storlek kan samtidigt svängningar i omfattningen på den kommunala verksamheten bidra till att förstärka eller stabilisera den makroekonomiska utvecklingen.

Stabiliseringspolitiken kan betraktas som en mekanism för risk-spridning som utjämnar effekterna av makroekonomiska störningar. På samma sätt som konjunktursvängningar berör individer och företag i varierande utsträckning har de i regel olika starkt genomslag i olika regioner. Den statliga budgeten bidrar med automatik till att utjämna effekterna mellan regioner, bl.a. genom att de

¹ Se Ohlsson (2002, bilaga 4).

delar av landet som i en lågkonjunktur drabbas av en relativt sett större tillbakagång betalar mindre skatt och får mer i t.ex. arbetslöshetsersättning. Även diskretionära finanspolitiska åtgärder har ofta en regional profil som bidrar till en utjämning av sysselsättning och inkomster.

För en kommun eller ett landsting skulle en "egen" finanspolitik vara ett ineffektivt medel att påverka den ekonomiska aktiviteten i den egna regionen. En stor del av en efterfrågestimulans eller en åtstramning skulle "läcka över" till andra kommuner och landsting och kostnaden för att försöka påverka efterfrågan i den egna regionen skulle te sig svåröverstiglig. Stabiliseringspolitisk samordning mellan kommuner och landsting skulle, förutom de administrativa problemen, försvåras av ett "fripassagerarproblem" i form av en strävan att låta andra svara för kostnaderna när fördelarna ändå kommer alla till del. Resultatet skulle bli att stabiliseringen allmänt sett fick en alltför liten omfattning om den bedrevs på lokal eller regional nivå. En lokalt bedriven stabiliseringspolitik skulle därtill, om den är framgångsrik, riskera att försämra den nationella anpassningen genom att låsa in resurser vid makroekonomiska störningar som drabbar olika regioner olika. Stabiliseringspolitiken bör därför inte bedrivas på lokal nivå utan förbehållas regering och riksdag.

Men ett statligt ansvar för stabiliseringspolitiken är inte problemfritt. Det måste göras en avvägning mellan å ena sidan statens möjligheter att styra den offentliga verksamheten i syfte att stabilisera ekonomin och å andra sidan utrymmet för lokalt och regionalt självstyre.

En konsekvens av att det stabiliseringspolitiska ansvaret ligger hos staten är att kommunernas och landstingens inkomster i viss utsträckning skyddas mot konjunktursvängningar. Det innebär att konjunkturreffekterna på de totala skatteintäkterna delvis bör bäras av staten. Teoretiskt bör statens skatteintäkter härröra från de skattebaser som varierar mest, medan kommunerna ska beskatta stabila och konjunkturoberoende skattebaser. De skattebaser som är skyddade för konjunktursvängningar är dock små och det skulle krävas höga skattesatser för att ge kommunerna tillräckliga inkomster. I Sverige, liksom i de flesta andra länder, har detta lösts genom att staten får en större del av skatteintäkterna än vad som motsvaras av statens andel av de offentliga utgifterna, vilket kompenseras med statsbidrag till de lokala organen. Förutom en stabilisering av kommunernas intäkter ger en sådan modell staten möjligheter att utöva stabiliseringspolitik genom att direkt kunna påverka

den offentliga verksamheten även på lokal nivå. Mot detta ska ställas att kommuner och landsting blir mer beroende av statliga beslut än om de hade en egen skattebas.²

Stabilitet i kommunsektorn förutsätter även att det finns restriktioner för kommuners och landstings möjligheter att lånefinansiera sin verksamhet. Om en kommun till följd av alltför stor upplåning inte klarar sina ekonomiska åtaganden kommer ytterst staten, dvs. hela landets skattebetalare, att få skjuta till medel. Det skulle inte uppfattas som rimligt att tvinga kommunens invånare till en väsentligt sämre standard, särskilt som det kanske inte är den nuvarande generationen invånare och förtroendevalda som fattat beslutet om upplåning. En s.k. "no bailing out"-regel enligt vilken staten förbjuds att ta över betalningsansvaret för en kommuns skulder skulle förmodligen ha begränsad trovärdighet. Av detta skäl går det inte att förlita sig på att kreditmarknaden, med kreditprövning eller riskpremier, kommer att förhindra en alltför stor kommunal upplåning. En stor och växande skuldsättning i den kommunala sektorn kan därför få generella effekter på räntan på samma sätt som en snabbt växande statsskuld. Detta är bakgrunden till att det i de flesta länder finns vissa formella hinder för kommunal upplåning. I Sverige har dessa formen av kommunallagens s.k. balanskrav.

7.2 Balanskravet

Balanskravet, som gäller från och med verksamhetsåret 2000, avser att förhindra att det uppkommer underskott i den kommunala verksamheten, som måste täckas med lån. Enligt direktiven ska kommittén undersöka hur balanskravet på kommuner och landsting påverkar möjligheterna att bedriva en effektiv stabiliseringspolitik. En utgångspunkt ska dock vara "att balanskravet ligger fast".

Den fråga som direktiven närmast äsyftar förefaller vara huruvida balanskravet skapar en risk för procykliska variationer i den kommunala verksamheten. Vid en konjunkturavmattning som leder till minskade skatteintäkter kan en kommun eller ett landsting som i utgångsläget är i balans tvingas skära ned verksamheten för att uppfylla balanskravet. Alternativt måste kommunen höja skattesatsen. I bägge fallen bidrar kommunerna till att dämpa akti-

² Se Svenska Kommunförbundet (2000).

viteten i ekonomin och därmed till att förstärka avmattningen. Frågan är således om en alltför stor del av den konjunkturbetingade instabiliteten i skatteintäkterna faller på kommuner och landsting.

Balanskravet finns formulerat i kommunallagen (8 kap. 4–5 §§) och innebär dels att budgeten för kommande verksamhetsår ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna, dels att om det under ett räkenskapsår uppkommer ett underskott ska detta regleras så att det egna kapitalet återställs inom de närmast följande två åren. Definitionsmässigt sammanfaller förändringen i eget kapital med resultatet, ett positivt resultat, dvs. överskott, ökar och ett negativt resultat, dvs. underskott, minskar det egna kapitalet. Om ett underskott uppkommer ett år måste enligt balanskravet resultatet under det andra året efter detta år visa ett överskott av motsvarande storlek. Alternativt måste överskott under de två följande åren sammantagna vara av samma storlek som underskottet. Om underskott skulle uppkomma under två på varandra följande år måste det första årets underskott svara mot ett överskott det tredje året.

Balanskravet är formulerat i termer av intäkter och kostnader, till skillnad från finanspolitikens saldomål som avser inkomster och utgifter. Den viktigaste skillnaden är att investeringsutgifter belastar saldomålet det år de uppkommer, medan de i prövningen av balanskravet periodiseras över investeringens avskrivningstid. Balanskravet är därmed en något stramare restriktion genom att det vid minskande intäkter inte kan uppfyllas genom att skjuta fram planerade investeringar. Lagen om kommunal redovisning sätter upp regler för hur det kommunala resultatet ska beräknas. Dessa innebär bl.a. att den s.k. försiktighetsprincipen ska tillämpas så att realisationsvinster inte räknas till intäkterna, medan realisationsförluster ska räknas in i kostnaderna. Vidare finns reglerat hur kostnaderna för de kommunanställdas avtalspensioner ska påverka resultatet.

En kommun eller ett landsting får underlåta att reglera ett negativt resultat om det finns synnerliga skäl. Ett exempel på synnerliga skäl är om stora realisationsförluster tillfälligt drar ned resultatet. I förarbetena till kommunallagen anges som synnerliga skäl att inte reglera underskott även det fall där kommunen eller landstinget ”tydligt gjort avsättningar och byggt upp ett avsevärt eget kapital i syfte att kunna möta framtida intäktsminskningar eller kostnadsökningar”. Om en sådan buffert byggts upp kan således en varaktig nedgång av det egna kapitalet accepteras när underskott väl upp-

kommit och det behöver därför inte kompenseras med överskott under de följande åren. Men denna undantagsregel ger inte möjlighet att budgetera ett underskott, även om nedgången i intäkter är känd i förväg. Det är således i princip bara oplanerade underskott som får reducera det egna kapitalet.

Balanskravet har bara delvis motiverats med stabiliseringspolitiska överväganden. Det grundläggande motiv som angivits är att varje generation av kommuninvånare och skattebetalare ska bära kostnaderna för den kommunala service som de själva beslutar om och kan dra nytta av. Den löpande verksamheten ska därför inte finansieras med lån. Däremot kan investeringar, som innebär att det byggs upp tillgångar som framtida generationer kan dra nytta av, lånefinansieras.

Ett annat motiv som anförts för balanskravet är att det stärker förtroendet hos kreditgivare att kommuner och landsting kommer att kunna klara sina ekonomiska åtaganden. Allmänt kan balanskravet även uppfattas som ett sätt att förhindra en ohållbar finansiell utveckling som hotar att på sikt tvinga fram stöd från staten.

Bakgrunden till balanskravet är det s.k. förmögenhetsskydd som fanns i tidigare kommunallagar. Detta innebar att kommunens egendom måste förvaltas på ett sådant sätt att kommunens förmögenhet inte minskade.

I 1991 års kommunallag togs förmögenhetsskyddet bort och ersattes med ett mer allmänt formulerat krav på god ekonomisk hushållning. Argumentet var att förmögenhetsskyddet ansågs förhindra en rationell ekonomisk förvaltning och lätt kunde kringgås. Det anfördes dock att god ekonomisk hushållning inte kunde vara förenlig med varaktiga underskott i den kommunala ekonomin.

Vid en utvärdering efter några år med den nya kommunallagen drogs emellertid slutsatsen att kravet på god ekonomisk hushållning inte gav tillräckliga garantier för att kommunerna skulle upprätthålla sunda finanser. Det fanns uppenbara problem i många kommuner och landsting som hade varaktiga underskott. Därför beslutades 1997 att ett balanskrav skulle införas fr.o.m. räkenskapsåret 2000.

Balanskravet avser till skillnad från det tidigare förmögenhetsskyddet resultaträkningen i stället för balansräkningen. Skälet för detta var att det ansågs vara enklare och mer ändamålsenligt. Ett krav på soliditeten måste, enligt förarbetena till 1997 års lagstiftning, utformas så att det tar hänsyn till att olika kommuner och landsting har olika utgångsläge när kravet införs. Med stor sprid-

ning i soliditet skulle ett enhetligt krav bli omöjligt att uppnå inom rimlig tid eller inte vara bindande för många kommuner eller landsting. Balanskravet sågs som ett minimikrav. Det är formulerat i nominella termer, vilket innebär att det är förenligt med att värdet av det egna kapitalet till följd av prisökningar successivt gröps ur i reala termer. I den kommunala redovisningen görs avskrivningarna oftast från tillgångarnas anskaffningsvärden och motsvarar därför inte värdet av de återinvesteringar som krävs för att upprätthålla tillgångarnas värde. Vidare tas inte hela värdeökningen av kommunernas skuld för de anställdas avtalspensioner upp som kostnad. Under normala omständigheter bör därför kommuner och landsting redovisa överskott. Mot den bakgrunden ansågs det också rimligt att upprätthålla ett balanskrav varje enskilt räkenskapsår.

Det finns ingen formell sanktion knuten till att bryta mot balanskravet. En kommunmedborgare kan inte vända sig till domstol om en kommun antar en budget med underskott eller på annat sätt bryter mot balanskravet. God ekonomisk hushållning har ansetts höra till det område där det bör ske ett politiskt ansvarsutkrävande i allmänna val och inte en domstolsprövning.³

7.2.1 Balanskravet och stabiliteten

Balanskravet kan ha destabiliserande effekter i en nedgångsfas i konjunkturen då skatteintäkterna utvecklas svagt, vilket tvingar fram en anpassning av den kommunala verksamhetsvolymen. Förutsättningen är att balanskravet är en bindande restriktion, dvs. att kommuner och landsting i en lågkonjunktur riskerar underskott samt att kravet respekteras i planeringen av verksamheten. Men samtidigt kan balanskravet ha stabiliserande effekter. I en konjunkturuppgång kan det verka återhållande om kommuner och landsting på grund av balanskravet prioriterar att låta ökade intäkter slå igenom på resultatet snarare än i ökad verksamhet. På sikt har det en stabiliserande effekt genom att förhindra en alltför stor skuldökning i den kommunala sektorn.

³ En utredare lämnade 1996 (*Kommuner och landsting med betalningssvårigheter*, SOU 1996:12) ett förslag om att inrätta en sanktionsmöjlighet i de fall en kommun inte kan fullgöra sina ekonomiska förpliktelser, dvs. i princip stod inför konkurs eller inte kunde leva upp till den lagstadgade miniminivån på kommunal service till medborgarna. Sanktionen föreslogs bestå i en form av tvångsförvaltning, så att ett statligt organ övertog kommunledningens befogenheter. Förslaget, som skulle ha krävt en grundlagsändring, avvisades dock.

Effekten av balanskravet är beroende av i vilken utsträckning kommuner och landsting i utgångsläget ligger nära balans. För de kommuner och landsting som har överskott finns en marginal att klara en intäktsminskning utan att dra ned verksamheten. För år 2000 redovisade kommunerna ett samlat resultatöverskott på 5 mdkr, medan landstingen sammantagna hade ett negativt resultat på ca 4 mdkr. Men det finns en betydande spridning i resultatnivå. Nära tre fjärdedelar av landstingen och 40 procent av kommunerna redovisade underskott. Ett underskott för år 2000 är förenligt med balanskravet. Men för 2001 budgeterade 30 procent av landstingen och 10 procent av kommunerna, i strid med balanskravet, för underskott. Även om balanskravet således inte efterlevs fullt ut har det dock sannolikt fört med sig en stärkt ekonomisk disciplin hos kommuner och landsting.

Effekterna av en konjunkturavmattning går främst via skatteintäkterna. Av mindre betydelse är att kommunerna i en lågkonjunktur tenderar att få ökade utgifter för socialbidrag. I mitten av 1990-talet förändrades systemet för utbetalning av kommunala skattemedel. Tidigare betalades dessa ut först efter det att inkomsttaxeringen var fastställd, vilket innebar en tvåårig eftersläpning. Intäkterna släpade efter kostnadsutvecklingen, vilket kunde få stora effekter när löne- och prisökningstakten varierade. Sedan mitten av 1990-talet baseras utbetalningen av skattemedel på en prognos för det aktuella årets skatteunderlag, genom att tidigare års skatteunderlag räknas upp med av regeringen fastställda s.k. uppräkningsstal. Skillnader mellan de preliminära skatteutbetalningarna och skatteintäkterna baserade på det faktiska skatteunderlaget regleras andra året efter inkomståret. En förutsedd förändring i utvecklingen av den kommunala skattebasen får därför omedelbart genomslag på kommunernas och landstingens skatteinkomster, medan däremot en oförutsedd utveckling slår igenom först med viss eftersläpning.

Historiskt har den kommunala skattebasen varierat i mindre grad än t.ex. BNP. Lönesumman, som är den viktigaste komponenten i den kommunala skattebasen, har varit mer stabil än BNP, dvs. löneandelen har varierat motcykliskt. Av större betydelse för stabiliteten i kommunsektorns skatteintäkter över konjunkturcykeln är att de flesta av de statliga transfereringarna, t.ex. arbetslöshetsersättningar och pensioner, utgör viktiga delar av kommunernas skatteunderlag. Den utgiftsökning som en vikande sysselsättning och stigande arbetslöshet förorsakar för staten kommer därmed

delvis kommunerna till del och kompenserar de vikande skatteintäkterna från löneinkomster. Den kommunala skattebasen är därför mer stabil än lönesumman. Av samma skäl får en snabb ekonomisk tillväxt positiva effekter på i första hand statens finanser och i mindre grad på kommunsektorns.

De kommunala skatteintäkterna stabiliseras även av att de förhållandevis stabila pensionsutbetalningarna utgör en viktig och växande del av det kommunala skatteunderlaget. Den nyligen införda inkomstindexeringen av ålderspensionerna bidrar dock till att konjunktursvängningar får ett något större genomslag jämfört med tidigare system med helt prisindexerade pensioner. En grov uppskattning ger vid handen att den direkta effekten av två procentenheters lägre BNP-tillväxt, som kan beräknas medföra en procentenhets högre arbetslöshet, minskar kommunsektorns skatteintäkter med ca ½ procent. Det skulle därmed krävas en neddragning av den kommunala konsumtionen på ½–1 procent för att vid 2 procentenheters lägre BNP-tillväxt upprätthålla oförändrat resultat i kommunsektorn. Av den totala konjunkturkänsligheten i de offentliga finanserna, inklusive effekter via konsumtions- och kapital skatter och konjunkturreffekter på utgiftssidan, är det uppskattningsvis ca en tiondedel som faller på kommunsektorn. Konjunkturkänsligheten i den kommunala skattebasen har också minskat över tiden, därför att arbetsinkomsterna utgör en sjunkande andel, se Tabell 7.1.

Tabell 7.1. Den kommunala skattebasens fördelning. Procent

	1970	1980	1990	2000
Arbetsinkomster	86,5	76,5	73,0	71,3
Transfereringar	3,3	6,6	8,4	8,8
Pensioner	10,2	16,9	18,6	20,0
Summa	100	100	100	100

Källa: Börjesson (1999) och egna beräkningar.

Även statsbidragen, som haft en växande betydelse som intäktskälla och nu svarar för ca 15 procent av kommunernas och 20 procent av landstingens totala intäkter, bidrar till en stabilisering vid sysselsättningsvariationer. Huvuddelen utgörs av ett nominellt fastställt belopp som betalas till kommuner och landsting i förhållande till folkmängd.

Utan att bryta mot balanskravet finns visst utrymme för kommuner och landsting att låta kostnaderna variera i mindre utsträckning än intäkterna, även om utgångsläget är balans. Balanskravet avser visserligen att upprätthålla balans mellan kostnader och intäkter varje år. Men regeln om att underskott ska regleras andra året efter ett år med underskott innebär att anpassningen till inkomstvariationer kan ske över en treårsperiod. Anpassningen till en tillfällig inkomstnedgång kan därför spridas på flera år. Vid en mer permanent nedgång av intäkterna kan dock en uppskjuten kostnadsanpassning tvinga fram en större total kostnadsreduktion för att klara kravet att återställa det egna kapitalet. En kommun som byggt upp en buffert för att hantera perioder med svaga intäkter kan dock, med åberopande av synnerliga skäl, låta bli att reglera underskott. Detta ökar ytterligare möjligheterna till stabilisering.

7.2.2 Balanskrav och finanspolitik

Finanspolitikens medelfristiga mål att uppnå ett finansiellt sparande som i genomsnitt över en konjunkturcykel uppgår till en viss nivå (f.n. 2 procent av BNP) avser den konsoliderade offentliga sektorn, dvs. staten, kommuner och landsting sammantagna. Ansvar för att uppnå målet ligger på regering och riksdag, varför budgetpolitiken måste anpassas till den förväntade utvecklingen av kommunsektorns finansiella sparande så att det totala sparandet hamnar på den målsatta nivån. I den utsträckning balanskravet dämpar svängningarna i kommunernas finansiella sparande kan detta teoretiskt kompenseras av ökade variationer i statens finansiella sparande. Om kommuner och landsting vid en konjunkturvattning tvingas genomföra nedskärningar för att upprätthålla balans lämnas i princip motsvarande utrymme att försvaga statsfinanserna med utgiftsökningar eller skattesänkningar. I en konjunkturuppgång kan den motsatta situationen uppkomma. Kommunerna får utrymme för en balanserad expansion när intäkterna stiger, varför ett eventuellt behov av en åtstramning av finanspolitiken måste tillgodoses i statens finanser.

Med utgångspunkten att det stabiliseringspolitiska ansvaret bör ligga hos staten bör svängningarna i kommunsektorns finansiella sparande vara ganska små. Samtidigt är det ett mål för finanspolitiken att stabilisera efterfrågan och sysselsättning. I det perspektivet är det inte rationellt om det sker neddragningar i kom-

munsektorn samtidigt som staten försöker stimulera produktion och sysselsättning. På motsvarande sätt kan det finnas skäl att dämpa en expansion i den kommunala verksamheten i högkonjunkturer. En stabilisering av kommunsektorns verksamhet bör ske genom att inkomsterna stabiliseras.

En sådan intäktsstabilisering kan ske på två olika sätt. Ett sätt är att anpassa kommunernas och landstingens beskattning så att konjunkturbetingade svängningar i skattebasen får fullt genomslag på skatteintäkterna först med en tidsförskjutning. Detta kan ske genom att skatteunderlaget baseras på de beskattningsbara inkomsterna under en längre tidsperiod än ett år. Skatteunderlaget skulle t.ex. kunna utgöra ett uppräknat medelvärde av de beskattningsbara inkomsterna under t.ex. 3 eller 5 år, varav de två sista åren utgör prognoser.

En annan väg att skifta anpassningsbördan respektive utrymmet mellan stat och kommuner är att reglera det generella statsbidraget till kommuner och landsting. I en lågkonjunktur kan staten öka statsbidraget för att minska behovet av neddragning i kommunerna. I en högkonjunktur kan statsbidraget istället dras ned för att bromsa en alltför kraftig expansion.

Det finns emellertid potentiella problem med att aktivt utnyttja statsbidraget som ett stabiliseringspolitiskt instrument. Det kan skapa en förhandlings- eller spelsituation mellan stat och kommun, som kan påverka kommunernas agerande. Om staten kan förväntas öka statsbidragen när kommuner och landsting visar tendenser till underskott och dra ned bidraget vid överskott riskerar strävan att upprätthålla balans eller överskott på sikt att försvagas. En allmän rekommendation i litteraturen om ansvarsfördelningen mellan staten och regionala eller lokala organ är att statliga bidrag bör vara regelbaserade och inte föremål för diskretionära beslut.⁴ Kommunernas och landstingens intäkter och konsekvenserna av makroekonomiska händelser bör vara förutsägbara för att möjliggöra en rationell planering. Det skulle även skärpa innebörden i balanskravet genom att tydliggöra att statsbidragen inte i efterhand kommer att kompensera för uppkomna underskott.

