

EMU är en politisk fördel men en ekonomisk nackdel

av Lars Calmfors, Institutet för internationell ekonomi, Stockholms universitet

Det finns goda skäl för att som nu sker avgöra frågan om svenskt EMU-medlemskap i en folkomröstning. Eftersom EMU-frågan inte är av traditionell höger-vänsterkaraktär utan skär rakt igenom partierna kan väljarna inte uttrycka sina preferenser på ett tillfredställande sätt i ordinarie riksdagsval. Om väljarna ska kunna ta rationell ställning i en folkomröstning, ställs det emellertid mycket höga krav på argumentationen. Dessvärre kan man befara att debatten kommer att föras med mycket förenklade argument.

Ett grundproblem är att EMU-frågan har många olika dimensioner. Det finns därför ett stort behov av att sortera upp olika aspekter på ett sådant sätt att väljarna kan väga dem emot varandra.

EMU och den samhällsekonomiska effektiviteten

En första aspekt är hur en övergång till euron påverkar ekonomins långsiktiga effektivitet. Den tydligaste vinsten är den resursbesparing som minskade transaktionskostnader vid internationella betalningar innebär. En annan uppenbar vinst är att risken för valutakurssvängningar inom euroområdet försvinner. Detta undanröjer reella handels hinder mellan EU-länderna och möjliggör därmed en effektivare resursanvändning som ökar vår välfärd. Det är dock genuint svårt att bilda sig en uppfattning om hur stora effekterna blir, eftersom olika studier ger mycket skiftande resultat.

En ytterligare effektivitetsvinst är att en gemensam valuta gör det lättare att jämföra priser, vilket ökar konkurrensen och därmed pressar priserna. Denna effekt har på senare tid kommit i skymundan. I stället har uppmärksamheten koncentrerats på de prishöjningar som ägt rum i vissa branscher i EMU-länderna i samband med den fysiska introduktionen av euron. I stort har emellertid dessa prisökningar varit marginella. I den mån som de alls har ägt rum kan de dessutom väntas vara endast tillfälliga. Den uppmärksamhet prisökningarna fått hänger förmodligen mest samman med att människor lättare observerar - och bryr sig om - negativa händelser, till exempel prisökningar, än positiva händelser som prissänkningar (en observation som gjorts av 2002 års "nobelpristagare" i ekonomi Daniel Kahneman).

Stabiliseringspolitiska konsekvenser av ett EMU-medlemskap

Den främsta ekonomiska nackdelen med EMU är stabiliseringspolitisk. Sverige kan få en konjunkturutveckling som avviker kraftigt från den i resten av euroområdet på det sätt som skedde först under högkonjunkturen i slutet av 1980-talet och sedan under lågkonjunkturen i början av 1990-talet. I sådana situationer kommer ECBs gemensamma penningpolitik att bli fel för oss och konjunkturstörningar får ett större genomslag än om Riksbanken kan anpassa räntepolitiken efter förhållandena i Sverige.

EMU-förespråkare har ofta nedvärderat risken för sådana asymmetriska konjunkturförlopp. Men att denna risk fortfarande är reell visas just nu med all önskvärd tydlighet av Tyskland, som har en stagnerande ekonomi och skulle behöva en betydligt lägre ränta än den ECB har valt för hela euroområdet. Tidigare har Irland haft motsatt

problem med överhettning, som inte kunnat motverkas tillräckligt därför att ECBs ränta varit för låg för landet.

Ett EMU-medlemskap undanröjer visserligen risken för att ”omotiverade” växelkursrörelser mellan Sverige och dagens EMU-länder ska skapa makroekonomiska störningar. Men empirisk forskning tyder på att sådana störningar i regel varit av begränsad betydelse för konjunkturförloppet. Därför finns det en påtaglig risk för att konjunktursvängningarna blir större om vi går med i EMU.

Vilken vikt ska man lägga vid detta stabiliseringspolitiska argument? Det beror enligt min mening på hur väl arbetsmarknaden fungerar och vilka alternativa stabiliseringspolitiska instrument som finns tillgängliga. EMU-utredningens huvudargument år 1996 för att vänta med ett inträde var den då höga arbetslösheten i Sverige, som gjorde oss sårbara för nya konjunkturstörningar: om sådana hade inträffat, och vi inte längre hade haft en egen penningpolitik, kunde arbetslösheten ha kommit upp på katastrofnivåer. Den betydligt lägre arbetslösheten idag innebär att detta argument väger mindre tungt än tidigare.

