

DEBATT: Hellre undantag än godtycke för utgiftstaket

2009-06-02 13:21

Tydliga regler om att regeringen i extrema situationer kan få spräcka utgiftstaket i statsbudgeten är bättre för trovärdigheten än oförutsägbara manipulationer, skriver Lars Calmfors och Martin Flodén, Finanspolitiska rådet på DI Debatt.

En fråga som aktualiserats av den ekonomiska krisen är hur bindande utgiftstaket bör vara. Taket avser statens och pensionssystemets utgifter exklusive räntor och fastställs av riksdagen tre år framåt.

Det utgör tillsammans med överskotts målet en central del av det finanspolitiska ramverket.

I år förefaller det fortfarande finnas en så stor budgeteringsmarginal att taket inte riskerar att brytas. Däremot kan taket nästa år komma i konflikt med en önskvärd konjunkturpolitik.

Vi har i Finanspolitiska rådets nyligen publicerade rapport föreslagit att man ska införa en undantagsklausul som tillåter tillfälliga avvikelser från utgiftstaket i exceptionella lägen. Vår utgångspunkt är att taket främst är till för att förhindra att tillfälligt ökade skatteintäkter i goda tider leder till permanenta utgiftsökningar.

Utgiftstaket har också spelat just den rollen. Däremot är det olyckligt om taket medför en alltför stram finanspolitik i extrema lågkonjunktstabiliturer eller att eventuella stimulanser då blir mindre effektiva därför att de måste läggas på skatte- i stället för på utgiftssidan.

Förslaget om undantagsklausul har fått stark kritik från flera håll, bland annat av finansminister Anders Borg och DI:s ledarsida (20/5). Argumentet är den trovärdighetsförlust för finanspolitikens långsiktiga uthållighet som skulle kunna uppkomma.

En sådan risk finns självfallet. Samtidigt inser alla att det kan uppstå så extrema lägen att kostnaderna av att hålla fast vid utgiftstaket överstiger vinsterna.

Trovärdighetsproblemen blir förmodligen mindre om man i förväg preciserar under vilka omständigheter avvikelser kan tillåtas än om man mer godtyckligt lagar efter läget i en akut kris.

Det finns en omfattande diskussion inom nationalekonomisk forskning om värdet av att kombinera fasta regler med tydliga undantagsklausuler för både penning- och finanspolitiken.

Ett praktiskt exempel är den undantagsklausul som EU:s stabilitetspakt innehåller. Den tillåter budget underskott över 3 procent av BNP när BNP faller eller när det har ackumulerats mycket stora negativa produktions gap. En undantagsklausul för utgiftstaket i Sverige skulle kunna utformas på liknande sätt.

Nu kringgår regeringen utgiftstaket genom att betala ut ökade statsbidrag till kommunerna

för 2010 redan i december i år. Detta är en manipulation av samma slag som den nuvarande regeringen har kritiserat den tidigare regeringen för. Den undvek vid flera tillfällen att formellt bryta utgiftstaken genom liknande kon struktioner eller genom att bokföra utgifter som skattesänkningar, så kallade skatteutgifter.

Det är en orimlig ståndpunkt att detta skulle vara mer trovärdigt än att följa tydliga undantagsregler, eftersom det inte finns någon gräns för vilka manipulationer som kan göras sedan denna väg en gång valts.

Ett möjligt alternativ att hantera osäkerheten om den framtida konjunkturutvecklingen skulle kunna vara att arbeta med större budgeterings marginaler under utgiftstaket.

Men det skulle ha nackdelen att minska utgiftstakets disciplinerande effekt under normala omständigheter. I så fall vore det bättre att skilja mellan två olika budgeteringsmarginaler, en reformmarginal för ännu obeslutade reformer och en konjunkturmarginal som bara får användas för konjunkturbetingade utgiftsökningar.

Detta föreslogs av Stemu-utredningen 2002 liksom av Finanspolitiska rådet 2008. Förslaget om en särskild konjunkturmarginal ligger nära förslaget om undantagsklausul.

Konjunkturmarginalen skulle till exempel kunna få tas i anspråk bara om BNP faller.

Diskussionen om utgiftstaket tenderar att bli alltför ytlig. Många som deltar i debatten gör det alldeles för lätt för sig.

Tydliga regler om att regeringen i extrema situationer öppet kan få avvika från det normala regelsystemet ger sannolikt mer trovärdighet på lång sikt än manipulationer som gör det möjligt att formellt – men inte reellt – följa trubbiga regler.

Lars Calmfors och Martin Flodén, Finanspolitiska rådet.