

Bokanmälningar

Nils Lundgren (red): Konjunkturrådets rapport 1996 – Vad vill Sverige med EU?

Årets konjunkturrådsrapport från SNS behandlar Europafrågor och är i synnerhet fokuserad på svensk Europapolitik. Till skillnad från tidigare år ansvarar varje rådsmedlem för sina egna kapitel och det är ganska skilda frågor som tas upp. I mediapresentationen av rapporten kom mycket att fokuseras på EMU, men även om denna fråga upptar en betydande del av utrymmet behandlas även ett antal andra viktiga frågor.

I denna anmälan beskriver jag först innehållet i varje kapitel och ger en del kommentarer relaterade till de enskilda kapitlen. Därefter diskuterar jag rapporten i allmänna termer. Slutligen ger jag en del personliga reflektioner på bokens huvudfråga: Bör Sverige gå med i EMU?

I kapitel 2 och 3 tar Carl B Hamilton upp frågan om EUs eventuella östutvidgning. Jag delar i mycket Hamiltons slutsatser. Det är av väsentligt intresse för Sverige att de östeuropeiska länderna inkorporeras i EU. Däremot tror jag att Hamilton är väl optimistisk när det gäller utsikterna för den ekonomiska utvecklingen i Östeuropa. Han tecknar en mycket ljus framtidsbild och använder tex resultat från sin egen forskning med Alan Winters som indikerar att humankapitaltillgången är god i Östeuropa och i vissa länder till

och med kan jämföras med den i länder som Storbritannien och Sverige. Av detta drar Hamilton slutsatsen att Östeuropa kan komma att exportera relativt kunskapsintensiva produkter och att tillväxten kan förväntas bli hög. Han skriver till och med att (s35): "Om det enbart hänger på stocken av humankapital bör sålunda östländerna snabbare än länderna i Sydostasien komma ikapp Nordvästeuropa".

Mycket skulle vara vunnet om Hamilton har rätt, men tillåt mig ändå att tvivla något. Det är skillnad mellan teoretiska kunskaper i ämnen som fysik och matematik och förmågan att kunna realisera dessa i kommersiellt gångbart humankapital. Det kan säkert ta en generation eller så innan den attityd till kunskap som behövs för detta kommer. Vidare behövs så mycket annat för hög tillväxt, tex säkra äganderätter, som jag också tror kan uppstå endast efter en tid.

Ulf Jakobssons två kapitel behandlar på ett mer översiktligt sätt olika svenska ekonomisk-politiska problem. Kapitel 4, med sin fokusering på de sk konvergenskraven, är mer nära relaterat till EU och EMU, medan det senare behandlar problem och förändringar i svensk ekonomi. Detta senare kapitel passar inte lika lätt in i bokens övergripande tema, men visar ändå på

möjligheten att Sverige kan tvingas att fortsätta med en konstant fallande real växelkurs, något som kan vara svårförenligt med medlemskap i en myntunion.

Jakobsson framhåller i sin introduktion till kapitel 4 mycket riktigt att konvergenskraven inte har någon nära relation till de ekonomiska kriterier som behövs för att en valutaunion ska fungera, men att dessa krav kommer att spela en framträdande roll inom EU och därför kommer att få en verklig betydelse för om ett land tillåts bli medlem i EMU. Diskussionen om möjligheterna att uppfylla konvergenskriterierna är speciellt intressant. Här betonas ett i och för sig känt fenomen, men ändå inte tidigare uppmärksammat, att det svenska budgetsaldot är ovanligt konjunkturkänsligt. En allvarigare lågkonjunktur kan därför starkt försvåra en svensk budgetsanering och därför ett uppfyllande av konvergenskriterierna.

Kapitel 5 är intressantare men är lättare att ha invändningar mot. Jakobsson har stora institutionella kunskaper om svensk ekonomi och man lär sig alltid något nytt när man läser honom. Jag tror också att han betonar en viktig aspekt när han diskuterar en långsiktigt fallande real växelkurs i Sverige. Ett vanligt argument mot EMU är att asymmetriska chocker behöver pareras med kortsiktiga förändringar i den reala växelkursen. Eftersom vi vet att det är lättare att förändra den reala växelkursen, åtminstone nedåt, med förändringar i den nominella växelkursen snarare än genom nominella löneförändringar blir förekomsten av asymmetriska chocker ofta ett argument mot permanent fasta växelkurser. Som påpekats av Mats Persson är detta dock inget vattentätt argument. Visserligen omöjliggörs externa devalveringar genom ett EMU-medlemskap, men samma temporära effekter på den reala växelkursen kan i stort sett uppnås genom en sk "intern devalvering", dvs genom att sänka de sociala lönekostnaderna. Visst finns det vissa smärre praktiska problem med en "intern devalvering", inte minst genom

svårigheterna att finansiera denna inom ramen för de restriktioner på statsbudgeten som ligger inom ramen för EMU och de problem med genomförandet av en sådan som finns i den politiska processen. Kvarstår gör dock att Perssons argument är av tyngd om det svenska problemet huvudsakligen vore temporära förändringar i den reala växelkursen. Om det däremot huvudsakligen är en konstant fallande real växelkurs som är Sveriges problem, inser man enkelt att det i längden inte är möjligt att parera en sådan med interna devalveringar.

