



Finanspolitik i EMU

LO-ekonomerna

2002

1	INLEDNING	2
2	FINANSPOLITIKENS ROLL I EMU	2
2.1	HUR HAR FINANSPOLITIKEN I SVERIGE SETT UT UNDER 1990-TALET?	5
2.2	POLICYMIXEN MELLAN FINANS- OCH PENNINGPOLITIKEN	6
3	VILKEN FRIHET HAR FINANSPOLITIKEN I OCH UTANFÖR EMU?.....	7
3.1	EU-REGLER	7
3.1.1	<i>Maastrichtfördraget</i>	7
3.1.2	<i>Stabilitets- och tillväxtpakten</i>	8
3.1.3	<i>Problem med EU-reglerna.....</i>	10
3.1.4	<i>Hur strikt är EMU?</i>	14
3.1.5	<i>Skillnaden på att vara med och att vara utanför.....</i>	16
3.2	RICCARDIANSK EKVIVALENS	18
3.2.1	<i>Skillnaden på att vara med och utanför</i>	19
3.3	DE FRAMTIDA PENSIONSUTBETALNINGARNA.....	19
3.3.1	<i>Skillnaden på att vara med och utanför</i>	23
3.4	BUDGETREGLER	23
3.4.1	<i>Rational choice förklaringar till varför budgetunderskott uppstår</i>	24
3.4.2	<i>Varför inoptimalt stora underskott?.....</i>	25
3.4.3	<i>Regler som förbjuder underskott eller offentlig sektor?.....</i>	28
3.4.4	<i>Ytterligare argument mot budgetrestriktioner</i>	30
3.4.5	<i>Det empiriska studierna av budgetreglernas effekter.....</i>	30
3.4.6	<i>Budgetprocessen</i>	31
3.4.7	<i>Den svenska budgetprocessen.....</i>	33
3.4.8	<i>Utgiftstakets hållbarhet.....</i>	34
3.4.9	<i>Skillnaden på att vara med och utanför</i>	35
4	AVSLUTANDE REFLEXIONER	35
5	KÄLLFÖRTECKNING.....	37

1 Inledning

Finanspolitiken har genom historien varit ett viktigt instrument för de styrande i kontrollen av samhällsekonomin. Gamla tiders kungar beskattade folket för att kunna skapa arméer till sina krig. Sedan 1809 års regeringsform är det endast riksdagen som har rätt att beskatta det svenska folket och det är den som beslutar över hur de insamlade medlen skall användas. Frågan är vilken frihet de har i detta värv? Elementär ekonomisk logik säger att utgifterna måste täckas av intäkter. Även om detta inte görs i nutid skall betalning någon gång ske. Skuldsättning innebär endast en uppskjutning av betalningen.

Det finns en rad faktorer som begränsar friheten i riksdagens beslut över budgetens inkomster och utgifter både endogena och exogena. Denna uppsats kommer att presentera fyra sådana begränsningar och utreda hur de skulle kunna påverkas av ett medlemskap i EMU. Den första utredda begränsningen är de EU-regler som finns i frågan. De två följande möjliga begränsande faktorer som presenteras är riccardiansk ekvivalens och förändringen i demografien. Den sista faktorn som utreds är de begränsningsregler som riksdagen stiftat för att styra budgetprocessen. Uppsatsen frågeställning är därmed vilken effekt får ett EMU-medlemskap för friheten i finanspolitiken.

Uppsatsen inleds med en redogörelse för den betydelse som finanspolitiken enligt forskningen anses få i EMU. Detta beskrivs i avsnitt två som även innefattar en beskrivning av den rådande situationen gällande finanspolitiken både i EMU-länderna och Sverige. Detta avsnitt är tänkt att visa problematiken med en fri såväl som koordinerad finanspolitik. Därefter följer avsnitt tre som behandlar de fyra studerade faktorerna som kan begränsa friheten i finanspolitiken. Vart och ett avslutas med en analys av den skillnad som ett EMU-medlemskap skulle kunna utgöra för friheten. Uppsatsen avslutas med summerande reflexioner i del fyra.

2 Finanspolitikens roll i EMU

Idag sker en stabilisering vid en asymmetrisk störning via penningpolitiken. Vid lågkonjunktur sjunker efterfrågan på svenska kronor och växelkursen deprecierar. Därigenom ökar exporten samtidigt som importen sjunker, sysselsättningen ökar och ekonomin återhämtas. Vid ett EMU-medlemskap skulle penningpolitiken inte längre vara tillgänglig för dämpandet av asymmetriska chocker. Alternativet som återstår är finanspolitiken som kan dämpa chocken genom att öka utgifterna. Frågan är emellertid om finanspolitiken är lämpad att dämpa chocker och har tillräcklig frihet att göra detta.

Den viktigaste frågan i diskussionerna rörande finanspolitiken i EMU är i vilken grad de automatiska stabilisatorerna tillåts verka för de deltagande länderna. Det offentliga finanserna varierar med konjunkturen eftersom såväl intäkter som utgifter är beroende av den ekonomiska utvecklingen. Detta beror i mångt och mycket på de så kallade automatiska stabilisatorerna (Burda och Wyplosz 1997, s.394-5). Dessa verkar utan att diskretionära beslut måste fattas. Skatteintäkterna sjunker när färre jobbar och arbetslöshetsersättningen ökar när fler är arbetslösa. De automatiska stabilisatorerna verkar således som dämpare av såväl låg- som högkonjunkturer. Hur stora de är i ett land beror på en rad faktorer, bland annat hur omfattande socialförsäkringssystemen är och skattekvoten. Budgetar i länder med en stor offentlig sektor är i regel mer känsliga för konjunktursvängningar än motsatta dito. Detta innebär att Sverige är ett land där de automatiska stabilisatorerna är relativt stora.

Så länge EU består av självständiga nationella stater och inte utvecklas till en fullständig ekonomisk och politisk union kommer möjligheten till en autonom finanspolitik att finnas kvar enligt Gros och Thygesen (1998, s.345). Om ett land verkligen bestämmer sig för att ha en underskottsbudget finns det ingenting som kan hindra det. Bergman anser att finanspolitiken kommer att få en större betydelse i EMU jämfört med när länderna hade egna valutor (2001, s.5). Detta eftersom makten över penningpolitiken och växelkursen har förts över till en supranationell nivå. Därigenom kan inte eventuella chocker dämpas genom förändringar i växelkurs eller via räntan. Även Buti (2001, s.4), Cooper och Kempf (2000) samt Virén (1999, s.6) tillmäter finanspolitiken en nyckelroll i EMU för att garantera stabiliteten i samarbetet. En rörlig arbetskraft eller rörliga löner skulle kunna vara ett alternativ för att minska arbetslöshetschockerna (Emerson och Huhne 1991, s.12-15). I EU är emellertid rörlighet mellan länderna mycket låg och de nominella lönerna trögrörliga nedåt. Det instrument som återstår för att absorbera chocker är därmed finanspolitiken enligt Gros och Thygesen (1998, s.352-3). Detta genom att regeringen sätter sig i skuld för att minska effekterna av en chock. Denna försvagning av de offentliga finanserna sker främst genom de automatiska stabilisatorerna. De Grauwe anser att om en centralisering av finanspolitiken inte är möjlig, det vill säga en federalism, bör staterna tillåtas använda finanspolitiken för att dämpa chocker (1997, s.193). En stor autonomi bör, enligt honom, därför tillåtas när det gäller budgetunderskott. Även Bayoumi och Eichengreen anser att avsaknaden av stor federal budget i EU innebär att länderna måste få ett betydande utrymme för en självständig finanspolitik (1994, s.791).

Dessutom talar, för många forskare, utvecklingen mot en ökad regionalisering av EU talar för ett fortsatt behov av frihet i finanspolitiken. De Nardis, Gigolio och Malgrani anser att finanspolitiken kommer få en ökad betydelse för att dämpa asymmetriska chocker i framtiden i och med att regionaliseringen ökar i framtidens EMU (1996). Samma syn har Fatás (1997, s.749-50). Enligt dem är alla asymmetriska chocker regionala och det är endast finanspolitik som kan dämpa regionala chocker i dagens EMU.

Det finns emellertid de som hävdar att behovet av en självständig finanspolitik kan minska vid ett inträde i EMU, bland annat Bergman och Hutchison (1999). Detta eftersom valutaunionen ökar integrationen och därmed konvergensen mellan EMU-ländernas konjunkturcyklar. Även Fontagné och Freudenberg (1999) samt Holm, Kiander och Tossavainen (1999) anser att integrationen genom EMU kommer att leda till färre och färre asymmetriska chocker och fler symmetriska. Därigenom skulle behovet av att dämpa asymmetriska chocker minska, enligt Bergman och Hutchison. De anser därmed att det inte är säkert att finanspolitiken kommer få en ökad betydelse som stabilisator i framtidens EMU.

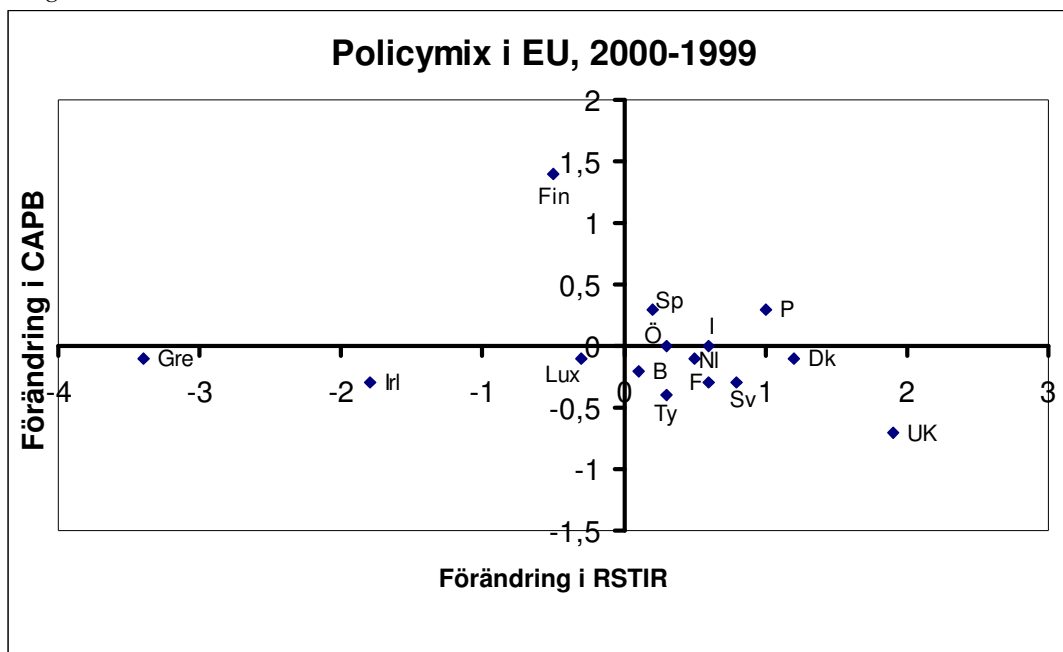
Att ha en självständig finanspolitik i EMU är emellertid inte helt oproblemiskt. Detta främst på grund av de spill över effekter som kan uppkomma i ett valutaområde bestående av delar med rätt till en självständig finanspolitik (Gros och Thygesen 1998, s.320-33). Finanspolitiken i ett medlemsland har enligt författarna i stort sett alltid en internationell effekt och när det inte finns några växelkurser som dämpar blir effekten större än tidigare. Om ett land har ett stort underskott i budgeten kommer, enligt De Grauwe, räntan i hela valutaområdet att stiga (1994, s.199-201). En räntehöjning kan dämpa ekonomin i hela unionen och ett lands finanspolitik får därmed effekter på hela unionen. Dock måste detta argument kritiseras eftersom dessa effekter endast uppstår om ett land är tillräckligt stort för att kunna påverka räntan. Sverige är till exempel ett allt för litet land för att kunna påverka världsräntan. Dessutom är detta ränteargument enligt De Grauwe oförenligt med antagandet

om perfekta kapitalmarknader. Detta eftersom aktörerna på marknaden borde inse att underskottsproblemen är ett nationellt och inte supernationellt problem. Det kan dock finnas problem för aktörerna att sätta rätt riskpremium på rätt aktör på grund av ofullständig information. Thygesen (1999, s.31) samt Willett (1999, s.38) menar emellertid att betydelsen av spill-over effekter i EMU är relativt liten. Således är det inget tungt skäl för att koordinera finanspolitiken.

Dessutom finns det enligt Gros och Thygesen en risk för att EMU-medlemskap skulle kunna uppmuntra en slapp nationell finanspolitik (1998, s.320-33). Detta eftersom länderna inte straffas av en högre ränta då ECB måste beakta hela unionens intressen. Enligt Bergman finns det tecken på att detta har skett eftersom 1990-talets budgetkonsolidering avstannade 1998 då medlemskapet i valutaunionen avgjordes (2001, s.25).

Diagrammet nedan visar den kombination av finans- och penningpolitik som bedrevs i EU-länderna år 2000. ECB bedriver en politik som medför en penningpolitisk åtstramning i majoriteten av EMU-länderna. Penningpolitiken anses som åtstramande när den korta realräntan (RSTIR) förändras i positiv riktning och finanspolitiken är expansiv när det cyklist justerade budgetsaldot (CAPB) förändras negativt. Diagrammet visar därigenom vilka diskretionära beslut som tagits angående om penning- och finanspolitiken skall vara expansiv eller åtstramande.

Diagram 1



Källor: Oecd Economic outlook, EU European Economy 3, Eurostat samt egna beräkningar

Jämfört med 1999 har det generellt sett år 2000 skett en relativ monetär åtstramning medan finanspolitiken skiljer sig åt mellan länderna. Det var endast Irland, Luxemburg och Finland, av EMU-länderna som hade en expansiv penningpolitik och detta berodde på deras relativt högre inflation. Eftersom räntan i EMU är enhetlig och sätts av ECB har länderna med lägst inflation den mest åtstramande monetära situationen. Behovet av en expansiv finanspolitik ökar därigenom i dessa länder förutsatt att ekonomierna inte är överhettade. I detta avseende är Irland ett intressant fall eftersom landets ekonomi visar tydliga tecken på överhettning.

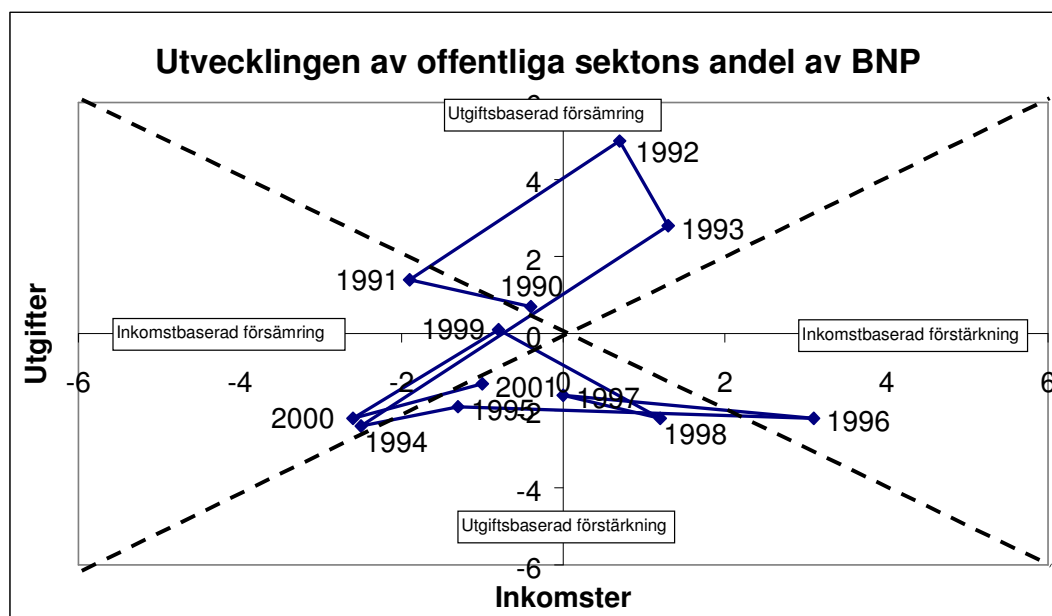
Samtidigt som de har en väldigt expansiv monetär situation bedriver de en expansiv finanspolitik. Utifrån detta diagram är det möjligt att argumentera för en självständig finanspolitik. Detta eftersom den monetära politiken kommer att skilja sig åt mellan länderna så länge ländernas inflation är differentierad och därigenom bör också finanspolitiken tillåtas variera. Utan en finanspolitisk frihet kan det vara svårt för länderna att uppnå en stabilitet i den ekonomiska politiken.

