

Anförande

Riksbankschef Urban Bäckström

MÅNDAG DEN 16 MARS 1998

Sverige och EMU

Industrins och arbetsgivarnas centralförbund,
Helsingfors

Jag vill börja med att tacka för inbjudan att tala om Sverige och EMU. När man lyssnar på debatten om den ekonomiska utvecklingen i Sverige och Finland kan man konstatera att relationerna länderna emellan beskrivs med liknelser hämtade såväl från familjelivets som sportens värld. Ska store- eller lillebror bestämma? Vem ska vinna landskampen i ekonomisk utveckling då länderna går åt skilda håll? Vem är förresten store- respektive lillebror?

Jag tycker att det är fel att använda sådana termer. I stället kan vi konstatera att de två *bröderna* väljer att gå skilda vägar inom en snar framtid. Av olika skäl har Finland valt att delta i valutaunionen från start medan Sverige valt att stå utanför när EMU bildas. Vi befinner oss dock fortfarande på samma ekonomiska spelplan med samma regler och samma domare.

I mitt anförande tänkte jag ge min bild av vad detta kan innebära för svensk ekonomi. Jag tänker inleda med att kort visa på de liknande erfarenheter Finland och Sverige haft under 80- och 90-talen. Därefter tänkte jag ta upp de förberedelser och de ramar som skapats för den ekonomiska politiken inom Sverige och som kommer att gälla för vårt agerande i ett utanförskap.

SVERIGES RIKSBANK

Telefon
08-787 00 00

Telefax
08 - 21 05 31

E-post
registratorn@riksbank.se

Liknande erfarenheter

Utvecklingen i den svenska ekonomin under 80-och 90-talen påminner i hög grad om den finländska utvecklingen. I likhet med Finland genomlevde den svenska ekonomin överhettning under slutet av åttiotalet som främst berodde på en alltför stark inhemsk efterfrågan till följd av en snabb kreditexpansion. Överhettningen vändes i ett kraftigt bakslag under 90-talets början. Mellan 1991 och 1993 föll BNP markant, arbetslösheten steg, de statliga finanserna försämrades betydligt och banksystemet genomlevde en kris. Pressen mot valutan blev stark och den fasta växelkursen övergavs under hösten 1992.

Sveriges riksbank befann sig i samma svåra situation som Finlands bank gjorde efter valutakrisen. Beslut om en ny penningpolitisk strategi skulle fattas i en miljö där förtroendet för penning- och valutapolitiken var lågt. Tidigare agerande i den ekonomiska politiken – med stor iver att ta till devalveringsvapnet vid de kostnadskriser som uppstått – var tillsammans med förlusten i kampen om den fasta kursen några orsaker till det svaga förtroendet.

Alternativa strategier undersöktes och Riksbanken sneglade på lösningar i andra länder. Precis som i Finlands fall var vi i Sverige inte bekanta med en miljö med rörlig växelkurs. Den allmänna uppfattningen, både bland politiker och ekonomer, hade varit att en fast växelkurs är den enda lösningen för en liten, öppen ekonomi med stort utlandsberoende. Denna uppfattning har senare kommit att förändras.

De båda centralbankerna valde i stort samma väg. Penningpolitiken inriktades på direkta inflationsmål och den kvantifierade målsättningen publicerades i början av 1993. Den svenska målformuleringen var emellertid något mer utförlig, då vi slog fast att inflationen, mätt som KPI, begränsas till 2 procent, med en tillåten avvikelse på +/- 1 procentenhet. Finland valde att formulera sitt inflationsmål som en varaktigt stabil underliggande inflationstakt på 2 procent. Precis som i Finland var det svenska prisstabilitetsmålet inledningsvis ett självpåtaget åtagande från centralbankens sida, men fick efterhand uttalat stöd från riksdag och regering.

Målsättningen om en inflationstakt på 2 procent gällde från 1995 och framåt. Under övergångsperioden skulle inflation och förväntningar dämpas från de höga nivåer som rått under 80-talet. Förtroendet skulle alltså återskapas.

För att åstadkomma förståelse för vår politik och skapa en bred kunskap om beslutsgrunderna för politiken valde Riksbanken att löpande publicera inflationsrapporter. Inflationsrapporter publiceras nu fyra gånger per år och beskriver tydligt och detaljerat den faktiska inflationsutvecklingen, redogör för bankens bedömning av den framtida inflationen samt drar slutsatser för penningpolitikens inriktning.

Skilda vägar

I oktober 1996 ändrades Finlands val av strategi. Med bibehållet prisstabilitetsmål sattes även ett mål upp för växelkursen inom växelkurssamarbetet ERM. Att återigen knyta marken till en fast kurs skulle ses som ett förberedande steg för Finlands deltagande i valutaunionen från och med januari 1999.

Sverige har å sin sida valt en avvaktande attityd till valutaunionen och avser inte att delta från starten. Riksdagen konstaterade att Sveriges ekonomi återhämtat sig och att konvergenskraven sannolikt kommer att uppnås, men att det folkliga stödet är för svagt för ett deltagande från 1999.

