



**EGIL MATSEN**  
*Institutt for samfunnsøkonomi, NTNU*

**GISLE J. NATVIK**  
*Norges Bank. Synspunkt uttrykt i denne artikkelen er forfatterens egne og deles ikke nødvendigvis av Norges Bank.*

**RAGNAR TORVIK**  
*Institutt for samfunnsøkonomi, NTNU*

## Finanspolitiske råd

I kjølvannet av finanskrisen har de fleste land redusert sin offentlige sparing. Utviklingen gir grunn til å spørre om myndighetene kan bygge troverdighet til at den ekspansive politikken ikke vil skade den langsiktige bærekraften i statsfinansene. Her kan et uavhengig organ som evaluerer finanspolitikken, et «finanspolitisk råd», bidra. Vi beskriver hvordan slike råd fungerer i EU og særlig Sverige, og diskuterer hvilken rolle en tilsvarende ekspertgruppe kan tenkes å spille i Norge. Et finanspolitisk råd kan bidra til å forankre finanspolitikken i langsiktige mål, veilede forventningene til de årlige budsjettene, og virke disiplinerende på aktører som har egeninteresse av å gi et skjevt bilde av finanspolitikken.

### INNLEDNING

Blant finanskrisens mange ettervirkninger er økt oppmerksomhet rundt finanspolitikken fra beslutningstakere og fagfolk. En sentral grunn til dette er bekymring for bærekraften knyttet til de kraftige virkemidler som finanspolitiske myndigheter i mange land har benyttet for å møte krisen. Anslag og framskrivninger for OECD-området gir et samlet budsjettunderskudd på rundt 8 prosent av BNP for både 2009 og 2010-11 (OECD, 2009). I mange land, inkludert USA, vil budsjettunderskuddene være på godt over 10 prosent. Det fins faglige argumenter for å føre ekspansiv finanspolitikk i en lavkonjunktur, men utviklingen reiser ubønhørlig spørsmålene om hvordan den ekspansive politikken skal reverseres, og hvordan offentlig sektor skal ivareta sine langsiktige forpliktelser. Også i Norge har finanspolitikken skapt debatt den siste tiden. Den høye bruken av petroleumsinntekter som er planlagt for 2010 har ledet enkelte observatører til å spørre om handlingsregelen kan overleve som finanspolitisk rettesnor.

Denne utviklingen (og debatten) gjenspeiler et grunnleggende kjennetegn ved finanspolitikken: De som uformer finanspolitikken forvalter store ressurser på vegne av hele befolkningen og er derfor i besittelse av betydelig økonomisk makt. Denne makten kan (og bør) kontrolleres med institusjoner som sikrer at beslutningstakerne ikke forfølger rene egeninteresser, og at kvaliteten på finanspolitiske beslutninger blir så høy som mulig. En mulig institusjonell ordning er et uavhengig organ som regelmessig evaluerer den økonomiske politikken, heretter omtalt som et finanspolitisk råd.

Ideen om et finanspolitisk råd kan spores tilbake til Ragnar Frisch. Allerede i 1933 argumenterte han for opprettelsen av et eget «konjunkturråd» som basert på faglig ekspertise skulle vurdere skattenivået i forhold til konjunktursituasjonen (Ragnar Frisch, 1933). Frisch' anbefaling illustrerer umiddelbart en viktig avveining i beslutningen om å opprette denne type ekspertgrupper: På den

ene siden virker det åpenbart fornuftig at politikk baseres på fakta presentert av eksperter uten sterk egeninteresse av politiske beslutninger. På den annen side står ideen om at skattenivået skal bestemmes av eksperter, ikke folkevalgte politikere, i kontrast til sentrale demokratiske prinsipper (Hylland, 2001).

I denne kommentaren beskriver vi først den grunnleggende avveiningen mellom regelstyrt og diskresjonær finanspolitikk, og diskuterer hvordan et finanspolitisk råd kan spille en rolle i denne avveiningen. Deretter beskriver vi hvordan denne type organer fungerer i EU og (særlig) Sverige. Til slutt drøfter vi hvilken rolle et finanspolitisk råd kan spille i Norge.<sup>1</sup>

#### AVVEININGEN MELLOM REGELSTYRT OG DISKRESJONÆR POLITIKK

I utformingen av rammeverket for økonomisk politikk står en avveining sentralt: I hvilken grad skal politikken løpende kunne tilpasses endrete økonomiske rammebetingelser, og i hvilken grad skal den være underlagt regler?

Tradisjonelt har finanspolitikken hatt rom for å tilpasse seg konjunktursituasjonen, for på den måten å stabilisere økonomien i tråd med Keynesiansk teori. Etter hvert har en imidlertid erkjent at diskresjonær politikk også kan ha uheldige sider. En sentral begrunnelse ble gitt av Kydland og Prescott (1977), som vektla hvordan forventningsdannelsen i privat sektor avgjør effekten av politikk. Hvis privat sektor oppfatter at det er en forskjell på det man sier og det man gjør, vil uttalte planer for den økonomiske politikken miste sin troverdighet og derfor sin virkning. Dersom myndighetene kan binde seg til å følge planen virker den mest effektivt, fordi private aktører da tar sine beslutninger med forventning om at planen blir fulgt. Av den grunn bør politikk være underlagt regler.

