

Motion till riksdagen 2005/06:Fi259

av Karin Pilsäter m.fl. (fp)

Budgetlagen

Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om målet att statens finansiella sparande skall vara i balans över en konjunkturcykel.
2. Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till reformering av budgetlagen så att definitionen av utgifter, inkomster och bruttoredovisning är tvingande, inte frivillig, att följa.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om behovet av respekt för budgetmarginalen.
4. Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till förtydligande av budgetlagen beträffande vårpropositionens innehåll.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om utgiftstak och saldomål för samtliga tre år.
6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om redovisning av gjorda åtaganden.

Motivering

Under 1980-talet påbörjades ett arbete med att reformera budgetprocessen. Arbetet fördjupades under den borgerliga regeringen i början 1990-talet och formellt började den gälla från 1997. Huvuddragen var en sammanhållen behandling av budgeten och att utgifterna kunde begränsas genom fastställande av utgiftstak. Under utgiftstaket skulle en budgeteringsmarginal finnas för att ge utrymme att hantera osäkerheter.

Efter det att budgetlagen och den nya budgetprocessen trätt i kraft har nu stor och i många fall mycket god erfarenhet vunnits. Processen har stegvis förändrats. Detta har skett delvis efter regeringens agerande, delvis efter riksdagens utvärdering och beslutade förändringar.

Under några år under 1990-talet förbättrades statsbudgeten. Krismedvetande och den nya budgetprocessen var nödvändiga förutsättningar för

Fel! Okänt namn på

denna uppstramning. Effekterna har senare förslösats, men erfarenheterna visar på vikten av en tydlig budgetprocess.

Den nya budgetordningen ger bättre möjligheter för den politiska beslutsprocessen att agera ansvarsfullt. Däremot finns inga sanktioner om, som nu sker, den politiska majoriteten bestämmer sig för att bryta mot budgetlagen.

På senare år har regeringens brott mot budgetlagen blivit mer och mer flagranta. Vikten av ramverken och deras efterlevnad framstår mycket tydligt. Effekten är nämligen de nu gradvis försämrade statsfinanserna.

Händelsekedjan är tydlig. Regeringen och dess stödpartier fyller budgetmarginalen med förhandlade, nya utgifter två gånger om året i ett par år, fram till dess att ett budgetår verkligen startar. Då är marginalen noll. När oväntade händelser likafullt inträffar, fuskar man och skjuter betalningar över årsskiftet, kallar utgifter för minskade inkomster, justerar utgiftstaket och kallar det teknik, för att ta några grava exempel på åtgärder som tas till för att dölja utgifter. Men då taket justeras upp, eller utgifter döps till minskade inkomster, förändras ju saldot likafullt i negativ riktning, trots att riksdagens majoritet godkänner åtgärder och påstår att utgiftstaken hålls. Missbruket av utgiftstaket och statsfinansernas försämring är två sidor av samma mynt.

Vi tycker nu att ett antal viktiga slutsatser måste dras om tillämplighet och efterlevnad av budgetlag och budgetprocess. Det är enligt vår mening därför befogat att återigen se över budgetprocessen och budgetlagen för att förtydliga och noggrannare reglera riksdagens krav på innehåll och tidpunkter för regeringens förslag på dessa viktiga ekonomisk-politiska områden.

Uteblivna besked om utgiftstaket

Den nya budgetordningen innebar att statens utgifter skulle hållas under i förväg satta tak. Syftet med utgiftstaket är att hålla kontroll på de totala utgifterna. Därför är det viktigt att reglerna om utgiftstaket hålls.

För tre år sedan avstod regeringen från att lägga fram förslag om ett utgiftstak för 2005 med motiveringen att man inte hade hunnit. Förslag skulle i stället komma i vårpropositionen. Men i vårpropositionen 2003 avstod regeringen utan förklaring från att lägga fram ett sådant förslag.