Samtidigt finns det bestående risker. Arbetsmarknaden kan aldrig bli så flexibel att behovet av stabiliseringspolitik bortfaller. Vidare ligger löneökningarna i Sverige för närvarande någon procentenhet över dem i euroländerna. Om andra grupper inte håller igen, riskerar de berättigade krav på relativlönehöjningar som finns i delar av offentlig sektor med rekryteringsproblem (sjukvård, omsorg och skola) och för kvinnor i allmänhet att utlösa en lönespiral, som kan öka arbetslösheten igen.

EMU och finanspolitiken

Ett annat viktigt motiv för EMU-utredningens rekommendation 1996 att vänta med ett inträde var att finanspolitiken då inte kunde användas för konjunkturstimulanser. I dåvarande läge med snabbt växande statsskuld hade det varit uteslutet att sänka skatter eller öka offentliga utgifter i en lågkonjunktur. Idag, efter det att de offentliga finanserna sanerats, är möjligheterna mycket större. Men också här finns anledning till viss oro inför framtiden. Regeringens bristande respekt för utgiftstaken och budgetsaldon som framöver förmodligen kommer att understiga målet om två procent av BNP i överskott innebär att handlingsfriheten hotar att inskränkas.

Vi kan göra betydligt mer för att förbättra möjligheterna för finanspolitiken. Den utredning om stabiliseringspolitiken i EMU som publicerades våren 2002 föreslog att ett oberoende finanspolitiskt expertråd skulle ge regering och riksdag stabiliseringspolitiska rekommendationer. Rådet skulle bevaka att finanspolitiken tar tillräckliga hänsyn till de stabiliseringspolitiska aspekterna, så att de inte försvinner i den allmänna politiska processen. Kraven på att de finanspolitiska besluten grundas på väl redovisade skäl bör öka. Man skulle t ex kunna tänka sig att regeringen åläggs att grunda sina budgetberäkningar på det finanspolitiska expertrådets bedömningar. Avsikten är framför allt att se till att finanspolitiken blir tillräckligt stram i högkonjunkturer, så att det skapas ett handlingsutrymme för skattesänkningar och utgiftsökningar i lågkonjunkturer.

Förslaget om ett oberoende finanspolitiskt expertråd skiljer sig från riksbankens nyligen framförda förslag att riksdagen ska delegera rätten att variera vissa skatter till

regeringen. En sådan uppläggning skulle visserligen kunna effektivisera finanspolitiken genom att minska de tidseftersläpningar som nuvarande politiska beslutsprocess innebär. Men riksbankens förslag skulle också öka de politiskt-ekonomiska risker som är förknippade med frestelserna för en regering att använda finanspolitiken i valtaktiska syften och för att gynna egna väljargrupper.

Nej till buffertfond

Jag är också negativ till LOs förslag om att skattemedel ska avsättas till en buffertfond, som ska stå under inflytande av ett så kallat strukturråd där arbetsmarknadens parter är representerade. Detta vore enligt min mening en mycket äventyrlig konstruktion, eftersom den skulle ge arbetsmarknadsparterna inflytande över en del av statskassan. Det skulle vara en direkt inbjudan att förhandla fram höga löneökningar och sedan låta staten subventionera bort de negativa effekterna av dessa. Däremot borde det vara tänkbart att ”öronmärka” en del av de nuvarande budgetöverskotten för användning endast som konjunkturstimulanser, men i så fall bör arbetsmarknadens parter hållas på arm-längds avstånd (och helst ännu längre bort).

En ny omständighet är de budgetproblem som en del EMU-länder nu har. För några år sedan var den dominerande bilden att Sverige var ett land med oordning i sin ekonomi, som behövde importera stabilitet från EMU-länderna. Idag är bilden den omvända. Både Portugal och Tyskland har brutit igenom den gräns för budgetunderskotten på tre procent av BNP som stipuleras i EUs finanspolitiska regelverk. Det råder vidare stor osäkerhet om den framtida budgetpolitiken i Frankrike och Italien. Kraftiga budgetunderskott i de stora EMU-ekonomierna riskerar att driva upp räntan i hela euroområdet. Detta kan vid ett EMU-medlemskap få negativa verkningar också för oss: för att motverka efterfrågeeffekterna på den svenska ekonomin kan också vår finanspolitik tvingas bli så expansiv att vi drar på oss nya budgetunderskott.

Hur ska man väga olika ekonomiska faktorer mot varandra? På plussidan för EMU finns kontinuerliga effektivitetsvinster, vilkas storlek dock är svår att uppskatta. På minus-sidan finns risken för att vi vid enstaka tillfällen drabbas av kraftiga konjunkturstörningar. Varje vägning blir subjektiv. Personligen har jag svårt att se någon ekonomisk nettofördel med ett medlemskap; jag tror snarast att det innebär en ekonomisk nackdel.

