Ekonomisk-politisk samordning i EU/EMU

Av Lars Heikensten och Tomas Ernhagen

Inom EU har ett allt närmare ekonomiskt samarbete utvecklats under de senaste decennierna. Ett viktigt steg togs 1993 när den inre marknaden förverkligades. Sex år senare bildade elva EU-länder en valutaunion med en gemensam penningpolitik. Båda dessa händelser har påtagligt påverkat villkoren för den ekonomiska utvecklingen i Europa. Med en gemensam överstatlig penningpolitik och en i övrigt i huvudsak nationell ekonomisk politik förändras också villkoren för den ekonomiska politiken. Nya krav ställs på samarbetet, samtidigt som lärdomar dras av vad som redan gjorts.

Nya spelregler för den ekonomiska politiken

Under våren 1999 höjdes röster för att Europeiska centralbanken, ECB, skulle sänka sin styrränta och därmed motverka Asienkrisens effekter.

Under våren 1999 höjdes röster för att Europeiska centralbanken, ECB, skulle sänka sin styrränta och därmed motverka Asienkrisens effekter. Högst ropade den tyske finansministern Oskar Lafontaine. Med tanke på hur väl den svaga konjunkturen i Tyskland skulle behöva lägre räntor kanske inte detta kom som någon överraskning. Men spelreglerna i valutaunionen medgav inte att penningpolitiken utformades med hänsyn till ett enskilt land. Den räntesänkning som Lafontaine ville få till stånd kom först när han avgått och då som en följd av ECB:s bedömning av den samlade inflationsutvecklingen i euroområdet.

Detta exempel åskådliggör de nya ekonomisk-politiska spelreglerna i Europa. Medan penningpolitiken tar sikte på prisstabiliteten i hela valutaunionen vilar ansvaret för den ekonomiska politiken i övrigt på de enskilda länderna.

Den gemensamma penningpolitiken innebär att beroendet ökar mellan EMU-

länderna. Finanspolitiska misslyckanden eller lönerörelser som går över styr i ett land riskerar nu på ett annat sätt än tidigare att påverka övriga länder via den gemensamma penningpolitiken. Förr kunde de eventuella störningar som uppstod från omvärlden hanteras med ränte- och växelkursförändringar.

Det ömsesidiga beroendet är den viktigaste drivkraften bakom de gemensamma ekonomisk-politiska diskussionerna inom EU.

Det ömsesidiga beroendet är den viktigaste drivkraften bakom de gemensamma ekonomisk-politiska diskussionerna inom EU. Det är också detta som legat bakom beslut om bindande regler för till exempel budgetunderskott och statsfinanser. Men det finns även andra drivkrafter. Genom ett samlat europeiskt agerande på sysselsättningsområdet har medlemsländerna försökt adressera en av de viktigaste politiska frågor de har att brottas med på hemmaplan. I detta och i andra sammanhang är en viktig utgångspunkt de positiva erfarenheter som finns av det hittillsvarande samarbetet. Tydliga exempel på det är de förbättrade statsfinanserna och den lägre inflationen.

I det närmast följande avsnittet diskuteras penningpolitikens roll i den nya situationen. Därefter beskrivs de olika möjligheter som finns för diskussion och kontakter mellan aktörerna i det europeiska ekonomisk-politiska spelet. I de fyra följande avsnitten beskrivs en ganska vildvuxen flora av processer och instrument som har vuxit fram för att utforma och samordna den ekonomiska politiken. I det avsnitt som föregår den avslutande sammanfattningen diskuteras några politikområden där ett ökat samarbete har diskuterats och i några fall kommit till stånd.

Penningpolitiken ska säkra prisstabilitet och vara tydlig

ECB måste (precis som Riksbanken) förbehålla sig rätten att ingripa med räntevapnet, om den uppkomna situationen så motiverar.

Fördraget anger tydligt att ECB självständigt ska ansvara för prisstabiliteten inom valutaunionen. Detta innebär att något samarbete eller någon koordinering i den meningen att ECB sätter sig ner tillsammans med till exempel EU:s finansministrar och gör upp om politiken i framtiden inte är möjlig annat än i extrema nödlägen. ECB måste (precis som Riksbanken) förbehålla sig rätten att ingripa med räntevapnet, om den uppkomna situationen så motiverar.

Detta innebär dock inte att penningpolitiken inte skulle kunna bidra till den ekonomisk-politiska dialogen och samarbetet i EU. I en dialog med övriga parter på det ekonomisk-politiska området kan ECB erhålla kunskaper och erfarenheter om till exempel finanspolitiken och lönebildningen som är av betydelse när pen-

ningpolitiska beslut ska fattas. I grunden är det naturligtvis så att en långsiktigt hållbar finanspolitik som bidrar till att dämpa de reala svängningarna i ekonomin gör det lättare för ECB att upprätthålla prisstabiliteten. Det blir också lättare att värdera inflationsperspektiven och att utforma penningpolitiken, ju tydligare olika regeringar är om till exempel sina finanspolitiska ambitioner.

På samma sätt är ECB:s agerande naturligtvis viktigt för EU:s finansministrar. Med prisstabilitet får de som förhandlar om löner eller sätter priser en enklare och tydligare uppgift, eftersom de inte behöver bekymra sig om hur de ska kompensera sig för framtida köpkraftsförsämringar. Prisstabilitet minskar också osäkerheten för dem som investerar och bidrar till att produktionsmiljön i stort blir bättre. ECB kan också ge ett bidrag genom att politiken bedrivs på ett öppet och tydligt sätt.

