

Arbeidsnotat nr. 61/04

**Finanspolitisk regelstyring:
Mindre fleksibilitet - bedre resultater?**

av
Øystein Thøgersen

SNF prosjekt 1300
”Globale, regionale og nasjonale rammebetingelser for produktivitet og verdiskapning”

Prosjektet er finansiert av Norges forskningsråd og
Norges Rederiforbund

SIØS – Senter for internasjonal økonomi og skipsfart

SAMFUNNS- OG NÆRINGSLIVSFORSKNING AS
BERGEN, NOVEMBER 2004
ISSN 1503 - 2140

© Dette eksemplar er fremstilt etter avtale
med KOPINOR, Stenergate 1, 0050 Oslo.
Ytterligere eksemplarfremstilling uten avtale
og i strid med åndsverkloven er straffbart
og kan medføre erstatningsansvar.

SIØS – SENTER FOR INTERNASJONAL ØKONOMI OG SKIPSFART

SIØS - Senter for internasjonal økonomi og skipsfart - er et felles senter for Norges Handelshøyskole (NHH) og Samfunns- og næringslivsforskning AS (SNF), med ansvar for undervisning, fri forskning, oppdragsforskning og forskningsformidling innen områdene skipsfartsøkonomi og internasjonal økonomi.

Internasjonal økonomi

SIØS arbeider med alle typer spørsmål knyttet til internasjonal økonomi og skipsfart, og har særskilt kompetanse på områdene internasjonal realøkonomi (handel, faktorbevegelser, økonomisk integrasjon og næringspolitikk), internasjonal makroøkonomi og internasjonal skattepolitikk. Forskningen ved senteret har i den senere tid vært dominert av prosjekter som har til hensikt å bidra til økt innsikt i globale, strukturelle problemer og virkninger av regional økonomisk integrasjon. Videre deltar man også aktivt i prosjekter som omhandler offentlig økonomi, nærings- og konkurransepolitikk.

Internasjonal transport

Et annet sentralt arbeidsområde for SIØS er internasjonal transport. På dette feltet har studier av konkurranseforholdet mellom ulike transportbærere i Europa og mulighetene for økt bruk av sjøtransport for å avlaste det landbaserte transportnettverket på kontinentet stått sentralt.

Maritim forskning

SIØS ser det som sin oppgave å være et bindeledd mellom den maritime næring og forskningsmiljøet ved SNF og NHH, og har gjennomført en serie prosjekter finansiert av Norges Rederiforbund, direkte rettet inn mot rederier og andre maritime bedrifter. Denne typen prosjekter har blant annet studert norske rederiers multinasjonale virksomhet, skipsbygging i Nord-Europa, og konkurransen i fergemarkedene.

Kompetansebase

SIØS' kompetansebase består av forskere ved SNF, assosierte medarbeidere ved NHH og LOS (UiB), samt ledende internasjonale økonomer som er knyttet til senteret gjennom langsiktige forbindelser. I løpet av de siste årene har man ved SIØS fått frem fem doktorgrader innen internasjonal økonomi og skipsfart, og staben inkluderer for tiden doktorgradsstipendiater.

Nettverk

Senteret er involvert i flere større EU-prosjekter, og samarbeider med sentrale forsknings- og utdanningsinstitusjoner over hele Europa. Spesielt nær kontakt har man med London School of Economics, Handelshögskolan i Stockholm, Graduate Institute of International Studies, Geneve og University of Strathclyde, Glasgow,. Den vitenskapelige staben ved SIØS deltar i flere internasjonale forskningsnettverk, og har vært blant de fremste i Europa til å ta initiativ til dannelse av nettverk.

Finanspolitisk regelstyring: Mindre fleksibilitet - bedre resultater?¹

Øystein Thøgersen

Norges Handelshøyskole og Senter for internasjonal økonomi og skipsfart (SIØS)

Normativ teori for optimal finanspolitikk tilsier at skatteratene bør utjevnes over tid. Egenskaper ved de politiske budsjettprosessene skaper imidlertid en tendens til offentlig formuestæring eller gjeldsakkumulasjon som vanskeliggjør ambisjonen om skatteutjevning. Dette er spesielt kritisk i norsk økonomi siden den utbredte oppfatningen om stor statlig rikdom står i kontrast til et reelt langsiktig innstrammingsbehov. En implikasjon av dette er at myndighetene bør legge opp til institusjonelle ordninger i form av (fleksible) regler som i en viss grad låser politikernes handlefrihet. Handlingsregelen er et bidrag i dette henseende. Det argumenteres for at handlingsregelen har gitt en mer disiplinert finanspolitikk i senere år enn det som ellers ville vært tilfelle. I årene som kommer vil norsk finanspolitikk fortsatt være avhengig av en budsjettregel i form av enten handlingsregelen slik vi kjenner den eller en videreutvikling slik som antydnet av Pensjonskommissjonen.

¹ Dette arbeidsnotatet utgjør et manuskript som vil bli trykket i "Magma - Tidsskrift for økonomi og ledelse".

