

Professor Lars Calmfors efter eurostarten:

"EMU kräver mer politisk disciplin"

De nuvarande budgetrestriktionerna räcker inte inom EMU. Den finanspolitiska disciplinen riskerar att urholkas allteftersom minnet av tidigare underskottsproblem bleknar. Att effektivisera finanspolitiken genom att "avpolitisera" den i likhet med vad som skett med penningpolitiken är dock inte möjligt, skriver ekonomiprofessorn Lars Calmfors. Ett oberoende finanspolitiskt råd med övervakande uppgifter skulle inte bli något odemokratiskt inslag i budgetarbetet vid ett svenskt EMU-medlemskap. Demokratien skulle i stället stärkas av att politikerna får ett bättre beslutsunderlag från professionella makroekonomer.

I en artikel på DN Debatt den 22 november förra året diskuterade jag förutsättningarna för ett svenskt EMU-inträde och drog slutsatsen att dessa nu var mycket bättre än tidigare. Artikeln betonade vidare att ett EMU-medlemskap ökar kraven på finanspolitiken och föreslog inrättandet av ett oberoende expertråd för att övervaka denna.

Förslaget kritiserades på DN Debatt den 15 december av LO-ekonomerna Dan Andersson och Monika Arvidsson. Eftersom kritiken delvis tycks bygga på missförstånd finns det skäl att utveckla mitt resonemang. Utgångspunkten är att ett EMU-medlemskap medför såväl ekonomiska fördelar som nackdelar. Fördelarna består av samhällsekonomiska effektivitetsvinster. För det första elimineras all växelkursosäkerhet vid transaktioner inom valutaunionen. För det andra minskar den gemensamma valutakostnaderna för betalningar över gränserna och underlättar prisjämförelser. De senare vinsterna blir större i och med att euron nu fysiskt introduceras.

Den främsta nackdelen med ett EMU-medlemskap är att vi avhänder oss en egen penningpolitik. Räntenivån kommer i stället att bestämmas av den Europeiska centralbanken och inte längre anpassas till den svenska konjunkturutvecklingen när den avviker från utvecklingen i resten av euroområdet. Det innebär en risk för större konjunktursvängningar än annars skulle bli fallet.

Det inhemska stabiliseringspolitiska instrument som finns kvar vid ett EMU-medlemskap är finanspolitiken. Det blir därför mycket viktigare än i dag att kunna sänka skatter och öka offentliga utgifter i lågkonjunktur och att göra tvärtom i högkonjunkturer, för att på så sätt stabilisera efterfrågan. Tyvärr är finanspolitiken antagligen ett mindre effektivt stabiliseringspolitiskt instrument än penningpolitiken. Det finns flera skäl till det.

* Det är tekniskt svårare att fatta finans- än penningpolitiska beslut. De penningpolitiska besluten rör endast en handlingsparameter, nämligen räntan. De finanspolitiska besluten kompliceras av att det finns ett stort antal olika skatter och utgifter som kan ändras.

* Eftersom olika skatte- och utgiftsför- ändringar i regel har stora fördelningspolitiska konsekvenser för avgränsade och ofta välorganiserade grupper, blir även finanspolitiska beslut i syfte att stabilisera konjunkturer del av en tidsödande politisk process. Det kan medföra att åtgärder sätts in vid fel tidpunkt eller får fel utformning.

* Regeringar frestas lätt att av valtaktiska skäl avstå från finanspolitiska åtstramningar i högkonjunkturer.

* Minoritets- och koalitionsregeringar tvingas ofta att för sin överlevnad föra en alltför generös budgetpolitik. Slutsatsen blir att en konjunkturstabiliserande finanspolitik riskerar att misslyckas och endast leda till stora budgetunderskott. Detta inträffade i de flesta OECD-länder under 1970- och 1980-talen. Otillräckliga åtstramningar i högkonjunkturer fick ofta till följd att man tvingades höja skatterna och minska de offentliga utgifterna i lågkonjunkturerna, vilket förvärrade dessa.

Dessa erfarenheter har lett till stora förändringar av stabiliseringspolitiken i många länder. Uppgiften att stabilisera konjunkturer har i allt högre grad lagts på penningpolitiken, som delegerats till självständiga centralbanker. Finanspolitiken har omgärdats med allt fler restriktioner både på EU-nivå och nationellt. I Sverige har detta kommit till uttryck i både saldomål för de offentliga finanserna (överskott på 2 procent av BNP över konjunkturcykeln) och tak för utgifterna.

Frågan är emellertid om de restriktioner som ställts upp är tillräckliga i EMU. Den finanspolitiska disciplinen riskerar att successivt urholkas allteftersom minnet av tidigare underskottsproblem bleknar. Den diskussion som nu förs inom EU om att lätta på de krav som ställs av den så kallade

stabilitets- och tillväxtpakten (högst 3 procent av BNP i budgetunderskott) är ett exempel. Risken i Sverige att de uppställda utgiftstaken i år ska brytas igenom är ett annat.