En annen begrunnelse fra faglitteraturen, hvor Alesina og Tabellini (1990) og Persson og Svensson (1989) er tidlige bidrag, er at demokratisk valgte organer vil ha en skjevhet mot kortsiktige finanspolitiske beslutninger. Dagens valgte flertall vil med sikkerhet bestemme i dag, men vet ikke om det bestemmer i morgen. Dersom dagens flertall mener at offentlig midler blir bedre brukt når det selv

bestemmer så vil finanspolitikken bli for kortsiktig: I dag vil pengene bli brukt i tråd med preferansene til dagens flertall, men det er det ikke sikkert de blir i morgen. Da er det for dagens flertall bedre å bruke pengene i dag. Men dette er ikke i tråd med befolkningens interesser: Det er jo nettopp når de vil ha andre prioriteringer at de stemmer for et annet flertall i morgen. Demokratiet, som kjenne-tegnes ved nettopp politisk konkurranse og vekslende flertallskoalisjoner, vil derfor bli for kortsiktig i sine finanspolitiske beslutninger. For å sikre bærekraften i finanspolitikken trengs regler knyttet til offentlig sparing.

Det er derfor ikke overraskende at man internasjonalt har sett et mønster der finanspolitikken i mindre grad tar kortsiktige konjunktursyn, og i større grad tar hensyn til langsiktig bærekraft. Typisk har pengepolitikken fått mer av det ansvaret finanspolitikken tidligere hadde i stabiliseringspolitikken. I mange økonomier, som i Norge og EMU, har pengepolitikken fått et eksplisitt mål om å stabilisere inflasjonen og produksjonsgapet. Det er heller ikke overraskende at finanspolitikken i større grad har blitt underlagt regler, med eksplisitte bestemmelser for maksimalt tillatt budsjettunderskudd og gjeld i offentlig sektor. Et eksempel er Stabilitets- og vekstpakten (SGP) i EU, som krever at medlemsland skal holde budsjettunderskudd og offentlig gjeld under henholdsvis 3 prosent og 60 prosent av BNP. Land som bryter underskuddstaket underlegges krav om tilbakevending og kan i prinsippet straffes av Europakommisjonen. Hvor raskt underskuddet kreves å bli reversert avhenger av den økonomiske situasjonen landet befinner seg i. (European Commission Staff Working Document no 5, 2009; Public Finances in EMU).<sup>2</sup>

En åpenbar ulempe med regler er at en mister fleksibilitet - det kan oppstå spesielle situasjoner som taler for at regelen bør brytes. Den pågående globale resesjonen og SGP illustrerer dette godt. De fleste EU-land velger nå å bryte begrensningen på budsjettunderskudd, med begrunnelse i den økonomiske krisen. I 2010 forventes EU-området som helhet å operere med et budsjettunderskudd på 5 prosent og en gjeld på 79 prosent av BNP (Commission Staff Working Document no 5, 2009; Public Finances in EMU). Det er fullt mulig at den økonomiske situasjonen berettiger en så ekspansiv finanspolitikk, men det er pro-

<sup>1</sup> Steinar Holden har tidligere diskutert rollen et finanspolitisk råd kan spille i Norge, gjennom et innlegg i *Aftenposten* (Holden, 2010).

<sup>2</sup> Se Beetsma, Giuliodori og Wierds (2009) for en fersk analyse av behovet for troverdighet rundt finanspolitikken i EU.

blematisk at den finanspolitiske regelen er brutt. Det gir klarhet om i hvilken grad om regelen fortsatt spiller noen rolle. Dette eksemplet viser hvordan en for strengt definert regel kan miste sin troverdighet fordi den i praksis er umulig å overholde.<sup>3</sup>

Teoretisk er det opplagt hva som er svakheten med under-skuddsmål slik som formulert i SGP: Det er ikke tilstands-betinget. Det ideelle rammeverket for finanspolitikken er at enhver mulig tilstand er beskrevet og tilordnet en bestemt finanspolitikk. En slik tilstandsbetinget regel vil i teorien ivareta den optimale avveining mellom diskresjon og forutsigbarhet. I virkeligheten er imidlertid en slik regel umulig å implementere; vi kjenner ikke alle mulige fremtidige tilstander. Regelstyrt politikk har derfor i praksis en kostnad i form av redusert fleksibilitet.

Følgelig har både regelstyrt og diskresjonær finanspolitikk samfunnsmessige fordeler og ulemper. Fordelen med diskresjonær politikk er stor fleksibilitet, mens ulempen er liten troverdighet. Fordelen med regelstyrt politikk er høy troverdighet, mens ulempen er liten fleksibilitet. Spørsmålet er om en kan utforme et system som tar vare på fordelene, og begrenser ulempene. En interessant mellomløsning er retningslinjer for finanspolitikken som åpner for fleksibilitet samtidig som den gjør det politisk kostbart å misbruke fleksibiliteten. Slike retningslinjer (fremfor strikte regler) kan i noen grad ivareta både fleksibilitet og troverdighet. Nøkkelen til å hindre ulempene ved full diskresjon er å sikre at *dårlig* begrunnede avvik fra retningslinjene er (politisk) kostbart.

