



En gemensam finanspolitik

möjligheter och utmaningar

.

Knut Rexed

April 2010

*Global Utmaning är en fristående tankesmedja.
Vi är ett kvalificerat nätverk från samhälle, näringsliv och forskning som verkar
för lösningar på de globala utmaningar som rör ekonomi, miljö och demokrati.*

**En gemensam finanspolitik
möjligheter och utmaningar**

Författare: Knut Rexed

Utgiven av Global Utmaning

Stockholm, april 2010

SAMMANFATTNING

Den nu aktuella skuldskrisen har ställt den Europeiska Unionen inför nya utmaningar. De länder som deltar i den monetära unionen har tvingats att ena sig om samordnade åtgärder för att förhindra att ett av dem hamnar i en situation där de inte kan fullgöra sina skuldbetalningar. Man kan inte utesluta att fler länder hamnar i samma situation. Den nuvarande kraftiga skulduppbyggnaden i ett antal EU-länder kommer att skapa stabiliseringspolitiska bekymmer när underskott och skulder måste börja avvecklas.

EU har idag i praktiken inte någon gemensam finanspolitik. Samordningen är för svag och bygger på för statiska kriterier. Den gemensamma budgeten är liten och kan inte användas för att påverka sysselsättning, prisutveckling och tillväxt annat än genom kvaliteten i dess utgiftsprogram.

I denna promemoria diskuteras om och hur det finanspolitiska samarbetet skulle kunna fördjupas för att bidra till ökad stabilitet och förbättrad tillväxt. Fokus ligger på vad som realistiskt sett skulle kunna vara möjligt att uppnå på kort eller medellång sikt. Promemorians bedömningar kan och bör naturligtvis prövas i en fortsatt diskussion. Bland de slutsatser som dras ingår följande.

De kriterier som ställts upp för inträde i den monetära unionen och i den s.k. stabilitets- och tillväxtpakten är för statiska och därmed otillräckliga. Kraven på medlemsländernas finanspolitik behöver bli mer sofistikerade och dynamiska.

Övervakningen av medlemsländernas finanspolitik behöver både förbättras och breddas. Det handlar både om ökad transparens och tillförlighet, och om en förbättrad och mer oberoende analys- och bedömningsfunktion. Det har visat sig omöjligt att undvika räddningsaktioner för länder som hamnat i en ohållbar finansiell situation. Det behövs därför en genomtänkt institutionell

mekanism som kan hantera sådana situationer utan att medföra oacceptabla belastningar för skötsamma länder.

Den gemensamma penningpolitiken har inte lett till den förväntade synkroniseringen av konjunkturutvecklingen i de olika länderna, och

detta medför ökade krav på den nationella finanspolitiken. Asymmetrin kan förväntas bestå under överskådlig tid. De gemensamma finanspolitiska riktlinjerna måste därför lämna ett tillräckligt utrymme för en konjunkturanpassad nationell finanspolitik. En gemensam finanspolitik måste därför vara asynkronisk; d.v.s. rekommendationerna måste vara anpassade till varje lands specifika situation när det gäller resursutnyttjande. Samtidigt är det sannolikt nödvändigt att skärpa kraven på att medlemsländerna ska föra en ändamålsenlig strukturpolitik.

En kraftfullare gemensam reglering av medlemsländernas finanspolitik är sannolikt inte möjlig utan ett ökat inslag av majoritetsbeslut. Den är heller inte möjlig utan tillgång till mer effektiva sanktioner än de som idag ingår i stabilitets- och tillväxtpakten, och som aldrig använts. Det är sannolikt nödvändigt att flytta sanktionsbesluten från ministerrådet till ett organ som även stora länder har svårt att utöva påtryckningar på.

Att använda unionens egen budget som finanspolitiskt instrument skulle förutsätta att en större andel av de samlade offentliga utgifterna inom medlemsländerna kanaliseras via unionens budget. Det skulle kunna ske genom att föra över ansvaret för utgiftsprogram som fungerar som s.k. automatiska stabilisatorer, men det förutsätter att dessa harmoniseras. Vidare förutsätter det att unionen får möjlighet att balansera löpande överskott och underskott över tiden. Någon fullständig övergång till en helt gemensam finanspolitik kommer däremot inte att vara möjlig.

En mer gemensam skattepolitik är inte någon nödvändig förutsättning för en förstärkt gemensam finanspolitik. Däremot skulle en gemensam stabiliseringspolitik kunna förstärkas genom överenskommelser om skatteåtgärder som dels kan göras vara tillfälliga, dels kan sättas in och avvecklas med korta ledtider.

1 INLEDNING

År 2002 slutfördes arbetet på en europeisk monetär union (EMU) genom att tolv av EU:s medlemsländer ersatte sina nationella valutor med den gemensamma valutan Euro.

Många ekonomer ansåg redan från början att den monetära unionen borde kombineras med en reell ekonomisk union¹, d.v.s. med gemensamma beslut om finans- och skattepolitik. Andra ekonomer ansåg att det nya valutaområdet inte var tillräckligt homogent, och att länderna därför skulle ha tjänat på att avstå från att ingå i den monetära unionen. Åsikterna grundades på båda sidor på både sakliga ekonomiska överväganden och av hur man politiskt värderade ett fördjupat europeiskt samarbete.

Under det senaste året har ett antal av euroländerna fått svårhanterade finansiella problem. Debatten i media har hittills i stor utsträckning förts utifrån ett finansmarknadsperspektiv, men det finns ett behov av att också diskutera situationen utifrån ett finanspolitiskt perspektiv. Hur skulle man kunna forma en finanspolitisk samordning eller gemensam europeisk finanspolitik som både skulle kunna stärka stabilitet och tillväxt, och vara ett stöd för medlemsländernas egen stabiliseringspolitik?

