Bilaga 9
till
EMU-utredningen
(SOU 1996:158)



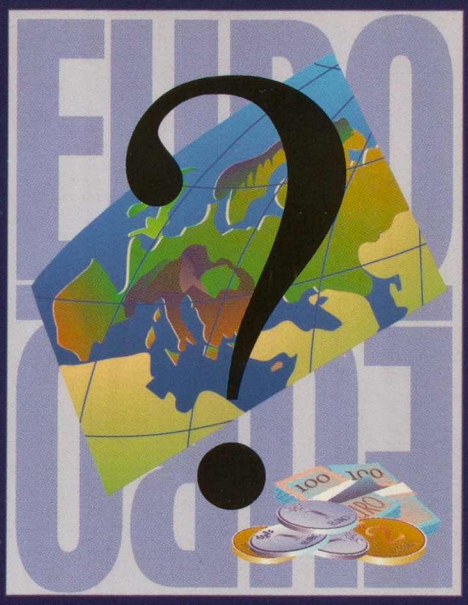
Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2015

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

Torben M Andersen

Finanspolitik i och utanför EMU

Bilaga 9
till
EMU-utredningen
(SOU 1996:158)



Torben M Andersen

Finanspolitik i och utanför EMU

Ref KB
Occ Sou

Statens offentliga utredningar
1996:158
Finansdepartementet

Finanspolitik i och utanför EMU

Torben M Andersen

Bilaga 9 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 91-38-20661-7
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 professor Torben M Andersen. Han är verksam vid nationalekonomiska institutionen, Århus universitet. Andersen är bl a medlem av Danmarks ekonomiska råd, forskare vid CEPR, redaktör för Scandinavian Journal of Economics och medlem av flera tidskrifters redaktionsråd. Han är specialiserad på makroekonomisk stabiliseringspolitik och löne- och prisanpassning. Den engelska versionen har även publicerats i Ekonomiska Rådets tidskrift Swedish Economic Policy Review 1997:1.

Stockholm i juni 1997

Lars Calmfors
Ordförande

Christina Nordh Berntsson
Sekreterare

Sammanfattning*

Finanspolitiken blir en viktig fråga i EMU eftersom besluten på detta område ligger kvar på den nationella nivån, medan penningpolitiken blir centraliserad. Följaktligen understryker Maastrichtfördraget behovet av budgetdisciplin och innehåller normer för finanspolitiken, vilka också inräknas bland konvergenskriterierna.

Decentraliserade finanspolitiska beslut kan leda till en förskjutning av den ekonomiska politiken i riktning mot en expansiv finanspolitik och en stram penningpolitik. Grundmekanismen är att en hög nivå på den offentliga sektorns skuld tenderar att höja räntorna. Detta är ett argument för en skuldnorm, medan underskottsnormen däremot är mindre relevant för detta problem. En skuldnorm beaktar emellertid inte samtliga internationella externa effekter av finanspolitiken och förhindrar dessutom ett effektivt utnyttjande av de möjligheter till intertemporal substitution och riskdelning som kapitalmarknaderna erbjuder.

Underskottsnormen är inte direkt knuten till några externa effekter av finanspolitiken, men den minskar utrymmet för en aktiv stabiliseringspolitik och möjligheterna till riskspridning med hjälp av kapitalmarknaderna. För att uppfylla denna norm kommer många länder att tvingas göra den offentliga sektorns budget mindre känslig för konjunktursvängningar och därigenom försvaga den försäkringsfunktion som den offentliga sektorn fyller.

EMUs finanspolitiska normer är alltså alltför strama, men det är inte självklart att ett land får större finanspolitisk rörelsefrihet genom att stanna utanför. Varje avvikelse från EMUs normer skulle tolkas som att landet i fråga kan komma att utnyttja sin frihet att ändra växelkursen och därmed skulle sannolikt allvarliga trovärdighetsproblem uppstå.

*Kommentarer och förslag från Lars Calmfors, Nils Gottfries, Asbjørn Rødseth och deltagare vid EMU-seminariet i Stockholm och vid Nordiska ekonomiska forskningsrådets seminarium om ekonomisk politik i Lillehammer har tacksamt mottagits.

Innehåll

1 Inledning 9

2 Finanspolitiken i Maastrichtfördraget 11

3 Utvecklingen av de offentliga finanserna 15

4 Solvens 19

5 Finanspolitiskt beroende mellan olika länder 21
5.1 Räntornas inbördes beroende 22
5.2 Växelkurser 25
5.3 "Terms of trade" 32

6 Stabiliseringspolitik 35

7 Finanspolitiska normer och behovet av samordning av den ekonomiska politiken inom EMU 43

8 Övergångsperioden och möjligheten att stå utanför 47

Referenser 51

1 Inledning

Debatten om den ekonomiska och monetära unionen (EMU) har främst inriktats på de direkta konsekvenserna för penning- och valutapolitiken. Detta är visserligen en självklar utgångspunkt, men man bör också ha klart för sig att EMU får följder för den ekonomiska politiken som helhet, både genom att den förändrar penning- och valutapolitiken och genom att den begränsar användningen av andra ekonomisk-politiska instrument.

Denna rapport behandlar konsekvenserna av EMU för finanspolitiken. Blir det nödvändigt att lägga restriktioner på finanspolitiken för att EMU ska fungera effektivt, eller bör man sträva efter största möjliga frihet i finanspolitiken eftersom den blir det enda återstående makroekonomiska instrumentet? Om några begränsningar av den behövs, blir det då ofrånkomligen mindre utrymme att stabilisera ekonomin och säkra full sysselsättning?

För att kunna besvara dessa frågor måste man utvärdera hur finanspolitiken påverkas av övergången till en situation med oåterkalleligen låsta växelkurser och en gemensam penningpolitik. Leder detta med nödvändighet till en expansivare finanspolitik och en starkare tendens hos regeringarna att skapa budgetunderskott? Får det i så fall viktiga följder inom EMU och blir det svårt att hantera penningpolitiken utan restriktioner på finanspolitiken? Finns det viktiga negativa externa effekter länderna emellan som kan motivera begränsningar för finanspolitiken?

Syftet är att belysa dessa frågor och diskussionen rör konsekvenserna såväl för länder som går med i EMU som för länder som - frivilligt eller ofrivilligt - stannar utanför EMU.

Det är viktigt att från början betona att finanspolitiken kommer att styras av varje enskilt land inom EMU. EUs egen budget uppgick 1995 till endast 77 miljarder ecu eller 1,2 procent av EUs totala BNP. Denna budget är sålunda av endast marginell makroekonomisk vikt. Det är föga troligt att EUs gemensamma budget kommer att öka nämnvärt inom en överblickbar framtid och därför baseras

analysen på antagandet att EMU kommer att karakteriseras av en centraliserad penningpolitik och en decentraliserad finanspolitik.[1]

Rapporten börjar, i kapitel 2, med en genomgång av de delar av Maastrichtfördraget som är av relevans för finanspolitiken. Kapitel 3 innehåller en kort översikt över den aktuella situationen vad gäller statsskulder och budgetunderskott. Solvensproblemet tas upp i kapitel 4 och de internationella sambanden i finanspolitiken diskuteras i kapitel 5. I kapitel 6 behandlas finanspolitikens roll som stabilisator av konjunktursvängningarna. I ljuset av diskussionen i kapitel 5 och 6, studeras behovet av en finanspolitisk samordning och de finanspolitiska normernas lämplighet i kapitel 7. I detta kapitel undersöks också om det är nödvändigt att utvidga restriktionerna till andra områden, exempelvis arbetsmarknaden, för att hög sysselsättning och levnadsstandard ska säkras. Slutligen diskuteras i kapitel 8 de omedelbara finanspolitiska konsekvenserna liksom situationen för länder som - frivilligt eller ofrivilligt - stannar utanför EMU.

[1] Tidigare förslag till en monetär union i Europa har åtföljts av förslag om att centralisera finanspolitiken, t ex i Wernerrapporten som lades fram 1970, och om ett federalt skatte- och transfereringssystem, som i MacDougallrapporten 1977. Se Gros & Thygesen (1992).

2 Finanspolitiken i Maastrichtfördraget

Maastrichtfördraget (Fördraget om Europeiska unionen, 1992) omfattar allmänna ekonomisk-politiska riktlinjer utöver de specifika detaljer som rör den gemensamma valutan och penningpolitiken. Efter att ha fastslagit att "medlemsstaterna skall föra sin ekonomiska politik så att de bidrar till att förverkliga gemenskapens mål" (artikel 102a) och skisserat vissa övervakningsmekanismer (artikel 103), ger fördraget mer specifika riktlinjer för finanspolitiken i EMU.

Artikel 104 utesluter alla möjligheter till kontokredit och andra typer av automatisk kredit för medlemsstaterna både från den europeiska centralbanken (ECB) och medlemsstaternas centralbanker. Detta sätter stopp för "sedelpressfinansiering" av budgetunderskott och innebär i själva verket att alla underskott måste finansieras på marknadsvillkor genom utfärdande av obligationer och andra statspapper.

Artikel 104b utesluter borgensåtaganden ("no bail out") och fastställer att en medlemsstats offentliga skuld inte medför några förpliktelser för unionen som helhet eller för någon annan enskild medlemsstat.

För att garantera "budgetdisciplin" i medlemsstaterna stipulerar artikel 104c att kommissionen ska övervaka:

a) huruvida kvoten mellan det planerade eller verkliga underskottet i den offentliga sektorns finanser och bruttonationalprodukten överskrider ett referensvärde, såvida inte

- antingen kvoten har minskat väsentligt och kontinuerligt och nått en nivå som ligger nära referensvärdet,
- eller referensvärdet endast undantagsvis och övergående överskrids och kvoten fortfarande ligger nära referensvärdet;

b) huruvida kvoten mellan skulden i den offentliga sektorn och bruttonationalprodukten överstiger ett referensvärde, såvida inte

kvoten minskar i tillräcklig utsträckning och närmar sig referensvärdet i tillfredsställande takt.

Referensvärdena anges i ett protokoll till fördraget till högst 3 procent för underskottet i den offentliga sektorn i förhållande till BNP[2] och högst 60 procent för den offentliga sektorns skuld i förhållande till BNP.[3,4] Det finns ingen uttrycklig definition av "undantagsvisa" och "övergående" avvikelser från referensvärdena, men det underförstås att normala konjunktursvängningar inte motiverar avvikelser från normerna. Inte heller är det exakt specificerat i vilken takt ett medlemsland ska närma sig referensvärdena för att takten ska vara tillfredsställande. I ett annat protokoll görs dessa budgetnormer till en del av konvergenskriterierna.

Artikel 104c skisserar också tänkbara sanktioner mot länder som inte uppfyller budgetnormerna. Om ett land bryter mot normerna, undersöker kommissionen situationen och skriver en rapport. Ifall rådet med kvalificerad majoritet avgör att landet har brutit mot budgetnormerna, ska rådet lägga fram rekommendationer för hur situationen ska ställas till rätta. Om landet inte vidtar några åtgärder, kan rekommendationerna offentliggöras. Om landet därefter inte vidtar effektiva åtgärder kan rådet besluta att föreslå vissa specifika åtgärder. Om medlemsstaten inte rättar sig efter ett sådant beslut kan rådet enligt fördraget: (1) kräva att medlemsstaten offentliggör ytterligare uppgifter innan den utger obligationer och och andra värdepapper, (2) anmoda Europeiska investeringsbanken att ompröva sin utlåningspolitik, (3) kräva en icke räntebärande deposition av lämp-

[2] Detta motsvarar ungefär den genomsnittliga andelen offentliga investeringar av BNP, det vill säga det lämnar utrymme för så kallade gyllene regel-investeringar i den offentliga sektorn i den meningen att underskott endast tillåts för att finansiera offentliga investeringar.

[3] Dessa värden är givetvis godtyckliga och avspeglar budgetläget då Maastrichtfördraget författades. Vid det tillfället låg den genomsnittliga kvoten mellan offentlig bruttoskuld och BNP något över 60 procent och kvoten mellan offentligt underskott och BNP på omkring 4 procent. Observera att skulden för period t kan skrivas $D_t = B_t + D_{t-1}$, där D är skuldnivån och B är budgetunderskottet inklusive utgifter för ränta och amortering (skuldtjänst) på skulden. Kvoten mellan skuld och BNP $D_t/Y_t = d_t$ kan alltså skrivas $d_t = b_t + (1+g_t)^{-1}d_{t-1}$, där $b_t \equiv B_t/Y_t$ och g_t är Ys tillväxttakt. För en stabil kvot mellan offentlig skuld och BNP måste vi ha d = ((l+g)/g)b. Därav följer att ett målvärde på 60 procent för kvoten mellan skuld och BNP fordrar en kvot mellan underskott och BNP på ungefär 3 procent, om tillväxttakten i nominell BNP är 5 procent. Godtyckligheten i definitionen av dessa begrepp bör också påpekas. Se Buiter m fl (1993).