På motsvarande sätt går det att resonera avseende kopplingen mellan penningpolitiken och åtgärder för att förbättra ekonomins funktionssätt. Den förra är inriktad på att stabilisera priserna och den reala ekonomin på relativt kort sikt, medan de senare ökar ekonomins långsiktiga tillväxtpotential. Om reformer på varu-, tjänste-, kapital- och arbetsmarknaderna ökar ekonomins anpassningsförmåga förbättras även förutsättningarna för penningpolitik inriktad på prisstabilitet.

Många möjligheter till dialog och samordning

Även om penningpolitiken bedrivs självständigt på övernationell nivå finns det behov av kontakter med övriga aktörer.

Även om penningpolitiken alltså bedrivs självständigt på övernationell nivå finns det behov av kontakter med övriga aktörer. Det handlar om att förutsäga och förstå varandras agerande och att utforma en politik som sammantaget är så bra som möjligt för EMU och EU. Den metod som i första hand används för att påverka den ekonomiska politiken och driva på samarbetet är dialog och informationsutbyte mellan medlemsländerna inom EU och mellan dem och ECB. Det är en på sitt sätt naturlig konsekvens av att beslutsrätten i flertalet ekonomisk-politiska frågor ligger hos de nationella regeringarna och parlamenten, medan de EU-regler som har bindande verkan inte är lika omfattande.

Det finns flera olika mötesplatser där ekonomisk-politiska diskussioner förs och samarbete bedrivs. Figur 1 är tänkt att ge en bild av detta samarbete med dessa olika fora.

Möten mellan centralbankscheferna och finansministrarna inom EU förekommer inte så ofta. Den enda institutionaliserade mötesplatsen är de så kallade

Statssekreterare och vice centralbankschefer från hela EU träffas en gång i månaden i den Ekonomiska och finansiella kommittén EFK.

informella Ekofin-mötena som hålls en gång per halvår. Denna relativt sparsamma kontakt uppvägs dock av de goda möjligheter till kontinuerlig avstämning mellan de penningpolitiskt ansvariga och EU:s ministrar som erbjuds på andra håll. Exempelvis träffas normalt statssekreterare och vice centralbankschefer från hela EU en gång i månaden i den Ekonomiska och finansiella kommittén EFK (tidigare Monetära kommittén), som svarar för huvuddelen av förberedelserna inför mötena såväl i Ekofinrådet som i Euro-11.[1] Dessutom får Ekofinrådets ordförande och en ledamot av kommissionen delta i ECB-rådets möten, dock utan rösträtt. På motsvarande sätt får ECB-chefen delta i Ekofinrådets möten när frågor som berör det europeiska centralbankssystemet diskuteras. Till detta kommer en mängd informella kontaktytor vid till exempel möten inom IMF:s ram och för de större länderna i samband med G7-möten etcetera. I de olika medlemsländerna möts också normalt sett centralbankschefer och finansministrar respektive statssekreterare och vice riksbankschefer i många olika sammanhang.

Den fortlöpande dialogen mellan regeringarna inom EU sker i första hand inom ramen för ekonomi- och finansministrarnas råd, Ekofin, som sammanträder ungefär en gång i månaden. Enligt fördraget är det Ekofinrådet som har den beslutsfattande rollen vid samordningen av den ekonomiska politiken.[2] Vid dessa möten närvarar normalt en finansminister och dennes statssekreterare.

Att det finns en tydlig känsla av exklusivitet hos euroländerna framkom inte minst i debatten om det blivande Euro-11 i slutet av 1999.

I samband med dessa möten träffas också euroländernas finansministrar i den informella Euro-11-gruppen för enskilda överläggningar. Eftersom dessa länder delar en gemensam penning- och valutapolitik diskuterar de fortlöpande i första hand eurorelaterade frågor. Även om några formella beslut inte ska fattas i denna grupp ligger det en dold kraft i att denna informella grupp av euroländer – med sina gemensamma intressen möts så ofta. Att det finns en tydlig känsla av exklusivitet hos euroländerna framkom inte minst i debatten om det blivande Euro-11 i slutet av 1999. Britter och andra som var oroliga för att förbigås i EU-sammanhang begärde att få tillträde till den exklusiva gruppen. Lite raljerande sade den dåvaran-

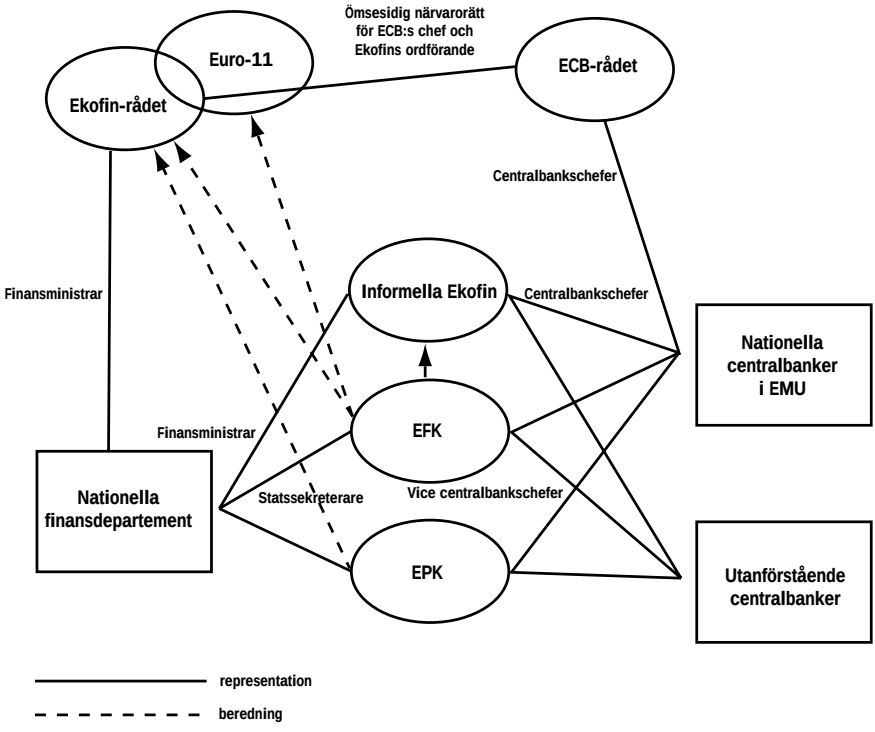
[1] Experter från ministerierna och centralbankerna träffas också i den Ekonomisk-politiska kommittén för att i första hand diskutera strukturella förändringar på produkt-, kapital- och arbetsmarknaderna.

