

Ett finanspolitiskt råd stärker demokratin

Samtidigt som man inom EU beslutade att inrätta valutaunionen (EMU) infördes också ett finanspolitiskt regelverk. Det består dels av bestämmelser i EU-fördraget, dels av stabilitetspakten. Den mest kända regeln är att budgetunderskotten inte får överstiga 3 % av BNP.

Motivet för reglerna var att de stora budgetunderskotten i nästan alla EU-länder från mitten av 1970-talet var ohållbara. Fram till mitten av 1990-talet fördubblades den offentliga sektorns skuld i EU-15 länderna från ca 35 till över 70 % av BNP. I Belgien, Grekland och Italien hamnade skuldkvoterna över 100 %. Orsaken var att kortsiktiga hänsyn (ofta offentliga utgiftsökningar inför val) fick dominera, medan långsiktiga kostnader negligerades.

Till en början fungerade EUs regler. Under andra hälften av 1990-talet minskade budgetunderskotten i EU-länderna. Förmodligen hjälpte reglerna också den svenska budgetsaneringen på traven.

Men sedan några år befinner sig EUs finanspolitiska regler i kris. 12 av 25 EU-länder har nu för stora budgetunderskott. Regelsystemet har inte tillämpats för Frankrike och Tyskland, som haft otillåtna underskott sedan 2002. Nästa år har Grekland haft underskott över 3 procent av BNP i tio år. Vårens revideringar av stabilitetspakten innebär att den i praktiken monterats ner. Det är osannolikt att ett EMU-land någonsin kommer att bötfällas.

Stabilitetspaktens sammanbrott innebär förmodligen en successiv försvagad budgetdisciplin, där ökade underskott i vissa EU-länder kommer att tjäna som ursäkt för ökade underskott också i andra. Resultatet kan bli en återgång till den växande skuldsättning som kännetecknade tidigare decennier. Följden blir då stigande räntor, som går ut över tillväxt och arbetstillfällen, och kanske också inflation. När man till sist tvingas ta itu med problemen, kommer det, som i Sverige på 1990-talet, att bli fråga om drastiska nedskärningar av offentlig konsumtion och välfärdsutgifter.

Jag har på uppdrag av SIEPS (Swedish Institute for European Policy Studies) skrivit en rapport om de försvagade offentliga finanserna i EU-länderna. Rapporten diskuterar olika sätt att motverka detta. En metod vore ett fördjupat samarbete mellan de länder som har mest välskötta offentliga finanser (t ex Sverige). Ett annat sätt är att

förstärka de nationella finanspolitiska ramverken, bl a genom att inrätta *oberoende finanspolitiska expertråd*. Detta förslag bygger på idéer från en statlig utredning under ledning av Bengt K-Å Johansson (tidigare socialdemokratiskt statsråd).

Tanken på ett finanspolitiskt råd har utlöst ett ”utbrott” av Ann Charlott Altstadt i LO-tidningen (nr 35). Enligt henne är den ett exempel på hur ”en högavlönad statusgrupp i kostym (?) öppet och aktivt motarbetar demokratin”. Nationalekonomer karakteriseras som en ”kår av antidemokrater” som är ute efter att ”ersätta demokratin” med sig själva.

Invektiven bygger på en helt missvisande redogörelse för min rapport. Antingen har Altstadt inte läst den eller också ger hon en medveten nidbild. Därmed ges inte läsaren chansen att själv ta ställning (vilket borde vara ett förstahandsintresse för en demokrat). Det finns därför anledning att redovisa mitt förslag.

Förslaget är följande. Parlamentet/riksdagen formulerar först långsiktiga mål för budgetsaldot över konjunkturcykeln och för hur detta ska få variera med konjunkturläget. Därefter utser parlamentet ett finanspolitiskt expertråd. Rådets uppgift blir att övervaka att regeringens årliga budget stämmer överens med de långsiktiga målen.

Min rapport diskuterar – utan att ta ställning – olika roller för expertrådet. En minimivariant är att rådet, precis som andra aktörer i debatten, ger rekommendationer om lämplig politik och analyserar regeringens budgetförslag. En annan variant är att regeringen – som i Belgien, Nederländerna och Österrike – måste basera sina budgetkalkyler på rådets prognoser. Parlamentet/riksdagen skulle också kunna ålägga regeringen att motivera sig när dess förslag om budgetsaldo avviker från expertrådets rekommendation och i sådana situationer anordna offentliga utskottsförhör.

En mer långtgående variant är att rådet skulle kunna inlägga veto mot regeringens budgetförslag om det ”på ett fundamentalt sätt” anses avvika från de av parlamentet i förväg formulerade målen. Vetot skulle inte vara absolut utan alltid kunna röstas ner genom ett nytt parlamentsbeslut (möjligen med krav på kvalificerad majoritet eller efter ett nyval). Bara om så inte sker, skulle parlamentet anpassa budgetsaldot efter rådets rekommendation. Men parlamentet skulle fortfarande ha full beslutanderätt över enskilda skatter och utgifter och därmed över fördelningspolitiken.

Är förslagen ”odemokratiska”? Naturligtvis inte. Parlamentet beslutar om systemet och kan därmed alltid avskaffa det. Parlamentet skulle bestämma målen för

budgetpolitiken. Parlamentet skulle utse rådets ledamöter. Ett eventuellt veto kan alltid röstas ner. Parlamentet skulle enligt i förväg angivna kriterier kunna avskeda rådet om det gör ett dåligt jobb.

Förslagen skulle i stället förbättra demokratin genom att göra det lättare för väljarna att bedöma regeringens budgetpolitik.

Varje demokratiskt system innehåller en blandning av politiska beslut och beslut av tjänstemän (utifrån politiskt beslutade mål). Penningpolitiken har i de flesta utvecklade länder delegerats till en oberoende centralbank. Konkurrensfrågor och övervakning av finansiella marknader handläggs i regel av mycket självständiga myndigheter. Domstolarna är inte politiska utan oberoende. I Sverige granskas lagförslag av Lagrådet före riksdagsbehandlingen osv.

Det är en svår fråga var gränsen ska dras mellan politiska beslut och tjänstemannabeslut. Man kan gilla eller ogilla förslaget om nationella finanspolitiska råd. Men det är inte en fråga om demokrati eller inte. Den som hävdar det är bara ute efter att ”döda” förslag som man inte gillar utan att behöva ge sig in i en sakdiskussion. En sådan debatteknik är raka motsatsen till det öppna samtal som demokratin behöver.

Lars Calmfors

Professor i internationell ekonomi

20/11-05