[4] Siffrorna gäller den konsoliderade offentliga sektorn.

lig storlek tills det alltför stora underskottet har korrigerats och (4) förelägga medlemslandet böter av lämplig storlek. Utdömandet av dessa sanktioner är i viss mening frivilligt, eftersom det inte är uttryckligt angivet under vilka förhållanden de ska vidtas.

Dessa kriterier för underskott och skuld i den offentliga sektorn har debatterats livligt. Enligt ett synsätt har de främst en uppgift som konvergenskrav under övergångsperioden. Enligt ett annat är de viktiga för att EMU ska fungera. Stabilitets- och tillväxtpakten, som man enades om vid Europeiska rådets möte i Dublin i december 1996 och konkretiserade i Amsterdam i juni 1997, gör klart att de finanspolitiska normerna även gäller för EMUs tredje etapp. Enligt pakten ska medlemsstaterna förbinda sig att på medellång sikt upprätthålla ett budgetsaldo som är "nära balans eller visar överskott". Medlemsstaterna ska presentera "stabilitetsprogram" som anger medelfristiga budgetmål och pakten anger också procedurer för övervakning och granskning av statsfinanserna i medlemsländerna. Förhållanden som kan medföra att medlemsstaterna tillåts avvika från de finanspolitiska normerna definieras som händelser utanför de aktuella medlemsstaternas kontroll. Som operationellt mått anges att ett överskridande av referensvärdet ska betraktas som "exceptionellt" endast om BNP fallit med minst 2 procent under ett år. Vid överskridande av normen påläggs sanktioner i form av icke räntebärande depositioner och dessa omvandlas till böter om normen fortfarande överskrids efter två år. Depositionen består av en fast del om 0,2 procent av BNP och en variabel del motsvarande en tiondel av den del av underskottet som överstiger 3 procent. Det finns också en övre gräns för den årliga depositionen på en halv procent av BNP.

Det är inte produktivt att diskutera om dessa normer är de bästa tänkbara. Det skulle de i så fall vara endast av en tillfällighet och vem har tillräckligt mycket information för att kunna fastställa de bästa tänkbara reglerna för finanspolitiken i EMU? Det följande resonemanget ställer alltså den mindre anspråksfulla men pragmatiska frågan om dessa restriktioner bidrar till EMUs funktion eller om de binder finanspolitiken på ett kontraproduktivt sätt.

3 Utvecklingen av de offentliga finanserna

Innan vi övergår till en diskussion om konsekvenserna av EMUs budgetnormer bör vi placera dessa normer i rätt perspektiv genom att studera den faktiska utvecklingen av underskotts- och skuldnivåerna i den offentliga sektorn.

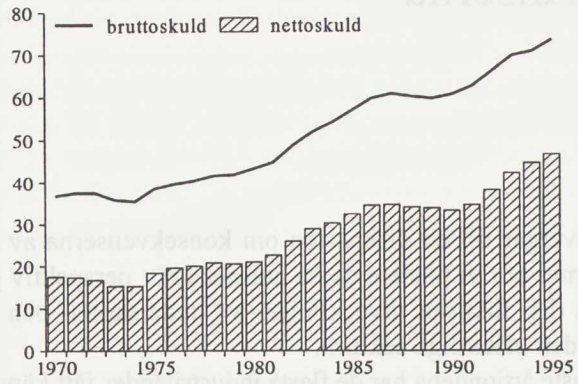
De senaste årtiondena har de flesta industriländer fått kännas vid ökande offentlig skuldsättning (jfr diagram 1). Denna utveckling inleddes av ihållande primära underskott, men utvecklingen under de senaste tio åren har påverkats av att realräntan, korrigerad för tillväxttakten, har blivit positiv, vilket i sig påskyndar skuldackumulationen.[5] Merparten av försämringen i det primära budgetsaldot kan förklaras av ökade offentliga transfereringar snarare än ökad offentlig konsumtion.[6] Det är alltså uppenbart att den skuldsituation som nu råder fordrar motåtgärder, särskilt när man tar hänsyn till den belastning på de offentliga finanserna som kommer att uppstå under de kommande åren till följd av att befolkningen blir allt äldre. Det bör understrykas att frågan om finanspolitisk disciplin inte uppstår i och med förslaget att upprätta EMU.[7]

[5] Förändringar i skuldkvoten kan skrivas som $d_t - d_{t-1} = p_t + (r_t - g_t)d_{t-1} + c_t$ där p är det primära budgetunderskottet och c är skuldkorrigeringar till följd av förändringar av den utestående skuldens marknadsvärde.

[6] IMF (1996).

[7] von Hagen (1992) och von Hagen & Harden (1995) hävdar att budgetprocessen kan påverka det finanspolitiska utfallet och att institutionella förändringar i budgetprocessen alltså kan förstärka den finanspolitiska disciplinen. Detta vore ett alternativ till externa disciplinkrav i form av finanspolitiska restriktioner i EU.

Diagram 1: Den internationella utvecklingen av skuldens andel av BNP

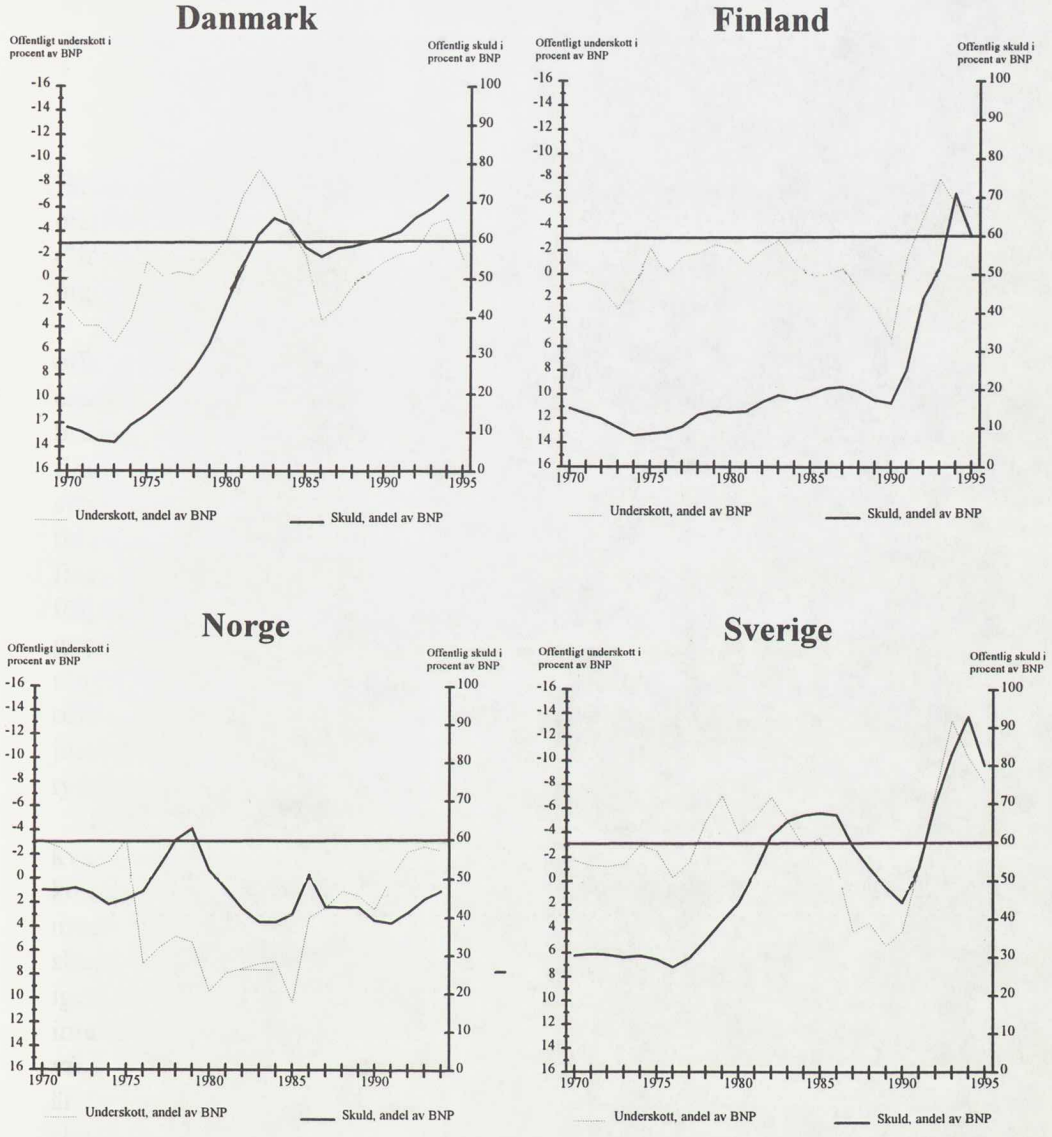


Kommentar: Inkluderade länder: USA, Japan, Tyskland, Frankrike, Italien, Storbritannien, Kanada, Nederländerna, Belgien, Sverige, Norge och Finland. Länderna är vägda med BNP-andelar.
Källa: Danmarks ekonomiska råd (1996)

Diagram 2 visar hur kvoterna mellan underskott och BNP respektive mellan skuld och BNP utvecklats i de nordiska länderna från 1970 till 1995. Av diagrammen framgår att länderna nästan hela tiden haft en utveckling som överensstämt med de föreslagna budgetnormerna. Avvikelser har dock förekommit och för närvarande har dessa länder svårt att uppfylla normerna. Det bör påpekas att perioder med avvikelser endast varit tillfälliga. Med andra ord har åtgärder som korrigerat situationen vidtagits även utan explicita normer eller åtaganden rörande underskotts- och skuldkvoterna. För närvarande karakteriseras läget av höga underskotts- och skuldnivåer, men ser man på den historiska utvecklingen kan man inte sluta sig till att det finns en allmän tendens till ökande offentliga underskott och skulder. Frågan är om situationen förändras när ett land går med i EMU.

Det bör också noteras att det finns flera exempel på lågkonjunkturer i de nordiska länderna som inom en kort tidsrymd har orsakat en ökning av kvoten mellan underskott och BNP på över 3 procentenheter, vilket också framgår av diagram 2. Även om budgeten är balanserad från början, kan alltså en lågkonjunktur lätt försämra den i en sådan omfattning att underskottsnormen inte längre uppfylls.

Diagram 2: Utvecklingen av de offentliga finanserna



4 Solvens

En centraliserad penningpolitik och en decentraliserad finanspolitik orsakar problem om en ensam medlemsstat kan "åka snålskjuts" ("free ride") på de andra avseende finansieringen av sina offentliga utgifter.

Ett tillfälle till "snålskjuts" uppstår genom möjligheten att offentliga utgifter kan finansieras via sedelpressarna. Den stat som ensam ökar sina utgifter drar full nytta av detta, men bär endast en bråkdel av kostnaderna i form av ökande inflation, eftersom finansieringsbördan delas av alla EMUs medlemsstater. En sådan situation är givetvis ohållbar. Maastrichtfördraget utesluter emellertid automatiska kreditmöjligheter och därigenom blir det omöjligt att finansiera budgetunderskott via sedelpressarna. Regeringarna måste följaktligen finansiera utgifterna genom att höja skatterna eller genom att ge ut obligationer och statspapper. Länder som har utnyttjat sedelpressfinansiering (seignorage) som en viktig källa till offentliga intäkter blir tvungna att använda andra intäktskällor eller justera utgiftsnivån.[8] Eftersom seignorageintäkter har varit obetydliga i Nordeuropa ska vi inte diskutera frågan vidare här.

Frågan om vem som i sista hand blir ansvarig för skulden kvarstår dock. I det ytterlighetsfall där betalningsinställelse kan komma på tal kan den europeiska centralbanken eller de andra medlemsstaterna tänkas ta över betalningsansvaret för ett lands skuld i syfte att undvika dominoeffekter i finanssektorn och därigenom skydda EMU. Om så sker är det möjligt att medlemsstaterna inte kommer att vidta tillräckliga försiktighetsåtgärder för att undvika en betalningsinställelse. Sådana negativa externa effekter som är förknippade med solvensproblem kan motivera restriktioner på skuldnivån i den offentliga sektorn. Den paragraf som förbjuder borgensåtaganden syftar just på denna situation. Ett trovärdighetsproblem kvarstår givetvis: kommer man att rätta sig efter denna

[8] Se t ex Alesina & Tabellini (1987).

paragraf om en medlemsstat hamnar i en situation där den inte kan betala sin skuld? Paragrafen skulle inte vara särskilt trovärdig utan skuldnormen.

