

# FÖRHANDLINGAR

## Nationalekonomiska Föreningen

### 2002-03-14

*Sammanfattade och redigerade av Marianne Ahrén*

Ordförande: professor **Carl B Hamilton**

Inledare: professor **Lars Calmfors**, IIES

Kommentatorer: f d finansminister **Erik Åsbrink** och fil dr **John Hassler**, IIES

Övriga deltagare: **Danne Nordling**, Skattebetalarnas Förening, **Assar Lindbeck**, IIES, **Per Lundborg**, FIEF och **Johan Schück**, Dagens Nyheter

## Stabiliseringspolitik i EMU

### Vilka förberedelser måste göras om Sverige skall med i EMU?

#### Carl B Hamilton

Jag hälsar er alla hjärtligt välkomna till detta sammanträde med Nationalekonomiska Föreningen. Både ordföranden och vice ordföranden har fått förhinder så jag, som en av styrelsens ledamöter, har fått hoppa in. Inledare är Lars Calmfors som suttit i utredningen. Jag räknade ut att när jag träffade Lars Calmfors första gången så hade han just publicerat sin första bok som bl a behandlade finanspolitik, skriven tillsammans med Erik Lundberg. Det var för 28 år sedan. På den tiden var det mycket "fine tuning" (finjusteringar) i den ekonomiska politiken. Frågan är om cirkeln nu har slutits och Lars Calmfors anser att man bör återgå till 1970-talets budskap om "fine tuning"? Med dessa ord inbjuder jag Lars Calmfors att inta talarstolen och presentera utredningen.

#### Lars Calmfors

Ämnet är hur stabiliseringspolitiken ska föras vid ett EMU-medlemskap. Tanken är att jag ska presentera huvudslutsatser-

na i den utredning om stabiliseringspolitik i EMU som publicerades i förrgår. Det kan vara klokt att först säga något allmänt om vad utredningen handlar om och vad den inte handlar om.

Jag börjar med vad utredningen inte handlar om. Uppdraget har inte varit, som i den tidigare EMU-utredningen 1996, att analysera för- och nackdelar med ett EMU-medlemskap. Utredningen handlar inte heller om hur den svenska ekonomin i något slags allmän mening ska fås att fungera så bra som möjligt med hög tillväxt och hög jämviktssystemställning. De frågor som vi fokuserar på är i stället just de stabiliseringspolitiska, alltså hur Sverige på bästa sätt ska undvika stora makroekonomiska svängningar i EMU. Det här är naturligtvis en avgränsning som man kan diskutera eftersom alla frågor i någon mening hänger ihop. Det är klart att det är lättare att få flexibilitet i löneutvecklingen om man har en hög produktivitetstegringstakt. Man kan också hävda, som vi gjorde i den första EMU-utredningen, att det är lättare att acceptera makroökono-

miska svängningar om de sker runt en låg arbetslöshetsnivå än runt en hög. Men vi har ändå fokuserat enbart på de rent stabiliseringspolitiska frågorna i enlighet med direktiven. Det var således det som var vårt uppdrag.

Vad innehåller då utredningen? Jo, det är tre huvuddelar.

- För det första, en bedömning av sannolikheten för att man ska få makroekonomiska störningar vid ett EMU-medlemskap.
- För det andra, en diskussion om vilka spontana anpassningar som kan uppkomma i ekonomin, och då främst på arbetsmarknaden.
- För det tredje, en analys av vilka krav som ställs på finanspolitiken vid ett EMU-medlemskap. Finanspolitiken är det nationella stabiliseringspolitiska instrument som vi då har kvar.

Jag kommer att lämna de första två frågorna åt sidan. På den första punkten gör den här utredningen ungefär samma bedömning som EMU-utredningen 1996, nämligen att det finns en betydande risk för ökad makroekonomisk instabilitet när vi inte längre har tillgång till en egen penningpolitik i EMU. Det gäller även om en stor, och förmodligen ökande, del av de makroekonomiska svängningarna kommer att vara gemensamma för hela euroområdet. Men vi tycker ändå att det är rimligt att tro – och det byggs under i själva utredningen – att det från tid till annan kommer att uppstå betydande asymmetriska störningar. Jag nöjer mig med att säga det här angående den första delen av utredningen.

Vad gäller den andra huvuddelen i utredningen är det rimligt att vänta sig att om ett EMU-medlemskap – som vi tror – innebär tendenser till ökad makroekonomisk instabilitet, så bör det öka den nominella löneflexibiliteten. Det innebär att arbetsmarknadens parter själva via lönebildningen tar en större del av anpass-

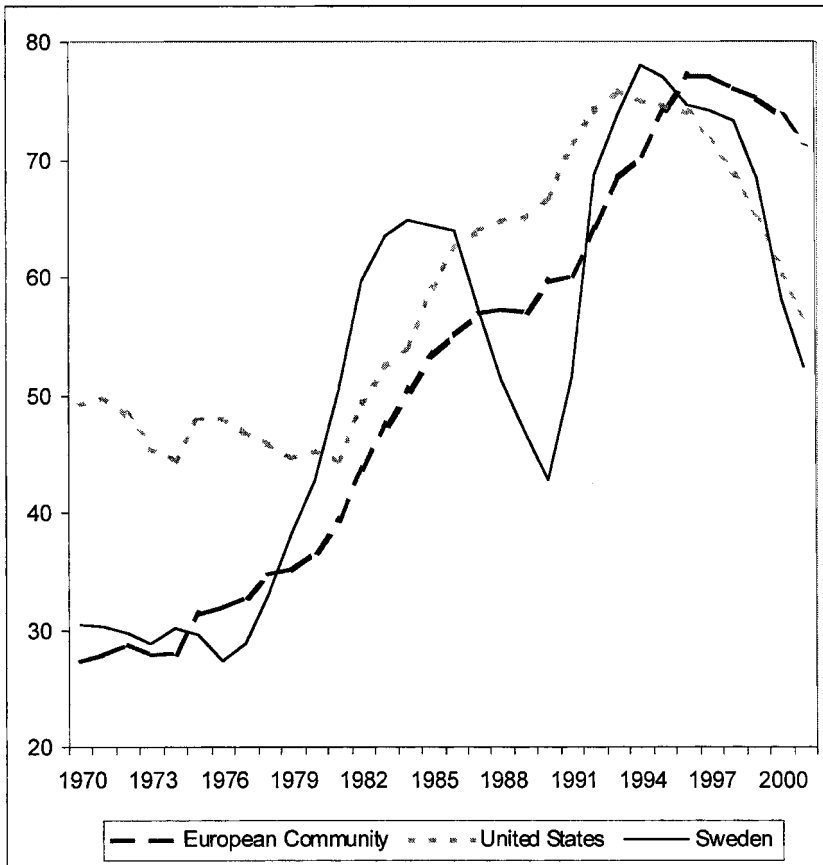
ningen vid makroekonomiska störningar. Också det tror jag att vi bygger under ganska väl i utredningen. Men det är svårt att tro att den ökade flexibilitet som det kan bli fråga om skulle vara tillräcklig för att kompensera förlusten av penningpolitik som nationellt instrument, annat än till en mycket liten del. Huvudskälen är uppenbara. Vid en låg inflationstakt så finns det ett begränsat utrymme för att anpassa kostnadsläget i förhållande till andra länder genom lägre nominella löneökningar. Det finns vidare ett starkt motstånd mot nominella lönesänkningar, som är vad som skulle krävas om man ska uppnå en mer betydande effekt.

Slutsatsen blir att det läggs en stor börda på finanspolitiken om man får en anorlunda konjunkturutveckling än i andra euroländer. Det är den punkten vi koncentrerat oss på. Hur ska man då sköta finanspolitiken?

Det kan vara lämpligt att som utgångspunkt reflektera över de allmänna stabiliseringspolitiska erfarenheterna från olika länder. Politiken i de flesta OECD-länderna, och inte minst Sverige, under 1970- och 1980-talen kännetecknades av allvarliga stabiliseringspolitiska misslyckanden. En alltför expansiv penningpolitik ledde till hög inflation. Problemen var om möjligt ännu större för finanspolitiken: otillräckliga åtstramningar i högkonjunkturerna ledde till stora budgetunderskott och en kraftig försvagning av de offentliga finanserna i så gott som alla OECD-länder. *Figur 1* visar en välbekant bild av en växande offentlig skuldsättning i såväl Sverige som andra länder.

Vad blev det för reaktion på de här problemen? Jo, under 1980- och 1990-talen så skedde en radikal förändring av den stabiliseringspolitiska regimen i de flesta länder. Huvudansvaret för stabiliseringspolitiken kom att flyttas över från finans till penningpolitiken, och den senare kom att skötas av självständiga centralbanker. Penningpolitiken delegerades helt enkelt till oberoende centralbanker som kunde

Figur 1 Den offentliga skuldsättningen, procent av BNP



Källa: Charles Wyplosz, "Fiscal policy: institutions vs. rules", bilaga 5 till *Stabiliseringspolitik i EMU*, SOU 2002:16.

anlägga lite mer långsiktiga perspektiv. Samtidigt lade man på finanspolitiken ett antal restriktioner för att öka den statsfinansiella disciplinen. Då tänker jag både på de finanspolitiska reglerna inom EU och på den reformerade budgetprocessen i Sverige med utgiftstak och saldsmål.

Trots den uppstramning av finanspolitiken som har skett, så ser vi fortfarande betydande problem med att använda finanspolitiken aktivt för konjunkturstabilisering. Vi menar att finanspolitiken av politiskt-ekonomiska skäl är mindre lämplig som stabiliseringspolitiskt medel än penningpolitiken. Det finns ett antal orsaker till det. Penningpolitiken har på senare år kunnat bedrivas på armlängds avstånd

från det politiska systemet genom delegeringen till självständiga centralbanker. Men om den nationella finanspolitiken ska spela en större roll i konjunkturstabiliseringen, så innebär det i viss mån att vi går tillbaka till det tidigare systemet där stabiliseringspolitiken ligger mycket närmare dagspolitiken. Då är naturligtvis risken uppenbar att en del av de problem som man trodde sig ha löst i nuvarande regim med en oberoende Riksbank kan återuppträffa. Sannolikheten ökar rimligen för att mer kortsiktiga politiska incitament återigen ska bli styrande i stabiliseringspolitiken. Då ökar risken för att man inte stramar åt tillräckligt i högkonjunkturer och därmed för att man ska föra en i

genomsnitt alltför expansiv politik med bristande statsfinansiell disciplin.

Ett annat problem är att finanspolitiken, till skillnad från penningpolitiken, också har flera andra centrala mål än stabilisering av ekonomin. Jag tänker på fördelings- och allokeringspolitiska mål. Det innebär en allmän risk för att de stabiliseringspolitiska målen vid ett EMU-medlemskap inte ska tillmätas tillräckligt stor betydelse när man får en annan konjunkturutveckling än resten av euroområdet.

