

Finansdepartementet
Ekonomiska avdelningen

Vår referens:
Björn Lindgren, SN Dnr 78/2002

103 33 STOCKHOLM

Er referens:
Fi2002/1573

Stockholm, 2002-10-31

Remissyttrande

SOU 2002:16, Stabiliseringspolitik i valutaunionen

Svenskt Näringsliv får härmed avge följande synpunkter på rubricerat betänkande.

Sammanfattning

Svenskt Näringsliv anser att Sverige bör införa euron så snart som möjligt. Vårt mål är att Sverige åter ska bli ett av världens fem rikaste länder. För att kunna uppnå detta krävs en extraordinär tillväxt och att införa euron är då ett viktigt steg. Flera av de tyngsta argumenten mot euron har fallit eller mildrats medan argumenten för att införa euron har stärkts.

Svenskt Näringsliv tillstyrker att riksdagen bör slå fast en principiell ram för hur finanspolitiken skall bedrivas vid ett deltagande i valutaunionen. Svenskt Näringsliv avstyrker å andra sidan de riktlinjer för den principiella ramen som föreslås i betänkandet.

Svenskt Näringsliv drar slutsatsen att diskretionär finanspolitik är behäftad med stor osäkerhet och kan få destabiliserande effekt på ekonomin samt hämma strukturomvandlingen. Det går inte att sätta upp någon enkel handlingsregel av det slag som föreslås i betänkandet. Diskretionär finanspolitik som medel avvisas på dessa grunder.

En principiell ram för finanspolitiken ska i stället inriktas på att säkerställa robusta offentliga finanser genom att saldomålet, utgiftstaket och kraven i stabilitets- och tillväxtpakten uppnås samt på att finanspolitiken bedrivs på ett tillväxtfrämjande sätt.

Följaktligen anser vi inte att det skall finnas något generellt stabiliseringspolitiskt mål för finanspolitiken, utan istället ska ekonomin stabiliseras via de så kallade automatiska stabilisatorerna.

Svenskt Näringsliv anser inte att den offentliga sektorns finansiella sparande behöver höjas. Nuvarande nivå på det finansiella sparande på 2 procent av BNP i genomsnitt över konjunkturcykeln är tillräckligt för att de automatiska stabilisatorerna skall kunna verka fullt ut.

Svenskt Näringsliv avstyrker att budgeteringsmarginalen delas upp i en konjunkturmarginal och en planeringsmarginal. Det finns inte behov av att ett speciellt reformutrymme definieras i budgeten. Dessutom anser vi att möjligheten till att använda budgeteringsmarginalen för reformer bör tas bort.

Svenskt Näringsliv avstyrker det föreslagna finanspolitiska rådet. Det finns inget behov för ett sådant eftersom vi anser att aktiv stabiliseringspolitik inte skall bedrivas.

Svenskt Näringsliv föreslår istället att det införs ett oberoende ekonomiskt råd med uppgift att analysera struktur- och tillväxtfrågor. Rådet skall också ha till uppgift att utifrån sina analyser ta fram rekommendationer till regeringen.

Svenskt Näringsliv avstyrker att de kommunala inkomsterna stabiliseras över konjunkturen. Förslaget strider mot den kommunala självbestämmanderätten. En konjunkturutjämning av kommunernas inkomster medför också att konkurrensen mellan kommunerna minskar.

Svenskt Näringsliv avstyrker alla former av buffertfonder, dvs fonder såväl i statlig regi som i parternas regi. Motivet för detta ställningstagande är att ekonomin skall stabiliseras genom de automatiska stabilisatorerna. Buffertfonder är behäftade med samma problem som diskretionär finanspolitik och detta gäller oavsett om staten eller parterna bestämmer när åtgärder skall sättas in.

För att stärka den långsiktiga stabiliteten och trovärdigheten kan stabilitets- och tillväxtpakten stärkas på två punkter. För att minska risken för att beslut om varningar och sanktioner blir en politisk förhandlingsfråga bör beslutsförheten ligga hos kommissionen. För det andra kan reglerna i stabilitets- och tillväxtpakten ändras genom majoritetsbeslut i ministerrådet, vilket borde ändras till ett krav på enhällighet. Svenskt Näringsliv anser att Sverige bör driva att en utredning tillsätts inom EU för att utvärdera dessa två förslag.

Svenskt Näringsliv instämmer i betänkandets ställningstagande att det behov av ökad flexibilitet i lönebildningen och på arbetsmarknaden som finns är oberoende av om Sverige inför euron eller inte. Likväl så finns det ett behov av åtgärder.

För att främja en ökad flexibilitet och ökad rörlighet föreslår Svenskt Näringsliv följande:

- öppna upp för fri arbetskraftsinvandring

- *bättre förutsättningar för kompetensutveckling via individuella kompetenskonton*
- *ett rätt utformat omställningsavtal*
- *ett höjt grundavdrag.*

För att inte minska utbudet av arbetskraft eller försämra förutsättningarna för flexibilitet i arbetstidsförläggningen bör förslagen i KNAS-utredningen inte genomföras.

