

Samarbetet i EUs ekonomiska politik är underutnyttjat

av Monika Arvidsson och Lena Westerlund

Finanspolitiken och den korta siktens betydelse

Den globala ekonomiska krisen som startade 2008 har tydligt aktualiserat den stora betydelsen av att politikerna finner vägar att stabilisera efterfrågan i ekonomin på ett effektivt sätt. Räntesänkningar och andra insatser via penningpolitiken används världen över och i hög grad skyndsamt. Det är trögare med finanspolitiken.

Svårigheterna att få effektivitet i finanspolitiska insatser i krisförloppet ter sig stora, bland annat på grund av hushållens stora pessimism i EU, inklusive i Sverige. Risken finns uppenbarligen att stora delar av stimulansåtgärderna till hushållen inte konsumeras, vilket är det faktiska behovet. I stället leder de till ett ökat trygghetssparande bland hushållen på grund av det svåra krisläget på arbetsmarknaden och för svaga skyddsnät – läs arbetslöshetsförsäkringar – för individerna -.

Ett berömt citat av nationalekonomen John Maynard Keynes lyder: ”På lång sikt är vi alla döda.” Den bästa långsiktiga utvecklingen för ett lands välstånd bör väga tungt för vilken ekonomisk politik som ska föras i den korta sikten. Utrymmet är stort för både regeringar och centralbanker för olika tolkningar av hur insatser på kort sikt påverkar på lång sikt,. Just vad beslutsfattarna tror om detta, kan bli avgörande för hur väl denna kris hanteras i EU. Ett stort orostecken hittills är att den finanspolitiska stimulanspaketen kommit något sent och delvis är för små. I Sverige har den borgerliga regeringen lagt ca 1,3 procent av BNP i ofinansierade reformer för 2009, vilket inte ter sig tillräckligt alls, givet den mycket svaga utvecklingen på arbetsmarkanden och varseltempot som sedan fyra månader legat på samma nivå som under 1990-talskrisens start. Regeringens paket är för litet, trots att Sverige har ett av EUs absolut bästa utgångslägen i de offentliga finanserna, med en avsaknad av offentlig nettoskuld och många år med överskott. Sysselsättningsfallet blir minst 100 000 personer 2009 om inte ytterligare åtgärder vidtas av regeringen under våren 2009. Sannolikt blir tyvärr fallet en god bit högre än så, som en följd av politikernas bristande vilja att använda statsbudgeten mer i syfte att snabbt hantera krisen i produktion och sysselsättning.

Varför den borgerliga regeringen i Sverige avstår från att föra en kraftfull konjunkturpolitik via statsbudgeten för att hantera sysselsättningskrisen på kort sikt – oss med möjlighet också till goda välståndsvinster på längre sikt - är en högst relevant fråga. Den förklaring som ligger oss närmast till hands, är att regeringen inte vill gå till val 2010 med risk att få föra en diskussion om behovet av att höja skatter för att återta ett budgetunderskott som en korrekt, större finanspolitisk expansion tidigt i krisen gett. Denna typ av förlopp kallas av ekonomer för ”valcykler” – konjunktursvängningar orsakade av politikens överväganden att vilja bli omvalda. I länder där forskare menar sig finna sådana cykler leder de vanligen till en omotiverat stor budgetexpansion inför och under valår. I det svenska fallet verkar det för en borgerlig regering kunna leda till en alltför svag finanspolitisk expansion i krishantering. Anders Borg uttryckte vid ett seminarium med OECD i slutet av 2008 att den långa sikten och strukturpolitik, var det absolut viktigaste i den ekonomiska politiken. Detta var förvånande i det läge med behov av konjunkturpolitik som då rådde i svensk ekonomi. Det var dock ideologiskt tydligt.

Den borgerliga regeringen har dessutom genom strukturreformer i skattesystemet och sänkt a-kassa, kraftigt minskat den automatiska regelstyrda finanspolitikens effekt på budgeten (de så kallade automatiska stabilisatorerna). Detta gör att kraven ökat på aktiva politiska beslut om finanspolitiska krissatsningar av regering och riksdag. Under 1990-talskrisen spädde efterfrågan på betydligt mer automatsikt, på grund av de regelverk som fanns i exempelvis a-kassan. Den aktiva arbetsmarknadspolitik fungerade också mer som en ”halvautomatisk” stabilisator eftersom programmen för arbetslösa ökades snabbt. Löntagarna var tryggare och kunde förutse sina inkomster vid arbetslöshet bättre.