Her kan et finanspolitisk råd ha betydning. En ekstern komité som evaluerer finanspolitikken opp mot en veldefinert retningslinje og gjør sine vurderinger offentlig tilgjengelige, vil disiplinere myndighetenes forhold til retningslinjen og gi insentiver til å begrunne eventuelle avvik godt. En ekstern evaluering vil dermed i prinsippet kunne gi to positive effekter. For det første vil ugunstige avvik fra retningslinjen blir politisk kostbare og dermed mindre attraktive for beslutningstakerne. Vi kan kalle dette den disiplinerende effekten. For det andre vil muligheten for å foreta berettigede avvik fra retningslinjen, uten at dennes troverdighet ødelegges, styrkes. Vi kan kalle dette troverdighetseffekten.

## FINANSPOLITISK RÅD OG TROVERDIGHET I POLITIKKEN

Et finanspolitisk råd kan bidra til å disiplinere politikken og til å gjøre regelavvik troverdige på tre måter. For det første vil et råd bidra til åpenhet om grunnlaget for den økonomiske politikken. For det andre vil et råd sørge for en opplyst offentlig debatt om finanspolitikken. Sist, men ikke minst, vil et finanspolitisk råd bidra til en ryddig evaluering av finanspolitikken. Vi vil nå diskutere disse tre rollene etter tur.

### Åpenhet

Hvis et avvik fra en definert finanspolitisk retningslinje ikke skal undergrave private aktørers tillit til retningslinjen, må årsaken til avviket være klart forståelig. For beslutningstakere som selv kan høste politiske fordeler ved å avvike fra en retningslinje, er det utfordrende å kommunisere at et avvik fra retningslinjen har andre årsaker. For eksempel vil en regjering som kan tjene politisk på ekspansiv finanspolitikk kunne ha vanskeligheter med og troverdig kommunisere at politikken er et resultat av en spesifikk økonomisk situasjon. En måte å sikre troverdighet i en slik situasjon er å sørge for at prosessen som har ledet frem til beslutningen åpnes for offentligheten. Et uavhengig finanspolitisk råd kan bidra til økt åpenhet og til å bringe relevant informasjon frem i lyset.

I tillegg til å styrke troverdigheten, virker åpenhet disiplinerende. Fra økonomisk teori er det velkjent at dersom en oppdragsgiver ikke har full informasjon om sine arbeideres innsats, svekkes arbeidernes insentiver til hardt arbeid. Den samme mekanismen vil gjelde mellom en befolkning og dens myndigheter. Åpenhet om prosessen bak finanspolitiske beslutninger vil kunne styrke kvaliteten i arbeidet som legges ned.

### Offentlig debatt

En disiplinerende mekanisme i finanspolitikken er at den omtales i mediene og debatteres offentlig. Hvor godt denne mekanismen fungerer, vil avhenge av hvilke temaer innenfor det finanspolitiske området som debatteres. Mange aktører i det økonomisk-politiske ordskiftet har sterke insentiver til å skape debatt i den hensikt å vri økonomiske beslutninger i egen favør. Insentivene til å skape debatt om det samfunnsøkonomisk hensiktsmessige er av

<sup>3</sup> Europakommisjonen synes å være av en annen oppfatning: Rammeverket er tilstrekkelig fleksibelt fordi kravet om tilbakevending («Excess Deficit Procedure»), skal tilpasses den økonomiske situasjonen landet befinner seg i.

flere grunner svakere. Interessegrupper med få individer og store økonomiske egeninteresser har lettere for å koordinere seg, skape debatt, og påvirke beslutninger i egen retning enn interessegrupper med mange individer som hver for seg har mindre økonomiske egeninteresser. Samfunnsøkonomisk kan imidlertid summen av de økonomiske interessene til den siste gruppen være større og viktigere enn den første. Videre vil de som er økonomiske aktører i dag være bedre representert i media enn de som vil være økonomiske aktører i fremtiden. Mediabildet kan da bli for kortsiktig.

Et finanspolitisk råd kan løfte frem de samfunnsøkonomisk viktige temaene i finanspolitikken. Rådet kan frembringe argumenter for helhet og langsiktighet som ellers vil kunne bli underrepresentert i det offentlige ordskiftet. På den måten kan et råd bidra til at dårlig begrunnede avvik fra den finanspolitiske retningslinjen blir straffet gjennom negativ oppmerksomhet, at rettmessige avvik blir forstått som nettopp det, samt at økonomiske aktører vanskeligere vinner igjennom med argumenter som representerer snevre egeninteresser snarere enn samfunnets interesser.

