

# Penger, skatt og budsjettbalanse

17. september 2020

Staten er avhengig av å få tilført ressurser (varer og tjenester) for å kunne utføre sitt oppdrag (eksempelvis bygging av infrastruktur, drift av skoler, sykehus, politi og et nasjonalt forsvar). Hvordan skal staten skaffe til veie disse ressursene?

## Skattepliktens opprinnelse

I primitive og mindre samfunn (for eksempel i England etter at romerne trakk seg ut mot slutten av 400-tallet) var måten å gjennomføre dette på å pålegge samfunnets medlemmer å tilføre de ressursene samfunnet trengte direkte. Samfunnet hadde jevnlig behov for ressurser og ledelsen påla derfor jevnlig befolkningen å bidra med naturalytelser (et "spleiselag", som i dag). Mange (blant annet rettshistorikeren Christine Desan) mener at det var slik det vi i dag forbinder med skatteplikt oppstod – som en periodisk plikt til å tilføre naturalytelser til et fellesskap (en stamme, et føydalsamfunn, og i moderne tid - en stat).

Det kunne naturlig nok oppstå plutselige ekstraordinære behov for ressurstilførsel (på andre tidspunkter enn på de på forhånd oppsatte forfallstidspunktene). Eksempelvis kunne et uforutsett behov for militær innsats oppstå som følge av en ekstraordinær trussel utenfra. På ett tidspunkt (“*the money moment*”) innså representanter for fellesskapet (f. eks. en høvding eller føydalherre) at de kunne be om at de pliktige ytelsene ble erlagt før forfall mot å tilby en form for kvittering (et fysisk bevis på at plikten var oppfylt – f. eks. en metallbit, sten eller en trebit). På det senere forfallstidspunktet tok fellesskapet kvitteringen tilbake som oppgjør for skatteforpliktelsen (i stedet for naturalytelsen).

Kvitteringen etablerte naturlig en verdienhet (“*unit of account*”) som alle i samfunnet kunne relatere seg til (det pliktige tilskuddet til fellesskapet, som var det samme for hver enhet i samfunnet, f.eks. en person eller en familie). Kvitteringen kunne også sees på som et krav samfunnet utstedte på seg selv, og som tilsvarte verdien av det skattekravet samfunnet hadde mot det enkelte samfunnsmedlemmet. På forfallstidspunktet ble kravene avregnet mot hverandre ved at kvitteringen ble levert tilbake.

### **Hvorfor akseptere å yte sitt pliktige tilskudd til fellesskapet før forfall?**

Produktive eiendeler gir avkastning over tid. I teorien bør det derfor i det minste kun være nåverdien av den fremtidige forpliktelsen man leverer til fellesskapet førtidig. Diskonteringsfaktoren vil i så fall være realrenten - avkastningsfaktoren på produktive eiendeler minus inflasjon. Dersom man likevel leverer den nominelle verdien av forpliktelsen førtidig, så vil verdien på en kvittering som bekrefter at levering er foretatt derfor kun utgjøre nåverdien (på leveringstidspunktet) av den fremtidige forpliktelsen til å levere naturalytelsen. Denne nåverdien omtales ofte som kvitteringens *fiskale verdi*.

En forutsetning for at befolkningen skulle være villig til å akseptere å erlegge den nominelle verdien av sin forpliktelse før forfall måtte derfor være at kvitteringen de mottok hadde verdi utover den *fiskale verdien* som minst kompenserte for bortfallet av realavkastningen på de erlagte ytelsene frem til forfall (dvs. som minst tilsvarte differansen mellom den nominelle verdien og den fiskale verdien).

Samfunnets ledelse kunne skape en slik tilleggsverdi ved å gjøre kvitteringen likvid ved å aksepterte en utstedt kvittering som oppgjør fra enhver som hadde en skatteforpliktelse, dvs. ikke kun fra den som kvitteringen ble utstedt til.

Ved at kvitteringen ble gjort likvid ble den dermed egnet som betalingsmiddel i transaksjoner mellom samfunnets medlemmer. Dette fordi mottager visste at kvitteringen kunne benyttes, enten av han selv eller andre, som oppgjør for fremtidige skatteforpliktelser. Kvitteringen ble m.a.o. gjort omsettelig.

