

Det finanspolitiska regelverket, och särskilt stabilitetspakten, har ju betraktats som en hörnpelare inom EU-samarbetet. Det har också spelat en betydande roll i den svenska debatten. Behovet av att klara EUs krav var ett av de argument som användes för att motivera budgetsaneringen under andra hälften av 1990-talet. Inför EMU-omröstningen spelade också stabilitetspakten en stor roll: frågan om hur vi vid ett EMU-medlemskap skulle anpassa finanspolitiken för att bevara stabiliseringspolitisk handlingsfrihet studerades särskilt av en statlig utredning.

Man kan säga att vi i Sverige tog stabilitetspakten på större allvar än den förtjänade. Utvecklingen har blivit en annan än vad de flesta trodde. Ett antal länder har brutit mot reglerna och det ledde som bekant i våras till en omfattande revidering av dem.

Syftet med min skrift är:

- att ge en översikt över förändringarna i stabilitetspakten och analysera konsekvenserna; och
- att diskutera olika sätt för EU-länderna att hantera den situation som nu uppstått.

En bra utgångspunkt är att gå tillbaka till motiven bakom EUs finanspolitiska regler. De är att söka i det sammanbrott av

budgetdisciplinen som kännetecknade nästan alla EU-länder från slutet av 1970-talet till mitten av 1990-talet. Budgetunderskotten inom EU som helhet under den här perioden låg mellan 3 och 5 procent av BNP och den offentliga sektorns skuld ökade från ca 35 till 70 procent av BNP, en helt unik utveckling under fredstid. Utvecklingen var ungefär densamma överallt, men de värsta excesserna var i Belgien, Grekland och Italien som kom upp i skuldkvoter i intervallet 110-135 procent av BNP.

Det har ägnats mycket forskning åt att förklara den här utvecklingen. Slutsatsen i den är helt enkelt att det i moderna demokratier finns en inbyggd *tendens till budgetunderskott* (en *deficit bias*) när finanspolitiken är *diskretionär*, alltså när beslut tas från fall till fall. Det finns ett antal mekanismer som kan förklara det:

1. Skattesänkningar och offentliga utgiftsökningar inför val (*politiska konjunkturcykler*);
2. Att enskilda intressegrupper bedriver ”lobbying” för utgiftsökningar (eller skattesänkningar) för att gynna sig själv utan att bry sig om de samhällsekonomiska konsekvenserna (samma fenomen som brukar benämnas ”*allmänningarnas tragedi*”);

3. Att politiska partier vill passa på att gynna de egna väljargrupperna medan man sitter vid makten (*strategiskt beteende*); och
4. En frestelse för en regering att försöka uppnå kortsiktiga ekonomisk-politiska mål även till priset av höga långsiktiga kostnader (*tidsinkonsistensproblemet*).

Varför är det skadligt med stora budgetunderskott och stor offentlig skuldsättning?

- Både privat och offentlig konsumtion fördelas om över tiden på ett icke önskvärt sätt.
- Räntenivån drivs upp, vilket minskar tillväxten.
- En stor offentlig skuldsättning innebär en frestelse att släppa fram inflation för att den vägen urholka realvärdet av skulderna.
- Växer skulderna för mycket, blir det till slut omöjligt för staten att klara betalningarna och det blir *statsbankrutt*. I regel inträffar förstås inte det, utan åtgärder vidtas dessförinnan. Men om utvecklingen gått för långt, blir det fråga om drakoniska nedskärningar med mycket negativa välfärdseffekter när man väl agerar.

Tendenserna till alltför stora budgetunderskott blir förmodligen starkare när man har en gemensam valuta än annars, därför att kostnaderna delvis kan vältras över på andra länder. Blir det räntehöjningar eller inflation, drabbas alla länder i valutaunionen. Det var i hög grad rädsla för att stora skuldökningar i Italien – och andra sydeuropeiska länder – skulle leda till inflation som låg bakom de ursprungliga tyska förslagen om stabilitetspakten.

Hur har de finanspolitiska reglerna fungerat? De fungerade väl så länge de var *inträdeskrav* för att få gå med i valutaunionen. Budgetunderskotten reducerades under andra hälften av 1990-talet och den offentliga sektorns skuldkvot inom EU som helhet började falla. Mycket tyder på att det var just de finanspolitiska reglerna som bidrog till detta: budgetunderskotten blev lägre än vad de borde ha blivit enligt tidigare mönster givet konjunkturläge, skuldkvot och tidigare budgetunderskott.

