

Lars Calmfors anser att fördelarna nu väger tyngre än nackdelarna:

### **"Sverige är redo för EMU-medlemskap"**

Läget för ett svenskt medlemskap i EMU har ändrats radikalt. Fördelarna väger i dag tyngre än nackdelarna. De förutsättningar för medlemskap som angavs tidigare kan nu betraktas som uppfyllda. Men tro inte att ett inträde i EMU innebär något "stort klipp". Det skriver ekonomiprofessorn Lars Calmfors, som utredde EMU-frågan åt regeringen för fem år sen. Den gången kom han fram till slutsatsen att nackdelarna i första omgången 1999 var större än fördelarna.

Det svenska beslutet att ställa sig utanför EMU vid starten 1999 grundades till viss del på den så kallade EMU-utredningens analys. Det har nu gått fem år sedan utredningen gjordes och valutaunionen har varit i gång i tre år. Det finns därför skäl att diskutera i vilken mån förutsättningarna för ett medlemskap förändrats.

EMU-utredningen skilde mellan effektivitetsaspekter, stabiliseringspolitiska aspekter och politiska aspekter. En gemensam valuta ger effektivitetsvinster därför att betalningar över gränserna underlättas och växelkursosäkerheten minskar. Samtidigt uppkommer en stabiliseringspolitisk nackdel, eftersom det enskilda landet avhänder sig möjligheten till en självständig penningpolitik som är anpassad till den egna konjunkturutvecklingen.

**Vad gäller de politiska aspekterna betonade utredningen å ena sidan att den politiska opinionen i Sverige inte var redo för ett EMU-medlemskap. Å andra sidan framhölls att ett svenskt utanförskap skulle innebära betydande politiska kostnader i form av mindre inflytande och "goodwill" inom EU.**

När utredningen vägde dessa olika faktorer mot varandra, blev slutsatsen att nackdelarna med ett EMU-inträde i första omgången 1999 var större än fördelarna. Detta ledde till rekommendationen att Sverige borde avvakta med ett deltagande. Samtidigt var utredningen positiv till ett medlemskap på sikt när förutsättningarna förbättrats.

I den efterföljande debatten kritiserades utredningen på

flera punkter. En vanlig åsikt var att Sverige inte på egen hand skulle kunna uppnå låg inflation och att vi skulle få leva med mycket högre räntenivåer än i euroländerna. På den punkten tycks emellertid utredningen haft rätt och kritikerna fel. Den svenska Riksbanken har varit väl så framgångsrik som Europeiska centralbanken med att hålla nere inflationen. Räntemarginalen till euroländerna är i stort sett borta. Sverige har vidare lyckats genomföra en mer omfattande sanering av de offentliga finanserna än de flesta EMU-länderna.

EMU-utredningen anförde fyra huvudskäl för ställningstagandet att Sverige borde vänta med ett EMU-inträde.

För det första betonades att ett medlemskap innebar ett stort stabiliseringspolitiskt risktagande om man hade en hög arbetslöshet i utgångsläget. Negativa makroekonomiska störningar skulle då kunna leda till ytterligare helt oacceptabla höjningar av arbetslösheten, som inte längre kunde motverkas av en egen penningpolitik.

En andra stabiliseringspolitisk komplikation var de svaga offentliga finanserna. Vid en kraftig konjunkturdämpning skulle en ytterligare åtstramning av finanspolitiken - som skulle fördjupa konjunkturedgången - bli nödvändig.

Vidare framhölls att ett beslut om EMU-inträde skulle få svårt att vinna legitimitet inom stora delar av befolkningen.

Detta innebar en risk för allvarliga politiska spänningar.

Slutligen gjordes bedömningen att valutaunionen inledningsvis skulle komma att bestå av en mindre grupp länder, där de sydeuropeiska länderna sannolikt inte skulle ingå.

Dessa överväganden ledde till att den stabiliseringspolitiska kostnaden av ett EMU-medlemskap tillmättes stor vikt. De inrikespolitiska komplikationerna framstod vidare som stora, samtidigt som de utrikespolitiska kostnaderna av ett utanförskap föreföll hanterliga.

Utredningen betonade emellertid att ställningstagandet skulle bli ett annat om förutsättningarna ändrades. Därvid fästes störst vikt vid de tre första faktorerna ovan: "Om så många fler reguljära jobb skapas att arbetslösheten pressas tillbaka och den statsfinansiella situationen framstår som mer stabil, påverkar det vår bedömning av ett deltagande i den monetära unionen i kraftigt positiv riktning. Om den monetära unionen kommer till stånd och fungerar väl, minskar vidare risken för att ett deltagande av många ska uppfattas som ett projekt främst för 'den politiska och ekonomiska eliten' ." (EMU-utredningen, sid 435.)

**Min slutsats är att de förutsättningar för ett medlemskap som utredningen diskuterade nu har ändrats radikalt. Sysselsättningen har ökat kraftigt. Arbetslösheten kan visserligen väntas öka igen när konjunkturen försvagas, men en rimlig bedömning är att den strukturella arbetslösheten (den genomsnittliga arbetslösheten över konjunkturcykeln) nu ligger runt 4-5 procent. Detta gör oss mindre sårbara än tidigare för de större variationer i sysselsättningen som ett EMU-medlemskap kan innebära.**

Vidare innebär de förbättrade offentliga finanserna att finanspolitiken nu till skillnad från mitten av 1990-talet kan användas som stabiliseringspolitiskt medel. Det finns utrymme att låta budgeten försvagas i en konjunkturedgång, vilket också är vad som kommer att ske nästa år. Sammantaget innebär den större finanspolitiska handlingsfriheten i kombination med en lägre arbetslöshet att den stabiliseringspolitiska nackdelen med ett EMU-medlemskap framstår som mindre än tidigare.