Möjligheten till "snålskjuts" i en valutaunion överdrivs ofta. Även om olika medlemsstater utfärdar skuldförbindelser i samma valuta, betyder detta inte att t ex obligationer måste ge samma avkastning. Obligationer utfärdade av olika låntagare har i allmänhet olika avkastning om riskerna är olika. Av detta följer att obligationer utfärdade av olika medlemsstater inte nödvändigtvis är helt utbytbara, trots att de är utfärdade i samma valuta. I den mån ett land anses närma sig ett läge där det förväntas ställa in sina betalningar, står det inför ökande riskpremier på sina obligationer liksom inför sämre upplåningsmöjligheter. Båda effekterna kommer att bidra till att disciplinera en potentiellt ansvarslös låntagare. Om kapitalmarknaderna fungerar någorlunda effektivt, skapar de därför i sig disciplin som förhindrar lättsinnig upplåning. Empiriska belägg tyder på att denna mekanism fungerar, även om den ibland medför fördröjda och abrupta förändringar. En färsk undersökning av Bayoumi, Goldstein & Woglom (1995) undersöker hur effektivt denna disciplinmekanism har fungerat för enskilda amerikanska delstater. Dessa forskare har granskat avkastningen på obligationer utfärdade av olika delstater och finner starkt stöd för hypotesen om marknadsdisciplin.

Ett annat problem är det indirekta tryck som kan uppstå om många medlemsstater har en stor utestående (nominell) skuld och därför utsätter den europeiska centralbanken för påtryckningar att föra en mer inflationistisk politik, som reducerar den reala skuldbördan. Det bästa skyddet mot detta är att se till att centralbanken är oberoende och att ålägga den att strikt eftersträva prisstabilitet. Den plan som nu finns för ECB förebygger dessa problem.

Slutsatsen blir att normerna för skuldnivåerna är tillräckliga för att förhindra dessa solvensproblem från att uppstå. I detta avseende kan Maastrichtfördraget sägas ha löst solvensfrågan. Det är dock tänkbart att det sker på ett alltför stelbent sätt, eftersom också skuldnivåer som bryter mot normerna kan vara möjliga att upprätthålla på lång sikt.[9] Dessutom har lösningen eventuellt uppnåtts genom restriktioner som medför andra negativa spridningseffekter.

[9] Buiter, Corsetti & Roubini (1993).

5 Finanspolitiskt beroende mellan olika länder

En viktig orsak till att finanspolitiska restriktioner behövs i en valutaunion är att de kan förhindra att balansen i den ekonomiska politiken förskjuts i riktning mot en expansiv finanspolitik och en stram penningpolitik. En sådan kombination av penning- och finanspolitik medför nämligen betydande långsiktiga kostnader genom att investeringstillväxten och därmed produktivitetsökningen reduceras. Antagandet att finanspolitiken skulle tendera att bli mer expansiv brukar bygga på konstaterandet i Fleming-Mundells modell att finanspolitik är verkningsfull för en ekonomi med liberaliserade kapitalrörelser om den har en fast växelkurs, men verkningslös om växelkursen är rörlig. Att ett land går in i ett penningpolitiskt samarbete där en fast växelkurs blir trovärdig skulle följaktligen ge finanspolitiken större verkningsgrad och kanske resultera i att finanspolitiska instrument utnyttjas mer. Detta skulle kunna leda till ett ökat inflationstryck och därigenom skapa problem för den gemensamma penningpolitiken. Den penningpolitiska reaktionen skulle troligen bli en åtstramning med högre realräntor som följd.

Problemet med samspelet mellan finans- och penningpolitik är särskilt relevant för EMU med hänsyn till att penningpolitiken blir centraliserad och finanspolitiken förblir decentraliserad. Om det ska finnas några goda skäl för restriktioner på finanspolitiken måste denna emellertid ha internationella externa effekter. I detta kapitel diskuteras de viktiga kanaler genom vilka finanspolitiken har internationella kopplingar och därmed kan påverkas av EMU. Vidare diskuteras i vilken mån EMUs finanspolitiska normer är inriktade på dessa externaliteter. Kapitel 6 studerar de nationella effekterna av finanspolitiken som stabiliseringspolitiskt instrument. Kapitel 7 undersöker i vilken omfattning restriktioner på finanspolitiken behövs för att EMU ska fungera effektivt samt utvärderar normernas konsekvenser.

5.1 Räntornas inbördes beroende

Om kapitalmarknaderna är liberaliserade bestäms räntorna i stor utsträckning av den internationella utvecklingen. Detta medför ett inbördes beroende mellan ländernas finanspolitik om det t ex finns ett positivt samband mellan offentliga underskott/skulder och räntor. En ökning i underskotts- och skuldnivån i ett land tenderar alltså att höja räntorna på de internationella kapitalmarknaderna med konsekvenser för andra länder. Undanträngningsmekanismen blir internationell i en miljö med helt liberaliserade kapitalmarknader.

Förhåller det sig så att högre offentliga underskott (skulder) - allt annat lika - leder till högre räntor? Förstärks denna mekanism då penningpolitiken är centraliserad men finanspolitiken fortfarande är decentraliserad?

Den teoretiska litteraturen förutsäger inte något nära samband mellan offentliga underskott/skulder och räntor. Om vi utgår ifrån att räntorna i hela världen bestäms så att de skapar jämvikt mellan världens sammanlagda sparande och investeringar följer av detta att nettoupplåningsbehovet (bytesbalansen) är den kanal genom vilken ett visst land påverkar räntornas nivå. Ett ökande nettoupplåningsbehov i ett land kan under rimliga förutsättningar antas leda till en högre internationell räntenivå.

Det finns dock inget nära samband mellan nettobehov av upplåning från utlandet och offentliga underskott. För att klargöra detta börjar vi med det extremfall där Ricardos ekvivalenshypotes gäller, så att förändringar i den offentliga sektorns nettosparande exakt motsvaras av förändringar i den privata sektorns nettosparande.[10] Detta innebär att bytesbalansen och därmed den globala kapitalmarknaden inte påverkas av förändringar i landets budgetunderskott. Även om Ricardos ekvivalenshypotes inte gäller finns det inget nära samband mellan det offentliga underskottet och bytesbalansen.[11] Då underskottens effekter helt beror på vilket instrument som förändras (utgifts- eller skatteinstrumentet) kan inga otvetydiga teoretiska förutsägelser göras om hur underskotten påverkar den internationella räntenivån. Detta bekräftas också av en

[10] Se Seater (1993) för en diskussion av denna hypotes och de empiriska belägg som finns för den.

[11] Se t ex Frenkel & Razin (1987).

empirisk analys av internationella spridningseffekter ("spill-overs") av finanspolitiska omstruktureringar.[12]

Låt oss övergå till de empiriska beläggen. Åtskilliga empiriska analyser har sökt klarlägga om det finns något positivt samband mellan offentlig skuldnivå och räntornas nivå. Undanträngningseffekten av en offentlig skuldökning, via räntorna, är tydlig i en sluten ekonomi, men mer komplicerad i öppna ekonomier med liberaliserade kapitalrörelser. I detta sammanhang bör man inte nödvändigtvis vänta sig något samband mellan räntenivån och skulden i ett visst land, eftersom räntorna bestäms på internationella kapitalmarknader. Studier av enskilda länder är alltså av föga värde. På senare tid har undersökningar av grupper av länder gjorts för att analysera om det finns internationella samband mellan nivåerna på offentliga skulder och räntor.[13] Ett sådant samband har också konstaterats. En ökning av kvoten mellan skuld och BNP med en procentenhet kan höja realräntan med mellan sju punkter (hundradels procentenheter)[14] och 25 punkter[15].[16] Enligt dessa beräkningar har den uppåtgående internationella trenden i kvoten skuld/BNP från början av 1980-talet till början av 1990-talet orsakat en ökning av realräntorna på mellan 150 och 450 punkter. Dessa resultat bör tolkas med en viss försiktighet, eftersom författarna inte har gjort mycket för att kontrollera för andra faktorer som påverkar räntorna och inte heller behandlat problemen med omvänd kausalitet.[17]

Färska empiriska bevis ger alltså stöd för hypotesen att en ökning av den offentliga sektorns skuld leder till högre efterfrågan på kapital och därmed till högre räntor. Det bör poängteras att denna internationella spridningseffekt är följden av att kapitalmarknaderna

[12] Bartolini, Razin & Symansky (1995).

[13] Se t ex Ford & Laxton (1995), Tanzi & Fanizza (1995) och Jenkinsson (1996).

[14] Tanzi & Fanizza (1995).

[15] Ford & Laxton (1995).

[16] Dessa resultat härrör ur en aggregerad beräkning och gäller alltså skuld-BNP-kvoten i hela världen. Den lägsta uppskattning som Ford & Laxton (1995) anger är en effekt på 14 punkter. Nunes-Correia & Stemitsiotis (1993) konstaterar att en ökning på en procentenhet av kvoten mellan underskott och BNP över en ettårsperiod höjer de långsiktiga räntorna med 17 till 72 punkter.

[17] Om realräntan stiger av någon anledning som inte har med de offentliga finanserna att göra, kan det leda till en ökning av kvoten mellan offentlig skuld och BNP. Detta sker genom att räntebetalningarna ökar samtidigt som det primära underskottet stiger till följd av att BNP sjunker på grund av de högre realräntornas konjunkturförsvagande effekter. Ett positivt samband mellan räntor och offentlig skuldkvot bevisar därför inte någon kausal koppling från skuldnivå till räntor.

liberaliserats och integrerats. Mekanismen fungerar med andra ord globalt. Det internationella beroendet mellan räntorna är därför inte direkt knutet till EMU. Ett enskilt lands skuldsituation har endast en marginell effekt på realräntornas globala nivå.

Ränteeffekten är dessutom räntornas jämviktsreaktion på förändringar i nettosparandet. Att förändringar i det offentliga underskottet i ett land påverkar jämviktsräntorna och skapar ett ömsesidigt beroende mellan länderna innebär alltså inte i sig att det finns några externa effekter. Det är snarare prismekanismens reaktion på förändringar av tillgången och efterfrågan på kapital. Ett positivt samband mellan räntor och underskott/skulder är följaktligen inte tillräckligt för att motivera restriktioner på underskotts- och skuldnivåerna. För att sådana åtgärder ska vara motiverade måste det finnas effekter som inte helt avspeglas i räntorna.[18] Chang (1990) har formulerat en modell med imperfektioner på kapitalmarknaderna. Han visar att en situation med decentraliserad finanspolitik kan leda till ineffektivt stora underskott i de offentliga finanserna och att denna ineffektivitet är större ju fler länderna är. Att imperfektioner på internationella kapitalmarknader skulle vara en orsak till externa effekter i finanspolitiken förefaller föga sannolikt och resonemanget ger inget starkt argument för restriktioner på nivån för offentliga underskott/skulder. Det är heller inte alls självklart att EMU förstärker dessa mekanismer på ett sådant sätt att det leder till alltför stora underskott och skulder.

Ineffektiviteter kan också uppstå på grund av att beslutsstrukturen i finanspolitiken skiljer sig från den i penningpolitiken. Ett centraliserat eller kooperativt beslut inom ramen för båda typerna av politik skulle ta hänsyn till samspelet mellan de två ekonomiskpolitiska instrumenten, liksom till målen för de finans- och penningpolitiska myndigheterna. Med en decentraliserad finanspolitik och en centraliserad penningpolitik kan ineffektiviteter emellertid uppstå i den mån myndigheterna strävar mot olika mål och de finanspolitiska myndigheterna inte tar spridningseffekterna på penningpolitiken med i beräkningen. Detta kan innebära att tendensen till högre offentliga underskott och skuldnivåer blir starkare, eftersom

[18] Kopplingen mellan finanspolitik och räntor kan ha att göra med externa effekter när det gäller trovärdighetsproblem relaterade till en fast växelkurs. En räntehöjning får åtstramande verkningar som eventuellt reducerar växelkursens trovärdighet och alltså försämrar läget för länder med arbetslöshet. Återverkningarna på den europeiska valutamarknaden efter den tyska återföreningen kan ses som ett exempel på denna mekanism.

de decentraliserade finanspolitiska myndigheterna inte tar hänsyn till konsekvenserna av den framkallade ränteökningen.[19] I en "second-best"-situation, där de finanspolitiska åtgärderna inte går att samordna, kan (asymmetriska) restriktioner på finanspolitiken i form av underskotts- och skuldnormer vara motiverade för att undvika en ekonomisk-politisk balans där finanspolitiken är expansiv och penningpolitiken åtstramande.

Vi kan alltså dra slutsatsen att en mer expansiv finanspolitik sannolikt driver upp räntorna och därför kan orsaka en icke önskvärd kombination av penning- och finanspolitik. Graden av expansivitet i finanspolitiken kan dock inte bedömas enbart utifrån underskottet i den offentliga sektorn (eller det strukturella underskottet). Internationella beroenden uppstår även vid helt finansierade förändringar i finanspolitiken. De är med andra ord inte intimt knutna till skulder/underskott. Att begränsa underskott/skulder är inget precist sätt att hantera denna externa effekt, men en skuldnorm är en garanti mot en alltför obalanserad ekonomisk politik.

5.2 Växelkurser

EMU innebär en övergång från en unilateral fast växelkursregim med trovärdighetsproblem[20] till ett multilateralt system med fasta växelkurser utan trovärdighetsproblem (bland deltagande länder). Är det så att trovärdighetsproblemen och behovet av att upprätthålla en fast växelkurs verkar återhållande på finanspolitiken? Kommer därför bortfallet av trovärdighetsproblemen att medföra en mindre stram finanspolitik? I så fall kan det skapa problem i hanteringen av eurons kurs och därmed föranleda en obalanserad ekonomisk politik, i den utsträckning en åtstramande penningpolitik blir nödvändig för att effekterna av en alltför expansiv finanspolitik ska motverkas.

