

Finanspolitiskt regelverk i EMU

Vid ett svenskt medlemskap i valutaunionen kan inte längre den inhemska penningpolitiken användas för att stabilisera ekonomin. Finanspolitiken är då det instrument som återstår för att motverka makroekonomiska störningar som specifikt träffar den svenska ekonomin och uppnå nationella stabiliseringspolitiska mål. För att finanspolitiken ska kunna användas som ett effektivt stabiliseringspolitiskt medel är det avgörande att den bedrivs med marginaler som skapar tillräckligt med manöverutrymme vid djupa lågkonjunkturer. Det är därför angeläget med regelverk och institutionella ramar som säkerställer en ansvarsfull finanspolitik.

I denna fördjupningsruta beskrivs huvuddragen i Maastrichtfördraget samt Stabilitets- och tillväxtpakten. Dessutom redovisas motivet för finanspolitiska restriktioner och Sveriges offentliga finanser i förhållande till kraven.

Finanspolitiska mål och normer

Två övergripande mål styr finans- och budgetpolitiken i Sverige. De statliga utgifterna får inte överskrida de uppsatta utgiftstaken och de offentliga finanserna ska uppvisa ett överskott på 2 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel.¹ Huvudsyftet är att minska skuldsättningen för att i framtiden klara av de utgifter som en äldre befolkning innebär och att skapa utrymme för såväl s.k. automatiska stabilisatorer som diskretionär finanspolitik.²

Utöver det statliga utgiftstaket och saldomålet binds finanspolitiken upp med åtaganden gentemot EU och de andra medlemsstaterna. Maastrichtfördraget³, kompletterat med Stabilitets- och tillväxtpakten⁴, sätter en ram för finanspolitiken, dels i form av restriktioner på det nationella handlingsutrymmet, dels i form av politiska procedurer som gör

finanspolitiken till en gemensam angelägenhet för EU:s medlemsstater.

I Maastrichtfördraget anges fem konvergenskriterier som medlemsstaterna måste uppfylla för att övergå till den tredje fasen⁵ av EMU, som bl.a. inkluderar införandet av den gemensamma valutan euron.⁶ Konvergenskriterierna innebär följande:

- Medlemsländernas underskott i de offentliga finanserna får inte överskrida 3 procent av BNP.
- Den konsoliderade offentliga sektorns bruttoskuld får inte vara högre än 60 procent av BNP.⁷
- De långa räntorna (femåriga statsobligationsräntor) får inte överskrida genomsnittet av motsvarande räntor i de tre länder som har lägst inflation med mer än 2 procentenheter.
- Växelkursen måste vara stabil mot euron i minst två år före inträdet i valutaunionen.
- Inflationen får inte vara högre än 1,5 procentenheter över ett genomsnitt av de tre medlemsländer som har lägst inflation.

Kriterier som gäller underskott i de offentliga finanserna och bruttoskuld måste uppfyllas även efter övergången till EMU:s tredje fas.

Stabilitets- och tillväxtpakten syftar till att säkerställa att medlemsstaternas ansträngningar i fråga om budgetdisciplin kommer att fortsätta sedan den gemensamma valutan har införts. De medlemsländer som deltar i valutaunionen förbinder sig att respektera det medelfristiga målet om offentliga finanser nära balans⁸ (eller i överskott) och att till rådet och kommissionen lägga fram ett stabilitetsprogram.⁹ Genom Stabilitets- och tillväxtpakten har EU rätt att införa sanktioner mot en deltagande

¹ Infördes 1997 respektive 2000. Se Konjunkturläget mars 2003, sidorna 68–72.

² De automatiska stabilisatorerna kan beskrivas som de förändringar i skattebetalningar och offentliga utgifter som automatiskt äger rum vid variationer i aktivitetsnivån. En diskretionär finanspolitik innebär istället att man i stabiliserande syfte aktivt ändrar skattesatser och offentliga utgifter.

³ EU-fördraget (Maastrichtfördraget) trädde i kraft 1 november 1993.

⁴ Europeiska rådet (EU: s stats- och regeringschefer) kom överens om pakten vid toppmötet i Amsterdam sommaren 1997.

⁵ Den tredje fasen av EMU innebär att den gemensamma valutan euron införs och att ansvaret för penningpolitiken förs över till den Europeiska centralbanken. Sverige deltar sedan 1995 i EMU-samarbetets två första faser. Dessa faser gäller bl.a. säkerställande av helt fria kapitalrörelser, institutionella förändringar avseende de nationella centralbankerna i syfte att stärka deras självständighet, förbud mot centralbanksfinansiering av offentliga budgetunderskott samt budgetpolitiska åtaganden att undvika alltför stora underskott i de offentliga finanserna och en alltför hög skuldsättning.

⁶ Kontroller av om dessa kriterier uppfylls utförs på basis av rapporter från kommissionen och Europeiska centralbanken (ECB).

⁷ Uttrycken konsoliderad bruttoskuld och statsskuld definieras i Konjunkturläget mars 2003, sidan 80.

