

25. nóvember 2014

1410234

Gunnar Gunnarsson
Hagfræði- og peningastefnusvið
Seðlabanki Íslands

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Efni: Umbætur á umgjörð opinberra fjármála í Svíþjóð

Á fundi fjárlaganefndar sl. vor þar sem frumvarp til laga um opinber fjármál, 508. mál, var til umræðu var komist að samkomulagi við fulltrúa Seðlabanka Íslands að Seðlabankinn tæki saman stutt grein sem leitaðist við að skýra þann mikla árangur sem Svíar náðu í kjölfar þeirra umbóta sem þeir réðust í á umgjörð opinberra fjármála á 10. áratugnum.

Við skilyrði djúprar kreppu hófu Svíar innleiðingu á umbótum á umgjörð opinberra fjármála á árunum 1992-1997. Þær umbætur skiluðu því að ríkisfjármálastefna þeirra varð mun agaðri og fyrirsjáanlegri. Fyrir tíma umbótanna áttu Svíar við svipuð vandamál að etja og við Íslendingar höfum átt við. Á grundvelli góðs árangurs hafa Svíar orðið öðrum fyrirmynd og fjölmargir þættir í þeirra umbótum eru nú hluti af ráðgjöf Alþjóðagjaldeyrissjóðsins til annarra ríkja. Erfitt er að halda því fram að þeir þingmenn sem setið hafa á löggjafarþingi Svíþjóðar eftir umbætur séu í eðli sínu um margt frábrugðnir þeim þingmönnum sem sátu á löggjafarþinginu fyrir tíma umbóta. Skýringuna á betri frammistöðu liggur að stærstum hluta í bættri umgjörð við m.a. þinglega meðferð fjárlagafrumvarpsins. Það var tvennt sem leiddi til þess að aukinn agi og fyrirsjáanleiki komst á. Annars vegar kom til áðurnefnd breyting á umgjörð opinberra fjármála og hins vegar varð breyting á viðhorfum til hagstjórnarhlutverks ríkisfjármála. Fyrir kreppuna sem skall á Svíþjóð árið 1992 beittu stjórnvöld ríkisfjármálum með virkum hætti til hagsveiflujöfnunar. Þannig var leitast við að lækka atvinnuleysi með auknum ríkisútgjöldum. Hagstjórn í Svíþjóð verður rakin hér að neðan í grófum dráttum en segja má að horfið hafi verið frá þeim viðhorfum til hagstjórnar sem uppi voru fyrir kreppuna 1992 þar sem talið var að sú hagstjórn sem af þeim leiddi væri fullreynd. Svíar drógu því verulega úr því að beita ríkisfjármálum til að auka við eða draga úr efnahagssumsvifum sem aftur hefur hjálpað til við að auka aga og fyrirsjáanleika í ríkisfjármálum. Ríkisfjármál lúta nú fjármálareglum. Aukinn þungi var því færður yfir á

hagstjórnarhlutverk Seðlabankans. En það þurfti djúpa kreppu til að fara úr fyrra jafnvægi í það nýja.

Hér að neðan er í fyrsta hluta fyrst fjallað um reynslu Svía af beitingu ríkisfjármála sem hagstjórnartækis. Í öðrum hluta er fjallað umgjörð opinberra fjármála fyrir tíma umbóta áður en fjallað er um umgjörðina eftir umbætur í þriðja hluta. Í fjórða hluta er svo farið yfir árangur af umbótunum. Í fimmta hluta er loks dregin saman helstu lærdómar af reynslu Svía að þeirra eigin mati.

1. Hagstjórn: Hlutverk fjármálastjórnar

Staða opinberra fjármála í Svíþjóð er í dag ein sú sterkasta í Evrópu. Það er ólíkt þeirri stöðu sem var upp á 8. og 9. áratug síðustu aldar þegar „Keynsísk“ viðhorf til fjármálastjórnar ríktu og stjórnáamenn höfðu mikið svigrúm til aðgerða við fjármálastjórn. Svíþjóð hefur því færst frá aðhaldslíttilli umgjörð opinberra fjármála til aðhaldssamrar umgjörðar á síðustu 40 árum.

