

# Budgetunderskott och budgetprocess<sup>1</sup>

*De stora underskott i den offentliga sektorns finansiella sparande som Sverige och vissa andra industriländer upplevt de senaste decennierna kan delvis bero på tillkortakommanden i budgetprocessen. I denna artikel diskuterar Anders E Borg hur brister i det svenska budgetsyste- met kan ha bidragit till de problem med stigande skuldsättning som Sverige upplevt.*

## 1 Inledning

Sverige har genomgått två perioder av betydande försämringar i statsbudgeten de senaste decennierna. Under andra halvan av 1970-talet ökade budgetunderskottet med ca 9 procent av BNP och i samband med krisen i början av 1990-talet med 14 procent av BNP, *Figur 1*. Även om utvecklingen i Sverige var exceptionell har budgetunderskott uppkommit i flera andra industriländer, vilket bl a återspeglas i att bruttoskuldsättningen för EU-länderna ökat från 41 procent 1980 till 76 procent 1996.

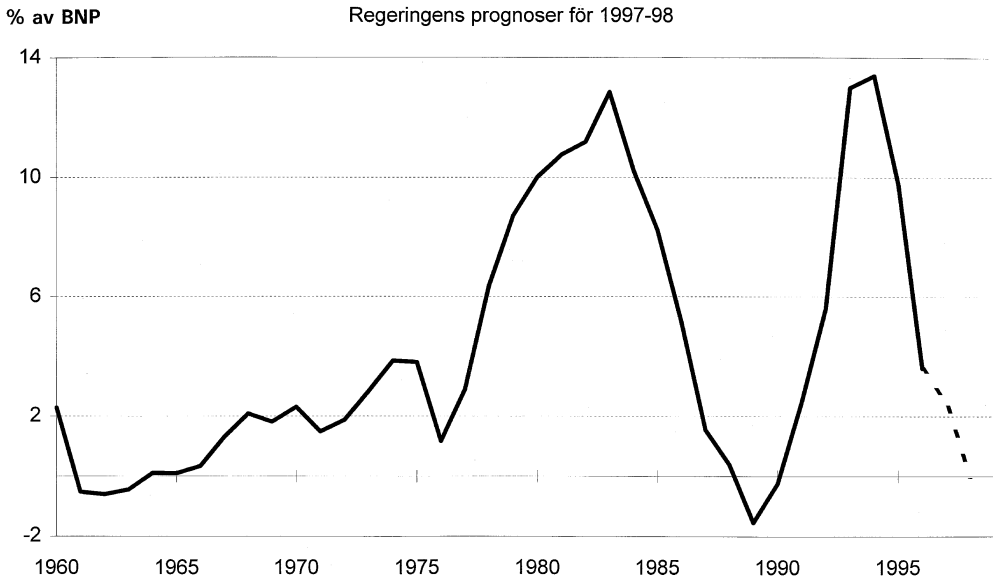
Ökningen av budgetunderskotten kan till viss del förklaras med traditionella faktorer såsom konjunkturförlopp, strukturproblem och demografiska förändringar. Att skuldkvoten ökat kontinuerligt antyder emellertid att dessa faktorer kan behöva kompletteras. Det kan vara så att även institutionella faktorer har spelat en viss roll (Alesina & Perotti [1995, 1996], Roubini

& Sachs [1989]). En sådan institutionell aspekt är hur regelverket och processen kring statsbudgeten påverkar förekomsten av budgetunderskott. von Hagen har, i en serie undersökningar för EU-kommissionen, visat att det bland EU-länderna föreligger argument för att brister i budgetprocessen bidragit till underskott i de offentliga finanserna (von Hagen [1992], von Hagen & Harding [1995]). Även för USA har liknande resultat framkommit. I dessa studier diskuteras sambandet mellan budgetunderskott och de olika typer av konstitutionella krav på budgeten som föreligger i delstaterna. James Poterba sammanfattar sina studier med att "The evidence from empirical studies of fiscal institutions and budget outcomes suggest that tightly-drawn anti-deficit rules, especially when coupled with limits on government borrowing, induce smaller deficits and more rapid adjustment of taxes and spending to unexpected fiscal shortfalls" samt att "...modifying the federal budget process could effect federal fiscal policy" [1996,

*ANDERS E BORG är ekonom vid Alfred Berg Transferator där han bl a löpande följer finanspolitiken. Borg har tidigare, som politisk sakkunnig, arbetat i statsrådsberedningen 1991-94 med bl a budgetförhandlingar.*

<sup>1</sup> Jag vill tacka mina arbetskamrater i Alfred Bergs analysgrupp samt Lars Jonung och Mats Persson för synpunkter.

Figur 1: Utveckling av budgetunderskott i Sverige



s 47].<sup>2</sup> Syftet med denna artikel är att beskriva hur budgetprocessen kan påverka budgetunderskott samt att, på ett enkelt sätt, illustrera det empiriska sambandet för den svenska ekonomin.

## 2 Varför spelar budgetprocessen roll?

Processen för att fastställa statsbudgeten kan ses som ett institutionellt ramverk för att hantera prioriteringskonflikter inom regeringens kansliet och vissa delar av den offentliga sektorn. I budgetprocessen måste oenighet mellan olika delar av regeringens kansliet, mellan myndigheter samt olika väljargrupper och partier, lösas ut i en utgiftsnivå och en inkomstnivå.

