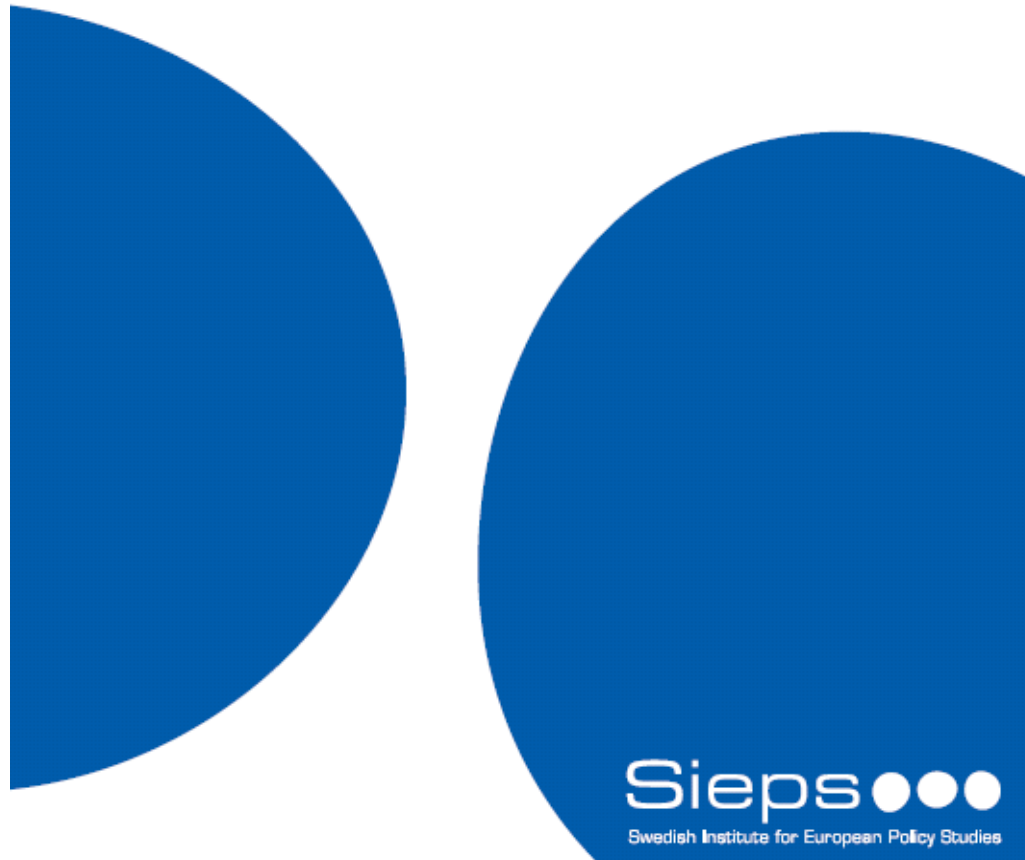


Lars Calmfors

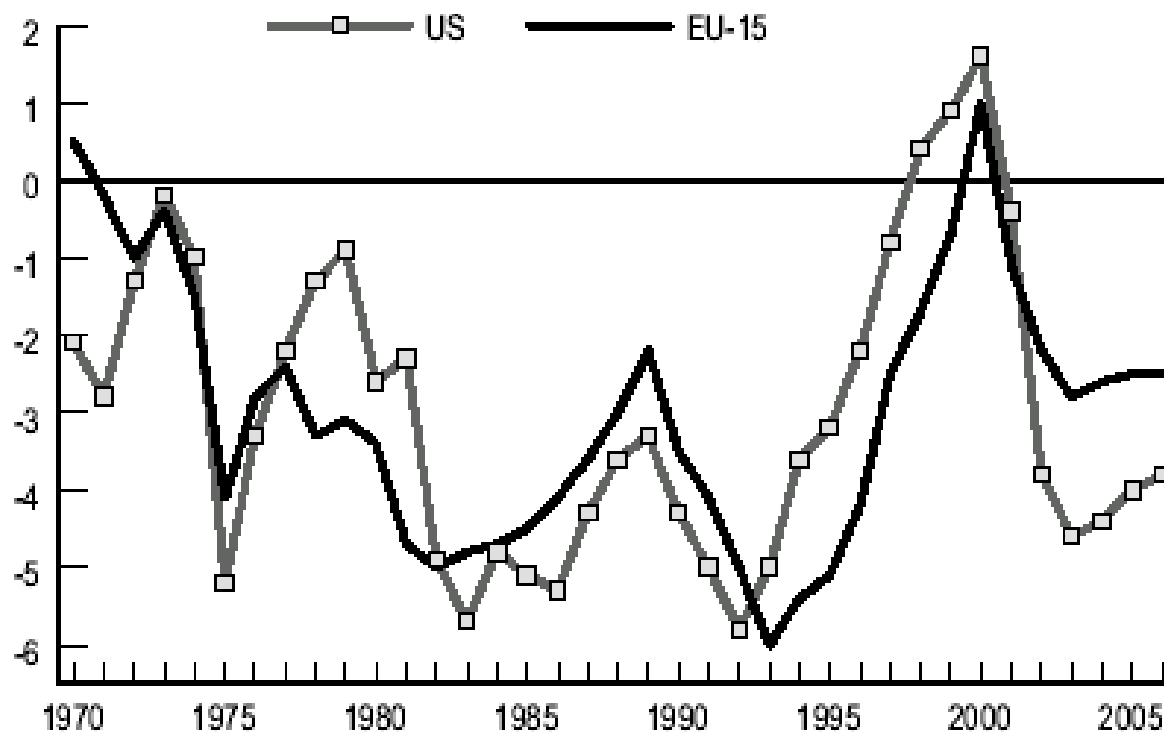
What Remains of the Stability Pact and What Next?