[2] Enligt artikel 99 i Romfördragets Amsterdamversion ska medlemsstaterna betrakta den ekonomiska politiken som en fråga av gemensamt intresse och samordna denna politik inom rådet.

de franske finansministern Strauss-Kahn nej till förslaget genom att jämföra införandet av euron med ett äktenskap. Gifter man sig vill man inte ha någon annan i sovrummet, var hans slutsats.

ECB har permanent inbjudan till Euro-11, och ofta deltar både ordföranden och vice ordföranden (alltid någondera). Där går man igenom den ekonomiska situationen, valutamarknadssituationen etcetera. ECB presenterar bakgrunden till olika beslut, gemensamma problem diskuteras. Det är inte fråga om något koordineringsforum, men det förs en mycket öppen dialog minst en gång per månad. Ministrarna känner därför väl till ECB:s tänkande, och ECB får en mycket klar bild av var ministrarna står, eftersom man är med när dessa diskuterar.

Figur 1. Mötesplatser för regerings- och centralbankssfärerna



De allmänna riktlinjerna – EU:s finansplan

I centrum för det ekonomisk-politiska samarbetet inom EU står de så kallade allmänna riktlinjerna.

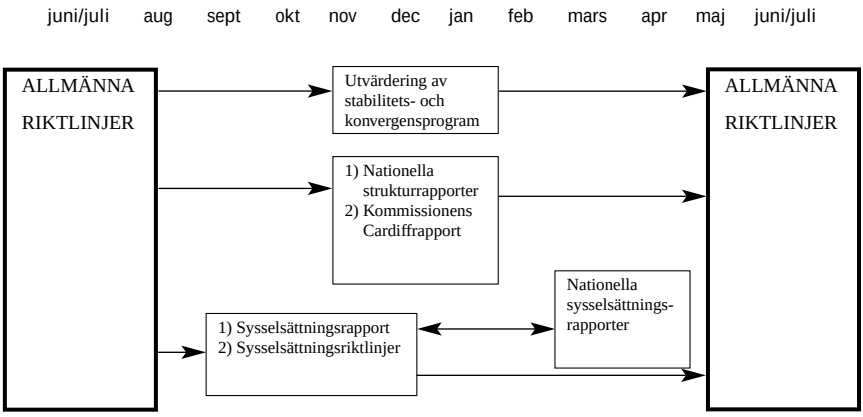
I centrum för det ekonomisk-politiska samarbetet inom EU står de så kallade allmänna riktlinjerna (Broad Economic Guidelines). De utfärdas en gång om året och innehåller förutom en problembeskrivning i form av en rekommendation också grunddragen till en ekonomisk-politisk strategi för EU som helhet. Vidare finns separata länderavsnitt där centrala ekonomisk-politiska problem lyfts fram. Riktlinjerna är inte bindande i den meningen att länder som inte följer dem kan bötfällas. Däremot kan rådet lämna rekommendationer till de länder som inte uppfyller riktlinjerna och, om det anses nödvändigt, offentliggöra dessa. Detta är i praktiken ganska långtgående åtgärder och de har inte heller vidtagits hittills.

Det är kommissionen som lägger fram förslag till nya riktlinjer.

Det är kommissionen som lägger fram förslag till nya riktlinjer. Dessa förslag bereds numera i de delar som gäller strukturfrågor av den Ekonomisk-politiska kommittén EPK och därefter av den Ekonomiska och finansiella kommittén. De antas sedan efter en diskussion i Europeiska rådet (i vilket EU:s stats- och regeringschefer ingår) av Ekofinrådet. För att stärka kopplingen till det nationella budgetarbetet i EU-länderna och därmed göra dem mer effektiva bestämde rådet i januari 1994 att riktlinjerna ska antas vid halvårsskiftet varje år. På så sätt finns de tillgängliga inför det nationella budgetarbetet som vanligtvis sker under hösten.

När riktlinjer antogs för första gången 1993 var de mycket allmänt hållna. Sedan dess har bland annat kommissionen drivit på hårt för att göra dem mer konkreta och länderspecifika. Successivt har de därmed blivit ett allt effektivare instrument för grupptryck och de är nu på väg att bli en sorts övergripande finansplan för gemenskapen och dess medlemmar. I de diskussioner som leddes av det finländska ordförandeskapet under hösten 1999 fanns en klar ambition att stärka riktlinjernas ställning ytterligare. Detta ligger inte minst i de små ländernas intresse eftersom de är mer beroende av omvärlden och drabbas hårdare av politikmisstag i andra länder.