Den här promemorian diskuterar sådana finanspolitiska frågeställningar. Diskussionen fokuserar av naturliga skäl på de länder som gått längst i ett ekonomisk-politiskt samarbete, d.v.s. på medlemmarna i den monetära unionen. Även om Sverige inte tillhör den gruppen, så innebär emellertid kombinationen av medlemskapet i EU och vår relativt lilla, öppna och exportberoende ekonomi att frågeställningarna är mycket relevanta också för oss.

Promemorian är avsedd att ge ett översiktligt underlag för en saklig diskussion om konkreta finanspolitiska frågeställningar. De åsikter och bedömningar som redovisas är författarens egna.

¹ Eftersom begreppet 'ekonomisk och monetär union' redan ingår i EUs officiella terminologi används här begreppet 'reell ekonomisk union' för att det handlar om en ekonomisk union med ett visst överstatlig beslutsfattande.

2 BAKGRUND

Den finanspolitiska miljön förändrades radikalt mot slutet av 1900-talet. Framväxten av världsomspännande mikroelektroniska kommunikationsnätverk möjliggjorde uppkomsten av en globalt integrerad finansmarknad. Transaktionskostnaderna för gränsöverskridande kapitalrörelser minskade kraftigt, vilket medförde en ökad labilitet. Det nationella sparandet placeras nu i huvudsak hos företag som verkar på den globalt integrerade finansmarknaden, och både offentliga och privata låntagare är hänvisade till samma marknad när de vill ta upp lån. Utvecklade länder med en sofistikerad bank- och försäkringsverksamhet har därför inte längre någon egen självständig finans- eller kreditmarknad. Nationella myndigheter kan visserligen fortfarande tillhandahålla egna sparformer och kreditmöjligheter, men det sker i konkurrens med motsvarande erbjudanden på den globalt integrerade finansmarknaden.

I ett europeiskt perspektiv spelar den europeiska monetära unionen – euroområdet – en central roll för den stabilitets- och tillväxtpolitiska miljön. När den bildades fanns en förväntan att en gemensam penningpolitik skulle leda till mer synkroniserade nationella konjunkturcykler, och att detta i sin tur skulle förbättra ändamålsenligheten och effektiviteten hos den gemensamma penningpolitiken. Så har det emellertid inte blivit, utan länderna inom euroområdet har fortfarande en relativt osynkroniserad konjunkturutveckling. Euroområdets gemensamma penningpolitik speglar därför med nödvändighet ett genomsnitt av ländernas förutsättningar, och är därmed för hård för en del länder och samtidigt för mjuk för andra. Det har lett till att påfrestningarna på medlemsländernas nationella finanspolitik ökat och blivit större än väntat.

EU:s medlemsländer har beslutat att gemensamt verka för varaktigt stabila priser och sunda offentliga finanser. Länderna har därför kommit överens om gemensamma stabilitets- och tillväxtpolitiska riktlinjer och om en gemensam övervakning av de olika medlemsländernas finanspolitik. Utvecklingen under de senaste åren har emellertid visat på betydande svagheter och rena brister i detta regelverk. Ett antal länder har idag budgetunderskott som är väsentligt större än tillåtet, och minst ett land har medvetet vilselett

de andra länderna genom ofullständig information och oförutsedda former av skuldsättning.

Många av de som röstade nej i den svenska folkomröstningen år 2003 om anslutning till den monetära unionen gjorde det i förväntan om att detta skulle ge Sverige en större penning- och finanspolitisk handlingsfrihet än om landet gick med. Den monetära unionens krav på stabila priser och sunda offentliga finanser kodifierar emellertid enbart de grunder som aktörerna på finansmarknaden använder när de bedömer ett lands ekonomiska utveckling och kreditvärdighet. Ett relativt litet och högt utvecklat exportberoende land med marknadsekonomi – som Sverige – är så beroende av en bevarad kreditvärdighet att dess handlingsfrihet därmed ändå är kraftigt begränsad. Den formella autonomi som följer med en egen valuta begränsas således i praktiken av vårt beroende av den integrerade finansmarknaden. Sverige har följaktligen också sedan 1994 fört en sådan penning- och valutapolitik att vi sedan ett antal år uppfyller kraven på varaktigt stabila priser och sunda offentliga finanser.²

3 DEN AKUTA FINANSPOLITISKA KRISEN³

Dagens akuta kris handlar främst om de s.k. PIIGS-länderna – Portugal, Irland, Italien, Grekland och Spanien – och då i synnerhet om Grekland, som efter ett regeringskifte avslöjat att de uppgifter om de offentliga finanserna som tidigare lämnats varit om inte oriktiga så i alla fall missvisande. Det innebär emellertid inte att det skulle saknas problem och orosmoln i de övriga tjugotvå EU-länderna. Det samlade budgetunderskottet 2009 beräknas t.ex. vara 6,3 procent, d.v.s. betydligt större än stabiliseringspaktens tak på 3 procent. Det största budgetunderskottet förväntas uppkomma i Storbritannien (14,2 procent) och inte i något av PIIGS-länderna.

Den finanspolitiska situationen i de fem utpekade länderna är allt annat än likartad. Anledningen till att de har hamnat i en situation som bedöms som

² Formellt är vi trots detta inte skyldiga att ansluta oss eftersom vi inte gått med i den förberedande europeiska växelkursmekanismen, ERM.

