

Bilaga 7
till
EMU-utredningen
(SOU 1996:158)



Ur KB:s samlingar

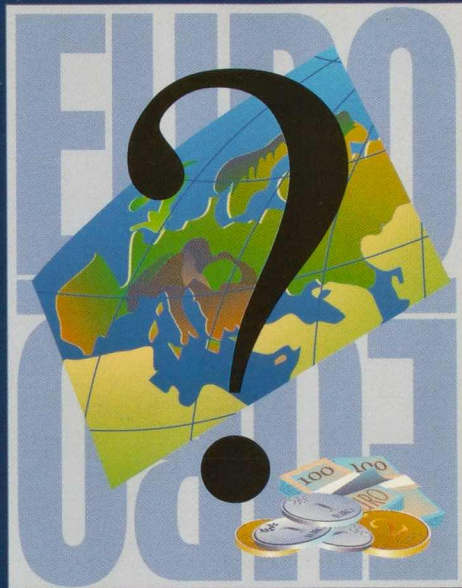
Digitaliserad år 2015



National Library
of Sweden

Trovärdighetsproblemet, EMU och den svenska penningpolitiken

Bilaga 7
till
EMU-utredningen
(SOU 1996:158)



Alex Cukierman

Trovärdighetsproblemet, EMU och den svenska penningpolitiken

Ref KB
Occ son



Statens offentliga utredningar

1996:158

Finansdepartementet

Trovärdighetsproblemet, EMU och den svenska penningpolitiken

Alex Cukierman

Bilaga 7 till EMU-utredningen
Stockholm 1997



SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1997

ISBN 91-38-20659-5
ISSN 0375-250X

Förord

EMU-utredningen (Fi 1995:17) tillsattes i oktober 1995 för att utreda konsekvenserna av en eventuell svensk anslutning till den tredje etappen av den ekonomiska och monetära unionen (EMU).

Utredningen gav ett antal utländska och svenska experter i uppdrag att utarbeta särskilda underlagsrapporter till utredningen, vilka redovisas i separata bilagor till betänkandet. Rapporterna har i vissa fall syftat till att ge en sammanfattande bild över forskningsläget på viktiga områden, i andra fall till att djupare analysera centrala frågeställningar där utredningen bedömt att det funnits behov av ytterligare studier. För slutsatser och rekommendationer i bilagorna svarar författarna själva.

Denna rapport till utredningen har författats av Alex Cukierman. Han är professor i nationalekonomi vid Tel-Avivs universitet och forskare vid Center for Economic Research vid universitetet i Tilburg. Cukierman har bedrivit omfattande forskning om incitamentsstrukturens betydelse för centralbanker. Andra forskningsintressen är offentliga finanser och modern politisk ekonomi i allmänhet. Hans tidigare arbeten har fokuserats på inflation och relativpriser vid ofullständig information. Den engelska versionen av rapporten har publicerats i Ekonomiska Rådets tidskrift *Swedish Economic Policy Review* 1997:1.

Stockholm i juni 1997

Lars Calmfors
Ordförande

Christina Nordh Berntsson
Sekreterare

Sammanfattning*

Begränsad trovärdighet ökar sannolikheten för finansiella kriser, höjer sysselsättningskostnaderna för att minska inflationen, ökar statens kapitalkostnader och minskar effektiviteten i resursfördelningen på kapitalmarknaden. Denna rapport ger en översikt över vad vi i dag vet om vilka institutionella förhållanden som bidrar till att en valuta kan hålla sitt interna och externa värde stabilt samt tillämpar denna kunskap på den nuvarande svenska situationen. Rapportens grundläggande utgångspunkt är att den svenska penningpolitiken framför allt bör inriktas på att uppnå och vidmakthålla prisstabilitet samt hög trovärdighet. För det första analyserar rapporten om Sverige bör ansluta sig till en europeisk monetär union eller om prisstabilitet och trovärdighet bör eftersträvas på annat sätt. För det andra studeras kostnaderna för begränsad trovärdighet och fördelarna med alternativa metoder för att skapa trovärdighet. För det tredje undersöks orsakerna till att Sverige genom åren haft låg trovärdighet. För det fjärde bedöms utsikterna för att en monetär union ska komma att bildas. Slutligen studeras möjliga alternativ för en reformering av de penningpolitiska institutionerna.

Oavsett om Sverige går med i den monetära unionen eller ej, bör de politiska beslutsfattarna reformera de inhemska penningpolitiska (och finanspolitiska) institutionerna på ett sätt som stärker Sveriges bindning till prisstabilitet. Vidare bör de försöka uppfylla Maastrichtkriterierna så att alternativet att gå in i en monetär union kan hållas öppet. I synnerhet bör Sveriges riksbank ges ökad formell självständighet.

* Jag tackar Lars Calmfors, Anders Forslund, Christina Nordh Berntsson och Lars E O Svensson för värdefulla förslag och synpunkter, utan att göra dem medansvariga för innehållet. Jag hade också värdefulla diskussioner med Harry Flam och Douglas Hibbs under projektets tidiga stadier.

Innehåll

1	Inledning	9
2	Kostnaderna för begränsad trovärdighet och icke-transparent penningpolitik	13
2.1	Kostnaderna för begränsad relativ trovärdighet	14
2.2	Stabiliseringspolitiken och kostnaderna för icke-transparent penningpolitik	15
3	De relativa fördelarna med alternativa trovärdighetsskapande metoder	17
3.1	Det teoretiska argumentet för att binda penningpolitiken på förhand	17
3.2	Empiriska belägg rörande inflation, ackommodation och centralbanksberoende	19
3.3	Vilka egenskaper hos formellt oberoende är viktigast?	19
3.4	Bindning genom en växelkursnorm	20
3.5	Inflationsmål	22
3.6	EMU som växelkursnorm	24
3.7	Indexering av den offentliga sektorns skuld som en trovärdighetsskapande mekanism	25
4	Sveriges historia i fråga om trovärdighet	27
4.1	Varför är Sveriges trovärdighet förhållandevis låg?	28
4.2	Fördelarna med mer oberoende för Riksbanken	30

5	Utsikterna för EMU: tidtabell, omfattning och struktur	33
5.1	Politikens inflytande på EMUs struktur	34
5.2	Hur bör EMU struktureras?	35
5.3	Sannolikheten för en monetär union	37
6	För- och nackdelar med EMU-anslutning jämfört med andra alternativ	39
6.1	Talar medlemskap i EU för en anslutning till EMU?	40
6.2	Trovärdighet, flexibilitet och kostnaderna för att frångå alternativa bindningar	41
7	Rekommendation om en handlingsstrategi	43
8	Avslutande kommentarer	47
	Referenser	49

1 Inledning

Efter 1970-talets oljeshock har synen på önskvärdheten av en aktiv penningpolitik förändrats dramatiskt. Föreställningen att det skulle vara möjligt att *varaktigt* höja ekonomins tillväxttakt med expansiv penningpolitik ersattes med uppfattningen att avvägningen mellan inflation och ekonomisk aktivitet, i den mån det finns en sådan avvägning, bara är tillfällig. Endast oväntad inflation har reala effekter. När inflationen och penningmängdsökningen är helt förväntade leder en expansiv penningpolitik till att prisnivån stiger, utan någon inverkan på sysselsättningen. Denna princip om "pengars neutralitet" gäller också devalveringar som syftar till stärkt konkurrenskraft. Sådana devalveringar kan endast påverka sysselsättningen och exporten så länge som löner och priser inte har anpassats till den nominella växelkursens nya nivå. Vidare erkänner numera även de mest inbitna keynesianerna att varaktig inflation inte är möjlig utan en ökning av penningmängden. Parallellt härmed har en tilltagande mängd empirisk forskning lett till att national-ekonomerna reviderat upp sina bedömningar av kostnaderna för inflation.

Detta förändrade synsätt på vad politiken kan och inte kan uträtta har lett till en ny samsyn om att penningpolitik främst (och i vissa fall bara) bör användas för att åstadkomma prisstabilitet. Det har uppmuntrat ett stort antal länder att stabilisera inflationen och att uppgradera sina centralbankers oberoende, samtidigt som dessa ålagts att, som enda mål, upprätthålla prisstabilitet.¹ Det blev viktigt att övertyga allmänheten om att politiken på allvar bundits till prisstabilitetsmålet, dvs att den i förväg lagts fast på ett sådant sätt att den omöjligen kunde komma att ändras. Om trovärdighet för detta saknas hos allmänheten får nämligen prisstabiliseringspolitiken negativa effekter på den ekonomiska aktiviteten. Nyvunna

¹ Detaljer ges i Cukierman (1996). I vissa fall verkställs utfästelsen att upprätthålla stabila priser (eller "ankaret") genom fasta växelkurser snarare än genom oberoende för centralbanken.

erfarenheter stöder uppfattningen att trovärdighetsskapande institutioner, som oberoende för centralbanken, utgör en "gratislunch" i och med att de minskar inflationen och antingen inte påverkar den långsiktiga tillväxten alls eller höjer denna.^{2,3}

Denna rapport ger en översikt över vad vi vet i dag när det gäller vilka metoder som främjar upprätthållandet av ett stabilt internt och externt värde på valutan och tillämpar dessa slutsatser på Sveriges situation. Rapportens grundläggande utgångspunkt är att den svenska penningpolitiken främst - och kanske uteslutande - bör inriktas på att åstadkomma och upprätthålla prisstabilitet och hög trovärdighet. Grundfrågan är om Sverige bör ansluta sig till en europeisk monetär union (EMU) om en sådan bildas eller om landet bör försöka upprätthålla prisstabilitet och trovärdighet med andra medel.

På lång sikt bestäms trovärdigheten av den politik som förts. En lång historia med stabilt låg inflation och utan devalveringar bygger upp allmänhetens tillit till valutans stabilitet. Är utvecklingen, å andra sidan, medioker - om så bara tillfälligtvis - kan detta undergräva trovärdigheten för lång tid framöver. Att etablera trovärdighet för prisstabilitet är inte kostnadsfritt, eftersom det begränsar penningpolitikens möjligheter att nå andra mål som hög sysselsättning eller ökad export. Prioriteringarna styrs uppenbarligen av den politiska processen, men de beror även på strukturen hos de penningpolitiska institutionerna. Denna struktur påverkar avvägningen mellan prisstabilitet och trovärdighet, å ena sidan, och andra möjliga mål för penningpolitiken, å den andra.

Låg trovärdighet i absolut bemärkelse leder till höga realräntor och höjer trovärdighetskostnaderna för att använda penningpolitiken i syfte att dämpa konjunktursvängningar. Utöver den absoluta nivån har också den relativa trovärdigheten betydelse. Sveriges historia har utmärkts av låg eller medioker trovärdighet i förhållande till trovärdigheten i flera andra industriländer. Eftersom Sveriges viktigare handelspartners på senare tid bundit sig allt starkare till prisstabilitet har denna skillnad i trovärdighet blivit ännu mer uttalad under det senaste decenniet. Det relativa trovärdighetsgapet utgjorde den grundläggande orsaken till 1992 års valutakris. Detta gap gör det svårt att använda växelkursen som ett nominellt ankare och det bär

² Grilli, Masciandaro & Tabellini (1991), Alesina & Summers (1993) och Cukierman, Kalaitzidakis, Summers & Webb (1993).

³ Det finns också allt fler tecken på att det, ceteris paribus, finns ett negativt samband mellan inflation och tillväxt (Fischer, 1991).

till stor del ansvaret för räntedifferensen mellan Sverige och andra mer stabila europeiska ekonomier.

2 Kostnaderna för begränsad trovärdighet och icke-transparent penningpolitik

Begränsad trovärdighet innebär att fackförbund, investerare och allmänheten är förhållandevis skeptiska till de politiska beslutsfattarnas utfästelse om att uppnå prisstabilitet. När penningpolitiken, trots denna misstro, främst inriktas på att uppnå prisstabilitet, blir den faktiska inflationen lägre än den förväntade - dvs den oväntade inflationen blir negativ. Detta får flera ofördelaktiga effekter.

För det första blir realräntorna *ex post* högre än *ex ante*, vilket ökar sannolikheten för finansiella kriser. För det andra blir reallönerna *ex post* högre än *ex ante*, givet de nominella löneavtalen. Detta minskar sysselsättningen och den ekonomiska aktiviteten samt försämrar konkurrenskraften gentemot omvärlden. För det tredje blir den gynnsamma effekten på betalningsbalansen av devalveringar mer kortvarig och svagare, eftersom de förhållandevis snabbt slår igenom i inhemska prisstegringar. Vid låg trovärdighet leder alltså en ekonomisk politik med inriktning på prisstabilitet till en ogynnsam real utveckling inom olika delar av ekonomin.

Om härutöver politiken förs på ett sätt som allmänheten inte kan genomskåda, blir dess osäkerhet om prisstabiliteten ännu större. Till följd härav måste både privata låntagare och staten betala högre riskpremier så att realräntorna stiger även *ex ante*. Detta verkar dämpande på investeringsviljan, höjer kostnaderna för finansieringen av den offentliga sektorn och minskar effektiviteten i fördelningen av resurser på kapitalmarknaden.

En av de främsta politiska svårigheterna med att bryta en pågående inflationsprocess ligger i att den oväntade inflationen blir negativ under en period efter stabiliseringen av inflationen. Ju svagare tilltron till beslutsfattarnas åtagande att stabilisera priserna är, desto större blir (den positiva) skillnaden mellan förväntad och faktisk inflation under perioden närmast efter stabiliseringen och desto större blir också de ovannämnda ogynnsamma verkningarna. Begränsad trovärdighet får ytterligare en ofördelaktig effekt. När det föreligger allvarliga tvivel om bindningen till prisstabilitet, kommer även "pålitliga beslutsfattare" som avser att hålla fast vid denna

bindning att skapa inflation. Anledningen är att de med hänsyn till allmänhetens misstro finner det optimalt att inte vara alltför ambitiösa i strävan att uppnå prisstabilitet. Men till skillnad från "opålitliga beslutsfattare" - som inte alltid lever upp till sina löften - kompromissar "pålitliga beslutsfattare" med prisstabilitetsmålet genom att tillkännage och leverera inflationstakter som är högre än de skulle varit om deras pålitlighet vore helt känd av allmänheten.⁴

2.1 Kostnaderna för begränsad relativ trovärdighet

Allmänhetens skepsis gentemot inhemska politikerns åtaganden att hålla priserna stabila medför större kostnader för landet i fråga ju starkare beslutsfattare i andra länder bundit sig vid prisstabilitet. Även om den absoluta trovärdigheten är hög i ett land kan landet åsamkas kännbara kostnader om den är låg jämfört med dess viktigaste handelspartners på de reala och finansiella marknaderna. Dessa kostnader kan betecknas som "kostnader för begränsad relativ trovärdighet".

Ett skäl till att dylika kostnader förekommer är att låg relativ trovärdighet gör det svårt att använda växelkursen som nominellt ankare, eftersom det leder till upprepade valutakriser, höga reala räntor och ryckig ekonomisk politik. Detta åtföljs av osäkerhet på grund av återkommande halvhjärtade försök att åstadkomma prisstabilitet. Kostnaderna för begränsad relativ trovärdighet blir sannolikt högre ju öppnare ekonomin är och ju friare kapitalrörelserna är. Uppenbarligen är det möjligt att reducera dessa kostnader genom att låta valutan flyta. Men ett system med rörliga växelkurser har sina egna problem. Bland dem märks i synnerhet att svängningarna i relativa priser mellan hemmamarknadsvaror och utrikeshandelsvaror är påtagligt större med rörlig växelkurs än med fast växelkurs.⁵ Det är också troligt att exportörernas osäkerhet är större när växelkursen är rörlig. Den kvantitativa betydelsen av dessa faktorer är större för små öppna ekonomier.