En uppenbar koppling mellan budgetprocessen och underskotten är kontroll: en otillräcklig budgetprocess, där betydande avvikelser från budgeten är vanligt förekommande, kan leda till bristande utgiftskontroll och sedermera underskott. Ser man budgetprocessen som ett ramverk för

förhandlingar kan man tänka sig två andra förklaringar till att de offentliga utgifterna blir större än inkomsterna: Dels att regeringen som helhet inte beaktar de fulla samhällsekonomiska kostnaderna och intäkterna för offentliga ingrepp, dels att enskilda regeringsmedlemmar har incitament att eftersträva ökade resurser på sina sakområden (von Hagen & Harding [1995]). En svag budgetprocess kan ge en-

<sup>2</sup> I en annan studie konkluderar Bohn och Inman att: "The general lesson learned from this empirical study of state government surplus/deficit behaviour is that balanced budget rules, appropriately constructed and enforced, reduce the propensity of states to run deficits" (Bohn och Inman [1997, s 46]). Se också Inman [1996] och Poterba [1996]. I en studie av sambandet mellan budgetprocessen och budgetunderskott i Latinamerika, som är upplagd på ett sätt som påminner om von Hagens, har man funnit att "...the nature of the budget procedures strongly influence fiscal outcome" (Alesina, Hausmann, Stein och Hommes [1996, s 1]).

skilda ministrar större spelutrymme och därför medföra att regeringen som helhet tenderar att bli mer utgiftsbenägen. Både i regeringen som kollektiv och i den interna beslutsprocessen kan det uppkomma tendenser till fiskal illusion och större budgetunderskott (se Borg [1996] för en enkel formalisering av denna diskussion).

### 2:1 Fiskal illusion för regeringen som helhet

Ett skäl till att budgetunderskott kan uppkomma är att de fulla samhällsekonomiska effekterna för olika offentliga utgifter och dessas finansiering inte beaktas i beslutsfattandet, vilket kan leda till att nyttan av utgifter överskattas på ett sätt som bidrar till att underskott uppkommer. Detta kan bero på vissa mekanismer i den politiska beslutsprocessen (Buchanan & Wagner [1967], von Hagen & Harding [1994, 1995]). Kortsiktigt röstmaximerande politiker kan tendera att undvika impopulära budgetförstärkningar. Detta kan bli bero på en önskan att förskjuta de impopulära åtgärderna i tiden. Detta kan leda till att sänningen vid en budgetkris försenas. Den politiska beslutsprocessen kan göra att ambitioner att bedriva en aktiv stabiliseringspolitik leder till stigande skuldsättning eftersom det kan vara svårt att uppnå överskott i statsfinanserna vid högkonjunktur. Vid en högkonjunktur, som ofta leder till att överskott prognostiseras, uppkommer en opinion för ökade utgifter och skattesänkningar som kan vara svårt att motstå. Dessa tendenser kan förstärkas av en svag budgetprocess.

Även valsystemet kan bidra till att regeringen nedtonar det långsiktiga ansvaret. I ett valsystem som ger fragmentiserat ansvar genom koalitionsregeringar och begränsade regeringsperioder kan det uppstå en tendens att underskatta de långsiktiga samhällsekonomiska kostnaderna och överskatta den kortsiktiga nyttan av offentliga utgifter (Alesina [1988], Grilli, Masciandaro & Tabellini [1991], Roubini

& Sachs [1989]).<sup>3</sup> Korta regeringsinnehav gör att regeringars agerande inte fullt ut begränsas av en intertemporal budgetrestriktion. Roubini och Sachs [1989, s 909] konstaterar att det inte föreligger något fall med långlivade regeringar, med en genomsnittlig period på mer än tre år, och en genomsnittlig ökning av skuldsättningen på mer än 3 procent per år. Man kan också tänka sig att regeringar i ett politiskt system som genererar korta maktinnehav kan vilja påverka framtida regeringars beteende genom att efterlämna skulder (Persson och Svensson [1989]). Det bör dock framhållas att det kan vara svårt att belägga att strategiskt agerande skulle kunna förklara budgetunderskott i Sverige (Persson [1995, s 27-31]).

### 2:2 Fiskal illusion för fackministrar

Ett annat problem är att incitamentsstrukturen för enskilda fackministrar kan vara

<sup>3</sup> Roubini och Sachs [1989] menar att det föreligger en rad skäl som talar för att förekomsten av koalitionsregeringar kan påverka budgetutfallet: För det första att koalitionsregeringar i ett flerpartisystem gör att regeringen inte har en gemensam nyttofunktion. Utgiftsnedskärningar eller utgiftsökningar kan ses som en "fångarnas-dilemma"-situation där alla parter kanske föredrar budgetbalans, men där de också har ett intresse av att neddragningarna politiskt drabbar de andra partierna medan de själva kanske tror tillåts öka sina utgifter. Därmed blir det kollektiva intresset av budgetbalans svagare. För det andra kan enskilda deltagare i en koalitionsregering, även om det rör sig om förhållandevis små partier, ha en stark möjlighet att blockera förändringar. Om det då uppstår ett budgetunderskott, kanske på en yttre chock, blir det svårare att få till stånd besparingar. För det tredje blir mekanismerna för att genomdriva allmänintresset svagare i en koalitionsregering. I många länder, bl a Sverige och Storbritannien, har budgetsyste men byggts på en informell maktställning för finansministern och statsministern. I en koalition reduceras denna särställning eftersom partiledare nästan alltid blir mer seniora än finansministern.