1. Introduksjon

I norsk økonomi har finanspolitisk regelstyring dukket opp i forbindelse med den såkalte handlingsregelen for bruk av petroleumsinntekter. Regelen ble innført i mars 2001 samtidig med introduksjonen av et formelt inflasjonsmål i pengepolitikken. Målsetningen har vært å begrense politikernes store petroleumsgenererte handlefrihet ved å sette et årlig tak på bruken av statens petroleumsinntekter til en forventet 4% realavkastning av kapitalen i Statens petroleumsfond. Politikerne kan dermed i et normalår tillate seg et underskudd på Statsbudsjettet før petroleumsinntekter lik den nevnte avkastningen. Det er "det strukturelle oljekorrigerede underskuddet" som legges til grunn, noe som innebærer at man justerer for temporære konjunkturmessige svingninger i budsjettet samt andre spesielle forhold, jfr. Olsen og Skjæveland (2002) for en mer detaljert redegjørelse. Sammenlignet med den tidligere rolledelingen i den økonomiske politikken, medførte omleggingen at finanspolitikken i større grad ble innrettet mot langsiktig balanse og forsvarlig fordeling mellom generasjoner, mens pengepolitikken fikk et større ansvar for konjunkturstyringen.

Selv om handlingsregelen ble innført med bred politisk støtte, har både regelen i seg selv og regjeringens praktisering av den blitt gjenstand for kritikk fra mange hold. Sentrale aktører i den økonomiske debatten har kommet med utsagn av type "finansministeren har kastet kortene" og "finanspolitikken går på autopilot", noe som gjenspeiler et synspunkt om at en (mer eller mindre) fast regel gir dårligere politikk enn det som følger av sunn skjønnsutøvelse uten fastlåste rammer. I praksis har det også vist seg vanskelig å følge handlingsregelen. Regjeringen har vist til ulike unntaksklausuler for å begrunne mer bruk av petroleumsinntekter enn det regelen skulle tilsa. Selv om argumentene for avvikene kan synes relevante (dramatisk fall i anslagene for petroleumsfondets verdi, konjunktursyn), er det mange som for tiden proklamerer handlingsregelens død ut i fra at den så langt har blitt brutt i alle årene siden innføringen i 2001. I den sammenheng er det også verd å merke seg at Pensjonskommisjonen, som nylig la frem sin rapport (NOU 2004:1), foreslår en ny finanspolitisk regel. Denne tilsier at de ufonderte offentlige forpliktelsene til alderspensjon, det vil si verdien av opparbeidede rettigheter til alderspensjon utover det som har sin motpost i oppspart statlig pensjonskapital, ikke skal øke som andel av BNP i Fastlands-Norge. Som vi skal komme tilbake til, vil en slik regel fremstå som en videreføring av handlingsregelen, men den vil etter alt å dømme fremstå som noe mer restriktiv.

Debatten om handlingsregelen er et spesialtilfelle av den mer generelle og internasjonale debatten om hvorvidt økonomisk politikk bør være diskresjonær, det vil si styrt løpende etter beste skjønn, eller regelstyrt. Ideen om at samfunnet er best tjent med politikere som på viktige områder står overfor regler som i større eller mindre grad begrenser handlefriheten, har sitt utspring i teoretisk akademisk forskning. Det banebrytende arbeidet på dette området ble skrevet av Kydland og Prescott (1977), og vi merker oss i parentes at Kydland er nordmann med basisutdannelse fra NHH. Etter hvert har betydningen av denne forskningsagendan blitt svært stor for anvendt økonomisk politikk i alle velutviklede økonomier. Spesielt på det pengepolitiske området har det utviklet seg et konsensus-syn om at regelstyring gir de beste resultatene for samfunnet, og dagens norske inflasjonsmåls-regime er i all hovedsak av internasjonal "best-practice" type, jfr. Svensson et al. (2002). På det finanspolitiske området har ikke utviklingen vært like entydig selv om tendensen til manglende statsfinansiell disiplin har vært fremtredende i mange OECD land. Det mest velkjente eksempelet på finanspolitisk regelstyring er for tiden EMU landenes stabilitetspakt som setter en grense på 3 % for hvert lands budsjettunderskudd.

Denne artikkelen vil se nærmere på begrunnelsene for regelstyring av finanspolitikken og relatere det til norsk økonomi pr. i dag. Utgangspunktet er en oppfatning om at optimal finanspolitisk strategi over tid kan, som en god tilnærming, beskrives ut i fra den såkalte

skatteutjevningssmodellen til Barro (1979). Denne modellen og dens implikasjoner er beskrevet i neste avsnitt. Deretter diskuterer vi i avsnitt 3 et utvalg av politiske mekanismer som potensielt leder til avvik fra den optimale finanspolitiske strategien, og som derfor gir en begrunnelse for regelstyring. Avslutningsvis relateres disse prinsipielle betraktningene til norsk økonomi. Vi konkluderer med at både handlingsregelen og videreføringen som er anbefalt av Pensjonskommisjonen, utgjør nyttige institusjonelle rammer som bidrar til rimelig konsistens med optimal finanspolitisk bane. Til tross for de observerte avvikene fra handlingsregelen siden 2001, er det mye som tyder på at finanspolitikken hadde vært mindre disiplinert hvis man hadde videreført det diskresjonære opplegget fra årene før.

