

V. Hvor står vi nå?

1. *Et styrket grunnlag for økonomisk politikk*

Vi har sett hvordan hensynet til doktrinene ble bestemmende for de virkemidler for økonomisk politikk som ble utviklet gjennom etterkrigstiden. I utgangspunktet var disse virkemidlene ikke spesielle for oss, men vi opprettholdt dem mye lenger enn andre land. I løpet av tiåret 1984–93 fant det imidlertid sted avgjørende endringer i de forutsetninger som lå til grunn for politikken, og det fikk betydning både for mulighetene av å føre doktrinene videre, og for hvilke virkemidler det var mulig og hensiktsmessig å bruke. Under nye forhold i penge- og kapitalmarkedene, så vel nasjonalt som internasjonalt, fungerte ikke reguleringene lenger, og det finansielle grunnlaget for doktrinene falt bort med fallet i oljeprisen. Økt erkjennelse av de kostnader doktrinene innebar, styrket også det politiske grunnlaget for reformer.

Utlånsreguleringen i bankene ble avvirket med oppheving av kravet om tilleggsreserver på utlånsøkningen fra årsskiftet 1983/84. Samtidig ble deres plasseringsplikt i obligasjoner avvirket som overflødig.

Rentenormeringen overfor bankene opphørte fra høsten 1986, året etter ble kravet om primærreserver avvirket. Innen utgangen av 1988 hadde man fjernet de gjenstående reguleringer av utlån fra andre finansinstitusjoner.

Den politiske fastsettelse av pengemarkedsrenten falt bort i desember 1986, ved at det i salderingsproposisjonen samme år ble fastslått at rentens oppgave måtte være å støtte opp om fastkurspolitikken. Det medførte også at beslutninger om renteendring ble flyttet fra de politiske myndigheter til Norges Bank.

Valutareguleringen ble opphevet i løpet av 1989–90, dels som en forberedelse til vårt EØS – (eventuelt EU-) medlemskap, og dels fordi den hadde utspilt sin rolle når den ikke lenger trengtes for å supplere en innenlandsk kredittregulering.

Fastkurspolitikken ble formelt forlatt i desember 1992, ved at det ikke lenger skulle gjelde fastsatte kursgrenser der Norges Bank skulle tre inn med kjøp eller salg av valuta. Fortsatt gjaldt det imidlertid «retningslinjer» for det nivå kronkursen skulle holdes på i forhold til ecu. I 1994 ble systemet bekreftet i en «forskrift» fra Finansdepartementet.

Arbeidsledigheten økte dramatisk etter oljeprisfallet og sammenbruddet av vår hjemmegjorte høykonjunktur. Selv med en budsjettpolitikk som etter hvert ble ganske ekspansiv, kunne ikke staten lenger stå som garantist for den fulle sysselsetting.

Stort sett var endringene i virkemiddelbruken tvunget fram av utviklingen internasjonalt og av andre forhold utenfor myndighetenes kontroll. Men det ble også gjennomført viktige institusjonelle reformer på eget initiativ.

Betydningen av *rentefradraget ble vesentlig redusert*, gradvis gjennom årene 1987–91 og endelig ved skattereformen av 1992. Renten ble dermed et mer effektivt virkemiddel overfor husholdningenes kreditt- og realetterspørsel.

Den økende selvstendighet for Norges Bank og utbyggingen av Kredittilsynet bør også regnes med blant de institusjonelle reformer på penge- og kredittpolitikkenes område.

Bankene avvirket sin opplåning fra Norges Bank. Ved den ekspansive finanspolitikken ble publikum tilført likviditet som ble brukt til nedbetaling av gjeld i bankene. Behovet for sentralbankfinansiering falt dermed bort.

Det var etablert en løsning på bankkrisen ved tilførsel av statlige midler gjennom Statens Banksikringsfond og Statens Bankinvesteringsfond. Dette brakte staten inn i en eierposisjon overfor en vesentlig del av bankvesenet, men uten at staten engasjerte seg i bankenes løpende virksomhet.

Selv om tiåret hadde medført de alvorligste økonomiske rystelser som vi har opplevd i etterkrigstiden, var sluttresultatet i 1993 at vi stod vesentlig sterkere enn ti år tidligere med hensyn til mulighetene for å holde økonomien i bærekraftig balanse. Doktrinenes dominans var erstattet av et styringssystem og institusjoner som lot de enkelte aktørers markedsøkonomiske atferd danne utgangspunktet for valg av virkemidler.

