

JAN-ERIK LANE

## Varför inte regler för budget- och skattebeslut?

*Johan Lybeck argumenterade i Ekonomisk Debatt nr 6/84 mot vissa konstitutionella begränsningar i riksdagens finansmakt. Jan-Erik Lane ger exempel på ett antal regler för budget- och skattebeslut som enligt hans mening skulle befrämja "rationellt beteende hos medborgaren och kollektiv nytta för samhället."*

Johan Lybeck diskuterar i sin artikel bl a förslagen om budgetbalanskrav och tak för de offentliga utgifterna. Lybeck hävdar att budgetbalansregeln inte bara är meningslös utan direkt farlig för Sverige samt att tillväxtregeln även den är "meningslös exercis". I stället vill Lybeck stärka finansutskottets ställning samt försvåra devalveringar. En hel del av Lybecks slutsatser bygger på förutsättningar i nationalekonomisk teori, som här inte skall diskuteras. Här kan bara noteras att Lybeck ibland tar för givet förutsättningar som uppfattas som tveksamma av dem han polemiserar mot. Och då är det kanske litet märkligt att "public choice"-skolans krav på en budgetbalansregel (Buchanan och Wagner [1977]) avvisas med argumentet att en sådan regel skulle omintetgöra traditionell stabiliseringspolitik; det är ju just det som är poängen med förslaget!

### Motiv för beslutsregler

Enligt min mening bör man överväga att införa beslutsmekanismer som bi-

drar till att motverka vissa sidor i budgetering och taxering, vilka leder till en oönskad nivå på den offentliga sektorn. Mycket är väl vunnet om man kan motverka att den offentliga sektorn växer till följd av att budget- och skattebeslut delvis är resultatet av beslutsprocesser som inte baseras på rationellt beteende hos olika aktörer eller befrämjar den kollektiva nyttan för samhället.

Frågan om beslutsregler för det offentliga hushållet gäller såvitt jag kan förstå två grundläggande mål: *individuell rationalitet* och *kollektiv nytta*. Det är ett rimligt krav i en demokratisk välfärdsstat att en medborgare kan bilda sig en någorlunda rimlig uppfattning om relationen mellan kostnad och nytta i det offentliga hushållet. Det måste då vara angeläget att utforma beslutsprocesserna i den offentliga ekonomin så att målet om individuell rationalitet befrämjas.

Målet om individuell rationalitet omfattas även av en petitaäskande myndighet som värnar om de egna programmen även när det går ut över andra myndigheters program, liksom av lobbyaktiva organisationer av olika slag vilka betraktar de egna intressena som speciellt angelägna. Ju klarare och enklare hela statens ekonomiska tillstånd redovisas, desto lättare blir det för olika slag av aktörer att agera på basis av sina preferenser och utifrån kunskap om faktiska samband. Rationaliteten i den offentliga beslutsprocessen kring statens inkomster och utgifter ökas om medborgarna förmår att översiktligt binda samman kostnad och nytta, om petitaställare kan identifiera hur olika program behandlas och om intresseorganisationer, kommuner och företag kan förutsäga hur olika slags äskanden kommer att bemötas.

I en demokratisk välfärdsstat gäller det inte bara att slå vakt om enskilda aktörers rätt och förmåga till rationella

*Docent JAN-ERIK LANE innehar en forskartjänst vid Humanistisk-Samhällsvetenskapliga Forskningsrådet, HSFR, i ämnet offentlig administration.*

väl. Det gäller också att utforma den offentliga ekonomins beslutsprocesser på ett sådant sätt att olika slag av kollektiv nytta tas till vara. Jag tänker här på nyttan av företeelser som tillkommer samtliga inblandade, men som varje enskild aktör saknar incitament att beakta därför att andra kan tillgodogöra sig nyttigheten utan att svara för någon kostnad.

I beslutsprocesserna kring budget- och skattefrågor finns en rad situationer där olika aktörer — partier, byråkrater, intresseorganisationer, påtryckningsgrupper osv — har intresse av att använda beslutsprocessen för syftet att befrämja särintressen. Beslutsregler för budgetering och taxering skulle kunna motverka dylika tendenser genom att ta fasta på de intressen som är kollektiva men som inte skyddas av någon aktör.

### Exempel på beslutsregler

Låt mig ge några exempel på hur målen individuell rationalitet och kollektiv nytta skulle kunna befrämjas genom ett antal regler för skatte- och budgetbeslut.

1. En regel om *budgetens fullständighet* skulle försvåra det numera allt oftare förekommande förfarandet att antingen placera anslag utanför statsbudgeten eller uppföra dessa som medel för oförutsedda utgifter. Placeras betydande poster utanför statsbudgeten kan det ge upphov till en illusion om storleken på statens inkomster och utgifter. Tendensen att komplettera den ordinarie statsbudgeten med tilläggspropositioner och att uppföra avsevärda medel för oförutsedda ändamål resulterar i ett slags ständigt budgeterande. Flera budgetpropositioner i stället för ett årligt budgetdokument försvårar för olika aktörer att beräkna budgetutfallet samt försätter regering och riksdag i en position där det blir svårt att motstå extraordinära behov.
2. En regel om *överblickbarhet* skulle

leda till försök att strukturera budgeten så att olika slag av offentliga program eller insatser kan identifieras. Liknande utgiftsposter inom olika budgettitlar skulle då föras samman under ett och samma anslag. Vidare skulle det slås fast att den årliga statsverkspropositionen skulle innehålla en i allt väsentligt bestämd plan för statens utgifter.