Det mesta tyder på att finanspolitiken i EMU får en större betydelse jämfört med tidigare eftersom penningpolitiken förs bort från den nationella nivån. Dock skulle en ökad integration kunna minska behovet av en nationell finanspolitik. De flesta forskare anser dock att betydelsen av finanspolitiken kommer att öka. Den fråga som måste besvaras är därmed vilken frihet som Sverige skulle ha att föra en självständig finanspolitik i EMU.

2.1 Hur har finanspolitiken i Sverige sett ut under 1990-talet?

För att illustrera finanspolitikens inriktning under 1990-talet har nedan en figur över utvecklingen av den offentliga sektorns inkomster och utgifter tagits fram. Varje observation visar skillnaden jämfört med föregående år. Figuren visar i vilken utsträckning som finanspolitiken försvagat eller förstärkt de offentliga finanserna. Budgetbalansen beror dels på de inkomster som kommer in och dels på utgifterna. Den finansiella positionen kan antingen försvagas eller förstärkas och detta kan vara antingen utgifts- eller inkomstbaserat. I figuren relateras utgifterna och inkomsterna till BNP. Genom denna åtgärd försvinner den effekt som en förändrad BNP får på dessa två variabler, kvarstår gör endast den diskretionära förändringen.

Diagram 2



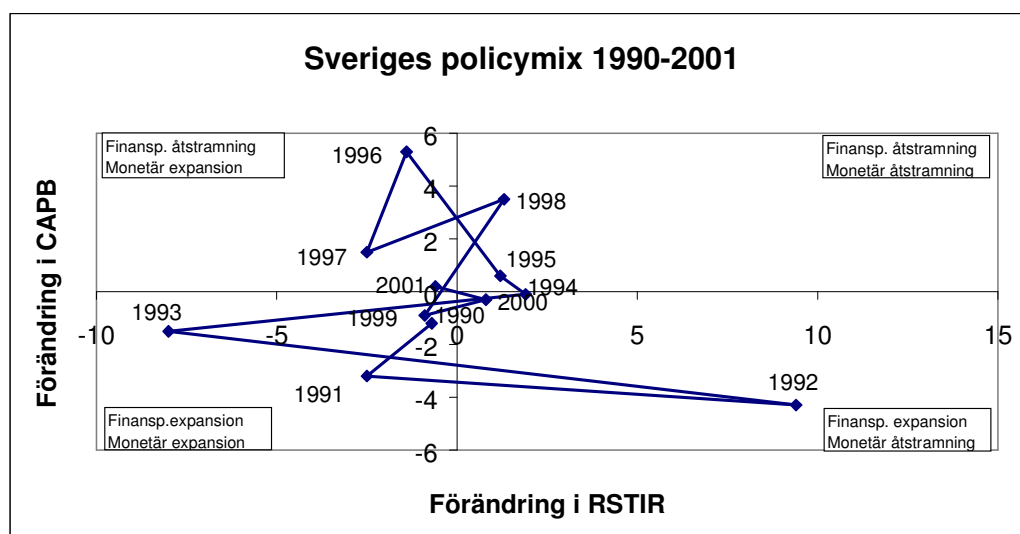
Källa: EU, European Economy 3 samt egna beräkningar

Början av 1990-talet karaktäriserades av en försvagning av den finanspolitiska positionen. Under 1990, 1992 och 1993 ökade utgifterna i snabbare takt än inkomsterna gjorde, 1991 sjönk inkomsterna utan att utgifterna påverkades. Dessa försämringar berodde på att de automatiska stabilisatorerna verkade i arbetslöshetens spår. Från 1994 till 1998 bedrev Sverige en finanspolitik som förstärkte de offentliga finanserna. Detta skedde, förutom 1996, genom utgiftsminskningar. Under större delen av 1990-talet sjönk utgifterna i absoluta tal medan inkomsterna ökade. Detta har inneburit att det offentliga finansiella position kontinuerligt har förbättrats. Det finns dock vissa orostecken i och med att Sverige sedan 1999 har minskade offentliga inkomster samtidigt som utgifterna inte minskar i samma takt.

2.2 Policymixen mellan finans- och penningpolitiken

Digrammet nedan visar vilken policymix Sverige har haft under 1990-talet. Det visar på x-axeln finanspolitiken genom förändringen i cykliskt justerad primary balance (CAPB). Y-axeln visar utvecklingen i penningpolitiken genom förändringen i den korta realräntan (RSTIR). Dessa definitioner kommer från Buti (2001, s.6-8).

Diagram 3



Källor: Oecd economic otutlook, EU European Economy 3 samt egna beräkningar

De flesta av åren under 90-talet har Sverige bedrivit en relativt neutral finans- och penningpolitik. Förändringen i båda variablerna har då hållit sig runt noll. 1992 sänktes inflationen från över 10% året innan till dryga 2%, detta innebar en omfattande monetär åtstramning. Diagrammet visar även på år där räntan borde ha sänkt för att kompensera för en finanspolitiska åtstramning, detta gäller särskilt 1995. Detta år var ett katastrofår för Sverige och den monetära åtstramningen förvärrade situationen. Åren 1996 och 1997 borde den finanspolitiska åtstramningen ha kombinerats med en kraftigare penningpolitisk stimulans. Detta eftersom Sverige fortfarande led av hög arbetslöshet.

Vilken policymix som är den rätta är dock relativt och det finns således ingen mix som kan ses som objektivt rätt. Det finns emellertid en regel som är relativt säker, nämligen att finanspolitiken är verkningslös vid fast växelkurs och penningpolitiken vid flytande dito. Om

de två variablerna går åt olika håll blir effekten på BNP osäker och beror på storleken i rörelserna. Om policys går åt olika håll avgörs effekterna av vilken som är åtstramande och vilken som är expansiv. En åtstramande penningpolitik minskar investeringarna om den kombineras med en expansiv finanspolitik.

		Finanspolitik	
		Expansiv	Åtstramande
Penningpolitik	Expansiv	BNP +, r ?, I ?, C +	BNP ?, r -, I +, C ?
	Åtstramande	BNP ?, r +, I -, C ?	BNP -, r ?, I ?, C -

3 Vilken frihet har finanspolitiken i och utanför EMU?

I detta avsnitt kommer det att redogöras för fyra begränsningar i den finanspolitiska friheten. Varje avsnitt avslutas med en analys av vilken påverkan ett EMU-medlemskap skulle få för friheten.

3.1 EU-regler

Inför bildandet av EMU ansågs det finnas ett stort behov av en viss koordination av finanspolitiken. Skälen till detta redogjordes för i avsnitt två. I detta avsnitt kommer de regler från EU som begränsar en helt fri finanspolitik att behandlas. Det rör dels regler i fördragen samt i stabilitets- och tillväxtpakten.

3.1.1 Maastrichtfördraget

I EU-fördraget är det främst artiklarna 98-104 som behandlar friheten i den nationella finanspolitiken. Dessa artiklar sätter, enligt Andersson, upp generella riktlinjer för den ekonomiska politiken som går utöver de specificerade detaljerna angående EMU (1997, s.238). EU:s medlemsstater skall enligt artikel 98 föra en finanspolitik som bidrar till att förverkliga gemenskapens mål. I huvudsak rör fördraget emellertid regler som syftar till att garantera stabilitet för den gemensamma valutan. I artikel 101 förhindras ECB samt de nationella centralbankerna från att ge offentliga institutioner befogenhet att övertrassera sina konton i centralbankerna. Detta innebär att policys inte kan finansieras via sedelpressarna. Artikel 103 slår fast att unionen eller de övriga medlemsstaterna på intet sätt är ansvarig för att lösa ut ett land som hamnat i skuldproblem. Denna artikel är tänkt att försvåra free-riding från ett medlemsland syftande till att ackumulera skulder som de andra länderna får lösa ut.

För att undvika destabiliserande underskott i den offentliga sektorn har artikel 104 skapats. Här fastslås att medlemsstaterna skall undvika allt för stora underskott och ger kommissionen i uppgift att övervaka att så inte sker. Referensvärdena, som specificeras i stabilitets- och tillväxtpakten (se nedan), skall respekteras om inte speciella omständigheter råder. Det senare kan vara om skulden minskar i en tillräcklig takt, underskottet är tillfälligt samt nära referensvärdet eller om krisen orsakats av ett betydande fall i BNP. Vad som är tillräcklig takt

gällande skuldminskningen har inte specificerats. Om underskotten är bestående och därigenom anses hota den långsiktiga stabiliteten kan en process för att minska underskotten sättas igång. Kommissionen har i uppdrag att undersöka om underskottet i ett land är för stort och sammanställer en rapport som behandlas av rådet. Om rådet med kvalificerad majoritet anser att budgetnormerna inte följs måste de ta fram rekommendationer till det aktuella medlemslandet hur det skall lösa situationen. Innehållet i dessa rekommendationer är inte reglerat och kan således innefatta en minskad offentlig sektor. Om landet inte följer dessa rekommendationer kan rådet först offentliga göra dem och dessutom vidta sanktioner. Rådet har tillåtelse, enligt fördraget att vid situationen välja mellan:

1. Att kräva att den berörda medlemsstaten offentliggör ytterligare information innan mer pengar lånas upp.
2. Att anmoda den Europeiska investeringsbanken att ompröva sin utlåningsbeslut till den berörda medlemsstaten.
3. Att kräva att den berörda medlemsstaten gör en räntelös deposition av lämplig storlek hos gemenskapen tills underskottet har korrigerats.
4. Att förelägga böter av lämplig storlek.

Dessa sanktioner kan emellertid endast vidtas gentemot de länder som deltar i EMU och gäller således ännu inte Sverige.

3.1.2 Stabilitets- och tillväxtpakten

I början av 1990-talet fanns det betydande tvivel angående styrkan i den process som skulle förhindra budgetunderskott och en skenande statsskuldutveckling (Gros och Thygesen 1998, s.341-6). Även om artiklarna 98-104 i fördraget sätter upp en procedur för att förhindra underskott var förtroendet för Ecofins förmåga att ta obekväma beslut litet. Tysklands finansminister förde därför fram ett förslag om att skapa en stabilitetspakt. En sådan skapades och godkändes i Amsterdam med namnet stabilitets- och tillväxtpakten. Tanken är att den skall vara ett komplement till de artiklar i fördraget som syftar till att förhindra en negativ utveckling av ett lands statsfinanser. Bland annat specificeras gränsvärdena för den tillåtna statsskulden (60% av BNP) respektive underskotten (3% av BNP) samt storleken på eventuella depositioner och böter. Pakten preciserar dessutom vilka nedgångar i BNP som anses tillräckligt stora för att berättiga till frihet från böter för underskott. Om BNP sjunker mer än 2% är det automatiskt och mellan 0,75 och 2% ad hoc. Undantaget gäller emellertid endast om budgetunderskottet håller sig nära 3% av BNP och bedöms vara tillfälligt. Målet med pakten är att tidigt hindra en utveckling som riskerar att destabilisera EMU-samarbetet. Pakten har inte samma starka rättsliga grund som ett fördrag utan är så kallad sekundär EU-lagstiftning. Såväl de EU-länder som deltar i EMU och de som inte gör det har antagit stabilitets- och tillväxtpakten. Detta för att undvika allt för stora fluktuationer i icke deltagarnas växelkurser gentemot euron.

Stabilitets- och tillväxtpakten syftar till att förstärka övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken. I pakten fastslås att målet på medellång sikt är statsfinanser i balans eller med överskott. Referensvärdet på budgetunderskott på maximalt 3% skall ses som ett absolut golv och får därför inte underskridas. Det handlar således inte om ett värde som länderna får variera

omkring. Pakten sätter dessutom en rad tidsramar för de olika momenten i processen som hanterar för stora överskott i enlighet med artikel 104.

Genom pakten har övervakningen av medlemsländernas statsfinanser skärpts. Samtliga EU-länder skall till rådet och kommissionen varje år lämna information om statsfinanserna och den nationella ekonomiska utvecklingen. Utifrån dessa utformar kommissionen Broad Economic Policy Guidelines (BEPG), vilka måste godkännas av rådet. Dessa består dels av allmänna rekommendationer som gäller hela unionen och dels landsspecifika rekommendationer. Det är tänkt att landet för unions bästa (artikel 99) skall utforma sin politik enligt dessa riktlinjer. Dessa rekommendationer följs upp under efterkommande års revision av det ekonomiska läget. Om en medlemsstats politik inte anses förenlig med de uttalade riktlinjerna eller om ett land stör funktionen av den ekonomiska och monetära unionen, kan rådet ge vad de anser vara nödvändiga rekommendationer. Det land som behandlas får inte själva delta i handläggandet av sitt fall. Om flera länder riskeras att utsättas för kritik finns det dock en risk för att stödjer varandra för att undvika kritik. ECOFINs rekommendationer till det berörda landet är i regel hemliga, ett offentliggörande kräver en kvalificerad majoritet. Det senare alternativet anses sätta mer press på landet som inte följer riktlinjerna.

Stabilitets och tillväxtpakten möjliggör således redan idag överstatlighet gällande finanspolitiken. Ett lands regering kan hänvisa till stabilitets- och tillväxtpakten för att ta beslut som strider mot folkviljan. Denna tankegång kan rättfärdigas utifrån de argument om orsakerna för vissa länder att ta hjälp av IMF som Vreeland presenterat (2001). Han menar att vissa regeringar använder IMF som en exogen kraft för att motivera förändringar i samhällsekonomin som annars inte skulle kunna genomföras. IMF blir en ursäkt för att genomföra impopulära åtgärder i många u-länder enligt Vreeland. I utbyte mot reformerna får länderna lån från IMF och dessa pengar fungerar som ett lockbete för att genomföra strukturella förändringar. I EU kan man se hotet om minskat inflytande som alternativet till att inte följa rekommendationerna. I Sverige finns det en stark kultur av att vara bäst i klassen och detta kan leda till att vi följer reglerna. Molander anser att exogent givna regler såsom de i stabilitets- och tillväxtpakten kan användas för att behålla en hållbar budgetutveckling i ett land (2001). Medlemsstaterna skall, i min tolkning, följa de rekommendationer som Ecofin-rådet beslutar om även om sanktionsmedel saknas. Dessa beslut tas med kvalificerad majoritet enligt artikel 99. De nationella parlamenten är ensamt ansvariga för sitt lands finanspolitik men för att uppnå och upprätthålla disciplinen måste EU:s grundfördrag (främst artiklarna 98-104) samt stabilitets- och tillväxtpakten respekteras (Bergman 2001, s.36). Där poängteras att budgetstabilitet är nödvändigt för att skapa prisstabilitet och tillväxt. Budgetstabilitet skall skapas genom att de nationella budgetarna uppvisar överskott eller balans på medellång sikt. Därigenom kan lågkonjunkturer inte hota den nedre gränsen -3% .

I de senaste rekommendationerna från Ecofin poängteras vikten av att sänka skatterna för att möjliggöra en framtida tillväxt. Enligt rådet måste incitamenten till arbete prioriteras i konstruktionen av de offentliga välfärdssystemen. Sverige måste i teorin således följa de rekommendationer som Ecofin-rådet ger. Dessa innefattar skattesänkningar och minska tiden som bidrag vid arbetslöshet ges. Varför följer då Sverige inte dessa rekommendationer? En möjlig förklaring är att Sverige anser att den väg vi valt med höga skatter och trygghet genom en välfärdsstat är stabilitets- och tillväxtskapande. Således anser regeringen att rekommendationerna inte behöver följas. Eftersom Sveriges statsfinanser är i ett gott skick finns det inga omedelbara risker för negativa spill-over effekter till de övriga EU-länderna och vår ignorans av rekommendationerna accepteras därför. Det finns emellertid inga form av bestraffning som kan användas mot ett land utanför EMU om det inte följer

rekommendationerna. Deltagarna i EMU kan bötfällas men endast om budgetunderskotten är större än det tillåtna värdet -3% av BNP och inte för ohörsamhet mot några andra rekommendationer.

3.1.3 Problem med EU-reglerna

Bayoumi och Eichengreen anser att 3 och 60% kraven inte bör tillämpas allt för strikt (1994, s.790-1). Detta eftersom restriktionerna kan minska stabiliseringskapaciteten i de automatiska stabilisatorerna. Det finns flera skäl till att de enhetliga reglerna inte är gynnsamma för de länder som skiljer sig från dem varefter normen sätts. Reglerna gällande storleken på budgetunderskotten samt statsskuldens andel av BNP kan därmed kritiseras för att vara allt för stela.