Den teoretiska litteraturen pekar på olika kanaler genom vilka finanspolitiken kan påverka valutapolitiken. Enligt litteraturen om betalningsbalanskriser[21] kan finanspolitiken bli oförenlig med en fast växelkurs om upprepade offentliga underskott finansieras via sedelpressarna. Med liberaliserade kapitalrörelser och en fast växelkurs

[19] Se t ex Persson & Tabellini (1995).

[20] Även om EMS växelkursmekanism ERM visserligen var ett multilateralt samarbete, var den samtidigt ett växelkursband med möjligheter att ändra bandens mittpunkter och inte ett system med fasta växelkurser i strikt bemärkelse.

[21] Se t ex Agénor & Flood (1994) som innehåller en färsk översikt.

följer att räntan ges av den internationella räntenivån och därför blir penningmängden bestämd av efterfrågan. En fortgående ökning av den inhemska kreditkomponenten orsakad av offentliga underskott medför alltså en uttömning av valutareserven. Om det finns en undre gräns för denna reserv, kan regeringen inte upprätthålla den fasta växelkursen. Detta kan leda till finanspolitiska åtstramningar för att göra växelkurspolitiken hållbar. En anslutning till EMU skulle kunna avlägsna denna restriktion och leda till en expansivare finanspolitik. EMUs finansieringsregel utesluter emellertid sedelpressfinansiering och därmed är denna möjlighet borta ur bilden.

Även med obligationsfinansiering kan problem uppstå, i den mån obligationer utfärdas i inhemsk valuta.[22] Ju större skulden är i inhemsk valuta, desto större är den potentiella reduktionen av den reala skulden som en devalvering ger. Ökande offentliga skulder kan därför i sig skapa tvivel om den fasta växelkursens trovärdighet.[23] En finanspolitisk åtstramning i syfte att reducera den offentliga skulden kan alltså vara ett sätt att vidmakthålla en fast växelkurspolitik. I EMU utfärdar inget enskilt land obligationer i en valuta som det har unilateral befogenhet att förändra värdet på. Problemet kan emellertid överföras till EMU som helhet i den utsträckning en ökning av den totala offentliga skuldnivån inom EMU som finansieras med obligationer utfärdade i euro kan äventyra valutans trovärdighet (jfr kapitel 4). Detta ger ett motiv för en asymmetrisk begränsning av skuldnivån för regionen som helhet. Om detta är den främsta orsaken till trovärdighetsproblemen, så kan man bemästra dem på ett mer direkt sätt genom ett institutionellt arrangemang med en självständig centralbank som eftersträvar prisstabilitet, så som är fallet för ECB. Detta kan så småningom kompletteras med en skuldpolitik som går ut på att man utfärdar en större andel av skulden i indexerad form eller i utländsk valuta. På detta sätt visar regeringarna att de litar på den officiella valutapolitiken.

Finanspolitiken kommer också att påverka växelkursens trovärdighet genom effekter på "terms of trade". En expansiv efterfrågepolitik kan leda till att konkurrenskraften försvagas och eftersom en devalvering kan mildra denna effekt på kort sikt blir det

[22] Det är och förblir en paradox att länder med trovärdighetsproblem fortsätter att utfärda obligationer i inhemsk valuta och inte i utländsk, särskilt när trovärdighetsproblemen vållar stora ränteskillnader gentemot utlandet och regeringen på olika sätt försöker vinna trovärdighet för en fast växelkurspolitik (se Andersen (1995)). En redogörelse för olika principer för skuldförvaltning finns i Fontenay, Mileasi-Ferretti & Pill (1995).

[23] Se t ex Calvo (1988), Calvo & Guidotti (1990) och Giavazzi & Pagano (1990).

svårt att vidmakthålla trovärdigheten för en fast växelkurspolitik. Av detta följer att regeringen med hjälp av en restriktiv finanspolitik kan visa att den är villig att hålla fast vid den fasta växelkurs som den har tillkännagivit och därigenom skaffa sig trovärdighet. Till följd av detta kan finanspolitiken avsiktligt göras alltför restriktiv.[24] Trovärdighetsproblemet avlägsnas i EMU och det finns alltså en möjlighet att finanspolitiken blir mer expansiv. Det bör understrykas att detta argument har att göra med de effekter som finanspolitiken har på "terms of trade" och eftersom dessa inte är nära knutna till nivåerna på offentliga underskott och skulder utgör de inget otvetydigt argument för restriktioner på underskott och skulder.

Ett inträde i EMU betyder att det trovärdighetsproblem eller tidsinkonsistensproblem som finns vid en ensidig fixering av växelkursen får en slutgiltig lösning. Det kan också finnas tidsinkonsistensproblem i finanspolitiken och därför kan valet av penningpolitisk regim få en avgörande inverkan på de finanspolitiska incitamenten.[25] Agell, Calmfors & Jonsson (1996) förutsätter att transmissionseffekterna av både penningpolitiska (valutapolitiska) och finanspolitiska åtgärder (underskott) på BNP och sysselsättning går via oförutsedda prisförändringar. De hävdar att valet att lösa penningpolitikens trovärdighetsproblem genom att gå med i EMU, kan förvärra problemet för finanspolitiken och skapa en tendens till större underskott. Anledningen är att en regering som månar om sysselsättningen tvingas ta till ännu större förändringar i budgeten för att stimulera sysselsättningen när växelkursförändringar inte längre är möjliga. I jämvikt påverkas inte sysselsättningen, men budgetunderskottet blir troligtvis större.

Å andra sidan finner Jensen (1992) att ett avlägsnande av penningpolitikens trovärdighetsproblem också kan leda till att finanspolitikens trovärdighetsproblem mildras, om man tar hänsyn till att de offentliga utgifterna måste finansieras med hjälp av snedvridande skatter. Detta kan bli fallet om parterna på arbetsmarknaden inser att kostnaderna (i form av snedvridande skatter) för att lindra konsekvenserna för sysselsättningen av aggressiva lönekrav ökar, då en intäktskälla (seignorage) är fixerad. Följaktligen väntar man sig mindre anpassningsåtgärder och därför förbättras sysselsättningsläget. Seignorageintäkterna är visserligen obetydliga i många länder, men detta argument förefaller ha allmän giltighet när

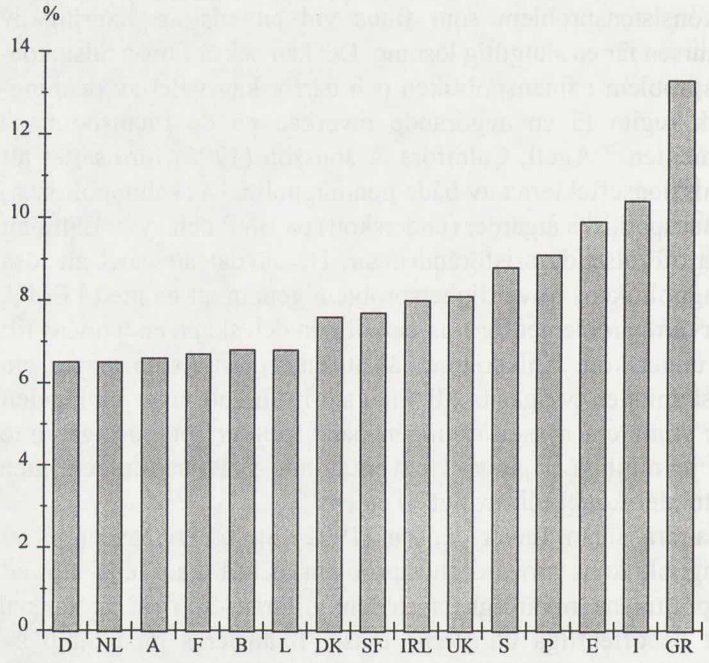
[24] Andersen (1996a).

[25] Alesina & Tabellini (1987) hävdar att en bindning till en penningpolitisk norm inte är önskvärd, eftersom man därmed eliminerar seignorageintäkter och tvingar regeringen att ta till andra (mer) snedvridande skatter.

ett nominellt ekonomisk-politiskt instrument som växelkursen är bunden.

När det gäller de empiriska beläggen bör det först påpekas att de flesta europeiska länder som fört en fast växelkurspolitik inte har förmått att skapa trovärdighet för den, vilket framgår av de stora och varaktiga ränteskillnaderna (se diagram 3). Möjligheten att lösa trovärdighetsproblemet och nå lägre räntenivåer anses som en av de viktigaste fördelarna med en anslutning till EMU. Detta kommer också att reducera den offentliga sektorns räntekostnader och därigenom sänka underskotten.

Diagram 3: Genomsnittliga långa räntor 1995

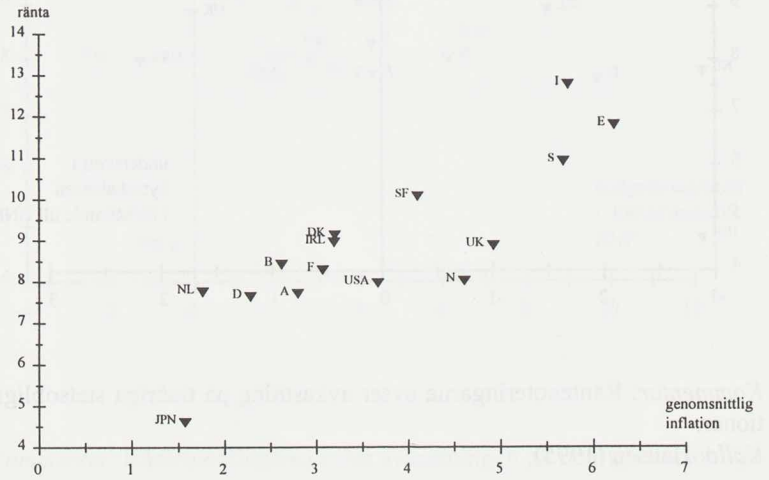


Kommentar: Räntenoteringarna avser tioåriga statsobligationer.
Källa: IMF, World Economic Outlook, 1996

En omfångsrik empirisk litteratur har analyserat vilka faktorer som bestämmer ränteskillnaderna och därmed även vilka faktorer som bestämmer hur marknaderna prissätter de förväntningar och risker som är förknippade med eventuella växelkursförändringar. Det konstateras generellt att varken unilateralt eller multilateralt fixerade växelkurser har varit helt trovärdiga och följden har blivit varaktiga

och fluktuerande devalveringsförväntningar.[26] Man har försökt relatera dessa rön till makroekonomiska fundamenta, men trots att många makrovariabler provats har denna metod inte kunnat ge en nöjaktig förklaring till ränteskillnaderna.[27] Det finns dock tecken på att inflationsskillnader kan bidra till förklaringen (diagram 4a) och vissa indikationer på att bytesbalansen (diagram 4b) och även statens upplåningsbehov (diagram 4c) är positivt relaterade till ränteskillnaderna.

Diagram 4a: Räntor 31 december 1994 och genomsnittlig årlig inflation 1985-94

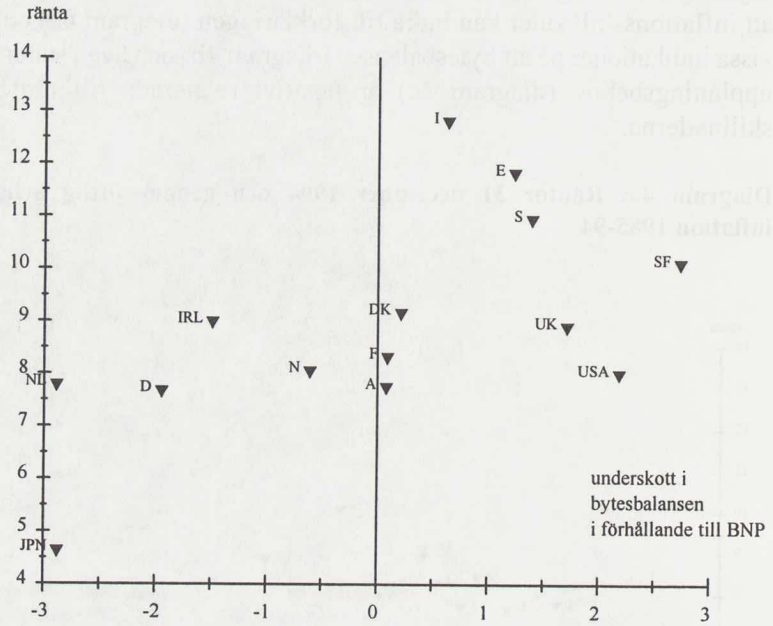


Kommentar: Räntenoteringarna avser avkastningen på tioåriga statsobligationer.
Källa: Hansen (1995)

[26] De flesta undersökningar utgår ifrån att UIP gäller och får fram ett mått på devalveringsförväntningarna (förändring av den centrala pariteten) genom att justera ränteskillnaderna för förväntningar på växelkursrörelser "inom bandet". Se Svensson (1993), Chen & Giovannini (1993), Edin & Vredin (1993) och Holden & Vikøren (1994).