För att undvika dessa problem krävs att den konjunkturberoende delen av statsbidraget bestäms genom en tydlig, av riksdagen beslutad, regel som inte blir föremål för förhandlingar mellan stat och kommun. Denna del av statsbidraget skulle t.ex. kunna göras

⁴ Se Ter-Minassian (1997).

beroende av förändringen i det kommunala skatteunderlaget på ett sätt som kompenserar för konjunktursvängningarna. En tänkbar teknik för att skapa en sådan konjunkturanpassning är att den konjunkturberoende delen av statsbidraget med automatik varje år justeras så att hela eller delar av kommunsektorns samlade inkomster vid oförändrad skattesats växer i en takt som motsvarar tillväxten i de beskattningsbara inkomsterna under t.ex. en femårsperiod.

Ett alternativ eller komplement är att förmå kommuner och landsting att bygga upp en ekonomisk buffert som kan användas för att stabilisera verksamheten när intäkterna utvecklas svagt. Som dagens balanskrav är formulerat måste varje års budgeterade intäkter överstiga de budgeterade kostnaderna oavsett kommunens eller landstingets soliditet. En kommun som tidigare är haft överskott och byggt upp ett stort eget kapital har i en konjunkturavmattning formellt inte större utrymme att bibehålla kostnadsnivån än den kommun som underlåtit att konsolidera sin finansiella ställning. Den kan dock möjligen utnyttja undantagsregeln om synnerliga skäl för att slippa återställa det egna kapitalet. En rimlig ordning vore att den kommun eller det landsting som har en soliditet överstigande en viss nivå skulle kunna tillåtas att i en konjunkturavmattning även budgetera underskott och medvetet sänka det egna kapitalet. Innebörden i en sådan regel skulle således vara att om soliditeten överstiger en viss nivå, så undantas kommunen eller landstinget från balanskravet.

7.3 Ekonomiförvaltningsutredningen

I november 2001 överlämnade generaldirektör Jörgen Andersson betänkandet *God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting* (SOU 2001:76) till regeringen. I detta betänkande lämnas förslag om bl.a. vissa förändringar i det kommunala balanskravet. I korthet innebär förslaget att kommuner och landsting ska upprätta en fast fyraårsplan som täcker en mandatperiod. Denna plan ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. Underskott kan budgeteras för ett enskilt verksamhetsår i denna plan, men underskottet måste regleras under den fasta planeringsperioden. Det ska således inte vara möjligt att budgetera underskott för det sista året i en mandatperiod. När ett planerat eller uppkommet underskott regleras ska ett belopp motsvarande 10 procent av underskottet till-

föras det egna kapitalet. Det kompensande överskottet måste således vara 10 procent större än underskottet.

Att sträcka ut balanskravet till att avse en längre period än varje enskilt verksamhetsår ger, jämfört med gällande balanskrav, kommuner och landsting något ökade möjligheter att i konjunkturavmattningar kunna planera ett negativt resultat och därmed stabilisera verksamheten. Men med den föreslagna formuleringen kan detta endast ske under ett år och inte under det sista året i en mandatperiod. Ett alternativ skulle kunna vara att formulera balanskravet över löpande fyraårsperioder, så att det egna kapitalet vid utgången av ett verksamhetsår inte får understiga nivån fyra år tidigare. En sådan formulering är emellertid förenad med vissa problem. Det öppnar möjligheter för strategiska underskott, t.ex. att underbalansera budgeten under valår, som försvarar det politiska ansvarsutkrävandet och riskerar innebära ökad instabilitet när underskotten ska regleras.

Förslaget kan vara förenat med en viss risk för destabiliserande effekter om kommuner och landsting före en konjunkturavmattning planerat för ett negativt resultat. I den situationen finns risken att anpassningen av verksamheten, inklusive det tioprocentiga tillägget, måste ske vid en konjunkturmässigt olämplig tidpunkt. Det skulle då ha varit bättre om möjligheten att planera underskott inte funnits.

7.4 Kommitténs slutsatser

Kommunallagens krav på kommuner och landsting att upprätthålla balans mellan intäkter och kostnader innebär att de automatiska stabilisatorerna blir svagare än vad de annars skulle ha varit. Den procykliska variation i den kommunala verksamheten som uppkommer genom balanskravet kan teoretiskt motverkas genom varierande statsbidrag eller genom annan finanspolitik.

Det finns dock enligt kommitténs mening nackdelar förenade med en ordning där statsbidragen konjunkturanpassas genom diskretionära beslut. Förutom att det skapar osäkerhet i kommunernas och landstingens planeringsförutsättningar finns en risk att återkommande förhandlingar mellan staten och kommunsektorn om statsbidragens storlek gräper ur det långsiktiga ansvaret för sektorns finanser.

Effekterna av konjunkturmässiga svängningar i skattebaserna bör till största delen bäras av staten. En viss utjämning sker i dag genom att statliga transfereringar till största delen ligger till grund för kommunal beskattning. Enligt kommitténs mening bör dock prövas om kommunsektorns skatteintäkter kan stabiliseras ytterligare genom att låta den kommunala skattebasen baseras på ett medelvärde av beskattningsbara inkomster under t.ex. fem år. Alternativt kan statsbidraget med automatik justeras så att hela eller delar av kommunernas och landstingens samlade inkomster ökar i takt med de senaste fem årens genomsnittliga tillväxt i skatteunderlaget.

Kommittén ställer sig tveksam till att öka möjligheterna för kommuner och landsting att redovisa underskott som en väg att hantera en konjunkturavmattning. Vi har därvid med viss oro noterat att flera kommuner och landsting, trots balanskravet, fortsätter att ha underskott och även planerar för framtida underskott. För kommuner och landsting som uppnått en betryggande soliditet bör dock finnas möjlighet att utnyttja detta och kunna budgetera underskott när intäkterna viker. En sådan möjlighet bör skrivas in i kommunallagen.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av ledamoten Nils Lundgren

Kärnan i kommitténs uppdrag har varit att undersöka hur vi i Sverige på bästa sätt kan stabilisera den svenska ekonomin, om landet skulle välja att gå med i den europeiska valutaunionen och därmed inte längre skulle ha möjlighet att föra en självständig penningpolitik. Vårt uppdrag har varit att undersöka vilka institutionella reformer som bör genomföras för att i ett sådant läge på bästa sätt avvärja de hot mot full sysselsättning och stabilt penningvärde som konjunktursvängningar och andra makroekonomiska störningar kan medföra.

Enligt min mening har vi löst denna uppgift på ett förtjänstfullt sätt. Analysen och förslagen i kommitténs huvudbetänkande bygger på modern ekonomisk forskning, presenteras i huvudsak på det pedagogiska sätt som krävs av en offentlig utredning och är, med tanke på den korta tid och de blygsamma personella resurser som har stått till förfogande, väl genomarbetade. Trots att utredningen behandlar sådana stora och politiskt laddade fält som arbetsmarknadspolitik och finanspolitik och är avsedd att ge underlag för politiskt beslut i en av de viktigaste och mest kontroversiella frågor som svenska folket har ställts inför, har kommitténs ledamöter och sakkunniga kunnat samarbeta konstruktivt under betydande enighet.

Jag står därför i huvudsak bakom utredningens analyser och förslag såsom dessa presenteras i huvudbetänkandet.

Skälet till att jag ändå avger ett särskilt yttrande är att jag är bekymrad över vad som *inte* står där. Om inte världen drabbas av någon omvälvande ekonomisk eller politisk kris under de närmaste två åren, kommer svenska folket med största sannolikhet att gå till folkomröstning om EMU-medlemskapsfrågan någon gång under 2003. Vårt betänkande är avsett att utgöra ett underlag för debatten i frågan och det framstår därmed som mycket viktigt att det står

klart för medborgarna vad det är som faktiskt inte står i betänkandet.

Det är framför allt i två avseenden som jag ser problem med hur vårt betänkande kan komma att uppfattas. Det första och viktigaste är att vi i kommittén inte gör någon egentlig utvärdering av hur pass väl våra förslag kommer att kunna kompensera för förlusten av en självständig svensk penningpolitik. Det andra problemet är utformningen av vår argumentation för förslaget att inrätta ett oberoende finanspolitiskt råd med uppgift att analysera det stabiliseringspolitiska läget och avge förslag om vilka åtgärder statsmakterna bör vidta för att stabilisera ekonomin.

Är den bästa lösningen en bra lösning?

Vi har i kommittén, helt i enlighet med direktiven, undersökt hur vi bäst lägger upp stabiliseringspolitiken, om vi går med i den europeiska valutaunionen och därmed avstår från att ha en egen, självständig, penningpolitik som kan anpassas till den specifikt svenska utvecklingen av den samhällsekonomiska balansen. Jag håller med om att det vi då föreslår är goda förslag, som innebär en optimering av våra möjligheter att hålla full sysselsättning och stabilt penningvärde i Sverige. Vi gör emellertid ingen tydlig värdering av om det tänkta, nya läget, utan självständig penningpolitik men med våra förslag genomförda, är lika bra, något sämre, väsentligt sämre eller rentav katastrofalt mycket sämre än alternativet, som ju är att stanna kvar utanför valutaunionen och fortsätta med en självständig penningpolitik anpassad efter svenska folkets behov.

En sådan värdering ha inte heller ingått i vår uppgift. Vår uppgift har varit att optimera vårt stabiliseringspolitiska system i ett läge där den självständiga penningpolitiken uppges och det gör vi enligt min uppfattning bra. Vi konstaterar dock naturligtvis att de stabiliseringspolitiska förutsättningarna blir sämre. Tecknet är minus. Varför?

Skälet är att vi, i likhet med t.ex. alla anglosaxiska länder, har valt att delegera ansvaret för stabiliseringspolitiken till centralbanken och har givit denna en oberoende ställning med uppgift att uppnå ett inflationsmål, därför att vi har funnit att det är den bästa lösningen. Den har varit det som i den teoretiska litteraturen kallas en "first best"-lösning. Erfarenheterna av denna politik har också

varit mycket goda runtom i världen. Vi har kunnat förena stigande sysselsättning med låg inflation.

Det vi nu föreslår är således en "second best"-lösning, som vi tvingas ta vår tillflykt till, om vi väljer bort alternativet med en självständig penningpolitik genom att gå med i valutaunionen. Det vi nu föreslår, hade vi kunnat göra redan tidigare. Det alternativ vi nu presenterar som en möjlighet har hela tiden stått till vårt förfogande, men vi har betraktat det som underlägset den hittills valda lösningen med en nationell penningpolitik delegerad till en oberoende riksbank som har att uppnå ett inflationsmål. Detta visar att vi nu väljer en sämre lösning på det stabiliseringspolitiska problemet.

När medborgarna skall ta ställning i EMU-frågan behöver de emellertid också veta hur mycket sämre "second-best"-lösningen är än alternativet att stanna utanför och där ger vår utredning inte mycket till underlag. Analysen av den frågan innehåller många aspekter och förutsätter ett omfattande empiriskt underlag. Jag vill således varna medborgarna för att dra den förhastade slutsatsen att våra i och för sig genomtänkta förslag till "second-best"-lösning skulle kunna tolkas som att alternativet inte bara är det bästa möjliga utan rent av bra. För en sådan slutsats krävs empiriskt underbyggda ställningstaganden på ett antal punkter.¹ Låt mig presentera några exempel på vad som krävs i detta avseende.

Vid medlemskap i valutaunionen övertas penningpolitiken av den Europeiska centralbanken (ECB). Vi ställs därmed inför två frågor. För det första: kan ECB antas vara lika oberoende och lika skicklig som Sveriges riksbank har varit? För det andra: hur pass väl kan en penningpolitik utformad för att passa hela euroområdet i genomsnitt fungera för att stabilisera den svenska ekonomin.

Svaret på den första frågan kan synas självklart. ECB är världens mest självständiga centralbank, bemannad med kvalificerat folk och med ett visst arv av förtroende från den aktade Bundesbank. Jag tvivlar dock, på inte alltför lättbevisade grunder, medges. ECB styrs av personer som tillsätts av medlemsstaterna. Dessa personer antas stå fria från nationella intressen, men samtidigt råder en häftig strid om huruvida och när Frankrike kan få besätta chefsposten. Varför är detta så intressant om banken kan antas stå garanterat fri från

¹ Dessa förluster genom att stabiliseringspolitiken blir klumpigare och sämre anpassad till svenska förhållanden, skall naturligtvis sedan ställas mot vinster genom lägre transaktionskostnader tack vare gemensam valuta och genom ökat politiskt inflytande liksom mot en lång rad andra plus- och minusposter.

nationella intressen även i tider av kris, då ekonomierna kan komma att utvecklas helt olika i medlemsstaterna? De nationella intressena är väletablerade och starka och brukar drivas med överväldigande kraft, när det divergerar.

Detta för över till den andra frågan. Hur stor är risken att utvecklingen blir väsentligt annorlunda i Sverige än i euroområdet i genomsnitt och att ECB:s penningpolitik därmed visar sig vara helt olämplig för landet? I kommittén konstaterar vi att forskningsresultaten pekar i båda riktningarna och drar den försiktiga slutsatsen att det inte finns underlag för någon annan slutsats än att det även i framtiden kommer att behöva föras en stabiliseringspolitik som specifikt tar hänsyn till svenska ekonomiska förhållanden.

Enligt min mening finns det emellertid skäl att tills vidare utgå från hypotesen att utvecklingen går i en riktning som gör länderna mera olika varandra i strukturellt avseende. Detta bäddar i sin tur för att både konjunkturella och strukturella störningar i framtiden kommer att medföra stora skillnader i aktivitetsnivåerna mellan EU-länderna och att behovet av att kunna föra en nationell stabiliseringspolitik därmed snarare ökar än minskar. USA:s ekonomi, en sedan länge välintegrerad ekonomisk och monetär union, uppvisar en starkt geografiskt specialiserad struktur, där bilar tillverkas i Detroit, finansiella tjänster i New York, avancerad krigsmateriel i Kalifornien, IT-produkter i Silicon Valley, film i Los Angeles, böcker i New York osv. Olika regioner i USA har därför ofta olika makroekonomisk utveckling och eftersom den amerikanska centralbanken måste föra en penningpolitik som är anpassad till genomsnittet, måste obalanserna undanröjas genom att arbetskraften flyttar ofta och långt samt genom transfereringar och andra stödåtgärder från Washington. Min slutsats är att vi bör ta på stort allvar risken för att behovet av en nationell stabiliseringspolitik inte är på väg att minska utan rentav kan vara stigande. Även om den privata tjänstesektorns andel successivt ökar och därmed leder till att de nationella ekonomierna blir mera lika varandra om 20–30 år, kan integrationen inom EU medföra att regional specialisering dominerar utvecklingen under de närmaste 10–20 åren. Detta säger inte kommittén och den är inte heller skyldig att ta ställning på den punkten. Men opinionsbildare och enskilda medborgare som använder vårt betänkande som underlag för sitt ställningstagande i frågan om huruvida Sverige bör gå med i valutaunionen, måste beakta att vi inte utreder denna aspekt.

Det framhålls vidare ofta att en flexiblare arbetsmarknad skulle kunna vara en lösning på det problem som nu behandlas. Lönerna skulle kunna variera uppåt och nedåt och arbetskraften skulle kunna flytta oftare och snabbare mellan yrken, orter, regioner och länder. Denna infallsvinkel är intellektuellt vilseledande. Om vi kunde ordna till detta genom förmaningar till parterna eller reformerad arbetsmarknadslagstiftning, borde vi redan ha gjort det, med tanke på alla de gynnsamma konsekvenser som detta skulle ha för sysselsättning och produktivitet även utanför valutaunionen. Att vi inte har gjort det måste ju bero på att det inte går eller att målkonflikter hindrar en utveckling åt detta håll. Varför skulle det plötsligt gå vid medlemskap i en valutaunion?

Erfarenheterna från den västtyska valutaunionen 1948–1991 pekar inte heller på att sådana förändringar drivs fram på marknaden. Under denna period präglades de södra delarna (Bayern och Baden-Württemberg ofta av tendenser till överhettning medan Schleswig-Holstein och Niedersachsen drogs med hög arbetslöshet. Varken löneflexibilitet eller hög flyttningsbenägenhet utmärkte den tyska arbetsmarknaden under denna tid, trots gemensamt språk, gemensam lagstiftning på det ekonomiska området och en i övrigt långt gången ekonomisk integration.

Kommittén drar visserligen slutsatsen att vi måste ha möjlighet att även i framtiden att föra en nationell stabiliseringspolitik för att någorlunda kunna garantera full sysselsättning i det egna landet. Enligt min mening är dock argumentationen alltför lam på denna punkt som kan visa sig avgörande för möjligheterna att upprätthålla full sysselsättning. Risken för landspecifika störningar är fortsatt betydande och enligt min mening är sannolikheten stor att den kommer att stiga. Samtidigt har vi inte skäl att sätta vår lit till att arbetsmarknadens flexibilitet plötsligt skulle stiga markant genom ändrad svensk lagstiftning eller omständigheternas tryck på arbetsmarknadens parter.

Om vi går med i valutaunionen och därmed förlorar möjligheten att föra en nationellt anpassad penningpolitik, måste vi därför använda finanspolitiken som stabiliseringspolitiskt styrmedel. Finanspolitiken är emellertid ett klumpigt stabiliseringspolitiskt medel som måste användas under ständiga risker för målkonflikter med fördelnings- och allokeringspolitiken. Barnbidrag, sjukvård, föräldraförsäkring, vägbyggande, högskoleutbildning, punktskatter på bensin och alkohol, osv. är något vi beslutar om med helt andra mål i sikte än att kortsiktigt stabilisera sysselsättningen. Att kasta

sådana system fram och tillbaka av konjunkturella skäl är olyckligt och förenat med betydande kostnader. Vill man undvika detta, måste man utesluta stora delar av statsbudgetens poster på både inkomst- och utgiftssidan från stabiliseringspolitikens medelsarsenal. Detta gör också kommittén.

Erfarenheterna av att använda finanspolitiken i stabiliseringspolitiskt syfte var så dystra att Sverige, liksom flertalet andra länder, efter hand kom att överge dessa försök. Politiska och administrativa problem medförde att finanspolitiken ofta blev procyklisk och i genomsnitt alltför expansiv, med hög inflation och försämrad internationell konkurrenskraft till följd. Nu tvingas vi tillbaka till en sådan ordning, vilket naturligtvis medför betydande kostnader. I kommittén analyserar vi dessa problem och kommer med goda förslag till hur de skall kunna minskas. Det bör emellertid observeras att vi är så pass pessimistiska om möjligheterna att styra ekonomins aktivitetsnivå från Finansdepartementet med någon större ambition att vi i huvudsak vill lämna uppgiften åt de automatiska stabilisatorerna och bara ingripa diskretionärt vid mycket stora störningar. Vi kommer således långt från den kontinuerliga, väl genomlysta stabiliseringspolitik som penningpolitiken har möjliggjort under de senaste tio åren.

Vi tvingas överge en sofistikerad och framgångsrik stabiliseringspolitik till förmån för en väsentligt mera primitiv, som oftast varit misslyckad, när vi ger upp vår penningpolitiska självständighet. Samtidigt kan det inte uteslutas att utvecklingen ökar behovet av stabilisering på nationell nivå.

Förslaget om ett finanspolitiskt råd

Vårt förslag att inrätta ett oberoende finanspolitiskt råd är enligt min mening välgrundat, men jag är angelägen om att argumenten för ett sådant inte missuppfattas. För det första är syftet, som framgår av betänkandetexten, inte att på något sätt försöka ta ifrån de demokratiskt valda politikerna deras makt över finanspolitiken. Ingen som läser texten kan heller få för sig att så skulle vara fallet. Syftet är att de finanspolitiska beslut som avser stabiliseringspolitiken skall kunna lyftas upp och renodlas, för att skapa en bättre arbetssituation för politikerna. Det är en fråga om förbättrad politisk ergonomi, inte om något försök att förskjuta makten från

politiker till experter. På denna punkt kan läsaren knappast missuppfatta argumentationen.

Det finns emellertid en annan aspekt som kanske kan missuppfattas. Jag är angelägen att understryka att tanken med det finanspolitiska rådet inte heller är att tillsätta ekonomer som antas kunna göra bättre prognoser eller vara bättre skickade att ge stabiliseringspolitiska rekommendationer än de ekonomer som regeringen redan förfogar över i t.ex. Finansdepartementet, Konjunkturinstitutet eller Ekonomiska rådet. Oberoende professionella ekonomer har knappast något smickrande förflutet som visar att de är överlägsna i dessa avseenden. Det finanspolitiska rådets ledamöters trumfkort är inte överlägsen kompetens utan det politiska oberoendet. Därmed skall de kunna framlägga prognoser och framför allt rekommendationer utan sidoblickar på hur dessa just då råkar passa regering och opposition. Detta är avsett att i sin tur driva fram en debatt som startar från bättre utgångspunkter.

Syftet med konstruktionen med ett finanspolitiskt råd är därför varken att flytta makt från de folkvalda eller att sätta in ekonomer som antas ha en sällspord förmåga att göra prognoser och föreslå ekonomiskpolitiska åtgärder. Syftet är få till stånd en institutionell ordning som gör det möjligt att hantera finanspolitikens konjunkturpolitiska aspekter på ett sätt som ger god demokratisk och intellektuell genomlysning och hindrar politiska målkonflikter att snedvrída och i värsta förstöra möjligheterna att anpassa statens budget till väntade förskjutningar i sysselsättning och total efterfrågan.

Låt mig avsluta mitt särskilda yttrande med en i sammanhanget mycket passande parafra på Cato maiors välkända slutord: Praeterea censeo adiunctionem EMU esse repudiandam!

Särskilt yttrande av Dan Andersson, sakkunnig

A: Problemställningen

Ett medlemskap i EMU innebär att Sverige fullt integrerat deltar i en ekonomiskt politisk miljö med väsentligt färre stabiliseringspolitiska inslag av keynesiansk typ. EMU-länderna verkar, jämfört med Sverige, ha en lägre ambition när det gäller att stabilisera produktion och sysselsättning. Euroländerna har inte klarat att halvera arbetslösheten, dessutom har Sverige starkare automatiska stabilisatorer. Lönebildningen i euroländerna är mer decentraliserad och jämviktsarbetslösheten sannolikt högre. Hur skall Sverige kunna upprätthålla sysselsättningen i denna ekonomiska politiska miljö? För mig är det inte acceptabelt att gå med i en valutaunion om det innebär att löntagarna får agera stabilisator via ökad arbetslöshetsrisk. Det är därför en mycket viktig frågeställning som utredningen satts att besvara och jag ifrågasätter om den fullt ut besvarat denna fråga.