Ovanstående faktorer är särskilt relevanta för Sverige av två skäl: För det första är Sverige en liten öppen ekonomi för vilken ett

⁴ En utförligare karakteristik av detta fenomen redovisas i Cukierman & Liviatan (1991) och i kapitel 16.2 i Cukierman (1992).

⁵ Mussa (1986).

växelkursmål, kanske i kombination med ett inflationsmål, är förhållandevis attraktivt. Ett växelkursmål har flera önskvärda egenskaper. Det är lätt att kontrollera (förutsatt att penningpolitiken underordnas måluppfyllelsen), det är mycket tydligt för allmänheten, det kan iakttas med korta intervall och det är starkt korrelerat med det överordnade prisstabilitetsmålet.⁶

För det andra är den bindning som Sveriges viktigare handelspartners för närvarande har till prisstabilitet starkare än vad den var för tio år sedan. Den kommer sannolikt att förbli stark också framgent. Alltså är det angeläget att stärka bindningen till prisstabilitet i Sverige redan av detta skäl.

2.2 Stabiliseringspolitiken och kostnaderna för icke-transparent penningpolitik

Om allmänheten upplever penningpolitiken som otydlig (icke-transparent), ökar dess osäkerhet om de politiska makthavarnas beslutsamhet när det gäller att uppnå prisstabilitet. Som betonats av Meltzer (1995) är penningpolitiken i de flesta länder varken helt bunden till prisstabilitet eller helt styrd av kortsiktiga hänsyn. Men i många länder, inklusive Sverige, varierar bindingsgraden över tiden och är därför inte helt känd för fackförbunden, aktörerna på finansmarknaderna och allmänheten. När beslutsfattare i sådana länder bedriver stabiliseringspolitik, hänför följaktligen allmänheten de åtföljande fluktuationerna i inflationen och i penningmängdens ökning inte bara till behovet att stabilisera ekonomin utan också till förändringar i bindningen till prisstabilitet.

Ju större allmänhetens osäkerhet är om graden av bindning till prisstabilitet, desto större effekt får ändringar i inflationstakten på trovärdigheten för denna bindning. Skälet är att det (givet variansen i de reala chocker som ska utjämnas) vid stor osäkerhet om bindingsgraden är mer sannolikt att en förändring i inflationstakten beror på förändringar i bindningen än på försök att stabilisera de reala chockerna. Denna osäkerhet bestäms av strukturen på de institutioner som har ansvaret för penningpolitiken. Jag betecknar de penningpolitiska institutioner som tydligt anger bindingsgraden

⁶ En utförligare jämförelse mellan växelkursmål, penningmängdsmål och inflationsmål görs i Cukierman (1995b). En sammanfattning av de senaste svenska erfarenheterna med inflationsmål ges i Svensson (1995a).

gentemot allmänheten som transparenta och de som inte gör det som icke-transparenta.⁷

En viktig konsekvens av föregående resonemang är att konjunkturpolitik har mindre inverkan på trovärdigheten med transparenta än med mindre transparenta penningpolitiska institutioner. Inom en preciserad analytisk ram kan begreppet trovärdighet ges en mycket exakt innebörd.⁸ Trovärdighet syftar på det rationella förtroende allmänheten har för bindningen till en socialt optimal regel som eliminerar varje systematisk inflationstendens, samtidigt som den bibehåller möjligheten att utjämna chocker mot den naturliga sysselsättningsnivån.⁹

Denna allmänna princip kan åskådliggöras med ett konkret exempel. Anta att vissa reala chocker temporärt sänker den naturliga sysselsättningen under dess genomsnittliga nivå och att detta – på grund av att penningpolitiken inriktats på konjunkturutjämning – leder till att inflationstakten ökar. Betrakta nu två länder som utsätts för *samma* chocker och möts med *identiska* ekonomisk-politiska åtgärder men som skiljer sig åt i fråga om de penningpolitiska institutionernas transparens. Inflationsförväntningarna stiger i båda länderna och båda förlorar trovärdighet. Men denna förlust blir mindre i landet med mer transparenta penningpolitiska institutioner.

När den naturliga sysselsättningen, å andra sidan, ligger över trenden och inflationen därför är förhållandevis låg, kommer landet med mindre transparenta institutioner att göra en större trovärdighetsvinst. I ett längre perspektiv förefaller det dock bäst att ha så liten koppling som möjligt mellan stabiliseringspolitiken och penningpolitikens trovärdighet. Under rimliga antaganden är det osannolikt att trovärdighetsvinsten i det andra fallet helt kan kompensera trovärdighetsförlusten i det första.¹⁰ Härav följer att mindre transparent penningpolitik är kostsam för ekonomin, förutsatt att de konjunkturrella fluktuationerna är symmetriska *ex ante*.

⁷ Observera att själva bindningsgraden kan vara antingen hög eller låg. Frågan om transparens gäller i vilken mån allmänheten har korrekt information om bindningsgraden.

⁸ I allmänhet är "trovärdighet" ett mångfasetterat begrepp. En generell diskussion av vissa av dess aspekter redovisas i kapitel 11 av Cukierman (1992).

⁹ Sådana regler diskuteras av Persson & Tabellini (1993), Walsh (1995) och i samband med inflationsmål av Svensson (1995b).

¹⁰ Grundantagandet är att marginalkostnaden för avvikelser från de "önskade" nivåerna på sysselsättning och inflation ökar med storleken på dessa avvikelser. Detta är t ex fallet med kvadratiske välfärdsfunktioner.

3 De relativa fördelarna med alternativa trovärdighetsskapande metoder

Detta kapitel diskuterar och jämför alternativa institutionella metoder att etablera trovärdighet, med särskild betoning på centralbanksberoende och på olika grad av bindning till en fast växelkurs. I allmänhet beror trovärdigheten på hela det politiska systemets institutioner, finanspolitiken och chockernas struktur. En lämplig utformning av de penningpolitiska institutionerna kan dock bidra till att bygga upp denna trovärdighet.

3.1 Det teoretiska argumentet för att binda penningpolitiken på förhand

Det teoretiska argumentet för att på förhand binda penningpolitiken till prisstabilitetsmålet, även på bekostnad av andra mål, utgår från att de penningpolitiska beslutsfattarna för en politik som leder till alltför hög inflation jämfört med vad som är optimalt för samhället. Detta gäller även om de agerar som sociala planerare.

Skillnaden mellan den faktiska inflationen och dess (lägre) socialt optimala nivå kallas i den akademiska litteraturen inflations-tendens ("inflationbias"). Denna kan avlägsnas genom att penningpolitiken binds till att uppnå låg inflation *innan* olika nominella avtal sluts på arbets- och kapitalmarknaderna. Inflationstendensen uppstår på grund av att ekonomisk-politiska beslutsfattare är intresserade av att, förutom prisstabilitet, uppnå flera realekonomiska mål som hög sysselsättning, budgetbalans, finansiell stabilitet och internationell konkurrenskraft. De olika målsättningarna innebär att beslutsfattarna vid en given inflationstakt gillar oförutsedda öknings i inflationen. Eftersom ekonomins aktörer är medvetna om detta, förväntar de sig en positiv inflationstakt och begär positiva premier i nominella kontrakt för att i förväg kompenseras för beslutsfattarnas inflationsistiska tendenser. Detta leder till en jämvikt där de reala effekterna av den oförväntade inflationen ointetgörs samtidigt som inflations-

takten blir alltför hög. Eftersom inflationstakten i alla länder för det mesta är positiv, är denna mekanism förenlig med vardagliga observationer.¹¹

Formerna för de penningpolitiska bindningarna skiljer sig åt mellan olika länder både i fråga om allmänt utseende och den bestämdhet med vilken utfästelsen efterlevs. Det finns huvudsakligen tre sätt att låta penningpolitiken styras av bindande handlingsregler.

Ett sätt som på sistone blivit mycket populärt är delegering av penningpolitiken till en oberoende centralbank som åläggs att huvudsakligen - eller uteslutande - inrikta sig på prisstabilitet. Härigenom avgörs trovärdigheten till stor del av inhemska institutioner och särskilt av centralbankens oberoende. Skolexemplet härvidlag utgörs av Bundesbank.

En andra metod är att på förhand binda sig vid en fast växelkurs eller att ge upp den nationella valutan till förmån för någon stabil extern valuta. Bretton Woods-systemet, Europeiska växelkursmekanismen (ERM) och den nuvarande argentinska sedelfonden är exempel på denna bindningsform.¹² Panama representerar en mer extrem variant med fullständig "dollarisering", där den egna valutan ersatts av en utländsk. Som den monetära unionen (EMU) utformats i Maastrichtfördraget avstår de enskilda länderna också från en inhemsk valuta. Vid fasta växelkurser eller fullständig dollarisering "importeras" trovärdighet från utlandet.

Slutligen uppnås prisstabilitet i vissa länder (t ex Japan) med en beroende centralbank och rörlig växelkurs genom att politikerna på finansdepartementet - vilka har ansvar för penningpolitiken - intar en relativt konservativ hållning när det gäller prisstabilitet. Vissa länder befäster sin bindning till prisstabilitet genom att ha både fast växelkurs och formellt oberoende centralbanker. Exempel på detta är Österrike, Nederländerna och Argentina (efter 1991 års konvertibilitetsplan).

¹¹ Denna mekanism påvisades först av Kydland & Prescott (1977) och bearbetades av Barro & Gordon (1983) i samband med sysselsättningsmålet. Kapitel 2 i Cukierman (1992) innehåller en intuitiv diskussion om de olika sätt på vilka textens skilda mål underminerar trovärdigheten genom att leda till inflationstendenser.

¹² I en sedelfond kan inhemsk valuta tillföras (dras in) till fast pris i utländsk valuta endast när valutareserver säljs till (köps från) sedelfonden. Detta innebär att en inhemsk kreditexpansion inte kan öka penningmängden.

3.2 Empiriska belägg rörande inflation, ackommodation och centralbanksberoende

Det finns numera gott om empiriska belägg för uppfattningen att inflationen i utvecklade ekonomier blir lägre ju mer formellt oberoende centralbanken är.¹³ Utöver detta finns för denna ländergrupp inget samband mellan långsiktig tillväxt och centralbanksberoende. Oberoendet förefaller sålunda erbjuda en "gratislunch", eftersom det minskar den genomsnittliga inflationstakten utan att påverka tillväxttakten.¹⁴

Aktuella forskningsresultat tyder också på att den penningpolitiska ackommodationen av löneinflation - vid ett givet växelkurssystem - är lägre i länder med mer formellt oberoende centralbanker.¹⁵ Tendensen att ackommodera har ofta ett positivt samband med centralbankens politiska sårbarhet (mätt som den andel av politiska maktskiften som inom sex månader åtföljs av utbyte av centralbankschefen).¹⁶

3.3 Vilka egenskaper hos formellt oberoende är viktigast?

De resultat som redovisats ovan tyder på att centralbanksberoende är positivt korrelerat med stabil och trovärdig ekonomisk politik, vilket inte nödvändigtvis behöver innebära att det finns ett orsakssamband. Det är möjligt att både inflation och centralbanksberoende kan relateras till mer grundläggande faktorer som allmänhetens motvilja mot inflation. Det finns dock starka skäl att tro att en betydande del av korrelationen beror på att centralbanksberoende faktiskt orsakar låg inflation.¹⁷ Med denna utgångspunkt

¹³ Grilli, Masciandaro & Tabellini (1991), Cukierman (1992), Alesina & Summers (1993) samt Eijffinger & Schaling (1993).

¹⁴ Grilli, Masciandaro & Tabellini (1991) samt Cukierman, Kalaitzidakis, Summers & Webb (1993).

¹⁵ Cukierman, Rodriguez & Webb (1996).

¹⁶ Cukierman & Webb (1995).

¹⁷ Uppgifter som stöder denna uppfattning redovisas i Cukierman (1992, sid 427-430).

blir en viktig fråga hur detta oberoende ska säkras i praktiken. Ett uppenbart första steg är att göra centralbanken formellt oberoende, vilket emellertid inte är någon garanti för reellt oberoende.¹⁸ Även om formellt oberoende inte är tillräckligt för reellt oberoende är det en förutsättning för detta.

Vilka är mot bakgrund av dessa empiriska belägg de viktigaste trovärdighetsstärkande egenskaperna av formellt oberoende? Det finns inget fullständigt svar på denna fråga. Icke desto mindre finns tillräckligt med material för följande preliminära slutsatser: För det första bör centralbankens mål klart anges i lagen med primär betoning på prisstabilitet. För det andra bör penningpolitiken delegeras till centralbanken. I praktiken innebär detta att centralbanken bör ges full kontroll över åtminstone något penningmängdsaggregat, t ex den monetära basen. En direkt följd av denna rekommendation är att centralbanken bör ha full kontroll över de korta nominella räntorna. För det tredje bör det finnas tydliga och strikta gränser för utlåning till staten samt andra offentliga och privata institutioner. Slutligen bör utnämningsförfarandena skydda centralbankens ledning från potentiella politiska påtryckningar. I synnerhet gäller att deras mandatperiod inte bör sammanfalla med regeringens.

Många politiker förstår inte ekonomins inneboende inflations-tendenser eller bortser från dessa på grund av de kortsiktiga vinsterna från en oförväntad penningpolitisk expansion. Därför är de institutionella garantier som formellt centralbanksoberoende ger särskilt viktiga. Även om dessa i sig inte kan väntas skapa full trovärdighet, framstår sådana garantier som viktiga inslag i ett mer fullständigt system med trovärdighetsskapande åtgärder.

3.4 Bindning genom en växelkursnorm

Den främsta fördelen med en växelkursnorm som noga efterlevs är att den bevarar den relativa trovärdigheten. Tillsammans med övriga fördelar - som hög observerbarhet och hög korrelation med prisnivån - förefaller en växelkursnorm vara mycket lämplig för små öppna ekonomier som Sverige. En uppenbar kostnad är emellertid att nödvändiga anpassningar av den reala växelkursen måste ske genom förhållandevis tröga förändringar i inhemska priser och löner snarare än genom snabbare förändringar av den nominella växelkursen. Det

¹⁸ Se kapitel 19 i Cukierman (1992).

finns två sätt att undvika denna kostnad. Det ena är att ge upp växelkursen som nominellt ankare och låta valutan flyta fritt. Det andra är att ha en fast växelkurs men tillåta att beslutsfattarna justerar kursen under tillräckligt extrema omständigheter.

Sistnämnda lösning, "fasta men justerbara växelkurser", framstår som en rimlig kompromiss förutsatt att beslutsfattarna har tillräcklig insikt om vilka förhållanden som gör en kursjustering önskvärd. Men även om så är fallet är det inte säkert att detta system är en universallösning. Erfarenheterna av nominella devalveringar tyder på att ju mer de används för att stimulera exporten och den ekonomiska aktiviteten, desto fortare raderas de reala effekterna ut genom prisstegringar. Under avgränsade och lämpliga förhållanden kan en kursjustering ha stora effekter på export och sysselsättning. Exempel på detta är Italien 1992-93 och Sverige 1977-85. Det är dock tveksamt om man kan lita till avsiktliga nominella kursjusteringar för att varaktigt stimulera exporten och sysselsättningen. Om EMU upprättas - med oåterkalleligen fasta växelkurser - kommer dess medlemmar sannolikt att bli mindre toleranta än förut mot konkurrensdevalveringar. Kostnaderna för att ge upp den nominella växelkursen som ett instrument för att åstadkomma snabba förändringar i relativpriserna kanske därför inte är så betydande (med undantag för exceptionellt stora och ihållande chocker) som vissa ekonomisk-politiska beslutsfattare i Sverige tror.¹⁹

Detta för mig till frågan om den optimala graden av bindning till en växelkursnorm. Genom valet av de institutioner som ska se till att normen efterlevs påverkar beslutsfattarna kostnaderna för att den överges och därigenom styrkan i åtagandet. Ju högre dessa kostnader är, desto färre blir situationerna då beslutsfattarna frestas att avvika från normen. Sålunda är åtagandet starkare när kostnaden för berörda beslutsfattare att avvika är större. En unilateral avsiktsförklaring av en förhållandevis beroende centralbank att den kommer att hålla växelkursen fast utgör en svagare bindning än en liknade förklaring från både centralbanken och den politiska makten. En sedelfond som upprättas på grundval av författningen - som under 1991 års argentinska konvertibilitetsplan - är en starkare bindning än en sådan unilateral avsiktsförklaring. Skälet är att en författningsändring kräver en kvalificerad majoritet, vilket gör att det blir svårare att överge normen än när besluten kan fattas av regeringen. Slutligen utgör fullständigt utbyte av den nationella

¹⁹ En mer detaljerad diskussion om lärdomarna från de senaste kursjusteringarna i Sverige samt i andra nordiska länder och EG-länder ges i Svensson (1994).

valutan mot en utländsk, som i Panama, sannolikt en ännu starkare bindning.