2. Skatteutjevning som optimal finanspolitisk strategi over tid

Finanspolitikken har dynamiske virkninger i den forstand at skattebyrder og velferd kan allokere over tid og mellom generasjoner. Ekspansiv finanspolitikk som gir mindre offentlig formue (eller mer realistisk i andre OECD-land enn Norge; mer offentlig gjeld), medfører et behov for høyere skattebyrder i fremtiden. Gitt standard forutsetninger om privat konsum- og spreadferd vil dette omallokere velferd fra fremtidige generasjoner til dagens etablerte generasjoner, jfr. Persson (1985) for en grunnleggende teoretisk analyse. I en liten, åpen økonomi vil den realøkonomiske mekanismen være at offentlig formuestæring reduserer fordringsposisjonen på utlandet, noe som innebærer at en større andel av verdiskapningen må eksporteres ut av landet, mens mindre blir igjen til eget konsum. Hvis reallokeringen av formue er tilstrekkelig brå, vil det dessuten oppstå behov for potensielt kraftige omstillinger av næringsstrukturen. Ettersom slike omstillinger tar tid og involverer gradvis overflytting av arbeidskraft og kapital mellom sektorer, vil det kunne oppstå perioder med høy arbeidsledighet og lav velstandsvekst. Slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet er et eksempel på en periode hvor vi erfarte at slike mekanismer kan gi store tap i form av høy ledighet og svak vekst over flere år.

Numeriske makroøkonomiske modeller av ulik type kan brukes for å få et kvantitativt grep på de skisserte langsiktige og intergenerasjonelle mekanismene. Modellene legger til rette for *deskriptive* analyser i den forstand at man postulerer noen alternative finanspolitiske strategier og deretter beregninger effektene i form av blant annet utviklingsbaner for skatter, ulike nasjonalformueskomponenter, næringsstruktur, konsum og velferd. Norske myndigheter har lang tradisjon for å benytte Statistisk Sentralbyrås MSG modell for denne type analyser. Et knippe interessante eksempler er omtalt i Olsen og Skjæveland (2002). I senere år har det blitt vanlig å benytte modeller som eksplisitt fanger opp velferdsvirkningene for ulike generasjoner, såkalte overlappende generasjonsmodeller, til denne type beregninger. Et eksempel er Steigum og Thøgersen (1995) som benytter en versjon av en slik modell for norsk økonomi til å beregne velferdseffektene for ulike generasjoner av alternative strategier for akkumulasjon av statlig petroleumsfond.

Den nevnte typen modellberegninger gir innsikt i de langsiktige effektene av alternative finanspolitiske strategier. Beregningene gir dog ikke noe svar på spørsmålet om hvilken langsiktig utviklingsbane som er optimal, og som derfor bør utgjøre siktemålet våre finanspolitikere bør forsøke å realisere. Nærmere ettertanke tilsier at dette ikke er overraskende siden synspunkter på optimal dynamisk finanspolitikk må begrunnes i grunnleggende oppfatninger om hvordan ulike generasjoners skattebyrder og velferd bør evalueres opp mot hverandre. Det finnes opplagt ikke noe omforent syn på hva som er optimale avveininger langs disse dimensjonene. Likevel kan økonomisk teori gi hensiktsmessige operasjonelle holdepunkter for å vurdere ønskeligheten av alternative

finanspolitiske strategier. Et relevant bidrag i så henseende er skatteutjevningsmodellen til Barro (1979).

Skatteutjevningsmodellen tar utgangspunkt i at myndighetene over tid må finansiere en gitt strøm av offentlige utgifter. Disse utgiftene kan tenkes å variere over tid på grunn av konjunktursvingninger eller andre forhold. Myndighetene har tilgang til inn- og utlån fra et velfungerende finansmarked slik at budsjettene ikke trenger å gå i balanse periode for periode. Over tid må likevel den intertemporale budsjettbetingelsen holde i den forstand at nåverdien av utgiftsstrømmen skal være lik summen av initiale formueskomponenter og nåverdien av skatteproveny over tid. Myndighetene må også ta hensyn til at verdiskapningen (som utgjør økonomiens brutto skattebase) kan variere.

Det bærende elementet i skatteutjevningsmodellen er at beskatning påfører økonomien effektivitetstap. Effektivitetstapet oppstår på grunn av at beskatningen skaper vridninger i aktørenes adferd bort fra det som er samfunnsøkonomisk optimalt. Eksempelvis oppstår det vridninger i individenes arbeidstilbud og pensjonsalder, entreprenørenes risikovilje, bedrifters lokaliseringsvalg og investorenes allokering av kapital mellom ulike aktiva og ulike land. I velutviklede OECD-økonomier er det generelle skattenivået så vidt høyt at det er all grunn til å tro at disse effektivitetstapene er betydelige, jfr. Lucas (2003) for hardtslående argumentasjon i så henseende. I tråd med forskning om beskatningens virkninger legges det til grunn at effektivitetstapet stiger over-proporsjonalt med skatteraten (matematisk vil man uttrykke at effektivitetstapet er en stigende og konveks funksjon av skatteraten) jfr. figur 1. Det følger at en dobling av skatteraten gir mer enn en dobling av effektivitetstapet.