³ Alla sifferuppgifter i detta avsnitt har hämtats från The Economist, 13 februari 2010.

kritisk skiljer sig åt, och det statsfinansiella läget varierar. Portugals strukturella budgetunderskott beräknas 2010 vara lägre än Frankrikes. Spanien och Irland förväntas ha en lägre offentlig nettoskuld 2010 än Tyskland. Italien förväntas ha ett strukturellt överskott men också en hög nettoskuld. Det gemensamma för de fem länderna är istället att finansmarknadernas aktörer inte längre har fullt förtroende för deras politiska förmåga att reda upp sin ekonomiska situation och att klara sina finansiella åtaganden. Det leder till ökade upplåningskostnader och har för ett land – Grekland – redan lett till tveksamhet om de kommer att klara att omsätta sina lån när dessa förfaller till betalning.

Mycket av uppmärksamheten riktas därför mot Grekland. Samtidigt är utvecklingen i Spanien minst lika viktig för att förstå helheten i problembilden. Landet förde en relativt ansvarsfull finanspolitik. Den låga räntenivå som följde med medlemskapet i den monetära unionen ledde emellertid till en omfattande och delvis spekulativ privat byggnadsverksamhet som till viss del finansierades med utländsk upplåning, och som drog resurser från andra delar av den spanska ekonomin. Istället för att landet sökte motverka denna utveckling så förstärktes den genom en omfattande offentlig anläggningsverksamhet. Produktionsförmågan och produktiviteten i det övriga näringslivet utvecklades bara långsamt. Indexreglerade löner medförde samtidigt att dessa steg mer än vad som var förenligt med bevarad internationell konkurrensförmåga. När bygg- och anläggningsbubblan brast i spåren av den amerikanska finanskraschen så blev följden hög arbetslöshet och ett betydande budgetunderskott.

4 DAGENS GEMENSAMMA EUROPEISKA FINANSPOLITIK

Ett lands finanspolitik kan bestå av summan av dess utgifts- och inkomstprogram (skatter, avgifter och andra inkomster). Målvariabler och indikatorer handlar om sådant som budgetbalans, skattetryck, stimulans- och tillväxtpolitisk effekt och konjunktur Anpassning.

Någon motsvarande finanspolitik kan för närvarande inte föras på europeisk nivå. Hur den offentliga sektorn får sina inkomster är en nationell angelägenhet, och eventuella gemensamma beslut på detta område kan bara

fattas med enhällighet. Detsamma gäller för flertalet av de mest betydelsefulla utgiftsområdena, som socialförsäkringar, socialpolitik, sjuk- och hälsovård och arbetsmarknadsåtgärder.

Unionen uttaxerar visserligen avgifter av medlemsländerna, uppbär tullar och svarar – utöver sina egna utgifter – för jordbruksstöd och viktiga strukturpolitiska projekt. Omslutningen är dock mycket begränsad i förhållande till omslutningen av medlemsländernas egna budgetar, och utrymmet för konjunkturanpassning försumbart. Finanspolitiken är således i allt väsentligt i första hand en nationell angelägenhet.

Medlemsländerna har trots detta varit överens om att samverka i finanspolitiska frågor. Ett uttryck för detta är den s.k. stabilitets- och tillväxtpakten, som varit avsedd att främja en stabil och konkurrenskraftig europeisk ekonomi genom att ange ramar och riktlinjer för medlemsländernas finanspolitik. Det har varit särskilt viktigt för medlemmarna i den monetära unionen, mot bakgrund av den gemensamma valutan och penningpolitiken.

Idag lägger varje EU:s medlemsland fram sitt eget stabilitets- eller konvergensprogram. Ministerrådet tar ställning till om respektive lands program bygger på realistiska antaganden, om åtgärderna är tillräckliga för att nå landets finanspolitiska mål och om de är förenliga med EU:s allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken. Ministerrådets beslut är emellertid inte bindande för det berörda medlemslandet, utan varje land bedömer själv om och i vilken utsträckning som det ska följa ministerrådets rekommendationer.

Någon fullständig övergång till en helt gemensam finanspolitik kommer inte att vara möjlig under överskådlig tid.⁴ De följande avsnitten handlar istället om ett antal andra områden där ett fördjupat finanspolitiskt samarbete möjligen skulle kunna bidra till ökad stabilitet och förbättrad tillväxt.

4 Det skulle förutsätta en massiv övergång till majoritetsbeslut och en långtgående samordning av bl.a. omfattningen av de offentliga åtaganden och av socialförsäkringarna.

5 UTMANINGARNA

5.1 Den akuta grekiska krisen

Den mest akuta krisen handlar om risken för att Grekland senare i år ska misslyckas med att omsätta ett eller flera obligationslån, och därmed inte kunna fullgöra sina skuldbetalningar.

Rent objektivt sett finns det ingen anledning varför ett eurolands kreditvärdighet skulle påverkas av ett annat eurolands kreditvärdighet. Att de tagit upp lån i samma valuta är inte märkvärdigare än att företag med olika kreditvärdighet gjort det. Grekland borde därför kunna inställa sina skuldbetalningar utan negativa effekter för andra euroländer, och ännu mindre för de övriga EU-länderna.

Men finansmarknaderna är inte objektiva. De globaliserade marknaderna kännetecknas av låga transaktionskostnader, hård konkurrens och krav på snabba reaktioner på ny information. Eftersom det inte finns tid att bearbeta och värdera omfattande och komplex information så kännetecknas marknaden av flockbeteenden och av att man fattar beslut baserade på ofullständig information med ledning av förenklade tumregler. Mekaniska modeller spelar ibland större roll än professionella insikter.