Samtidigt är det uppenbart att respekten för reglerna successivt minskat.

- Vad gäller den s k *excessive deficit procedure* – alltså det förfarande som ska tillämpas vid budgetunderskott över 3 procent av BNP eller om skuldkvoten är över 60 procent av BNP och inte minskar – är det egentligen bara i ett enda fall

som man klart kan säga att regelsystemet följts. Det var för Nederländerna 2003.

- I andra fall har man frångått reglerna. Det gäller förstås särskilt Frankrike och Tyskland. Regeln har varit att ett budgetunderskott över 3 procent av BNP normalt ska rättas till året efter det att det upptäckts. Men i Frankrikes och Tysklands fall valde EUs finansministrar i Ekofin-rådet i slutet av 2003 på ett fördragsvidrigt sätt att inte fullfölja *the excessive deficit procedure* på stipulerat sätt. I stället förlängdes tidsfristen för att rätta till underskotten till 2005, vilket innebar att länderna fick ett extra år på sig.
- De värsta regelbrotten har som bekant Grekland stått för. Det upptäcktes 2004 att landet haft större underskott än 3 procent av BNP alla år sedan 1997 (i genomsnitt 4.7 procent). Det har varit fråga om rent fusk med den statistiska redovisningen. Man har haft underskott inte bara i lågkonjunkturer utan de senaste åren också under en rejäl högkonjunktur. Ändå fick man till 2006 på sig att rätta till underskotten, vilket innebär att man kommer att ha haft större underskott än tillåtet i hela *tio* år utan att drabbas av sanktioner (mot de tre år som var tanken bakom stabilitetspakten).

- Kommissionen och Ekofin-rådet har i stort sett struntat i den regel som säger att om ett land har en offentlig skuldkvot på över 60 procent av BNP, så måste den minska. Skuldkvoterna har legat över den här nivån och ökat i Frankrike, Tyskland och Portugal. Trots det fick alltså Frankrike och Tyskland förlängda tidsfrister och den *excessive deficit procedure* för Portugal som påbörjades 2002 avslutades 2004 (trots att det dessutom var uppenbart att Portugal bara tillfälligt fått ner sitt underskott under 3 procent).
- Slutligen har inte den procedur som finns för så kallade *early warnings* till länder som är på väg mot för stora underskott fungerat. Kommissionen har rekommenderat sådana varningar i fyra fall, men det har röstats ner av finansministrarna i tre fall av fyra (Portugal, Tyskland och Italien) och bara getts i ett fall (Frankrike).

Så det står helt klart att stabilitetspakten har ett dåligt *track record*. EUs finansministrar har inte vågat ta de beslut som reglerna egentligen förutsätter. Som alla vet, så var det den diskrepansen mellan de formella reglerna och den faktiska tillämpningen som låg bakom revideringen av stabilitetspakten tidigare i år.

Vad innebär då revideringarna av stabilitetspakten? När man ska analysera det, är det lämpligt att skilja mellan paktens *ekonomiska innehåll* och de bestämmelser som ska trygga att reglerna verkligen *efterlevs*.

Om jag börjar med det *ekonomiska innehållet*, så är de viktigaste förändringarna att utrymmet för budgetunderskott över 3 procent av BNP vidgas.

- För det första vidgas den *undantagsklausul* som tillåter sådana underskott om det är en s k *severe economic downturn*. Tidigare kunde ett undantag beviljas om BNP föll med mer än 0.75 % på ett år. Nu kommer det att räcka med att BNP över huvud taget faller eller att det har uppstått en ”*ackumulerad produktionsförlust*” därför att den faktiska tillväxten legat under den potentiella under en längre tid. De här förändringarna är enligt min mening motiverade efter utvidgningen, eftersom en kraftig konjunkturdämpning – med kraftigt ökad arbetslöshet som följd – bara behöver innebära en minskning av *tillväxttakten*, men inte av *BNP-nivån* – i de nya snabbväxande EU-länderna.
- Mycket mer problematiska är de nya regler som anger ett antal ”*andra relevanta faktorer*” som man ska hänsyn till när man bedömer om ett underskott över 3 procent av BNP