Hösten 2003 lade regeringen visserligen fram ett formellt förslag om utgiftstak för 2005 och 2006 men utgiftsberäkningarna baserades på att politiken och regelsystemen skulle vara oförändrade efter 2004. Det var enbart konsekvensberäkningar.

I budgetpropositionen föreslår nu regeringen att utgiftstaket för 2007 ska uppgå till 949 miljarder kronor, vidare informeras riksdagen om att utgiftstakets nivå för 2008 kommer att lämnas i budgetpropositionen för 2007. Regeringen gör dock bedömningen att den ekonomiska utvecklingen medger ett utgiftstak på 982 miljarder kronor för 2008. Regeringen bryter därmed ytterligare en gång mot budgetlagens krav på utgiftstak i budgetpropositionen. Detta innebär i praktiken att modellen med tre års rambudget är övergiven.

Vårpropositionen ska vara en riktlinjeproposition

Vi anser att de övergripande riktlinjerna ska behandlas i den ekonomisk-politiska riktlinjepropositionen som skall avlämnas på våren. Genom riksdagens beslut 2001 blev regeringen ålagd att avlämna en sådan, vanligen kallad vårproposition. Men regeringen fyller inte denna med rätt innehåll.

Vi anser att riktlinjerna för den ekonomiska politiken måste innehålla skattepolitikens inriktning, budgetpolitikens inriktning och detta för några år framöver. Då riksdagen inte önskade få den oerhört detaljerade budgetbehandling såväl vår som höst som växt fram som resultat av förhandlingspelet valde riksdagen att slå fast att utgiftstaken för de kommande tre åren ska fastställas i samband med budgetbeslutet.

Utgiftstaken har mjukats upp

Arbetslösheten i Sverige har bitit sig fast på en alldeles för hög nivå. Räkner man samman den öppna och den totala arbetslösheten förblir den totala arbetslösheten i stort oförändrad under de tre år som redovisas i budgetpropositionen för 2006. Detta medför att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna blir en stor utgift för staten. Den näst största posten bland de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna är det s.k. anställningsstödet som är en lönesubvention för arbetsgivare. Anställningsstödet redovisas dock som en nedsättning på statsbudgetens inkomstsida och påverkar därför inte de takbegränsade utgifterna.

Detta är ett exempel på hur regeringens budgetteknik försämrar budgetprocessens genomskinlighet och hur regeringen i praktiken urholkar utgiftstaket. I budgetpropositionen för 2006 finns en lång rad av utgifter som av olika anledningar inte redovisas under utgiftstaket, trots att de är av den art att så borde vara fallet. En redovisning av hur de officiella nationalräkenskaperna definierar sådana poster visas i tabellen.

Fel! Okänt namn på

Tabell. Belopp som ej redovisas under utgiftstaket

Miljarder kronor

Nedsättning av skatter	2006
Anställningsstöd	3,7
Investeringar i källsorteringslokaler	0,1
Bredbandsinstallation	0,3
Reparation och ombyggnad av offentliga lokaler	0,7
Skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare	0,8
Sysselsättningsstöd till kommuner och landsting	7,0
Utbildning av personal i vård och omsorg	0,3
Nya i budgetpropositionen S.k. plusjobb	3,8
Utbildningsvikariat	1,2
Konverteringsstöd direktverkande el	0,3
Konverteringsstöd oljeuppvärmning	0,1
Annat	
Stöd till sjöfart	2,0
Skattelättnader för vissa byggnadstjänster	1,0
Summa	21,3

Källa: Budgetpropositionen

Ett viktigt syfte med utgiftstaket var att kunna motverka att tillfälliga intäkter används för varaktiga utgifter. Stegvis har dock utgiftstakets absoluta innebörd mjukats upp genom de avsteg från de riktlinjer som förväntats gälla som regeringen har föreslagit och den riksdagsmajoritet som regeringen stöder sig på sedan har godkänt.