Butti och Sapir anser därtill att öppna ekonomier behöver större budgetflexibilitet än relativt slutna länder eftersom det i de förra finns ett läckage via handel (Butti och Sapir 1998, s.133). De länder som är öppna mot omvärlden skulle därmed vara i behov av vidare ramar gällande det tillåtna budgetunderskottet för att nå samma effekt som länderna med relativt liten handel. I EMU-utredningen poängteras att det är en stor skillnad på länder som har en låg respektive hög statsskuld (1996:158, s.181-2). Länder med låg statsskuld borde ur ekonomisk synvinkel ha rätt att variera de kortsiktiga balanserna i högre grad. I utredningen poängteras att länder med låg skuldsättningskvot kanske borde tillåtas variera överskott respektive underskott i budgeten för att dämpa konjunkturer. Med en strikt tillämpning av gränsen på 3 procent för det maximala budgetunderskottet kan utrymme för en tillräckligt stabiliserande finanspolitik endast skapas genom att länderna normalt har överskott i sina budgetar. Dessutom kan problem uppstå med de enhetliga reglerna eftersom länder med en stor offentlig sektor är mer känslig för konjunktursvängningar via de automatiska stabilisatorerna (1996:158, s.187-8). Bergman anser att länder med hög budgetkänslighet kan uppleva 3% gränsen som en begränsning i mycket högre utsträckning än de länder som har en låg budgetkänslighet (2001, s.42). Att den svenska budgeten är känslig för variationer i BNP är ett väl etablerat faktum. Assarson anser att känsligheten är 1 (1999), Dalsgaard och de Serres 0,7 (1999), EU-kommissionen 0,8 (2000), Finansdepartementet 0,75 samt Lindh och Ohlsson 0,75-1,25 (2000). Sverige har trots detta samma utrymme gällande budgetbalansen, 3%, att röra sig inom som de länder med små svängningar från de automatiska stabilisatorerna.

Storleken på de automatiska stabilisatorerna varierar i betydande grad mellan EU-länderna.

Tabell 1

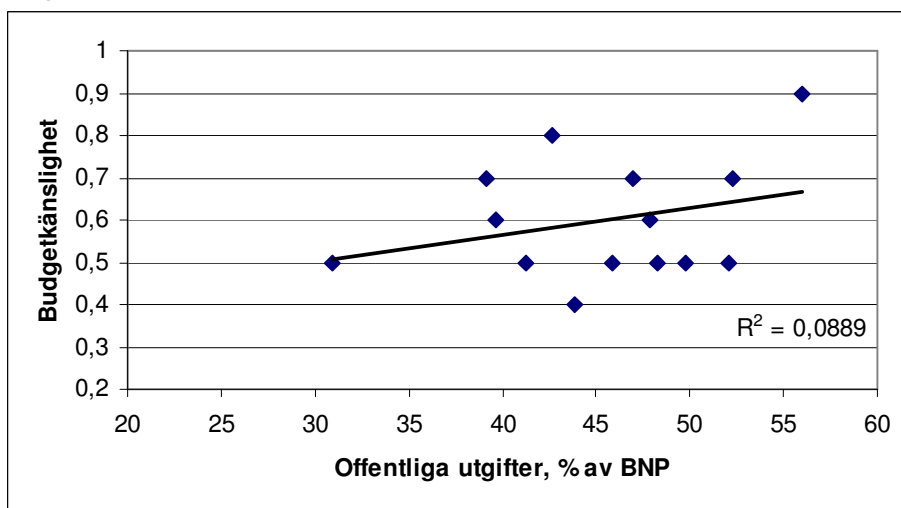
Budgetens känslighet

Sverige	0,9
Nederländerna	0,8
Danmark	0,7
Finland	0,7
UK	0,7
Luxemburg	0,6
Belgien	0,6
Spanien	0,6
Irland	0,5
Österrike	0,5
Tyskland	0,5
Frankrike	0,5
Italien	0,5
Portugal	0,5
Grekland	0,4

Källa: European Economy 1999, s.76

Van der Noord anser att den viktigaste förklaringsvariabeln rörande landsskillnaderna i de automatiska stabilisatorerna är den offentliga sektorns storlek (2000, s.7). För EU-länderna är emellertid inte detta samband, som kan ses nedan för år 2000, särskilt starkt.

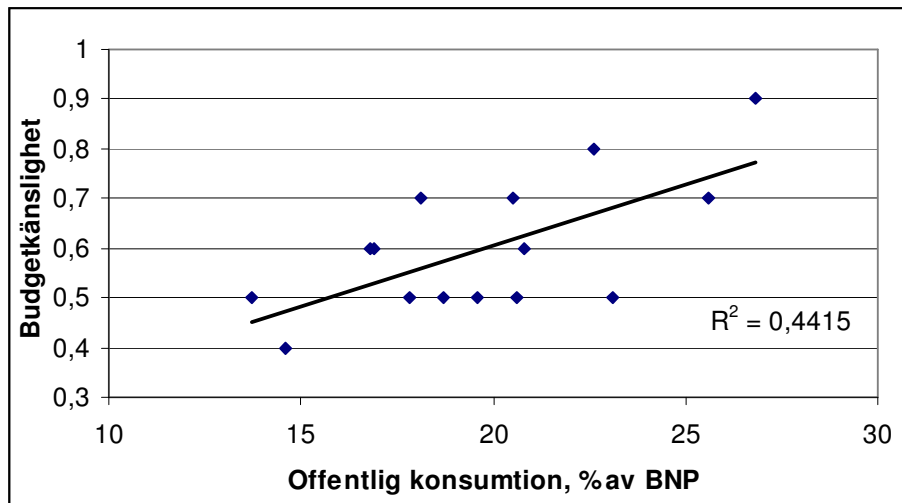
Diagram 4



Källa: European Economy nummer 70 2000

Det är därför intressant att söka andra tänkbara förklaringar till varför storleken på de automatiska stabilisatorerna varierar mellan EU-länderna. För att undersöka detta har budgetkänsligheten i EU-länderna körts mot offentlig konsumtion nedan.

Diagram 5



Som kan observeras i diagrammet ovan ger variabeln offentlig konsumtion ett högre förklaringsvärde. Det mest sannolika är emellertid att storleken på den offentliga sektorn är avgörande för storleken på de automatiska stabilisatorerna. Detta med stöd i det starka förklaringsgrad som denna variabel ger för hela OECD.

Att ett land har en hög budgetkänslighet för förändringar i BNP kan i samband med EMU medföra två vitt skilda slutsatser. Antingen att en stor känslighet är något positivt eftersom de automatiska stabilisatorerna kan dämpa asymmetriska chocker som tidigare dämpades av växelkursförändringar. Den andra tänkbara slutsatsen är att betydande automatiska stabilisatorer är ett hot mot stabiliteten i EMU eftersom stora underskott automatiskt medföljer en lågkonjunkturer. Vilken av dessa slutsatser som dras får stora konsekvenser för synen på den offentliga sektorns lämpliga storlek.

Bayoumi och Eichengreen har undersökt USA:s delstater för att utreda vilken påverkan på de automatiska stabilisatorerna som budgetrestriktioner har (1995). De finner att den cykliska anpassningen av delstaternas budgetar påverkas markant av restriktioner. Delstater med hårda restriktioner har i deras undersökning en lägre variation i budgetbalansen. Detta innebär att de automatiska stabilisatorerna är svagare där. Bayoumi och Eichengreen anser att detta inte nödvändigtvis är något positivt. Detta eftersom det minskar den stabiliserande effekt som en central budget kan ha och därigenom hotar BNP volatiliteten att öka. Denna lärdom är enligt författarna särskilt viktigt för EMU-länderna eftersom den centrala EU-budgeten är liten. De anser att underskottsgolvet hotar att leda till mindre stabilisering och därigenom högre BNP volatilitet.

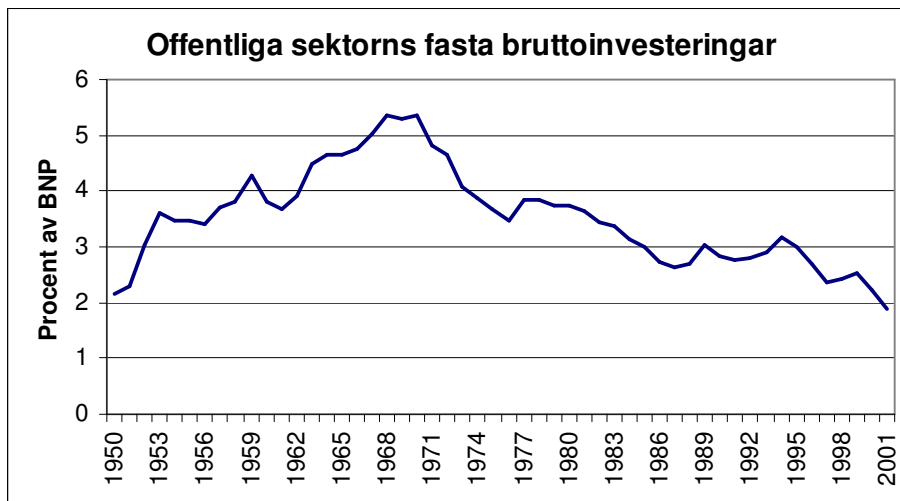
Det finns emellertid de, till exempel Blanchard, som anser att det inte är fullständigt klarlagt att automatiska stabilisatorer har någon stabiliserande effekt överhuvudtaget (2000). Detta med anledning av att den offentliga sektorns andel av BNP har ökad över tiden och därigenom borde också storleken på de automatiska stabilisatorerna ha ökat. Visserligen har variansen i BNP minskat men Blanchard anser att så mycket har förändrats i ekonomin att det inte kan bevisas att detta orsakats av större automatiska stabilisatorer. Han menar emellertid att mycket talar för att de automatiska stabilisatorerna har en effekt men att kausaliteten inte är klarlagd.

Det finns enligt van der Noord en betydande risk för att de automatiska stabilisatorerna inte tillåts verka i högkonjunkturer (2000, s.14). Orsaken till detta är att det är svårt för politikerna att rättfärdiga stora överskott för medborgarna. Därigenom fungerar de automatiska stabilisatorerna endast i lågkonjunktur och en permanent statsskuld riskerar därigenom att skapas. Om inte skulden betalas av i högkonjunktur när den tillåts öka i lågkonjunktur hamnar landet i en ohållbar skuldsituation. Det är därför extremt viktigt att överskotten i högkonjunkturer inte används till skattesänkningar eller utgiftsökningar. Cohen och Follette anser att de automatiska stabilisatorerna spelar en relativt liten roll i USA när det gäller att dämpa kortsiktiga efterfrågechocker på BNP (2000, s.35-7, 60). Vid en utbudsschock spelar de enligt författarna en obetydlig roll. Cohen och Follette menar att detta är fallet trots att de automatiska stabilisatorernas effektivitet har ett betydande teoretiskt stöd. Alla chocker skall dock inte dämpas, precis som Blanchard påpekar är det oklokt att dämpa effekterna av en utbudsschock (200071-73).

Kilpatrick pekar på att stabilitets- och tillväxtpakten inte i tillräcklig utsträckning tar hänsyn till behovet av offentliga investeringar (2001, s.14-16). Krav på minskade underskott innebär att offentlig verksamhet i många fall måste minskas. Enligt Kilpatrick borde större hänsyn tas till vad eventuella underskott används till. Om de används till investeringar är nedskärningar nödvändigtvis inget som samhällsekonomin i det långa loppet vinner på. Problemet med investeringar är att deras avkastning uppstår i framtiden och den vägs därigenom inte mot kostnaden i nutid. Vissa länder inom EU, till exempel Irland, är i stort behov av investeringar i infrastruktur och dessa borde kanske få göra dessa investeringar trots att de då hamnar under referensvärdet 3%. Eftersom investeringar skapar inkomster i framtiden bör kostnaderna för investeringarna betalas av de som drar nytta av investeringen. Detta innebär att det ibland är klokt att låna till investeringar för att låta de som drar nytta av den också betala en del av kostnaden. Investeringarnas viktiga roll erkänns i viss mån i artikel 104 genom att de rapporter som tas fram rörande stabilitets- och tillväxtpakten skall ta hänsyn till om eventuella budgetunderskott överstiger utgifterna för investeringar. Detta innebär emellertid inte att länder tillåts understiga underskottsgolvet för att genomföra samhällsekonomiskt lönsamma investeringar. Detta är särskilt allvarligt med tanke på den intragenerationella balansen. Dagens näringsverksamma måste fondera pengar för sina egna pensioner samtidigt som de betalar en stor del av sina föräldrars pensioner och amorterar av sina föräldrars statsskuld, dessutom får de inte låna till sina barns investeringar utan måste betala dessa också. Därigenom försvåras investeringar som skulle kunna öka välbefindandet i framtiden.

Den offentliga sektorns investeringar i Sverige ligger på en lika låg nivå idag som 1950, se diagrammet nedan.

Diagram 6



Källa: Nationalräkenskaperna samt egna beräkningar

Det krävs att ett samhälle gör långsiktiga investeringar för att uppnå ett framtida välstånd. Om till exempel inga pengar avsätts för att bygga infrastruktur idag kommer den ekonomiska tillväxten i framtiden att bli lägre. Problemet med investeringar är att deras avkastning uppstår i framtiden och det är därigenom svårt att väga dem mot kostnaden som uppstår idag. Det finns därigenom en risk för att samhället underinvesterar eftersom inga förluster uppkommer idag och pengarna istället kan användas till konsumtion som ger en välfärdshöjande effekt direkt. De som är unga och yrkesverksamma idag har andra och fler ekonomiska åtaganden än äldre generationer. De måste idag fondera pengar för sina egna pensioner samtidigt som de betalar en stor del av sina föräldrars pensioner. Dessutom får de som skattebetalarkollektiv inte heller låna till t ex investeringar i sina barns utbildning utan måste betala dessa också. Därigenom försvåras investeringar som skulle kunna öka välståndet i framtiden.

3.1.4 Hur strikt är EMU?

Det finns således tydliga tecken på att kravet om maximalt 3% underskott i de offentliga finanserna kan ses som en begränsning. Frågan är därmed om kravet gällande en viss statsskuldsandel av BNP utgör en liknande begränsning. För att undersöka detta har simuleringar av ekonomiska skräckscenarion gjorts. Målet har varit att studera hur stor begränsning som kravet att statsskulden får utgöra maximalt 60% av BNP utgör. I simuleringarna har ett antagande om att inflationen de kommande åren kommer att vara 2%, vilket är rimligt utifrån ECB:s inflationsmål.

I det första simulerade scenariot har Sverige från och med i år underskott i de offentliga finanserna på 3% av BNP, det vill säga gränsvärdet. Den reala tillväxttakten i BNP varieras för att visa olika möjliga utvecklingar.

Tabell 2

	1% tillväxt	2% tillväxt	Finansplanen	Eko. Utsikter
2000	55,7	55,7	55,7	55,7
2001	57,1	56,5	57,0	56,0
2002	58,4	57,9	58,7	56,4
2003	59,7	59,2	59,3	56,7
2004	61,0	60,5	59,5	57,0
2005	62,2	61,7		57,3

Källor: Finansplanen, LO, OECD samt egna beräkningar

Denna simulering visar att det skulle krävas många år av underskott på 3% för att nå upp i en andel för skulden av BNP på 60%. Med den tillväxt som finansdepartementet förutser i sin baskalkyl skulle Sverige inte komma upp till taket under de närmsta fyra åren.

Nedan simuleras ett scenario där Sverige går med i EMU 2005 och då drabbas av en konjunkturedgång med låg tillväxt och höga budgetunderskott. Samma antaganden som ovan görs här om storleken på inflationen (2%) samt underskottets storlek (3% av BNP). I detta scenario har Sverige fram till och med 2004 haft de tillväxtsiffror som finansplanens baskalkyl prognostiserar. Bruttoskulden som andel av BNP antas 2004 vara 50%, vilket är en försiktig skattning eftersom regeringens beräkningar visar att skulden kommer att vara nere på 50% av BNP redan 2002.