annorlunda än för regeringen som helhet (von Hagen & Harding [1995]). Det optimala utfallet för regeringen kollektivt och för de enskilda delarna är inte detsamma, eftersom fackministrar kan ha ett särskilt intresse av att öka anslagen till sitt departementsområde. Skälen till detta kan vara så enkla att den som utses till utbildnings- eller socialminister är en person som känner starkt för dessa frågor. En departementschef, tex arbetsmarknads- eller jordbruksministern, kan känna en särskild lojalitet med en viss väljargrupp. En tolkning, som också knyter an till svenska erfarenheter av budgetunderskott, är att betrakta fackministrarnas specifika intressen som ett uttryck för att de representerar olika partier inom en koalition. Proceduren för hur fackministrarnas separata nyttofunktioner aggregeras kan ha betydelse för det kollektiva utfallet. Förenklat och stiliserat kan man hävda att det föreligger tre olika metoder att aggregera ministrarnas preferenser.

Den första metoden är att fackministrarnas nyttofunktioner summeras av statsministern som sedan bestämmer utgiftsnivån som en residual, vilket kan beskrivas som ett kollegialt förfaringssätt (alla ministrars röst väger lika). I denna variant av kollektivt beslutsfattande kring budgeten blir den övergripande spärren för utgifterna svag och en tydlig prioritering mellan olika områden framtvings inte. En fackminister kan få extra avkastning av utgifter inom sitt område och därtill kan vederbörande fästa mindre vikt vid en övergripande budgetrestriktion. Att andelen av de samhällsekonomiska kostnaderna som vägs in i beslutet kan bli mindre kan bero på att fackministrarna endast tar hänsyn till de kostnader som drabbar den grupp de representerar eller som direkt förhindrar att deras särmål uppnås.

Den andra proceduren för att aggregera fackministrarnas uppfattning till ett kollektivt beslut är att regeringen bestämmer en övergripande budgetram initialt i processen, som sedan utgör ramen för de vidare

förhandlingarna, vilket kan beskrivas som en utgiftstaksmodell. Genom att regeringen fattar beslutet som helhet måste den väga in att ökade utgifter medför stigande dödviktskostnader. När regeringen gemensamt bestämmer utgiftsnivån måste den också implicit bestämma ett utgiftsmål för varje verksamhetsområde. I spelteoretiska termer kan man tala om att regeringen insett att den befunnit sig i en sk ”fångarnas dilemma”-situation och bestämt en övergripande strategi som reglerar hur de enskilda fackministrarna kan agera.

En tredje modell för kollektivt beslutsfattande kring budgeten är att de möjliga utfallen i budgetprocessen begränsas genom institutionella faktorer: proceduren konstrueras så att utgifterna inte överexpanderas, vilket kan beskrivas som en institutionell modell. Finansministern kan ges en starkare ställning eller också kan regelverket för budgeten sätta upp begränsningar. En budgetprocess där vissa ministrar har en starkare ställning kan beskrivas som hierarkisk och en process där konstitutionella regler sätter upp mål för budgeten eller begränsar upplåningsmöjligheterna kan beskrivas som regelstyrd. Efter som diskussionen här i förstone rör europeiska förhållanden handlar det främst om finansdepartementets ställning då konstitutionella bindningar spelat en underordnad roll i flertalet europeiska länder. Att finansdepartementets ställning stärks kan antas innebära att analys av samhällsekonomiska aspekter spelar större roll i beslutsfattandet, dvs att en större del av de samhällsekonomiska kostnaderna och intäkterna beaktas i beslutsprocessen.

Utifrån denna beskrivning av hur budgetprocessen kan påverka budgetutfallet kan vi skissera några hypoteser om sambandet mellan budgetprocessen och budgetutfallet:

- En generellt svag budgetprocess bör ge mer omfattande problem med budgetunderskott, medan stramare budgetprocesser bör generera stabila finanser.

- Aggregeringen av fackministrarnas preferenser kan också påverka budgetutfallet. Budgetprocesser med kollektialt beslutsfattande bör generera större utgifter, vilket ökar risken för att underskott uppkommer, än processer med utgiftstak eller med institutionella spärrar.
- Metoden med utgiftstak kan hantera problemet med att fackministrar har incitament som gör att deras agerande inte är konsistent med det kollektivt rationella för regeringen, men inte att regeringen som helhet väger in för liten del av dödviktskostnaderna. En hierarkisk eller en regelstyrd modell kan antas påverka båda nivåerna.

### 3 En institutionell tolkning av budgetkriserna i Sverige

Under de senaste åren har Sverige genomgått en budgetkris, som bla tillskrivits brister i budgetprocessen (Hamilton [1995], Molander [1992, 1995], SOU 1993:16, 1996:14). Tillkortakommanden i den svenska budgetprocessen kan beskrivas utifrån diskussionen ovan: den övergripande budgetrestriktionen har varit svag och några mekanismer för att stärka allmänintresset har inte förelegat. Processen har haft, både i regeringskansliet och riksdagen, drag av den kollektiala metoden. Arbetet i regeringskansliet har varit kravdrivet. Myndighetsäskanden samt pris- och löneomräkningspålägg har utgjort utgångspunkten för budgetarbetet, vilket gett fackministrarna en stark ställning. Ett viktigt problem har också varit att något bindande utgiftstak inte fastställts. Kombinationen av att stora bemyndiganden har kunnat överföras över budgetår och omfattande överdrag undergrävt budgeten som styrinstrument. Förslagsanslag, som får överskridas om det behövs för att syftet och reglerna för utgiftsposten skall uppfyllas, har varit vanliga. Av ca 600 mdkr i utgifter i budgeten var ca 425 mdkr förslagsanslag 1995 (SOU 1996:14, 135-

36). I flertalet EU-länder ligger andelen av utgifterna som är "open-ended" på ca 30-40 procent av de samlade utgifterna (von Hagen och Harding [1994, s 387]).

