

MARK BAIMBRIDGE
BRIAN BURKITT
PHILIP WHYMAN

Välfärdsstaten och Maastrichtfördraget – konsekvenser för Storbritannien och Sverige

En central fråga i dag är den utveckling mot närmare integration inom EU, vilken Maastrichtfördraget lade grunden till i december 1991. Nyckelkriterierna för konvergens mot en ekonomisk och monetär union begränsar möjligheterna för regeringar att besluta om sin egen budgetpolitik. I denna artikel diskuterar Mark Baimbridge, Brian Burkitt och Philip Whyman potentiella konsekvenser för den kollektiva välfärden i Storbritannien och Sverige av de finanspolitiska konvergenskriterier som fastlagts i Maastrichtfördraget. Författarna argumenterar för att bibehållandet av ett omfattande välfärdssystem kan vara svårt att förena med dessa kriterier.

Inledning

Den kollektiva välfärden, som blivit alltmer omfattande i Europa under 1900-talet, utsätts nu för starkt tryck. Detta har tre orsaker. För det första har den europeiska konjunkturedgången underminerat den offentliga sektorns finanser genom att antalet mottagare av välfärdsförmåner har ökat samtidigt som antalet skattebetalare har minskat. För det andra har förbättrad hälsovård och minskade födelsetal ökat andelen pensionärer i befolkningen vilket ökar behovet av social service. För det tredje hotar Maastricht-

fördraget välfärdsstaten ytterligare genom de finanspolitiska konvergenskrav som måste uppfyllas för att valutaunionen (EMU) skall träda i kraft. I denna artikel koncentrerar vi oss på det tredje problemet och analyserar den sannolika effekten av de finanspolitiska konvergenskriterierna i Maastrichtfördraget i två länder: Storbritannien, mångårig EU-medlem, och Sverige, nybliven medlem, som befinner sig i en budgetkris.

Maastrichtfördragets målsättningar och genomförande

Maastrichtfördraget fastställde tre steg för införandet av EMU och en gemensam valuta. Artikel 3A fastställer de konvergensvillkor som måste uppfyllas för att medlemsstaterna skall kunna införa en gemensam valuta. Dessa villkor omfattar inte ökad tillväxt, minskad arbetslöshet eller uppnåendet av bestämda välfärds-mål, utan definieras enbart i termer av

*BSc MARK BAIMBRIDGE,
PhD BRIAN BURKITT och BSc
PHILIP WHYMAN är samtliga
verksamma vid Departement of Social
and Economic Studies vid University
of Bradford, Storbritannien.*

prisstabilitet. Artikel 3A gör denna målsättning bindande i juridisk mening. Artikeln fastställer att andra ekonomiska mål endast kan eftersträvas i den mån det kan ske utan att prisstabilitetsmålet åsidosätts. Medan artikel 3A fastställer generella villkor för konvergens, ger artiklarna 104 till 109 detaljerade föreskrifter för den godtagbara storleken på budgetunderskott och statsskuld som en andel av BNP. Ingen medlemsstat, som inte uppfyller de finanspolitiska kriterierna, skall tillåtas ansluta sig till valutaunionen. Artikel 104(c) beskriver de finansiella sanktioner som kan vidtas mot ett medlemslands regering om budgetunderskott och/eller statsskuld skulle överskrida de nivåer som fastställts i fördraget efter inträde i EMU. Denna unika befogenhet att bötfälla medlemsstater visar den betydelse som fördraget tillmäter frågan om budgetunderskott.

Artikel 1 i Maastrichtfördragets tilläggsprotokoll angående proceduren vid alltför stora underskott, innehåller detaljföreskrifter om de referenstal som nämns i artikel 104B(2). Det planerade eller verkliga budgetunderskottets andel av BNP (mätt i marknadspriser) tillåts vara högst tre procent, medan statsskuldens andel av BNP inte får vara större än sextio procent.

Konvergenskriterierna i Maastrichtfördraget och Storbritanniens socialpolitik

Storbritannien måste genomföra avsevärda skattehöjningar eller nedskärningar i de offentliga utgifterna, om landet skall kunna uppnå Maastrichtmålen vid den föreslagna tidpunkten för det sista steget i EMU. Medan fördraget formellt definierar målsättningen enbart i termer av budgetunderskottets andel av BNP, har Europakommissionen betonat att EMU-kriterierna bör uppnås genom reducerade välfärdsutgifter snarare än genom det logiska alternativet, nämligen

höjda skatter. Årsberättelsen från kommissionens generaldirektorat för ekonomi och finans, publicerad i december 1991, uttryckte ett kategoriskt motstånd mot att reducera budgetunderskott genom skattehöjningar. Denna filosofi överensstämmer väl med Lindbeck-kommissionens rekommendationer i Sverige.