Den ideologiska synen hos den borgerliga regeringen spelar sannolikt nu en viktig roll för stabiliseringens omfattning i svensk ekonomi. På liknande sätt torde andra (främst borgerliga) politiker i hela EU tänka och det kan påverka hur bra krishantering 2009-2010 blir i ett europeiskt perspektiv. Det finns risker förenade med att göra för lite och med att vänta. Det är enligt LO-ekonomernas syn nödvändigt och korrekt av politiker att vid behov låta budgetunderskotten öka i ett land, även rejält under EUs

treprocentsgräns, för att söka förhindra en mycket djup nedgång av sysselsättning och produktion. Kameralism är ingen princip för makroekonomisk politik.

John Maynard Keynes fokus under 1930-talet var att den ekonomiska politiken skulle hantera den korta sikten bättre än tidigare och han presenterade därför en sammanhållen teoretisk ram kring detta. En konsensus råder i dag bland nationalekonomiska forskare om att förändringar i den samlade efterfrågan påverkar produktionen på kort sikt. Det är en grund till varför stabiliseringspolitik är nödvändig.

I praktiken verkar de flesta politiker överens om att finanspolitik har en viktig roll att spela för att påverka produktion och sysselsättning på kort sikt till en hög och stabil nivå. Få politiker kan avstå från att agera via statsbudgeten när en större kris blir uppenbar. I den kris vi nu har är expansion av de offentliga utgifterna (till exempel offentliga investeringar, statsbidrag till kommuner, arbetsmarknadspolitik, den mest effektiva insatsen för att få en mer stabil utveckling, men politikerna använder trots det relativt stora skattesänkningar.

En högtintressant tankegång är att den ökade betydelsen av finansiella marknader som andel av den ekonomiska aktiviteten och den omfattande internationella marknadsintegrationen, kan göra att kraven på stabiliseringspolitiken förändras. Med potentiellt fler och större finansiella svängningar kan behoven stärkas av stabiliseringspolitik. Växelkurssvängningar kan vara stora och hastiga, och uppstår bland annat som en följd av valutamarknadernas sätt att fungera.

Svängningar i den finansiella ekonomin får möjligen nu genomslag i den reala ekonomin - produktion och sysselsättning - på ett mer omfattande och snabbare sätt än tidigare, och det måste i så fall hanteras bättre i den ekonomiska politiken framöver. Kostnaderna i termer av utslagen produktion och arbetslöshet ter sig redan höga av kreditåtstramningen i denna kris, sett ur de breda löntagargruppernas perspektiv i hela EU.

Stabiliseringspolitik i EU

EUs stabilitets- och tillväxtpakt syftar till att övervaka de offentliga finanserna och samordna den ekonomiska politiken. Stabilitetspakten säger att målet för finanspolitiken skall vara nära balans eller överskott på medellång sikt och att ett land inte får ha budgetunderskott som är större än tre procent av BNP, utom vid exceptionella omständigheter. Dessa omständigheter är uttryckta i fördraget i termer av fallande tillväxttakt, som inte orsakas av en vanlig konjunkturedgång. Nu är det möjligt för flera länder i unionen att bryta igenom gränsen.

EUs tillväxt- och stabilitetspakt reformerades 2005 till att i större utsträckning tillåta högre budgetunderskott än tre procent av BNP. Svårigheten att få igång ekonomierna i nedgångar var anledningen till förändringen. Den nuvarande lågkonjunkturen är just ett sådant tillfälle då medlemsländerna möts av en generös tolkning av reglerna. Flera medlemsländer ligger på eller klart över den högsta tillåtna gränsen.

I varierande grad har EU-länderna resurser för att genomföra finanspolitiska åtgärder i syfte att mildra konjunkturedgången. Med undantag för några enstaka medlemsländer, kan därför tyvärr varken skattesänkningar eller offentlig konsumtion förväntas användas inom EU i tillräcklig utsträckning för att få fart på ekonomin. Detta är ett viktigt skäl till att länderna behöver expandera samordnat. Om de exempelvis samordnar en tillfällig momssänkning för att stimulera konsumtionen så behöver den enbart vara hälften så stor men ge samma stimulanseffekt. Budgetunderskotten kan då påverkas mindre och skulduppbyggnaden bli lägre. Detta har tyvärr skett i alltför liten grad i denna kris och därmed är vinsterna med en samordning av EUs ekonomiska politik underutnyttjade. Det är en viktig fråga för EU-politiken att diskutera framöver.