Slutligen finns det i dag en mycket större förståelse för EMU-projektet i den allmänna opinionen än tidigare. I och med att EMU-projektet konkretiserats och visat sig fungera, framstår det förmodligen för de flesta som mindre kontroversiellt än tidigare.

**Min bedömning är att fördelarna med ett EMU-medlemskap i dag väger tyngre än nackdelarna. De förutsättningar för ett medlemskap som EMU-utredningen angav 1996 kan nu enligt min mening betraktas som uppfyllda. Samtidigt är min uppfattning att ett EMU-medlemskap inte är något "stort klipp". I EMU får vi effektivitetsvinster och litet större politiskt inflytande, men vi tar också större stabiliseringspolitiska risker. "Nettovinsten" med ett EMU-inträde är därför antagligen liten.**

Vi kan emellertid själva påverka konsekvenserna av ett medlemskap. Det är viktigt att så långt som är möjligt reducera de stabiliseringspolitiska kostnaderna. En förutsättning är att vi har så bra stabiliseringspolitiska medel som möjligt om vi får en annorlunda konjunkturutveckling än resten av EU. Detta ställer krav främst på finanspolitiken.

Det ligger i sakens natur att finanspolitiken är ett mindre effektivt stabiliseringspolitiskt instrument än penningpolitiken. Det går mycket snabbare att ta räntebeslut än beslut om ändringar av skatter och offentliga utgifter. De senare besluten styrs ofta mer av fördelnings- än av

stabiliseringspolitiska motiv. Finanspolitiken kan därför bara delvis ersätta den egna penningpolitik som vi avhänder oss i EMU.

Enligt min bedömning får man vid "normala" konjunkturfluktuationer i första hand förlita sig på de så kallade automatiska stabilisatorerna. Det innebär att man låter förändringar i produktion, inkomster och arbetslöshet slå igenom på skatteintäkter och utgifter för arbetslöshetsersättning och socialbidrag med full automatik. Följden blir att den offentliga sektorns budgetsaldo försvagas i lågkonjunkturer och förstärks i högkonjunkturer. Detta motverkar konjunktursvängningarna.

Därutöver krävs en beredskap för så kallade diskretionära åtgärder vid större konjunkturstörningar. Innebörden är att man fattar direkta beslut om att ändra skatteskalor och/eller offentliga utgifter. Utmaningen blir att åstadkomma tillräckligt stora budgetöverskott i högkonjunkturer, så att man skapar utrymme för skattesänkningar och utgiftsökningar i djupa lågkonjunkturer. Erfarenheterna talar dessvärre för att finanspolitiken ofta blir procyklisk. Detta innebär att skatter sänks och utgifter höjs i högkonjunkturer, medan det omvända sker i lågkonjunkturer. Då förstärker finanspolitiken konjunktursvängningarna.

Det krävs förmodligen institutionella förändringar för att garantera en ansvarsfull finanspolitik. Det finns en internationell debatt om att finanspolitiken på liknande sätt som penningpolitiken bör "avpolitiseras" och delegeras till tjänstemän. Men det är svårt att se hur det ska kunna ske, eftersom de flesta finanspolitiska beslut har sådana fördelningseffekter att de är i genuin mening "politiska". Däremot skulle man kunna tänka sig att låta expertorgan som Konjunkturinstitutet eller ett oberoende "finanspolitiskt råd" spela en större roll i den politiska beslutsprocessen. Det skulle kunna ske till exempel genom att riksdag och regering måste inhämta och ta ställning till dessa organs bedömningar av budgetpropositionen. Ett eventuellt finanspolitiskt råd skulle också kunna ges initiativrätt när det gäller att föreslå åtgärder. Sådana institutionella reformer skulle kunna förstärka incitamenten för en väl avvägd finanspolitik.

En annan möjlighet som har diskuterats är att använda så kallade buffertfonder för att sänka arbetsgivaravgifter i djupa lågkonjunkturer. Förebilden är det system som har införts i Finland. Den naturligaste kandidaten för ett sådant system i Sverige är avtalspensionerna. Dessa betalas i dag via avtalade arbetsgivaravgifter (cirka 5 procent på lönesumman för arbetare, cirka 10 procent för tjänstemän). Tanken skulle

vara att i högkonjunkturer ta ut extra stora avgifter och lägga dessa i en fond. I en lågkonjunktur används sedan fondbehållningen till att sänka arbetsgivaravgifterna. På så sätt kan minskningar av sysselsättningen motverkas, utan att pensionsförmånerna påverkas.

Det krävs dock mycket stora fonder för att uppnå mer betydande effekter. Eventuella buffertfonder kan därför bara spela en begränsad roll. Icke desto mindre är alla bidrag till att stabilisera konjunkturen av värde. Det är därför förvånande att det finns så litet intresse för realistiska sådana konstruktioner från arbetsmarknadsparternas sida. Arbetsgivarna är direkt negativa. Saco och TCO tycks sakna intresse. LO-ekonomerna har föreslagit en utformning som innebär något helt annat än en omfördelning av arbetsgivarnas kostnader över konjunkturcykeln: man vill i stället öronmärka arbetsgivaravgifter för ändamål som offentlig konsumtion, omställningsförsäkring och utbildning och på så sätt göra det svårare att sänka det allmänna skattetrycket. Detta har inget med EMU att göra.

Lars Calmfors