Hagvöxtur þótti hægur á 8. og 9. áratug síðustu aldar en hann tók við sér eftir fjármálakreppuna 1992-93. Stór þáttur í því var að *Riksbank* neyddist til að falla frá fastgengisstefnu sinni og leyfa krónunni að fljóta. Það kallaði á snögga og langvarandi veikingu krónunnar. Fall krónunnar hafði mikil áhrif á útflutning og fór útflutningur sem hlutfall af VLF úr 27% í 50% árið 2008. Viðsnúningurinn í hagkerfi Svíþjóðar kemur einnig fram í verðbólgu og vaxtastigi. Vextir og verðbólga voru há á 8. og 9. áratugnum en frá miðjum 10. áratugnum hefur verðbólga og vextir verið lág og mun stöðugri en áður sem aftur hefur jákvæð áhrif á vaxtakjör sænska ríkisins. Þessu má að verulegu leyti þakka því að með upptöku fljótandi gengis var hægt að flytja aukinn þunga af hagstjórn yfir á peningamálastjórnina frá fjármálastjórninni. Þegar gengið er fast þá verður aðalhlutverk peningamálastjórnar að verja fastgengið og því fellur það í hlut fjármálastefnunnar að ná öðrum hagstjórnarmarkmiðum eins og fullri atvinnu. Fjármálastjórn fyrir upptöku flotgengis í nóvember 1992 var því ýmist aðhaldssöm eða þensluhvetjandi sem hafði töluverð áhrif á stöðugleika og fyrirsjáanleika í ríkisfjármálum Svíþjóðar.

Á 8. áratugnum hafði sænsk hagstjórn nokkur markmið: fast gengi, full atvinna, lág verðbólga og lágir vextir. Gjaldeyrishöft hjálpuðu til við að verja gengið en fjármálastefnan hafði miklu hlutverki að gegna. Innendum fjármálamörkuðum var stýrt af *Riksbank* en aðstoðar fjármálaráðherra var formaður stjórnar *Riksbank*. Því voru ítök fjármálaráðuneytisins mikil þegar kom að peningamálastefnunni. Árangur í efnahagsmálum reyndist vonbrigði með hægum hagvexti, miklum hallarekstri hins opinbera, hækkandi opinberum skuldum, hárrí og óstöðugri verðbólgu og endurteknum gengisfellingum. Í fjármálakreppunni árið 1992 hækkaði jafnframt atvinnuleysi mikið og var tregbreytanlegt þvert á markmið.

Í kjölfar kreppunnar var tekin upp ný umjörð og ný markmið. Þannig var markmiði *Riksbank* breytt í 2% verðbólgu markmið við skilyrði flotgengis. En sjálfstæði *Riksbank* hafði verið aukið verulega þegar þarna kom við sögu. Meginmarkmið fjármálastefnunnar var aðhaldssöm fjármálastjórn og sjálfbærni opinberra fjármála, þ.e. afkoma með hliðsjón af skuldum. Fjármálaregla um 2% afgang á hinu opinbera yfir hagsveifluna var tekin upp árið 2000 en hún var síðar lækkuð niður í 1%. Hagstjórnarhlutverk

fjármálastefnunnar var því að mestu takmarkað við sjálfvirka sveiflujöfnun (e. automatic stabilization) sem grundvallast á uppbyggingu opinberra fjármála um að útgjöld vaxi í niðursveiflu aðallega vegna bótagreiðslna en tekjur dragist saman á sama tíma og öfugt þegar um uppsveiflu er að ræða. En auk þess að að breyta hagstjórnarhlutverki fjármálastefnunnar úr „virku“ yfir í „óvirkt“ þá var umgjörð fjármálastefnunnar breytt á sama tíma, m.a. þinglegri meðferð fjárlagafrumvarpsins. Það var því tvennt sem orsakaði þá miklu breytingu sem varð á árangri í opinberum fjármálum Svía sem kemur fram í auknum aga, fyrirsjáanleika og lækkandi skuldastöðu.

2. Umgjörð opinberra fjármála fyrir umbætur

Vitnisburð um umgjörð opinberra fjármála í Svíþjóð í upphafi 10. áratugarins er að finna í rannsókn sem framkvæmd var af Jurgen Von Hagen (1992) og Molander (1992) sem tók til 13 Evrópusambandsríkja. Niðurstaða þeirrar rannsóknar var Svíum hvati til að taka sína umgjörð um opinber fjármál til gagn Gerrar athugunar. Í ljós kom að umgjörð Svía var metin svo slök að hún lenti í 12. sæti af 13 rétt á undan Ítölum og á eftir Grikkjum. Fyrir tíma umbóta á umgjörðinni var löggjafarþinginu, *Riksdag*, kennt um það agaleysi sem einkenndi stjórnun opinberra fjármála. Viljinn til breytinga var skýr meðal þingmanna og hjá framkvæmdarvaldinu enda mikilvægt að grípa þau tækifæri til breytinga sem djúpar kreppur veita. Umbæturnar í Svíþjóð hafa sýnt að aukinn agi þarf ekki að þýða að gera þurfi málamiðlanir hvað varðar vald löggjafans.