är otillåtet. De faktorer som anges är ”*potential growth, prevailing cyclical conditions, the implementation of policies in the context of the Lisbon agenda and policies to foster R&D and innovation*” och “*fiscal consolidation efforts in good times, debt sustainability, public investment and the quality of public finances*”. Dessutom ska hänsyn tas till de faktorer som *den berörda medlemsstaten* anser viktiga. Det exemplifieras med ”*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 här är gummiformuleringar som lämnar stort utrymme för underskott över 3 procent av BNP. Finansiella bidrag för att främja internationell solidaritet kan i princip inkludera både u-hjälp och försvarsutgifter. Det är svårt att se vilka utgifter som inte bidrar till något viktigt europeiskt mål. Samtidigt har man infört en generalklausul som begränsar undantagen: de får bara användas om ett budgetunderskott ligger *nära* 3-procentsgränsen och om det är *temporärt*. Men ett problem är att man inte preciserat vad begreppen *nära* och *temporärt* innebär.

- Den reviderade stabilitetspakten innehåller också vissa åtaganden om ”ökad budgetdisciplin i goda tider” och om att länder med stora strukturella budgetunderskott (alltså budgetunderskott när man rensat för konjunkturutvecklingen) ska minska dem i viss takt. Det finns också en överenskommelse om att man i framtiden ska ta större hänsyn till skuldriteriet. Problemet med de här åtagandena är bara att de är ganska lösliga och att de gäller de *mjuka* delarna av stabilitetspakten och inte de *hårda* delarna som kan leda fram till sanktioner.

Den största nedmonteringen av reglerna gäller bestämmelserna för att trygga *efterlevnaden*. Den främsta förändringen är att man ger utrymme för förlängda *tidsfrister* att rätta till otillåtna budgetunderskott.

- Enligt den ursprungliga stabilitetspakten skulle ett otillåtet budgetunderskott normalt korrigeras året efter det att det upptäckts. Det innebar enligt den första kolumnen i tabellen att om ett underskott uppstår år t , så skulle det rättas till senast år $t+2$. Om det inte skedde, så kunde landet tvingas till en deposition på ett räntelöst konto år $t+3$. Om underskottet fortfarande inte korrigerades, kunde den första depositionen förvandlas till böter efter ytterligare två år, alltså år $t+5$.

- Hur ser det ut enligt den reviderade pakten? Jo, för det första ges mer utrymme att sätta den ursprungliga tidsfristen ett år senare i fall av ”särskilda omständigheter”. Vid bedömningen ska man ta hänsyn till samma ”andra relevanta faktorer” som vid den ursprungliga bedömningen om ett underskott över 3 procent ska betraktas som otillåtet.
- För det andra ges nu möjlighet att i senare stadier av *the excessive deficit procedure* ytterligare förlänga tidsfristerna. Ekofin-rådet ska först ge länder med för stora budgetunderskott *rekommendationer* och senare s k *förelägganden* om att korrigera dem. Enligt de nya reglerna kan både en rekommendation och ett föreläggande upprepas. I vardera fallet kan tidsfristen förlängas med ytterligare ett år. Återigen ska man ta hänsyn till de s k ”andra relevanta faktorerna”. För att det ska göras krävs dock att budgetutfallet påverkats av ”negativa oväntade händelser”, t ex en svagare konjunkturutveckling än väntat.

Vad betyder det här? Jo, att tidsfristerna kan bli väldigt långa. Beroende på hur många förlängningar som görs, kommer ett otillåtet budgetunderskott som uppstår år t inte att leda till böter förrän år $t+6$ (kolumn 2) eller eventuellt om alla möjligheter utnyttjas först år $t+8$ (kolumn 4). I ett extremfall då man

dessutom utnyttjar undantagsklausulerna för att inte klassificera ett underskott över 3 procent av BNP som otillåtet när det först uppstår, skulle böter först utgå år $t+9$, dvs det skulle krävas 10 år av underskott över 3-procentsgränsen för att ge böter.