Fondförvaltarnas placeringsregler grupperar t.ex. som regel olika länder i grupper, och söker fördela riskexponeringen mellan dessa. Det var sådana strukturer som på nittioalet – när Sverige bedömdes som ett högriskland – medförde att räntan på svenska statsobligationer påverkades av helt ovidkommande händelser på andra kontinenter. Sådana regler kan (i alla fall på kort sikt) innebära att alla euroländer dras över en kam. Igår innebar det att Grekland kunde låna till lägre kostnad än vad som svarade mot deras reella kreditvärdighet. I morgon kan det leda till att andra euroländer istället tvingas låna till högre kostnad på grund av Greklands problem.⁵

Finansmarknadens aktörer har förmodligen också överskattat stabilitets- och tillväxtpaktens förmåga att skapa kvalitet i medlemsländernas offentliga finanser. Man har troligen litat på att den Europeiska Centralbanken och Ministerrådet

5 I *The Economist*, 13 februari, anges den genomsnittliga räntan för tyska 10-åriga statsobligationer till 3,20 procent och för grekiska till 6,02 procent. Motsvarande svenska räntan anges till 3,26 procent.

skulle vara garantier för stabila och väl skötta offentliga finanser. Alla EU-länder (med undantag för Tyskland) har därigenom fått en sorts förtroendebonus, som riskerar att gå förlorad om Grekland ställer in sina skuldbetalningar. Att låta Grekland lämna eurosamarbetet är därför ingen bra lösning, eftersom det skulle ge samma effekt.

De andra euroländerna har således ett klart intresse av att förhindra att Grekland tvingas att ställa in sina skuldbetalningar. Hur det ska kunna gå till har varit en öppen fråga, med tanke på att det europeiska grundfördraget har utformats i syfte att förhindra räddningsaktioner. Ett problem var att Tyskland länge ställde sig avvisande, sannolikt för att det inte anser sig ha samma egenintresse av en räddningsaktion som flertalet andra euro-länder, utan tror att de alltid kommer att kunna klara sina upplåningsbehov på egna meriter.

Medlemsländerna har nu kommit överens om en lösning som man anser vara förenlig med grundfördragets lydelse, om än inte med dess intentioner. Varje medlemsland inom den monetära unionen ska ge ett eget låneerbjudande. Varje lands erbjudande anpassas till dess ekonomiska styrka och villkoras vid att övriga medlemsländer uppfyller sin del. Stödet ges därmed vid sidan om både EU och den monetära unionen, och ska till yttermera visso kanaliseras genom den Internationella Valutafonden (IMF).

5.2 Det finanspolitiska ramverket

Euroländerna står inte bara inför ett behov av att hantera den akuta grekiska krisen, utan också inför ett behov av att förstärka det gemensamma finanspolitiska ramverket och de gemensamma finansiella mekanismerna för att om möjligt förhindra en framtida uppreppning.

För den som ville se stod det tidigt klart att de kriterier (de s.k. Maastrichtkriterierna) som ställts upp som villkor för medlemskap i den monetära unionen är statiska och därmed otillräckliga. Det finns inget krav på en uthållig stabilitet över en konjunkturcykel eller på en tillräcklig konjunkturmässig samvariation med de övriga medlemsländerna, utan det räckte med att inflationen, budgetunderskottet och statsskulden låg under gränsvärdena när beslutet skulle fattas för att landet skulle tas med i den monetära

unionen. Det innebär att om beslutstillfället infaller vid en konjunkturtopp, så kan även ett land med allvarliga strukturella problem beviljas medlemskap.

En cynisk iakttagelse är att detta förmodligen var en nödvändig förutsättning för att den monetära unionen skulle kunna komma till stånd redan i början på 2000-talet. Både Frankrike och Tyskland hade då sådana strukturella budgetunderskott att de bara några år senare inte längre uppfyllde villkoren för medlemskap. Det visade sig därigenom omöjligt att tillämpa de sanktioner mot överträdelser av medlemsvillkoren som man bara några år tidigare enats om.

Det mått på statsskulden som används avser den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld. Man lägger således ihop statens, eventuella delstaters, kommunernas och socialförsäkringssektorns upplåning, men tar inte hänsyn till de tillgångar som den offentliga sektorn har. Valet av bruttoskulden kan försvaras med att den speglar landets beroende av den integrerade finansmarknaden. Nettoskulden skulle emellertid vara ett bättre mått på hur ansvarsfull landets finanspolitik har varit; d.v.s. i vilken utsträckning som upplåningen använts för offentliga investeringar och inte till konsumtion.

Även om euroländerna nu förhoppningsvis ha hanterat den akuta grekiska situationen så talar mycket för att de behöver skaffa sig en bättre beredskap för att hantera situationer där ett av euroländerna riskerar att inte kunna klara sina skuldbetalningar. Detta är ingen enkel sak. När man lade fast reglerna för den monetära unionen förbjöd man just den typ av räddningsaktioner – s.k. bail-outs – som behövs i dessa situationer. Det var uttryck för en normpolitik som byggde på föreställningen att om det var möjligt med räddningsaktioner så skulle länderna komma att vara mindre ansvarsfulla än om man bundit sig vid masten. Det är också anledningen till att stödet till Grekland sker vid sidan om EU och den monetära unionen.

Nackdelen med denna typ av normpolitik är att om och när en kris ändå uppkommer så är den mycket mer svårbemästrad. Alternativet är istället den linje som den svenska regeringen valde på 1990-talet när det uppkom ett behov av kommunala räddningsaktioner, d.v.s. att hålla öppet för räddningsaktioner men att förena denna

möjlighet med så hårda villkor att länderna av det skälet så långt möjligt undviker att hamna i en sådan situation.

5.3 En utvidgad finanspolitisk samordning

Den gemensamma penningpolitiken har visat sig otillräcklig för att åstadkomma den förväntade konjunkturmässiga samvariation som skulle underlätta den gemensamma penningpolitiken. Många välmeriterade debattörer argumenterar nu som tidigare nämnts för att den monetära unionen behöver kompletteras med en reell ekonomisk union, d.v.s. med en förstärkt gemensam finanspolitik för euroområdet. Däremot har det ännu inte sagts så mycket om innehållet i eller karaktären på denna.

