

# Viktig veiskille: Mer åpenhet og fornyelse – eller all makt i finansdepartementet?

TERJE STRØM

Sjeføkonom og partner i utredningselskapet Ny Analyse<sup>1</sup>

Norske statsfinanser er solide og de kommende regjeringer har gode forut-

**det er på tide med nytenkning innenfor den mest konservative av alle disipliner, nemlig behandlingen av statsbudsjettet og øvrig finanspolitisk styring.**

setninger for å utøve fornuftig og langsiktig økonomisk politikk. Samtidig er det viktig å vurdere om maktfordeling og åpenhet er tilfredsstillende i dagens økonomiske opplegg. Jeg tror det er på tide med nytenkning innenfor den mest konservative av alle disipliner, nemlig behandlingen av statsbudsjettet og øvrig finanspolitisk styring. For å illustrere noen av ulempene ved dagens system vil jeg omtale tre konkrete temaer; nemlig flerårige budsjetter, dynamiske skattevirkninger og tilslutt et uavhengig råd for finanspolitikken. Det gjøres ikke noe forsøk på å analysere i dybden i artikkelen, men jeg håper det bidrar til at flere ser de uheldige sidene ved «norsk modell» anno 2010. Tidligere statsminister Johan Sverdrup (fra Venstre) sa om Stortinget at «All makt er samlet i denne sal» i forbindelse med innføringen av Parlamentarismen i Norge. Det var samtidig et fall for

Embetsmannsstaten. Det er god grunn til å være stolt av vår demokratiske tradisjon og en solid økonomisk utvikling. På den annen side er det fortsatt stor makt i det norske embetsverket. Kombinasjonen av flertallsregjering og styringen fra statsadministrasjonen kan i ytterste konsekvens medføre at mindretallet holdes nede. Den største konsentrasjon av makt ligger nok i det Kongelige finansdepartementet. Det historiske sitatet fra stortingsrepresentanten Hambro (1947) om det første nasjonalbudsjettet er morsomt i dag: «Jeg deler hans uro over den skare av unge, høyt intelligente cand.oecon'er som slippes løs på et vergeløst samfunn». Fortsatt må nærmest enhver økonomisk beregning av tiltak på statsbudsjettet med betydning for statsfinansene eller uttaket fra Statens pensjonsfond gjennom samfunnsøkonomenes kritiske blikk i finansdepartementet. Det har vært gjort en god innsats for å hindre uklok offentlig pengebruk, men det er også noen utfordringer. Hvert eneste år sender opposisjonspartiene mer enn 1000 spørsmål til departementene for å sikre kvalitet på tall og helheten i sine alternative statsbudsjetter. Det betyr at finansdepartementet indirekte har innflytelse på utformingen av alt fra skatteforslag til endringer i trygd- og pensjonsvilkår, også hos opposisjonspartiene. Selvsagt gis det mange gode faglige svar, men det er likevel en utfordring

over tid for å sikre nytenkning og rettferdighet i behandlingen av statsbudsjettene. Det er selvsagt ikke noe som hindrer opposisjonspartiene i å fremlegge egne analyser og anslag på effektene av sine tiltak. Man bør være likevel være klar over at både tilgjengelig tid og ressurser gir Regjeringen et klart fortrinn.

## 1 MER BRUK AV LANGTIDSBUDSJETTERING

I dag fremmer Regjeringen et helhetlig Statsbudsjett med inntekter og utgifter for ett år av gangen. Det gjøres bevilgninger på mer enn 1300 ulike utgiftsposter hvor midler til utdanning og forskning, transport og miljø og alle andre gode formål blir til en stor statlig godtepose. Det sies normalt ganske lite om konsekvensene som følger i årene etterpå. Oppsummeringen bakerst i «gul bok» er ikke tilstrekkelig. Hva utgjør vedlikeholdet på samferdselsinvesteringene de neste 10 årene? Hva er forventet avkastning på den offentlige forskningen? Hvor mange el biler har vi på norske veier om fem år? Økonomen Keynes sa om langsiktsperspektivet at «In the long run we are all dead». Riktig nok, men hvis vi kan øke (livs)kvaliteten på politikken i dag, bør vi gjøre det. Jeg tror at flerårige statsbudsjetter kunne gitt Regjeringen - og særlig opposisjonen på Stortinget – langt bedre muligheter til å vise nye løsninger og effekter innen vik-