Sammantaget innebär förändringarna en mycket kraftig försvagning av regelverket. Man tar ett stort steg bort från *tydliga regler* tillbaka till *diskretionära beslut*, alltså beslut från fall till fall, om vilka budgetunderskott som ska tillåtas. Man går tillbaka till *ruta ett*, eftersom EUs finanspolitiska regler tillkom just för att motverka de budgetunderskott som det tidigare diskretionära beslutsfattandet gav upphov till.

Från det här perspektivet är det ointressant att några av reformerna kan verka i riktning mot mer finanspolitisk disciplin. Under diskretionärt, politiskt beslutsfattande kommer de möjligheterna inte att utnyttjas. Det som kommer att utnyttjas är möjligheterna till större budgetunderskott.

Det har hävdats att de förändringarna skulle öka reglernas *legitimitet* och därmed göra det lättare att upprätthålla dem. Det skulle kunna vara riktigt om de nya reglerna innehållit klara bestämmelser om t ex hur länder med låg skuldkvot kan tillåtas

ha högre budgetunderskott eller för vilken hänsyn som ska tas till offentliga investeringsutgifter när man bedömer vilka budgetunderskott som ska tillåtas. Men det säger sig självt att det inte går att få legitimitet för sanktioner mot brott mot regler som är så otydliga att man måste ta beslut om tillämpningen från fall till fall.

Dessutom ökar risken för att beslut om sanktioner ska leda till politiska konflikter, därför att de uppfattas som ”fientliga handlingar” av de stater som utsätts för dem, om det finns ett vitt utrymme för olika tolkningar av bestämmelserna.

Grundproblemet med de tidigare reglerna var egentligen inte reglernas ekonomiska innehåll, utan att incitamenten för att verkligen använda sig av sanktionsmöjligheterna regelsystemet var för svaga. Det problemet har man inte gjort något åt utan i stället förvärrat det genom att vidga utrymmet för diskretionära beslut.

Egentligen har man missat ett utmärkt tillfälle att förbättra regelsystemet. Det lämpliga hade varit att kombinera mer flexibla regler, som på ett transparent sätt tar hänsyn till fler faktorer (t ex skuldkvot, potentiell tillväxt, offentliga

investeringar) när man bedömer vilka underskott som ska tillåtas, med starkare incitament till efterlevnad av sådana mer flexibla regler (genom mer trovärdiga sanktioner). Det som hänt är förstås inte så konstigt, eftersom reformen av stabilitetspakten inte motiverades av någon vilja att förbättra regelsystemet utan helt enkelt av kortsiktiga opportunistiska önskemål i de stora EU-länderna om att minska risken för att utsättas för sanktioner.

Men det allvarligaste är egentligen inte de faktiska förändringarna av reglerna, utan att man visat att reglerna är *endogena*, alltså att man ändrar dem i efterhand för att rättfärdiga tidigare överträdelser. Det innebär att också trovärdigheten för att det nya svagare regelverket ska följas är mycket låg.

Hur ska man se på situationen framöver? Jag ser en stor risk för växande budgetunderskott med alla de problem de kommer att föra med sig, där underskotten kommer att ”smitta” mellan länderna: större budgetunderskott i ett EU-land minskar den politiska beslutsamheten att hålla nere underskotten också på andra håll.

I dagsläget har nästan hälften av EU-länderna otillåtna budgetunderskott. Det gäller Frankrike, Grekland, Italien, Portugal, Storbritannien och Tyskland av de gamla EU-länderna och Cypern, Malta, Polen, Slovakien, Tjeckien och Ungern av de nya. Skuldkvoten för EU-15-länderna som ligger runt 65 procent har börjat öka igen.

Vilka möjligheter finns det att motverka att stabilitetspaktens försvagning kommer att leda till en process med gradvis minskad budgetdisciplin? Jag diskuterar i rapporten *tre* olika möjligheter:

- En strikt tillämpning av den reviderade stabilitetspakten
- Ett förstärkt finanspolitiskt samarbete (*enhanced cooperation*) i en mindre grupp av EU-länder
- En förstärkning av de nationella finanspolitiska institutionerna

Vilka möjligheter finns det för en strikt tillämpning av det nya regelverket? Det borde ligga i EU-ländernas intresse att etablera en strikt *praxis* för att på så sätt investera i trovärdighet för de nya reglerna. Men sannolikheten för det är mycket liten. Samma faktorer som ledde till att stabilitetspakten försvagades innebär

rimligen att det nya regelverket kommer att tillämpas på ett mycket mjukt sätt.

