

Förenklingar behövs i det finanspolitiska ramverket i EU

Det europeiska finanspolitiska ramverket, stabilitets- och tillväxtpakten, ska bidra till sunda offentliga finanser i EU och därmed ge stöd till den gemensamma penningpolitiken i EMU, samt till att negativa ekonomiska effekter mellan medlemsstaterna, såsom överspillningseffekter, undviks. I den här artikeln argumenteras för varför ett ramverk behövs. En analys görs av vilka egenskaper ett väl fungerande ramverk bör ha, det påvisas brister i det nyligen reformerade ramverket och det föreslås förändringar som på medellång sikt skulle kunna stärka ramverkets trovärdighet.

När den ekonomiska och monetära unionen (EMU) grundades uppstod ett behov att utveckla gemensamma finanspolitiska regler. Framför allt motiverades det med att tillförsäkra långsiktigt sunda offentliga finanser i EU. Sunda finanser är självfallet viktigt för alla medlemsstater, men har en särskild betydelse för de medlemsstater som deltar i EMU, i vilken stabiliseringspolitiken bedrivs med en gemensam penningpolitik utan centrala finanspolitiska instrument.

Odisciplinerad finanspolitik på nationell nivå kan störa den gemensamma penningpolitikens möjlighet till prisstabilisering och stabilisering av den reala ekonomin. I avsaknad av en fungerande marknadsdisciplin kan finanspolitik på nationell nivå också leda till spridningseffekter till andra medlemsstaters ekonomier. Med sunda offentliga finanser minskar risken att Europeiska centralbanken (ECB) tvingas att stödja högt skuldsatta medlemsstater. Det finanspolitiska ramverket kan därmed stärka den så kallade *bail-out*-principen.

För att motverka finanspolitiskt snålskjutsbeteende inrättades EU:s finanspolitiska ramverk, stabilitets- och tillväxtpakten (STP, pakten), år 1997 med utgångspunkt i de fördragsfästa referensvärdena för underskott i de offentliga finanserna (3 procent av BNP) och för skuldkvoten (60 procent av BNP). Samma år introducerades de två delarna av pakten, den förebyggande och den korrigerande delen. Därefter infördes strukturella mål för det offentliga sparandet för varje medlemsstat, såsom medelfristiga budgetmål (MTO) 2005. Det gjordes för att möjliggöra en flexibel hantering av konjunktursvängningarnas inverkan på de offentliga finanserna. År 2011 infördes striktare övervakning, utökade möjligheter till sanktioner och en förstärkning av EU-kommissionens roll med det så kallade 6-paketet. Därutöver gjordes två ytterligare reformer 2013, 2-paketet, som bl.a. innebär att euroländerna numera ska offentliggöra sina utkast till budgetplaner för översyn

YNGVE LINDH

innehade fram till pensioneringen i augusti 2016 tjänst som ämnesråd vid finansdepartementet, där han i huvudsak arbetade med finanspolitiska frågor, först relaterade till Sverige och därefter till EU. Analys och slutsatser är författarens egna. lindhyngve@gmail.com

av kommissionen. Syftet med reformerna 2011 och 2013 var att stärka och effektivisera budgetövervakningen som en reaktion på att flertalet medlemsstaters offentliga finanser kraftigt försämrats i samband med den ekonomiska och finansiella krisen.

År 2010 bröt 24 medlemsstater mot underskottskriteriet. De senaste årens implementering av ramverket har dessutom visat på behov av tolkningar av reglerna, vilket har lett till att ytterligare lager av indikatorer och processer har införts. Den svaga ekonomiska utvecklingen i Europa de senaste sex åren har dessutom enligt vissa visat på behov av ytterligare flexibilitet i implementeringen av ramverket.

Sammantaget har utvecklingen lett till ett komplext ramverk med en handfull mål och komplicerade processer. Utvecklingen har gått så långt att ramverkets trovärdighet som garant för sunda offentliga finanser har ifrågasatts. En utgångspunkt i den här artikeln är emellertid också att regelverket har bidragit till förbättrade offentliga finanser i både EU som helhet som i valutaunionen. Antalet medlemsstater med allt för stora underskott har sjunkit till sex år 2016.

Syftet med artikeln är att precisera var bristerna i det nuvarande ramverket finns och föreslå förbättringar med avsikt att stärka ramverkets effektivitet. Det antagna tidsperspektivet för de reformförslag som presenteras är i huvudsak medelfristigt. I ett medelfristigt perspektiv är det inte troligt att EMU utvecklas till en federativ stat med en central finanspolitisk stabiliseringsmekanism eller att den så kallade *no bail-out*-principen återupprättas fullt ut. I ett sådant mellanläge behövs ett gemensamt ramverk.

I avsnitt 1 ges argument för att ett finanspolitiskt ramverk behövs i EMU, i avsnitt 2 vilka egenskaper som ett välfungerande ramverk bör ha. Bristerna i det nuvarande ramverket diskuteras i avsnitt 3 och slutligen, i avsnitt 4, föreslås förändringar som medelfristigt skulle kunna stärka paktens trovärdighet. En avgränsning för reformförslagen är att de ska rymmas inom ramen för fördraget.