*** Figur 1 ***

Vi antar nå at myndighetene setter skatteratene over tid for å minimere nåverdien av effektivitetstapene i de ulike periodene. I det skisserte oppsettet viser det seg at myndighetene får minst samlet effektivitetstap ved å ha konstante skatterater over tid. Dette er vist formelt i en enkel matematisk formulert versjon av modellen i appendikset. For å forstå intuisjonen bak dette resultatet kan vi sammenligne en flat skattebane med en skattebane som avviker fra den flate banen i kun to perioder. Skatteraten er lavere i den ene perioden og nødvendigvis høyere i den andre perioden slik at budsjettrestriksjonen fortsatt holder. Etersom effektivitetstapet stiger over-proporsjonalt med skatteraten, vil økningen i effektivitetstap i perioden med høy skatt dominere reduksjonen i effektivitetstap i perioden med lav skatt. (Ved hjelp av blyant og linjal kan dette enkelt sjekkes ut i fra figur 1!) Avvik fra en flat skattebane gir med andre ord samlet sett økt totalt effektivitetstap. Intuitivt nok er samfunnet derfor tjent med å unngå brå kast i skatteratene (eller for den slags skyld i kompensasjonsratene i ulike velferdsordninger).

Vi merker oss implikasjonene for finanspolitikken av skatteglattingsmodellen. I perioder hvor de offentlige utgiftene er høyere enn vanlig og/eller verdiskapningen lavere enn vanlig, skal man tillate offentlig formuestæring - og omvendt. Videre skal en uventet midlertidig økning i offentlige utgifter og/eller uventet midlertidig fall i verdiskapningen gi umiddelbar offentlig formuestæring i kombinasjon med permanent noe høyere skatter. Disse implikasjonene er utdypet i mer detalj av Alesina og Perotti (1995). Det følger av dette at finanspolitikkenes automatiske stabilisatorer skal få virke. En lavkonjunktur legitimerer budsjettsvekkelse i den utstrekning at skatteprovenyet reduseres som følge av midlertidig lavere aktivitet og at konjunktursensitive utgifter (som arbeidsledighetstrygd) stiger. Ytterligere ekspansivitet i form av "keynesiansk" stabiliseringspolitikk er det ikke rom for innenfor dette tankeskjemaet. I en indirekte forstand er dette konsistent med at pengepolitikken skal være primærredskapet for konjunkturstyring.

Relaterer vi skatteglattingsresultatet til norsk finanspolitikk og statens formuesforvaltning, følger det at statens finansielle formuesoppbygging i respons til

uttappingen av petroleumsressursene må være tilstrekkelig til at fremtidige skatterater ikke skal øke. Det sentrale er ikke den langsiktige og intergenerasjonelle allokeringen av petroleumsformuen isolert sett, men derimot hvilken langsiktig konstant skatterate som er mulig gitt statens totale formuesposisjon og myndighetenes ambisjoner på utgiftssiden.

3. Disiplineringsproblemer legitimerer finansiell regelstyring

Skatteutjevning slik som redegjort for overfor har gode egenskaper som en "benchmark"-strategi for optimal finanspolitikk over tid. En slik strategi fremstår imidlertid som meget krevende, og det fordres en finanspolitisk disiplin som i mange situasjoner kan synes urealistisk. Årsaken er opplagt: Myndighetene som skal sette skatteraten i hver periode, er ikke representert gjennom en "velvillig samfunnsplanlegger med uendelig horisont", men derimot av skiftende politikere med ulike preferanser og eksponering mot pressegrupper og velgere. Dette legger til rette for et grunnleggende tidsinkonsistensproblem. Selv om en stor majoritet av politikerne skulle være enig i skatteutjevningstrategien på prinsipielt grunnlag, vil det hele tiden dukke opp forhold som skaper fristelser til å avvike fra den langsiktige strategien.

I etterkrigstiden frem til 1970 var gjeldsutviklingen i flere OECD land grovt sett konsistent med skatteutjevningmodellen, se eksempelvis Barro (1986). I senere år er det imidlertid vanskelig å forklare utviklingen i offentlig gjeld i OECD området ut i fra denne modellen. Generelt har det vært en tendens i en rekke land til svak finanspolitisk disiplin og dermed betydelig offentlig gjeldsakkumulasjon som innebærer økte fremtidige skattebyrder. For å forklare en slik utvikling er det nærliggende å se nærmere på den delen av økonomisk teori som forsøker å fange opp relevante politiske prosesser på realistisk vis. Interessante ikke-tekniske oversikter over denne litteraturen er gitt av Steigum (1992), Alesina og Perotti (1995) og Hagen (1999).

