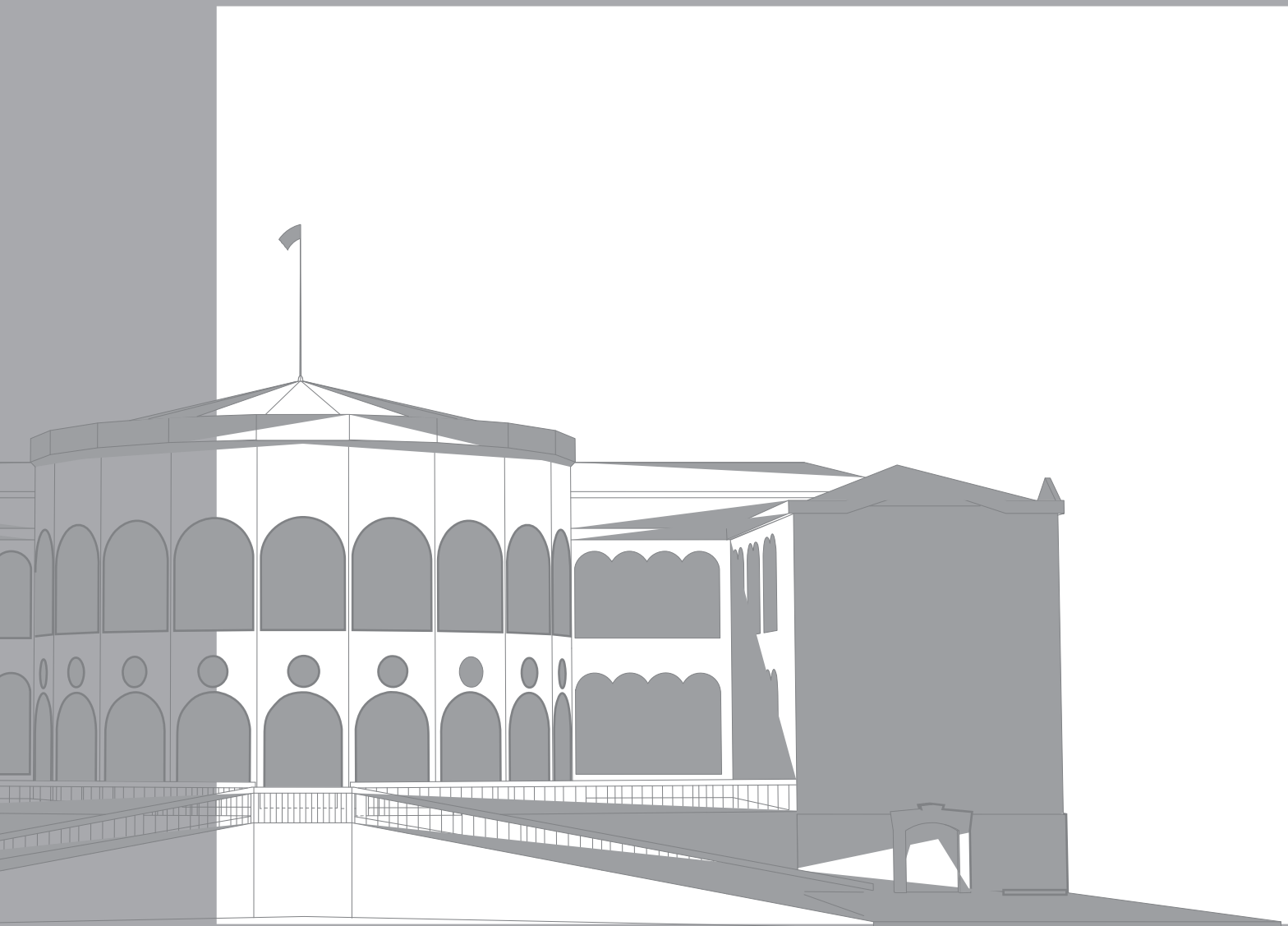


# Perspektiv 04/12

Uavhengige finanspolitiske råd i andre land – relevans for Norge?

Av Arve Skuland



Stortingets utredningsseksjon yter faglig bistand til representanter, partigrupper og komiteer i Stortinget basert på spørsmål fra den enkelte oppdragsgiver.

Seksjonen publiserer også egeninitierte notater som gjøres allment tilgjengelig. Enkelte av notatene er utarbeidet av eksterne fagpersoner og forskningsmiljøer på oppdrag fra Stortingets utredningsseksjon.