Figur 2. Den årliga ekonomisk-politiska samordningscykeln



Anmärkning. De allmänna riktlinjerna presenteras under sommaren varje år så att de kan användas i EU-ländernas budgetarbete, vilket normalt intensifieras under hösten. Riktlinjerna ger även input till de övriga samordningsprocesserna, vilka i sin tur ligger till grund för det kommande årets allmänna riktlinjer. Pilarna anger hur de olika processerna föder in i varanda. De nationella sysselsättningsrapporterna ligger till grund för kommissionens sysselsättningsrapport och sysselsättningsriktlinjerna det påföljande året.

1999 års riktlinjer inleddes med en översiktlig bedömning av det ekonomiska läget men gav sedan detaljerade rekommendationer inom olika politikområden. Länderna uppmanades att uppfylla stabilitets- och tillväxtpaktens krav, att se till att löneutvecklingen var konsistent med prisstabilitet samt att genomdriva ekonomiska reformer för att öka flexibiliteten och effektiviteten på varu-, kapital- och arbetsmarknaderna.

För Sveriges del underströks vikten av att den budgetpolitiska linjen med överskott på 2 procent över konjunkturcykeln fullföljs.

För exempelvis Sveriges del underströks vikten av att den budgetpolitiska linjen med överskott på 2 procent över konjunkturcykeln fullföljs. På samma sätt underströks behovet av lägre skattetryck och fortsatt sträng kontroll av de offentliga utgifterna. Reformer som ökar effektiviteten i den svenska ekonomin var ett viktigt inslag i riktlinjerna. Inom arbetsmarknadsområdet uppmanades den svenska regeringen att minska antalet människor i arbetsmarknadsåtgärder till förmån för satsningar som skapar arbetstillfällen inom den privata sektorn. Skatten på arbete borde sänkas, speciellt i de lägre inkomstskikten, samtidigt som kraven på arbetslösa att acceptera anställningserbjudanden borde öka.

Synpunkter på den nationella politiken påverkar den ekonomisk-politiska debatten i de enskilda länderna.

Synpunkter på den nationella politiken påverkar den ekonomisk-politiska debatten i de enskilda länderna. Förhandlingarna har därför ibland varit hårda om enskilda formuleringar. Tendensen har ändå varit att riktlin-

jerna blivit allt mer konkreta och även om stor hänsyn fortfarande tas till de enskilda ländernas uppfattningar har utrymmet för ”nationell censur” under senare år minskat. Det är också viktigt att se att diskussioner av det här slaget inte alltid behöver uppfattas som negativa av berörda finansministrar.

De allmänna riktlinjerna utgör numera navet i samordningen av den ekonomiska politiken i EU och bygger på ett antal processer som täcker olika delar av den ekonomiska politiken, nämligen stabilitets- och tillväxtpakten samt Luxemburg-, Cardiff- och Kölnprocesserna. Dessa är tidsmässigt länkade till varandra så att riktlinjerna både inleder och avslutar den årliga samordningscykeln (se figur 2).

Stabilitets- och tillväxtpakten för budgetdisciplin

Svaga statsfinanser i ett land – särskilt om landet är stort – kan tänkas minska handlingsutrymmet för den gemensamma penningpolitiken.

Svaga statsfinanser i ett land – särskilt om landet är stort – kan tänkas minska handlingsutrymmet för den gemensamma penningpolitiken. Ytterst skulle det dessutom kunna leda till att övriga länder måste gå in med ett direkt budgetstöd. Därför är det inte konstigt att krav på medlemsländernas budgetpolitik utgjorde en central del i Maastrichtfördraget. På tyskt initiativ kompletterades fördraget med den så kallade stabilitets- och tillväxtpakten för att säkra en ansvarsfull finanspolitik för alla euroländer, även efter det att valutaunionen trätt i kraft.[3]

Att konstruera ett regelverk av den här typen är svårt. Det handlar i grunden om att finna en avvägning mellan ambitionen att säkra en god statsfinansiell utveckling i unionens olika delar och risken för att binda upp enskilda länder för hårt, så att de riskerar att tvingas strama åt politiken i en redan nedåtgående konjunktur. Det senare kan vara särskilt politiskt känsligt med tanke på att en annan möjlig anpassningsmekanism, den penningpolitiska, inte längre är tillgänglig för enskilda länder.

Den uppläggning som valdes var att sätta upp ett mål för de offentliga finanserna tillsammans med en process för uppföljning och i värsta fall sanktioner. Underskotten i de offentliga finanserna ska inte få överskrida 3 procent av BNP och det ska råda nära balans eller överskott i de offentliga finanserna över konjunk-

[3] Pakten består av två rådsförordningar och en resolution från Europeiska rådets möte i Amsterdam 1997. Den ena förordningen (1466/97, juli 1997) syftar till att på ett tidigt stadium identifiera risken för alltför stora underskott i ländernas statsfinanser så att sådana inte ska behöva uppstå. I den andra förordningen (1467/97, juli 1997) preciseras det förfarande vid alltför stora underskott som anges i fördragets artikel 104. Resolutionen anger å sin sida viktiga åtaganden för rådet, medlemsländerna och kommissionen.

turcykeln.[4] Länderna enades också om att målet om nära balans eller överskott ska vara uppfyllt till 2002. Om dessa mål uppfylls bedömdes det normalt finnas tillräcklig marginal för att de så kallade automatiska stabilisatorerna ska kunna verka fullt ut vid konjunkturnedgångar utan att 3-procentsgränsen överskrids.