Vandamál við skiptingu sameiginlegra auðlinda

Ástæða þjögunar í átt að auknum útgjöldum við þinglega meðferð á upptök sín í vandamálum við ákvörðun skiptingar sameiginlegra auðlinda (e. common pool problem). Tekjur ríkissjóðs eru hér hin sameiginlega auðlind sem þarf að skipta milli ólíkra hagsmuna. Þegar ábata af útgjöldum er hægt að beina að ákveðnum skilgreindum hópi á sama tíma og kostnaðinum er dreift á alla skattgreiðendur myndast þjögun frá hagkvæmstu ráðstöfun fjármuna. Afleiðingin er sú að útgjöldin verða meiri en ef heildarkostnaður af auknum útgjöldum væri tekin til greina að fullu við ákvörðun útgjalda. Þjögun í átt að auknum útgjöldum við skiptingu sameiginlegra auðlinda getur verið mikil á löggjafarþingum. Rannsóknir á fjármálaumgjörðum hafa sýnt að skipulag umgjarðar getur haft áhrif til að auka aga, þá sérstaklega takmarkanir á því að setja aukin útgjöld á fjáráukalög. Slík takmörkun var þó ekki sett í Svíþjóð. Önnur leið er að breyta röðun við atkvæðagreiðslu þannig að fyrst sé greitt atkvæði um heildarútgjöld, skipt niður á málefnasvið og – flokka, áður en greitt er atkvæði um skiptingu fjármuna niður á einstaka fjárheimildir. Þriðja leiðin er að takmarka vald til ákvörðunar útgjaldaramma við eina miðlæga nefnd (fjárlaganefnd) í stað þess að því valdi sé dreift á nokkrar nefndir. Seinni tvær leiðirnar voru farnar í Svíþjóð.

Fjármálaumgjörð Svíþjóðar fyrir umbætur

Þegar horft er til fyrirkomulags fjármálaumgjarðar Svía fyrir umbætur þá kemur í ljós að hún var mjög brotakennd og það skorti á samhæfingu innan

gangverksins. Ríkisstjórnin birti hluta af ætluðum fjárlögum í janúar (fjárlagaárið byrjaði á miðju ári). Á næstu mánuðum þegar verið var að loka fjárlögum birtust tillögur að frekari fjárheimildum sem gátu numið allt að þriðjungi af heildarfjárheimildum. Tillögum að fjárheimildum var dreift út á fjölmargar nefndir þingsins til athugunar. Í lok apríl kom síðan frumvarp til fjárlaganna vegna liðins árs. Það orsakaði oftast aðra yfirferð yfir fjárheimildir næsta árs. Sú yfirferð fór einnig fram í ýmsum nefndum án miðlægrar samhæfingar. Þingið samþykkti fjárheimildir til stofnana hverja fyrir sig og lauk því venjulega í júní. Brotakennd uppbyggingin kom vel fram í skipulagi nefndarstarfa og valdi einstakra nefnda. Fjölmargar nefndir báru ábyrgð á bæði löggjöf og fjárheimildum á því sviði sem þær fjölluðu um. Fjárlaganefnd var starfandi en hennar hlutverk var aðeins að fara yfir grófa áætlun um stefnumörkun fjárlaga. Sú stefnumörkun innihélt ekki ítarleg útgjaldamarkmið og því bar engin ein nefnd ábyrgð á heildarútgjöldum. Þess í stað höfðu hinar ýmsu nefndir möguleika á að koma fram með tillögur um auknar fjárheimildir á þeirra fagsviði án skýrra takmarkana á hver heildarútgjöldin ættu að vera. Meðlimir þessara þingnefnda sýndu gjarnan sínu málefna sviði ákveðna „hollustu“ í sinni ákvörðunartöku. Þessu til viðbótar skorti á samhæfingu milli útgjalda og tekjuáætlana þar sem um tekjuáætlun var fjallað í sérstakri skattanefnd.

Nefndarstörf og fjárheimildaumboð á hinum ýmsu sviðum fyrir umbætur var því mjög dreifstýrt þar sem hver nefnd hafði í raun heimild til að koma með endanlegar tillögur að fjárheimildum niður á stofnanir án þess að miðlæg fjárlaganefnd kæmi þar að málum. Atkvæðagreiðsla um fjárlagafrumvarpið var jafnframt niður á fjárheimildir einstakra stofnanna í öllum umferðum atkvæðagreiðslna. Auk þess sem fjárlagafrumvarpið kom ekki að fullu fram fyrr en eftir því sem leið á umræður eins og nefnt var hér að ofan. Í þessu dreifstýrða ákvörðunarvaldi þar sem oft var um minnihlutastjórnir að ræða var valdi fjármálaráðherra sett ákveðin takmörk. Vandamálinu við skiptingu sameiginlegra auðlinda var ekki mætt í þessari umgjörð og því var mikil þjöggun í átt að auknum útgjöldum. Markmið umbóta var því að innfæra (e. internalize) þætti vandamálsins við skiptingu sameiginlegra auðlinda. Stjórn málaflakkar við skilyrði minnihlutastjórnar gátu verið sammála um lítinn vöxt ríkisfjármála en niðurstaðan verið önnur eftir samningaumleitanir.