1. Behovet av ett gemensamt finanspolitiskt ramverk i EU

De nationella ramverken utvecklades mot bakgrund av tendensen till underskott och skulduppbyggnad. Problemet är mer komplext i EMU där penningpolitiken bedrivs av en gemensam centralbank samtidigt som finanspolitiken är stabiliseringsverktyget på nationell nivå. Redan inför grundandet av EMU sågs behovet av ett finanspolitiskt ramverk med motivet att skydda den gemensamma penningpolitikens möjlighet att bedriva en politik för att stabilisera priserna (Werner 1970) och den reala ekonomin.

Ett grundläggande problem för finanspolitiken är att precisionen i konjunkturstabiliseringen försvåras av att informationsbehovet är stort. Det är därmed inte lätt för beslutsfattare att bedriva en väl avvägd stabiliseringspolitik. Ett vanligt fenomen är att politiken är stimulerande i dåliga tider

men inte åtstramande i goda. En slutsats är därför att finjustering av konjunkturen på nationell nivå bör hanteras av penningpolitiken (Wyplosz 2008). I en valutaunion med oåterkallelig fast växelkurs finns ytterligare ett problem. Svaga offentliga finanser i en medlemsstat kan få negativa spridningseffekter på övriga medlemsstater. Ett finanspolitiskt ramverk med medelfristig inriktning är därför ett tänkbart instrument att hantera problemen med. Avsaknaden av ett sådant tenderar att göra stabiliseringspolitiken alltför expansiv.

Politisk-ekonomiska förklaringar till ökande underskott och skuldsättning

För nationell finanspolitik ger empirisk forskning stöd för hypotesen om en tydlig tendens till alltför stora offentliga underskott (Alesina och Tabellini 1990). Den tendensen har över åren fått stöd av mer djupgående analyser utifrån tre primära hypoteser vilka beskrivs kortfattat i box 1.

Box 1

Hypotes I: Politiken kan vara tidsinkonsistent

Kydland och Prescott (1977) presenterar en hypotes som bygger på att beslutsfattare kan tillkännage en sak, för att sedan göra något annat, efter det att individer och marknadsaktörer tagit sina ekonomiska beslut utifrån den ursprungliga informationen. Ett sådant tidsinkonsistent beteende kan leda till att marknadsaktörernas beslut inte blir samhällsekonomiskt optimala.

Hypotes II: Politiska valcykler

Persson och Svensson (1989) samt Alesina och Tabellini (1990) visar att det finns en tendens till att sittande regeringar med låga chanser till omval ökar skulderna strax innan valet med motivet att försvåra budgetpolitiken för den efterkommande regeringen. De politiska målen avviker därmed från vad som skulle föredras ur ett långsiktigt samhällsekonomiskt perspektiv.

Hypotes III: Alla vill åt allmänningen – det är tragedin

Enskilda intressegrupper influerar beslutsfattare genom lobbying för att påverka politikerna att genomföra utgiftsökningar eller skattesänkningar som är fördelaktiga för intressegruppen (Weingast m fl 1981). Kostnaden för intressegruppen blir liten då budgeteffekterna sprids över alla skattebetalare. Allmänningarnas problem får ytterligare en dimension på EU-nivå. Intressegruppers påverkan på budgetpolitiken i ett land kan, bl a via den gemensamma räntekanalerna, spridas till andra medlemsstater.

Konjunkturstabiliserande politik och behov av regelverk

EMU kännetecknas av stora trögheter i pris- och lönebildningen, och arbetskraftsmigrationen mellan medlemsstaterna är relativt liten (de Grauwe 2007; Calmfors 2015). Enligt logiken i Mundells analyschema, knuten till hans teori om optimala valutaområden, skulle dessa trögheter innebära att stabiliserande finanspolitik behövs i EMU. Den skulle endera kunna bedrivas av de enskilda medlemsstaterna eller centralt i unionen. Ett argument som modifierar den slutsatsen är att det, som diskuterats ovan, finns klara restriktioner för finanspolitiken som stabiliseringsinstrument och att ett icke-optimalt utnyttjande skulle kunna leda till ohållbara skulder. Det synsättet ligger bakom införandet av pakten.

Helt decentraliserat eller helt centraliserat system – inget är möjligt de närmaste åren

No bail-out-principen, som är fördragsfäst, innebär ett förbud för medlemsstater, organisationer och ECB att ge krediter och positivt särbehandla unionsinstitutioner och unionsorgan, myndigheter eller offentliga företag hos finansinstitut (TFEU 2008). Regeln betraktas för närvarande inte som trovärdig. Mot den bakgrunden fungerar inte ett decentraliserat system där hela ansvaret för stabila offentliga finanser faller på de nationella regeringarna. En indikation på att marknadsdisciplinen är otillräcklig är att statsobligationsräntor i efterhand visat sig vara artificiellt låga i framför allt perifera medlemsstater. Å andra sidan strider en stark central budgetmakt mot EU-fördraget. De flesta medlemsstater motsätter sig också en sådan utveckling. Den ekonomiska och monetära unionen har därmed fastnat mellan två poler, och åtminstone på medellång sikt behövs ett finanspolitiskt ramverk för att stärka medlemsstaternas offentliga finanser. Den slutsatsen dras även i det finska finansdepartementets utredning om EMU:s framtid (Suvanto m fl 2015).