#### *Evaluering*

Utover å bringe nøytral, relevant informasjon frem i lyset, kan et råd også bidra ved å eksplisitt evaluere finanspolitikken.

Denne evalueringen kan være av rent metodemessig karakter; finanspolitikk er ofte basert på tekniske analyser som krever fagkompetanse for å gjennomskue. Et aktuelt eksempel her er konjunkturkorrigering av budsjettunderskudd.<sup>4</sup> Finanspolitiske regler er ofte spesifisert som en begrensning på budsjettunderskuddet korrigert for konjunktursituasjonen, uten å presisere hvordan konjunkturjusteringen skal foretas. Dette åpner for skjønn i valg av metode. I tillegg krever konjunkturjustering høy faglig kompetanse. Til sammen blir det vanskelig for private aktører å vurdere hvordan finanspolitikken forholder seg til retningslinjene den er underlagt. Uavhengig faglig vurdering av konjunkturjusteringen vil derfor bidra både til å hindre opportunistiske regelavvik, og til å bygge troverdighet rundt avvik når de er på sin plass.

I tillegg til metodisk evaluering, vil et råd kunne evaluere hvorvidt de oppgitte målsetningene bak finanspolitiske forslag henger sammen med forslagenes innhold. Oppgaven her vil ikke være å vurdere målsetningen i seg selv, men å evaluere faglig hvorvidt forslaget er et effektivt virkemiddel for å oppnå målet. Et aktuelt eksempel er ekspansiv finanspolitikk for å motvirke negative virkninger av en lavkonjunktur. Dersom målet er å stabilisere økonomien, kan en uavhengig fagkomité evaluere om foreslåtte tiltak er effektive for å få til nettopp dette. Dette vil redusere myndighetenes muligheter til å benytte ekstrem-situasjoner til å forfordle egne hjertesaker. Av denne grunn vil det også styrke private aktørers tillit til at tiltak virker i henhold til målsettingen, noe som i neste omgang ytterligere kan bidra til å oppfylle målsettingen.

#### «FINANSPOLITISKA RÅDET»

I Sverige ble Finanspolitiska rådet opprettet 1. august 2007.<sup>5</sup> Rådets overordnede oppgave er å utføre en årlig, uavhengig granskning av regjeringens finanspolitikk.<sup>6</sup> I dette ligger at rådet skal vurdere om vedtatt politikk er i overensstemmelse med tre grunnleggende mål for finanspolitikken:

- 1) Politikkenes hensiktsmessighet sett i forhold til konjunktursituasjonen.
- 2) Langsiktig bærekraft i offentlige finanser.
- 3) Forholdet mellom vedtatt politikk og (svenskenes) mål for overskudd og utgiftstak i offentlige budsjetter. (Overskuddsmålet innebærer at den finansielle sparingen i offentlig sektor skal ligge på en prosent av BNP over konjunktursykelens.)

I tillegg til disse tre punktene om politikktutforming fra år til år skal rådet: (a) Vurdere om den økonomiske politikken er i tråd med bærekraftig økonomisk vekst og sysselsetting på lang sikt. (b) Vurdere tydeligheten i budsjettdokumentene og kvaliteten i analysegrunnlaget for regjeringens beslutninger. (c) Bidra til åpenhet omkring den økonomiske politikken, og en økt offentlig diskusjon av den. Samlet står disse målsettingene godt til de naturlige oppgavene for et finanspolitisk råd som vi diskuterte over.

<sup>4</sup> Konjunkturkorrigering er utførlig diskutert i Europakommisjonens rapport om EMU-landenes finanspolitikk i 2009 (European Commission Staff Working Document no 5, 2009; Public Finances in EMU).

<sup>5</sup> Rammene for Finanspolitiska rådets organisering og oppgaver er uttrykt i «Förordning 2007:760», se <http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3911&bet=2007:760>

<sup>6</sup> Finanspolitiska rådets hjemmeside er <http://www.finanspolitiskaradet.se>.

Rådet består av (høyst) åtte medlemmer, hvorav en leder (i dag Lars Calmfors, Stockholms Universitet) og en nestleder (i dag Torben Andersen, Århus Universitet). Alle medlemmene skal oppnevnes av regjeringen, etter forslag fra det sittende Finanspolitiske rådet. Medlemmene utpekes for begrenset tid. Et flertall av rådets medlemmer skal ha høy vitenskapelig kompetanse innenfor økonomi og en jevn kjønnsfordeling skal tilstrebes. I tillegg bistås rådet av et sekretariat («kansli») på fire personer.

Finanspolitiske rådets hovedprodukt er rapporten Svensk finanspolitikk som skal leveres til finansministeren innen den 15 mai hvert år.<sup>7</sup> Datoen er satt slik at rådet kan vurdere både nasjonalbudsjettet slik opprinnelig foreslått om høsten, og dets reviderte form fremlagt om våren. Rapporten skal redegjøre for de analyser og vurderinger som rådet har gjort, og eventuelt avvikende meninger blant dets medlemmer. I tillegg til hovedrapporten, arrangerer rådet konferanser og publiserer artikler/utredninger om spesifikke aspekter ved finanspolitikken. I 2008 ble det publisert syv slike arbeider, like mange er til nå blitt publisert i 2009. Begrunnet med at finanskrisen har skapt en spesiell situasjon, valgte rådet i høst å utgi en ekstraordinær kommentar til regjeringens budsjettforslag for 2010.