Tabell 3

	1% tillväxt	0% tillväxt	-1% tillväxt'
2004	50,0	50,0	50,0
2005	51,5	52,0	52,5
2006	53,0	54,0	55,0
2007	54,5	55,9	57,4
2008	55,9	57,8	59,9
2009	57,3	59,7	62,3
2010	58,6	61,5	64,7

Källor: Finansplanen, LO, OECD samt egna beräkningar

För att statskulden skall nå det tillåtna gränsvärdet i stabilitets- och tillväxtpakten på 60% vid underskott på 3% krävs det således en lång period av låg tillväxt. Om den reala tillväxten är 0% kommer det att ta sex år att gå från 50 till 60% skuldandel av BNP. Detta visar på att när ett land väl kommit inom 60% ramen krävs det en ihållande låg tillväxt för att hamna utanför. Alternativet är underskott i de offentliga finanserna som är större än 3%, vilket skett vid sex tillfällen i Sverige de senaste 20 åren.

Ett annat sätt att bedöma begränsningen är att undersöka hur stora underskott som krävs för att slå i skuldtaket vid olika tillväxttakter. Nedan har beräkningar gjorts baserade på finansplanen från vårpropositionen 2001. De tre alternativen för BNP-tillväxten som finns där (låg, bas och hög) har kompletterats med dels prognosen från ekonomiska utsikter och dels två scenarier med negativ tillväxt. Regeringens prognos om att bruttoskulden 2001 skall vara 50,2% av BNP antas stämma. Återigen görs antagandet att inflationen blir 2% under åren efter 2001. De scenarion som simulerats är tänkt att visa vilka årliga budgetunderskott som krävs för att Sverige skall gå från 50 till 60% skuldnivå på tre år.

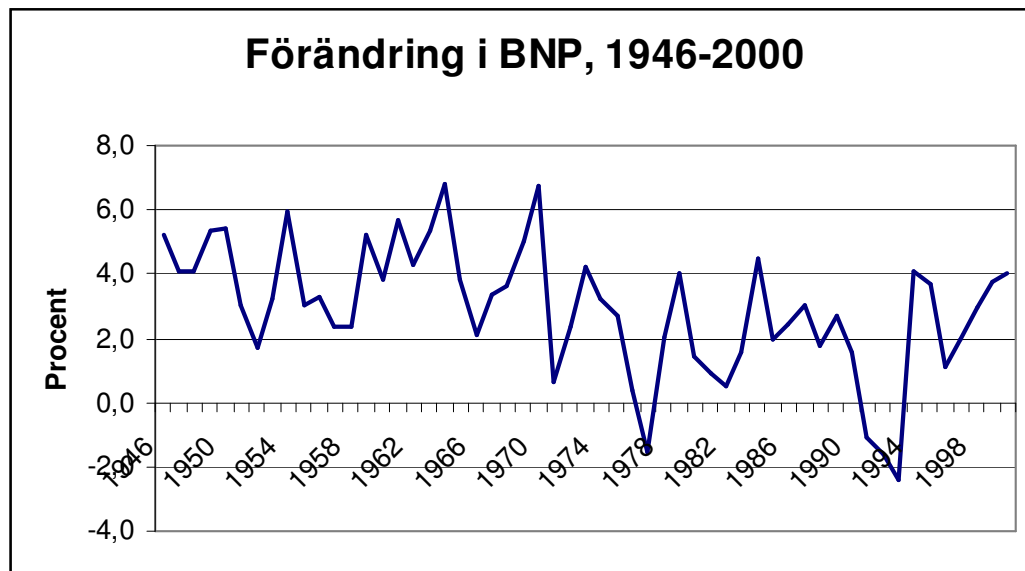
Tabell 4

	Låg	Bas	Hög	Eko. Uts.	-1%	-2%
2000	55,7	55,7	55,7	55,7	55,7	55,7
2001	50,2	50,2	50,2	50,2	50,2	50,2
2002	54,4	53,5	53,4	53,7	53,5	53,5
2003	57,4	56,8	56,7	57,0	56,8	56,7
2004	60,0	60,1	60,0	60,1	60,0	60,0
Underskott	5,30%	5,50%	5,70%	5,85%	3,80%	3,00%

Källor: Finansplanen, LO, OECD samt egna beräkningar

Denna körning visar att förmågan att undvika att slå i taket i mångt och mycket beror på tillväxten. En buffert på 10% kan vid normal tillväxt inte raderas på tre år om budgetunderskotten inte blir relativt stora. Intressant är att så länge Sverige håller sig inom den tillåtna nivå för budgetbalansen (-3%) krävs det tre år av tillväxt på -2% för att bruttoskuldens andel av BNP skall gå från 50 till 60%. En negativ BNP-tillväxt har förekommit under tre av de senaste 20 åren (1991-93) och det var endast 1993 som fallet var större än -2%.

Diagram 7



Källa: LO, ekonomiska utsikter

Med grund i dessa körningar kan det sägas att regeln om en statsskuldslinje på maximalt 60% av BNP inte är en särskilt begränsande regel. Om ett land inte har större offentliga underskott än 3% tar det sex år utan real tillväxt innan statsskuldskvoten stigit med 10 procentenheter. Vid negativ tillväxt på 2% krävs det tre år för att taket skall nås. Om ett deltagande land har sina statsfinanser i ordning och inte avviker allt för mycket från restriktionen om maximala underskott på 3% av BNP är tio procentenheter en stark buffert.

3.1.5 Skillnaden på att vara med och att vara utanför

Sverige har genom att underteckna Amsterdamfördraget förbundit sig att följa stabilitets- och tillväxtpakten trots att vi inte är medlemmar i EMU. Även om inga disciplinära åtgärder finns

gentemot Sverige vid ohörsamhet inför reglerna är vi ändå bundna att följa riktlinjerna. Således kan Sverige inte längre åberopa full frihet när det gäller skapandet av budgetunderskott. Att Sverige skulle vara tvunget att underkasta sig stabilitets- och tillväxtpakten är emellertid inte självklart eftersom det handlar om rekommendationer för vilka rättsläget är oklart. Enligt Nugent saknar dessa bindande kraft och utgör därför inte en del av EU:s lagstiftning (1999, s.247). EU-domstolen har emellertid vid ett flertal tillfällen refererat till rekommendationer så deras rättsliga status är inte helt klar. När rådet ger rekommendationer till medlemsstaterna om deras finanspolitik, enligt den procedur som fastslås i stabilitets- och tillväxtpakten, är dock tanken att de skall följas. Eftersom sanktionsmedel saknas, förutom för EMU-länder med allt för stora budgetunderskott, blir emellertid ohörsamhet riskfritt.

Ett EMU-medlemskap skulle således inte, i detta avseende, innebära en betydande ytterligare begränsning i finanspolitikens frihet så länge inte underskottsgolvet nås. Om Sverige som EMU-medlem skulle få problem med underskottsgolvet kommer rekommendationer som backas upp av sanktioner att kunna införas mot Sverige. Detta innebär att Sverige kan tvingas minska sin offentliga sektor om de andra EMU-länderna anser detta vara rätt metod för att minska ett underskott i de offentliga finanserna. Således kan storleken på den offentliga sektorn i framtiden avgöras via överstatlighet. I alla andra avseenden skulle vi verka under samma begränsningar som idag. Ett medlemskap i EMU skulle troligtvis inte innebära någon skillnad gällande i hur hög grad rekommendationerna från Ecofin följs, i alla fall inte mot mer ohörsamhet. Detta eftersom inget land är intresserat av att sabotera för EU då länderna är väldigt beroende av varandra. Spill-over effekterna är betydande i EU och därför är det troligt att länderna har starka incitament för att ta hänsyn till unions bästa. Det är emellertid tänkbart att pressen på Sverige att följa rekommendationerna skulle öka vid ett medlemskap. Detta eftersom vi då skulle påverka den gemensamma valutan i högre utsträckning.

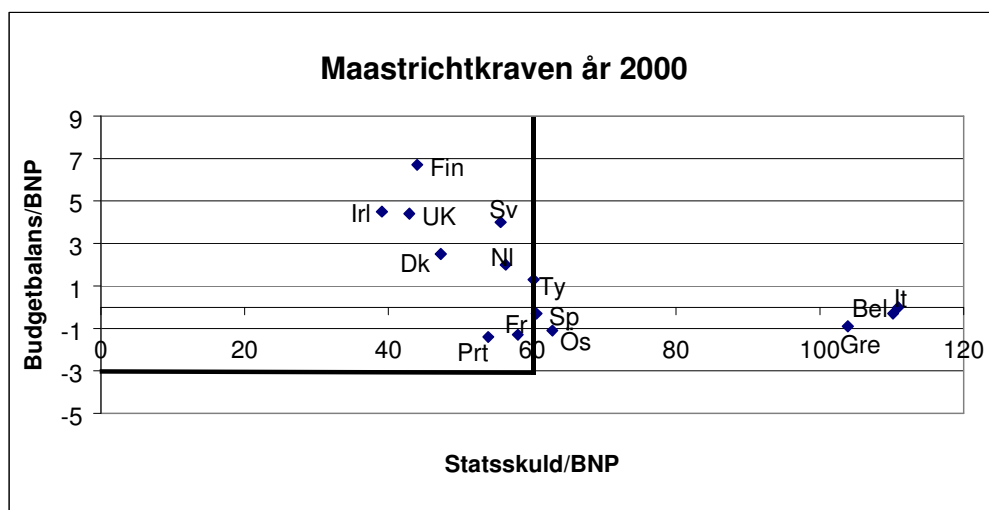
De rekommendationer som ges från rådet angående den ekonomiska politiken kan dock användas av ett lands regering för att rättfärdiga en impopulär politik. Det handlar således om en valfri överstatlighet. Molander menar att det är tydligt att den nyliga budgetkonsolideringen i EU-länderna, det vill säga även hos icke EMU-deltagare, kunnat genomföras med hjälp av Maastrichtreglerna (2000, s.196). Det är just överstatligheten som varit betydelsefull. Kriterierna användes enligt honom i den interna debatten och i massmedia för att rättfärdiga budgetkonsolideringen. Utifrån detta är det viktigt att vara medveten om den potentiella överstatlighet som finns inbyggd i Maastricht-fördraget. Det är viktigt att EMU inte blir en ursäkt för att tvinga fram en minskad offentlig sektor mot folkets vilja. Det bör därför ställas krav vid ett medlemskap på att Sverige garanteras rätten att välja storlek på den offentliga sektorn samt skatter.

Även om Sverige redan idag har samma teoretiska inflytande som deltagarna i EMU över rekommendationerna som ges från Ecofin är frågan om inte inflytandet skulle öka vid medlemskap. Detta eftersom Sverige då skulle vägas in i den samlade bedömningen av vad som är bäst för tillväxten och prisstabiliteten i EMU.

EMU behöver inte vara någon trång kostym, passformen avgörs om kroppen har proportioner som passar storleken. Om landet Sveriges finanser är i balans utgör de kriterier som finns i stabilitets- och tillväxtpakten inget hinder för en fri finanspolitik. Diagrammet nedan visar i vilket skick EU-ländernas offentliga finanserna är i. Det visar att majoriteten av länderna befinner sig inom kostymen men att den är trång för många. Om Sverige fortsätter att röra sig mot det nordvästra hörnet minskar risken för att spräcka kostymen. De simuleringar som

gjorts ovan visar på att det krävs en dålig ekonomisk utveckling med stora underskott under många år för att Sverige åter skall närma sig 60% i statsskulsandel. Dock finns det en potentiell fara att underskottsgolvet kan nå eftersom de automatiska stabilisatorerna i Sverige är relativt stora. Regeringens överskottsmål om 2% av BNP minskar emellertid sannolikheten för en sådan utveckling.

Diagram 8



Källa: Eurostat

Det är inte troligt att de offentliga investeringarna skulle påverkas av ett EMU-medlemskap eftersom marginalen till golvet är stor. En avslutande tanke är dock att det kanske behövs ett mål för den offentliga investeringarnas andel av BNP oavsett om Sverige går med i EMU eller inte. Detta för att garantera en framtida gynnsam ekonomisk utveckling. Det stora problemet är att det är frestande att skära i investeringar för att bekosta konsumtion som väljarna tydligare ser effekterna av.

3.2 Ricardiansk ekvivalens

Mankiw menar att individerna inte endast beaktar nutiden utan även framtiden vid sina beslut (1997, s.438-9). Rationella individer konsumerar således inte endast med tanke på dagens utan även kommande inkomster. Detta applicerat på statens budgetbeslut leder till så kallad Ricardiansk ekvivalens. Om riksdagen sänker skatterna eller ökar utgifterna utan att öka sin inkomst blir verksamheten underfinansierad. Den statliga konsumtionen måste då finansieras via lån som i sin tur skall betalas med intäkter från medborgarna någon gång i framtiden. Eftersom medborgarna inser att de extra pengar de får idag måste betalas tillbaka till staten i form av framtida högre skatter är de medvetna om att de inte fått några extra resurser. Dagens individer skulle endast låna pengar av sig själva över tiden. Ofinansierade utgiftsökningar eller skattesänkningar är därmed ett verkningsslöst instrument när det gäller att stimulera ekonomin. Även om lånen inte skall betalas tillbaka på lång tid, säg 50 år, kan Ricardiansk ekvivalens gälla eftersom föräldrarna bryr sig om sina barn. De är således rationella när de inte konsumerar idag och låter kommande generationer betala.

Det är inte bara Göran Persson som har en aversion mot skuldsättning. 1990-talets bittra erfarenheter har inneburit att statsskulden blivit en angelägenhet för varje medborgare, även i praktiken. De hårda åren som följde krisen när skulden skulle ner har skapat ett medvetande om att alla skulder en gång skall betalas tillbaka. Ricardiansk ekvivalens förefaller därmed ha blivit befäst i det svenska medvetandet. Den som är satt i skuld är inte fri att föra den politik han/hon vill utan begränsas av tidigare ofinansierade utgifter.

Antagandet om Ricardiansk ekvivalens är inte oproblemiskt utan har kritiserats av en rad forskare. Bland annat Blanchard anser att det empiriskt går att visa att skattesänkningar faktiskt ökar BNP genom att medborgarna inte sparar istället för att konsumera (2000, s.71). Molander menar att empiriska studier visar på att en stor andel av befolkningen värderar kortsiktiga förmåner allt för högt och undervärderar kostnader på lång sikt (2001).

3.2.1 Skillnaden på att vara med och utanför

Din ricardianska ekvivalensen existens är omtvistad, det finns emellertid tydliga tecken på att 1990-tals krisen har medfört en aversion mot allt för stora skulder i Sverige. Detta eftersom såväl den sociala som ekonomiska kostnaden av skuldsaneringen var stor för allmänheten. I vilken grad ett EMU-medlemskap skulle påverka denna variabel är ännu osäkrare. Det är tänkbart att den ökade integration leder till att acceptansen av skulder ökar eftersom det kan bli möjligt att låta andra medlemsländer hjälpa till med betalningen vid en allvarlig kris. Denna typ av freeriding har av skaparna till EMU ansetts vara en allvarlig fara och ett flertal regler är därför skapade för att förhindra en sådan utveckling. Dock kvarstår faktum att ett land knappast kan tillåtas gå i konkurs eftersom det skulle hota förtroendet för den gemensamma valutan. Om denna ansvarslöshet blev en del av det allmänna medvetandet skulle den ricardianska ekvivalensen kunna minska eller försvinna. Det troligaste scenariot är emellertid att denna variabel inte påverkas av ett eventuellt medlemskap i EMU.

3.3 De framtida pensionsutbetalningarna

Sverige kommer liksom många andra av i-länderna att påverkas av den förändrade demografiska strukturen som följt av det minskande barnafödandet. De stora barnkullarna från 1940- och 50-talet medför att det blir allt fler pensionärer som skall försörjas per förvärvsarbete. Som befolkningspyramiderna nedan visar försvinner pyramidutseendet allt mer för att slutligen ersättas av en rektangel.

