



DATUM
2002-12-16
ERT DATUM
020415

DIARIENUMMER
2002-eoa-943
ER REFERENS
Fi2002/1573
Bilaga

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

LOs yttrande över

Stabiliseringspolitik i valutaunionen, SOU 2002:16

	<i>Sida</i>
1. Utredningens huvudsakliga ekonomisk-politiska frågor	2
2. Typer av ekonomiska störningar att stabilisera	
3. Finanspolitikens mål	3
3.1 <i>Skillnader mellan Sverige och EMU</i>	
3.2 <i>Ökade säkerhetsmarginaler</i>	4
4. Finanspolitikens effektivitet	7
4.1 <i>Problemet med tidsfördröjning</i>	
4.2 <i>Utgiftstakets tillämpning hämmar finanspolitiken</i>	8
4.3 <i>Jämförelse av olika åtgärder</i>	9
5. Finanspolitiska erfarenheter	11
6. Risker för finanspolitiken på lång sikt	13
7. Lönebildningen	16
8. Precisering av buffertar	18
9. Finans- och sysselsättningsråd	21
10. Stabilisering via den kommunala budgeten	23
Slutsatser	24
Bilaga	27

1. Utredningens huvudsakliga ekonomisk-politiska frågor

Utredningen behandlar följande frågor:

- Mål för den ekonomiska politiken.
- Statsfinansiella marginaler för att med automatiska stabilisatorer möta störningar.
- Statsfinansiella marginaler för att med diskretionär politik möta störningar.
- Finanspolitiska instrument för att ersätta växelkursens möjlighet att anpassa lönekostnaderna.
- Statsmakternas behov av att normera och påverka lönekostnadernas utveckling, för att förhindra överefterfrågan och försvagad konkurrenskraft.

Utredningen föreslår följande:

- Principiell ram för finanspolitiken.
- Ett antal förbestämda finanspolitiska åtgärder att användas vid stora makroekonomiska störningar.
- Stabilisering av de kommunala inkomsterna över konjunkturen.
- Finanspolitiskt råd.

2. Typer av ekonomiska störningar att stabilisera

I syfte att hitta lämpliga metoder och åtgärder att hantera svängningar i ekonomin inom EMU, är det naturligtvis lämpligt att utgå från de olika typer av störningar som kan komma att uppstå.

Den svenska ekonomin kan utsättas för fyra typer av störningar. För det första störningar från efterfrågesidan. Det kan handla om en kraftig nedgång i världskonjunkturen, t ex orsakad av sammanbrott på världens börser eller en terroristaktion. Det är en generell störning som Europeiska Centralbanken, ECB, kan och skall hantera via penningpolitiken. En generell störning kan emellertid innebära asymmetriska effekter beroende på respektive lands struktur och sätt att möta störningen.

Det kan också handla om landspecifika efterfrågestörningar riktade mot t ex telekom-, skogs- eller fordonsindustrin. Då måste Sverige på nationell nivå ha möjlighet till både kraftfulla automatiska stabilisatorer och diskretionär politik som möter störningen. Ju mer annorlunda ett medlemsland är övriga EMU,

desto starkare måste dessa motmedel vara. Sverige särskiljer sig från EMU-området då endast ungefär hälften av vår handel sker i Euro. I relation till EMU-länderna har vi en större handel med tredje land.

Den tredje formen av störning är en generell utbudstörning och det enklaste exemplet är en förändring av oljepriserna.

Den fjärde formen är en landspecifik utbudstörning, främst i form av lönekostnader som blivit för höga för att skapa fullt utnyttjande av resurserna. Även här måste det gå att möta störningen med nationella medel.

Störningarna skiljer sig också åt huruvida de är temporära, permanenta samt mer eller mindre relevanta/sannolika vid EMU-medlemskap.

3. Finanspolitikens mål

3.1 Skillnader mellan Sverige och EMU

Främst två skillnader mellan de svenska respektive europeiska förhållandena är viktiga att ta hänsyn till i jämförelsen mellan bibehållen respektive icke-bibehållen nationell penningpolitik:

- Små öppna ekonomier som Sverige, är beroende av utvecklingen inom endast ett fåtal industrier. Vid kriser som uppkommer specifikt i dessa branscher har vi i jämförelse med EMU-länderna en utsatt position då andra länders ekonomi har fler ben att stå på. För att möta asymmetriska chocker krävs nationellt styrda finanspolitiska åtgärder. I en sådan situation blir det svårare än idag att hålla den inhemska inflationen på samma nivå som i övriga EMU-området.
- De höga svenska ambitionerna gällande sysselsättning och generell välfärdsnivå, är också något som särskiljer oss från EMU-området. I Sverige gäller arbetslinjen och sysselsättningsambitionen är hög. Förvisso är sysselsättningen uttalat högsta prioritet i EU. Men som talande exempel är sysselsättningsmålet inom EU satt till 70 procent, vilket fortfarande är betydligt lägre än den svenska regeringens på 80 procent.

ECB får ta hänsyn till sysselsättningen först när inflationsmålet är uppfyllt. ECBs mål är att hålla inflationen under 2 procent medan Riksbankens mål är 2 +/- 1 procent. Alltså kan penningpolitiken komma att vara stramare med ECB, än idag

med Riksbanken. Det innebär att den penningpolitiska stimulansen kanske inte räcker till för att tillgodose svensk tillväxt och sysselsättning i enlighet med våra ambitioner på dessa områden. Hur detta blir avgörs av vilken praxis ECB kommer att utveckla.

Det är viktigt att nationellt kunna bedriva en politik för att upprätthålla välfärd och sysselsättning även vid ett medlemskap i EMU. Det ovan beskrivna ger vid handen att det finns ett behov av extra säkerhetsmarginaler om vi inte ska riskera sämre makroekonomiska förutsättningar än idag.

3.2 Ökade säkerhetsmarginaler

Överskottsmål och statsfinansiell konsolidering måste bestämmas med utgångspunkt från den ekonomiska miljö som Sverige kommer att möta de närmaste decennierna. Det finns två sätt att möta den nya miljö som EMU-medlemskap och en åldrande befolkning innebär. Den ena vägen är en konsolidering genom att öka överskotten i statsfinanserna och amortera statsskulden. Det finns också starka skäl att minska nationens utlandsskuld, vilket förutsätter en period med överskott i bytesbalansen genom offentliga överskott. Den andra vägen är en tillväxtstrategi som möjliggör en god tillväxt. Båda vägarna leder till en mindre belastning för de framtida förvärsaktiva.

Vilken finansiell konsolidering som är nödvändig i framtiden bestäms av:

- Hur den demografiska bördan ökar.
- Bedömningen av den svenska ekonomins tillväxtpotential.
- I valutaunionen tillkommer marginal för handlingsfrihet som nationen önskar i den nya miljön.

Dagens överskottsmål betyder att det offentliga saldot kan försämrats med 5 procentenheter av BNP innan saldot når den nedre gränsen enligt EUs regler. De automatiska stabilisatorerna medför att detta inträffar först om BNP i en lågkonjunktur skulle ligga 7 procent under den långsiktiga utvecklingsbanan. För att BNP ska hamna 7 procent under den långsiktiga utvecklingsbanan, krävs t ex att BNP under 3 år har nolltillväxt i stället för drygt 2 procent per år som har varit ungefärlig långsiktig tillväxttakt. Detta är att beteckna som en relativt kraftig lågkonjunktur men inte alls lika kraftig som i början av 1990-talet. Då minskade istället BNP under tre år med nästan 2 procent per år.

Vill man alltså ha marginal för att kunna öka utgifterna i framtiden (utan att behöva öka skatten) bör budgetmålet överstiga 2 procent. Om det finns ledigt kapacitetsutnyttjande i ekonomin skulle kostnaden för offentliga överskott kunna vara inskränkta möjligheter att använda expansiv finanspolitik. För Sveriges del verkar emellertid den kostnaden inte vara aktuellt, då vi inom bara några år och på grund av minskat arbetskraftsutbud, går mot fullt kapacitetsutnyttjande.

Vid en återgång till budgetbalans skulle vid givna inkomster ett utgiftsutrymme motsvarande ytterligare 2 BNP-procent uppkomma. Totalt skulle utgifterna vid givna skattesatser allt annat lika, kunna öka med 3-4 BNP-procent inom 10-15 år. Det kan jämföras med att äldreomsorgen idag kostar totalt ca 3 BNP-procent.¹

En central uppgift för finanspolitiken i valutaunionen blir att stabilisera produktion och sysselsättning. Vi instämmer delvis med kommittén i dess bedömning att finanspolitiska åtgärder endast ska sättas in vid större avvikelser från potentiell produktion. Det stora produktionsgapet tillmäts dock av kommittén en alltför stor och överordnad betydelse som operativ målvariabel. Fler variabler behövs i en bedömning av när en diskretionär finanspolitisk åtgärd bör vidtas. I övrigt ska de automatiska stabilisatorerna tillåtas verka fullt ut.