Jakobssons kapitel är intressanta. Han behandlar kontroversiella frågeställningar. Det är därför berömvärt att Jakobsson i vissa avseenden är försiktig i sina slutsatser, t ex när han diskuterar den offentliga sektorn och ekonomisk tillväxt. Till skillnad från konjunkturrådet för något år sedan är Jakobsson försiktig med entydiga vetenskapliga referenser. Man skulle dock önska att han behöll sin besinning även i den senare delen av kapitlet där han drar, tycker jag, en del alltför långtgående slutsatser, t ex när det gäller utbildning och arbetsmarknad. Jag gissar att det ligger en hel del i Jakobssons bedömningar, men låt oss vara klara på att vi berör komplicerade samband.

Jag tycker också att Jakobsson något bättre kunde skilja mellan olika ekonomiska effekter, i synnerhet mellan bättre statisk resursallokering, kortsiktiga (konjunkturbetingade) tillväxteffekter och långsiktig tillväxt. Alltför ofta blandas de ganska friskt. Visst, det är en populärvetenskaplig framställning eller, kanske mer korrekt en debattbok, men med tanke på förvirringen i den politiska debatten tycker jag att vi nationalekonomer har en viktig roll att spela på detta område. En andra invändning är att det ibland är svårt att följa vad som är medel och vad som är mål i hans analys. Jag tycker själv att det också är ett område där vi som nationalekonomer har ett stort pedagogiskt ansvar. Alltför ofta likställs t ex budgetunderskott och tillväxt. Det är möjligt att medlet, eller

det intermediära målet, budgetunderskottet är viktigt för t ex den ekonomiska tillväxten. Vissa empiriska studier tyder t ex på att ett högt budgetunderskott kan verka hämmande på den ekonomiska tillväxten. Detta betyder emellertid inte att man kan jämställa medel som budgetunderskott och mål som tillväxt. Budgetsaldot som sådant kan väl knappast utgöra ett mål för den ekonomiska politiken. Det finns ett antal sådana sammanblandningar i Jakobssons kapitel.

I kapitel 6 diskuterar Lars Jonung frågan om EMU alls blir av, medan han i kapitel 7 väsentligen analyserar om Sverige bör gå med i EMU om myntunionen bildas. Jonung är tveksam till om EMU verkligen kan bildas enligt tidtabell. Han menar också att även om en europeisk myntunion kan bildas, bör Sverige avvakta och åtminstone inte inledningsvis delta. Jonungs kapitel är bra och intressanta. Ska jag vara lite elak måste jag väl ändå säga att det förvävar mig att normpolitikens kanske främsta anhängare inte tror på anpassning genom internationella normer. På förhand hade jag väl aldrig trott att Jonung och jag skulle ha likartade uppfattningar i en fråga som EMU.

I kapitel 8 och 9 diskuterar Niels Thygesen samordnad finanspolitik i EU. Han tar sin utgångspunkt i det välkända faktumet att penning- och finanspolitiken behandlas på helt olika sätt i Maastricht-fördraget. Medan penningpolitiken ska samordnas, överläts finanspolitiken, bortsett från konvergenskriterier, på nationell nivå. I kapitel 8 betonas att den förändrade synen på finanspolitikens effektivitet, från 70-talets optimism till 90-talet relativa pessimism har varit en viktig faktor bakom beslutet att lämna finanspolitiken utanför det europeiska samarbetet.

Kapitel 9 är mer analytiskt och ställer bl a frågan om en ökad finanspolitisk samordning är viktig eller om nationell finanspolitik blir tillräcklig även efter EMUs bildande. Thygesen börjar med att diskutera relevansen av de fastställda konvergens-

kriterierna. Diskussionen är balanserad. Bl a intar han den rimliga ståndpunkten att de strukturella underskotten, snarare än faktiska budgetsaldon, i teorin bör vara vägledande som kriterium både för inträdeskrav och efter EMUs genomförande, men att problemet är att empiriskt kunna mäta det strukturella underskottet. I den senare delen av kapitlet driver Thygesen tesen att en viss finanspolitisk samordning kan vara nödvändig för att motverka asymmetriska chocker, eftersom pris- och löneflexibiliteten i Europa knappast är tillräcklig.