Både i regeringskansliet och i riksdagsbehandlingen har de områdesvisa intressena givits en stark ställning visavi de övergripande. I regeringskansliet har inte finansdepartementet haft några särskilda befogenheter att fastställa utgiftsramarna för olika utgiftsområden eller att stoppa nya utgifter. Riksdagsbehandlingen har varit uppsplittrad och något övergripande beslut för utgiftsnivån har inte förekommit.<sup>4</sup>

För att åtgärda dessa brister har en lång rad förändringar genomförts. I en övergripande mening har beslutsprocessen förändrats genom en övergång till utgiftstaksmodellen. Budgetbeslut fattas, fr o m budgetåret 1997, i två steg; först ett övergripande beslut om utgiftsnivån och därefter fastställs detaljerna inom varje utgiftsområde. Huvuddragen i förändringarna kan sammanfattas i fyra punkter (Regeringens propositioner [1994/95:150, 1995/96:150, 1995/96:220], SOU 1996:14, Riksdagen [1994], Molander [1995]:

1. *Klarare mål för budgetpolitiken:* Vid medlemskapet i EU har regeringen påtagit sig att uppfylla de sk konvergenskraven om budgetunderskott och statskuld. Det treåriga utgiftstak regeringen fastställer för statsbudgeten bör följaktligen visa att dessa mål uppfylls.
2. *Heltäckande budget:* Budgeten har blivit mera heltäckande genom att arbetsmarknadsfonden, bostadsfinansieringen, sjuk- och arbetsskadeförsäkringen och ytterligare några mindre poster inkluderats i statsbudgeten.

<sup>4</sup> Att underskotten var begränsade före 1970-talet kan bero på en rad faktorer. Under Bretton-Woods systemet utgjorde fastkurssystemet och den utvecklade internationella kapitalmarknaden en trovärdig restriktion för budgetpolitiken.

Dock kvarstår bl a ATP, delpensioner och arbetsskadeliivräntor utanför statsbudgeten.

3. *Beslutsprocessen i regeringskansliet och riksdagen:* Mandatperioden har förlängts till fyra år. Regeringen inleder budgetarbetet med att fastställa det övergripande utgiftstaket. Riksdagen skall ta ställning till budgeten i två steg: först till utgiftstaket och utgiftsnivån på utgiftsområdena och därefter till utgifterna på anslagsnivå. Finansutskottet får ett sammanhållande ansvar för budgetarbetet i riksdagen. Möjligheterna till tilläggsyrkanden har begränsats genom att förändringar av ett anslag måste finansieras inom ramen för samma utgiftsområde om inte finansutskottet lämnar sitt godkännande.
4. *Bättre uppföljning:* För att förbättra uppföljningen av budgeten skall avrapporteringen ökas. Inom finansdepartementet skall det ske en månadsvis avstämning, baserad på underlag från bl a RRV och Riksgäldskontoret. Finansdepartementet skall kvartalsvis avrapportera utvecklingen till regeringen. Betydande avvikelser skall pekats ut och förslag till åtgärder föreläggas. Genomgående skall uppföljningen fokuseras på korrigerande åtgärder. Regeringen har också utlovat att överdrag på enskilda anslag skall finansieras inom ramen för utgiftsområdena under de nästkommande budgetåren.

Effekten av dessa förändringar kan beskrivas i termer av långsiktighet, transparens och kontroll. Genom klara mål för budgetarbetet, treårig budgetering, rambeslut, längre mandatperiod och starkare ställning för finansutskottet ökar långsiktigheten. Genom bättre täckning, konsekvent tillämpning av bruttoredovisning och minskad komplexitet förbättras transparensen. Med förbättrad rapportering från myndigheterna, förändrad anslagsstruktur och bättre återrapportering under budgetperioden görs kontrollen effektivare. I termer av

beskrivningen ovan kan det hävdas att beslutsprocessen förändrats från en kollegial metod till en utgiftstaksmodell. Men det är mycket tvivelaktigt att hävda att Sverige övergått till en hierarkisk eller regelstyrd modell eftersom finansdepartementets ställning i departementsordningen inte förändrats och några explicita institutionella budgetkrav inte tillförts.

Övergången till en utgiftstaksmodell har förändrat den politiska cost-benefitkalkylen för budgetunderskott. För det första har kostnaden för underskott ökat genom tydliga mål, en klar uppföljning och tidig avrapportering. Mindre bruttoredovisning och större täckning för budgeten kan göra att underskottsproblem uppmärksammas snabbare. Att regeringsinnehaven troligen blir längre när mandatperioden utvidgats bidrar också. Kostnaden för att åtgärda underskotten har minskat genom att stramare regler för anslagsöverskridanden gör att en betydande del av nödvändiga besparingar kan framställas som korrigeringar av överdrag. Förändringarna av anslagssystemet gör också att hanteringen av beviljade medel får tydligare konsekvenser för de berörda myndigheterna (överdrag det ena året kan innebära mindre anslag nästa). Att beslutsreglerna i riksdagen förändrats gör också att oppositionen får det svårare att politiskt argumentera emot budgetförstärkningar (kravet på att avvisade besparingar skall finansieras har tydliggjorts). Sammantaget innebär detta att budgetprocessen blivit stramare.