Vi stödjer förslaget att arbetsmarknadspolitiska åtgärder ska undantas kravet på att en större avvikelse från potentiell produktion existerar och alltså kunna sättas in även vid mindre störningar. Detta för att tidigt förebygga kriser, samt av orsaken att tidiga arbetsmarknadspolitiska insatser är god hushållning med arbetskraftens möjligheter och motivation och bidrar till stärkt omvandlingsförmåga.

På både på kort och lång sikt är det av stor betydelse för svensk ekonomi och löntagarna att finanspolitiska insatser är väl avvägda och görs i tid, samt att de automatiska stabilisatorerna tillåts verka fullt ut vid eventuellt deltagande i valutaunionen. Stora krav ställs på att finanspolitiken är väl avvägd både vad gäller konsolidering av statsfinanserna och uppbyggande av den offentliga förmögenheten, inkluderande infrastruktur. Detta för att balansen mellan konsolidering och stärkande av tillväxtförutsättningar ska bli optimal.

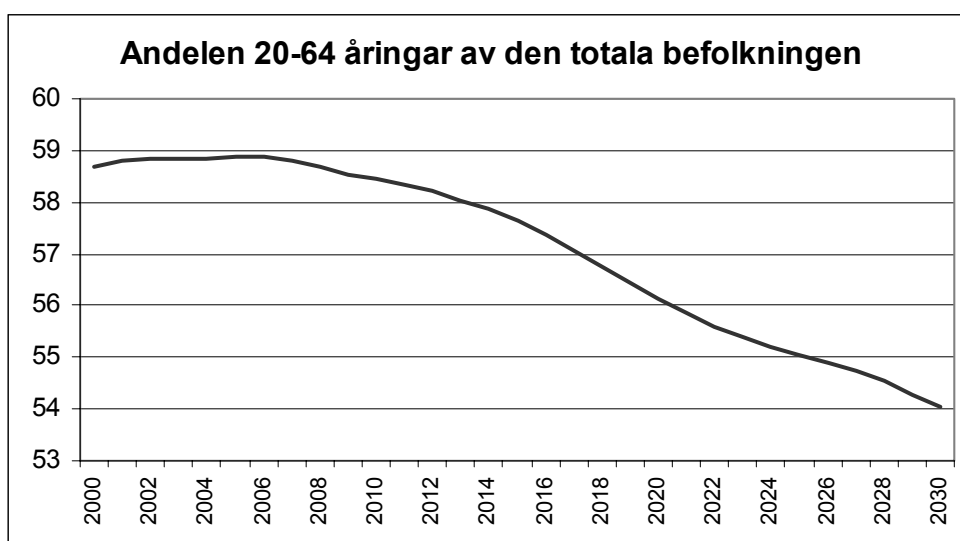
För att nå de krav som ställs i stabilitetspakten om underskott på högst 3 procent vid lågkonjunkturer krävs bara att budgeten är

¹ En del av detta finansieras med de äldres avgifter. De offentliga utgifterna för äldreomsorgen är alltså något mindre.

balanserad eller ger små överskott. För starka automatiska stabilisatorer som också innefattar ett åtagande att stabilisera kommunernas inkomster och en höjd a-kassa krävs ett påtagligt överskott i den offentliga budgeten. Statsmakten måste också vara förberedd på att det kan komma flera på varandra följande lågkonjunkturer. Försiktighetsprincipen talar därmed för betydande överskott.

För att ha utrymme för en kraftfull diskretionär politik krävs ett större överskottsmål än idag. Detta gäller särskilt som Sverige är inne i en period med stigande andel äldre och därmed ökad belastning på statsfinanserna. Vilket saldomål som är rimligt påverkas av vilken konsolidering som önskas. Utvecklingen av de offentliga finanserna det närmaste decenniet kommer sannolikt att visa att det finns möjlighet att sänka skatterna ytterligare fram till 2010 och ändå bibehålla ett överskott på 2 procent.

En mer trovärdig långsiktig finanspolitik, i stället för att enbart amortera statskulden, är att fondera en viss del av överskotten. Och att minska fonderna snarare än att öka upplåningen när påfrestningarna på statsfinanserna kommer. Det skapar väsentligt större tillit för välfärdsstaten än andra alternativ. Utredningen har dock, utan argument, avfärdat förslaget om ökad fondering. En fondering kommer förvisso att behövas oavsett EMU, betingat av strukturella förhållanden. Dock är det än mer angeläget vid medlemskap, med anledning av gemensamma finanspolitiska restriktioner och säkerhetsmarginal för att tillåta en nationell handlingsfrihet.



Källa: SCB samt egna beräkningar.

Ett viktigt motiv till ett medelfristigt överskottsmål på över 2 procent av BNP är att offentlig sektor kommer att belastas hårt av ett växande antal äldre framöver. Vid medlemskap sker detta samtidigt som finanspolitikens roll som stabilisator förstärks.

De närmaste tio åren är den demografiska utvecklingen gynnsam och den offentliga utgiftskvoten faller. Det bör utnyttjas till att förstärka den finansiella ställningen och inte till skattesänkningar. Med ett ambitiöst överskottsmål, motiverat av demografien, följer också ett utrymme för aktiv finanspolitik när så krävs utan risk för krock med valutaunionens finanspolitiska restriktioner.

Slutsatsen är att de offentliga finanserna måste vara så väl konsoliderade och ha så tydligt överskottsmål att de automatiska stabilisatorerna kan verka fullt ut. Kommittén föreslår en höjning av det medelfristiga saldomålet till 2,5-3 procent av BNP. Dagens överskottsmål är tänkt att klara normala konjunkturedgångar. Vill man däremot stärka de finanspolitiska möjligheterna att upprätthålla sysselsättningen vid kriser samtidigt som framtida demografiska problem tas i beaktande, måste målet höjas. Enligt vår syn bör målet vara över två procent i överskott som genomsnitt över en konjunkturcykel. Detta temporära mål för statsfinanserna bör gälla fram till 2015. Överskotts målen måste dock balanseras av ytterligare mål.

Det kan diskuteras om det är tillräckligt med ett mål för det *finansiella* sparandet. Sannolikt behövs ett mål för förmögenheten – både finansiell och real. Det kan annars finnas en risk för att de offentliga investeringarna inte får tillräckligt utrymme. Ett mål för överskott bör således kompletteras med ett mål för de offentliga tillgångarnas utveckling, detta för att inte framtida generationer skall få en tung investeringsbörda när statsfinanserna är ansträngda. Att låna till investeringar är finanspolitiskt sunt medan det inte ens på medelfristig sikt är sunt att låna till konsumtion. Det finns alltså skäl att ha en målsättning för den offentliga förmögenheten. I denna ingår förutom finansiella också reala tillgångar som t ex fastigheter och broar. Staten investerar med nuvarande utgiftstak för lite i den offentliga infrastrukturen.

4. Finanspolitikens effektivitet

4.1 Problemet med tidsfördröjning

En viktig fråga för finanspolitikens förmåga att motverka svängningar i produktion och sysselsättning är hur lång tidsfördröjningen är mellan behov av en åtgärd uppstår och att

den får effekt på ekonomin. Om tidsfördröjningen är för lång kommer finanspolitiken inte kunna stabilisera ekonomin utan riskerar tvärtom att destabilisera produktion och sysselsättning. Om en åtgärd sätts in i en lågkonjunktur men konjunkturen redan har vänt när stimulansen väl verkar, kommer stimulansen att förstärka konjunktursvängningen istället för att dämpa den.

Tidsfördröjningen består av upptäcktsfördröjning, beslutsfördröjning och effektfördröjning. Om större delen av fördröjningen finns mellan behovet av en åtgärd upptäcks och att åtgärden beslutas är det det politiska systemet som bör förändras. Om istället majoriteten av tidsfördröjningen finns mellan det åtgärden sätts in och den får effekt är det valet av åtgärd som är viktigast.

4.2 Utgiftstakets tillämpning hämmar finanspolitiken

Det är möjligt att använda finanspolitiken för att minska svängningarna i sysselsättning och produktion; historiska erfarenheter tyder på att den svenska finanspolitiken i de flesta fall har använts motkonjunktorellt. Den nya budgetprocessen med utgiftstak och överskottsmål är dock en begränsning av den möjligheten. Därför är det viktigt att denna process förändras. Målkonflikten står mellan att upprätthålla överskottsmål och utgiftstak och att låta starka automatiska stabilisatorer slå igenom i ett försvagat offentligt sparande.

Saldomål och utgiftstak baseras på prognoser över den ekonomiska utvecklingen. Att göra träffsäkra ekonomiska prognoser så långt fram i tiden som tre år är nästan omöjligt. Systemet med saldomål och utgiftstak måste på ett tydligt och förutsägbart sätt hantera avvikelser från målen som är en oundviklig följd av att dessa bygger på prognoser. Utgiftstakets tidslängd borde förkortas till två år samt formuleras i reala termer för att undvika problemet med felaktiga prognoser. Detta kan bli än viktigare vid ett eventuellt deltagande i valutaunionen, eftersom ett sådant sannolikt kommer att öka variabiliteten i inflationen något under en överskådlig framtid.