<sup>1</sup> Artikkelenes første del er basert på innlegget «All makt samlet i finansdepartementet?» som stod på trykk som undertegnede makrokommentar i Finansavisen 18. september 2010. Jeg takker Lars Calmfors og de andre innleiderne på seminaret 18. november i Stockholm for både inspirasjon og faglig påfyll. I tillegg vil jeg takke Einar Gotaas ved Stortingets utredningsseksjon for nyttige diskusjoner i etterkant av seminaret.

tige samfunnsområder. Et par eksempler på nyttige flerårige anslag kan være kostnader spart ved færre på trygd eller at ansatte kommer raskere tilbake fra sykehuskøen. På inntektssiden er skatt et selvsagt område som jeg tar opp nedenfor. Det er flere veier til målet om mer bruk av flerårige budsjetter og synliggjøring av utgifter, inntekter og effekter på lengre sikt av ulike politikkforslag. På utvalgte områder er det eksempelvis mulig å starte med vurderinger av ulike dynamiske (eller langtidseffekter) av fremlagte tiltak. I NOU 2003:6 «Hva koster det?» om regnskapsprinsipper og flerårige statsbudsjetter skrev man blant annet følgende: «Utvalget tilrår: At flerårige budsjettkonsekvenser synliggjøres gjennom flerårige, helhetlige budsjettframskrivninger på detaljert nivå. Og: At det åpnes for å fatte flerårige budsjettsvedtak for enkelte, nærmere utvalgte prosjekter, virksomheter eller områder». I Langtidsprogrammet for 1970-1973 ble det faktisk offentliggjort noe som minner om et flerårig statsbudsjett. Og det ble begrunnet slik: «Et langtidsbudsjett utarbeides ikke for å binde seg til visse beslutninger i framtiden, men for å få best mulig grunnlag for de beslutninger som må fattes i dag». Det virker for meg som en meget fornuftig leveregel.

## 2 DYNAMISKE VIRKNINGER AV SKATTEENDRINGER

Verden forandrer seg hele tiden. Den er ikke statisk. En finanskriser som startet

### Vår nye kunnskap og erfaringer om økonomiske sammenhenger i 2010 tilsier at vi også bør forbedre økonomenes modeller.

med råtne boliglån, svakt tilsyn og for kreative finansaktører i USA, ga negative virkninger globalt. Vår nye kunnskap og erfaringer om økonomiske sammenhenger i 2010 tilsier at vi også bør forbedre økonomenes modeller. Internasjonalt samarbeid

er godt i gang. I den nasjonale budsjettvirkelighet står vi overfor noen dilemmaer. Modellene vil alltid være en forenkling av virkeligheten under gitte forutsetninger. Men vi må spørre om ikke tiden er moden for at forskning om dynamiske virkninger av skatteendringer tas inn i statsbudsjettene. Statistisk sentralbyrå har analysert de langsiktige virkningene av skattereduksjoner på arbeid fra skattereformen i 2004-2006. De finner at mellom 50 og 60 prosent av provenytapet i første omgang, dvs. på det ettårige statsbudsjettet, kommer tilbake som inntekter til statskassen i årene etter. I dette tilfellet kommer 4,5-5 milli-

### Hvis en forbedring av det finanspolitiske opplegget ikke prioriteres med en dyktig sosialøkonom i statsministerstolen, er jeg stygt redd for at vi må vente lenge på fornyelsen.

arder kroner av 8,3 milliarder i utgangspunktet tilbake igjen. Det er derfor av svært stor betydning om regjeringen legger frem ettårig eller flerårig budsjetter på skattesiden. Jeg er redd for at det eneste holdbare argumentet mot å synliggjøre flerårige konsekvenser i fremleggelsen av stats- og nasjonalbudsjettet, er at arbeidsbyrden for økonomene og juristene i departementet øker. Hvis en forbedring av det finanspolitiske opplegget ikke prioriteres med en dyktig sosialøkonom i statsministerstolen, er jeg stygt redd for at vi må vente lenge på fornyelsen.