Forskningen innen "public choice" utgjør et interessant utgangspunkt for å forstå virkningene av politiske prosesser og institusjoner på økonomiske beslutninger. Hovedideen bak mye av forskning på dette feltet er at politikere og byråkrater er opportunister som prioriterer egeninteresser fremfor samfunnets beste. På en slik bakgrunn kan man forklare forhold som overekspansjon av offentlig/byråkratisk aktivitet, valgløfter som ikke innfries, politiker-genererte konjunktursyklus (skapt av at regjeringer har incentiv til ekspansiv politikk før valg) og generelt lav finanspolitisk disiplin. Selv om disse prediksjonene har en intuitiv appell og finner en viss empirisk støtte i utvalgte land og perioder, er det rimelig å si at public choice skolen har en noe sterk "bias" i retning av at all offentlig aktivitet er ineffektiv og uønsket. Formelt sett hviler mye at teorien på området også på tvilsomme forutsetninger om til dels ekstrem velger-irrasjonalitet og svært kortsiktige politikere.

I senere år har det vokst frem en betydelig akademisk forskningsaktivitet innen såkalt politisk makroøkonomi, jfr. Persson og Tabellini (2000) for en omfattende oversikt. Denne forskningen kombinerer standard makroøkonomi med elementer fra public-choice teori, spillteori og statsvitenskap. Fortsatt er det fokus på å forstå politisk adferd og beslutninger slik som i public-choice litteraturen, men nå unngår man å gjøre "up-front" forutsetninger om irrasjonalitet og kortsiktighet.

Innenfor den delen av politisk makroøkonomi som omhandler finanspolitikk over tid, tar man gjerne utgangspunkt i en realistisk beskrivelse av at myndighetene er representert ved en sekvens av ulike regjeringer - og at den sittende regjering på ethvert tidspunkt står overfor usikkerhet omkring mulighetene for gjenvalg. Ulikheten mellom regjeringene følger av ulikhet i preferansene, for eksempel ulikt syn på offentlig vs. privat konsum eller ulikt syn på fordelingen av offentlige midler mellom alternative formål. Til tross for at regjeringene er

både langsiktige og rasjonelle, viser det seg at usikkerhet om gjenvalg impliserer at den sittende regjering har et incentiv til å utøve ekspansiv finanspolitikk ut i fra strategiske begrunnelser. Offentlig gjeldsakkumulasjon (eller formuestæring) gir regjeringen mer midler til prioriterte formål i dag samtidig som man begrenser mulighetsområdet til senere regjeringer med andre preferanser for ressursallokeringen. Tendensen til gjeldsakkumulasjon blir intuitivt nok sterkere ved henholdsvis lavere politisk stabilitet og større politisk polarisering (større forskjeller i ulike mulige regjeringers prioriteringer).

Både public-choice og politisk makroøkonomi peker på viktige trekk ved de politiske systemene som influerer på utformingen av finanspolitikken. Selv om flere av de omtalte resultatene hviler på relativt sterke forutsetninger og forenklete matematiske modeller av komplekse politiske prosesser, skapes det en bred forståelse av at det politiske systemet i demokratier har en iboende tendens til å generere ekspansivitet i finanspolitikken. Dette har en robust normativ implikasjon: Det er behov for institusjonelle ordninger som øker den finanspolitiske disiplinen. Poenget er å skape mest mulig legitime og troverdige bindinger på handlefriheten i de årlige budsjettdiskusjonene. Det er nærliggende å sammenligne med pengepolitikken. Internasjonalt "best practice" pengepolitikk innebærer at sentralbanken tildeles et gitt (fleksibelt) inflasjonsmål og i tillegg gjøres i stor grad institusjonelt uavhengig. Uavhengigheten er nødvendig for å oppnå troverdighet gjennom å skape avstand mellom politikernes agenda og sentralbankens faglig baserte virkemiddelbruk. På den finanspolitiske siden synes det å være et like stort rom for å utforme regler som i pengepolitikken. Det synes imidlertid vesentlig mer krevende å lage mekanismer som skaper troverdighet.

4. Behov for regelstyring i norsk finanspolitikk

Sammenlignet med andre OECD land står Norge i en statsfinansiell særstilling på grunn av tilsynelatende stor petroleumsgenerert rikdom. Et godt synlig petroleumsfond på 1000 mrd. kan meget vel lede til slapp finanspolitisk disiplin, lavt trykk i prosessen med strukturelle reformer og ukontrollert ekspansjon av velferdsstatens mange ordninger. En slik "sovepute effekt" av petroleumsformuen er betenkelig når vi tar inn over oss at den norske stats balanse ikke er spesielt mye bedre enn i OECD-området ellers. En sterk aktivaside motsvarer av en alarmerende passivaside fordi forpliktelsene på utgiftssiden vokser sterkere enn nesten alle andre steder, jfr. Pensjonskommissjonens innstilling NOU 2004:1. Til tross for utfordringene knyttet til medias og mange politikeres uttalte oppfatning av Norge som "verdens rikeste land", er det totalt sett grunn til å være fornøyd med den finanspolitiske disiplinen de siste ti-årene. Sett i forhold til konklusjonene fra forskning innen makroøkonomisk politikk slik som gjengitt over, er dette kanskje et paradoks i lys av at tendensen til skiftende mindretallsregjeringer har vært høy. Det er imidlertid en rimelig hypotese at polariseringen i de brede spørsmålene i den økonomiske politikken har vært relativt lav og at det har bidratt til (overraskende?) sterk budsjett disiplin relativt til det man kunne forventet sett i forhold til støynivået i de årlige budsjettdebattene.