De beskrivna problemen med finanspolitiken leder mig till slutsatsen att man tvingas sänka ambitionsgraden i stabiliseringspolitiken vid ett EMU-medlemskap. Det gäller emellertid att skapa förutsättningar för en så effektiv finanspolitik som möjligt. En sådan förutsättning är att riksdagen formulerar en tydlig principram för finanspolitiken. Den bör slå fast att man vid "normala" konjunkturstörningar får nöja sig med att låta de så kallade automatiska stabilisatorerna verka. Det innebär att man låter skattebetalningarna och de offentliga utgifterna variera med inkomst- och sysselsättningsutvecklingen. Det kräver ordentliga budgeteringsmarginaler för de offentliga utgifterna, det vill säga ett reservutrymme upp till utgiftstaken som kan tas i anspråk vid en konjunkturdämpning när utgifterna för till exempel arbetslöshetsersättningar och Ams-åtgärder ökar. Denna budgeteringsmarginal får inte som nu skett tas i anspråk för utgiftsökningar av andra slag.

Direkta beslut om förändringar av skatteskalor eller utgifter, så kallade diskretionära finanspolitiska beslut, bör tas bara vid stora konjunkturstörningar. Dessa skulle kunna definieras som BNP-gap på mer än 2-3 procent, det vill säga situationer då BNP avviker med mer än detta från sin långsiktiga nivå.

I den internationella diskussionen har frågan rests om man skulle kunna få till stånd en effektivare finanspolitik genom att "avpolitisera" den på liknande sätt som skett med penningpolitiken. Tanken skulle då vara att delegera de finanspolitiska beslut som är av stabiliseringspolitisk karaktär till en "finanspolitisk direktion" av tjänstemän. Enligt min mening är detta inte möjligt. Det går inte i praktiken att skilja de stabiliseringspolitiska aspekterna på finanspolitiken från de fördelningspolitiska aspekter som bara kan hanteras i den vanliga politiska processen.

Däremot finns det skäl att försöka ge mer tekniska makroekonomiska överväganden större tyngd i beslutsprocessen. Ett förslag är att inrätta ett oberoende finanspolitiskt expertråd med övervakande uppgifter. Rådet skulle på ett tidigt stadium i budgetprocessen presentera en bedömning av konjunkturläget och vilken avvikelse från det långsiktiga budgetsaldomålet på 2 procent av BNP som är motiverad av konjunkturskäl. En sådan bedömning skulle kunna ses som en parallell till de inflationsrapporter som Riksbanken i dag fortlöpande presenterar som underlag för penningpolitiken. Det skulle också åligga rådet att vid stora

konjunktursvängningar analysera vilka förändringar av skatter eller offentliga utgifter som kan vara lämpliga.

Det finanspolitiska rådets bedömningar skulle kunna presenteras direkt inför riksdagen eller riksdagens finansutskott. Analysen skulle utgöra en viktig del av underlaget för regeringens budgetproposition. Självfallet skulle regeringen ha full frihet att avvika från rådets bedömningar, men detta skulle i så fall behöva motiveras. Det kunde också vara naturligt att riksdagen i sin behandling av regeringens ekonomisk-politiska förslag inhämtade det finanspolitiska rådets bedömningar av dessa. Rådet borde vidare kontinuerligt under budgetåret övervaka den makroekonomiska utvecklingen och vid behov föreslå regering och riksdag åtgärder.

Andersson och Arvidsson antyder att mitt förslag skulle vara odemokratiskt. Detta är svårt att förstå. Den demokratiska processen försvagas inte utan förstärks i stället om beslutsunderlaget blir bättre. Mer av utvärderingar av den ekonomiska politiken gör det vidare möjligt för medborgarna att på ett bättre sätt utkräva ansvar av de valda politikerna.

Man kan se ett finanspolitiskt råd som en parallell till Lagrådet, där oberoende jurister gör en förhandsbedömning av regeringens lagförslag. I länder som Danmark, Belgien, Tyskland och USA finns också konstruktioner som påminner om det föreslagna finanspolitiska rådet. Hur ska medlemmarna i ett finanspolitiskt råd utses? Här ligger parallellen till Riksbankens direktion nära. Denna utses i dag enligt ett rullande schema av riksbanksfullmäktige, som i sin tur valts av riksdagen. Ett liknande förfarande kunde vara lämpligt för ett finanspolitiskt råd.

Det bör ställas krav på att ledamöterna i rådet har professionell sakkunskap på det makroekonomiska området. Såväl akademiska forskare som personer med tidigare tjänstemannaerfarenhet från finansdepartement, riksbank och internationella organisationer borde kunna komma i fråga. Möjligen kan man också tänka sig "avsuttna" politiker med finanspolitisk erfarenhet (läs tidigare finansministrar) men den politiska karriären bakom sig. Sådana ledamöter kan ge större "legitimitet" åt ett finanspolitiskt råd, men det finns också en risk att rådets expertstatus försvagas. Andersson och Arvidsson kritiserar mitt förslag med motiveringen att det bygger på en tro att "ekonomiprofessorer är objektiva och fria från värderingar, när de deltar i samhällsdebatten eller ger råd till regeringen". Det finns nog ingen ekonomiprofessor som tror det.

Alla ekonomisk-politiska förslag bygger självfallet både på sakliga bedömningar av olika ekonomiska samband och på värderingar. Det bidrag som oberoende experter kan ge till debatten - och är skolade att ge - är att så långt som möjligt försöka hålla isär dessa aspekter, så att man vet när man diskuterar vad.

Den partipolitiska debattens akilles- häls är just frestelsen för politikerna att systematiskt blanda ihop sakbedömningar och värderingar för att få en känslomässigt mer slagkraftig argumentation.

Det borde därför ligga i allas intresse att skapa oberoende institutioner som har till uppgift att förse den politiska beslutsprocessen med så tydligt beslutsunderlag som möjligt.

Lars Calmfors