Innenfor dette systemet inntok fastkurspolitikken en sentral stilling som «nominelt anker». En fast kronkurs overfor ecu forutsatte at vår pris- og kostnadsstigning over tid ikke kunne være høyere enn i EU-landene, og at vår egen makroøkonomiske politikk måtte tilpasses dette målet. Som omtalt foran (s. 21) forventet man ikke i 1994 at petroleumsvirksomheten skulle vise noen sterk vekst utover på 1990-tallet, og Norge kunne i så fall ventes å stå overfor noenlunde samme konjunkturforløp som andre europeiske land. Fastkurs i forhold til ecu syntes derfor å være et egnet tiltak

for økonomisk stabilitet. Dette var også den kurspolitikk som ble lagt til grunn i de fleste vesteuropeiske land. Tross gjentatte devalueringer i tiåret 1977–86 hadde fastkursregimet lang tradisjon også hos oss.

Men med sterk stigning i petroleumsinntektene og forventninger om ytterligere vekst, samtidig som fastlandsøkonomien tok seg opp, styrket kronen seg utover i 1996–97. Opprettholdelse av fast valutakurs til ecu krevde en rentesenkning som gav sterkt økte presstendenser året etter. To år senere opplevde vi et fall i oljeprisen. Kronekursen sank kraftig og renten måtte settes opp for å motvirke kursfallet. Vi hadde fått en demonstrasjon av at en fastkurspolitikk som innebærer binding til en gruppe land med en annen konjunkturutvikling enn vår egen, gir uønskede fluktuasjoner i rente og realøkonomi. Pengepolitikken måtte få nye retningslinjer.

Samtidig førte de økende oljeinntekter og et voksende petroleumsfond til et sterkt politisk press for økt bruk av petroleumsinntekter. Hensynet til fremtidige pensjonsforpliktelser og faren for å trekke ressurser fra Fastlands-Norges næringsliv var ikke lenger sterke nok argumenter overfor kravene om bruk av oljeinntekter for å skaffe dekning for mer umiddelbart følte behov. Det ble derfor politisk nødvendig med nye retningslinjer også for finanspolitikken, spesielt med sikte på hvor mye petroleumsinntekter som løpende skulle kunne tas inn i budsjettet. Spørsmålet om doktrinenes stilling i dag må vurderes i forhold til disse retningslinjene.

2. *Doktriner og retningslinjer*

I mars 2001 la Regjeringen fram sine «retningslinjer for den økonomiske politikken»¹ i form av en forskrift for pengepolitikken og en «handlingsregel» for finanspolitikken. Den første fastslår at pengepolitikken skal rettes inn mot lav og stabil inflasjon. Det operative mål for Norges Banks gjennomføring av den skal være en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2,5 prosent. Det er i praksis overlatt til Norges Bank å tolke begrepet «over tid», mens en justering av det operative mål vil kreve en politisk beslutning.

Handlingsregelen for finanspolitikken legger til grunn en innfasing av petroleumsinntektene «om lag i takt med forventet realavkastning av Petroleumsfondet». Realverdien av selve petroleumsinntektene vil i så fall bli bevart for å møte utfordringene

¹ St.meld. nr. 29 (2000–01)

knyttet til en aldrende befolkning. Forventningen om avkastning er stipulert til 4 prosent av fondets kapital ved inngangen til budsjettåret. Dette skal gjelde i en normal konjunktursituasjon. Men «i en situasjon med høy aktivitet i økonomien bør en holde tilbake i forhold til dette, mens det ved et konjunkturtilbakeslag kan være behov for noe større bruk av oljeinntekter. Finanspolitikken må fortsatt ha et hovedansvar for å stabilisere utviklingen i norsk økonomi»². Ved behandlingen av saken i Stortinget sluttet flertallet (alle partier unntatt Fremskrittspartiet og SV) seg til forslaget.

Når retningslinjen for pengepolitikken slår fast at denne skal sikte mot en bestemt inflasjonsrate, er det ikke plass for noen målsetting for rentenivået. Denne del av doktrinen om lave lånekostnader kan derfor anses som avvirket. Den andre delen, skattestøtten til personlige låntakere, lever imidlertid videre. Den er til og med økt ved at grunnlaget for fordelsbeskatningen av egen bolig ble snevret inn over årene 2002–2004. Som et ledd i Regjeringens forslag til skattereform foreslås den avvirket med virkning fra og med 2005. Det er vist til at dette er nedfelt i Regjeringens politiske grunnlag for stortingsperioden (Sem-erklæringen), og at mange har vanskelig for å akseptere at man skal beskattes av en slik beregnet inntekt³. At det først er vår egen generasjon som har fått slike problemer med å forstå og akseptere dette, synes ikke å ha stimulert til noe forsøk på å gjenreise forståelsen til det tidligere nivå.

