



EUs förslag om ekonomisk styrning

Sammanfattning och slutsats:

Claes-Mikael Jonsson, Jurist, Arbetslivsenheten

Monika Arvidsson, LO-ekonom, Enheten för ekonomisk politik och arbetsmarknad

Johan Danielsson, Utredare, Internationella enheten



EU:s förslag om ekonomisk styrning

Sammanfattning:

I eurokrisens kölvatten lanserar nu EU-kommissionen ett långtgående förslag för styrning av medlemsländernas ekonomiska politik. Även länder utanför eurozonen påverkas, finanspolitiken sätts under hårdare styrning från EU och även lönebildningen utsätts för press.

Från LO:s sida är vi bekymrade över en ökad styrning av den svenska ekonomiska politiken. Trots att den svenska modellen hyllas över världen, allra senast nu i Davos, kan de nya EU-reglerna leda till att staten tvingas ta kontroll över lönebildningen på den svenska arbetsmarknaden. Ett tydligt brott mot den svenska modellen och ett hot mot fackföreningsrörelsens roll. Förslaget till nya regler begränsar också politikens möjligheter att bedriva konjunkturpolitik och förslagen riskerar också att få konsekvenser för lönenivåerna och sysselsättningen i den offentliga sektorn.

EU vill med de nya reglerna minska skillnaderna mellan ländernas olika ekonomiska system. En förstäelig ambition med tanke på de stora spänningar som uppstått inom eurozonen pga olika konjunkturlägen och stora skillnader i den ekonomiska politiken. Val av ekonomisk politik kan inte ses som politiskt neutral. Finanspolitiken varierar – och måste av demokratiskäl tillåtas göra så – beroende på regeringars politiska färg och medlemsstaternas val av samhällsmodell. De av kommissionens föreslagna reglerna har en liberal grundsyn där EU gör en egen tolkning av de nordiska ländernas framgångsmodeller.

EU-medlemskapet innebär många fördelar för Sverige. Däremot finns ett svagt stöd för ökad överstatlighet. Framförallt om den bakbinder möjligheterna att värna den svenska modellen med en ambitiös välfärdspolitik och starka fackföreningar. Ett ideologiskt neutralt ramverk hade istället haft större möjlighet att vinna legitimitet.

Kommissionens förslag i korthet:

De föreslagna EU-reglerna består av ett paket med sex lagstiftningsförslag. Paketet kan delas in i tre områden. Det ekonomiska ramverket, bevakning av makroekonomiska obalanser samt ett nytt ramverk för budgetsamordning. Nedan följer en kort sammanfattning av delområdena:

Del 1 – Det ekonomiska ramverket

EU vill nu, i ljuset av den ekonomiska krisen, revidera tillväxt – och stabilitetspakten. Tanken är att nya ekonomiska spelregler ska stärka den ekonomiska stabiliteten genom att medlemsländerna åtar sig att föra en försiktig finanspolitik och arbeta mot överdrivna budgetunderskott. Grundtanken är att ekonomiska problem i ett land inte ska få fortplanta sig i eurozonen, såsom vi har sett exempel på i fallen med de så kallade PIGS-länderna. Överdrivna ekonomiska situationer menar Kommissionen, är mer än 3 % i budgetunderskott och en skuldsättning på mer än 60 % av BNP.

För att kunna kontrollera att reglerna följs så ska länderna redovisa sina budgetplaner. Budgetarna ska vara i balans på medellång sikt och ta hänsyn till skuldsättning och

kommande demografiska förändringar. Länder som inte uppfyller målen ska ta tydliga steg mot balans i en årlig takt på 0,5 % av BNP. Vidare vill EU att länderna inte ska öka sina utgifter mer än ökningstakten som andel av BNP. Oförutsedda inkomster ska användas till skuldnedskrivning – inte till utgiftsökningar.

För att de nya reglerna ska efterföljas så föreslår EU möjligheten att bötfälla euroländer med 0,2 % av dess BNP. De ekonomiska sanktionsreglerna omfattar alltså inte Sverige.

Del 2 – Bevakning av makroekonomiska obalanser

EU-kommissionen vill minska risken för så kallade makroekonomiska obalanser. Ambitionen är att i god tid upptäcka och motverka stora skillnader i medlemsländernas ekonomiska utveckling. Obalanser ska mätas och redovisas utifrån flera olika indikatorer varav några bedöms ifall de är för höga eller för låga. EU kan därefter uppmana ett medlemsland att vidta åtgärder för komma tillrätta med problemen. På vissa områden kan EU inskränka på den nationella politiken genom krav på förändringar i statsbudget eller i löneutveckling. Här kan situationer uppstå där EU pressar länderna att sänka lönerna (via lönesänkningar) eller att minska den offentliga sektorn genom uppsägningar.