Vilken är den optimala bindningen? I allmänhet är den en kompromiss mellan att helt handla enligt kortsiktiga hänsyn och att oåterkalleligen binda sig. Den exakta avvägningen beror på hur mycket de reala chockerna varierar, på beslutsfattarnas trovärdighet och på inflationstendensen.

Systematisk analys visar att beslutsfattare med högre grad av trovärdighet väljer starkare bindning. Det intuitiva skälet för detta är att de negativa verkningarna på sysselsättningen av att utfästelsen efterlevs är mindre när trovärdigheten är högre, eftersom inflationsförväntningarna och därmed de nominella lönerna är lägre.²⁰

Det finns endast ett fåtal empiriska bevis rörande sambandet mellan växelkurssystem och inflation. För ett urval av 44 utvecklingsländer har det emellertid visats att andelen länder med låg inflation är lägre bland de med fast växelkurs än de med rörlig växelkurs.²¹ Uppgifter om industriländerna tyder på att graden av ackommodation i fråga om löneinflation skiljer sig mellan länder med unilateralt fasta växelkurser, å ena sidan, och de med rörliga växelkurser eller multilaterala växelkurssystem, å andra sidan. Särskilt märks att tendensen att ackommodera är lägre hos den förstnämnda ländergruppen. Det finns dock ingen märkbar skillnad i denna tendens mellan länder med multilaterala växelkurssystem och länder med rörlig växelkurs.²²

3.5 Inflationsmål

I början på 1990-talet införde ett antal länder, däribland Sverige, inflationsmål. I den mån beslutsfattare drabbas av påföljd när målen inte klaras kan också inflationsmål användas som en bindande handlingsregel. Men i flertalet länder som under den senaste tiden använt sådana mål finns det inga uttryckliga påföljder, vilket medför att den implicita bindningen till prisstabilitet är begränsad. Ett anmärkningsvärt undantag är Nya Zeeland där centralbankschefen åtnjuter en hög grad av självständighet när det gäller att bestämma över de penningpolitiska medlen. Centralbankschefen kan dock

²⁰ Detaljer redovisas i Cukierman (1994).

²¹ Anyadike-Danes (1995, tabell 1).

²² Cukierman, Rodriguez & Webb (1996).

avskedas om han eller hon inte lever upp till målet. I andra länder, som Storbritannien och Sverige, är den bindning till prisstabilitet som inflationsmålet utgör sannolikt låg och definitivt otidlig.

När inflationsmål underbyggs av allvarliga och tydliga påföljder har de flera önskvärda egenskaper. För det första fokuserar de på penningpolitikens slutliga mål. Detta är särskilt viktigt när förhållandet mellan penningmängd och priser är relativt instabilt. Liksom växelkursmål är inflationsmål förhållandevis tydliga. Beslutsfattarna saknar emellertid perfekt kontroll över inflationstakten. Därigenom kan det ta längre tid att bygga upp trovärdighet med ett inflationsmål än med ett mål som är under beslutsfattarnas fulla kontroll, som t ex den monetära basen.²³

En nackdel med inflationsmål är att de gör det lättare att utöva expansionistiska påtryckningar på centralbanken för att (temporärt) sänka räntorna och nå realekonomiska mål. Sådana påtryckningar är mer sannolika i perioder när inflationsmålet klarats. Detta problem förstärks av att varken de ekonomisk-politiska beslutsfattarna eller allmänheten vet om en inträffad förändring i inflationstakten är bestående eller tillfällig. Information om inflationstakten redovisas vanligen månatligen. När (den månatliga) inflationstakten går ned finns en omedelbar tendens att proklamera att inflationen är under kontroll och att lätta på penningpolitiken för att få ned räntorna och infria de realekonomiska målen. Men när inflationstakten går upp finns en tendens att avvakta för att se om förändringen verkligen är bestående innan penningpolitiken stramas åt. Denna asymmetriska reaktion förstärker inflationstendensen. Länder med förhållandevis beroende centralbanker utan tydligt mandat att fokusera på prisstabilitet blir sannolikt mest mottagliga för sådana problem.²⁴

²³ Detaljer redovisas i Cukierman (1995c).

²⁴ I frånvaro av osäkerhet om huruvida förändringen är bestående eller tillfällig blir inflationstendensen sannolikt mindre. Detta beror på att förespråkarna för en expansionistisk penningpolitik har svårare att genomdriva sin linje vid full visshet om chockernas varaktighet. En utförligare diskussion om de relativa fördelarna med penningmängdsmål återfinns i Cukierman (1995b). En sammanfattning av de senaste erfarenheterna med sådana mål i sex europeiska länder finns i Leiderman & Svensson (1995).

3.6 EMU som växelkursnorm

Om och när EMU kommer till stånd blir den ett slags bindning till en given prisnivå genom en central penningpolitik och "oåterkalleligen" fasta växelkurser mellan länderna i unionen. För Sverige betyder en anslutning till en sådan union att de svenska beslutsfattarna *till stor del* avstår från att använda penning- och valutapolitik för att stabilisera landspecifika störningar. Orden "till stor del" har betonats därför att en anslutning till unionen inte nödvändigtvis innebär att kostnaderna för att lämna unionen blir större än kostnaderna för att delta *i alla tänkbara framtida fall*.

Inför mycket stora och permanenta landspecifika chocker som inte kan stabiliseras fullt ut kan Sverige finna det ändamålsenligt att lämna unionen. Den lätthet varmed Slovakien införde en egen valuta efter separationen från Tjeckien tyder på att kostnaderna för att återinföra en egen valuta inte alltid är oöverstigliga. Om sannolikheten för sådana chocker inte är försumbar är det troligen olämpligt att ansluta sig till unionen. Men om den är förhållandevis liten kan ett deltagande vara det bästa alternativet.

De grundläggande frågor som döljer sig bakom dessa överväganden är vilken grad av bindning till prisstabilitet som är optimal för Sverige och huruvida bindningen vid EMU-anslutning ligger närmare denna optimala nivå än den bindingsgrad som är politiskt möjlig att uppnå genom en reformering av de penningpolitiska institutionerna utan EMU-anslutning. Svaret beror på kostnaderna för att frånga bindningen till prisstabilitet i de två fallen.

Viktigt att beakta i detta sammanhang är de svenska beslutsfattarnas förmåga att kontrollera och uppskatta dessa kostnader med en rimlig grad av precision. Denna förmåga förefaller vara större om Sverige står utanför EMU och omstrukturerar de inhemska institutionerna. Skälet är att kostnaderna för Sverige av att som medlem träda ut ur unionen beror på sådana osäkra faktorer som hur många och vilka länder som kommer att delta i unionen och dennas formella och institutionella struktur.²⁵

²⁵ Detta påstående förutsätter att den monetära unionens slutgiltiga struktur inte nödvändigtvis blir identisk med den som förutsågs av de som utformade Maastrichtfördraget.

3.7 Indexering av den offentliga sektorns skuld som en trovärdighetsskapande mekanism

En uppenbar fördel med inflation är att den minskar den offentliga skuldbördan genom att inflatera bort en del av det reala värdet av amorteringarna och räntorna på skulden. Denna fördel blir större, per procentenhets inflation, ju högre skulden är. Allt annat lika, är beslutsfattarnas frestelse att inflatera högre ju högre den offentliga sektorns skuld är i förhållande till BNP.²⁶ Förslag har framförts om att den svenska regeringen skulle minska denna frestelse och stärka sin trovärdighet genom att emittera en större del av lånen i utländsk valuta eller genom att indexera skulden till den inhemska inflationen.²⁷

Om än logiskt och realistiskt bortser detta argument från möjligheten att det också finns en effekt som går i motsatt riktning. När en stor del av skulden är indexerad minskar motståndet mot inflation hos de som innehar fordringarna - t ex pensionsfonder och försäkringsbolag.²⁸ Färre anhängare av prisstabilitet gör det lättare för politikerna att öka penningmängden för att uppnå real-ekonomiska mål som hög sysselsättning. Slutsatsen blir att det är svårt avgöra om indexering av skulden stärker eller försvagar trovärdigheten, eftersom det saknas exakta kvantitativa bedömningar av hur stora dessa motsatta effekter är. De israeliska erfarenheterna med finansiella tillgångar som knutits till ett valutaindex tyder på att trovärdigheten inte ökade, åtminstone inte under perioden med hög inflation.

²⁶ Mer precist är inflationstendensen större ju högre skulden är i förhållande till BNP. Detaljer ges i avsnitt 4 i kapitel 4 av Cukierman (1992).

²⁷ Lindbeckkommissionen (1994).

²⁸ I USA tillhör pensionärer eller individer som är nära pensionsåldern de starkaste inflationsmotståndarna, eftersom en stor del av deras sparande sker i icke-indexerade finansiella tillgångar. Hade dessa tillgångar varit indexerade skulle deras motstånd mot inflation ha varit svagare.

4 Sveriges historia i fråga om trovärdighet

Detta kapitel ger en bred översikt över hur Sveriges trovärdighet utvecklats under de senaste två årtiondena och försöker identifiera några av skälen till landets förhållandevis låga trovärdighet. Under större delen av detta århundrade har Sverige haft en fast växelkurs som vid några tillfällen justerats. Från mitten av 1970-talet till början av 1980-talet devalverade Sverige fem gånger för att stimulera tillväxten och exporten och för att förbättra betalningsbalansen. När den första oljeprischocken inträffade var Sverige med i "ormen", vilket innebar att man hade fast växelkurs gentemot D-marken. Kronan devalverades med 3 procent i oktober 1976, med 6 procent i april 1977 och med 10 procent i augusti 1977 då Sverige lämnade ormen. Kronan knöts sedan ensidigt till en korg med de 15 valutor som vägde tyngst i den svenska utrikeshandeln. En fjärde devalvering med 10 procent skedde i september 1981.

Grundorsaken till dessa kursjusteringar var den förhållandevis expansiva svenska efterfrågepolitiken som gjorde att inflationen blev högre i Sverige än i flertalet av landets handelspartners. Kombinationen av fasta växelkurser och bestående skillnader i inflationstakt skapade kraftiga reala apprecieringar, vilka ledde till bytesbalansunderskott. Dessa fick i slutändan de ekonomisk-politiska beslutsfattarna att korrigera de reala apprecieringarna med nominella devalveringar.

Kronan devalverades igen med 16 procent i oktober 1982 under den nya socialdemokratiska regeringen. Detta skedde till stor del för att stimulera den exportberoende sektorn. Efterhand krympte inflationsdifferensen gentemot omvärlden, men den förblev positiv. Inga ytterligare kursjusteringar vidtogs under 1980-talet. Från och med slutet av 1989 var kronan utsatt för flera spekulativa attacker som inte utlöste någon kursjustering. Den sista spekulativa attacken, i november 1992, tvingade Riksbanken att överge den fasta växelkursen och låta kronan flyta. Detta ledde till en stor depreciering. Flera faktorer ligger bakom sistnämnda episod: en påtaglig real appreciering sedan 1982, oro för det snabbt stigande budget-

underskottet och den internationella valutaturbulensen efter den tyska återföreningen.²⁹

Sveriges devalveringar förbättrade tillfälligt den ekonomiska aktiviteten och exporten. Men de skadade också trovärdigheten för Sveriges bindning till prisstabilitet och gav med största sannolikhet näring till den misstro som föranledde upprepade attacker på kronan i början på 1990-talet. Den genomsnittliga inflationen var hela tiden hög jämfört med inflationen i Tyskland, Frankrike, Benelux och Österrike - dvs de länder som är huvudkandidater till EMU. Dessa iakttagelser stöder uppfattningen att inflationstendensen är större i Sverige än i dessa länder.

4.1 Varför är Sveriges trovärdighet förhållandevis låg?

Sveriges låga trovärdighet är en direkt följd av den relativt kraftiga inflationstendensen. Denna tendens tycks vara kraftigare ju högre arbetsgivarnas reala lönekostnader är i förhållande till produktiviteten. Orsaken är att ju högre kostnaderna är för arbetskraften, desto lägre blir sysselsättningen och desto starkare blir därmed frestelserna för beslutsfattarna att avhjälpa denna situation genom oförväntad inflation. Detta föranleder dem att driva upp inflationen när reallönerna stiger. Fackförbunden och allmänheten förutser dock denna starkare frestelse och begär högre nominella löner och neutraliserar därmed sysselsättningseffekterna av den mer expansiva penningpolitiken. Slutsatsen är att inflationstakten, vid given produktivitet, blir högre ju mer reallönerna stiger. Reallönerna blir i sin tur högre ju starkare fackförbunden är och ju mer de bryr sig om reallönerna i förhållande till sysselsättningen. I den mån större skatteklilar åsamkar arbetsgivarna högre lönekostnader, blir inflationstendensen också större ju större skatteklilen är.³⁰

En generös arbetslöshetsersättning är en annan faktor som sannolikt bidragit till en hög reallön i förhållande till produktiviteten och därmed till en stor inflationstendens. Den svenska arbetsmarknadslagstiftningen, som ger en hög grad av anställningstrygghet, skyddar de som är sysselsatta från risken att bli arbetslösa

²⁹Se Svensson (1994) för en närliggande diskussion.

³⁰ Detta uttalande är villkorat eftersom det kan ifrågasättas om skatteklilen påverkar lönekostnaderna på lång sikt (Calmfors, 1994).

på grund av att reallönerna överstiger jämviktsnivån.³¹ Följden blir att fackförbunden begär högre reallöner än de skulle göra vid lägre anställningstrygghet. En större del av bördan av att skapa efterfrågan på de arbetslösas tjänster faller därmed på den samlade efterfrågepolitiken och i synnerhet på penningpolitiken, vilket stärker inflationstendensen.

Från tidigt 1960-tal till tidigt 1980-tal ledde centraliserade "solidariska" löneförhandlingar till dramatiskt minskade löneskillnader. Denna process vändes med sammanbrottet i de centraliserade löneförhandlingarna 1983.³² En öppen fråga i detta sammanhang är vilken verkan centraliseringen av löneförhandlingarna har på inflationstendensen. Lindbeckkommissionen (1994) förordar större decentralisering av löneförhandlingarna. Även om en sådan kan ha flera fördelar kan den vara kostsam för trovärdigheten.

Kostnaderna kan uppkomma via två kanaler. För det första är det mer sannolikt att stora sammanslutningar av fackförbund internaliserar inflationens effekter på ekonomin när de förhandlar med regeringen eller andra arbetsgivarorganisationer än att ett stort antal mindre fackföreningar gör detta. De sistnämnda bortser nämligen till stor del från sina egna handlingars inverkan på den totala ekonomin. Centralisering av förhandlingarna på arbetsgivarsidan har liknande effekter. För det andra kommer ett stort fackförbund sannolikt också att internalisera de högre lönernas ogynnsamma effekter på sysselsättningen, vilket enligt den tidigare diskussionen minskar inflationstendensen. Empiriska belägg i Layard, Nickell & Jackman (1991) stöder uppfattningen att större fackförbund bryr sig mer om vilka konsekvenser deras lönepolitik får för sysselsättningen.³³

Sammanfattningsvis tycks den minskade centraliseringen av löneförhandlingarna sedan början av 1980-talet stödja uppfattningen

³¹ Detta är en aspekt på den "insider-outsider"-teori för arbetsmarknaden som utvecklats i Lindbeck & Snower (1988).

