

■ ■ ■ HALVOR MEHLUM*:

Put money in thy purse

Iagos replikk «Put money in thy purse» er sentral i første akt av Shakespeares tragedie Othello. Pengene inngår her i en plan for å skape splid og misunnelse. Dette lykkes til de grader og de fleste hovedpersonene dør (inklusive hærføreren Othello og intrigemakeren Iago). Er det mulig å skape splid også ved hjelp av et budsjettforslag?

Regjeringen har etter fremleggelsen av 2002-budsjett blitt anklaget både for å legge ut politiske snubletråder og for å legge fram et langt mer ekspansivt budsjett enn den ville gjort dersom den så frem til en ny periode i posisjon. Hensikten skal være å gjøre livet vanskelig for den nye regjeringen.

Har et budsjett, lagt fram etter at det er klart at regjeringen skal gå av, noen innflytelse på den nye regjeringens valgmuligheter? I tilfelle må et slikt budsjettforslag ha en annen status i politikernes og velgernes bevissthet enn et hvilket som helst alternativt budsjetttopplegg fra en opposisjon. Det kan faktisk se ut som om det er slik. Jeg



Halvor Mehlum er forsker ved Frischsenteret

tolker de tydelige reaksjonene på budsjettet som et bevis på at det leses som et dokument med en større autoritet enn hva som vanligvis tillegges et budsjetttopplegg fra opposisjonen.

Det kan være flere grunner til dette. En viktig grunn er at budsjettet er langt mer gjennomarbeidet enn det som er vanlig for alternative budsjetter. Et tungt embetsverk har vært i sving og budsjettet har derfor en troverdighet og soliditet som andre opposisjonsbudsjetter mangler. Dersom det er slik at den avgående regjering faktisk har et godt kort i budsjettet de legger fram på oppsigelse, hvordan bør det i tilfelle spilles? Noen forslag kan finnes i den samfunnsøkonomiske litteraturen.

Kontroll med agendaen

I 1979 drøftet Thomas Romer og Howard Rosenthal teoretisk og empirisk hvilken betydning det har for den politiske prosessen at embetsverk og politikere har kontrollen med agendaen. De betrakter et system der politikerne har egne preferanser som de søker å tilfredsstillende best mulig under den beskrankning at deres forslag ikke skal bli avvist av velgerne. De til enhver tid sittende politikerne har monopol på forslag til politikk og de legger fram forslag B (Borgerlig), som velgerne enten støtter eller avviser. Dersom forslaget avvises gjennomføres et fastlagt alternativ A (Arbeiderpartiet). Politikk handler da om å legge fram et forslag B som best mulig tilfredsstillende politikernes preferanser samtidig som det får tilstrekkelig støtte hos velgerne. Velgerne vurderer da ikke forslaget B i isolasjon men veier det opp mot alternativet A. Det er altså helt avgjørende for bestemmelsen av

politikken hva velgerne oppfatter som alternativet. Tre resultater følger:

- 1) Dersom A betraktes som svært dårlig får politikerne stort spillerom i fastsettelsen av B.
- 2) Dersom A betraktes som svært godt vil B måtte ligge nær A.
- 3) B kan ikke gå lenger enn A dersom A allerede går lenger enn det velgerne helst ønsker.

Alternativet A kan altså ha betydning for den faktiske politikken selv om A ikke gjennomføres. Dersom det er slik at velgerne danner seg en oppfatning av hva A er på grunnlag av 2002-budsjettet, vil dette budsjettet potensielt ha stor innflytelse på den nye regjeringens politiske spillerom ved at de havner i situasjon 2 eller 3. Dersom velgerne danner seg en oppfatning av A på bakgrunn av det gjennomførte 2001-budsjettet ville nok den nye regjeringen vært nærmere situasjon 1. Det vil si at velgerne aksepterer en politikk langt fra sine ønsker bare fordi alternativet er enda verre. Men hvem er egentlig velgerne i resonnementet over? De avgjørende velgerne er de som ikke har låst sin partitilknytning. I Norge består disse vinglete velgerne av mange unge. Derfor passer det min tolkning av Romer og Rosenthal at Arbeiderpartiets 2002-budsjettet blant annet legger særlig vekt på utdanning og barnehager. De samme unge vil være svært opptatt av renteutviklingen og ville kanskje foretrukket et mindre ekspansivt budsjett. Dersom dette stemmer vil den nye regjeringen kunne bli hardt straffet, gjennom svekket oppslutning, dersom de øker ekspansiviteten. En slik svekket oppslutning er i tilfelle helt i tråd med Romer og

Rosenthals resultat 3.

