

## **Den nuvarande finanspolitiska situationen**

- **Oklart vad som gäller**
- **Flera EMU-länder ligger över eller vid 3%-gränsen**
  - **Tyskland och Frankrike**
  - **Italien, Nederländerna, Portugal och Storbritannien**
- **Vad ska gälla för de nya EU-länderna?**
- **Ser vi en allmän tendens till att den finanspolitiska disciplinen börjar urholkas**
  - **USA**

**Table A3****Indicators of the public budgets in the euro area**

	Gross debt <sup>1)</sup>					Financial balance <sup>1)</sup>				
	2000	2001	2002	2003	2004	2000	2001	2002	2003	2004
Germany	60.2	59.4	60.8	64.0	65.2	-1.3	-2.8	-3.5	-4.0	-3.5
France	57.2	56.8	59.0	62.4	64.8	-1.4	-1.5	-3.1	-4.2	-3.9
Italy	110.6	109.5	106.7	105.0	104.0	-0.6	-2.6	-2.3	-2.8	-2.8
Spain	60.5	56.8	53.8	51.0	48.2	-0.8	-0.3	0.1	0.2	0.2
Netherlands	55.9	52.9	52.4	54.5	55.3	2.2	0.0	-1.6	-2.9	-3.1
Belgium	109.5	108.7	106.1	103.7	100.5	0.2	0.6	0.1	0.1	-0.1
Austria	67.0	67.1	67.7	66.1	65.9	-1.5	0.3	-0.2	-0.7	-1.3
Finland	44.6	44.0	42.7	44.3	40.0	7.1	5.2	4.2	2.1	1.8
Greece	106.2	106.9	104.7	98.8	94.9	-1.9	-1.5	-1.2	-1.5	-1.8
Portugal	53.3	55.5	58.1	58.2	58.0	-2.8	-4.2	-2.7	-3.1	-3.0
Ireland	38.4	36.1	32.4	33.7	33.7	4.4	0.9	-0.2	-1.5	-1.3
Luxembourg	5.5	5.5	5.7	4.5	4.1	6.4	6.2	2.4	-0.2	-1.5
Euro area <sup>2)</sup>	70.2	69.3	69.0	70.3	70.3	0.2	-1.6	-2.2	-2.9	-2.7
United Kingdom	42.1	38.9	38.5	39.5	40.0	3.9	0.7	-1.6	-2.9	-2.9
Sweden	52.8	54.4	52.7	52.1	51.5	3.4	4.5	1.3	0.0	0.4
EU-15	64.1	62.8	62.5	63.6	63.8	1.0	-0.9	-1.9	-2.8	-2.6

<sup>1)</sup> As a % of gross domestic product; in accordance with the delimitation according to the Maastricht Treaty. Financial balances without the special revenue gains from the sales of mobile phone licences in 2000–2002. – <sup>2)</sup> Sum of the countries: weighted with the gross domestic product of 2002 in euro.

Source: Eurostat; 2003 and 2004: forecasts by the Ifo Institute.

**Table 1.1****Gross government debt in EU countries (% of GDP)**

	1991	1995	1999	2003	Difference 1999 to 1995	Difference 2003 to 1999
EU-12	58.6	73.0	72.5	70.4	-0.5	-2.1
EU-15	54.9	70.2	67.2	64.1	-3.0	-3.1
Belgium	130.9	134.0	114.9	103.5	-19.1	-11.4
Italy	100.6	123.2	114.5	106.4	-8.7	-8.1
Ireland	102.9	82.7	49.3	33.5	-33.4	-15.8
Greece	82.3	108.7	105.1	100.6	-3.6	-4.5
Netherlands	76.9	77.2	63.1	54.6	-14.1	-8.5
Denmark	62.5	57.0	52.7	42.9	-4.3	-9.8
Portugal	60.7	64.3	54.4	57.7	-9.9	3.3
Austria	57.5	69.2	64.7	66.4	-4.5	1.7
Sweden	51.3	76.2	65.0	51.7	-11.2	-13.3
Germany	40.4	57.0	61.2	63.8	4.2	2.6
Spain	44.3	63.9	63.1	51.3	-0.8	-11.8
France	35.8	54.6	58.5	62.6	3.9	4.1
UK	34.4	51.8	45.1	39.6	-6.7	-5.5
Finland	22.6	54.6	46.8	44.6	-7.8	-2.2
Luxembourg	3.8	5.6	6.0	4.9	0.4	-1.1

Source: European Commission: European Economy No. 6, 2002; European Commission: General Government Data, Autumn 2003.

