

Finansdepartementet

103 33 STOCKHOLM

LOs yttrande över betänkandet Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen, SOU 2000:61

LOs grundläggande utgångspunkter är följande

1. Staten bör eftersträva samhällsekonomisk balans vilket innebär överskott under högkonjunkturer för att balansera ökade utgifter och minskade inkomster under lågkonjunkturer. Med ett flerpartisystem och proportionella val tenderar regeringsmakten att försvagas och det behövs ett disciplinerande system som motverkar överbudspolitik och utgiftsdrivande opportunism.
2. För LO är statens budgetsaldo det viktigaste måttet på läget för statsfinanserna och inte utgiftstak eller skatte- och utgiftskvoter. De senare kan påverkas efter hur staten väljer att bokföra sina åtaganden på utgifts- eller inkomstsidan i budgeten.
3. Den offentliga sektorns utgiftsnivå bestäms av ambitionerna för välfärdsystemen, andelen sysselsatta samt andelen äldre i samhället. Budgetsystemen ska medverka till stabil och uthållig finansiering av generella välfärdsutgifter, vilket kräver en skattekvot av ungefär dagens omfattning. Bra välfärd kräver höga skatter.
4. Reglerna för statens budgetpolitik ska vara neutrala i förhållande till förändringar i offentliga utgifter eller förändringar av skatter. Det ska således inte vara lättare att sänka skatterna eller finansiera offentliga åtagande via skatteavdrag än att höja utgifter. Regelverket ska således vara neutralt i förhållande till medborgarnas politiska uppfattningar.
5. Inkomstbortfallsprincipen innebär att budgetsystemet ska medge att resurser finns för automatiska nominella utgiftsökningar, som följer med inkomstökningar i samhället. Exempel på detta är t ex arbetslöshetsförsäkringen eller sjukförsäkringen.

6. Budgetsystemet ska vara neutralt i förhållande till privat eller statligt ägande av tillgångar, som offentlig infrastruktur, och inte av budgettekniska skäl tvinga fram en privatisering. Budgetsystemet ska ta hänsyn till både statens finansiella balans och till statens realkapital så att det inte förlits.

Sammanfattning

- LO delar utredningens värdering om att god budgetdisciplin och starka statsfinanser är av stor betydelse för en positiv utveckling av samhälls-ekonomin. Därför är ett system som i likhet med utgiftstaken framtvingar utgiftsprioriteringar som leder till att demokratiskt beslutade målsättningar om statlig utgiftsandel, skattekvot och saldo nås önskvärt.
- LO anser att delar av utredningens förslag skulle förbättra budgetprocessen, särskilt förbättrade prognoser och renodlingen av budgetprocessen, men de är dock inte tillräckliga för att skapa en god budgetprocess där både makroekonomisk stabilitet, ekonomisk och politisk effektivitet uppnås på bästa sätt.
- LO anser att den uppifrån-och-ned ansats som präglar budgetarbetet idag och som förordas av utredningen bör bibehållas.
- LO anser att systemet med utgiftstak har en bias mot skattesänkningar framför utgiftsökningar.
- LO anser att om utredningens förslag genomförs riskerar det att leda till ökad privatisering.
- LO anser att utredningens förslag inte leder till en välfungerande budgetprocess som uppfyller två nödvändiga krav på flexibilitet, dvs att klara av att hantera osäkerhet angående utgiftsutvecklingen på grund av betende och regelförändringar, och dels den flexibilitet som är nödvändig för att uppfylla politikernas önskemål om utgifts- och skattekvot samt saldo.
- LO anser att som utredningen föreslår ha en permanent osäkerhetsmarginal, som konjunkturdämpare, som ska tas från den önskade utgiftskvoten, innebär de facto en permanent lägre utgiftskvot. Det är inte acceptabelt.
- LO anser att de sammanlagda effekterna av regeringens relativt låga tillväxtantagande och den engångseffekt införandet av osäkerhetsmarginalen innebär att statens offentliga utgifter sjunker från dagens 38,2 procent till att om fyra år vara 33,2 procent – då inte på grund av politiska beslut, utan på grund av teknikaliteter. Det innebär att regeringen 2004 förfogar över ca 60 miljarder kronor mindre i utgifter än om utgiftsandel stabiliserats på 2003 års nivå.
- LO anser därför att det måste vara möjligt att ärligen i vårpropositionen revidera utgiftstaken enligt bestämda kriterier.
- LO anser att utredningen inte tillräckligt analyserat denna möjlighet och har inte heller framfört några argument varför detta inte skulle kunna låta sig göras med bibehållen budgetdisciplin och statsfinansiella styrka.