#### 4 Hur stram är budgetprocessen?

von Hagen har jämfört budgetprocessen i de olika EU-länderna (von Hagen 1992). Undersökningen är unik i så måtto att den utgår från en detaljerad genomgång, bygger på expertunderlag (finansdepartementen i respektive land) och analyserar hur budgetprocesserna fungerar i praktiken.

Tabell 1 Stramheten i de olika delarna av budgetprocessen i EU-länderna 1992\*

	Rege- rings- kansliet (rk)	Imple- men- tering (im)	Riksdag- en (rd)	Transpa- rens (t)	Mål**	rk+rd+trans+im
Frankrike	16	20,2	18	14,66	3	68,86
Storbritannien	15	11,4	16	16	13	58,4
Tyskland	12	18,6	4	17	14	51,6
Nederländerna	10,66	5	16	18	14	49,66
Danmark	12,33	10,4	12	13,33	8	48,06
Portugal	9,66	14	1	7,33	6	31,99
Belgien	2,33	11,2	4	10	0	27,53
Irland	3	11	8	5	12	27
Grekland	1	15,6	0	10,33	5	26,93
Spanien	6	5,8	4	9	6	24,8
Italien	7,66	1	6	5	11	19,66
Genomsnitt	8,69	11,29	8,09	11,42	–	39,5

\* Luxemburg avviker starkt och kan betraktas som ett specialfall, varför landet exkluderas.

\*\* Eftersom förekomsten av mål för budgetarbetet, i von Hagens studie [1992, s 48 ff], visade sig ha svag förklaringskraft exkluderas denna variabel här.

Undersökningen bygger på ett relativt stort urval, 12 länder.

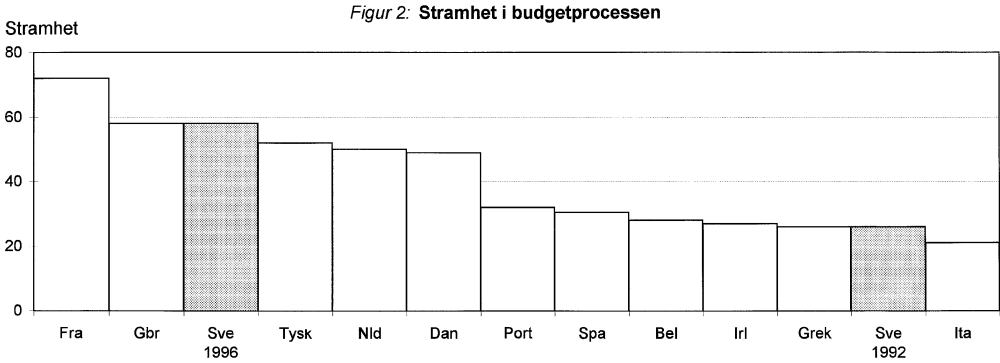
von Hagens studie ger vid handen att det föreligger betydande skillnader mellan de nationella budgetprocesserna inom EU, vilket också framgår av *Tabell 1* (von Hagen [1992]). von Hagens index avser att mäta stramheten i budgetprocessen. Varje moment i budgetprocessen rangordnas genom delfrågor som poängsätts (0-4 poäng) för att karaktärisera momentet (totalt kan de fyra delindexen ge 81 poäng och högre poäng indikerar stramare budget). De moment som graderas är om: (1) processen inom regeringskansliet bygger på ett initialt utgiftsbeslut, heltäckande budgetnormer och en central agendasättning;<sup>5</sup> (2) budgetbehandlingen i parlamentet är stram, rätten att lägga tilläggsyrkanden är begränsad, regeringen kan fällas på budgeten och budgetbeslutet är enhetligt, d v s att samtliga budgetposter avgörs med ett beslut; (3) budgeten är transparent; och (4) implementeringen är strikt i så måtto att bli cash limits och hinder för anslagsöverföringar föreligger<sup>6</sup>.

För att Sverige skall kunna inkluderas i jämförelsen har budgetprocessen klassifi-

<sup>5</sup> von Hagen inkluderar inte parametrar som avläser stramheten i regeringens interna budgetdialog. Aspekter som finansministerns formella ställning, förekomsten av inre kabinett och regeringens hierarkiska struktur kan vara av betydelse. Att finansministern i Tyskland har vetorätt mot utgiftsbeslut avspeglas inte alls i indexet. I bedömningen av budgetrestriktionen ges inte heller någon vikt åt vilken typ av status restriktionen har. Det torde vara betydelsefullt huruvida restriktionen är konstitutionellt angiven eller ett självpåtaget mål.

<sup>6</sup> von Hagens index mäter inte anslagsuppföljning och överdrag. Dessa två aspekter kan ha betydelse för budgetens stramhet: löpande uppföljning och hantering av anslagsöverskridanden. Om det inte sker en effektiv uppföljning kommer regeringen inte, vilket var fallet under våren 1992 då budgetunderskottet i Sverige steg mycket snabbt, att ha information om att en avgörande förändring av budgetutfallet är på väg att inträffa. Därmed blir det lättare att avstå från att korrigera avvikelser och att tillåta utgifterna att öka. Låter man myndigheter dra över sina anslag betyder det att man delvis delegerat till myndigheterna att bestämma utgiftsbehovet och att göra avvägningen gentemot andra samhällsintressen (såsom exempelvis de samhälls-

Figur 2: Stramhet i budgetprocessen



cerats efter samma index (Borg [1996]). Det har emellertid skett stora förändringar av budgetprocessen i Sverige under senare år, vilket motiverar att situationen före och efter budgetreformerna jämförs, *Tabell 2*.