**Table 1.2**  
**Cyclically adjusted net borrowing (-) by EU countries (% of GDP)**

	1991-95	1999	2003	Difference 1999 to 1991-1995	Difference 2003 to 1999
EU-12	-5.3	1.7	-2.8	7.0	-4.5
EU-15	-5.2	-1.1	-2.2	4.1	-1.1
Belgium	-6.5	-1.1	0.8	5.4	1.9
Italy	-9.8	-1.9	-2.1	7.9	-0.2
Ireland	-1.2	1.0	-1.0	2.2	-2.0
Greece	-11.4	-1.4	-2.2	10.0	-0.8
Netherlands	-3.2	-1.3	-1.3	1.9	0.0
Denmark	-1.2	2.2	1.0	3.4	-1.2
Portugal	-5.2	-3.5	-2.0	1.7	1.5
Austria	-4.1	-2.5	-0.7	1.6	1.8
Sweden	-6.3	0.4	0.4	6.7	0.0
Germany	-3.8	-1.5	-3.5	2.3	-2.0
Spain	-5.6	-1.5	0.1	4.1	1.6
France	-4.8	-2.3	-3.9	2.5	-1.6
UK	-5.2	0.8	-2.4	6.0	-3.2
Finland	-1.2	0.6	2.8	1.8	2.2
Luxembourg	1.0	2.1	-0.5	1.1	-2.6

Notes: Data do not include one-off proceeds from the allocation of mobile phone licenses (UMTS). Countries are listed according to their 1991 debt-to-GDP ratios.

Source: European Commission: European Economy No. 6, 2002; European Commission: Cyclical Adjustment of Budget Balances, Autumn 2003.

**Fig. 5.2**

# PUBLIC SECTOR BALANCE

(in percent of GDP)