Det nya regelverket har hittills använts för tre av de gamla EU-länderna: Italien och Portugal som varit uppe till behandling i Ekofin-rådet och Storbritannien som blivit föremål för en rapport från Kommissionen. Italien har i efterhand visat sig ha underskott strax över 3-procentsgränsen för både 2003 och 2004 och avsevärt större underskott förutspås framöver. Portugal väntas få ett underskott på över 6 % av BNP i år och stora underskott prognostiseras också för 2006 och 2007. För båda länderna har *the excessive deficit procedure* satts igång, dvs underskotten har klassificerats som otillåtet stora. Men det är illavarslande att både länderna getts förlängda tidsfrister, för Italien till 2007 och för Portugal till 2008, trots att båda länderna har höga och ökande skuldkvoter (runt 105 % för Italien och runt 66 % för Portugal).

Men det svåraste testet blir Frankrike och Tyskland. Mycket snart måste man ta ställning till hur de ska fasa in i det nya regelsystemet. 2005 blir det fjärde året med underskott över 3-procentsgränsen och allt talar för fortsatta otillåtna underskott under 2006 och 2007. Ska tidsfristerna förlängas ytterligare måste det motiveras med nya ”oväntade negativa händelser”. Det är svårt

att se vad det skulle vara. Samtidigt talar alla rykten för att de två länderna kommer att få förlängda tidsfrister. Det skulle sända ut mycket dåliga signaler och vara en tydlig indikation om att sanktionssystemet aldrig kommer att tillämpas. Och sker det inte för Frankrike och Tyskland, kommer det sannolikt inte heller att ske för Grekland (där 2005 är det tionde året med för stora underskott). I så fall är det svårt att se att EUs finanspolitiska regler skulle ha någon trovärdighet kvar.

Om EUs regelsystem ska fås att fungera igen, krävs fundamentala reformer som gör sanktionerna trovärdiga. En modell vore att överföra besluten om sanktioner från den politiska nivån i Ekofinrådet till den juridiska i EG-domstolen. Ska sanktionsbesluten fortsatt tas på politisk nivå, måste man stärka incitamenten för att använda dem. Det skulle kunna ske på olika sätt:

- Länder med otillåtna budgetunderskott borde inte få rösta i *excessive deficit procedures* mot andra länder, så att man minskar risken för *koalitioner* som hindrar sanktioner.
- Det skulle förmodligen vara lättare att tillgripa depositioner/böter om de inledningsvis görs mindre än idag.
- Man skulle också kunna komplettera de finansiella sanktionerna med icke-finansiella sådana – t ex en gradvis

förlust av röster i Ekofin-rådet. Till skillnad från böter skulle sådana sanktioner inte förvärta budgetunderskotten.

Tyvärr är sådana mycket osannolika. Då måste man fundera över andra möjligheter.

I finansministrarnas överenskommelse om att revidera stabilitetspakten finns tankar om att försöka stärka sambandet mellan de finanspolitiska besluten på EU- och nationell nivå. Men formuleringarna i överenskommelsen är vaga och det är svårt att tänka sig att de ska leda någon vart.

I det läget borde man fundera i andra banor. En idé i min rapport är att en mindre grupp av EU-länder skulle kunna fördjupa sitt samarbete på det finanspolitiska området. Det skulle kunna ske antingen genom att utnyttja de formella möjligheter som nuvarande fördrag ger till s k *förstärkt samarbete (enhanced co-operation)* i en mindre grupp länder eller genom en mer informell samverkan.

De länder som skulle kunna komma ifråga är de finanspolitiskt mest disciplinerade. De länderna skulle kunna bilda en *pakt för finanspolitisk uthållighet (en fiscal sustainability pact)* med mer

långtgående finanspolitiska åtaganden är som varit möjliga att upprätthålla i EU som helhet.

En sådan *uthållighetspakt* skulle kunna innehålla åtaganden om både formella procedurer och faktisk politik. Deltagarna skulle kunna förplikta sig att låta både Kommissionen och Ekofin-rådet (ordförandelandet) presentera sina utvärderingar av den nationella finanspolitiken (både inom ramen för den s k ömsesidiga övervakningen och förfarandet vid alltför stora underskott) i de nationella parlamenten. De skulle sedan hålla offentliga utskottsutfrågningar och debatter på basis av de här utvärderingarna.