Paktens existensberättigande kan därmed motiveras med generella argument om en tendens mot ökande statskuld på nationell nivå och med specifika argument utifrån de problem som uppstår i en valutaunion.

2. Kriterier för ett välfungerande ramverk

Är stabilitets- och tillväxtpakten ett välfungerande finanspolitiskt ramverk? Här används Kopits och Symanskys (1998) kriterier (K-S kriterier) för ett välfungerande finanspolitiskt ramverk för att belysa starka och svaga sidor i pakten. Det har tidigare gjorts av Buti m fl (2003) och Odor (2014). Kopits och Symanskys analys utgår från åtta grundläggande kriterier för finanspolitiska regler: sådana bör vara väldefinierade, transparenta, enkla, flexibla, adekvata relaterat till målen, leda till att de slutliga målen verkställs, konsistenta samt effektiva. I utvärderingen belyses avvägningar mellan kriterierna, eller om de är komplement till varandra.

Finanspolitiska regler och mål kan inte samtidigt uppfylla alla K-S krite-

rier då det finns inneboende motsättningar, vilket innebär att avvägningar måste göras. Därtill finns ytterligare ett kriterium som är av betydelse för ett finanspolitiskt ramverk i en valutaunion, nämligen likabehandling av medlemsstater. Trovärdighet bör också vara ett kriterium som beaktas både på nationell och på EU-nivå. Granskningen i artikeln av ramverkets styrkor och svagheter baseras på existerande empirisk forskning och på analyser av OECD och internationella valutafonden (IMF) och erfarenheter av de senaste årens implementering av pakten.

Pakten i relation till K-S-kriterierna har noga analyserats. I det här avsnittet återges kortfattat analysen av några av de enligt min mening mest centrala kriterierna och även diskussioner om avvägningarna dem emellan och i slutet ges en samlad bedömning av hur pakten uppfyller kriterierna.

Transparens i beslut och statistik

Mervärdet av finanspolitiska regler beror till stor del på transparens i institutionella strukturer och funktioner. Transparens är viktig när en regering signalerar den finanspolitiska inriktningen gentemot andra aktörer. Behovet av transparens är också viktigt för att motverka incitament att kringgå reglerna.

En typ av transparens handlar om hur tydligt regelverket är. Det går till viss del att avgöra genom att analysera i vilken grad kommissionens bedömningar och rekommendationer går att härleda utifrån regelverket. Den andra typen av transparens handlar om tillgängligheten av data som ligger till grund för bedömningarna. Det senare har förbättrats de senaste åren, som t ex tillgängligheten till information om de nationella budgetarna och om de offentliga finansernas hållbarhet. Kommissionen delger numera medlemsstaternas data relaterade till sina bedömningar av medlemsstaternas offentliga finanser i samband med kommissionens prognoser. Å andra sidan har transparensen i regelverket försämrats när det gäller möjligheten att förstå processer, övervakningsprocedurer och hur de olika finanspolitiska målen hänger ihop. Utvecklingen beror på att det funnits behov av att regelfästa alltmer komplexa situationer som uppkommit.

Alternativkostnaden för hantering av ramverket stiger när mängden information som behövs för analysen ökar. Transparensen ökade först i takt med att allt fler aspekter av ramverket definierades. Vid en viss brytpunkt sjönk dock graden av transparens då definitionerna blev många. Ramverket blev alltför komplext och har blivit otillgängligt för politiker, marknad, ekonomijournalister, tjänstemän i offentliga institutioner och allmänhet, som av demokratiska skäl bör ha möjlighet att förstå det hela.

Flexibilitet

Möjligheten att inom ramen för paktens regler hantera olika störningar som står utanför beslutsfattarnas kontroll förbättrades med de successiva reformerna 2005 och 2011:

- År 2005 infördes strukturellt sparande som målindikator (Europeiska kommissionen 2005).
- År 2011 utvidgades undantagsklausuler vid exceptionella händelser (Europeiska kommissionen 2011).

Syftet med dessa reformer var att kommissionens bedömningar i regelverket skulle kunna ta hänsyn till händelser utanför medlemsstatens kontroll. Därutöver ger kommissionens samlade bedömningar i samband med implementeringen av pakten ytterligare utrymme för flexibilitet. Även rådets och kommissionens överenskommelse från februari 2016 ökar flexibiliteten relaterad till konjunkturläge, strukturella reformer och investeringar samfinansierade med EU-fonder. Dessa faktorer ska under vissa förutsättningar kunna leda till temporära undantag i den förebyggande delen av pakten. Sammantaget finns det goda möjligheter till flexibilitet, men med ökad flexibilitet har också komplexiteten ökat.

Adekvata regler för de slutliga målen

De övergripande målen är att finanspolitiken ska verka för sunda offentliga finanser och att spridningseffekter från en medlemsstats finanspolitik till andra delar av unionen ska begränsas (Delors 1989; TFEU 2008). I ramverket finns nu en handfull regler som ska leda till att de två målen uppfylls. Mängden mål riskerar överlappningar och inkonsistenser, vilket bidrar till ökad otydlighet (Andrle m fl 2015).