Diagram 9

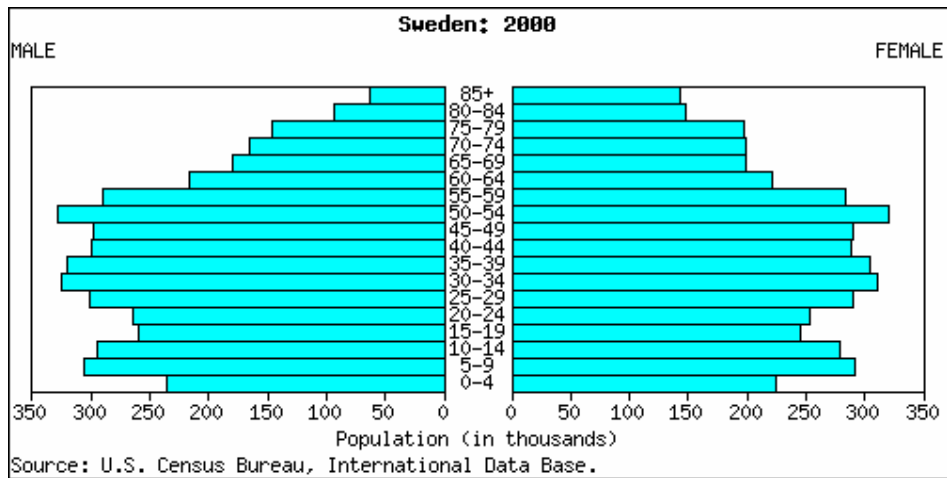


Diagram 10

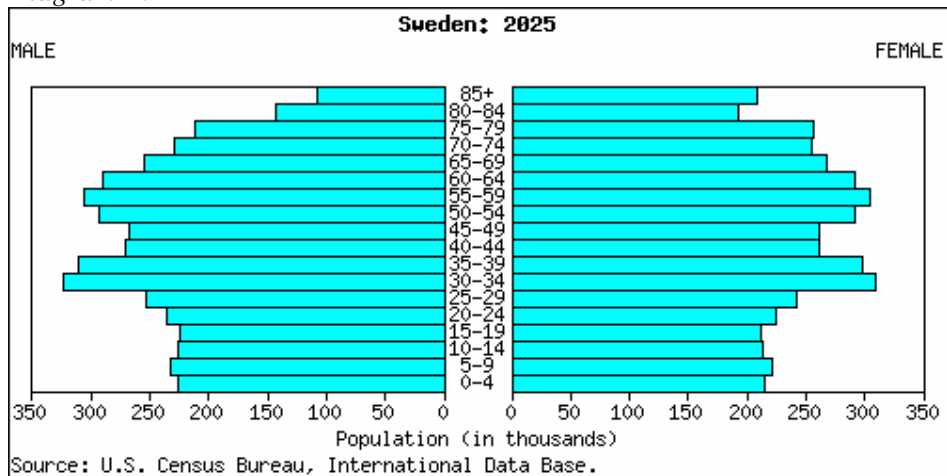
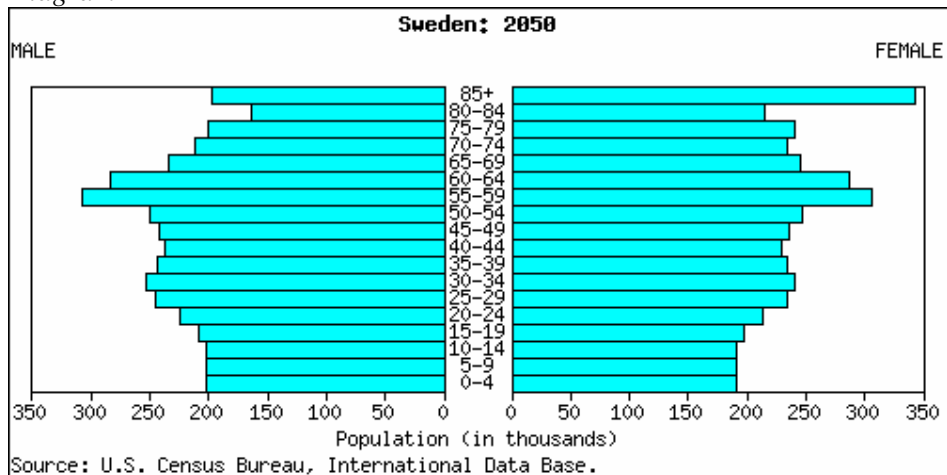


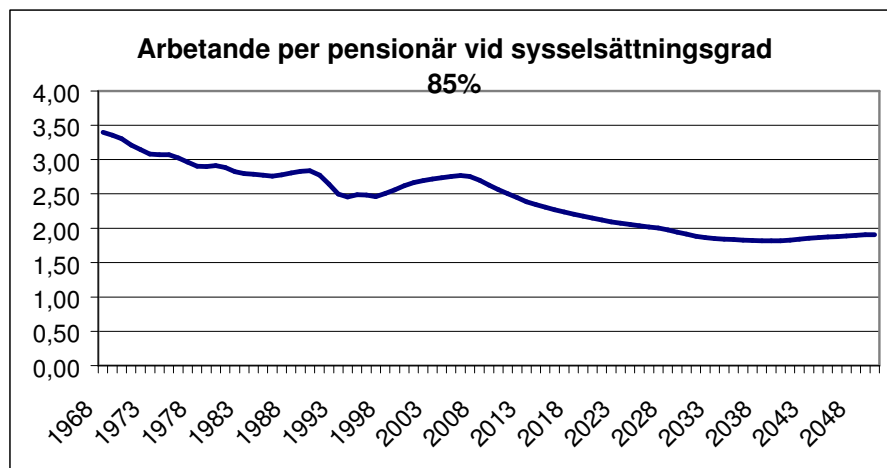
Diagram 11



Det gamla ATP-systemet byggde på att de inbetalningar som gjordes ett år skulle täcka pensionsutbetalningarna samma år. Dessutom förutsattes en oförändrad demografi samt en hög ekonomisk tillväxt. Demografin har som kan ses ovan förändrats och således riskerade

systemet att i längden bli ohållbart. Detta eftersom framtidens förvärvsarbetande skulle tvingas försörja allt fler pensionärer, som kan ses i diagrammet nedan.

Diagram 12



Källa: LO Ekonomiska utsikter

Ett nytt pensionssystem där varje individs pensioner i högre utsträckning sparas ihop av denne själv under sin yrkesverksamma tid ansågs därför som nödvändigt. Det nya systemet är emellertid inte i närheten av ett renodlat fonderat system. Detta eftersom majoriteten av de framtida pensionerna kommer att komma från ett fördelningssystem i form av inkomstpensionen. I detta slussa de avgifter som kommer in från de kommande pensionärerna direkt vidare som pensioner till dem som idag är pensionärer. I det nya pensionssystemet finns emellertid en del, premiepensionen, som inte betalas ut till dagens pensionärer utan sparas till inbetalaren tills hon/han går i pension. Detta innebär att det dagens system är en blandning mellan ett fonderat och ett pay as you go-system.

Förutom övergången till ett delvis fonderat pensionssystem genomfördes en rad reformer för att garantera den framtida hållbarheten. I det gamla systemet följde pensionerna prisutvecklingen, vilket innebar att pensionärerna inte var beroende av löneutvecklingen hos de som betalade deras pensioner. Detta innebar dock att de yrkesverksammas avgifter till pensionssystemet riskerade att utgöra en allt högre relativ andel av bruttolönen. I det nya systemet följer pensionerna istället inkomstutvecklingen. Tidigare var storleken på pensionen bestämd från början och avgifterna för de arbetande sattes efter vad som behövdes för att betala ut pensionerna. I det nya systemet är pensionen istället avgiftsbestämd och storleken på utbetalningarna avgörs därmed av systemets tillgångar.

En av de mest betydande förändringarna är att det nya pensionssystemet skall vara stabiliserat varje år (RFV 2000). Det innebär att tillgångarna aldrig får vara mindre än skulderna i systemet. För att förhindra obalans har den så kallade bromsen eller den automatiska balanseringen införts. Denna syftar till att styra storleken på skulderna så att de inte överstiger tillgångarna. De senare utgörs av de inbetalda pensionsavgifterna samt den buffert i form av AP-fonder som finns. Avgifterna värderas efter hur många år det är mellan inbetalningarna sker och inbetalarna själva skall gå i pension. Skulderna i systemet är alla försäkrades summerade pensionsbehållningar. Genom att dividera tillgångarna med skulden beräknas det så kallade balanstalet och detta skall vara lika med 1 eller större. Om talet är mindre än ett minskas storleken på pensionerna tills balansen är återställd. Pensionsskulden minskar

därigenom medan tillgångarna är desamma. De preliminär uträkningar som RRV gjort visar att balanstalet 2000 var 1,004 och pensionssystemet är således i balans.

Även om det nya pensionssystemet i högre utsträckning är hållbart inför framtiden är det inte absolut säkert att så kommer att bli fallet. Ett visst mått av osäkerhet finns fortfarande kvar i och med att systemet inte blivit ett rent fonderat system. Den demografiska utvecklingen medför att det är osäkert hur många som kommer att befinna sig i de åldrar där förvärvsarbete är möjligt och hur många de i sin tur måste försörja. Om medellivslängden ökar måste pensioner betalas under en längre tid och därigenom till en högre kostnad. Det krävs dessutom att arbetskraften är sysselsatt och inte går i pension allt för tidigt. Avkastningen i AP-fonderna kan dessutom variera. Detta innebär att det fortfarande finns ett stort mått av osäkerhet kvar när det gäller de framtida pensionerna. Dessutom är det mycket tänkbart att det blir problematiskt för framtida politiker att rättfärdiga sänkta pensioner om systemet inte är i balans. De som betalat in till pensionssystemet under hela livet förväntar sig en viss pension och en sänkning kan därför bli politiskt omöjlig. Detta talar för att statens budget måste fungera som en yttre buffert för att klara ökningen i utbetalningar.

Det offentliga budget kommer dessutom att påverkas av den ökade antalet pensionär genom att utgifterna för vård och omsorg stiger. Äldre människor har i regel större behov av dessa tjänster som till största del betalas med skattepengar. Budgetsaldot bör därmed idag vara positivt eftersom det är först när 40-talisterna går i pension som systemet sätts på prov. Regeringen har idag ett överskottsmål på två procents av BNP över konjunkturcykeln. Det är tänkbart att statens budget i framtiden under en längre period, tills den demografiska strukturen hittat en ny jämvikt, kommer att ha underskott. Detta innebär att de framtida underskotten balanseras av överskott idag. Vad som talar emot denna utveckling är att det är svårt för framtidens regeringar att veta vid vilken tidpunkt och hur länge de skall acceptera budgetunderskott. När beror underskotten inte längre på pensionärspuckeln? Således kan det vara svårt att i framtiden rättfärdiga de budgetunderskott som det idag sparas till och dagens överskott blir ett permanent inslag i budgeteringen.

EU-kommissionen har genomfört en omfattande studie av vilka konsekvenser den demografiska utvecklingen kommer att få för den offentliga sektorns finanser (1999). De har genomfört dessa generationsbokföringar för tolv av medlemsländerna, däribland Sverige. Genom att sätta 1995-års finanspolitik som basår kan hållbarheten i den aktuella finanspolitiken analyseras. Eftersom framtiden förutsätts se ut som 1995 är analysen extremt känslig för förändringar, Sverige hade till exempel massarbetslöshet under basåret. Den fråga som studien skall besvara är huruvida de existerande offentliga systemen är hållbara i framtiden. Alla länder uppvisar i kommissionens beräkningar betydande underskott för de som föds idag. Det innebär att de förväntade åtaganden det offentliga har mot de enskilda överstiger de förväntade inkomsterna från dessa. Om inget förändras måste därigenom den nuvarande befolkningen låna av den kommande för att finansiera välfärden. I Sveriges fall är den intergenerationella obalansen så stor att den anses vara ohållbar, varje nyfödd skulle enligt beräkningarna ta emot ca 100 000 ecu mer än vad han/hon betalde in. Detta mardrömsscenario färgas emellertid av att beräkningarna är gjorda utifrån en finanspolitisk situation a la 95 fram till 2020. Den reform av pensionssystemet som gjorts anses minska den intergenerationella obalansen genom att övergången från ett renodlat pay as you go system och de ökade incitamenten att arbeta längre för att få en högre pension. För att finansiera 1995-års system 2020 skulle det krävas skattehöjningar med 74%, detta från Sveriges redan relativt höga nivå. Slutsatsen som kommissionen drar är att Sverige står inför stora problem i framtiden men att mycket kan förklaras av den arbetslöshetschock som vi drabbades av under

1990-talet. Lärdomen man bör dra av detta är således att en låg arbetslöshet är nödvändigt för att en fungerande välfärdsstat skall kunna finansieras.

3.3.1 Skillnaden på att vara med och utanför

Om pensionssystemet går med förlust leder detta till att golvet på 3% kan bli en begränsning för upprätthållandet av pensionsnivån. Detta eftersom pensionssystemet räknas in i den offentliga sektor som enligt stabilitets- och tillväxtpakten får ha ett underskott på maximalt 3% av BNP. Även om staten istället tvingas subventionera systemet ligger begränsningen fast. Sverige har emellertid redan förbundit sig att följa reglerna i stabilitets- och tillväxtpakten vid undertecknandet av Amsterdamfördraget. Därigenom lyder vi redan under reglerna och ett EMU-medlemskap skulle inte påverka friheten. Det nya pensionssystemet skall dessutom vara balanserat och risken för att systemet skall gå med förlust är därmed borta i teorin men osäkerheten huruvida bromsen kommer tillåtas slå in är stor. Det finns därmed risk för att underskottsgolvet på 3% kan bli en begränsning av den finanspolitiska friheten eftersom resurser måste gå till pensioner, vård och omsorg av de gamla.

I Danmark var pensionerna en central fråga i valet angående medlemskap i EMU. Diskussionerna handlade där om huruvida ett EMU-medlemskap skulle innebära en harmonisering av skattenivåerna som i sin tur skulle medföra att de offentliga resurserna för pensionsutbetalningar minskade. Riktigheten i detta argument avgörs av i vilken mån EMU skulle framtvunga en sänkning av de svenska skattenivåerna. Det är i denna fråga som den stora striden mot och för EMU troligtvis kommer att stå även i den kommande svenska omröstningen. En precisering av stabilitets- och tillväxtpaktens rättsläge vore därför avgörande för riktigheten i argumentet.

3.4 Budgetregler

Många ekonomer såsom Shefferin anser att är rationellt att binda sig likt Odysseus vid masten eftersom vi inte kan undvika att utnyttja uppkomna situationer på fel sätt trots att vi var medvetna om konsekvenserna i ett tidigare läge (1987, s.47). Odysseus surrade sig vid masten för att inte kunna falla för den lockelse som sirenernas sång utgjorde. Att följa sin vilja hade inneburit att bli fånge hos sirenerna för evigt. I det ögonblick Odysseus lyssnade på sången föreföll det dock rationellt, för honom, att överge allt och han förbannade att han var knuten till masten. Efter att sången tystnat var han emellertid nöjd med vara fri och kände ingen lust att återvända till sirenerna. Om Odysseus varit fri och inte surrad vid masten hade han därigenom skadat sig själv för alltid. Budgetregler fungerar på samma sätt genom att en tillfällig frestelse kan undvikas, vilket landet tjänar på i längden. Tanken är att en kortsiktig vilja att följa sirenernas sång in i fördärvet kan undvikas om politiken surras vid masten.

En annan liknelse ger emellertid en motsatt slutsats. Anta att en person sagt sig vara motståndare till smärtlindring oavsett situation och instruerar därför sin läkare att aldrig ge honom någon form av bedövning. Om denna person råkar ut för en olycka och måste amputera ett ben blir smärtan i en operation utan lindring för första gången verklig. Den skadade ber då läkaren att ge henne/honom bedövning, bör läkaren ge patienten en spruta eller bör den skadade skyddas från sin tillfälliga åsikt? Ett land kan inte i förväg föreställa hur det

känns att drabbas av smärta i form av massarbetslöshet som skulle kunna dämpas via smärtlindring i form av underskott. Det är enkelt att uttala sig för budgetregler som begränsar möjligheterna till bedövning när samhällen är friskt. Vid sjukdom kan preferenserna emellertid vara helt andra och kanske inte sägas vara mindre utan snarare mer relevanta.

I Sverige har en begränsning av friheten att besluta över budgeten införts via utgiftstaket. Orsaken till att det infördes var, enligt SOU 2000:61, att det behövdes nya metoder för att bekämpa den statsfinansiella krisen som följde efter 1990-tals kraschen (s.50-54, 76-82). Målet var bland annat att skapa större långsiktighet i den finansiella politiken. Dessutom ansågs utgiftstaket förebygga en utveckling där skattetrycket kontinuerligt höjs till följd av en bristfällig utgiftskontroll. Det tredje skälet till införandet var att det är betydligt lättare att kontrollera utgifterna än att ha krav på balans. Utgiftstaket tillämpades första gången i samband med 1997-års budget. Taket sätts i ett nominellt belopp för att minska risken för att det skall bli inflationsdrivande. I vårproposition föreslås vilka utgiftstak som skall gälla tre år fram i tiden. Riksdagen kan när som helst besluta om att upphäva utgiftstaket men om detta inte görs måste det ses som en begränsning i den finanspolitiska friheten.