EMU – positivt för stabilitet och tillväxt i Sverige

Svenskt Näringslivs anser att Sverige bör införa euron så snart som möjligt. Vårt mål är att Sverige åter ska bli ett av världens fem rikaste länder. För att kunna uppnå detta krävs en extraordinär tillväxt och att införa euron är då ett viktigt steg. De frågeställningar som utredningen behandlar kan inte besvaras på ett fullgott vis utan att sättas i ett bredare sammanhang, vilket görs inledningsvis. Därefter kommer de förslag som utredningen lämnar att kommenteras och slutligen ges kommentarer till betänkandets resonemang kring vad som kan göras för att främja ökad flexibilitet.

Den första EMU-utredningen ”Sverige och EMU” (SOU 1996:158) delade upp slutsatserna i tre delar: ekonomisk effektivitet, ekonomisk stabilitet och politiska aspekter. Den utredningen konstaterade att fördelarna med inträde övervägde inom ekonomisk effektivitet liksom inom de politiska aspekterna. Inom området ekonomisk stabilitet uppfattade utredningen att det behövdes fortsatt utredning.

I utredningen ”Sverige och EMU” konstaterades att ju fler länder som deltar i den gemensamma valutan, desto starkare är skälen att gå med och desto högre är priset för att stå utanför. Utredningens bedömning var att det mest sannolika antalet euroländer från start var sex till åtta stycken. Det blev elva länder som var med från start och ett tolfte land anslöt 2001. Utredningen pekade också på att arbetslösheten var för hög i Sverige, att opinionen mot EMU var för stark och att lönebildningen måste fungera väl innan det är lämpligt att Sverige inför euron. Inom samtliga av dessa områden har förändringarna sedan 1996 varit till det bättre. Med andra ord har flera av de tyngsta argumenten mot euron fallit eller mildrats medan argumenten för att införa euron har stärkts.

Euron är bra för ekonomisk effektivitet

Eurons positiva effekter för den ekonomiska effektiviteten har hela tiden övervägt. I flera avseenden har de till och med stärkts ytterligare. Euron skapar stabila villkor för både människor och företag eftersom värde på euron blir stabilare än värdet på de nationella valutorna. Företag som verkar i flera euroländer kan minska sin administration, vilket i många fall ger en årlig besparing som är större än engångskostnaden vid övergången till euron. De stabila villkoren och öppenheten medför ökad handel och konkurrens inom EU vilket stärker det europeiska

näringslivet i den globala konkurrensen. Mycket pekar på att Sveriges handel med euroländerna kommer att öka kraftigt på ett antal års sikt om euron inför.

Euron innebär att valutarisken helt försvinner för företag som handlar med euroländerna samt minskar för företag som handlar i dollar. Detta är inte minst viktigt för små och medelstora företag. Ungefär 80 procent av svenska storföretag fakturerar idag i euro vid affärer med euroländerna och får därmed bära hela valutakursrisken.

Euron är ett medel för ökad samordning av Europas finansiella marknader, vilket lindrar effekterna av de många olika regler och hinder som finns för finansiella tjänster över gränserna. Banktjänster, fonder och aktier köps och säljs fortfarande mestadels inom det egna landet. Följden blir bristande konkurrens och sämre utbud för både konsumenter och företag. Beräkningar i en rapport till European Financial Services Round Table visar att samordningsvinsterna inom dessa områden kan uppgå till ungefär 400 miljarder kronor.

Det förekommer uppgifter om att priserna ökade i euroländerna vid införandet av euron. Enligt Eurostat ökade priserna endast med mellan 0,14 och 0,2 procent som en direkt följd av införandet av euron. Viktigare är att Sverige idag har bland de högsta priserna inom EU, ungefär 14 procent över genomsnittet. En ökad transparens och därmed förbättrad konkurrens mellan euroländerna innebär att prisskillnaderna mellan länderna kommer att minska. Följden blir att det blir dyrare i lågprisländer och billigare i högkostnadsländer som Sverige.

Ett införande av euron medför ett eliminerande av växelkursrisken visavi våra viktigaste handelspartners. Detta innebär en generellt minskad osäkerhet över framtida svenska växelkursnivåer. Detta betyder i sin tur en minskad osäkerhet avseende framtida avkastningar av investeringar, vilket, enligt ekonomisk teori och empiri, tenderar att stimulera tillkomsten av nyinvesteringar. En växande investeringsvolym genererar en växande kapitalstock, vilket innebär att ett införande av euron i förlängningen kan bidra till en högre arbetsproduktivitet i ekonomin.

Sammantaget pekar det mesta på att ett införande av euron kommer öka den ekonomiska effektiviteten, öka handeln med övriga euroländer och leda till en prispress i Sverige. Samtliga faktorer förbättrar förutsättningarna för en långsiktigt högre ekonomisk tillväxt och därmed en högre sysselsättning. Det står utom allt tvivel att dessa ekonomiska effektivitetsargument starkt talar för ett snart svenskt införande av euron. På flera punkter har dessa argument stärkts för varje år.