I termer av von Hagens index betyder detta att stramheten i budgetprocessen i Sverige har ökat från 26 till 58. Från att ha legat i paritet med Italien och Grekland kommer Sverige att befinna sig på samma nivå som länder som Frankrike, Storbritannien och Tyskland, *Figur 2*. En rad av de förändringar som genomförts påverkar dock inte von Hagens index. Detta gäller bl a mandatperiodens längd, utvidgningen av bruttoredovisningen (delvis i den allmänna bedömningen av transparensen), uppföljning av överdrag och anslagsstrukturen. Detta kan anföras som kritik mot von Hagens index generellt. Idealt borde därför ett nytt utvidgat index konstruerats.

### 5 Spelar stramheten någon roll?

En enkel regression för sambandet budgetunderskott och budgetprocess för EU-länderna<sup>7</sup> över en längre tidsperiod<sup>8</sup> visar på ett visst stöd för att en bristfällig budgetprocess kan bidra till större budgetunderskott, *Figur 3*.<sup>9</sup>

ekonomiska kostnader som beskattningen ger upphov till).

<sup>7</sup> Jag har valt att exkludera Luxemburg. Landet har ett mycket begränsat underskott, vilket troligen beror på att landet har avvikande grundförutsättningar vad avser inkomstfördelning m m.

<sup>8</sup> Att välja en längre tidsperiod är naturligt eftersom syftet är att diskutera ett strukturellt samband, d v s inte varför underskott vid en given tidpunkt eller i en viss cykel är stort. Datakällor är OECD [1995], von Hagen [1992] och Borg [1996].

<sup>9</sup> von Hagens papper innehåller en djupare statistisk analys. Resonemanget här får mer ses

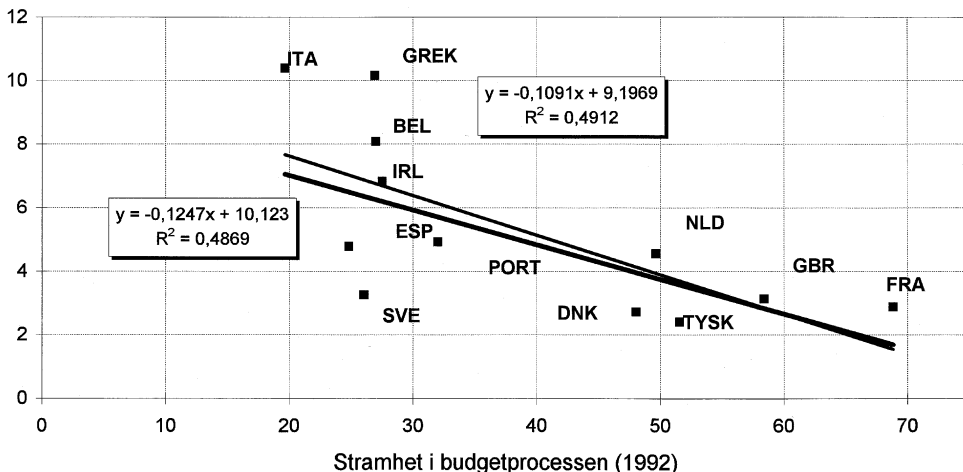
Tabell 2 Stramheten i budgetprocessen före och efter reformer

	Regeringskansliet	Implementering	Riksdagen	Transparens	Mål	rk+rd+trans+im
Sverige 1992	8,33	6,73	8	3	–	26
Sverige 1996	12,66	11,73	20	14	–	58,4



Budget-underskott % av BNP

Figur 3: Stramhet i processen och underskott  
Genomsnittligt underskott 1980-95



Figur 3 innehåller två regressionslinjer: en där endast de 11 ursprungliga EU-länderna inkluderats och en där även Sverige 1992 ingår. Den nedre regressionslinjen och ekvationen motsvarar gruppen som innefattar Sverige. Som framgår av Figur 3 minskar förklaringsvärdet något när Sverige inkluderas.

Kausaliteten kan diskuteras. Det kan vara så att länder som drabbats av makroekonomiska chocker, upplevt strukturproblem som sänkt tillväxtpotentialen eller som av politiska skäl har valt en sammansättning av statsfinanserna med stora automatiska stabilisatorer ansett sig föranledda att ta bort hinder i budgetprocessen eller inte valt att strama upp den. Är så fallet är en svag budgetprocess snarare ett resultat än en förklaringsfaktor. Det går inte, utan noggranna studier av enskilda länder, att dra någon entydig slutsats om kausaliteten. Däremot överensstämmer resultatet av den enkla regressionen med den hypotes som den tidigare diskussionen genererade.