#### *Svenske erfaringer*

For å illustrere hvordan det Finanspolitiske rådet har fungert så langt vil vi gi noen eksempler fra rådets hovedrapport for 2009 (Svensk finanspolitikk 2009) og den ekstraordinære kommentaren til regjeringens budsjettforslag for 2010 (Kommentarer til budgetproposisjonen for 2010).

#### *Tolkning av overskuddsmålet*

I hovedrapporten for 2009 bruker rådet mye plass på å diskutere overskuddsmålet, som er en overordnet rettesnor for finanspolitikken i Sverige. Spesielt er rådet opptatt av tolkningsrommet for et mål om at den finansielle sparingen i offentlig sektor skal ligge på en prosent av BNP over konjunktursykkelen. Rådet peker på at et vidt tolkningsrom skaper behov for å klargjøre hva som er motivasjonen for denne finanspolitiske regelen. Rådet er kritisk til at regjeringen trekker frem en rekke argumenter for overskuddsmålet, uten at den veier de ulike argumentene mot hverandre. Dette fraværet av avveininger er uheldig

ettersom ulike hensyn har ulike implikasjoner for hvordan overskuddsmålet skal tolkes. For eksempel taler hensynet til en god ressursfordeling mellom generasjoner for at et kortvarig underskudd skal dekkes opp av et senere overskudd slik at man totalt får spart tilstrekkelig. Dette kan kreve perioder med høye skattesatser etter perioder med underskudd i offentlige finanser. Dette står imidlertid i motsetning til ønsket om å unngå variasjon i skattesatser over tid. Disse to hensynene, intergenerasjonell fordeling og intertemporal skattejevning, har dermed motstridende implikasjoner for hvordan overskuddsmålet skal tolkes i en situasjon der statsfinansene har blitt svekket av eksterne sjokk (som i den pågående nedgangskonjunkturen). Med bakgrunn i dette anbefaler rådet at politikere og departement klargjør hensikten med overskuddsmålet.

#### *Effekter av skattefradrag og offentlige investeringer*

I rapporten og kommentaren fra 2009 drøftes også mer spesifikke dimensjoner av politikken. To eksempler her er en diskusjon av regjeringens foreslåtte tiltak for å stimulere sysselsettingen, spesielt skattefradrag for arbeidstakere, og nivået på offentlige realinvesteringer. Drøftingen av skattefradraget påpeker hva økonomisk teori og empirisk forskning sier om effekten av denne typen tiltak. Spesielt legger rådet vekt på forholdet mellom langsiktige og kortsiktige effekter. En lignende tilnærming finner vi i drøftingen av offentlige realinvesteringer. I «Svensk finanspolitikk 2009» trekker rådet frem hva økonomisk teori sier om et fornuftig investeringsnivå, og hvordan politiske prosesser kan føre til avvik fra dette nivået. Begge eksemplene illustrerer hvordan rådet tilstreber å vurdere den økonomiske politikken på en objektiv måte. I konklusjonen om skattefradrag for arbeidstakere pekes det på at det faglig er grunn til å tro at denne typen tiltak vil fungere etter hensikten. I konklusjonen om realinvesteringene legger rådet mest vekt på at statistikken på området er utilstrekkelig og må forbedres.

#### *Øvrig politikdrøfting*

I rådets mandat heter det at rådet skal evaluere begrunnelsen som gis for den økonomiske politikken. I kommentaren til budsjettforslaget for 2010 finner vi et eksempel på en slik evaluering. I sitt budsjettforslag har regjeringen motivert skattefradraget for arbeidstakere som et strukturelt riktig tiltak. Rådet kritiserer denne formulering

<sup>7</sup> I år det holdes valg til Europaparlamentet skal rapporten leveres inn senest den 10. mai.

ringen, da den underkommuniserer at tiltaket innebærer en prioritering av økt sysselsetting framfor økt omfordeling mellom sysselsatte og arbeidsledige. Det påpekes at det er viktig at slike målkonflikter presenteres for velgerne på en tydelig måte, og ikke skjules bak formuleringer om at visse prioriteringer er strukturelt riktige.

Til slutt er det interessant å merke seg hvordan rådet forholdt seg til konjunktursituasjonen i rapporten for 2009. Her valgte man å anbefale en mer ekspansiv finanspolitikk enn den regjeringen da hadde initiert. På dette punktet var det uenighet innad i Finanspolitiske rådet, og et av rådets medlemmer, Lars Tobisson, stilte seg ikke bak denne anbefalingen. I Svensk finanspolitikk 2009 redegjør han for sitt syn, der han vektlegger at rådets anbefaling om ekspansiv politikk ikke er tilstrekkelig godt faglig fundert, og derfor får «närmast karaktären av allmänt tyckande».