Nils Lundgrens kapitel 10 och 11, om institutionell konkurrens är på sitt sätt de mest intressanta kapitlen i rapporten. Här anknuter Lundgren till nya idéer om att harmonisering och samordning inte nödvändigtvis behöver vara välståndsskapande. Tvärtom kan internationell samordning i bland endast bidra till att tillväxthämmande institutioner bibehålls. Mot bakgrund av detta resonemang kan man hävda att tendenser till europeisk centralisering inte behöver vara positiva. I många avseenden tror jag att Lundgren har rätt. Jag håller t ex fullständigt med Lundgren om nödvändigheten av att lösa många viktiga frågor på nationell snarare än europeisk nivå. Det finns t ex ingen anledning att tro att arbetslösheten kan lösas på europeisk nivå.

Liksom Lundgren tror jag emellertid att det handlar om en snäv balansgång: å ena sidan det positiva med en institutionell konkurrens som den besvikelse som följer av en bristande europeisk övernationell förmåga att behandla problem som t ex arbetslöshet; å andra sidan de snedvridningseffekter som kan uppstå om den institutionella konkurrensen tillåts gå så långt att vi återigen får nationella regelverk som hindrar det fria handelsutbytet.

Sammanfattningsvis tycker jag att årets konjunkturårsrapport är intressant (när ska man förresten byta namn, "konjunktur" är väl inte så relevant längre). Avsaknaden av klara gemensamma slutsatser har

både för- och nackdelar. Å ena sidan förlo-
rar rapporten något i styrka i den allmänna
debatten, men samtidigt framstår det för
läsaren klart att några enkla svar inte finns
på komplicerade ekonomisk-politiska frå-
geställningar, i synnerhet inte när politiska
värderingar är involverade. Frågan om po-
litiska värderingar i samband med kon-
junkturrådsrapporter kan vara värd att
kommentera ytterligare.

I den politiska debatten är fördelnings-
frågor av central betydelse och ofta den
mest uppmärksammade aspekten av poli-
tiska förslag. För många nationalekono-
mer, inklusive mig själv, känns det mycket
irriterande och närmast löjeväckande med
försök att mekaniskt räkna fram vinster i
ören och kronor. Bland annat detta har nog
lett till att delar av professionen ofta un-
derskattar värderingsfrågor. Ibland får
man därför, och i synnerhet i det senaste
årtiondets konjunkturrådsrapporter, en
känsla av att det inte existerar några för-
delningskonflikter i den ekonomiska de-
batten. Självklart är detta en felsyn. Vär-
deringar är viktiga för ekonomisk-poli-
tiska mål och medel, och valet av olika åtgärder kan ha betydande fördelningseffekter. Att gömma detta under ytan leder lätt till att vi inom professionen ger våra kritiker vatten på sin kvamn: denna kritik gäller nu inte bara årets konjunkturrådsrapport och inte heller bara SNS. Vi måste nog alla tänka lite mer på att bli explicita i detta avseende.

Så, vad kan vi slutligen säga om bokens huvudtema: bör vi gå med i EMU? Efter att ha läst SNS-rapporten är jag ännu mer övertygad om att EMU är förenat med stora risker. Det är intressant att också ekonomer som man tidigare skulle trott vara anhängare av ett svenskt medlemskap i EMU (som Jakobsson och Jonung) faktiskt är avvaktande eller t o m negativa (lite spännande var också den efterföljande interna debatten mellan Hamilton och Jonung om vilka slutsatser som egentligen drogs i rapporten). Jag kan inte låta bli att påpeka att för två år sedan, när Veckans

Affärer genomförde en enkätundersökning bland ett antal svenska nationalekonomer, så var vi inte alltför många som var entydigt negativa till EMU. Nu tycks det i stället som en ganska klar majoritet är emot ett svenskt deltagande i EMU.

Jag tror att det är en förnuftig attityd. Låt mig vara tydlig i min personliga och fortfarande något preliminära avvägning mellan för- och nackdelar med ett svenskt deltagande i EMU. Om EMU genomförs och Sverige ges chansen att delta tycker jag att vi ska avstå. Skälet till denna skepsis är inte att jag inte tror EMU kan komma att fungera bra. Mitt argument beror i stället på att om EU inte fungerar som det är tänkt så kan det gå riktigt dåligt och vi kan få stora problem. Det ska jämföras med de mycket begränsade vinster som uppkommer om EU fungerar bra. Det nya statsrådet Leif Pagrotsky har uttryckt tankegångar om att ett medlemskap i EMU är spännande. Andra statsråd, inklusive Göran Persson, har framfört liknande tankegångar och ser EMU som en utmaning. Jag vet inte något om statsråds personliga behov av spänning i livet. Själv föredrar jag andra spänningsmoment än de risker som är förknippade med medlemskap i EMU!

*Docent JOHAN TORSTENSSON,
Nationalekonomiska institutionen,
Lunds universitet*