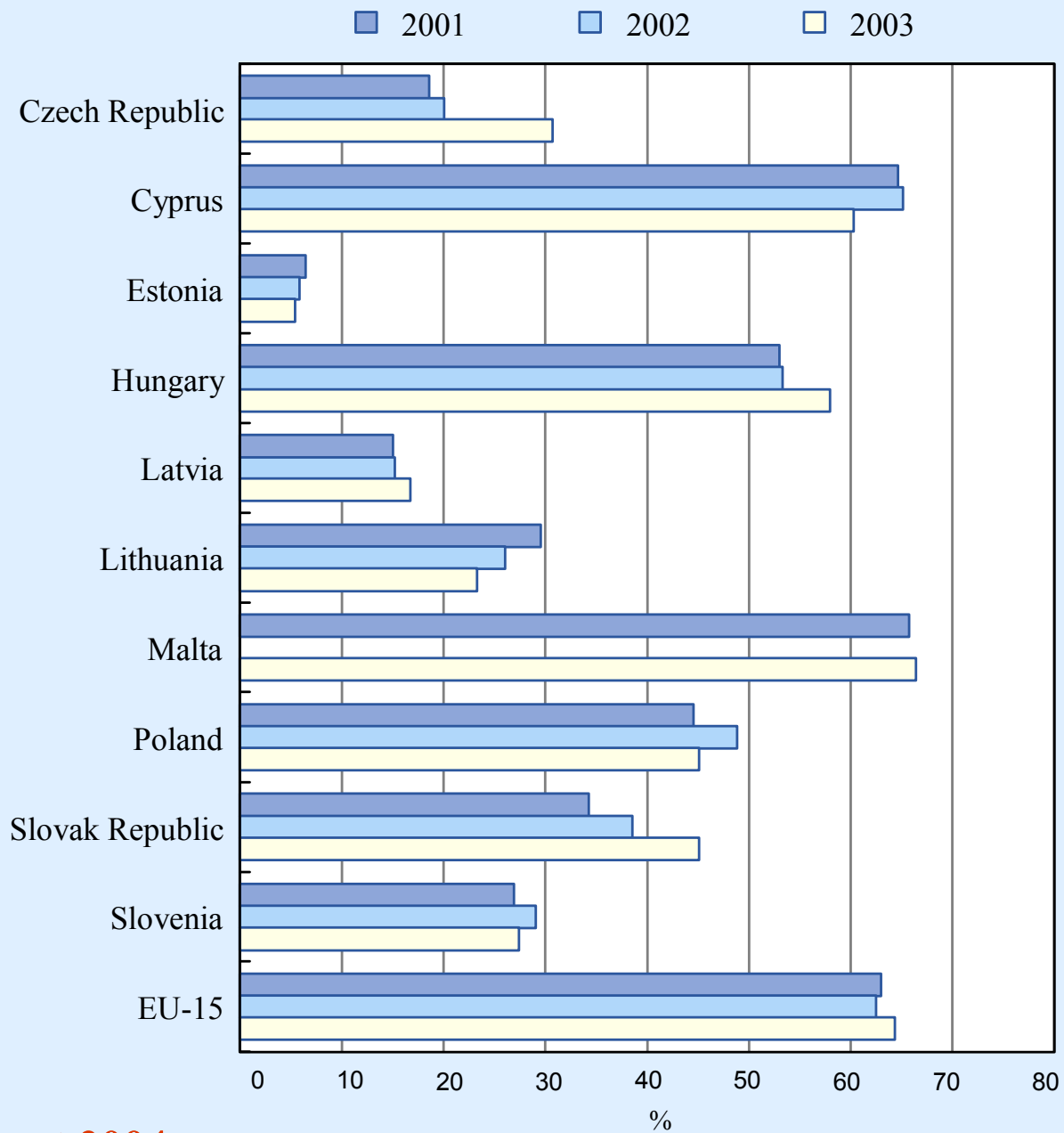
■ 2001    ■ 2002    ■ 2003



Sources: European Commission, European Economy, Autumn 2003.