#### FINANSPOLITISK RÅD - NOE FOR NORGE?

Norsk finanspolitikk har to særtrekk. For det første er den offentlige finansielle stillingen svært god på grunn av inntekter fra oljesektoren. For det andre har vi en retningslinje, handlingsregelen, for hvordan disse inntektene skal brukes over tid.

Fra faglitteraturen er det kjent at store inntekter fra naturressurser medfører spesielle utfordringer. Vi kan dele disse i to. Den ene er at det kan være politisk vanskelig å få til en god fordeling av ressursbruken over tid. Inter-generasjonell fordeling og mulighetene for å til å få en effektiv bruk av oljeformuen taler for at disse midlene bør brukes saktere enn de realiseres. Det kan imidlertid være pedagogisk utfordrende for politiske myndigheter å forklare dette for velgerne, og dermed politisk kostbart å bygge opp en så stor offentlig finansformue som handlingsregelen innebærer.<sup>8</sup> Den andre hovedutfordringen er å hindre at uforholdsmessig store deler av ressursinntektene tilfaller særinteresser. En slik utvikling vil være uheldig ikke bare fordi den gir en dårlig bruk av oljeformuen, men også fordi den oppfordrer private aktører til å vri sin innsats fra produktiv virksomhet til å forsøke å tilegne seg andeler i ressursformuen («tilkarringsaktivitet», Haavelmo 1954). Det er godt dokumentert fra land med mye naturressurser at det er nettopp når res-

sursinntektene bidrar til tilkarringsaktivitet at de svekker den økonomiske utviklingen (se Mehlum, Moene og Torvik, 2006).

Handlingsregelen adresserer disse utfordringene. Den innebærer at alle olje- og gassinntekter overføres til Statens Pensjonsfond - Utland (SPU), som investerer midlene i utenlandske finansaktiva. I gjennomsnitt skal forventet realavkastning av disse investeringene, anslått til 4 prosent, brukes til å finansiere offentlige utgifter og/eller skattelettelser. Regelen gir rom for å bruke mer enn forventet avkastning i lavkonjunkturer, med den implikasjonen at det må brukes mindre enn 4 prosent i høykonjunkturer. Hvis regelen følges oppnår man en bruk av oljeinntektene som er bærekraftig over tid; den adresserer direkte den intertemporale utfordringen nevnt over. I tillegg bidrar regelen indirekte til å redusere problemet med tilkarringsaktivitet, fordi et gitt uttak på hvert tidspunkt sikrer en strammere prioritering. Da blir det mindre å hente ved å bruke ressurser i den hensikt å omfordele inntekter til seg selv (sammenlignet med å bruke ressurser til å øke verdiskapningen). Handlingsregelen bidrar til å løse både intra- og intertemporære utfordringer som følger av store naturressursinntekter.

Det er nå over åtte år siden handlingsregelen ble innført, så det er relevant å spørre om regelen har blitt fulgt. Svaret på dette er mindre opplagt en man kanskje skulle tro. Tabell 1 viser planlagt og faktisk bruk av oljeinntekter, slik det er definert i utformingene av handlingsregelen. En *ex-post* vurdering, gitt ved regnskapstallene, antyder at handlingsregelen er blitt fulgt rimelig godt. Riktignok ligger gjennomsnittlig uttak godt over forventet avkastning i SPU, men mye av det skyldes nedgangskonjunkturen i 2009. En *ex-ante* betraktning, basert på planlagt bruk fra statsbudsjettene, gir imidlertid et annet bilde. I åtte av de ni statsbudsjettene som er utarbeidet etter at handlingsregelen ble innført, har man planlagt å ligge over (eller på) målet; bare for 2008 var det planer om å ligge (litt) under. I gjennomsnitt ligger planlagt bruk nesten ett prosentpoeng over forventet avkastning i SPU.

Ettersom regelen er formulert som en beskrankning på budsjettene, ikke regnskapene, er det rimelig å tillegge *ex-ante* vurderingen mest vekt. Etter at handlingsregelen ble innført har man nokså konsekvent *planlagt* å overskride

<sup>8</sup> I tillegg kan det, som forklart tidligere, være i politikeres egeninteresse å bruke ekstra mye av oljeformuen når de selv er i posisjon til å bestemme hvordan pengene skal brukes.

Tabell 1 Planlagt og faktisk strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd som andel av fondskapital i SPU

År	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Snitt
Regnskap	4,75 %	6,50 %	5,20 %	4,85 %	3,75 %	3,15 %	3,70 %	5,75 %		4,69 %
Budsjett	4,00 %	4,60 %	5,95 %	6,25 %	4,90 %	4,05 %	3,70 %	5,23 %	5,70 %	4,93 %

Kilder: Årlige Statsbudsjett 2002-2010, samt St.prp. 37 (2008-2009).

underskuddsmålet. Årsaken til at det *ex-post* ser noe bedre ut er i hovedsak flaks, ettersom oljepris og konjunkturutvikling har sørget for høyere inntekter og lavere utgifter enn forutsett i budsjettene.