Budgetprocessen

Utredningen om utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen har i många stycken genomfört en kompetent och saklig analys. LO delar utredningens värdering om att god budgetdisciplin och starka statsfinanser är av stor betydelse för en positiv utveckling av samhällsekonomin. Därför är ett system som i likhet med utgiftstaken framtvingar utgiftsprioriteringar och som leder till att demokratiskt beslutade målsättningar om statlig utgiftsandel, skattekvot och saldo nås önskvärt. Det är även bra ur detta perspektiv att framförhållning i budgetarbetet är medellång, dvs ca tre år.

Den nuvarande konstruktionen med utgiftstak har dock brister. Utredningen lyfter fram i huvudsak tre problem; de ekonomiska prognosernas kvalitet, utnyttjandet av budgeteringsmarginalen för reformer och att två liknande budgetarbeten pågår under ett kalenderår. LO delar i huvudsak denna problembeskrivning. LO anser att delar av utredningens förslag skulle förbättra budgetprocessen, särskilt förbättrade prognoser och renodlingen av budgetprocessen, men de är dock inte tillräckliga för att skapa en god budgetprocess där både makroekonomisk stabilitet, ekonomisk och politisk effektivitet uppnås på bästa sätt. Andra förslag däremot, särskilt resonemangen om "utgiftsmål" och det begränsade utnyttjandet av "planeringsutrymmet", skulle ytterligare öka risken för att politikerna snarast styrs av budgetprocessen än styr den.

LO anser även att den uppifrån-och-ned ansats som präglar budgetarbetet idag och som förordas av utredningen bör bibehållas. I huvudsak innebär det att de samhällsekonomiska förutsättningarna definierar vilka utgifter staten mäktar att ta på sig. Denna ansats måste dock ha hög legitimitet så att det uppfattas att det verkligen är de samhällsekonomiska förutsättningarna som sätter begränsningen och inte beräkningstekniska problem med implicita värderingsstrukturer. Idag är det tyvärr allt för stort inslag av det senare, vilket riskerar att på ett farligt sätt urholka budgetprocessens legitimitet.

Utredningens förslag för att lösa detta problem går ut på att ytterligare förstärka striktheten, eller normskapandet, i budgetprocessen och prognosernas kvalitet. LO anser att detta är principiellt fel väg att gå. Ett system som redan är hårt pressat på grund av en inbyggd och olöslig konflikt mellan en osäker framtid och extrem stelbenthet angående denna framtid i form av låsta utgiftstak, kan inte förbättras med ökad stelbenthet. Lösningen måste vara ökad följsamhet mot den faktiska utvecklingen. Annars kommer systemet att förlora i legitimitet i stora delar av befolkningen, vilket kommer att försvåra att bedriva en god finanspolitik.

Prognosernas betydelse för budgetpolitiken i en budgetprocess med stela utgiftstak som bestäms i nominella värden tre år i förväg kan åskådliggöras av ett räkneexempel. Korrigeras t ex utredningens tabell 4.1 för LO-

ekonomernas tillväxtprognos för 2001-03 och vi utgår från den politiska målsättning statsministern gett uttryck för, att utgifternas andel av BNP ska stabiliseras, leder Finansdepartementets mycket försiktiga tillväxtantagande för perioden till att utgiftstaket sätts 24 miljarder för lägt år 2003. Då detta utgiftstak inte får korrigeras leder det istället till att utgifternas andel av BNP sjunker och statsministerns politiska ambition att stabilisera de offentliga utgifterna i förhållande till BNP misslyckas.

Tabell 4.1 modifierad.