Ett tredje problem är finanspolitikens beslutseftersläpningar. Dessa har flera orsaker. Det är tekniskt mycket enklare att besluta om ränteförändringar än om skatte- och utgiftsförändringar. Räntan är bara en enda parameter att ändra, men det finns ett antal olika skatter och utgifter som kan ändras. Alla stabiliseringspolitiskt motiverade skatte- och utgiftsförändringar har naturligtvis också fördelings- och allokeringsmässiga konsekvenser. Det är förmodligen den viktigaste orsaken till att man får långa tidsfördröjningar i den finanspolitiska beslutsprocessen.

Om man ser på det som har hänt i finanspolitiken i olika länder de senaste åren, så tycker vi att det finns oroande tecken. Alla EMU-länderna gjorde stora ansträngningar för att förbättra de offentliga finanserna inför EMU-starten. Men det verkar som om de ansträngningarna i hög grad har mattats sedan valutaunionen väl kom igång. Det gäller i hög grad flera av de stora EU-länderna. Vi har en diskussion som börjar komma igång på EU-nivå om att man ska luckra upp reglerna i Stabilitets- och tillväxtpakten. De nyligen uteblivna varningarna för Tyskland och Portugal kan vara ytterligare exempel på att den statsfinansiella disciplinen håller på att försvagas. I Sverige har budgeteringsmarginalen under utgiftstaket tagits i anspråk för ett antal reformer, så att det inte har lämnats något utrymme kvar för konjunkturberoende utgiftsökningar om sådana skulle ha behövts.

Sammanfattningsvis ser vi en stor risk för en process där den statsfinansiella disciplinen långsamt men successivt luckras upp ju mer avlägsna de tidigare underskottsproblemen blir. Den slutsats som vi drar – och då finns det vissa beröringspunkter med Carl B Hamiltons inledning – är att man inte kan bedriva ”fine tuning” med finanspolitiken. Man kan inte bedriva finanspolitiken i EMU lika aktivt som man har bedrivit penningpolitiken utanför. Vår övergripande slutsats är att man vid måttliga makroekonomiska störningar bör nöja sig med att låta de automatiska stabilisatorerna verka. Diskretionära finanspolitiska åtgärder bör tillgripas bara vid stora makroekonomiska störningar. Jag kommer strax tillbaka till vad vi menar med det.

Vad ska finanspolitiken ha för stabiliseringspolitiska mål vid ett EMU-medlemskap? Skälet till att den nationella penningpolitiken har ett övergripande inflationsmål är att det finns ett behov av ett långsiktigt ankare för prisutvecklingen. Vi behöver inte ett nationellt sådant ankare längre i EMU, eftersom det då är ECB:s prisstabilitetsmål som tillhandahåller det här ankaret. Det låser fast den nationella prisutvecklingen på sikt. Då blir det naturliga målet för den nationella finanspolitiken rimligen att motverka stora svängningar i aktivitetsnivån i ekonomin, både på kort sikt, säg ett till två år, och på medellång sikt, som vi definierar som två till fem år.

Mer precist tycker vi att målet ska vara att förhindra uppkomsten av stora produktionsgap, dvs stora avvikelser från den långsiktigt hållbara, potentiella BNP. Det är naturligtvis i princip samma sak som att förhindra stora avvikelser av samsätningen från den långsiktigt hållbara jämviktsnivån.

Det här kan man om man vill – och det kommer säkert kommentatorerna att döma av vår konversation under middagen innan att vilja – ironisera över. Hur ska man operationalisera det stabiliseringspo-

litiska mål som vi föreslår? Det är självklart att man inte kan göra några exakta beräkningar som inte kan bestridas av hur stort produktionsgapet är. Det kan man naturligtvis inte heller göra av hur sysselsättningen förhåller sig till jämviktssystemet. Riksbanken har haft stora problem med detta. Det är klart att man måste göra en ganska grov bedömning utifrån ett antal olika indikatorer. Det finns inget mått som är det självklart bästa. Man kan – som man brukar göra – försöka uppskatta en långsiktig tillväxttrend och sedan mäta avvikelser i förhållande till den. Man kan använda olika typer av bristmått, alltså mått på lagerhållning, orderläge, vakanser och brist på arbetskraft, dvs mått som Konjunkturinstitutet regelbundet tar fram. Vi brukar vidare tro att förändringar av löne- och prisökningstakten är bra mått på hur sysselsättningen förhåller sig till jämviktsnivån och på produktionsgapet. Löne- och vinstandelarnas utveckling kan med vissa antaganden också vara det, liksom löne- och prisökningarna i förhållande till våra konkurrentländer, då i första hand andra euroländer.

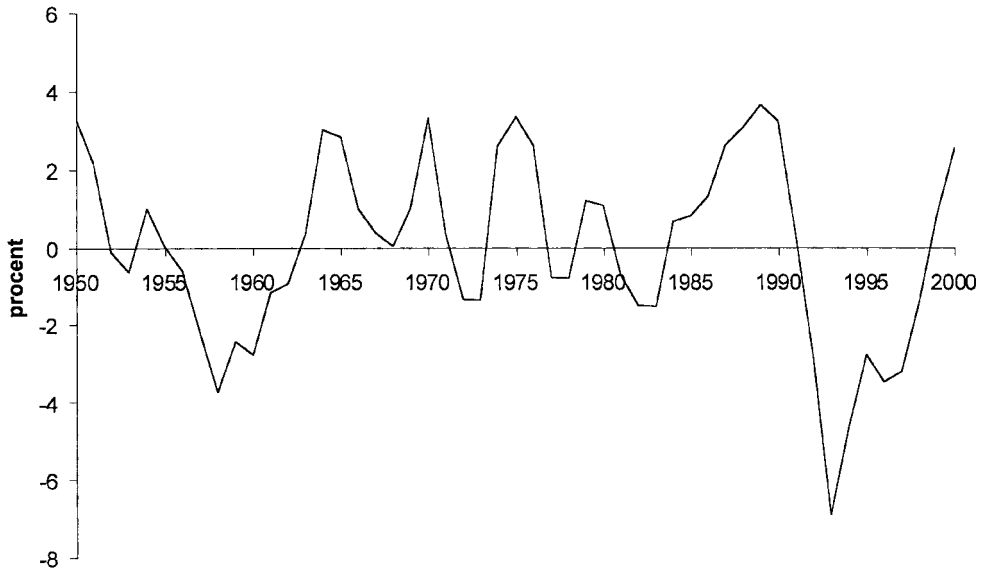
Jämfört med dagens inflationsmål så är ett mål att stabilisera produktion och sysselsättning runt deras jämviktsnivåer mer precist. Men detta ligger i sakens natur om man vill stabilisera aktivitetsnivån, eftersom det är svårare att mäta resursutnyttjandet i ekonomin än inflationen. Men man ska inte överdriva de här skillnaderna. Riksbanken kan inte heller göra någon inflationsprognos utan att implicit eller explicit bilda sig en uppfattning om hur stort produktionsgapet är eller hur arbetslösheten förhåller sig till jämviktsarbetslösheten. Man har således precis samma problem.

Vi diskuterar ett antal olika mått på aktivitetsnivån. Men för att operationalisera målet litet mer lyfter vi ändå fram en indikator som vi tycker ska vara ett centralt riktmärke, nämligen pris- och löneutvecklingen i förhållande till andra euro-

länder. Denna kan vara en indikator på hur vår aktivitetsnivå förhåller sig till den i andra länder på relativt kort sikt, ett till två år framåt. Men pris- och kostnadsutvecklingen i förhållande till andra euroländer är också av avgörande betydelse för möjligheten att stabilisera ekonomin på lite längre sikt. Har vi högre pris- och lönestegringar än andra länder, så ackumuleras en försämring av det relativa kostnadsläget, om inte den här utvecklingen motsvaras av en högre produktivitetstegring eller permanenta efterfrågeförskjutningar. Vi har många erfarenheter från tidigare decennier av hur en successiv försämring av det relativa kostnadsläget, dvs en appreciering av den reala växelkursen, till slut har gjort det omöjligt att stabilisera ekonomin utan en devalvering eller depreciering. Sådana kommer vi inte längre att ha möjlighet till vid ett EMU-medlemskap.

Vår slutsats är att finanspolitiken måste reagera ganska snabbt om vi får högre pris- och lönekostnadsökningar än i andra euroländer. Det är oerhört viktigt att upprätthålla incitamenten för återhållsamhet i lönebildningen. Idag spelar penningpolitiken just den rollen. Parterna på arbetsmarknaden vet att om löneökningarna blir oansvarigt höga, så kommer penningpolitiken att reagera. Det innebär ett högt pris för en oansvarig utveckling och därför håller man igen, vilket har en positiv effekt på sysselsättningen. Vi hävdar att finanspolitiken måste ta över den här rollen i EMU. Då talar jag inte om någon inkomstpolitik; vi menar inte att staten ska ge sig in i förhandlingar där man försöker köpa återhållsamhet av avtalsparterna i utbyte mot skattesänkningar. Det har vi dåliga erfarenheter av. Vi tänker oss en mer regelstyrd politik, där statsmakterna i förväg mer eller mindre binder upp sig för att låta finanspolitiken reagera med åtstramningar på för höga löne- och prisökningar. I spelteoretiska termer så ska regeringen agera som s k Stackelbergledare. Vi är naturligtvis medvetna om att det här är en svår punkt. Det

Figur 2 BNP-gapet i procent, 1950–2000



Källa: Henry Ohlsson, "Finanspolitik i en valutaunion", bilaga 4 till *Stabiliseringspolitik i EMU*, SOU 2002:16.

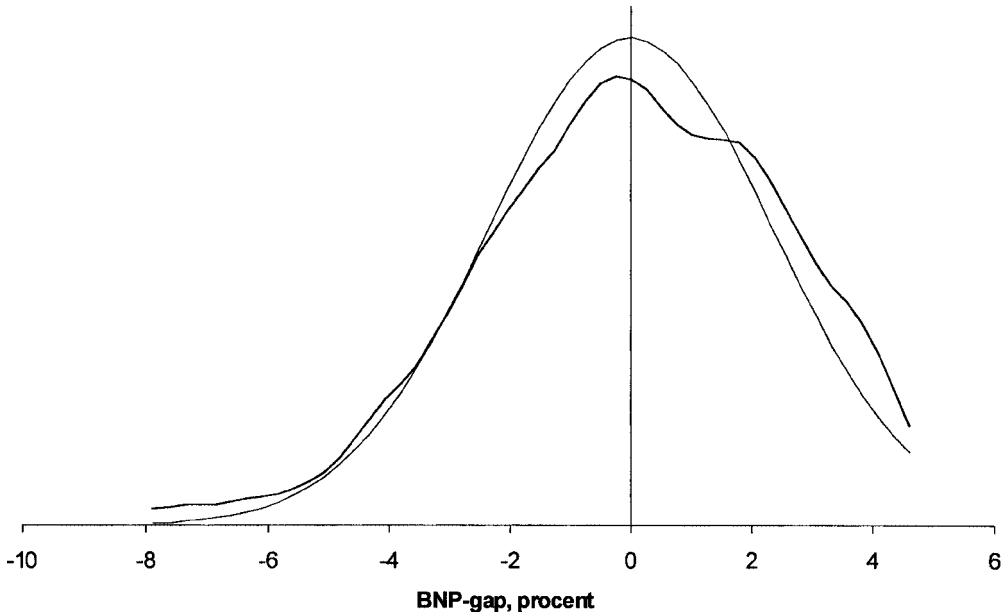
ligger i sakens natur att det är mycket svårare för det politiska systemet att klara den här uppgiften än det är för en oberoende centralbank.