Euron är bra för det politiskt inflytande i EU

Med euron skulle Sverige bli en fullvärdig EU-medlem och därmed skulle det svenska inflytandet över de beslut som fattas gemensamt i Europa öka. Den svenska riksbankschefen tar plats i ECB:s råd vilket innebär att svenska synpunkter och analyser kommer att påverka den gemensamma penningpolitiken. Under Sveriges ordförandeskap i EU under första halvåret 2001 fick Sverige inte vara med när euron eller därmed relaterade frågor diskuterades. Vid ett fullvärdigt medlemskap måste

däremot inte längre den svenske representanten lämna rummet när dessa viktiga frågor kommer upp.

Vidare får den svenska finansministern vara med i den så kallade eurogruppen där finansministrarna i euroländerna träffas före de ordinarie Ekofin-mötena. I denna grupp fattas många av de reella besluten i viktiga frågor av vitalt svenskt intresse. Det finns också starka politiska intressen för att stärka denna grupps inflytande. Sverige skulle med euron vara med i denna grupp och därmed ha samma möjlighet att påverka som övriga euroländer. Inte bara inom ekonomi utan också inom andra frågor som prioriteras högt i Sverige, såsom EU:s utvidgning, frihandel och miljö.

Euron är bra för den ekonomiska stabiliteten

Med EMU inleddes en ny epok i europeisk ekonomisk historia. Konvergenskraven, som främst handlar om låg inflation, lågt budgetunderskott och begränsad statsskuld, ställde krav på ekonomisk ordning i EU-länderna. Alla länder med ambitionen att vara med i EMU och att införa euron genomförde reformer som ledde till bättre ekonomisk ordning. Effekterna av dessa åtgärder är låg inflation, begränsade budgetunderskott och i de flesta länder minskande statsskuld. Detta gick också snabbare än de flesta bedömare tidigare hade trott var möjligt. Denna stabila ekonomiska miljö har också lett till låga räntenivåer, vilket gynnar såväl medborgare och företag.

Även Sverige har fått en förbättrad ekonomisk utveckling och därigenom lägre ränta under de senaste åtta åren. De främsta förklaringarna till utvecklingen är att statsbudgeten är i balans, statsskulden minskar och en stabil och låg inflation.

Om konvergenskraven har haft positiva effekter så är stabilitets- och tillväxtpakten betydelsefull för framtiden. Utan pakten skulle det finnas fog för farhågor rörande EMU och stabiliteten eftersom det finns kopplingar mellan den nationella finanspolitiken och den gemensamma penningpolitiken. ECB har ansvaret för penningpolitiken med utgångspunkt från ett prisstabilitetsmål. Finanspolitiken är som sagt nationell men påverkar inflationen och därmed förutsättningarna för penningpolitiken. Stabilitetspaktens regler är garant för ordning i den nationella finanspolitiken och är därmed ett fundament för makroekonomisk stabilitet. Utan dessa regler skulle det finnas risk för att något enskilt land missköter sin finanspolitik.

Den rådande lågkonjunkturen i Europa har lett till att budgetunderskotten i några av euroländerna har närmat sig, och i något fall passerat, gränsen på 3 procent av BNP. Den utvecklingen har stärkt de röster som talar för att mjuka upp stabilitetspakten. Lika viktigt som reglernas utformning är att reglerna efterlevs. EU-ländernas finansministrar har förvisso understrukit att pakten ska fortsätta gälla i alla avseenden, men det är ändå högst relevant i det stabiliseringspolitiska perspektivet att fortsätta stödja denna.

För att stärka den långsiktiga stabiliteten och trovärdigheten kan reglerna i stabilitets- och tillväxtpakten stärkas på två punkter. Enligt gällande regler är det ministerrådet som är beslutsföret i ärenden om varningar och sanktioner mot länder som bryter mot

reglerna. För att minska/eliminera risken för att ett sådant beslut blir en politisk förhandlingsfråga bör beslutsförheten ligga hos kommissionen. För det andra kan reglerna i stabilitets- och tillväxtpakten ändras genom majoritetsbeslut i ministerrådet. Det vore rimligt att införa ett krav på enhällighet för förändringar i stabilitetspakten. Svenskt Näringsliv anser att Sverige bör driva att en utredning tillsätts inom EU för att utvärdera dessa två förslag.

En gemensam marknad med gemensam valuta leder till ökad ekonomisk konvergens och integration. Som beskrivits tidigare bedömer Svenskt Näringsliv att handeln med övriga euroländer förväntas öka markant. Den ökade integrationen minskar risken för att olika regioner eller länder ligger i olika konjunkturfaser.

Den finns samtidigt en risk för nya former av makroekonomiska störningar med den gemensamma valutan. Tydligast är risken för att penningpolitikens utformning kan avvika från de behov som den svenska ekonomiska utvecklingen kräver. Det finns naturligtvis också en risk för att Sverige drabbas av en asymmetrisk kris. Det går aldrig att helt gardera sig mot externt genererade asymmetriska kriser. I sådana lägen har vi inte en nationell valuta som faller i värde. Det är inte heller möjligt att sänka räntan för att lätta bördan för privatpersoner och företag. Risken finns därmed att sysselsättningen minskar vid en sådan kris. Svenskt Näringsliv är till skillnad från utredningen av den uppfattningen att risken för sådana ekonomiska kriser minskar vid införande av euron. Ekonomiska kriser som drabbat Sverige under efterkrigstiden har antingen varit symmetriska eller inhemskt genererade till följd av en ekonomisk politik som lett till misskötta statsfinanser. Det senare kan och ska självfallet undvikas oavsett om vi inför euron eller inte.