Siste utgivelser:

- 01/07 *Pasientmobilitet i EØS*
- 02/07 *Hva er Prüm-samarbeidet – og hvordan skiller det seg fra dagens operative politisamarbeid i Europa?*
- 03/07 *Flat skatt - Estland*
- 04/07 *Delelinjen i Barentshavet – Planlagt samarbeid versus uforutsett konflikt?*
- 01/08 *Forbud mot kjøp av sex – Erfaringer fra Sverige og Finland*
- 02/08 *Barnevern og EØS*
- 03/08 *Energipolitikk og klima – plukke vinnere eller sette avgifter?*
- 04/08 *Om lobbying*
- 05/08 *Svalbard-traktaten – ulike oppfatninger om traktatens anvendelsesområde*
- 06/08 *Nasjonale parlamenters kontroll med europapolitikken*
- 07/08 *Golden shares-dommene og deres innvirkning på Norge gjennom EØS-avtalen*
- 01/09 *Høyesterett, internasjonale domstoler og Maktutredningen*
- 02/09 *Eurojust – EUs påtalesamarbeid og norsk deltakelse*
- 01/10 *Norske bruksreguleringer og EØS-retten: hindrer EØS-avtalen det norske forbudet mot bruk av vannscooter?*
- 02/10 *Mistillitsforslag og kabinettsspørsmål – en oversikt*
- 03/10 *Grunnloven § 93 og unntaket for ”lite inngripende” myndighetsoverføring*
- 01/11 *Anna Rogstad – første kvinne på Stortinget i 1911*
- 02/11 *Norges nordlige og arktiske ressurser*
- 03/11 *Økonomiske og administrative lovgivningshensyn i EØS-retten – nasjonale myndigheters handlefrihet på det indre marked*
- 04/11 *Kravet om et grenseoverskridende element*
- 01/12 *Bevisspørsmål ved EU-domstolens prøving av proporsjonalitetsprinsippet*
- 02/12 *EØS-avtalens statsstøtteregler – muligheten til å benytte skatte- og avgiftsregler som miljøpolitisk virkemiddel*
- 03/12 *Bruker Norge mye eller lite til helseformål sammenlignet med andre land?*

<http://www.stortinget.no/Stortingets-utredningsseksjon/Perspektiv>

### Forord

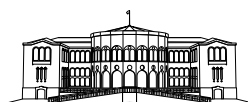
Stortinget behandlet våren 2011 et representantforslag om å opprette et norsk finanspolitisk råd. Forslaget fikk ikke tilslutning fra Stortingets flertall, men både flertallet og mindretallet ga på ulik måte uttrykk for at det var ønskelig å følge utviklingen blant finanspolitiske råd i andre land.

Dette notatet er utarbeidet for å lage en slik oppdatert oversikt over utviklingen blant disse rådene når det gjelder bl.a. oppgaver, organisasjonsmessig tilknytning og ressursituasjon. Videre er denne gjennomgangen brukt til å skissere noen innspill til hvordan et eventuelt norsk finanspolitisk råd kunne tenkes å operere dersom det skulle bli aktuelt å innføre på et senere tidspunkt.

Det er i notatet lagt vekt på å lage en kortfattet oversikt med norske begreper og få henvisninger til økonomisk teori og litteratur. De fleste av de eksisterende finanspolitiske rådene, slik som f.eks. det svenske finanspolitiske rådet, har imidlertid på sine nettsider omfattende henvisninger til rapporter, presentasjoner og annen litteratur for dem som måtte ønske ytterligere fordypning innenfor dette emnet.

26. oktober 2012

Arve Skuland  
Spesialrådgiver  
Stortingets utredningsseksjon



## Sammendrag

Et uavhengig finanspolitisk råd kan defineres som en organisasjon opprettet og finansiert av offentlige myndigheter for å framskaffe finanspolitiske analyser og vurderinger uten politisk påvirkning fra regjering eller parlament. Det understrekes at et slikt råd ikke er forutsatt å ha noen egen finanspolitisk beslutningsmyndighet. Med finanspolitikk siktes her til nivået på og innretningen av offentlige inntekter og utgifter.

Dette notatet er utarbeidet for å lage en oppdatert oversikt over utviklingen av slike råd internasjonalt, samt skissere hvordan et eventuelt norsk finanspolitisk råd kunne tenkes å operere dersom det skulle bli aktuelt. Gjennomgangen belyser særlig oppgaver, organisasjonsmessig tilknytning og ressursituasjon for disse rådene.

Flertallet av eksisterende finanspolitiske råd vurderer om regjeringens foreslåtte finanspolitikk er tilstrekkelig tilpasset konjunktursituasjonen, analyserer den langsiktige bærekraften til de offentlige finansene og gjør analyser av hvordan tidligere gjennomført finanspolitikk har virket på økonomien. Dette er oppgaver som det ville vært naturlig å gi også et eventuelt norsk finanspolitisk råd ansvar for.

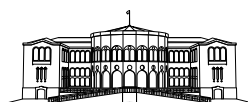
Det finnes også oppgaver som utføres i mer varierende grad blant de eksisterende finanspolitiske rådene. Av disse funksjonene er det særlig det å komme med anbefalinger om endringer i foreslått finanspolitikk som kan være aktuelt også for et eventuelt råd i Norge. Dette vil være en krevende oppgave i grenselandet mellom fag og politikk, men både det svenske og det danske finanspolitiske rådet avgir slike anbefalinger. Oppgaver som å lage egne makroøkonomiske prognoser og å gjennomføre utgifts- og inntektsvurderinger av alle forslag fra enten regjeringen eller opposisjonen er funksjoner som trolig vil være mindre aktuelle å utføre for et norsk finanspolitisk råd, dette bl.a. fordi slike oppgaver vil være relativt ressurskrevende.

I tillegg kunne et finanspolitisk råd i Norge, i likhet med enkelte eksisterende utenlandske råd, også ha som mandat å vurdere spørsmål knyttet til sysselsetting, vekstfremmende tiltak og annen strukturpolitikk. Med strukturpolitikk menes her hvordan bruken av samfunnets ressurser kan bli mer effektiv.

