

## Okunnigt om utgiftstaket

Agneta Kruse har i en affekterad ledare i ED nr 5 attackerat det statliga utgiftstaket med formuleringar som "absurd", "contradictio in adjecto" och "en absurd budgetprocess som inte uppfyller elementära krav på logik". Som huvudansvarig för såväl utformning som genomförande av budgetreformen får jag ta på mig uppgiften att meddela några enkla fakta kring det nya budgetsystem som formellt trädde i kraft den 1 januari 1997. Ett budgetsystem är en tämligen komplicerad konstruktion, och läsarna av ED hade besparats några onödiga missförstånd om Agneta Kruse hade satt sig in i det system hon angriper.

Kruses huvudbudskap är att ett budgettak är oförenligt med en rättighetslagstiftning. Det är en utsaga baserad på formler. För att kunna avgöra om den är sann eller inte måste man precisera vad "utgiftstak" och "rättighetslagstiftning" innebär. Kruse förefaller identifiera utgiftstaket med en enkel *cash limit*, d v s en kassamässig begränsning på utbetalningarna från ett enskilt anslag på budgeten. Så är det givetvis inte. De anslag som utnyttjas för regelstyrda utbetalningar får överskridas med upp till 10 procent av regeringen utan att riksdagens tillstånd behöver inhämtas. Redan det ger ett betydande utrymme för prognosfel. Till detta kommer att det ingår i den ansvariga myndighetens och fackdepartementets uppgift att följa utgiftsutveckling-

en under pågående budgetår och så fort man förutser ett överskridande signalera detta till regeringen. Regeringen är därvid skyldig att ta upp en diskussion om vilka åtgärder som skall vidtas. Den diskussionen kan leda till endera av två slutsatser. Antingen vidtar man någon förändring som minskar anslagsbelastningen – en regelförändring, en uppskjuten investering eller vad det kan röra sig om på det aktuella anslaget – eller också anser man den aktuella utgiften vara så prioriterad att man tillåter överskridandet och drar ner utgifterna på något annat håll i budgeten. I första hand skall detta ske inom samma utgiftsområde som det aktuella anslaget återfinns, i andra hand inom annat utgiftsområde som fackdepartementet i fråga har ansvar för och i sista hand på andra utgiftsområden. Det finns alltså en betydande flexibilitet i systemet, tvärt emot vad Kruse förefaller tro.

Den strängare disciplin som råder i det nya budgetsystemet förutsätter förutom uppföljning och rapportering en väl fungerande prognosverksamhet. Under den regim som tidigare rådde var det helt ointressant för myndigheter som Riksförsäkringsverket att eftersträva goda prognoser, eftersom man hade en oinskränkt rätt att överskrida det belopp riksdagen hade beslutat om på statsbudgeten. Nu har man en smula yrvaket upptäckt att det spelar en viss roll vilka prognoser man levererar till socialdepartementet. Det är just dåliga prognoser som ligger bakom det aktuella problemet med sjukförsäkringen. Regeländringar har nyligen genomförts som kunde förväntas öka utgifterna, och det är dessa utgiftsökningar som underskattats av verket. I en rapport som publicerades under våren, *Socialförsäkringsboken 1999*, försöker verket göra gällande att

*PER MOLANDER är tekn dr och forskningsledare vid SNS. Han var som huvudman vid finansdepartementets budgetavdelning ansvarig för reformeringen av den statliga budgetprocessen åren 1995–97.*

det är den stärkta konjunkturen som ligger bakom ökningen. Det om något är nonsens; en överslagskalkyl visar att konjunkturen bara kan förklara en bråkdel av utgiftsökningen.

Sedan är det en annan sak att regeringen handlat fel när problemet väl har uppstått. I det läget måste man besluta om regeländringar eller överföringar mellan slag som krävs för att upprätthålla någorlunda överensstämmelse mellan budget och utfall. Vilka åtgärder som bör vidtas med anledning av det grova prognosfelet kräver en särskild utredning.