En första fråga gäller definitionen av teknisk justering av utgiftstaket. De korrigeringar som gjorts av utgiftstaket har många gånger stridit mot principer som regeringen själv sagt sig vilja tillämpa. Här är några exempel:

I budgetpropositionen för 2000 höjdes taket med 4 miljarder kronor. Skälen var höjda statliga ålderspensionsavgifter, förändrad finansieringsprincip för avtalsförsäkringar och en sänkning av bidragen till kommunerna eftersom ett skatteförslag ökade deras inkomster. Men de förändringar av utjämnings-systemet som inträdde 2001 minskade omslutningen i systemet. En logisk slutsats hade då varit att taket skulle sänkas. Så skedde inte.

I budgetpropositionen för 2004 överför regeringen 4 miljarder av det tillfälliga sysselsättningsstöd som i vårpropositionen föreslagits på inkomstsidan till sitt rätta ställe, utgiftsområde 25 Bidrag till kommunerna. Detta påstår man inte är saldpåverkande, och anför detta som argument för att tekniskt justera upp utgiftstaket med 4 miljarder. Detta är naturligtvis rent missbruk av begreppet ”teknisk”, eftersom utgiften när den först föreslogs för 2005 var saldpåverkande.

Fel! Okänt namn på

Utgiftstaket ska justeras, såväl upp som ned, för de avräkningar som sker gentemot kommunerna för ändringar i beskattningen. Avräkningen görs i form av ökat eller minskat anslag till kommunerna i förhållande till den ökning eller minskning i kommunernas egna skatteintäkter som föranleds av olika statliga skattebeslut. I budgetpropositionen 2005 justeras utgiftstaket upp med 670 miljoner, avseende slutlig avräkning mot kommunerna för en tidigare grundavdragsändring. Den slutliga avräkningen mot kommunerna för omläggning av grundpensionen till beskattning, vilket medfört ökade skatteintäkter för kommunerna och därmed en neutralisering genom sänkta statsbidrag, görs också i budgetpropositionen 2005. Den avser 2 miljarder. För denna sänkning justeras dock inte utgiftstaket ned.

Regeringen har vid ett antal tillfällen "krupit under" utgiftstaket genom att omvandla utgifter till avdrag på inkomstsidan. Så är fallet med sjöfartsstödet som från 2002 omvandlades från en utgiftspost till ett tillskott till företagens skattekonton och som därmed blev en intäktsminskning för staten. Om budgetlagen skulle ha följts borde en sådan förändring ha lett till att utgiftstaket sänkts.

Efter detta företagsstöd har listan över stöd och subventioner som utbetalas i denna form för varje år blivit längre, i budgetpropositionen för 2005 omfattar den 8,3 miljarder kronor i buggsubventioner, anställningsstöd och liknande.

Det "tillfälliga" sysselsättningsstödet till kommuner och landsting som inleddes 2002 innebär att kommuners och landstings skattekonton krediteras. Inte heller då sänktes utgiftstaket. Denna metod är ett uppenbart brott mot den bruttoredovisningsprincip som är en hörnsten i budgetlagen. Både inkomster och utgifter framstår som skenbart lägre än vad de i verkligheten är. Redovisningen av utgifterna inom utgiftsområde 25, Allmänna bidrag till kommuner, ger inte en samlad redovisning av stödet till kommunerna. Det leder till minskad transparens. Det leder också till att stödet inte utsätts för samma granskning som en utgift. Till skillnad från statsbudgetens utgifter gäller skatter och skatteavdrag tills vidare utan något nytt årligt beslut.