Vad gäller den faktiska budgetpolitiken skulle deltagarna kunna förplikta sig till att korrigera otillåtna underskott redan året efter det att de upptäcks (som var den ursprungliga tanken bakom stabilitetspakten) förutsatt att det inte är fråga om *extrema förhållanden*. Det innebär att de *inte* skulle utnyttja de nya möjligheterna till förlängda tidsfrister. Man kunde också tänka sig att ställa upp strikta krav för att få delta i en sådan här uthållighetspakt: t ex att man verkligen haft budgetunderskott under 3 procent av BNP under ett visst antal år osv.

Vilka länder skulle kunna komma ifråga för ett sådant här förstärkt finanspolitiskt samarbete? Uppenbarligen inte de stora länderna som Frankrike, Tyskland, Italien eller Storbritannien. Det skulle vara de länder som har mest ordning på sina offentliga finanser: Belgien, Danmark, Estland, Finland, Nederländerna, Spanien, Sverige och Österrike. Andra möjliga kandidater vore Irland och eventuellt också Lettland, Litauen och Slovenien bland de nya EU-länderna.

Tanken bakom förslaget är att de finanspolitiskt mest disciplinerade länderna skulle kunna tjäna som ett föredöme för de andra. På ett mer allmänt plan skulle ett sådant här samarbete i en okonventionell grupp (mellan i första hand små länder, mellan EMU- och icke-EMU-länder, mellan gamla och nya EU-länder) kunna vara ett bra exempel på s k *flexibel integration* och därmed hjälpa till att driva EU-samarbetet vidare.

Enligt min mening borde det här vara en idé värd att fundera över. Är den politiskt realistisk? Som de flesta goda idéer förmodligen inte. De stora EU-länderna skulle förmodligen motsätta sig idén, eftersom de ännu tydligare än idag skulle bli utpekade som finanspolitisk odisciplinerade (vilket förstås just är tanken). De små EU-länderna har ingen tradition av samarbete sig emellan och

är förmodligen rädda för att stöta sig med de stora. Sedan finns det förstås ett allmänt legitimitetsproblem: turbulensen kring EUs författning har ju visat på en allmän skepsis mot alla typer av fördjupat EU-samarbete hos väldigt många.

Så – även om jag tycker att en sådan här finanspolitisk uthållighetspakt vore en god idé –blir slutsatsen att den är ganska osannolik. Då återstår egentligen bara en möjlighet om man vill motverka den uppluckring av budgetdisciplinen som verkar vara på väg, nämligen att förstärka de *nationella ramverken*.

Det här hade vi i Sverige en ganska avancerad diskussion omkring inför EMU-omröstningen, där *Utredningen om stabiliseringspolitik vid ett eventuellt svenskt medlemskap i valutaunionen* föreslog just förändringar i det finanspolitiska ramverket. Det har också funnits en internationell diskussion bland ekonomer, innefattande både Kommissionen och IMF. Utgångspunkten har då varit att ett reformerat nationell ramverk behövs som *komplement* till EUs finanspolitiska regler. Men som läget ser ut idag med en i praktiken nedmonterad stabilitetspakt får man i stället se förstärkta nationella institutioner som ett *substitut*. Eftersom försöken att upprätthålla finanspolitisk disciplin genom EU-regler ser ut att ha misslyckats, måste man sätta något annat i stället.

Ett förbättrat nationellt finanspolitiskt ramverk bör enligt min mening innehålla minst tre delar:

1. I *förväg fastställda och väldefinierade mål* för finanspolitiken: för budgetsaldo eller skuldutveckling över konjunkturcykeln, för hur finanspolitiken ska användas för konjunkturstabilisering och eventuellt också för de offentliga utgifterna. Självklart måste sådana målformuleringar innehålla någon form av *undantagsklausul* som tillåter avvikelser från målen i extrema situationer.
2. *Åtaganden om en transparent budgetprocess* som utesluter engångsåtgärder och ”kreativ bokföring” för att dölja det verkliga budgetutfallet och som tydligt skiljer mellan permanenta skatte- och utgiftsförändringar och tillfälliga sådana som görs av stabiliseringspolitiska skäl.
3. *Incitament* för regeringen att utforma finanspolitiken så att den står i överensstämmelse med de i förväg fastställda målen och så att inte mer kortsiktiga, opportunistiska hänsyn tar över och skapar en sådan *deficit bias* som jag inledningsvis diskuterade.