Frågan är således vilken effekt som budgetregler har och hur de kan motiveras?

3.4.1 Rational choice förklaringar till varför budgetunderskott uppstår

Tanken med detta avsnitt är inte att presentera någon sammanfattning av rational choice skolan utan istället att vara en introduktion till tankesättet. Eftersom teoribildningen är väldigt bred är de idéer som presenteras inte allmängiltiga utan hör samman med den författare de kommer ifrån. Styrkan med teorin är att den tillerkänner individerna rätten till olika åsikter samt att de anses handla utifrån dessa. Detta ger en klar analytisk grund att stå på samtidigt som det är förenligt med demokratiska ideal samt individens frihet.

Den viktigaste delen i rational choice rör givetvis begreppet rationalitet. Enligt Dowding är transitivitet det utmärkande för rationalitet (1991 s.19). Det innebär att om en individ föredrar A framför B och B framför C måste denne också föredra A framför C. Utan denna egenskap kan en individ inte sägas vara rationell. Alla individer handlar utifrån vad de tror är bäst för dem, det vill säga det alternativ som maximera deras nytta. Dowding anser att rational choice alltid underförstått antar att individerna kommer att välja det alternativ som de föredrar framför de som de inte föredrar (1991 s.23). Individerna behöver dock inte handla egoistiskt utan de handlar helt enkelt utifrån sina egna preferenser. De som anser att u-hjälp är viktigare än skattesänkningar kan verka för högre bistånd utan att vara irrationella. Det finns därigenom en klar kausalitet mellan vad individerna gör och deras motiv för handlingarna.

Buchanan och Tullock förkastar alla försök att finna ett samhälleligt intresse som inte grundar sig i de individuella intressena (1962 s.12). Sökandet efter denna heliga graal är enligt dem dömt att misslyckas. Dowding diskuterar sambandet mellan preferenser och intressen (1962 s.30-32). Enligt honom är de den viktigaste frågan vilken kapacitet individerna har att avgöra sitt eget bästa. Om individernas intresse jämföras med den åtgärd som ger högst nytta är åsikten att individerna inte vet sitt eget bästa ohållbar. Denna syn har kritiserats av ett flertal med grund i att individernas preferenser skapas av den kringgårdade samhället. Detta argument kan i sin tur kritiseras eftersom influenserna kommer från så många håll är det omöjligt att hitta den arkimediska punkten som säger vad som är objektivt rätt. Dessutom

innebär alla försök att införa objektivitet att analytikerns egna preferenser introduceras som de rätta. Rational choice antar dessutom endast att individerna har preferenser, var de kommer ifrån anses vara exogent. Modellen förklarar inte preferenser utan utfallet utifrån dessa preferenser. Detta exemplifieras genom Samuelson som skapade begreppet *revealed preferences*. Liknande tankar gäller begreppen tunn och tät (thin och thick) rationalitet som Molander redogör för (2001). Det första är i stort sett samma sak som stabila preferenser. Här är individerna rationella när de agerar utifrån sina preferenser men dessa preferenser behöver inte vara skapade utifrån någon form av realistisk beskrivning av verkligheten. Tät rationalitet innebär emellertid att preferenserna grundas i fakta vars trovärdighet kan bedömas utifrån fastställda kriterier. Buchanan och Tullock anser att ekonomisk teori kan inte förklara allt mänskligt beteende, vilket är ett viktigt erkännande. Teorin är, enligt dem, dock tillräcklig för att kunna göra förklaringar och förutsägelser möjliga (Buchanan och Tullock 1962 s.18-21). Rational choice anses därigenom inte perfekt men tillräckligt för att rättfärdigas. Att människan är ett djur fyllt av paradoxer innebär inte att modellen är utan värde.

Public choice innefattar teoribildningen som finns inom rational choice. McNutt definierar public choice som studiet av de politiska mekanismer och institutioner som kringgärdar individernas handlande (1996 s.1). Mueller använder definitionen en ekonomisk studie av beslutsfattandet utanför marknaderna. De flesta ser Buchanan och Tullock som tankesättets fäder, deras bok "The calculus of consent" från 1962 är ett mycket inflytelserikt verk. De poängterar där skillnaden mellan individualism och metodologisk individualism (Preface vii). Att göra individuella val är inte samma sak som att vara egoist eftersom det senare följer en viss värdegrund. Författarna motiverar tonvikten på det metodologisk individualism med att det individuella beteendet är det centrala temat i deras teori (1962 s.1-2). Individerna är just individer och har därför skilda preferenser, en del är altruister och en del är egoister. De har således samma mål med sitt handlande, att maximera sin nytta, medan vägen dit skiljer sig åt. Det viktiga är att människan agerar utifrån sitt egenintresse oavsett vad det är, kyrkan, familjen eller egoism (1962 s.18).

3.4.2 Varför inoptimalt stora underskott?

Nedan presenteras ett antal tänkbara förklaringar, ur public choice perspektiv, till varför det offentliga konsumerar inoptimalt mycket av ett lands resurser:

1. Opportunistiska politiker och naiva väljare

Denna förklaring grundas på att väljarna inte kan väga en nutida förmån gentemot en framtida kostnad på ett korrekt vis. De har en tendens till att överskatta förmånens värde och underskatta kostnaden. Detta leder till att väljarna efterfrågar åtgärder som inte är resursmaximerande. De är fortfarande rationella men har emellertid inte perfekt information. Politikerna har ett intresse av att bli valda, eftersom de är maktmaximerade enligt Downs, och föreslår därför policys som inte är samhällsekonomiskt lönsamma. Detta även om de skulle ha tillräcklig kunskap för att kunna göra en korrekt kostnads-intäkts analys. De är därför redo att spendera mer pengar än vad skatteintäkterna tillåter för att vinna väljarnas röster. Detta argument är helt klart förknippat med regler för finanspolitiken. Om ett lands politiker inte tillåts tillfredsställa väljarnas irrationella behov uppstår inte längre samma möjlighet till icke finansierade åtgärder. Problemet är att politiker kan ändra lagar och därigenom kan samma mekanism fortfarande få samma effekt. Detta antagande kan dessutom kritiserar eftersom det antar att väljarna har en ihållande illusion och inte bara fel. Om de hade

fel skulle de i längden varken överskatta eller underskatta de framtida kostnaderna. Nu är felet riktad i en speciell riktning, alltid underskattning, vilket inte är belagt med empiriskt material.

2. Politiska konjunkturcyklar

Ett liknande argument är att politikerna inför val spenderar ofinansierade resurser för att bli omvalda. Väljarna inser inte att underskotten måste betalas i framtiden utan uppmuntrar politikerna genom att stödja kandidaterna som spenderar mest. Detta beteende har observerats när det gäller kortsiktiga fluktuationer i statsskulden. På lång sikt är det dock ingen hållbar förklaring då det inte kan förklara ihållande ökningar av skulden. Teorierna om Riccardiansk ekvivalens strider mot denna förklaring eftersom det där antas att medborgarna inser att dagens ofinansierade policys måste betalas i framtiden.

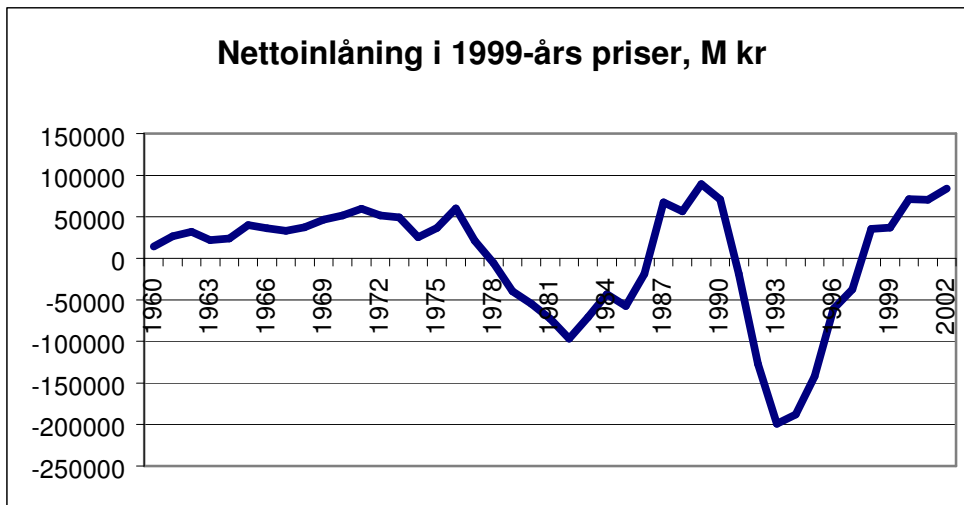
3. Utjämning mellan generationerna

En av de stora stridigheterna inom public choice har rört varför dagens väljare inte utnyttjar möjligheten att skuldsätta framtidens invånare. Varför inte konsumera idag och låta kommande generationer av skattebetalare stå för notan? Argumenten emot detta bygger på att dagens människor känner ansvar för sin avkomma. Om det antas att all offentlig skuld hålls av privatpersoner inom landet är skuldsättningen inget stort problem. De skulder som en generation efterlämnar till nästa vägs då upp av tillgångarna i form av utstående lån. Detta kan kritiserars utifrån ett jämlikhetsperspektiv eftersom skuldfodrarn troligtvis inte kommer vara jämnt fördelad bland befolkningen. Frågan är dessutom varför kommande generationer skulle vara villiga att betala för sina föräldrars konsumtion. Det är troligt att de skulle välja att ställa in betalningarna. Särskilt om ett samhälle består av rika och fattiga finns en risk för skuldsättning. Detta genom att de rika har tillgångar nog att kompensera för eventuella skattehöjningar och därför är indifferent. De fattiga däremot vill kompensera över sina resurser och de lämnar därmed en skuld till kommande generationer. Genom att de med resurser som förlorar på underskotten i nutid är indifferent kommer underskott att skapas.

4. Skuldsättning som del av en politisk strategi

Genom skuldsättning kan dagens politiker påverka framtida makthavares handlingsutrymme. Det kan vara rationellt för ett parti som har makten och är på väg att förlora den att skuldsätta landet för att låsa fast det vid en viss politisk linje, låt oss kalla den för den enda vägens politik. Ett parti med preferenser för en liten offentlig sektor kan omöjliggöra en offentlig expansion genom att låsa upp framtida skatteintäkter till räntebetalningar. På samma sätt är det tänkbart att en regering som har preferenser för en stor offentlig sektor skapar stora överskott som begränsar efterföljande regeringars handlingsutrymme. Detta genom att överskotten någon gång måste användas till offentlig konsumtion. Detta antagande är inte särskilt rimligt eftersom överskotten kan användas till att finansiera skattesänkningar. Här finns det ett problem i och med att framtida regeringar alltid kan ställa in betalningarna, i alla fall i teorin, och därmed undgå policybegränsningen. För Sverige är tanken intressant, om än svindlande, vid beaktande av sambandet mellan storleken på statsskulden och de två senaste borgerliga regeringarna. Fram till den borgerliga regeringens tillträde 1976 var det offentligas budget i balans därefter skedde en försämring och underskottet fortsatte att växa fram till 1982. Det är intressant att detta är samma år som socialdemokraterna återtog makten. Ungefär samma mönster kan ses mellan 1991 och 1994.

Diagram 13



Källa: Oecd

Detta resonemang ignorerar dock helt de internationella lågkonjunkturer som sammanföll med de borgerliga regeringsperioderna.

5. Konflikt om hur skuldsättning skall betalas av nutida aktörer

Grundantagandet är att två partier ingår i en koalition i ett land med ökande statsskuld. De har olika syn på hur det stora budgetunderskottet skall stoppas och detta leder till att ingenting görs. Detta eftersom båda partierna vill att det andras väljargrupp skall stå för huvuddelen av kostnaden för saneringen. Den icke betalande gruppen siktar på att bli en freerider, vilket givetvis är eftersträvt. Detta leder till en form av fångarnas dilemma. Om båda hjälptes åt skulle de tjäna på det men risken för att ensam få sanera ekonomin är det sämsta alternativet. Dessutom vill ingen av grupperna minska utgifterna på de områden som de är ansvariga för. Därför väljer båda att inte ta ansvar och alla förlorar på det. Desto större skillnad på fördelningen av saneringskostnaden ju längre är den förväntade tiden utan åtgärder. En annan faktor som spelar in är kostnaderna för att leva i den icke-sanerade ekonomin.

6. Geografiskt skilda intressen

Weingast, Shepsley och Johnsen menar att politiker som har en geografiskt baserad valkrets ofta överskattar nyttan av projekt som placeras där. Eftersom kostnaderna för projekt distribueras över hela landet medför en kostnads-intäkt analys i många fall orimligt positiv ur ett lokalt perspektiv. Desto större geografisk förankring ju högre är risken för att detta samhällsekonomiskt ineffektiva beteende skall uppstå. För ett lokalt projekt får det aktuella området hela nyttan men behöver bara stå för $1/N$ av kostnaden, där N är antalet områden. Ett geografiskt baserat politiskt system internaliserar därför inte till fullo kostnaderna för offentliga åtgärder. Denna förklaring kan till viss del tillämpas i Sverige på grund av att riksdagsledamöterna har en relativt stark koppling till sina hemdistrikt. Detta även om Sverige inte tillämpar ett majoritetsvalsystem med enmansvalkretsar. Eftersom alla svenska riksdagspartier är nationella minskar dock risken för rentseeking eftersom starka partier har en återhållande roll.

7. Kohandel

Kohandel innebär att olika politiska grupper gör överenskommelser som godkänner varandras förslag på offentliga utgifter. Genom att grupperna byter stöd med varandra riskerar volymen

utgifter bli okontrollerat stor. Varje grupp är främst intresserad av att få sina projekt genomförda och bryr sig mindre huruvida det offentliga budgeten går ihop. Detta på grund av att deras primära intresse endast gäller en liten del av ekonomin och inte helheten. Denna handel med röster riskerar att få absurda konsekvenser när ledamöter stödjer förslag som de är emot för att få igenom sin hjärtefråga. Det finns därigenom en risk för att rent motsägelsefulla beslut tas.

8. Niskanens byråkratiska modell

Huvudantagandet är att byråkrater får högre nytta desto mer resurser de förfogar över. I deras intresse ligger således inte det mest effektiva användandet av resurserna utan en maximering av deras storlek. Eftersom byråkraterna har ensamrätt på utbudet av kollektiva tjänster kan de uppträda som monopolister. Dessutom har de överlägsen kunskap om vad de erbjudna tjänsterna kostar. Dessa två faktorer innebär att de kan maximera storleken på det offentliga budgetistället för att koncentrera sig på ett effektivt användande av den.

3.4.3 Regler som förbjuder underskott eller offentlig sektor?

Oavsett vilken eller vilka av de ovanstående orsakerna som budgetunderskott har, är det i regel samma lösning som förespråkas. Nämligen införandet av regler som begränsar möjligheten till finansiella underskott i det offentliga budgeten. En del anser, bland annat Alesina och Perotti, att desto starkare lagskydd ju bättre eftersom restriktionerna då inte kan upphävas av bara en majoritet (1994, s.24-25). Reglerna måste ändras för att den bästa lösningen ur samhällssynpunkt. James Buchanan har uttryckt det på följande vis (1988):

”Improvement must, therefore, be sought in reforms in process, in institutional change that will allow the operation of politics to mirror more accurately that set of results that are preferred by those who participate.”

Enligt honom handlar det inte om att ändra strategierna för enstaka spelare utan om att ändra reglerna som reglerar hela spelet. Det viktiga är inte vilken strategi som är bäst för att sanera budgetunderskott utan att deras eventuella tillkomst regleras. Detta är en lösning som ignorerar att det kan vara samhällsekonomiskt lönsamt att ha underskott i det offentliga budgeten för att dämpa effekterna av lågkonjunkturer genom de automatiska stabilisatorerna.

Public choice teoretikerna kan kritiseras för att de inte tillräckligt problematiserar de effekter som en begränsning av handlingsfriheten i budgetfrågor får. Buchanan och Tullock formulerar själva den avgörande frågan (1962, s.6):

When we recognize that constitutional decisions themselves, which are necessarily collective, may also be reached under any of several decision-making rules, the same issue is confronted all over again. Moreover, in postulating a decision-making rule for constitutional choices, we face the same problem when we ask: How is the rule itself chosen?