Det bör understrykas att stabiliseringsdiskussionen är en bisak av något positivt. Det är positivt med högre ekonomisk effektivitet och större politiskt inflytande. Det är också positivt att den gemensamma valutans värde inte minskar om Sverige drabbas av en kris eftersom vår köpkraft och därigenom vår levnadsstandard bibehålls. En nationell valuta som devalveras/deprecierar gör bokstavligen hela befolkningen fattigare. I grunden är det därför en fördel att valutan behåller sitt värde. Om valet står mellan kortsiktig stabilisering av konjunkturrella fluktuationer samt en långsiktigt högre ekonomisk tillväxt bör valet falla på det senare.

Synpunkter på betänkandets förslag inom finanspolitiken

Principiell ram för finanspolitiken

Svenskt Näringsliv tillstyrker att riksdagen bör slå fast en principiell ram för hur finanspolitiken skall bedrivas vid ett deltagande i valutaunionen. Svenskt Näringsliv avstyrker å andra sidan de riktlinjer för den principiella ramen som föreslås i betänkandet. Alla former av diskretionär finanspolitik är behäftade med stor osäkerhet som kan få omfattande följder på ekonomin. I betänkandet redovisas på

både teoretiska och empiriska grunder en rad problem och tillkortakommanden. Det finns anledning att utveckla de resonemang som ligger till grund för vårt ställningstagande.

Problem av teknisk/teoretisk natur

Om Sverige ligger i fas med konjunkturen i övriga euroområdet så ligger det stabiliseringspolitiska ansvaret på ECB. Det är när Sverige antingen ligger i en annan konjunkturfas eller när en låg- eller högkonjunktur slår hårdare mot Sverige än övriga euroländer som ECB kan komma att bedriva en stabiliseringspolitik som inte är anpassad efter Sverige. Detta är dock en undantagssituation och inte regel. En enkel handlingsregel som säger att finanspolitiska åtgärder skall användas när produktionsgapet överstiger +/- 2 procent är därför direkt felaktig.

I betänkandet är det inte heller självklart om det är produktionen eller om det egentligen är arbetslösheten som ska stabiliseras. I många fall kan detta vara samma sak men inte alltid. Som exempel kan nämnas den nuvarande lågkonjunkturen vilken är relativt kraftig men effekterna på sysselsättningen har varit små. En enkel handlingsregel baserad på produktionsgapet skulle i nuläget kunna innebära att finanspolitiska åtgärder vilket skulle minska arbetslösheten ytterligare. Detta skulle driva upp löneökningarna vilket är en icke önskvärd effekt.

Mätproblem och tidsfördröjning

Förslaget att använda diskretionär finanspolitik när produktionsgapet överstiger +/- 2 procent förutsätter att produktionsgapet kan mätas. Sådana mätningar kan bara göras med stor osäkerhet och betydande fördröjning. Fördröjningen innebär att finanspolitiska åtgärder, beslutade på uppmätt produktionsgap, sätts in alldeles för sent. Som konstateras i betänkandet och som bland annat Riksbanken har konstaterat måste i stället produktionsgapet uppskattas via indikatorer. Riksbanken är den institution i Sverige som i dagsläget lägger mest resurser på stabiliseringspolitiska bedömningar och som dessutom aktivt bedriver stabiliseringspolitik. Deras trovärdighet i dessa frågor borde därför vara stort. Riksbanken skriver i inflationsrapport nr 2 2000 (fördjupningsruta s 32) ”i praktiken föreligger betydande svårigheter att avgöra produktionsgapets storlek, i synnerhet i ett framåtblickande perspektiv men även i realtid och till och med historiskt”. Vidare pekar Riksbanken på att de använder flera olika ekonometriska metoder samt ett antal indikatorer för att få en bild av produktionsgapets storlek. Det är med andra ord inte möjligt att med exakthet avgöra det faktiska produktionsgapets storlek.

För att illustrera hur svårt det är att göra en korrekt bedömning av det framtida produktionsgapet kan ett exempel hämtas från samma inflationsrapport (nr 2 2000, fördjupningsruta s 32-34). Där redovisas en skattning av produktionsgapet med en så kallad produktionsfaktorsansats vilken visar att produktionsgapet sluts under 2000 och ligger sedan kvar nära noll under både 2001 och 2002. Konjunkturutvecklingen har under denna period som bekant tagit en helt annan bana än vad Riksbankens skattningar då visade.

I stället för att mäta det faktiska produktionsgapet måste alltså en uppskattning göras med hjälp av indikatorer. I betänkandet lyfts följande indikatorer fram: olika bristmått på produkt- och arbetsmarknaden såsom kapacitetsutnyttjande, orderstockar, lagerhållning, lediga platser och olika typer av arbetskraftsbristmått, löne- och prisstegringstakten, lönekostnadsökningar i relation till ökningstakten i summan av pris- och produktivitet, pris- och lönekostnadsutveckling i Sverige jämfört med omvärlden samt tillgångsprisernas utveckling. I betänkandet fastslås att en bedömning av produktionsgapet måste bygga på en sammanvägning av dessa faktorer, men att särskild stor betydelse skall tillmätas pris- och lönekostnadsutvecklingen i Sverige jämfört med övriga euroländer.