Endelig bør trolig et eventuelt norsk finanspolitisk råd ha som uttalt mandat å stimulere til offentlig debatt om finanspolitiske spørsmål og generell økonomisk politikk.

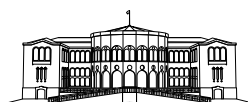
Det finnes flere mulige løsninger for organisasjonsmessig tilknytning for et eventuelt finanspolitisk råd i Norge. Gjennomgangen av de eksisterende rådene viser at det viktigste er at rådet faktisk er og blir oppfattet som politisk uavhengig, ikke hvorvidt det formelt sett er tilknyttet regjering, parlament eller sentralbank.

Ressursbruken til et slikt råd vil i stor grad avhenge av hva slags oppgaver rådet får tildelt. Basert på en modell som ligner det svenske finanspolitiske rådet, burde kostnadene for et eventuelt finanspolitisk råd i Norge kunne holdes på i underkant av 10 mill. 2012-kroner per år ferdig etablert.



## INNHOLD

1.	INNLEDNING .....	4
2.	LAND MED FINANSPOLITISKE RÅD .....	6
3.	NÆRMERE OM DE ULIKE FINANSPOLITISKE RÅDENE .....	6
4.	HOVEDOPPGAVER FOR FINANSPOLITISKE RÅD .....	9
5.	ORGANISASJONSMESSIG TILKNYTNING BLANT FINANSPOLITISKE RÅD .....	11
6.	RESSURSBRUK BLANT FINANSPOLITISKE RÅD .....	11
7.	RELEVANS FOR NORGE? .....	11
8.	KILDER.....	13



## 1. INNLEDNING

Den 23. februar 2011 fremmet stortingsrepresentantene Jan Tore Sanner, Gunnar Gundersen, Arve Kambe og Svein Flåtten, alle fra Høyre, representantforslaget Dokument 8:100 S (2010-2011)<sup>1</sup> om å opprette et uavhengig finanspolitisk råd i Norge.

Representantforslaget munnet ut i et forslag til Stortinget om å be regjeringen utrede ulike modeller for et uavhengig finanspolitisk råd i Norge, med sikte på etablering i 2012. Videre het det i forslaget at regjeringens utredning burde gjøres på bakgrunn av erfaringer fra andre land og Norges Bank Watch<sup>2</sup>. I utredningen skulle det også drøftes hvorvidt rådet burde legges inn under Finansdepartementet eller Stortinget. Endelig var det i forslaget lagt inn et premiss om at kostnadene ved rådet skulle holdes på et moderat nivå.

Dette var ikke første gangen det har vært diskutert om Norge burde vurdere å etablere et offentlig organ utenfor Finansdepartementet med et finanspolitisk ansvarsområde. I artikkelen «Er uavhengig sentralbank udemokratisk? Betrachninger om pengepolitikk og folkestyre.» fra 2000 omtaler professor Aanund Hylland ved Universitetet i Oslo det han kaller et makroøkonomisk råd med ansvar for både pengepolitikk og finanspolitikk. Artikkelen inngikk i boka «Perspektiver på pengepolitikken» av Jan Fredrik Qvigstad og Øistein Røisland.

Det er ikke tilfeldig at forslag om finanspolitiske råd dukket opp i forbindelse med drøftinger om uavhengige sentralbanker. Flere forskere har vist til det de oppfatter som suksessen ved uavhengige sentralbanker, og har ønsket å overføre disse erfaringene også til det finanspolitiske området.

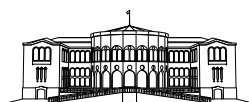
Det eksisterer i dag imidlertid ingen uavhengige finanspolitiske organer med sammenlignbar myndighet som uavhengige sentralbanker, og det er heller ikke kjent fra litteraturen at det er planer om å opprette slike virksomheter i noe land. Så vidt det er mulig å registrere, er det heller ingen i norsk offentlig debatt, hverken fra politisk eller fra akademisk hold, som har tatt til orde for å delegere finanspolitisk myndighet fra politisk styrte organer til et uavhengig organ. Det ble tvert imot både i det ovennevnte representantforslaget og i den tilhørende stortingsdebatten 31. mai 2011 understreket av dem som støttet opprettelsen av et slikt råd, at dette rådet ikke var tenkt å ha en rolle som myndighetsutøver, kun at det skulle være rådgiver overfor de demokratisk valgte beslutningstakerne.

Det er derfor i dette notatet tatt utgangspunkt i at et finanspolitisk råd er en organisasjon opprettet og finansiert av offentlige myndigheter for å framskaffe finanspolitiske analyser og vurderinger uten politisk påvirkning fra regjering eller parlament. Det understrekes altså at et slikt råd ikke skal ha noen finanspolitisk beslutningsmyndighet. Med finanspolitikk siktes her til nivået på og innretningen av offentlige inntekter og utgifter.

---

<sup>1</sup> <http://www.stortinget.no/Global/pdf/Representantforslag/2010-2011/dok8-201011-100.pdf>

<sup>2</sup> Norges Bank Watch er et prosjekt organisert av Centre for Monetary Economics ved Handelshøyskolen BI som foretar en årlig gjennomgang av norsk pengepolitikk.