När ska man då tillgripa diskretionära finanspolitiska åtgärder? Hur ska man definiera de stora störningar vid vilka åtgärder bör sättas in som jag talade om förut? Det är en ren värderings- och bedömningsfråga. Vi har definierat stora störningar som prognosticerade produktionsgap i storleksordningen två procent av potentiell BNP. Tillämpar vi Okuns lag lite grovt, så kan man räkna med att en förändring i produktionsgapet på två procentenheter motsvarar en förändring av den öppna arbetslösheten med kanske upp till en procentenhet. Förändringen i total arbetslöshet, alltså inklusive också deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, blir kanske upp till 1,5 procentenheter av arbetskraften. Vi utgår då från att tidigare reaktionsmönster i arbetsmarknadspolitiken består.

Man ska inte uppfatta vår definition av stora störningar som någon mekanisk regel för när diskretionär finanspolitik ska användas. Men vi har ändå valt att ange de här siffrorna för att ge någon uppfattning om vilka störningar som bör utlösa aktiva åtgärder. Man kan jämföra med dagens inflationsmål, där det finns en toleransmarginal på plus/minus en procentenhet runt tvåprocentmålet. För att undvika "fine tuning" vill vi tillåta variationer i produktionsgapet på plus/minus två procentenheter – eller i den öppna arbetslösheten med plus/minus en procentenhet – innan diskretionära finanspolitiska åtgärder sätts in.

Vad hade det inneburit om man följt vår beslutsregel tidigare? Det är inte alldeles lätt att svara på, eftersom de uppmätta BNP-gapen beror på vilka diskretionära åtgärder som då sattes in. Men det kan ändå vara intressant att se hur det sett ut tidigare. *Figur 2*, som är tagen från

Figur 3: BNP-gapets fördelning



Källa: Henry Ohlsson, "Finanspolitik i en valutaunion, bilaga 4 till *Stabiliseringspolitik i EMU*, SOU 2002:16.

Henry Ohlssons bilaga till utredningen, visar detta.

Man ser att BNP-gapet de flesta år hållit sig inom plus/minus två procent, även om det relativt ofta ändå hamnat utanför detta intervall. De tydligaste exemplen är tidigt 1970-tal, slutet av 1970-talet, andra hälften av 1980-talet och naturligtvis 1990-talet. Henry Ohlsson har också ritat upp den statistiska fördelningen, som ser ut ungefär som en normalfördelning (Figur 3). Det kan vara svårt att läsa av ytorerna, men man ser också här att ekonomin mer än hälften av tiden hållit sig inom intervallet på plus/minus två procent. Detta ger ändå något slags illustration av hur ofta man skulle kunna komma att sätta in diskretionära finanspolitiska åtgärder med vår handlingsregel.

En näraliggande fråga gäller saldomålet. Vad behöver vi för överskott i de ofentliga finanserna i genomsnitt över kon-

junkturcykeln om vi ska ha tillräckligt stabiliseringspolitiskt handlingsutrymme i lågkonjunkturer? Det är både fråga om att ha en säkerhetsmarginal för att inte slå i EU:s gräns på tre procent av BNP i budgetunderskott och att inte hamna i en statsfinansiell situation som både marknader och hushåll skulle betrakta som ohållbar, eftersom det skulle motverka de stimulanseffekter som man vill uppnå.

De här bedömningarna är inte triviala. En orsak är de undantag som finns i EU:s finanspolitiska regler och som tillåter större underskott än tre procent av BNP om det har varit ett fall i BNP under ett år som är större än 0,75–2 procent. Risken för konflikter med EU:s regler är därför störst när man haft ett antal år med begränsade BNP-fall. Då gäller inte de här undantagsreglerna. Det är sådana situationer finanspolitiken måste ha en beredskap för att klara.

Ett grovt resonemang kan se ut på följande sätt. Anta att vi får ett negativt BNP-gap på 5 procent av potentiell BNP och att varje procentenhets förändring av BNP-gapet ger en förändring av den offentliga sektorns finansiella sparande med 0,8 procentenheter av BNP enbart till följd av de automatiska stabilisatorerna. Räknar vi på det sättet, så får vi en försämring av det finansiella sparandet med 4 procentenheter av BNP bara på grund av de automatiska stabilisatorerna. Då behöver vi normalt ett överskott på 1 procent av BNP. Ska man dessutom ta hänsyn till risken för att man i utgångsläget missat saldomålet, och att det ska finnas ett utrymme för diskretionära åtgärder, så måste man ha större överskott. Vi landar i bedömningen – delvis på basis av våra underlagsrapporter, även om de inte ger någon entydig bild – att en tillfredsställande säkerhetsmarginal kräver att det nuvarande saldomålet höjs något. Vi nämner siffrorna 2,5 eller 3 procent för det närmaste decenniet.

Vi tar inte ställning till vad saldomålet ska vara på lång sikt, utan vi konstaterar att ett något högre saldomål nu passar in ganska bra också av demografiska skäl. Det överskott vi har i statsfinanserna idag ligger i pensionssystemet. Det är redan in-tecknat och kommer att försvinna av sig självt. På sikt måste man ta ställning till vad som är ett rimligt mål för offentlig sektors nettoförmögenhet. En annan fråga är hur EU:s regler kommer att se ut i framtiden. Det vet vi inte så mycket om idag.

Vi för sedan ett särskilt resonemang också om utgiftstaket. Det är rimligt att man i lågkonjunkturer ska kunna öka de offentliga utgifterna och att utgiftstaket också måste ge utrymme för det. Vi menar att utgiftstaket inte har fungerat bra därför att man har in-tecknat budgeteringsmarginalen för reformer av olika slag. Vi föreslår därför att man ska in-rätta en särskild konjunkturmarginal under utgiftstaket på ungefär tre procent av de

takbegränsade utgifterna, vilket innebär storleksordningen 25 miljarder. Konjunkturmarginalen ska enbart få tas i anspråk för automatiska utgiftsökningar i en lågkonjunktur eller för diskretionära konjunkturmotiverade åtgärder, men inte för reformer eller allmän osäkerhet i utgifts-prognoserna.

Vi har också ett förslag om att de automatiska stabilisatorerna bör sänkas genom att kommunernas inkomster görs mindre konjunkturkänsliga. Idag innebär balanskravet på kommunerna att de kan tvingas dra ner sin verksamhet i en lågkonjunktur när skatteintäkterna minskar. Vi diskuterar två möjligheter. En är att staten ska utjämna kommunernas inkomster över konjunkturcykeln genom att låta variationer i statsbidragen kompensera konjunktorens effekt på skatteunderlaget. En annan möjlighet är att man låter kommunernas skatteunderlag baseras på ett genomsnitt över flera år.

Vi föreslår vidare att riksdagen i förväg bör besluta om en principram för hur en konjunkturstabiliserande finanspolitik ska föras. I denna ram ska ingå de komponenter som jag har diskuterat. Men vi menar också att det vore bra om riksdagen i förväg tog principiell ställning till vilka finanspolitiska åtgärder som man i första hand avser att använda om det krävs av konjunkturpolitiska skäl. Målet är att förkorta beslutstiden i akuta situationer. Vad vi vill undvika är att man får mycket utdragna beslutsprocesser till följd av att stabiliseringspolitiska överväganden går över i en fördelningspolitisk diskussion om för- och nackdelar för olika begränsade grupper.

All finanspolitik har naturligtvis fördelnings- och allokeringseffekter. Ibland är de sammanvävda med efterfrågeeffekterna. Vi menar ändå att man av politiskt-ekonomiska skäl så långt möjligt bör eftersträva åtgärder som har breda effekter. Det gör det lättare att använda de finanspolitiska medlen tidsbegränsat och symmetriskt. Man ska inte variera matmoms,



bokmoms eller barnbidrag av stabiliseringspolitiska skäl, eftersom det är svårt att ta tillbaka en åtstramning som gjorts på detta sätt i ett annat konjunkturläge. I så fall leder stabiliseringspolitiskt motiverade åtgärder till långsiktiga effekter. De finanspolitiska åtgärder som vi pekar ut som lämpliga är en proportionell konjunkturskatt eller konjunkturskattereduktion i inkomstbeskattningen, tidsbegränsade momsförändringar, variationer i arbetsgivaravgifterna samt variationer i offentlig konsumtion och offentliga investeringar i den mån de inte leder till att utgiftstaket överskrids. Vi för också en diskussion om interna växelkursförändringar som "measure of last resort". Dessa innebär att man finansierar sänkningar av arbetsgivaravgifterna i en lågkonjunktur med höjda inkomstskatter eller egenavgifter till socialförsäkringarna. Detta kan vara en lämplig åtgärd i en djup lågkonjunktur med så stora underskott att man vill stimulera ekonomin utan att försvaga budgeten.

Den allra sista punkten gäller om man kan genomföra några institutionella förändringar som ökar sannolikheten för att man ska få en bra finanspolitik. Vi föreslår att det ska inrättas ett särskilt oberoende finanspolitiskt expertråd, vilket är ett förslag som många inte har gillat. Tanken är att detta expertråd ska ge regeringen rekommendationer om finanspolitikens stabiliseringspolitiska inriktning. Det ska självfallet – och det har kanske kommit bort lite i debatten – ske utifrån av riksdagen fastlagda ramar.

Logiken bakom vårt förslag är oerhört enkel: idag har vi en oberoende myndighet, Riksbanken, som har konjunkturstabilisering som sitt enda mål. I EMU ska finanspolitiken ta över det här ansvaret om vi får en annorlunda konjunkturutveckling än andra euroländer. Men finanspolitiken har också en rad andra mål. Risker är då uppenbara att man inte kommer att ta tillräcklig hänsyn till de stabiliseringspolitiska aspekterna, som blir vik-

tigare vid ett EMU-medlemskap. Detta är ett starkt motiv för institutionella förändringar som ger de stabiliseringspolitiska aspekterna större tyngd. Det gäller inte minst att skapa opinion för att strama åt finanspolitiken tillräckligt i högkonjunkturer.

Tanken är då således endast att det här finanspolitiska rådet ska ge regeringen rekommendationer. Finanspolitiken är genuint mer politisk än penningpolitiken. De finanspolitiska besluten kan aldrig delegeras till oberoende experter, men däremot kan de senare bidra till att lyfta fram de avvägningar som måste göras. Här finns en viktig parallell till penningpolitiken. Den främsta vinsten med delegeringen av penningpolitiken har kanske varit att vi fått en klar målformulering och en klart definierad beslutsprocess på grundval av tydliga inflationsprognoser. Vår tanke är att ett finanspolitiskt råd ska bidra till en liknande fokusering på finanspolitikens stabiliseringspolitiska roll i debatten. Vi tänker oss att rådets rapporter ska vara ett viktigt inslag i budgetprocessen. Regeringen ska självklart ha full rätt att avvika från de rekommendationer som rådet ger, men enligt vårt förslag ska man vara tvungen att motivera varför man eventuellt drar andra slutsatser. Rådets roll ska således bara vara att påverka den politiska dagordningen. Något mer ska rådet inte göra, men denna roll kan vara väl så viktig.