På den institusjonelle siden er det to forhold som kan ha bidratt positivt til den finanspolitiske disiplinen de senere årene. I 1997 vedtok Stortinget en ny budsjettprosess. Som redegjort for i mer detalj i Hagen (1999) innebærer den nye prosessen at både totalrammen i budsjettet og rammene for de enkelte budsjettkapitler settes i budsjettforhandlingenes første fase. Dernest forhandles det om prioriteringene innen det enkelte område. Intensjonen er at dette skaper økt fokus på helheten i budsjettet sammenlignet med den "gamle" prosessen hvor totalrammen ble vedtatt til slutt. Som det følger av Hagens vurderinger, er det gode grunner til å tro at den nye prosessen bidrar positivt til budsjett disiplinen.

Den andre og mest omtalte institusjonelle ordningen i finanspolitikken er handlingsregelen for bruk av petroleumsinntekter fra 2001. Som nevnt innledningsvis, innebærer denne regelen at den årlige bruken av petroleumsinntekter over statsbudsjettet skal utgjøre en anslått 4% realavkastning av verdien av petroleumsfondet. Førsteintrykket er at dette innebærer en svært gradvis og forsiktig innfasingsstrategi. Målt i absolutte kroner vil den forventede disponeringen stige i takt med at petroleumsfondet fylles på med nye inntekter fra den løpende petroleumsutvinningen. Det er først når all petroleumsutvinning har stoppet opp en gang langt inn i fremtiden at fondet slutter å vokse og disponeringen når sitt permanente nivå. Dette er illustrert i figur 2. Som vi ser er handlingsregelen mer forsiktig og gradvis enn en permanentinntektsstrategi hvor den årlige disponeringen er en konstant beregnet avkastning av summen av petroleumsfondet og petroleumsformuen ”i bakken”.

*** Figur 2 ***

Figur 2 synes å innebære at handlingsregelen er unødig streng i den forstand at den innebærer en omfordeling av petroleumsinntekter fra dagens generasjoner til de fremtidige generasjonene. Det er en feilaktig oppfatning. Vi må ta inn over oss at disponeringen av petroleumsinntektene skjer over statsbudsjettet og at flere av de største offentlige utgiftskomponentene er langt fra å være i en stasjonær tilstand. Tvert imot er det slik at de tunge utgiftskomponentene som pensjoner, andre overføringer og helseutgifter vil stige kraftig som følge av en aldrende befolkning. Det innebærer at handlingsregelen i større grad enn en permanentinntektsstrategi støtter opp om skatteutjevning. Faktisk er det slik at selv handlingsregelen pr. i dag ikke er konservativ nok til å opprettholde dagens skatterater og nivå på offentlig velferd. Som det følger av de langsiktige beregningene i NOU 2004:1 og i Olsen og Skjæveland (2002), er det derfor et langsiktig innstrammingsbehov.

Sammenlignet med det som har vært de reelle alternativene de siste årene, nemlig ingen eksplisitt langsiktig strategi eller kanskje noe å la en permanentinntektsstrategi, er handlingsregelen best i harmoni med en målsetning om skatteutjevning slik som definert i denne artikkelen. Det faktum at regelen i sin direkte form har vært brutt vært eneste år siden innføringen gjør likevel at vi må sette et spørsmålstegn med regelens troverdighet og relevans.

Det er i hvert fall to viktige årsaker til at bruddene kan ansees som legitime. Det er et faktum at man var spesielt uheldige i den forstand at handlingsregelen ble innført akkurat i tide til å bli rammet av det kraftige fallet i det globale aksjemarkedet etter år 2000. Det medførte at verdien av de akkumulerte midlene i petroleumsfondet ble vesentlig lavere enn det som opprinnelig var lagt til grunn. I tillegg har konjunktursituasjonen vært svak de siste to årene. Begge disse forholdene dekkes inn av handlingsregelens unntaksklausuler. Det uttrykkes eksplisitt at konjunkturhensyn skal ivaretaes og at effektene av store fall i verdien av petroleumsfondet skal glattes ut over tid. En generell vurdering er at det er vanskelig å si at de observerte avvikene fra handlingsregelen er dramatiske sett i forhold til de nevnte uventede forstyrrelsene. Når man i tillegg tar det noe brokete politiske bildet her til lands inn over seg, virker det litt naivt å insistere på at handlingsregelen burde vært fulgt i eksakt forstand de siste par årene.