Kvitteringen ble dermed et betalingsmiddel og fikk en *likviditetsverdi* i tillegg til den fiskale verdien. Det var likviditetsverdien – dvs. at kvitteringene har de egenskaper man forbinder med penger - som gjorde at befolkningen var villige til å gi fra seg tidsverdien (frem til forfall) av de naturalytelser som ble erlagt før forfall. Siden befolkningen var villige til å yte sitt tilskudd førtidig kan man legge til grunn at likviditetsverdien *minst* tilsvarte differansen mellom

kvitteringens fiskale verdi og dens nominelle verdi.

Både den fiskale verdien og likviditetsverdien av kvitteringen er tidssensitive – men i hver sin retning. Den neddiskonterte verdien av en forpliktelse til å levere en ressurs er lavere jo lenger frem i tid forfallstidspunktet for tilskuddsplikten ligger, og den øker ettersom man nærmer seg forfallstidspunktet. Likviditetsverdien på kvitteringen vil derimot være størst ved starten av perioden fordi gjenværende bruksperiode (gjenværende periode kvitteringen kan brukes til å levere likviditetstjenester) da er lengst. Kvitteringer som har en utløpsdato vil diskonteres mot utløpsdatoen, men de fleste samfunn rullet utstedelse og innløsningsdatoer og tillot at enhver utstedt kvittering kunne brukes for enhver offentlig skatt eller avgift. Dette medførte at diskonteringsraten ble redusert og likviditetsverdien forble konstant.



### **Koblingen mellom penger og realressurser (varer og tjenester)**

I et samfunn som beskrevet over vil hver utstedt kvittering, dvs. alle de penger som produseres, være knyttet opp mot en konkret og oppfylt leveranse av naturalytelser til fellesskapet (det offentlige). Det foreligger derfor 100% korrelasjon mellom de penger som produseres og den mengde varer og/eller tjenester som er produsert og levert til fellesskapet.

Penger i et slikt samfunn er derfor per definisjon direkte knyttet til en materiell verdi – en oppfylt leveranse av varer og/eller tjenester til fellesskapet. Det vil aldri være mer penger i omløp enn den aggregerte skatteforpliktelse over tid. (Dersom alle yter sin forpliktelse på forskudd vil staten utstede kvitteringer tilsvarende skatteplikten. Dersom ingen betaler skatten sin på forskudd vil ikke staten utstede noen kvitteringer.)

Videre vil de penger som produseres i et slikt samfunn alle være direkte knyttet til en *fiskal aktivitet* – tilførsel av ressurser til samfunnet (staten).

I et slikt samfunn vil det per definisjon alltid være det vi dagens monetariserte samfunn kaller “*budsjettbalanse*” – statens inntekter tilsvarer statens utgifter. Det offentlige vil aldri kunne drives med et “*budsjettunderskudd*” i den forstand at det offentliges utgifter, eller bruk av ressurser, overstiger det offentliges “inntekter”, dvs. skatteproveny.

Et eksempel kan illustrere dette:

- I et samfunn skal ledelsen i løpet av ett kalenderår ha levert varer og tjenester verdt 1000 fra befolkningen for å kunne yte fellesfunksjoner. Forpliktelsen til å levere naturalytelsene til staten forfaller 31. desember i det angjeldende året.
- Det er 100 familier i samfunnet og hver familieenhet må levere varer og tjenester verdt 10.