Det har kommit ett antal kommentarer till förslaget om ett finanspolitiskt råd, inte minst från politiskt håll. Det har väl inte direkt varit några applåder för förslaget. Det hade naturligtvis inte heller någon väntat sig. Man kan dra paralleller till debatten om en oberoende riksbank för tio-femton år sedan. En sådan ansågs då vara en oerhört främmande idé för det svenska politiska systemet. Det finns en naturlig instinkt för politiker i alla läger att i varje situation slå vakt om maximal handlingsfrihet. Reaktionen som vi mött är väl lite som att "först tog de – alltså ekonomerna – ifrån oss penningpolitiken,

och nu ska de ge sig på finanspolitiken också. Nu får det vara stopp." Det här tycker jag är alldeles fel synsätt därför att politik är ju inte bara att fatta diskretionära beslut i en given situation. Det är lika mycket att utforma institutioner som gör det möjligt att på bästa sätt uppnå de mål som politikerna ställer upp, och att se till att man får fram tillräckligt tydliga beslutsunderlag. Detta borde egentligen inte vara särskilt kontroversiellt.

Det har kanske inte kommit riktigt fram i diskussionen att vårt förslag inte innebär att det finanspolitiska rådet godtyckligt ska komma med synpunkter på den ekonomiska politiken i största allmänhet. Uppdraget ska vara att ge rekommendationer om finanspolitikens stabiliseringspolitiska utformning. Vilket budgetsaldo är lämpligt i ett visst konjunkturläge? Vilka skatter eller specifika offentliga utgifter kan vara lämpliga att ändra av stabiliseringspolitiska skäl? Tanken är således att det finanspolitiska rådet ska agera utifrån mycket tydligt specificerade ramar som lagts fast av riksdagen.

Låt mig avsluta med följande fråga. Kan man föra finanspolitiken så bra att man kan undvika större makroekonomiska svängningar vid ett EMU-medlemskap än om vi står utanför? Det tar inte utredningen egentligen ställning till, men jag kan göra det. Jag tror inte att det är möjligt att undvika större makroekonomisk instabilitet i EMU. Jag tror aldrig att finanspolitiken kan bli ett perfekt substitut för penningpolitiken. Jag tror däremot att man kan utforma finanspolitiken så att man kan leva med den lite större makroekonomiska variabilitet som ändå kommer att uppkomma i EMU. Det är enligt min mening den rimliga ambitionsgraden.

Av vissa kommentarer som vi fått i t ex pressen verkar det som om en del har förväntat sig att utredningen skulle kunna uppfinna helt nya instrument som simsalabim skulle lösa alla stabiliseringspolitiska problem som kan uppkomma när man inte längre har en egen penningpoli-

tik. Som jag uppfattar det är detta helt orealistiska förväntningar; detta ligger inte inom möjligheternas gräns. Vad det är frågan om är att man gör en betydande stabiliseringspolitisk förlust när man inte längre har en egen penningpolitik. Den förlusten kan man begränsa genom att utforma en god finanspolitik. Klarar man att på detta sätt begränsa den här stabiliseringspolitiska förlusten, så ska man vara mycket nöjd. Detta kommer att vara svårt nog! Men det innebär att man betalar mindre för de andra fördelar som ett EMU-medlemskap kan innebära.

### **Carl B Hamilton**

Tack så mycket Lars för en, som vanligt, mycket pedagogisk och omsorgsfull framställning. Då ber jag Erik Åsbrink att ge sina synpunkter.

### **Erik Åsbrink**

Utredningen har visserligen letts av en person, Bengt K Å Johansson, som ju har en praktisk ekonomisk-politisk bakgrund, men jag måste ändå säga att betänkandet präglas i rätt hög grad av de akademiska ekonomer som varit med. Det är på gott och ont. Jag återkommer till detta när jag kommenterar de konkreta förslagen.

Det finns en typ av kritik som man lätt kan rikta mot en utredning av det här slaget. För att ta några exempel: Det finanspolitiska rådet, varför ska det bara få syssla med stabiliseringspolitik, varför inte med de väl så viktiga allokerings- och fördelningspolitiska frågorna? Det är en rimlig kritik. Men förslaget är ju förestavat av direktiven och den avgränsning som direktiven ger. Ni ska syssla med stabiliseringspolitik och inget annat. Om man i framtiden tar ställning till ett sådant råd, om man nu skulle vilja inrätta det, det verkar ju inte så, så förefaller det som en något godtycklig avgränsning att rådet inte skulle få kommentera allokerings- eller fördelningspolitiska frågor.

På samma sätt förslaget att skärpa överskottsmålet. Det kan finnas starkare skäl än euroanammandet att skärpa detta mål, det nämnde också Lars. Görs detta så kommer kanske inte EMU-frågan att vara den dominerande motiveringen. Men som sagt, ni har haft vissa avgränsningar att arbeta ifrån och det är ju inte ert fel.

Låt mig kommentera förslagen! De akademiska synpunkterna får andra svar för. Jag utgår från en praktisk ekonomisk-politisk utgångspunkt. Är det här genomförbart, är det här bra, fungerar det i den politiska miljön?

Lars har redan föregripit mina kommentarer när det gällde produktionsgapet, men jag vill ändå säga att jag ställer mig skeptisk till det förslaget. För det första är det ytterst få människor i det här landet som begriper vad ett produktionsgap är; allmänhet, politiker och journalister, och jag tror att det skulle krävas en ganska långvarig och kraftig pedagogisk insats att lära ut detta. Det skulle ta åtskilliga år. Med den begränsade tid och de begränsade resurser som finns att bedriva pedagogisk verksamhet så är jag inte säker på att det här är den mest angelägna uppgiften. Detta är ju inget annat än någon form av beslutsregel där man ska tala om när politiker får eller bör vidta diskretionära stabiliseringspolitiska åtgärder. Jag kan tänka mig att många kommer att invända, varför ska vi anamma en sådan regel? Jag tycker man kan ställa frågan; är det verkligen en huvuduppgift att förhindra att diskretionära stabiliseringspolitiska åtgärder vidtas för mycket och för ofta. Är det det som är det stora problemet? Är inte snarare det stora problemet med stabiliseringspolitiken att det i Sverige och kanske i andra demokratier tenderar att vara en inflationistisk bias, dvs ovilja och oförmåga att strama åt i tid tillräckligt mycket. Det är snarare det som är problemet, inte att det är ett övermått av diskretionära ekonomiskpolitiska insatser.

Ett annat problem som utredningen pekar på är att det här är svårt att mäta. Möjligen kan man förbättra mätmetoder-

na i framtiden. Sammanfattningsvis ställer jag mig skeptisk till att lansera detta. Om man ska ha någon beslutsregel, varför inte bygga vidare på den som redan finns och som efter ett antal års pedagogiska insatser har nått en viss förankring hos svenska folket, nämligen att stabilisera pris- och löneutvecklingen. Alltså det som Riksbanken håller på med. Varför inte fortsätta med det, även om det inte längre är ett underlag för en nationell penningpolitik utan för en nationell finanspolitik? Lars har ju visat att det finns starka samband även om naturligtvis även det måttet har sina brister.

Utredningen lanserar för det andra förslaget att skärpa överskottsmålet från 2 till 2,5 eller 3 procent av BNP. Det är ju en mycket blygsam förändring, jag skulle nästan säga att det är fine tuning. För några år sedan skärptes ambitionerna utan några utredningar och remissförfaranden i ett svep från minus 3 procent till plus 2 procent, dvs med 5 procentenheter. Jag var själv med när detta hände och det väckte inga stora konvulsioner. Det är egentligen ingen kritik, jag tycker att det kan vara rimligt med den skärpningen.

Däremot finns det ett annat problem med det måttet och det finns redan i dag. Det uttrycker genomsnittet över en konjunkturcykel. Det är betydande svårigheter att tillämpa det i praktiken. Man vet ju inte resultatet förrän långt efteråt. Vidare finns det en tolkning av målet att när vi två procents överskott ett visst år, så har vi klarat målet. Det må vara en dånande högkonjunktur och överskottet kanske borde vara 6 procent för att kunna vara minus 2 procent i nästa lågkonjunktur. Risken finns att man så att säga slår sig till ro när man har nått nivån 2 procent i en högkonjunktur och sedan kommer långt under i nästa lågkonjunktur. Därmed skulle man också misslyckas att nå målet om ett tvåprocentigt överskott som genomsnitt över konjunkturcykeln.

Det tredje förslaget jag vill kommentera gäller budgeteringsmarginalen. Den fö-

reslås bestå av två delar, den ena är reformdelen och den andra är konjunkturdelen. Jag har sympati för det förslaget, man kan säga att det egentligen innebär att återgå till den ursprungliga avsikten med budgeteringsmarginalen. Det var tänkt att utrymmet skulle reserveras för att hantera konjunktursvängningar. I praktiken har det tagits i anspråk för reformer och dessutom ofta på ett ganska tidigt stadium. Sedan har det fått göras oerhörda ansträngningar med mer eller mindre kreativa metoder för att undvika att utgiftstaket spräcks. Kan man återskapa den ursprungliga intentionen med budgeteringsmarginalen och samtidigt acceptera att det behövs ett reformutrymme, så tror jag att det vore bra.

Vad gäller förslaget att inrätta ett finanspolitiskt råd, så är det mitt bestämda intryck att det tidigare fanns mer långtgående tankar i utredningsarbetet än vad som sedan blev slutresultatet. Vi möter en något nedtonad version, säkert med vetskap om att ni skulle få kritik för ett sådant förslag.

Jag sa tidigare att om man inrättar ett sådant råd, så blir det i praktiken egendomligt att rådet inte skulle få ha synpunkter på allokering- och fördelningspolitiken.

Men det är en bisak. Min principiella uppfattning är att vi inte bör jämställa finanspolitiken med penningpolitiken. Att vi har infört en oberoende centralbank tycker jag är bra. Jag tycker inte att vi kan tillämpa samma synsätt på finanspolitiken. Vi bör inte flytta makten från politikerna till de oberoende ekonomer. Nu kan det sägas att det till sist blev ett relativt tandlöst förslag. Den enda inskränkningen i politikernas handlingsfrihet är ju att de skulle vara tvungna att motivera sina ställningstaganden när de inte följer råden från experterna. Det är inte hela världen. Å andra sidan, jag tror inte att det här förslaget, om det genomfördes, skulle ha någon större betydelse i praktiken.

Möjligen skulle jag kunna bidra med en annan motivering till att inrätta ett råd än de utredningen har redovisat. Det är att det kanske är bra om vi skapar ett organ som säkerställer att det finns ett antal personer som är oberoende, som inte är uppknutna av olika arbetsgivare och intressenter.

