



Dnr 2015-166-3.5.1

Yttrande

12 januari 2016

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

EU-kommissionens rekommendation till rådets rekommendation om inrättande av nationella konkurrenskraftsnämnder inom euroområdet

Fi2015/05528/I2

SAMMANFATTNING

Konjunkturinstitutet anser att införande av en konkurrenskraftsnämnd

- kan vara värdefullt i länderna som har euron som valuta, bland annat för att minska risken för att obalanser byggs upp
- även kan vara värdefullt i Sverige eftersom det finns flera konkurrensrelaterade frågor som behöver analyseras i jämförelse med andra länder även i ekonomier med rörlig växelkurs.

Konjunkturinstitutet anser vidare

- att komplexiteten och omfattningen av de frågeställningar som nämnden ska analysera innebär att nämnden måste ha adekvata resurser för att de högt ställda kvalitetskraven ska kunna uppfyllas
- att om inte tillräckliga resurser ställs till förfogande är mervärdet av nämnden begränsat
- att regeringen kan behöva se över andra myndigheters uppgifter alternativt avgränsa nämndens uppgifter.

KONKURRENSKRAFT HANDLAR OM BNP PER INVÅNARE -

INTE OM EXPORTSEKTORNS STORLEK

Det finns ingen entydig definition av ”konkurrenskraft”. Detta gäller speciellt i en ekonomi som den svenska med rörlig växelkurs och inflationsmål. Ett relevant mått på konkurrenskraft är BNP per invånare i arbetsför ålder. Detta mått visar på hur produktiv den arbetsföra befolkningen är vilket sätter ramarna för arbetskostnadsnivån i ett land. Ekonomisk politik som innebär en högre tillväxt i BNP per invånare ökar konkurrenskraften och möjliggör såväl ökade arbetskostnader som vinster i företagen.

Konjunkturinstitutet välkomnar därför att konkurrenskraft i rekommendationen beskrivs utifrån ett brett perspektiv som bland annat inkluderar villkoren för företagande,

investeringar, innovationer och utbildning. Samtliga dessa påverkar ett lands produktivtetsnivå på längre sikt och därmed vilken arbetskostnadsnivå som är möjligt att uppnå vid full sysselsättning.

I den ekonomisk-politiska debatten i Sverige diskuteras ofta ”konkurrenskraft” i relation till hur exportsektorn utvecklas. Det sker genom att olika mått på hur enhetsarbetskostnaden förändras i relation till andra länder eller via målsättningar om exportsektorns storlek. Det för tankarna till ett merkantilistiskt synsätt där storleken på ett lands exportsektor och överskott i bytesbalansen var ett mål i sig för den ekonomiska politiken. Konjunkturinstitutet anser att detta är en felsyn. Det huvudsakliga bidraget från exportsektorn är att dra nytta av komparativa fördelar och därmed möjliggöra import av varor och tjänster. Denna specialisering är central för ett lands välstånd. Men en större exportsektor innebär inte per automatik att välståndet ökar.

Konjunkturinstitutet vill med ovanstående resonemang betona att det är långt ifrån tillräckligt att en nämnd tar fram och jämför olika mått på Sveriges arbetskraftskostnader i relation till andra länder. Som nämndes ovan beskriver rekommendationen flera viktiga konkurrenskraftsrelaterade frågeställningar – företagande, investeringar, innovationer, utbildning – och dessa behöver analyseras både i ekonomier med fast och rörlig växelkurs.

NÄMNDENS ANALYSER KAN BIDRA TILL ATT FÖRBÄTTRA KUNSKAPEN KRING FAKTORER SOM PÅVERKAR SVERIGES EKONOMISKA UTVECKLING

Konjunkturinstitutet anser att konkurrenskraftsnämnder kan bidra till en bättre ekonomisk utveckling i euroområdet. Enligt den konsensus syn som har växt fram så var de divergerande bytesbalanserna inom euroområdet en central orsak till eurokrisen.¹ Samtidigt divergerade enhetsarbetskraftskostnaderna så att konkurrenskraften försvagades i underskottsländerna. Att enhetsarbetskostnaderna divergerade berodde sannolikt både på skillnader i arbetsmarknadens funktionssätt och på att finanspolitiken inte användes i tillräcklig utsträckning för att dämpa konjunkturrella skillnader mellan euroländerna. Därför är det mycket angeläget att euroområdet framöver noga följer den relativa utvecklingen mellan medlemsländerna.