⁸ Den exakta innebörden av ”nära balans” preciseras inte, utan det sker en bedömning utifrån varje medlemsstats förhållanden vad avser de offentliga finansernas konjunkturvariabilitet, osäkerheten i prognoserna, skuldsituationen samt den demografiska utvecklingen.

⁹ Enligt samma modell ska de länder som inte deltar i den tredje fasen av EMU lägga fram ett konvergensprogram.

medlemsstat om landet inte vidtar nödvändiga åtgärder för att få slut på ett läge med alltför stora underskott.¹⁰ Sanktionen är inledningsvis en räntelös deposition¹¹ hos gemenskapen, men den kan förvandlas till böter om det alltför stora underskottet inte korrigeras under följande två år. Det är denna formella sanktionsmöjlighet som skiljer de finanspolitiska restriktionerna för valutaunionens medlemsstater från vad som gäller för de länder som står utanför.

Motivet för finanspolitiska restriktioner

Det grundläggande motivet för finanspolitiska restriktioner i EMU:s tredje fas är att den nationella finanspolitiken då påverkar de andra medlemsstaterna i högre grad än om den nationella valutan och penningpolitiken bibehålls. Genom att räntan i stort sett är gemensam för valutaunionens medlemmar kommer de finanspolitiska impulserna inte i samma utsträckning som utanför valutaunionen att dämpas via ränte- och växelkursreaktioner. I litteraturen brukar dessa effekter benämnas ”importläckageeffekter” och ”terms-of-trade-effekter”.¹²

En expansiv finanspolitik leder till en inhemsk efterfrågeökning, som i sin tur leder till ökad import från övriga länder. Storleken på detta ”importläckage” har att göra dels med hur öppna ekonomierna är, dels på vilket sätt som den finanspolitiska expansionen sker. Terms-of-trade-effekten¹³ är i stället ett exempel på en negativ konsekvens av en expansiv finanspolitik som tenderar att försämra situationen för andra länder. En finanspolitisk expansion i ett land innebär en ökad efterfrågan på inhemskt producerade varor och tjänster som driver upp priserna på dessa. Detta gör de inhemskt producerade varorna dyrare för utländska konsumenter.

Finanspolitiken i ett land har även effekt på valutaunionens räntenivå och växelkurs om landet är så stort att dess politik har effekter på kapital- och

valutamarknaderna. Om en medlemsstat med en expansiv finanspolitik och växande offentlig skuld driver upp sin inflation kommer detta att föranleda ECB att agera i den utsträckning den genomsnittliga inflationen i hela euroområdet nu ökar. Därmed drabbas även de andra medlemsstaterna av en högre räntenivå och en starkare valuta.

Stabilitets- och tillväxtpaktens fokusering på budgetdisciplin i varje medlemsland kan sägas vara en enkel form av finanspolitisk samordningsmekanism, såtillvida att den begränsar möjligheterna att föra en politik som leder till alltför stora underskott. Någon annan formell samordning av finanspolitik vid t.ex. konjunkturfluktuationer existerar inte i nuläget, samtidigt som det inte heller finns formella hinder för detta.

Sveriges offentliga finanser

I tabell 1 redovisas det svenska offentliga finansiella sparandet och den konsoliderade bruttoskulden.

Det offentliga sparandet är positivt varje år och är därmed väsentligt högre än underskottsgränsen på minus 3 procent av BNP.

Den konsoliderade bruttoskulden enligt Maastrichtkriteriet uppgick till 52,4 procent av BNP 2002. Därmed uppfylls det av EU uppställda kriteriet på 60 procent som en övre gräns för ett deltagande i den europeiska valutaunionen med god marginal.

Som nämndes tidigare styrs budgetpolitiken i Sverige med hjälp av utgiftstaket och överskottsmålet. Dessa två budgetpolitiska mål har bidragit till betydande överskott i de offentliga finanserna under den internationella lågkonjunkturen med förhållandevis starka offentliga finanser som även vid ett svagare konjunkturläge uppfyller konvergenskriterierna.

Tabell 1 Finansiellt sparande och konsoliderad bruttoskuld

Miljarder kronor, procent av BNP, löpande priser

	2001	2002	2003	2004	2005
Finansiellt sparande	103	25	9	30	50
Procent av BNP	4,6	1,1	0,4	1,2	1,9
Konsoliderad bruttoskuld	1 232	1 227	1 277	1 313	1 323
Procent av BNP	54,4	52,4	52,8	51,8	49,6

Källa: Konjunkturinstitutet.

¹⁰ Däremot finns inga sanktioner mot länder som inte klarar skuldkravet.

¹¹ Storleken på depositionen uppgår till en fast del motsvarande 0,2 procent av BNP och en rörlig del motsvarande 0,1 procent av BNP för varje procentenhet som underskottet överstiger 3 procent av BNP.

¹² För ett utförligt resonemang kring finanspolitikens externa och interna effekter se *Stabiliseringspolitik i valutaunionen (SOU 2002:16)*.

¹³ Terms of trade är detsamma som bytesförhållande, dvs. exportprisindex jämfört med importprisindex.