3. Umgjörð opinberra fjármála eftir umbætur

Umbótaferlið tók mörg ár. Upphafið var hin svonefnda ESO skýrsla frá 1992 sem skrifuð var af Per Molander en í henni kom m.a. fram niðurstaðan um styrkleika fjármálaumgjarðarinnar samanborið við önnur Evrópusambandsríki. Skýrslan var hvati að umbótum í þinglegri meðferð árið 1994 til að mynda á fjárlagafrumvarpinu. Vald fjármálaráðherra og forsætisráðherra var aukið auk þess sem full fjármögnun þurfti að vera á útgjöldum. Útgjöldum á fjárlögum var skipt niður á 27 málefna svið og – flokka sem einfaldaði til muna framsetningu á útgjöldum. Röð umfjöllunar um útgjöld og atkvæðagreiðsla um þau byrjaði á samanlögðum útgjöldum og færðist síðar yfir í undirliði útgjalda (e. top-down). Fjárlagaárið var fært yfir á almanaksárið og kjörtímabilið var lengt úr þrem árum í fjögur. Ný lög um opinber fjármál (e. Organic Budget Law) voru lögsett árið 1996. Lögin

skýrðu til muna ýmis lagaatriði og bættu gagnsæi. Þannig var til dæmis settar takmarkanir við útgjöldum sem komu ekki fram á efnahagsreikningi auk þess sem útgjöld voru alfarið sett fram sem heildarútgjöld en ekki sem „nettó“ útgjöld. Opnar fjárheimildir vegna útgjalda t.d. bótakerfa voru afnumdar .

Breytingin yfir í að fjalla um útgjöld frá samanlögðum útgjöldum til undirliða útgjalda breytti röð þingstarfa. Fyrsta skrefið í ferlinu er birting fjármálaáætlunar að vori þar sem teknar eru ákvarðanir um annars vegar heildarútgjöld í komandi fjárlagafrumvarpi og næstu tvö árin þar á eftir og hins vegar þök á útgjöld til hinna 27 málefnasviða og –flokka. Þessi háttur var fyrst hafður á í apríl 1996. Fjármálaáætlun er því birt 5 mánuðum fyrir framlagningu fjárlagafrumvarpsins í september og samþykkt 3 mánuðum áður í júní ár hvert. Fjárlaganefnd er falin umsjón með fjármálaáætluninni. Í stuttu máli þá breyttu umbæturnar röð atkvæðagreiðslna með því að krefjast atkvæðagreiðslu um heildarútgjöld til allra málaflokka áður en ráðstöfun fjármuna til stofnanna og verkefna hófst. En sú breyting hefur verið gerð frá upphaflegu fyrirkomulagi fjármálaáætlunar að vori að áherslan hefur verið færð að nokkru leyti aftur til haustumræðunnar þar sem þingmönnum fannst of mikið að hafa tvær ákvarðanir um fjárlög á ári. Því er ekki um lögfestingu á leyfilegum útgjöldum að vori heldur aðeins viðmið. Ríkisstjórn á hverjum tíma lögfestir því heildarútgjaldaþak að nafnvirði til þriggja ára á haustþingi.

Samhliða þessum breytingum yfir í tveggja skrefa umfjöllun og atkvæðagreiðslu var nefndarstörfum og nefndarverkefnum breytt. Fjárlaganefnd ber nú ábyrgð á heildarútgjöldum og útgjaldarömmum til hinna 27 málefnasviða og –flokka. Á grundvelli vinnu fjárlaganefndar þá lýtur fyrsta ákvörðun löggjafans að hausti að ákvörðun samanlagðra útgjaldaramma. Fimmtán nefndir bera síðan ábyrgð á milli eins til fjögurra málefnasviða og gera tillögur að fjárheimildum innan samþykktra útgjaldaramma. Nefndir mega gera það að tillögu sinni að færa fjármuni frá einum fjárlagalið til annars en þær mega ekki fara út fyrir útgjaldarammann. Nokkur andstaða var við þessa breytingu meðal þingmanna í upphafi en við skilyrði djúprar fjármálakreppu varð þetta skipulag ofan á.