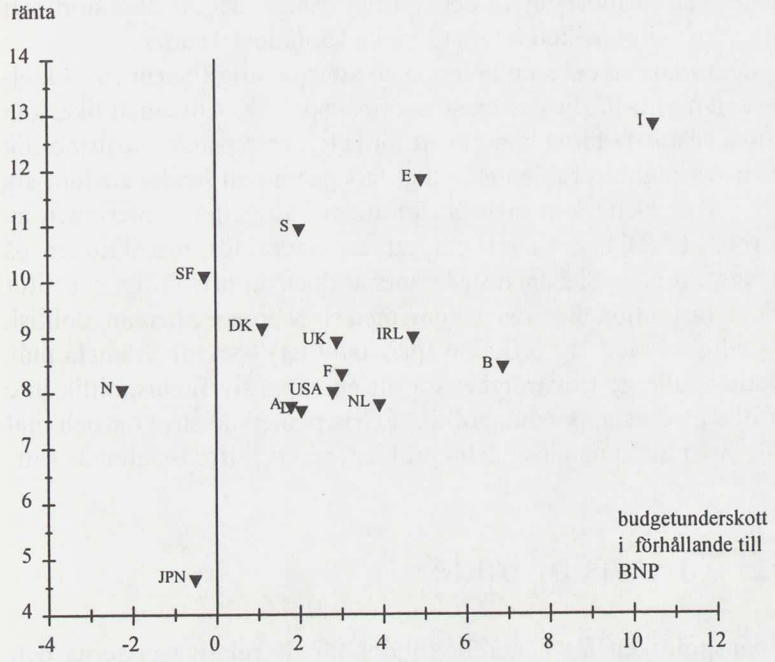
[27] Se Lindberg, Söderlind & Svensson (1991), Caramazzo (1993), Rose & Svensson (1994) och Thomas (1994).

Diagram 4b: Räntor 31 december 1994 och genomsnittligt underskott i bytesbalansen i förhållande till BNP 1985-94



Kommentar: Räntenoteringarna avser avkastning på tioåriga statsobligationer.
Källa: Hansen (1995)

Diagram 4c: Räntor och genomsnittligt budgetunderskott i förhållande till BNP 1985-94



Kommentar: Räntenoteringarna avser avkastningen på tioåriga statsobligationer.
Källa: Hansen (1995)

Ekonomisk teori förutspår inte något nära samband mellan statens upplåningsbehov och ränteskillnaderna gentemot utlandet, men detta betyder inte att finanspolitiken saknar betydelse för växelkursens trovärdighet och därmed för ränteskillnaderna. Effekter kan uppstå genom olika mekanismer som påverkar både viljan och förmågan att upprätthålla den deklarerade valutapolitiken. Att styra den inhemska efterfrågan genom efterfrågepolitik är ett sätt att hålla den inhemska inflationen och därmed inflationsskillnaderna under kontroll. Redan av detta följer att finanspolitiken spelar en viktig roll för valutapolitikens trovärdighet och räntebestämningen.

Det bör påpekas att även om förändringar av offentliga underskott och skulder avspeglas i förändrade ränteskillnader, eliminerar detta inte räntornas internationella beroende, vilket diskuterades i det

föregående avsnittet. Trots att värdepapper också särskiljs av den valuta som de utfärdas i, så kommer en höjning av avkastningen på ett värdepapper också att höja den genomsnittliga avkastningen på andra värdepapper under det rimliga antagandet att de i stort sett utgör substitut på den internationella kapitalmarknaden.

Det finns en del som tyder på en att trovärdig fixering av vixelkursen måste åtföljas av en stram finanspolitik. Allt annat lika kan alltså beslutsfattarna komma att föra en mer expansiv finanspolitik då trovärdighetsproblemet avlägsnats genom att landet anslutt sig till EMU. Detta kan medföra problem vad gäller hanteringen av eurons växelkurs, vilket ger ett argument för restriktioner på finanspolitiken. Sådana restriktioner är dock ett bristfälligt substitut för ett institutionellt arrangemang med en oberoende penningpolitisk myndighet med låg inflation (prisstabilitet) som sitt främsta mål. Detta skulle ge trovärdighet för att en expansiv finanspolitik inte åtföljs av en slapp valutapolitik. ECBs planerade struktur och mål förefaller att kunna lösa detta problem på ett tillfredsställande sätt.

5.3 "Terms of trade"

Finanspolitiken får generellt följder för de relativa priserna och därmed för "terms of trade".[28] Detta gäller förändringar i både beskattning och utgifter och har motiverat många politiska initativ, däribland den typ av efterfrågepolitik som ofta tillämpats i de nordiska länderna. Denna har syftat till att reducera handelsbalansunderskottet och förbättra sysselsättningen genom att minska den privata efterfrågan med hjälp av ökade skatter och genom att använda skatteintäkterna till att höja den offentliga efterfrågan. Nettoeffekten av en sådan politik är att efterfrågan på inhemska varor ökar och efterfrågan på importerade varor sjunker. Följaktligen stiger priserna på inhemska varor i förhållande till priserna på importerade varor, antingen direkt beroende på förskjutningen i efterfrågan och/eller indirekt beroende på de löneökningar som utlösts av en stigande sysselsättning. "Terms of trade" tenderar alltså att stiga och det reala värdet på den egna valutan att gå upp.

Finanspolitikens effekt på "terms of trade" har flera viktiga konsekvenser.[29] Eftersom finanspolitiken kan påverka relativpriserna

[28] Marston (1985).
[29] Andersen (1996b).

finns det en möjlighet att permanent påverka "terms of trade" genom att permanent förändra finanspolitiken. Finanspolitiken är alltså i allmänhet effektiv, vilket ger utrymme för en aktiv stabiliseringspolitik (se kapitel 6). Detta gäller även om man tar hänsyn till "stock"-anpassningar som går via bytesbalansen. De kvantitativa effekterna av finanspolitiska åtgärder kan bero på om de är underfinansierade, men oaktat detta gäller den kvalitativa slutsatsen att finanspolitiken har effekter även när budgeten är balanserad. Finanspolitikens effekter på "terms of trade" är därför inte direkt knutna till budgetbalansen.

Eftersom finanspolitiken kan påverka den reala växelkursen har den ett visst samband med valutapolitiken. Förutsatt att vissa nominella stelheter råder, påverkar en nominell växelkurs "terms of trade", men effekten är normalt tillfällig därför att nominella stelheter är kortsiktiga företeelser.[30] På kort sikt kan alltså den reala växelkursen påverkas både av en nominell växelkursförändring och av vissa finanspolitiska förändringar (t ex förändringar av arbetsgivaravgifter), vilket ofta rubriceras som *interna växelkursförändringar*.[31] Trots de likartade verkningarna på den reala växelkursen av så kallade externa och interna devalveringar, finns det betydande olikheter mellan de båda typerna av ekonomisk-politiska instrument avseende de dynamiska följderna och snabbheten i beslutsfattandet. Icke desto mindre kvarstår möjligheten att skapa en intern devalvering med finanspolitiska medel när det blir omöjligt att utnyttja växelkursen som ett led i den ekonomiska politiken i EMU. Finanspolitiska åtgärder kan med andra ord i viss mån ersätta en aktiv valutapolitik.

Att finanspolitiken kan påverka "terms of trade" skapar en extern effekt i finanspolitiken. Även om varumarknaderna kan vara konkurrenskraftiga är politikerna i stånd att påverka relativpriserna och därmed de reala allokeringarna. Staten agerar i själva verket som en monopolist gentemot omvärlden och styr utbudet av de inhemskt producerade varorna. Eftersom den reala växelkursen eller "terms of trade" spelar roll för andra länder, skapar detta en negativ internationell extern effekt i finanspolitiken.

Som ett exempel på följderna av denna externa effekt ska vi studera det fall där aktivitetsnivån, och därmed sysselsättningen, är ineffektivt låg på grund av imperfektioner på varu- eller arbets-

[30] Långsiktiga effekter kan uppstå om arbetslösheten tenderar att bli bestående eller om det finns multipla jämvikter. Dessa förstärker också finanspolitikens effekter.
[31] Se Calmfors (1993).

marknaderna. I denna situation har politikerna ett incitament att öka den inhemska produktionen, vilket kan ske genom en omläggning av finanspolitiken som går ut på att reducera den privata efterfrågan med höjda inkomstskatter och använda skatteintäkterna till att öka den offentliga efterfrågan på inhemskt producerade varor. En sådan politik kan lyckas, förutsatt att den privata efterfrågan inte är alltför känslig för förändringar i "terms of trade".[32] Den får konsekvenser för andra länder i och med att nettoefterfrågan och därmed sysselsättningen sjunker, alltså en negativ extern effekt. Så denna finanspolitik innebär att man i viss mån lämpar över problemen på grannarna.

Andra länder kan emellertid också stå inför samma incitament och försöka lägga om utgifterna för att stimulera den inhemska ekonomin. I (symmetrisk) jämvikt kommer de inte att lyckas med detta och slutresultatet kan bli att aktiviteten och sysselsättningen inte påverkas medan den offentliga sektorn blir för stor. Med andra ord kan icke samordnade finanspolitiska åtgärder bli alltför expansiva. Denna effekt kan dämpas, men försvinner inte, med hjälp av restriktioner på offentliga underskott.

Det är också möjligt att finanspolitiken, via en försämrad handelsbalans, får en kortsiktigt positiv spridningseffekt på produktionen och sysselsättningen i andra länder.[33] I det fallet kan icke samordnade finanspolitiska åtgärder vara alltför restriktiva och en samordnad politik skulle medföra mer stimulerande åtgärder.

Finanspolitikens externa effekter kan alltså vara både positiva och negativa. Utan detaljerad information om ekonomiernas struktur kan man inte avgöra vilka effekter som dominerar. Följaktligen går det inte att dra några slutsatser om i vilken riktning finanspolitiken inom EMU bör koordineras. Det finns stor risk för att rigida budgetnormer hämmar finanspolitiken på ett godtyckligt sätt.

[32] Om den privata efterfrågan är mycket känslig för relativpriset, kan den förskjutas bort från inhemskt producerade varor i en utsträckning som överstiger ökningen i den offentliga efterfrågan. Finanspolitiken blir alltså åtstramande. Observera att detta också gäller i fallet med snedvridande beskattning. Se Andersen & Sørensen (1995) och Andersen, Rasmussen & Sørensen (1996).

[33] Se Andersen (1996b) och Dixon & Santini (1996).

6 Stabiliseringspolitik

Finanspolitiken är ett viktigt instrument för makroekonomisk stabilisering. Den stabiliseringspolitiska rollen förstärks troligen i EMU, där en fast växelkurs och liberaliserade kapitalrörelser innebär att de enskilda staterna inte har någon möjlighet att utnyttja penning- eller valutapolitiska instrument för att söka stabilisera ekonomin.

I allmänhet påverkar finanspolitiken fördelningen av ekonomiska resurser. Därmed uppstår en möjlighet att använda finanspolitiken för att föra en kontracyklisk ekonomisk politik i syfte att dämpa konjunktursvängningarna. Finanspolitiken har tillika omfördelande konsekvenser som också fyller en försäkringsfunktion mellan både individer och generationer (i första hand genom offentliga underskott).

Finanspolitikens roll förstärks ytterligare i en valutaunion som EMU om flexibiliteten eller rörligheten på arbetsmarknaden inte är tillräcklig för att garantera en snabb anpassning till chocker. Finanspolitiken kan således potentiellt säkra anpassningsförmågan till chocker, eftersom den både kan påverka chockernas följder och stabilisera inkomsterna. En smidig finanspolitik är alltså avgörande för att EMU ska fungera som ett "optimalt valutaområde".[34]

Statens möjligheter att tillhandahålla en försäkringsfunktion förstärks av tillgången till de internationella kapitalmarknaderna. Genom att låna kapital i händelse av en ogynnsam chock och låna ut kapital i händelse av en gynnsam chock, kan myndigheterna jämna ut konsumtionsmöjligheterna och därigenom sprids riskerna över tiden.[35] De internationella kapitalmarknaderna sprider således de risker som chockerna medför. Det finns starka belägg för att privata aktörer inte utnyttjar detta fullt ut.[36] Anledningen kan vara olika

[34] Se De Grauwe (1992) och Kenen (1995).

[35] Gordon & Varian (1988) har visat att budgetunderskott kan fylla en försäkringsroll då kapitalmarknaderna inte är perfekta. Skatteutjämning över konjunkturcykeln kan också bidra till att snedvridningarna minimeras (Barro, 1979).