Riksbanken pekar i inflationsrapport nr 4 2000 på att det snarare är vändpunkter i ekonomin som är av störst intresse när det gäller att bedriva stabiliseringspolitik. Vad det gäller sådana vändpunkter finner Riksbanken att det är speciellt intressant att följa ett spridningsindex baserat på barometerdata för företagens bedömning av sin nuvarande och framtida produktion.

Utöver mätproblemen är all stabiliseringspolitik förenat med inbyggda fördröjningsmekanismer. I betänkandet görs en föredömlig genomgång av observationsfördröjning, beslutsfördröjning och effektfördröjning. Det är svårt att visa exakt hur långa dessa fördröjningsmekanismer är. Enligt betänkandet får en finanspolitisk åtgärd fullt genomslag på ett till två års sikt. Lägg därtill observations- och beslutsfördröjning så kan den totala fördröjningen uppgå till över två år.

Sammantaget leder resonemangen till att det är oerhört svårt att få någon exakthet i bedömningen av produktionsgapets storlek och ännu svårare att göra en tillförlitlig prognos för dess utveckling. Fördröjningsmekanismer tillsammans med de mätproblem som diskuterats ovan gör att det finns en stor risk för att diskretionär finanspolitik sätts in vid ”fel” tillfällen och därmed får en destabiliserande effekt på ekonomin. Mätproblemen innebär också att det inte kommer finnas att något tydligt kommunicerbart mål för finanspolitiken.

Effekt problem

Diskussionen kring finanspolitikens effekter på ekonomin är omfattande. Under vissa antaganden är det sannolikt att ekonomin kan stimuleras eller kylas ned under en viss period. Alla tillgängliga finanspolitiska åtgärder är dock inte lika effektiva. Beroende på orsaken till att ekonomin måste stimuleras/kylas ned så är det olika åtgärder som ger önskad effekt. Den totala effekten från en finanspolitisk åtgärd går däremot inte att förutsäga vilket innebär att det är svårt att bestämma storleken på en sådan.

Stabiliseringspolitiska åtgärder skall för att inte påverka de relativa förutsättningarna för olika företag och branscher vara *generella* vilket innebär att de påverkar en stor del av ekonomin och *platta* vilket innebär att de inte har olika effekt på olika branscher. Vissa av de åtgärder som föreslås i betänkandet är generella men inte alla. Offentlig konsumtion och offentliga investeringar samt skatt/subvention för om-, till- och nybyggnationer av fastigheter är inte fullt generella. Vår uppfattning är att ingen av de föreslagna åtgärderna är platta. Sammantaget innebär detta att alla former av finanspolitiska åtgärder får struktureffekter på ekonomin.

Strukturomvandlingseffekter

I en dynamisk ekonomi med hög tillväxt sker kontinuerligt en strukturomvandling. I vissa perioder sker en mer omfattande och snabbare strukturomvandlingsprocess. Sådana perioder kan bero på eller förstärkas av att en ”bubbla” har spruckit så att en delmarknad helt eller delvis har försvunnit. Nedgången i den svenska ekonomin under 2001 och 2002 är ett exempel på just detta, där kraftiga överinvesteringar i IT- och telekomsektorena bytts till en nödvändig omstrukturering. Att stimulera ekonomin genom t ex sänka arbetsgivaravgifter och därmed fördröja strukturomvandlingen innebär att problemen skjuts framåt i tiden.

För att uppnå en långsiktigt hög tillväxttakt behövs en dynamik i ekonomin där olönsamma företag och branscher kan slås ut och ge möjlighet för nya och växande branscher och företag. I varje hög- respektive lågkonjunktur finns därigenom grogrunden för nästa konjunkturfas. Företag behöver tydliga och långsiktigt stabila förutsättningar som underlag för att kunna investera för framtiden. Förändringar av arbetsgivaravgifter, momssatser, inkomstskatter, offentlig konsumtion och investeringar m m har precis motsatt effekt. Det finns därför en risk för att den långsiktiga tillväxttakten hämmas av stabiliseringspolitiken.

Tillämpningsproblem – politiska problem

Stabiliseringspolitiska åtgärder skall vara temporära och symmetriska. Det är rent politiska beslut som säkerställer att åtgärderna uppfyller dessa kriterier. Samtidigt kan det finnas intressekonflikter mellan stabiliseringspolitiken och allokeringpolitiken respektive fördelningpolitiken vilket gör att politikerna har svårt att uppfylla kraven på temporäritet och symmetri. Historiskt har det visat sig att den ekonomiska politiken systematiskt har varit för expansiv p g a att stabiliseringspolitiken har varit asymmetrisk. Under de senaste 30 åren finns det flera exempel på att politikerna har svårt att hålla igen i högkonjunkturer och inför ett riksdagsval vilket också konstateras i betänkandet. Även politikerna har kommit till insikt med detta och har därför under 1990-talet begränsat sitt eget handlingsutrymme genom att flytta ansvaret för penningpolitiken till en oberoende riksbank, införa utgiftstak, saldomål och stramare budgeteringsregler samt ansluta till stabilitets- och tillväxtpakten.