Punkterna 1 och 2 är ganska okontroversiella. Det svåra är att skapa tillräckliga incitament för en regering att verkligen hålla

en långsiktig linje i budgetpolitiken. Mitt förslag – som anknyter till tidigare förslag i debatten – är att i stället för regler och sanktioner av det slag man försökt med i stabilitetspakten föra in mer av *countervailing powers* i den finanspolitiska beslutsprocessen. Syftet är att då att inskränka regeringens möjligheter att genom beslut från fall till fall avvika från sina egna långsiktiga mål och därigenom få till stånd en bättre politik.

Min uppfattning är att ett *oberoende finanspolitiskt expertråd* bör spela en nyckelroll i det här sammanhanget. Rådet skulle utses av parlamentet (riksdagen) och ha till uppgift att övervaka att budgetpolitiken stämmer överens med de långsiktiga mål som parlamentet fastställt. Jag har i uppsatsen skissat på mer eller mindre långtgående befogenheter för ett sådant här råd.

1. En minimivariant är att rådet gör *oberoende prognoser*, ger *rekommendationer* och *analyserar regeringens budgetförslag*. Skillnaden mot redan existerande aktörer i den ekonomiska debatten skulle då inte bli så stor, utan man skulle egentligen bara få en ytterligare aktör med goda resurser som över tiden skulle kunna bygga upp ett inflytande på basis av sin kompetens.

2. En litet mer långtgående variant vore att ålägga regeringen att *basera sina budgetkalkyler på det finanspolitiska rådets tillväxt- och budgetprognoser* för att minska risken för att en alltför expansiv politik ska grundas på överoptimistiska prognoser.
3. Det finanspolitiska rådet skulle kunna ges en ännu större roll i *budgetprocessen* om man lät den *starta med en rekommendation från rådet* och det sedan hade som uppgift att *förse parlamentet med en analys av regeringens slutliga budgetförslag*. I processen kunde man då tänka sig offentliga utskottsutfrågningar i parlamentet på grundval av rådets rapporter.
4. Man skulle kunna utöka rådets roll ytterligare genom att *stipulera att regeringen normalt förväntas följa rådets rekommendationer* om det årliga budgetsaldot (och eventuellt också de offentliga utgifternas nivå) – rekommendationer som då ska vara grundade på av parlamentet i förväg fastställda mål. Regeringen skulle visserligen vara fri att avvika från rekommendationerna men då vara tvungen att formellt motivera detta i offentliga utskottsutfrågningar.
5. Den mest långtgående varianten skulle vara att ge det finanspolitiska rådet möjligheter att lägga in sitt *veto mot*

regeringens budgetförslag om det anser att det på ett fundamentalt sätt strider mot de politiskt beslutade målen. Det skulle inte vara ett absolut veto, utan parlamentet skulle alltid kunna ”rösta ner” vetot. Här skulle man kunna tänka sig olika varianter: (i) att det bara skulle krävas ett nytt parlamentsbeslut, (ii) att det skulle krävas ett nytt parlamentsbeslut med kvalificerad majoritet eller (iii) att det skulle krävas nyval och ett nytt beslut av det nyvalda parlamentet. Om vetot inte röstas ner, skulle det bli rådet som bestämmer budgetsaldot (och eventuellt också de offentliga utgifternas nivå) ett givet år. Men det skulle fortfarande vara upp till parlamentet att bestämma hur budgetsaldot (och eventuellt den offentliga utgiftsnivån) ska uppnås, dvs att bestämma alla enskilda skatter och utgifter, så parlamentet skulle fortfarande ha full kontroll över fördelningspolitiken.