Idag sätter stabilitets- och tillväxtpaktens villkor gränser för de tillåtna effekterna av medlemsländernas finanspolitik, samtidigt som Ministerrådet antar gemensamma riktlinjer för finanspolitiken. Dessa är emellertid i praktiken endast moraliskt förpliktigande, och således för varje land sin egen finanspolitik. Det är först om ett land hamnar under det tillåtna underskottet och/eller över den tillåtna skuldsättningen som Ministerrådet antar rekommendationer som landet förväntas följa. Visserligen har Ministerrådet en formell möjlighet att utdöma böter, men detta har i praktiken visat sig ogörligt. Rekommendationerna är därför i praktiken bara goda råd, och priset för att inte följa dem är knappast mer än en förlust av politiskt inflytande. Istället är det finansmarknadens dom som är känbar, med sänkt kreditbetyg och stigande statsskuldräntor.

EU har som tidigare nämnts också en viss egen finanspolitik. Unionen uppbär tullar och uttaxerar avgifter från medlemmarna, och använder dessa inkomster för att finansiera egna utgifter samt bidrag till jordbrukssektorn och till olika struktur- och socialpolitiska utvecklingsprojekt i medlemsländerna. Avgifterna tas ut efter förmåga, och bidragen lämnas efter behov. Den gemensamma finanspolitiken är således omfördelade. Omslutningen är emellertid begränsad i förhållande till medlemsländernas sammanlagda budgetar. Dessutom påverkas den bara marginellt av konjunkturcykler, och fyller således ingen stabiliseringspolitisk funktion.

En diskussion om en förstärkt gemensam finanspolitik kan omfatta tre möjliga dimensioner.

Den första handlar om att EU i dag har en konfederativ uppbyggnad. Den primära finanspolitiken är nationell, medan den gemensamma är sekundär och begränsad av de förutsättningar som medlemsländerna kunnat ena sig om. Dagens gemensamma finanspolitik – d.v.s. unionens egna inkomster och utgifter – omfattar för närvarande bara omfattar någon procent av medlemsländernas BNP. Om den ska kunna spela en stabiliseringspolitisk roll så behöver den gemensamma budgeten växa i omfattning i förhållande till de nationella. För att den ska kunna konjunkturanpassas så behöver unionen också kunna balansera löpande överskott och underskott över tiden; antingen genom att hålla en tillräcklig finansiell reservfond eller genom att ta upp lån under dåliga tider och amortera av dem under goda tider.

De som talar för att den monetära unionen ska kompletteras med en reell ekonomisk union talar också i praktiken för en förskjutning mot en mer federativ uppbyggnad. På kort sikt skulle det handla om att föra över fler utgiftsgrupper från de nationella till den gemensamma budgeten. På längre sikt skulle det innebära att den gemensamma finanspolitiken blev den primära, och att det istället blev medlemsländernas nationella finanspolitik som begränsas av de regler och förutsättningar som en tillräcklig majoritet i den europeiska beslutande församlingen kunnat ena sig om. En sådan utveckling är dock inte möjlig eller trolig inom överskådlig tid.

Den andra handlar om förväntningarna på att en mer gemensam finanspolitik skulle ge den konjunkturmässiga samvariation som många anser att en gemensam penningpolitik förutsätter. Argumentationen är dock inte övertygande, eftersom det är uppenbart att den nationella konjunkturutvecklingen påverkas starkt av sådana nationella förhållanden som demografi, näringsstruktur, infrastruktur och kompetenstillgång. Erfarenheterna från Sverige 1990-93 och från Spanien sedan 2009 visar att det finns en betydande asymmetri mellan de nationella ekonomiernas struktur som kan få betydelse för konjunkturutvecklingen.

Det finns därför skäl att i detta sammanhang understryka att en samordnad finanspolitik inte

behöver innebära en likformig finanspolitik i alla medlemsländer. Det är uppenbart att konjunkturutvecklingen i de olika medlemsländerna kommer att vara ofullständigt synkroniserad under överskådlig tid. Situationen kan (med ett begrepp lånat från de svenska EFO/FOS-rapporterna) beskrivas som att varje lands offentliga finanser behöver kunna röra sig i en nationellt betingad korridor där gränserna sätts av de överenskomna stabilitetsvillkoren.

Underskott under dåliga år måste hämtas igen genom överskott under efterföljande goda år för att skapa fallhöjd inför nästa svit av dåliga år och för att förhindra en långsiktig skulduppbyggnad. Länderna kommer att vid varje tidpunkt befinna sig på olika höjd i sin respektive korridor, och behöver kunna inta olika finanspolitiska positioner. En samordnad finanspolitik kan därför inte utformas som en statisk normpolitik, utan behöver lämna utrymme för sakliga bedömningar.

Den tredje handlar om att den finanspolitiska samordningen behöver bli mer förpliktigande om den ska kunna vara tillräckligt kraftfull, antingen genom en starkare rättslig ställning eller genom mer kännbara sanktioner vid avvikelser. Samtidigt behöver den lämna ett tillräckligt utrymme för en konjunkturpassad nationell finanspolitik. Normpolitiken behöver därför ersättas av gemensamma bedömningar, vilket i sin tur kräver en förbättrad förmåga till gemensamt ansvarstagande.

