

SAMMANFATTNING

Höjd ambitionsnivå för de offentliga åtagandena i kombination med långsammare ekonomisk tillväxt och yttre störningar har under senare decennier utsatt de offentliga finanserna för betydande påfrestningar i industriländerna. Olika länder inom OECD-gruppen har reagerat olika på dessa påfrestningar, trots relativt likartade förutsättningar i stort, med mycket varierande skuldsättning som följd. I sju-åtta av medlemsländerna förs en statsskuldspolitik som inte är långsiktigt hållbar.

Det går att härleda dessa skillnader från olikheter i den institutionella miljö i vilken den ekonomiska politiken formas. Såväl den allmänna konstitutionella ramen – valsyste- met, regeringars genomsnittliga livslängd m.m. – som de speciella förutsättningarna för budgetprocessen visar sig ha en klar effekt på de offentliga finansernas utveckling. Förutsättningarna för bestående förbättringar av statsfinanserna genom institutionella reformer är därför goda.

Däremot visar sig långsiktiga, självpåtagna åtaganden beträffande utvecklingen på hög nivå – totala utgifter, skattetryck och liknande – inte ha någon signifikant effekt på skuldsättningen. Skälet är att sådana övergripande mål saknar mening för det stora flertalet politiker och tjänstemän vilkas agerande tillsammans avgör om målen i fråga kommer att uppnås. De är inte operativt användbara i det dagliga beslutsfattandet.

Den svenska budgetprocessen utvärderas i rapporten mot bakgrund av en nyligen genomförd undersökning av EG:s medlemsländer. I undersökningen värderas budgetprocessens olika faser – beredningen i regeringskansliet, parlamentsbehandlingen och genomförandet – jämte budgetdokumentets transparens och långsiktigheten. EG-länderna uppvisar stor variation och ligger mellan 20 och drygt 70 enheter på en skala där höga värden indikerar en stram budgetprocess. Medelvärdet för det strukturindex som bäst mäter förmågan att kontrollera statsutgifterna är 39.8. Sverige når 20.7 enheter. Italien,

som jämte flera andra länder för en icke-hållbar statsskuldspolitik, är det enda EG-land som har ett lägre värde på skalan.

Pågående förändringar i regeringskansliets rutiner verkar i åtstramande riktning men innebär ingen radikal förändring. Utvärderingen ger därmed starkt stöd för en fortsatt reformering av budgetprocessen med tonvikt på de inledande faserna i myndigheter, regeringskansli och riksdag. En uppstramning till en nivå motsvarande exempelvis Nederländerna eller Tyskland skulle på sikt reducera statsskulden med storleksordningen 30 procent av BNP och återföra den till historiskt mer normala nivåer. De viktigaste förändringarna torde vara en fastläggning av totalramen för budgeten i ett tidigt skede av regeringskansliets budgetberedning, en kraftig inskränkning av riksdagsledamöternas förslagsrätt och en utveckling av riksdagens funktioner för övervakning och revision av den faktiskt förda politiken.