Det hører med til betraktningen at handlingsregelen tilsier høyere forbruk enn fire prosent av verdiene i SPU i en svak konjunktursituasjon. Men perioden etter at handlingsregelen ble innført har vært kjennetegnet av sterk vekst i Norge. I gjennomsnitt forventes BNP (Fastlands-Norge) å ha hatt en årlig realvekst på 2,9 prosent for perioden 2002-2010 (se Nasjonalbudsjettet 2010). Konjunkturkorrigering vil derfor snarere forverre enn forbedre bildet tegnet over. Det er derfor langt fra opplagt at handlingsregelen, og intensjonen bak den, er blitt fulgt. Dette spørsmålet er blitt viet mye oppmerksomhet den siste tiden, med utgangspunkt i at man i 2009 valgte å bruke mer og i statsbudsjettet for 2010 planlegger å bruke vesentlig mer enn 4 prosent av pensjonsfondet.

I denne diskusjonen kunne et finanspolitisk råd spilt en rolle. Et råd vil kunne trekke opp en finanspolitisk debatt på et tidligere tidspunkt enn idet økonomien er inne i en lavkonjunktur. I en lavkonjunktur som nå er det både konsistent med handlingsregelen og økonomisk teori å bruke mer enn normalt av oljeformuen. Men hva som er et passende nivå er vanskelig å definere, uten en inngående analyse av økonomien og budsjettsituasjonen. Nåsituasjonen illustrerer hvordan et finanspolitisk råd kan bygge troverdighet rundt handlingsregelen når omstendighetene taler for at mer enn normalavkastningen av pensjonsfondet bør benyttes.

#### Ufordringer

Det finnes selvsagt argumenter mot, og ufordringer ved, å opprette et finanspolitisk råd. Vi vil her kort drøfte de mest åpenbare av disse utfordringene.

En hovedutfordring er at et finanspolitisk råd kan skape merarbeid for det eksisterende byråkratiet. Dersom rådet for eksempel skal vurdere hvordan finansdepartementet

korrigerer for konjunktursituasjonen, vil dette kreve at departementet bruker ressurser på å redegjøre for sine vurderinger i justeringen. Dette taler for at rådet skal ha et snevert temaområde å arbeide innenfor. Tilsvarende vil driften av et finanspolitisk råd innebære direkte kostnader. Dette taler for at rådet bør ha få medlemmer og få arbeidsoppgaver.

En annen opplagt utfordring vil være å sikre at rådets vurderinger ikke preges av (parti)politiske meninger. Selv om rådets medlemmer velges basert på faglig bakgrunn og yrkeserfaring, er det uunngåelig at medlemmene har politiske preferanser. Dersom et slikt råds uttalelser preges av partipolitiske oppfatninger, vil ordningen ha liten verdi. Dette taler for å ha et presist mandat for det grunnlag rådet skal basere sine uttalelser på.

Relatert til problemet med å sikre partipolitisk uavhengighet, er det å hindre at medlemmene bruker rådet som et middel til å skaffe seg selv medieoppmerksomhet. Kandidater til et finanspolitisk råd vil typisk være personer med sterk fagkompetanse, men også disse kan ha egeninteresse i å fremme egen person gjennom media. Dette taler for å ha et klart mandat for hvordan rådet skal rapportere sine syn i offentligheten.

En tradisjonell innvending mot å opprette politisk uavhengige faginstanser med beslutningsmyndighet er at det er grunnleggende udemokratisk (Hylland 2001). Det er derfor viktig at mandatet gjør det klart at rådet ikke skal påvirke den økonomiske politikken på annen måte enn gjennom overvåking og offentliggjøring av vurderinger.

En siste hovedutfordring i et lite land som Norge vil være å finne å finne passende kandidater til å sitte i rådet. Det må naturligvis være et faglig grunnlag for rådets uttalelser, og det er begrenset hvor mange norske kandidater som har en tilstrekkelig faglig bakgrunn for å fylle en slik rolle. Dette, sammen med ønsket om politisk uavhengighet, taler for at rådet bør kunne ha utenlandske medlemmer.

### Forslag til utforming

Med bakgrunn i diskusjonen over vil vi fremme følgende forslag til utforming av et finanspolitisk råd i Norge:

- 1) Oppnevning. Som i den svenske ordningen kan det sittende finanspolitiske rådet foreslå kandidater som må godkjennes av Stortinget.
- 2) Medlemmer: Vi foreslår at rådet består av tre medlemmer, hvorav en er leder. Medlemmene må ha sterk bakgrunn innen finanspolitikk. Til enhver tid bør begge kjønn være representert, ett medlem bør ha oppholdssted utenfor Norge, og ett medlem bør ha en annen faglig bakgrunn enn kun økonomi.
- 3) Sekretariat: Rådet bør bistås av et sekretariat med omlag ett årsverk. Heller enn å opprette nye stillinger kan man leie tjenester av f.eks. et universitet eller en høyskole. Her kan Norges Bank Watch, hvor Handelshøyskolen BI administrerer virksomheten, være en modell. Sekretariatet bør ha høy faglig kompetanse innen økonomi.
- 4) Rådet må ha et klart mandat, som spesifiserer hvilken del av finanspolitikken som skal evalueres. Vi foreslår at rådets mandat i første omgang begrenses til å vurdere analysegrunnlaget for finanspolitikken, samt dens langsiktige holdbarhet med utgangspunkt i handlingsregelen. Etter hvert kan man vurdere å utvide dette mandatet til å omfatte en vurdering av hvorvidt oppgitte målsetninger for finanspolitikken henger sammen med praktiske forslag og implementert politikk.
- 5) Rådets analyser bør formidles gjennom en årlig rapport som publiseres i forbindelse med fremleggelsen av revidert nasjonalbudsjett. I tillegg kan rådet levere en mindre kommentar til nasjonalbudsjettet etter at dette er fremlagt om høsten. I forbindelse med hovedrapporten om våren er det naturlig å holde en konferanse der rapporten og aktuelle problemstillinger drøftes.

### KONKLUSJON

Etter en periode med konsolidering av de fleste lands statsfinanser, har den pågående globale lavkonjunktoren snudd utviklingen i motsatt retning. Det finnes gode faglige argumenter for å akkumulere gjeld i en lavkonjunktur, men utviklingen reiser allikevel spørsmålene om hvordan den ekspansive politikken skal reverseres og hvordan den offentlige sektor skal ivareta sine langsiktige forpliktelser.

Dette er viktig også på kort sikt, fordi markedsaktørens kortsiktige reaksjon på politikken endringer avhenger av hvordan politikken påvirker langsiktige forventninger. Her spiller institusjonene rundt finanspolitikken en sentral rolle. Mange land har formulert retningslinjer som spesifiserer tak på offentlig budsjettunderskudd, med rom for skjønnsmessig vurdering i forhold til konjunktursituasjonen. For at dette rommet for skjønn ikke skal misbrukes, og for at skjønnsmessige regelavvik ikke skal underminere aktørens tillit til den økonomiske politikken, bør motivene for politikken og konsekvensene av den løftes frem og evalueres i offentligheten.

Petroleumsinntektene gir finanspolitikken i Norge spesielle utfordringer. Et robust resultat i forskningen om naturressursrike land er at institusjonelle ordninger er enda viktigere her enn i andre land: Konsekvensene av både gode og dårlige politikkbeslutninger er større. Behovet for regler som forankrer langsiktige hensyn i politikken er større, samtidig som inntektene gir mer finanspolitisk fleksibilitet. Et finanspolitisk råd, bestående av kompetente, politisk uavhengige medlemmer, vil kunne bidra til å sikre fortsatt høy kvalitet på finanspolitikken, både på kort og lang sikt.

I denne artikkelen har vi trukket frem hvordan Finanspolitiska rådet i Sverige fungerer, og skissert hvordan et liknende råd kan virke i Norge. Det finnes argumenter for å opprette et slikt råd i Norge, men for at det skal fungere etter hensikten kreves et klart mandat som avgrenser hva rådet skal bry seg om.

### REFERANSER:

Alesina, A. og G. Tabellini, (1990): A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt, *Review of Economic Studies*, 57, 403-414.

Beetsma, R., M. Giuliadori og P. Wierds (2009): Planning to cheat: EU fiscal policy in real time, *Economic Policy*, October, 753-804.

Frisch, R. (1933): Sparing og sirkulasjonsregulering, Fabritius of sønners forlag.

Holden, S. (2009): «Er handlingsregelen død?», *Aftenposten*, 22.10.2009.

Hylland, A. (2001): Offentlige organer med delvis uavhengighet, i B.S. Tranøy og Ø. Østerud (red.): *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*. Gyldendal akademisk.

Haavelmo, T. (1954): A study in the theory of economic evolution, North Holland Pub. Co, Amsterdam.



Kydland, F.E. og E.C. Prescott (1977): Rules rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans, *Journal of Political Economy*, 85, 473-491.

Mehlum, H., K.O. Moene og R. Torvik (2006): Institutions and the Resource Curse, *Economic Journal*, 116, 1-20.

OECD, (2009). Economic outlook No.86, OECD, Paris.

Persson, T. og L. Svensson (1989): Why a Stubborn Conservative would Run a Deficit: Policy with Time-inconsistency Preferences, *Quarterly Journal of Economics*, 104, 325-345.

# FLYTTTEPLANER?

*Vi vet ikke om våre abonnenter flytter mer enn andre, men det virker slik. Hver måned får vi tidsskrifter i retur fordi adressaten har flyttet.*

*Spar oss for ekstra porto og deg selv for forsinkelser:*

## MELD FLYTTING!

Telefon: 22 31 79 90

E-post: sekretariatet@samfunnsokonomene.no

[www.samfunnsokonomene.no](http://www.samfunnsokonomene.no)