Maastrichtfördragets effekt på den brittiska välfärdsstaten bestäms av den framtida tillväxttakten. En snabb tillväxt medför normalt ökade skatteintäkter och minskade socialförsäkringsutbetalningar vilket leder till ett lägre budgetunderskott. En minskning av tillväxttakten ökar på motsvarande sätt budgetunderskottet. Maastrichtkriterierna kan emellertid bara uppfyllas utan nedskärningar eller skattehöjningar om Storbritanniens ekonomi har en tillväxttakt på 3–3,5 procent under de kommande fyra åren. Detta scenario är utomordentligt osannolikt. Det konjunkturbetingade budgetunderskottet kan i stället utvecklas till ett strukturellt underskott vid långvarig låg tillväxt. En sådan utveckling skulle kunna bli följden av Storbritanniens nuvarande handelsbalansunderskott. Trots låg inhemsk köpkraft uppgår det för närvarande till ungefär £1 miljarder per månad. I och med att England har en hög inkomstelasticitet för import kommer en konjunkturuppgång att resultera i en avsevärd ökning av importen vilket sannolikt framtvingar nya åtstramningar av konsumtionen på något års sikt. I följande avsnitt försöker vi uppskatta storleken av de nedskärningar som framtvingas av Maastrichtfördraget under olika scenarier för mitten av 90-talet.

Tabell 1 visar resultat från en modell som beräknar det offentliga lånebehovet (engelska *PSBR*) som en funktion av arbetslöshetsnivån. Kolumnerna *A*, *B* och *C* representerar tre alternativa beräkningar av antalet arbetslösa under perioden 1994–97. Scenarierna *B* och *C* överensstämmer med det mönster som förknippas med konjunkturedgången

Tabell 1 Beräkningar av den offentliga sektorns lånebehov i England (engelska *PSBR*) 1994–96 med utgångspunkt från olika arbetslöshetsscenarier.

	Arbetslöshet			<i>PSBR</i> (miljarder £)			<i>PSBR</i> (% av BNP)		
	A	B	C	A	B	C	A	B	C
1994	3,2	3,2	3,2	55,8	55,8	55,8	8,7	8,7	8,7
1995	3,3	3,3	3,4	61,7	61,7	67,5	9,0	9,0	9,8
1996	3,0	3,4	3,5	51,7	70,5	80,3	7,1	9,7	11,1

Tabell 2 Beräkningar av statens utgifter i England som en följd av konvergenskriterierna i Maastrichtfördraget.

	1992–93	1993–94	1994–95	1995–96
<i>Utgifter i statsbudgeten</i>	158 700	166 100	171 600	176 400
Scenario A		146 433	151 933	156 733
Scenario B		149 767	155 267	160 067
Scenario C		156 100	161 600	166 400
<i>Sjukvård</i>	28 060	29 120	30 360	31 540
Scenario A		25 626	26 892	28 055
Scenario B		26 209	27 482	28 652
Scenario C		27 318	28 603	29 786
<i>Socialförsäkringssystemet</i>	56 300	59 600	61 100	64 500
Scenario A		52 569	54 088	57 364
Scenario B		53 766	55 275	58 585
Scenario C		56 040	57 530	60 902
<i>Utbildning</i>	3 770	6 330	6 820	7 250
Scenario A		5 564	6 077	6 426
Scenario B		5 691	6 211	6 563
Scenario C		5 932	6 464	6 822

Not: Dessa siffror inkluderar inte konjunkturbetingade (arbetslöshetsrelaterade) socialförsäkringsutbetalningar vilka beräknas uppgå till £16 miljarder per år över perioden 1993–96.

Källa: Autumn Statement 1992.

1980–81, då arbetslösheten fortsatte att öka efter återhämtningen och nådde en topp mellan fyra och fem år efter konjunkturuppgångens början. Scenario C är helt enkelt mer pessimistiskt än B. A, å andra sidan, är ett tämligen optimistiskt scenario, där arbetslösheten minskar efter att ha nått en höjdpunkt under 1995. Siffrorna för *PSBR*, uttryckt som en andel av BNP, bekräftar, även i de mest gynsamma kalkylerna, nödvändigheten av drastiska nedskärningar i den offentliga

sektorns utgifter om Maastrichtförslagen bibehålls som mål för regeringens ekonomiska politik. Dessa nedskärningar skulle uppgå till mellan £30 och £59 miljarder i löpande priser.