De erkänner därmed att det finns risker i att införa konstitutionella begränsningar i och med att utseendet på dessa avgörs av hur reglerna väljs. Dessutom kan det anföras att budgetregler begränsar demokratin. Birgitta Swedenborg som är en varm förespråkare för budgetregler undviker att se problematiken när hon skriver om rättvisa spelregler (1999, s.24). Hon anser att:

I själva verket finns inte någon objektiv norm som gör det möjligt att värdera om ett visst utfall är bra eller dåligt, rättvist eller inte, när olika intressen står emot varandra... Ett genuint demokratiskt synsätt innebär att båda sidor tillmäts samma värde och att ett majoritetsbeslut i en sådan situation kan inte ge någon moralisk sanktion till den ena eller andra sidan. Det är bara ett sätt att fatta kollektiva beslut. Däremot kan vi ställa frågan om parterna i en sådan fördelningskonflikt skulle kunna enas om vad de skulle tycka vore rättvisa spelregler i en situation där de inte kan identifiera vad deras framtida intressen är och där de följdaktligen skulle kunna finna sig både på den vinnande och förlorande sidan.... Det är lättare att nå enhällighet om vad som är rättvisa spelregler innan spelet har börjat... Om däremot dessa spelregler kunde ändras under spelets gång skulle konflikt omedelbart uppstå.

En viktig fråga är således huruvida det svenska utgiftstaket infördes innan spelet började eller mitt i det. Det är möjligt att hävda att det politiska spelet började för länge sedan. Ideologier har alltid stått emot varandra medan deras namn och innehåll har varierat över tiden. Spelet om statens utgiftsnivå är således inget som inleds vid årets början och avslutas vid årets slut. Mer rättvisande vore att betrakta kampen om användandet av samhällets resurser som ett upprepat spel. Reglerna har således ändrats under en pågående spelomgång.

Om vissa partier inte är redo att skapa underskott kan de konkurrera med partier som är redo att göra det vid kriser. Om möjligheten till underskott försvinner är det inte regler som ger partierna möjlighet att konkurrera på lika villkor. Genom att införa ett utgiftstak begränsas den politiska valfriheten till att endast omfatta ett visst antal legitima ideologier. Vissa partier, såsom de socialistiska, har ett innehåll i sin politik som kan acceptera underskott vid kriser för att kunna minska den negativa konsekvenserna av nedgången. Det är mycket möjligt att denna konsekvensdämpande politik maximerar samhällsnyttan under de rådande omständigheterna. Att införa regler för underskott är således till viss del att införa monopol på politisk inriktning. På samma sätt vore det möjligt att begränsa den politiska konkurrensen genom att en demokratiskt vald riksdag avskaffade den privata äganderätten. Effekten i form av begränsad politisk konkurrens skulle bli densamma i de efterföljande besluten rörande den ekonomiska politiken genom att tunga restriktioner införts. Frågan är således om inte införandet av budgetrestriktioner, i spelteoretiska termer, kan ses som ett försök att svika motståndaren genom att utnyttja ett tillfälligt politiskt övertag till att skapa en begränsning som är svår att bryta. Ett sådant beteende är farligt eftersom det hotar att leda till en tradition av misstroende mellan de olika ideologier där reglerna kan ändras godtyckligt av de som har makten. Om tilltron till reglernas kontinuitet försvinner ökar risken för en oansvarfull ekonomisk politik med snabba förändringar. Detta är inte bra för ett lands långsiktiga tillväxt.

Dessutom är frågan vad effekten blir av regimskiften om endast en sorts politik accepteras. Det finns inga hinder mot skattesänkningar medan utgiftsökningar regleras. Detta innebär att maktskiften tappar betydelsen eftersom endast ett sätt att spendera överskott är tillåtet. Om makten skiftar mellan de två blocken över tiden kommer storleken på den offentliga sektorn oundvikligen att minska. Detta eftersom de borgerliga kan minska storleken på den offentliga sektorn medan de socialistiska vilja att stärka den offentliga sektorn försvåras genom utgiftstaket.

Molander anser att det är en stor skillnad mellan att ta policybeslut och bestämma reglerna för framtida beslutsfattande (2001). Han menar att det främsta målet med konstitutionella förändringar liknande de för budgetregler är att binda andra snarare än sig själv. De som förespråkar budgetregler är med största sannolikhet de som skulle föra fram budgetar med storlek under utgiftstaket i vilket fall som helst. Molander menar emellertid att budgetregler

inte nödvändigtvis försvagar demokratin (2001). Detta eftersom konflikt mellan restriktioner och socialförsäkringar endast uppkommer om utgifterna och inkomsterna inte har analyserats tillräckligt bra. Därigenom ställs krav på bättre prognoser och demokratin stärks därmed istället.

3.4.4 Ytterligare argument mot budgetrestriktioner

Att endast diskutera underskotten utan att ta hänsyn till tillgångarna strider mot ett rationellt ekonomiskt tänkande. Lindh och Ohlsson anser att bilden av budgetunderskott måste nyanseras till att även beakta hur tillgångssidan utvecklas (2000, s.97). Samma författare anser även att budgetrestriktioner endast fungerar i det långa loppet om makthavarna verkligen har finansiell disciplin (2000, s.83). Restriktioner kan inte fungera ensamma och särskilt inte om de strider mot beslutsfattarnas åsikter. Von Hagen anser vidare att budgetrestriktioner inte kan begränsa extrema utfall i budgetarna, detta med hänvisning till empirisk forskning av USA:s delstater (1991, s.208-9). Därmed skulle eventuella regler inom EMU inte kunna hindra en explosiv skuldutveckling där ECB kallas in som lender of last resort. Att skydda ECB från medlemsländernas tryck på räntesänkningar är ett av huvudargumenten rörande en ökad koordination av finanspolitiken.

Eftersom länderna inte tillåts ha allt för stora underskott måste systemen skäras ner om intäkterna sjunker, detta leder till osäkerhet gällande välfärdssystemens stabilitet. Molander hävdar dock att detta inte behöver vara fallet (2001). Detta eftersom de kortsiktiga nedskärningarna måste vägas mot den långsiktiga fördelen bestående i stabila system. Han menar att omfattande kriser förstör förtroendet mer än kortsiktiga fluktuationer. För att en lyckosam koordination av finanspolitiken krävs, enligt Virén, att (1999, s.7):

1. The cyclical behaviour of the economies and the nature of shocks must be similar.
2. Countries must have similar prerequisites for policy actions – thus at least we must exclude different corner solutions.
3. The tax and transfer systems, as well as the budgetary process, must be similar so to provide similar automatic stabilisers.
4. Forecasts and assessments of the current situations must be sufficiently accurate.
5. Effects of fiscal policy actions must be reasonably similar and predictable.
6. The effectiveness of coordinated policy actions must be much larger than uncoordinated actions.
7. Different countries must share the same policy view.

För EMU-länderna är det ytterst tveksamt om alla dessa punkter uppfylls. Framförallt är det statskuldens samt den offentliga sektorns skilda storlekar som Virén anser talar emot en ökad koordination i EMU (1999, s.17-18). Den slutsats han drar utifrån detta är att det bör ske en ökad harmonisering av bland annat skatterna inom EMU för att möjliggöra en koordinering av finanspolitiken.

3.4.5 Det empiriska studierna av budgetreglernas effekter

Den empiriska forskning som gjorts rörande effekten på de offentliga finanserna av budgetregler studerar i regel de amerikanska delstaterna. Detta på grund av att de antas utgöra en mycket bra analysenhet då de är talrika och har skilda regler gällande rätten till

budgetunderskott. Vissa delstater har regler som inte tillåter att budgetar som har ett underskott godkänns av delstatsparlamenten medan andra inte har några restriktioner alls. Eftersom skillnaderna i regler funnits länge och det finns 50 delstater utgör de en bra grund för kvantitativa analyser. USA:s delstater kan även ses som en bra beskrivning av medlemsstaterna i ett framtida EMU.

De flesta som studerat budgetreglernas effekt i de amerikanska delstaterna anser att det finns ett samband mellan dessa regler och ett lägre budgetunderskott samt skuld per invånare. Bland dessa finns Alesina och Bayoumi (1996), Bayoumi och Eichengreen (1994), Alt och Lowry (1994), von Hagen och Harden (1995) samt Poterba (1994). Även von Hagen finner att budgetregler har en positiv effekt genom att studera USA:s delstater, i hans undersökning är skillnaden emellertid inte statistiskt signifikant (1991, s.201-204).

Ett stort problem med dessa kvantitativa undersökningar är dock att kausaliteten mellan budgetregler och låga underskott inte är fastställd. Poterba anser att det inte är budgetrestriktionerna i sig som är effektiva utan faktumet att majoriteten vill minska underskotten (1996, s.6-9). De som vill minska underskotten är i regel för budgetregler och det är troligt att minskningen av underskotten hade skett oavsett om reglerna införts eller ej. Poterba menar dessutom att det finns en risk för att budgetregler endast leder till kreativ bokföring, det finns enligt honom flera exempel på detta från USA:s delstater (1996, s.4-6). Även von Hagen anser att det finns tecken på detta eftersom delstater med budgetrestriktioner i högre utsträckning skuldsätter egna institutioner som ligger utanför budgeten som tidigare finansierades utan belåning (1991, s.205). Istället förs resurserna över till institutioner inom budgeten och det totala lånebehovet är därmed desamma även om budgeten är i balans. Även om Alesina och Bayoumi kommer fram till att budgetrestriktionerna i USA:s delstater har en positiv effekt på underskotten är de tveksamma till att införa samma regler på nationell nivå (1996, s.9). Detta eftersom den negativa sidan av budgetregler nämligen förhindrandet av olika former av politik, främst tax smoothing och Keynesiansk politik, vilka är viktigare på aggregerad nivå. De hävdar därmed att dessa resultat inte kan användas som en uppmuntran av införandet av budgetregler på nationell nivå. Istället pekar de på att en bra budgetprocess kan uppnå exakt samma finansiella disciplin utan att budgetrestriktioner måste införas.

3.4.6 Budgetprocessen

Eftersom det ibland kan vara samhällsekonomiskt lönsamt att det offentliga drar på sig underskott över konjunkturcykeln vore en lösning som accepterade detta bättre. Ett alternativ till att införa budgetrestriktioner är att reformera den process i vilken budgeten tas fram, beslutas, verkställs samt kontrolleras. Många hävdar att det är möjligt att minska underskotten denna väg däribland Lindh och Ohlsson (2000), Poterba (1996), Borg (1997), Hallerberg och von Hagen (1997) samt Alesina och Bayoumi (1996).

Borg anser att processen för att fastställa budgeten kan ses som (1997, s.288):

ett institutionellt ramverk för att hantera prioriteringskonflikter inom regeringskansliet och vissa delar av den offentliga sektorn. I budgetprocessen måste oenighet mellan olika delar av regeringskansliet, mellan myndigheter samt olika väljargrupper och partier, lösas ut i en utgiftsnivå och en inkomstnivå.

För att kontrollera att utfallet är i balans måste således processen kunna hantera konflikterna mellan de deltagande aktörerna. Detta kan åstadkommas genom att institutionerna som är en del av budgetprocessen organiseras på ett vis som stödjer en ansvarsfull budgetpolitik. Mattson anser att grunden för en bra budgetprocess är att politikerna konfronteras med sina beslut (2000, s.49). Det skall inte gå att genomföra policys vars kostnader överstiger intäkterna utan att det på något vis blir kännbart. Långsiktighet och transparens är, enligt Mattson, nyckeln till att uppnå ansvarfullhet inför budgeten. Genom långsiktighet tvingas beslutsfattarna ta ett längre ansvar genom att åtgärderna måste kostnadsberäknas i en lång framtid och transparens innebär att en ökad kontroll av politikerna möjliggörs.

Enligt Hallerberg och von Hagen finns det en tendens i Europa i att länder med majoritetsval oftare baserar sin budgetprocess på att finansministern har en stark roll (1997). I länder med proportionella system används i högre utsträckning regler. Detta är en naturlig ordning eftersom valsystemen i regel avgör om en enparti- eller flerpartiregering kommer att bildas. Enligt Duvergers lag går alltid länder med majoritetsvals system mot ett tvåpartisystem. Detta innebär att regeringen alltid kommer att utgöras av ett parti som har en majoritet i parlamentet bakom sig. Med ett proportionellt vals system skapas istället grogrund för koalitionsregeringar eftersom fler partier får mandat. Dessa två typer av regeringar har enligt Hallerberg och von Hagen skilda problem när det gäller att undvika underskott. Därigenom skiljer sig den bästa lösningen sig åt mellan länderna med olika vals system.

Majoritetsregeringar kan ha problem med att disciplinera sig själva och bör därför ha en stark kraft, i regel finansministern, som kan bilda motkraft mot budgetmaximerande ministrar. Enligt Hallerberg och von Hagen har finansministern i många system en nyckelroll när det gäller att förhindra okontrollerade budgetunderskott (1997, s.9-10). För att ha en effekt måste han/hon ha möjlighet att övervaka andra, kunna bestraffa de ministrar som bryter mot reglerna samt ha motivation nog för att övervaka de andra. Finansministerns vilja att minimera ineffektivt användande av allmänna medel överensstämmer enligt Hallerberg och von Hagen ofta med den allmänna viljan. Hans/hennes ansvar är att koordinera budgetarbetet och därigenom har finansministern inget intresse av att budgeten inte går ihop. Denne har i regel inget eget stort policyområde som skall maximeras och därigenom minskar incitamenten för att delta i kohandel. Genom att ha ett eget departement har finansministern resurser för att övervaka de övriga departementen. Huvudfrågan rör därmed huruvida han/hon har makt nog att bestraffa de ministrar som uppträder allt för vårdslöst. Hallerberg och von Hagen anser att en rad variabler är av betydelse gällande den sista frågan. Om finansministern är den som sätter agendan vid de regeringsmöten där budgeten diskuteras anses hans/hennes makt vara stor. Detta genom att denne har rätt att ge det första förslaget till budget och kan begränsa de budgettillägg som de övriga ministrarna önskar göra. Hur stor makt som agendasättare finansministern har avgörs av hur stor möjlighet han/hon har till att stoppa eventuella tillägg. Desto starka finansminister ju närmare ligger den ursprungliga budgeten den han/hon först föreslagit.

Koalitionsregeringar kan inte använda denna lösning för att kontrollera budgetunderskott eftersom alla ministrar inte är från samma parti. Att ge ett partis minister (finansministern) mer makt än de övriga ministrarna skulle innebära att ett parti får mera makt och därmed möjligheten att gynna sina egna intressen. Här fungerar enligt Hallerberg och von Hagen därför olika typer av kontrakt bäst (1997, s.10-14). Dessa förhandlas fram i början av budgetprocessen för att begränsa handlingsfriheten. De efterföljande budgetförhandlingarna måste därefter hålla sig inom de begränsningar som tidigare satts upp. Ett exempel på denna

typ av budgetrestriktioner är utgiftstak. Eftersom Sverige i regel har ett proportionellt valsystem är den bästa metoden, av dessa två, för att begränsa budgetunderskott att ha någon typ av kontrakt. Detta är den lösning som Sverige har valt.

3.4.7 Den svenska budgetprocessen

Borg anser att huvuddragen i förändringarna av budgetprocessen kan sammanfattas i fyra punkter (1997, s.291-2):

1. *Klarare mål för budgetpolitiken: Vid medlemskapet i EMU har regeringen påtagit sig att uppfylla de sk konvergenskraven om budgetunderskott och statsksuld. Det treåriga utgiftstak regeringen fastställer för statsbudgeten bör följdaktigen visa att dessa mål uppfyllts.*
2. *Heltäckande budget: Budgeten har blivit mera heltäckande genom att arbetsmarknadsfonden, bostadsfinansieringen, sjuk- och arbetskskadeförsäkringen och ytterligare några mindre poster inkluderats i statsbudgeten. Dock kvarstår bl a ATP, delpensioner och arbetskskadelivräntor utanför statsbudgeten.*
3. *Beslutsprocessen i regeringskansliet och riksdagen: Mandatperioden har förlängts till fyra år. Regeringen inleder budgetarbetet med att fastställa det övergripande utgiftstaket. Riksdagen skall ta ställning till budgeten i två steg: först till utgiftstaket och utgiftsnivån på utgiftsområdena och därefter till utgifterna på anslagsnivå. Finansutskottet får ett sammanhållande ansvar för budgetarbetet i riksdagen. Möjligheterna till tilläggsyrkanden har begränsats genom att förändringar av ett anslag måste finansieras inom ramen för samma utgiftsområde om inte finansutskottet lämnar sitt godkännande.*
4. *Bättre uppföljning: För att förbättra uppföljningen av budgeten skall avrapporteringen ökas. Inom finansdepartementet skall de ske en månadsvis avstämning, baserad på underlag från bl a RRV och Riksgäldskontoret. Finansdepartementet skall kvartalsvis avrapportera utvecklingen till regeringen. Betydande avvikelser skall pekas ut och förslag till åtgärder föreläggas. Genomgående skall uppföljningen fokuseras på korrigerade åtgärder. Regeringen har också lovat att överdrag på enskilda anslag skall finansieras inom ramen för utgiftsområdena under de nästkommande budgetåren.*

Borg beskriver effekterna, till följd av reformationen av budgetprocessen, som ökad långsiktighet, transparens och kontroll. Långsiktigheten har ökat eftersom det införts en strikt struktur i budgetarbetet, utgiftstak, rambeslut, längre mandatperioder samt en starkare ställning för finansutskottet. Det ökade helhetsgreppet, ett konsekvent tillämpande av bruttoredovisning samt minskad komplexitet i processen har förbättrat transparensen. Kontrollen har effektiviserats genom en förbättrad rapportering från myndigheterna, förändrad anslagskultur och bättre återrapportering under budgetperioden.