La din etterfølger arve forpliktelser

En annen hypotese fra politisk økonomi som kan ha en viss relevans er diskutert av Persson og Svensson (1989) og Alesina og Tabellini (1990). De foreslår at konservative regjeringer kan ha insentiver til å akkumulere en stor offentlig gjeld for å binde kommende regjeringer til å føre en forsiktig utgiftspolitik. Nå kan av flere opplagte grunner ikke dette argumentet overføres direkte på dagens norske situasjon. Men dersom gjeld tolkes som utestående fordringer, i overført betydning, kan det være noe å hente. Jeg tar utgangspunkt i at en utgiftspost i budsjettet kan bli betraktet som en rettighet av de som har nytt godt av den og i den forstand er slags forpliktelse for regjeringen. Forpliktelsen er ikke absolutt men det er en kostnad forbundet ved å ignorere den. Det vil være vanskeligere i forhold til opinionen å fjerne en etablert utgiftspost enn en utgiftspost som ikke har vært med tidligere.

Spørsmålet er om velgerne betrakter Arbeiderpartiets forslag til 2002-budsjettet som en etablert realitet med tilnærmet samme status som faktisk gjennomførte budsjetter. I tilfelle ville det være mulig for Arbeiderpartiet å legge sterke begrensninger på den nye regjeringens spillerom, ved at den nye regjeringen arver en mengde nye forpliktelser etablert av en regjering på oppsigelse. Det er mulig at det er irrasjonelt av velgerne å legge noen som helst vekt på løfter fra en regjering som alle vet er på vei ut av kontorene. Men er det dermed en irrelevant mekanisme?

Forskning innen eksperimentell økonomi viser at irrasjonell adferd i mange tilfeller er regelen snarere enn unntaket. Et eksempel er eksperimenter der forsøkspersonen får 100 kroner dersom en oppgave er utført riktig mens forsøkspersonen bare får 20 kroner om oppgaven er utført galt. Økonomisk sett vil det være ekvivalent om personen først får 100 kroner og så må betale tilbake 80 kroner dersom oppgaven er galt utført. Det viser seg at det har stor betydning for forsøkspersonens adferd om eksperimentet utføres på den ene eller den andre måten. Det

ser ut til å være slik at man raskt føler at man eier det man har på hånden og føler tapet ved å miste det som urettferdig selv om man er fullt klar over spillets regler. På samme måte tror jeg at velgerne kan oppfatte at de har rett på utgiftsposter i budsjettforslaget selv om alle vet at spillets regler sier at det er den nye regjeringen og ikke Arbeiderpartiregjeringen som skal få vedtatt budsjettet.

Disse løftene er kanskje ikke noe vesentlig problem for den nye regjeringen. Dersom den får sitte noen år vil den uansett få mulighet for å komme med egne påplussinger med dekning i realavkastningen fra det stadig økende oljefondet.

Skatteutgifter

Jeg har så langt diskutert utgiftsposter i alminnelig forstand. Nasjonalbudsjettet inneholder imidlertid også informasjon om det som kalles skatteutgifter og skattesanksjoner. Beregninger av skatteutgifter har fått en vesentlig plass i budsjettet siden introduksjonen i 1999-budsjettet. I 2002-budsjettet står det

«I likhet med de fleste andre land benytter departementet inntektstapsmetoden for å beregne skatteutgifter. Det betyr at skatteutgiften settes lik de skatteinntektene som det offentlige taper som følge av at ulike skattytere eller ulike typer aktiviteter skattlegges mer lempelig enn i det valgte *referansesystemet*. Tilsvarende gjelder for skattesanksjoner der skatten er høyere enn det som følger av referansesystemet. I tråd med tidligere år er det valgt å ta utgangspunkt i et referansesystem der utgangspunktet er at like personer, aktiviteter og varer mv. skal skattlegges etter de samme prinsippene. Det innebærer at avvik fra den regelen som gjelder generelt, og som ikke kan begrunnes ut fra et overordnet formål med skatte- og avgiftssystemet, regnes som en skatteutgift eller skattesanksjon.» (s. 149 utheving finnes i originalen)