I tråd med vanlig praksis for representantforslag som Stortinget sender fagkomiteen for videre behandling, oversendte finanskomiteen forslaget om opprettelse av et finanspolitisk råd til departementet for uttalelse. Finansministeren uttrykte i brev 21. mars 2011 skepsis til forslaget om å opprette et finanspolitisk råd i Norge og konkluderte med: «Etter min vurdering er det ikke nå behov for å utrede eller etablere et finanspolitisk råd i Norge.» Finansministeren avsluttet likevel brevet med å gi uttrykk at for at departementet ville følge nøye med på erfaringene med finanspolitiske råd i andre land.

Finansministeren varslet også i brevet til finanskomiteen at han ville opprette et nytt rådgivende modell- og metodeutvalg for departementet. Dette rådet ble opprettet 31. mai 2011 for å ha en rådgivende funksjon for Finansdepartementet i modell- og metodemessige spørsmål knyttet til makroøkonomi og for å styrke kontakten mellom departementet og andre fagmiljøer. Leder for dette rådet ble professor Steinar Holden fra Universitetet i Oslo, som er medlem av det svenske finanspolitiske rådet. Steinar Holden har før øvrig i en artikkel<sup>3</sup> 15. mai 2012 i Dagens Næringsliv tatt til orde for at også Norge burde opprette et uavhengig finanspolitisk råd.

Flertallet i finanskomiteen, representantene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, sluttet seg ikke til forslaget om å be regjeringen utrede ulike modeller for et uavhengig finanspolitisk råd i Norge. Flertallet uttalte likevel i komitéinnstillingen som ble avgitt 26. mai 2011, at de fant erfaringene til det svenske finanspolitiske rådet interessante, og at de ville følge de videre erfaringene derfra nøye, jf. Innst. 358 S (2010-2011)<sup>4</sup>.

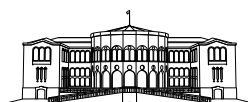
Mindretallet i finanskomiteen, bestående av representantene fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre, sluttet seg til forslaget i representantforslaget om å få utredet ulike modeller for et uavhengig finanspolitisk råd i Norge. Mindretallet la en del premisser til grunn for et slikt råd. Det skulle være lite, ha en ubyråkratisk organisasjon, ha tilstrekkelig med ressurser, ha institusjonelle former som garanterte politisk uavhengighet, noen av rådsmedlemmene skulle hentes fra utlandet, og rådet skulle bli gjenstand for jevnlig internasjonale kvalitetsvurderinger. Mindretallet trakk også spesielt fram at det burde utredes særskilt om rådet skulle være underlagt Stortinget eller regjeringen.

Blant annet på bakgrunn av at både flertallet og mindretallet på ulik måte, i innstillingen til representantforslaget og i den påfølgende stortingsdebatten 31. mai 2011, ga uttrykk for at de fant erfaringene fra finanspolitiske råd i andre land interessante, har Stortingets utredningsseksjonen sett det som hensiktsmessig å legge fram en oppdatert oversikt over slike organer. I tillegg gjøres det på bakgrunn av denne gjennomgangen noen egne vurderinger av mulige oppgaver, organisering og ressursbruk for et eventuelt uavhengig finanspolitisk råd i Norge, dersom det skulle bli aktuelt å opprette et slikt organ på et senere tidspunkt.

---

<sup>3</sup> <http://folk.uio.no/sholden/Debattinnlegg/finanspol-rad.htm>

<sup>4</sup> <http://www.stortinget.no/Global/pdf/Innstillinger/Stortinget/2010-2011/inns-201011-358.pdf>



## 2. LAND MED FINANSPOLITISKE RÅD

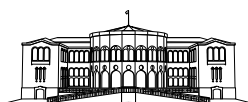
I rapporten «Draft Principles for Independent Fiscal Institutions, Annex: Draft Country Notes<sup>5</sup>» fra juni 2012 til arbeidsgruppen «Senior Budget Officials» i OECD listes det opp til sammen 15 land med uavhengige finanspolitiske råd. Disse landene er:

- Australia
- Belgia
- Canada
- Danmark
- Irland
- Korea (Sør)
- Mexico
- Nederland
- Portugal
- Slovakia
- Slovenia
- Storbritannia
- Sverige
- USA
- Østerrike

## 3. NÆRMERE OM DE ULIKE FINANSPOLITISKE RÅDENE

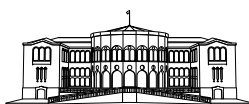
Land/Råd	Tilknytningsform	Mandat	Ressurser
Australia: «Parliamentary Budget Office» ble etablert i 2012 og er nå under oppbygging.	Kontoret er en avdeling i parlamentets administrasjon.	Budsjettkontoret i Australia skal analysere regjeringens forslag til statsbudsjett, utføre kostnads- og inntektsanslag av politiske forslag og gjennomføre generelle økonomiske analyser.	Det australske budsjettkontoret utvides nå opp mot 45 personer og et årlig budsjett på ca. 6 mill. australske dollar, dvs. om lag 35 mill. norske kroner.
Belgia: «Conseil Supérieur des Finances (High Council of Finance - HCoF)» ble opprettet i 1936 og fikk et utvidet mandat i 1989.	Rådet er underlagt det belgiske finansdepartementet.	HCoF utfører forhånds- og etterhandsvurderinger av finanspolitikken, gjennomfører analyser av finanspolitisk bærekraft på lang sikt og avgir finanspolitiske anbefalinger.	Rådet har 27 medlemmer og et sekretariat på 14 personer. HCoF finansieres av budsjettet til det belgiske finansdepartementet og har ikke et eget regnskap.