Trots att budgetprocessens stramhet i Sverige 1992 endast graderas till 26 poäng

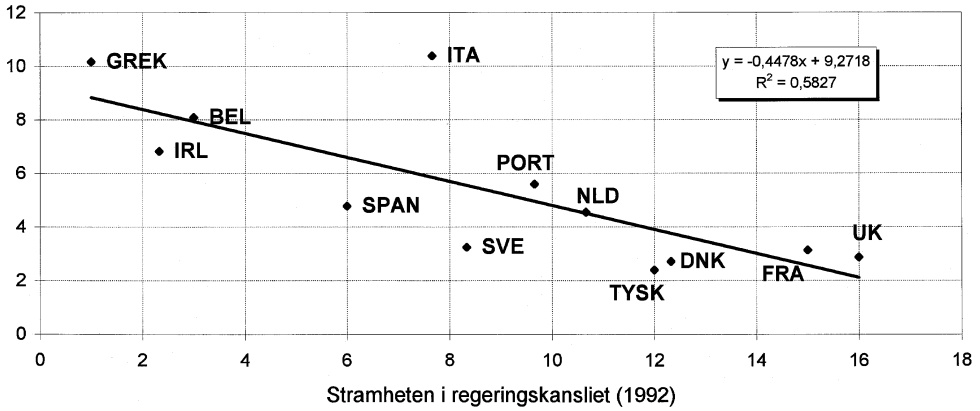
har det genomsnittliga underskottet 1980-95 legat på 3,6 procent, vilket skall jämföras med ett regressionsberäknat underskott på 6,3 procent av BNP och ett genomsnittligt underskott på 5,4 procent för hela gruppen. Resultatet är i viss mån förvånande. Såväl Molanders [1992, s 24 ff] studie som budgetlagsutredningens betänkande (SOU 1996:14, s 90 ff), som propositionen om budgetlag [1995/96:220, s 12-12] åberopar stöd för hypotesen att stramheten i budgetprocessen kan förklara budgetunderskotten. En förklaring, självfallet inte den enda, till att Sverige avviker relativt mycket från regressionslinjen kan vara att indexet inte korrekt återspeglar budgetprocessen. Det generella stramhetsindexet kan utelämnas faktorer eller inte förmå att särskilja hur delmomenten inverkar. En regression för betydelsen av de olika subindexen kan göras på följande sätt:

$$BUB = a_1 + a_2RK + a_3IMPL + a_4RD + a_5TRANS + e. \quad (1)$$

BUB är här det genomsnittliga underskottet 1980-95, RK-indexet för regeringskansliet, RD-indexet för parlamentet, IMPL-index för implementeringsfasen

**Figur 4: Budgetprocessen i regeringskansliet**  
Genomsnittligt underskott 1980-95

Budget-underskott % av BNP



och TRANS-index för transparensen.

Som framgår av *Tabell 3* har indexet för regeringskansliet det starkaste genomslaget. Det är förvånande att riksdagsfaktorn inte spelar större roll, möjligen kan detta bero på konstruktionen av indexet.

**Tabell 3 Regression av underskott och subindex**

	BUB	BUB	BUB	BUB
Regeringskansliet	0,40*	0,404*	0,432**	0,451**
Implementering	0,07	0,07	0,064	
Riksdagen	0,031	0,03		
Transparens	-0,002			

\* Signifikant på 95% nivån

\*\* Signifikant på 99% nivån.

Som framgår av *Figur 4* är Sverige inte i samma utsträckning en avvikare när hänsyn tas till att processen i regeringskansliet var tämligen stram redan 1992.

Att detta visar sig vara en tänkbar förklaring kan te sig förvånande mot bakgrund av att svagheten i budgetprocessen har tagits som en etablerad sanning inför omstruktureringen av budgetprocessen. Som framgår av *Tabell 3* är regeringskans-

liets roll dominerande. När det gäller reformeringen av budgetprocessen i Sverige har stramheten i regeringskansliet ökat signifikant. Detta beror framförallt på att utgiftstaket införts i beredningsprocessen och att omfattningen av de offentliga utgifterna som ingår i statsbudgeten har vidgats. Det vore intressant att föra analysen vidare genom att ytterligare försöka klargöra vilka aspekter inom budgetarbetet inom regeringen som spelar störst roll. Det vore också värdefullt att pröva huruvida det går att urskilja en skillnad mellan en kollektiv beslutsprocess med utgiftstak och en med institutionella begränsningar. Problemet är att von Hagens index näppligen kan utnyttjas för att driva analysen vidare. Det vore intressant att konstruera ett nytt index, baserat på underlag från EU-länderna, men detta faller utanför ramen för denna artikel.

## 6 Sammanfattning och avslutande reflexioner

Syftet med denna artikel är att diskutera sambandet mellan stramheten i budgetprocessen och storleken på de offentliga un-

derskotten. De empiriska resultat som redovisats ger ett visst stöd för hypotesen att budgetprocessen påverkar utfallen. Därmed följer också att en tentativ slutsats kan dras om förändringsarbetet rörande den svenska budgetarbetet. De förändringar som genomdrivits under senare år har ökat stramheten i budgetprocessen. Den svenska budgetprocessen kan nu anses vara lika stram som i Tyskland och Storbritannien. Detta kan tolkas så att risken för framtida underskott minskat. Att förändringarna av processen kring statsbudgeten bli ökat stramheten i regeringskansliet, vilket förefaller ha störst betydelse för uppkomsten av underskott, stärker denna slutsats.

Sverige avviker i viss mån genom en kombination av en svag budgetprocess och ett genomsnittligt underskott i linje med flertalet andra EU-länder. Tidigare studier har inte noterat att Sverige delvis är en avvikare och att det inte är självklart att det föreligger stöd för hypotesen att tillkortakommanden i budgetprocessen kan förklara de underskott som uppkommit i Sverige. Denna studie har delvis bidragit till att förklara avvikelserna genom att en disaggregerad analys ger vid handen att budgetprocessen i regeringskansliet uppvisade ungefär samma stramhet som i övriga EU-länder och att det är denna del av processen som har störst betydelse.