## 3 UAVHENGIG VAKTHUND FOR FINANSPOLITIKKEN

Det Finanspolitiske rådet i Sverige og «de vise menn» i Danmark er gode eksempler på uavhengig instanser som evaluerer sine regjeringers finanspolitikk. Som jeg beskrev foran er det noen fagpolitiske, men også demokratiske vanskeligheter tilknyttet dagens utforming i Norge. En forbedring som kan løse deler av utfor-

dringene er at det opprettes et uavhengig råd som ser finansdepartementet i kor-

### er det riktig at så mye innflytelse er konsentrert i det Kongelige finansdepartementet?

tene. Det betyr at embetsverket måtte godta mer åpenhet om forutsetningene for sine anslag og fremskrivninger. En slik gruppe kunne gjort evalueringsarbeid et par ganger i året og publisert en sluttrapport som ble overlevert finansministeren. I første omgang er det ex post vurderinger som bør prioriteres. Norsk økonomi er relativt veldrevet i forhold til de fleste andre land. Men er det riktig at så mye innflytelse er konsentrert i det Kongelige finansdepartementet? Dyktige fagøkonomer ved NTNU (Matsen, Torvik mfl) foreslo å opprette et uavhengig finanspolitisk råd slik de har i Sverige. Det kan være fornuftig for å hindre at styrende politikere sammen med embetsverket kan gjøre nærmest hva de vil på bakrommet. Utfordre forutsetninger bak viktige spørsmål som: Hvor mye penger er det fornuftig å bruke? Hvilke effekter får ulike budsjettposter på presset i økonomien? Hvordan justeres oljepengebruken egentlig ift. konjunkturere? Mer åpenhet rundt finansdepartementet og styrende regjeringers analyser og prioriteringer hadde vært bra. Ja, hvorfor er det kun Norges Bank som bør ha en «Watch dog» over pengepolitikken? Fakta og vurderinger tilknyttet de rundt 1000 milliardene i både totale utgifter og inntekter på statsbudsjettet, er jo også viktig folkeopplysning. Jeg mener vi ikke kan leve med en utvikling som ender opp i at «all makt er samlet i finansdepartementet».

## 4 «LOOK TO SWEDEN» - SEMINAR I REGI AV DET FINANSPOLITISKA RÅDET 18.NOVEMBER<sup>2</sup>

Jeg var så heldig å få delta på et utrolig spennende seminar i Stockholm den 18.november. Tema var «Uavhengige

<sup>2</sup> Les mer om temaet på <http://www.finanspolitiskaradet.se/>. For en innføring i temaet se også «The role of independent fiscal policy institutions – Report to the prime minister's office in Finland» av L.Calmfors (2010).

finanspolitiske institusjoner – en internasjonalt trend». Det ble diskutert erfaringer fra flere uavhengige finanspolitiske råd, i landene Danmark, Nederland og Storbritannia. Videre gikk man nærmere inn på fordeler og ulemper med Sveriges finanspolitiske råd i dag (3). I tillegg til undertegnede var eneste norske deltager fra utredningsseksjonen på Stortinget. Professor Steinar Holden (UiO) deltok i panelet med sine synspunkter fra norsk side. Det norske finansdepartementet glimret med sitt fravær, men jeg fikk inntrykk av at de hadde tatt kontakt med det svenske rådet tidligere. Jeg håper det stemmer. På deltagerlisten var det hele 35 personer fra det svenske finansdepartementet. Jeg ser det som et bevis på at rådet, ledet av Lars Calmfors, har en god «standing» i den svenske økonomi- og samfunnsdebatten. Det er faktisk slik at fagfolk i departementene må skjerpe seg og holde høyt faglig nivå, uttalte statssekretæren i finansdepartementet i paneldebatten. Vi fikk høre om erfaringene fra Danmark, Nederland og Storbritannia, i tillegg til Sverige. Danskene har hatt et slikt uavhengig råd, også kalt de vise menn, helt siden 1962. Og Nederland har hatt sitt råd, «CPB», siden 1947. Det var fascinerende å høre om hvordan de nasjonale uavhengige rådene evaluerte både regjeringen og finansdepartementet. Selv om de er forskjellige kom det tydelig frem at langsiktsperspektivet på offentlige finanser er et viktig holdepunkt. Videre er målet om transparens i rådets arbeid og et høyt akademisk nivå på utredningene sentralt. En type «vakhund» som skal sikre mest mulig uavhengige vurderinger av statsbudsjettet eller tiltakspakker er bra. Det mente da også et stort flertall av paneldeltagerne, inkludert professor Steinar Holden fra Norge. Det var finansminister Anders Borg (M) selv som gikk inn for et slikt uavhengig råd som ble opprettet i 2007. I midten av november har det vært en diskusjon i avisene mellom Calmfors og Borg, hvor bla. ressurser til rådets virksomhet er tema. Det er ofte slik at opposisjonen benytter vakhunden til å fremme faglig