<sup>5</sup> <http://www.oecd.org/gov/budgetingandpublicexpenditures/D2-AM%20-%20SBO%20Hand-Out%201%20ANNEX%20-%20Country%20Notes%20-%20revised%2029%20May.pdf>

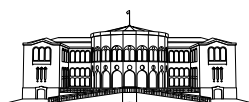




Land/Råd	Tilknytningsform	Mandat	Ressurser
Canada: «Parliamentary Budget Officer (PBO) / Le directeur parlementaire du budget» ble etablert i 2008.	PBO inngår i parlamentets støtteapparat.	Det kanadiske budsjettkontoret legger fram makroøkonomiske prognoser, lager kostnads- og inntektsberegninger av forslag fra regjeringen og opposisjonen, utfører vurderinger av finanspolitikken og gjennomfører analyser av landets langsiktige finanspolitiske bærekraft.	PBO er satt opp med en bemanning på (inntil) 17 personer. Kontoret har et budsjett på 2,8 mill. canadiske dollar, dvs. i overkant av 15 mill. norske kroner.
Danmark: «Det Økonomiske Råd (The Economic Council)» ble opprettet i 1962 og har fått utvidet mandat de seneste årene.	Det Økonomiske Råd er underlagt det danske økonomi- og innenriks-departement.	Rådet utarbeider uavhengige makroøkonomiske prognoser, utfører forhånds- og etterhåndsvurderinger av regjeringens finanspolitikk og gjennomfører analyser av landets langsiktige finanspolitiske bærekraft. Rådet legger også fram anbefalinger om endringer i økonomisk politikk.	Rådet har 25 rådsmedlemmer, og det er om lag 30 fulltidsstillinger i rådets sekretariat. Virksomheten finansieres over det danske statsbudsjettet med i underkant av 30 mill. danske kroner årlig.
Irland: «Irish Fiscal Advisory Council (IFAC)» ble vedtatt etablert i 2011 og er under oppbygging.	IFAC har status som («independent statutory body») tilknyttet Finansdep.	Rådet skal vurdere regjeringens makroøkonomiske prognoser og den finanspolitiske balansen i de årlige statsbudsjettene og i det irske stabilitetsprogrammet. Videre skal det vurdere om budsjettet er i overensstemmelse med vedtatte finanspolitiske handlingsregler.	IFAC har et årlig budsjett på 650 000 euro, dvs. om lag 5 mill. norske kroner. Rådet har 5 medlemmer og et sekretariat som består av tre heltidsstillinger.
Korea (Sør): «National Assembly Budget Office (NABO)» ble opprettet i 2003.	Det (sør) koreanske budsjettkontoret er en del av støtteapparatet til det koreanske parlamentet.	NABO skal gjennomføre budsjettanalyser, lage økonomiske prognoser, gjøre evalueringer av enkeltsaker og gjennomføre generelle økonomiske utredninger for den koreanske nasjonalforsamlingen.	Det (sør) koreanske budsjettkontoret hadde i 2010 et årsbudsjett på ca. 13 mill. amerikanske dollar, dvs. i underkant av 75 mill. norske kroner. Kontoret har om lag 125 fulltidsstillinger.
Mexico: «Centro de Estudios de las Finanzas Publicas (Centre for Public Finance Studies-CEPF)» ble opprettet i 1998.	CEPF er underlagt den meksikanske kongressen.	Det meksikanske budsjettkontoret skal analysere offentlige finanser og foreta kostnads- og inntektsanalyser av forslag som «oppstår» i den meksikanske kongressen.	CEPF hadde i 2009 et budsjett på i overkant av 50 mill. meksikanske pesos, dvs. i underkant av 25 mill. norske kroner. Kontoret hadde i 2011 en bemanning på 59 fulltidsstillinger.
Nederland: «Centraal Planbureau- Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB)» ble vedtatt	CPB er formelt en del av det nederlandske departementet for økonomi, landbruk og innovasjon.	CPB har ansvaret for å utarbeide makroøkonomiske prognoser for regjeringen, gjøre kostnads- og inntektsberegninger av forslag fra både regjeringen og	Rådet finansieres med midler over departements budsjett. Årlig ressursbruk er på 13 mill. euro, dvs. i overkant av 100 mill.