Ferill atkvæðagreiðslunnar er mjög mikilvægur. Skýrsla fjárlaganefndar inniheldur ekki aðeins tillögu ríkisstjórnar heldur einnig stjórnarandstöðuflokkanna sem ná til tillagna um heildarútgjöld og til hinna 27 málefnasviða og -flokka. Tillögurnar ná einnig til tekna. Tillögurnar eru afgreiddar sem pakkar ólíkt því hvernig greitt var atkvæði fyrir umbætur þar sem meirihlutar gátu myndast um einstaka fjárlagaliði. Samkvæmt hinu nýja fyrirkomulagi eru tillögur stjórnarandstöðunnar útilokaðar þar til einn valkostur gegn tillögu ríkisstjórnar stendur eftir. (Molander 2001:36). Flokkar í stjórnarandstöðu eru hugmyndafræðilega sundurleitir og styðja sjaldan tillögur aðrar en sínar eigin. Við þau skilyrði getur jafnvel minnihlutastjórn náð til sín meiri en helming gildra atkvæða.

Af þessu má sjá að umbæturnar endurskipulögðu í grundvallaratriðum ákvörðunartökuna á þinginu á þann hátt að tekist hefur að innfæra að miklu leyti vandamál tengd skiptingu sameiginlegra auðlinda. Stefnumörkun sem horfir til heildaráhrifa útteilingu fjármuna er mun skýrari og heildstæð stefnumörkun ríkisstjórnar mun líklegri til að ná fram að ganga jafnvel þó að um minnihlutastjórn sé að ræða.

Samhliða ofangreindum breytingum var tekið upp aukið eftirlit með framkvæmd fjárlaga. Þannig eru gerðar mánaðarlegar úttektir á þróun

útgjalda einstakra stofnanna og verkefna þar sem borin eru saman raunútgjöld og áætluð útgjöld þar sem notast er við skilgreinda mælikvarða.

Fjármálaumgjörð Svíþjóðar samanstendur því nú af ofangreindum umbótum á þinglegri meðferð, tveimur fjármálaeignum annars vegar afkomureglu (1998, 1% af VLF afgangur yfir hagsveifluna) og útgjaldareglu/-þak (1997, nafnvirði útgjalda fastsett 3 ár fram í tímann), afkomureglu fyrir sveitarfélög (2000, jákvæð afkoma) og fjármálaráð (2007). Fjármálaráðið gefur út árlega skýrslu og hlýtur hún mikla athygli og er almennt litið svo á að ráðinu hafi tekist að tryggja sjálfstæði sitt. Almenn ánægja er með ráðið sem slíkt en málefnasviðið er víðtækt. Ráðið er ráðgefandi en því fjármálaráði sem ætlunin er að setja upp hér á landi er ekki ætlað að veita ráðgjöf. Ráðgjöf sænska ráðsins hefur ekki ávallt verið í átt að aðhaldssamari fjármálastjórn en sú sem ríkisstjórnin lagði til því í fjármálakreppunni 2008 lagði ráðið til að fjármálastjórnin gerði meira til að örva hagkerfið en ríkisstjórnin ætlaði sér. Ofangreindar fjármálaeignir hafa ekki verið brotnar hingað til en erfitt getur verið að ákvarða yfir hvaða tímabil hagsveiflan nær.

Helstu ástæður aukins aga, stöðugleika og skýrari stefnumörkunar í opinberum fjármálum Svíþjóðar er annars vegar að finna í breyttum lögum um tilhögun nefndarstarfa, umfjöllunar og greiðslu atkvæða og hins vegar upptaka reglubundinnar fjármálastjórnar (e. rule based fiscal policy) sem hefur það helst að markmiði að auka tiltrú á sjálfbærni opinberra fjármála m.a. með niðurgreiðslu skulda. Fjármálastefnunni er ekki lengur ætlað að vera virk í hagstjórn, líkt og á árunum 1970-1992, þegar um hefðbundna hagsveiflu er að ræða.