För det femte. Utredningen föreslår att regeringen i förväg ska upprätta en lista över lämpliga, diskretionära stabiliseringspolitiska åtgärder, som man ska få vidta i vissa lägen. Det ska som utredningen föreslår vara åtgärder som har inga eller små effekter på fördelningspolitiken och allokeringpolitiken.

Jag har svårt att tro att detta är praktiskt genomförbart. Jag kan se framför mig den kritik som med säkerhet uppkommer när listan offentliggörs och ska fastställas. Det kommer att ställas krav på att ett antal av de föreslagna åtgärderna inte får vidtas och det kommer i sin tur att framtinga reträtter. Åtgärder på listan som innebär finanspolitiska stimulanser, dvs sänkta skatter eller höjda statsutgifter, kan lätt tolkas som reformer som utlovas, och då kan i stället kraven bli att de bör genomföras med det snaraste. Jag tror alltså att det är praktiskt mycket svårt att arbeta med den typen av offentliga listor. Naturligtvis kan man ha hemliga listor i byrålådan, men problemet är att det kan ju ingen utomstående kontrollera om de finns och om de är bra. En förutseende regering och förutseende finansminister ser naturligtvis till att ha listor över färdiga förslag i byrålådan.

För det sjätte. Att stabilisera de kommunala inkomsterna över en konjunkturcykel tycker jag är en intressant tanke och jag har inte mött den tidigare. Jag tycker definitivt den är värd att pröva och som utredningen säger, det krävs vidare analyser av detta. Jag tror inte att det kan få några omfattande effekter, men det kan vara ett litet bidrag i rätt riktning.

Den sjunde punkten som jag vill kommentera, som Lars inte nämnde i sin in-

ledning men som finns i utredningen, är finanspolitisk samordning på EU-nivå. Jag tycker att utredningen behandlar den frågan på ett något styvmoderligt och alltför negativt sätt. Tankarna tycks vara att detta skulle vara krångligt och att det dessutom finns en risk att den nationella handlingsfriheten skulle inskränkas och att Sverige därför bör motarbeta strävanden att utveckla detta samarbete.

Visst kan kritik riktas mot det nuvarande ekonomisk-politiska samarbetet. Den sk eurogruppen, där Sverige inte får vara med än så länge, har inte kommit särskilt långt. Men det är ingen djärv gissning att anta att ambitionerna kommer att höjas i framtiden. Om Sverige går in i EMU, så är det en föga konstruktiv attityd att säga att här får ingenting göras. Jag tror det är bättre att vi deltar konstruktivt också i det arbetet. Här finns, som jag ser det, vissa positiva aspekter. Det handlar till exempel om att kunna sätta press på länder som avviker kraftigt från den normala eller önskade utvecklingen i euroområdet.

Det finns också andra internationella samarbetsaspekter som utredningen inte behandlar, och det är möjligt att direktiven inte möjliggjorde det. Jag tänker framför allt på två saker. Den ena är att öka rörligheten för arbetskraften över gränserna. Den är låg och det finns en rad hinder, mycket mer i Europa än i USA. Det vore önskvärt av flera skäl att öka den rörligheten. Det är inte bara av stabiliseringspolitiska skäl, utan också andra. Men jag tycker det är ett område där Sverige skulle kunna engagera sig mer aktivt i EU-samarbetet framöver.

Ytterligare ett område gäller transfereeringar mellan länder och mellan regioner inom EU-området. EU-budgeten är liten jämfört med t ex den federala budgeten i USA.

Varje svensk finansminister kommer visserligen att bekämpa en expansion av EU-budgeten, det är en naturlig strävan. Men även i detta fall är det inget djärvt antagande att säga att budgeten kommer

att öka framöver. Då är det frågan om man kan använda den, till någon del i vart fall, för transfereringar som kan minska skillnaderna mellan olika länder och regioner. Detta är återigen inte bara en stabiliseringspolitisk fråga, men den har stabiliseringspolitiska implikationer.

Sammanfattningsvis några kommentarer: Utredningen gör distinktioner mellan stabiliseringspolitik, allokeringspolitik och fördelningspolitik och det är naturligtvis begreppsmässigt högst relevant. Men om man övergår till praktisk politik så är det svårt att se särskilt många beslut där man säger att nu ska vi bedriva stabiliseringspolitik och våra åtgärder får inte ha några effekter på fördelnings- och allokeringspolitiken. I praktiken flyter det här samman. Politikerna kommer alltid att lägga starka fördelningspolitiska aspekter på stabiliseringspolitiken.

Jag vill också säga att även om utredningen haft som sin uppgift att ägna sig åt stabiliseringspolitiken, så tycker jag att de problem som berörs är förhållandevis små. Jag skulle inte säga att de största problemen eller riskerna för svensk ekonomisk politik ligger inom stabiliseringspolitiken. Det säger jag mot bakgrund av de erfarenheter vi har gjort och de politiska beslut som har tagits under de senaste 10 åren. Vi har en oberoende centralbank, vi har en reformerad budgetprocess, vi har den faktiskt genomförda budgetsaneringen. Och visst, det finns alltid risker att den nuvarande ordningen kan vittra ner, men som det ser ut i dag är det förhållandevis små problem vi diskuterar. Jag ser större problem och större uppgifter inom allokeringspolitiken.

Slutligen vill jag instämma med vad Lars sa som svar på frågan om det går att fullt ut kompensera den stabiliseringspolitiska nackdelen av att avhända sig en nationell penningpolitik med diverse kompenserande åtgärder. Mitt svar är att jag inte heller tror att det går. Utredningens förslag gör det inte fullt ut och jag tror inte att några andra förslag gör det

heller. Däremot tror jag att det vore en poäng, om och när Sverige tar beslut att träda in i euroområdet, att detta kombineras med vissa åtgärder av motverkande och förtroendehöjande karaktär.

### Carl B Hamilton

Tack så mycket. En fördel med ett finanspolitiskt råd, som jag ser det, är bl a att ett antal ekonomer som är teoretiskt inriktade kan komma att se ett framtida extraknäck, som de måste kvala in för om de skall kunna komma ifråga för det finanspolitiska rådet, genom att göra mer empiriskt och tillämpat ekonomiskt arbete. Ett kompetent exempel är John Hassler, som sedan 12 år är på Institutet för internationell ekonomi vid Stockholms universitet.

### John Hassler

Den här utredningen presenterades i tisdags, men det läckte en hel del förslag från den innan. Jag tror dock inte att det var Lars Calmfors som läckte. Vi är ju som sagt kollegor på samma arbetsplats och i måndags kväll fick jag titta på omslaget på utredningen, men själva utredningen fick jag inte se förrän efter presskonferensen.

Jag skulle vilja börja med att kommentera något om vad utredningen föreslår och sedan säga något om vad jag tycker att de kanske borde ha ägnat lite mer tid åt. Erik Åsbrink och andra, bl a media, har diskuterat en hel del om det här stabiliseringspolitiska rådet med uppgift att ge stabiliseringspolitiska rekommendationer. Särskilt då åtgärder som är generellt verkande och inte har alltför stora fördelningspolitiska konsekvenser. Man får intrycket, åtminstone när man läser utredningen, att man vill försöka separera stabiliseringspolitiken från allokerings- och fördelningspolitiken. Erik var inne på att det kan vara praktiskt svårt. Även om jag förstår syftet bakom utredningens förslag, att man ska försöka minska risken att de

politiska blockeringar som uppstår i fördelningspolitiska frågor spiller över på stabiliseringspolitiken så tror jag att det här inte bara är svårt utan faktiskt också inte riktigt logiskt konsistent. Vad jag tänker på är att stabiliseringspolitiken faktiskt ofta är effektiv endast om den omfördelar resurser mellan olika individer. Om t ex lönekostnaderna blir för stora så måste det ske en omfördelning från löntagare till kapitalister och en devalvering gör just det. Löntagarna blir fattigare till förmån för ägarna av exportföretagen.

Ett annat exempel är om en lågkonjunktur förvärras av en sk credit squeeze; om en lågkonjunktur gör att värdet på fasta tillgångar, t ex villor och småhus, faller gör det att bankerna inte längre vill låna ut pengar till skuldsatta hushåll som då tvingas kraftigt minska sin konsumtion vilket förvärrar lågkonjunkturen. Räntesänkningen verkar genom att höja tillgångspriserna så att de här problemen minskas. Jag kan mycket väl tänka mig att i frånvaro av penningpolitik så skulle den lämpligaste åtgärden i ett sådant läge vara att sänka fastighetsskatten med de uppenbara fördelningspolitiska konsekvenser och politiska problem som då skulle uppstå. En fastighetsskattesänkning skulle verka som en räntesänkning genom att göra just villaägarna rikare på övrigas bekostnad. Därför tror jag att det är principiellt, inte bara praktiskt, svårt att separera fördelningspolitiken från stabiliseringspolitiken. Det gör det förmodligen ganska svårt för ett oberoende råd, som Lars föreslår, att få en tillräcklig acceptans för sina förslag. Jag tror därför inte att det här är någon särskilt effektiv väg att effektivisera stabiliseringspolitiken. Jag tycker då snarare som Erik Åsbrink, att ett förstärkt Ekonomiskt råd à la Danmark med bredare uppdrag kunde vara någonting att fundera på.

Ett annat förslag som fått genomslag i media är det här att höja saldomålet till 2,5 eller 3 procent över konjunkturcykeln. Det finns en rad goda argument för det

och utredningen berör ju en del av dem, t ex de demografiska förändringarna i försörjningsbördan. Jag skulle vilja peka på ett annat argument, nämligen att det finns allt mer evidens som pekar på att effektiviteten i finanspolitiken blir låg om statskulden är hög eller budgetunderskottet är stort. Jag tittade just på en systematisk genomgång som Roberto Perotti har gjort av effektiviteten i finanspolitiken under ett antal episoder i ett antal OECD-länder.

Han visar att stabiliseringspolitiken i normalfallet är effektiv genom att aggregerad konsumtion ökar om staten oväntat ökar sina utgifter. Men, om vi istället tittar på samma typ av regression men isolerar "dåliga tider" då statsskulden varit ovanlig stor, då är stabiliseringspolitiken kontraproduktiv. När man ökar offentliga utgifter, ja då minskar den aggregerade konsumtionen, vilket får en kontraktiv effekt på konjunkturutvecklingen. Man kan visa att förändringar i skatter påverkar konjunkturen på samma sätt ifall vi har en annan definition av skillnaden mellan goda och dåliga tider, nämligen huruvida budgetunderskottet är större eller mindre än 4 procent. Det här talar ytterligare för att det är faktiskt bra att ha en ordentlig marginal i budgeten. Man kan tänka sig att mekanismerna som gör stabiliseringspolitiken kontraproduktiv skulle förstärkas av de här faktum att EU kan utdela bestraffningar för de länder som har för stora underskott.

Låt mig säga något om vad jag tycker utredningen diskuterar för lite. Jag får intrycket när jag läser utredningen att man bygger sin analys på att svenska asymmetriska konjunkturcykler i huvudsak beror på lönestelhet i kombination med land-specifika chocker som drabbar ungefär jämnt över alla företag och sektorer. I avsnittet om ekonomins anpassningsförmåga så diskuteras i stort sett enbart hur flexibla genomsnittslönerna är i ekonomin. Stabiliseringspolitiken får i det perspektivet en ganska begränsad uppgift, nämligen att motverka obalanser som

uppstår på grund av att den genomsnittliga lönenivån i ekonomin ligger fel. Jag tycker att det här perspektivet är väl snävt.