Land/Råd	Tilknytningsform	Mandat	Ressurser
opprettet i 1945.		opposisjonen, utføre forhånds- og etterhåndsvurderinger av finanspolitikken samt gjennomføre analyser av langsiktig finanspolitisk bærekraft.	norske kroner. CPB har 117 fulltidsstillinger.
Portugal: «Council of Public Finances(CPF)» ble vedtatt etablert i 2011 og er under oppbygging.	Rådet skal være uavhengig av både regjeringen og parlamentet.	CPF skal gjøre uavhengige vurderinger av regjeringens finanspolitiske strategier.	Rådet finansieres av nasjonalbanken i Portugal. Rådets sekretariat er under oppbygging.
Slovakia: «Council for Budgetary Responsibility» er under etablering.	Rådet skal være et uavhengig organ.	Rådet skal utgi rapport om landets finanspolitiske bærekraft, evaluere implementeringen av det finanspolitiske regelverket, vurdere forslag som blir fremmet i nasjonalforsamlingen, og vurdere landets økonomiske utvikling.	Det er planlagt et budsjett på 2 millioner euro, dvs. om lag 15 mill. norske kroner. Bemanningen skal bygges opp til mellom 15 og 20 personer. Rådet skal finansieres gjennom sentralbankens budsjett.
Slovenia «Slovenian Fiscal Council» ble opprettet i 2010.	Rådet er en del av den utøvende myndighet i Slovenia.	Rådet skal overvåke at det finanspolitiske regelverket overholdes, det skal også vurdere finanspolitisk bærekraft, herunder utfordringer knyttet til aldring av befolkningen. Rådet skal gi anbefalinger om finanspolitikken.	Rådet består av 7 medlemmer utnevnt av regjeringen. Det har ikke eget sekretariat og et budsjett på 100 000 euro, dvs. mindre enn 800 000 kr.
Storbritannia: «Office for Budget Responsibility (OBR)» ble opprettet i 2010.	OBR er underlagt det britiske finansdepartementet, men har stor uavhengighet.	OBR har ansvar for å utarbeide makroøkonomiske prognoser og skatteanslag for regjeringen, vurdere om regjeringen vil oppfylle sine finanspolitiske målsettinger, vurdere sine egne prognoser og vurdere den langsiktige bærekraften (40-50 års perspektiv) av offentlige finanser.	Rådet har 5 medlemmer og et sekretariat på 17 fulltidsstillinger. Budsjettet for 2010 var på 1,75 mill. britiske pund, dvs. om lag 15 mill. norske kroner. Rådet har full tilgang til regjeringens modellapparat for prognoser og analyser.
Sverige: «Finanspolitiska rådet (Swedish Fiscal Policy Council)» ble opprettet i 2007.	Rådet er formelt underlagt det svenske Finansdepartementet og får midler over departementets budsjett.	Rådet utfører forhånds- og etterhåndsvurderinger av finanspolitikken, gjennomfører analyser av finanspolitisk bærekraft, vurderer regjeringens prognoser, vurderer budsjettets virkning på sysselsetting og fordelingspolitikk, skal fremme offentlig debatt om økonomisk politikk og avgir anbefalinger om finanspolitikken.	Rådet har 6 medlemmer og et sekretariat på 5 personer. Budsjettet for 2012 er på nær 9 mill. svenske kroner.



Land/Råd	Tilknytningsform	Mandat	Ressurser
USA: «Congressional Budget Office (CBO)» ble etablert i 1974.	Kongressens budsjettkontor er en del av støtteapparatet til den amerikanske kongressen.	Kongressens budsjettkontor utarbeider egne makroøkonomiske prognoser, utfører kostnads- og inntektsberegninger av forslag fra regjeringen og forslag som fremmes av kongressrepresentanter, utfører forhånds- og etterhåndsvurderinger av finanspolitikken og lager analyser av langsiktig finanspolitisk bærekraft på føderalt nivå.	I 2011 var budsjettet til CBO på ca. 45 mill. amerikanske dollar, dvs. om lag 250 mill. kroner. CBO hadde samme år 246 fulltidsstillinger.
Østerrike: «Staatschuldenausschuss (Government Debt Committee)» ble opprettet i 1970 og fikk betydelig utvidet mandat i 2002.	Rådet er tilknyttet sentralbanken i Østerrike og rapporterer til Finansdep	Rådet evaluerer finanspolitikken, analyserer effektene av finansieringen av statsbudsjettet, gjennomfører analyser av langsiktig finanspolitisk bærekraft og gir anbefalinger om finanspolitikken.	Årsbudsjett er ikke oppgitt, men sentralbanken er forpliktet til å stille nødvendige ressurser til disposisjon. Rådet har 15 medlemmer og et sekretariat på 3 personer.

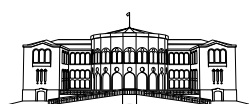
#### 4. HOVEDOPPGAVER FOR FINANSPOLITISKE RÅD

På grunnlag av gjennomgangen av eksisterende finanspolitiske råd ovenfor kan det identifiseres noen hovedfunksjoner som disse rådene i større eller mindre grad er beskjeftiget med.

Flertallet av rådene analyserer hvordan regjeringens foreslåtte finanspolitikk er tilpasset og påvirker landets økonomi. Det framgår f.eks. i mandatet til det svenske finanspolitiske rådet at det bl.a. skal «bedöma hur finanspolitikens inriktning förhåller sig till konjunkturutvecklingen».

En annen sentral oppgave for mange finanspolitiske råd er å analysere og vurdere den langsiktige bærekraften til de offentlige finansene. Folketinget i Danmark vedtok f.eks. 12. juni 2012: «Det Økonomiske Råd skal herunder årligt vurdere holdbarheden i de langsigtede offentlige finanser.»

