

Fuska inte med utgiftstaket

Dagens Nyheter den 3 november 2015

Den stora flyktinginvandringen innebär en svår målkonflikt. Det är önskvärt att ta emot människor på flykt undan krig. Men vi når förr eller senare en gräns då vi inte längre kan erbjuda drägliga villkor för de ankommande flyktingarna utan större uppoffringar av den egna levnadsstandarderna än de flesta är beredda till.

Jag har, liksom andra, inte någon bra lösning på denna problematik. Kolumnen handlar i stället om den mer begränsade frågan hur de ökade flyktingkostnaderna ska hanteras rent budgetmässigt. Migrationsverket räknar i sin huvudprognos med ökade utgifter 2016 på nästan 30 miljarder kronor. Sedan tillkommer ökade utgifter för andra myndigheter och för kommunerna som kan behöva högre statsbidrag.

De ökade utgifterna skapar problem i två delar av det finanspolitiska ramverket. Det första gäller saldomålet för de offentliga finanserna. Målet är i dag ett överskott på 1 procent av BNP över en konjunkturcykel. Det ligger vi långt ifrån. Både i år och nästa år väntas underskott på cirka 1 procent av BNP. Tidigare räknade både Konjunkturinstitutet och regeringen med balans i de offentliga finanserna 2018. Om inte de ökade flyktingkostnaderna finansieras genom sänkningar av andra offentliga utgifter eller skattehöjningar, skjuts tidpunkten för det framåt.

Det andra problemet gäller det statliga utgiftstaket. Riksdagen fastställer ett sådant tak för tre år framåt. Motivet är att hålla kontroll över utgifterna, eftersom stora utgiftsökningar är en vanlig orsak till statsfinansiella problem. Om utgifterna hotar att bryta igenom taket är regeringen skyldig "att vidta sådana åtgärder som den har befogenhet till eller föreslå riksdagen nödvändiga åtgärder" för att undvika det.

När utgiftstaket bestäms finns alltid en budgeteringsmarginal för oförutsedda utgifter. För 2016 är den bara 17 miljarder kronor och räcker därför inte till för de ökade flyktingutgifterna. Marginalen på 33 miljarder kronor för 2017 är sannolikt inte heller tillräcklig, allra minst om man har ambitionen att upprätthålla det offentliga välfärdsåtagandet genom att låta olika anslag öka när priser och löner gör det.

En möjlighet är att finansiera de ökade flyktingkostnaderna enbart genom att skära kraftigt i andra utgifter, till exempel biståndet. Det kan också ske genom att regeringen får backa från en del av de utgiftsökningar (på sammanlagt cirka 45 miljarder kronor) som beslutades i våras eller föreslagits i nästa års budget.

Men man kan också ha uppfattningen att stora sådana neddragningar vore orimliga under rådande omständigheter. Generellt bör stora svängningar i de normala offentliga utgifterna undvikas. Det skulle kunna motivera att riksdagen för första gången under en löpande mandatperiod höjer utgiftstaket. Det är bättre än att, som regeringen förmodligen frestas till, fuska med reglerna och kringgå taket genom att redan i år – då det finns en outnyttjad budgeteringsmarginal – betala ut anslag som hänför sig till nästa år.

Allra bäst hade varit om det i budgetlagen funnits en undantagsklausul som tillåter ett tillfälligt överskridande av utgiftstaket vid exceptionella omständigheter.

Det är förstås också möjligt att finansiera flyktingkostnaderna genom omedelbara stora skattehöjningar. Men om man tror att kostnaderna är tillfälliga – och sedan gradvis minskar när fler flyktingar får sysselsättning – är skälen emot sådana skattehöjningar starka. Enligt ekonomisk teori växer nämligen de snedvridande effekterna av högre skatter, främst svagare drivkrafter för arbete, mer än proportionellt med skattesatsen.

Det är ett argument för skatteutjämning över tiden. De negativa effekterna av beskattning blir mindre om man håller skattesatserna stabila i stället för att höja dem under perioder med större offentliga utgifter och sänka dem under perioder med mindre offentliga utgifter.

Skatteutjämningsargumentet talar för inga eller begränsade skattehöjningar nu och att tillfälligt högre utgifter finansieras genom större budgetunderskott, det vill säga mer upplåning, än som annars blivit fallet. Underskotten nu får då kompenseras av överskott längre fram när utgifterna faller igen.

Men vi kan inte vara säkra på att utgiftsökningarna nu är tillfälliga. Vidare kan trovärdighetsproblem uppkomma. Överskottsmålet har inte nåtts under senare år. Det kommer sannolikt att omformuleras till ett balansmål i stället. Det finns goda skäl till det. Men samtidigt riskerar detta att tolkas som ett steg mot mindre budgetdisciplin. Risken ökar om gällande utgiftstak inte respekteras.

Så politiken har att väga trovärdighetsnackdelarna av ett höjt utgiftstak och större budgetunderskott mot nackdelarna av att finansiera de ökade flyktingkostnaderna genom omedelbara besparingar och skattehöjningar. Vad är en klok avvägning? Enligt min mening skulle det rimligaste vara en finansiering där ökad upplåning, höjda skatter och sänkningar av andra offentliga utgifter får svara för var sin tredjedel.

Lars Calmfors