I betänkandet föreslås att ett finanspolitiskt råd ska förhindra att politikerna agerar asymmetriskt. Det råder stor osäkerhet kring huruvida detta är tillräckligt. De problem av teknisk/teoretisk natur som diskuteras ovan visar att det kommer att kvarstå ett stort ”politiskt” spelrum att tolka stabiliseringsbehovet.

Ett annat politiskt problem är att de ekonomiska förutsättningarna, utgiftstaket samt reglerna i stabilitets- och tillväxtpakten kan begränsa möjligheterna till finanspolitiska åtgärder. Ett exempel på detta är hur det skenande budgetunderskottet tvingade politikerna till kontraktiv finanspolitik under 1990-tals krisen.

Sammantagen bedömning

Svenskt Näringsliv drar den slutsatsen att diskretionär finanspolitik är behäftad med stor osäkerhet och kan få destabiliserande effekt på ekonomin samt hämma strukturomvandlingen. Det går inte heller att sätta upp någon enkel handlingsregel av det slag som föreslås i betänkandet. Diskretionär finanspolitik som medel avvisas på dessa grunder. En principiell ram för finanspolitiken ska i stället inriktas på att säkerställa robusta offentliga finanser genom att saldomålet, utgiftstaket och kraven i stabilitets- och tillväxtpakten uppnås samt på att finanspolitiken bedrivs på ett tillväxtfrämjande sätt. Följaktligen anser vi inte att det skall finnas något generellt stabiliseringspolitiskt mål för finanspolitiken. Som regel är det bäst att låta de ekonomiska mekanismerna spela fullt ut. Svenskt Näringsliv anser därför att ekonomin ska stabiliseras av de så kallade automatiska stabilisatorerna – ”self tuning” i stället för ”fine tuning”. Det finns även möjlighet att bygga ut nuvarande stabilisatorer med t ex individuella kompetenskonton. Även de halvautomatiska stabilisatorerna har stabiliserande effekt genom att de ökar arbetskraftens anställningsbarhet och rörlighet. Sådana stabilisatorer måste ha rätt utformning för att få effekt och får inte användas för att ”gömma” arbetslöshet.

Svenskt Näringsliv anser inte att den offentliga sektorns finansiella sparande behöver höjas. Införande av euron innebär en stabilare och högre tillväxttakt för den ekonomiska utvecklingen. Nuvarande nivå på det finansiella sparande på 2 procent av BNP i genomsnitt över konjunkturcykeln är därför tillräckligt för att de automatiska stabilisatorerna skall kunna verka fullt ut. Målet för den offentliga sektorns sparande måste emellertid kunna ändras om förutsättningarna/behovet förändras.

Svenskt Näringsliv avstyrker att budgeteringsmarginalen delas upp i en konjunkturmarginal och en planeringsmarginal. Det finns inte behov av att ett speciellt reformutrymme definieras i budgeten. I linje med detta anser vi att möjligheten till att använda budgeteringsmarginalen för reformer bör tas bort. Politikerna har haft svårt att inte se hela budgeteringsmarginalen som ett reformutrymme vilket också bekräftas i betänkandet. Den förändring som Svenskt Näringsliv föreslår innebär en återgång till den ordning som gällde när utgiftstaket och budgeteringsmarginalen infördes 1997.

Svenskt Näringsliv har inget att invända mot den föreslagna storleken på budgeteringsmarginalen.

Finanspolitiskt råd

Svenskt Näringsliv avstyrker det föreslagna finanspolitiska rådet. Det finns inget behov för ett sådant eftersom vi anser att aktiv stabiliseringspolitik inte skall bedrivas.

Svenskt Näringsliv föreslår istället att det införs ett *oberoende ekonomiskt råd* med uppgift att analysera strukturfrågor som hur de automatiska stabilisatorerna påverkar statsfinanserna, vilka effekter finanspolitiken får på de automatiska stabilisatorernas, analysera statsfinanserna utifrån de eget uppställda kraven i utgiftstaket och saldomålet samt utifrån reglerna i stabilitets- och tillväxtpakten och slutligen

analysera den ekonomiska politiken utifrån ett tillväxtperspektiv. Rådet skall också ha till uppgift att utifrån sina analyser ta fram rekommendationer till regeringen.

Det ekonomiska rådets oberoende är viktigt för dess trovärdighet och därför bör formerna för rådet och dess verksamhet regleras i en särskild lag. Precis som med det föreslagna finanspolitiska rådet bör det ekonomiska rådet presenteras sina analyser inför vår- respektive höstbudgeten. Regering ska vara skyldig att ta ställning till och motivera avvikelser från rådets rekommendationer.

Ett alternativ till ett oberoende ekonomiskt råd är att Riksrevisionsverket eller Ekonomistyrningsverket får motsvarande uppdrag. Regelverket kring detta bör då ha motsvarande utformning som för det föreslagna ekonomiska rådet.

Statsmakterna ska på förhand välja ut ett mindre antal lämpliga finanspolitiska åtgärder att användas för konjunkturstabilisering.

Svenskt Näringsliv avstyrker detta förslag till följd av att vi avstyrker diskretionär finanspolitik.