[36] Se t ex Obstfeld & Rogoff (1994).

slags marknadsimperfektioner på kapitalmarknaderna. Detta skärper behovet av en aktiv stabiliseringspolitik. I händelse av idiosynkratiska eller omfördelande chocker kan man sålunda vänta sig att vissa länder får budgetunderskott, andra budgetöverskott. Om man sätter gränser för budgetunderskotten påverkar man således möjligheten att utnyttja de internationella kapitalmarknaderna för att diversifiera riskerna. I händelse av aggregerade chocker i Europa är det tänkbart att samtliga länder föredrar att ha underskott till följd av riskspridningen i förhållande till länder utanför Europa. Återigen kan asymmetriska budgetnormer hämma de enskilda regeringarnas möjligheter att utnyttja de internationella kapitalmarknaderna i en strävan att sprida riskerna.

Det är oomstritt att finanspolitiken kan ha starka effekter på aktivitetsnivån och andra viktiga makrovariabler.[37] Det råder dock mindre enighet om i hur hög grad detta stärker argumenten för en aktiv finanspolitik. Aktuella makroekonomiska studier har klarlagt flera skäl till att det kan finnas behov av en aktiv stabiliseringspolitik.[38] En aktiv politik fordrar dock mycket information både om ekonomins struktur och om de chocker som påverkar den. En sådan politik förutsätter också att det politiska systemet förmår agera på rätt sätt. Dessa krav kan ge argument för att reducera friheten i den ekonomiska politiken, om t ex beslutsfattarna är benägna att skapa budgetunderskott eftersom sådana förflyttar intäkterna till nuet och kostnaderna till framtida generationer.[39] Detta motiverar eventuellt ett regelverk som utesluter eller minskar möjligheterna till budgetunderskott. Sådana institutionella restriktioner begränsar, å andra sidan, möjligheterna att bedriva en aktiv stabiliseringspolitik. Det traditionella utbytesförhållandet mellan regler och diskretion i den ekonomiska politiken gäller således även för finanspolitiken. Det bör dock påpekas att de argument för en stram finanspolitik som nämns ovan inte är nära knutna till EMUs sätt att fungera och därmed inte krävs för att EMU ska fungera effektivt.

Finanspolitiken består av både diskretionära förändringar i skatter och utgifter och automatiska budgetreaktioner på förändringar i det ekonomiska läget. De senare härrör framför allt från att intäkterna från beskattning och utgifterna för transfereringar (inklusive arbets-

[37] Detta är uppenbart i den keynesianska litteraturen, men även i reala konjunkturcykelmodeller har man funnit att fluktuationer i statens efterfrågan och skatter bidrar till att förklara empiriska observationer bättre. Se Christiano & Eichenbaum (1992).

[38] Se t ex Blanchard & Fischer (1989).

[39] Alesina & Perotti (1995) innehåller en översikt över nya politikbaserade modeller för budgetunderskott.

löshetsunderstöd) är konjunkturberoende. De automatiska stabilisatorerna är väsentligen en regelbaserad politik och de bevarar därför en viss stabiliserande funktion samtidigt som de minskar de problem som är förknippade med diskretionära åtgärder. De har framför allt fördelen att inte fordra mycket information om konjunkturläget. De fungerar också oberoende av eftersläpningar i den politiska beslutsprocessen, tack vare att anpassningen till konjunkturläget sker automatiskt. De minskar därför den risk som är förknippad med diskretionära politiska beslut, nämligen att politiken i sig förstärker konjunkturcyklerna genom tidsfördröjningar i beslutsfattandet och genomförandet av besluten. De automatiska stabilisatorerna verkar alltså stabiliserande på inkomstnivån och fyller därigenom en försäkringsfunktion. Dessutom kan de ha en stabiliserande inverkan på konjunkturcykeln.[40,41] Om konjunkturcyklerna är regelbundna, går det att utforma de automatiska stabilisatorerna så att de bidrar till budgetbalans över cykeln. Problem kan uppstå om t ex tillfälliga chocker får varaktiga effekter på sysselsättningen. I detta fall kan chockerna skapa bestående budgetunderskott genom de automatiska stabilisatorerna, vilket kräver en diskretionär förändring av politiken för att en hållbar utveckling av de offentliga finanserna ska kunna återupprättas. Erfarenheter från de nordiska länderna, och i synnerhet Sverige, har visat att denna mekanism kan vara ganska stark.

Graden av finanspolitisk aktivism skiljer sig åt mellan de europeiska länderna, men det bör framhållas att de automatiska stabilisatorerna i sig innebär en betydande finanspolitisk aktivism i samtliga länder. Den offentliga sektorns känslighet för konjunkturcykeln, mätt som ökningen av den offentliga sektorns upplåningsbehov i förhållande till BNP när BNP faller med 1 procent, ligger mellan 0,3 och 0,8 procentenheter för Europas länder.[42]

Diagram 5 visar känsligheten i den offentliga sektorns upplåningsbehov i förhållande till BNP i ett antal OECD-länder

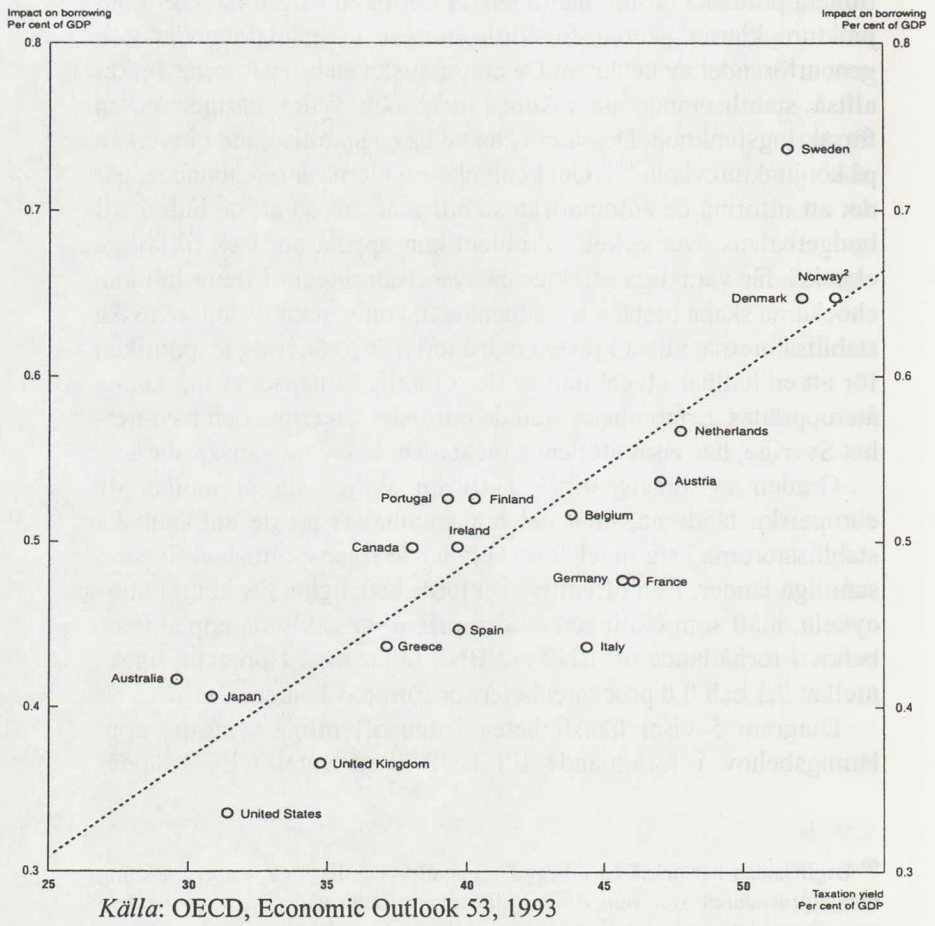
[40] Utgiftssidan har också en inbyggd automatisk stabilisator i den utsträckning budgetproceduren äger rum i nominella termer (detta gäller så länge budgetproceduren inte tillåter full indexering). Bar-Ilan & Zanello (1994) visar att regeringen genom sitt val av nominell budgetprocedur (grad av indexering) i allmänhet kan uppväga den rigiditet i löneavtalen som eventuellt finns i ekonomin. Detta gäller så länge stabiliseringen åstadkoms genom att reallönerna stabiliseras. Så är det i allmänhet inte, men det påvisar en potentiell stabiliserande budgeteffekt även i relation till nominella chocker varvid växelkursförändringar brukar övervägas.

[41] Så förhåller det sig även om cykeln drivs av utbudschocker. Se Andersen & Holden (1996).

[42] Se OECD (1993).

relaterad till den offentliga sektorns storlek, mätt som skatteintäkter i förhållande till BNP. Diagrammet visar ett klart positivt samband mellan känsligheten i upplåningsbehovet och den offentliga sektorns storlek. Ju större den offentliga sektorn är, desto större är budgetkänsligheten och därmed de automatiska stabilisatorerna.

Diagram 5: Budgetens konjunkturkänslighet och skattetryck (effekt på upplåning, procent av BNP, skatteintäkter, procent av BNP)



Källa: OECD, Economic Outlook 53, 1993

Intressant nog konstateras i en nyligen genomförd empirisk analys att det finns ett negativt samband mellan den offentliga sektorns storlek och makroekonomisk instabilitet.[43] Detta kan tolkas som ett tecken på att en stor offentlig sektor är stabiliserande, bl a genom de

[43] Gali (1994).

stora automatiska stabilisatorerna. Analysen visar inte huruvida denna stabilitet inträder till priset av lägre levnadsstandard.

En konsekvens av de automatiska stabilisatorerna är att konjunkturfluktuationer kan medföra en försvagning av den offentliga budgeten - även om inga diskretionära politiska förändringar vidtas - och därmed skapa svårigheter att uppfylla EMUs finanspolitiska normer. Dessa normer reducerar alltså inte bara staternas möjligheter att föra en kontracyklisk diskretionär stabiliseringspolitik, utan påverkar också utrymmet för automatiska stabilisatorer.

Ett land med en mycket känslig budget får givetvis se denna försämras betydligt ifall en konjunkturnedgång inträffar, vilket kan medföra svårigheter att uppfylla budgetnormen. Landet i fråga kan dessutom snabbt stöta på problem med skuldnormen. Detta framgår av det stiliserade experimentet i tabell 1, vilket visar effekterna för ett land med en stor offentlig sektor och därmed en känslig budget (0,8) om BNPs nominella tillväxttakt faller. Landet antas från början med god marginal uppfylla EMUs finanspolitiska normer genom att balansera sin budget och ha en skuldkvot på 40 procent av BNP. Det framgår att även en ganska mild lågkonjunktur lätt kan förpassa detta land till en situation där det får svårt att uppfylla både budget- och skuldnormerna, vilket kan tvinga det att föra en procyklisk diskretionär finanspolitik.

Tabell 1: Skuld/BNP-dynamiken i en konjunkturnedgång

	Nedgång i BNPs nominella tillväxttakt	
År	1 procentenhet	2 procentenheter
1	42,7	43,9
2	45,5	48,0
3	48,4	52,4
4	51,5	56,0
5	54,8	60,8

För att en sådan situation inte ska uppstå måste man reformera den offentliga sektorn så att den blir mindre känslig för konjunkturcykeln. Beskattning och utgifter måste då göras mindre konjunkturberoende. Detta är givetvis svårt, om inte omöjligt, om välfärdsstatens grundläggande trygghetsfunktion ska vidmakthållas. Därför finns det en risk för att välfärdsstaten måste minska i omfattning. Sådana institutionella begränsningar kan också medföra kostnader genom att finanspolitikens stabiliserande roll minskar. I en undersökning av de amerikanska delstaterna konstaterar Bayoumi & Eichengreen (1995) att institutionella restriktioner på budgeten

minskar de offentliga finansernas konjunkturkänslighet och därmed potentiellt de automatiska stabilisatorerna. Bayoumi och Eichengreen bygger på såväl amerikanska som internationella siffror och drar, på basis av simuleringar med MULTIMOD-modellen, slutsatsen att finanspolitiska restriktioner kan få allvarliga konsekvenser för den makroekonomiska stabiliteten när efterfrågechocker inträffar.

Ett sätt att garantera manöverutrymme och samtidigt uppfylla budgetnormerna skulle vara att genomföra en omfattande finanspolitisk konsolidering, som sänker skuldnivån och medför ett budgetöverskott även i normala konjunkturlägen, så att det blir tillräcklig marginal till de uppsatta gränsvärderna. Det stiliserade exempel som studeras ovan pekar på att detta skulle medföra en tämligen stor finansiell konsolidering för de flesta länder, vilken skulle bli mycket kostsam under övergångsperioden.

Möjligheterna till riskspridning kan förbättras genom att man skapar ett omfördelningssystem för EMUs medlemsländer. Det har hävdats att en federal budget skulle behövas för att dämpa chocker, eftersom EMUs medlemsstater inte har möjlighet att utnyttja växelkursen för detta syfte. En lämplig finanspolitik kan alltså leda till att EMU blir ett "optimalt valutaområde". För att detta ska få betydelse måste EMU-ländernas budget, och därmed deras regional- och strukturpolitik, utökas kraftigt.