Tabell 2 visar den engelska regeringens utgiftsplaner hösten 1992 med de justeringar av statsutgifterna och utgifterna för välfärdsstaten som framtvingas av Maastrichtfördraget under perioden 1992–96. De beräknade utgifterna ligger överlag på en lägre nivå än regeringens nuvarande

utgiftsplaner. De nödvändiga utgiftsnedskärningarna antas införas gradvis över de år som återstår innan Maastrichtvillkoren träder i kraft 1 januari 1997. Departementens nedskärningarna har beräknats i proportion till deras respektive andel av de totala statsutgifterna.

Beräkningarna i *Tabell 2* är givetvis inte exakta, men de visar en tendens som tillsammans med *Tabell 1* utan tvivel visar att Maastrichtfördraget utgör ett avsevärt hot mot den brittiska välfärdsstaten, då dess budgetmål förutsätter avsevärda nedskärningar i den offentliga sektorns utgifter. I själva verket är våra prognoser sannolikt underskattningar, eftersom de inte avspeglar de sekundära multiplikatoreffekterna av nedskärningar i den offentliga sektorns utgifter. Fallstudien av Storbritannien är av särskild relevans för Sverige, nybliven EU-medlem med stora budgetproblem och en sedan länge etablerad ställning som föregångare när det gäller kollektiva sociala förmåner. Vi skall nu analysera Maastrichtfördragets inverkan på Sverige.

Den svenska välfärdsstaten under Maastrichtfördraget

Underskottet i den svenska statsbudgeten har stigit till 200 miljarder kronor, vilket utgör ungefär 12 procent av BNP. Följden blir att statsskuldens andel av BNP snabbt ökar och kommer att nå 70 procent år 2000 om nuvarande trend fortsätter. Mot denna bakgrund tillsatte den förra regeringen 1992 en opolitisk kommitté av akademiker, den sk Lindbeck-kommissionen, för att generera policyrekommendationer som skulle kunna vända utvecklingen. Kommissionen ansåg att budgetunderskottet främst skulle bekämpas genom utgiftsbegränsningar, och den rekommenderade att nedskärningarna inte skulle spridas jämnt över budgeten utan baseras på uttryckliga prioriteringar. Kommittén föreslog vidare att framtida utgiftsökningar endast borde tillåtas om

de parades med motsvarande minskningar på andra ställen i budgeten.

Genom detta program avsåg Lindbeck-kommissionen att stabilisera statsskulden inom fyra till fem år. Beroende på framtida tillväxt och arbetslöshetstrender, avsåg kommissionen att begränsa statsskulden till 40–50 procent av BNP under 1997–98. Denna målsättning kräver utgiftsnedskärningar eller skattehöjningar på mellan 60 till 100 miljarder kronor. Om Sveriges offentliga konsumtion ökar proportionellt med BNP, måste transferringarna reduceras med 40 miljarder kronor om Lindbeckkommissionens mål skall kunna uppnås. Om tillväxttakten blir svagare eller arbetslösheten högre än kommissionen förutsagt kommer det att krävas ytterligare utgiftsnedskärningar eller skatteökningar.

Maastrichtfördragets konvergensvillkor framtvingar ännu hårdare nedskärningar i välfärden och begränsar utrymmet för tillväxtfrämjande ekonomiska åtgärder. Om Sverige skall kunna uppnå Maastrichtmålet med en statsskuld på högst 3 procent av BNP betyder detta att statsskulden måste reduceras till maximalt 50 miljarder kronor. Följaktligen måste minst 150 miljarder kronor skäras bort från de offentliga utgifterna och/eller tas in i form av skatter, om Sverige skall kunna delta i EMU. Dessa åtgärder är avsevärt mera omfattande än de som förordades av Lindbeckkommissionen och konsekvenserna för välfärdssystemet och den totala konsumtionen vore förödande.

Finansdepartementet håller redan på att vidta åtgärder för att reducera budgetunderskottet. Departementet beräknar årligen statsfinansernas utveckling på några års sikt med hänsyn taget till redan fattade beslut. Den prognos vi utgått från visas i *Tabell 3*.

Beräkningarna i *Tabell 3* är sannolikt överoptimistiska. För det första inkluderar de varken bidragen till EUs budget eller de inkomstförluster som kan förväntas uppstå som resultat av Sveriges medlems-

Tabell 3 Svenska statsbudgeten baserad på prognoser i ett mellanlångt perspektiv (miljarder kronor i löpande priser).

	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98
Inkomster	346,1	366,3	382,9	402,5	422,2
Utgifter	442,3	422,8	408,4	394,7	381,4
Räntebetalningar på statsskulden	95,0	99,0	113,0	113,0	111,0
Budgetunderskott	-191,2	-155,5	-138,5	-105,2	-70,2
Budgetunderskottet i % av BNP	-12,9	-10,1	-8,6	-6,2	-3,9

Källa: Finansdepartementet [1993].

Tabell 4 Förändringen av Sveriges offentliga konsumtion (miljarder kronor).

	Program 1		Program 2	
	Totalt	Per år	Totalt	Per år
Minskning av offentligt konsumtionsutrymme	35,0	8,75	45,9	15,3
Minskning av privat konsumtionsutrymme	46,0	11,5	60,4	20,1
bestående av:				
Lägre överföringar	26	6,5	34,1	11,4
Högre skatter	15	3,75	19,7	6,6
ATP-reformen	5	1,25	6,6	2,2
Totalt	81	20,25	106,3	35,5

Källa: Program 1: Finansdepartementet [1993].

skap i ett deflationistiskt EU.¹ Därför kommer siffrorna för budgetåren efter 1995/96 att behöva revideras i negativ riktning. För det andra, trots att prognoserna på mellanlångt sikt inkluderar budgetpropositionens förslag till budgetförstärkningar, kommer Sveriges offentliga utgifter ändå inte att uppfylla Maastrichtfördragets konvergensvillkor. Det andra steget i utvecklingen mot EMU inleddes den 1 januari 1994, så Sverige står nu inför det automatiskt och juridiskt bindande villkoret att anpassa sig till Maastrichts tidtabell för att förverkliga den ekonomiska och monetära unionen (Artikel 109e).

Om man antar att Sverige tvingas att anpassa sin budget till Maastrichtreglerna, är det tillåtna budgetunderskottet endast 48,3 miljarder kronor under

1995/96. För att uppnå detta mål är mycket stora skattehöjningar eller nedskärningar i statsutgifterna nödvändiga. *Tabell 4* jämför det nu planerade programmet för att reducera budgetunderskottet med 81 miljarder kronor (Pro-

¹ Den svenska regeringen har hävdad att EU-medlemskapet kommer att kosta ungefär 15 miljarder kronor årligen. Hur mycket Sverige kan förväntas erhålla från EU är dock omtvistat. Regeringen har uppskattat betalningarna från EUs strukturfonder till 8 miljarder kronor vilket förmodligen är en överskattning, eftersom andra EU-medlemmar som Spanien, Portugal och Grekland anser att de har mer berättigade krav på de begränsade EU-fonderna. Sverige kommer därför sannolikt att ge ett årligt nettobidrag till EU på ungefär 7 miljarder kronor.

Tabell 5 Förändringen av Sveriges privata konsumtion (miljarder kronor).

	Program 1		Program 2	
	Totalt	Per år	Totalt	Per år
Minskning av transfereringar/överföringar till hushållen	26	8,7	34,1	11,4
(i) pensioner	8	2	10,5	3,5
(ii) arbetslöshetsunderstöd	10	2,5	13,1	4,4
(iii) sjukvårds- och yrkesskadeförsäkringen, hälso- och tandvårdsavgifter	4	1	5,3	1,8
(iv) familjepolitik	1	0,25	1,3	0,4
(v) bostadssubventioner	3	0,75	3,9	1,3
ATP-reformen	5	1,25	6,6	2,2
Högre skatteintäkter	15	3,75	19,7	6,6
(i) förbättrad skatteindrivning	4	1	5,3	1,8
(ii) breddad momsbas	2	0,5	2,6	0,9
(iii) miljöskatter och vissa omsättningsskatter	8	2	10,5	3,5
(iv) nya taxeringsvärderingar	1	0,25	1,3	0,4

Källa: Program 1, Finansdepartementet [1993].

gram 1) med de nedskärningar på 106,3 miljarder som krävs till följd av EUs konvergensvillkor under 1995/96 (Program 2).²

Tabell 4 är uppdelad så att effekten på olika delar av statsbudgeten kan studeras. De nedskärningar i den offentliga konsumtionen som tidigare uppskattats till 35 miljarder kronor (motsvarande en årlig minskning med 8,75 miljarder kronor) stiger under Maastrichtfördraget till 45,9 miljarder kronor (vid en årlig minskning av utgifterna med 15,3 miljarder kronor). Dessutom förstärks minskningen av den privata konsumtionen, som enligt regeringens kalkyler skulle uppgå till 46 miljarder kronor (en årlig minskning med 11,5 miljarder kronor). Till följd av Maastrichtfördraget beräknas denna i stället bli 60,4 miljarder kronor (dvs 20,1 miljarder kronor på årsbasis)

Effekten på enskilda budgetposter redovisas Tabell 5, som jämför det ur-

sprungliga budgetprogrammet med de nedskärningar som blir nödvändiga för att uppnå finanspolitisk konvergens. De viktigaste punkterna är att transfereringarna till hushållen måste skäras ner med 34,1 miljarder kronor, ytterligare besparingar på 1,6 miljarder kronor måste göras i ATP, samtidigt som nya skatteintäkter på 4,7 miljarder kronor måste åstadkommas. Ytterligare inskränkningar av den privata konsumtionen om cirka 31 procent är nödvändiga om Sverige skall kunna anpassa sig till konvergensvillkoren i Maastrichtfördraget. Därtill kommer indirekta multiplikatoreffekter som sprider sig till andra sektorer genom minskad efterfrågan, lägre vinster, minskad produktion och ökad arbetslöshet. Konvergensvillkorens effekter på Sveriges ekonomi och

² Program 2 baseras på samma proportionella ändringar som innefattas i Program 1.

välfärd kan därför komma att bli ännu större än ovannämnda kalkyler visar. Vår analys reser starka tvivel om det för Sveriges del var klokt att bli medlem i ett EU som formellt är bundet till målen i Maastrichtfördraget.

Sammanfattning

Den ekonomiska analysen i denna artikel visar att den europeiska integrationsprocessen får negativa konsekvenser för välfärdssystemen i Storbritannien och Sverige. Maastrichtfördraget lade grunden till ett juridiskt och ekonomiskt system i vilket prisstabilitet prioriteras framför alla andra målsättningar. Fördraget lägger hela tyngdpunkten för uppnåendet av EMU på ett deflationistiskt projekt, utformat för att skapa en gemensam valuta genom restriktiva budgetkonvergenzkriterier inom en snäv tidsram. Resultatet är att EUs medlemsstater har iklätt sig en tvångströja, som förhindrar all ekonomisk politik utom europeisk deflation. Exemplet Storbritannien och Sverige visar hur obehagliga konsekvenserna kan komma att bli.

En vanlig invändning är emellertid att det kaos som drabbade ERM i september 1992 och augusti 1993 skulle innebära att Maastrichtprocessen aldrig kommer att inledas i praktiken även om fördraget formellt lämnas intakt. Denna tolkning motsägs emellertid av uttalanden av EU-kommissionen och de politiska ledarna i Frankrike och Tyskland, vilka betraktar alla problem orsakade av Maastrichtfördraget som bevis på att fördraget bör tillämpas än mer rigoröst. Svårigheterna i samband med förhandlingarna om, och ratificeringen av, fördraget tyder på att få EU-länder kommer att vilja öppna Pandoras ask med fördragsändringar. Även om en sådan osannolik utveckling skulle äga rum, skulle den deflationistiska strategin, framtvungad av Maastrichtfördraget, utgöra startpunkten för varje ny modell av EUs funktionssätt.

Den tyska författningsdomstolens beslut att acceptera fördraget på vissa villkor, gör dessutom ändringar i fördraget än mer osannolika. Kravet att konvergenzvillkoren i Maastrichtfördraget måste uppfyllas till fullo innan valutaunionen kan införas lämnar mycket litet rörelseutrymme åt den tyska regeringen. Det förefaller som om detta utesluter möjligheten av en automatisk övergång till valutaunionen 1999, vilket var ett av fördragets ursprungliga målsättningar. Dessutom har domstolen, genom att lägga sådan vikt vid fördragskriterierna, minskat möjligheten till en förskjutning mot alternativa konvergenzmått, som tillväxttakt och arbetslöshet. Vår analys av konvergenzvillkorens konsekvenser för Storbritannien och Sverige har därför fortsatt relevans.

Referenser

- Cmnd. 2096, [1992], *Autumn Statement 1992*, Her Majesty's Stationery Office, HMSO, London.
- Economist Intelligence Unit, [1993], *Country Report – Sweden*, EIU, London.
- European Communities, [1991], *Amendments to the EEC Treaty – Economic and Monetary Union*, Conference of the Representatives of the Governments of the Member States – Economic and Monetary Union, CONF-UEM 1621/91.
- Financial Times*, [1992], "Economists See End To Recession But Weak Growth", 21 december 1992, s 6.
- Regeringens proposition 1992/93:100, *Finansplanen*.
- SOU 1993:16, *Nya villkor för ekonomi och politik*. Ekonomikommissionens förslag, Allmänna Förlaget, Stockholm.