Stabilisera de kommunala inkomsterna över konjunkturen

Svenskt Näringsliv avstyrker att de kommunala inkomsterna stabiliseras över konjunkturen. I betänkandet finns inget färdigt förslag till hur detta skall ske utan en uppmaning om att frågan bör utredas vidare. Förslaget strider mot den kommunala självbestämmanderätten. Dessutom har förslaget karaktär av planeekonomiskt tänkande. En konjunkturutjämning av kommunernas inkomster medför också att konkurrensen mellan kommunerna minskar.

De två huvudspår för hur konjunkturutjämningen skall genomföras som diskuteras i betänkandet har stora nackdelar. En stabilisering genom att låta genomsnittsberäkna det kommunala skatteunderlaget är allt för teknisk. Att låta statsbidragen variera över konjunkturcykeln innebär antingen någon form av diskretionärt beslutsmoment eller så innebär det att statsbidragen varierar automatiskt efter någon form av regel. En sådan regel skulle enligt betänkandet kunna vara uppbyggd på hur kommunernas skatteunderlag varierar. En sådan konstruktion skulle inbjuda kommunerna till att spekulera mot utjämningsystemet.

Vi vill ändå poängtera att god ekonomi i primär- och landstingskommuner är viktigt för att dessa inte ska tvingas till stora uppsägningar vid en konjunkturedgång och därigenom förstärker denna. Kommunernas lagstadgade budgetbalanskrav är därför ett viktigt fundament för kommunernas konjunkturstabiliserande effekt eftersom kravet förhindrar att stora skulder byggs upp.

Buffertfonder och andra institutionella anpassningsmekanismer

Svenskt Näringsliv avstyrker alla former av buffertfonder, dvs fonder såväl i statlig regi som i parternas regi. Motivet för detta ställningstagande är att ekonomin skall stabiliseras genom de automatiska stabilisatorerna. Buffertfonder är behäftade med

samma problem som diskretionär finanspolitik och detta gäller oavsett om staten eller parterna bestämmer när åtgärder skall sättas in.

Varje företag har unika förutsättningar och unika behov för att överleva. För att lyckas behövs klara och tydliga förutsättningar för verksamheten. Förändringar av förutsättningarna skapar osäkerhet oavsett om förutsättningarna förändras via buffertfonder eller via andra finanspolitiska åtgärder.

Svenskt Näringsliv instämmer i betänkandets ställningstagande att det behov av ökad flexibilitet i lönebildningen och på arbetsmarknaden som finns är oberoende av om Sverige inför euron eller inte. Likväl så finns det ett behov av åtgärder.

Flexibiliteten på arbetsmarknaden och förutsättningarna för att klara av en omställningssituation beror också på den enskilde individen. Avgörande för att klara av en längre omställningsperiod är nivån på det enskilda sparandet. Ett högre privat sparande skulle skapa bättre förutsättningar för individen och därmed öka flexibiliteten på arbetsmarknaden.

Kommentarer till betänkandets resonemang kring vad som kan göras för att främja ökad flexibilitet

Strukturella missförhållanden och ökad rörlighet

Sverige är en liten öppen ekonomi med stor andel utrikeshandel och stor offentlig sektor. Dessa förutsättningar medför att ekonomin är känslig mot strukturella missförhållanden i statsfinanserna, lönebildningen etc. De fulla effekterna av sådana missförhållanden synliggörs först vid en internationell konjunkturedgång genom att Sverige då drabbas hårdare än andra länder. Mycket av det som beskrivs som asymmetriska störningar är egentligen nationellt genererade problem uppkomna ur strukturella missförhållanden.

1990-talskrisen är ett tydligt exempel på en sådan nationellt genererad asymmetrisk störning. Under 1980-talet ökade lönekostnaderna i Sverige i betydligt högre takt än i de flesta av de viktigaste konkurrentländerna. Detta fick till följd att svenska företags konkurrenskraft försämrades och de tappade marknadsandelar. Det blev en obalans mellan kronans faktiska växelkurs och den växelkurs som marknaden uppfattade som motiverad. När sedan krisen slog in 1992 innebar de svaga offentliga finanserna kombinerat med en skenande statsskuld att regeringen tvingades genomföra ett antal nödvändiga strukturella reformer. Tidpunkten för dessa reformer, som hade en kontraktiv verkan, förstärkte krisen.

För att Sverige inte skall drabbas av en liknande situation där strukturella åtgärder måste vidtas vid en mindre lämplig tidpunkt är det viktigt att undvika strukturella missförhållanden. Vidare är det viktigt att skapa stabila förutsättningar för företagen så att så många osäkerhetsmoment som möjligt elimineras/minimeras.

Stabilitets- och tillväxtpakten – vilken omfattar Sverige oavsett om vi inför euron eller inte – ställer krav på de offentliga finanserna. Dessa krav är dock inriktade på

det faktiska budgetsaldot och inte på det strukturella/underliggande budgetsaldot. Det åvilar därmed ett stort ansvar på regeringen att säkerställa att just det strukturella/underliggande budgetsaldot är så starkt att det klarar av en kraftig recession.

