

EU-länderna är djupt skuldsatta – nya budgetregler får svårt att ändra på det

Dagens Nyheter den 20 mars 2023

Inom EU pågår nu en diskussion om hur budgetreglerna ska reformeras. De kom till vid valutaunionens start och syftar till att förhindra alltför hög offentlig skuldsättning i medlemsstaterna.

Huvudskälet till att överstatliga budgetregler ansågs behövliga var risken att statsskuldsproblem i ett land spiller över på andra euroländer, främst därför att dessa ser sig tvingade att ge krisländer finansiellt stöd. Just det hände också under eurokrisen då EU:s så kallade icke-undsättningsklausul, som förbjuder sådan hjälp, sattes ur spel.

De ursprungliga reglerna var enkla: budgetunderskott under 3 procent och statsskuld under 60 procent av BNP. Men reglerna har gradvis blivit alltmer komplexa. Då flera länder hade skulder över gränsen vid valutaunionens start, måste det regleras hur dessa skulle minskas. För att inte underskottstaket ska överskridas i dåliga tider krävdes även landspecifika mål för budgetsaldot i en normalkonjunktur. När många medlemsstater inte uppfyllde dem, adderades detaljerade regler för anpassningen dit. Det infördes också krav på att de offentliga nettoutgifternas tillväxttakt (skillnaden mellan utgifternas och skatteintäkternas ökning) måste understiga BNP:s långsiktiga tillväxttakt.

Resultatet har blivit en helt oöverskådlig regelstruktur – som det krävs en 108 sidor lång handbok för att beskriva. Det har skämtats om att det bara finns en person i Bryssel – numera dessutom pensionär – som kan alla budgetregler. De har liknats vid arkeologiska avlagringar och en katedral med så många tillbyggnader att det inte längre går att se tanken bakom arkitekturen.

Reglerna har inte haft önskad effekt. I dag är statsskulden i euroområdet 94 procent av BNP mot knappt 70 procent före eurokrisen. Greklands skuld är 170 procent av BNP och Italiens 145 procent medan Belgien, Frankrike, Portugal och Spanien alla ligger i intervallet 105–115 procent – att jämföra med Sveriges 32 procent. Dessutom har reglerna bidragit till en ofta procyklisk finanspolitik: åtstramande i lågkonjunkturer därför att den varit för expansiv i högkonjunkturer.

De sanktioner, bland annat böter, som stipuleras vid regelbrott har aldrig tillämpats. Risken för uppsplitande konflikter har bedömts för stor. Ändå har EU:s krav på budgetdisciplin i krisländer ofta upplevts som alltför hårda.

Vanliga synpunkter har varit att EU-reglerna måste förenklas och förankras bättre nationellt. De har även kritiserats för att vara fyrkantiga och inte beakta landspecifika omständigheter. Ännu ett skäl för en reform är att den suspendering av reglerna som gjordes 2020 på grund av pandemin upphör 2024. Enligt tidigare regler ska länder med för höga skuldkvoter årligen minska dessa med 1/20 av avståndet till 60-procentsgränsen. Om det skulle tillämpas igen, blir följden orimligt hårda åtstramningar i en del länder.

EU-kommissionen har lagt förslag om ett reviderat budgetramverk som EU:s finansministrar nu i huvudsak ställt sig bakom. Innebörden är att flera av dagens numeriska regler – som är lika för alla – ska ersättas med individuella bedömningar av kraven på olika länder utifrån analyser av de offentligfinansiella riskerna. Underskottstaket på 3 procent av BNP ska dock bli kvar. Skuldgränsen på 60 procent av BNP blir mer av ett långsiktigt skuldmål.

Hörnstenen i kommissionsförslaget är nationella finanspolitiska och strukturella planer som innebär åtaganden om de offentliga nettoutgifternas utveckling samt om investeringar och reformer. Planerna ska utformas i dialog mellan medlemsstaterna och EU-kommissionen. Länder med höga skuldkvoter måste uppnå en fallande bana för dessa. Men banorna ska kunna skilja sig åt mellan staterna och bero på de investeringar och reformer som görs. Om ett land inte följer sin plan, kan det bli fråga om böter (fast lägre än i dag).

Kommissionens förslag försöker balansera överstatliga regler, nationell förankring och hänsyn till landspecifika förhållanden. Men att få det att fungera blir förmodligen lika svårt som att lösa problemet med cirkelns kvadratur. Om individuella bedömningar ska göras kan reglerna om en fallande skuldbana lätt bli en gummiparagraf. Och med hårda tolkningar, kan kraven på budgetdisciplin komma att ses som illegitima om länder behandlas olika.

Huvudskälet till att det behövs EU-regler för finanspolitiken är bristande trovärdighet för icke-undsättningsklausulen. Enskilda euroländer bär därför inte de fulla konsekvenserna om en stor skulduppbyggnad medför en statskuldkris eftersom de då kan vänta sig finansiellt bistånd. Om klausulen kunde göras operativ, behövs sannolikt inte överstatliga budgetregler. Risken för statsbankrutt om finanspolitiken missköts borde verka tillräckligt disciplinerande på den nationella nivån. EU-reglerna kunde då i stället fokusera på hur budgetramverken i de enskilda medlemsländerna ska se ut – till exempel med en förstärkt roll för de övervakande finanspolitiska råd som euroländerna redan i dag måste ha – för att på så sätt stärka de nationella incitamenten för en ansvarsfull budgetpolitik.

Lars Calmfors