Ett senare deltagande utesluts inte om situationen förändras. Från Riksbankens sida har vi ambitionen att genomföra de förberedelser som krävs så att vi kan delta i valutaunionen med ett års varsel. Tekniska förberedelser pågår redan inom många områden, dels för att kunna uppfylla de krav som ställs för att delta framöver, dels för de krav som helt enkelt ställs på grund av att en ny valuta införs i Europa och måste uppfyllas oberoende av om Sverige väljer att stå utanför.

Sverige måste också förbereda sig ekonomisk-politiskt. Vad innebär utanförskapet för den svenska ekonomiska politiken? Vilka krav ställs?

Debatten i Finland speglar ofta oro för att Sverige, genom att stanna utanför valutaunionen, ska låta kronan deprecieras och därmed skapa konkurrensfördelar gentemot den finländska industrin. Mycket förvånar mig i dessa uttalanden, särskilt den indignation man ibland anar. Jag förvånas kanske mest av det faktum att de ofta speglar en förlegad ekonomisk-politisk miljö och inte tar hänsyn till de ramar för politiken som idag finns såväl i Finland som i Sverige på det penningpolitiska området. Kraven på den ekonomiska politiken i ett enskilt land beror inte på deltagande i valutaunionen, utan är ett resultat av den värld vi lever i idag. Det finns helt enkelt mindre utrymme att föra en nationell politik som kraftigt avviker från den som förs i vår omvärld.

Låt mig fortsätta med en diskussion om vilka ramarna är för den svenska politiken och vilka prioriteringar som styr oss fram till dessa.

Implikationer för den ekonomiska politiken framöver

Sverige kommer således att stå utanför valutaunionen inledningsvis, vilket innebär att penningpolitiska beslut även fortsättningsvis fattas av Riksbanken. Den svenska penningpolitiken kommer fortsatt att utformas utifrån utvecklingen i den svenska ekonomin. Precis som idag kommer den svenska politiken att utformas såväl utifrån de ramar som satts upp inom Sverige för den ekonomiska politiken utifrån våra inhemska prioriteringar som de ramar som ges av vårt medlemskap i EU. Prioriteringarna inom Sverige respektive EU är i stor utsträckning desamma. De är att föra en ekonomisk politik inriktad på stabilitet och låg inflation. Kraven som ställs på väl avvägd ekonomisk politik är oberoende av deltagande i valutaunionen.

Villkor för penningpolitiken

Riksdagens uttalande om ERM i samband med beslutet om EMU innebär att den svenska penningpolitiken kommer att drivas på samma sätt som idag även framöver. Riksdagen konstaterade att medlemskap i ERM ska ses som ett förberedande steg före ett inträde i valutaunionen och att mycket därför talar för att deltagande i ERM blir aktuellt först i samband med beslut om deltagande i EMU. Penningpolitiken kommer därmed fortsatt att inriktas på rörlig växelkurs med ett uttalat prisstabilitetsmål.

Från och med den 1 januari 1999 kommer målet om stabila priser att lagfästas. Riksbanken blir mer självständig och får därmed möjlighet att se till att det mål som riksdagen har tilldelat den uppnås. Dessa förändringar ställer sig en majoritet av den svenska riksdagen bakom.

Dessa förändringar svarar mot de krav som ställs inom EU på penningpolitiken och centralbankens roll. Oavsett deltagande i valutaunionen har Sverige förbundit sig att ha en självständig centralbank och däri ligger en långtgående delegering av beslutanderätten över penningpolitiken utifrån ett operationellt mål.

Villkor för finanspolitiken

På motsvarande sätt kommer också den svenska finanspolitiken fortsättningsvis att omfattas av de mål som satts upp i Sverige, men också av de som etablerats inom EU.

Under 1997 deklarerade regeringen att man sätter upp ett långsiktigt mål för de svenska offentliga finanserna. Den svenska riksdagen ställde sig bakom målsättningen. På medellång sikt ska budgeten visa överskott med 2 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Genom att åstadkomma ett överskott kan den offentliga skulden reduceras så att de utmaningar som kan komma att möta den svenska ekonomin framöver kan antas utan att skapa statsfinansiella problem. Riksbanken anser att detta är en rimlig målsättning mot bakgrund av den relativt höga konjunkturkänsligheten i de svenska offentliga finanserna.

Förutom en ökad medvetenhet om vikten av stabila finanser har också institutionella förändringar vad gäller budgetprocessen förbättrat förutsättningarna för att det svenska budgetmålet ska uppnås. Sverige har nu fått en budgetprocess som i sig skapar mer disciplin och därmed kan bidra till sundare finanser.