Mycket uppmärksamhet har ägnats åt medlemsstaternas underskott i de offentliga finanserna. Alltför ofta har det positiva sambandet mellan en expansiv politik och sysselsättningen och därmed också de offentliga inkomsterna, förbisetts. Vid sidan av underskottet, bör man dock även titta på andra sidan av myntet: det ökande överskottet i privat sparande som innebär en hämsko på investeringar och konsumtion i Europa.

En tolkning av det ökande privata sparandet är att medborgarna inte känner tillräckligt tillit till systemet. Enkelt uttryckt handlar det om brister i den individuella sociala tryggheten och oro inför kommande ekonomisk utveckling.

Under Europeiska rådets sammanträde i december 2008, togs beslut om en återhämtningsplan för den europeiska ekonomin motsvarande 1,5 procent av unionens BNP (cirka 200 miljarder euro). Planen utgörs av både nationella åtgärder och åtgärder på EU-nivå. Bland annat handlar det om ökade investeringar från Europeiska Investeringsbanken, möjlighet för medlemsländerna att tillämpa sänkta momssatser, sysselsättningsstödjande åtgärder via Europeiska Socialfonden, en statlig garanti för bankers utlåning (interbankfinansiering) under kommande fem år och möjligheter att vid behov förstatliga banker.

Kommissionen har också med anledning av det speciella läget godkänt enskilda medlemsländers olika "räddningspaket" som syftar till att motverka den finansiella krisens negativa effekter på den reala ekonomin och då särskilt genom att främja

ökade kreditflöden. Till exempel har omfattande bankpaket godkänts i Tyskland, Storbritannien, Frankrike och Nederländerna. Då EU inte har en gemensam finanspolitik och då finanskrisen dessutom drabbar länderna olika, är det upp till varje medlemsland att vidta åtgärder.

Men tidigare har medlemsländerna uppmanats av EU-kommissionen att respektera stabilitetspaktens regel gällande budgetunderskott. Även om Kommissionen har visat prov på handlingskraft och vilja att aktivt ta ansvar för EUs ekonomiska återhämtning, så har således budskapet gällande tillåtna nationella insatser varit något tvetydigt. Då riskerna för den reala ekonomin med att satsa för lite i nedgångar av den omfattning vi ser nu är större än riskerna med att satsa för mycket, är det tvärtom önskvärt att EU-kommissionen och ministrarna i rådet är mer tydliga med att medlemsländerna tillåts använda sina tillgängliga finansiella utrymmen till stimulans.

Från den europeiska centralbanken ECB har man uttryckt att det nuvarande ekonomiska krisläget inte får hindra fortsatta strukturreformer i EU-länderna. Anledningen anges som att resultaten av reformerna kommer att behövas när ekonomin vänder. Men strukturförändringar är lättast att genomföra då ekonomin går bra. Det kan bli ineffektivt att framhärda i strukturella reformer i rådande läge. Strukturpolitik kan heller inte ersätta efterfrågepolitik, vilket är det viktigaste verktyget under kriser av det slag som just nu drabbar världens ekonomier.

Förutom de automatiska stabilisatorernas styrka, spelar finanspolitiken en avgörande roll för att begränsa negativa effekter av finanskrisen och för att komplettera de penningpolitiska styrmedlen. EUs regeringar, Kommissionen och ECB bör i större utsträckning än hittills ta hänsyn till hur den förda politiken samspelar.

För en bra diskussion om den samlade stabiliseringspolitiken bör man se både till makro- respektive mikroekonomiska faktorer, och till de penningpolitiska förutsättningarna. Ofta i samband med uppföljning av Lissabonprocessen har EUs (för låga) tillväxt förklarats av främst strukturella faktorer. Sådana påståenden måste dock synas i ljuset av förd penningpolitik. Även om EUs inflation har legat på ECBs mål under senare tid så har flera medlemsländer tidvis haft en inflationstakt som understigit målet, och haft ett efterfrågeunderskott vilket påverkat tillväxten.