4. Árangur af umbótum

Mælikvarði á árangur af umbótunum er oftast afkoma og skuldaþróun. Bæði hefur verið Svíþjóð hagfellt frá tíma umbótanna. Annar mælikvarði á hver breytingin á hinni þinglegu meðferð var er að skoða fjölda viðbóta sem gerðar eru við hinar upphaflegu tillögur í fjárlagafrumvarpi ríkisstjórnarinnar. Mynd 1 ber saman fjölda viðbóta fyrir umbætur og eftir þær frá 1997. Mikill munur er á niðurstöðum síðustu 11 árin fyrir umbætur og þeim 9 árum á eftir umbætur sem gögn eru til fyrir. Fyrir umbætur voru að meðaltali 33 viðbætur gerðar, allt frá 15 til 66 viðbætur á ári, en eftir umbætur er meðaltalið 6 viðbætur, allt frá 0 til 15 viðbætur. Þetta er góð vísbending um meiri aga í *Riksdag*. Hér þarf þó að taka tillit til tveggja atriða. Annars vegar fækkaði fjárlagaliðum úr u.þ.b. 1000 í 500 (Hjálmarsson og Jónsson 2003:2) við umbæturnar og því þörf á færri viðbótum og hins vegar að eftir umbætur kallaði hver viðbót á aðra viðbót til að eyða áhrifunum af breytingunni og því þörf á fleiri viðbótum. Jafnvel þó aðeins væri tekið tillit til helmingunar fjárlagaliða þá væri fækkunin samt 2/3 fyrir neðan meðaltalið fyrir umbætur. Ef einnig er horft til þeirrar staðreyndar að ein viðbót kallar á aðra eftir umbætur þá ættu fjárhagsleg áhrif viðbóta fyrir hrun að vera mun meiri en eftir hrun. Reyndar ættu viðbætur eftir hrun ekki að hafa nein fjárhagsleg áhrif. Þetta staðfestir mynd 2. Kostnaðurinn við viðbætur námu oftast innan við 1% af heildarútgjöldum fyrir umbætur en eftir umbætur er kostnaðurinn enginn nema árið 2003. En það ár var gert samkomulag milli nokkurra flokka strax eftir kosningar við myndun ríkisstjórnar sem hafði þessi kostnaðaráhrif.

Niðurstaðan er þó skýr að agi í meðferð þingsins á fjárlagafrumvarpinu jókst mikið. Árangurinn af umbótunum Þótti það góður að t.d. Norðmenn réðust í umbætur á sinni fjármálaumgjörð á seinni hluta 10. áratugarins sem byggði á reynslu Svía.

5. Helstu lærdómar af umbótunum

Að lokum er rétt að taka saman helstu lærdóma sem Svíar telja sig hafa lært af sínum umbótum.

1. Djúp efnahagslægð getur skapað nýja sátt um nauðsyn þess að koma á aga í opinberum fjármálum.

Á þriggja ára tímabili, 1991-93, var hagvöxtur neikvæður í Svíþjóð. Halli á rekstri hins opinbera var 11% af VLF árið 1993 og skuldir fóru úr 41% af VLF árið 1990 í 73% árið 1996. Kreppan varð til þess að gripið var til umfangsmikilla aðhaldsaðgerða. Afkomumarkmið voru sett sem voru óháð efnahagsástandinu. Afkoman batnaði smám saman og árið 2000 var afgangurinn 3,6% af VLF. Áframhaldandi agi og aðhald færðu skuldirnar niður í 37% af VLF árið 2011. Langtímaþvætti færðust niður fyrir þá vexti sem Þýskalandi bjóðast. Umgjörðin hélt þrátt fyrir að þættir sem jafnan eru taldir auka á bjögun til aukinna útgjalda eins og minnihlutastjórnir, sterkir andstæðir pólar milli hægri og vinstri flokka þegar kemur að ákvörðun stærðar hins opinbera og mikill vilji til að viðhalda háu atvinnustigi.

2. Umfangsmiklar umbætur á umgjörð opinberra fjármála auka líkurnar á góðum árangri.

Sáttin um mikinn aga í opinberum fjármálum var lögfest. Eitt helsta einkenni þeirrar lögfestingar er hve umfangsmiklar breytingarnar voru. Tekið var á öllum þeim þáttum sem horfðu til bjögunar til aukinna útgjalda. Nýtt leikjafræðilegt jafnvægi á þingi myndaðist.

3. Aukið gagnsæi getur verið mikilvægara en bein eftirfylgni.

Það voru engin formleg refsiaðgerðir eða bein ákvæði um þvingunarúrræði við eftirfylgni. Ólíkt þeirri leið sem Sviss og Þýskaland völdu þá eru ekkert sjálfvirkt leiðréttingargangverk sem fer af stað ef farið er fram úr umgjörðinni. Samt sem áður hafa reglurnar að langmestu leyti verið virtar. Kerfið reidur sig fyrst og fremst á mikið gagnsæi sem myndar grundvöll fyrir upplýsta umræðu sem eykur kostnað stjórnvalda að víkja frá reglum. Svíþjóð skorar hátt í mælingum á gagnsæi hvað varðar magn og gæði upplýsinga sem eru veittar og óháðri staðfestingum á þeim (Lassen 2010; European Commission 2011). Fjárlögin og undirliggjandi spár og greiningar eru metin af nokkrum stofnunum sem hafa til þess mikið sjálfstæði. Helst ber þar að nefna fjármálaráðið.