Ett sätt att förstärka ekonomins motståndskraft mot konjunkturedgångar är att öka ekonomins förmåga att anpassa sig vid hög- respektive lågkonjunkturer. Arbetskraften är då en avgörande faktor för att åstadkomma detta. En av huvudorsakerna till att lönekostnadsökningstakten tenderar att bli för hög är just att arbetskraftens rörlighet är för låg samt att det snabbt blir brist på arbetskraft. Risken för detta kan minskas genom följande åtgärder

- Genom att öppna upp för fri arbetskraftsinvandring kan flaskhalsar på arbetsmarknaden undvikas och därmed lönekostnadsökningstakten hållas på en internationellt gångbar nivå. Därmed kan också arbetslöshetsnivån vara lägre och sysselsättning högre. En fri arbetskraftsinvandring får därigenom positiva tillväxteffekter vilket visas i studier från bland annat Harvey Rosenblum (Federal Reserv) och Dominique M. Gross (IMF).
- Genom bättre förutsättningar för kompetensutveckling ökar individernas anställningsbarhet och därigenom efterfrågan på dem. Den ökade anställningsbarheten kan/bör också påverka individernas beteende på så sätt att de aktivt söker ett nytt arbete redan innan de hamnar i arbetslöshet. Svenskt Näringsliv är därför för ett system med individuellt uppbyggda kompetensmedel.
- Ett rätt utformat omställningsavtal kan stödja individen vid omställningssituationer och därmed underlätta övergången till en ny anställning.
- Ett höjt grundavdrag ger individen större ekonomiska incitament att söka arbete och att acceptera ett anställningserbjudande.

Det är också viktigt att inte minska utbudet av arbetskraft eller försämra förutsättningarna för flexibilitet i arbetstidsförläggningen. Det finns nu liggande utredningsförslag som skulle innebära sådana försämringar. Närmast är det förslagen som lämnas av Kommittén för nya arbetstids- och semesterregler (Knas) avseende förkortning av arbetstiden samt försämrade möjligheter att förlägga arbetstiden efter företagets behov och förutsättningar.

Strukturella förändringar för att höja tillväxten

I utredningen pekas på att finanspolitiken vid ett eurointräde skall inriktas på att förhindra avvikelser från potentiella BNP-tillväxttakten. Det förs ingen diskussion om hur den potentiella tillväxten kan höjas. En högre potentiell tillväxttakt, med oförändrad offentlig utgiftsnivå, skulle minska den offentliga ekonomins känslighet mot konjunktursvängningar eftersom de offentliga utgifternas andel av BNP skulle minska. Enligt Svenskt Näringsliv är detta fundamentalt viktigt för att stärka den ekonomiska stabiliteten.

En högre potentiell BNP kan uppnås på flera olika sätt. Ett ökat arbetskraftsutbud, minskad jämviktsarbetslöshet och ökad investeringsgrad är några faktorer som kan åstadkomma just detta.

Investeringsklimatet är viktigt för både produktivitet utveckling och strukturomvandling. Företag skall välja att lägga investeringar i Sverige i stället för i något annat land. För att främja investeringsviljan bör det svenska skattetrycket sänkas. Detta gäller såväl beskattning på inkomster som på ägande och kapital. Man bör i detta sammanhang dock inte underskatta vikten av en gemensam valuta. En minskad osäkerhet över framtida växelkurs och därmed framtida avkastning tenderar att stimulera tillkomsten av nyinvesteringar.

Det finns idag en stor dold arbetskraft som inte är utbjuden på arbetsmarknaden. Enligt beräkningar som Svenskt Näringsliv gjort (presenteras i rapporten *Arbete, arbete, arbete – alla måste bidra till Sveriges välstånd*) kan upp emot 400 000 personer återföras till arbetskraften. Den finns också en stor potential i gruppen som är över 65 år. Åtgärder för att få in dessa grupper på arbetsmarknaden är väsentliga.

Sammantaget kommer detta ändå inte att räcka när stora grupper går i pension. I en prognos för arbetskraftsutbudet som Svenskt Näringsliv låtit HUI göra framkommer att antalet utbudna timmar på arbetsmarknaden kommer börja minska efter 2007 om inte människors beteende förändras. Detta får allvarliga effekter på arbetskraftsutbudet och därmed på tillväxten. Enligt Svenskt Näringsliv är det därför oerhört viktigt att Sverige öppnar för fri arbetskraftsinvandring. En sådan kan mildra den demografiska utvecklingens effekter på arbetskraftsutbudet samtidigt som den hjälper till att minska flaskhalsar i högkonjunkturer.

En minskad jämviktsarbetslöshet kan uppnås dels genom att underlätta sökprocessen mellan arbetsgivare och arbetssökande samt genom att säkerställa att arbetskraften har rätt kompetens. Kompetensfrågorna är därför en viktig framtidsfråga. Mycket talar för att en snabbare strukturomvandling i framtiden och därför är det viktigt att var och en säkerställer sin anställningsbarhet. Det har visat sig att AMS-åtgärder i stor utsträckning leder till rundgång mellan åtgärder och a-kassa. Svenskt Näringsliv anser därför att anslagen till AMS skall minskas och dessa resurser istället satsas på kompetensutveckling, en omställningsförsäkring och skattesänkningar.

FÖRENINGEN SVENSKT NÄRINGSLIV

Björn Lindgren