Videre vurderer flere av de finanspolitiske rådene i etterkant hvordan den gjennomførte finanspolitikken har virket. Et eksempel på en praktisk oppfølging av et slikt mandat finnes i rapporten for 2012 fra det svenske finanspolitiske rådet, hvor det uttales følgende: «Finanspolitikken framstår i stora drag som framgångsrik med hänsyn till de störningar som svensk ekonomi varit utsatt för.»



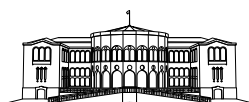
En del finanspolitiske råd utarbeider også makroøkonomiske prognoser, men det er ulikheter mellom hvor omfattende disse er, og om prognosene har en formell rolle i landets budsjettbehandling. Det amerikanske budsjettkontoret legger fram makroøkonomiske prognoser to ganger i året for den amerikanske kongressen. Disse utarbeides uavhengig av prognosene til presidentens budsjettkontor. Det nederlandske og det britiske finanspolitiske rådet er ansvarlige for å utarbeide makroøkonomiske anslag og skatteprognoser til bruk for sine regjeringer i det årlige budsjettarbeidet. Også det danske og det østerrikske finanspolitiske rådet utarbeider egne makroøkonomiske prognoser, men disse har ingen formell rolle i statsbudsjettbehandlingen.

Noen av de uavhengige finanspolitiske rådene utarbeider kostnads- og inntektsberegninger av budsjettforslag fra regjeringen og/eller fra opposisjonen. Det amerikanske budsjettkontoret utfører slike beregninger både av regjeringens forslag og av forslag som har sin opprinnelse i nasjonalforsamlingen. En stor andel av ressursene til det amerikanske budsjettkontoret går med til slike inntekts- og kostnadsberegninger. Det nederlandske finanspolitiske rådet utarbeider kostnads- og inntektsoverslag over partienes valgprogrammer før hvert valg samt av (koalisjons)regjeringens politiske avtaler før tiltredelse. Det kanadiske budsjettkontoret gjennomfører også slike enkeltanalyser dersom et komitémedlem ber om det, men har ikke dette som en løpende oppgave.

Et mindretall av de eksisterende finanspolitiske rådene gir også eksplisitte finanspolitiske anbefalinger. Dette gjelder rådene i Østerrike, Belgia, Sverige og Danmark. I etterkant av finanskrisen kom f.eks. det svenske finanspolitiske rådet med en anbefaling om å føre en mindre stram finanspolitikk enn det regjeringen foreslo. En slik rolle der et råd kan komme med uttalte anbefalinger om at et statsbudsjett f.eks. skal være mer eller mindre stramt, kan styrke den generelle interessen for et slikt råds arbeid, men kan også virke konfliktskapende og føre til at rådet blir oppfattet som å ta en politisk rolle. Hverken den amerikanske kongressens budsjettkontor eller det britiske finanspolitiske rådet har anledning til å komme med slike anbefalinger om endring i finanspolitikk.

I tillegg til funksjonene ovenfor, som i stor grad er i kjerneområdet for finanspolitikk, har en del av rådene også bredere mandater. Slike funksjoner vil typisk være oppgaver som gjelder vurdering av skattesystemet, sysselsetting og strukturpolitiske spørsmål generelt. Med strukturpolitikk siktes her til hvordan bruken av samfunnets ressurser kan bli mer effektiv. Det nederlandske finanspolitiske rådet er f.eks. beskjeftiget med et vidt spekter av økonomiske saker, slik som arbeidsmarked og strukturpolitikk, mens det danske økonomiske råd gir anbefalinger om skatt, sysselsetting og miljø.

Både i Sverige og i Østerrike har de finanspolitiske rådene også som del av sitt mandat å fremme offentlig debatt om finanspolitikk og generelle økonomiske spørsmål.



## **5. ORGANISASJONSMESSIG TILKNYTNING BLANT FINANSPOLITISKE RÅD**

Det kan identifiseres tre hovedtyper av organisasjonsmessig tilknytningsform for de eksisterende finanspolitiske rådene. Rådene er på ulike måter knyttet til enten regjeringsapparatet, nasjonalforsamlingen eller sentralbanken. Gjennomgangen viser at politisk uavhengighet kan oppnås innenfor rammene av alle disse tre tilknytningsformene.

## **6. RESSURSBRUK BLANT FINANSPOLITISKE RÅD**

De ulike eksisterende finanspolitiske rådene har svært forskjellig ressursituasjon. Kongressens budsjettkontor i USA disponerer over 250 mill. kr i årlig budsjett og har nærmere 250 ansatte, mens det slovenske finanspolitiske rådet ikke har et eget sekretariat og har svært begrenset med økonomiske midler. Det er viktig at det er samsvar mellom virksomhetens mandat og tilgjengelige ressurser, slik at rådet kan opparbeide seg tilstrekkelig kompetanse og gjennomslagskraft.