Det är några aspekter som saknas. För det första består ekonomin av många olika sektorer och ännu fler företag förstås. En chock mot ekonomin drabbar aldrig alla företagen på samma sätt. I stället så vet vi att uppsägning och personalminskningar alltid drabbar enskilda sektorer och framför allt enskilda företag olika hårt. Arbetstillfällena försvinner i en lågkonjunktur i ganska få företag och tillkommer i andra, kanske i andra sektorer eller geografiska regioner. Förmodligen är det här något av tillväxtens natur och det finns en del ny forskning som visar att det här kanske i ännu större utsträckning gäller nya moderna sektorer, servicesektorn osv. Att arbetstillfällena försvinner och att det ofta sker i en ganska ojämn takt är något som vi får leva med. Men de stora samhällsekonomiska förlusterna, som jag ser det, kommer inte från denna utslagning utan av att nya jobb inte skapas tillräckligt snabbt i andra sektorer och nya företag. Omallokeringen av arbetskraften sker inte tillräckligt effektivt. Även om de aggregerade lönenivåerna i ekonomin har viss betydelse för effektiviteten i den här omallokeringen, så tror jag att det är andra faktorer som är ännu viktigare. Kanske hyresreglering, kommunalt planmonopol, bristande konkurrens på finansmarknaden, ineffektiv arbetsförmedling, stela turordningsregler eller vad vet jag, har betydligt större betydelse för framför allt de samhällsekonomiska kostnaderna av konjunkturfuktuationerna.

I den internationella diskussionen om EMU har det också påpekats att en gemensam valuta är särskilt problematisk i Europa därför att rörligheten av arbete och kapital är ganska liten, också inom enskilda länder i Europa. Konsekvenserna av att förlora ett stabiliseringspolitiskt instrument skulle vara större för länderna i

Europa än för enskilda delstater i USA. Det finns dock anledning att vara lite hoppfull här. Det verkar inte riktigt som om Sverige är lika dåligt när det gäller rörlighet.

Jag tittade på antalet utflyttade per år från kommuner och amerikanska counties, och från län respektive delstater. Det visar sig att flyttfrekvensen i Sverige och USA är ungefär lika stor. Hade vi istället valt att jämföra USA med Frankrike eller Tyskland så hade de senare legat mycket lägre än vad Sverige gör. Jag trodde dock att den svenska flyttfrekvensen hade minskat sedan flyttlasspolitiken på 1970-talen. Det visar sig dock att så inte är fallet. Siffrorna 1970-79, 1980- och 1990-talen är väldigt lika, det är snarast en tendens till att rörligheten har ökat. Det kanske inte ser så dåligt ut på det här området i Sverige, men ändå tror jag det hade varit en poäng om utredningen hade fokuserat mer på hur man kan skapa goda förutsättningar för en effektiv omallokering av arbetskraft och kapital från låg- till högproduktiv verksamhet.

Den andra aspekten som jag hade velat att ni tittat mer på är finansmarknadens betydelse för konjunkturförloppet. På senare tid har finansmarknadens funktion för konjunktursvängningar betonats allt mer i forskning. Olika typer av informations- och kontraktproblem gör att det inte alltid är möjligt att låna till produktiva investeringar, till långsiktigt lönsamma projekt eller till konsumtion. Det här gör att konjunktursvängningar kan förvärras på grund av att fluktuationer i tillgångspriser eller cash flow gör att man inte kan genomföra investeringar som är lönsamma eller finansierar önskad konsumtionen. Här är förstas penningpolitiken en effektiv stabilisator men förmodligen kan man tänka sig att finanspolitiken kan göra det på de här områdena också. Men jag skulle inte tro att de effektiva instrumenten är de breda generella efterfrågestimulerande instrumenten, utan snarare kapital och tillgångsskatter som ni inte alls har

diskuterat.

En tredje aspekt, som ni kanske borde ha funderat på en del, är försäkringsaspekten i stabiliseringspolitiken. Jag tänker inte här bara på individuella försäkringar utan kanske mer på de kollektiva. Man kan ändå göra analogin med individer. Tänk en före detta anställd i Gislaveds däckfabrik. Det är förstas klart att den personens situation blir etter värre om han dessutom är villaägare och ser att villapriserna nu kraftigt har sjunkit. Samma sak gäller ju för staten. Ett exempel som ofta nämns är vad som skulle hända om efterfrågan på svenska skogsprodukter faller drastiskt. I ett sådant läge är det förstas klart att det stabiliseringspolitiska läget ytterligare förvärras om det är staten som äger skogen eller skogsföretagen. Om det är så att behovet av att föra en kontracyklisk finanspolitik ökar om vi går med i EMU, så kanske det också finns ett ökat värde av att ha en mer internationellt väldiversifierad portfölj av tillgångar i statens ägo.

Om jag avslutningsvis sammanfattar mina synpunkter tror jag då för det första att det inte bara är praktiska utan också principiella orsaker som gör det svårt att separera stabiliseringspolitik från fördelnings- och allokeringspolitik. Jag är lite fundersam till om ett snävt definierat uppdrag till ett ekonomiskt råd har någon större effekt. Jag tycker det är bra att saldomålet ska höjas. Jag tycker att man borde ha funderat mer på att Sveriges ekonomi är heterogen och föränderlig och att en av stabiliseringspolitikens kanske viktigaste uppgifter är att verka för att omallokeringar av produktionsfaktorer sker på ett effektivt sätt. Man kanske borde ha funderat mer på finansmarknadernas funktion och avslutningsvis på att statens portföljstrategi borde analyseras.

### Carl B Hamilton

Tack så mycket för en också bra och pedagogisk presentation.



## Danne Nordling

Man kan ju fråga sig om det överhuvudtaget är motiverat att gå med i EMU när vi ser alla de här stabiliseringspolitiska problemen. De måste i så fall uppvägas av fördelarna med ett EMU-medlemskap. För att vi skall kunna analysera de stabiliseringspolitiska problemen på ett fruktbart sätt måste vi emellertid först dela upp de kriser vi kan utsättas för i olika kategorier beroende på vilka orsaker de har.

Jag skulle vilja peka på tre olika orsaker. Vi har i Sverige större löneökningar än i utlandet och får då svårigheter för exporten. Vi får för det andra ett bortfall för exporten utan att lönerna har stigit för mycket. Exportbortfallet beror då på bristande efterfrågan ute i världen. Eller för det tredje kan vi få ett bortfall av privat konsumtion i stil med det vi fick i början av 1990-talet.

I de här fallen bör man kanske bedriva olika stabiliseringspolitik. Finanspolitiken måste utformas på olika sätt och vikten för de automatiska stabilisatorerna är ju olika, i varje fall om man skiljer mellan de två första som beror på exporten och det tredje som beror på privat konsumtionsbortfall. Då kommer jag in på frågan om det verkligen är så lämpligt att öka den här säkerhetsmarginalen i form av överskott i den offentliga sektorn. Åtminstone i de två första fallen beror problemen på löneutvecklingen eller att man bör rätta till löneutvecklingen för att kompensera bortfallet i exporten.

I det första fallet har ju löneutvecklingen orsakat bortfallet och i det andra fallet så bör man kanske sänka lönerna för att klara ett temporärt exportbortfall som här beror på världskonjunktorens utveckling. Om man då har en extra stor säkerhetsmarginal är risken stor att löntagarorganisationerna slår sig till ro och tror att det här fixar sig efter några år. Jag skulle vilja fråga om det inte är bättre att minska säkerhetsmarginalen så att man verkligen

känner av att så fort det går på tok med exporten så måste man snabbt göra något åt lönekostnadsutvecklingen. I en sådan situation är ett ekonomisk-politiskt eller stabiliseringspolitiskt råd väldigt viktigt för att peka på nödvändiga åtgärder. Vad säger ni om den här konstellationen att i stället minska säkerhetsmarginalen?

## Assar Lindbeck

Jag håller med om att det är en utmärkt klargörande utredning, och jag tycker att den kritik som framförs egentligen inte är en kritik av utredningens kvalitet, utan en definition av de problem som finns och som inte utredningen, eller någon annan, kan lösa på ett tillfredsställande sätt därför att de är komplicerade. Om jag skulle tala om vad jag tycker saknas i utredningen så kommer jag ganska nära John Hasslers sista punkt. Jag tycker personligen att man lägger ett lite ensidigt makroekonomiskt tankesätt på problemen. Man håller sig till aggregerade makroekonomiska chocker, behovet av anpassning i ekonomin, och den allmänna genomsnittliga lönenivån i samhället. Men om företaget A ska efterfråga mer arbetskraft eller inte, det beror inte på vad den genomsnittliga lönenivån är utan det är lönenivån i det företaget som är av betydelse. Eller om Svensson ska få jobb eller inte beror på lönenivån på hans typ av arbetskraft, och inte på den allmänna lönenivån. Därför menar jag att man måste lägga ett mer disaggregerat, mikroorienterat betraktelsesätt för att få ut ännu mer av analysen.

Jag vill fästa uppmärksamheten på två saker. Det ena tog John upp: det är viktigt att det blir nyetablering och tillväxt av medelstora företag. Då säger man i utredningen att det är en "allokeringsfråga". Men den har makroekonomiska konsekvenser. Den avgör hur mycket sysselsättning och produktion ökar i en konjunkturuppgång, så man måste titta på de mikroekonomiska strukturerna även om man diskuterar makroekonomiska pro-

blem. Den andra aspekten är, som John också antydde, att en makroekonomisk chock inte betyder att efterfrågan ökar med 10 procent i varje sektor, utan den kanske ökar i vissa sektorer och minskar i andra. Vad ska man göra åt det? Ja, det ena är att arbetskraften måste vara rörlig mellan sektorerna. Det andra är att acceptera större flexibilitet än lönebildningen, så att lönerna får falla på områden med låg efterfrågan i förhållande till andra områden.

Då uppkommer frågan om *relativ* löneflexibilitet. Det är ett känsligt kapitel. Det är stora nackdelar förknippade med lönesänkningar på vissa områden. Det uppkommer fördelningseffekter. Det betyder att arbetskraften får ta större risk, men å andra sidan har löneflexibilitet stora fördelar, nämligen att jobb kan räddas. Det kan vara bättre att vid en depression få behålla sysselsättning till 10 procent lägre lön än att en person inte får någon lön alls genom att bli avskedad. I USA finns det i dag en stark tendens mot att dela upp lönerna i två komponenter, en fast del och en flexibel del som rör sig nedåt i lågkonjunkturer och uppåt vid högkonjunkturer. Jag tycker att det är något som är värt att fundera på.