Alla EU-länder måste enligt regelverket utarbeta stabilitets- eller konvergensprogram en gång om året.[5] I EMU-ländernas program står budgetpolitiken i centrum, medan politiken i en vidare mening granskas i de utanförstående ländernas program. I Sveriges fall har bland annat den svenska penningpolitikens målformulering relativt den europeiska samt fluktuationerna i kronans värde diskuterats. Programmen utvärderas av kommissionen, Ekonomiska och finansiella kommittén, och slutligen av Ekofinrådet. Om det finns risk för att budgetunderskottet ska överskrida den tillåtna gränsen ska Ekofinrådet ge landet i fråga en tidig varning. Om inte landet bättrar sig kan rekommendationen offentliggöras. Rådet förfogar också över sanktioner när det gäller euroländerna.[6]

I EMU-ländernas program står budgetpolitiken i centrum, medan politiken i en vidare mening granskas i de utanförstående ländernas program.

En svår fråga vid diskussionen om pakten var under vilka omständigheter böter verkligen skulle kunna krävas in. En sak är om ett land till följd av en medvetet oansvarig politik hamnar i en svår situation, en annan om särskilda omständigheter utanför landets egen kontroll är orsaken. Till slut beslutades att några åtgärder inte ska vidtas om rådet anser att underskottet beror på exceptionella omständigheter. På det sättet byggdes en politisk prövning – och därmed en viss flexibilitet – in i systemet. Till sist ligger kraften i stabilitetspakten inte i böterna i sig utan i den process som skapats, där problem kan uppmärksammas tidigt och det land som missköter sig utsättas för grupptryck.

Hur har då det första året med EMU gått? Under 1998/1999 förbättrades budgetsaldot i flertalet länder. Detta berodde dock i hög grad på ökad ekonomisk tillväxt och minskade ränteutgifter och mindre på att de strukturella underskotten

[4] Euroländerna utarbetar stabilitetsprogram, medan de fyra utanförstående länderna tar fram konvergensprogram. Programmen tillhör de viktigaste instrumenten vid övervakningen av budgetutvecklingen i EU-länderna. Se till exempel Updated Swedish Convergence Program, Finansdepartementet, november 1999.

[5] Den delen av pakten tar vid efter det att en rekommendation offentliggjorts. Då ska det berörda landet presentera ett åtgärdspaket som ska godkännas av rådet. Paketet ska leda till att underskottet kan korrigeras senast ett år efter att det uppstått. Görs inte tillräckligt kan rådet besluta om sanktioner. Dessa utgörs av en räntefri deposition motsvarande 0,2–0,5 procent av BNP, som omvandlas till böter om inte landet undanröjt underskottet senast två år efter beslutet om deposition.

[6] I Amsterdam (juni 1997) enades EU:s stats- och regeringschefer om fördragsändringar som skulle stärka medlemsländernas samarbete på sysselsättningsområdet. I väntan på Amsterdamfördragets ikraftträdande (maj 1999) höll Europeiska rådet ett extra möte om sysselsättningsfrågor i Luxemburg den 20—21 november 1997. Slutsatserna från det mötet innebar att tillämpningen av det kommande fördragets sysselsättningskapitel kunde tidigareläggas.

har reducerats. Euroländerna har också varit mindre ambitiösa än länderna utanför valutaunionen. De tre största EMU-länderna, Tyskland, Frankrike och Italien, räknade alla med budgetunderskott på mellan 1 och 1,5 procent av BNP 2001 (se tabell 1).

Under 1998/1999 förbättrades budgetsaldot i flertalet länder.

Under det första året blev också ett problem med målsättningarna i pakten tydligt. Nedrevideringen av det italienska budgetmålet i samband med Asienkrisen, och de farhågor om minskad trovärdighet för pakten i dess helhet som det förde med sig, visade att pakten fungerar väl först när det medelfristiga budgetmålet är uppfyllt. Inte förrän då finns den handlingsfrihet som finanspolitiken behöver. Situationen hade kunnat bli bekymmersam om det ekonomiska läget förvärrats under våren 1999. Pakten hade då kunnat få procykliska effekter om ytterligare nedskärningar hade krävts i flera länder som redan befann sig i en vikande konjunktur.

Tillväxtutsikterna för de närmaste åren ser ljusa ut. Det ger länderna goda möjligheter att uppnå paktens budgetmål som planerat och därmed att inför framtiden skapa tillräckliga marginaler i sina offentliga finanser.

Tillväxtutsikterna för de närmaste åren ser ljusa ut. Det ger länderna goda möjligheter att uppnå paktens budgetmål som planerat och därmed att inför framtiden skapa tillräckliga marginaler i sina offentliga finanser. Enligt de ambitioner som stabilitets- och konvergensprogrammen ger uttryck för förefaller dock långt ifrån alla länder vara beredda att utnyttja detta tillfälle. Det är olyckligt och riskerar att begränsa det framtida handlingsutrymmet i den ekonomiska politiken.

Tabell 1. Medlemsländernas budgetsaldo, som andel av BNP, enligt stabilitets- och konvergensprogrammen 1998/1999

	1999	2000	2001	2002
Belgien	–1,3	–1,0	–0,7	–0,3
Danmark	2,5	2,8	2,6	–
Finland	2,4	2,2	2,1	2,3
Frankrike	–2,3	–2,0	–1,6	–1,2
Grekland	–2,1	–1,7	–0,8	–
Irland	1,7	1,4	1,6	–
Italien	–2,0	–1,5	–1,0	–
Luxemburg	1,1	1,2	1,3	1,7
Nederländerna	–1,3	–	–	–1,1
Portugal	–2,0	–1,5	–1,2	–0,8
Spanien	–1,6	–1,0	–0,4	0,1
Storbritannien	–0,3	–0,3	–0,1	0,2
Sverige	0,3	1,6	2,5	–
Tyskland	–2,0	–2,0	–1,5	–1,0
Österrike	–2,0	–1,7	–1,5	–1,4

Källa: EU-kommissionen.