Skriftens syfte

- Översikt över förändringarna av stabilitetspakten och analys av konsekvenserna
- Analys av olika sätt att hantera den situation som uppstått

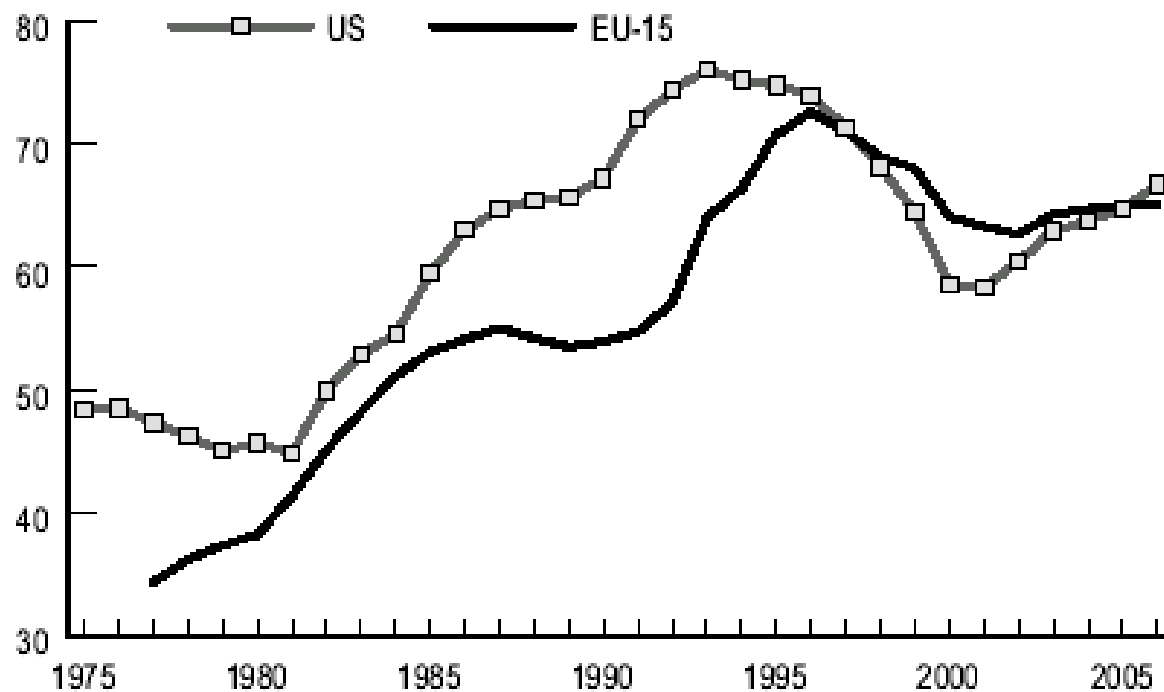
Figure 1 Net government lending (per cent of GDP), 1970-2006



Notes: EU-15: Until 1994 ESA-79 definition, from 1995 ESA-95 definition. 2005 and 2006 values are estimates using data up to 16 March 2005.

Sources: *Statistical Annex of European Economy*, Autumn 2002 and Spring 2005, European Commission.

Figure 2 Gross government debt (per cent of GDP), 1975-2006



Note: 2005 and 2006 values are estimates using data up to 16 March 2005.

Sources: *Statistical Annex of European Economy*, Autumn 2002 and Spring 2005, European Commission.

Inbyggd tendens till budgetunderskott (*deficit bias*)

- Politiska konjunkturcykler
- ”Allmänningarnas tragedi”
- Strategiskt beteende
- Tidskonsistensproblemet

Effekterna av stora budgetunderskott

- Icke önskvärd omfördelning av offentlig och privat konsumtion över tiden
- Högre räntor
- Risk för högre inflation
- Risk för statsbankrutt alternativt drakoniska nedskärningar när man väl reagerar
- Starkare underskottstendenser i en valutaunion
 - kostnaderna kan delvis övervältras på andra länder

Hur har reglerna fungerat?

