

Uppdaterad 9 dec 2002 15:30

**PROFESSOR LARS CALMFORS KRÄVER FÖRÄNDRINGAR I EU:S HOTADE  
STABILISERINGSPAKT:**

## "Euroanhängarna vågar inte ta debatt"

**Ett sammanbrott för EU:s finanspolitiska regler skulle kraftigt minska stödet för ett svenskt EMU-medlemskap. Men regeringen och ja-sidan ligger lågt i debatten för att inte störa folkomröstningen. Ändra stabiliseringspakten så att finanspolitiken lättare kan användas som stabiliseringspolitiskt medel, föreslår ekonomiprofessorn och EMU-utredaren Lars Calmfors. Länder med låg skuldsättning bör tillåtas ha ett tillfälligt större underskott i en lågkonjunktur än högt skuldsatta länder som Sverige.**

Den så kallade stabilitetspakten, det vill säga EU:s finanspolitiska regelverk, står just nu i centrum för den europeiska ekonomisk-politiska debatten. Det viktigaste skälet är de svårigheter som flera länder har att uppfylla EU:s krav. Värst är situationen för Portugal och Tyskland som båda har större budgetunderskott än maximalt tillåtna 3 procent av BNP. Men också Frankrike och Italien har problem.

Det har rests krav både på att stabilitetspakten ska skrotas och att den ska modifieras. Den svenska regeringen har legat lågt i den debatten. Men i ett läge då Sverige inom några år kan vara medlem i EMU finns det anledning också för oss att delta i diskussionen. Dessutom är det viktigt inför en folkomröstning att också svenska väljare blir medvetna om denna problematik.

Bakgrunden till stabilitetspakten är den dramatiskt växande offentliga skuldsättning som kännetecknade nästan alla EU-länder under 1980-talet och första hälften av 1990-talet. Avsikten var att stärka incitamenten för långsiktig finanspolitisk disciplin. Det ansågs särskilt viktigt eftersom EMU i sig skulle kunna försvaga dessa incitament. Med en gemensam valuta leder inte längre stora budgetunderskott i ett enskilt land till räntehöjningar och valutakurseffekter som ger en signal om att politiken måste läggas om.

**DE VIKTIGASTE INSLAGEN** i EU:s finanspolitiska regelsystem är:

\* Budgetunderskott över 3 procent av BNP tillåts inte annat än i mycket exceptionella fall. Bestående alltför stora underskott ska leda till böter - som fördelas mellan de andra medlemsländerna - på upp till 0,5 procent av BNP.

\* Den offentliga skulden ska vara mindre än 60 procent av BNP eller måste, om den är högre, "minska i tillfredsställande takt". Här finns formellt inga undantag men inte heller några sanktioner.

\* Länderna ska sträva efter att uppnå ett "medelfristigt mål" som innebär att budgeten ska vara "i balans eller uppvisa överskott".

\* Kommissionen och Ekofinrådet (EU-ländernas finansministrar) övervakar löpande

de enskilda medlemsländernas budgetpolitik. Om ett land avviker kraftigt från sina budgetmål och närmar sig treprocentsgränsen kan Ekofinrådet varna landet.

Det har funnits en oro för att den finanspolitiska disciplinen inom euroområdet skulle försvagas sedan länderna väl en gång kvalificerat sig för medlemskap. Detta förefaller vara precis vad som hänt.

**Samtidigt finns det skäl att förändra stabilitetspakten så att det blir lättare att använda finanspolitiken som stabiliseringspolitiskt medel i lågkonjunkturer, det vill säga att då tillfälligt sänka skatter och öka offentliga utgifter. Orsaken är att finanspolitiken i EMU är det enda kvarvarande stabiliseringspolitiska medlet på nationell nivå när penningpolitiken blir gemensam.**

Varje förändring av regelverket innebär emellertid en svår avvägning. Å ena sidan får det inte se ut som om man anpassar reglerna för att lösa de akuta problem som uppstått för vissa länder. Det skulle förstöra trovärdigheten för alla framtida finanspolitiska regler på EU-nivå. Å andra sidan måste stabilitetspakten göras mer flexibel om den ska behålla sin legitimitet.

Så vad bör göras och vad bör inte göras?

**EN UPPENBAR FÖRBÄTTRING AV** stabilitetspakten är att göra det tydligare att det medelfristiga budgetmålet gäller över en konjunkturcykel (det vill säga avser det så kallade strukturella budgetsaldot) men inte behöver uppfyllas varje år. Detta har nyligen föreslagits av EU-kommissionen. Målet kan tolkas som att medlemsstaterna i stort sett ska ha en balanserad budget över konjunkturcykeln, vilket är ett mindre långtgående mål än det svenska på 2 procent av BNP i överskott.

Ändå finns det de som menar att EU:s balansmål är alltför ambitiöst. Det är svårt att förstå, eftersom också andra EU-länder står inför liknande problem som Sverige med ökande offentliga utgifter för en åldrande befolkning. Ett sätt att skapa utrymme för dessa är att reducera statsskulden och därmed de framtida räntebetalningarna. Det är ett starkt argument mot att införa vad som i europeisk debatt brukar kallas en "gyllene regel", det vill säga att tillåta budgetunderskott för att finansiera offentliga investeringar. En sådan regel skulle också inbjuda till tolkningsproblem och "kreativ bokföring" där olika typer av offentlig konsumtion kan komma att omklassificeras till investeringar.