Systemets flexibilitet kan också ökas genom att tillräckliga marginaler avsätts under taken. Alternativt kan man tänka sig att reglera avvikelser från målen på ett tydligt sätt. Syftet är att minimera risken för minskat förtroende för politikens långsiktiga inriktning. Två slags avvikelser bör regleras eller inrymmas under avsatta marginaler. Dels osäkerhet när det gäller konjunkturutvecklingen och prognoser för enskilda anslagsposter, dels användandet av diskretionär politik. Det som i SOU

2002:16 omnämns som *konjunkturmarginal* respektive *planeringsmarginal*.

Utgångspunkten för utgiftstaket bör inte vara att de offentliga utgifternas andel av BNP ska minskas kontinuerligt. Det är inte lämpligt att vidhålla nuvarande tillämpning av utgiftstaket eftersom det innebär en alltför obalanserad finanspolitik. Dagens system leder till svagare automatiska stabilisatorer, i det att budgeteringsmarginalerna alltid kommer att användas.

4.3 Jämförelse av olika åtgärder

I avsaknad av motverkande reaktioner via ränta och växelkurs förbättras förutsättningarna att bedriva en verkningsfull finanspolitik inom valutaunionen (förvisso med ökad risk för inflation då penningpolitikens räntesignaler upphör). Möjligheten bör utnyttjas till att föra en aktiv finanspolitik och till att de automatiska stabilisatorerna får verka fullt ut.

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

Saneringen av de offentliga finanserna under 90-talet fick svåra återverkningar på den övriga ekonomin som kunde undvikits med en mindre åtstramande finanspolitik. En slutsats som kan dras av andra halvan av 1990-talet är att det är möjligt att göra diskretionära åtgärder via finanspolitiken även utanför valutaunionen. I valutaunionen blir utrymmet för stabilisering genom finanspolitiska instrument dock större.

En uppfattning om olika finanspolitiska åtgärders effekter framgår av nedanstående resultat. Här har beräkningar gjorts över utfallet när finanspolitiken satsar 50 miljarder kronor på olika stimulanspaket. De redovisade siffrorna anger endast storleksordningen.

I tabellen redovisas de två olika "läckagen" sparläckage och importläckage. Sparläckaget är den del av stimulansen som inte går till konsumtion eller investeringar utan i stället går till ett ökat finansiellt sparande i hushålls- eller företagssektorn. Importläckage är den del av efterfrågeökningen som inte går till att efterfråga inhemsk produktion utan går till att köpa importerade varor.

Effekter av finanspolitisk stimulans, miljarder kronor

	Transferering till hushåll	Moms- sänkning	Arbetsgivaravgifter			Offentliga investeringar	Offentlig konsumtion
			Export	Hemma	Totalt		
Finanspolitisk stimulans	50	50	10	40	50	50	50
Sparläckage Företag		-10		-36			
Hushåll	-20	0					
Konsumtion	30	40					50
Investeringar				4		50	
Importläckage	-15	-20		-2		-13	-8
BNP-effekter År 1	15	20	4	2	6	38	43
År 2	10	13	4	1	5	25	28
% högre sysselsättn. år 1-2	0,6	0,8	0,2	0,1	0,3	1,6	1,8
Slutlig offentlig skuldökning	33	27			42	6	0
Off. saldoökn. år 1, % BNP	-1,8	-1,5			-2,2	-0,6	-0,4

Den initiala ökningen av inhemsk produktion anges som BNP-ökning år 1. Denna BNP-ökning ger därefter upphov till nya inkomster, ny efterfrågan, nya läckage samt slutligen ny BNP-ökning. De uppkommer huvudsakligen under det andra året och är i storleksordning ungefär 2/3 av den initiala BNP-ökningen.

När BNP och sysselsättningen ökar som ett resultat av den finanspolitiska stimulansen, så blir skatteintäkterna högre och utgifterna för arbetslösheten lägre. Detta medför att den slutliga offentliga kostnaden blir lägre än den initiala stimulansen på 50 miljarder kronor.

Det är viktigt att ha klart för sig att stimulans-effekten endast varar så länge som de 50 miljarder kronorna räcker. För att exemplifiera detta med effekterna av en momssänkning, så blir BNP endast år 1 och år 2 högre och i storleksordningen 15-20 miljarder kronor. Sysselsättningen blir dessa år 0,8 procent högre. År 3 är BNP och sysselsättning tillbaka på samma nivå som de skulle ha legat på om ingen stimulans alls hade genomförts.

Denna tillfälliga finanspolitiska stimulans syftar endast till att överbrygga en tillfällig nedgång i den ekonomiska aktiviteten. Den bestående effekten blir därför den offentliga kostnaden för denna konjunkturpolitik som dock är lägre än den initiala kostnaden. I fallet med en momssänkning på 50 miljarder kronor visar sig kostnaden som en ökning av den offentliga skulden i storleksordningen 27 miljarder kronor.

Som framgår av tabellen, så har tillfälliga offentliga konsumtionsökningar betydligt större effekt än tillfälliga skattesänkningar och transfereringsökningar. Minst effekt kan man förvänta sig från tillfälligt sänkta arbetsgivaravgifter. Konsumtionsökningar på 50 miljarder kronor under 1 år medför att BNP och sysselsättning under två år blir drygt 1,5 procent högre. Momssänkningar ger halva effekten och transfereringsökningar ger en tredjedel, medan sänkta arbetsgivaravgifter endast ger en femtedel så stor effekt.

Ju större den reala effekten är, desto mindre blir slutkostnaden för stimulanspaketet. För skattesänkningar och transfereringsökningar blir slutkostnaden i storleksordningen 35-40 miljarder kronor, medan de offentliga konsumtionsökningarna i det närmaste är självfinansierade.

Störst effekt och billigast bland dessa tillfälliga stimulansåtgärder är sålunda offentliga utgiftsökningar. Nackdelen med dem är att det statliga utgiftstaket är ett hinder för tillfälliga utgiftsökningar. Utgiftstaket innebär att endast skattesänkningar är möjliga som stimulansåtgärd. Då är en momssänkning betydligt mer effektiv än en sänkning av arbetsgivaravgifterna.

Detta innebär att vi inte tror att variationer i arbetsgivaravgifterna i relation till andra åtgärder kan leda till bäst stimulans av vare sig sysselsättning eller tillväxt. Även om en sänkning av avgiften skulle vara så betydande att dessa båda variabler påverkades kraftigt, så skulle åtgärden vara relativt dyr. Med detta sagt, vill vi ändå påstå att sänkta arbetsgivaravgifter begränsade i tid och storlek ändå kan vara önskvärda. Tid att vänta ut den värsta krisperioden är ett argument. Vi återkommer till resonemanget om temporärt sänkta arbetsgivaravgifter under buffertfonder.

5. Finanspolitiska erfarenheter

Utredningens grundsyn är starkt kritisk mot möjligheterna till en långsiktigt stabil finanspolitik. Den ekonomiska politiken har emellertid genomfört en kraftfull omstrukturering av ekonomin under de senaste åren – en ny lag för Riksbanken, en genomgripande pensionsreform, en ny budgetlag, en akassereform med mera. Sverige tillhör idag de länder i Europa som har de starkaste offentliga finanserna. Utredningens skrivningar misskrediterar därmed den förda ekonomiska politiken och genom denna underskattning föreslås onödiga

insatser. Svensk finanspolitik hävdar sig numera väl jämfört med omvärlden.