**Fig. 5.3**

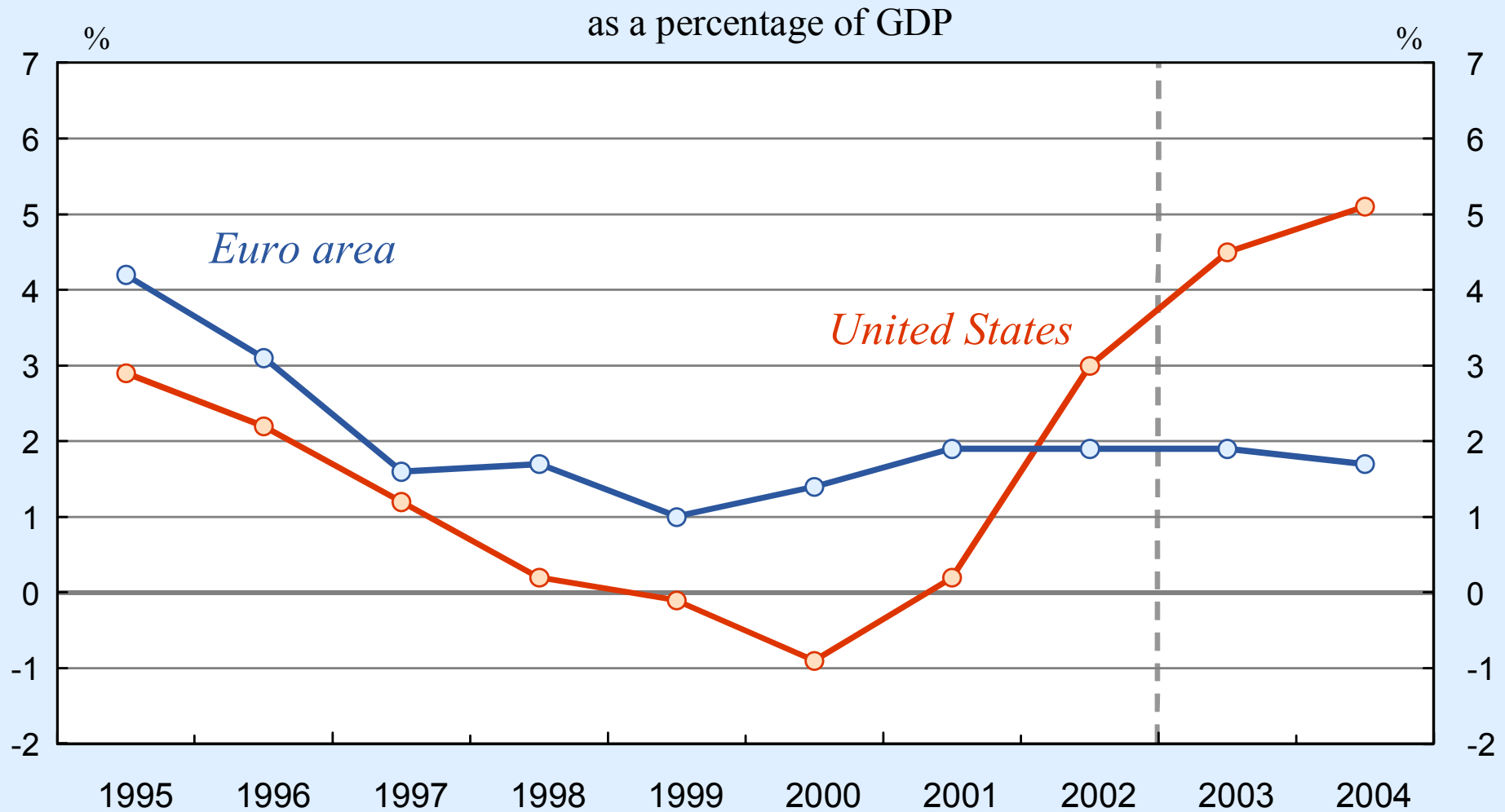
### PUBLIC SECTOR DEBT (in percent of GDP)



Sources: European Commission,  
European Economy, Autumn 2003.