³² Hibbs & Locking (1985).

³³ Calmfors & Driffill (1988) lägger emellertid fram en teori och vissa empiriska belägg som tyder på att det finns en omvänd U-relation mellan genomsnittsnivån på reallönerna och graden av centralisering i löneförhandlingarna. Kurvan stiger till att börja med, eftersom konkurrensens återhållande inverkan på lönerna minskar allteftersom centraliseringen ökar. Men vid en tillräckligt hög centraliseringsnivå dominerar de återhållande verkningarna på lönerna av att fackförbunden internaliserar höga löners effekter på sysselsättningen. En viktig obesvarad fråga i detta sammanhang är var Sverige för närvarande befinner sig någonstans på denna kurva. Uttalandet i texten förutsätter att det ligger till höger om kulmen på denna kurva. Freeman (1988) finner ett besläktat icke-linjärt förhållande mellan ökad sysselsättning och relativ lönespridning. Calmfors (1993) är en nyare referens.

att en av de återhållande krafterna beträffande reallönenivån försvagats och att den potentiella inflationstendensen därför blivit större.

4.2 Fördelarna med mer oberoende för Riksbanken

Även om en del mindre reformer i syfte att stärka Riksbankens formella oberoende genomfördes i slutet av 1980-talet framstår den fortfarande som förhållandevis beroende bland industriländernas centralbanker. De reformer som infördes med 1988 års riksbankslag förlängde riksbankschefens mandatperiod från tre till fem år. Dessförinnan sammanföll ofta riksbankschefens och regeringens mandatperioder. Under 1970- och 1980-talen framträder faktiskt Riksbanken som den mest politiskt sårbara centralbanken i de utvecklade ekonomierna.³⁴ Lagen från 1988 korrigerar delvis detta extrema beroende av de politiska myndigheterna. År 1995 stärktes Riksbankens oberoende ytterligare genom att regeringen förbjöds att finansiera budgetunderskotten med upplåning i Riksbanken. Men fortfarande finns inget förbud mot att utse ledamöter av riksdagen till fullmäktige i Riksbanken eller mot att riksdagen avskedar fullmäktigeledamöter på politiska grunder. Tillsammans med förhållandet att riksbankschefen kan avskedas av fullmäktige begränsar detta Riksbankens oberoende.

Riksbanken kontrollerar för närvarande reporäntan och dagslåneräntan. Till skillnad från många andra centralbanker bestämmer den växelkursregim och ansvarar för valutapolitiken. Det kan därför se ut som om Riksbanken för närvarande åtnjuter en betydande självständighet att bestämma över de penningpolitiska medlen. Men denna självständighet kan till stor del vara illusorisk med tanke på praxis att utse parlamentariker till ledamöter av fullmäktige. Härtill kommer att riksbankslagen inte ålägger banken att upprätthålla prisstabilitet. Trots vissa framsteg under den senaste tiden bör sålunda Riksbanken fortfarande betraktas som mycket beroende.

³⁴ Cukierman & Webb (1995, tabell A1). Centralbankens politiska sårbarhet mäts som den andel av de politiska maktskiftena som inom sex månader åtföljs av ett utbyte av centralbankschefen. Under perioden från 1972 till 1989 bytte Sverige riksbankschef fyra gånger. Av dessa byten inträffade två (i november 1976 och november 1979) mindre än sex månader efter ett föregående politiskt maktskifte.

Detta förhållande och de många deprecieringarna under de senaste tjugo åren undergräver både den absoluta och relativa långsiktiga trovärdigheten. Med hänsyn till de genomgripande reformer av många andra länders centralbankslagar som nyligen genomförts är den andra effekten för närvarande av särskild betydelse.³⁵ Denna diskrepans i centralbanksberoende mellan Sverige och ett växande antal andra länder var ett av skälen till de spekulativa attackerna på kronan i början av 1990-talet och den skulle sannolikt återigen utlösa spekulativa attacker i den händelse Sverige övergår till en fast växelkurs eller ett smalt växelkursband.

Det finns ytterligare ett skäl att uppgradera centralbankens oberoende. I allmänhet är vinsterna av att binda penningpolitiken till prisstabilitet högre ju större den inflationstendens är som uppstår när penningpolitiken förs utan bindande regler.³⁶ Anledningen är att trovärdighetsvinsten av bindningen är större när inflationstendensen är större och trovärdigheten därmed lägre i utgångsläget. Eftersom den svenska inflationstendensen är förhållandevis stor blir de potentiella vinsterna av en starkare bindning - via centralbanksberoende eller någon annan mekanism - sannolikt inte försumbara.

³⁵ Cukierman (1996).

³⁶ Cukierman (1994).

5 Utsikterna för EMU: tidtabell, omfattning och struktur³⁷

Den slutliga rekommendationen om huruvida Sverige bör ansluta sig till EMU eller inte beror på den potentiella unionens egenskaper. Bland de mest relevanta frågorna är t ex: När ska unionen upprättas? Hur många och vilka länder kommer den att omfatta? Hur stark blir unionens bindning till prisstabilitet? Detta kapitel diskuterar dessa och relaterade frågor.

Enligt Maastrichtfördraget ska unionen senast upprättas vid slutet av detta århundrade. Men fördraget anger också att bara de länder som uppfyller konvergenskriterierna avseende den offentliga sektorns underskott och skuld, inflation, ränta och växelkurser tillåts delta. Detta, tillsammans med andra faktorer som diskuteras nedan, skapar osäkerhet både om unionens tidtabell och om dess struktur.

Stadgan för den europeiska centralbanken (ECB) som finns i Maastrichtfördraget är modellerad på Bundesbank. ECBs primära mål är att upprätthålla prisstabilitet. ECB förmodas också stödja gemenskapens allmänna ekonomiska politik, förutsatt att det inte inkräktar på prisstabilitetsmålet. För att ECB ska kunna nå detta mål förser fördraget den med stort formellt oberoende. Stadgan ger ECB självständighet att bestämma över de penningpolitiska medlen, en begränsad självständighet beträffande det övergripande målet och ett starkt skydd mot påtryckningar att lämna krediter till medlemsländernas regeringar.³⁸ De nationella centralbankerna i unionens medlemsländer förutsätts också vara oberoende från såväl nationella regeringar som unionens institutioner.³⁹

³⁷ Detta avsnitt bygger på avsnitt 10 i Cukierman (1996).

³⁸ ECB kan inte fastställa sina egna mål, eftersom den är formellt skyldig att fokusera på prisstabilitet. ECB har emellertid ett begränsat oberoende beträffande målet, eftersom det överlåtits på banken att kvantitativt tolka vad prisstabilitet är. Detaljerna framgår på sid 148-182 i *Treaty on European Union* (1992).

³⁹ *Treaty on European Union* (1992), Protocol (No 3) on the Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank, artikel 7.

Trots att fördraget förutser en monetär union senast vid sekelskiftet råder osäkerhet om detta av flera skäl. För det första är det sannolikt att flera länder inte lyckas klara Maastrichtkriterierna före sekelskiftet. För det andra kommer allmänhetens intresse för unionen att öka och skepsisen att tillta när starten närmar sig. Dessa tendenser, tillsammans med Storbritanniens traditionella motvilja mot att ansluta sig, har lett till förslaget om en union med "två hastigheter". Detta skulle kunna innebära att unionen till att börja med blir begränsad i storlek och kommer att bestå av Tyskland, Frankrike och länder som Belgien, Irland, Luxemburg, Nederländerna och Österrike, vilka ensidigt kopplat sina valutor till D-marken. När denna rapport presenterades i maj 1996 var utsikterna för t o m en liten union osäkra, eftersom det folkliga motståndet mot den ökade i Tyskland.⁴⁰ Utan Tyskland, "ankarlandet", förefaller en union vara meningslös. I februari 1997 verkar utsikterna bättre för att en liten union kommer till stånd före sekelskiftet.

Om man utgår från att den inre marknaden och de fria kapitalrörelserna är irreversibla, så kan inte självständig penningpolitik och fasta växelkurser samexistera på lång sikt.⁴¹ Det är därför sannolikt att en union ändå upprättas på sikt trots att motståndet mot den för närvarande växer. Detta skapar två slags osäkerhet. Finns det, för det första, tillräcklig politisk konsensus för att bilda en union? För det andra, om en union kommer till stånd, hur bör dess institutioner se ut? Dessa frågor diskuteras i de två följande avsnitten.

5.1 Politikens inflytande på EMUs struktur

EMU lanserades ursprungligen minst lika mycket av politiska som ekonomiska skäl. Målet för unionens tidiga visionärer var, och är troligen fortfarande, Europas *politiska* enande. Inom ett sådant brett program framstod en valutaunion som en relativt lätt genomförbar första etapp. Senare händelser har emellertid visat att de politiska svårigheterna på vägen mot EMU har underskattats. Grundproblemet är att Tyskland och de länder som är hårt knutna till D-marken är förhållandevis obenägna att äventyra prisstabiliteten med stabi-

⁴⁰ Färskas opinionsundersökningar visar att majoriteten av den tyska allmänheten är emot en union.

⁴¹ Padoa-Schioppa (1994).

liseringspolitik. Till följd av detta finns det naturliga menings-skiljaktigheter om EMUs framtida form. Tyskarna föredrar en mycket oberoende ECB som skulle utsträcka Bundesbanks och hela det tyska finansiella systemets sätt att fungera till den monetära unionen som helhet. De insisterar också på strikt uppfyllande av Maastrichtfördragets konvergenskriterier. Andra länder, som Frankrike, ser unionen som ett sätt att få del av Bundesbanks trovärdighet. De vill dock bibehålla mer frihet att kunna föra stabiliseringspolitik och de är relativt ovilliga att ge upp några av sina finansiella och penningpolitiska institutioner.

Utan tvekan har Tyskland, av två skäl, en stark position i varje förhandling som kan leda till att en union slutligen bildas. För det första har landet en uppenbart dominerande position i Europa. För det andra har det demonstrerat sin förmåga att tillhandahålla ett stabilt nominellt ankare under EMS-eran och därefter. Det har därigenom tillfört övriga länder i EU något som varit alla till gagn. Om Tyskland ger efter alltför mycket i nuvarande och framtida förhandlingar om hur flexibel ECB ska få vara, riskerar tilltron till prisstabilitetsmålet att ta skada.⁴² Den tyska förhandlingspositionen stärks ytterligare av att alla är medvetna om detta.

En viktig fråga blir därför vad Tyskland skulle ha för intresse av att ansluta sig till en union vars institutionella struktur inte står i paritet med den som gäller för Bundesbank. En viktig ekonomisk fördel med att ansluta sig till en sådan union är att detta undanröjer möjligheten för andra länder att använda konkurrensdevalveringar gentemot Tyskland. Som framförts ovan finns också den politiska fördelen att EMU kan erbjuda en språngbräda till politisk union. Denna fördel är gemensam för alla länder inklusive Tyskland.⁴³

5.2 Hur bör EMU struktureras?

Maastrichtfördraget fastställer den grundläggande "författningen" för ECB. Flera frågor återstår dock att lösa om och när unionen bildas, varav en del behandlas av det nyligen grundade Europeiska monetära institutet (EMI). Härtill kommer att de länder som först vinner inträde i unionen kan komma att komplettera fördraget på ett sätt som ändrar dess grundläggande anda, om detta skulle passa

⁴² En mer detaljerad diskussion återges i Meltzer (1995).

⁴³ Ytterligare diskussion redovisas i avsnitt 7 i Cukierman (1995a).

deras syften. Det är därför viktigt att studera de grundläggande motiven hos de potentiella instiftarna av en monetär union och de restriktioner som de möter.

Det finns i allmänhet en grundläggande avvägning mellan detaljplanering på förhand och bevarande av den flexibilitet som krävs för anpassning till oförutsedda händelser. Denna avvägning är särskilt viktig när det sker en sådan fundamental strukturell förändring som bildandet av en monetär union. Denna förändring har många osäkra effekter som gör att möjligheten att kunna reagera på oförutsedda händelser blir mycket värdefull. För att undvika kaos måste man, å andra sidan, ha institutioner som utfärdar spelregler för såväl de finansiella marknaderna som för de ekonomisk-politiska beslutsfattarna. Att finna den rätta jämvikten mellan dessa två behov är inte lätt och det är förmodligen oundvikligt att vissa fel görs. En flexibel förhandsplanering som inbegriper förberedelser för flera problemscenarier skulle sannolikt minska både felens storlek och sannolikheten för att de inträffar.

När flera olika finanspolitiska myndigheter har tillgång till centralbankskredit internaliserar var och en av dem bara en del av effekten av sin egen upplåning på inflationstakten för unionen som helhet.⁴⁴ Medvetna om denna fara införde författarna av ECBs stadga regler som på förhand reglerar fördelningen av seignorage.⁴⁵ Även med sådana säkerhetsåtgärder skulle ECB kunna ägna sig åt omfördelning av resurser genom att koncentrera sina öppna marknadsoperationer till vissa länders statspapper. Liksom vid direkt seignorage öppnar detta dörren för lobbyverksamhet och politiska påtryckningar. Den institutionella lösningen på detta problem är emellertid inte lättfunnen. Uppenbarligen är det alltid möjligt att föreskriva att varje köp eller försäljning på öppna marknaden ska innehålla specificerade proportioner av medlemsländernas statspapper. Å andra sidan skulle detta kringskära bankens frihet att använda sitt främsta ekonomisk-politiska instrument på ett sätt som är anpassat till utvecklingen på penningmarknaderna. Det är troligt att det krävs ett visst experimenterande för att finna ett lämpligt förfarande och att den optimala strukturen fordrar viss handlingsfrihet.

En väsentlig öppen fråga är hur övergången till den monetära unionen ska organiseras och hur det ska säkras att ECB redan från början ärver det mesta av, om inte hela, Bundesbanks ackumulerade

⁴⁴ Aizenman (1992).

⁴⁵ Seignorage är värdet på de reala resurser som förvärvas genom sedelutgivning.

trovärdighet. Att upprätthålla Bundesbanks trovärdighet under övergången är på sikt en mer effektiv strategi än att skada den allvarligt och sedan bli tvungen att återskapa den under lång tid.

Om en union bildas före sekelskiftet blir det sannolikt en begränsad union. En viktig fråga blir då hur variabiliteten i de reala växelkurserna mellan länderna innanför och utanför EMU ska kunna begränsas. En minskad variabilitet i växelkurserna mellan medlemsländer och icke-medlemsländer torde vara viktig för att den europeiska inre marknaden ska fungera väl.⁴⁶ Enligt vad som nyligen överenskommits i Europeiska rådet ska detta problem hanteras genom att skapa en ny växelkursmekanism, ERM 2.

Maastrichtfördraget kräver konvergens i fråga om underskott och skulder i den offentliga sektorn som villkor för anslutning till en monetär union. Medlemmarna i EMU ska också permanent uppfylla föreskrivna kriterier för underskott och skuld. Det avtal som nyligen slöts om en Stabilitets- och tillväxtpakt förtydligar sanktionerna i det sk förfarandet vid alltför stora underskott.