Utredningen behandlar följande frågor:

1. Statsfinansiella marginaler för att med automatiska stabilisatorer möta störningar.
2. Statsfinansiella marginaler för att med diskretionär politik (särskilda insatser) möta störningar.
3. Buffertar för att ersätta växelkursens möjlighet att sänka lönekostnaderna.
4. Statsmakternas behov av att normera och påverka lönekostnadernas utveckling, för att förhindra överefterfrågan och försvagad konkurrenskraft.

Jag vill med detta särskilda yttrande visa att staten bör finansiera buffertar – annars blir sysselsättning och arbetslöshet regulatorer i ekonomin. Här skall dessutom visas att lönebildningen kommer att utsättas för nya påfrestningar i EMU samt att utredningens förslag om utgiftstak kan behöva kompletteras med en sysselsättningsbuffert. Budgetprocessen behöver också innehålla trögheter mot skattesänkningar.

Beslutsmiljön enligt utredningen sammanfattas i Tabell 1 nedan.

Tabell 1. Förändrad beslutsmiljö vid medlemskap i valutaunion, enligt utredningen

"Restriktioner"	Mål	Beslutsram	Verktyg	Kommentar
Krav på högst 3 procents underskott	3 procents överskott	Marginaler under utgiftstaket	Finanspolitiskt råd	Argument för höga överskott under 10 år
Krav på 60 procents statsskuld	Överskottmål	God konsolidering	Statsfinansiell åtstramning	Högre konsolidering för att klara störningar och fler äldre
Finanspolitikens kortsiktighet	Konsolideringsgrad	Oberoende finanspolitiskt råd för rekommendationer	Striktare utgiftstak	Tröghet vid utgiftsökningar inte vid skattesänkningar
Ersätta den rörliga växelkursens förmåga att anpassa lönekostnaden	Lönenorm	Finanspolitiskt råd – riksdag. Ej parter?	Statsfinansiell åtstramning eller buffertfond	Utan buffert – arbetslösheten blir regulator

Sverige står inför en rad utmaningar i framtiden, oavsett om Sverige går med i tredje etappen av EMU dvs. valutaunionen, eller ej.

Den internationella konkurrensen om de lättroliga skattebaserna kommer att öka, samtidigt som den demografiska utvecklingen sätter hård press på ekonomin. Vid ett EMU-medlemskap kommer lönebildningen att utsättas för nya påfrestningar. Dessutom är det oklart hur symmetriska konjunkturerna i Europa kommer att bli och ECB har ännu inte visat att den kan hantera en djup avmattning.

Det är naturligt att en studie av förutsättningarna för att gå med i EMU identifierar ett antal problem. Men det bör inte skymma att EMU-medlemskap inte behöver bli ett hot mot sysselsättningen i Sverige. I EMU blir den nationella finanspolitiken mer kraftfull. Ett EMU-medlemskap ger mindre utrymme för fria kapitalrörelser, och de finansiella marknaderna blir svagare både vad gäller signaler till och bestraffning av finanspolitiken samt lönebildningen. Med rätt utformad stabiliseringspolitik och lönebildning kan det dock vara lika lätt att skapa en hög sysselsättning vid ett medlemskap i EMU som utanför. Det går att skapa en effektiv keynesiansk stabiliseringspolitik på nationell nivå, men det kräver ett utformande av ett antal nya institutioner i den ekonomiska politiken – och inte minst en förstärkning av arbetsmarknadens institutioner.

Enligt utredningen är en stor störning ett BNP-gap på 2 procent, det vill säga en påverkan på sysselsättningen med 2 procentenheter. Detta är en definition som väl beskriver utredningens största problem. Genom att definiera en med 1990-talets mått mätt liten störning som stor har tillräcklig fokus inte lagts på hur mer omfattande kriser ska kunna stabiliseras i EMU. En stor störning kan definieras som en som är ca hälften av 1990-talets kris, vilket således innebär att sysselsättningen minskar med 6 procentenheter. Underlagsrapporterna till utredningen utgår från att det kan inträffa en påtaglig störning av ekonomin ungefär vart 35–40:e år. Det innebär dock inte att det tar 35 år till nästa störning; den kan inträffa om 5 eller 50 år. Det som främst ligger i riskbilden är dock vad jag kallar medelsstora störningar där sysselsättningen minskar med ca 3 procentenheter. Utredningen har inte i tillräcklig utsträckning utrett problemen vid stora eller medelstora chocker utan endast i vad jag benämner som små dito. Utredningens förslag är därför i många avseenden otillräckliga.

Sammantaget talar det för att om Sverige går med i tredje etappen av EMU, så bör detta kombineras med mycket starka statsfinanser som tillåter en betydande nationell handlingsfrihet. Man måste även kunna vidta åtgärder för att stabilisera produktion och sysselsättning i besvärliga konjunkturlägen. Det behövs alltså både starkare automatiska stabilisatorer och ett större utrymme för diskretionär finanspolitik.

Utredningens politiska resultat – sammanfattning av mitt yttrande

Utredningen har flera insiktsfulla analyser och sammanfattar den vetenskapliga litteraturen på ett mycket förtjänstfullt sätt. Flera sammanfattningar är på mycket god läroboksnivå. Den kommer också med några viktiga förslag och analyser:

1. En mycket fruktbar skiss till utjämning av kommunernas inkomster över konjunkturen.
2. Ett konstaterande att det behövs lönekostnadsflexibilitet i ekonomin och buffertar som ersättning för den rörliga växelkursen.
3. En viktig slutsats om att lönebildningen kommer att försvagas något på grund av EMU och att det behövs ytterligare samordning.
4. Ett förslag om att höja saldomålet.

5. Ett förslag om en förnyelse av utgiftstaken.
6. Ett förslag om ökad expertmakt över politiken.

Jag delar inriktningen av punkterna 1–3, men jag har en annorlunda uppfattning om hur utgiftstaken skall konstrueras och anser dessutom att det behövs en annan balans i formuleringen av saldomålet. Jag avvisar utredningens förslag till expertinflytande. Dessutom hävdar jag att normeringen kring lönebildningen blir ett påtagligt problem om regering och riksdag skall stabilisera lönebildningen med finanspolitiska åtgärder.

Utredningen konstaterar att det behövs en rad förändringar i ekonomin för att säkert kunna ansluta Sverige till EMU. Nästan alla ekonomer är överens om att nationen förlorar något genom att penningpolitiken upphör som nationellt instrument. Den nationella finanspolitiken vid medlemskap i valutaunionen blir därmed viktigare samt mer sårbar och effekterna av stabiliseringspolitiska misstag större.

Problemet vid ett medlemskap i EMU är att stabiliteten i ekonomin blir starkt beroende av statsfinanserna, och de i sin tur av de politiska institutionernas stabilitet. Sverige har till skillnad från Storbritannien som också överväger EMU-medlemskap proportionella val, vilket visat sig försvaga regeringsmakten och öka kortsiktigheten i politiken. Sverige har inte längre ett samförstånd i partssystemet som skapar långsiktighet i den ekonomiska politiken. Det skapar krav på tydliga spelregler för det offentliga beslutsfattandet, detta utan att riksdagens ansvar och befogenheter minskar.

Vilka är problemen? Den svenska ekonomin kan utsättas för fyra typer av störningar.

1. För det första störningar från efterfrågesidan. Det kan handla om en kraftig nedgång i världskonjunkturen, t.ex. orsakad av sammanbrott på världens börser eller en terroristaktion. Det är en generell störning som ECB kan och skall hantera via penningpolitiken.
2. Det kan också handla om en landspecifika efterfrågestörningar riktade mot t.ex. telekom-, skogs- eller fordonsindustrin. Då måste Sverige på nationell nivå ha möjlighet till både kraftfulla automatiska stabilisatorer och diskretionär politik som möter störningen. Ju mer annorlunda ett land är övriga EMU desto starkare måste dessa motmedel vara. Sverige är annorlunda än

- övriga EMU-området då endast ca 50 procent av vår handel sker i Euro.
3. Den tredje formen av störning är en generell utbudstörning och det enklaste exemplet är en förändring av oljepriserna.
 4. Den fjärde formen är en landspecifik utbudstörning, främst i form av lönekostnader som blivit för höga för att skapa full utnyttjande av resurserna.

Tabell 2. Olika typer av störningar

Störningens karaktär	Åtgärd	Problem	Utredningens förslag
Efterfrågan – Generell	ECB:s penningpolitik	Bör inte vara något problem	
Efterfrågan – landspecifikt	Finanspolitik, automatisk/diskretionär	Om strukturproblem, ytterligare insatser för rörlighet	Utredningen har en rad förslag
Utbudsstörning – Generellt	ECB:s penningpolitik	Vi vet ännu inte hur ECB hanterar en stor utbudstörning	
Utbudsstörning – Landspecifikt	Åtstramning eller buffertfonder	Ansvar för lönekostnadsutvecklingen?	Utredningen har inte trovärdiga förslag

Allmänt anser jag att utredningen underskattar effekten av den landspecifika störning som en inhemskt genererad för hög lönekostnadsutveckling innebär. Sådana har inträffat flera gånger under det senaste kvartseket. Senast lönekostnaden ökade väsentligt mer än omvärlden var i mitten av 1990-talet. Utredningen underskattar också med stor sannolikhet hur effektiv växelkursen är att parera en störning. Inte heller kommer utredningen med några förslag om hur omställning och rörlighet på arbetsmarknaden skall kunna bli effektivare.

B: Problembilden

Utredningens verklighetsbild

Utredningens välrenommerade akademiker har till stor del utgått från den vetenskapliga litteraturen samt från public choice-teorins mycket kritiska bild av den offentliga sektorn och politikerna. Utredningen borde dock mer precist ha analyserat statsfinansernas

historiska utveckling – vilka misstag som begåtts och vilka orsakerna var till misslyckandena.

En av mina slutsatser av 1980-talets ekonomiska utveckling är att finanspolitiken måste bygga på en allmänt accepterad fördelning, så att statsmakten är tillräckligt legitim för att kunna föra åtstramande politik. Utan legitim fördelning kan stabiliseringspolitiken således inte bli legitim. Med lönebildning i obalans blir statsmaktens uppgift mycket svår eftersom lönebildningen och arbetslinjen är nyckeln till starka och stabila statsfinanser.

En slutsats som kan dras av 1990-talets ekonomiska kris är att statsfinanserna måste vara så starka att de automatiska stabilisatorerna tillåts verka, samt att kommunernas ekonomi är en nyckelfaktor. En annan slutsats är att infrastrukturinvesteringarna, som minskade under krisen, därmed verkade medcykliskt. Utredningen har dock inte analyserat utvecklingen av statens infrastrukturinvesteringar och vilken roll dessa haft för konjunkturutvecklingen.

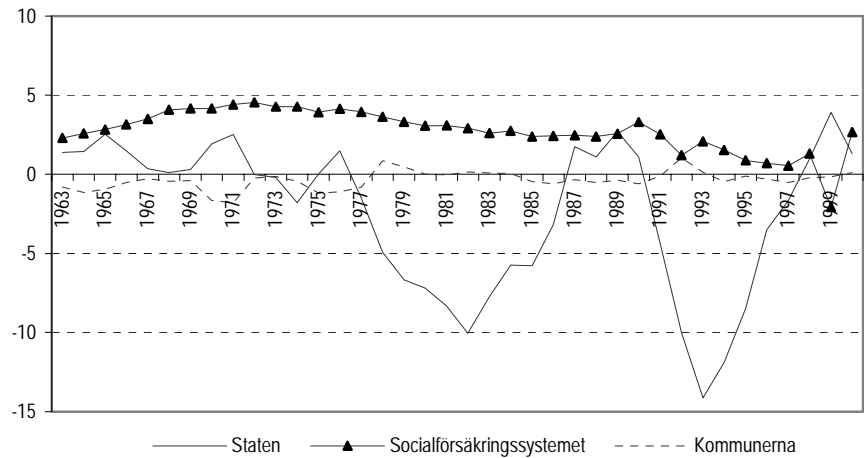
Utredningen har visst fog för sin kritiska bild av finanspolitiken, eftersom den medelfristiga finanspolitiken har två problem:

1. Det är lättare att expandera efterfrågan i lågkonjunkturer än att dra in köpkraft genom skatteökningar eller utgiftsminskningar i högkonjunkturer.
2. Det är lättare att sänka skatterna än att dra ned på den sociala service som skattebetalarna är vana vid. På samma sätt är det lättare att öka de offentliga utgifterna än att öka de skatter som ska finansiera dessa.

Båda dessa tillkortakommanden tenderar att skapa underskott i de offentliga budgetarna. En analys visar förekomsten av opportunistiska skattesänkningar under vissa perioder, vilket också visas i figur 2 i Braconiers bilaga till utredningens delbetänkande. Den stora skattereform som genomfördes 1991 finansierades t.ex. inte fullt ut, vilket ytterligare försvagade statsfinanserna. Skattesänkningarna som genomfördes under åren 1991 till 1993 är i efterhand mycket tveksamma.

Diagrammet nedan visar utvecklingen av offentliga sektorns sparande sedan 1963.

Diagram 1. Offentliga sektorns nettosparande 1963–2000. Procent av BNP



Källa: SCB samt egna beräkningar

Den offentliga sektorn hade ett stabilt överskott i de offentliga finanserna fram till slutet av 1970-talet. Detta sammanföll med en period av ökad statlig fondering genom AP-fonderna. Därefter blev ett antal grundläggande problem vad gäller lönebildning och finanspolitisk stabilitet allt mer uppenbara.

Den offentliga sektorn består av tre helt olika system: Kommunsektorn som måste finansiera sina utgifter varje år och skära ned om inkomsterna minskar, socialförsäkringssektorn som har buffertfonder för att balansera pensionssystemets åtaganden på ca 5 200 miljarder kronor samt statsbudgeten. Diagrammet visar utvecklingen från 1963 och att det är socialförsäkringarna som bär upp det offentliga sparandet medan statsbudgeten sällan går med överskott.

Det finns två olika sätt att värdera den förda finanspolitiken. Antingen kan man säga att de offentliga finanserna i Sverige, mätt enligt Maastrichtkriterierna, är i väsentligt bättre skick än i omvärlden. Detta resultat har dock uppkommit till följd av reformeringen av pensionssystemet och naturligtvis den ökade sysselsättningen. Det alternativa synsättet är att statsbudgeten, utan

socialförsäkringarna, de senaste åren bara balanserat – trots högkonjunktur och låga offentliga investeringar. De senaste 40 åren har de offentliga finanserna endast haft längre perioder med överskott, i samband med skapande av nya offentliga sparsystem, dvs. AP- och PPM-fonderna.

Jämförelser mellan Sveriges och andra länders skattekvot visar att när hänsyn tagits till olika länders bokföring av offentliga åtaganden har Sverige ungefär samma skattekvot som övriga EMU-området. Till en följd av ett eventuellt EMU-medlemskap finns därmed inget krav på skattesänkningar i Sverige.

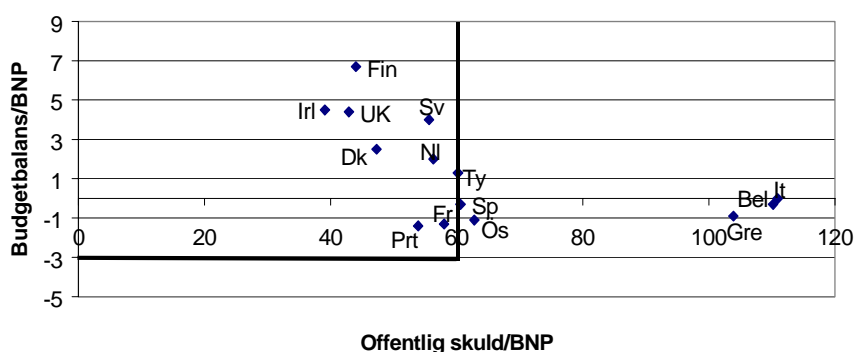
Betydande förbättringar har skett – men räcker det?

Utredningens grundsyn är starkt kritisk mot möjligheterna till en långsiktigt stabil finanspolitik. Den ekonomiska politiken har genomfört en kraftfull omstrukturering av ekonomin under de senaste åren – en ny lag för Riksbanken, en genomgripande pensionsreform, en ny budgetlag, en a-kassereform med mera. Sverige tillhör de länder i Europa som har de starkaste offentliga finanserna.

Utredningens skrivningar misskrediterar därmed den förda ekonomiska politiken, och genom denna underskattning föreslås onödiga insatser. Svensk finanspolitik hävdar sig numera väl jämfört med omvärlden.

Man kan jämföra med utvecklingen inom EMU. Stabilitetspakten har bara lyckats skapa budgetbalans eller överskott i "halva EU" under de cirka tre år den har funnits, trots högkonjunktur. Det är ett nytt oprövat regelverk som inte styr finanspolitiken fullt ut i EU. Flera länder där ekonomin gått ner borde ha haft överskott för att kunna hantera nedgången utan skulduppbyggnad.

Diagram 2. Maastrichtkraven år 2000



Källa: Eurostat.

Diagram 2 visar att Sverige har en mycket lägre offentlig skuld och större överskott än flertalet andra EU-länder. Sveriges position förbättras också kontinuerligt allt eftersom den offentliga skulden minskar. Det är samtidigt viktigt att inte ge en alltför glättig eller nutidsstyrd bild. Vid tidigare störningar har den negativa effekten på de offentliga finanserna varit betydande.

Finanspolitikens dubbla uppgift

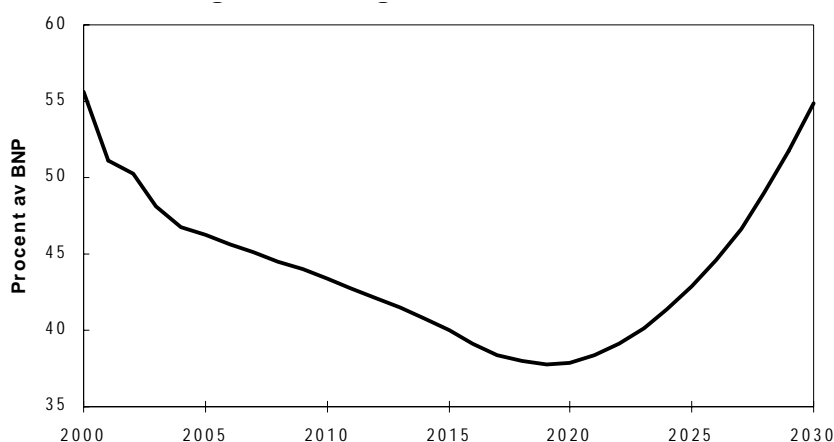
Jag menar att utredningen tydligt borde ha visat att det inte är möjligt att påtagligt sänka skattekvoten. Den långsiktiga finanspolitikens riskbild framöver domineras av två faktorer:

- För det första att antalet arbetade timmar i ekonomin utvecklas svagt på grund av sjukskrivningar och ohälsa. Vilket leder till önskan om tidig pension som i sin tur leder till sänkt effektiv pensionsålder. Samtidigt finns krav på kortare arbetstid.
- För det andra att den demografiska utvecklingen ställer höga krav på de offentliga finansernas långsiktighet. I Finansdepartementets kalkyler framgår att det under ett antal år framöver finns utrymme för antingen skattesänkningar eller utgiftsökningar, men om 10–15 år kräver fler äldre större offentliga utgifter.

Utgångspunkten för den långsiktiga finanspolitiken, som den redovisas av regeringen, är att Sverige skall ha en längre period av ökande offentlig skuld när det demografiska trycket ökar om ca 15 år. Tanken är att pensionssystemet skall uppvisa överskott under denna period, medan staten går med underskott.

I diagram 3 nedan visas att den offentliga skulden enligt prognosen ökar kraftigt, under perioden efter 2015–2020, när andelen pensionärer ökar. Det är inte en trovärdig finanspolitik. Medborgarna kommer inte tro att välfärdsstatens förpliktelser infrias om statsskulden under ett decennium bara ökar, dvs. staten lånar till konsumtion och transfereringar. Diagrammet utgår från att skattekvoten sänks. Men om så inte sker kommer skulden att vara lägre.

Diagram 3. Offentlig skuld enligt Maastrichtdefinitionen



Källa: Finansdepartementet.

Låt oss anta att Sverige är med i valutaunionen och att störningar av medelstort eller stort format inträffar samtidigt som statens finanser är ansträngda av demografin. Eventuella störningar kommer då att påverka både pensionssystemets och äldreomsorgens finansiering.

Om finanspolitiken skall bära en större stabiliseringspolitisk börda samtidigt som statskulden under decennier skall växa, kommer antingen stabiliseringspolitikens eller välfärdspolitikens ambi-

tioner att få ge vika. Det är bra att utredningen inte ensidigt fokuserat på att finanspolitiken skall klara den restriktion "utifrån" som Maastrichtkriterierna innebär, utan även ser på restriktionen "inifrån" ekonomin i form av den ökade andelen äldre. Välfärdskvoten är det helt centrala problemet för den långsiktiga finanspolitiken.

EMU-medlemskap med ökad handlingsfrihet

Den kanske viktigaste konklusionen av kommitténs arbete är inte de enstaka detaljerna utan "ekonomsveriges" samlade övertygelse om att en keynesiansk politik är nödvändig samt att det behövs en ännu starkare statsmakt vid ett medlemskap i EMU. Svenska ekonomers rekommendationer skiljer sig därmed från det som är huvudfåran i EMU-miljön. Det viktigaste rådet från kommittén är att regeringen bör försöka stärka statsmaktens långsiktiga handlingsberedskap.

Konsolideringens syfte är inte kameralt eller ickekeynesianskt, utan att skapa handlingsfrihet för en politik för full sysselsättning. I vilken takt en sådan konsolidering är möjlig beror på vilken sysselsättning och därmed tillväxt, som ekonomin kan generera. Avgörande är fullt kapacitetsutnyttjande och att produktionskapaciteten växer. Den viktigaste "konsolideringen" är en hög andel av befolkningen i arbete och en väl utbyggd produktionskapacitet. Att medvetet hålla tillbaka efterfrågan när det finns ledig produktionskapacitet är således inte rimligt.