Sverige är troligen fortfarande ett av de länder som har mest cykliskt känsliga statsfinanser. Detta gör att en försämring av statsfinanserna kan uppkomma vid en framtida djup lågkonjunktur. Med den nya budgetprocessen kommer detta emellertid att upptäckas snabbare och de politiska kostnaderna för att åtgärda det kommer att vara lägre. Detta borde göra att en saneringsprocess dels kan ske snabbare, vilket implicerar att tillväxten av statskulden blir långsammare, dels kan saneringen bli mer trovärdig.

Vissa av de hypoteser som genererades i diskussionen om budgetprocessen kan inte prövas med det material som föreligger.

Att en svag budgetprocess skulle leda till alltför stora offentliga utgifter, vilket diskussionen implicerar, har inte analyserats empiriskt. En intressant reflektion är att inriktningen på budgetreformerna kan ifrågasättas. Som framgår av den genomgång som här gjorts har finansdepartementet fortfarande en svag ställning i vissa avseenden. Finansministern har ingen konstitutionell särställning i regeringen och har ingen formell rätt att fatta beslut eller stoppa utgifter inom andra departement. Det är inte heller så att finansdepartementet självständigt fattar beslut om upplånings omfattning. Departementet får inte heller några extra befogenheter om det uppkommer överdrag under budgetperioden. Risken är alltså att budgetprocessen stärkts, men att reformerna på en viktig punkt inte slutförts. Detta är särskilt oroande eftersom det i dagsläget inte är osannolikt att Sverige efter 1998 går tillbaka till en situation med koalitionsregering som saknar parlamentarisk majoritet. Ånyo kan vi riskera att hamna i en situation där vi inte tillräckligt snabbt reagerar på försämringar av statsfinanserna på en svag regeringsmakt.

## Referenser

- Alesina, A [1988], "Macroeconomics and politics", *NBER Macroeconomics Annual 1988*, MIT press, Cambridge, Mass.
- Alesina, A & Perotti, R [1995], "Political economy of budget deficits", *IMF staff papers*, vol 42, 1-30.
- Alesina, A & Perotti, R [1996], "Budget deficits and institutions", NBER Working paper 5556.
- Alesina, A, Hausmann, R, Hommes, R & Stein, E [1996], "Budget institutions and fiscal performance in Latin America", NBER Working paper 5586.
- Bohn, H & Inman, R, P [1996], "Balanced budget rules and public deficits: evidence from the US States", NBER Working paper 5533.
- Buchanan, J & Wagner, R [1967], *Public debt in a democratic society*, American enterprise institute, Washington DC.

- Borg, A [1996], "Budgetprocess och budgetunderskott – en analys av budgetreformer i Sverige", trebetygsuppsats vid Nationalekonomiska institutionen vid Stockholms universitet.
- Grilli, V, Masciandaro, D & Tabellini, G [1991], "Institutions and policies", *Economic policy*, s 343-391.
- von Hagen, J [1992], "budgeting procedures and fiscal performance in the EC", *Economic papers* 96, DG II, Bryssel.
- von Hagen, J & Hardings, I [1994], "National budget processes and fiscal performance", i *Towards greater fiscal discipline*, European economy reports and studies, 3 s 771-879.
- von Hagen, J & Harding, I [1995], "Budget processes and commitment to fiscal discipline", *European economic review*, vol 39, s 771-779.
- Hamilton C [1995], "Nya regler för svensk ekonomi", i Calmfors (red), *Ekonomisk politik – En vänbok till Assar Lindbeck*, SNS Förlag, Stockholm.
- Inman R [1996], "Do balanced budget rules work? US experience and possible lessons for the EMU", NBER Working paper 5838.
- Molander, P [1992], "Statsskulden och budgetprocessen", Rapport till ESO, Ds 1992:126.
- Molander, P [1995], "Fortsatt reformering av budgetprocessen", Ds 1995:77.
- Persson, T & Svensson, L., E., O. [1989], "Why a stubborn conservative would run a deficit: policy with time inconsistent preferences", *Quarterly journal of economics*, vol 104, s 325-345.
- Persson, M [1995], "Swedish Government Debts and Deficits, 1970-1995", *Swedish Economic Policy Review*, årg 3, nr 1, s 21-60.
- Poterba, J [1995], "Budget institutions and fiscal policy in the US states", NBER Working paper 5549.
- Poterba, J [1996], "Do budget rules work?", NBER Working paper 5550.
- OECD [1995], *OECD Economic outlook*, OECD, Paris.
- Regeringens proposition [1994/95:150], *Reviderad finansplan m m*.
- Regeringens proposition [1995/96:150], *Ekonomisk vårproposition*.
- Regeringens proposition [1995/96:220], *Lag om statsbudgeten*.
- Regeringens proposition [1995/96: 207], *En ekonomisk politik för att halvera den öppna arbetslösheten till år 2000*.
- Riksdagsutredningen [1994], *Reformera riksdagsarbetet! Budgetprocessen. Förslag till riktlinjer samt författningsändringar. Del 2*, Talmanskonferensen 1993/94:TK2, Stockholm.
- Roubini, N & Sachs, J [1989], "Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies", *European economic review*, vol 33, s 903-938.
- SOU 1993:16, *Nya villkor för ekonomi och politik*, Ekonomikommisionens förslag.
- SOU 1996:14, *Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område*, betänkande av budgetlagsutredningen.