Verkställande av regler och mål

En utbredd uppfattning är att pakten är svag när det gäller att understödja att regler och mål följs. Det tär på trovärdigheten (Europeiska centralbanken 2015; Eyraud och Wu 2015). En genomgång av de fall då kommissionen skrivit rapporter enligt artiklarna 126:3 och 126:8 i fördraget i samband med att medlemsstater har överskridit referensvärdena för underskott eller skuld, eller inte har vidtagit tillräckliga åtgärder i underskottsförfarandet (EDP),¹ visar att kommissionen inte en enda gång sedan 2013 har rekommenderat rådet att öppna eller trappa upp en EDP. Det ger stöd till uppfattningen att verkställigheten är svag.

Konsistens

Ett finanspolitiskt ramverk bör vara internt konsistent på så sätt att regler, mål, instrument och processer logiskt hänger ihop. Pakten har flera problem med den inre logiken. Ett exempel är att olika mått på strukturellt sparande används.

¹ När en medlemsstat har brutit mot underskotts- eller skuldkriteriet har kommissionen möjlighet att rekommendera Rådet att besluta om att medlemsstaten ska sättas i det sk underskottsförfarandet (*Excessive Deficit Procedure*, EDP). Förfarandet innebär att kommissionen rekommenderar Rådet att besluta om upptrappad övervakning av medlemsstatens offentliga finanser, specificera årliga mål för underskotten och tidsfrister för när de alltför stora underskotten ska ha åtgärdats.

Effektivt

Kopits och Symansky tolkar effektivitet som den grad ramverket ger incitament till strukturella reformer. Det är oklart huruvida implementeringen av pakten generellt bidrar till att strukturreformer genomförs.

Likabehandling

För en valutaunion tillkommer, utöver K-S kriterier, även likabehandling. I en valutaunion är det centralt att medlemsstaterna bedöms med samma måttstock. Graden av likabehandling är beroende av att vissa av de övriga kriterierna uppfylls. Minskad transparens kan skapa ökat utrymme att behandla medlemsstater olika. Ett exempel när medlemsstater behandlats olika var kommissionens beslut hösten 2015 om vilka medlemsstater som skulle granskas i en sk 126.3-rapport för att eventuellt försättas i EDP. Ett annat exempel är de oklara motiven till varför kommissionen för vissa medlemsstater har rekommenderat förlängda tidsfrister för att åtgärda de alltför stora underskotten. Sådana förlängningar har inträffat 12 gånger sedan 2009 (OECD 2015, box 1.5, s 48–49).

Analysen av pakten ovan utifrån K-S-kriterierna visar att ramverket är väldefinierat och flexibelt men att det saknar en tillfredställande grad av transparens och enkelhet. Tendensen till att definiera nya lager av instrument och introducera nya processer har lett till ett alltför komplext system. Den utvecklingen har lett till ökade möjligheter att behandla medlemsstaterna olika. En slutsats är också att ramverkets alla mål inte är helt adekvata för att nå det grundläggande målet om sunda offentliga finanser. Sammantaget har pakten tappat i trovärdighet. Det finns således ett behov av att förenkla ramverket och att göra nya avvägningar mellan de olika kriterierna, framför allt mellan graden av flexibilitet och enkelhet. Transparensens roll för ett välfungerande ramverk bör betonas då en hög grad av transparens har positiva effekter för likabehandling och verkställande av reglerna.

3. Brister i ramverket

Vid implementeringen åren 2012–16 visade det sig att regler och mål i vissa fall inte var tillräckligt preciserade för att hantera det rådande makroekonomiska läget med negativa BNP-gap, låg inflation och låga räntor. En följd blev att mer detaljerade regler och processer infördes. Komplexiteten har ökat med de nya verktygen för bedömning av *signifikant avvikelser* och *tillräckliga åtgärder*. Nya regler och processer har sannolikt skräddarsytt efter vissa medlemsstaters akuta problem. Tolkningarna av det reformerade regelverket, och inte bara implementeringen, förefaller också i viss utsträckning ha politiserats med den nya kommissionen. Politiseringen har varit uttalad av kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker (2015) och har sannolikt inneburit att likabehandlingen av medlemsstaterna har försvagats.

Problemen beskrivs nedan och delas in i två grupper. Den första innehåller tekniska brister och den andra utgörs av brister i processer som påverkar implementeringen negativt.

Tekniska svagheter

1. *En handfull mål utan tydlig rangordning.* Ramverket består av en handfull olika mål och restriktioner som medlemsstaterna måste förhålla sig till, men det är inte helt tydligt hur implementeringen av de olika reglerna förhåller sig till varandra. Medlemsstater riskerar att hamna i den korrigerande delen då de bryter mot underskottskriteriet (Eyraud och Wu 2015; Eyraud och Sirera 2015). Samtidigt har vissa medlemsstater stigande offentliga skuldkvoter långt över det angivna skuldkriteriet. Trots det öppnas inte något korrigeringsförfarande. Det förekommer alltså en obalans mellan hur strikt underskotts- och skuldkriterierna följs. Detta har även uppmärksammats av den Europeiska revisionsrätten (2016).

Det stora antalet mål leder sannolikt till att de överlappar varandra och till inkonsistenser mellan dem. Jean Pisani-Ferry (2015, s 14) skriver bl a att ”paktens komplexitet beror på de invecklade procedurerna, på vissa reglers tekniska karaktär och på hur reglerna är hopflätade med varandra” (egen övers). Eyraud och Wu (2015) har uppmärksammat att inget känt finanspolitiskt ramverk har så många mål och regler som EU:s.