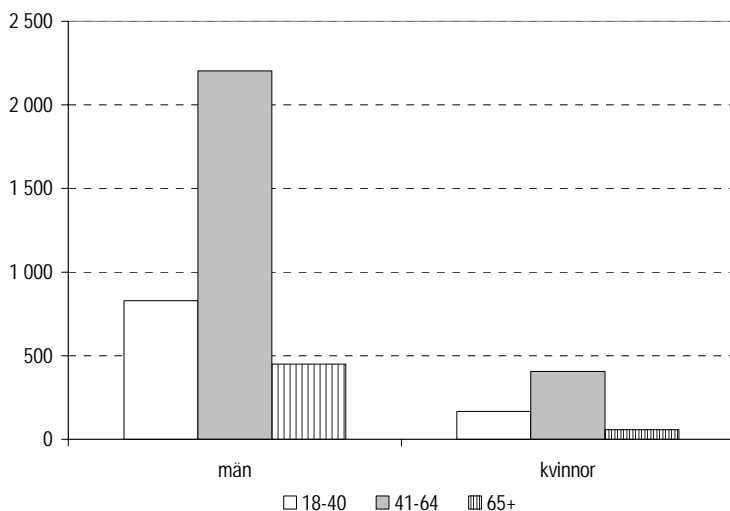
Vi kan jämföra med Norge som använder överskotten i oljefonden för att överbrygga den period som kommer när oljeinkomsterna eventuellt minskar och de får fler äldre. Sverige bör, liksom Norge, försöka sänka bruttostatsskulden. Sverige har redan kommit så långt att nettostatsskulden är positiv, dvs. att staten har större finansiella tillgångar än skulder.

Är det en uppoffring? Ja, om det finns ett stort ledigt kapacitetsutnyttjande så att det under det närmaste decenniet skulle gå att föra en expansiv finanspolitik. Men det är inte fallet eftersom Sverige inom bara några få år närmar sig fullt kapacitetsutnyttjande, givet det inhemska arbetsutbud som nu kan genereras.

Fördelningen mellan generationerna

Den långsiktiga finanspolitiken måste också hantera ett betydande fördelningsproblem mellan generationerna. Att sänka skatterna i dag är detsamma som att låta fyrtinglisterna öka sin konsumtions- och sparandeförmåga i slutet av yrkeslivet eller när de är relativt unga pensionärer, men att sedan höja skatterna för de förvärvsaktiva för att finansiera fyrtinglisternas äldreomsorg när dessa är 75–80 år. En sänkning av statsskatten tillfaller, som kan ses i diagram 4, till mycket stor del män över 41 år.

Diagram 4. Fördelning av skattesänkning



Källa: LO "Fördelningseffekter av sänkt statlig inkomstskatt och ensamstående tillägg till barnbidraget".

Genom att under ett decennium öka den statsfinansiella konsolideringen kommer resurserna inte främst att överföras till de äldre, utan till den aktiva befolkningen vid den tidpunkt det demografiska trycket är som störst. Förutsatt att medborgarna inte vill minska tryggheten och omsorgen för de äldre kommer det att behövas en ökad skattebelastning för dem som då är förvärvsaktiva. Äldreomsorgen kommer t.ex. att kosta 2–3 procent mer av BNP.

Vad innebär lägre skatter? Jo, om medborgarna har oförändrade preferenser för trygghet vid ålderdom ger lägre skatter ett finansiellt utrymme för hushållet att spara, t.ex. i form av en privat omsorgsförsäkring. Om medborgarna samtidigt har bibehållna krav på trygghet vid arbetslöshet ger det både utrymme för och en uppmaning till att bygga trygghetssystem utanför statsbudgeten. Om samtidigt kommunernas sysselsättning skall kunna växa, måste skatterna hållas uppe för att balansera den privata efterfrågan.

Slutsatsen är att skattesänkningar tydliggör att staten avser minska sina framtida åtaganden.

Konsolidering – tillväxtstrategi – antingen eller/både och

Överskottsmål och statsfinansiell konsolidering måste bestämmas med utgångspunkt från den ekonomiska miljö som Sverige kommer att möta de närmaste decennierna.

Det finns två sätt att möta den nya miljön som EMU-medlemskap och en åldrande befolkning innebär. Den ena vägen är en konsolidering, genom att öka överskotten i statsfinanserna och amortera statsskulden. Det finns också starka skäl att minska nationens utlandsskuld, vilket förutsätter en period med överskott i bytesbalansen genom offentliga överskott. Den andra vägen är en tillväxtstrategi som möjliggör en god tillväxt. Båda vägarna leder till en mindre belastning för de framtida förvärvsaktiva.

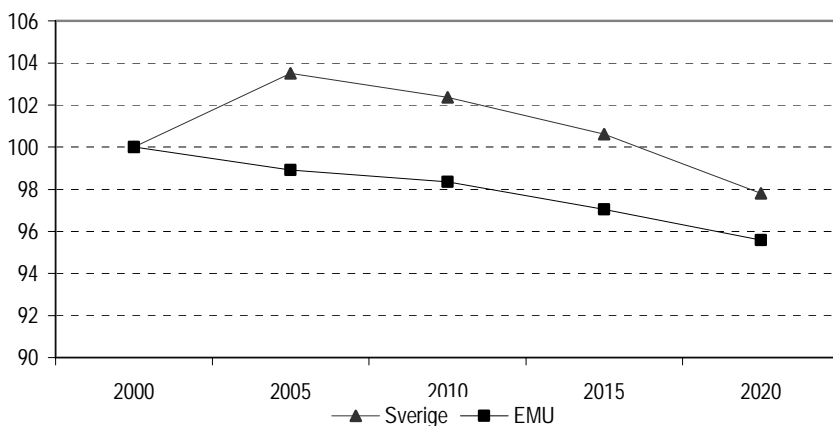
Vilken finansiell konsolidering som är nödvändig bestäms av:

1. Hur den demografiska bördan i Sverige ökar relativt EMU-området.
2. Bedömningen av den svenska ekonomins tillväxtpotential relativt övriga EMU.
3. Den marginal för handlingsfrihet som nationen önskar i den nya miljön.

Det kan relativt säkert konstateras att den demografiska utvecklingen i Sverige är mer gynnsam än i EMU de närmaste 20 åren. Sverige har därtill reformerat sitt pensionssystem för att öka arbetsutbudet mer än i andra länder. Diagram 5 nedan visar att andelen sysselsatta i befolkningen ökar med drygt tre procentenheter i Sverige fram till 2005, medan det sker en minskning i EMU-länderna. Sammanlagt minskar den förvärvsaktiva befolkningen med 2 procentenheter i Sverige och med 4 procentenheter i EMU.

Det relativa trycket på statsfinanserna kommer således att vara mindre i Sverige än i andra länder, och Sverige har redan en statsfinansiell konsolidering som är väsentligt bättre än övriga länder. Detta möjliggör att både bibehålla nuvarande skattekvot och öka de offentliga investeringarna. Utredningen har haft möjlighet att måla den svenska ekonomin i ljusare färger.

Diagram 5. Antalet anställda som andel av befolkningen.
Index 2000= 100



Källa: EU samt egna beräkningar.

C: En väg mellan automatiska stabilisatorer och diskretionär politik

Saldomål och konsolidering

Det är befogat att, som utredning föreslår, se över regelverket kring statens budgetprocess som skapades under de svåra statsfinansiella problemen i 1990-talets mitt. Men jag tror på en annan avvägning än utredningen.

För att nå de krav som ställs i stabilitetspakten om underskott på högst 3 procent vid lågkonjunkturer krävs bara att budgeten är balanserad eller ger små överskott. För starka automatiska stabilisatorer som också innefattar ett åtagande att stabilisera kommuner-

nas inkomster och en höjd a-kassa krävs ett påtagligt överskott i den offentliga budgeten. Statsmakten måste också vara förberedd på att det kan komma flera på varandra följande lågkonjunkturer. Försiktighetsprincipen talar därmed för betydande överskott.

För att ha utrymme för en kraftfull diskretionär politik krävs än större överskott. Detta gäller särskilt som Sverige är inne i en period med stigande andel äldre och därmed ökad belastning på statsfinanserna. Min analys är att det krävs 2 procents överskott i de offentliga finanserna för att medge en kraftfull diskretionär politik. Ett överskottsmål på uppemot 3 procent de närmaste åren kan bara motiveras av en önskan att radikalt förbättra den offentliga sektorns konsolidering.

Vilket saldomål som är rimligt påverkas därmed av vilken konsolidering som önskas. Utvecklingen av de offentliga finanserna det närmaste decenniet kommer sannolikt att visa att det finns möjlighet att sänka skatterna ytterligare fram till 2010 och ändå bibehålla ett överskott på 2 procent.

Här finns några avgörande frågor: Är det lättare att höja skatterna i framtiden? Kommer medborgarna tro att de offentliga åtagandena kan infrias, när de ser att de offentliga utgifterna ökar mer än inkomsterna och att statsskulderna växer?

En mer trovärdig långsiktig finanspolitik, i stället för att enbart amortera statsskulden, är att fondera en viss del av överskotten. Och att minska fonderna snarare än att öka upplåningen när påfrestningarna på statsfinanserna kommer. Det skapar väsentligt större tillit för välfärdsstaten än andra alternativ. Utredningen har dock, utan argument, avfärdat förslaget om ökad fondering.

Det finns en viss skillnad mellan min och utredningens syn. Detta i och med att den sistnämnda utgår ifrån att den skall leverera förslag till regeringen om hur de svenska statens finanser skall utvecklas, så att det är möjligt att möta en störning och leva upp till Maastrichtkriteriernas krav på att underskottet inte får uppgå till mer än 3 procent av BNP. Min utgångspunkt är däremot att medborgarna ser staten som en försäkringsgivare som ska garantera de offentliga förpliktelserna om pension och äldreomsorg samt att den samtidigt skall ha resurser nog att klara en stabil ekonomi för full sysselsättning. Denna vidare uppgift ställer stora krav på konsolidering och handlingsberedskap.

Slutsatsen är att de offentliga finanserna måste vara så väl konsoliderade och ha så tydligt överskottsmål att de automatiska stabilisatorerna kan verka fullt ut. Målet bör vara cirka 3 procent i

överskott som genomsnitt över en konjunkturcykel. Detta temporära mål för statsfinanserna bör gälla fram till 2015. Jag delar således utredningen krav på än större överskott men menar att överskottsmålen måste balanseras av ytterligare mål.

Kan inriktning mot konsolidering drivas för långt? I en situation med mycket stor statsskuld så är ett precist statsskulds mål inte lika viktigt som när staten, vilket nu är fallet, har en måttlig statsskuld och genom AP-fonderna mer finansiella tillgångar än skulder. En mer precis finanspolitik måste därför framöver också innebära mål för den offentliga balansräkningen.

Ett mål för överskott måste således kompletteras med ett mål för de offentliga tillgångarnas utveckling, detta för att inte framtida generationer skall få en tung investeringsbörda när statsfinanserna är ansträngda. Att låna till investeringar är finanspolitiskt sunt medan det inte ens på medelfristig sikt är sunt att låna till konsumtion. Det finns alltså skäl att ha en målsättning för den *offentliga förmögenheten*. I denna ingår förutom finansiella också reala tillgångar som fastigheter och broar. Staten investerar med nuvarande utgiftstak för lite i den offentliga infrastrukturen. Det bör framgå av bokföringen om statens överskott beror på att det inte skett tillräckliga investeringar för att bibehålla värdet av infrastrukturen och statens fastigheter.

Utgiftstaket

Utgiftstak behövs som *ekonomisk korsett* för regeringen och riksdagen – särskilt vid proportionella val som försvagar regeringsmakten. Nuvarande utgiftstak och dess tillämpning leder dock till svagare automatiska stabilisatorer (budgeteringsmarginalerna kommer alltid att användas.)

Utgångspunkten för utgiftstaket bör inte vara att de offentliga utgifternas andel av BNP ska minskas kontinuerligt. Det är inte lämpligt att vidhålla nuvarande tillämpning av utgiftstaket eftersom det leder till en allt för obalanserad finanspolitik. Det är nödvändigt att förändra utgiftstaken för att möjliggöra en stabiliseringspolitik i EMU:

- En väg att öka flexibiliteten är att taken sätts två år framåt och inte som nu tre år framåt. Därmed är besluten inte lika beroende av osäkra prognoser och en osäker konjunkturutveckling.

- Det är viktigt att öka transparensen i budgetprocessen. Det ska vara politiska överväganden som avgör om utgifterna ska minska eller öka och inte utgiftstakets konstruktion. Därför bör inkomstförändringar ställas mot utgiftssökningar på ett tydligt sätt och motiveras i finansplanen.
- Det bör även finnas mål för den offentliga sektorns reala förmögenhet dvs. utrymme för att öka värdet av infrastrukturen.
- Genom att dela upp budgeteringsmarginalen i olika "konton" ökar transparensen om varför marginalen intecknas och missbruk av budgeteringsmarginalen förhindras.

Utgifterna för arbetsmarknadspolitiken är exempel på utgifter som bidrar till starka automatiska stabilisatorer, och det är utgifter som naturligt minskar när efterfrågan stärks. En fråga som bör belysas är om arbetsmarknadsutgifterna, och de nära relaterade utbildningsutgifterna som t.ex. kunskapslyftet, än mer kan fungera som automatiska stabilisatorer.

En mycket effektiv automatisk stabilisator är arbetslöshetsförsäkringen. Jämförelser med t.ex. USA och Japan visar att a-kassan är en viktig automatisk stabilisator genom att den dämpar hushållens behov av att spara vid en konjunkturedgång.

Tröghet och transparens också vid skatteförändringar

Utredningen väjer för att ramverket kring politiken nu ger skydd mot kraftiga ökning av utgifterna medan det inte skyddar mot ogenomtänkta skattesänkningar. Regeringens reformpolitik förs nu till stor del genom skattelättnader – sänkt skatt för avdrag vid anställningar av långtidsarbetslösa, kulturmoms, rederiavdrag med mera. Regelverket ger hinder för kortsiktighet i form av utgiftsökningar men inte för inkomstminskningar. Detta innebär problem för logiken i skattesystemet och riskerar att korrumpas det.

Utgiftstakets fördel är att det bidrar till att skapa transparens, ökar utgifternas förutsebarhet och skapar en sammanhållen spelarena för politiska förhandlingar. Taket skapar därmed en tröghet i processen som tvingar fram prioriteringar av utgifter.

Det går inte på samma sätt att bygga golv för inkomsterna eftersom de varierar än mer med konjunkturen jämfört med utgifterna och är svåra att prognosticera. Ett skattegolv är inte heller möjligt,

eftersom om inkomsterna viker bör staten inte höja skatterna då det ytterligare skulle sänka aktiviteten i ekonomin.

Därigenom är det önskvärt med trögheter och krav på att prioriteringar av skatteförändringar samt inte minst spelregler för politiken så att skattesänkningar vägs mot utgifter. Regeringen bör överväga en samordning av utgiftsbeslut och skattebeslut för att inte de lätta besluten skall tas skilt från de svåra. Det behövs också en ram kring förhandlingar om skattesänkningar så att de korresponderar mot utgiftsminskningar.

Avvikelsena från den likformiga beskattningen är nu ca 200 mdr kr brutto. Detta visar att systemet avlägsnar sig allt mer från skattereformen och det är en signal på att processen kring skattebesluten har för lite av trögheter och transparens.

Beslutsramar för stabil sysselsättning

Uppbyggnaden av ett nytt konjunkturutjämnande system för statens skatteöverföringar till kommunerna kan bli en buffert för den kommunala sysselsättningen. Om sysselsättningen minskar med t.ex. 3 procent, vilket är en medelstor störning, kommer kommunernas skatteinkomsterna att minska med 1,2 procent (en elasticitet på 0,4).

Staten bör reservera medel i budgeten för att utjämna kommunernas skatteintäkter. Bufferten bör dimensioneras för att klara att sysselsättningsgraden minskar med ca 6 procent (hälften av 1990-talskrisen). Marginalen eller *kommunbufferten* bör således kunna förhindra att kommunerna skär bort ca 75 000 jobb.

En självklar väg att öka de automatiska stabilisatorerna är att *indexera a-kassan* relativt löneutvecklingen, så att inte dessa utgifter minskar med tiden. En indexering av a-kassan bör ske före en folkomröstning. Högre ersättningsnivåer stärker de automatiska stabilisatorerna men kräver emellertid en tydlig och enhetlig tillämpning av a-kassans regler.

Nuvarande utgiftstak innehåller en budgeteringsmarginal på uppemot 1 procent av BNP. I praktiken är det dock inte en budgeteringsmarginal, utan den skall både fanga upp prognosmissar och effekten av ökade utgifter vid en konjunkturedgång. Samtidigt har budgeteringsmarginalen i praktiken blivit en reformmarginal. Systemet bör därför förändras så att dess genomskinlighet, förutsebarhet och legitimitet ökar.

För det första bör det finnas en fastslagen marginal för *prognosmissar* och *konjunkturutveckling*. Därmed möjliggörs starka automatiska stabilisatorer att verka. För det andra behövs handlingsmarginaler inom ramen för utgiftstaket, så att regeringen kan driva en diskretionär politik vid en mycket svag ekonomisk utveckling. Därför föreslås att en särskild *sysselsättningsmarginal* eller *sysselsättningsbuffert* införs för att ge regeringen möjlighet till en diskretionär politik. Denna skulle vara större än den konjunkturmarginal under utgiftstaket som utredningen föreslår. Den bör dimensioneras för att häva en sysselsättningsnedgång på ca 6 procent. Denna buffert skall vara så väl tilltagen att den tillåter en ökning av arbetsmarknadsutgifterna och en ökad satsning på utbildning eller infrastruktur.

LO:s simuleringar visar på att det krävs en kraftig stimulans från finanspolitiken för att ersätta penningpolitiken som stabilisator vid en efterfrågechock. Om BNP-gapet är 3 procent krävs en stimulans, sänkta arbetsgivaravgifter, om 100 miljarder kronor under 2,5 år för att sluta gapet. Detta innebär att staten måste ha stora buffertar för att effektivt kunna använda finanspolitiken som stabilisator.

En sysselsättningsbuffert kan ha karaktären av en arbetsmarknadsfond. För att en sådan arbetsmarknadsfond i statsbudgeten skall vara trovärdig måste det finnas regler för hur fonden skall fyllas på efter att medlen tagits i anspråk. Det kan ske genom att arbetsgivaravgifterna höjs efter att fonden tagits i anspråk.

Sysselsättningsbufferten bör bara utlösas när BNP-tillväxten minskar så pass att sysselsättningen befaras minska påtagligt. Riksdagen bör i förväg bestämma vad som skall räknas som insatser mot lågkonjunkturer, detta för att förhindra att marginalen eller bufferten används för andra ändamål. Man bör också i förväg bestämma vid vilket beräknat sysselsättningsfall eller vid vilken ökning av arbetslösheten som marginalen får användas.

Jag ställer mig inte helt avvisande till utredningens finanspolitiska "paket". Jag menar dock att utgångspunkten i stället skall vara hur effektiva insatserna är och inte huruvida det handlar om utgiftsökningar eller ej. Det är viktigt att skilja på vilket problem i ekonomin som finanspolitiken är tänkt att hantera eftersom konjunkturproblem delvis kräver andra insatser än strukturproblem. Konjunkturproblem är övergående och kännetecknas av för låg efterfrågan. De bör angripas med temporära åtgärder som direkt påverkar efterfrågan i ekonomin och uppfyller följande krav:

- Fördelningspolitiskt neutrala
- Ekonomiskt effektiva, dvs. små läckage mot sparande och import
- Möjligt att förskjuta utgiftsbeslut över tiden

Lämpliga åtgärder som uppfyller dessa krav är:

- Offentliga investeringar och utbildning. De har inget läckage mot sparande och lågt läckage mot import. Dessutom kan dessa åtgärder lätt förskjutas i tiden och sättas in då en lågkonjunktur råder. 1990-talets erfarenheter visar att utbildning med fördel kan öka och minska när sysselsättningen varierar.
- Variation i momsatsen. Denna åtgärd har fördelen att den också påverkar utgiftsbeslutens förläggning över tiden. Därför är sparläckagen små i denna åtgärd. Före ett eventuellt EMU-medlemskap bör momsbasen breddas. En lägre men enhetlig momsats gör denna bas mer stabil.

Ett för högt kostnadsläge där vinstandelen är för låg, kan dock rättas till med sänkta arbetsgivaravgifter. Det är en dyr åtgärd eftersom den har stora sparläckage och innebär ett behov av permanenta och inte temporära sänkningar av lönekostnaderna.

Det finns dessutom ett problem när det gäller att det är nödvändigt att kunna fatta såväl de lätta som de svåra besluten. Det är att "lättare" att expandera utgifterna än att strama åt. Att sänka skatterna under ett år med svag efterfrågan, med ett beslut som innebär att skatterna automatiskt återställs efter ett år, är en väg som bör prövas.

I början av 1990-talet var arbetsgivaravgiften ca 6 procentenheter högre. Nu är det bara 2,69 procentenheter av arbetsgivaravgiften som är en allmän löneskatt. Om regeringen inte vill ha buffertfonder men accepterar utredningens slutsats om behovet en nominell lönekostnadsflexibilitet är det min bedömning att arbetsgivaravgifterna successivt behöver höjas för att ge utrymme för eventuella framtida sänkningar. Detta är således inte en intressepolitik från min sida utan bara en bedömning om vad som är nödvändigt för att kunna variera arbetsgivaravgifterna. De sociala avgifterna är idag kopplade till förmåner som pensioner samt sjukförsäkringen och är därför svåra att variera. En höjning av arbetsgivaravgifterna bör vara en del i en ombalansering av skatterna inom ramen för nuvarande skattekvot.

Växelkursen och anpassning av lönekostnaderna

Nominella löner är stela nedåt och de svenska medborgarna vill ha regler kring anställningar. Utan växelkursanpassningar kommer därför sysselsättningen vid ekonomiska störningar att vara instabil. Det är därför ett problem när kommittén konstaterar att det är:

sannolikt att ett EMU-medlemskap innebär tendenser till större makroekonomiska fluktuationer till följd av förlusten av egen penningpolitik som stabiliseringspolitiskt instrument.

Dessutom menar kommittén att lönebildningen inte kommer kunna stabilisera konjunkturen i EMU:

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.

En tänkbar metod för att lösa detta är buffertfonder. Utredningen skriver om dessa i sammanfattningen:

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.