5.4 Behöver skattepolitiken samordnas?

Det finns ett antal mycket goda skäl till varför EU-ländernas skattepolitik och skattesystem skulle behöva samordnas i högre grad, men de skälen handlar i allt väsentligt om behovet av att förbättra den inre marknadens sätt att fungera och inte om finans- eller stabiliseringspolitiken. Till detta kan dock läggas ett finanspolitiskt intresse av att förhindra att en destruktiv skattekonkurrens underminerar medlemsländernas förmåga att finansiera sina åtaganden och utgifter.

Det finns en grundläggande symmetri mellan ett lands inkomster och utgifter. Man behöver över tiden ta in de skatter och avgifter som behövs för att finansiera de utgifter som man beslutar om. Det finanspolitiska perspektivet handlar om balansen mellan inkomster och utgifter och om

hur differensen bör förändras för att fylla ett stabiliseringspolitiskt syfte; inte om utformningen av skattesystemen eller om användandet av olika skattebaser. Även om man vill låta en större andel av de offentliga inkomsterna gå via EU:s budget så kan detta åstadkommas utan att EU får ökade egna intäkter och utan någon ökad samordning av skattepolitiken och/eller skattesystemen.

Om en förstärkt gemensam finanspolitik självt ska kunna konjunkturpassas så kan det emellertid vara rimligt att den ska ha möjlighet agera på både utgifts- och inkomstsidan. De beskattningsåtgärder som skulle kunna aktualiseras behöver dels vara tillfälliga, dels kunna sättas in och avvecklas med korta ledtider. Det innebär att de grundläggande inkomstskatterna (som beräknas på årsbasis) är oanvändbara. Istället kan det handla om justeringar i existerande skattesatser för mervärdesskatter, punktskatter och löneskatter, samt i existerande skattesubventioner.⁶ För de två första skattetyperna finns redan EU-direktiv med gemensamma definitioner och minimiskattesatser.

En förutsättning för att en förstärkt gemensam finanspolitik ska kunna innehålla åtgärder på inkomstsidan är sannolikt att det nuvarande kravet på enhällighet för alla beslut i skattefrågor mjukas upp. Det måste således bli möjligt att fatta majoritetsbeslut om tillfälliga stabiliseringspolitiskt motiverade åtgärder.

5.5 Behovet av en samordnad strukturpolitik

Den gemensamma valutan får ibland bära hela ansvaret för de problem som vi idag ser i en del euroländer. De som resonerar så menar att länderna skulle ha kunnat undvika problemen om de hade haft en egen valuta och kunnat föra en egen penningpolitik. Argumentation är mycket tveksam i det grekiska fallet, där problemen handlar om mer fundamentala inhemska svagheter. Men den kan ifrågasättas även i andra fall. Även om t.ex. Spanien skulle ha kunnat ha nytta av en egen penningpolitik, så är den grundläggande orsaken till dess problem att den nationella finans- och strukturpolitiken inte

⁶ Med löneskatter avses skatter och avgifter beräknade på månadslön eller månatlig lönesumma. Med skattesubvention avses avdrag och andra lättnader i förhållande till en likformig beskattning av respektive typ av inkomst, sparande eller konsumtion.

anpassades till de nya förutsättningarna, och att de visade sig vara otillräckliga och icke ändamålsenliga.

Gränserna för en generellt expansiv penning- och finanspolitik sätts av de strukturella förhållandena, och då framför allt av tillgången på olika typer av produktionsfaktorer. Om det finns flaskhalsar på olika områden så kommer en generell expansion att generera inflationseffekter, och över tiden kommer kraften i expansionen att förskjutas alltmer från tillväxt till inflation. Ett av stabiliserings- och tillväxtpolitikens fokus behöver därför ligga på åtgärder för att förhindra uppkomsten av flaskhalsar i ekonomin.

Man skulle naturligtvis kunna hävda att detta problem får varje land hantera på egen hand, men det skulle kunna utsätta den monetära unionen för påfrestningar, sätta gränser för hur expansiv den gemensamma penningpolitiken skulle kunna vara, och begränsa de deltagande ländernas möjligheter att dra nytta av den monetära unionen. Det talar för att även strukturpolitiken behöver betraktas som en gemensam angelägenhet för de länder som deltar i den monetära unionen.

Förhållandena på arbetsmarknaden spelar en särskilt viktig roll för möjligheterna att föra en tillväxtorienterad stabiliseringspolitik. Om det finns brist på utbildad arbetskraft inom nyckelområden så begränsas den ekonomiska tillväxten samtidigt som inflationstrycket riskerar att öka på grund av konkurrensen om arbetskraften inom bristyrkena.

Generella öknings av arbetsutbudet erbjuder i detta läge ingen lösning. Arbetslösheten kan visserligen reduceras genom riktade subventioner av efterfrågan på andra arbetsmarknadssegment där det finns ett överskott på arbetskraft, men det bidrar inte till någon mer positiv långsiktig utveckling. Istället krävs olika typer av åtgärder för att öka arbetskraftsutbudet inom bristyrkena, antingen det sker genom ökad utbildning, överföring av arbetskraft från andra yrkesområden eller mellan olika geografiska områden, eller genom ökad invandring av personer med den efterfrågade kompetensen.

Uppföljningen av den nationella arbetskraftspolitiken sker idag endast genom den s.k. öppna metoden. Den innebär att

medlemsländerna har enats om generella riktlinjer, och att Kommissionen regelbundet rapporterar om tillämpningen och efterlevnaden. Riktlinjerna är emellertid inte bindande och det finns inga sanktioner för det fall att ett medlemsland skulle föra en missriktad eller otillräcklig arbetskraftspolitik.