2. *Bedömningen av signifikanta avvikelser i den förebyggande delen är komplicerad.* Med 6-paket infördes striktare krav för euroländerna, bl a med möjlighet till sanktioner även i den förebyggande delen. I samband med det utvecklades även analysverktyg för att avgöra vad som utgör en *signifikant avvikelse*. Både strukturellt sparande och utgiftskriteriet används för att avgöra detta. Om skillnaden i det strukturella sparandet är större än 0,5 procent av BNP från medlemsstatens MTO eller dess anpassningsbana mot MTO, eller minst 0,25 procent i genomsnitt över två år, bedöms avvikelsen vara signifikant. En liknande bedömning görs för utgiftskriteriet. Om kommissionen bedömer att avvikelsen är signifikant för båda indikatorerna utfärdas en varning om att medlemsstaten kan hamna i ett korrigerande förfarande. De båda indikatorerna kan emellertid peka åt olika håll. Det beror på att konjunkturen, offentliga investeringar och inflation beaktas på olika sätt i de två indikatorerna. I senare tids implementering av den förebyggande delen har det förekommit att avvikelser varit föremål för en mild bedömning, vilket inneburit att korrigerande förfaranden inte öppnats.

3. *Bedömningen av ”tillräckliga åtgärder” i den korrigerande delen.* Det s k beslutsträdet i den korrigerande delen är också ett nytt analysverktyg. Bedömningen av om *tillräckliga åtgärder* har genomförts i EDP är särskilt utmanande att förklara för politiska beslutsfattare. Verktiget har byggt på olika varianter av strukturellt sparande och en nedifrån och upp-ansats (*bottom up*) som sammantaget är komplext. I många fall har implementeringen

av ”beslutsträdet” utgjort en svart låda för utomstående. Komplexiteten rimmar dåligt med den transparens som krävs i ett väl fungerande regelverk. Emellertid pågår ett arbete inom ramen för Ekonomiska och finansiella kommittén (EFK) med att utvärdera en utgiftsindikator som ersättning för vissa indikatorer i beslutsträdet.

4. *Olika beräkningar av strukturellt sparande är förvirrande.* Att olika varianter av det strukturella sparandet används för att analysera en medlemsstats offentliga finansiella ställning är en onödig komplexitet. Måttet på strukturellt sparande i den korrigerande delen av pakten är inte konsistent med det som används i den förebyggande delen. Det senare bygger på härledningen av MTO från konjunkturkänslighet samt mått på hållbarhet respektive på skuldnivån. Nivån på strukturellt sparande i den korrigerade delen bygger däremot på en Cobb-Douglas produktionsfunktion.

5. *Frysningmetoden och den särskilda skuldregeln.* Ytterligare två teknikaliteter bidrar till komplexiteten. Det ena är den så kallade frysningmetoden som används vid bedömningar av om medlemsstater uppfyller kraven i den förebyggande delen. Metoden innebär att den för medlemsstaten mest gynnsamma prognosen under det innevarande året och det föregående används vid bedömningarna. Den andra är den speciella skuldregeln för medlemsstater som just lämnat EDP, den så kallade *Minimum Linear Structural Adjustment* (MLSA), som anger hur mycket en medlemsstats strukturella sparande måste förbättras för att skuldskriteriet ska vara uppfyllt vid slutet av en treårsperiod.

Oförutsägbara processer ger svag implementering

1. *Förskjutningar av tidsfrister.* Tidsfristerna för när medlemsstater som befinner sig i EDP ska ha åtgärdat sina alltför stora underskott har för olika medlemsstater förlängts 12 gånger sedan 2009. Förlängningarna har efter reformen 2011 också i vissa fall blivit fleråriga. Dessa förlängningar motiverades till en början med att en strikt tillämpning av underskottskriteriet skulle innebära en procyklisk finanspolitik. Sedan 2013 har förlängning av tidsfrister allt oftare av kommissionen motiverats med de relevanta faktorer som medlemsstaterna i euroområdet har möjlighet att rapportera. Förlängningar har utvecklats till en ny form av flexibilitet och har i vissa fall inte motiverats tydligt av kommissionen. Medlemsstaterna har sannolikt inte heller behandlats likvärdigt. Det skapar osäkerhet i ramverkets implementering då det inte går att förutse om extra budgetutrymme kommer att tillåtas eller inte.

2. *Otydligt om flexibilitet.* I den i februari 2016 fastlagda samsynen mellan rådet och kommissionen om flexibilitet i pakten ingår ytterligare otydligheter med avseende på vilka strukturella reformer och investeringar som kan föranleda temporära undantag i den förebyggande delen. Förutom att flexibilitetsklausulerna innehåller övre gränser för hur stora undantag som kan göras, är vissa frågor om klausulerna fortfarande inte testade i praktiken:

- Ska enbart implementerade reformer få tillgodoräknas eller gäller det även planerade reformer? Det är också sannolikt att medlemsstaternas egna bedömningar kommer att påverka kommissionens rekommendationer till rådet.
- Vilka investeringar ska en medlemsstat kunna åberopa som en variant av strukturella reformer?