Fördelarna med buffertfonder bedöms emellertid inte vara tillräckligt stora för att motivera statliga subventioner till uppbyggnaden. I stället skulle parterna bygga upp buffertfonder på eget initiativ med egna medel. Enligt utredningens beräkningar kan det krävas en fond på uppemot 75 miljarder kronor som skulle byggas upp via fondering av en halv procent av bruttolönen. Men jag anser det inte rimligt att löntagarna skall avstå från en halv procentenhet av sina löneökningar för att skapa en försäkring i form av en buffertfond.

Ur försäkringssynpunkt bör en så stor grupp som möjligt dela på riskerna. En kris kommer att drabba såväl företag, egenföretagare, anställda som pensionärer. Därför bör alla medborgare dela på risken och det bör vara staten som finansierar de buffertar som behövs.

Om staten bedömer att buffertar behövs men att parterna själva skall finansiera buffertfonder, så måste det tolkas som att parterna skall svara för sysselsättningen i ekonomin. Regeringsformens

ändamålsparagraf säger dock att det särskilt åligger det allmänna att trygga sysselsättningen:

Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Det ska särskilt åligger det allmänna att trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet och god levnadsmiljö.

Risken är dock att det finns en övertro på buffertfonderas förmåga att stabilisera konjunktursvängningarna. De kan bara skapa en temporär sänkning av lönekostnaden och rådrum inför förhandlingar om en ny kostnadsutveckling. Buffertfonder är således till för att sänka lönekostnaderna i avvaktan på en förhandling.

Det skall medges att frågan om buffertfonder inte är tillräckligt utredd. Om parterna får ansvar för en buffertfond och ska besluta om dess användning måste de också vara bredda att fylla på fonden genom högre avgifter när den har tagit i anspråk. Men parterna måste då ha ett gemensamt beslutsystem för detta ansvar. Något sådant ser vi inte just nu framför oss. Det innebär att löntagarna och framför allt de löntagare som har en hög sysselsättningsrisk får bära en stor del av bördan vid en stor störning som medlem av EMU.

Det finns argument mot buffertfonder. Ett är att de leder till risk för dubbelkommando i finanspolitiken. Men vid ett medlemskap i EMU och utan nationell Riksbank återuppstår ett samordningsbehov mellan lönebildningen och finanspolitiken. Det framgår av att utredningen vill att finanspolitiken skall ha lönebildningen som central indikator för den ekonomiska utvecklingen. Regeringen ska vara medveten om att konflikten i den ekonomiska politiken mellan finanspolitiken och lönebildningen vid ett EMU-medlemskap kommer att likna 1980-talets situation.

Det är viktigt att se att om Sverige inte väljer en väg med inkomstpolic så kommer det precis som före perioden med flytande växelkurs i någon mån vara ett delat ansvar för stabiliseringspolitiken. Detta genom att parterna "bestämmer" kostnadsutvecklingen i ekonomin och statsmakten bara kan påverka denna antingen genom regelsystemet på arbetsmarknaden eller graden av stramhet i finanspolitiken.

Om det offentliga skall förvalta fonderna måste de ingå som en del av Maastrichtregimens krav på begränsade underskott. Detta är ett väsentligt mindre problem om statens finanser är väl konsoliderade men man kan lika väl hamna i en längre period med under-

skott. Det sistnämnda talar för att buffertfonder bör hållas utanför budgeten.

Men ett argument för buffertfonder är att man vill minska påfrestningarna på arbetsmarknaden från stigande arbetslöshet och undvika att finanspolitiken används för att minska sysselsättningen. För säger man att det inte skall finnas buffertfonder så säger man samtidigt att en utbudsstörning via för högt kostnadsläge skall lösas via att regeringen stramar åt finanspolitiken. Då får en regering som prioriterar hög sysselsättning den obekväma uppgiften att använda kraftfulla ökning av arbetslösheten för att justera kostnadsläget. En åtstramning innebär att marknadskrafterna används för att minska löntagarnas förhandlingsstyrka genom ökad arbetslöshet.

Förutsättningen för att buffertfonder skall kunna skapas är att arbetsmarknadens parter är överens om att de är nödvändiga. Det förutsätter att arbetsgivarna i den offentliga och privata tjänstsektorn samt i industrisektorn vill ta ett gemensamt ansvar för normeringen av lönekostnadernas utveckling. Ett sådant gemensamt ansvar för kostnadsutvecklingen är en förutsättning för att de skall kunna ha ansvaret för buffertfonderna.

Enligt min syn har utredningen en felaktig balans mellan insatser för att hävda en effektiv omställningsprocess på arbetsmarknaden, som leder till färre arbetslösa samt förtida pensionerade, och viljan att konsolidera statsfinanserna.

D: Demokrati och effektivitet

Stabilitet för flexibilitet

En underliggande frågeställning i utredningen är avvägningen mellan stabilitet och flexibilitet. Syftet med finanspolitisk stabilitet och överskott är att det ger utrymme för insatser vid lågkonjunkturer och att stat och kommun inte skall behöva skära i angelägna utgifter vid en svag ekonomisk utveckling.

Men det handlar på ett mer övergripande plan också om hur mycket regler och normer politiken kan ha, och vilket utrymme det skall finnas för "politik". Kan all dum eller kortsiktig politik förhindras genom regler?

Utredningen går långt i sin strävan att stärka beslutssystemen kring finanspolitiken. Men allmänheten borde ställa sig frågan var

gränsen går när politiken blir mekanisk och när politikerna inte har utrymme för kompromisser? Och om stora störningar kommer vart 35–40 år, kan färdiga ramar snickras för beslutsfattare som kommer flera generationer senare?

Nu finns en normstyrning via Riksbankens inflationsmål, men samtidigt har Riksbanken utrymme för flexibilitet, vilket visat sig fungera väl. Normpolitiken ledde dock till förödande konsekvenser för ekonomin i skiftet mellan 1980- och 1990-tal. Därför måste erfarenheten av Riksbankens politik med möjligheter till nationell flexibilitet tas tillvara utan att det leder till kortsiktighet i finanspolitiken.

Är problemet för lite kunskap och att beslutsfattandet inte ligger nära forskningsfronten?

Utredningen har arbetat med frågeställningen om huruvida det behövs nya instrument för att skapa finanspolitisk stabilitet. Utredningen har haft en tydlig public choice-ansats, dvs. att politiker inte ses enbart som ombud för medborgarna utan som aktörer som agerar i ett egenintresse, t.ex. söker större budget för den egna verksamheten. Med Riksbankens direktion som förebild har utredningen diskuterat huruvida det behövs nya restriktioner för finanspolitiken. Dessutom har nya beslutsformer med större inflytande för s.k. oberoende experter diskuterats. Utredningen skriver i sammanfattningen:

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 publikationer som regeringen tar ställning till...Tanken är att det finanspolitiska rådets rekommendationer ska kunna utgöra en utgångspunkt för regeringens budgetöverläggningar under våren respektive hösten.

Men problemet för beslutsfattarna handlar inte om brist på kunskap eller information. Snarare skall lösningen sökas i effektivare spelregler för finanspolitiken. Det är min bedömning att de offentliga finanserna måste utformas efter medborgarnas intressen. Att statsfinanserna i första hand stärks när medborgarna vill ha långsiktiga lösningar, som t.ex. pensioner, visar var framgångsrecepten skall sökas. Det behövs tydligare försäkringsmässiga lösningar, så

att medborgarnas intresse av god konsolidering i statsfinanserna ökar.

För att hävda ett expertråds positiva roll måste man emellertid först visa att den förda politiken inte redan baseras på information från ekonomer. I verkligheten har experter redan ett betydande inflytande över svensk ekonomisk politik. En av flera orsaker till 1990-talskrisen var att normpolitiken i slutet av 1980-talet infördes snabbt och ogenomtänkt efter råd från ledande ekonomer.

Det är viktigt att statsmakten inte bara värjer sig mot marknadsmisslyckanden eller politikmisslyckanden, utan också mot *rådgivarmisslyckanden*. Om regering och riksdag skulle ge rådgivarna makt utöver den de redan har, bör regeringen först redovisa hur rådgivarna skulle komma att utvärderas och hur ansvar skall kunna utkrävas.

Finanspolitiken är inte en vetenskap och kan därför inte utvärderas på vetenskapliga kriterier. Vilka finanspolitiska instrument som används påverkar fördelningen. Det är främst politiska val och offentlig debatt som kan utvärdera regeringen och dess rådgivare. Huvudprincipen måste vara att väljarna väljer regering som styr landet och att regeringen får välja sina egna rådgivare.

Professor Assar Lindbeck har använt sig av metaforen om bäcken och dammen för att visa hur den ekonomiska politiken skall hämta information. Den ekonomiska politiken skall inte ha sin grund i vad som kommer från den aktuella forskningen, dvs. vattnet i bäcken, utan i det som finns i dammen där den nya och gamla forskningen har blandats. Bland annat av detta skäl är vetenskapsmän inte bättre än andra – kanske snarare sämre när det gäller att forma ekonomisk politik eftersom de lever nära forskningsfronten.

Ett ekonomiskt råd med vetenskapsmän innebär därför snarare en ökad risk för instabilitet i den ekonomiska politiken än en garanti för en sådan stabilitet.

Vill man öka experternas inflytande måste man hävda att politikerna har varit för svaga och att finanspolitiken präglas av opportunism. Utredningen har dock inte visat att Sverige har valcykler eller att finanspolitiken har varit medcyklisk. Utredningen hänvisar till internationell litteratur men inte till svenska förhållanden.

Demokrati och långsiktighet

I en demokrati delegeras makt till förtroendevalda och de förväntas tillgodose de önskemål som medborgarna reser. Därefter kan medborgarna utvärdera och utkräva ansvar för den förda politiken. För att medborgarna skall vidmakthålla sin respekt för demokratin måste regeringsmakten samtidigt vara effektiv och ha kraft att agera. Därför behövs utrymme för diskretionär politik så att denna inte bara utformas av normer och automatik.

Ett finanspolitiskt råd försvagar regeringsmakten. Sverige (och Finland) har till skillnad från övriga EU-länder självständiga starka myndigheter. Detta skapar balans i regeringens maktutövande, men innebär att varje departement i Sverige har mindre resurser än sina motsvarigheter i andra länder. Regeringskansliet bör därför vid ytterligare EU-integration förstärkas och inte försvagas. Sverige behöver inte en ekonomisk senat. Är regeringsmakten för svag blir den inte starkare av nya myndigheter. Utvärderingen av finanspolitiken kan förstärkas genom att finansutskottet och skatteutskottet tillsammans tilldelas ett ekonomiskt kansli som kan genomföra en kvalitativ bedömning av finanspolitiken.

Utredningen föreslår att expertrådet blir en fristående myndighet under regeringen. Denna myndighet kommer behöva analyskapacitet. Jag motsätter mig att denna kapacitet skulle komma från Konjunkturinstitutet som även i fortsättningen bör vara en fristående myndighet. Konjunkturinstitutet har idag en mycket viktig roll som leverantör av fakta och analyser till allmänheten, media och organisationer som LO.

Om regeringen vill instifta ett ekonomiskt råd kan det, som är fallet i Danmark, vara ett allmänt rådgivande råd som samverkar med andra ekonomer t.ex. från parterna. Man kan också ha ett råd som består av parterna, näringslivsorganisationer och av ekonomer som nomineras av universiteten.

Min syn är att om regeringen skulle skapa ett ekonomiskt råd så bör det baseras på inom sig motverkande krafter, som genom sin konstruktion tillför sakkunskap och skapar oberoende. Detta utan att utgångspunkten är att det finns en opolitisk grund för finanspolitik eller att politik kan utformas fritt från intressen eller politiska värderingar.

Om regeringen vill inrätta ett ekonomiskt råd bör det ha som syfte att ge både statsmakten och parterna analyser av det ekonomiska läget. Det vill säga ge underlag för såväl lönebildningen som

statsfinanserna och rådet bör därför bestå av både arbetsmarknadens parter samt akademiskt verksamma ekonomer. Det är min bedömning att en sådant råd kan få större legitimitet än det som utredningen föreslår.

Det är samtidigt av vikt att se att ett EMU-medlemskap aktualiserar de problem som regeringen och parterna hade att hantera under perioden 1985 till september 1992 då kronan föll.

Regeringen bör därför överväga "kommunikationsmekanismer" mellan statsmakten och lönebildningen samt notera att den svenska traditionen bygger på frihet från statlig inblandning i avtalsrörelserna. Utredningen tolkar helt felaktigt att partmedverkan leder till kortsiktighet och att expertstyre medför långsiktighet eftersom parterna inte anses lämpliga att sitta i expertrådet. Under en stor del av efterkrigstiden fanns ett korporativt system, dvs. att parterna på arbetsmarknaden hade inflytande över delar av statens verksamhet, t.ex. över arbetsmarknadspolitiken. Fördelen med detta system är att det bidrar till att skapa stabilitet och långsiktighet.

BNP-gapet

Utredningen lägger alldeles för stor vikt på det s.k. BNP-gapet som grund för den ekonomiska politiken. BNP-gapet är ett statistiskt mått som t.o.m. i efterhand är svårt att verifiera. Riksbankens erfarenhet av BNP-gapets sårbarhet leder till att den använder sig av en lång rad andra indikationer som t.ex. kostnadsutveckling relativt omvärlden, vakanser och arbetslöshet. I praktiken kommer regering och riksdag att få göra bedömningen om huruvida kapacitetsutnyttjandet är för högt, så att det leder till en inflationstakt över den som finns i valutaunionen. Då är det viktigt att man har ett instrument som är genomskinligt. Ett oklart mått teknifierar den ekonomiska politiken och gör experternas roll än svårare att utvärdera.

E: Arbetsmarknadens institutioner

Stabilitets- eller strukturproblem

Utredningen förbiser den betydelse som *syssetsättningen* samt *arbetslinjen* har för finanspolitiken och därmed vilken effekt insatser för att upprätthålla den effektiva pensionsåldern och hålla

nere arbetslösheten har för statsfinanserna. Välfärdskvoten är grunden för finanspolitiken. En helt avgörande faktor vid fler äldre i befolkningen är förmågan att hålla upp det effektiva arbetsutbudet.

Utredningen har en onyanserad bild av arbetsmarknadspolitiken grundad på studier av de år under 1990-talet då det fanns få vakanser att tillsätta och då arbetsmarknadsåtgärder överanvändes av socialpolitiska skäl för att hålla nere den öppna arbetslösheten. Utan dessa instrument hade den statsfinansiella förstärkningen inte varit möjlig.

Den forskning utredningen citerar visar att internationaliseringen ökar löntagarnas krav på trygghetslösningar. En ökad kapacitet för rörlighet kräver resurser som utvecklingskonton och omställningsförsäkringar för att stärka löntagarnas kapacitet att delta i förändringar. Som en del av detta borde utredningen också ha lagt en skiss på hur *löntagarnas förmåga till omställning skall kunna öka*. Ett eventuellt EMU-medlemskap kommer att innebära större krav på rörlighet på arbetsmarknaden.

Att hjälpa löntagarna att ställa om från en anställning till en annan är ett bra sätt att öka rörligheten. Frågan är vem som ska betala denna omställningsförsäkring? Ett enkelt räkneexempel visar att det kan vara lönsamt för det offentliga att betala en stor del av denna eftersom stora intäkter uppstår till följd av en lyckad omställning.

I ett exempel antas att 56 000 personer blir varslade om uppsägning, någon form av hjälp till omställning sätts in och resultatet blir följande:

- 50 000 personer kommer i arbete 1 månad tidigare än vad de annars skulle ha gjort.
- 1 000 personer kommer i arbete då de annars skulle ha fått förtida pension i 36 månader.
- 5 000 personer får förtida pension i 36 månader i stället för att få arbete efter 24 månader.

Insatsen som ges i omställningsförsäkringen antas vara en 6 månaders utbildning. Under den perioden slipper staten betala nettot av arbetslöshetsersättningen samt tillkommande pensionsrättigheter. I stället tillfaller skatten från omställningsersättningen som ges till de studerande den offentliga sektorn.

För den extra tid som arbetas tack vare en lyckad omställning kommer det offentliga göra en besparing på nettot av denna tids arbetslöshetsersättning samt pensionsrättigheter för densamma. Dessutom tillfaller skatter och sociala avgifter på den tidens lön den offentliga sektorn.

Den offentliga sektorn kommer dock förlora skatten som de personer som utan omställningsförsäkring skulle ha gått i pension skulle ha betalat under utbildningsperioden.

För dem som går i förtida pension istället för att arbeta 12 månader under en 36 månaders period kommer de uteblivna lönerna medföra uteblivna skatter och sociala avgifter för den offentliga sektorn. Den förtida pension som utbetalas ger emellertid den offentliga sektorn skatteintäkter.

Sammantaget ger detta en bruttovinst för den offentliga sektorn på 6,3 miljarder kr eller cirka 0,5 procent av lönesumman².

Kostnaden för omställningsförsäkringen skulle bli dels en utbildningskostnad och omställningsersättning, som antas vara lika stor som arbetslöshetsersättningen, i 6 månader för de 51 000 personer som utbildas och dels den förtida pensionen i 36 månader för de 5 000 som pensioneras. Samtidigt kan den uteblivna förtida pensionen i 36 månader för 1 000 personer ses som en besparing i samma system. Detta ger en sammantagen kostnad för en omställningsförsäkring på 8,1 miljarder kr eller 0,9 procent av lönesumman³.

Den offentliga sektorns intäkt skulle med dessa antaganden bli 77 procent av kostnaden för en omställningsförsäkring. Det kan således vara rationellt för staten att finansiera en stor del av en omställningsförsäkring eftersom vinsterna från en sådan är stor. Hur stor det offentligas intäkt är från en omställningsförsäkring varierar kraftigt beroende på hur många som arbetar i stället för att gå i pension. Små skillnader får stort genomslag och det är därför viktigt att satsa just på dessa individer. En del av arbetsgivaravgifterna bör därför föras över till parterna för att bygga omställningsförsäkringar och generella kompetenskontorn för såväl tjänstemän, arbetare som egenföretagare.

² Dagpenningen har antagits vara 533 kr, lönen 19 000 kr/månad, skatten 30 procent och de sociala avgifterna 35 procent. Pensionsrättigheterna för dem som uppbär arbetslöshetsersättning är beräknade som den avgift på 10,01 procent som betalas till det statliga ålderspensionssystemet. Detta är en bruttosiffra. Kostnaden för den förtida pensionen antas vara 10 000 kronor per månad.

³ Kostnaden för en 6 månades utbildning antas var 54 000 kr/studerande och lönesumman antas vara 955 miljarder kr.

Lönebildningen

Jag skall i detta avsnitt kommentera utredningen slutsats att lönebildningen "försvagas" av att Europeiska centralbanken (ECB) tar över rollen som normgivare för lönebildningen. Dessutom skall jag bedöma om lönebildningen blivit mer stabil med uthålliga löneökningar på EMU-nivå. Jag skall även diskutera nivån för den lönenorm som är trolig inom EMU.

ECB och den svenska lönebildningen

Utredningen konstaterar att lönebildningen försvagas vid en anslutning till EMU. Det beror på att en centralbank på avstånd har lägre signaleffekt och mer otydlig bestraffningseffekt. ECB skall normera lönebildningen inom ett geografiskt område från Finland, till Grekland, till Portugal och eventuellt till Storbritannien.

Utredningen konstaterar att ECB:s avskräckningseffekt är minst vid branschvisa och företagsvisa förhandlingar och större vid nationellt samordnade förhandlingar samt att hög grad av samordning främjar nominell löneflexibilitet.

Utredningen slutsats är helt riktig; det behövs mer samordning av arbetsmarknaden vid ett medlemskap i en valutaunion. Men man säger samtidigt att det är:

tveksamt om sådana samordningsförsök kan fungera i längden eftersom starka långsiktiga faktorer verkar i riktning mot en mer decentraliserad lönebildning.

Vi vet inte om lönebildningen klarar de striktare kraven i valutaunionen. Slutsatsen är inte att den svenska lönebildningen är svag, utan att den måste bli än bättre för att harmonisera med EMU-länderna och klara hög sysselsättning.

Utredningen säger att:

vår bedömning är att förändringen i graden av nominell löneflexibilitet endast till en liten del kan kompensera för förlusten av en egen penningpolitik som ett stabiliseringspolitiskt instrument. Det är därmed svårt att genom lönebildningen kompensera för att den nationella ränte och växelkurspolitiken upphör.

Utredningen aktualiserar att det åter kan bli aktuellt att förändra avtalstekniker med indexeringar, kontrollstationer eller kortare avtalsperioder. Men flera av dessa instrument kräver samordning av

det skälet att nominell löneanpassning inte samtidigt får innebära att en grupp förlorar sin löneposition beroende på brister i information eller för att avtalsperioderna är olika långa.

Utredningen konstaterar således att ett EMU-medlemskap kommer att kräva en förändring av förhandlingsformerna. Sannolikt behövs nya former för ökad samordning. Det innebär dock inte att det skall vara samma samordning som LO och SAF tidigare stod för. Tjänstemän och arbetare måste tillsammans stå för samordningen.

Det är ett risktagande att gå in i en valutaunion som innebär striktare inflationsmål, svagare signalfunktion från centralbanken, svagare mekanismer för bestraffning och där samtidigt effekten på sysselsättningen blir tydligare.

Orostecken

Det svenska lönebildningsproblemet kan sammanfattas i tre punkter:

- För det första skall den nominella utvecklingen följa EMU-områdets kostnadsutveckling – detta förutsatt att man inte har en annorlunda produktivitetsutveckling än övriga EMU-området.
- För det andra skall lönebildningen medge en lönesättning enligt marknadens krav, så att alla arbetsuppgifter kan bemannas med lämplig personal.
- För det tredje skall lönebildningen återspegla människors uppfattning om vad som är rimliga och rättvisa löneskillnader.

Om arbetsgivare och fackföreningar inte klarar punkterna 2 och 3, uppstår spänningar, som i sin tur leder till löneinflation. Bedömningen är dock att löntagare accepterar löneskillnader som behövs för att arbetsgivarna skall kunna rekrytera arbetskraft.

Tabell 3 nedan visar löneutvecklingen under åren 1994–2001. Den visar att kvinnor har fått ungefär samma löneökningar som män, trots att de i utgångsläget tjänade mindre och trots att skillnaderna i arbetslivserfarenhet har minskat. Den privata sektorn har fått

2,8 procentenheter mer än den offentliga sektorn fast den offentliga sektorns löner i utgångsläget var lägre.