Det förefaller önskvärt att ett eller flera nominella mål ställs upp för ECB. Möjliga kandidater är penningmängdsmål, inflationsmål och, eventuellt under övergångsperioden, växelkursmål.⁴⁷

Andra öppna frågor är valet av penningpolitiska instrument och hur lika instrumenten måste vara i unionens länder. Härvidlag är det viktigt att fundera över hur ett tillräckligt arbitrage ska säkras mellan gemenskapens finansiella centra så att penningpolitikens signaler sprids snabbt och jämnt över unionen. Harmonisering av betalningssystemens regelverk krävs för att integrera interbankmarknaden. Det är också önskvärt att utsträcka harmoniseringen till de penningpolitiska instrumenten och förfarandena för att undvika arbitrage baserat på skillnader i nationella regelsystem och därav föranledd omlokalisering av finansiell verksamhet.⁴⁸

5.3 Sannolikheten för en monetär union

När jag i maj 1996 inkom med denna rapport uppskattade jag chanserna för att en begränsad union kommer till stånd före sekelskiftet till drygt femtio procent. Min bedömning i februari 1997

⁴⁶ Denna terminologi härstammar från Lamfalussy.

⁴⁷ Ytterligare diskussion kring dessa frågor finns i Cukierman (1995b).

⁴⁸ Dessa frågor diskuteras i Monticelli & Vinals (1993).

är betydligt uppreviderad. Om en sådan union bildas är chanserna goda att den på sikt växer till en fullödig union. Även om det inte bildas någon union före sekelskiftet är det av både politiska och ekonomiska skäl mycket sannolikt att det blir en monetär union inom tio till tjugo år. För varje enskilt land är en monetär union inte något kostsamt uttryck för europeisk enighet. Tendensen mot friare kapitalmarknader och det växande motståndet mot att EU subventionerar jordbruksproduktionen utgör ytterligare långsiktiga ekonomiska krafter som verkar till förmån för en union.

6 För- och nackdelar med EMU-anslutning jämfört med andra alternativ

Huvudfrågan som Sverige står inför är om landet bör ansluta sig till en europeisk monetär union om en sådan bildas. Liksom i sedvanliga kalkyler av kostnader och intäkter beror svaret på hur de alternativa handlingsmöjligheterna ser ut. Frågan är dock inte enkel, eftersom alternativet omfattar flera möjliga scenarier. Ett sådant är att bygga upp trovärdigheten på hemmaplan genom att omstrukturera inhemska institutioner som centralbanken och den finanspolitiska beslutsprocessen samt att låta valutan flyta. Ett annat är att ensidigt koppla den egna valutan till unionens valuta utan formell anslutning eller att knyta den till en mer diversifierad valutakorg.⁴⁹ Ett tredje är att försöka uppfylla Maastrichtkriterierna, vilket särskilt inbegriper en uppgradering av centralbanksoberoendet, för att bevara möjligheten till anslutning samtidigt som beslutet om detta uppskjuts till ett senare skede. Olika kombinationer av dessa alternativ är också möjliga.

Att överlåta penningpolitiken helt till det politiska etablissemanget med sina kortsiktiga hänsynstaganden ligger uppenbarligen också inom det möjligas ram. Med detta alternativ blir trovärdigheten låg eller obefintlig. Det är förmodligen ett sämre alternativ än många sorters partiella åtaganden och bör därför inte beaktas. Det kan förtjäna att påpekas att den svenska penningpolitiken aldrig bedrivits helt utifrån kortsiktiga överväganden. Valet står därmed mellan de olika metoderna för partiell bindning som skisserats ovan, inklusive alternativet att ansluta sig till EMU.

Ett användbart sätt att tänka på dessa alternativa metoder är att se på de politiska kostnaderna av att frångå bindningen, eftersom denna kostnad bestämmer hur stark bindningen är. Den främsta fördelen med att bygga upp trovärdigheten på hemmaplan (via ökat oberoende för centralbanken, budgetreformer och någon form av

⁴⁹ En variant som ger mer flexibilitet till priset av lägre trovärdighet är ett växelkursband. Faktorer som inverkar på bandets optimala bredd diskuteras i Cukierman, Kiguel & Leiderman (1994).

unilateral valutakoppling) jämfört med EMU-anslutning är att denna kostnad kan väljas med hög tillförlitlighet *ex ante*. En nackdel med unilaterala valutakopplingar är att de är enklare att överge, inte bara för stabiliseringsändamål utan också för att ackommodera politikernas suboptimala frestelser att inflatera ekonomin.

De potentiella fördelarna med att ansluta sig till en monetär union inkluderar lägre transaktionskostnader och minskad växelkursrisk. Till att börja med kommer unionen mest sannolikt att bestå av Tyskland, Frankrike och de länder som för närvarande har sina valutor kopplade till D-marken som Benelux, Irland och Österrike. Sveriges handel med dessa länder är icke försumbara 40 procent av den totala handeln.⁵⁰ Att Sverige nyligen anslutit sig till EU tillför ett ekonomiskt och politiskt argument för inträde. Skälen utvecklas i det följande avsnittet.

6.1 Talar medlemskap i EU för en anslutning till EMU?

På lång sikt tror jag att svaret på frågan är ett ja med förbehåll. En av de i förväg kända ekonomiska kostnaderna för anslutning till unionen är att denna omöjliggör (eller gör det mycket kostsamt) att använda den nominella växelkursen som stabiliseringspolitiskt instrument. Denna kostnad är större ju mindre likheten är mellan de realekonomiska chocker som drabbar EU-länderna och de som enbart drabbar Sverige. Detta beror på att ECB, trots att den sannolikt blir mycket oberoende, troligen också till en del kommer att bedriva stabiliseringspolitik. Den flexibilitet som Bundesbank visade efter den tyska återföreningen talar för detta. När de svenska chockerna och EU-chockerna är tillräckligt lika, kommer EMUs penningpolitik sannolikt att tillhandahålla en konjunkturell buffert även mot svenska chocker. Den nuvarande strukturen på svenska chocker skiljer sig dock mycket från genomsnittet för EU-länderna.⁵¹ Men sannolikt kommer det gemensamma elementet på sikt att tillta till följd av Sveriges inträde i EU. I motsvarande mån blir förlusten i flexibilitet av att binda penningpolitiken vid EU-masten mindre.

⁵⁰ Lindbeckkommissionen (1994, sid 41).

⁵¹ Det finns tecken på påtagliga skillnader i chockernas struktur till och med inom EU-länder (Helg, Manasse, Monacelli & Rovelli (1994)).

Ett andra argument som underbygger denna slutsats är att restriktionerna på de internationella kapitalrörelserna har minskat. Argumentet är giltigt under förutsättning att denna strukturella förändring är permanent. Med fria kapitalrörelser är penningpolitikens stabiliserande förmåga mindre under alla omständigheter, vilket gör att den penningpolitiska självständighet som går förlorad vid en anslutning till unionen blir mindre. Anledningen är att det med färre restriktioner på kapitalrörelserna blir svårare att upprätthålla inhemska räntor på nivåer som varaktigt avviker från räntorna i omvärlden. Detta argument förutsätter att kursen på den svenska kronan gentemot unionens valuta inte blir *helt* rörlig om Sverige stannar utanför unionen.

Att ansluta sig till unionen kan även medföra vissa politiska fördelar. Det skulle stärka de svenska ståndpunkternas informella styrka inom EU och öka Sveriges inflytande över den monetära unionens storlek och struktur. I ett inhemskt politiskt perspektiv förenklar ett deltagande förmodligen möjligheterna att övertala svenska politiker att stödja trovärdighetsstärkande reformer av de inhemska penningpolitiska institutionerna.

6.2 Trovärdighet, flexibilitet och kostnaderna för att frångå alternativa bindningar

Varje institutionell konstruktion medför i allmänhet en specifik avvägning mellan trovärdighet och flexibilitet. Detta beror på att de implicita kostnaderna för att frånträda en sådan konstruktion skiljer sig åt i de olika fallen. Ju större kostnaden är för att frångå en bindning, desto större är trovärdighetsvinsten. Men kostnaden för den förlorade flexibiliteten är också i motsvarande mån större. Alla bindningsmetoder som beskrivits ovan köper viss trovärdighet till priset av viss förlorad flexibilitet.

Följande aspekter bör vara vägledande när det gäller att hitta den optimala avvägningen mellan trovärdighet och flexibilitet för svenskt vidkommande. Den förlorade stabiliseringsfunktionen kan under varje form av bindning åtminstone delvis ersättas genom att t ex finanspolitiken och arbetsmarknadspolitiken reformeras och anpassas. Ju mer penningpolitiken är bunden till att åstadkomma

prisstabilitet, desto viktigare blir det att omforma finanspolitiken och arbetsmarknadspolitikerna så att det blir möjligt att använda dem på ett flexibelt och kontinuerligt sätt. Sådana reformer är angelägna oavsett om denna bindning åstadkoms genom anslutning till en union eller genom reformering av de inhemska institutionerna.

Det är sannolikt att en anslutning till EMU medför mer trovärdighet och mindre flexibilitet än ensidiga valutakopplingar.⁵² Lämpliga reformer av inhemska penningpolitiska institutioner kan emellertid medföra exakt samma avvägning. Vilket av dessa två bindningsalternativ är att föredra för att nå den önskade avvägningen mellan trovärdighet och flexibilitet? Jag tror att svaret beror på om de nödvändiga reformerna är politiskt möjliga att genomföra och på några av de faktorer som skisserats i föregående avsnitt.

I den mån trovärdighetsskapande åtgärder på hemmaplan medför en svagare bindning än den som följer av medlemskap i en union, blir det sannolikt lättare att nå politisk enighet kring nödvändiga finanspolitiska reformer och arbetsmarknadsreformer om Sverige ansluter sig till EMU.

⁵² Kostnaden för att frångå bindningen är inte heller i detta fall oändligt stor. Sålunda föreligger det en positiv sannolikhet för att Sverige, även vid en anslutning, skulle gå ur den monetära unionen under tillräckligt extrema omständigheter. Observera att detta i sig inte nödvändigtvis innebär att en anslutning är ett icke önskvärt alternativ.

7 Rekommendation om en handlingsstrategi

Grundfrågan som de svenska beslutsfattarna tvingas ta itu med är enkel. Bör Sverige ansluta sig till en monetär union om och när en sådan bildas? Min uppfattning är att Sverige bör ansluta sig om en "rimlig" union bildas. Men med hänsyn till den osäkerhet som råder om unionens bildande, dess sammansättning, tidtabellen för dess upprättande och den bindning till prisstabilitet som är inbyggd i dess institutioner menar jag att det avgörande beslutet bör uppskjutas tills denna osäkerhet minskat till en skälig nivå. När det finns potential för ny information säger beslutsteorin att ett sådant agerande sannolikt är optimalt när osäkerhetsnivån är hög.⁵³ Jag tror att denna osäkerhet kommer att minska avsevärt allteftersom igångsättandet av unionen närmar sig. Detta talar ytterligare för att senarelägga raka ja- eller nejbeslut. Men alternativet att ansluta sig till unionen bör hållas öppet.

Det betyder att Sverige under tiden bör reformera sina penning- och finanspolitiska institutioner på ett sätt som stärker bindningen till prisstabilitet samt försöka uppfylla Maastrichtkriterierna.⁵⁴ En sådan handlingsstrategi förefaller tillräddig oavsett om det i slutändan fattas beslut om att ansluta landet till en monetär union eller ej.⁵⁵ Skälet är att trovärdighet i det första fallet måste skapas uteslutande genom reformer av de inhemska institutionerna, medan det i det andra fallet är nödvändigt med reformer för att lämna alternativet att ansluta sig till unionen öppet. En sådan handlingsstrategi är också önskvärd därför att det är kostsamt att skjuta upp de trovärdighetsskapande åtgärderna till dess osäkerheten om den monetära unionen skingrats.

⁵³ Se t ex Cukierman (1980).

⁵⁴ Ett uppfyllande av Maastrichtkriterierna är också önskvärt därför att detta av allmänheten kan tas som en signal om att de svenska politiska beslutsfattarna bundit sig till prisstabilitet även om Sverige inte ansluter sig till unionen. Ett uppfyllande av kriterierna skulle med andra ord sannolikt stärka Sveriges relativa trovärdighet.

⁵⁵ I spelteoretiska termer är detta en "dominant strategi".

Detta innebär att mycket talar för att omedelbart inleda en uppgradering av Riksbankens formella oberoende och en reformering av budgetprocessen på ett sätt som skulle öka det finanspolitiska ansvaret. Faktiskt gjordes nyligen liknande rekommendationer av Lindbeckkommissionen⁵⁶ och av Riksbanksutredningen⁵⁷. En viktig reform som antagits avser budgetprocessen. Sedan 1996 röstar riksdagen först om de totala statsutgifterna och anslår därefter medel till de olika departementen. Denna reform har med stor sannolikhet ökat det finanspolitiska ansvaret.

Andra föreslagna reformer har emellertid ignorerats, i synnerhet beträffande centralbanken. Rekommendationerna från Riksbanksutredningen är särskilt relevanta i detta sammanhang. Riksbanken borde uttryckligen ges ansvaret för att upprätthålla prisstabilitet och ges tillräckligt oberoende för att kunna nå detta mål. Särskilt borde fullmäktiges ledamöter vara förhindrade att inneha andra befattningar inom statsförvaltningen. Ledamöter i fullmäktige och riksbankschefen borde skyddas från risken att avskedas till följd av oenighet om penningpolitikens inriktning.

När Riksbanken tvingades låta kronan flyta 1992 förlorade Sverige ett traditionellt nominellt ankare. I den mån som det nuvarande systemet med rörlig växelkurs består blir behovet av att stärka centralbankens oberoende ännu mer tvingande. Sverige har förvisso ett uttalat inflationsmål, men med hänsyn till Riksbankens begränsade oberoende är bindningen till detta mål ganska otydlig.⁵⁸ Att göra Riksbanken ansvarig för att nå målet och att också ge den tillräckligt oberoende för att kunna bedriva en ändamålsenlig penningpolitik skulle förstärka bindningen till inflationsmålet och öka trovärdigheten.

Vad kan sägas om valutapolitiken som för närvarande kontrolleras av Riksbanken? Den frågan är av sekundär betydelse om nuvarande system med rörlig växelkurs består, eftersom det vid verkligt rörliga kurser är marknaden som bestämmer växelkursen för en given penningmängd.⁵⁹ Det kan emellertid bli nödvändigt att ta itu med frågan framöver om det beslutas att återgå till en fast växelkurs eller till ett växelkursband. Mot bakgrund av den till-

⁵⁶ Lindbeckkommissionen (1994, kapitel 2).

⁵⁷ *Riksbanken och prisstabiliteten* (1993).

⁵⁸ Svensson (1995a).

⁵⁹ I många länder, bland dem Tyskland, har regeringen sista ordet när det gäller att besluta om växelkursen. I flertalet av dessa åtnjuter dock centralbanken en påtagligt högre grad av självständighet än Riksbanken.

tagande internationaliseringen av kapitalmarknaderna förordar jag att valutapolitiken också framgent kontrolleras av Riksbanken, även om dess oberoende uppgraderas.⁶⁰ Om kontrollen över detta instrument måste överföras till regeringen, anser jag att ett villkor för detta bör vara en uppgradering av Riksbankens oberoende.

Riksdagen förmodas hösten 1997 fatta beslut om eventuell anslutning till EMU. Av den första rekommendationen ovan följer att det är bättre skjuta upp beslutet om EMU i åtminstone två år. En viktig fördel med uppskov är att riksdagen sannolikt kan fatta ett bättre beslut senare. Jag ställer mig bakom ett beslut redan 1997, om ett sådant framtvingas av inhemska politiska omständigheter. I så fall förordar jag emellertid att undantagssklausuler införs i beslutet, vilka gör det möjligt att under särskilda förhållanden stå utanför även om riksdagen i princip röstar för anslutning till en monetär union.