### Per Lundborg

Den här utredningen diskuterar medlemskapet i EMU som om det är den enda förändringen som sker. Men om man gör en utredning måste man höja blicken lite och beakta även andra förändringar som sker och som påverkar stabiliseringspolitiken under EMU-medlemskap. Jag tänker framför allt på att det sannolikt är så att den dag när vi går med i EMU så har vi 25 EU-medlemmar och fri arbetskraftsrörlighet i ett väldigt stort område. Tio låginkomstländer kommer att ha fri tillgång till svenska arbetsmarknaden och arbetsmarknader i övriga EU. Det här tror jag kan leda till stora förändringar. Framför allt så tror jag att fackföreningarna

kommer att kräva mer regleringar av olika slag och att kollektivavtal utvidgas till de områden som i dag inte har avtal. Vi ser redan i dag i Tyskland hur fackföreningarna börjar förbereda sig. Det här kan leda till minskad flexibilitet. En annan viktig förändring är att den här rörligheten kan dämpa konjunktursvängningarna. Det är inte troligt att vi får överhettning direkt i tider av mycket vakanser då dessa kan fyllas av invandrad arbetskraft. Jag tycker att utredningen, i stället för att bara analysera EMU och stabiliseringspolitiken, också skulle ha diskuterat den situation som vi de facto kommer att befina oss i den dag Sverige blir EMU-medlem.

### Lars Calmfors

Jag börjar med Erik Åsbrinks kommentarer. Vi säger att det är viktigt att stabilisera aktivitetsnivån i EMU. Sedan tycker jag inte man ska hänga upp sig så mycket på exakt hur man ska formulera detta mål. Vi har noterat att det finns vissa fördelar med att använda produktionsgapet som mål, men det är i princip samma sak som hur mycket sysselsättningen avviker från det man tror är en långsiktigt hållbar nivå. Så den exakta målformuleringen tror jag inte spelar så stor praktisk roll.

En annan fråga är om vi ska ha aktivitetsnivå eller inflation som mål. Ja, vi menar ju att inflation och lönekostnadsutveckling i förhållande till andra euroländer ska vara en central indikator. Det är viktigt att inse att vi inte kan bestämma vad vi vill ha för inflation i Sverige oberoende av vad de andra euroländerna har, utan det är just den relativa utvecklingen som vi måste titta på. Om ECB missar sitt prisstabilitetsmål så får det naturligtvis konsekvenser för oss också. Om andra euroländer generellt ligger på tre procent över ett antal år, så kan inte vi ligga på två procent. Vi lägger mycket stor vikt vid att man ska reagera just på pris- och kostnadsutvecklingen i förhållande till

andra länder.

Vad gäller Danne Nordlings fråga, så menar vi att en lönekostnadsstörning i den svenska ekonomin är ett tecken på att systemet inte fungerar vid rådande produktionsnivå. Det ska inte mötas med att man stimulerar efterfrågan, utan då måste man strama åt. Alltför stora lönekostnadsökningar är ett tecken på ett positivt produktionsgap, även om störningen kommer från utbudssidan. Det finns en diskussion i betänkandet om hur finanspolitiken bör reagera beroende på om störningarna kommer från efterfråge- eller utbudssidan.

Anta att vi har ett negativt produktionsgap i den svenska ekonomin, men att de andra euroländerna har ett ännu större sådant gap, så att våra priser och lönekostnader ökar snabbare. Då kan det uppkomma en målkonflikt mellan stabilisering på kort och stabilisering på lång sikt. Å ena sidan kan den låga efterfrågan i den svenska ekonomin motivera en expansiv finanspolitik. Å andra sidan bidrar en sådan politik till att en ytterligare obalans i kostnadsläget byggs upp, vilket försvårar stabiliseringspolitiken på några års sikt. Detta är en svår avvägning som vi diskuterar. Men jag tycker inte att man kan dra slutsatsen att man av det skälet ska sänka saldomålet i syfte att begränsa stabiliseringspolitikens möjligheter. Det är samma sak som att säga att Sverige i början av 1990-talet till varje pris skulle ha hållit fast vid en fast växelkurs därför att ekonomin till slut skulle ha tvingats anpassa sig. Är störningarna tillräckligt stora, så fungerar inte det. Vi hade då debatten om att det måste skapas ett tillräckligt omvandlingstryck, men den strategin håller inte om störningarna blir mycket stora.

Erik Åsbrink ställde frågan om vilket som är finanspolitikens grundläggande problem. Är det att man vidtar diskretionära åtgärder alltför ofta eller är det en allmänt expansiv "bias" i de åtgärder man vidtar. Det här hänger naturligtvis ihop: risken för att man ska få den här expansi-

va "biasen" är större om vi oftare vidtar diskretionära åtgärder. Om man begränsar de tillfällen när sådana åtgärder vidtas, då blir också risken mindre för att man får en expansiv "bias".

Sedan är jag glad för att det har tillförts ett ytterligare antal goda argument för ett finanspolitiskt råd. Förutom mer fokusering på stabiliseringspolitiken menade Erik att det överhuvud taget är bra med en grupp personer som är oberoende och inte knutna till andra intressenter. Carl tog upp att man kan få fler ekonomer som inriktar sig på de finanspolitiska frågorna. Detta diskuterar vi faktiskt i utredningen. Ser man på den forskning om stabiliseringspolitik som har bedrivits de senaste 10-15 åren, så har det varit ganska lite forskning om finanspolitik, men desto mer om penningpolitik. Det senare har varit ett oerhört expansivt område. Det är en obalans. Visst skulle det vara en fördel om man på olika sätt – vi föreslår faktiskt också ytterligare medel till forskning – kunde få ett större intresse för de finanspolitiska frågorna. Det finns en snedbalans i forskningen och det är ett problem i ett läge då finanspolitiken blir viktigare.

Ska man göra en lista på lämpliga finanspolitiska åtgärder i förväg? Man får ju inte tolka detta som att det ska vara en lista som man slaviskt måste följa. Vi ser problemet som att när man står där i den praktiska politiken, så riskerar man att tänka för lite på de stabiliseringspolitiska aspekterna och i stället tar fördelingspolitiken överhanden. Detta förstår också vi ekonomer. Även om vi inte är politiskt verksamma, så är vi inte dumma.

Vi menar att det är lättare att i förväg ta en principdiskussion om att man ska använda ganska breda åtgärder som man tror har stabiliseringspolitiska effekter. Vi tror att det är en stor fördel om man i förväg har försökt diskutera igenom vilka åtgärder som har stabiliseringspolitiska effekter av önskvärt slag. En sådan allmän avsiktsförklaring är självklart inte bindande, men den kan ändå ha en viss påverkan

på dagordningen i en konkret situation.

Sedan har vi problemet med finanspolitisk samordning inom EU. Här är frågan vad man menar med samordning. Vi tycker det är mycket viktigt med ett regelsystem. Sedan kan man diskutera exakt hur detta ska se ut. Man kan diskutera om de finanspolitiska reglerna man har idag är de allra lämpligaste. Men givet att man ställt upp vissa regler, så menar vi att det är viktigt att man följer dem till dess man tar ett nytt beslut om reglerna. Detta har man inte gjort i Tysklands fall.

Vi är av flera skäl tveksamma till om man ska ha mer samordning av den löpande konjunkturpolitiken. Ett skäl är att sådan samordning är motiverad om det finns stora överspillningseffekter av finanspolitiska åtgärder i ett land på andra länder. Här är problemet att forskningen har pekat på ett antal sådana externaliteter, men det finns lika mycket stöd för att de är positiva som negativa. Vi vet egentligen inget om nettoeffekten. Då går det inte att säga vad man ska använda en eventuell samordning till. Ska man i ett givet läge stimulera mer eller mindre? Om inte ens ekonomerna i det finanspolitiska rådet kan säga detta, hur ska då politikerna kunna få vägledning?

Vi har vidare pekat på ett antal problem för finanspolitiken i de enskilda länderna. De problemen är oändligt mycket större när man ska föra finanspolitik på EU-nivå. Beslutsfördröjningarna blir mycket längre om man först ska ha en nationell process och sedan förhandla på EU-nivå. Kvaliteten i besluten riskerar att bli låg. Det vet Erik Åsbrink mer om än jag, liksom om hur det går till i praktiken. Ser man det hela utifrån, blir man inte direkt imponerad av hur beslutsprocesserna verkar fungera på EU-nivå. Det verkar därför finnas en mycket stor risk för att ytterligare finanspolitisk samordning på EU-nivå helt enkelt leder till dåliga beslut.

John hade ett antal synpunkter som jag tyckte var kloka, delvis sammanfallande med Assars. Det är ju alltid en avvägning

när man gör ett sådant här arbete. Hur bred analys ska man göra? Ska man försöka koncentrera sig och göra djupare studier på ett mer begränsat område? Vi har gjort en begränsning som jag tror var nödvändig för att vi skulle kunna fullgöra uppdraget med de resurser vi hade inom rimlig tid. De problem vi främst inriktat oss på är en ekonomisk kris av det slag vi hade i början av 1990-talet. Vi har sett det som vår uppgift att se till att man har tillräckliga stabiliseringspolitiska instrument för att hjälpligt kunna hantera en sådan situation. Visst kan omallokering av resurser i många fall hjälpa till, men får man en riktigt djup lågkonjunktur som i början av 1990-talet, så hjälper ingen omallokering av arbetskraften mellan olika sektorer. Då är det ett renodlat makroekonomiskt problem. Det är den typ av allvarliga störningar som vi har koncentrerat oss på.

Assar undrar om vi hållit oss till det som är politiskt korrekt och inte vågat ta upp det som är mer tabubelagt. Det tycker jag inte var riktigt rättvist. Förslaget om det finanspolitiska rådet är väl knappast så politiskt korrekt. Diskussionen om utgiftstak innebär naturligtvis en mycket stark kritik av den politik som har förts. Frågan om vilket förhandlingssystem som är bäst är svår. Decentralisering av lönebildningen ger mer av flexibilitet i relativlönerna. Men det finns också starka skäl att tro att den aggregerade nominallöneflexibiliteten i ekonomin, som spelar en avgörande roll för vad som händer totalt sett, blir mindre vid decentralisering. Det är nämligen lättare att få till stånd en anpassning av lönestegringstakten om denna inte leder till förändringar av lönerelationerna. Det är ett gammalt argument som verkar ha ganska mycket stöd. Det kan därför finnas en målkonflikt mellan relativlöneflexibilitet och nominell löneflexibilitet på aggregerad nivå som det finns all anledning att fundera mer över.

Det Per Lundborg tog upp angående arbetskraftsrörligheten är viktigt. Han har

reflekterat mycket mer över det än vad jag har gjort. Jag har haft föreställningen att arbetskraftsrörlighet mellan länderna även fortsättningsvis kommer vara av relativt liten makroekonomisk betydelse. Så har det ju varit hittills. Frågan är då om rörligheten i EU kommer att öka när det blir fler medlemsländer. Jag kan se vissa argument för det, men man kan också se det utbildningsmässigt: kommer arbetskraften i de nya medlemsländerna att ha den kompetens som efterfrågas vid överhettningar i de tidigare medlemsländerna? Det finns all anledning att tänka på detta ytterligare. Det är möjligt att vi skulle ha tagit upp detta i högre grad. Vi tänkte inte på att hyra in Per som expert. Däremot föreslog jag faktiskt att vi skulle ha med John som ledamot i utredningen. Det stötte på patrull någonstans i finansdepartementet.