**Fig. 1.4**

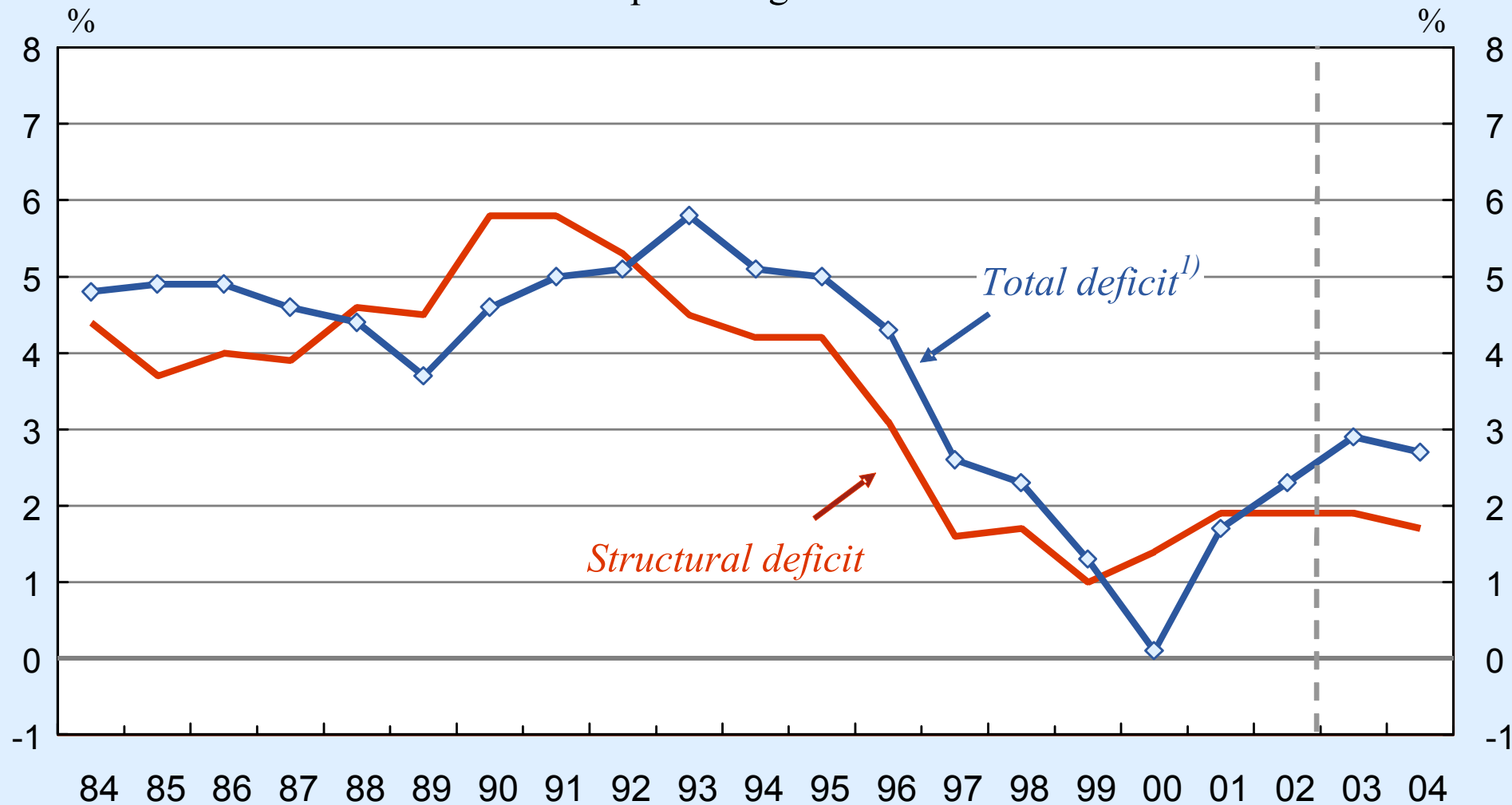
# GOVERNMENT STRUCTURAL BUDGET DEFICIT IN THE EURO AREA AND THE UNITED STATES



Sources: OECD, Euro area; 2003 and 2004: Ifo forecast (December 2003).

Fig. 1.11

# GOVERNMENT BUDGET DEFICIT IN THE EURO AREA<sup>1)</sup> as a percentage of GDP



1) Excluding one-off revenues from the sale of the mobile telephone licenses in 2000.

Sources: OECD, estimates and forecast by the Ifo Institute (December 2003).



## **Motivet för finanspolitiska regler på EU-nivå**

### **1. Allmänt behov av disciplinerande regler**

- EMU gav en möjlighet att införa finanspolitiska restriktioner på europeisk nivå som hade varit svåra att få till stånd nationellt

### **2. En valutaunion innebär starkare finanspolitiska externaliteter**

- risk för att andra länder (regeringar eller ECB) tvingas till "bail-outs": direkt kostnad (regeringar och ECB) eller indirekt kostnad via inflation (ECB)
- "fiscal theory of the price level": långsiktig solvens uppnås genom "språng" i prisnivån som urholkar realvärdet av utestående statsskuld
- expansiv finanspolitik påverkar räntor och växelkurs för alla

## **Kriterier för finanspolitiska regler**

- **Enkla**
- **Ändamålsenliga**
- **Legitima**
- **Verifierbara**
- **Flexibla**
- **Möjliga att genomdriva**
- **Inte konfliktalstrande**