Resultatet av den gemensamma synen på flexibilitet har ytterligare ökat komplexiteten och dessutom mjukat upp regelverket.

4. Förslag till reformer i stabilitets- och tillväxtpakten

Tanken bakom förslagen i detta avsnitt är att förenkla ramverket med syfte att göra det mer transparent och effektivt samtidigt som en viss grad av flexibilitet behålls. En utgångspunkt för förslagen är den ram som fördraget sätter och som innefattar underskottskriteriet och skuldskriteriet.

Förenkling av paktens tekniska aspekter

1. *Avskaffa bottom up-indikatorer i den korrigerande delen av paktens* Den europeiska revisionsrätten påpekar i sin utvärdering av EDP-processen (2016) att skatteintäkterna enligt *bottom up*-metoden bygger på medlemsstaternas egna prognoser, som kan vara överoptimistiska.

2. *Tillfälliga lösningar bör fasas ut.* Frysningmetoden är tänkt att fasas ut 2017. Metoden bör därefter inte användas. Detsamma gäller den särskilda skuldregeln, MLSA. Regeln fasas ut allt eftersom fler medlemsstater lämnat EDP och bör inte användas därefter.

3. *Endast en metod för att beräkna strukturellt sparande bör användas.* För närvarande skiljer sig beräkningsmetoderna för strukturellt sparande åt i de två delarna av paktens, och i den korrigerande delen har det använts två varianter. Ur teoretisk synvinkel är det rimligt att välja det ekonomiskt mest väldefinierade måttet, S^* , då detta mått är justerat för oförutsedda intäkter och utgifter som inte är av strukturell natur (Europeiska revisionsrätten 2016). Det måttet inkluderar förändringar i potentiell produktion efter det att en rådsrekommendation har getts, oförutsedda intäkter och utgifter (*windfall gains* och *shortfalls*) samt effekter på de offentliga finanserna av exceptionella händelser. En sådan entydig *top down*-metod skulle innebära att beräkningarna görs på likartat sätt för alla medlemsstater.

4. *Vilken roll ska strukturellt sparande ha?* Bör det strukturella sparandet avskaffas som målvariabel, endera helt, eller ska det ha en mer undanskymd roll som en indikator bland flera? Måttets fördel är att det är teoretiskt riktigt då det inkluderar ekonomiska effekter av finanspolitik på det offentliga finansiella sparandet. Men nackdelarna är flera: Måttet är inte observerbart och svårigheter att mäta det leder ofta till att det revideras *ex post*. Det skapar olycklig osäkerhet för medlemsstaternas finanspolitik. Visserligen är pro-

blemen mindre när förändringar av strukturella nivåer används i bedömningarna i jämförelse med när nivåer används. I avvägningen mellan vilka av paktens många mål som är centrala och vilka som är mindre centrala har det strukturella sparandet emellertid en viktig roll som stöd till referensvärdena. Måttet bör därför utgöra ett möjligt alternativ i valet av centrala målvariabler.

Övergripande förslag – antalet mål bör minska

Det är rimligt att göra en bedömning av vilka regler som är mest väsentliga för att nå de slutliga målen och om något eller några mål bör betonas mer och andra mindre, eller avskaffas.

Skuldkvoten och MTO är nära kopplade till slutmålet sunda offentliga finanser. Offentligfinansiell hållbarhet mäts ofta som den offentliga skuldens utveckling i förhållande till BNP, även om det är ett begränsat mått som inte tar hänsyn till alla faktorer som långsiktigt påverkar de offentliga finanserna. Att se till att skuldkvoten håller sig under den fördragsfästa nivån om 60 procent av BNP är därför ett centralt mål. Det förekommer förslag om att koncentrera övervakningen av de offentliga finanserna på skuldhållbarhet och se skuldkvoten som ett ankare i ramverket (Eyraud och Wu 2015).

Samtidigt finns problem med skulden som operativt mål då skuldnivåerna påverkas av händelser utanför regeringarnas kontroll, s k *stock-flow*-faktorer. Därför bör inte skuldkvoten användas som operativt mål, men de operativa mål som väljs ska strikt vara härledda från medlemsstaternas skuldnivåer relaterat till referensvärdet 60 procent. Därmed blir skuldkvoten ett ankare för hela regelsystemet och fördraget respekteras. I den parlamentariska utredningen om överskottsmålet (SOU 2016:67) föreslås ett skuldankare för Sverige motsvarande 35 procent av BNP.²

För närvarande respekteras skuldkriteriet endast i liten utsträckning: I sin rapport *Report on Public Finances in the EMU 2015* (Europeiska kommissionen 2015a) skattar kommissionen ett samband som visar vilka faktorer som påverkar Rådets beslut om medlemsstater i EDP (en variant av en finanspolitisk reaktionsfunktion). En intressant observation från resultaten är att Rådet inte tycks ta hänsyn till varken skuldens storlek eller tillväxten när det ger rekommendationer till medlemsstater som befinner sig i EDP.