### **Carl B Hamilton**

Det var tur att du inte gjorde det för då hade vi inte fått en sådan bra kommentator idag.

Jag skulle vilja följa upp lite av det som Per Lundborg sa, nämligen EU-perspektivet. Vad gör vi som medlemmar av EMU? Det finns i utredningen inget om vad en svensk finansminister har för uppgift när vi kommer med, och vad Sverige bör arbeta för inom ekonomisk politik i den Europeiska Unionen. Var ligger de svenska intressena? Samma sak beträffande ECB, som t ex behöver göras om för att de östeuropeiska länderna skall kunna komma med. Det är komplicerade frågor hur man ska kombinera länders representativitet, arbetets effektivitet och kravet på beslutsfattandet, eventuellt nya inträdeskrav o s v. Med de snäva direktiv, som denna utredning har haft, har det blivit en stark bias mot det nationella, på frågor om att vi skall skydda oss mot det nya okända. Där ingen undviker utredningen att diskutera möjligheter och intressen hur Sverige bör agera som med-

lem i gruppen av ECB-länder.

Svante Öberg, dåvarande statssekreterare, gjorde en utredning som landade på slutsatsen att med de kriterier som idag finns i stabiliseringspakten, hade man i övriga EU accepterat och givit Sverige "nåd" för utvecklingen i början av 1990-talet. Man kommer dock hela tiden tillbaka till frågan: hur extrema situationer bör ett land söka försäkra sig emot? Det är ju inte gratis att t ex höja saldomålet, som man lätt kan få intryck av när man läser utredningen. Höjer riksdagen saldomålet avstår riksdagen samtidigt från att göra något annat som lägre skatter eller högre offentliga utgifter.

Jag tyckte att Erik Åsbrink ställde en fråga som du inte svarade på, så jag kan väl upprepa den. Ni funderade inte på att sätta ett mål för den offentliga sektorns skuld? I dag är den 50–52 procent. Hade ni någon diskussion av frågan, och i så fall varför kom ni inte till något resultat?

### **Johan Schück**

Jag har två frågor. Den ena gäller något som ni inte alls berör och som kanske låg utanför uppdraget, men som ändå är en viktig fråga att diskutera. Det gäller vägen in i EMU, hur ska det gå till ekonomisk-politiskt och stabiliseringspolitiskt i samband med ERM 2-deltagande och över den övergångsperiod som kommer att råda. Det kommer ju att representera något nytt i förhållande till vad vi nu har. Hade det inte varit värt att uttrycka några tankar om det?

En annan fråga gäller de diskretionära åtgärderna, som enligt utredningsförslaget bara ska kunna vidtas vid en viss storlek på produktionsgapet. Men i verkligheten läggs det ju fram en budget åtminstone en gång varje år av finansministern och regeringen. Budgeten innebär ju inte något fryst tillstånd där man får exakt samma politik som man haft under föregående år, utan det tillkommer en massa förändringar som måste ha någon implika-

tion när det gäller stabiliseringspolitik. Betyder det här då att man inte ska kunna göra förändringar om man vill sänka skatter eller göra reformer? Sådant innebär ju diskretionära åtgärder, oavsett vad man säger eller inte.

### **Carl B Hamilton**

Erik Åsbrink får två minuter och sedan lämnar jag avslutningen till Lars Calmfors.

### **Erik Åsbrink**

Man kan säga att flera av de förslag som lagts fram har till sin innebörd att begränsa politikernas handlingsfrihet. Det gäller beslutsregeln att politiker inte får eller bör tillgripa diskretionära åtgärder om inte produktionsgapet är mer än 2 procent, att politikerna bör på förhand publicera listor över de stabiliseringspolitiska åtgärder som så att säga är tillåtna och att de stabiliseringspolitiska beslut som får fattas ska ha inga eller små fördelningspolitiska effekter.

Jag tror att det finns situationer när man ska begränsa politikernas handlingsfrihet. Det gäller t ex den oberoende centralbanken. Men jag tycker inte man ska göra det i tid och otid och ibland skulle det vara rent kontraproduktivt även utifrån ekonomernas synpunkter. På förhand offentliggjorda listor över tänkbara stabiliseringspolitiska åtgärder får med all säkerhet den effekten att det utbryter kritik som leder till att ett antal områden blir tabubelagda. Då begränsar man handlingsfriheten för kommande åtgärder på ett sätt som jag inte tycker vore önskvärt. Att ha ett stort handlingsutrymme i samband med större makroekonomiska kriser tror jag är en fördel. Det går aldrig att på förhand förutse hur den situationen ser ut och vilken mix av åtgärder som är lämplig eller överhuvudtaget politiskt möjlig att genomföra. En viss återhållsamhet när det gäller att snäva in och klavbinda poli-

tiker är önskvärd.

En annan aspekt; både det ekonomisk-politiska rådet och en ökad samordning inom EU, kan vara ett stöd till finansministern i dennes ensamma kamp mot alla utgiftsbenägna kollegor och alla andra grupper som driver på i en expansionistisk riktning. Jag är lite förvånad över den mycket negativa attityd som framkommer när det gäller ekonomisk-politiskt samarbete på EU-nivå, där utredarna i stort sett avfärdar detta som icke önskvärt och som bara ställer till besvär. Jag tror, liksom Carl, att vi från svensk sida, om vi går in i euron, bör delta på ett konstruktivt och aktivt sätt i utvecklingen av det ekonomisk-politiska samarbetet inom EU. Att ställa sig vid sidan om och bekämpa varje typ av utveckling i den riktningen verkar vara föga konstruktivt.

### **Lars Calmfors**

Visst finns det skäl att tänka på vad Sverige ska ha för inställning när det gäller hur ECB:s beslutsstruktur ska se ut i framtiden. Det kommer att bli nödvändigt att på något sätt skära ner ECB-rådets storlek för att det ska bli hanterbart. Förmodligen måste man också öka direktionens vikt i förhållande till de nationella centralbankscheferna. I en sådan här utredning kan man inte utreda alla frågor. Det finns en viktig diskussion om dessa frågor som vi inte gett oss in på, men jag känner stor sympati för det som låg i Carls fråga.

Sedan är vi inte negativa till alla former av samordning, men vi tror inte att det är någon större vits med ytterligare samordning av konjunkturpolitiken. Det finns en tendens att det blir ett naturligt nästa steg, utan att man tänker efter. När den här processen med samordning har startat, så ska man gå lite längre hela tiden. Vi har velat säga att det förmodligen inte är så bra.

Frågan om vi skulle ge en rekommendation om mål för den offentliga sektorns skuld eller förmögenhetsställning på lång sikt diskuterades i utredningen. Vi landa-

de i att det låg utanför vårt uppdrag. När den diskussionen kom upp, tyckte vi inte att vi hade tillräckligt på fötterna för att sätta ner foten. Det fanns en majoritet i utredningen för att man inte skulle ta ställning i frågan. Jag har inte heller bildat mig någon egen uppfattning som jag tycker jag kan stå för. Det är något som jag skulle vilja ägna mycket mer tid åt, eftersom det är en svår fråga.

Hur ska vägen in i EMU se ut? Det är klart att man kan se problem här. Anta att vi får förhållandevis starka inflationstendenser och att lönebildningen går snett. Krav på förändrade lönerelationer kan leda till att den totala löneökningstakten framöver blir för hög. Ett ERM-medlemskap, som innebär en bindning av penningpolitiken, kan bli tämligen problematiskt under den här övergångsfasen. Vad kan man säga om det? Det kan vara så att vi skulle behöva en högre ränta under den här övergångsperioden än andra länder. Å andra sidan får man räkna med att kronan kommer att stärkas i förhållande till idag. Har vi tur kan det ge en tillräckligt tillbaka-hållande effekt, så att balansen upprätthålls den vägen. Annars krävs det att finanspolitiken redan i det här skedet tar över en del av det ansvar som penningpolitiken tidigare har tagit.

Hur ska man uppfatta det vi säger om diskretionära stabiliseringspolitiska åtgärder? Det ska uppfattas som att om ekonomin ligger vid noll i produktionsgap, då ska vi i princip befinna oss på det saldo-mål som ställts upp. Det är riktigt att det innebär att man behöver ta diskretionära beslut för att hamna där. Blir det sedan smärre förändringar av produktionsgapet inom plus/minus två procentenheter, då ska budgetsaldot variera med det som ges av de automatiska stabilisatorerna. Sedan ska man tillåta större avvikelser än de som följer av de automatiska stabilisatorerna enbart om det är större svängningar än de här plus/minus två procentenheter-na.

Så till den sista punkten. Jag reagerar lite över Erik Åsbrinks formuleringar om att man inte ska begränsa politiken. Då undrar man vilka man är; det låter som om det är ekonomerna igen. Så var ju inte tanken. Politiker kan ju, precis som när Erik ändrade uppfattning om att vi borde ha en självständig riksbank, finna att det ligger i deras eget intresse att ibland lägga vissa restriktioner på de beslut som man kan fatta i ett visst läge. Det är en viktig del av politiken att göra det.

Sedan har det aldrig föresvävat oss att man i förväg ska lägga fast någon viss stabiliseringspolitik. Vid en störning som dämpar den privata konsumtionen kanske man tänker sig en viss typ av stabiliseringspolitiska åtgärder. Vid bortfallande export så kanske man vill sänka arbetsgivaravgifterna. Politiken i en given situation måste bero på vilken typ av störning som det är.

Däremot finns det en viss internationell diskussion, som vi refererar, om att man skulle kunna delegera finanspolitiken precis som man gjort med penningpolitiken. Det skulle inte ske till något finanspolitiskt råd som ger rekommendationer utan till en finanspolitisk direktion. Alan Blinder har till exempel fört den diskussionen. Det har funnits förslag om att kongressen eller parlamentet i förväg skulle lägga fast en mix av åtgärder med vissa fördelningspolitiska effekter. Enligt dessa förslag ska man således inte lämna fördelningspolitiken till den här finanspolitiska direktionen, utan den ska i stället få välja hur mycket stabiliseringspolitik man vill föra i ett visst läge beroende på konjunktursituationen. Då ska det t ex vara fastlagt att 50 procent av en stimulans ska vara en sänkning av inkomstskatterna, 20 procent en sänkning av arbetsgivaravgifterna och 30 procent ökad offentlig konsumtion. De här förslagen har framförts av personer som anses förhållandevis vettiga. Vi tar dock avstånd från dessa förslag.

**Carl B Hamilton**

Tack så mycket. Vi får nog genom Natio-  
nalekonomiska Föreningens debatter och  
tidskrift försöka fylla rollen som finans-  
politiskt råd, åtminstone tills det har eta-  
blerats med den utformning som du tänk-  
te dig, Lars. Våra möten med finansmi-  
nistern kommer sannolikt att bli mer  
spännande när vi är medlemmar av EMU,  
men de blir kanske mindre intressanta vid  
möten med riksbankschefen, vem vet?

Tack för i kväll.