## Nuvarande regler

- **Enkla: ja**
- **Ändamålsenliga?**
  - **betydande mått av godtycklighet både vad gäller underskotts- och skuldgräns**
  - **godtycklig definition av skuldbegrepp**
  - **inte hänsyn till långsiktig ”uthållighet”**
  - **varför ska det medelfristiga målet vara ”close to balance or surplus” och därmed målet att bruttoskulden ska gå mot noll?**
  - **inte hänsyn till vare sig finansiella fordringar på privat sektor eller realkapital**
  - **faktiskt och inte strukturellt underskott – inte hänsyn till konjunkturläget (förutom undantagsreglerna kopplade till BNP-fall)**
  - **otillräckliga incitament till stram finanspolitik i högkonjunkturer**
- **Legitima?**
  - **regler som inte upplevs som vettiga förlorar i legitimitet**
  - **”external enforcement?”**
  - **sanktioner som förvärrar det problem som de ska lösa (ökade budgetunderskott)**

- **Verifierbara: ja**
  - just därför att reglerna är enkla
- **Flexibla?**
  - begränsad flexibilitet i teorin
  - överskridanden ska vara ”exceptionella, tillfälliga och små” (min översättning)
  - BNP-fall
  - Men lång tid (tre år) innan det blir sanktioner
- **Möjliga att genomdriva**
  - ?????
- **Konfliktalstrande: ja**
  - syndare och icke-syndare
  - stora och små länder
  - protestantiska (lutheranska) och katolska länder

### Relatera maximalt underskott till skuldnivån

- Skuldnivån snarare än underskottet är problemet
- Tydligare intäkt av att reducera skulden i goda tider

#### 1. Trappa (EEAG, Calmfors-Corsetti)

#### 2. Kontinuerlig funktion (Jonas Fisher)

$$b_{\max} = 3 + 3(60 - d_{t-1})/60$$

$$MTO_t = b_{\max,t} - 3$$

### Fördelar med kontinuerlig funktion

- Samma incitament på marginalen vid alla skuldnivåer
- Inte incitament till ”fusk” för att flytta sig i ”trappan”

### Nackdelar med kontinuerlig funktion

- Krångligt – svårt förklara

### Fördelar med trappa

- Enkelt illustrera
- Tydligare vinst med finanspolitisk disciplin i goda tider: flytta upp till ”högre klass”

**Table 2.8****Possible ways of conditioning the deficit ceiling on the debt ratio**

Debt ratio (percent of GDP)	Deficit ceiling (percent of GDP)		
	Rule 1	Rule 2	Countries in the debt range
> 105	3.0	0.5	Italy
95 – 105	3.0	1.0	Belgium, Greece
85 – 95	3.0	1.5	
75 – 85	3.0	2.0	
65 – 75	3.0	2.5	
55 – 65	3.0	3.0	Portugal, France, Germany, Austria, <i>Bulgaria</i>
45 – 55	3.5	3.5	Netherlands, Sweden, Spain, <i>Hungary</i>
35 – 45	4.0	4.0	Ireland, UK, Finland, Denmark, <i>Slovak Republic, Poland</i>
25 – 35	4.5	4.5	<i>Czech Republic, Slovenia</i>
< 25	5.0	5.0	Luxembourg, <i>Estonia, Latvia, Lithuania, Romania</i>
<p><i>Note:</i> Accession countries in italics. These countries have been classified above according to their debt ratios in 2002. The incumbent EU member states have been classified according to predicted debt ratios in 2003.</p>			

Source: See Tables 2.2 and 2.9.

## Frågor

- Högre tillåtna maximala underskott bara i lågkonjunktur?
- Överhuvud taget högre tillåtna maximala underskott
  - ska i så fall också MTO ändras?
  - detta innebär i så fall att det ”implicita” målet för skuld-  
kvoten ändras
  - annars ändras ”formellt” bara utrymmet för stabiliserings-  
politik i lågkonjunkturer men i realiteten ändras förmodligen  
också det implicita målet för skuldkvoten (förutsatt att  
reglerna för alltför stora underskott uppfattas som bindande)
  - olyckligt nu ändra reglerna för MTO om vi ser underskotts-  
problem i samband med åldrande befolkning framför oss