Framför allt visar tabellen att arbetare har fått 3 procentenheter mindre än tjänstemän. Uttryckt som ökning under den aktuella sjuårsperioden handlar det om 0,7 procentenheters skillnad i löneökningstakt per år. Vilket innebär det att arbetarna totalt har fått 5 procent mindre i lön, det är för en industriarbetare 1 000 kr mindre i löneökning än den genomsnittlige tjänstemannen på arbetsplatsen.

Tabell 3. Löneökningar år 1994–2001. Procent (differenser i procentenheter)

Klass			Sektor			Kön		
Arbetare	Tjänstemän	Diff. Arb-Tjän	Privat	Offentlig	Diff. Priv-Off	Män	Kvinnor	Diff. Män-kvinnor
29,3	32,4	-3,1	31,0	28,2	2,8	30,4	30,0	0,4

Man kan hävda att denna ökade lönespridning uttrycker marknadskrafterna och att det behövs färre arbetare och fler tjänstemän. Men det tror jag i huvudsak är felaktigt. Det kommer inte heller att behövas färre i vårdssektorn eller färre kvinnor på arbetsmarknaden. Min tolkning är att det har sker skett två viktiga förändringar i lönebildningen:

- Arbetsgivarna i den offentliga sektorn har gått över till marknadsstyrd lokal lönesättning men tar inte ansvar för den kollektiva lönenivån.
- Arbetsgivarna i den privata sektorn har abdikerat från ansvaret för lönenivån men framför allt för den sociala strukturen i lönesättningen. Genom att arbetsgivarna kontinuerligt ger tjänstemännen högre löneökningar kommer det sannolikt att byggas upp lönekrav på arbetarsidan, som i sin tur hotar en stabil löneutveckling.

Avsaknaden av en långsiktig lönepolitisk stabilitet är ett stort problem inför en eventuell EMU-anslutning. Det gäller särskilt om den nominella löneökningstakten ytterligare måste anpassas nedåt.

Lönebildningen har de senaste åren fokuserat på att minska den nominella löneökningstakten, men en långsiktig lönebildning kan inte bara bygga på stabilitet; den måste också bygga på rättvisa. Att arbetsgivare inom den tongivande privata sektorn abdikerar från

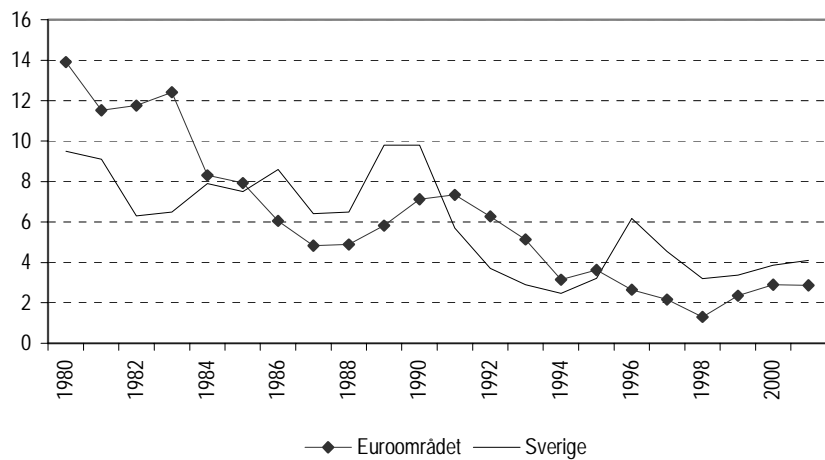
sitt ansvar för en stabil lönebildning gör att lönebildningen framstår som ett orosmoment vid en EMU-anslutning. Det är tveksamt om arbetarna i längden kan stå för lönestabilitet, om det samtidigt innebär att de varje år förlorar i löneposition.

Valutaunionen

EMU för, med det sätt som ECB formulerar inflationsmålet, en mer restriktiv penningpolitik än den svenska, norska eller den brittiska. Det svenska målet är ett punktmål, medan ECB har ett tak för inflationen, och ECB:s inflationsmål säger att inflationen får vara högst 2 procent. Tillämpningen gör dock att det i praktiken innebär ett mål på 1,5 procent. (Källa: Lars E.O. Svensson). Detta innebär att inflationsmålet är ungefär 0,5 procentenhet lägre än den svenska.

Lönerna i näringslivet i Sverige ökar nu kring 4 procent medan den i EMU-området utvecklas kring 3 procent. Detta kan tolkas som att EMU är ett område med högre arbetslöshet och att vägen att få ned arbetslösheten är lägre löneökningar än i andra länder. Den svenska lönebildningen är, hur som haver, ännu inte riktigt nere i "EMU-takt".

Diagram 6. Nominella löneökningar



Källa: OECD och KI.

Om näringslivets produktivitetsökning är 1,5 procent leder 3 procent nominell löneökning till en väl avvägd inflation vid ett prismål på 1,5 procent. Det leder till att den svenska lönebildningen måste sänka sin normsatta ökningstakt från nuvarande 3,5–4 procent till ca 3 procent.

Normeringen kring lönebildningen blir ett nytt problem om regering och riksdag skall stabilisera lönebildningen med finanspolitiska åtgärder. Medlemskap i en valutaunion innebär att finanspolitiken som på sjuttioalet och åttioalet får uppgiften att genom stram finanspolitik ge en ram för pris och lönebildningen. Regeringen bör noga överväga insatser och arbetsfördelningen mellan stat och parter så att inte misstagen från 1980-talet återupprepas. Enligt min uppfattning bör det vid ett EMU-medlemskap vara:

- ECB som skall vara normgivare för inflationen och inte den svenska regeringen.
- parternas normbildning som skall vara avgörande för att kostnadsutvecklingen hålls i paritet med omvärlden.

Särskilt yttrande av Roland Spånt, sakkunnig

Penningpolitik är ett lämpligare stabiliseringspolitiskt medel än finanspolitik. En centralbank kan fatta beslut om ändrad styrränta med kort varsel och i små steg medan förändringar av skatter och offentliga utgifter oftast måste ske i större steg, med betydande tidsutdräkt och med ofta osäkra slutliga effekter. Detta har lett till att penningpolitik numera dominerar som medel att stabilisera konjunktur och sysselsättning på kort och medellång sikt. Till detta kommer att förändringar i valutakursen kan motverka såväl överhettningar som lågkonjunkturer i synnerhet sådana när kostnadsläget är i obalans med omvärldens. Finanspolitiken verkar framför allt via de s.k. automatiska stabilisatorerna som utjämnar konjunktursvängningarna. Vid ett eventuellt EMU-medlemskap försvinner penningpolitik som nationellt svenskt medel, den svenska valutan försvinner och därmed blir finanspolitik det enda kvarvarande nationella stabiliseringspolitiska medlet. Detta är utredningens huvudslutsats som vilar på stabil empirisk och teoretisk grund.

Utredningen presenterar en rad förslag till aktivering av finanspolitiken och förkortning av besluts- och planeringstider etc. som är mycket positiva. Ambitionsgraden är dock mycket lägre än i dagens penningpolitiska regim där direkta finanspolitiska åtgärder bara ska utlösas vid stora obalanser. En rad problem uppstår trots det när man efter ett decennium med en finanspolitik som främst inriktats mot obalanser i statsbudgeten änyo ska försöka få denna att bli verksam som konjunkturpolitiskt medel, samtidigt som det grundläggande folkliga demokratiska inflytandet över politiken fortfarande ska verka. Detta i en internationell miljö där allt fler centrala beslut flyttas till oberoende expertorgan.

Överskottsmål

I EMU begränsas för ett litet land som Sverige finanspolitikens möjligheter att lindra djupare eller längre lågkonjunkturer av den tvingande regeln i Stabilitets- och tillväxtpakten att budgetunderskotten inte får riskera att överstiga 3 procent av BNP. För att möjliggöra både för de s.k. automatiska stabilisatorerna att verka och ge utrymme för direkta politiskt bestämda finanspolitiska åtgärder, måste därför under normala konjunkturer ett betydande

överskott vidmakthållas så att inte under lågkonjunkturer man får så stora underskott att nivån 3 procent riskeras.

Detta kan bara ske om ett mål för den samlade offentliga sektorns strukturella överskott kan etableras och få bred uppslutning från stora delar av det svenska samhället. Utredningen beräknar att i det i genomsnitt över konjunkturcykeln krävs ett överskott på 2,5 alternativt 3 procent av BNP. Min riskbedömning är att den högre nivån kommer att krävas. Problemet är hur man i praktiken ska kunna uppnå de önskade överskotten i normala konjunkturlägen. Utredningen har här en rad förslag om nya institutioner och budgetregler. Den överskattar dock enligt min uppfattning betydelsen av de nuvarande s.k. utgiftstakens betydelse för att uppnå budgetöverskott. Systemet med utgiftstak kan leda till att budgetmålet i stället hotas av skattesänkningar på budgetens inkomstsida eftersom inga begränsningar finns på den sidan. Aktuella internationella erfarenheter visar också att överskottsmål ofta undergrävs från inkomstsidan – inte från utgiftssidan. Det nuvarande taksystemet hindrar också att uppkomna problem på ett anslagsområde får en lösning på ett annat område. Det stora problemet på senare år har varit den explosiva utvecklingen av sjukfrånvaron (i utredningen benämnd "beteendeförändring"). Systemet med budgettak och treåriga budgeteringsperioder tenderar att leda till att utlovade reformer måste genomföras i slutet på perioderna. Här är utredningens förslag verkningslösa.

Expertstyre

Mer av expertstyre som utredningen föreslår är inte heller någon lösning. Till experter kan endast delegeras mindre centrala frågor. För de centrala frågorna går inte demokratin att undvara.

Den ekonomiska politiken ska, givet budgetbalansmålet, inriktas på att hålla produktion och sysselsättning så nära fullt kapacitetsutnyttjande som möjligt. Regering och riksdag bör i detta arbete vara helt suveräna. Den ekonomiska debatten ska liksom tidigare vara fri där offentliga myndigheter och statistikproducenter ger ett faktaunderlag men där statsmakterna fritt gör de ekonomisk-politiska avvägningarna. I utredningens förslag i syfte att upprätthålla budgetbalansen och förbättra stabiliseringspolitiken ges en särställning till en liten grupp ekonomer, det s.k. Finanspolitiska rådet, som föreslås bli tillsatta för en längre period och disponera

betydande kansliresurser. Rådet ska utifrån de fastlagda målen för den ekonomiska politiken ge rekommendationer om den ekonomiska politiken.

Finanspolitik är ett område där bedömningar normalt i stor utsträckning görs utifrån politiska värderingar, där t.ex. fördelningsfrågor intar en framskjuten position. Makroekonomi är i stor utsträckning värderingsstyrd. De variabler, som utredningen anger ska styra rekommendationerna, är det s.k. förväntade produktionsgapet, kostnadsutvecklingen i förhållande till omvärlden etc. Produktionsgapet kan beräknas på en rad alternativa sätt, den relativa kostnadsutvecklingen kan bero på produktivitetsutvecklingen, förändrad löne - och vinstandelar, ändrad kapitalintensitet, "terms of trade" förändringar, obalanser i omvärlden etc. Det Finanspolitiska rådets bedömningar kommer därför inte att mekaniskt och objektivt följa ur kalkylerna utan i hög grad avspegla rådsledamöternas egna värderingar och den vikt de fäster vid resp. indikator. Även om utredningen strävat efter att rekommendationerna ska avse så fördelningspolitiskt och allokeringspolitiskt neutrala åtgärder som möjligt kommer sådana effekter alltid att uppstå vid all ekonomisk politik. Att ge en grupp ekonomers rekommendationer särskild vikt vid utformningen av stabiliseringspolitiken garanterar inte heller att de politiska besluten blir "bättre". De senaste decenniernas ekonomiska utveckling i Sverige och de ekonomisk politiska rekommendationer som under den perioden getts av "oberoende" ekonomer eller av organisationer som OECD och IMF illustrerar detta närmast övertydligt.

Värderingar

En ordning där man skulle inrätta ett ekonomiskt råd med ekonomer utan politiskt ansvar och ge rådet en konstitutionell ställning är främmande för det svenska politiska systemet. Även om rådet endast skulle få en rådgivande roll är risken stor att det redan existerande starka inflytandet från ekonomer över den ekonomiska politiken skulle förstärkas än mer. En jämförelse med lagrådet leder fel. Lagrådet, som har att yttra sig över lagförslag, gör sina bedömningar utifrån en förhållandevis exakt reglerad och sedan länge existerande rättsordning medan det föreslagna ekonomiska rådet skulle göra bedömningar utifrån en ordning som inte alls kännetecknas av samma exakthet och stadga, utan tvärtom kännetecknas

av olika uppfattningar bland ekonomer vilka inte sällan beror på olika politiska värderingar.

Värderingarnas roll för den ekonomiska politiken illustreras av utredningen själv. På en rad ställen hänvisas till begreppet "jämviktsarbetslöshet", en nivå som om den underskreds skulle leda till en accelererande löneprisspiral. Därmed bygger man sin analys på det s.k. NAIRU begreppet som innebär att det inte finns ett utbyte mellan arbetslöshet och inflationstakt på lång sikt. Här finns också grunden till de mål om prisstabilitet som dominerar det europeiska politiska tänkandet. Centralbankerna anser att man kan sätta ett mycket lågt inflationsmål utan att detta får negativa sysselsättningskonsekvenser. Men om det finns ett negativt samband mellan inflation och arbetslöshet kan ett lågt inflationsmål innebära hög arbetslöshet, kanske även på kort sikt. Den ekonomiska politiken får därmed en bias som hindrar ett högt utnyttjande av arbetskraften. Utredningen själv ser riksdagens uppsatta mål om 80 procents sysselsättningsgrad och 4 procents arbetslöshet just som "jämviktsnivåer" som bara temporärt kan förbättras och inte som de delmål på väg mot full sysselsättning som de, enligt min uppfattning, borde vara.

Mot hypotesen om att det skulle finnas en s.k. jämviktsarbetslöshet som skulle gälla även vid låga och måttliga inflationsnivåer står i dag en skola främst representerad av de amerikanska ekonomerna Akerlof, Dickens och Perry som på teoretisk och empirisk väg avvisat jämviktsarbetslöshetsbegreppet och i stället empiriskt funnit att långsiktigt kan arbetslösheten i breda intervall variera med inflationstakten. För att uppnå den lägsta möjliga arbetslösheten och den högsta möjliga produktionsnivån måste en inte alltför låg inflation accepteras. Dessa idéer har också empiriskt testats på svenska data med liknande resultat av Per Lundborg och Hans Sacklén, vid FIEF. Ett Finanspolitiskt råd dominerat av ekonomer som bekänner sig till jämviktsarbetslöshetsbegreppet kommer sannolikt att ge helt andra rekommendationer som leder till högre arbetslöshet och långsammare ekonomisk tillväxt än om rådet ansluter sig till nobelpristagaren George Akerlof m.fl. nya analys.

En förebild till utredningens förslag till Finanspolitiskt råd bl.a. i syfte att stärka budgetbalansen har varit det tyska ekonomiska expertsystemet. Viktigt att då notera är att detta t.ex. inte kunnat förhindra att Tyskland nu balanserar på gränserna i Stabilitets- och tillväxtpakten. I stället för ett särskilt Finanspolitiskt råd med stora

resurser vill jag förorda en förstärkning av det statliga Konjunkturinstitutets resurser som ger vidgade möjligheter för de politiska partierna, intresseorganisationer etc. att där få beräknade alternativa ekonomisk politiska strategier.

Avgörande för om finanspolitiken kan få den av utredningen förutsatta inriktningen är därför om man i det svenska samhället kan uppnå en idag inte existerande bred enighet kring såväl budgetmål som att konjunktursvängningar och arbetslöshet aktivt ska motverkas med finanspolitik. Det är problem som kräver lösningar av en annan dignitet än att inrätta ekonomiska råd eller förändra marginalerna i utgiftstaken.

Referenser

- Agell, J. (1996), "Comment on Giavazzi and Pagano: Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy Changes: International Evidence and the Swedish Experience", *Swedish Economic Policy Review*, 3.
- Agell, J. (1999), "On the Benefits from Rigid Labour Markets: Norms, Market Failures, and Social Insurance", *Economic Journal*, 109.
- Agell, J. & L. Berg (1996), "Did Financial Deregulation Cause the Swedish Consumption Boom?", *Scandinavian Journal of Economics*, 98.
- Agell, J. & P. Lundborg (1995), "Theories of Pay and Unemployment: Survey Evidence from Swedish Manufacturing Firms", *Scandinavian Journal of Economics*, 97.
- Agell, J. & P. Lundborg (1999), "Survey Evidence on Wage Rigidity and Unemployment: Sweden in the 1990s", IFAU, Working Paper 1999:2.
- Agell, J. & A. Vredin (1991), "Normer eller diskretion i stabiliseringspolitiken?", *Ekonomisk Debatt* 19, Nr. 4.
- Agell, J., L. Berg & P.-A. Edin (1995), "The Swedish Boom to Bust Cycle: Tax Reform, Consumption and Asset Structure", *Swedish Economic Policy Review*, 2.
- Agell, J., L. Calmfors & G. Jonsson (1996), "Fiscal Policy when Monetary Policy is Tied to the Mast", *European Economic Review*, 40.
- Agell, J., P. Englund & J. Södersten (1995), "Svensk skattepolitik i teori och praktik - 1991 års skattereform", bilaga 1 till SOU 1995: 104.
- Akerlof, G.A. (1982), "Labor Contracts as Partial Gift Exchange", *Quarterly Journal of Economics*, 97.
- Akerlof, G.A. & J. Yellen (1990), "Fairness and Unemployment", *Quarterly Journal of Economics*, 105.

- Akerlof, G.A., W.T. Dickens & G.L. Perry (1996), "The Macroeconomics of Low Inflation", *Brookings Papers on Economic Activity*, 1996:1.
- Alesina, A. & N. Roubini (1997), *Political Cycles and the Macroeconomy*, MIT Press.
- Andersen, P. (1997), "Rådet – Usædvanligt og tankevækkende", i *Økonomiministeriet i 50 år*, Økonomi- og Erhvervsministeriet.
- Andersen, T.M. (2001), "Stabilization Policy" i *Fiscal Policy in EMU*, samlingsvolym med uppsatser presenterade vid kommitténs seminarium i maj 2001.
- Andersen, T.M. (2002), "Fiscal Policy Coordination", bilaga 7 till denna utredning.
- Andersson, D., A. Bornefalk, J. Bröms, J. Herin & R. Spånt (2002), "Partsgruppens rapport", bilaga 1 till denna utredning.
- Angeloni, I. & L. Dedola (1999), "From the ERM to the Euro: New Evidence on Economic and Policy Convergence Among EU Countries", Working Paper no 4, ECB.
- Anxo, D. & P. Dahlin (1996), *Utvärdering av det generella och det riktade anställningsstödet*, EFA-rapport nr 45, Arbetsmarknadsdepartementet.
- Apel, M. & P. Jansson (1999), "System Estimates of Potential Output and the NAIRU", *Empirical Economics*, 24.
- Artis, M.J. & M. Buti (2001), "Setting Medium-Term Fiscal Targets in EMU", i Brunila, A., M. Buti & D. Franco (red.), *The Stability and Growth Pact – The Architecture of Fiscal Policy in EMU*, Palgrave.
- Bahn Müller, R. & R. Bispinck (1999), "Deutschland: Ende der Bescheidenheit in Euroland?", i: Schulten, T. & Bispinck, R. (red), *Tarifpolitik unter dem EURO. Perspektiven einer europäischen Koordinierung: Das Beispiel Metallindustrie*, VSA-Verlag.
- Ball, L. (1987), "Externalities from Contract Length", *American Economic Review*, 77.
- Ball, L. (1988), "Is Equilibrium Indexation Efficient?", *Quarterly Journal of Economics*, 103.
- Ball, L. (1997), "A Proposal for the Next Macroeconomic Reform", *Victoria Economic Commentaries*, March, 1-7.
- Ball, L. & D. Romer (1991), "Sticky Prices As Coordination Failure", *American Economic Review*, 81.

- Ball, L., N.G. Mankiw & D. Romer (1988), "The New Keynesian Economics and the Output-Inflation Trade-off", *Brookings Papers on Economic Activity*, 1.
- Barro, R.J. (1974), "Are Government Bonds Net Wealth?", *Journal of Political Economy*, 81.
- Barro, R.J. & Gordon D.B. (1983a), "Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy", *Journal of Monetary Economics*, 12.
- Barro, R.J. & Gordon D.B. (1983b), "A Positive Theory of Monetary Policy in a Natural Rate Model", *Journal of Political Economy*, 91.
- Batini, N., B. Martin & C. Salmon (1999), "Monetary Policy and Uncertainty", *Bank of England Quarterly Bulletin*, May.
- Bean, C.R. (1998), "The Interaction of Aggregate-Demand Policies and Labour-Market Reform", *Swedish Economic Policy Review*, 5.
- Becker, T. & A. Paalzow (1996), "Real Effects of Budget Deficits – Theory and Evidence", *Swedish Economic Policy Review*, 3.
- Beetsma, R., X. Debrun & F. Klaasen (2001), "Is Fiscal Policy Coordination in EMU Desirable?", Working Paper No 178, IMF.
- Bergman, M. (2001), "Finanspolitikens roll i en valutaunion", bilaga 2 till *Stabilitet och stabiliseringspolitik i EMU*, SOU 2001:62.
- Bernanke, B.S., T. Laubach, F.S. Mishkin & A.S. Posen (1999), *Inflation Targeting – Lessons from the International Experience*, Princeton University Press.
- Bewley, T.F. (1995), "A Depressed Labour Market Index as Explained by Participants", *American Economic Review*, Papers and Proceedings, 85.
- Bewley, T.F. (1998), "Why Not Cut Pay?", *European Economic Review*, 42.
- Bewley, T.F. (1999), *Why Wages Don't Fall during a Recession*, Harvard University Press.
- Blanchard, O. (1986), "The Wage-Price Spiral", *Quarterly Journal of Economics*, 101.
- Blanchard, O. (2000), "Commentary", *Federal Reserve Bank of New York Economic Policy Review*, April.
- Blanchard, O. & R. Perotti (1999), "An Empirical Characterization of the Dynamic Effects of Changes in Government Spending and Taxes on Output", NBER Working Paper 7269.