Det finns empiriska belägg för att de nationella finanspolitiska myndigheterna i EUs medlemsstater kunnat stabilisera inkomsterna i ungefär samma utsträckning som USAs och Kanadas federala regeringar gjort mellan sina respektive länders regioner.[44] Detta pekar på att restriktioner på friheten för den nationella finanspolitiken skapar ett behov av ett federalt finanspolitiskt system i EU som är så stort att det kan spela en betydelsefull roll för att stabilisera ekonomiska fluktuationer.

Om en federal finanspolitik sannolikt inte utvecklas, skulle ett alternativ vara att upprätta en stabiliseringsfond. Det är svårt att ange lämplig storlek för en sådan fond, eftersom den beror på hur stor flexibilitet som kan behållas i finanspolitiken på nationell nivå. Som ett exempel, anta att de enskilda ländernas finanspolitik endast spelar en marginellt stabiliserande roll och att fonden skulle behöva kunna dämpa omkring en tredjedel av produktionsfluktuationerna. För att mildra konsekvenserna av en lågkonjunktur som sänker den

[44] Bayoumi & Masson (1995).

nominella BNP-tillväxten med tre procentenheter, måste fonden täcka minst en procent av BNP i EMU-länderna. Detta är sannolikt en underskattning om man vill uppnå samma stabilisering som de nu rådande automatiska stabilisatorerna ger. Stabiliseringsfonden måste vara större än det årliga stabiliseringskravet, eftersom konjunkturnedgångar i regel varar mer än ett år.

Italiener & Vanheukelen (1993) hävdar att årliga betalningar på endast 0,2 procent av BNP vore tillräckligt för att överföringar mellan länderna ska kompensera bristen på nationella stabiliseringsåtgärder om asymmetriska chocker inträffar. Jämfört med den stabilisering som de automatiska stabilisatorerna medför, ter sig denna uppskattning som en underskattning av de nödvändiga överföringarna. Den bygger dessutom på det missvisande argumentet att stabilisering och därmed riskspridning endast behövs vid asymmetriska chocker. Att begränsa den offentliga sektorns upplåningsmöjligheter innebär också en begränsning för möjligheterna till riskspridning i händelse av gemensamma (symmetriska) chocker som drabbar alla EMU-länder. Detta är ytterligare ett argument för att Italieners och Vanheukelens uppskattning är i lägsta laget.

Ett omfördelningssystem skulle medföra problem, eftersom inte alla EU-länder deltar i EMU. Utöver dagens EU-budget, vilken huvudsakligen är avsedd för omfördelning via regional- och strukturfonder, skulle man behöva bygga upp en fond som kan tillhandahålla försäkring för EMU-länderna. Fonden skulle vara hänvisad till diskretionära åtgärder, vilka skulle medföra en mindre effektiv stabilisering än den som automatiska stabilisatorer ger. Det är inte alls givet att denna uppgift löses bättre på central nivå än av decentraliserade automatiska stabilisatorer.

7 Finanspolitiska normer och behovet av samordning av den ekonomiska politiken inom EMU

Ett behov av internationell samordning av den ekonomiska politiken uppstår om det finns betydande externa effekter av ländernas ekonomiska politik eller om trovärdighetsproblem går att lösa endast genom externa åtaganden. Det kan alltså uppstå samordningsvinster mellan länderna på många områden. Det finns goda skäl för en samordning av den ekonomiska politiken inom EU om betydande internationella externa effekter av politiken på så sätt internaliseras.

Med hänsyn till att penning- (och valuta-) politiken kommer att bli gemensam då EMU upprättas, uppstår frågan om huruvida detta fordrar en samordning av politiken eller restriktioner på andra områden för att medlemmarna ska kunna tillgodogöra sig EMUs fördelar eller om det finns andra orsaker till att samordning och restriktioner är värdefulla, även om de inte är nödvändiga för att EMU ska fungera på ett bra sätt.

Ett viktigt skäl till att finanspolitiken blir en cental fråga i EMU är att den förblir decentraliserad medan penning- och valutapolitiken centraliseras. Det finns alltså en möjlighet att EMU påverkar incitamenten i finanspolitiken på ett sådant sätt att det blir svårare att föra penningpolitik.

Ett problem med denna beslutsstruktur är att den kan ge upphov till att länder försöker "åka snålskjuts" vad avser finansieringen av de offentliga utgifterna. Detta problem löses i själva verket i fördraget genom att det utesluter finansiering av offentliga utgifter via sedelpressarna och genom att det innehåller en skuldnorm.

Det finns en risk att den ekonomisk-politiska balansen förskjuts mot en stram penningpolitik och en expansiv finanspolitik på grund av den decentraliserade beslutsstrukturen i finanspolitiken. Sambandet mellan finans- och penningpolitik går främst genom den effekt som den offentliga skulden har på räntenivån. Eftersom högre skuldnivåer förefaller leda till högre räntenivåer finns det goda skäl att begränsa skuldnivån. Att införa restriktioner på underskottet tycks dock inte vara direkt relevant för att lösa detta problem. Dessutom är det bara den samlade offentliga skulden som spelar roll

för sambandet mellan penning- och finanspolitik i EMU. Följaktligen kan identiska restriktioner för samtliga länder medföra att de möjligheter till intertemporal substitution och riskdelning som kapitalmarknaderna erbjuder inte kan utnyttjas effektivt. I den mån räntorna bestäms av globala faktorer kan EMUs restriktioner endast komma att få ett marginellt inflytande på den internationella räntenivån. Icke desto mindre finns det goda skäl för en skuldnorm i EMU.

I ett medellångt perspektiv kan man hävda att skuldnormen är överflödig, eftersom alla europeiska länder måste lösa sina skuldproblem och bereda sig på konsekvenserna av att befolkningen åldras, oavsett om EMU upprättas eller ej. Det speciella referensvärdet för den offentliga skulden i förhållande till BNP (60 procent) ter sig i detta avseende godtyckligt och verkar spegla en önskan om en marginell skuldminskning i förhållande till den skuldnivå som rådde då Maastrichtfördraget skrevs. Skuldnormen kan alltså fylla en politisk funktion genom att den tvingar politikerna att placera skuldproblemet högre upp på den politiska dagordningen, medan dess betydelse för att EMU ska fungera kan vara marginell.

Som tidigare påpekats är det mindre klart huruvida underskottsnormen behövs för att problemet med balansen mellan penning- och finanspolitiken ska lösas. Den kan försvaras med att den tvingar beslutsfattarna att på kort sikt föra en politik som stämmer med ett långsiktigt mål för statsskulden. Detta bör vägas mot kostnaderna av att hämma tillgången till kapitalmarknaderna och därmed begränsa möjligheterna till riskspridning och intertemporal substitution. Underskottsnormen reducerar därutöver möjligheten att tillgripa finanspolitiska åtgärder som ett led i en stabiliseringspolitik och den kan kräva reformer för att göra den offentliga sektorn mindre känslig för konjunktursvängningar. Det sistnämnda kan medföra betydande restriktioner på välfärdsstatens funktionssätt. Om budgeten är känslig för störningar krävs i så fall ett budgetöverskott under normala konjunkturfaser. Detta kan vara förnuftigt i nuvarande läge på grund av att skuldnivåerna måste sänkas, men det finns ingenting som gör detta optimalt i ett långsiktigt perspektiv.

Det är värt att understryka att EMUs finanspolitiska normer inte tar hand om alla internationella externa effekter i finanspolitiken. Dessa uppstår inte enbart ur alltför höga underskotts- och skuldnivåer utan kan uppkomma även vid en helt balanserad budget. En viktig extern effekt uppkommer på grund av möjligheten att påverka "terms of trade" i syfte att öka sysselsättningen. Resultatet blir att ett

land ökar sin sysselsättning på bekostnad av sysselsättningen i andra länder.

Detta skapar också frågor om behovet av samordning av arbetsmarknadspolitiken. I den mån EMUs normer gör det svårare att påverka sysselsättningen via finanspolitiken, är det möjligt att i stället arbetsmarknadspolitiken används i större utsträckning. Detta har en fördel och en nackdel. Fördelen är att beslutsfattarna kan tvingas reformera arbetsmarknaderna så att de blir mer flexibla.[45] Detta har den dubbla fördelen att man samtidigt angriper både sysselsättningsproblemet och skuldproblemet, eftersom skuldökningen i stor utsträckning är orsakad av ökande transfereringar till följd av stigande arbetslöshet. Nackdelen är risken för "social dumpning" när länderna tävlar alltför aggressivt om arbetstillfällena.

Arbetskraften är inte särskilt rörlig mellan de europeiska länderna och detta förväntas inte förändras under överskådlig tid.[46] Samtidigt finns det stora olikheter mellan de europeiska ländernas arbetsmarknads- och socialpolitik. Länderna kan därför ha incitament att bjuda under varandra i ett försök att öka sysselsättningen genom att sänka minimilönerna, avveckla arbetsskyddsreglerna, tillåta barnarbete, avskaffa bestämmelser om lika lön för lika arbete och så vidare. Om alla länder gör likadant får det dock inte några nämnvärda konsekvenser för den totala sysselsättningen, men det skulle försvaga det skydd som reglerna ger.

Det har hävdats att dessa problem kan lösas genom att man gör sysselsättningsmålet mer explicit i EU. Med den decentraliserade beslutsstrukturen i EU, som följer av subsidiaritetsprincipen, skulle detta inte ha någon större betydelse. Sysselsättningsmål kan visserligen formuleras men de får ingen trovärdighet, eftersom det inte finns något sätt att genomdriva dem i EU. Även om vissa mekanismer för att genomdriva dem är tänkbara, kvarstår ändå problemen med att definiera mål för variabler som de enskilda staterna endast har indirekt och oprecis kontroll över. Det bästa sättet att se till att sysselsättningsinriktade ekonomisk-politiska åtgärder kan vidtas är att garantera frihet i utformningen av den ekonomiska politiken, i kombination med minimiregler inom EU för att undvika "social dumpning". De flesta externa effekter som uppstår till följd av "social dumpning" kommer dock inte att internaliseras genom samarbete inom EU-området.

[45] OECD (1994).
[46] Se t ex Pedersen (1993).

Det bör understrykas att dessa argument för samordning av den ekonomiska politiken gäller oavsett EMU, även om de restriktioner som EMU medför kan förvärra de problem som hänger samman med externa effekter. Det finns också andra områden där behovet av samordning är överhängande, t ex skatteregler, som särskilt för starkt rörliga skattebaser utgör ett stort problem.

Artikel 103 i Maastrichtfördraget innehåller vissa allmänna deklarationer om behovet av ekonomisk-politisk samordning inom EU. Enligt denna ska medlemsländerna behandla sin ekonomiska politik "som en fråga av gemensamt intresse". Rådet får vissa möjligheter att formulera allmänna riktlinjer för medlemsstaternas ekonomiska politik, men formuleringarna är vaga och man specificerar inga mekanismer för att säkerställa att riktlinerna följs. Slutsatsen blir att utrymmet för ekonomisk-politiskt samarbete är begränsat utom på penningpolitikens område.

8 Övergångsperioden och möjligheten att stå utanför

EMUs finanspolitiska normer får omedelbara konsekvenser för den ekonomiska politiken. Deras effekter har redan visat sig eftersom de ingår i konvergenskriterierna och länderna har tagit fram planer och vidtagit åtgärder för att uppfylla normerna. Trots att en finanspolitisk konsolidering behövs i flera länder kan man fråga sig om det är förnuftigt att göra anpassningen på så kort tidsrymd som behövs för att konvergenskriterierna ska uppfyllas. Det vore knappast i överensstämmelse med standardprinciperna för intertemporal konsumtionsutjämning att genomföra en stor "stock"-anpassning inom en period av ett par år. Mot bakgrund av att normerna har gjorts till en del av processen befinner sig länderna nu i ett läge där de inte kan undkomma dem. Alla försök att göra det kommer att tolkas som ett tecken på att man för en slapp politik och finansmarknaderna kommer sannolikt att reagera på ett sådant sätt att ränteskillnaderna ökar så länge de nationella valutorna finns kvar. Skuldnormen kommer troligen att spela en roll endast på kort till medellång sikt, eftersom de flesta länder befinner sig i en situation där en finanspolitisk konsolidering är nödvändig och kommer att genomföras med eller utan EMU.

Att många länder samtidigt söker genomföra en finanspolitisk konsolidering kan göra det svårare att uppnå målet, eftersom de konjunkturförsvagande effekterna framträder omgående, medan de tillväxtstimulerande effekterna av återverkningarna på penningpolitiken i form av lägre realräntor uppkommer längre fram. Konvergenskriterierna kan därför orsaka en konjunkturnedgång under perioden fram till etablerandet av EMU, vilket i sig gör det svårare att uppfylla dessa kriterier.