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

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

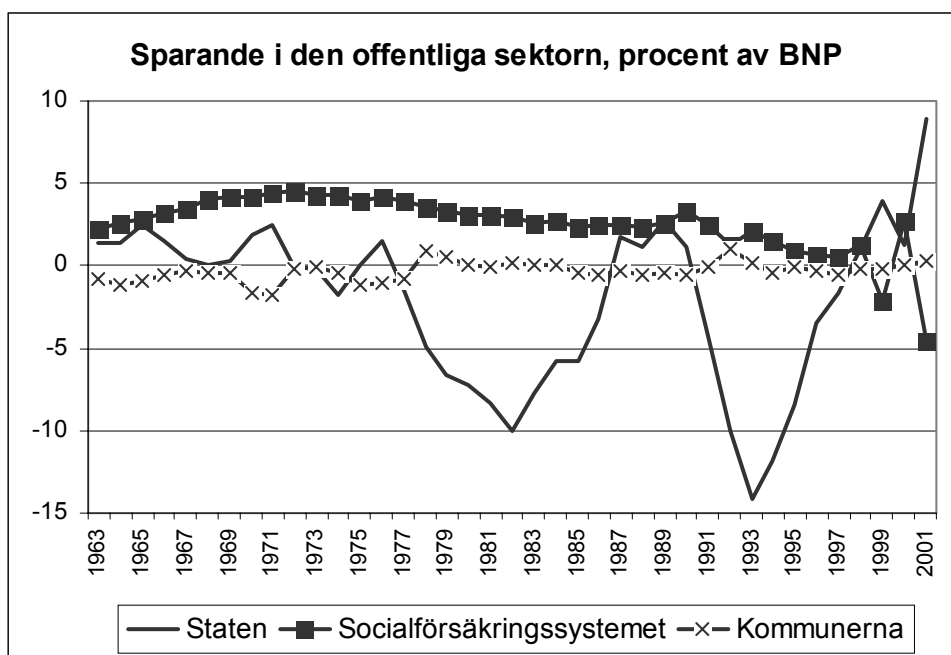
- Det är lättare att expandera efterfrågan i lågkonjunkturer än att dra in köpkraft genom skatteökningar eller utgiftsminskningar i högkonjunkturer.
- Det är lättare att sänka skatterna än att dra ned på den sociala service som skattebetalarna är vana vid. På samma sätt är det lättare att öka de offentliga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

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

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

Det finns två olika sätt att värdera den förda finanspolitiken. Antingen kan man säga att de offentliga finanserna i Sverige, mätt enligt Maastrichtkriterierna, är i väsentligt bättre skick än i omvärlden. Detta resultat har dock uppkommit till följd av reformeringen av pensionssystemet och naturligtvis den ökade sysselsättningen. Det alternativa synsättet är att statsbudgeten, utan socialförsäkringarna, de senaste åren bara balanserat – trots högkonjunktur och låga offentliga investeringar. De senaste 40 åren har de offentliga finanserna endast haft längre perioder med

överskott, i samband med skapande av nya offentliga sparsystem, dvs AP- och PPM-fonderna.

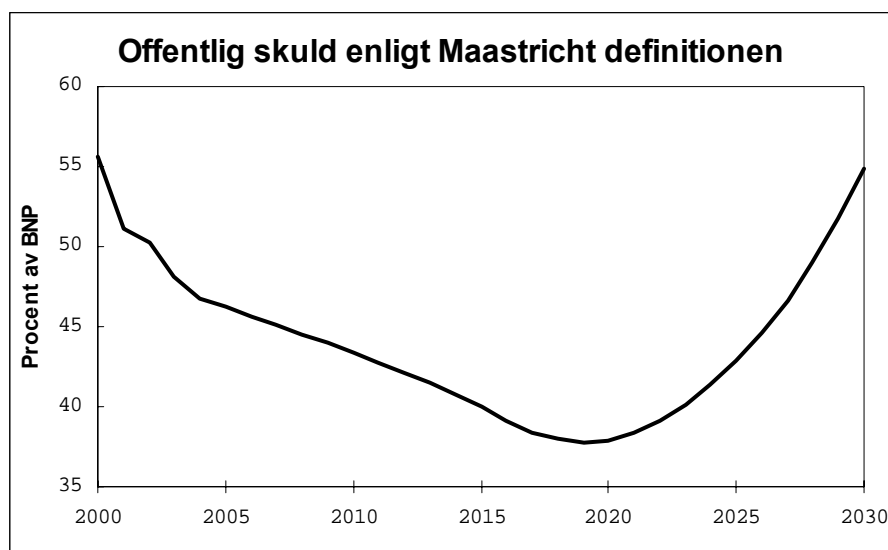


6. Risker för finanspolitiken på lång sikt

Den långsiktiga finanspolitikens riskbild framöver domineras av två faktorer:

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

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



Källa: Finansdepartementet.

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

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

Det nya pensionssystemet är mer finansiellt robust än det gamla, genom att det tydligt följer utvecklingen i samhällsekonomin. Stabiliteten i systemet kommer dock att påverkas mycket av antalet arbetade timmar i Sverige. Med en fallande BNP i Sverige kommer lönesumman att minska och därmed minskar avgiftsunderlaget. Det kommer efter en viss tid att slå igenom i pensionsutbetalningarna om den skattbromsen aktiveras. Då blir pensionernas utveckling sämre än genomsnittsinkomstens för att behålla AP-fondernas värde som buffertar.

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

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

Det kan relativt säkert konstateras att den demografiska utvecklingen i Sverige är mer gynnsam än i EMU de närmaste 20 åren. Sverige har därtill reformerat sitt pensionssystem för att öka arbetsutbudet mer än i andra länder.

Det demografiska argumentet har för några motiverat krav på "äldreomsorgsfonder" medan andra ansett det räcka med att amortera statsskulden och på så sätt bygga upp en "buffert" inom de offentliga finanserna. Ett argument för "äldreomsorgsfonder" är att de genom att låsa användningen av sparandet kan motverka att de kraftigt förbättrade offentliga finanserna leder till ökade utgifter eller skattesänkningar.

Förutom att saldomålet skapar en buffert för att möta demografiskt betingade kostnadsökningar, så leder det till att räntekostnaderna för statsskulden minskar. Detta gäller oavsett om man räknar brutto eller netto. Om vi räknar med 5 procents ränta (och bortser från att BNP ökar under perioden) så motsvarar minskningen i fallet med 2 procents saldomål och en period på 10 år 1 procent av BNP. Räknar vi med 3 procents saldomål och en 15 årsperiod motsvarar minskningen drygt 2 procent av BNP.

Därtill kommer att efter denna sparperiod på 10-15 år så kvarstår inte två av huvudargumenten för det nuvarande saldomålet: att statsskulden behövde minska för att Sverige skulle klara konvergenskriteriet och att det finns skäl att utnyttja de närmaste 10-15 åren till att stärka de offentliga finanserna för att bättre kunna möta den kraftiga kostnadsökning som de demografiska förändringarna kommer att leda till. Möjligen kvarstår "fallhöjdsargumentet"², dvs att Sveriges stora offentliga ekonomi medför ett behov av extra "fallhöjd" för att kunna klara kravet att budgetunderskottet inte får bli större än 3 BNP-procent.

Medborgarna måste lita på att välfärdssystemen klarar den finansiella ansträngning som följer av en åldrande befolkning och

² Fallhöjdsargumenten syftar på en budgetmarginal som man ska kunna använda i en konjunkturedgång för finanspolitiska stimulanser utan att underskottet i budgetsaldot överstiger 3 procent av BNP.

ett eventuellt EMU-medlemskap. Det är naturligt att medborgarna frågar sig hur det blir med det egna kontraktet med staten om Sverige i viktiga avseenden avhänder sig sin suveränitet. Om något decennium kommer statens budget vara mycket ansträngd på grund av det växande antalet pensionärer och därför finns det på längre sikt en konflikt mellan välfärdsambitionerna och möjligheten att använda statens budget för att stimulera ekonomin i svaga konjunkturer.

Utgifterna för den kommunala konsumtionen bör redan de närmaste åren höjas med motsvarande minst 1 BNP-procent. Om det inte sker kommer de offentligt finansierade tjänsterna att vara i dåligt skick och ha ett dåligt rykte hos både de som får del av dem och hos de som producerar dem.

Detta har indirekt med EMU att göra. Under den 10-15 årsperiod det handlar om kommer Sverige med ett varaktigt saldomål på plus 2-3 BNP-procent att vara "bäst i klassen". Detta underlättar troligen stabiliseringspolitiken i övrigt. Det kanske också är lättare att successivt bygga upp ett utrymme för att möta de demografiska utgiftskraven inom ramen för en skattkvot som går att försvara inom den globaliserade ekonomin än att först sänka skatterna kraftigt och sedan höja dem när demografin så påfordrar.

7. Lönebildningen

Genom det sk industriavtalets tillkomst 1997 och den sk LISA-processen inom LO har den svenska lönebildningen väsentligt stabiliserats. Riksbankens trovärdighet har varit helt central i att garantera en låg och stabil inflation. Att det i Sverige, till skillnad från EMU-länderna, har varit möjligt att halvera arbetslösheten vid stabil inflation är ett tecken på en radikal förbättring av lönebildningen och att denna är effektivare än i EMU-området. LO har samtidigt samma ambition som regeringen att påtagligt öka sysselsättningsgraden, från nu ca 78 procent till över 80 procent. Det innebär uppemot 100 000 fler sysselsatta. Det innebär samtidigt lägre arbetslöshet. Full sysselsättning är ett lika viktigt ekonomiskt mål som prisstabilitet. Detta är en ambition som ställer krav på arbetsmarknadens effektivitet.

Utredningen anser att den nationella lönebildningen försvagas vid en anslutning till EMU. Det beror på att en centralbank på avstånd har lägre signaleffekt och mer otydlig bestraffningseffekt. ECB skall normera lönebildningen inom ett stort geografiskt

område: från Finland ner till Grekland över till Portugal och upp till Irland.