Luxemburg- och Kölnprocesserna för ökad sysselsättning

I samband med det särskilda EU-toppmöte om sysselsättningen i Europa som hölls i slutet av 1997 lanserades den så kallade Luxemburgprocessen.[7] Tanken var att på arbetsmarknadsområdet ta till vara en del av de positiva erfarenheter som vunnits från Maastrichtprocessen inför EMU-starten. Tydliga gemensamma mål skulle sättas upp och grupptryck utövas för att få till stånd förändringar i politiken som skulle kunna leda till ökad sysselsättning och lägre arbetslöshet. Ramen för arbetet sattes av det speciella sysselsättningskapitlet i Amsterdamfördraget. Där klargörs att medlemsländerna ska betrakta sysselsättningen som en fråga av gemensamt intresse.

I samband med det särskilda EU-toppmöte om sysselsättningen i Europa som hölls i slutet av 1997 lanserades den så kallade Luxemburgprocessen.

Varje år ska speciella sysselsättningsriktlinjer antas som sedan ska ligga till grund för medlemsländernas sysselsättningspolitik. Dessa riktlinjer måste vara konsistenta med de allmänna riktlinjerna. I 1999 års riktlinjer betonades att sysselsättningen ska ökas genom att förbättra anställbarheten, utveckla företagarandan, förbättra anpassningsförmågan hos företag och anställda samt stärka jämställdheten.

Medlemsländerna ska å sin sida presentera nationella årliga rapporter med redogörelser bland annat för de viktigaste åtgärder som vidtagits för att öka sysselsättningen. Den väg mot ökad sysselsättning som exempelvis anges i den svenska handlingsplanen för 1999 går via ökad kompetens och kunskap hos arbetskraften samt främjande av företagande och ett allmänt gott näringslivsklimat.

Som yttersta påtryckning kan rådet utfärda icke-bindande rekommendationer till medlemsländerna på förslag från kommissionen.

De nationella handlingsplanerna utvärderas i kommittén för sysselsättning och arbetsmarknad[8], och ländernas ansträngningar granskas sedan – precis som stabilitets- och konvergensprogrammen på budgetområdet – av kommissionen och rådet som upprättar en gemensam årsrapport.[9] Som yttersta påtryckning kan rådet utfärda icke-bindande rekommendationer till medlemsländerna på förslag från kommissionen. Detta utnyttjades för första gången 1999, då kommissionen

[7] I och med att Amsterdamfördraget trätt i kraft ersätts kommittén för sysselsättning och arbetsmarknad av en rådgivande sysselsättningskommitté som ska främja samordning av EU-ländernas sysselsättnings- och arbetsmarknadspolitik.

[8] 1999 års rapport behandlades av rådet i dess dubbla sammansättning av finans- och arbetsmarknadsministrar.

[9] I slutsatserna (artikel 9) från Europeiska rådets möte i Cardiff i juni 1998 anges denna process.

utformade rekommendationer för samtliga länder. Sverige fick två stycken, en som pekade på vikten av att bryta könsuppdelningen på arbetsmarknaden och en som betonade behovet av att sänka skatten på arbete, främst för låginkomsttagare.

Vid Europeiska rådets möte i Köln sommaren 1999 lanserades ytterligare en process med koppling till arbetsmarknaden, den makroekonomiska dialogen. Denna utgör ett forum för diskussion om ”policymixen” mellan de aktörer som ansvarar för lönebildningen och dem som svarar för penning- respektive finanspolitiken. Den första dialogen på politisk nivå ägde rum i november 1999. Riksbanken representerade centralbankerna i de fyra utanförstående länderna. Ambitionen är att hädanefter träffas två gånger per år – en gång på våren och en gång på hösten innan sysselsättningsriktlinjerna respektive de allmänna riktlinjerna antas.

Luxemburgprocessen och den makroekonomiska dialogen inriktar sig på det som antagligen är akilleshälen i de västeuropeiska ekonomierna, nämligen arbetsmarknadens och lönebildningens funktionssätt.

Luxemburgprocessen och den makroekonomiska dialogen inriktar sig på det som antagligen är akilleshälen i de västeuropeiska ekonomierna, nämligen arbetsmarknadens och lönebildningens funktionssätt. De är två olika metoder att sätta dessa frågor på den europeiska dagordningen. Särskilt Luxemburgprocessen bör kunna spela en positiv roll genom att komparativa studier och analyser görs, goda exempel lyfts fram och grupptryck skapas. Till skillnad från på budgetområdet förekommer det i detta sammanhang inte några sanktioner. Bakgrunden till detta är antagligen främst att det på budgetområdet bedömdes finnas en risk för att ett medlemsland medvetet skulle kunna bedriva en politik som skulle lasta över kostnader på övriga länder i EMU. När det gäller arbetsmarknaden och lönebildningen är detta inte lika självklart, främst därför att kostnaderna för politikmisslyckanden i första hand torde drabba det egna landet. Gränserna är dock inte alldeles självklara. Alltför höga löneökningar särskilt i ett större EMU-land riskerar uppenbart att leda till högre räntor i hela unionen och därmed att medföra kostnader för övriga länder. En intressant fråga är hur störningar av detta slag – om de uppkommer – kommer att hanteras framöver och vilka krav på samordning som då kommer att resas.

I någon mån kan den makroekonomiska dialogen sägas adressera detta problem. Det handlar dock i första hand om ett informationsutbyte där arbetsmarknadens parter också är involverade. Om dialogen leder till en ökad förståelse hos alla inblandade för de spelregler som nu råder för den ekonomiska politiken inom EU kan den komma att spela en roll i samordningsprocessen.

Om dialogen leder till en ökad förståelse hos alla inblandade för de spelregler som nu råder för den ekonomiska politiken inom EU kan den komma att spela en roll i samordningsprocessen.