För Sverige talar många delar av budgetprocessen mot att okontrollerbara underskott skulle skapas. Riksdagen godkänner regeringen och den är därmed ansvarig inför riksdagen. Det svenska parlamentet kan inte heller göra tillägg i budgeten och risken för kohandel mellan

olika riksdagsledamöter minskar därigenom. Borg har placerat Sverige högt i jämförelse med övriga EU när det gäller stramhet i de budgetreglerna som infördes 1996. Det är framförallt utgiftstaket som varit betydande i reformen men också en bättre uppföljning av posterna har varit viktig. Dock saknas, enligt honom, fortfarande en starkare ställning för finansministern gentemot övriga regeringen. Borg visar empiriskt att det finns ett visst samband mellan stramhet i budgetproceduren och budgetunderskott för EU-länderna. Han säger dock att kausaliteten mellan dessa två inte är klar utan att varje land måste studeras i detalj. Allt tyder dock, enligt Borg, på att det finns ett visst samband.

3.4.8 Utgiftstakets hållbarhet

Braconier har analyserat vilken elasticitet som utgifter har för en minskning i BNP, det vill säga hur mycket statens utgifter ökar när BNP sjunker (2000). Hans slutsats är att känsligheten för reala BNP-chocker ligger någonstans mellan $-0,15$ och $-0,38$. Dessa beräkningar har nedan använts för att simulera hur stor minskning i real BNP från trendnivån som utgiftstaket kan hantera. I analysen antas att de utgifter som tidigare beslutats om ligger fast och det är således endast effekterna av de automatiska stabilisatorernas som tillkommer. Tre olika elasticitet för utgiftsökningen vid BNP-fall har använts, dels de övre och nedre gränserna som Braconier presenterat ($-0,15$ och $-0,38$) samt ett genomsnitt av dessa på $-0,25$. Åren 2001 till 2004 har simulerats med hjälp av prognoserna från finansplanen.

Tabell 5

	2001	2002	2003	2004
Utgiftstak	789	814	844	877
Takbegränsade utgifter	785,8	811,7	839,9	861,2
Budgeteringsmarginal	3,2	2,3	4,1	15,8
-0,25				
Utgiftsökning, 1% BNP	1,96	2,03	2,10	2,15
Taket nås vid BNP nedgång	1,63	1,13	1,95	7,34
-0,15				
Utgiftsökning, 1% BNP	1,18	1,22	1,26	1,29
Taket nås vid BNP nedgång	2,71	1,89	3,25	12,23
-0,38				
Utgiftsökning, 1% BNP	2,99	3,08	3,19	3,27
Taket nås vid BNP nedgång	1,07	0,75	1,28	4,83

Källor: Braconier (2000), Finansplanen samt egna beräkningar

Tabellen visar vilken utgiftsökning som en nedgång i BNP med 1% skulle innebära för de olika åren och elasticiteterna. Med hjälp av denna information är det möjligt att beräkna hur stor nedgång i BNP som utgiftstaket tål. Budgeteringsmarginalen avgör hur hållbart taket är. Inför 2002 är en stor del av taket redan in-tecknat för utgifter och det finns därmed litet utrymme för de automatiska stabilisatorerna att verka vid en BNP nedgång. Det är tydligt att utgiftstaket riskerar att spräckas även om den lägre elasticitet visar sig vara den riktiga. Simuleringen för 2004 visar tydligt på hur mycket en stor budgetmarginal betyder för takets hållbarhet. Även Braconier drar samma slutsats och menar att det vore önskbart att budgeteringsmarginalen ökade. Han menar dock att det inte är alldeles självklart att en utökad

budgetmarginal är det önskade eftersom det skulle kunna minska budgetdisciplinen. Detta genom att det potentiella utrymmet för utgiftsökningar ökar.

3.4.9 Skillnaden på att vara med och utanför

De svenska budgetreglerna har ett ursprung i den svåra skuldcrisis som uppkom i början av 1990-talet. De hade troligtvis tillkommit oavsett om Sverige var med i EU eller ej. Genom reformer har det skett en åtstramning av den svenska budgetprocessen. Detta har inneburit att friheten begränsats eftersom politikerna surrat sig själva vid masten. Den begränsning som utgiftstaken utgör kan vara till nackdel vid en asymmetrisk chock. Detta eftersom utgifterna inte kan öka mer än vad taket tillåter. Problem att finansiera en upprätthållen välfärd i lågkonjunktur kan därför uppkomma. Ett EMU-medlemskap skulle emellertid inte påverka den begränsning av friheten som budgetreglerna innebär.

4 Avslutande reflexioner

Den sammanvägda effekten av utgiftstak och underskottsgolvet är en begränsning av friheten i finanspolitiken. Den fråga som måste besvaras är huruvida detta är något positivt eller negativt. Bör politikerna hindras från att fatta beslut efter en norm som fastställts av dem själva eller skadas ekonomin av detta? Den viktigaste slutsatsen av denna studie är att effekten av begränsningarna vid ett medlemskap i EMU skiljer sig främst åt genom en ökad betydelse av begränsningarna och inte genom en minskad frihet.

Samtliga av de studerade variablerna är i alla lägen en begränsning av den finanspolitiska friheten men denna begränsning får en större betydelse om finanspolitikens vikt som stabilisator ökar. Således skulle ett medlemskap i EMU kunna medföra att begränsningen av frihet blir mer betydelsefull. Det är tydligt att en överföring av penningpolitiken från den nationella nivån till ECB innebär en ökad betydelse för finanspolitiken. Dessutom ökar möjligheten att påverka ekonomin via finanspolitiken om fast växelkurs införs. Detta eftersom räntan i EMU i liten utsträckning påverkas av ett litet lands agerande. Den avgörande frågan blir därmed huruvida finanspolitiken kommer att tillåtas variera i tillräckligt hög utsträckning mellan EMU-länderna. Dessa måste hålla balansen mellan en tillräcklig frihet och koordination för att inte störa den gemensamma valutans funktion. Regler gällande underskott är berättigade eftersom spill över effekter riskerar att skada andra länder. Däremot är det inte säkert att den rådande konstruktionen av underskottsgolvet är den bästa. Länder med ekonomier i gott skick och en stor offentlig sektor borde tillåtas variera mer. Sverige är nämligen i många hänseenden olik Grekland.

Om Sveriges finanser är i bra skick med stora offentliga överskott och relativt liten statsskuld innebär EMU inget större problem när det gäller friheten i finanspolitiken. Problemet är vad som händer om finanserna inte är lika bra. En ny 90-tals kris skulle kunna medföra problem i och med att underskottsgolvet skulle nås och friheten därigenom begränsas. Statsfinansernas relativa sundhet idag är inte något garanterat evigt fenomen snarare tvärtom. Förändringen i demografin riskerar att ställa samhällsekonomin inför stora problem eftersom allt fler skall försörjas av allt färre.

Vidare måste stabilitets- och tillväxtpaktens innebörd förtydligas så att den rådande osäkerhet om rättsläger för rekommendationerna upphävs. Sverige behöver garantier för att skatternas andel och den offentliga sektorns andel av BNP inte skall behöva tvingas minska. EU-reglerna får inte bli en exogen ursäkt för att genomföra ett systemskifte. Blotta misstanken är som det danska fallet visar tillräckligt att skapa ett misstroende mot hela EMU projektet. De preferenser för stark välfärdsstat med hög skattekvot som finns i Sverige måste tillåtas få sitt uttryck i en bibehållen storlek på den offentliga sektorn.

5 Källförteckning

- Alesina Albertino och Bayoumi Tamim, 1996, "The costs and benefits of fiscal rules: Evidence from US states" i *NBER Working Paper Series* nummer 5614
- Alesina Albertino och Perotti Roberto, 1994, "The Political Economy of Budget Deficits" i *IMF Staff Papers* vol.42 nr.1, s.1-31
- Alesina Albertino och Wacziarg Romain, 1999, "Is Europe Going too far?" i *NBER Working Paper Series* nummer 6883
- Alt J och Lowry R, 1994, "Divided Government and Budget Deficits: Evidence for the States" i *American Political Science Review*
- Andersen Torben, 1997, "Fiscal policy in the EMU and outside" i *Swedish Economic Policy Review* volym 4, s.237-275
- Assarson Bengt, Gidehag Robert och Zettergren Göran, 1999, "Fiscal Policy in Sweden – An Analysis of the Budget over the Business Cycle" i *Indicators of structural budget balances*, Banca d'Italia
- Bayoumi Tamim och Eichengreen Barry, 1994, "The Political Economy of Fiscal Restrictions: Implications for Europe from the United States" i *European Economic Review*, s.783-91
- Bergman Michael och Hutchison Michel, 1999, "The cost of EMU and Economic Convergence" i *Fiscal Aspects of European Monetary Union* redigerad av A. Hughes Hallett, Michel Hutchison och Svend Erik Hougaard Jensen, Cambridge University Press, Cambridge UK
- Bergman Michael, 2001, *Finanspolitikens roll i en valutaunion*
- Blanchard Oliver, 2000, "Commentary" i *Economic Policy Review*, s.69-74
- Borg Anders E, 1997, "Budgetunderskott och budgetprocess" i *Ekonomisk Debatt* nr.5, s.287-298
- Braconier Henrik, 2000, "Utgiftstak, budgeteringsmarginaler och konjunkturkänslighet i de offentliga utgifterna" Bilaga 3 i *Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen*, SOU 2000:61
- Buchanan James och Tullock Gordon, 1962, *The Calculus of Consent*, The University of Michigan Press
- Buchanan James, 1988, "The constitution of economic policy" i *Public Choice and Constitutional Economics* redigerad av James Gwartny och Richard Wagner, JAI Press, London
- Burda Michel och Wyplosz Charles, 1997, *Macroeconomics: A European text* Oxford University Press, Oxford UK

- Buti Marco, 2001, *The Stability and Growth Pact Three Years On: An Assessment*
- Buti Marco och Sapir André, 1998, *Economic Policy in EMU*, Clarendon Press, Oxford UK
- Cohen Darrel och Fillette Glenn, 2000, "The Automatic Fiscal Stabilizers: Quietly Doing Their Thing" i *Economic Policy Review*, s.35-68
- Cooper Rusell och Kempf Hubert, 2000, "Designing Stabilization Policy in a Monetary Union" i *NBER Working Paper Series* nummer 7607
- Daalsgaard T och de Serres A, 1999, *Estimating prudent budgetary margins for 11 countries: A simulation SVAR model approach* OECD working paper nummer 216
- De Grauwe Paul, 1994, *The Economics of Monetary Integration* Oxford University Press, Oxford UK
- De Nardis Sergio, Goglio Alessandro och Malgarini Marco, 1996, "Regional Specialization and Shocks in Europe: Some Evidence from Regional Data" i *Weltwirtschaftliches Archiv* vol 132, s.197-214
- Dowding Keith, 1991, *Rational Choice and Political Power*, Edward Elger Publishing Limited
- Eichengreen Barry och von Hagen Jurgen, 1996, "Fiscal Policy and Monetary Union: Is there a Tradeoff between Federalism and Budgetary Restrictions?" i *NBER Working Paper Series* nummer 5517
- Emerson, Michael and Huhne, Christopher (1991) *The ECU Report* Pan Books Ltd, London UK
- European Commission, 1999, *Generational accounting in Europe*, European Economy nummer 6
- European Commission, 2000, *Public Finances in EMU*
- Fatás Antonio, 1997, "EMU: Countries or Regions? Lessons from the EMS Experience." I *European Economic Review* vol.41, s.743-51
- Fontagné Lionel och Freudenberg Michael, 1999, "Endogenous Symmetry of Shocks in a Monetary Union" i *Open Economic Review* volym 10, s.263-87
- Gros Daniel och Thygesen Nils, 1998, *European Monetary Integration* Addison Wesley Longman Limited, Essex UK
- von Hagen Jurgen, 1991, "A note on the empirical effectiveness of formal fiscal restraints" i *Journal of Public Economics* vol.44, s.199-210
- von Hagen Jurgen och Harden Ian, 1995, "Budget processes and commitment to fiscal discipline" i *European Economic Review* volym 39, s.771-9

- Hallerberg Mark och von Hagen Jurgen, 1997, "Electoral Institutions, Cabinet Negotiations and Budget Deficits in the European Union" i *NBER Working Paper Series* nummer 6341
- Holm Pasi, Kiander Jaako och Tossavainen Pekka, 1999, *Social security funds, payroll tax adjustment and real exchange rate: The Finnish model*, VATT-discussion paper nummer 198
- Kilpatrick Andrew, 2001, *Transparent Frameworks and Fiscal Rules: Fiscal Policy in the UK*
- Lindh Yngve och Ohlsson Henry, 2000, "Trends in Swedish Public Finances – Past and Future" i *Penning och valutapolitik* nummer 4, s.81-100
- Mankiw Gregory, 1997, *Microeconomics* Worth Publishers, New York USA
- Mattson Ingvar, 2000, *Den statliga budgetprocessen*, SNS Förlag, Stockholm
- McNutt, Patrick, 1996, *The Economics of Public Choice*, Edward Elger Publishing, London
- Molander Per, 2000, "Reforming Budgetary Institutions: Swedish Experiences" i *Institutions, Politics and Fiscal Policy* redigerad av Rolf Strauch och Jurgen von Hagen, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht Nederländerna
- Molander Per, 2001, *Budgeting Procedures and Democratic Ideas* kommande
- Nugent Neill, 1999, *The Government and Politics of the European Union*, The MacMillan Press, London UK
- Poterba James, 1994, "State Responses to Fiscal crises: The Effects of Budgetary Institutions and Policies" i *Journal of Political Economy* volym 102, s.799-821
- Poterba James, 1996, "Budget Institutions and Fiscal Policy in the US States" i *NBER Working Paper Series* nummer 5449
- RFV, 2000, *Automatisk balansering av ålderspensionssystemet*. RFV analyserar 2000:1
- Shefferin Steven M, 1987, "Fiscal Policy Tied to the Mast: What has Gramm-Rudman Wrought?" i *Contemporary Policy Issues* vol. 5, s.44-56
- Swedenborg, Birgitta, 1999, "Om betydelsen av konstitutionella spelregler" i *Makten över politiken* redigerad av Birgitta Swedenborg, SNS Förlag, Stockholm
- Thygesen Niels, 1999, "Fiscal institutions in EMU and the Stability Pact" i *Fiscal Aspects of European Monetary Integration* redigerad av Hallett, Hutchinson och Jensen, Cambridge University Press, Cambridge UK
- Van den Noord Paul, 2000, "The Size and Role of Automatic Fiscal Stabilizers in the 1990s and Beyond" i *Oecd Economic Department Working Papers* nummer 230
- Virén Matti, 1999, *Fiscal policy, automatic stabilisers and policy coordination in EMU*, VATT-discussion paper nummer 204

Vreeland James Raymond, 2001, "Institutional determinants of IMF agreements"

Willett Thomas, 1999, "A Political Economy Analysis of the Maastricht and Stability Pact Fiscal Criteria" i *Fiscal Aspects of European Monetary Integration* redigerad av Hallett, Hutchinson och Jensen, Cambridge University Press, Cambridge UK

SOU 1996:158 *Sverige och EMU*

SOU 2000:61 *Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen*