

Uppdaterad 3 apr 2005 01:05

"Släpphänt budgetpolitik i EU hotar den svenska ekonomin"

Lars Calmfors: Försvagad stabilitetspakt kräver starkare hållhakar på svenska regeringen. Försöken att trygga ordnade statsfinanser i EU-länderna har misslyckats genom försvagningen av stabilitetspakten. En släpphänt och opportunistisk budgetpolitik riskerar att sprida sig i unionen. Det gäller även Sverige, där regeringen redan "motiverar" avsteg från sina budgetmål med att det är ännu värre i andra länder. När EU:s regelsystem satts ur spel krävs starkare svenska motåtgärder. Regeringen skulle till exempel kunna åläggas att grunda sina budgetkalkyler på bedömningar av ett oberoende finanspolitiskt expertråd. Det skriver ekonomiprofessorn och EMU-experten Lars Calmfors.

Stabilitetspakten har utgjort en grundpelare för det ekonomisk-politiska samarbetet inom EU. Pakten består av regler som syftar till att upprätthålla budgetdisciplin i medlemsländerna. De reformer som nyligen beslutats av EU:s finansministrar innebär emellertid att regelsystemet i praktiken sätts ur spel. Det finns därför skäl att analysera vad som hänt.

Motivet bakom EU:s finanspolitiska regler har varit en rädsla för snabbt växande statlig skuldsättning. Det finns en stark frestelse för regeringar att agera kortsiktigt och inte ta tillräckliga hänsyn till de negativa långsiktseffekterna av stora budgetunderskott. Dessa driver upp räntenivån, vilket tränger undan investeringar och minskar tillväxten.

Det värsta scenariot är att ett land hamnar i en ohållbar spiral med så stor statsupplåning att det uppstår tvivel på förmågan att betala räntor och amorteringar. Då kräver långivarna högre räntor, vilket leder till att statsskulden växer ännu snabbare med följd att räntorna stiger ytterligare och så vidare. För att ta sig ur en sådan situation krävs i regel dramatiska budgetåtgärder med stora negativa välfärdseffekter.

I EMU innebär en ohållbar statsfinansiell utveckling i vissa deltagarländer stora risker också för de andra. Det kan uppstå en press på Europeiska centralbanken att tillåta högre inflation i hela euroområdet för att minska realvärdet på utestående statsskuld i länder med problem. Om en regering inte klarar av att amortera och betala räntor på sina skulder, kommer långivare även i de andra medlemsländerna att göra stora förluster.

EU:s finanspolitiska regler tillkom mot bakgrund av tidigare stora statsfinansiella problem. Mellan 1980 och 1995 växte den offentliga sektorns skuld i procent av BNP för EU som helhet från cirka 40 till cirka 75 procent och flera länder (Belgien, Grekland och Italien) nådde skuldkvoter på över 100 procent.

Huvudinnehållet i de finanspolitiska reglerna kan sammanfattas i fyra punkter:

- * Ett högsta tillåtet budgetunderskott på i princip 3 procent av BNP. Överträdelser kan leda till böter.
- * En högsta tillåten skuldkvot för den offentliga sektorn på 60 procent av BNP eller, om skuldkvoten ligger över denna nivå, krav på att den ska minska "i tillfredsställande takt".
- * I genomsnitt över konjunkturcykeln ska budgeten vara "nära balans eller i överskott".
- * Alla EU-länder ska regelbundet avlämna ekonomisk-politiska rapporter till EU, som

både kommissionen och EU:s finansministrar ska yttra sig över.

De största förändringarna som EU:s finansministrar nu kommit överens om gäller de undantag som kan göras från treprocentsgränsen för budgetunderskott. Tidigare kunde ett överskridande tillåtas om BNP föll med minst 0,75 procent under ett år. Nu ska det räcka med negativ tillväxt eller "mycket låg tillväxt under en längre tid i förhållande till tillväxtpotentialen".

Men det som väckt störst uppmärksamhet är att också andra faktorer "av betydelse" i fortsättningen ska kunna motivera undantag. Dit hör till exempel "program för att främja FoU (forskning och utveckling) och innovation" samt "offentliga investeringar och den allmänna kvaliteten i de offentliga finanserna". Mest långtgående är den nya bestämmelsen att alla faktorer "*som enligt den berörda medlemsstaten* (min kursivering) har betydelse" ska "vederbörligen beaktas". Som exempel anges höga ekonomiska bidrag för "internationell solidaritet" (läs u-hjälp och kanske även försvarsutgifter) och för att "uppnå europeiska politiska mål, i synnerhet Europas enande" (läs utgifter för den tyska återföreningen och kanske också bidrag till EU:s budget liksom till annat som man tycker är viktigt).

Formuleringarna i finansministrarnas överenskommelse är uppenbarligen så gummiartade att de alltid kommer att kunna motivera överskridanden av treprocentsgränsen.

Överenskommelsen innehåller också vissa ansatser till regelskärpningar. Så till exempel ska EU:s finansministrar utarbeta rekommendationer om hur länder som har mer än 60 procent av BNP i offentlig skuld ska minska denna. Vidare uppmanas medlemsländerna att i sina nationella parlament behandla såväl de rapporter som lämnas till EU som eventuella EU-rekommendationer om vilken politik som bör föras. Möjligheten till sanktioner mot länder som fuskar med sin budgetstatistik aktualiseras också. Men förslagen om skärpningar är vaga och till intet förpliktigande, medan uppmjukningarna enligt överenskommelsen ska skrivas in i EU-lagstiftningen.

Rent formellt kan man hävda att försvagningen av stabilitetspakten är begränsad, eftersom de beskrivna undantagen bara ska gälla om treprocentsgränsen överskrids "övergående" och underskottet ligger "nära" gränsen. Men en sådan argumentation missar helt poängen.

Problemet är att stabilitetspakten anpassas till de regelbrott som skett. De tidigare reglerna utformades som en motvikt till opportunistiskt beteende av regeringar. Men när reglerna fungerar precis som det var tänkt driver de franska och tyska regeringarna igenom förändringar för att inför kommande val slippa kritik och sanktioner. Följden blir låg trovärdighet även för de nya reglerna. Varför ska man vänta sig att de respekteras när inte de gamla reglerna gjorde det?

Nedmonteringen av stabilitetspakten minskar EU:s legitimitet. EU tycks ibland locka fram de sämsta sidorna i politiken: att frångå de principer man egentligen är överens om så fort det är politiskt opportunt. Hanteringen av stabilitetspakten visar också hur EU:s regler tillämpas olika för stora och små länder. Det är svårt att förstå varför regeringarna i till exempel Danmark, Finland, Nederländerna, Sverige och Österrike inte utnyttjat sin vetorätt utan gett efter.

Presentationen av förändringarna i stabilitetspakten undergräver ytterligare respekten för EU. Trots att det är uppenbart att pakten kraftigt försvagas, utmålas revideringarna i finansministrarnas överens-

kommelse som ett sätt att "förbättra" respektive "stärka och förtydliga" reglerna. Direkt komiska är formuleringarna att "förfarandet vid alltför stora underskott bör *förbli enkelt, tydligt och rättvist* och att "den ledande principen är en *snabb* korrigerings av ett alltför stort underskott" (mina kursiveringar). Reformerna innebär det rakt motsatta: förfarandet blir i stället komplicerat, otydligt och orättvist (genom att utrymmet för att

behandla länder olika vidgas) och alltför stora underskott behöver endast korrigeras långsamt. Utan paralleller i övrigt har EU-språket ofta stora likheter med "nyspråket" i George Orwells 1984.

Förändringarna av stabilitetspakten kommer att leda till en gradvis försvagning av statsfinanserna i EU-länderna. Det är lätt att se en process framför sig där svag budgetdisciplin i ett land får motivera en släpphänt politik även i andra länder. Detta kan påverka också Sverige, där det redan finns en tendens att regeringen "motiverar" avsteg från sina budgetmål med att det är ännu värre i andra länder.

Man måste dra slutsatsen att försöken att trygga stabila statsfinanser genom regler på EU-nivån har misslyckats. Därmed ställs krav på starkare nationella ramverk. Men man kan knappast vänta sig att Frankrike, Tyskland och Italien ska genomföra sådana förändringar. Det finns desto större anledning för de länder som är mer angelägna om att upprätthålla finanspolitisk disciplin att göra sådana reformer. De skulle kunna tjäna som förebilder också för andra EU-länder.

Förstärkta nationella ramverk bör innehålla tydliga mål för både budgetsaldot över konjunkturcykeln och för hur finanspolitiken ska användas för att minska konjunktursvängningarna. Vidare bör man inrätta mekanismer för att hantera situationer där regeringen inte följer sina egna riktlinjer. I Sveriges fall skulle det kunna innebära krav på att regeringen då i särskilda former ska förklara sig inför riksdagen och att det där ska anordnas offentliga utfrågningar av finansministern, Riksbanksledningen och olika experter.

Budgetdisciplinen kan stärkas ytterligare om riksdagen tillsätter ett oberoende finanspolitiskt expertråd. Dess uppgift skulle vara att ge rekommendationer om lämplig finanspolitik utifrån av riksdagen fastställda riktlinjer. Regeringen skulle givetvis inte vara skyldig att följa dessa men skulle i så fall behöva motivera detta i särskild ordning. Regeringen skulle också kunna åläggas att grunda sina budgetkalkyler på expertrådet bedömningar.

En vanlig invändning är att reformer av detta slag skulle inskränka demokratin. Detta är fel. Tvärtom skulle demokratin stärkas om väljarna ges ett bättre underlag för att bedöma den förda politiken. Revideringarna av stabilitetspakten visar på politikernas oförmåga att stå emot kortsiktiga frestelser om de inte själva begränsar sin handlingsfrihet. Denna insikt tycks faktiskt också finnas hos EU:s finansministrar. I sin överenskommelse uttrycker de nämligen en önskan om att nationella institutioner ska "spela en mer framträdande roll i budgetövervakningen för att stärka det nationella egenansvaret" via den allmänna opinionen. Detta låter som en bön om hjälp.

Lars Calmfors, lars.calmfors@dn.se

© Detta material är skyddat enligt lagen om upphovsrätt.