4. Hagvöxtur er mikilvægur þegar aðhaldsaðgerðum er beitt.

Hagvöxtur er mikilvægur þegar aðhaldi er beitt og það á bæði við um til skamms tíma og langs tíma. Stór hluti aðhaldsaðgerðanna á 10. áratugnum var þegar hagvöxtur var til staðar. Á því tímabili var vöxtur útflutnings mikill vegna falls krónunnar og var hagvöxtur jákvæður þrátt fyrir aðhaldsaðgerðir. Þetta auðveldaði framkvæmd aðhaldsaðgerðanna.

5. Vandamál við skiptingu sameiginlegra auðlinda þarf að innfæra.

Huga þarf að því hvert leikjafræðilegt jafnvægi umgjörðar um þinglega meðferð fjárlagafrumvarps er. Bjögun til aukinna útgjalda umfram það sem stjórnvöld hafa lagt upp með og útgjaldaþak segir til um þarf að lágmarka. Með tveggja skrefa nálgun við afgreiðslu fjárlagafrumvarpsins er leitast við að ná fram slíkri lágmarkun. Í fyrstu umferð umræðna er aðeins fjallað um útgjaldaramma málefna sviða og –flokka og er öllum þingmönnum gert að taka afstöðu til hans ólíkt því sem var fyrir umbætur. Aðeins eftir að útgjaldarammar liggja fyrir er fjármunum ráðstafað niður á fjárheimildir sem fækkað var úr u.þ.b. 1000 í 500 og atkvæði um það greidd. Skýr og miðlæg ábyrgð á vinnu í nefndarstarfi er einnig mjög mikilvæg til að vilji ríkisstjórnar nái fram. Jafnvel minnihlutastjórn getur náð vilja sínum fram.

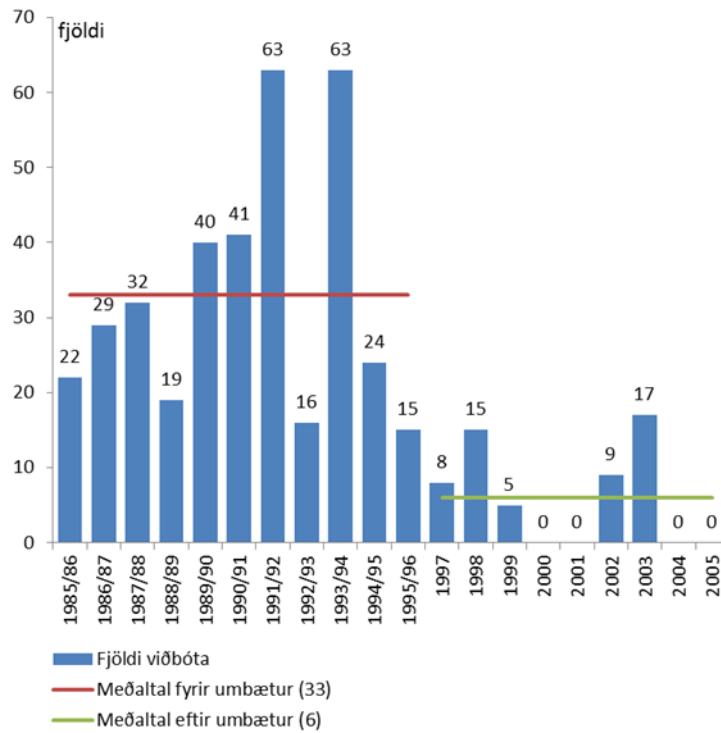
6. Fjármálareglur eru mikilvægar til að marka fjármálastefnuna fram á veginn.

Það að gera fjármálastefnuna reglubundna gefur skýr fyrirmæli um hver virkni fjármálastefnunnar er ætlað að vera. Við skilyrði hefðbundinnar hagsveiflu er fjármálastefnunni aðeins ætlað að hafa áhrif í gegnum sjálfvirka sveiflujöfnun. Aðaláherslan færir yfir á sjálfbærni opinberra fjármála og hlutverk *Riksbank* er að jafna hagsveifluna með virkri peningastefnu. Fjármálareglur krefjast aga sem ætti að vera aðalmarkmið við framkvæmd fjárlaga og setja fjármálastefnunni markmið.