Som exempel nämner kommissionen att förbättrad konkurrenskraft och externa obalanser kräver stora förändringar i relativpriser och kostnader, samt en s.k. omallokering av efterfrågan och utbud mellan skyddad (offentlig) sektor och exportsektor. I klartext anser kommissionen att lönerna behöver justeras för att stärka konkurrenskraften samtidigt som den offentliga sektorn krymper till förmån för privata alternativ.

Även på detta område ska årliga böter kunna utdömas till euroländerna. Böterna för ekonomisk obalans sätts till 0,1 % av BNP. Dessa ekonomiska sanktionsregler omfattar dock inte Sverige.

Del 3 – Nya regler för budgetsamordning

EUs förslag om ett nytt regelverk för att samordna budgetprocesserna för euroländerna är tänkt att öka öppenheten och på så sätt ge EU bättre möjligheter att kontrollera utvecklingen i medlemsländerna. EU menar att det är önskvärt med större förutsägbarhet och möjlighet att i god tid upptäcka och motverka en ohållbar ekonomisk utveckling. Då krävs ny jämförbar och tydlig statistik för att förhindra att problem i statsbudgeten göms undan som var fallet i t.ex. Grekland.

LO är positivt till att prognoser och offentliga redovisningssystem görs jämförbara. Det är viktigt att stora underskott inte hemlighålls. Däremot är det samtidigt oerhört viktigt att inte jämförelsetalen används för att pressa löner och försämra välfärden i de enskilda medlemsländerna. Att använda lönenivåerna i medlemsländerna som en indikator kan då bli ett sätt att bakvägen påverka lönebildningen och hålla tillbaka löneutvecklingen i medlemsländerna.

Konsekvenser för medlemsstaternas finanspolitik

Det kommer att bli tydliga konsekvenser med EU-kommissionens förslag till nya regler. Ändringar i det ekonomiska ramverket innebär begränsningar i varje medlemslands handlingsutrymme. En stram finanspolitik riskerar att bli ramverk för alla EUs 27 medlemsstater.

Det förslag som nu ligger innebär att möjligheten till att bedriva en expansiv finanspolitik begränsas kraftigt. Medlemsländerna ska spara sig ur lågkonjunkturer och betala av statsskulden när ekonomin tillåter det. Att kunna investera ett land ur lågkonjunktur, eller att bedriva en ambitiös välfärdspolitik kan bli mycket svårt. Det riskerar att drabba miljontals löntagare i form av högre arbetslöshet och försämrade välfärdssystem.

De bötesbelopp som EU kan utdöma gäller bara eurozonen och därmed inte Sverige. Men den moraliska förpliktelsen att följa reglerna, som således gäller för hela EU, kommer med stor sannolikhet också att binda även en svensk regering, oavsett partifärg.

Bland de negativa effekter förslaget innebär ser vi vidare att en åtstramningspolitik i ett redan svårt läge innebär färre möjligheter att investera i nya jobb och tillväxtstimulanser. Effekten kan snarare bli att ett land dras djupare ned i lågkonjunktur då även privata investeringar dras tillbaka när efterfrågan stryps. Under 90-talskrisen lyckades Sverige ta ut ”dåliga lån” ur det finansiella systemet istället för att sänka räntor och subventionera finanssektorn. Det finns inga beskrivna insatser i Kommissionens förslag för att stödja finansmarknader i respektive land för att undvika bubblor. Det är en stor skillnad på underskott som har sitt ursprung i oegentligheter i bokföring, ren opportunistisk finanspolitik eller ur störningar på finansmarknaden i form av ”finansiella bubblor”. Kommissionen gör olyckligtvis ingen skillnad på marknadsmisslyckanden eller politikmisslyckanden.

Bara några få EU-länder har idag resurser för att genomföra kraftfulla finanspolitiska åtgärder för att mildra konjunkturedgångar. Då återstår sänkta utgifter och lägre skatter, vilket i sin tur kan minska investeringarna och öka inkomstskillnaderna. Med de nya reglerna kan även mindre nedgångar i ekonomin fördjupas då utrymmet för investeringar begränsas. Då förlorar medlemsländer och medborgare makt över den ekonomiska politiken till förmån för EU-kommissionen.

Kommissionen tar heller inte hänsyn till att förslagen också minskar demokratins möjligheter på nationell nivå, där politiker och väljare inte kan förorda en viss politik eftersom den begränsas på EU-nivå. Samordningsvinster i finanspolitiken måste istället ske via samsyn om stimulanser eller regleringar – inte genom kringskurna möjligheter för politiker och medborgare på nationell nivå.