- Lägre budgetunderskott än som annars skulle ha blivit fallet
- Men respekten för reglerna har successivt urholkats
 - Nederländerna 2003 enda klara exemplet på att reglerna följts fullt ut
 - Fördragsvidrig förlängning av tidsfristen för Frankrike och Tyskland
 - **Tio** år av för stora underskott i Grekland
 - För snäll behandling av Portugal 2004
 - Skuldskriteriet har inte tillämpats
 - Ekofin-rådet har inte följt Kommissionens rekommendationer om “early warnings” i tre fall av fyra

Förändringarna i stabilitetspakten

- Det ekonomiska innehållet
- Efterlevnaden

Det ekonomiska innehållet

- Vidgad undantagsklausul vid ”severe economic downturn”
 - negativ tillväxt
 - ackumulerad produktionsförlust
- Andra relevanta faktorer
 - “potential growth, prevailing cyclical conditions, the implementation of policies in the context of the Lisbon agenda and policies to foster R&D and innovation”
 - “fiscal consolidation efforts in good times, debt sustainability, public investment and the quality of public finances”
 - faktorer som den *berörda medlemsstaten anser viktiga*: “budgetary efforts towards increasing or maintaining at a high level financial contributions to fostering international solidarity and to achieving European policy goals, notably the unification of Europe”

Det ekonomiska innehållet (forts)

- Undantag bara om underskott **nära** 3-procentsgränsen och **temporära**
- Åtaganden
 - ökad budgetdisciplin i goda tider
 - länder med stora strukturella underskott ska minska dem i viss takt
 - större hänsyn till skuldskriteriet
- Åtagandena gäller de **mjuka** delarna av pakten

Table 9 Theoretically possible scenarios for the excessive deficit procedure in case of non-compliance (time until first fine)

Year	Old pact as originally envisaged and strict application of new pact	Lax application of new pact	Very lax application of new pact	Super-lax application of new pact	Maximum laxity according to new pact
t	Budget deficit above 3 % of GDP	Budget deficit above 3 % of GDP	Budget deficit above 3 % of GDP	Budget deficit above 3 % of GDP	Budget deficit above 3 % of GDP
t+1	Council decision on excessive deficit and recommendation	Council decision on excessive deficit and recommendation	Council decision on excessive deficit and recommendation	Council decision on excessive deficit and recommendation	Excessive deficit exception
t+2	Deadline for correction				Council decision on excessive deficit and recommendation
t+3	First deposit	Extended initial deadline	Extended initial deadline	Extended initial deadline	
t+4	Second deposit	First deposit	Repeated recommendation and new extension of deadline	Repeated recommendation and new extension of deadline	Extended initial deadline
t+5	First deposit converted into fine	Second deposit	First deposit	Repeated notice and further extension of deadline	Repeated recommendation and new extension of deadline
t+6		First deposit is converted into fine	Second deposit	First deposit	Repeated notice and further extension of deadline
t+7			First deposit converted into fine	Second deposit	First deposit
t+8				First deposit converted into fine	Second deposit
t+9					First deposit converted into fine

Note: The table has been constructed under the assumption that a deficit above three per cent of GDP is identified the year after its occurrence. Later identification would lengthen the period before fines should be imposed according to the new rules.

Bestämmelserna för att trygga efterlevnaden av reglerna

- Den ursprungliga tidsfristen kan förlängas ett år
- Upprepning av både rekommendation och föreläggande
 - ett års förlängning av tidsfristen i båda fallen
 - “särskilda omständigheter: “andra relevanta faktorer”
 - förutsättning: “negativa oväntade händelser”

Kraftig försvagning av regelverket

- Stort steg från regler tillbaka till diskretionärt beslutsfattande
 - möjligheterna till skärpningar kommer inte att utnyttjas
- Sanktioner mot brott mot otydliga regler saknar legitimitet
- Ökad risk för politiska konflikter vid mer av diskretionärt beslutsfattande
- Ytterligare försvagning av incitamenten att använda sig av sanktionssystemet
- Missat tillfälle att kombinera mer “flexibla” regler med striktare efterlevnad
- Demonstration av att reglerna är endogena innebär låg framtida trovärdighet

Dagsläget

- 12 av 25 EU-länder har otillåtna underskott på mer än 3 % av BNP
- Frankrike, Grekland, Italien, Portugal, Storbritannien och Tyskland
- Cypern, Malta, Polen, Slovakien, Tjeckien och Ungern

Hur kan stabilitetspaktens försvagning motverkas?