Den svenska regeringens inställning är att riksdagen bör fatta beslut om EMU-anslutning. En del partier anser att det bör hållas en folkomröstning. Utan att ta ställning i sak förefaller det med hänsyn till frågans komplexitet bättre att överlåta beslutet till riksdagen än till allmänheten, eftersom riksdagens ledamöter troligen lägger ned mer arbete för att kunna fatta ett insiktsfullt beslut.

⁶⁰ Denna fråga är uppenbarligen bara relevant så länge Sverige inte ansluter sig till EMU.

8 Avslutande kommentarer

Begränsad trovärdighet leder till olika samhällsekonomiska kostnader. Sannolikheten för finansiella kriser ökar och sysselsättningskostnaderna för att bringa ned inflationen stiger. Statens kapitalkostnader blir högre, de gynnsamma effekterna av devalveringar blir mindre och kapitalmarknadens effektivitet när det gäller resursfördelning blir generellt sämre. Vid en given bindning till prisstabilitet blir dessa kostnader mer besvärande ju starkare andra länder bundit sig till prisstabilitet.

Rapportens utgångspunkt är att de svenska penningpolitiska institutionerna bör reformeras för att stärka trovärdigheten för Sveriges bindning till prisstabilitet. Teoretiska argument och empiriska belägg till stöd för denna premiss diskuteras. Det finns flera sätt att etablera sådan trovärdighet, vilka inte nödvändigtvis utesluter varandra: ökat oberoende för centralbanken, koppling av valutan till en eller flera stabila valutor, inflationsmål och anslutning till EMU.

Sveriges trovärdighet under 1980-talet och början av 1990-talet har varit förhållandevis låg av flera inbördes sammanhängande skäl. Bland de mer uppenbara är ett förhållandevis starkt politiskt inflytande över centralbanken och en uppvisad vilja att använda nominella växelkursjusteringar för att stimulera exporten och sysselsättningen. På en mer grundläggande nivå beror Sveriges höga inflation dels på en penningpolitik som styrts av sysselsättnings- och exportmotiv, dels på en hög kostnad för arbetskraften i förhållande till dess produktivitet. Generösa arbetslöshetsersättningar och omskolningsbidrag, en stor offentlig sektor och ökad uppsplittring av fackförbunden utgör bidragande orsaker till detta.

Rapporten bedömer de politiska och ekonomiska utsikterna för att en liten respektive en stor monetär union bildas före sekelskiftet respektive på sikt. Utan Tyskland – ankarlandet – är utsikterna för att unionen bildas försumbara. Men det finns ett antal politiska och ekonomiska faktorer som talar för att utsikterna för att unionen bildas på sikt är goda.

Vilka är fördelarna för Sverige med att ansluta sig till en monetär union? Utöver minskade transaktionskostnader och lägre växelkursrisker blir sannolikt de långsiktiga vinsterna större allteftersom Sverige blir mer integrerat i EU. En nackdel med att redan nu binda sig för anslutning är att unionens omfattning, struktur och organisation präglas av ovisshet. Beslutet om anslutning eller ej kan med fördel ses som ett försök att hitta den avvägning mellan trovärdighet och flexibilitet som passar Sverige bäst. Ovissheten medför att det är lättare att finna den för Sverige lämpligaste avvägningen genom en tydlig (transparent) reform av de svenska penningpolitiska institutionerna än genom att delta i EMU.

Bör Sverige besluta sig för anslutning till EMU? Rapporten mynnar ut i en rekommendation om en handlingsstrategi i detta hänseende. När en rimlig union väl bildats är min inställning till anslutning generellt positiv. Men på grund av den osäkerhet som för närvarande råder om unionens omfattning, struktur och tidtabell är förslaget i denna rapport att beslutet skjuts upp tills denna osäkerhet minskat. Med hänsyn till vad som anges i Maastrichtfördraget kommer sannolikt osäkerheten i viss utsträckning att ha skingrats 1998. Under tiden bör Sverige stärka trovärdigheten för sina inhemska penningpolitiska institutioner genom att uppgradera Riksbankens oberoende och lämna alternativet att ansluta sig till unionen öppet. Denna strategi förefaller bättre än alla andra strategier, eftersom sådana reformer är önskvärda oavsett om (och när) Sverige blir medlem av EMU.

Referenser

- Aizenman, J (1992), "Competitive Externalities and the Optimal Seignorage", *Journal of Money Credit and Banking* 24.
- Alesina, A & L Summers (1993), "Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence", *Journal of Money Credit and Banking* 25.
- Anyadike-Danes, M K (1995), "Comment on "Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes", *The World Bank Economic Review* 9.
- Barro, R J & Gordon (1983), "A Positive Theory of Monetary Policy in a Natural Rate Model", *Journal of Political Economy* 91.
- Calmfors, L (1993), "Centralisation of Wage Bargaining and Macroeconomic Performance - Survey", *OECD Economic Studies* 21.
- Calmfors, L (1994), "Active Labor Market Policy and Unemployment-A Framework for the Analysis of Crucial Design Features", *OECD Economic Studies* 22.
- Calmfors, L & J Driffill (1988), "Bargaining Structure, Corporatism, and Macroeconomic Performance", *Economic Policy* 6.
- Cukierman, A (1980), "The Effects of Uncertainty on Investment Under Risk Neutrality with Endogenous Information", *Journal of Political Economy* 88.
- Cukierman, A (1992), *Central Bank Strategy, Credibility and Independence: Theory and Evidence*, The MIT Press, Cambridge, MA.
- Cukierman, A (1994), "Commitment Through Delegation, Political Influence and Central Bank Independence", i de Beaufort Wijnholds, J O, Eijffinger, S C W & L H Hoogduin (red), *A Framework for Monetary Stability*, Financial and Monetary Studies, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, Boston, Lancaster.
- Cukierman, A (1995a), "How Can the European Central Bank Become Credible?", artikel framlagd vid CEPR konferensen om

- "What Monetary Policy for the European Central Bank?", juni, Frankfurt, Tyskland.
- Cukierman, A (1995b), "Targeting Monetary Aggregates and Inflation in Europe", artikel framlagd vid konferensen om "Future European Monetary Policy", 30 november-1 december 1995, Frankfurt, Tyskland.
- Cukierman, A (1995c), "Towards a Systematic Comparison between Inflation Targets and Monetary targets", i Leiderman, L & L Svensson (red), *Inflation Targets*, CEPR, London.
- Cukierman, A (1996), "The Economics of Central Banking" i Wolf, H (red), *Macroeconomic Policy and Financial Systems-IEA*, The Macmillan Press, under utgivning.
- Cukierman, A & N Liviatan (1991), "Optimal Accommodation by Strong Policymakers Under Incomplete Information", *Journal of Monetary Economics* 27.
- Cukierman, A, Kalaitzidakis, P, Summers, L H & S E Webb (1993), "Central Bank Independence, Growth, Investment and Real Rates", *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 39.
- Cukierman, A, Kiguel, M & L Leiderman (1994), "Choosing the Width of Exchange Rate Bands-Credibility Versus Flexibility", CEPR Discussion Paper No 907.
- Cukierman, A & S B Webb (1995), "Political Influence on the Central Bank: International Evidence", *The World Bank Economic Review* 9.
- Cukierman, A, Rodriguez, P & S B Webb (1996), "Central Bank Autonomy and Exchange Rate Regimes-Their Effects on Monetary Accommodation and Activism", i Eijffinger, S & H Huizinga (red), *Positive Political Economy-Theory and Evidence*, Cambridge University Press, Cambridge UK och NY, under utgivning.
- Eijffinger, S & E Schaling (1993), "Central Bank Independence in Twelve Industrial Countries", *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review* 184.
- Fischer, S (1991), "Growth, Macroeconomics and Development", *NBER Macroeconomics Annual*.
- Freeman, R B (1988), "Labor Market Institutions and Macroeconomic Performance", *Economic Policy* 6.
- Grilli, V, Masciandaro, D & G Tabellini (1991), "Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries", *Economic Policy* 13.

- Helg, R, Manasse, P, Monacelli, T & R Rovelli (1994), "How Much (A)symmetry in Europe? Evidence From Industrial Sectors", stencil, IGER, november.
- Hibbs, D A & H Locking (1995), "Solidarity Wage Policies and Industrial Policies in Sweden", *Nordic Journal of Political Economy* 22.
- Kydland, F E & E Prescott (1977), "Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans", *Journal of Political Economy* 85.
- Layard, R, Nickell, S & R Jackman (1991), *Unemployment, Macroeconomic Performance and the Labor Market*, Oxford University Press, Oxford.
- Leiderman, L & L Svensson (1995), (red), *Inflation Targets*, CEPR, London.
- Lindbeck Commission (1994), *Turning Sweden Around*, The MIT Press, Cambridge, MA.
- Lindbeck, A & D J Snower (1988), *The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment*, The MIT Press, Cambridge, MA.
- Meltzer, A H (1995), "Money and the European Union", artikel framlagd vid konferensen om "Future European Monetary Policy", 30 november-1 december 1995, Frankfurt, Tyskland.
- Monticelli, C & J Vinals (1993), "European Monetary Policy in Stage Three: What are the Issues ?", CEPR Occasional Paper No 12.
- Mussa, M (1986), "Nominal Exchange Rate Regimes and the Behavior of Real Exchange Rates: Evidence and Implications", *Carnegie Rochester conference on Public Policy* 25.
- Padoa-Schioppa, T (1994), *The Road to Monetary Union in Europe*, Oxford University Press, Oxford och New-York.
- Persson, T & G Tabellini (1993), "Designing Institutions for Monetary Stability", *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 39.
- Riksbanken och prisstabiliteten (1993), SOU 1993:20, Norstedts tryckeri AB, Stockholm.
- Svensson, L E O (1994), "Fixed Exchange Rates as a Means to Price Stability: What Have We Learned?", *European Economic Review* 38.
- Svensson, L E O (1995a), "The Swedish Experience of an Inflation Target", i Leiderman, L & L Svensson (red), *Inflation Targets*, CEPR, London.

- Svensson, L E O (1995b), "Optimal Inflation Targets, 'Conservative' Central Banks and Linear Inflation Contracts", stencil, Institutet för internationell ekonomi, Stockholms universitet.
- Treaty on European Union* (1992), Council of the European Communities, Commission of the European Communities, Maastricht.
- Walsh, C (1995), "Optimal Contracts for Independent Central Bankers", *American Economic Review* 85.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan – hur går det? U.
 2. Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. U.
 3. Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. C.
 4. Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. UD.
 5. Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
 6. Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. UD.
 7. Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. UD.
 8. Batterierna – en laddad fråga. M.
 9. Om järnvägens trafikledning m.m. K.
 10. Forskning för vår vardag. C.
 11. EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. K.
 12. Kommuner och landsting med betalnings-svårigheter. Fi.
 13. Offentlig djurskyddstillsyn. Jo.
 14. Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område. Fi.
 15. Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. UD.
 16. Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. UD.
 17. Bättre trafik med väginformatik. K.
 18. Totalförsvarspiktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. Fö.
 19. Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. UD.
 20. Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. U.
 21. Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. U.
 22. Inflytande på riktigt – Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. U.
 23. Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. N.
 24. Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. UD.
 25. Från massmedia till multimedia – att digitalisera svensk television. Ku.
 26. Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. K.
 27. En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. U.
 28. Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. U.
 29. Forskning och Pengar. U.
 30. Borgenärsbrotten – en översyn av 11 kap. brottsbalken. Fi.
 31. Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. C.
 32. Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. SB.
 33. Banverkets myndighetsroll m.m. K.
 34. Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. A.
 35. Kriminalunderrättelseregister DNA-register. Ju.
 36. Högskola i Malmö. U.
 37. Sveriges medverkan i FN:s familjeår. S.
 38. Nationalstadsparker. M.
 39. Rapport från klimatdelegationen 1995. Klimatrelaterad forskning. M.
 40. Elektronisk dokumenthantering. Ju.
 41. Statens maritima verksamhet. Fö.
 42. Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. UD.
 43. Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. UD.
 44. Översyn av skatteflyktslagen. Reformerat förhandsbesked. Fi.
 45. Presumptionsregeln i expropriationslagen. Ju.
 46. Enskilda vägar. K.
 47. Cirkelsamhället. Studiecirklars betydelser för individ och lokalsamhälle. U.
 48. Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. N.
 49. Regler för handel med el. N.
 50. Förbud mot vapen på allmän plats m.m. Ju.
 51. Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring – alternativ och förslag. A.
 52. Precisering av handelsändamålet i detaljplan. M.
 53. Kalkning av sjöar och vattendrag. M.
 54. Kooperativa möjligheter i storstadsområden. S.
 55. Sverige, framtiden och mångfalden. A.
 55. På väg mot egenföretagande. A.
 55. Vägar in i Sverige. A.
 56. Hälften vore nog – om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. A.
 57. Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. Fi.
 58. Finansieringen av det civila försvaret. Fö.
-

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

59. Europapolitikens kunskapsgrund.
En principdiskussion utifrån
EU 96-kommitténs erfarenheter. UD.
 60. Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och
utvidgningens effekter på den gemensamma
jordbrukspolitiken. UD.
 61. Olika länder – olika takt. Om flexibel integration
och förhållandet mellan stora och små stater i EU.
UD.
 62. EU, konsumenterna och maten
– Förväntningar och verklighet. Jo.
 63. Medicinska undersökningar i arbetslivet. A.
 64. Försäkringskassan Sverige – Översyn av
socialförsäkringens administration. S.
 65. Administrationen av EU:s jordbrukspolitik
i Sverige. Jo.
 66. Utvärderat personval. Ju.
 67. Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader.
Fi.
 68. Några folkbokföringsfrågor. Fi.
 69. Kompetens och kapital + bilaga. N.
 70. Samverkan mellan högskolan och näringslivet. N.
 71. Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer
och landsbygd. In.
 72. Rättspsykiatriskt forskningsregister. S.
 73. Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet.
Volym 1 – En granskning. M.
 73. Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 1 – An Assessment. M.
 74. Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet.
Volym 2 – Faktaredogörelser. M.
 74. Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 2 – Descriptions. M.
 75. Värden i folkhögskolevärlden. U.
 76. EU:s regeringskonferens – procedurer, aktörer,
formalia. Sammanfattning av ett seminarium i
april 1996. UD.
 77. Utländska försäkringsgivare med verksamhet i
Sverige. Fi.
 78. Elberedskapen. Organisation, ansvarsfördelning
och finansiering. N.
 79. Översyn av revisionsreglerna. Fi.
 80. Viktigt meddelande.
Radio och TV i Kris och Krig. Ku.
 81. Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. Fi.
 82. En översyn av luft- sjö- och spårtrafikens
tillsynsmyndigheter. K.
 83. Allmänt pensionssparande. S.
 84. Ekobrottsforskning. Ju.
 85. Egon Jönsson – en kartläggning av lokala sam-
verkansprojekt inom rehabiliteringsområdet. S.
 86. Utvecklad samordning inom det civila försvaret
och freds räddningstjänsten. Kartläggning,
överbäganden och förslag. Fö.
 87. Tredimensionell fastighetsindelning. Ju.
 88. Kameraövervakning. Ju.
 89. Samverkan mellan högskolan och de små och
medelstora företagen. N.
 90. Sammanhållet studiestöd. U.
 91. Den privata vårdens omfattning och framtida
ersättningsformer – En översyn av de nationella
taxorna för läkare och sjukgymnaster. S.
 92. IT i miljöarbetet. M.
 93. Ny yrkestrafiklagstiftning. K.
 94. Nationell teledresskatalog. K.
 95. Botniabanan. K.
 96. Strukturförändring och besparing.
En uppföljning av genomförda förändringar
inom försvarsmaktens ledningsorganisation. Fö.
 97. Effektivare försvarsfastigheter!
Utvärdering av en reform. Fö.
 98. Vem styr försvaret? Utvärdering av
effekterna av LEMO-reformen. Fö.
 99. Avveckling med inläring. Erfarenheter från
LEMO-reformens avveckling av personal. Fö.
 100. Ett nytt system för skattebetalningar. Del A.
Ett nytt system för skattebetalningar. Del B.
Författningsförslag, författningskommentarer
och bilagor. Fi.
 101. Kärnavfall – teknik och platsval. KASAMs
yttrande över SKBs FUD-Program 95. M.
 102. TUFF – Teckenspråkutbildning för föräldrar. U.
 103. Miljöbalken. En skärpt och samordnad
miljölagstiftning för en hållbar utveckling.
Del 1 och 2. M.
 104. Konsumentskydd på elmarknaden. C.
 105. Att främja donationer till universitet
och högskolor. U.
 106. EU och Sverige – från Kiruna till Malmö.
Sammanfattning av fyra regionala möten
1995-96. UD.
 107. Union utan gränser – konsekvenser, möjligheter,
problem. Sammanfattning av ett seminarium i
november 1995. UD.
 108. Konsumenterna och miljön. C.
 109. Från åkerlotter till Paradis – ett delbetänkande
från Utredningen om universitetsfastigheter m.m.
angående överlåtelse och tomträttsupplåtelse av
vissa högskolefastigheter. Fi.
 110. Inför ett Svenskt kulturnät – IT och framtiden
inom kulturområdet. Ku.
-

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

111. Bevakad övergång. Åldersgränser för unga upp till 30 år. C
 112. Integrering av miljöhänsyn inom den statliga förvaltningen. M.
 113. En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering. Del 1 och 2. S.
 114. En körkortsreform. K.
 115. Barnkonventionen och utlänningslagen. S.
 116. Artikel 6 i Europakonventionen och skatteutredningen. Fi.
 117. Expertrapporter från Skatteväxlingskommittén. Fi.
 118. Station Stockholm Nord. K.
 119. Lättnad i dubbelbeskattningen av mindre företags inkomster. Fi.
 120. Högskolan i Malmö – Slutbetänkande. U.
 121. Spår, miljö och stadsbild i centrala Stockholm. K.
 122. Kunskapssyn och samhällsnytta i hantverkscirklar och hantverksutövande. U.
 123. Iakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försvarets ledning och stöd. Fö.
 124. Miljö för en hållbar hälsoutveckling. Betänkande. Förslag till nationellt handlingsprogram. S. Bilaga 1. Miljörelaterade hälsorisker. S. Bilaga 2. Aktörer och verktyg i miljöhälsoarbetet. S. Environment for Sustainable Health Development – an Action Plan for Sweden. S.
 125. Droger i trafiken. Ju.
 126. Doping i folkhälsoperspektiv. Del A och Del B. S.
 127. Folkbildningens institutioner. U.
 128. Skyddet av kulturmiljön. En översyn av kulturminneslagens bestämmelser om byggnader och kulturmiljöer, prästgårdar, kyrkstäder och ortnamn. Ku.
 129. Den kommunala självstyrelsen och grundlagen. In.
 130. De två kulturerna. Rapporter av Klaus Richard Böhme, Bo Hultdt, Carl-Einar Stålvant samt Kent Zetterberg. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. Fö.
 131. Extern värdering av hot och förmåga. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. Fö.
 132. Det stora och snabba greppet. Om LEMO-reformens metoder och resultat. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. Fö.
 133. Jämställd vård. Olika vård på lika villkor. S.
 134. Jämställd vård. Möten i vården ur ett tvärvetenskapligt perspektiv. S.
 135. Fibromyalgi och Duchennes muskeldystrofi. Kunskapsläge och behov av framtida FoU. S.
 136. Effekter av EU:s jordbrukspolitik. Jo.
 137. Kommunalförbund och gemensam nämnd – två former för kommunal samverkan. In.
 138. Ny behörighetsreglering på hälso- och sjukvårdens område m.m. S.
 139. Skatt på avfall. Fi.
 140. KO:s biträde åt enskilda. In.
 141. Vårdavgifter vid rättspsykiatrisk vård, m.m. S.
 142. Länsstyrelsernas roll i infrastrukturplaneringen. K.
 143. Krock eller möte – Om den mångkulturella skolan. U.
 144. Ökad konkurrens i handeln med livsmedel. N.
 145. Arbetstid längd, förläggning och inflytande + bilagedel. A.
 146. Att återerövra vardagen. S.
 147. Övergångsbestämmelser till miljöbalken. M.
 148. Översyn av förvärvslagen och hyreslagen Borgen och pant. Ju.
 149. Elberedskapen. Författningsfrågor. N.
 150. En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring. A.
 151. Bidrag genom arbete – En antologi. S.
 152. Gruvorna och framtiden. N.
 153. Hållbar utveckling i Sveriges skärgårdsområden. M.
 154. Tre rapporter om studiecirklar. U.
 155. Omtankar om vattendrag ett nytt angreppssätt. M.
 156. Bostadspolitik 2000 – från produktions- till boendepolitik + Särtryck + Bilaga. In.
 157. Översyn av redovisningslagstiftningen. Ju.
 158. Sverige och EMU + Bilagor. Fi.
 159. Folkbildningen – en utvärdering. U.
 160. Bouppteckningar och arvsskatt. Ju.
 161. Rätt att flytta – en fråga om bemötande av äldre. S.
 162. På medborgarnas villkor – en demokratisk infrastruktur + bilaga. In.
 163. Behov och resurser i vården – en analys. S.
 164. Livslångt lärande i arbetslivet – steg på vägen mot ett kunskapssamhälle. Ett diskussionsunderlag. U.
 165. Ny kurs i trafikpolitiken. Delbetänkande om beskattning av vägtrafiken. K.
 166. Lärare för högskola i utveckling. U.
 167. Gymnasieutbildning för vissa ungdomar med funktionshinder. U.
 168. Översyn av PBL och va-lagen. In.
 169. Förnyelsen av kommuner och landsting. In.
 169. Kommunala förnyelseproblem. En statsvetenskaplig betraktelse. Bilaga I. In.
 169. Kommunerna och den statliga styrningen. Bilaga II. In.
-

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

- 169. Budgetpolitik. En studie av behovsbudgetering i två decentraliserade organisationer. Bilaga III. In.
 - 169. Konkurrensutsättning inom äldreomsorgen i Stockholms stad. Politisk-demokratiska aspekter. Bilaga IV. In.
 - 169. Förändringsmodeller och förändringsprocesser i kommuner och landsting. Några empiriska studier. Bilaga V. In.
 - 170. Fritidsbåten och samhället. K.
 - 171. Konsekvenserna för CAP av WTO-åtagandena och en östutvidgning. Jo.
 - 172. Licensavgift – en principskiss. Ju.
 - 173. När makten gör fel. Den offentliga tjänstemannens ställning och ansvar. Fi.
 - 174. Handikappinstitutet – för bra hjälpmedel och ökad livskvalitet. S.
 - 175. Styrning och samverkan. S.
 - 176. Den lokala radion. Ku.
 - 177. Egenmakt – att återerövra vardagen. S.
 - 178. IT och miljö. En samling goda exempel. IT-kommissionens rapport 4/97. K.
 - 179. Statens uppgiftsinsamling från kommuner och landsting. In.
 - 180. Bättre grepp om bidragen. Ett samlat system för transfereringar till hushåll. Fi.
 - 181. MEGA-BYTE. K.
 - 182. Handlingsprogram för ökad sjösäkerhet. K.
 - 183. EU, Sverige och de inre vattenvägarna. K.
 - 184. Bättre klimat, miljö och hälsa med alternativa drivmedel. M.
 - 185. Straffansvarets gränser + Bilagor. Ju.
 - 186. Transportinformatik för Sverige. + Bilagor. K.
 - 187. Statens ändamålsfastigheter. Principer för förvaltning och hyressättning. Fi.
 - 188. Vuxenutbildare ser på sig själva. U.
 - 189. Efter Estonia. In.
-

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. [32]

Justitiedepartementet

Kriminalunderrättelseregister
DNA-register. [35]
Elektronisk dokumenthantering. [40]
Presumptionsregeln i expropriationslagen. [45]
Förbud mot vapen på allmän plats m.m. [50]
Utvärderat personval. [66]
Ekobrottsforskning. [84]
Tredimensionell fastighetsindelning. [87]
Kameraövervakning. [88]
Droger i trafiken. [125]
Översyn av förvärvslagen och hyreslagen
Borgen och pant. [148]
Översyn av redovisningslagstiftningen. [157]
Bouppteckningar och arvsskatt. [160]
Licensavgift – en principskiss. [172]
Straffansvarets gränser + Bilagor. [185]

Utrikesdepartementet

Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. [4]
Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. [5]
Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. [6]
Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. [7]
Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. [15]
Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. [16]
Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. [19]
Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. [24]
Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. [42]
Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. [43]
Europapolitikens kunskapsgrund.
En principdiskussion utifrån
EU 96-kommitténs erfarenheter. [59]

Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken. [60]
Olika länder – olika takt. Om flexibel integration och förhållandet mellan stora och små stater i EU. [61]
EU:s regeringskonferens – procedurer, aktörer, formalia. Sammanfattning av ett seminarium i april 1996. [76]
EU och Sverige – från Kiruna till Malmö. Sammanfattning av fyra regionala möten 1995-96. [106]
Union utan gränser – konsekvenser, möjligheter, problem. Sammanfattning av ett seminarium i november 1995. [107]

Försvarsdepartementet

Totalförsvarspiktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. [18]
Statens maritima verksamhet. [41]
Finansieringen av det civila försvaret. [58]
Utvecklad samordning inom det civila försvaret och freds räddningstjänsten. Kartläggning, överväganden och förslag. [86]
Strukturförändring och besparing.
En uppföljning av genomförda förändringar inom försvarsmaktens ledningsorganisation. [96]
Effektivare försvarsfastigheter!
Utvärdering av en reform. [97]
Vem styr försvaret? Utvärdering av effekterna av LEMO-reformen. [98]
Avveckling med inlärnin. Erfarenheter från LEMO-reformens avveckling av personal. [99]
Iakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försvarets ledning och stöd. [123]
De två kulturerna. Rapporter av Klaus Richard Böhme, Bo Hult, Carl-Einar Stålvant samt Kent Zetterberg. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. [130]
Extern värdering av hot och förmåga. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. [131]
Det stora och snabba greppet. Om LEMO-reformens metoder och resultat. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. [132]

Socialdepartementet

Sveriges medverkan i FN:s familjeår. [37]
Kooperativa möjligheter i storstadsområden. [54]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Försäkringskassan Sverige – Översyn av socialförsäkringens administration. [64]
Rättspsykiatriskt forskningsregister. [72]
Allmänt pensionssparande. [83]
Egon Jönsson – en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet. [85]
Den privata vårdens omfattning och framtida ersättningsformer – En översyn av de nationella taxorna för läkare och sjukgymnaster. [91]
En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering. Del 1 och 2. [113]
Barnkonventionen och utlänningslagen. [115]
Miljö för en hållbar hälsoutveckling.
Betänkande. Förslag till nationellt handlingsprogram. [124]
Bilaga 1. Miljörelaterade hälsorisker. [124]
Bilaga 2. Aktörer och verktyg i miljöhälsoarbetet. [124]
Environment for Sustainable Health Development – an Action Plan for Sweden. [124]
Doping i folkhälsoperspektiv. Del A och Del B. [126]
Jämförbar vård. Olika vård på lika villkor. [133]
Jämförbar vård. Möten i vården ur ett tvärvetenskapligt perspektiv. [134]
Fibromyalgi och Duchennes muskeldystrofi.
Kunskapsläge och behov av framtida FoU. [135]
Ny behörighetsreglering på hälso- och sjukvårdens område m.m. [138]
Vårdavgifter vid rättspsykiatrisk vård, m.m. [141]
Att återerövra vardagen. [146]
Bidrag genom arbete – En antologi. [151]
Rätt att flytta – en fråga om bemötande av äldre. [161]
Behov och resurser i vården – en analys. [163]
Handikappinstitutet – för bra hjälpmedel och ökad livskvalitet. [174]
Styrning och samverkan. [175]
Egenmakt – att återerövra vardagen. [177]

Kommunikationsdepartementet

Om järnvägens trafikledning m.m. [9]
EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. [11]
Bättre trafik med väginformatik. [17]
Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. [26]
Banverkets myndighetsroll m.m. [33]
Enskilda vägar. [46]
En översyn av luft- sjö- och spårtrafikens tillsynsmyndigheter. [82]
Ny yrkestrafiklagstiftning. [93]
Nationell teledresskatalog. [94]
Botniabanan. [95]
En körkortsreform [114]
Station Stockholm Nord. [118]

Spår, miljö och stadsbild i centrala Stockholm. [121]
Länsstyrelsernas roll i infrastrukturplaneringen. [142]
Ny kurs i trafikpolitiken. Delbetänkande om beskattning av vägtrafiken. [165]
Fritidsbåten och samhället. [170]
IT och miljö. En samling goda exempel.
IT-kommissionens rapport 4/97. [178]
MEGA-BYTE. [181]
Handlingsprogram för ökad sjösäkerhet. [182]
EU, Sverige och de inre vattenvägarna. [183]
Transportinformatik för Sverige.
+ Bilagor. [186]

Finansdepartementet

Kommuner och landsting med betalnings-svårigheter. [12]
Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område. [14]
Borgenärsbrotten – en översyn av 11 kap. brottsbalken. [30]
Översyn av skatteflyktslagen.
Reformerat förhandsbesked. [44]
Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. [57]
Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader. [67]
Några folkbokföringsfrågor. [68]
Utländska försäkringsgivare med verksamhet i Sverige. [77]
Översyn av revisionsreglerna. [79]
Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. [81]
Ett nytt system för skattebetalningar. Del A.
Ett nytt system för skattebetalningar. Del B.
Författningsförslag, författningskommentarer och bilagor. [100]
Från åkerlotter till Paradis – ett delbetänkande från Utredningen om universitetsfastigheter m.m. angående överlåtelse och tomrättsupplåtelse av vissa högskolefastigheter. [109]
Artikel 6 i Europakonventionen och skatteutredningen. [116]
Expertrapporter från Skatteväxlingskommittén. [117]
Lättnad i dubbelbeskattningen av mindre företags inkomster. [119]
Skatt på avfall. [139]
Sverige och EMU + Bilagor. [158]
När makten gör fel. Den offentliga tjänstemannens ställning och ansvar. [173]
Bättre grepp om bidragen. Ett samlat system för transfereringar till hushåll. [180]
Statens ändamålsfastigheter. Principer för förvaltning och hyressättning. [187]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan – hur går det? [1]
Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. [2]
Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. [20]
Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. [21]
Inflytande på riktigt – Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. [22]
En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. [27]
Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. [28]
Forskning och Pengar. [29]
Högskola i Malmö. [36]
Cirkelsamhället. Studiecirkelns betydelser för individ och lokalsamhälle. [47]
Värden i folkhögskolevärlden. [75]
Sammanhållet studiestöd. [90]
TUFF – Teckenspråksutbildning för föräldrar. [102]
Att främja donationer till universitet och högskolor. [105]
Högskolan i Malmö – Slutbetänkande. [120]
Kunskapssyn och samhällsnytta i hantverkscirklar och hantverksutövande. [122]
Folkbildningens institutioner. [127]
Krock eller möte – Om den mångkulturella skolan. [143]
Tre rapporter om studiecirklar. [154]
Folkbildningen – en utvärdering. [159]
Livslångt lärande i arbetslivet – steg på vägen mot ett kunskapssamhälle. Ett diskussionsunderlag. [164]
Lärare för högskola i utveckling. [166]
Gymnasieutbildning för vissa ungdomar med funktionshinder. [167]
Vuxenutbildare ser på sig själva. [188]

Jordbruksdepartementet

Offentlig djurskyddstillsyn. [13]
EU, konsumenterna och maten – Förväntningar och verklighet. [62]
Administrationn av EU:s jordbrukspolitik i Sverige. [65]
Effekter av EU:s jordbrukspolitik. [136]
Konsekvenserna för CAP av WTO-åtagandena och en östutvidgning. [171]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. [34]
Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring – alternativ och förslag. [51]

Sverige, framtiden och mångfalden. [55]
På väg mot egenföretagande. [55]
Vägar in i Sverige. [55]
Hälften vore nog – om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. [56]
Medicinska undersökningar i arbetslivet. [63]
Arbetsstid
längd, förläggning och inflytande + bilagedel. [145]
En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring. [150]

Kulturdepartementet

Från massmedia till multimedia – att digitalisera svensk television. [25]
Viktigt meddelande.
Radio och TV i Kris och Krig. [80]
Inför ett Svenskt kulturnät – IT och framtiden inom kulturområdet. [110]
Skyddet av kulturmiljön. En översyn av kulturminneslagens bestämmelser om byggnader och kulturmiljöer, prästgårdar, kyrkstäder och ortnamn. [128]
Den lokala radion. [176]

Näringsdepartementet

Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. [23]
Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. [48]
Regler för handel med el. [49]
Kompetens och kapital + bilaga. [69]
Samverkan mellan högskolan och näringslivet. [70]
Elberedskapen. Organisation, ansvarsfördelning och finansiering. [78]
Samverkan mellan högskolan och de små och medelstora företagen. [89]

Närings- och handelsdepartementet

Ökad konkurrens i handeln med livsmedel. [144]
Elberedskapen. Författningsfrågor. [149]
Gruvorna och framtiden. [152]

Civildepartementet

Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. [3]
Forskning för vår vardag. [10]
Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. [31]
Konsumentskydd på elmarknaden. [104]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Konsumenterna och miljön. [108]
Bevakad övergång. Åldersgränser för unga upp till 30 år. [111]

Inrikesdepartementet

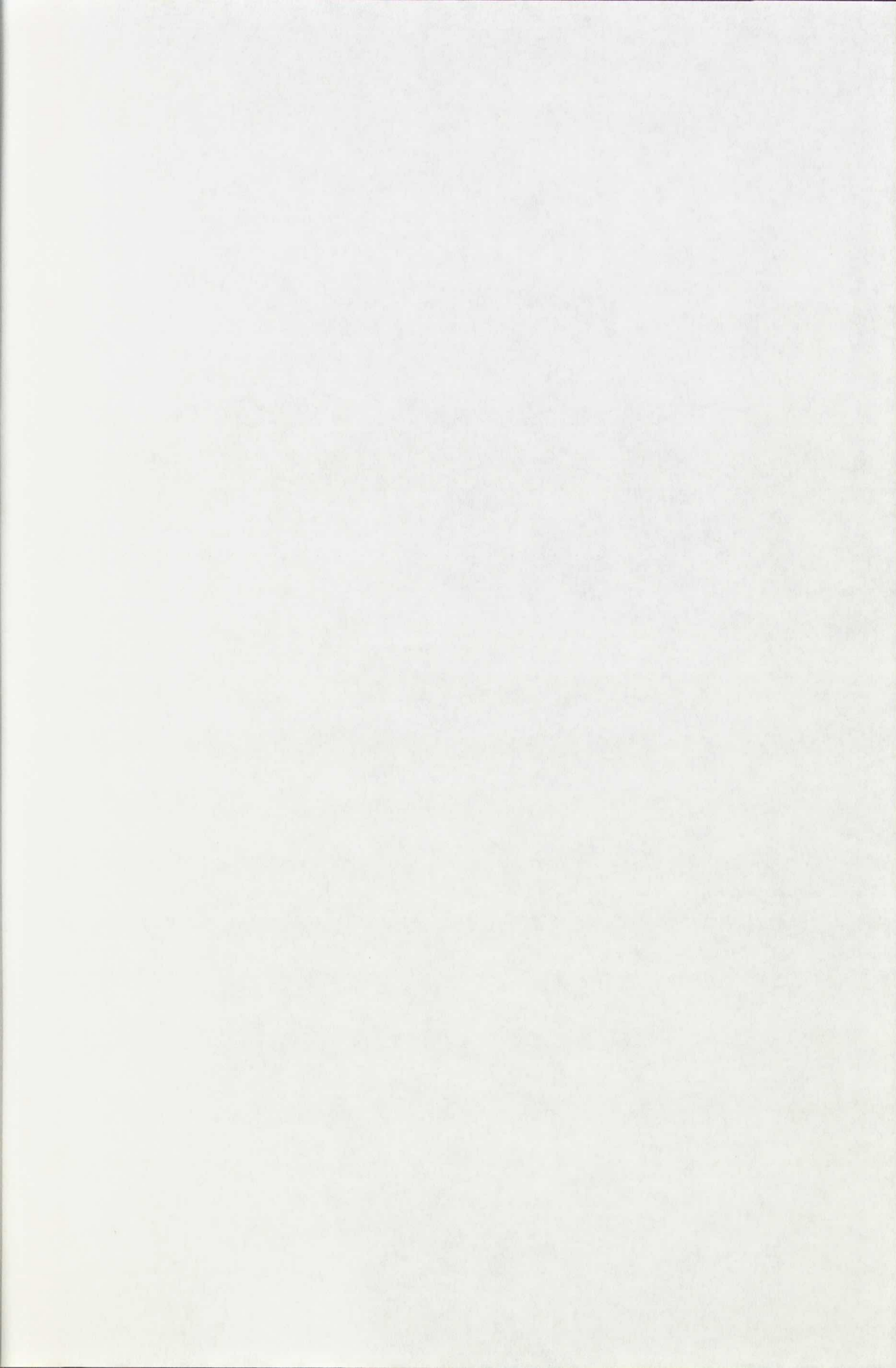
Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd. [71]
Den kommunala självstyrelsen och grundlagen. [129]
Kommunalförbund och gemensam nämnd – två former för kommunal samverkan. [137]
KO:s biträde åt enskilda. [140]
Bostadspolitik 2000 – från produktions- till boendepolitik + Särtryck + Bilaga [156]
På medborgarnas villkor – en demokratisk infrastruktur + bilagor. [162]
Översyn av PBL och va-lagen. [168]
Förnyelsen av kommuner och landsting. [169]
Kommunala förnyelseproblem.
En statsvetenskaplig betraktelse. Bilaga I. [169]
Kommunerna och den statliga styrningen. Bilaga II. [169]
Budgetpolitik. En studie av behovsbudgetering i två decentraliserade organisationer. Bilaga III. [169]
Konkurren utsättning inom äldreomsorgen i Stockholms stad. Politisk-demokratiska aspekter. Bilaga IV. [169]
Förändringsmodeller och förändringsprocesser i kommuner och landsting. Några empiriska studier. Bilaga V. [169]
Statens uppgiftsinsamling från kommuner och landsting. [179]
Efter Estonia. [189]

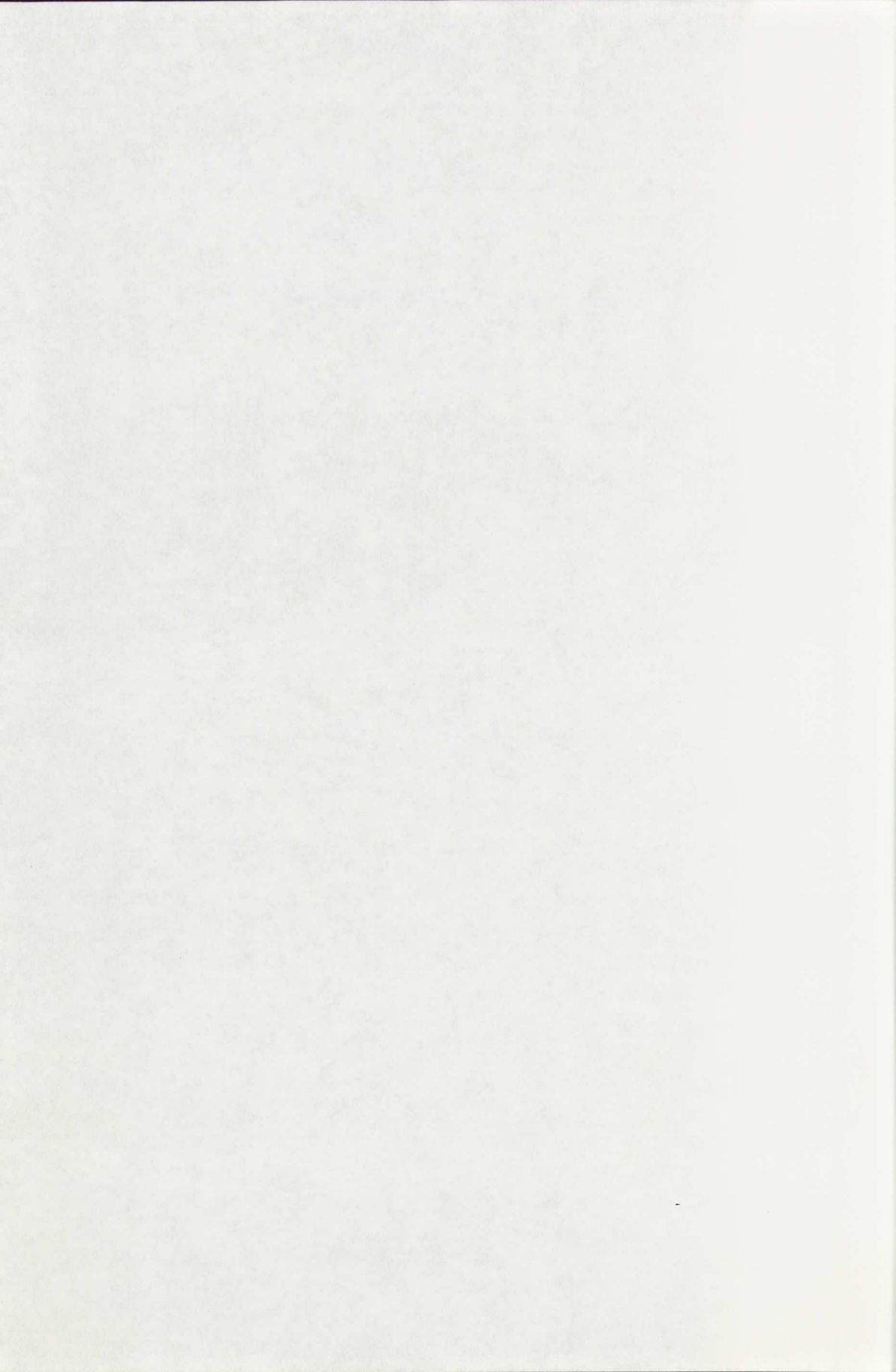
Miljödepartementet

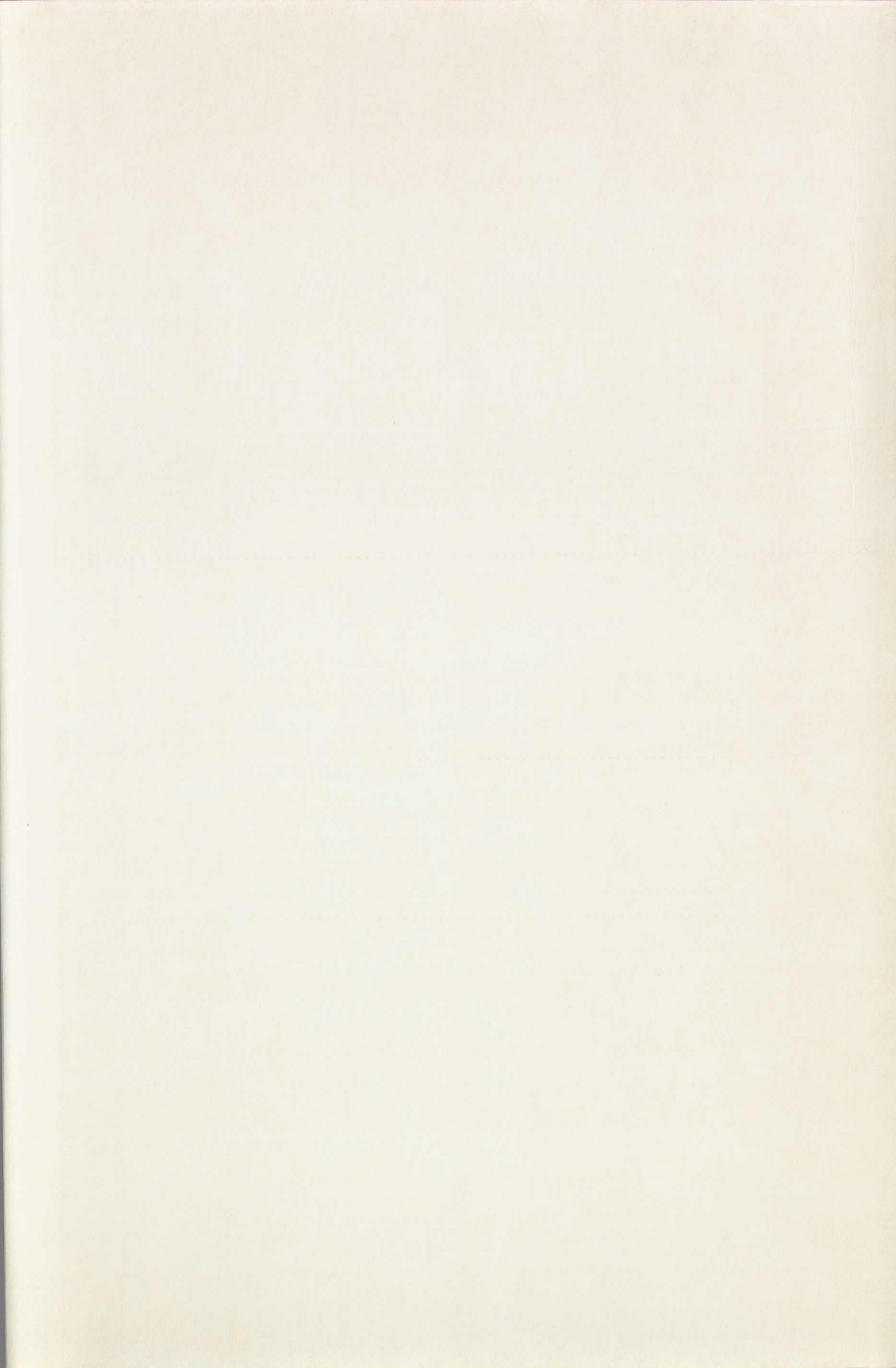
Batterierna – en laddad fråga. [8]
Nationalstadsparker. [38]
Rapport från klimatdelegationen 1995.
Klimatrelaterad forskning. [39]
Precisering av handelsändamålet i detaljplan. [52]
Kalkning av sjöar och vattendrag [53]
Svensk kärnteknisk tillsyns verksamhet.
Volym 1 – En granskning. [73]
Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 1 – An Assessment. [73]
Svensk kärnteknisk tillsyns verksamhet.
Volym 2 – Faktaredogörelser. [74]
Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 2 – Descriptions. [74]
IT i miljöarbetet. [92]

Kärnavfall – teknik och platsval. KASAMs yttrande över SKBs FUD-Program 95. [101]
Miljöbalken. En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling. Del 1 och 2. [103]
Integrering av miljöhänsyn inom den statliga förvaltningen. [112]
Övergångsbestämmelser till miljöbalken. [147]
Hållbar utveckling i Sveriges skärgårdsområden. [153]
Omtankar om vattendrag
ett nytt angreppssätt. [155]
Bättre klimat, miljö och hälsa med alternativa drivmedel. [184]









FRITZES

POSTADRESS: 106 47 STOCKHOLM
FAX: 08-690 91 91, TELEFON: 08-690 91 90

ISBN 91-38-20659-5

ISSN 0375-250X