Medlemsstaternas MTO, som mäts i strukturella termer, sätts av medlemsstaterna utifrån de miniminivåer som kommissionen härleder från skuldkvoter, indikatorer för hållbarhet och ekonomiernas konjunkturlängselighet (McMorrow m fl 2014). Således uppfyller MTO kravet på att skuld och offentlig finansiell hållbarhet är centrala bakomliggande faktorer till måttet. Däremot finns inget självklart samband mellan underskottskriteriet och skuldkvoten.

De två referensvärdena 3 procent av BNP för underskottet och 60 pro-

² Andersson och Jonung (2016) diskuterar vad som är en rimlig statsskuld för Sverige och kommer fram till en nivå på 20–30 procent av BNP.

cent för skuldkvoten är konsistenta vid en nominell tillväxttakt motsvarande 5 procent årligen, vilket före den ekonomiska krisen 2009–10 var en normal tillväxttakt. Vid den tillväxttakten kommer ett underskott på 3 procent över tiden att leda till att skuldkvoten närmar sig 60 procent. Den senaste tiden har den nominella tillväxttakten i Europa varit betydligt lägre än så. Till exempel skulle en nominell tillväxttakt motsvarande 3 procent över tiden leda till att skuldkvoten närmar sig 100 procent av BNP. I den meningen är de två referensvärdena för närvarande inte konsistenta.

Men att avskaffa regeln för nominellt sparande skulle kräva en fördragsändring. En möjlig utväg vore att ange landspecifika underskottstak som är konsistenta med samma underliggande faktorer som de som ligger bakom beräkningen av minimivärdena för MTO, bl a skuldkvoten, men med restriktionen att inget medlemsland skulle tillåtas ha ett underskottstak som överskrider 3 procent av BNP. Därmed skulle fördraget respekteras. I ett sådant system skulle medlemsstater med stora skuldkvoter få restriktiva underskottstak som är mindre än 3 procent av BNP. Underskottsregeln och MTO skulle då också vara konsistenta för medlemsstater med underskott från 3 procent av BNP och lägre. Uppfyllande av underskottstaket tillför inte någon ny information om läget i medlemsstatens offentliga finanser, men då det utgör en grundläggande regel i fördraget ger det, om det klaras, sannolikt en positiv signaleffekt.

Pakten skulle kunna reduceras till ett system med två operativa mål, underskottstaket och MTO, båda härledda från skuldkvoten. Tekniska förändringar i linje med tidigare resonemang skulle också genomföras. För att balansera kommissionens diskretionära bedömningar ska oberoende övervakning förekomma av de nationella oberoende finanspolitiska institutionerna. De nationella institutionerna har enligt direktivet om budgetramverk en tydlig roll i uppföljningen av hur medlemsstaterna respekterar det europeiska regelverket (Direktiv 2011/85/EU).

Givet de problem som finns med strukturella mått kan det vara tilltalande att som alternativ använda en utgiftsregel. Utgifterna är direkt under regeringarnas kontroll och den finanspolitiska inriktningen blir tydlig.

I ovanstående reformförslag är det nuvarande utgiftskriteriet i den förebyggande delen av pakten borttaget. En motivering till det är att kriteriet inte tillför så mycket eftersom det i praktiken är ett realt saldomål, då utgiftsökningarna justeras för diskretionära skatteförändringar och för inflationstakten. Det innebär att de nominella utgifterna deflateras med en prognos på inflationen, vilket skapar osäkerhet i måttet. Dessutom sker konjunkturanpassningen i utgiftskriteriet genom att medlemsstaterna själva mäter icke-diskretionära förändringar i utgifter för arbetslöshetsförsäkringen och rapporter till kommissionen. Dessa förändringar är svåra att mäta och jämföra mellan länder. Metoden som används för att jämföra ut investeringsutgifter över fyra år kan anses vara godtycklig. Den variant av utgiftskriteriet som för närvarande ingår i den förebyggande delen av pakten är därför komplex i jämförelse med exempelvis det svenska utgiftstaket.

Clayes m fl (2016) har föreslagit en alternativ utgiftsregel som är nominell och delvis hanterar problemen som beskrivs ovan. En sådan enklare utgiftsregel skulle kunna ersätta MTO i mitt förslag, och den skulle då beräknas så att den är konsistent med underskotts- och skuldreglerna. Men att från central nivå i EU lägga restriktioner på utgifterna kan vara demokratiskt problematiskt.

5. Slutsatser

På det sätt som pakten fungerar har dess trovärdighet som stöd för sunda offentliga finanser minskat. Föreliggande analys underbygger den slutsatsen. IMF och OECD, nationella finanspolitiska institutioner samt akademiker anser att ramverket är i behov av en övergripande översyn. De senaste årens bedömningar av medlemsstaternas status i pakten och kommissionens meddelande om flexibilitet har föranlett diskussioner om kommissionens mer politiserade profil. En sammantagen slutsats är att ramverkets trovärdighet har försvagats och att det finns ett behov av förenkling.

Några av förslagen är av teknisk karaktär, medan andra gäller procedurer som påverkar implementeringen. De tekniska förenklingsförslagen skulle framför allt minska antalet definitioner i ramverket och därmed också komplexiteten med förbättrad transparens som följd. Sammantaget skulle förändringarna kunna bidra till ett mer adekvat ramverk relativt de ursprungliga målen och ett ramverk med en högre trovärdighet. En sådan förändring skulle troligtvis även ha en positiv inverkan på ramverkets effektivitet och huruvida målen verkställs.