Statens utgifter. tillväxt och inflation enligt vårpropositionen 2000 och enligt LO

	2000		2001		2002		2003		2004	
	VÅP	LO	VÅP	LO	VÅP	LO	VÅP	LO	VÅP	LO
Statens utgifter										
utgiftstak, mdr kr	765	765	792	813	817	833	847	871	881	916
beräknade utgifter, mdr kr	764	764	790	811	811	827	827	851	851	886
budgeteringsmarg. mdr kr	1	1	2	2	6	6	20	20	30	30
utgiftsandel i % av BNP	38,2	38,2	36,7	36,7	35,8	35,8	35,7	35,7	35,7	35,7
BNP										
mdr kr	2083	2083	2195	2214	2282	2326	2371	2441	2467	2565
volymförändring i %			2,9	3,8	2	3	2	3	2	3
prisförändring i %			2,4	2,4	2	2	1,9	1,9	2	2

Då utgifterna är låsta till ett lägre tillväxtantagande än vad utfallet kanske verkligen blir skapas oplanerat stora överskott i de offentliga finanserna. Dessa överskott kan då endast användas till inkomstminskningar, dvs skattesänkningar, och avbetalningar på skatteskulden. Därmed skapas ett tryck på att utnyttja olika former av smarta skatte- eller finansieringslösningar för att undkomma utgiftstakens restriktion, då denna inte upplevs som en verklig restriktion för samhällsekonomin utan mer som beräkningsteknisk. Det är den också i den mening att om prognosmakarna haft fullständig kännedom om framtiden skulle utgiftstaket legat på en annan nivå.

Räkneexemplet visar på hur betydelsefulla prognosmakarna blivit för budgetpolitiken och det är inte ett realistiskt exempel, utan det är exakt den utveckling vi har haft i Sverige de senaste tre åren. Poängen är inte hurvida LO-ekonomernas eller regeringens tillväxtprognos är den korrekta, utan att det inte är möjligt att korrigera för den faktiska utvecklingen. Det kan dock konstateras att regeringens/finansdepartementets tjänstemän de senaste åren konsekvent underskattat tillväxten och därmed utgiftsandelens minskning och överskottens storlek, vilket bäddat för en omfattande diskussion om skattesänkningar. Det förefaller inte heller troligt att den marginella utgiftsminskning som andel av BNP mellan åren 2002 och 2003 verkligen blir så liten.

Detta problem med fasta utgiftstak kan delvis minskas genom att de ekonomiska prognoserna ökar i träffsäkerhet. Utredningen konstaterar att det är

av stor vikt för budgetprocessens trovärdighet att de ekonomiska prognoserna håller hög kvalitet. De menar också att dessa måste förbättras. LO delar denna uppfattning. Det är därför tillfredsställande att en utredning redan tillsatts som ska förbättra det statistiska underlaget för de ekonomiska prognoserna, men hur välutvecklade de ekonomiska prognoserna än blir kommer man aldrig med någon större säkerhet att kunna göra prognoser som ligger tre-fyra år fram i tiden. Det är därför inte en tillfredsställande lösning på det grundläggande problemet om hur en osäker framtid ska hanteras.

Osäkerheten angående den framtida utvecklingen kan bara lösas genom ökad följsamhet mot den faktiska BNP utvecklingen. Utredningen tar även upp denna lösning vid två tillfällen, men utan att förklara det närmare tas frågan aldrig upp till seriös behandling. Den avfärdas med att också i DS 1995:73, Fortsatt reformering av budgetprocessen, togs frågan upp och att man i den utredningen dock betonade att upprepade revideringar bör undvikas. Då dagens budgetprocess karakteriseras av fullständig stelhet står inte ökad flexibilitet och undvikande av upprepade revideringar i konflikt med varandra.

En välfungerande budgetprocess måste uppfylla två krav på flexibilitet, dels på att hantera den osäkerhet som finns angående utgiftsutvecklingen, dels den flexibilitet som är nödvändig för att uppfylla politikernas önskemål om utgifts- och skattekvot samt saldo.

Det krävs en flexibilitet för att hantera osäkerhet angående utgifternas storlek. Denna osäkerhet hanteras bäst av en budgeteringsmarginal. Utredningen föreslår en budgeteringsmarginal/osäkerhetsmarginal på 3 procent av utgiftsmassan – det förefaller rimligt då utgiftstaket sätts.