Både ECB och EU-kommissionen tenderar att anse risken för överhettning som mer överhängande än risken för nedgångar. Detta har ofta uttryckts genom uppmaningar till beredskap för framtida efterfrågechocker. De ekonomiska cyklerna bör jämnas ut men hittills har EUs främsta problem, åtminstone sedan Lissabonstrategins början, bestått i att det varit svårt att på bred front höja den långsiktiga tillväxttakten och i konjunkturedgångar få tillräcklig stabilisering i alla länder. Även nedgångar kräver beredskap.

EU har ett visst utbudsproblem och det finns bland annat på arbetsmarknaden. Men politiken är alltför ensidigt inriktad på strukturproblem. Det finns nu ett uppenbart behov av aktiv finanspolitik och expansiv penningpolitik. Och den samordning som vore möjlig för ökad effektivitet bör utnyttjas.

Avslutande kommentar

Den finansiella krisen som startade i USA och Storbritannien 2008 har nu övergått till en global ekonomisk kris av historiska mått. De negativa återverkningarna är i hög grad kännbara inom hela EU och politikerna står inför en svår krishantering under de kommande åren, inte minst för att hejda en drastisk utslagning av produktion och sysselsättning med välfärdseffekter på lång sikt.

De allvarliga problemen med kreditåtstramning och icke-fungerande lånemarknader bidrar tydligt till att fördjupa den lågkonjunktur som världsekonomin genomgår. Löntagarna står inför minst två mycket svåra år på arbetsmarknaden och förmögenhetsvärdenas fall för hushållen ger negativa konsekvenser för bland annat pensionerna på sikt.

Krisen kommer tyvärr sannolikt att ta relativt lång tid att häva och osäkerheten är stor för politikerna kring vilka åtgärder som är mest effektiva gentemot kredit- och banksystem. Detta beror bland annat på att finansiella företag bara gradvis avslöjar hur deras problem ser ut och hur omfattande de är. Statsmakterna har inga effektiva medel att få särskild information i god tid om kommande förluster i privata finansiella företag.

Regeringar, nationella centralbanker och ECB har beslutat om många olika åtgärder för att häva kreditåtstramning och underlätta ökad bankutlåning (bland annat genom ägarstillskott och statligt ägande av banker). Vidare har omfattande stimulanspolitiska paket lagts fram av regeringar i finanspolitiken och beslut i flera europeiska länder.

Det är dock tyvärr så att flera av EUs enskilda regeringar inte har uppvisat tillräckligt gott ledarskap i att hantera krisen. Det första misstaget var utformningen av det frivilliga garantiprogrammet för banker redan i oktober. Ytterst få banker har gått med och många ytterligare program har krävts därefter.

Ett flertal räntesänkningar har genomförts bland annat i samordning med USA. ECB har dock agerat något avvaktande och i viss mån senfärdigt. Dock agerade banken tidigt för att motverka likviditetsproblemet under hösten 2008 genom att ställa omfattande resurser till förfogande för banksystemets dygnsutlåning.

Med en bättre samordning skulle ökad effektivitet ha kunna ha uppnåtts i stabiliseringen av sysselsättning och produktion anser vi. Det problematiska med denna ekvation är att medlemsländerna har suveränitet när det gäller finanspolitikens inriktning. Finanspolitiken varierar - och måste i demokratins namn variera - beroende på regeringarnas politiska färg och medlemsstatens val av samhällsmodell. Detta är lika mycket ett dilemma för EUs gemensamma ekonomiska politik som en självklar demokratisk ordning. Dilemmat bör dock kunna överkommas något bättre, genom mer skapande av samsyn om hur läget ser ut och av mer av god politisk vilja baserade på insikten om det stora ömsesidiga ekonomiska beroendet inom EU.

Det vore framsynt av EUs beslutsfattare att finna mer effektiva former för samordning av finanspolitiken i kris, men också indikatorer för att följa uppbyggnaden av automatiska stabilisatorer av större omfattning i fler medlemsländer. Det skulle gynna de breda löntagargrupperna nu, och i framtida nedgångar.

Monika Arvidsson är LO-ekonom på LOs enhet för ekonomisk politik och arbetsmarknad. Hon arbetar med internationell ekonomisk politik samt migrationspolicy. I flera sammanhang och inom ramen för Lissabonstrategin har hon både på nationell och internationell nivå deltagit i arbetet med en EU-gemensam ekonomisk politik.

Lena Westerlund är LOs chefsekonom. Hon har examen i internationell ekonomi från Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet och har tidigare arbetat bland annat på Finansdepartementet.