Politiska överväganden

Nu är emellertid ett EMU-medlemskap inte bara en ekonomisk utan också en politisk fråga. För det första är det en fråga om hur vi värdesätter den politiska integrationen i Europa och i vilken grad vi bedömer att EMU bidrar till den. Om vi tror att den gemensamma valutan och de gemensamma institutioner som den är förknippad med bidrar till ett ännu närmare samarbete mellan EU-länderna, och vi vill vara delaktiga i den processen, är det ett starkt politiskt argument för ett EMU-medlemskap. (Tror vi däremot att oenighet om den gemensamma penningpolitikens utformning och om bötfällning av länder med alltför stora budgetunderskott kommer att leda till politiska konflikter mellan EUs medlemsländer, kan det vara ett argument emot ett EMU-inträde.)

För det andra finns risken att vi får alltför litet inflytande inom EU om vi står utanför EMU. På många områden spelar det kanske inte så stor roll om vi är med i EMU eller inte. Men när det gäller makroekonomiska frågor finns risken att dessa i praktiken

avgörs av eurogruppens finansministrar. Detta problem kommer att bli allvarligare efter en EU-utvidgning om de nya medlemsländerna också inför euron. Särskilt allvarligt är det om vi senare väljer att gå med i EMU men förlorar möjligheten att på ett tidigt stadium utöva inflytande på både ECBs grundläggande penningpolitiska uppläggning och stabilitetspaktens utformning, vilket är frågor som för närvarande har stor aktualitet inom EU.

För det tredje finns risken att EMU-frågan vid ett nej i folkomröstningen kommer att fortsätta att avleda uppmärksamhet från andra centrala ekonomisk-politiska frågor (till exempel angående tillväxt, sysselsättning, skatter, konkurrens och så vidare). I förhållande till sin betydelse har frågan om svenskt EMU-medlemskap lagt beslag på en helt oproportionerlig del av de ”politiska resurserna” under de senaste sju-åtta åren. Denna ”alternativkostnad” måste rimligen ha inneburit att andra centrala politiska frågor fått mindre utrymme på den politiska dagordningen.

Slutsatser

De politiska övervägandena är skälet till varför jag idag trots allt är positiv till ett svenskt EMU-inträde. För mig dominerar de politiska fördelarna över de ekonomiska nackdelarna. Den slutsatsen bygger då på bedömningen att den nedgång av arbetslösheten och den sanering av de offentliga finanserna som skett i Sverige i huvudsak blir bestående och ger oss bättre förutsättningar för ett EMU-medlemskap än tidigare. Slutsatsen bygger också på bedömningen att ett disciplinerande finanspolitiskt regelverk bibehålls också i fortsättningen inom EU.

Det viktigaste inför folkomröstningen är emellertid enligt min mening att båda sidor avstår från att överdriva de ekonomiska argumenten för och emot ett EMU-inträde och på ett ärligt sätt försöker hålla isär de ekonomiska och de politiska konsekvenserna. Detta misslyckades på ett flagrant sätt inför EU-omröstningen 1994, främst därför att ja-sidan kraftigt överdrev de ekonomiska vinsterna av ett medlemskap. De överdrifterna bidrog med stor sannolikhet till att EU-opinionen i Sverige länge var så negativ.

Ett argument som absolut bör undvikas är att Sverige ska gå med i EMU ”för jobbets skull”. Detsamma gäller argumentet att vi ska stanna utanför av detta skäl. Som jag framhållit finns det starka skäl att tro att ett EMU-medlemskap kan leda till större svängningar, både uppåt och nedåt, i sysselsättningen. Däremot ger forskningen inte mycket vägledning när det gäller frågan om hur den genomsnittliga sysselsättningsnivån (alltså den nivå som konjunktursvängningarna sker omkring) kommer att påverkas av ett EMU-inträde.

Det övergripande målet inför folkomröstningen bör vara att förse väljarna med så bra information som möjligt, så att de på egen hand kan bilda sig en uppfattning om konsekvenserna av ett EMU-medlemskap. Jag tror egentligen att de flesta väljare skulle vara mer betjänta av att läsa ett par sidor någorlunda balanserad framställning av olika för- och nackdelar med ett EMU-inträde än att ta del av det kampanjmaterial som kommer att framställas och av olika TV-jippon som ska ställa ja- mot nejsida. Dessvärre kommer det förmodligen att bli omöjligt för kampanjmakarna att stå emot frestelsen att grovt förenkla diskussionen och presentera missvisande argument som man tror kommer att gå hem.