Ekonomisk-politiska behov enligt LO

En viktig utmaning är finansmarknadernas andel av ekonomin och den allt snabbare globaliseringen. EU behöver starka regler för finansmarknaderna och bättre kontroll över obalanserna inom dessa. EUs medlemsländer måste prioritera ambitiösare socialförsäkringar som fungerar som automatiska stabilisatorer i tider av ekonomisk nedgång och som jämnar ut konjunktursvängningar. Det är den absolut viktigaste

politiken för att stabilisera framtida konjunktursvängningar och därmed också sysselsättning. Men tendensen är tvärtom, minskade automatiska stabilisatorer. Finanspolitiken blir därmed viktigare när svängningarna blir alltfler samtidigt som det får mer genomslag i sysselsättning och produktion.

Idag råder konsensus bland nationalekonomer om att förändringar i efterfrågan påverkar produktionen – åtminstone på kort sikt. Det är enligt LO nödvändigt av politiker att vid behov låta budgetunderskotten öka för att stimulera ekonomin och stärka sysselsättningen.

Idag ägnas mycket uppmärksamhet åt ländernas budgetunderskott. Det positiva sambandet mellan en expansiv politik och sysselsättning diskuteras tyvärr alltför sällan. Inte heller sambandet mellan en expansiv politik och ökade offentliga inkomster diskuteras.

Effekten av att använda en stram finanspolitik, t ex skattesänkningar, leder till ett ökat privat sparande istället för till ökad konsumtion. En välfungerande finanspolitik måste stärka hushållens förväntningar om sysselsättningsstillväxt. Det är helt enkelt svårt att nå effektivitet i politiken om hushållen är negativa till utvecklingen i den nära framtiden. Det uppstår då en efterfrågekris när läget på arbetsmarknaden är mörkt samtidigt som skyddsnetten är svaga. En svag arbetslöshetsförsäkring leder alltså till ett ökat trygghetssparande med effekten att konsumtionen och sysselsättningen dämpas.

Det behövs med andra ord resurser för att motverka arbetslöshet i lågkonjunkturer. Få politiker vågar idag avstå från att agera när en större kris blir uppenbar. Däremot används tyvärr skattesänkningar i allt högre utsträckning trots att det mest effektiva vapnet är ökade offentliga utgifter genom exempelvis statsbidrag till kommuner och landsting. En ansvarsfull politik över mandatperioderna vore en form av fonder som används i delstater i USA. Så kallade "rainy days funds" där pengar sparas i goda tider för att användas under sämre. Det leder till en trovärdig finanspolitik med ett kontrakt mellan generationerna. Inga sådana förslag går att hitta i EU-kommissionens förslag till regelverk.

Hur bindande är reglerna för Sverige?

De förslag som kommissionen lägger fram är förordningar som binder medlemsstaterna direkt. Sverige och övriga medlemsstater har en lojalitetsförpliktelse gentemot EU som uttryckligen fastslås i EU-fördraget. Det har hävdats att de rekommendationer som föreslås av kommissionen (och som kan stoppas av en kvalificerad majoritet av medlemsstaterna) bör betraktas som icke-förpliktande riktlinjer. Ett sådant synsätt strider dock mot erfarenheterna från nuvarande och tidigare regeringars agerande i förhållande till stabilitetspaktens krav.

Kommissionens rekommendationer kan inte jämföras med exempelvis OECD:s ekonomiska riktlinjer. De processuella system för rekommendationer som nu föreslås skiljer sig avsevärt mot den mer frivilliga öppna samordning som finns exempelvis för EU2020-strategin. I den öppna samordningsmetoden kan man anta en rad olika indikatorer och målsättningar, men genomförandet överlämnas helt och fullt till

medlemsstaterna. Med det rekommendationssystem som nu föreslås blir genomförandet av rekommendationerna tvingande.

Även om det ekonomiska sanktionssystemet med böter inte omfattar Sverige, finns som tidigare nämnt, ingen orsak att tro att nuvarande eller kommande regeringar, inte kommer att följa kommissionens rekommendationer. I sammanhanget skall också nämnas att en svensk regering som önskar ansluta Sverige till euron ovillkorligen måste följa kommissionens rekommendationer.

Konsekvenser för lönebildningen

Förslaget till nya EU-regler innebär att EU kommer att kunna blanda sig i den nationella lönebildningen. Det kan ske både i framtida avtalsrörelser, men även direkt i dagens lönenivåer.