Avsikten med budgeteringsmarginalen var ursprungligen att den aldrig skulle användas till reformer. Det blev dock snabbt uppenbart att den verkliga restriktionen var utgiftstaken. En större del av budgeteringsmarginalen har därför redan i ett tidigt skede in-tecknats. Redan nu är t ex större delen av budgeteringsmarginalen för år 2002 in-tecknad. Det är inte tillfredsställande. Det gör att LO delar uppfattningen att budgeteringsmarginalen inte fungerar som den bör.

Huvudanledningen till detta är dock att utgiftstaken inte upplevs som samhällsekonomiska restriktioner i dagsläget utan som symboler för en stram budgetpolitik. En genuin känsla av att utgiftstaken verkligen utgör en politisk och samhällsekonomisk gräns kombinerat med ett system för hur budgeteringsmarginalen kan användas skulle troligtvis leda till större respekt för även budgeteringsmarginalen.

Budgeteringsmarginalen bör uttryckligen vara till för att hantera osäkerhet och utgiftstaket ska antas spegla den önskade utgiftskvoten. Det innebär att det inte är fel, tvärtom, om en större del av budgeteringsmarginalen i utfallet

för ett år är intecknad. Om budgeteringsmarginalen ses som en buffert för osäkerhet är det naturligt att den minskar i takt med att osäkerheten minskar, dvs desto närmare man kommer ifrågakvarande budgetår. Prognoser på ett års sikt kan i dag göras med relativt stor träffsäkerhet och en budgeteringsmarginal i höstbudgeten för kommande år kan vara avsevärt mindre än 3 procent av utgiftsmassan.

Den "osäkerhetsmarginal", som utredningen föreslår, där marginalen aldrig är avsedd att användas innebär en engångsförlust på 25 miljarder i offentliga utgifter i förhållande till dagens praxis. Den grundläggande frågeställningen är huruvida utgiftsmålet eller utgiftstaket ska spegla den önskvärda utgiftskvoten. Systemet med utgiftsmål kan enbart accepteras om det uttryckligen konstateras att utgiftsmålet speglar den önskade utgiftskvoten. Därmed skulle den engångsförlust på 25 miljarder i statliga utgifter undvikas. Utredningen föreslår att systemet med utgiftsmål och osäkerhetsmarginal ska införas år 2004.

Osäkerhetsmarginalen bör användas för osäkerheten om utgifternas storlek, i huvudsak beroende på beteendeförändringar, osäkerhet angående ekonomiska konsekvenser av regelförändringar och sammansättningsförändringar inom olika utgiftssystem, t ex om fler med högre a-kassa uppbär ersättning. Att som utredningen föreslår ha en permanent osäkerhetsmarginal, som konjunkturdämpare, som ska tas från den önskade utgiftskvoten innebär de facto en permanent lägre utgiftskvot. I detta sammanhang är en fiktiv utgiftskvot som speglas av utgiftstaken av mindre intresse.

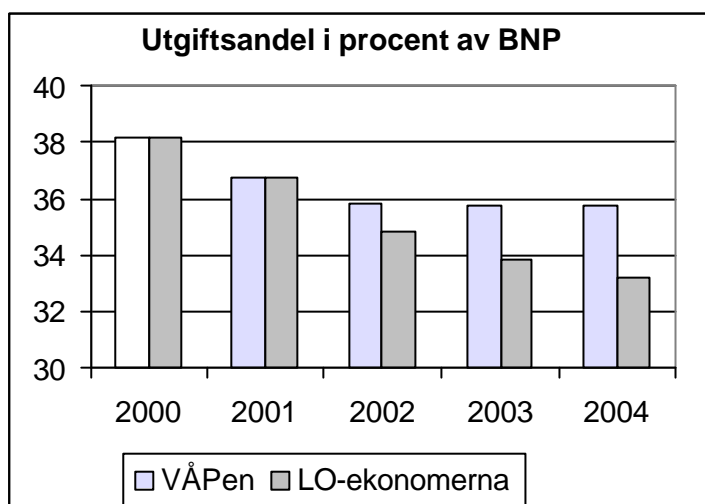
Det råder dock inte bara osäkerhet om utgifternas storlek utan också om den ekonomiska utvecklingen i stort, inte minst konjunkturutvecklingen. En välutvecklad budgetprocess stramar upp den politiska beslutsprocessen och ska i vissa avseende också tvinga fram nödvändiga prioriteringar. Budgetprocessen får dock inte förhindra genomförandet av demokratiskt beslutade målsättningar. Stelbentheten i systemet med låsta nominella utgiftstak gör t ex att den politiska målsättningen om en konstant offentlig/statlig utgiftsansdel blir en restprodukt av Finansdepartementets beräkningar av tillväxten tre år fram i tiden, vilket det tidigare räkneexemplet visade. Det är inte acceptabelt.