Et nærliggende spørsmål er om handlingsregelen er for løs i den forstand at unntaksklausulene er for omfattende og/eller de formelle institusjonelle bindingene for svake. Et argument for å beholde fleksibilitet i reglene er at for rigide regler raskt kan miste både troverdighet og legitimitet. EMU landenes finansielle stabilitetspakt er et eksempel på dette. Når etterspørselen i økonomien er svak slik som i Tyskland i senere tid, er det urimelig å stramme inn i finanspolitikken fordi de automatiske stabilisatorene i finanspolitikken responderer på den løpende økonomiske utviklingen. Det virker også å være et blindspor å forsøke å lovfeste reglene for finanspolitikken, jfr. Carlsen (1992). Dels vil man miste

fleksibilitet overfor uventede situasjoner, og dels vil lovene være lite effektive fordi senere politikere uansett kan vedta en reversering.

Avslutningsvis er inntrykket at handlingsregelen har bidratt til høyere finanspolitisk disiplin enn det man ellers ville hatt. De observerte avvikene er akseptable gitt de forstyrrelsene norsk økonomi har vært eksponert for. Gitt den statlige petroleumsgenererte rikdommen og våre store forpliktelser på utgiftssiden, vil det fortsatt være et akutt behov for veldefinerte regler for finanspolitikken. Handlingsregelen, eller den beslektede videreføringen som er foreslått av Pensjonskommissjonen, er helt nødvendig for å minne oss om at det rett og slett ikke er noen "frie" petroleumsinntekter disponibelt for å iverksette nye politiske satsinger. Tvert imot står vi overfor et visst finanspolitisk innstrammingsbehov - som bare kan motvirkes gjennom dype strukturpolitiske tiltak som skaper høyere økonomisk vekst. Vellykkede pensjons- og skattereformer som øker arbeidstilbudet og stimulerer til høyere vekst på annen måte, er sentrale stikkord i så henseende.

Appendiks: En formell skatteglattingsmodell

Dette appendikset presenterer en enkel skatteutjevningsmodell etter mønster av Barro (1979). Oppsettet følger lærebokfremstillingen til Romer (2001: 541-544). Utgangspunktet er at myndighetene setter skattene (T_0, T_1, \dots) for å minimere nåverdien av strømmen av effektivitetstap som er gitt ved:

$$(1) \quad \sum_{t=0}^{\infty} \frac{1}{(1+r)^t} Y_t f\left(\frac{T_t}{Y_t}\right).$$

Her er r realrenten, Y_t er verdiskapningen i periode t og funksjonen $f\left(\frac{T_t}{Y_t}\right)$ fanger opp effektivitetstapet pr. enhet verdiskapning. Dette er en stigende og konveks funksjon av skatteraten, $f' > 0$, $f'' > 0$.

Myndighetenes intertemporale budsjettstranke er gitt ved:

$$(2) \quad \sum_{t=0}^{\infty} \frac{1}{(1+r)^t} T_t = A_0 + \sum_{t=0}^{\infty} \frac{1}{(1+r)^t} G_t,$$

hvor A_0 er offentlig finansiell formue ved inngangen til periode 0 og G_t er offentlige utgifter i periode t .

Minimeringen av (1) gitt beskrankningen (2) løses ved Lagrange metode. Førsteordensbetingelsene for optimal skattebane fremkommer som

$$(3) \quad f'\left(\frac{T_t}{Y_t}\right) = f'\left(\frac{T_{t+1}}{Y_{t+1}}\right) \quad \forall t.$$

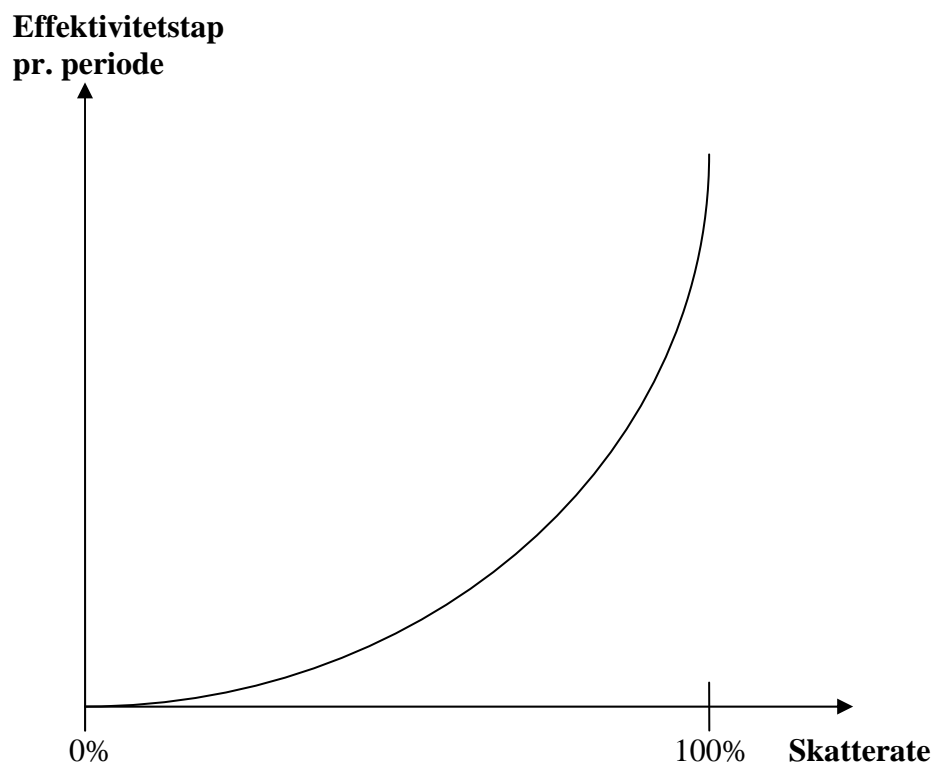
Siden f' er en monotont stigende funksjon, vil den optimale skattebanen være gitt ved

$$(4) \quad \frac{T_t}{Y_t} = \frac{T_{t+1}}{Y_{t+1}},$$

med andre ord at (brutto) skatteratene skal være konstante over tid.