Cardiffprocessen för strukturella reformer

Cardiffprocessen kan ses som Luxemburgprocessens motsvarighet på varu-, tjänste- och kapitalmarknadernas område. Denna process preciserades i form av en politisk deklaration vid toppmötet i Cardiff 1998.[10] Syftet är att öka effektiviteten och tillväxtpotentialen i de europeiska ekonomierna. Den grundläggande metoden består även här av att lyfta fram goda exempel och att sätta press på medlemsländerna genom påtryckningar.

Varje år presenterar medlemsländerna nationella rapporter om det strukturella reformarbetet. Kommissionen presenterar å sin sida en årlig rapport om motsvarande frågor fast ur ett gemenskapsperspektiv. Dessa rapporter ligger i sin tur till grund för ytterligare en kommissionsrapport som behandlas av Ekofin-rådet. De utgör också grunden för länderexaminationer som görs i Ekonomisk-politiska kommittén. Det uttalade syftet med dessa examinationer är att skapa ett tryck på länderna att verkligen genomdriva viktiga strukturella förändringar. Ekonomisk-politiska kommitténs arbete resulterar i sin tur i en syntesrapport, som används i arbetet med att utforma kommande allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken.

Varje år presenterar medlemsländerna nationella rapporter om det strukturella reformarbetet.

Sverige har hittills presenterat två nationella rapporter. Den första kom i slutet av 1998 och pekade på att reformarbetet under 1990-talet visserligen har påverkat konkurrensen positivt men att mer behöver göras, inte minst på kapitalmarknadsområdet och marknaden för samhällsnyttiga tjänster. Den 30 november 1999 överlämnades den andra rapporten till Ekonomisk-politiska kommittén. I

[10] Från och med 1999 innehåller de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken ett avsnitt om produkt- och kapitalmarknadernas funktionssätt.

den redovisades vad som gjorts på de områden där Sverige fick specifika rekommendationer i 1999 års allmänna riktlinjer. Detta gällde bland annat behovet av ökad konkurrens i livsmedelssektorn och inom detalj- och grossisthandeln samt den otillräckliga effektiviteten inom den offentliga sektorn.

För EU som helhet har Cardiffprocessen via de allmänna riktlinjerna bland annat lyft fram behovet av att stärka konkurrensen, inte minst i den offentliga upphandlingen.

För EU som helhet har Cardiffprocessen via de allmänna riktlinjerna bland annat lyft fram behovet av att stärka konkurrensen, inte minst i den offentliga upphandlingen. Avregleringar inom tele-, transport- och energisektorerna har också efterfrågats. Djupare och bättre fungerande marknader för riskkapital är en annan fråga som diskuterats inom ramen för Cardiffprocessen.

Precis som i fallet med Luxemburgprocessen kan Cardiffprocessen vara en god hjälp för en regering som vill bryta förändringsmotståndet på nationell nivå. De nationella studierna kan fylla samma funktion i debatten som till exempel bilagor till långtidsutredningarna, och rapporter från Expertgruppen för offentlig ekonomi, har gjort i Sverige under de senaste decennierna. Ambitionen att ytterligare förstärka de olika samordningsprocessernas koppling till de allmänna riktlinjerna kan också komma att göra grupptrycket effektivare.

Nya områden för samarbete och samordning

Processen mot ökat samarbete är inte slut i och med de steg som hittills har tagits.

Processen mot ökat samarbete är naturligtvis inte slut i och med de steg som hittills har tagits. Som vi inledningsvis var inne på lär den ekonomiska utvecklingen framöver ställa nya krav på samarbetet. Samtidigt ger erfarenheterna av det samarbete som bedrivits lärdomar som det kan finnas skäl att ta vara på.

I det första avseendet – rörande frågor som utvecklingen rest – finns det flera exempel på områden som varit uppe till diskussion och som det kan finnas skäl att kort beröra.

Ett *första* område gäller behovet av finanspolitisk koordinering även i lägen då stabilitets- och tillväxtpaktens regler följts. En sådan situation kan exempelvis uppstå om *inflationen ökar på ett oroande sätt i vissa länder* trots att den är låg i EMU som helhet. Exempel på detta utgör utvecklingen på Irland och kanske också i Spanien under fjolåret. Om det här i praktiken är något problem beror bland annat på orsakerna till inflationsskillnaderna. Om de är en följd av skillnader i tillväxtmönstren och – som är fallet när det gäller Irland – i varje fall delvis går

hand i hand med en starkare produktivitetsutveckling behöver de kanske inte vara ett så stort problem. De negativa effekterna på kostnadsutvecklingen hålls då tillbaka. Annorlunda är det om konkurrenskraften gradvis urholkas och tillväxten pressas tillbaka. Huvudlinjen i argumentationen har ändå varit att det finns tydliga motiv för de enskilda länderna att själva ta itu med problem av detta slag och att det därför inte behövs något gemensamt agerande. Men påtagligt olika inflationstakter kan väcka en oro för hur EMU i stort kommer att fungera och en rädsla för vad som sker om en ”bubbla” som byggts upp i ett eller flera länder spricker, med depressiva tendenser i de närmast berörda länderna som resultat.

Ett *andra* område som diskuterats är *konsekvenserna av en kraftig förändring i eurons värde* relativt dollarn. Det skulle kunna resa frågor om ”mixen” mellan penningpolitik och finanspolitik i unionen. Det kan till exempel vara önskvärt med en lättare penningpolitik för att motverka ett kraftigt dollarfall. Detta kan dock kräva en stramare finanspolitik för att prisstabiliteten ska kunna upprätthållas. Frågan är då hur man genomför en sådan politik med elva olika länder inblandade.