Konjunkturinstitutet anser vidare att en konkurrenskraftsnämnd kan vara önskvärd även i Sverige trots att vi inte har euron som valuta. Utöver de ovan nämnda områdena finns det i lönebildningssammanhang flera områden där både en sammanhållen tanke-ram och framtagning av relevanta data kan bidra till att arbetsmarknadens parter i Sverige kan fatta välgrundade beslut.

- I en ekonomi med rörlig växelkurs och inflationsmål som den svenska är det inflationsmålet och produktivtetsutvecklingen som utgör ankare för arbetskostnadsutvecklingen. Det utgör en viktig skillnad mot euroländerna som har samma valuta. Trots flera rapporter som syftar till att beskriva en lämplig tanke-ram för lönebildningen i Sverige² råder det fortfarande betydande brist på

¹ Se den så kallade ”consensus narrative” som undertecknats av många framstående national-ekonomer, <http://www.voxeu.org/article/ez-crisis-consensus-narrative>.

² Se *Arbetsmarknadsekonomisk rapport: Inför avtalsrörelsen 2016* (Arbetsmarknadsekonomiska rådet, 2015), *Lönebildningsrapporten* (Konjunkturinstitutet, se bland annat årgångarna 2005, 2012, 2013 och 2015) samt *Långtidsutredningen 2011*, bilaga 5 (författad av Nils Gottfries).

samsyn mellan arbetsmarknadens parter. En nämnd skulle kunna innebära att såväl kunskap som samsyn ökar.

- Det är viktigt att jämföra utvecklingen av olika mått på kapitalavkastning i Sverige och jämförbara länder. Det finns i dag brist på bra data för länderjämförelser, och inrättandet av nämnder i många länder och utbyte mellan dessa skulle potentiellt kunna bidra till bättre jämförelsemöjligheter. Det skulle utgöra en viktig information till arbetsmarknadens parter och också bidra till att de kan uppnå en mer samstämmig verklighetsbeskrivning.
- Länder har olika historik vad gäller bytesbalans och nettoställning mot omvärlden. Tillsammans med skillnader i den demografiska utvecklingen framöver kan dessa faktorer sammantaget innebära att den strukturella utvecklingen av nationellt sparande, och därmed av bytesbalans och nettoexport, bör skilja sig åt. I vissa länder är det rimligt att nettoexporten är positiv, i andra länder är det rimligt att nettoexporten är negativ. En drivkraft för denna utveckling är att enhetsarbetskostnaderna inom exportsektorn skiljer sig åt mellan i övrigt jämförbara länder. En nämnd skulle, inte minst via internationellt samarbete, kunna bidra till viktig analys kring dessa frågor.

En ytterligare fördel med att inrätta en nämnd även i Sverige är att det skulle ge tillgång till ett värdefullt nätverk där erfarenheter och kunskaper från andra länder skulle kunna tas till vara. Det gäller både analysverktyg och tillgång till jämförbara data. Det kan också bidra till ökat akademiskt intresse för dessa frågor.

NÄMNDENS REKOMMENDATIONER KAN KOMMA ATT BERÖRA

MÅNGA POLIKTIKOMRÅDEN

De arbetsuppgifter som nämnden föreslås ha innebär att många politikområden kommer att beröras i nämndens analyser och rekommendationer. Bland dessa är följande centrala:

- *Regelverk som påverkar arbetsmarknadens funktionssätt:* Den relativa utvecklingen av enhetsarbetskostnader påverkas i betydande utsträckning av institutionella förhållanden och det regelverk som föreligger.
- *Konjunkturrell finanspolitik:* Enhetsarbetskostnader drivs, utöver av arbetsmarknadens funktionssätt, också till betydande del av den konjunkturrella utvecklingen. En orsak till att enhetsarbetskostnaderna divergerade innan finanskrisen inom euroområdet var en oförmåga att använda finanspolitiken för att dämpa den starka konjunkturrella utveckling som förelåg i vissa länder. Även om Sverige har rörlig växelkurs och Riksbanken därmed har det huvudsakliga stabiliseringspolitiska ansvaret kan det inte uteslutas att det uppstår lägen då det är lämpligt att finanspolitiken används aktivt för att stabilisera konjunkturläget och därmed utvecklingen av enhetsarbetskostnaderna.
- *Skattepolitik:* Skattepolitiken påverkar inte bara nivån på enhetsarbetskostnaden utan även villkoren för företagande, investeringar, innovationer och utbildning.