- Blanchard, O. & J. Simon (2001), "The Long and Large Decline in U.S. Output Volatility", uppsats presenterad vid Brookings Meeting on Economic Activity, march 2001.
- Blinder, A.S. (1997), "Is Government Too Political?", *Foreign Affairs*, 76.
- Blinder, A.S. & D.H. Choi (1990), "A Shred of Evidence on Theories of Wage Stickiness", *Quarterly Journal of Economics*, 105.
- Blinder, A.S. & R.M. Solow, (1974), "Analytic Foundations of Fiscal Policy", i *The Economics of Public Finance*, The Brookings Institution.
- Boeri, T. (2000), "Putting the Debate on a New Footing", i Boeri, T., G. Bertola & G. Nicoletti (2000), *Welfare and Employment in a United Europe*, MIT Press.
- Braconier, H. (2001), "Automatiska stabilisatorer och aktiv finanspolitik inom EMU", bilaga 1 till SOU 2001:62, *Stabilitet och stabiliseringspolitik i EMU*, Fritzes.
- Burda, M. (1999), "European Labour Markets and the Euro: How Much Flexibility Do We Really Need?", CEPR Discussion Paper No. 2217.
- Business Council of Australia (1999), "Avoiding Boom/Bust: Macro-Economic Reform for a Globalised Economy", Discussion Paper 2.
- Buti, M. & A. Sapir (1998), (red.) *Economic Policy in EMU*, Oxford University Press.
- Buti, M & A. Sapir (2001), EMU in the Early Years: Differences and Credibility, CEPR Discussion Paper No. 2832.
- Börjesson, P-L. (1999), *Skattebasens historia*, Svenska Kommunförbundet.
- Calmfors, L. (1993), Centralisation of Wage Bargaining and Macroeconomic Performance – A Survey, *OECD Economic Studies*, No. 21, 1993.
- Calmfors, L. (1998), "Macroeconomic Policy, Wage Setting, and Employment – What Difference Does the EMU Make?", *Oxford Review of Economic Policy*, 14.
- Calmfors, L. (2001), "Unemployment, Labour-Market Reform and Monetary Union", *Journal of Labor Economics*, 19.
- Calmfors, L. (2002), "Emu:s effekter på lönebildningen", bilaga 2 till denna utredning.

- Calmfors, L. & J. Driffill (1988), "Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance", *Economic Policy*, 6.
- Calmfors, L. & B. Holmlund (2000), "European Unemployment: A Partial Survey", *Swedish Economic Policy Review*, 7.
- Calmfors, L. & Å. Johansson (2001), "Nominal Wage Flexibility, Wage Indexation, and Monetary Union", Institute for International Economic Studies, Stockholm.
- Calmfors, L. & E. Uddén Sonnegård (2001), "Hur kan man förklara löneutvecklingen?", *Penning- och Valutapolitik*, 2001:4, Sveriges Riksbank.
- Calmfors, L., Forslund, A. & M. Hemström (2002), "Does Active Labour Market Policy Work? Lessons from the Swedish Experience", Seminar Paper No 700, Institute for International Economic Studies, Stockholm University.
- Calmfors, L., A. Booth, M. Burda, D. Checchi, R. Naylor & J. Visser (2001), "The Future of Collective Bargaining in Europe", i T. Boeri, A. Brugiavini & L. Calmfors (red), *The Role of Unions in the Twenty-First Century*, Oxford University Press.
- Campbell, C.M. III & K.S. Kamlani (1997), "The Reasons for Wage Rigidity: Evidence from a Survey of Firms", *Quarterly Journal of Economics*, 112.
- Campbell, J.Y. & N.G. Mankiw (1991), "The Response of Consumption to Income. A Cross-Country Investigation", *European Economic Review*, 35.
- Carlino, G. & R. DeFina (1998), "Monetary Policy and the US States and Regions: Some Implications for European Monetary Union", Working Paper no 98-17, Federal Reserve Bank of Philadelphia.
- Chatterjee, S. & D. Corbae, (2000) "On the Welfare Gains of Reducing the Likelihood of Economic Crises", Working Paper No. 00-14, Federal Reserve Bank of Philadelphia.
- Cohen, D. (2000), "A Quantitative Defense of Stabilization Policy", Finance and Economics Discussion Series 2000-34, Federal Reserve Board.
- Corricelli, F, A. Cukierman & A. Dalmazzo (2000), "Monetary Institutions, Monopolistic Competition, Unionized Labor Markets and Economic Performance", University of Sienna.
- Crouch, C. (2000a), "The Snakes and Ladders of Twenty-First-Century Trade Unionism," *Oxford Review of Economic Policy*, 16.

- Crouch, C. (2000b), "National Wage Determination and European Monetary Union", i Crouch, C. (red), *After the Euro, Shaping Institutions for Governance in the Wake of European Monetary Union*, Oxford University Press.
- Cukierman, A., P. Rodriguez & S. Webb (1998), "Central Bank Autonomy and Exchange Rate Regimes - Their Effects on Monetary Accommodation and Activism", i Eijffinger, S. & H. Huizinga (red.), *Positive Political Economy – Theory and Evidence*, Cambridge University Press.
- Danthine, J.P. & J. Hunt (1994), "Wage Bargaining Structure, Employment and Economic Integration", *Economic Journal*, 104.
- De Grauwe, P. (1988), Exchange Rate Volatility and the Slowdown in Growth in International Trade, *IMF Staff Papers*, 35.
- Dedola, L. & F. Lippi (2000), "The Monetary Transmission Mechanism: Evidence From the Industries of Five OECD Countries", Temi di discussione 389, Banca d'Italia.
- Driffill, J. & F. van der Ploeg (1993), "Monopoly Unions and the Liberalisation of International Trade, *Economic Journal*, 103.
- Dornbusch, R., C. Favero & F. Giavazzi (1998), "Immediate Challenges for the European Central Bank", *Economic Policy* 26, April 1998.
- Dølvik, J.E. (2000), "Economic and Monetary Union: Implications for Industrial Relations and Collective Bargaining in Europe", European Trade Union Institute (ETUI).
- Edin, P.A. & H. Ohlsson (1991), "Political Determinants of Budget Deficits: Coalition Effects versus Minority Effects", *European Economic Review*, 35.
- Eichengreen, B. (1998), "European Monetary Unification: A *Tour d'Horizon*", *Oxford Review of Economic Policy*, 14.
- Eichengreen, B., R. Hausmann & J. von Hagen (1999), "Reforming Budgetary Institutions in Latin America: The Case for a National Fiscal Council", *Open Economies Review*, 10.
- Elmendorf, D.W. & N.G. Mankiw (1999), "Government Debt" i Taylor, J.B. & M. Woodford (red.) *Handbook of Macroeconomics*, Elsevier.
- Elvander, N. (1999), *The Industrial Agreement: An Analysis of Its Ideas and Performance*, ALMEGAs förlag.
- EMF (1998), "Collective Bargaining with the Euro", Resolution adopted at the 3rd EMF Collective Bargaining Conference.

- Englund, P. (1996), "Comment on Torbjörn Becker and Anders Paalzow: Real Effects of Budget Deficits – Theory and Evidence", *Swedish Economic Policy Review*, 3.
- ETUC, (2000), Recommendations on the Coordination of Collective Bargaining, adopted by the Executive Committee, 13-14 december 2000.
- Fatás, A. & I. Mihov (2001a), "The Effects of Fiscal Policy on Consumption and Employment: Theory and Evidence", CEPR Discussion Paper No. 2760.
- Fatás, A. & I. Mihov (2001b), "Government Size and Automatic Stabilizers: International and Intranational Evidence", *Journal of International Economics*, 55.
- Feldt, K-O. (1991), *Alla dessa dagar – i regeringen 1982–1990*, Norstedts.
- Flam, H. & P. Jansson (2000), "EMU Effects on International Trade and Investment", Seminar Paper No 683, Institute for International Economic Studies, Stockholm University.
- Forsling, G. (1995), "Utilization of Tax Allowances: A Survey of Swedish Corporate Firms 1979–93", Tax Reform Evaluation Report, No.22.
- Frankel, J. & A. Rose (1997), "Ekonomisk struktur och beslutet att införa en gemensam valuta", bilaga 3 till SOU 1996:158 (EMU-utredningen).
- Fregert, K. (1994), *Wage Contracts, Policy Regimes and Business Cycles – A Contractual History of Sweden 1908–1990*, Lund Economic Studies, Studentlitteratur.
- Friedman, M. (1947), "Lerner on Economics of Control" i Friedman (1953).
- Friedman, M. (1953), *Essays in Positive Economics*, University of Chicago Press.
- Friedman, M. (1968), "The Role of Monetary Policy", *American Economic Review*, 58.
- Galí, J. (1994), "Government Size and Macroeconomic Stability", *European Economic Review*, 38.
- Giavazzi, F. & M. Pagano (1996), "Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy Changes: International Evidence and the Swedish Experience", *Swedish Economic Policy Review*, 3.
- Giavazzi, F., T. Japelli & M. Pagano (2000), "Searching for Non-Linear Effects of Fiscal Policy: Evidence from Industrial and Developing Countries", *European Economic Review*, 44.

- Gray, J. A. (1976), "Wage Indexation: A Macroeconomic Approach", *Journal of Monetary Economics*, 2.
- Groth, C. & Å. Johansson (2001), *Centralization of Wage Bargaining, Central Bank Independence and the Phillips Curve*, Institute for International Economic Studies, Stockholm University.
- Gruen, N. (2001), "Greater Independence for Fiscal Institutions", *OECD Journal on Budgeting*, 1.
- Guiso, L., A.K. Kashyap, F. Panetta & D. Terlizzo (2000), "Will a Common European Monetary Policy Have Asymmetric Effects?", *Temi di Discussione* 384, Banca d'Italia.
- Gylfason, T. (red.) (1997), *I otakt med omvärlden? Konjunkturrådets rapport 1997*, SNS.
- Hall, P.A. & R.J. Franzese (1998), "Mixed Signals: Central Bank Independence, Coordinated Wage-Bargaining, and European Monetary Union", *International Organization*, 52.
- Hallerberg, M. (2000), "The Importance of Domestic Political Institutions: Why and How Belgium and Italy Qualified for EMU", Working Paper B 10, Zentrum für Europäische Integrationsforschung.
- Hartley, J.E., K.D. Hoover & K.D. Salyer (1997), "The Limits of Business Cycle Research: Assessing the Real Business Cycle Model", *Oxford Review of Economic Policy*, 13.
- Hassler, J. (1996), "Internationell samvariation inom tillverkningsindustrin 1975–1995", bilaga 4 till SOU 1996:158 (EMU-utredningen).
- Hibbs, D. (1977), "Political Parties and Macroeconomic Policy", *American Political Science Review*, 71.
- Hokkanen, J. & P. Jansson (1994), "The Impact of Budget Deficits on Key Macroeconomic Variables in Sweden 1872–1990", i Jansson, P., *Essays on Empirical Macroeconomics*, doktorsavhandling, Uppsala universitet.
- Holden, S. (1994), "Wage Bargaining and Nominal Rigidities", *European Economic Review*, 38.
- Holden, S. (2001a), "Monetary Policy and Nominal Rigidities under Low Inflation", CESifo Working Paper No. 481.
- Holden, S. (2001b), "Monetary Regimes and the Co-ordination of Wage Setting", CESifo Working Paper No. 429.
- Hutchison, M.M. & C.E. Walsh (1998), "The Output-Inflation Trade-Off and Central Bank Reform: Evidence from New Zealand", *Economic Journal*, 108.

- Iversen, T. (1998a), "Wage Bargaining, Central Bank Independence, and the Real Effects of Money", *International Organization*, 52.
- Iversen, T. (1998b), "Wage Bargaining, Hard Money and Economic Performance: Theory and Evidence for Organized Market Economies", *British Journal of Political Science*, 28.
- Jackman, R. (1985), "Counterinflationary Policy in a Unionised Economy with Nonsynchronised Wage Setting", *Scandinavian Journal of Economics*, 87.
- Jansson, P. (1996), "Sverige och den europeiska monetära unionen: hur stor är sannolikheten att vi drabbas av asymmetriska chocker?", bilaga 5 till SOU 1996:158 (EMU-utredningen).
- Johansson, S. (2001), "Marginella expansionsstöd – Ett ofullgånget komplement till den svenska modellen", Uppsats presenterad på seminarium om "Den svenska modellen – 50 år" arrangerad av FIEF.
- Johansson, S., P. Lundborg & J. Zetterberg, (1999), Massarbetslöshetens karaktär och vägarna till full sysselsättning, FIEF.
- Jonung, L. (2002), "Tillbaka till konvertibilitetsprincipen? Penning- och finanspolitiska regimer i ett historiskt perspektiv", bilaga 3 till denna utredning.
- Kamps, C. (2001), "Fiscal Consolidation in Europe: Pre- and Post-Maastricht", Working Paper No. 1028, Kiel Institute of World Economics.
- Keynes, J.M. (1936), *The General Theory of Employment, Interest, and Money*, Macmillan.
- Kieler, M. & T. Saarenheimo, (1998), "Differences in Monetary Policy Transmission? A Case not Closed", Working Papers no 407, EU-Kommissionen (Ecfi).
- Kopits, G. & S. Symansky (1998), "Fiscal Policy Rules", Occasional Paper 162, IMF.
- Krueger, A. (1999), *From Bismarck to Maastricht: The March to European Union and the Labor Compact*, Princeton University.
- Krugman, P. (1991), *Geography and Trade*, MIT Press.
- Kydland, F.E. & E.C. Prescott (1977), "Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans", *Journal of Political Economy*, 85.
- Layard, R., S. Nickell & R. Jackman (1991), *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press.

- Leichter, J. (1998), "Optimal Wage Indexation for a Monetary Union with Country Specific Shocks", Working Paper No 400, University of California, Santa Cruz.
- Lindbeck, A. (2000), "Svensk ekonomisk tillväxt i ett internationellt perspektiv", i Calmfors, L. & M. Persson (red.), *Tillväxt och ekonomisk politik*, Studentlitteratur.
- Lindbeck, A. & D.J. Snower (2001), "Centralized Bargaining and Reorganized Work: Are They Compatible?", *European Economic Review*, 45.
- Lindbeck, A., P. Molander, T. Persson, O. Petersson & B. Swedenborg (2000), *Politisk makt med oklart ansvar*, Ekonomirådets rapport, SNS Förlag.
- Lindh, Y., & H. Ohlsson (2000) "Trends in Swedish Public Finances – Past and Future", *Penning- & Valutapolitik*, 2000:4, Sveriges Riksbank.
- Lucas, R.E. (1987), *Models of Business Cycles*, Basil Blackwell.
- Mankiw, N.G. (1989), "Real Business Cycles: A New Keynesian Perspective", *Journal of Economic Perspectives*, 3.
- Mankiw, N.G. (1999), *Macroeconomics*, Worth Publishers.
- Mankiw, N.G. (2000), "The Savers-Spenders Theory of Fiscal Policy", *American Economic Review*, 90.
- Mankiw, N.G. (2001), "U.S. Monetary Policy During the 1990s", Working Paper 8471, NBER.
- Marginson, P. & K. Sisson (1998), "European Collective Bargaining: A Virtual Prospect?", *Journal of Common Market Studies*, 36.
- Mermet, E. & R. Hoffmann (2001), "European Trade Union Strategies on Europeanisation of Collective Bargaining – An Overview", European Trade Union Institute (ETUI).
- Milesi-Ferretti, G.M. (1994), "Wage Indexation and Time Consistency", *Journal of Money, Credit and Banking*, 26.
- Molander, P. (1999), "Reforming Budgetary Institutions: Swedish Experiences", i Strauch, R.R & J. von Hagen (red.), *Institutions, Politics and Fiscal Policy*, Kluwer.
- Mundell, R. (1961), "A Theory of Optimal Currency Areas", *American Economic Review*, 51.
- Nickell, S.J. & R. Layard (1999), "Labor Market Institutions and Economic Performance", i Ashenfelter, O. & D. Card (red.), *Handbook of Labor Economics*, vol 3, North Holland.
- Nickell, S., J. Vainiomaki & S. Wadhvani (1994), "Wages and Product Market Power", *Economica*, 61.

- Nicoletti, G., R. Haffner, S. Nickell, S. Scarpetta & G. Zoega (2001), "European Integration, Liberalization and Labour Market Performance", i Bertola, G., T. Boeri & G. Nicoletti *Welfare and Employment in a United Europe*, MIT Press.
- Nya villkor för ekonomi och politik*, SOU 1993:16, Fritzes.
- OECD (1999), *EMU – Facts, Challenges and Policies*.
- Ohlsson, H. (1991), "Har den svenska budgetpolitiken varit kontracyklisk?", *Ekonomiska samfundets tidskrift*, 44.
- Ohlsson, H. (1993), "Lags in the effects of labour market policy and empirical analysis of job creation measures" *Applied Economics*, 25.
- Ohlsson, H. (2002), "Finanspolitik i en valutaunion", bilaga 4 till denna utredning.
- Ohlsson, H. & A. Vredin (1996), "Political Cycles and Cyclical Policies", *Scandinavian Journal of Economics*, 98.
- Orphanides, A. (2000), "Activist Stabilization Policy and Inflation: The Taylor Rule in the 1970s", The Federal Reserve Board Finance and Economics Discussion Series, No. 2000-13.
- Otrok, C. (2001), "On Measuring the Welfare Costs of Business Cycles", *Journal of Monetary Economics*, 47.
- Persson, T. (1993), "Centralbankens ställning: Teori, erfarenheter och slutsatser för Sverige", Appendix till *Riksbanken och Prisstabiliteten*, SOU 1993:20, Nordstedts.
- Persson, T. (2001), "Currency Unions and Trade: How Large Is the Treatment Effect?", under utgivning i *Economic Policy*.
- Persson, T. & L.E.O. Svensson (1987), "New Methods in the Swedish Medium-Term Survey", bilaga 2 till *Långtidsutredningen 1987*, SOU 1987:3.
- Persson, T. & G. Tabellini (1999), "Political Economics and Macroeconomic Policy" i Taylor, J.B. & M. Woodford (red.), *Handbook of Macroeconomics, Volume 1C*, Elsevier.
- Poterba, J. (1996), "Do Budget Rules Work?", Working Paper 5550, NBER.
- Ramaswamy, R. & T. Sloek (1997), "The Real Effects of Monetary Policy in the European Union: What Are the Differences?", Working Paper no 160, IMF.
- Rehn, G. (1975), "Manpower Policy and the Flight against Stagflation", i *Active Manpower Policy in Selected Countries*, Conference Proceedings, International Institute of Managements.
- Riksbanken och prisstabiliteten* (1993), SOU 1993:20 (Riksbanksutredningen), Fritzes.

- Riksdagens Revisorer (2001), "ROT-avdragets effekter", Rapport 2001/02: 8.
- Rodrik, D. (1997), *Has Globalization Gone Too Far?*, Institute for International Economics, Washington, DC.
- Rogoff, K. (1985), "The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target", *Quarterly Journal of Economics*, 100.
- Rose, A. (2000), "One Money, One Market: Estimating the Effect of Common Currencies on Trade", *Economic Policy*, 15.
- Rose, A. (2001), "EMU och svensk utrikeshandel", Svenskt Näringsliv.
- Roubini, N. & J.D. Sachs (1989), "Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies", *European Economic Review*, 33.
- Rowthorn, R.E. (1992), "Centralization, Employment and Wage Dispersion", *Economic Journal*, 102.
- Saint-Paul, G. & S. Bentolila (2000), "Will EMU Increase Eurosclerosis?", CEPR Discussion Paper 2423.
- Seidman, L. (2001), "Reviving Fiscal Policy", *Challenge* 44, May/June.
- Snowdon, B. & H.R. Vane (1999), *Conversations with Leading Economists*, Edward Elgar Publishing.
- Solow, R.M. (1979), "Another Possible Source of Wage Stickiness", *Journal of Macroeconomics*, 1.
- Soskice, D. & T. Iversen (1998), "Multiple Wage-Bargaining Systems in the Single European Currency Area", *Oxford Review of Economic Policy*, 14.
- Soskice, D. & T. Iversen (2000), "The Nonneutrality of Monetary Policy with Large Price or Wage Setters", *Quarterly Journal of Economics*, february.
- Stienlet, G. (1999), "Institutional Reforms and Belgian Fiscal Policy in the 1990s", i Strauch, R.R & J. von Hagen (red.), *Institutions, Politics and Fiscal Policy*, Kluwer.
- Storesletten, K., C.I. Telmer & A. Yaron (2001), "The Welfare Cost of Business Cycles Revisited: Finite Lives and Cyclical Variation in Idiosyncratic Risk", *European Economic Review*, 45.
- Streeck, W. (1998), "The Internationalization of Industrial Relations in Europe", Max Planck Institute for the Study of Societies, MPIfG Discussion Paper 98/2.