1. Strikt tillämpning av den reviderade stabilitetspakten
2. Förstärkt finanspolitiskt samarbete i en mindre grupp EU-länder
3. Förstärkning av de nationella finanspolitiska ramverken

Tillämpningen av det nya regelverket

- Viktigt etablera **strikt praxis**
- *Excessive deficit procedure* har satts igång för Italien, Portugal och Storbritannien
- Men förlängda tidsfrister för Italien och Portugal
- Frankrike och Tyskland blir det avgörande testet

Sanktionssystemet måste göras trovärdigt

- Flytta besluten om sanktioner från Ekofin-rådet till EG-domstolen
- Starkare incitament för Ekofin-rådet tillgripa sanktioner
 - Länder med otillåtna underskott bör inte få rösta i EDP mot andra länder
 - Mindre initiala depositioner/böter
 - Icke-finansiella sanktioner: förlust av röster

Förstärkt samarbete (*enhanced co-operation*) i en mindre grupp

- En **pakt för finanspolitisk uthållighet**
(*fiscal sustainability pact*)
- Formella procedurer
 - presentationer av Kommissionens och Ekofin-rådets utvärderingar i de nationella parlamenten
 - formellt krav att regeringen yttrar sig
 - utskottsutfrågningar och parlamentsdebatt
- Åtagande korrigerera otillåtna underskott året efter det att de uppstått om inte *extrema omständigheter*
- Krav för att få delta
 - underskott under 3-procentsgränsen under viss tid

Deltagande av de finanspolitiskt mest disciplinerade länderna

- **Inte** Frankrike, Tyskland, Italien och Storbritannien
- **Möjliga kandidater:** Belgien, Danmark, Estland, Finland, Nederländerna, Spanien, Sverige och Österrike
- **Andra möjliga kandidater:** Irland, Lettland, Litauen och Slovenien

För- och nackdelar

- Föredöme för andra länder
- Exempel på **flexibel integration**
- Stora länder kan väntas vara emot
- Ingen tradition av samarbete mellan små länder
- Små länder vågar inte provocera stora
- Legitimitetsproblem

Förstärkta nationella ramverk

- Svensk debatt inför EMU-omröstningen
- Internationell debatt
 - IMF
 - Kommissionen
- Tidigare **komplement** till EUs regler
- Nu **substitut** för EUs regler

Komponenter i ett nationellt ramverk

- I förväg fastställda och väldefinierade mål
 - budgetsaldo eller skuldutveckling över konjunkturcykeln
 - offentlig utgiftsnivå?
 - konjunkturstabilisering
- Åtaganden om en transparent budgetprocess
 - undvik engångsåtgärder och kreativ bokföring
 - skilj mellan permanenta och tillfälliga budgetförändringar
- Incitament för regeringen att utforma politiken så att den stämmer överens med de i förväg beslutade målen

Oberoende finanspolitiskt expertråd

- Behov av ”countervailing powers” i den finanspolitiska beslutsprocessen
- Rådet ska övervaka att budgetpolitiken stämmer överens med de politiskt fastlagda målen

Olika varianter

1. Prognoser, rekommendationer och analyser av regeringens budgetförslag
 - ytterligare en aktör
2. Regeringen måste basera sina budgetkalkyler på rådets prognoser
3. Formell roll i budgetprocessen
 - initial rekommendation
 - analys för parlamentets räkning av regeringens slutliga förslag
 - offentliga utskottsutfrågningar i parlamentet
4. Bestämmelse om att regeringen normalt ska följa rådets rekommendationer
 - avvikelser måste motiveras
 - offentliga utskottsutfrågningar i parlamentet
5. Rådet kan inlägga *veto* mot budgetförslaget
 - vetot kan röstas ner (nytt parlamentsbeslut med enkel eller kvalificerad majoritet eller nyval och beslut av nytt parlament)
 - om vetot kvarstår, fattar parlamentet fortfarande beslut om alla enskilda skatter och utgifter

Svår debatt

- Det finns ett grundläggande problem: risken för *deficit bias*
- Det gäller att ”designa” system som motverkar denna risk
- ”Checks and balances” i den finanspolitiska beslutsprocessen

Teknokratiskt eller politiskt beslutsfattande

- Expertkompetens och analys av komplicerad information
- De politiska målen kan preciseras i förväg
- Starka tendenser till kortsiktighet i den politiska processen
- Låga krav på expertkompetens
- Svårt att i förväg precisera de politiska målen
- Stor risk att tjänstemännen ska vägledas av egna mål
- Starka komplementariteter i politiken

Realism?

- Kort sikt: nej
- Lång sikt: kanske, om utveckling mot stora budgetunderskott och växande offentlig skuldsättning
- ”Experiment” i olika länder
- Goda exempel kan sprida sig
- Det blir förmodligen sämre innan det blir bättre