fundert kritikk av regjeringens tiltak eller finanspolitikk. Derfor er det sikkert plagsomt for en finansminister i lengden, men jeg er overbevist om at det øker demokratisk kontroll med budsjett- og finanspolitikken. I Sverige er de 8 personer i rådet hvorav 6 er økonomer og 2 er eks-politikere, samt en liten stab på 4 personer. I Danmark og Nederland er rådets virksomhet langt større. Vi fikk også høre om ulike syn på om rådet burde ligge under regjeringen, finansdepartementet eller parlamentet. Det er noen formelle utfordringer med å være underlagt finansdepartementet som bevilger midler til samme instans som skal evaluere deg. Samtidig er det slik at et Finanspolitisk råd oppnår en spesialbehandling ift. andre «vakhunder» (f.eks. Datatilsynet eller Forbrukerrådet), hvis de får ligge under Stortinget. Det bør uansett ikke stå i veien for at Norge får sitt eget råd. Vi er et lite land med et relativt begrenset makroøkonomisk miljø. Det er en utfordring at mange dyktige fagøkonomer sitter lenge på sentrale posisjoner i for eksempel finansdepartementet, Norges Bank, SSB og Finanstilsynet. Noen snakker sammen ofte og det er bra, men er det riktig med slike dialoger uten mer demokratisk åpenhet? Det er en fare for at embetsmannsstaten igjen får en for stor del av påvirkningen i samfunnet. Norge med sin enorme olje- og gassformue plassert i Statens pensjonsfond, bør ikke skape noen tvil om at fagøkonomer er rådgivere og ikke direkte beslutningstakere. Den viktige fordelingen og forvaltningen av olje-

**I et system med noe ensidig og sterk makt – i hvert fall indirekte - konsentrert i ett fagdepartement, bør det følge mer åpenhet og evaluering.**

pengen for de kommende generasjonene fortjener en åpen og mer systemkritisk oppfølging. Jeg tror et slikt *Uavhengig*

*Råd for Oljepengebruken*, URO, kan gi et positivt bidrag i riktig retning. Detaljene rundt utformingen av mandat og antall medlemmer får komme i neste omgang. Vi må huske at med stor nasjonal rikdom følger også mer ansvar. I et system med noe ensidig og sterk makt – i hvert fall indirekte - konsentrert i ett fagdepartement, bør det følge mer åpenhet og evaluering. Et uavhengig råd kan for eksempel begynne med å evaluere aktivitetskorrigeringen av oljepengebruken de siste 5 årene. Jeg synes SSB gjorde en veldig god «ad hoc» innsats i det forrige nummeret av *Samfunnsøkonomen*. Vi trenger mer av dette.

## 5 VIKTIG VEISKILLE FOR ØKONOMIFAGET

Samfunnsutviklingen både nasjonalt og globalt er i stadig endring. Det er ikke fornuftig å stå imot endringene for lenge. Derfor bør også modellen for det finanspolitiske regime gjennomgå en reform. Det gjelder å utnytte kreftene i en kommende fornyelse til noe positivt for økonomifaget. På mange måter er vi kommet til et viktig veiskille hvor samfunnsøkonomiske maktstrukturer har muligheten til å velge mellom åpenhet og samarbeid til felles beste, eller å tviholde på gårdsdagens monopoltilstander. I den sammenheng bør vi se på opprettelsen av et uavhengig råd, samt mer bruk av dynamiske virkninger og flerårig statsbudsjetter. Personlig er jeg overbevist om at vi må fornye og forbedre det finanspolitiske regime i Norge. Hvis vi lykkes med dette, kan samfunnsøkonomer fortsatt spille en viktig rolle i utviklingen av et moderne økonomisk samfunn. Mislykkes vi, er det kun oss selv å bebreide dersom andre fagmiljøer oppnår mer innflytelse på bekostning av samfunnsøkonomene.