- Svenska Kommunförbundet (2000), *Den kommunala ekonomin och samhällsekonomin*, Informationskrift.
- Svensson, L.E.O. (1998), "Inflationsmål i en öppen ekonomi: Strikt eller flexibelt?", *Ekonomisk Debatt* 26, Nr. 6.
- Sverige och EMU*, (1996), SOU 1996:158, (EMU-utredningen), Fritzes.
- Södersten, J. (1989), "The Investment Funds System Reconsidered" *Scandinavian Journal of Economics*, 91.
- Taylor, J. B. (1980), "Aggregate Dynamics and Staggered Contracts", *Journal of Political Economy*, 88.
- Taylor, J.B. (1982), "The Swedish Investment Funds System as a Stabilization Policy Rule", *Brookings Papers on Economic Activity*, 1982:1.
- Taylor, J.B. (1994), "The Inflation/Output Variability Trade-Off Revisited" i Fuhrer, J. (red.), *Goals, Guidelines and Constraints Facing Monetary Policymakers*, Federal Reserve Bank of Boston.
- Taylor, J.B. (1997), "A Core of Practical Macroeconomics", *American Economic Review, Papers and Proceedings*.
- Taylor, J.B. (1998), "Monetary Policy and the Long Boom", *Federal Reserve Bank of St. Louis Review* 80, November/December.
- Taylor, J.B. (2000), "Reassessing Discretionary Fiscal Policy", *Journal of Economic Perspectives*, 14.
- Ter-Minassian, T. (1997), "Fiscal Decentralisation and Economic Growth in High-Income OECD Countries", Working Paper 155, IMF.
- Thomas, A. (2001), "The Costs and Benefits of Various Wage Bargaining Structures: An Empirical Exploration", IMF.
- Traxler, F., S. Blaschke & B. Kittel (2001), *National Labour Relations in Internationalized Markets*, Oxford University Press.
- UNICE, (1999), *Releasing Europe's Employment Potential*, Companies' Views on European Social Policy beyond 2000.
- Utanförskapets konsekvenser*, (1998), En rapport från den parts-gemensamma EMU-gruppen, SACO, SAF & TCO.
- Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen*, SOU 2000:61, Fritzes.
- van den Noord, P. (2000), "The Size and Role of Automatic Stabilizers in the 1990s and Beyond", Economics Department Working Papers No. 230, OECD.
- Virén, M. (2001), "Fiscal Policy, Automatic Stabilisers and Coordination" i Brunila, A., M. Buti & D. Franco (red.), *The*

- Stability and Growth Pact – The Architecture of Fiscal Policy in EMU*, Palgrave.
- Visser, J. (1998a), "Two Cheers for Corporatism. One for the Market", *British Journal of Industrial Relations*, 36.
- Visser, J. (1998b), "Concertation – the Art of Making Social Pacts", i: *National Social Pacts, Assessment and Future Prospects*, Notre Europe.
- Wallerstein, M. (1999), "Wage-Setting Institutions and Pay Inequality in Advanced Industrial Societies," *American Journal of Political Science*, 43.
- Weitzman, M.L. (1985), "The Simple Macroeconomics of Profit Sharing", *American Economic Review*, 75.
- Wikström, M. (1996), "Skatter, löner och sysselsättning – en kunskapsöversikt", Expertrapport från skatteväxlingskommittén. Delbetänkande av skatteväxlingskommittén, SOU 1996:117.
- Wren-Lewis, S. (2000), "The Limits to Discretionary Fiscal Stabilization Policy", *Oxford Review of Economic Policy*, 16, No.4.
- Wyplosz, C. (2002), "Fiscal Policy: Institutions vs. Rules", bilaga 5 till denna utredning
- Åberg, C.J. (1997), *Ett svårskött pastorat*, SNS Förlag.
- Åberg, C.J. (1999), "Upprepa inte vår felaktiga politik", *Dagens Nyheter*, 30 december.

Kommittédirektiv



Stabiliseringspolitik för full sysselsättning
vid svenskt medlemskap i valutaunionen

Dir.
2000:78

Beslut vid regeringssammanträde den 26 oktober 2000.

Sammanfattning av uppdraget

En kommitté ges i uppdrag att analysera förändrade förutsättningar för svensk stabiliseringspolitik vid ett deltagande i den tredje etappen (valutaunionen) av den europeiska monetära unionen (EMU). Utredningen skall särskilt beakta finanspolitikens roll i detta sammanhang. Utredningen skall också analysera behovet av nya ekonomisk-politiska instrument och andra institutionella förändringar som kan främja en effektiv stabiliseringspolitik. Därvid skall utredningen bl.a. studera vad som kan göras för att främja ökad flexibilitet i de reala lönekostnaderna.

Bakgrund

Stabiliseringspolitiken

För närvarande diskuteras frågan om ett svenskt deltagande i EMU:s tredje etapp (valutaunionen). Ett sådant deltagande skulle kunna bidra till ökad ekonomisk stabilitet och till att underlätta utvecklingen av den inre marknaden och därmed förbättra förutsättningarna för en hög tillväxt i produktion och sysselsättning.

Ett framtida svenskt deltagande i valutaunionen skulle förändra förutsättningarna för svensk stabiliseringspolitik. Inför ett ställningstagande till frågan om ett svenskt deltagande i valutaunionen är det därför angeläget att utreda förutsättningar och instrument för den nationella stabiliseringspolitiken.

För en ekonomi med rörlig växelkurs har penningpolitiken en central roll för stabiliseringspolitiken. Målet för penningpolitiken

är prisstabilitet. De penningpolitiska åtgärderna har även reala effekter. En politik för att uppnå prisstabilitet verkar även stabiliserande på den reala ekonomin. Finanspolitiken har, utöver långsiktiga effekter på tillväxt och resursfördelning i samhällsekonomin, även en påverkan på produktion och sysselsättning i ett kortare tidsperspektiv. En väl fungerande stabiliseringspolitik förutsätter således att penning- och finanspolitiken är väl avvägda i förhållande till varandra.

Vid ett deltagande i den europeiska valutaunionen överförs den nationella penningpolitiken till Europeiska centralbanken (ECB). Målet för ECB:s penningpolitik är prisstabilitet i euro-området som helhet. De penningpolitiska avvägningarna sker utifrån bedömningar av den genomsnittliga europeiska konjunkturcykeln. När konjunkturen utvecklas på ett likartat sätt i samtliga medlemsländer blir den gemensamma penningpolitiken väl avpassad till utvecklingen i vart och ett av de enskilda länderna. Om konjunkturutvecklingen skulle skilja sig åt mellan medlemsländerna i valutaunionen, eller om medlemsländer utsätts för s.k. asymmetriska ekonomiska störningar, måste finanspolitiken och andra ekonomisk-politiska åtgärder i de enskilda länderna bära en större del av den stabiliseringspolitiska bördan.

Ett deltagande i valutaunionen innebär en begränsning av den ekonomisk-politiska självständigheten genom att penningpolitiken då bedrivs av ECB. Samtidigt kommer sannolikt behovet av stabiliseringspolitik att förändras. En framgångsrik valutaunion och en samordnad ekonomisk politik inom EU i enlighet med Amsterdamfördragets regler kan bidra till en mer stabil ekonomisk utveckling i alla deltagande medlemsländer.

Mot ovanstående bakgrund finns det anledning att göra en översyn och fördjupad analys av förutsättningar och instrument för stabiliseringspolitiken inför ett eventuellt svenskt deltagande i tredje etappen av EMU. Finanspolitiken är av särskilt intresse i detta sammanhang. Det är ett viktigt intresse att stabiliseringspolitiken kan bedrivas så att målen om prisstabilitet och full sysselsättning uppnås. Det är också angeläget att analysera behovet av nya ekonomisk-politiska instrument och institutionella förändringar som kan främja en effektiv stabiliseringspolitik. I detta sammanhang är det väsentligt att även belysa frågor som ligger utanför den strikt stabiliseringspolitiska ramen men som är av betydelse för att uppnå en stabil ekonomisk utveckling. Hit hör en

analys av möjligheterna att uppnå en ökad flexibilitet i arbetskraftskostnaderna.

Finanspolitikens effekter

Finanspolitikens roll som stabiliseringspolitiskt instrument förstärks vid ett deltagande i valutaunionen. Det är därför viktigt att ha kunskap om hur finanspolitiken påverkar ekonomin. Finanspolitiken verkar genom automatiska eller beslutade förändringar av de offentliga utgifterna och inkomsterna (skatter och avgifter), vilket i sin tur påverkar aktivitetsnivån i resten av ekonomin. På teoretiska grunder kan det hävdas att finanspolitikens effekter är för en liten ekonomi är störst i ett system med fasta växelkurser. En finanspolitisk stimulans innebär då normalt på kort sikt en ökad produktion och sysselsättning i landet utan att den omvärldsbestämda räntenivån eller växelkursen påverkas.

Det finns dock faktorer som kan begränsa finanspolitikens effekter på efterfrågan i ekonomin. Exempelvis kan en finanspolitisk expansion leda till högre marknadsräntor vilket minskar de privata investeringarna och därmed efterfrågan. Under vissa förutsättningar kan hushållen även komma att motverka effekterna av ökade offentliga utgifter eller sänkta skatter genom ett ökat privat sparande. Hur starka dessa begränsande faktorer är beror sannolikt på vilken finanspolitik som bedrivs. Långa perioder med underskott i de offentliga finanserna eller en omfattande budgetkonsolidering behöver inte påverka hushållens spar- och konsumtionsbeslut på samma sätt som mer kortvariga, konjunkturmässigt betingade förändringar i finanspolitiken.

Finanspolitikens medel

Finanspolitikens medel består av en omfattande arsenal av åtgärder i form förändringar av utgifts- och inkomstposter i de offentliga budgetarna. De påverkar såväl efterfråge- som utbudssidan av ekonomin. Ett vanligt stabiliseringspolitiskt instrument är förändringar av skatter eller avgifter som direkt eller indirekt påverkar hushållens inkomster. Ett annat sätt att påverka ekonomins aggregerade efterfrågan är att variera offentliga sektorns konsumtions- och investeringsutgifter med konjunkturläget. Skatte- och avgifts-

förändringar kan också kombineras för att stabilisera sysselsättning och produktion. Ett exempel på denna typ av åtgärd är en s.k. intern devalvering. En sådan kan vara ett motmedel vid ett för högt kostnadsläge och vid bristande konkurrenskraft. Sänkta arbetsgivaravgifter minskar lönekostnaderna och bidrar till att dämpa sysselsättningsminskningen. De lägre arbetsgivaravgifterna finansieras med höjd moms eller andra skatter som fördyrar inhemsk förbrukning. Den interna devalveringen kan således göras neutral för de offentliga finanserna. Samtidigt bör det framhållas att interna devalveringar delvis har samma nackdelar som (externa) devalveringar. Återkommande interna devalveringar kan skapa förväntningar om att dylika åtgärder kan tillgripas för att möta inhemskt uppkomna kostnadsproblem vilket i sin tur t.ex. kan försämra förutsättningarna för en väl fungerande lönebildning. Utrymmet för interna devalveringar är dessutom begränsat vilket minskar instrumentets användbarhet en djup lågkonjunktur.

Automatisk och diskretionär finanspolitik

Finanspolitiken påverkar ekonomins aktivitetsnivå dels genom aktiva diskretionära beslut och dels automatiskt via inbyggda s.k. stabilisatorer i skatte- och transfereringssystemen. Till skillnad från penningpolitiken som i huvudsak förfogar över ett enda instrument (styrräntan) kan finanspolitiken bedrivas med en mängd olika medel vilket under gynnsamma omständigheter bör öka dess träffsäkerhet. Det råder bred samsyn om att de automatiska stabilisatorerna bör tillåtas verka stabiliseringspolitiskt under en "normal" konjunkturcykel åtminstone om utgångsläget utmärks av sunda statsfinanser. Finanspolitiken verkar genom ekonomins automatiska stabilisatorer genom att t.ex. skatter och transfereringar ger ett visst inkomstskydd för hushållen och därigenom mildrar effekterna av konjunkturvariationer på hushållens disponibla inkomster, vilket stabiliserar hushållens konsumtion och därmed ekonomins samlade efterfrågan. En fördel med automatiska stabilisatorer är att de verkar omedelbart utan att aktiva beslut behöver fattas.

Bortfallet av den nationella penningpolitiken kan i princip sägas tala för ett ökat behov av diskretionär finanspolitik för att stabilisera ekonomin vid en konjunkturutveckling som avviker från den genomsnittliga inom valutaunionen eller vid s.k. asymmetriska

störningar. En ofta diskuterad svårighet med diskretionär finanspolitik är att dess effektivitet är beroende av dels vilken tid det tar att uppfatta behovet av en finanspolitisk insats, och dels av den tid det tar att fatta beslut om diskretionära åtgärder. Liksom penningpolitiken är den diskretionära finanspolitiken därför i hög grad beroende av korrekta prognoser för den förväntade ekonomiska utvecklingen och av att ekonomins aktuella position i konjunkturcykeln kan identifieras.

De offentliga finansernas konjunkturkänslighet

Mot bakgrund av en stor offentlig sektor och höga skatte- och utgiftskvoter brukar det hävdas att den svenska ekonomin kännetecknas av stora automatiska stabilisatorer vid en internationell jämförelse. Beräkningar av konjunkturkänsligheten grundar sig oftast på historiska data. Utvecklingen under 1990-talet har dock inneburit flera genomgripande förändringar som t.ex. skattereformen, den nya budgetprocessen och det kommunala balanskravet som kan ha minskat konjunkturkänsligheten. Fördelen med kraftiga stabilisatorer är att de ger ett betydande inkomstskydd för hushållen och därmed bidrar till att reducera konjunktursvängningarna. Nackdelen är att den offentliga sektorns finansiella sparande är känsligt för konjunkturvariationer och därför kan komma att variera relativt kraftigt. Detta kan vara ett problem i ett läge med stora underskott och därav följande bristande förtroende för finanspolitiken bland långivare. Stigande offentliga underskott kan i ett sådant läge leda till högre riskpremier för den offentliga upplåningen som ytterligare försämrar de offentliga finanserna. För att låta de automatiska stabilisatorerna verka fullt ut krävs således ett grundläggande förtroende för finanspolitiken.

Utrymmet för de automatiska stabilisatorerna begränsas av villkoren i Stabilitets- och tillväxtpakten i EU som sätter referensvärden för storleken på underskotten och skuldnivåerna i de offentliga finanserna. Dessa referensvärden gäller oavsett medlemskap i valutaunionen. Underskottet i den offentliga sektorns finansiella sparande får i princip inte överstiga 3 % av BNP och bruttoskulden som andel av BNP får inte överstiga 60 %.¹ Vid

¹ Ett viktigt undantag till underskottsvillkoret finns vid allvarliga recessioner. Om real BNP faller med mer än 2 % under ett år kan underskottet i det offentliga sparandet tillåtas överskrida den maximala 3-procentsnivån. Om real BNP faller med mellan 0,75 % och 2 % kan underskottet tillåtas att överstiga 3-procentsnivån om konjunkturförloppet visar en

utformandet av finanspolitiken måste hänsyn tas såväl till villkoren i Stabilitets- och tillväxtpakten som till de offentliga finansernas konjunkturkänslighet.

Regeringen har formulerat ett saldomål med innebörden att överskottet i offentliga sektorns finansiella sparande skall vara 2 % i genomsnitt över en konjunkturcykel. Överskotts målet syftar till att reducera den offentliga skulden och möta de påfrestningar på de offentliga finanserna som en åldrande befolkning medför. Saldomålet skapar också en säkerhetsmarginal i de offentliga finanserna. Denna säkerhetsmarginal har bedömts ge de automatiska stabilisatorerna möjlighet att verka.

Den ekonomiska utvecklingen under 1990-talet ledde till omfattande besparningskrav och omstruktureringar för kommuner och landsting som i vissa fall hade svårigheter att anpassa sina verksamheter till de ekonomiska förutsättningarna. Denna utveckling ledde så småningom till ett krav på balanserade budgetar, vilket trädde i kraft år 2000. Balanskravet innebär att kommuner och landsting måste budgetera sin verksamhet så att intäkterna överstiger kostnaderna varje år. Om utfallet blir negativt ett visst år skall det egna kapitalet återställas inom två år. Balanskravet får därmed konsekvenser för den offentliga sektorns sparande, vilket måste beaktas vid utformningen av finanspolitiken.

Arbetskraftskostnadernas flexibilitet, buffertfonder och finanspolitiken

Finanspolitiken måste ha ett tillräckligt utrymme för att motverka att konjunktursvängningar eller störningar slår igenom fullt ut på produktion och sysselsättning. Utöver dessa krav på finanspolitiken, och för att sysselsättningsförändringen skall bli så liten som möjligt vid en ekonomisk störning, ställs krav på flexibilitet i de reala lönekostnaderna. För Sveriges del har detta tidigare i hög utsträckning åstadkommits med hjälp av återkommande devalveringar. I en valutaunion är denna möjlighet utesluten.

Från sysselsättningssynpunkt är det viktigt med flexibilitet i arbetskraftskostnaderna under en konjunkturcykel. Eftersom de nominella lönerna är stela nedåt måste en större kostnadsflexibilitet i första hand uppnås på andra sätt än genom direkta variationer av lönerna. Exempel på vägar att öka kostnadsflexibiliteten är periodi-

hastig försämring. Frågan måste dock i det senare fallet behandlas av Europeiska unionens råd.

seringar av arbetsgivarnas kostnader, t.ex. avsättningar till kompetensutveckling och skattemässigt avdragsgilla reserveringar i företagen som kan lösas upp i lågkonjunktur. Regeringen har avsatt medel för kompetensutveckling i arbetslivet och tillsatt en utredning om utformningen av ett sådant system. Individuell kompetensutveckling på arbetsplatser kan ha effekter på kort och lång sikt på såväl produktivitet och sysselsättning som arbetsutbud och belastning på arbetsmarknadspolitiken. Även effekterna av olika vinstdelningssystem och konjunkturanpassade arbetstider kan inverka på sysselsättnings- och produktivitetsutvecklingen inom företagen.

Ett direkt sätt att stabilisera sysselsättningen under en konjunkturcykel är att under lågkonjunktur sänka kostnaderna för arbetskraft genom minskningar av arbetsgivaravgifterna och att på motsvarande sätt under en högkonjunktur höja kostnaderna genom höjning av arbetsgivaravgifterna. Därav följande variationer i det finansiella sparandet kan uppkomma inom statsbudgeten eller på olika sätt läggas utanför statsbudgeten. Variationerna läggs inom den privata sektorn om t.ex. arbetsmarknadens parter avtalar att avsättningar till avtalspensioner skall variera över konjunkturcykeln.

S.k. "buffertfonder" upprättade av arbetsmarknadens parter har under de senaste åren byggts upp i Finland, men förekommer inte i dagsläget på den svenska arbetsmarknaden. Det är en outredd fråga om det i Sverige finns legala hinder eller svårigheter för arbetsmarknadens parter att frivilligt upprätta gemensamma fonder vars medel kan användas för att förändra lönekostnaderna i olika konjunkturlägen.

Uppdraget

En kommitté ges i uppdrag att analysera stabiliseringspolitikens förändrade förutsättningar vid ett medlemskap i valutaunionen. Kommittén skall särskilt beakta finanspolitikens roll i detta sammanhang och kartlägga finanspolitikens olika medel, dess effektivitet och begränsningar i valutaunionen. Kommittén skall också analysera behovet av nya ekonomisk-politiska instrument och andra institutionella förändringar som kan främja en effektiv stabiliseringspolitik. Därvid skall utredningen belysa möjligheterna till och hindren för att uppnå en ökad flexibilitet i arbetskraftskostnaderna.

I utredningsuppdraget ingår följande uppgifter:

- a) Kommittén skall analysera finanspolitikens förväntade effekter på ekonomins reala aktivitetsnivå på kort och lång sikt vid ett deltagande i valutaunionen. Som ett led i denna analys skall utredningen kartlägga de finanspolitiska medel som står till förfogande samt deras träffsäkerhet vid ett deltagande i valutaunionen. Denna kartläggning bör omfatta direkta och indirekta skatter, arbetsgivaravgifter, transfereringar samt offentlig konsumtion och investeringar. Vid en kartläggning av de olika slagen av skatter skall utredningen även uppmärksamma olika skatteadministrativa aspekter.
- b) Kommittén skall bedöma behovet av ytterligare buffertar i de offentliga finanserna utöver de som följer av gällande saldomål.
- c) De offentliga finansernas konjunkturkänslighet skall undersökas mot bakgrund bl.a. av den förändrade budgetprocessen, 1990-talets skattereform och det nya pensionssystemet samt bedöma vilka konsekvenser konjunkturkänsligheten har för förutsättningarna att bedriva en effektiv finanspolitik. Kommittén skall även belysa för- och nackdelarna med konjunkturkänsliga offentliga finanser.
- d) Kommittén skall utvärdera andra EU-länders erfarenheter av att bedriva nationell stabiliseringspolitik i valutaunionen samt kartlägga eventuella institutionella förändringar som genomförts för att förstärka de stabiliseringspolitiska möjligheterna i valutaunionen.
- e) Kommittén skall analysera för- och nackdelarna från svensk synpunkt med en ökad finanspolitisk samordning inom unionen utifrån målet om full sysselsättning och givet den gemensamma penningpolitiken med prisstabilitet som huvudmål.
- f) Finanspolitikens effektivitet är sannolikt beroende av ekonomins förmåga att absorbera effekterna av ekonomiska chocker. Kommittén skall kartlägga och diskutera de centrala egenskaper i den svenska ekonomin som ökar respektive minskar finanspolitikens effektivitet. I detta sammanhang är det av särskilt intresse att analysera vad som kan göras för att främja en tillräcklig grad av flexibilitet i de reala lönekostnaderna. Kommittén skall kartlägga olika metoder att öka flexibiliteten i de reala arbetskraftskostnaderna över konjunkturcykeln, avseende

till exempel lönesystem och arbetstidsuttag. Kommittén skall också analysera om det i avtal eller lagstiftning finns hinder mot lösningar som främjar en ökad flexibilitet i de reala arbetskraftskostnaderna samt vad staten och arbetsmarknadens parter kan göra för att främja en bredare tillämpning av modeller som ger en ökad flexibilitet.

- g) Kommittén skall överväga om stabiliseringspolitikens effektivitet kan främjas av nya ekonomisk-politiska instrument samt institutionella förändringar som syftar till att öka reallöne-kostnadernas flexibilitet. I det sammanhanget skall utredningen analysera behovet av särskilda buffertfonder, identifiera eventuella hinder för arbetsmarknadens parter att inrätta sådana fonder samt analysera konsekvenserna av buffertfonder för att bedriva en effektiv stabiliseringspolitik. Utredningen skall även analysera konsekvenserna för arbetsutbudets variationer över konjunkturcykeln av olika åtgärder, till exempel kompetenskonton.
- h) Balanskravet för den kommunala sektorn ligger fast. Med denna utgångspunkt skall kommittén undersöka hur balanskravet påverkar möjligheterna att bedriva en effektiv stabiliseringspolitik.
- i) Vad gäller finanspolitikens effekter och inriktning på kort och lång sikt krävs en översyn av tekniska och praktiska förutsättningar att bedriva en effektiv stabiliseringspolitik. Kommittén skall särskilt belysa behovet av analyskapacitet och statistik för ett bra beslutsunderlag.

Arbetets genomförande, tidsplan mm.

Utredningen skall i ett slutbetänkande redovisa sitt uppdrag till regeringen senast den 31 december 2001. Den 30 juni 2001 skall ett delbetänkande redovisas i vilket det ingår en kartläggning av finanspolitiska medel, en analys av de offentliga finansernas konjunkturkänslighet och en utvärdering av andra länders erfarenheter. Därutöver kan utredningen i delbetänkandet redovisa andra överväganden om utredningen bedömer det lämpligt.

Utredningen skall samråda med utredningen om internationaliseringens betydelse för svenska skattebaser och framtida skattestruktur (dir. 2000:51), med utredningen för översyn av kommunernas och landstingens ekonomiska förvaltning mm. (dir. 2000:30)

samt med utredningen om individuellt kompetenssparande (dir. 1999:106).

(Finansdepartementet)