7. Fjármálaráð þurfa að vera sjálfstæð.

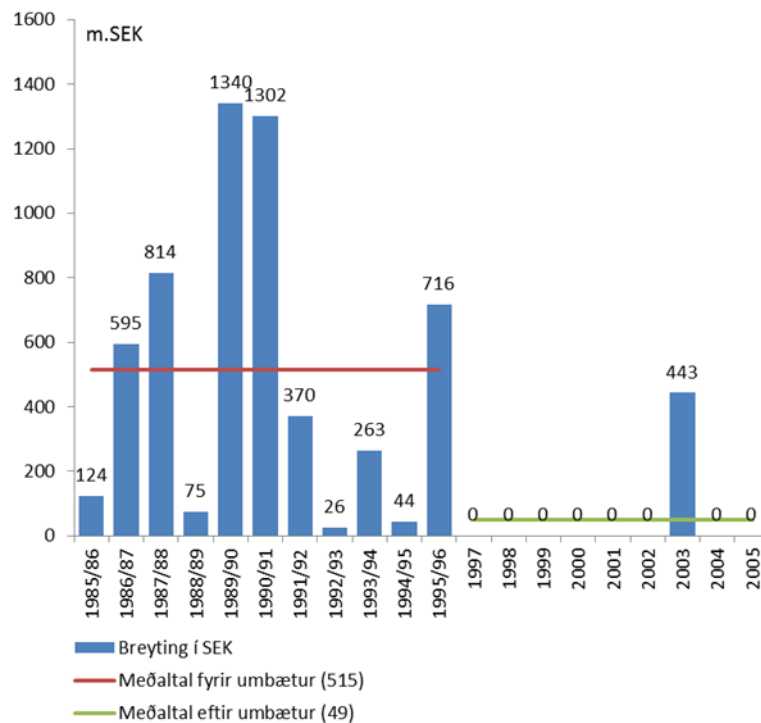
Fjármálaráð þurfa halda sig í fjarlægð frá stjórnvöldum og ekki hafa bein afskipti af samtíma pólitískri stefnumótun. Ráðið má ekki aðstoða stjórnvöld með því til dæmis að útbúa spár sem lagðar yrðu til grundvallar fjárlagagerð. Fjármálaráðið þarf að vera hluti af umgjörð opinberra fjármála og hafa eftirlit með þeirri umgjörð. Löggjöfin þarf að vera lögfest. Erfitt er fyrir ráðið að hafa eftirlit með þáttum sem ekki eru formlega hluti af umgjörðin gegnum löggjöf. Sjálfstætt fjármálaráð getur aukið töluvert við trúverðugleika fjármálastefnunnar. (Aukinn trúverðugleiki á sjálfbærni opinberra fjármála kann að lækka vaxtakostnað ríkisins um einhverja punkta sem aftur meira en borgar fyrir rekstrarkostnað ráðsins).

Mynd 1
Fjöldi viðbóta við fjárlagafrumvarp



Heimild: Joachim Wehener, Journal of European Public Policy, 2007

Mynd 2
Kostnaður af viðbótum í SEK



Heimild: Joachim Wehener, Journal of European Public Policy, 2007

Heimildir

Calmfors, Lars (2012). „The Swedish fiscal policy council: Watchdog with a broad remit“, *CESifo Working Paper: Fiscal Policy, Macroeconomics and Growth*, Nr. 3725.

Calmfors, Lars (2012). „Sweden – from macroeconomic failure to macroeconomic success“, *CESifo Working Paper: Fiscal Policy, Macroeconomics and Growth*, Nr. 3790.

Calmfors, Lars (2012). „What can Europe learn from Sweden? Four lessons for fiscal discipline“, *VOX EU CEPR's Policy Portal*.

Jonung, Lars (2014). „Reforming the fiscal framework. The case of Sweden 1973-2013“ *Lund University Working Paper* 2014:26.

Jurgen V. Hagen (1992). „Budget procedures and fiscal performance in the EC“, *Economic Papers*, European Commission, Brussels.

Hassler, John (2010). „Sweden in past, current and future economic crises“, *Skýrsla til hagfræðideildar OECD*.

Hjalmarsson, A. og G. Jonsson (2003). „Accountability and control in the central government sector“, Óútgefið, Ministry of Finance.

Lassen, D. D. (2010). „Fiscal consolidations in advanced industrialised democracies: Economics, politics and governance“, *Studier i finanspolitik*, Swedish Fiscal Policy Council.

Molander, Per (1992). „Statsskulden och budgetprocessen“, Ministry of Finance.

Molander, Per (2001). „Budgeting procedures and democratic ideals: An evaluation of Swedish reforms“ *Journal of Public Policy*, 23-52, Cambridge University Press.

Molander, Per og Jörgen Holmquist (2013). „Reforming Sweden's budgetary institutions – Background, design and experiences“ *Rapport til Finanspolitiska radet*.

Wehner, Joachim (2007). „Budget reform and legislative control in Sweden“ *Journal of European Public Policy*, 14(2), 313-332, Taylor and Francis.