Om urval måste göras bland förslagen bör framför allt de tekniska förenklingsåtgärderna genomföras i första hand. En central förenkling är att endast en metod används genomgående i pakten för att beräkna strukturellt sparande. En större förändring är att reducera antalet mål. Förslaget är att underskottsmålet och MTO behålls, med båda målen beräknade med skuldkvoten som ankare. I övervakningen av verkställande av målen bör de oberoende institutionernas roll stärkas.

Alesina, A och G Tabellini (1990), "A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt", *Review of Economic Studies*, vol 57, s 403–414.

Andersson, F N G och L Jonung (2016), "Hur stor är en rimlig statsskuld för Sverige?", *Ekonomisk Debatt*, årg 44 nr 4, s 82–87.

Andrle, M m fl (2015), "Reforming Fiscal Governance in the European Union", IMF Staff Discussion Note SDN/15/09, Washington, DC.

Buti, M, S Eijffinger och D Franco (2003), "Revisiting the Stability and Growth Pact: General Design or Internal Adjustment?", CEPR Discussion Paper 3692, London.

Calmfors, L (2015), "The Roles of Fiscal Rules, Fiscal Councils and the Fiscal Union in EU Integration", IFN Working Paper 1076, Stockholm.

Clayes, G, Z Darvas och A Leandro (2016), "A Fiscal Framework for the EMU", Bruegel, Bryssel.

Delors, J (1989), "Report on Economic and Monetary Union in the European Community", Committee for the Study of Economic and Monetary Union, Bryssel.

Europeiska centralbanken (2015), "Flexibility within the Stability and Growth Pact", *Economic Bulletin*, vol 1, s 33–35, ECB, Frankfurt am Main.

REFERENSER

- Europeiska kommissionen (2005), "Stability and Growth Pact Reform: Commission Welcomes Agreement on New Regulations", pressmeddelande, 27 juni 2005, Bryssel.
- Europeiska kommissionen (2011), "EU Economic Governance 'Six-Pack' Enters into Force", pressmeddelande, 12 december 2011, Bryssel.
- Europeiska kommissionen (2015), "Report on Public Finances in the EMU 2015", rapport, Bryssel.
- Europeiska revisionsrätten (2016), "Preliminary Observations: Further Improvements Needed to Ensure Effective Implementation of the Excessive Deficit Procedure", yttrande, Luxemburg.
- Europeiska rådet (2011), "Om krav på medlemsstaternas budgetramverk", Direktiv 2011/85/EU.
- Eyraud, L och R G Sirera (2015), "Constraints on Subnational Fiscal Policy", i Cottarelli, C och M Guerguil (red), *Designing a European Fiscal Union: Lessons from the Experience of Fiscal Federations*, Routledge, London.
- Eyraud, L och T Wu (2015), "Playing by the Rules: Reforming Fiscal Governance in Europe", IMF Working Paper 15/67, Washington, DC.
- de Grauwe, P (2007), *Economics of Monetary Union*, Oxford University Press, Oxford.
- Juncker, J (2015), "State of the Union 2015: Time for Honesty, Unity and Solidarity", föredrag, Europeiska parlamentet, Strasbourg.
- Kopits, G och S Symansky (1998), "Fiscal Policy Rules", Occasional Paper 162, IMF, Washington, DC.
- Kydland, F E och E C Prescott (1977), "Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans", *Journal of Political Economy*, vol 85, s 473-492.
- McMorrow, K, W Roeger, V Vandermeulen och K Havik (2014), "An Assessment of the Relative Quality of the Output Gap Estimates Produced by the EU's Production Function Methodology", European Commission Discussion Paper 020, Europeiska kommissionen, Bryssel.
- Odor, L (2014), "The Good, the Bad and the Ugly: Lessons from the First Phase of Implementation of the New European Fiscal Framework", uppsats presenterad vid italienska centralbankens seminarium *Public Finance Workshop 2013*, Perugia, Italien.
- OECD (2015), *OECD Economic Outlook*, vol 1, Paris.
- Persson, T och L E O Svensson (1989), "Why a Stubborn Conservative Would Run a Deficit: Policy with Time-Inconsistent Preferences", *Quarterly Journal of Economics*, vol 104, s 325-345.
- Pisany-Ferry, J (2015), "Rebalancing the Governance of the Euro Area", Working Paper 201501/MAI, France Stratégie, Paris.
- SOU 2016:67, *En översyn av överskottsmålet*, betänkande av överskottskommittén.
- Suvanto, A m fl (2015), "Improving the Resilience of Europe's Economic and Monetary Union", Ministry of Finance Publications 37b/2015, Finansdepartementet, Helsingfors.
- TFEU (2008), *Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt*.
- Weingast, B, K Shepsle och C Johnsen (1981), "The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics", *Journal of Political Economy*, vol 89, s 642-664.
- Werner, P (1970), "Report to the Council and the Commission on the Realization by Stages of Economic and Monetary Union in the Community", rapport, Council - Commission of the European Communities, Luxemburg.
- Wyplosz, C (2008), "Fiscal Policy Councils: Unlovable or Just Unloved?", *Swedish Economic Policy Review*, vol 15, s 173-192.