För att de demokratiskt beslutade prioriteringarna ska vara styrande måste utgiftstaken tillåtas att revideras för den faktiska BNP utvecklingen. Detta ska även gälla om utvecklingen blir avsevärt sämre än väntat. I det läget ska det givetvis vara möjligt att revidera ner utgiftstaket, så att det långsiktiga målet om utgiftskvot, skattekvot och saldo kan uppnås. Det är orimligt att låta den offentliga sektorns storlek bestämmas av beräkningstekniska frågor. Den rimliga ordningen är att politikerna sätter upp en målsättning för den offentliga sektorns storlek som är förenlig med regeringens välfärdsambitioner och de internationella förutsättningarna och att den blir styrande. Osä-

kerhet angående den ekonomiska utvecklingen måste därför hanteras med ökad flexibilitet i utgiftsnivån/taket.

Effekterna av regeringens relativt låga tillväxtantagande och den engångseffekt införandet av osäkerhetsmarginalen innebär att statens offentliga utgifter sjunker från dagens 38,2 procent till att om fyra år vara 33,2 procent – då inte på grund av politiska beslut, utan på grund av teknikaliteter. Det innebär att regeringen 2004 förfogar över ca 60 miljarder kronor mindre i utgifter än om utgiftsandelens stabiliserats på 2003 års nivå.

Diagram. De statliga utgifternas andel av BNP i regeringens utredning - LO alternativ.



Fortsätter de statliga utgifternas andel av BNP att minska i denna omfattning kommer det att leda till att det som utredningen kallar läckage kommer att öka. Med läckage menar utredningen olika sätt att undvika den restriktion utgiftstaken innebär. Anledningen är att stora oplanerade överskott inte bara leder till tryck på skattesänkningar, utan också olika smarta lösningar för att utnyttja skattesänkningar och finansieringslösningar för att omvandla utgifter till inkomstminskningar. Utredningen listar tio sådana möjligheter. Det som först kan verka som en budgetteknisk fråga får i dessa läckage ett verkligt politiskt innehåll.

Det finns idag en stor debatt om hur samhället ska finansiera den gemensamma infrastrukturen, som rimligen måste växa i takt med att befolkningen och ekonomin växer. Infrastruktursatsningar som blir allt svårare att finansiera inom en krympande utgiftsandel. Problemet är att enligt budgetlagen ska hela värdet av en investering tas upp i budgeten det år den beslutas. Då infrastruktursatsningar oftast rör sig om mångmiljard belopp blir belastningen på utgiftssidan ett enskilt år mycket stor. Med tanke på hur trångt det är un-

der utgiftstaket är det förstaeligt att infrastrukturinvesteringarna släpar efter trots stora överskott. Behoven av infrastruktur försvinner dock inte för att vi har utgiftstak. Regeringen söker därför vägar att slippa bokföra hela investeringen som en utgift. I det sammanhanget utgör så kallade public-private partnership (PPP) lösningar ett sätt att undkomma utgiftstaket. Statens kan då t ex istället betala en avgift till ett privatkonsortium för utnyttjandet av en infrastruktursatsning. Då belastar bara avgiften budgeten istället för hela investeringen. Utgiftstakens oförmåga att anpassa sig till en förändrad verklighet leder alltså till att den gemensamma infrastrukturen delprivatiseras och fördyras.

Ett annat problem är att en större del av regeringens välfärdsambitioner får kanaliseras genom skattesänkningar. Det riskerar att leda till att skattesystemet blir ineffektivt och ogenomträngligt. Principen bör vara att staten behöver inkomster och att dessa ska tas ut så effektivt som möjligt och att staten med utgifter sedan uppfyller sina välfärdspolitiska ambitioner. Ska utformningen av skatteuttaget vägledas av välfärdsambitioner istället för effektivitetskriterier så ökar störningen på ekonomin vid given skattekvot.