Ved å publisere anslag for skatteutgifter synliggjøres viktig, men ofte glemte informasjon om hvordan skatte-

byrdene fordeles. Hvilke næringer og personer får en implisitt subsidie ved at de betaler mindre enn andre sammenlignbare næringer og personer? Anslag for skatteutgifter og skattesanksjoner er samlet i Tabell 4.8. på side 116 i Nasjonalbudsjettet. Her står det for eksempel at «Særskilte skatteregler for rederier» representerer et tap for det offentlige på 0.9 mrd kroner. Rederne slipper med andre ord unna med 0.9 mrd mindre i skatt enn hva det ordinære skattesystemet ville gitt. Dette er et interessant tall og overraskende lavt gitt debatten rundt rederibeskatningen. Det finnes langt større tall i tabellen. For eksempel får industrien en subsidie verdt 5.6 mrd kroner ved at den betaler lav forbruksavgift på elektrisk kraft mens den regionalt differensierte arbeidsgiveravgiften representerer en subsidie på 7.3 mrd kroner.

De to største skatteutgiftene finnes imidlertid i kategoriene «Formuesskatt på egen bolig og fritidsbolig» med 10 mrd og «Inntektsbeskatning av egen bolig og fritidsbolig» med 20.5 mrd. I følge beregningene mottar altså huseierne på grunn av en lempelig beskatning en subsidie på hele 30.5 mrd kroner, der to tredjedeler skyldes lav fordelsbeskatning. Dette betyr at dersom man i stedet for dagens system hadde fulgt *referansesystemet* og taksert boligene etter markedsverdi og kalkulert med en nettoavkastning på 5 prosent ville fordelsbeskatningen av egen bolig vært 23 mrd i stedet for dagens 2.5 mrd. Tabell 4.8 gir klar beskjed om at i forhold til referansesystemet er dagens fordelsbeskatning i hvert fall ikke er høy. Den er faktisk bare en tidel av hva den ville vært dersom den ikke var lempelig.

Den nye regjeringen lover oss at de skal fjerne fordelsbeskatningen på egen bolig. Den vil imidlertid ikke uten videre kunne fjerne Tabell 4.8, eller vedta at referansesystemet endres. Fordelsbeskatning av egen bolig sammen med rederiskatten, tax-free kvoten, sirkus og diskotek uten moms forblir derved finanspolitiske tema så lenge Tabell 4.8 består. Introduksjonen av anslag på skatteutgifter i Nasjonalbudsjettet kan derfor vise seg å ha innflytelse på mange fremtidige regjeringers økonomiske politikk.

Jeg vet ikke om Per Kristian Foss er

Aktuell kommentar nr 8 - 01

komfortabel med begrepet skatteutgift. Han skal nok likevel om et år legge frem et nasjonalbudsjett der det står svart på hvitt at huseierne i 2003 skal tilgodesees med noe over 23 mrd kroner ved at de slipper å betale skatt på fordel av egen bolig i tillegg til at de får rabatt på 10 mrd i form av lav formueskatt. Hvis han da ikke klarer å få endret *referansesystemet*.

Referanser:

- Alesina, Alberto og Guido Tabellini (1990) *A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt*, Review of Economic Studies 57(3) 403-413.
- Persson, Torsten og Lars E. O.Svensson (1989) *Why a Stubborn Conservative Would Run a Deficit: Policy with Time-Inconsistent Preferences* Quarterly Journal of Economics 104(2) ss. 325-345.
- Romer, Thomas og Howard Rosenthal (1979) *Bureaucrats versus Voters: On the Political Economy of Resource Allocation by Direct Democracy*, Quarterly Journal of Economics 93(4) pp. 563-87.

Noter

- * Takk for kommentarer fra Lars-Erik Borge, Kalle Moene og Ragnar Torvik.