Fel! Okänt namn på

Det finns en rad exempel på sådana sätt att kringgå utgiftstaket:

ROT i offentliga lokaler
Olika former av byggstöd
Stödet för skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare
Anställningsstöd till långtidssjukskrivna
Kompetensutveckling
Bredbandsinstallation
Sjöfartsstödet
Syssestänningsstödet till kommunerna
Statlig skatt (200-kronan) har förts direkt till kommunerna

Ett annat slag av nettobudgetering är att lägga in inkomster på budgetens utgiftssida utan korrigering av utgiftstaket. Exempel på detta är:

Avgifter inom utrikesförvaltningen
Arbetsmarknadsverket
Vägverket
Svenska kraftnät
Försäljningen av Haninge Bostäder
Statens kostnader för avstängningen av Barsebäcksverket räknades av mot kravet på årliga inleveranser från Vattenfall.

Genom att lägga finansieringen av vissa infrastrukturinvesteringar i särskilda bolag har regeringen undvikit att dessa finansieras med anslag men likväl innebär detta långsiktiga påtaganden för staten. Ett exempel på detta är Botniabanan.

Ett annat exempel på regeringens ”kreativitet” i detta avseende är att man kanaliserar miljardbelopp från de statliga företag som går med vinst, vid sidan av budgeten, till ett konto i Riksgälden som regeringen använder för att fylla i svarta hål i SJ och andra förlustbolag. Inte heller detta läggs in under utgiftstaket. Hittills har man begärt sammanlagt 5 miljarder för detta ändamål.

Mot bakgrund av ovanstående anser vi att budgetlagen behöver ses över och förtydligas främst med avseende på bruttoredovisning, teknisk justering och kreditering av skattekonto.

Budgetmarginalen

Den nästan allt överskuggande orsaken till trixandet med utgifterna för att klara utgiftstaket är att budgetmarginalen förbrukas. Budgeteringsmarginalen motiveras av att man under en treårsperiod behöver kunna hantera osäkerhet, som kan sammanhänga med vissa makroekonomiska variabler som inflation, räntenivå och arbetslöshet. Marginalen bör vara så stor att sådan osäkerhet kan hanteras. Varje användning av marginalen påverkar budgetsaldot negativt. Marginalen skulle, enligt förslaget i propositionen vilket riksdagen godkände, utgöra ungefär 1,5 % av de takbegränsade utgifterna för det närmaste året, 2 % respektive 2,5 % för de kommande.

Fel! Okänt namn på

Under resans gång har budgeteringsmarginalens innehåll kommit att förändras. 1999 föreslog regeringen att den även skulle kunna utgöra "utrymme för framtida reformer på budgetens utgiftssida" (1998/99:150). Även detta godkändes av riksdagens majoritet. Därefter har moraset inträtt. Så gott som hela budgeteringsmarginalen har vartenda år varit förbrukad innan budgetåret inleds. Detta har fått som konsekvens att regeringen, för att klara utgiftstaket, vartenda år och flera gånger om året, tvingas ta till olika typer av kortsiktiga besparingar, förflyttning av utgifter över årsskiften, indragningar av anslags-sparande och begränsningsbelopp på de av riksdagen beslutade anslagen.

Kortsiktighet, panikåtgärder, fördyringar i längden är resultatet. När alla vet att riksdagens beslut om statens budget i december i praktiken är överspelat redan innan det tas, kan man fråga sig om poängen med riksdagens budgetbehandling. I årets budget har marginalen prutats ned till 2,2 miljarder vilket motsvarar 0,2 % av utgifterna.

Den diskussion som förts om att inrätta två marginaler, en för oförutsedda utgifter och en för utgifter man vill förhandla om och presentera vid senare tillfällen, är en eftergift åt den förhandlingscirkus som regeringens samarbetsformer med Vänsterpartiet och Miljöpartiet leder till. Det är en konsekvens av dessa samarbetsformer att LO behöver kräva en särskild sysselsättningsmarginal. Regeringen skriver i årets budgetproposition att "de möjligheter som finns att bedriva en aktiv finanspolitik inom ramen för dagens finanspolitiska regelverk måste utvärderas närmare innan en särskild sysselsättningsmarginal kan föreslås".