Utredningens slutsats är att det behövs mer samordning av arbetsmarknaden vid medlemskap i en valutaunion. Men säger samtidigt att det är "tveksamt om sådana samordningsförsök kan fungera i längden eftersom starka långsiktiga faktorer verkar i riktning mot en mer decentraliserad lönebildning."

LOs slutsats är att trots den genomgripande förbättring som skett, så innebär ett EMU-medlemskap krav på ytterligare förstärkning av lönebildningens former.

- Det finns ett utbytesförhållande mellan sysselsättning och inflation. Ökad sysselsättning vid låg inflation ställer krav på lönebildningens former.
- Den mer varierande inflationstakten inom EMU innebär enligt utredningen att det blir aktuellt att förändra avtalstekniker med indexeringar, kontrollstationer eller kortare avtalsperioder. Men flera av dessa instrument kommer att kräva samordning av det skälet att nominell löneanpassning inte samtidigt får innebära att en grupp förlorar sin löneposition beroende på brister i information eller för att avtalsperioderna är olika långa. LO konstaterar att det är ett renodlat partsansvar att pröva en sådan förnyelse av lönebildningen.
- EMU innebär med det sätt som ECB formulerar inflationsmålet sannolikt en mer restriktiv penningpolitik än den svenska, norska eller den brittiska. Det svenska målet är ett punktmål dvs en inflation kring 2 procent medan ECB har ett tak för inflationen. ECBs inflationsmål säger att inflationen får vara högst 2 procent medan tillämpningen i praktiken inneburit ett mål på 1.5 till 2 procent.
- Ett EMU-medlemskap innebär större variation i pris- och kostnadsutvecklingen i Sverige, vilket ger drivkrafter för regeringen att utforma ett specifikt mål för kostnadsutvecklingen i nationen. Därmed kommer regeringen snubblande nära en inkomstpolitik. Om regering och riksdag, vid ett EMU-medlemskap, både skall ge de ekonomiska förutsättningarna för lönebildningen och stabilisera denna med finanspolitiska åtgärder, så återuppstår den konfliktytan som nu en oberoende riksbank de senaste åren lyft av regering och parter. Regeringen bör mot bakgrund av 1980-talets erfarenheter av starka konflikter mellan regeringen och

parterna och därtill hög konfliktnivå på arbetsmarknaden, överväga hur statsmakten skall samverka med parterna för att ytterligare stabilisera lönebildningen. Det är enligt vår bedömning inte rimligt att regeringen ensidigt påverkar förutsättningarna för löne- och kostnadsutvecklingen.

LO kommer inte att acceptera steg mot en inkomstpolitik. Löntagarna har att värna sitt oberoende och möjlighet till mobilisering och konflikträtt i syfte att hävda löntagarnas intressen på arbetsmarknaden. Därmed kvarstår problemet om hur normering och stabil lönebildning i takt med omvärlden skall ske på arbetsmarknaden när det inte längre finns en nationell och oberoende riksbank som legitimt kan utföra denna uppgift. Det behövs en instans som vid ett EMU-medlemskap på nationell nivå kan fullfölja denna uppgift. Denna instans måste accepteras av alla parter och sektorer på arbetsmarknaden. En självklar grund för en sådan normering är den konkurrensutsatta sektorns situation. Tecken på obalanser i ekonomin märks ofta först i exportindustrin. Bytesbalans och god konkurrenskraft fortsätter att vara viktiga indikationer på sund ekonomisk utveckling.

LO vill särskilt markera att det inte finns en evig optimal punkt för lönebildningen och där man säkert kan slå fast att lönebildningen är stabil. Reformistisk strategi innebär förändring, det finns inte en slutpunkt, utan det är en process för att förstärka lönebildningen. LO och dess förbund kommer att medverka i och komma med förslag till hur en sådan förstärkning av lönebildningen skall ske. Syftet är att öka sysselsättningen vid stabila priser och goda reallöner.

8. Precisering av buffertar

Det finns såväl risker som fördelar med ett EMU-medlemskap. Riskerna på arbetsmarknaden vid en anslutning är dock inte jämnt fördelade utan är störst för arbetare, då rationaliseringar i produktionen först drabbar denna grupp. Alla risker går inte att helt förutse och bygga garantier mot, men i mångt och mycket kan nationella instrument, såsom buffertar, utvecklas för att motverka och dämpa de negativa effekter som kan tänkas uppstå. För att i möjligaste mån säkra stabiliteten i sysselsättningen och för att mildra framtida ekonomiska kriser, finns ett behov av buffertar men också och framför allt nya krav på finanspolitiken. I det fall de politiska incitamenten minskar att motverka arbetslösheten via arbetsmarknadsreformer på grund av att den gemensamma penningpolitiken fördröjer effekterna, är det än viktigare att finanspolitikens roll och prioriteringar förtydligas.

Utvecklingen måste vara dynamisk och utvecklingsinriktad för att kunna möta konkurrensen särskilt i det fall Sverige skulle ingå i valutasamarbetet. Då växelkursjusteringen upphör kommer alltför stora skillnader gentemot övriga medlemsländer innebära ökad arbetslöshet för svenska löntagare. Ekonomins förändringsförmåga grundas på det samhällskontrakt som delvis innebär att individen vågar sadla om under arbetslivets gång. Vid medlemskap är det därför särskilt viktigt att nationellt bygga upp trygghetssystem som gynnar frivillig omställning och ändrad arbetsorganisation. Vet arbetstagarna att kompetensutveckling och arbetslöshetsersättning finns som säkerhet vid arbetslöshet, vågar och kan de i större utsträckning också byta arbete och bransch, vilket gynnar omvandlingstrycket i hela ekonomin.

Det finns flera tänkbara typer av buffertar. Buffertar kan utformas att ha kortsiktiga effekter och ta udden av djupa kriser. De kan också vara marginaler i systemet som motverkar att krissituationer uppstår. Det ena bufferten utesluter inte den andra men de fungerar på olika sätt. Inför ett eventuellt svenskt EMU-medlemskap är det önskvärt att inrätta båda delar.

Den största och mest effektiva "bufferten" är starka statsfinanser. Nöjer man sig emellertid med att sträva mot detta något vaga mål, lämnas onödigt mycket tolkningsutrymme för hur statens finanser ska användas under framtida kriser. Både löntagarnas trygghetskänsla och marknadens aktörer skulle gynnas av klara användningsområden för sparade medel. Detaljreglering kan naturligtvis inte vara aktuellt, då varje situation kräver sin bedömning. Däremot bör ramen vara lagd i form av på förhand definierade buffertar.

I utredningen skrivs om *konjunkturskatt* och *konjunkturskattereduktion* som ett stabiliseringspolitiskt medel utan fördelningseffekter. En buffert skulle kunna ses som en "konjunkturtransferering" i form av extra resurser som automatiskt går till särskilda riskgrupper. Nu tycker inte kommittén att transfereringar är ett bra stabiliseringspolitiskt medel för att det ger fördelningseffekter. Men vi tycker tvärtom att det är just en sådan effekt som behövs i djupa lågkonjunkturer, där vissa grupper annars kommer att drabbas oproporcionellt mycket och i form av arbetslöshet.

Finansiella buffertar enligt finsk förlaga, bör inte som det presenteras i utredningen, finansieras av arbetsmarknadens parter själva. Det handlar heller inte om att parterna ska överta ansvaret från regeringen för stabilisering av sysselsättningen vid

ekonomiska kriser. En av parterna helt självfinansierad fond innebär att löntagarna får ta både kostnaden och de största riskerna vid medlemskap. Ur rättvisesynpunkt och då den positiva effekten av frisläppandet av buffertfonden kommer hela ekonomin till godo, bör fonden vara statsfinansierad. Skillnaderna mellan den svenska och den finska situationen bör beaktas, vilket innebär att en svensk buffertfond inte skulle vara en exakt kopia av den finska utan utformad efter svenska förhållanden.