Eftersom de flesta länder har svårt att uppfylla skuld- och underskottsnormerna, kan man tänka sig att normerna kommer att tolkas friare så att konvergenskriterierna hinner uppfyllas i tid. (I början av 1998 ska det, på grundval av siffror för 1997, avgöras vilka medlemsländer som uppfyller villkoren för medlemskap i EMU.) En sådan tolkning av kriterierna är dock föga sannolik. Om

EMU förverkligas sker det troligen stegvis med en liten grupp som är med från början och fler och fler länder som ansluter sig efterhand. Det kommer dock inte att vara politiskt acceptabelt att ha olika inträdeskriterier beroende på tidpunkten för inträdet. EU kommer sannolikt att utvidgas och därför finns det anledning att hålla inträdeskraven tämligen strikta snarare än att mjuka upp dem för att det ska bli lättare att upprätta EMU. I den nyligen överenskomna Stabilitets- och tillväxtpakten klargörs att normerna ska tas på allvar även efter det att EMU etablerats. Förhållanden som kan motivera avvikelser från normerna definieras på ett sätt som understryker att normerna ska uppfattas som bindande.

Ett beslut att stanna utanför EMU kan uppfattas som att landet i fråga får större frihet att bedriva sin egen ekonomiska politik genom att det slipper undan EMUs restriktioner. Detta är emellertid långt ifrån självklart. Om ett land stannar utanför EMU, kommer det att tolkas som att landet i fråga önskat behålla möjligheten att ändra sin växelkurs, även om beslutet motiverades av andra hänsyn. Ju mer den ekonomiska politiken avviker från EMUs normer, desto troligare är det att möjligheten att ändra valutans värde kan komma att utnyttjas. Betydande trovärdighetsproblem kommer följaktligen att uppstå om landet avviker alltför mycket åt det negativa hållet från EMUs normer.

Hur allvarligt detta problem blir beror naturligtvis på de penning- och valutapolitiska arrangemangen mellan länderna i och utanför EMU. Även om länder som stannar utanför EMU kan gå in i ett ERM-system tillsammans med euro-blocket, så blir det i själva verket en fråga om en ensidigt fixerad växelkurs. Försvaret av den fasta växelkursen kommer i huvudsak att få skötas av det utanförstående landet. För länder som stannar utanför EMU har alltså EMUs finanspolitiska restriktioner bytts ut mot de begränsningar som följer av att man måste garantera den ekonomiska politikens trovärdighet. Följaktligen är det inte uppenbart att ett land får större frihet i sin ekonomiska politik i allmänhet, och i sin finanspolitik i synnerhet, genom att stanna utanför EMU. Utifrån ett (litet) enskilt lands perspektiv är det omöjligt att undvika konsekvenserna av ett multilateralt samarbete mellan viktiga handelspartners.

För det fall EMU inte upprättas inträder en ny situation. Efter den inledande förvirringen kommer finansmarknaderna antagligen att inrikta sig mindre på finanspolitisk konsolidering, vilket dock inte betyder att problemet försvinner. Som redan nämnts, är finanspolitisk disciplin inte någon fråga som har uppkommit på grund av EMU. Men om man inte längre behöver uppnå specifika värden vid

vissa tidpunkter skapas ett visst manöverutrymme. Risken för en serie konkurrerande devalveringar kommer förmodligen att leda till att finansmarknaderna fokuserar på i vilken omfattning andra ekonomisk-politiska åtgärder vidtas för att bereda vägen för en högre sysselsättning och därmed minska sannolikheten för diskretionära växelkursförändringar. Sådana initiativ minskar också trycket på finanspolitiken. Ett land som inte tar itu med detta problem kan hamna i allvarliga trovärdighetsproblem.

Referenser

Agell, J, Calmfors, L & G Jonsson (1996), "Fiscal Policy when Monetary Policy is Tied to the Mast", *European Economic Review* 40.

Agénor, P-R & R P Flood (1994), "Macroeconomic Policy, Speculative Attacks and Balance of Payments Crises", i van der Ploeg, F (red), *The Handbook of International Macroeconomics,* Blackwell Handbooks in Economics, Basil Blackwell.

Alesina, A & R Perotti (1995), "The Political Economy of Budget Deficits", *IMF Staff Papers* 42.

Alesina, A & G Tabellini (1987), "Rules and Discretion with Non-coordinated Monetary and Fiscal Policies", *Economic Inquiry* 25.

Andersen, T M (1995), "Statsgældspolitik", *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 133.

Andersen, TM (1996a), "Demand Management and the Credibility of a Fixed Exchange Rate Policy", Working Paper, University of Aarhus.

Andersen, T M (1996b), "Demand Management and Structural Employment in an Open Economy", Working Paper, University of Aarhus.

Andersen, T M & S Holden (1996), "Automatic Stabilizers in Open Economies", Working Paper, University of Aarhus.

Andersen, T M & J R Sørensen (1995), "Unemployment and Fiscal Policy in an Economic and Monetary Union", *European Journal of Political Economy* 11.

Andersen, T M, Rasmussen, B S & J R Sørensen (1996), "Optimal Fiscal Policy in Open Economies with Labour Market Distortions", *Journal of Public Economics*, under utgivning.

Bar-Ilan, A & A Zanello (1994),"Nominal Budgeting as a Stabilization Rule - The Optimal Degree of Indexation of Public Spending", *European Economic Review* 38.

Barro, R J (1979), "On the Determination of Public Debt", *Journal of Political Economy* 87.

Bartolini, L, Razin, A & S Symansky (1995), "G7 Fiscal Restructuring in the 1990s: Macroeconomic Effects", *Economic Policy* 20.

Bayoumi, T & B Eichengreen (1995), "Restraining Yourself: The Implications of Fiscal Rules for Economic Stabilization", *IMF Staff Papers* 42.

Bayoumi, T, Goldstein, M & G Woglom (1995), "Do Credit Markets Discipline Sovereign Borrowers? Evidence from U.S. States", *Journal of Money, Credit and Banking* 27.

Bayoumi, T & P R Masson (1995), "Fiscal Flows in the United States and Canada: Lessons for Monetary Union in Europe", *European Economic Review* 39.

Blanchard, O J & S Fischer (1989), *Lectures on Macroeconomics,* The MIT Press.

Buiter, W, Corsetti, G & N Roubini (1993), "Excessive Deficits: Sense and Non-Sense in the Treaty of Maastricht", *Economic Policy* 16.

Calmfors, L (1993), "Lessons from the Macroeconomic Experience of Sweden", *European Journal of Political Economy* 9.

Calvo, G A & P E Guidotti (1990),"Indexation and Maturity of Government Bonds: An Exploratory Model", i Dornbusch, R & M Draghi (red), *Public Debt Management: Theory and History,* Cambridge University Press.

Calvo, G A (1988), "Servicing the Public Debt", *American Economic Review* 78.

Caramazzo, F (1993), "French-German Interest Rate Differentials and Time-Varying Realignment Risk", *IMF Staff Papers* 40.

Chang, R (1990), "International Coordination of Fiscal Deficits", *Journal of Monetary Economics* 25.

Chen, Z & A Giovannini (1993), "The Determinants of Realignment Expectations under the EMS: Some Empirical Regularities", NBER Working Paper No 4291.

Christiano, L J & M Eichenbaum (1992), "Current Real-Business-Cycle Theories and Aggregate Labour Market Fluctuations", *American Economic Review* 82.

Council of the European Communities (1992), *Treaty on European Union.*

De Grauwe, P (1992), *The Economics of Monetary Integration,* Oxford University Press.

De Grauwe, P (1994), "Towards European Monetary Union without the EMS ", *Economic Policy* 18.

Dixon, H D & M Santoni (1996), "Fiscal Policy Coordination with Demand Spillovers and Unionised Labour Markets", opublicerat Discussion Paper, University of Warwick.

De Fontenay, P, Milesi-Ferretti, G M & H Pill (1995), "The Role of Foreign Currency Debt in Public Debt Management", IMF Working Paper 95-21.

Edin, P-A & A Vredin (1993), "Devaluation Risk in Target Zones: Evidence from the Nordic Countries", *Economic Journal* 103.

Ford, R & D Laxton (1995), "World Public Debt and Real Interest Rates", IMF Working Paper 95-30.

Frenkel, J A & A Razin (1987), *Fiscal Policies and the World Economy,* MIT Press, Cambridge.

Gali, J (1994), "Government Size and Macroeconomic Stability", *European Economic Review* 38.

Giavazzi, F & M Pagano (1990), "Confidence Crises and Public Debt Management", i Dornbusch, R & M Draghi (red), *Public Debt Management: Theory and History*, Cambridge University Press.

Gordon, R H & H Varian (1988), "Intergenerational Risk Sharing", *Journal of Public Economics* 37.

Gros, D & N Thygesen (1992), *European Monetary Integration*, New York, St. Martin's.

Hansen, N L (1995), "Nationale og internationale elementer i renteudviklingen i 1993-95", *Danmarks Nationalbanks kvartals-oversigt*, november 1995.

Holden, S & B Vikøren (1994), "Interest Rates in the Nordic Countries: Evidence Based on Devaluation Expectations", *Scandinavian Journal of Economics* 96.

IMF (1996), *World Economic Outlook.*

Italiener, A & M Vanheukelen (1993), "Proposals for Community Stabilization Mechanisms: Some Historical Applications in the Economics of Community Public Finance", *European Economy, Reports and Studies* No 5, Bryssel.

Jenkinsson, N (1996), "Savings, Investment and Real Interest Rates", *Bank of England, Quarterly Bulletin* G-1.

Jensen, H (1992), "Time-Consistency Problems and Commitments of Monetary and Fiscal Policies", *Journal of Economics* 3.

Jensen, H (1994), "Loss of Monetary Discretion in a Dynamic Policy Game", *Journal of Economic Dynamics and Control* 18.

Kenen, P B (1995), *Economic and Monetary Union in Europe,* Cambridge University Press.

Lindberg, H, Svensson, L E O & P Söderlind (1991), "Devaluation Expectations: The Swedish Krona 1982-1991", IIES Seminar Paper No 495.

Marston, R C (1985), "Stabilization Policies in Open Economies", i Jones, R W & P B Kenen (red), *Handbook of International Economics Vol II,* North-Holland.

Nunes-Correia, J & L Stemitsiotis (1993), "Budget Deficit and Interest Rates: Is there a Link? - International Evidence", Economic Paper, Commission of the European Communities Directorate-General for Economic and Financial Affairs No. 105.

Obstfeld, M & K Rogoff (1994), "The Intertemporal Approach to the Current Account", NBER Working Paper No 4893.

OECD (1993), *Economic Outlook* 53, Paris.

OECD (1994), *The OECD Job Study,* del I + II, Paris.

Pedersen, P J (1993), "Intra-Nordic and Nordic-EC Labour Mobility", i Fagerberg, J & L Lundberg (red), *European Economic Integration: A Nordic Perspective,* Avebury.

Persson, T & G Tabellini (1995),"Double-edged Institutions: Institutions and Policy Coordination", i Grossman, G & K Rogoff (red), *Handbook of Development Economics Vol III,* North-Holland.

Rose, A K & L E O Svensson (1994), "European Exchange Rate Credibility before the Fall", *European Economic Review* 38.

Seater, J J (1993), "Ricardian Equivalence", *Journal of Economic Literature* XXXI.

Svensson, L E O (1993), "Assessing Target Zone Credibility: Mean Reversion and Devaluation Expectations in the ERM, 1979-1992", *European Economic Review* 37.

Tanzi, V & D Fanizza (1995), "Fiscal Deficit and Public Debt in Industrial Countries, 1970-1994", IMF Working Paper 95-49.

Thomas, A H (1994), "Expected Devaluation and Economic Fundamentals", *IMF Staff Papers* 41.

von Hagen, J (1992), "Budgeting procedures and Fiscal Performance in the EC", Economic Papers No 96, European Commisions, Bryssel.

von Hagen, J & I J Harden (1995), "Budget Processes and Commitment to Fiscal Dicipline", *European Economic Review* 39.

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 betalningssvårigheter. 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. Totalförsvarspliktiga 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. Presumtionsregeln 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 samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet. S.
86. Utvecklad samordning inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten. Kartläggning, överväganden 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 teleadresskatalog. 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 inlärning. 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 - Teckenspråksutbildning 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 överlåtelser och tomträttsupplåtelser 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 Huldt, 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. Boupptecknings 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]
Presumtionsregeln 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

Totalförsvarspliktiga 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 fredsräddningstjänsten. 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 inlärning. 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 Huldt, 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]
Jämställd vård. Olika vård på lika villkor. [133]
Jämställd 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 teleadresskatalog. [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 betalningssvårigheter. [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 överlåtelser och tomträttsupplåtelser 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. Studiecirklars 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]
Administrationen 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]
Arbetstid 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]
Konkurrensutsättning 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 tillsynsverksamhet.
Volym 1 – En granskning. [73]
Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 1 – An Assessment. [73]
Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet.
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]

KUNGL. BIBLIOTEKET STOCKHOLM

FRITZES
Postadress: 106 47 Stockholm
Fax: 08-690 91 91, Telefon: 08-690 91 90

ISBN 91-38-20661-7
ISSN 0375-250X