Folkpartiet anser att budgeteringsmarginalen är ett mycket viktigt inslag i budgetmodellen. Den ska återgå till att användas precis såsom var avsett, för oförutsedda händelser utom regeringens kortsiktiga kontroll såsom prisnivåförändringar, ökande arbetslöshet på grund av konjunkturen och liknande. Den ska vara erforderligt stor, 1 respektive 2 % kan vara ungefär lagom efter det att pris- och löneomräkning skett. Någon särskild marginal för oförutsedda utgifter ska däremot inte inrättas, det finns minst lika stor risk för att en sådan missbrukas. Vad som behövs är att respektera statsfinanserna och budgetordningen.

Mål för sparande och statsskuld

Folkpartiet har tidigare ställt upp på regeringens mål från mitten av 1990-talet om att överskottet i de offentliga finanserna skulle motsvara 2 % av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Kravet omfattade det samlade överskottet i stat, kommuner och pensionssystem.

Förutsättningarna är nu annorlunda genom att det autonoma pensionssystemet har börjat verka. Målet för de offentliga finanserna måste ta hänsyn till de ändrade förhållandena. Under de närmaste åren innebär befolkningsutvecklingen att pensionssystemet kommer att visa fortsatta överskott. Under den närmaste tiden kommer detta överskott att ligga över 2 % av BNP. Det gäller summan av premiepensionssystemet, PPM, och det kvarvarande fördelningssystemet, AP-fonderna.

Fel! Okänt namn på

Premiepensionerna är grundlagsskyddad privat egendom. Det går i praktiken inte heller att föra pengar mellan AP-fondsyttemet och statsbudgeten utan att bryta mot den breda politiska pensionsöverenskommelsen eller mot löftena till dagens och framtidens pensionärer. Det samlade pensionssystemet ligger därför i realiteten vid sidan av diskussionen om mål för det offentliga sparandet. Premiépensionens fristående ställning markeras än mer genom den europeiska statistikmyndighetens, Eurostat, beslut att från 2007 ska premiépensionen inte ens formellt räknas in i de offentliga finanserna.

Målet bör vara att statens finansiella sparande ska vara i balans över en hel konjunkturcykel. Statens skuld blir då oförändrad i absoluta tal men sjunker som andel av en stigande BNP. Målet formuleras på följande sätt: Statens finansiella sparande ska vara noll över en konjunkturcykel. Med en kommunsektor i ungefärlig balans kommer då det offentliga finansiella sparandet att över konjunkturcykeln bestå av det sparande som pensionssystemet uppnår. Det innebär för de närmaste 5–6 åren att detta överskott i genomsnitt skulle ligga på 2–2½ % av BNP. Men målsättningen avser inte det offentliga sparandet utan staten.

Det är inte rimligt och försvarbart att genom långsiktiga underskott och en långsiktig skulduppbyggnad vältra över problem på kommande generationer. Reaktionerna både politiskt och marknadsmässigt mot en fortsatt statlig skuldökning kommer att bli starka. I den politiska debatten hävdas ibland att intresset bör inriktas på statens eller den offentliga sektorns nettoställning. Då framstår situationen som bättre. En avgörande invändning mot detta är det som ovan sagts om att staten inte bör äga företag. Pensionssystemets tillgångar är inte heller tillgängliga för att omvandlas till offentliga utgifter. Inte heller motorvägar, museer eller järnvägar torde vara särskilt lätt realiserbara för att finansiera underskott i statens drift. Med vår formulering av målet för statens sparande och vår ambition att sälja det mesta av statens företagsinnehav kommer bruttoskulden att minska. Nettoställningen förändras inte nödvändigtvis men den minskade bruttoskulden ger den ekonomiska politiken en större rörelsefrihet.

Stockholm den 3 oktober 2005

Karin Pilsäter (fp)

Christer Nylander (fp)

Bo Könberg (fp)

Lars Leijonborg (fp)

Gunnar Nordmark (fp)

Marita Aronson (fp)