Kommittén skriver:

”Den empiriska forskningen tyder på att variationer i arbetsgivaravgifterna verkligen har betydande effekter på lönekostnaderna på ett par års sikt, vilket betyder att bara en mindre del av variationerna i dessa avgifter övervältras på lönerna. Som framgick ovan finns det argument för att sysselsättningen tenderar att bli mer känslig för lönekostnaderna och att denna process kan förstärkas av EMU. Det skulle tala för att variationer i socialavgifternas nivå skulle kunna spela en viss roll. Det krävs dock tämligen stora fonder för att kunna reducera socialavgifterna så mycket som krävs för att få ordentliga utslag på sysselsättningen.”³

En finansiell buffertfond måste förvisso vara stor för att ha större effekter på sysselsättningen. Principen bör vara att fonderna enbart fylls på upp till en viss summa, som sedan används under en kort tidsperiod och enbart vid svåra ekonomiska störningar. En tänkbar variabel och nivå, utöver produktionsgapet, kan vara ökande arbetslöshet och överstigande fem-sex procent (öppen). Här kan en jämförelse göras med 90-talskrisen då arbetslösheten steg med cirka sju procent inom loppet av två-tre år. I ett sådant läge kunde en tidigt använd buffertfond – i samverkan med andra typer av buffertar/instrument – ha räddat arbetstillfällena och bromsat nedgången i ekonomin. Kommittén skriver vidare:

”Enligt kommitténs mening är det emellertid mer rimligt att sådana fonder reserveras för djupa lågkonjunkturer. Normala konjunkturvariationer bör kunna hanteras inom ramen för ordinarie lönebildning och av finanspolitiken. Vid allvarliga störningar kan emellertid finanspolitiken vara otillräcklig och det kan finnas behov av att sänka de nominella lönekostnaderna. I den situationen kan buffertfonder vara ett önskvärt ytterligare medel. Ett system med buffertfonder bör främst ses som en ersättning för den anpassningsmöjlighet som en egen valuta erbjuder och som försvinner i valutaunionen. Huvudsyftet bör vara att åstadkomma en

³ SOU 2002:16, s. 120.

generell reduktion av de reala lönekostnaderna i svåra krissituationer där detta kan krävas.”⁴

Buffertfonder där parterna har inflytande över användningen ger legitimitet på arbetsmarknaden. En buffertfond kan förstärka sysselsättning och stabilitet samt reducera tidsfördröjningen mellan behov av och effekt av åtgärd.

9. Finans- och sysselsättningsråd

LO är emot utredningens förslag till utformning av finanspolitiskt råd. Ett råd enligt kommitténs förslag skulle innebära att individer, förvisso högst kompetenta, skulle inneha ett stort inflytande över finanspolitiken baserat på enbart personliga meriter. Självfallet har också experter politiska värderingar när de lägger förslag till hur statens budget bör avvägas. Enligt kommitténs skiss skulle delar av rådet vara deltidsanställda. Beroende på var dessa skulle vara anställda under övrig tid, kan det enligt kommitténs eget förslag bli problem med huruvida rådets ledamöter kan anses vara oberoende.

Sammansättningen av ett finanspolitiskt råd är viktig. Besluten bör därför fortsatt fattas av personer som utvärderas i demokratiska processer och inte i byråkratiska. Det sistnämnda ger även anledning att kritisera utredningens förslag att regeringen skulle behöva motivera avvikelser från rådets rekommendationer. De exempel som förs fram på redan existerande finanspolitiska rekommendationer (utvärdering via Ekofin-rådet, OECD och IMF), ger snarare ytterligare argument att regeringen inte skulle vara tvungen att svara framför rådet, då dessa nämnda rekommendationer ofta framstår som ideologisk färgad kritik mot den nationellt förda politiken. Däremot tycker vi, i enlighet med kommitténs argumentering om reell funktion, att regeringen ska kommentera rådets synpunkter.

En delegering av finanspolitikens stabiliseringspolitiska uppgift till en oberoende finanspolitisk direktion, enligt diskussionen i utredningen, är inte önskvärd. En folkvald regering måste bibehållas rätten att självständigt avgöra både tidsmässig och fördelningspolitisk lämplighet i en viss politik och självständigt göra avvägningen mellan politisk och ekonomisk kostnad. Den demokratiska utvärderingsmekanismen i form av valresultat

⁴ SOU 2002:16, s. 118f.

väger tyngre än marknadens eventuella dom över förd stabiliseringspolitik.

LOs kongress vill att ett samråd mellan parterna, ett finans- och sysselsättningsråd, inrättas. Det råd som föreslås är inte helt väsenskiilt från utredningens förslag om ett finanspolitiskt ekonomiskt råd. Men istället för att utse enskilda individer, bör rådet utgöras av aktivt deltagande organisationer som är av stor vikt för den samlade ekonomiska utvecklingen i Sverige. Arbetsmarknadens parter har sådan insyn i ekonomins produktionsdel och kunskap om arbetsmarknadens praktiska funktionssätt att de har unika förutsättningar att bidra till en helhetssyn över den svenska ekonomin.

Rådets uppdrag ska vara att behandla konkurrenskraft, kostnadsutveckling och lämpligt kapacitetsutnyttjande i ekonomin samt offentliggöra sin syn på detta.

I den mån oro finns för att arbetsmarknadens parter skulle leverera politiskt färgade ståndpunkter, så kan denna lugnas med att de åsiktsskillnader som idag finns mellan arbetsgivarorganisationer och fack tvärtom skulle innebära att rådet skulle leverera väl sammanjämkade positioner. Legitimiteten för den förda politiken kan tänkas öka om motstridiga krafter från olika intresseorganisationer och ståndpunkter kan samlas till en samsyn i frågor som dessa.

Det viktigaste vid inrättandet av ett råd i ekonomiska frågor vore att undvika ett rent expertråd med enbart forskare. En samlad kompetens med bred erfarenhet från svensk ekonomi krävs för att bedöma det ekonomiska läget och effekter av olika politiska beslut.

Rådet vore motiverat av såväl stabilitets- som, för parterna, legitimitetsskäl. Förutsättningarna för lönebildningen förändras med ett medlemskap. Samspelet mellan riksbanken och arbetsmarknadens aktörer som under senare år bidragit till löneökningar inom ramen för vad ekonomin tål och stabila inflationsförväntningar bryts. Ett medlemskap innebär att konkurrenskraften inte kan rättas till via växelkursen, som idag sker, om lönekostnadsökningarna skulle hamna ur fas med övriga EMU. Anpassningen kommer att ske långsammare då det sannolikt krävs stora förändringar av lönekostnaden för att kompensera ett fall i BNP på några procent, orsakad av minskad inhemsk efterfrågan. Lönebildningen inverkar därför på ett avgörande sätt på våra förutsättningar för ett medlemskap i valutaområdet. Detta är ett argument för att fack och

arbetsgivare bör få någon form av aktiv samrådsfunktion gentemot regeringen.

Vi anser det lämpligt att en finansiell buffertfond inrättas i syfte att justera arbetsgivaravgifterna, och över vilken rådet bör ha inflytande.

10. Stabilisering via den kommunala budgeten

I syfte att stärka de automatiska stabilisatorerna kan kommunernas medcykliska beteende då de upprätthåller balanskraven motverkas genom att skatteintäkterna jämnas ut över flera år och/eller statsbidragen utnyttjas kontryckiskt.

Generellt bör gälla att staten fångar upp svängningarna i ekonomin medan kommunerna ska balansera. I syfte att stabilisera sysselsättningen och rädda kommunala arbetstillfällen vid konjunkturmässiga nedskärningar bör staten reservera en särskild kommunbuffert.

Vi håller med utredningen i dess slutsatser att kommunens budget på ett betydligt bättre sätt än idag skulle kunna ingå som en del av den totala nationella stabiliseringspolitiken. Idéerna om att stabilisera kommunernas skatteintäkter genom att basera skattebasen på ett medelvärde under ett antal år, respektive justering av statsbidraget enligt föregående fem års genomsnittliga tillväxt, bör utvecklas.

Slutsatser

LO anser

- att** nuvarande tillämpning av utgiftstaket bör ändras för att möjliggöra en aktiv arbetsmarknads- och regionalpolitik. Sysselsättningsmarginaler ska finnas under utgiftstaket. Dagens system leder till svagare automatiska stabilisatorer.
- att** ökade marginaler för osäkerhet, dels när det gäller konjunkturutvecklingen och prognoser för enskilda anslagsposter, dels gällande behovet av diskretionär politik, bör inrymmas under ett utvidgat budgettak som sätts med två års framförhållning.
- att** kommittén tillmäter det s k produktionsgapet en alltför stor och överordnad betydelse som operativ målvariabel.
- att** kommunintäkternas medcykliska svängningar bör motarbetas genom att skatteintäkterna jämnas ut över flera år och/eller statsbidragen baseras på genomsnittlig tillväxt i skatteunderlaget (kommunbuffert).
- att** särskilda finanspolitiska åtgärder, dvs förändringar i skatter, arbetsgivaravgifter eller transfereringar, bör sättas in vid större över- eller underutnyttjande av ekonomins resurser. Detta inkluderande hög och ökande arbetslöshet samt förändringar i underliggande inflation som inte är i takt med övriga EMU-området. Särskilt bör den konkurrensutsatta sektorns utveckling beaktas, då tecken på obalanser i ekonomin i många fall märks tidigt i denna sektor.
- att** arbetsmarknadspolitiska åtgärder ska kunna sättas in i tidigare skede än när ett redan stort över- eller underutnyttjande av produktionsresurserna kan konstateras. I övrigt ska de automatiska stabilisatorerna tillåtas verka fullt ut.
- att** målet för de offentliga finanserna bör vara ett överskott om mer än två procent av BNP som genomsnitt över konjunkturcykeln.
- att** målet för det offentliga finansiella sparandet bör kompletteras med en målsättning för den offentliga förmögenheten.
- att** en buffertfond bör inrättas med syfte att justera arbetsgivaravgifterna vid ekonomiska kriser. Denna skulle delvis kompensera för växelkursmekanismen och ge temporära

stabiliserande effekter samt tidsvinster. Buffertfonden bör av rättviseskäl vara statsfinansierad.