EU-kommissionen är nu inställd på förändringar av stabilitetspaktens tillämpning inom ramen för existerande fördrag. Bland annat vill man att länder med låg offentlig skuldsättning ska tillåtas ha tillfälliga strukturella budgetunderskott om de motsvaras av offentliga investeringar eller andra åtgärder som ökar tillväxten. Detta är emellertid ett tveksamt förslag, eftersom innebörden förmodligen blir att de långsiktiga budgetmålen försvagas.

**Enligt min mening är det nödvändigt att ändra de grundläggande fördragsreglerna rörande finanspolitiken. Dessa bör avse de maximalt tillåtna budgetunderskotten i lågkonjunkturer. Länder med låg offentlig skuldsättning bör kunna tillåtas ha tillfälligt större underskott i en konjunkturedgång än högt skuldsatta länder. En poäng med att minska skuldsättningen bör just vara att det ökar det stabiliseringspolitiska manöverutrymmet.**

Man skulle till exempel kunna tänka sig att länder med 45-55 procent av BNP i skuldkvot (i dag Nederländerna och Sverige) tillåts ha ett högsta underskott på 3,5 procent av BNP, de med 35-45 procent (i dag Danmark, Finland och Storbritannien) 4 procent av BNP, de med 25-35 (i dag Irland) 4,5 procent och de med lägre än 25 procent (i dag bara Luxemburg) 5 procent.

**ETT SÅDANT SYSTEM SKULLE INTE** bara ge länder med liten offentlig skuld större stabiliseringspolitisk handlingsfrihet i konjunkturedgångar. Det skulle också förstärka incitamenten för finanspolitisk disciplin i allmänhet, därför att fördelarna med detta blir mer uppenbara. Det skulle bli en fjäder i hatten för en regering att kunna peka på att man genom att reducera statskulden kunnat avancera till en länderkategori med "högre status". Därmed ökar sannolikheten för en ansvarsfull finanspolitik som dämpar efterfrågan i högkonjunkturer.

De regelförändringar jag föreslår skulle inte gynna de länder som nu har underskottsproblem. Portugal, Tyskland och Frankrike har alla skuldkvoter på runt 60 procent och Italien på runt 110 procent av BNP. Därmed skulle förändringarna inte heller äventyra trovärdigheten för EU:s regelsystem.

Ett annat fundamentalt problem med stabilitetspakten gäller möjligheterna att verkligen tillämpa reglerna i "skarpa lägen". Det finns en stark frestelse för finansministrarna i Ekofinrådet att vara eftergivna mot de kollegor som har problem med alltför stora budgetunderskott, eftersom det minskar riskerna för att de själva ska utsättas för sanktioner i framtiden. Just detta inträffade i våras, när finansministrarna valde att inte tilldela Portugal och Tyskland några varningar. Grundproblemet är att de slutliga EU-besluten om enskilda länders budgetunderskott och eventuella sanktioner är rent politiska. Man borde i stället dra en klar skiljelinje mellan de politiska besluten om hur reglerna ska se ut och besluten om hur reglerna sedan ska tillämpas.

EU-kommissionen har föreslagit att den ensam ska få rätt att varna enskilda länder som riskerar att få alltför stora underskott. Men det är svårt att tänka sig att kommissionen ensam skulle kunna utdöma böter. En möjlighet vore en fördragsändring som flyttar över de besluten från den politiska nivån till den juridiska. Kommissionen skulle då kunna dra enskilda medlemsländer med för stora underskott inför EG-domstolen, som skulle fatta beslut i bötesfrågan. Detta skulle kräva särskilda arrangemang för att garantera en snabb behandling i domstolen.

Mina förslag om större flexibilitet i EU:s finanspolitiska regler och om en avpolitiserad beslutsprocess vid regelbrott hänger ihop. Ju större trovärdigheten är för att de regler som ställs upp verkligen kommer att följas, desto mer flexibla kan reglerna göras.

**DET VORE ETT MISSTAG** att anpassa EU:s långsiktiga finanspolitiska regler för att lösa vissa medlemsstaters akuta problem. Det är visserligen sant att de akuta budgetförsvagningarna beror på lågkonjunkturen. Men den grundläggande orsaken till att Portugal och Tyskland brutit igenom treprocentsgränsen är att man inte förde en tillräckligt stram finanspolitik i föregående högkonjunktur. Det går inte att nu undvika konsekvenserna av detta.

Om lågkonjunkturen blir långdragen kan, förutom Tyskland och Portugal, också Frankrike och Italien komma att överskrida 3 procent av BNP i underskott. Det är

viktigt att böter då verkligen döms ut. En sådan utveckling vore inte enbart negativ. När väl böter en gång har dömts ut kommer trovärdigheten för att de finanspolitiska regler som ställs upp inom EU verkligen ska efterlevas att bli mycket större.

**Dessvärre förs egentligen inte någon diskussion i Sverige om EU:s finanspolitiska regelverk. Särskilt ja-sidan tycks betrakta dessa frågor som störande inför den kommande folkomröstningen. Men de som är starka EMU-förespråkare borde ha allt intresse i världen av att Sverige försöker påverka stabilitetspaktens utformning. Ett sammanbrott för det europeiska finanspolitiska regelverket skulle med all sannolikhet kraftigt minska stödet för ett svenskt EMU-medlemskap.**

**Lars Calmfors**

Annon