De här frågorna är svåra att diskutera. Man får lätt den reflexmässiga reaktionen att sådana här förändringar vore odemokratiska, precis samma debatt som vi hade i Sverige innan vi fick en oberoende riksbank. Förslagen berör naturligtvis centrala frågor om hur man får det demokratiska systemet att fungera på bästa sätt. Det är förstås en dålig utgångspunkt för en sådan

diskussion att – som ofta görs, men säkert inte här idag – hävda att bara det beslutssystem som man har för tillfället är det enda demokratiska. Det är dessutom orimligt, eftersom det finns betydande skillnader i de politiska institutionerna mellan olika länder med väl utvecklad demokrati.

En första utgångspunkt måste vara att man är medveten om att det finns ett problem att lösa. Problemet är att både erfarenhet och teori visar hur finanspolitiken, på grund av olika ofullkomligheter i den politiska processen, lätt blir för kortsiktig och därför leder till budgetunderskott och skulduppbyggnad som ingen egentligen vill ha. Det gäller därför att ”designa” beslutsinstitutionerna så att den risken motverkas. En metod är då att försöka bygga in olika ”checks and balances” i systemet: helt enkelt att försöka åstadkomma maktindelning mellan olika institutioner. Den amerikanska konstitutionen är ett av de tydligaste exemplen på en sådan modell.

Man måste också vara medveten om att varje beslutssystem innebär en blandning av politiskt och teknokratiskt beslutsfattande (beslutsfattande av experter). Vilken typ av beslutsfattande som är mest lämpligt på ett enskilt område beror på en rad faktorer:

Beslutsfattande av tjänstemän (experter) utifrån i förväg fastställda politiska mål kan vara lämpligt:

- när det krävs expertkompetens och noggrann analys av komplicerad information
- när det går att i förväg tydligt precisera de politiska målen
- när den politiska processen karakteriseras av starka tendenser till kortsiktighet

Politiska beslut är i stället lämpligast:

- när kraven på expertkompetens är lägre
- när det är svårt att i förväg precisera målen
- när risken är stor att tjänstemännen ska vägledas av sina egna mål i stället för av de politiskt beslutade
- när politiken kännetecknas av starka komplementariteter, dvs när utfallet av politiken på ett område i hög grad beror på vilken politik som förs på andra områden

Försöker man värdera finanspolitiken utifrån de här kriterierna, så är det svårt att förstå varför argumenten skulle vara starkare för att delegera penningpolitiken till en självständig centralbank än de skulle vara för att ge ett oberoende expertråd inflytande över finanspolitiken. Den kännetecknas just av risker för kortsiktighet,

det krävs expertkompetens för att kunna utöva den, det går att i förväg klart precisera målen.

För mig är det här goda argument för att fundera över alternativa beslutsformer för delar av budgetpolitiken. Jag tror det skulle stärka demokratin, därför att det skulle förse väljarna med bättre beslutsunderlag. Det skulle bli en klarare åtskillnad mellan grundläggande mål och den praktiska utformningen av politiken.

Finns det någon realism i förslag av det här slaget? Svaret beror kanske på vilken sikt man ser det hela. På kort sikt är svaret förstås nej. De flesta politiker ser – bokstavligt talat – rött när de hör förslag av det här slaget och tycker ofta att de är så dumma att de inte ens förtjänar att diskuteras. Men på lång sikt tror jag inte svaret är lika självklart om många länder får den utveckling mot svagare budgetdisciplin och växande offentlig skuldsättning som jag tror.

Då kommer man helt enkelt att bli tvungen att börja fundera över nya beslutsformer. Man kan tänka sig en process där olika länder experimenterar med nya beslutsformer och där goda exempel sprider sig. Men det kommer i så fall att vara en väldigt lång väg, där budgetproblemen först måste bli allt större innan de får sådana

konsekvenser att utvecklingen kan vändas. Det är en ganska pessimistisk prognos och jag hoppas att jag har fel.

Låt mig avsluta med att säga att jag på kort sikt inte känner någon *stor* oro för budgetutvecklingen i Sverige. Vi har favören av att ha haft en så djup finanspolitisk kris under 1990-talet att det finns en konsensus om vikten av budgetdisciplin, även om det finns vissa oroande i vår bild också. Men stabilitetspaktens sammanbrott och utvecklingen i många länder i Europa (liksom i USA) tycker jag ger mycket stor anledning till oro. Den här skriften är avsedd som ett inlägg i den bredare internationella debatten och inte i första hand i den svenska debatten. Tack.