- att** ett finans- och sysselsättningsråd bör inrättas. Det ska bestå av representanter för arbetsmarknadens parter. Uppdraget ska vara att behandla konkurrenskraft, kostnadsutveckling och lämpligt kapacitetsutnyttjande i ekonomin, samt att offentliggöra rådets syn på dessa frågor.
- att** vissa av dessa åtgärder är önskvärda att vidta även om Sverige väljer att inte delta i valutaunionen. Behovet av att stärka finanspolitiken och dess instrument ökar dock ytterligare vid medlemskap.

* * *

Ett svenskt medlemskap i valutaunionen ställer nya krav på statsmakterna och parterna. Förutsättningarna för samspelet mellan dessa aktörer innebär emellertid inga förändringar av de grundläggande principerna för ansvarsfördelningen mellan statsmakterna och arbetsmarknadens parter. LO kommer inte att acceptera steg mot en inkomstpolitik. Lönebildningen är arbetsmarknadsparternas ansvar och den ekonomiska politikens utformning inklusive stabiliseringspolitiken är statsmakternas ansvar. Löntagarna har att värna sitt oberoende och möjlighet till mobilisering och konflikträtt, i syfte att hävda löntagarnas intressen på arbetsmarknaden.

Den i särklass viktigaste bufferten för stabilisering av svensk ekonomi består i starka statsfinanser. LO instämmer därvid huvudsakligen i kommitténs synsätt, vad avser behoven av en höjning av överskottsmålet, ökade marginaler under utgiftstaket, starka automatiska stabilisatorer samt en ökad stabilisering av kommunernas intäkter.

Utredningens förslag till ett finanspolitiskt råd motsvarar varken ifråga om rådets sammansättning eller befogenheter LO-kongressens krav på ett strukturråd. Utredningen presenterar inte något förslag till buffertfonder av den typ som LO-kongressen krävt. Dessa kongresskrav kommer att vägas in av LOs styrelse i ett ställningstagande om svenskt EMU-medlemskap.

LO har härmed svarat på en remiss av en utredning avseende stabiliseringspolitiska förutsättningar och möjligheter i valutaunionen. Framtida förslag och åtgärder från regeringen

kommer att utgöra del av beslutsunderlaget för LOs slutliga ställningstagande.

LANDSORGANISATIONEN I SVERIGE

Wanja Lundby Wedin

Monika Arvidsson

Bilaga

Stabiliseringspolitik i valutaunionen (SOU 2002:16)

Handelsanställdas förbund har beretts tillfälle att till LO lämna förbundets synpunkter på utredningen "Stabiliseringspolitik i valutaunionen".

Remissvarets uppläggning

Utredningen gör en genomgång av stabiliseringspolitikens förändrade förutsättningar vid ett givet EMU-inträde. En rad förslag presenteras på hur denna eventuella nya situation ska hanteras. Syftet har inte varit att göra en jämförande värdering av vår nuvarande situation med en självständig penningpolitik gentemot EMU-medlemskapet.

För Handels är dock detta den allra mest centrala frågan och vårt remissvar utgår från detta jämförande perspektiv - dvs antingen att behålla självständigheten och stå fri från EMU eller att avskaffa kronan och gå med i EMU.

Det innebär att vi *i första hand* kommer att väga förslagen mot huvudalternativet – dvs att välja att behålla den penningpolitiska självständigheten. Vi kommer dock även att *i andra hand* resonera om förslagen utifrån tanken att vi avskaffat vår självständighet.

Allmänna synpunkter – argumenten mot EMU stärks

Handels uppfattning är att denna nya EMU-utredning bekräftar den gamla EMU-utredningens slutsats att ett svenskt medlemskap i EMU innebär negativa effekter för möjligheten att driva en stabiliserande ekonomisk politik. Denna nya EMU-utredning har i likhet med den förra inte kommit med någon lösning på den stabiliseringspolitiska nackdelen av ett EMU-medlemskap. Riskerna för Sverige att hamna i en kostnadskris och en kraftigt ökad arbetslöshet finns kvar även om utredningens förslag skulle genomföras. Dessutom visar utredningen hur demokratin allvarligt kommer att försvagas vid ett EMU-medlemskap.

Handels ser inga stora fördelar med ett EMU-medlemskap. Det enda hållbara argumentet är att de som av bekvämlighet tycker att det är ansträngande att växla pengar vid resor till EMU-området slipper detta.

De två avgörande argumenten emot att avskaffa kronan är att:

- 1) Demokratin och det politiska inflytandet försvagas genom att svenska folket förlorar sin demokratiska möjlighet att påverka viktiga delar av den ekonomiska politiken. Makten flyttas från folket till oavsättliga bankdirektörer i Frankfurt.

2) Möjligheten att driva en stabiliserande ekonomisk politik försvagas. Vi kan drabbas av svåra ekonomiska kriser och kraftigt stigande arbetslöshet när vi inte längre har en egen växelkurs och en egen räntepolitik som kan stabilisera svensk ekonomi. Vad som kan hända såg vi i Sverige i början av 90-talet och i Argentina det senaste året.

Inget av dessa två argument har underkänts av utredningen. Det har inte heller varit utredningens uppdrag. Den har bara haft i uppgift att tala om vad man kan göra givet att vi är med i EMU. De förslag som ändå framförs stärker enligt Handels i högsta grad argumenten mot EMU.

Utredningens förslag

1. Principiell ram för hur finanspolitiken ska bedrivas i EMU

Uredningen föreslår: att det finanspolitiska saldomålet ska höjas till 2,5-3 procent, att budgeteringsmarginalen under utgiftstaket delas upp i en konjunkturmarginal och en planeringsmarginal, att diskretionär finanspolitik i stabiliserings syfte endast ska kunna användas vid stora störningar motsvarande ett produktionsgap på minst två procent.

Handels överväganden: Förutom att svenska folkets politiska och demokratiska inflytande över penningpolitiken försvinner, så kräver ett EMU-medlemskap än hårdare restriktioner för finanspolitiken. Man föreslår att saldomålet måste höjas till 2,5-3 procent budgetöverskott över en konjunkturcykel. Det innebär antingen att vi tvingas till nedskärningar i offentlig sektor eller till skattehöjningar.

Handels huvudalternativ till dessa förslag är att behålla den svenska penningpolitiken. Finanspolitiken kan inte fullt ut ersätta penningpolitikens stabiliserande effekter. Med bibehållen penningpolitisk självständighet har vi en god stabiliserande automatisk mekanism i form av växelkurs och egen ränta. Vi kommer också då att ha en finanspolitik som kan inriktas på långsiktigt hållbar välfärdspolitik utan att behöva pendla allt för mycket. Finanspolitiken kommer också att understödja stabiliseringen som i huvudsak sker via penningpolitiken. Den demokratiska friheten att bestämma över finanspolitiken kommer att vara större.

Oavsett om vi är bundna eller står fria från EMU finns det behov av att reformera finanspolitiken. Denna demokratiska frihet är dock större när vi är självständiga. Vi anser hursomhelst att nuvarande tillämpning av utgiftstaket bör ändras, marginaler för att öka sysselsättningen bör finnas under taket och att det ska finnas ett utrymme för att föra en aktiv arbetsmarknads- och regionalpolitik. Är vi med i EMU och det inträffar en kostnadskris kan inget av ovanstående hindra en kraftig stegring av arbetslösheten. Höjda saldomål kan innebära en marginell förbättring i EMU vilket förmodligen innebär att vi kommer att få ett tryck att införa detta. Vid självständighet är det dock onödigt. Då kan vi låta demokratin avgöra om saldomålet ska höjas, vara oförändrat eller sänkas beroende på vad svenska folket vill utan att stabiliseringspolitiska risker behöver vägas in.

2. Ett finanspolitiskt råd

Utredningen föreslår: att ett finanspolitiskt råd inrättas. Rådet ska vara en oberoende myndighet under regeringen och bestå av akademiskt och praktiskt verksamma personer. Rådet ska på eget initiativ föreslå stabiliseringspolitiska åtgärder, ofinansierade skatte och utgiftsförändringar och specifika förändringar i skatter och utgifter. Rådets analyser bör presenteras två gånger per år, riksdagen ska höra rådet och regeringen ska ta ställning till och motivera avvikelser från rådets rekommendationer.