$$\Delta d_t = b_t - \phi d_{t-1} / (1 + \phi)$$

$$b_t = \text{MTO}_t \text{ och } \Delta d_t = 0 \Rightarrow d = 30,7 \%$$

## Andra tänkbara förändringar

- **Knyt sanktionerna till strukturella i stället för faktiska underskott**
  - **mer ändamålsenligt**
  - **men många sätt beräkna strukturella budgetunderskott**
  - **sanna strukturella budgetunderskott är inte verifierbara**
  - **bara strukturellt budgetunderskott beräknat enligt viss metod**
  - **men komplexiteten och svårigheten enas om beräkningsmetod gör det omöjligt få legitimitet för sanktioner knutna till strukturellt underskott**
  - **därmed blir reglerna omöjliga att genomdriva**
  - **Men man skulle kanske kunna komplettera undantagsreglerna med en bedömning av om det föreligger stora outputgap eller inte (stora outputgap kan ”kumuleras” utan att BNP behöver falla kraftigt – Tyskland?)**



- **Golden rule?**
  - **argument för att beakta också förändringen av reala tillgångar**
- men**
  - **alla investeringar genererar inte intäktströmmar**
  - **gränsdragningsproblem och ”kreativ bokföring”**
  - **varför ska inte humankapitalinvesteringar räknas eftersom de kanske är ännu effektivare att generera tillväxt?**
  - **varför ska inte skattesänkningar som genererar privata investeringar och därmed framtida skatteintäkter räknas?**
  - **Eller skattesänkningar som ökar arbetskraftsutbudet?**
  - **varför ska inte allt räknas????**

- **Andra skuldbegrepp**
  - **nettoskuld**
  - **implicita skulder (pensionsåtaganden m m)**
  - **var ska man dra gränsen?**
  - **man kan inte rimligen ha sanktioner kopplade till mer sofistikerade hållbarhetskriterier**
  
- **Incitament för mer finanspolitisk disciplin i högkonjunkturer**
  - **på sätt och vis vore det mer attraktivt med sanktioner mot länder som inte stramar åt tillräckligt i högkonjunkturer**
  - **större legitimitet men hur konstruerar man tillräckligt enkla regler?**
  - **svårt med sanktioner mot otillräckliga överskott i högkonjunkturer – diskretionär bedömning – peer pressure**
  - **krav på ”avsättningar” (som inte får räknas in i budget-saldot) i goda tider till ”rainy-day funds”?**
  - **skulle man kunna utdöma sanktioner när 3-%-gränsen passeras men ge anstånd med betalning till högkonjunktur (och inte bokföra eventuella böter förrän de betalas)?**  
**Kosmetisk förändring som ger större legitimitet?**
  - **Skulle eventuella sådana ”böter” i stället för att betalas till de andra EU-länderna kunna avsättas till en ”rainy-day-fund” i det felande landet som ställs under Ekofinrådets kontroll????**

**Table 2.10**

**Different measures of government debt as percentages of GDP  
for the EU countries, 2001**

	Gross government debt (EU Commission)	Gross government debt (OECD)	Explicit net government debt	“Total net government debt”
Luxembourg	5.5 ( 1)	5.5 ( 1)		
Ireland	36.6 ( 2)	36.5 ( 2)	32.0 ( 5)	302 (10)
United Kingdom	39.0 ( 3)	52.5 ( 5)	30.9 ( 4)	102 ( 1)
Finland	43.6 ( 4)	43.6 ( 3)	- 47.9 ( 1)	335 (13)
Denmark	44.5 ( 5)	46.4 ( 4)	22.9 ( 3)	165 ( 2)
Netherlands	53.2 ( 6)	53.2 ( 7)	42.1 ( 7)	287 ( 8)
Portugal	55.6 ( 7)	55.6 ( 8)	53.0 (11)	222 ( 4)
Sweden	56.0 ( 8)	52.9 ( 6)	1.0 ( 2)	297 ( 9)
France	57.2 ( 9)	64.8 (11)	42.1 ( 7)	280 ( 7)
Spain	57.2 ( 9)	69.1 (12)	39.8 ( 6)	415 (14)
Germany	59.8 (11)	60.3 ( 9)	43.5 ( 9)	222 ( 4)
Austria	61.7 (12)	61.7 (10)	47.0 (10)	253 ( 6)
Greece	99.7 (13)	99.7 (13)	100.0 (14)	329 (12)
Belgium	107.5 (14)	108.2 (14)	98.9 (13)	311 (11)
Italy	109.4 (15)	108.7 (15)	96.5 (12)	174 ( 3)
GDP-weighted average	63.0	69.1	48.8	233
Unweighted average	59.1	61.2	43.0	264
Standard deviation	26.9	26.5	37.9	78
Coefficient of variation	0.5	0.4	0.9	0.3