Så till den andra luddiga termen i Agneta Kruses resonemang, ”rättighet”. Det är ett begrepp som gärna utnyttjas när man vill skydda ett visst ändamål, eftersom det förlänar ett drag av oåtkomlighet åt det aktuella utgiftssystemet. Men vilken rättighet är det egentligen som definierats på exempelvis sjukförsäkringsområdet? Är det en ersättningsnivå på 80 procent eller 90 procent, är det med eller utan karensdagar? Som Kruse själv konstaterar har politikerna ett antal parametrar till sitt förfogande för att påverka utgiftsutvecklingen – karensdagar, ersättningsnivåer, sjuklöneperiod o s v. Det är naturligtvis sådana parametrar man måste diskutera om man upptäcker att utgifterna är på väg att överskrida den gräns man på politiska grunder satt för systemet i fråga. Alla försäkringsgivare förbehåller sig rätten att ändra reglerna om utvecklingen blir en annan än man förutsett; här kan lika lite som på andra områden några eviga garantier ges.

Man måste också fråga sig vilka utgiftssystem som skall adlas till rättighetsystem. Är det inte en rättighet att ha en bra skola? Men i så fall borde i konsekvensens namn skolan vara undantagen från besparingsdiskussioner i kristid. Stora delar av de offentliga utgiftssystemen skulle med ett sådant resonemang göras oåtkomliga för förutsättningslösa budgetdiskussioner. Det är dessutom inte sant att socialförsäkringssystemen gene-

rellt skulle vara mer vitala för hushållens ekonomi än den offentliga konsumtionen. Kraftiga reduktioner av den typ som försvarsbudgeten fått vidkännas under 90-talet kan mycket väl leda till att en dominerande industri på en mindre ort slås ut, varvid enskilda hushåll kan förlora en betydande del av sin inkomst. Bor man då i en belånad villa som är omöjlig att sälja vid en tidpunkt då många flyttar ut och ingen flyttar in, kan resultatet bli ekonomisk katastrof för hushållet – väsentligt värre än när breda grupper får ersättningsnivån i ett försäkringssystem sänkt från 90 till 85 procent eller drabbas av ytterligare en karensdag.

Agneta Kruse förordar ett system med öronmärkning av offentliga medel och extrabudgetära fonder. Självklart föredrar Riksförsäkringsverkets ledning, Försäkringskassaförbundet och andra intressegrupper på området en ordning där man slipper underkasta sig en årlig budgetprövning och kan sköta sitt utgiftssystem utan inblandning från riksdagen. Ett problem är dock den asymmetri som brukar plåga sådana halvautonoma systems relation till den övriga budgeten. Så länge utgiftsutvecklingen är gynnsam brukar man måna om självständigheten och kanske kosta på sig en och annan regeländring i gynnsam riktning. När utvecklingen vänder, brukar man inte vara sen att gå till regeringen och begära mer pengar. Inte ens landets kommuner, som så ofta och aggressivt försvarar sin självstyrelse, lyckas avhålla sig från ett sådant beteende; för närvarande har omkring 100 av landets knappt 300 kommuner ansökt om statligt stöd för att (tillfälligt) sanera sin ekonomi, och biträdande finansministern har svarat välvilligt. Autonomi är utmärkt om den är konsekvent, men *bailout*-problemet kan dessvärre inte ignoreras i ett land med Sveriges välfärdspolitiska traditioner.

Eftersom man kan argumentera för öronmärkning på många områden, kommer en extrabudgetär fond lätt att följas

### Repliker och kommentarer

---

av flera. Hur det till slut kan se ut kan man studera till exempel i våra östra grannländer. I Estland och Lettland, som jag haft anledning att studera under våren, ligger 40 respektive 50 procent av de statliga utgifterna i extrabudgetära fonder. Regeringens auktoritet över dessa fonder är begränsad, och rörelsefriheten vid en eventuell kris är naturligtvis kraftigt kringskuren. Detta är ingen lämplig lösning.

Konsensus råder bland personer med kompetens inom budgeteringsområdet: ju större del av statens utgifter som ligger utanför statsbudgeten, desto sämre blir budgetdisciplinen och desto större risken för statsfinansiella problem av den art vi upplevt under de senaste decennierna. Det budgetsysteem vi har efter reformen har, rätt skött, inte heller några som helst problem att hantera de situationer som Agneta Kruse tagit upp i sin ledare.