## **7. RELEVANS FOR NORGE?**

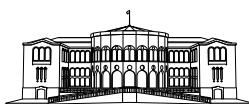
Veksten i uavhengige finanspolitiske råd de seneste årene kan i stor grad knyttes til at mange (vestlige) land har vært igjennom flere år med underskudd på de offentlige budsjettene og en påfølgende gjeldsoppbygging. En del av budsjettunderskuddene kan forklares med at myndighetene har undervurdert utgiftene og/eller overvurdert inntektene i de årlige budsjettene. Uavhengige finanspolitiske råd har blitt sett på som et mulig tiltak for å sikre bevilgende myndigheter mest mulig korrekt informasjon om balansen mellom inntekter og utgifter i statsbudsjettet.

Norge har i samme periode ikke opplevd samme uheldige utvikling i offentlige finanser, snarere tvert imot. Det betyr imidlertid ikke at Norge er forskånet for langsiktige statsfinansielle utfordringer, eller at det ikke er grunnlag for faglig uenighet om hvorvidt finanspolitikken er tilstrekkelig tilpasset konjunktursituasjonen og/eller mer langsiktige økonomiske hensyn.

Noen land har også opprettet finanspolitiske råd selv om de ikke har hatt noen akutt krise i offentlige finanser. Dette var bl.a. tilfellet for Sverige og Sør-Korea.

Basert på gjennomgangen av de eksisterende finanspolitiske rådene foran i dette notatet er det nedenfor drøftet hvilke funksjoner et finanspolitisk råd i Norge kunne fått ansvar for, dersom det ble bestemt at Norge skulle opprette et slikt råd. Det understrekes at disse vurderingene er skjønnsmessige.

Gjennomgangen av de eksisterende uavhengige finanspolitiske rådene viser at en meget sannsynlig oppgave for et slikt råd ville være å komme med analyser og vurderinger av hvordan



regjeringens foreslåtte finanspolitikk er tilpasset og påvirker landets økonomi. Slike analyser og uttalelser ville være naturlig å legge fram i etterkant av regjeringens forslag til statsbudsjett i oktober for det påfølgende året. Det ville også være aktuelt med en mindre gjennomgang i etterkant av regjeringens framleggelse av revidert nasjonalbudsjett hver vår. Jevnlige analyser og vurderinger av den langsiktige bærekraften til de offentlige finansene vil trolig også være en oppgave som burde legges til et eventuelt finanspolitisk råd i Norge. En tredje svært sentral funksjon vil også være å vurdere i etterkant hvordan den utførte finanspolitikken faktisk har virket.

Å utføre egne kostnads- og inntektsberegninger av så vel regjeringens som opposisjonens politikk er svært ressurskrevende. Hvorvidt denne oppgaven skulle inngå i porteføljen til et norsk finanspolitisk råd, vil derfor være knyttet til hvor mye ressurser man var villig til å legge inn i et slikt råd. Når det gjelder utarbeidelse av egne makroøkonomiske prognoser, så vil nok dette også kreve relativt store ressurser eller tilgang til ressurser i regjeringsapparatet. Et premiss om at et eventuelt norsk finanspolitisk råd skulle ha en moderat ressursbruk, tilsier at det ikke bør legges stor vekt på hverken å utvikle egne makroøkonomiske prognoser eller å gjennomføre egne utgifts- og inntektsberegninger av alle forslag som blir fremmet for Stortinget.

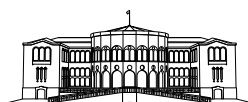
Kun et fåtall av de uavhengige finanspolitiske rådene kommer med anbefalinger om endringer i finanspolitikken. Dette er en krevende oppgave, i grenselandet mellom fag og politikk. Det at både det svenske og det danske finanspolitiske rådet gir slike anbefalinger om endringer i finanspolitikken, trekker i retning av at det også burde vurderes om et eventuelt norsk finanspolitisk råd skulle få en slik oppgave.

Videre burde trolig også et norsk finanspolitisk råd få et mandat som er bredere enn snevert definerte finanspolitiske oppgaver. Eksempler på slike oppgaver er sysselsetting, vekstfremmende tiltak og annen strukturpolitikk som har betydning for budsjettbalansen, spesielt på lengre sikt.

Endelig bør det vurderes om et eventuelt uavhengig finanspolitisk råd i Norge også burde få som uttalt mandat å stimulere til offentlig debatt om finanspolitiske spørsmål og generell økonomisk politikk.

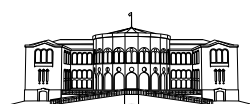
Når det gjelder organisasjonsmessig tilknytningsform, vil det viktigste være å sikre at rådet blir oppfattet som uavhengig, ikke hvorvidt det formelt sett knyttes til regjeringsapparatet, Norges Bank eller Stortinget.

Kostnader for et eventuelt norsk finanspolitisk råd vil selvsagt være nær knyttet til omfang og type av oppgaver et slikt råd skulle få ansvar for. Dersom det tas utgangspunkt i at det svenske finanspolitiske rådet kunne være en aktuell rollemodell for en tilsvarende virksomhet i Norge, burde det være mulig å drifte en slik organisasjon for i underkant av 10 mill. 2012-kroner i årlig budsjett når rådet var fullt ut etablert.



## 8. KILDER

- Nettsidene til de enkelte finanspolitiske rådene
- Øvrige kilder er omtalt i notatet



ISBN 978-82-8196-063-3

ISSN 1890-2537