*Note:* Gross government debt is total government debt, where only claims and liabilities within the government sector have been netted out. Explicit net government debt deducts government claims on the private sector from gross liabilities. “Total net government debt” includes also “implicit” government debt associated with future net revenue consequences of current expenditure and tax policies (thus reflecting also inter alia future unfunded pension obligations and projected increases in other age-related government expenditures). The numbers in parenthesis give country rankings.

Source: Gross government debt: the EU Commission and the OECD. Explicit net government debt: the OECD. “Total net government debt”: Frederiksen (2002).

**Table 2.11****Correlations between the government debt measures in Table 2.10**

	Gross government debt (OECD)	Explicit net government debt	“Total net government debt”
Gross government debt (EU Commission)	0.98	0.80	0.10 (0.52)
Gross government debt (OECD)		0.83	0.09 (0.52)
Explicit net government debt			-0.09 (0.32)
<i>Note:</i> The figures in paranthesis give the correlations when Finland, Ireland and Italy have been excluded.			

Source: Calculations by EEAG group and José Mauricio Prado.

- **Beslutsstruktur**
  - **sanktionsbeslut i EG-domstolen?**
  - **mer automatik i excessive deficit procedure – krav på enhällighet i Ekofinrådet för att gå emot Kommissionens förslag**

## **Fungerar det inte med numeriska restriktioner på EU-nivå?**

- **Man kan inte låta EU vara ”external enforcer”?**
  - legitimitet
  - för mycket politiska konflikter för att vara förenlig med EUs grundläggande samarbetsidé??
- **Kan gemensamma regler på EU-nivå om det finanspolitiska regelverket vara ett alternativ?**
  - tydliga budget-, skuld- och stabiliseringspolitiska mål
  - klara operationella riktlinjer
  - stabiliseringspolitiska medel
  - beräkningar och bedömningar baserade på ”opartiska beräkningsunderlag”
  - offentliga ”hearings” angående finanspolitiken (Kommissionen, ekonomiska experter?)
  - särskilda procedurer när underskotten eller output-gapen överskrider viss nivå (jfr brittiska finansdepartementets förslag)
- **Svårt se hur några större institutionella förändringar på nationell nivå ska kunna åstadkommas genom EU-beslut om procedurregler**
  - ingrepp i nationell suveränitet?
  - misstron mot EU som teknokratiskt projekt skulle öka
  - nationella reformer måste komma till stånd i en nationell process där enskilda länder kan lära av varandra
  - institutionell konkurrens

- **mycket långsam process: ett antal länder måste förmodligen först återigen gå igenom stora underskotts- och skuldsättningsproblem**

## **Förstärkta nationella ramverk**

- **Viktigt med diskussion i frågan – lång tids diskussion och analys krävs**
- **Mycket svårare än att reformera penningpolitiken**
  - **penningpolitiken har alltid stått under mindre politisk kontroll**
  - **det existerade exempel på mycket självständiga centralbanker**
  - **politisk kontroll av skatter/offentliga utgifter har historiskt utgjort kärna i parlamentarismen**
- **Starkare roll för riksdagen/finansutskottet?**
  - **också risker för politisering: mindre kontroll för finansdepartementet**
  - **viktigt med centralt expertråd som får arbeta på utskottets/riksdagens uppdrag: rådet ska arbeta oberoende och med given mandatperiod**
  - **offentliga rapporter**
  - **reglerat inslag i budgetprocessen**
  - **offentliga hearings angående expertrapport och hur regeringens bedömningar avviker från denna**
  - **bedömningarna måste på ett tydligt sätt ställas mot varandra i en medial situation**