Utredningen föreslår att den konsekvensbedömning av utgiftsutvecklingen, givet fattade beslut, som finansdepartementet årligen föreslår ska ligga till grund för beräkning av en planeringsmarginal som kan användas för reformer. Det förefaller rimligt, men LO anser att den dock måste relatera till den politiskt målsatta utgiftskvoten.

Utredningen föreslår även, mot bakgrund av den omlagda redovisningen till riksdagen, att planeringsmarginalen endast kan in-tecknas i höstbudgeten för nästkommande år. LO kan inte acceptera den begränsning av utnyttjande av planeringsmarginalen. Det är viktigt att om det uppstår ett reformutrymme att detta kan planeras för flera år fram i tiden. Som exempel kan nämnas arbetstidsförkortningen som enligt LO/TCO/SACOs förslag skulle binda upp resurser, förvisso på inkomstsida, under en följd av år. Det måste vara möjligt att ta liknande beslut angående reformer på utgiftssidan.

LO delar utredningens uppfattning att det pågår ett omfattande dubbelarbete i regeringskansliet i samband med vårpropositionen och höstbudgeten. Utredningens ambition att skilja tydligare på dessa två budgetarbeten är därför riktig. Att utforma väpen som en övergripande budget på medellångsikt och att höstbudgeten enbart avhandlar nästkommande år är en bra modell.

Vårpropositionen bör sträva efter att öka transparensen i finanspolitiken på medellång sikt. Särskilt då fokusera på utgiftskvot, skattekvot och saldomål. Den möjlighet till revidering av utgiftstaken som LO anser är nödvändig att införa bör också göras i väpen. Vårpropositionen bör i detta sammanhang bli en motsvarighet till riksbankens inflationsrapport, där det framgår tydligt vilka bedömningskriterier riksbanken har för sin penningpolitik. På motsva-

rande sätt skulle regeringen kunna motivera sina beslut angående utgiftskvot, skattekvot och saldo. Det är inte på sikt hållbart att enbart hävda att utgiftstaken måste hållas oavsett vad, det måste framgå varför och på vilken nivå. Att låta beräkningstekniska osäkerheter bestämma utgiftskvoten är inte tillfredställande. Det riskerar att minska effektiviteten i de politiska besluten. Analysen utifrån vilken regeringen tar ställning till revidering av utgiftstaken bör ske årligen och bör utgå ifrån bestämda kriterier om politiska målsättningar och samhällsekonomiska förutsättningar, t ex:

- Saldomålet ska klaras
- Att utgiftsättagandena ska vara konjunkturstabila (givet saldomålet - inte utgiftstaket)
- Att tillfälliga förstärkningar inte används till permanenta utgifter
- Att samhällsekonomin klarar en förändrad finanspolitik

En formaliserad analys utifrån bestämda kriterier där det ändå är möjligt att revidera utgiftstaken skulle leda till att både transparensen och trovärdigheten ökade, samtidigt som en fullgod budgetdisciplin upprätthölls. En vårproposition som koncentrerar sig på frågor som rör utgiftskvot, skattekvot och saldo utan att dessa går att påverka förrän efter tre år, då med stor osäkerhet, kommer inte att få nödvändig legitimitet.

Det finns även en demokratisk aspekt på möjligheten att revidera utgiftstaken, då det i praktiken skulle bli omöjligt att gömma den förda politiken bakom stela utgiftstak. Politikerna skulle därmed tvingas att ge fullgoda argument för sina beslut. En offentlig och öppen debatt i frågan utan läsningar skulle också innebära ett folkbildningsarbete i linje med det LO bedrivit för att förklara sambanden mellan arbetslöshet, lönebildning och inflation. Vårpropositionen skulle kunna utgöra basen för ett sådant folkbildningsarbete där finanspolitikens betydelse för en god samhällsutveckling kunde beskrivas. Detta kan inte uppnås genom en obegriplig "normpolitik", utan endast genom rationella och välutvecklade argument som öppet läggs fram till offentlig diskussion.

LANDSORGANISATIONEN I SVERIGE

Wanja Lundby-Wedin

Sandro Scocco