Fradragsretten for renter i personbeskatningen vil etter dette fremstå som en ren skattestøtte til låntakere uten noe slikt grunnlag i symmetrisk behandling av inntekter og utgifter knyttet til boligkapital som man tidligere har kunnet vise til. Norge har allerede de største boliger i Europa⁴, og vridningseffekten overfor andre former for formuessplassering må ventes å bli ytterligere skjerpet. Som nevnt foran (s. 58) har Valutafondet gitt uttrykk for at «the tax bias that encourages accumulation of capital in the form of housing, rather than productive capital, should be eliminated». OECD kom med liknende råd for ca. 20 år siden uten at det heller den gang ble tillagt særlig vekt.

Ved lav rente og prisstigning, som i 2003–04, får rentefradraget og vridningseffekten av det mindre betydning, men samtidig blir sentralbankens handlingsrom i rentesettingen innsnevret, og det blir da særlig uheldig at det ytterligere undergraves av skattestøtte. Det er dessuten for tidlig å si om renten varig har lagt seg på et lavere

² Ibid s. 7

³ Innst. S. nr. 232 (2003–2004), s. 63

⁴ Aftenposten Aften, 07.11.03

nivå, og en avvikling av skattestøtten, slik Valutafondet anbefaler, vil lettest kunne skje når den har begrenset betydning.

Mens doktrinen om lave lånekostnader gradvis har mistet den begrunnelse den en gang kan ha hatt og ikke har annet enn tradisjonen å vise til, har doktrinen om statens ansvar for sysselsettingen en mer forståelig ideologisk forankring og står derfor sterkere. Med realistiske forventninger om hva som på lengre sikt lar seg oppnå innenfor vårt økonomiske system, særlig når det gjelder lønnsdannelsen, vil imidlertid hensynet til sysselsettingen langt på vei være ivaretatt innenfor retningslinjene for pengepolitikken.

Den lave og stabile inflasjon pengepolitikken sikter mot, vil nemlig ha sitt realøkonomiske motstykke i en vekstbane for produksjonen som står i samsvar med veksten i landets produktive ressurser, uttrykt ved en beregnet trend for produksjonen⁵. En sterkere vekst enn dette vil slå ut i et forsterket press på ressursene, i første rekke arbeidskraft, som vil gi sterkere lønnsøkning med svekkelse av konkurranseevne og dermed tilbakeslag i produksjon og sysselsetting. En renteøkning for å begrense presset kan fremskynde en realøkonomisk tilpasning som før eller senere i alle fall måtte finne sted. Omvendt vil en svakere vekst fristille ressurser og føre til lavere lønnsvekst og styrket konkurranseevne. Prosessen kan også i denne retning støttes gjennom rentepolitikken.

Det ligger således i selve karakteren av en inflasjonsmålsetting at pengepolitikken har et ansvar for å stabilisere utviklingen i norsk økonomi og dermed også over tid gi den beste utnyttelse av de produktive ressurser, og spesielt av arbeidskraften. På hvilket nivå for ledighet og sysselsetting denne tilpasning vil finne sted vil, på samme måte som etter arbeidsdelingen under Solidaritetsalternativet, være et ansvar for partene i arbeidslivet.

Om også finanspolitikken skal ha det samme ansvar, slik det fremgår av handlingsregelen⁶, kan det ved stigende ledighet bare skje ved å trekke på statens petroleumsinntekter. Men anvendelsen av disse vil allerede i 2005 nå det nivå som var forutsatt for 2009⁷, til tross for at man hittil ikke har stått overfor konjunkturtilbakeslag som ifølge regelen skulle kunne begrunne en anvendelse utover fondets realavkastning.

⁵ Jf. Gjedrem (2004), s. 7

⁶ St.meld. nr. 29 (2000–01), s. 7

⁷ St.meld. nr. 1 (2004–05), s. 62

Erfaringene så langt tyder således på at handlingsregelen er mer truet av en generelt manglende evne til å overholde fastlagte retningslinjer enn av noen spesiell sysselsetningsdoktrine. For så vidt kan det synes som også denne allerede tilhører historien.