Det finns också en mer allmän önskan att åstadkomma mer av samlat europeiskt agerande bland annat i en strävan att bättre hävda EU-ländernas intressen relativt andra maktcentra i världsekonomin.

Nära besläktad med denna problematik är en *tredje* fråga som gäller *eurons och EU:s externa representation* i olika sammanhang. Detta är en fråga som under det senaste året tydligt trängt sig in på dagordningarna i så väl den Ekonomiska och finansiella kommittén som Ekofin-rådet och Euro-11. Henry Kissinger konstaterade en gång i tiden att Europa saknar ett telefonnummer. Vem ska man alltså ringa när stora växelkursrörelser inträffar? ECB:s, Ekofins eller kanske Euro-11:s ordförande, eller möjligen alla? Mot denna bakgrund har det till exempel beslutats att ECB:s chef ska ingå i G7, och detsamma gäller ordföranden i Euro-11. Frågor på G7:s dagordning dryftas också i till exempel den Ekonomiska och finansiella kommittén såväl före som efter möten om än ännu på ett ganska övergripande sätt. Den ökade vikt som lagts vid koordinering av EU-ländernas positioner i internationella finansiella sammanhang kan dock antagligen inte bara förklaras av denna specifika problematik. Det finns också en mer allmän önskan att åstadkomma mer av samlat europeiskt agerande bland annat i en strävan att bättre hävda EU-ländernas intressen relativt andra maktcentra i världsekonomin.

Det kan också finnas skäl att nämna ett exempel på hur tidigare erfarenheter av samordning snarare än utvecklingen i sig driver på diskussionen. Vi tror att de flesta bedömare är eniga om att tillväxt- och stabilitetspakten på det hela taget har fungerat relativt väl. Dock är det lätt att se att ambitionsnivån skulle kunna höjas i olika avseenden och att detta skulle kunna göra politiken bättre i enskilda länder,

Erfarenheten i EU i stort är densamma som i Sverige, att besparingar tenderar att ske i kriser eller i konjunkturnedgångar.

även om inte en ny process eller ett nytt regelverk egentligen krävs för att EMU ska fungera väl. En diskussion gäller den fixering vid själva underskotten och skulden som budgetreglerna fört med sig. Har det lett till att *”kvaliteten” i budgetåtgärderna* gått ner? Har en budgetsanering med besparingar lika goda effekter för ekonomin som en med skattehöjningar? Ska högre offentliga investeringar betraktas på samma sätt som högre offentlig konsumtion? Alla som sysslat med dessa frågor vet att svaren inte är självklara. Det handlar om utvecklingsnivån i länderna, om var man befinner sig i termer av skatteuttag eller utgiftsnivåer, om kvaliteten i den offentliga verksamheten och i investeringarna, etcetera. I princip är det dock lätt att sympatisera med idén att föra diskussionen vidare bortom de rent kvantitativa målen. En annan fråga rör *den demografiska utvecklingen*. I många EU-länder ökar pensionärernas andel av befolkningen snabbt. Detta är inte heller något som beaktas i stabilitets- och tillväxtpakten. Ändå är detta faktorer som har stor betydelse för hållbarheten i de offentliga finanserna. En tredje fråga gäller *konjunkturanpassningen* av finanspolitiken. Erfarenheten i EU i stort är densamma som i Sverige, att besparingar tenderar att ske i kriser eller i konjunkturnedgångar, vilket är olyckligt med hänsyn till den reala utvecklingen. Frågan har då varit om en gemensam process av något slag skulle kunna bidra till att bryta detta mönster.

Avslutning

Internationaliseringen i stort, med ökad handel och faktorrörlighet, har fört EU:s länder närmare varandra och ökat det ömsesidiga beroendet.

Internationaliseringen i stort, med ökad handel och faktorrörlighet, har fört EU:s länder närmare varandra och ökat det ömsesidiga beroendet. Politiskt initierade förändringar som den inre marknaden och den nya valutaunionen har förstärkt denna utveckling.

Inom budgetområdet har processer (inklusive ett system med sanktioner) för att pröva den nationella politiken satts upp. Bakgrunden var riskerna för att enskilda länder annars skulle kunna bedriva en politik till skada för övriga. Inom övriga policyområden har processer etablerats för att lyfta fram viktiga frågor i den europeiska diskussionen, att ta fram goda exempel och att utöva grupptryck. Detta ska inte föraktas. Vi vet från svenska erfarenheter att komparativa analyser och en fördjupad diskussion kan driva på utvecklingen i rätt riktning. Under de senaste åren har också EU:s agerande på den internationella ekonomiska och finansiella arenan kommit att samordnas mer. Stegen är små men de går entydigt åt sam-

ma håll. EU blir därmed en allt viktigare arena också om små länder som Sverige vill påverka utvecklingen utanför unionens gränser.

Vad ska vi då vänta oss framöver? Vi har kort pekat på några situationer där samarbete och samordning skulle kunna leda till en bättre politik för EU. Men även om det finns fördelar med samordning dröjer det antagligen innan EU-länderna är mogna för några stora, ytterligare steg. Ytterst handlar det om den känsliga frågan om hur mycket makt som ska ligga på det nationella respektive det europeiska planet. Det går dock inte att bestrida den kraft som ligger i spänningsfältet mellan den gemensamma penningpolitiken och den i övrigt nationellt bestämda ekonomiska politiken. I detta spänningsfält finns fröet till fortsatt samordning av den ekonomiska politiken i Europa.

Även om det finns fördelar med samordning dröjer det antagligen innan EU-länderna är mogna för några stora, ytterligare steg.