Sveriges målsättning att konsolidera de offentliga finanserna överensstämmer med ambitionerna inom EU; att i ett medelfristigt perspektiv nå balans eller överskott i statsbudgeten. Den svenska regeringens målsättning är emellertid något mer ambitiös. Även inom det finanspolitiska området omfattas vi av de överenskommelser som gjorts inom gemenskapen trots att vi avvaktar med deltagande i EMU. Sverige har förbundit sig att eftersträva detta mål som en del av stabilitets- och tillväxtpakten, men vårt utanförskap gör att vi inte kan drabbas av böter om vi inte skulle nå målet. Mer allmänt har vi också i Sverige, genom medlemskapet i EU, förbundit oss att se vår ekonomiska politik som en fråga av intresse för alla EU-länder. Vi kommer därmed att delta i diskussioner om den ekonomiska politiken och bli föremål för bedömningar och utvärderingar. Vi deltar i utformningen av de

allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken. Dessa riktlinjer kan beskrivas som gemenskapens finansplan och ska genomsyra utformningen av den ekonomiska politiken i EU-länderna.

Vad innebär detta för kronutvecklingen?

Låt mig nämna något om kronans roll vid ett utanförskap.

Den svenska penningpolitiska strategin i utanförskapet innebär att kronan är rörlig och att politiken inriktas på prisstabilitet. Riksbanken har inget explicit mål för växelkursen och givet den svenska inställningen till ERM kommer kursen att förbli rörlig till dess att vi beslutat att delta i valutaunionen. Detta är förenligt med vad man kommit överens om inom EU, då deltagande i ERM ska vara frivilligt. Fördraget säger dock att vi ska betrakta vår valutapolitik som en fråga av gemensamt intresse även om vi har en rörlig kurs.

Med denna strategi kommer växelkursens utveckling att ingå som en viktig indikatorer som vägleder politiken. Om växelkursen försvagas under alltför lång tid kan det leda till ett högre inflationstryck på sikt. I ett sådant läge kommer Riksbanken att reagera för att försvara prisstabilitetsmålet. Om reaktionsmönstret från Riksbankens sida är tydligt, d.v.s. att alltid sätta prisstabilitetsmålet främst, kommer anpassningen troligen att ske snabbare. Avvikelserna kan därmed bli kortvariga.

Sammantaget bör förutsättningarna för en stabil växelkursutveckling mellan kronan och den gemensamma valutan vara goda. Mycket talar för att ECB kommer att definiera ett prisstabilitetsmål som liknar det svenska. Liknande utveckling i inflationstakt, tillsammans med förtroende för den ekonomiska politiken i allmänhet, ger stabilitet i nominella och reala växelkurser mellan euron och kronan. Det kan vara värt att notera att den svenska kronan varit någorlunda stabil gentemot D-marken även om vi inte deltagit i växelkurssamarbetet ERM.

Resultat av den förda politiken

Väger man samman de faktorer som jag nämnt – ändrade målsättningar och institutionella arrangemang samt ekonomiskt samarbete inom Europa – kan man konstatera att en samsyn växt fram. Det råder enighet bland politiker och centralbankschefer att den tidigare devalveringspolitiken skapade problem och kostade mer än den smakade. De upprepade devalveringarna resulterade enbart i förändringar i de nominella storheterna och gav inga reala effekter på sikt. Inflationen steg och urholkade de effekter som uppnåts på kort sikt. Anpassningarna tillbaka till en mer långsiktigt hållbar inflation blev smärtsamma.

I Sverige kan vi konstatera att utvecklingen går i rätt riktning vad gäller resultaten av den ekonomiska politiken. Efter den penningpolitiska omläggningen har Sverige haft prisökningar i takt med EU i övrigt eller lägre. Inflationen mätt som KPI har sedan inflationsmålet annonserades i januari 1993 ökat med i genomsnitt 2,3 procent per år. Sedan målet trädde i kraft i januari 1995 har KPI ökat med 1,5 procent i genomsnitt. Vad gäller finanspolitiken har budgetunderskottet reducerats

avsevärt från som mest strax över 12 procent av BNP till dagens underskott på enbart 0,8 procent. Detta är mindre än genomsnittet inom EU.

Fem år efter att prisstabilitetsmålet utformades kan vi konstatera att förtroendet för penningpolitiken har återvänt från de låga nivåer som rådde efter att den fasta kursen för kronan övergavs. Den penningpolitiska strategin har visat sig fungera och Riksbankens tankesamfund för sitt agerande verkar ha uppfattats av aktörerna i den svenska ekonomin. Inflationen har dämpats och inflationsförväntningarna visar på att Riksbankens inflationsmål förväntas uppnås även i framtiden.

Tillförsikt inför framtiden

Finland kommer att delta i EMU. Sverige står inledningsvis utanför valutaunionen med rörlig växelkurs och prisstabilitetsmål. Från att tidigare ha haft liknande strategi för penningpolitiken väljer nu länderna olika vägar, men strävar efter att nå samma mål – prisstabilitet.

Vi har kommit lång väg vad gäller den svenska ekonomiska politiken och förutsättningarna är bra för en stabil ekonomisk utveckling. Jag hyser tillförsikt om Sveriges möjligheter att föra en väl avvägd politik framöver, både vad avser utformningen av politiken och den institutionella ramen.