Men muligheten for å gripe til større bruk av petroleumsinntekter er ikke avhengig av utgangssituasjonen, og det er bare politikerne selv som kan sette grensen. Under budsjettbehandlingen høsten 2003 ble arbeidsledigheten trukket fram som det sentrale problem som måtte løses, til tross for at den ikke oversteg det nivå som erfaringsmessig har satt oss i stand til å holde stigningen i lønnskostnader på linje med våre handelspartnere. Finanspolitikkenes ansvar for stabiliteten kan ikke ensidig gå i retning av å holde høy sysselsetting på kort sikt. Den må være samkjørt med de krav som er stilt til pengepolitikken og derfor ikke sette seg mer ambisiøse sysselsettingsmål enn hva som er forenlig med disse.

Det vil alltid møte sterk motstand i den politiske beslutningsprosess å bruke finanspolitiske virkemidler for å dempe et press på ressursene. Dessuten vil det være så tidkrevende at situasjonen som har gitt grunn for tiltakene, lett vil være en annen når tiltakene begynner å virke. Mot bakgrunn av de mange tunge og viktige oppgaver som skal løses gjennom finanspolitikken, synes det urealistisk å forvente at den også skal kunne ha «et hovedansvar for å stabilisere utviklingen i norsk økonomi». Gjennom de siste 30 år har de sterkeste fluktuasjoner i økonomien hatt sitt utspring nettopp i finanspolitikken og i de insentiver den har gitt overfor den private sektor, særlig gjennom rentefradraget. Det ville være et stort framskritt om finanspolitikken tok sikte på å ikke virke *destabiliserende*, og for øvrig ble konsentrert om tilbudssidetiltak og strukturpolitikk.

Etter å ha erfart ledighet på over 6 prosent i 1990-årene, har doktrinen om statens ansvar for sysselsettingen neppe lenger den samme gjennomslagskraft som under tidligere tilbakeslag. Man har også sett hvor vanskelig det er å opprettholde den politiske kontroll med kostnadene ved en finanspolitikk rettet spesielt inn mot sysselsettingen. Kostnadene blir desto større fordi en slik politikk i seg selv svekker motivasjonen for moderate lønnskrav. Statens store finansielle ressurser innebærer likevel en fare for at denne linjen kan bli valgt dersom det ikke lykkes å tydeliggjøre hvilke konkrete oppgaver som da blir skadelidende.

En slik tydeliggjøring kan bli lettere hvis de politiske myndigheter følger opp Pensjonskommisjonens forslag⁸ om en nærmere tilknytning mellom Folketrygden på den ene side og et Statens pensjonsfond, bygget på Folketrygdfondet og Petroleumsfondet, på den annen. Kommisjonen forutsetter at det i forbindelse med statsbudsjettet blir gjort rede for hvilken dekning dette sammensluttede fond gir for pensjonsforpliktelsene, samt årsakene til endringer i de forpliktelser fondet ikke har dekning for. Samtidig foreslås det etablert som en langsiktig retningslinje at slike udekkede forpliktelser ikke skal øke som en andel av Fastlands-Norges BNP, og at det eventuelt skal fremmes forslag for å forhindre en slik økning. På denne måten vil en få fram konsekvensene for trygdefinansieringen av at staten anvender petroleumsformuen for andre formål. Det vil også gi et mer realistisk bilde av statens rikdom enn de fleste i dag synes å ha, så vel blant politikere som velgere.

Spesielt i forhold til sysselsettingsdoktrinen vil det fremgå at i den utstrekning staten fortsatt skal bære ansvaret for sysselsettingen, vil den være desto mindre i stand til å bære et ansvar for Folketrygdens forpliktelser. Det er de samme finansielle ressurser man trekker på for begge formål, og de kan ikke brukes to ganger. Siden de aldersgrupper som i dag er yrkesaktive om få år vil være pensjonister, står man her mer overfor en fordeling av deres inntekt over livsløpet enn en fordeling mellom yrkesaktive og pensjonister. Man bør kunne håpe på at folk har større forståelse for sine egne pensjoner enn for en finanspolitisk handlingsregel. Selv med et slikt opplegg kan det være grunn til å avslutte med den samme betraktning som Tempo-utvalget i sin tid gav uttrykk for, nemlig at «et fond kan ikke erstatte de politiske myndigheters egen vilje til å legge langsiktige hensyn til grunn for sin politikk⁹.

⁸ NOU 2004: 1, s. 211

⁹ NOU 1983: 27, s. 102