6 HUR SKA MAN KUNNA GÅ VIDARE?

6.1 Det möjliga vs det nödvändiga

Hindren för en fortsatt utveckling av en gemensam europeisk finanspolitik är inte teoretiska eller ekonomiska – sådana aspekter går alltid att hantera – utan politiska. Det krävs inte bara mer av gemensamma överväganden och slutsatser, utan också mer av gemensamma, bindande och effektiva beslut. Medlemsländerna måste acceptera att ytterligare beslutsrätt förs över till den gemensamma nivån. Framför allt måste Tyskland, som många internationella debattörer påpekat, inte bara ställa krav på andra medlemmar i den europeiska unionen utan också självt underordna sig en mer gemensamt styrd finanspolitik.

Man kanske inte helt ska utesluta möjligheten av begränsade justeringar i grundfördraget, men klart är att några fördragsändringar inte kommer att vara möjliga förrän i en obestämd framtid. En central fråga är därför vad man kan göra inom ramen för det nuvarande grundfördraget. På kort och medellång sikt handlar det därför om åtgärder som kan antas med enhälliga beslut, och det kommer därför att inom denna tidsram vara omöjligt att fatta beslut som det eller de berörda länderna inte accepterar.

6.2 En permanent mekanism för stödaktioner

När den monetära unionen bildades förde man som tidigare nämnts man också in ett förbud mot finansiella räddningsaktioner. Tanken var att vetskapen om detta skulle få medlemsländerna att föra en mer ansvarsfull finanspolitik. Konstruktionen klarade dock inte mötet med verkligheten, eftersom alla länder i den monetära unionen skulle drabbas om ett av dem inställde sina skuldbetalningar. Nu har man ändå enats om

en räddningsaktion för Grekland, men fördragsregeln har försvårat diskussionerna och försenat lösningen.

Det är svårt att se beslutet att genomföra en stödaktion för Grekland som enbart en engångshändelse. Det finns fler länder med strukturella budgetunderskott och alltför hög skuldsättning. Även om man förbättrar riktlinjer, transparens och övervakning så kommer det alltid att finnas en risk för en upprepning. Det kan t.ex. handla om en oväntad asymmetrisk chock som drabbar ett medlemsland mycket hårdare än de övriga. Modellen för det grekiska stödet kan bli prejudicerade för utformningen av framtida stöd, och det kommer därför att vara viktigt att diskutera om den utformats på ett tillräckligt ändamålsenligt sätt.

En central fråga är om man ska inrätta en permanent mekanism inom EU – en europeisk valutafond, European Monetary Fund (EMF). Svaret är inte självklart. Vid första anblicken kan det synas vara en logisk del av en monetär union. Frågan är dock om behovet kommer att vara så frekvent att det kan motivera uppbyggnaden av en egen fond istället för att samverka med IMF. Ett inrättande skulle också kräva en ändring av grundfördraget, och det kommer inte att kunna ske i närtid.

Tills vidare måste stödet vid varje fall som kan uppkomma hanteras vid sidan om EU och den monetära unionen. Rimligen bör det även i fortsättningen vara de potentiella mottagarna av stöd som ska bidra till det stöd som lämnas. Överenskommelsen om fördelningen av åtagandet behöver institutionaliseras, och stödet bör även i fortsättning ges i form av låneerbjudandet eller lån som förräntas och som ska återbetalas.

Stödet bör vidare förenas med krav på att landet använder alla egna till buds stående möjligheter att reda upp situationen. Villkoren behöver vara så krävande att medlemsländerna anstränger sig för att inte hamna i en sådan situation att de måste begära stöd. Den kan jämföras med hur den svenska regeringen uppträdde under nittiotalskrisen. Regeringen fann att man inte kunde låta en kommun ställa in sina skuldbetalningar, eftersom det skulle leda till ökade upplåningskostnader för alla andra

kommuner. Regeringen signalerade samtidigt att en statlig räddningsaktion skulle vara förenad med mycket hårda krav på bl.a. försäljning av kommunala tillgångar, och det ledde till att de berörda kommunerna valde att hellre själva vidta åtgärder som de tidigare hade ansett som uteslutna.

6.3 En förbättrad övervakning och uppföljning

Det viktigaste är att kunna förebygga och förhindra situationer som dagens grekiska. Det är uppenbart att övervakningen av ett medlemsland lever upp till sina finanspolitiska åtaganden är otillräcklig. Det har t.ex. funnits ett utrymme för utom-budgetära transaktioner och arrangemang som Grekland kunnat använda för att dölja allvaret i sina statsfinansiella problem.

Medlemsländernas finansiella förhållanden behöver bli mer transparenta.⁷ Kraven på vad som ska redovisas behöver utvidgas så att de utöver direkta utgifts- och inkomstbeslut också omfattar andra beslut av finanspolitisk betydelse som PFI-avtal⁸ och liknande överenskommelser och arrangemang som in-tecknar framtida skatteintäkter. Vidare behöver medlemsländerna lämna tillförlitlig information om kapacitetsutnyttjande och andra faktorer av betydelse för bedömningen av det nationella konjunkturläget.

Det är också nödvändigt att stärka garantierna för att rapporteringen är fullständig och korrekt. En möjlighet som bör övervägas är att stärka de nationella statistikleverantörernas oberoende av den egna regeringen.

En svaghet i de nuvarande arrangemangen är att ansvaret för övervakning och bedömningar ligger

⁷ Den slutsatsen drog vi för Sveriges del redan 1994, vilket ledde till en mer öppen, uthållig och systematisk redovisning av de svenska statsfinanserna än som förekommit tidigare.