- *Utbildningspolitik*: En viktig faktor för att uppnå en hög BNP per invånare är tillgången på utbildad arbetskraft. Utbildningspolitiken är, parallellt med skattepolitiken, därför central när utvecklingen i jämförbara länder ska analyseras.
- *Regelverk kring företagande, konkurrens och innovationer*. Då nämnden ska analysera långsiktiga drivkrafter kring produktivitet, innovationer, investeringar och företagande berörs ytterligare politikområden. Gemensamt för dessa är att de är av strukturell karaktär och berör, utöver skatte- och utbildningspolitik, bland annat regleringar kring företagande, konkurrens på olika marknader och innovationer.

Det finns i dag flera myndigheter som har i uppgift att analysera en eller flera av ovanstående områden. En nämnd skulle kunna innebära viss överlappning vid analyser av dessa. Överlappning av frågeställningar myndigheter i mellan respektive mellan myndigheter och nämnden behöver i sig inte vara ett problem. Nämndens bidrag kommer att bli unikt även om dess analys skulle överlappa de analyser som redan görs i dag. Detta dels eftersom nämnden uttryckligen föreslås ge rekommendationer, dels då ny analys med krav på akademisk kvalitet samt internationellt samarbete kommer att ge nya insikter.

Det är alltså en styrka om fler analyser kan tas fram men det får vägas mot de personalresurser som tas i anspråk. Det finns en risk att långsiktig analyskapacitet inte kan säkerställas vid alla berörda institutioner. Om en nämnd inrättas kan regeringen behöva se över andra myndigheters uppgifter alternativt avgränsa nämndens uppgifter.

MERVÄRDET AV EN KONKURRENSKRAFTSNÄMND BEROR AV DE RESURSER NÄMNDEN FÅR TILL SITT FÖRFOGANDE

Som framgår i rekommendationen föreslås nämnden få ett brett och komplext uppdrag. Arbetsområdena är många och kräver såväl ingående teoretisk analysförmåga som praktisk erfarenhet av att ta fram och analysera relevant jämförbar statistik. Arbetet ska präglas av hög kvalitet och vara föremål för akademisk granskning.

Konjunkturinstitutet anser att mervärdet av en nämnd beror av de resurser som nämnden har att förfoga över. Om inte tillräckliga resurser ställs till förfogande kan inte uppdraget genomföras på ett meningsfullt sätt. I så fall är det bättre att avstå från att inrätta en nämnd.

Konjunkturinstitutet bedömer det som nödvändigt att nämnden, ungefär i linje med utformningen av det Finanspolitiska rådet, består av fyra till sex akademiker och praktiskt verksamma ekonomer med relevant kompetens. Denna nämnd bör ha tillgång till ett kansli med åtminstone två utredare som kan utföra ekonomisk och statistisk analys. Därutöver bör resurser finnas till att vid behov anlita externa personer och organisationer som författar underlagsrapporter.

Konjunkturinstitutet avstår här från att bedöma de institutionella och juridiska förutsättningarna för att i Sverige uppfylla rekommendationens krav på att nämnden bör vara strukturellt oberoende eller funktionellt självständig i förhållande till den svenska regeringen och svenska myndigheter, och förbjuden att ta emot instruktioner från sådana organ. Konjunkturinstitutet avstår också från att bedöma konsekvenserna av rekommendationens formulering om att kommissionen bör samordna konkurrenskraftsnämndernas verksamhet, men det är naturligtvis viktigt att nämndens verksamhet inte

detaljstyrs av kommissionen. Detta yttrande utgår från antagandet att nämnden och dess kansli kan inrättas enligt ungefär samma principer som Finanspolitiska rådet och dess särskilda råd. Nämnden bör i alla händelser presentera sina analyser och rekommendationer gemensamt och självständigt. Vid behov ska reservationer kunna uttryckas.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Mats Dillén. Föredragande har varit Göran Hjelm. I ärendets slutliga handläggning har även deltagit Jesper Hansson, Åsa Olli Segendorf och Joakim Skalin.

Mats Dillén

Göran Hjelm