

Fördjupning 4.2 Ungerns finanspolitiska råd

Som en del i den reformerade Stabilitets- och tillväxtpakten har medlemsländerna inom eurosamarbetet påbörjat uppbyggnaden av oberoende finanspolitiska institutioner i syfte att övervaka och koordinera den ekonomiska politiken som förs på nationell nivå. En grundläggande förutsättning för en institution av det här slaget är att dess oberoende upprätthålls och respekteras. På vissa håll finns nu tecken på att så inte är fallet: ett exempel är Ungerns finanspolitiska råd.

Den ungerska ekonomin karakteriseras av flera svagheter som har hämmat landets tillväxt, bl.a. låg produktivitetstillväxt, hög arbetslöshet och ett svagt finanspolitiskt ramverk. En hög skuldsättning, såväl privat som offentlig, och en stor andel lån i utländsk valuta har gjort ekonomin sårbar, vilket märktes inte minst när valutan forint under 2008 deprecierade gentemot euron med 26 procent på några få månader.

Sedan början på 1990-talet har budgetpolitiken följt ett cykliskt förlopp som korrelerar med valrörelsen, där budgetunderskottet nådde sin topp på närmare 10 procent av BNP under valåret 2006. Denna cykel, där perioder av expansiv finanspolitik följs av restriktiva åtstramningar, har beskrivits som ”fiskal alkoholism” av George Kopits, tidigare ordföranden för det ungerska finanspolitiska rådet.¹ Till följd av detta har Ungern varit föremål för EU:s Excessive Deficit Procedure sedan 2004. Under 2008 beviljades landet ett stödlån motsvarande 20 miljarder euro från EU och IMF. Efter konsolideringsåtgärder, som till stor del bestod av engångseffekter från specifika reformer, understeg budgetunderskottet STP:s gränsvärde på 3 procent av BNP under 2012. Dock varnade EU-kommissionen för att det finanspolitiska ramverket behövde stärkas för att säkerställa långsiktigt hållbara offentliga finanser.²

I ett initiativ från den dåvarande socialistiska regeringen att förbinda sig till en mer långsiktigt hållbar finanspolitik godkändes the Fiscal Responsibility Act under 2008. Som ett led i att återupprätta trovärdigheten etablerades året därpå ett oberoende finanspolitiskt råd: Költségvetési Tanács.

¹ Wall Street Journal (2010a).

² Europeiska kommissionen (2012d).

Rådet bestod ursprungligen av tre medlemmar som bistods av ett kansli med runt 30 tjänstemän. Medlemmarna nominerades av presidenten, centralbanksdirektören och riksrevisorn och valdes av parlamentet på en icke förnybar mandatperiod på nio år. Ett krav för att vara valbar till rådet var att inte ha varit aktiv i ett politiskt parti under de senaste fyra åren.

Rådets uppgift var att som oberoende instans granska lagförslag och propositioner rörande statens finanser, analysera effekterna av regeringens föreslagna reformer och göra egna makroprognoser. Genom oberoende analys och spridning av information skulle ökad transparens i budgetpolitiken uppnås.³

Våren 2010 fick center–höger-koalitionen, konservativa Fidesz och kristdemokratiska KDNP, två–tredjedelars majoritet i parlamentet. Den nya regeringens styre har sedan dess beskrivits som alltmer autokratiskt. Flera institutioners oberoende ställning har kringkurits, däribland riksrevisionen, centralbanken, författningsdomstolen och statliga medier. Viktiga poster har tillsatts med personer som har stark anknytning till regeringen, och konstitutionella tillägg som stärker regeringens inflytande har röstats igenom i parlamentet.⁴

Det finanspolitiska ramverket har i flera avseenden försvagats: transparensen har försämrats och flera parlamentsbeslut har fattats i strid med ramverket. Regeringen har också infört en rad okonventionella reformer som har kritiserats för att skapa snedvridningar i ekonomin och undergräva viktiga institutioner som äganderätten och privata kontrakt. Regeringen har infört krisskatter i sektorer dominerade av utländska företag och en platt inkomstskatt på 16 procent. För att täcka inkomstbortfallet i samband med införandet av den platta skatten förstatligades i början på 2011 de privata pensionsfonderna, vars tillgångar då motsvarade ca 14 miljarder dollar.⁵