⁸ Private Financing Initiative. Den brittiska beteckningen på långfristiga överenskommelser där ett privat företag svarar för kostnaden för en offentlig infrastruktur-investering och i gengäld får en årlig ersättning eller får ta ut avgifter. De svenska exemplen på sådana avtal är Arlandabanan och Öresundsbron. I Sverige används ofta den mer allmänna beteckningen PPP, Public Private Partnership.

hos en politiskt sammansatt kommitté och enbart baseras på officiell statistik. Det finns anledning att överväga att inrätta en politiskt oberoende⁹ finansiell övervakningsinstans. Det finns också ett behov av ett mer dynamiskt förhållningssätt, där fokus läggs på det underliggande strukturella budgetunderskottet och inte enbart på det synliga. Ett annat sätt att säga samma sak är att det måste vara lika viktigt att övervaka att ett medlemsland bygger upp tillräckliga finansiella reserver under goda tider som att övervaka att underskottet inte blir för stort under dåliga tider.

6.4 Från statiska villkor till ett dynamisk förhållningssätt

Villkoren för medlemskap i den monetära unionen och kraven i stabilitets- och tillväxtpakten bör inriktas på medlemsländernas förmåga att långsiktigt klara sina skuldbetalningar snarare än på en uppsättning fixa kriterier.

Det statiska kravet att budgetunderskottet i ett medlemsland inte får vara större än 3 procent av BNP ett enskilt år skulle t.ex. behöva ersättas av ett krav som tar hänsyn till var landet befinner sig i sin konjunkturcykel. Det innebär bl.a. att ett medlemsland med fullt kapacitetsutnyttjande bör vara skyldigt att ha ett tillräckligt budgetöverskott. Om ett medlemsland har en för stor skuldsättning måste kraven sättas högre än för andra länder; d.v.s. landet måste ha ett tillräckligt strukturellt budgetöverskott, räknat över en konjunkturcykel, för att kunna minska skuldsättningen i en godtagbar takt. Ett medlemsland med en låg skuldsättning bör istället kunna få ha ett strukturellt budgetunderskott.

Kraven på en bruttoskuld på högst 60 procent av BNP skulle också behöva modifieras genom att kombineras med ett mått på den offentliga nettoskulden. Skillnaden mellan netto- och bruttoskuld visar hur omdömesfullt landet har använt sin upplåning och har betydelse för landets förmåga att klara sina skuldbetalningar. Ett land med en låg nettoskuld bör således kunna ha en högre bruttoskuld än ett land med liten skillnad mellan netto- och bruttoskuld. Att föra in

⁹ Med politiskt oberoende avses här att den i likhet med den Europeiska Centralbanken inte ska kunna påverkas av ett enskilt medlemsland eller ta emot instruktioner från Kommissionen eller Rådet.

nettoskulden i bilden förutsätter samtidigt att man enas om gemensamma riktlinjer för värderingen av offentliga tillgångar.

6.5 En mer gemensam finanspolitik?

Det finns tre vägar till en kraftfullare finanspolitisk samordning. Den ena bygger på självreglering, och förutsätter att medlemsländerna kommer till insikt om att alla tjänar på en bättre finanspolitisk samordning. All erfarenhet talar emellertid emot en sådan lösning. Ministerrådet är inte en regering med ett gemensamt mandat, utan en församling av furstar där var och företräder sin egen valkrets. Det andra bygger på att EU får en fungerande regering med ett tillräckligt mandat för att styra medlemsländernas finanspolitik. Ingenting talar emellertid för att medlemsländerna inom överskådlig tid skulle vara beredd att lämna över sådana befogenheter till EU.

Den tredje vägen bygger på kraftfullare och mer trovärdiga ekonomiska sanktioner mot länder som inte följer de gemensamt antagna riktlinjerna. Det behöver inte innebära direkta böter, utan skulle kunna utformas som inställda eller uppskjutna utbetalningar från EU:s budget till landet ifråga. För att sanktionshotet ska kunna bli tillräckligt trovärdigt kan det vara nödvändigt att flytta beslut om utdömmande av sanktioner från ministerrådet till ett organ som även stora länder har svårt att utöva påtryckningar på.

Konjunkturutvecklingen skiljer sig som tidigare nämnts åt mellan de olika länderna. En gemensamt styrd finanspolitik måste därför åtminstone inledningsvis vara asynkronisk; d.v.s. anpassas till varje lands specifika situation när det gäller resursutnyttjande.

Ett alternativ till en starkare finanspolitisk samordning skulle kunna vara att stärka unionens egen finanspolitik genom att låta en större andel av de offentliga inkomsterna och utgifterna gå via den gemensamma budgeten. En möjlighet skulle vara att låta EU ta ansvaret för utgiftsprogram som kan fungera som automatiska stabilisatorer, d.v.s. där utgifterna ökar när konjunkturen går ner, arbetslösheten ökar och hushållens inkomster minskar. Det kräver dock en strukturell samordning av reglerna för dessa utgiftsprogram,

och en möjlighet för EU:s budget att utjämna överskott och underskott över tiden. Utsikterna för att detta ska lyckas inom de närmaste 10 åren är dock små.

En annan möjlighet är att öka utdebiteringen till EU för att ge unionen möjlighet att omfördela resurser från länder med relativt litet behov och/eller utrymme för stimulansåtgärder till länder med ett relativt stort behov och/eller utrymme. Förutsättningen för att alla medlemsländer ska acceptera ett sådant system torde dock vara att det över tiden är kostnadsneutralt för varje medlemsland. Ju mer

synkroniserad konjunkturutvecklingen i de olika medlemsländerna blir, desto större blir samtidigt behovet av en understödjande reservfond.

Erfarenheter från liknande internationella förhandlingar om prisstabiliserande råvaruavtal visar att det i praktiken är omöjligt att skapa fasta normer för sådana system. Ett system av detta slag kommer därför att förutsätta förtroende för att Unionen kan leva upp till högt ställda krav på väl genomtänkta och välavvägda beslut.