Handels överväganden: Förslaget att ett finanspolitiskt råd bestående av så kallade "oberoende" experter ska få ett ökat inflytande över hur finanspolitiken bedrivs, visar med all tydlighet de demokratiska problemen med ett EMU-medlemskap. Även om rådet inte får någon beslutsmyndighet kommer det att få stor makt i politiken. Dessa experter är dock inte värderingsfria. Av erfarenhet vet vi att ekonomiska experter ofta har en syn på politiken som föga överensstämmer med arbetarrörelsens värderingar. Detta innebär förutom minskat politiskt inflytande även en tvångströja för finanspolitiken. Demokratin kommer därmed att försvagas både via penningpolitiken och finanspolitiken. Men trots dessa demokratiska inskränkningar kommer inte det underliggande stabiliseringsproblemet med EMU att kunna lösas. ***Handels huvudalternativ är därför att behålla och stärka den penningpolitiska självständigheten.***

Oavsett om vi går med i EMU eller inte behövs det en fungerande lönebildning. Skillnaden när vi har kvar vår självständighet är att det då alltid finns en försäkring om något går fel. Den rörliga växelkursen är en försäkring som både förebygger och skyddar mot en kostnadskris och åtföljande massarbetslöshet. Lönebildningen fungerar därför bättre med behållen självständighet.

Handels anser att det oavsett EMU-medlemskap finns ett värde i en samordnad lönebildning och att ett "finans- och sysselsättningsråd" där arbetsmarknadens parter ingår kan vara värt att pröva.

Med frihet från EMU skulle ett sådant råd kunna få till stånd en bra dialog och kunna utgöra en grund för en god lönebildning. Med EMU-medlemskap finns dock faran att ett sådant råd kommer att tvingas till att föreslå lönepolitiska åtgärder i stabiliseringspolitiskt syfte. Risken för statlig inblandning i lönepolitiken ökar också. Då har vi hamnat i ett sådant läge som Gösta Rehn och Rudolf Meidner redan under slutet av 40-talet ansåg vara skadligt för svensk fackföreningsrörelse. Då tvingades LO att gå med på lönestopp under tre år. Men det gav endast som resultat en osolidarisk lönepolitik genom att branscher med löneglidning fick stora ökningar utöver nollavtalen. Dessutom drabbades fackföreningsrörelsen av inre spänningar på grund av missnöje, ty en facklig organisation kan inte i längden motivera sin existens om den endast verkar för lönestopp. I EMU är det tänkt att detta råd ska kunna be om/besluta om att buffertfonderna utlöses och sedan be förbunden om att förhandla ner sina löner. Handels ser det som en oerhört farlig väg för fackföreningsrörelsen. ***Därför är vårt huvudalternativ en bibehållen penningpolitisk självständighet.*** Rehns och

Meidners lärdom gäller än idag: Facket kan inte, ska inte och bör inte använda lönepolitiken som ett stabiliseringspolitiskt instrument i statens tjänst.

3. Buffertfonder och andra institutionella anpassningsmekanismer

Utredningen föreslår: Om parterna på arbetsmarknaden kommer överens om buffertfonder bör det välkomnas. Men, enligt utredningen, är fördelarna inte så stora att de motiverar att ett buffertfondersystem byggs upp med hjälp av statliga subventioner. När det gäller övriga förslag som rör kompetensutveckling, resultatbaserad lön, flexibla arbetstider, kompetenskonton, omställningsförsäkring mm konstaterar utredningen att "sådana instrument bör prövas på egna meriter och inte kan ses speciellt påkallade av ett EMU-medlemskap."

Handels överväganden: När utredningen tillsattes fanns det stor tilltro till buffertfonder som en lösning på problemen. Bengt K Å Johansson såg stora möjligheter i fonderna. Enligt en intervju i GP (27/3 2001) menade han till och med att buffertfonder var bättre än växelkursjusteringar. Men med utredningens resultat kan man konstatera att buffertfonder knappast kan spela någon roll alls. Detta har Handels påpekat och argumenterat om under flera år. Det känns därför tillfredställande att också en statlig utredning nu kan bekräfta det.

Slutsatsen i utredningen är att buffertfonder inte kan ha annat än en marginell betydelse. De lider av att dess effekter är små, mindre effektiva och kommer med lång tidseftersläpning. Fonderna kan användas under något år för att marginellt sänka kostnaderna, men sedan är pengarna slut och alla problem kvarstår. En växelkursjustering löser dessa problem direkt och är bestående. Att löntagarnas framtida löneutrymme eller avtalade pensioner skulle användas i buffertfonder - även om det inte skulle ge mer än en marginell effekt ligger i linje med synen på att det är löntagarna som ska bli flexibla genom kostnadsminskningar. Detta är oacceptabelt ur facklig synpunkt. ***Handels huvudalternativ till buffertfonder är en självständig penningpolitik.***

Vid förlorad penningpolitisk självständighet kan det ändå komma krav på inrättande av buffertfonder. Inte minst eftersom LO:s kongress krävde det – mot Handels argumentation. Handels menar att om sådana fonder införs så måste de av rättviseskäl vara 100 % statligt finansierade. Men de kommer likafullt inte ha annat än marginell betydelse vid kostnadskriser.

I övrigt delar Handels utredningens synsätt på alla förslag rörande kompetensutveckling, omställningsförsäkringar mm. Detta har inget med EMU att göra. En omställningsförsäkring är en åtgärd som syftar till att skapa bättre matchning på arbetsmarknaden när varsel eller arbetslöshet väl är ett faktum och det väl finns lediga jobb. Denna åtgärd kan dock inte hindra arbetslösheten från att stiga till följd av en kostnadskris som EMU-medlemskapet framkallat. Vid djupare kriser (som dagens självständiga penningpolitik kan lösa) är denna åtgärd helt verkningslös.

Omställningsförsäkring, utbildning och kompetensutveckling är viktiga fackliga frågor - för viktiga för att felaktigt missbrukas i EMU-diskussionen.

4. Kommunernas bidrag till stabilisering

Utredningen föreslår: att de kommunala inkomsterna bör stabiliseras över konjunkturen. Det bör utredas vidare om de kommunala skatteintäkterna kan beräknas på ett genomsnitt under flera år eller om statsbidragen ska ha en annan utformning.

Handels överväganden: Kommunerna har i dagsläget ett procykliskt beteende då de är tvingade att inom två år uppfylla balanskrav i budgeten. Handels delar därför utredningens synpunkter på att kommunernas regelverk om balanskrav bör ändras oavsett om vi är med i EMU eller inte. Detta är dock inget som kan ersätta den självständiga penningpolitiken. Under 90-talskrisen hade inte kommunerna detta balanskrav och ändå ökade arbetslösheten markant. I en framtid där vi står fria från EMU kan det dock innebära en positiv stabiliserande effekt med andra regler för kommunerna än idag.

Övrig synpunkt - facket i Europa och i Sverige kan försvagas

I en underlagsrapport skriver Lars Calmfors att det på kort sikt kan finnas tendenser för facket att "samordna" sig bättre. Det handlar i allt väsentligt om att man samverkar i förhandlingar, informerar varandra mer och gör en del gemensamma analyser. Men detta är inget nytt utan är något som facket gjort löpande under lång tid.

Calmfors viktiga slutsats är dock: *"Det är dock tveksamt om sådana samordningsförsök kan fungera i längden, eftersom starka långsiktiga faktorer verkar i riktning mot en mer decentraliserad lönebildning"*.

Handels delar här Calmfors analys. Detta blir med all säkerhet på sikt konsekvensen i en valutaunion som inte är lämpad för att vara en valutaunion. Rörligheten på arbetsmarknaden är otillräcklig, vissa regioner blir överhettade och andra blir understimulerade. Trycket i riktning mot en decentraliserad lönebildning där löntagarna får stå för den ökade flexibiliteten genom högre arbetslöshet, och genom ökad lönespridning via mer decentraliserad och individualiserad lönebildning - är en trolig men icke önskvärd utveckling.

Avslutande kommentarer

Argumenten för att behålla självständigheten har med denna utredning blivit stärkta. Om svenska folket röstar nej till EMU innebär det att man behåller det demokratiska och politiska inflytandet över hela den ekonomiska politiken. Restriktioner finns naturligtvis som alltid men spelutrymmet blir betydligt större utan EMU:s tvingande krav.

Handels menar därför att en självständighet från EMU innebär att:

- Vi kan fortfarande välja ekonomisk-politisk regim - både vad gäller penning- och finanspolitik.

- Vi kan fortfarande ha en riksbank som sätter en ränta som är avpassad för svenska förhållanden.
- Vi kan fortfarande ha en valuta som genom att stärkas i goda tider hindrar överhettning och inflation och genom att försvagas i sämre tider hindrar en kraftig ökning av arbetslösheten.
- Vi har större frihet att självständigt välja skatte- och välfärdspolitik.
- Vi har en försäkring (valutan) som förebygger och motverkar massarbetslöshetschocker.
- Vi har på sikt en betydligt större politisk och demokratisk valfrihet.
- Vi kan utifrån en självständig situation bättre samarbeta internationellt.

Med Hälsning
Handelsanställdas förbund

Ninel Jansson /Stefan Carlén