Gällande den framtida lönebildning ges EU-kommissionen mandat att övertrumfa såväl nationell lagstiftning som kollektivavtal. I Sverige saknar som bekant staten verktyg för att kontrollera lönebildningen. Medlingsinstitutet har två uppgifter: Att medla i tvister och att verka för en välfungerande lönebildning. Idag har alltså inte medlingsinstitutet några reella verktyg för att kontrollera och styra lönebildning. Så hänger den svenska modellen samman. Om staten ska stärka kontrollen över lönerna i Sverige så måste Medlingsinstitutets roll stärkas. Facket riskerar att reduceras till "målsägande" i en statlig löneprocess.

När det gäller eventuella krav om att sänka lönenivåerna i Sverige behöver staten vidta andra åtgärder. I praktiken kommer det antagligen att ske genom att lönerna i offentlig sektor sänks. Ett ensidigt beslut från staten torde dock kräva lagändringar. Lönevillkor i kollektivavtal kan inte ensidigt förändras under det att kollektivavtalet är bindande. Hur en sådan lag kan utformas är svårt att förutspå.

En sådan överstatlig inblandning i lönebildning tar LO starkt avstånd ifrån. Det skulle rycka upp den svenska modellen med rötterna. Det skulle också innebära att vi lämnade en historiskt framgångsrik modell med starka fackföreningar och en stabil lönebildning.

Andra konsekvenser av de nya reglerna

Den fulla konsekvensen av kommissionens förslag för fackföreningsrörelsen är svår att förutspå. Däremot kan man vara säker på att det förslag som ligger allvarligt skadar partsförhållandet på arbetsmarknaden. Om ramarna för lönebildningen fastställs av EU-kommissionen så drabbas grundvalarna i lönebildningen. Även om förhandlingar kan genomföras så är normen satt av EU. Det tycks dessutom som om förändringar av löneutrymme mellan grupper kommer bli omöjligt att kräva. Låglönesatsningar eller kvinnopotter kräver som bekant att löneökningarna där blir större än i andra branscher.

Om reglerna införs utifrån dess nuvarande utseende är det i konflikt med gällande ILO konventioner om fri förhandlingsrätt och föreningsfrihet. Den högst relevanta frågan

blir då om Sverige och andra EU-länder kan fortsätta att vara medlemmar av ILO och EU samtidigt.

Kommissionens förslag aktualiserar också en diskussion om demokratis förutsättningar. Kommissionens förslag begränsar föreningsrätten via strejk och förhandlingsrätten. Förslaget bör också bedömas utifrån vilket handlingsutrymme politiken kan och bör ha på det nationella planet. Om den ekonomiska politiken styrs och begränsas av kommissionen så innebär det direkta konsekvenser för möjligheterna att bedriva en reformpolitik på alla politikområden. Slutligen finns anledning att fråga sig om förslagen i vissa delar står i strid med EU-fördraget. I artikel 153 anges att EU ”saknar kompetens att reglera löner, föreningsrätten och strejkrätten. Medlemsländerna har inte givit EU rätten att reglera löneförhållanden. Även här kan alltså de långtgående förslagen ifrågasättas.

Om processen framåt och val av strategi

I slutet på september 2010 presenterades kommissionens lagstiftningsförslag. Processen drivs hårt av kommissionen och flera av de större medlemsstaterna. Förhoppningen tycks vara att en informell överenskommelse ska finnas på plats till rådets vårtoppmöte i slutet av mars. Att stoppa paketet i sin helhet kommer att bli svårt. I krisens spår är kompromissviljan stor. Trots det politiska läget måste LO och fackföreningsrörelsen stå upp för den svenska arbetsmarknadsmodellen. Arbetsmarknadsparternas autonomi måste fredas från kommissionens försök att vinna inflytande över lönebildningen i medlemsstaterna. Ytterst handlar det om att värna Sveriges självbestämmande och parternas självreglering på arbetsmarknaden.

Lagstiftningsförslagen behöver inte antas med någon stor brådska. Att införa ett nytt system för övervakning och kontroll av makroekonomiska obalanser är inte en krisåtgärd utan ett ekonomiskt ramverk som ska ta plats efter krisen och hjälpa medlemsstaterna att undvika framtida kriser. Genom att skapa utrymme för en grundlig och saklig debatt där förslagen diskuteras utförligt i medlemsstaterna ökar möjligheten till en förnuftig hantering av förslagen. Krisen får inte stressa fram dåliga beslut med långtgående konsekvenser.

Sammanfattningsvis behöver fackföreningsrörelsen agera mot kommissionens förslag om ”Economic Governance”. Insatser krävs för att stoppa eventuella skadeverkningar på lönebildningen och möjligheten att bedriva konjunkturpolitik.



Rapporten kan hämtas som pdf-dokument på LOs hemsida eller
beställas från LO-distribution:
lo@strombergdistribution.se
Telefax: 026-24 90 26

Februari 2011
ISBN 978-91-566-2692-0
www.lo.se

FOTO: Lars Forsstedt