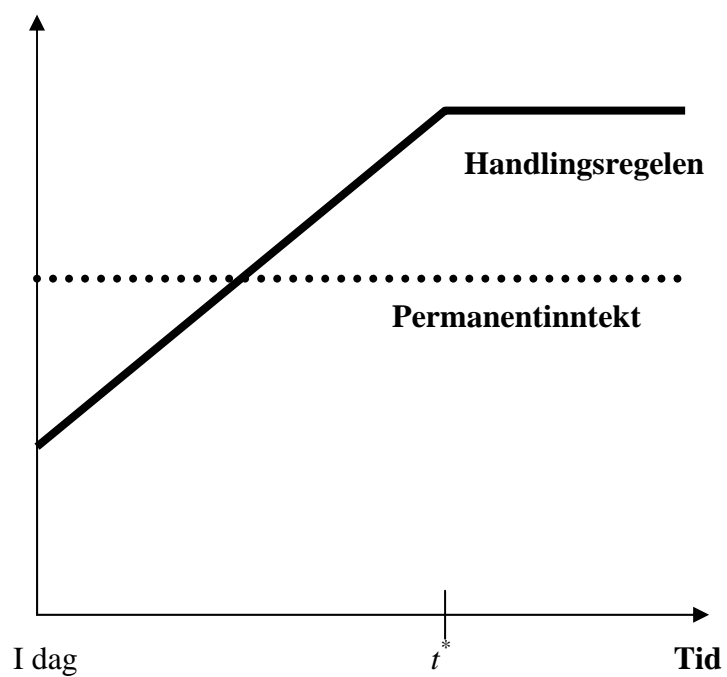
Referanser

- Alesina, A. og R. Perotti (1995): "The political economy of budget deficits", *IMF Staff Papers*, 42, 1-31.
- Barro, R.J. (1979): "On the determination of the public debt", *Journal of Political Economy*, 87, 940-971.
- Barro, R.J. (1986): "U.S. deficits since World War I", *Scandinavian Journal of Economics*, 88, 192-222.
- Carlsen, F. (1992): "Bør petroleumsfondet grunnlovsfestes?", *Norsk Økonomisk Tidsskrift*, 105, 109-127.
- Hagen, R.J. (1999): "Finanspolitisk tvangstrøye eller keiserens nye klær? - Reformen av Stortingets budsjettbehandling i lys av nyere teori og empiri", i: Ø. Thøgersen (red.), *Økonomisk politikk i en turbulent verdensøkonomi - SNF årbok 1999*, Fagbokforlaget, Bergen, 151-216.
- Kydland, F.E. og E.C. Prescott (1977): "Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans," *Journal of Political Economy*, 85, 473-492.
- Lucas, R.E. (2003): "Macroeconomic priorities", *American Economic Review*, 93, 1-14.
- NOU 2004:1, Modernisert folketrygd - Bærekraftig pensjon for framtida, Statens forvaltningstjeneste, Oslo.
- Olsen, Ø. og A. Skjæveland (2002): "Handlingsregelen for bruk av oljeinntekter", i: A.J. Isachsen (red.), *Hva gjør oljepengene med oss?*, Cappelen Forlag, Oslo.
- Persson, T. (1985): "Deficits and intergenerational welfare in open economies", *Journal of International Economics*, 19, 67-84.
- Persson, T. og G. Tabellini (2000): *Political economics - Explaining economic policy*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- Romer, D. (2001): *Advanced Macroeconomics*, McGraw-Hill, New York.
- Steigum, E. (1992): "Offentlig gjeld, finanspolitisk handlefrihet og byrdefordelingen mellom generasjonene", SNF Arbeidsnotat nr. 120/1992, Samfunns- og Næringslivsforskning, Bergen.
- Steigum, E. og Ø. Thøgersen (1995): "Petroleum wealth, debt policy and intergenerational welfare: The case of Norway", *Journal of Policy Modeling*, 17, 427-442.
- Svensson, L.E.O., K. Houg, H.O. Solheim og E. Steigum (2002): *Norway Bank Watch 2002 - An independent review of monetary policy and institutions in Norway*, Centre for Monetary Economics, Handelshøyskolen BI, Bærum.



Figur 1: Effektivitetstapet øker over-proporsjonalt med skatteraten

Disponering målt i
absolutte kroner (realverdi)



Figur 2: Disponering av petroleumsinntekter, handlingsregelen vs. en permanentinntektsstrategi. t^* : Siste periode med petroleumsutvinning.