Efter att det finanspolitiska rådet under 2011 kritiserat regeringens budgetproposition för alltför optimistiska prognoser och bristande transparens, begränsades dess inflytande. Trots motstånd från oppositionen och internationell kritik skars rådets anslag ned från 836 miljoner till 10 miljoner forint (motsvarande ca 25 mnkr respektive

³ EEAG (2012), s. 115–28, Europeiska kommissionen (2012e) och Kopits (2011).

⁴ Se t.ex. Economist (2012b), Economist (2010), Guardian (2012) och Kopits (2011).

⁵ Wall Street Journal (2010b) och EEAG (2012).

300 000 kr).⁶ Skälen som angavs var besparingsbehov och att rådets uppdrag var snarlikt centralbankens och riksrevisionens. Rådets uppdrag begränsades till att enbart ge generella synpunkter på regeringens budgetproposition. Kansliet avskaffades helt och rådet hänvisades i stället till riksrevisionen och centralbanken för teknisk assistans, vilket begränsade möjligheterna att göra oberoende prognoser och analyser.

Nya rådsmedlemmar tillsattes: en ordförande valdes av presidenten för ett mandat på sex år (utan ersättning och på deltidbasis) och de övriga två posterna tillsattes *ex officio* med centralbanksdirektören och riksrevisorn. Två av de nya rådsledamöterna hade nära anknytning till regeringen och potentiella jäv- och intressekonflikter har därmed lett till att rådets oberoende ställning har ifrågasatts.⁷

Efter mycket extern kritik har delar av det finanspolitiska ramverket stärkts, bl.a. genom införandet av ett skuldtak på 50 procent av BNP och en skuldbromsregel som innebär att den offentliga skulden som andel av BNP bör minska varje år tills den är under taknivån. Ett rådskansli på två personer inrättades i början på 2012 och ordföranden blev då berättigad till ersättning. Rådet har även fått en form av vetorätt för budgetpropositionen, vilket innebär att propositionen kan avvisas om skuldbromsregeln inte efterlevs. Det förefaller emellertid osannolikt att vetorätten ska kunna användas på ett meningsfullt sätt. Ett veto skulle riskera en upplösning av parlamentet och rådets resurser och analytiska kapacitet står heller inte i proportion till den givna vetorätten.⁸ Det ungerska finanspolitiska rådets framtida roll är osäker.

⁶ Se t.ex. insändaren i Financial Times som skrevs av Calmfors, Chote och Teulings (2010), respektive ordförande för de finanspolitiska råden i Sverige, Storbritannien och Nederländerna.

⁷ Bloomberg (2011).

⁸ Europeiska kommissionen (2012e) och OECD (2012d).

Referenser

- Bloomberg (2011), Hungary Fiscal Council backs budget, recommends tax rise, 23 september.
- Calmfors, L., Chote, R. och Teulings, C. (2010), Hungary's fiscal council must stay independent, i Financial Times, 6 december.
- Economist (2010), Has Orbán over-reached? 25 november.
- Economist (2012b), Hungary's government: Viktor and Victor, 14 juli.
- EEAG (2012), The EEAG report on the European economy: the Euro crisis, CESifo, München.
- Europeiska kommissionen (2012d), Assessment of action taken by Hungary, Bryssel.
- Europeiska kommissionen (2012e), Assessment of the 2012 national reform programme and convergence programme for Hungary, Bryssel.
- Guardian (2012), Viktor Orbán's grip on government is suffocating democracy in Hungary, 8 november.
- Kopits, G. (2011), Independent fiscal institutions: developing good practices, Working paper.
- OECD (2012d), Economic Surveys: Hungary, Paris.
- Wall Street Journal (2010a), Hungary to disband Fiscal Council, 22 november.
- Wall Street Journal (2010b), Hungary readies to nationalize mandatory private pension funds, 8 november.