3. En regel om *tidsbestämthet* skulle understryka budgetens årliga karaktär och motverka tendenserna att binda upp staten för längre engagemang eller för påtryckningar om medel för omedelbara, kortsiktigt uppkomna, akuta behov. En dylik regel skulle slå fast varje budgets autonomi, dvs varje riksdag har rätt att ompröva tidigare beslut och konsekvenserna av tidigare beslut. Regeln kunde kompletteras med en regel om hur medel för extraordinära situationer skall tas fram samt vad som faller inom "akuta behov". Tidsbestämthetsregeln skulle klargöra för olika aktörer vilka krav som kan riktas mot staten samt bidra till att dämpa benägenheten att gå till staten i bekymmersamma lägen, då man vet att samma regler gäller för alla.
4. En regel om *fiskal fullständighet* behövs inte med nödvändighet innebära ett krav på budgetbalans. Man kan tänka sig olika fullständighetskrav; exempelvis skulle en regel om att 80 procent av statens utgifter måste täckas via skatter motverka tendensen att tillgripa lånefinansiering bara därför att det saknas politisk vilja att verka för samhällsekonomisk balans och statsfinansiell återhållsamhet. I och med att alla aktörer tvingas respektera ett tak för budgetunderskottet kan den kollektiva nytta som minskad skuldbörda och lägre inflation innebär tas till vara. Olika kravställare gentemot staten skulle då vara mera benägna att gå försiktigt fram om man med säkerhet visste att alla omfattades av restriktionen.

5. En regel om budgetens *tillväxt* skulle innebära en liknande hämsko på pe-titaställare, på intresseorganisatio-nernas lobbyverksamhet liksom vad gäller krav på transfereringar. Även om det kan vara svårt att lägga fast ett entydigt förhållande mellan den offentliga sektorn och bruttonatio-nalprodukten samt att mäta detta förhållande, torde problemen knap-past vara oöverstigliga. Syftet med regeln är att hålla tillbaka offentliga program genom en balansregel rö-rande förhållandet mellan offentlig och privat resursallokering. Skulle en dylik regel betraktas som otidsen-lig kan den ju ändras och samtidigt fortsättningsvis tjäna syftet att mot-verka att offentlig resursallokering driver ut marknadsallokering.
6. En regel om *anpassningsbarhet* är ett rimligt krav på offentlig budgetering som dock alltmer satts ur spel genom att anslag försetts med regler om au-tomatiska utgiftsökningar. En gene-rell beslutsregel mot alla former av långsiktiga uppbindningar av stats-inkomsterna till speciella anslag skulle vara ett effektivt skydd mot olika intressenters strategi att förse intressanta anslag med en utgifts-automatik.
7. En regel om fiskal *ekvivalens* skulle vara ett försök att strukturera upp förhållandena mellan stat och kom-mun i den offentliga sektorn. Regeln skulle innebära att *lokala nyttigheter* som främst är riktade mot kommun-kollektivet skulle handhas och fi-nansieras av kommunen medan *na-tionella nyttigheter* som tillkommer alla oberoende av kommuntillhörig-het skulle skötas och bekostas av sta-ten. En dylik regel skulle kanske va-ra svår att tillämpa mer strikt, men den kan leda till större klarhet om

vad som är kommunens respektive statens ansvarighetsområde samt om hur kostnaderna för offentliga akti-viteter skall återföras till dem som konsumerar dessa. Det komplicera-de systemet med olika slag av trans-fereringar till kommunerna i fören-ing med detaljerad lagstiftning kun-de ersättas med enklare principer för funktionsfördelningen mellan stat och kommun.

8. En regel om fiskal *enhettlighet* kan ses som ett minimikrav på budgetens intäktssida. Syftet med denna regel är att strukturera upp hur olika stat-liga inkomstkällor används i förhål-lande till varandra utifrån en konsis-tensnorm. Skatt blir inte mindre skatt därför att det benämnes avgift. Begreppet avgift bör rimligen an-vändas för sådana nyttigheter som konsumenten/medborgaren direkt förbrukar.

Det är självfallet inte nödvändigt att ge vissa principer för budget- och skatte-beslut en konstitutionell status. Det kunde räcka med en vanlig lagreglering i syfte att befrämja individuell rationa-litet och kollektiv nytta i offentlig eko-nomi. Hur man än reagerar på dylika regler är en debatt nödvändig för att sanera den offentliga ekonomin i Sve-rige på sikt. De regler jag skisserat skul-le fungera som ett slags värdepremisser, ett antal givna förutsättningar för kon-struktionen av en offentlig budget. Ju mer explicita och ju klarare dessa regler för inkomst- och utgiftssidan formuleras, desto lättare blir det att få grepp om den "ofantliga" sektorn.

#### Referenser

- Buchanan, J.M. och Wagner, R.E., [1977], *Democracy in Deficit. Political Legacy of Lord Keynes*. New York: Academic Press.  
 Lybeck, J.A., [1984], "Bör riksdagens finansmakt begränsas?". *Ekonomisk Debatt*, årg 12, nr 4.