- 10 familier velger å gjøre opp sin forpliktelse på forskudd.
- Samfunnets ledelse utsteder 10 kvitteringer, hver verdt 10, til de familier som oppfyller sin forpliktelse før forfall.
- Pengemengden i samfunnet er nå 100.
- Dersom kvitteringene er omsettelige, kan de benyttes i private transaksjoner. En familie som ønsker å frigjøre seg fra forpliktelsen til å erlegge varer og tjenester kan kjøpe en kvittering av en familie som har levert før forfall – mot, for eksempel, en mengde korn. (Det er denne nytten av kvitteringer, likviditetsverdien, som gjør at noen familier er villige til å erlegge ytelsene før de må, før forfallstidspunktet.)
- De som ikke kan levere en kvittering på forfallstidspunktet må levere realressurser til samfunnets ledelse verdt 10.
- I et slik scenario vil fellesskapet (representert ved samfunnets ledelse) alltid får levert 1000 i realressurser i løpet av kalenderåret; enten før forfall eller senest på forfallstidspunktet.
- Dersom kvitteringene går ut på dato på forfallstidspunktet, dvs. at de bare kan innløses som betaling for plikten til å levere naturalytelser på forfallstidspunktet og alle som har en kvittering på forfallstidspunktet opptrer rasjonelt og innløser, vil pengemengden reduseres til 0 på forfallstidspunktet. (Dersom noen velger ikke å innløse kvitteringene ved forfall, vil fellesskapet få levert mer enn 1000 i realressurser i den perioden skatteplikten relaterer seg til. Forutsatt rasjonelle aktører, vil dette vil kun skje dersom kvitteringene har verdi utover forfallstidspunktet, dvs. at de kan brukes til å oppfylle en skatteplikt utover den skatt som forfaller på forfallstidspunktet.)
- I et slikt samfunn vil det alltid ligge en konkret og oppfylt leveranse av varer og tjenester bak en kvittering. Hver kvittering vil representere en konkret leveranse av naturalytelser.
- Det vil aldri være flere kvitteringer utstedt enn den aggregerte skatteforpliktelse over tid. De kvitteringer som er utestående vil alle representere naturalytelser som har blitt levert til staten. Pengemengden vil være begrenset av statens fiskale aktiviteter.
- I et slikt scenario gir det derfor mening å hevde at lavere skatter nødvendigvis innebærer færre ressurser til fellesskapet: Utskriving av skatt på 1000 innebærer en større flytting av ressurser til fellesskapet (offentlig sektor) enn utskrivning av skatt på 100.

I et slikt samfunn vil mengden av realressurser som tilføres offentlig sektor være betinget av, og 100% korrelert med, skattenivået; lavere skatter medfører færre realressurser til staten, høyere skatter gir større mengde realressurser til staten. Skatten er det staten mottar i realressurser. “Statsbudsjettet” er per definisjon alltid i balanse. Det er verken mulig for det offentlige å drive med “budsjettoverskudd” eller “budsjettunderskudd”.

### **Plikten til å levere naturalytelser transformeres til en plikt til å levere kvitteringer**

Etterhvert som samfunnet vokser blir dets løpende behov for ressurser så stort og mangfoldig at det meste av ressurstilførelsen til det offentlige skjer ved at befolkningen frivillig oppfyller sin skatteplikt ved førtidig levering av

naturalytelser til det offentlige mot utstedelse av omsettelige kvitteringer.

Svært lite av skatteplikten gjøres derfor opp ved levering av naturalytelser på forfallstidspunktet. I stedet gjøres den opp ved tilbakelevering av kvitteringer. Det blir uhensiktsmessig med en regel som kun sikrer levering av naturalytelser på faste forfallstidspunkter.

Samfunnets ledelse innser at tilførselen av ressurser til det offentlige nå skjer på en måte som gjør at det er liten grunn til å fortsette å knytte utstedelsen av kvitteringer opp mot skatteplikten. Det er blitt upraktisk og det begrenser også muligheten til det offentlige til å utstede kvitteringer.

Samfunnets ledelse terminerer derfor ordningen hvoretter skatteplikt kan oppfylles ved levering av naturalressurser på et gitt forfallstidspunkt og beslutter at skatteplikten heretter bare skal kunne oppfylles ved å levere kvitteringer (bortsett fra enkelte typer ytelse, som for eksempel militærtjeneste).

Det formelle tvangselementet knyttet til skatteplikten flyttes dermed:

- *fra* en plikt til å levere naturalytelser;
- *til* en plikt til å levere samfunnets egne omsettelige kvitteringer.

Ved å flytte tvangselementet i skatteplikten over til å levere samfunnets kvitteringer så sikrer samfunnets ledelse en etterspørsel etter kvitteringene som minimum tilsvarer skatteplikten.

Pengene (de omsettelige kvitteringene) kommer i sirkulasjon ved at samfunnets ledelse bruker dem som oppgjørsmiddel ved kjøp av varer og tjenester fra privat sektor (befolkningen).

Dermed har det offentlige skapt et kretsløp for egne kvitteringer.

Dette systemet er en stor fordel for det offentlige på to måter:

- For det første har det offentlige nå full fleksibilitet til å skaffe seg de realressurser det måtte ønske, i de mengder det måtte ønske, på det tidspunkt det måtte ønske.
- For det andre er nå utstedelsen av omsettelige kvitteringer ikke lenger direkte knyttet opp mot, og dermed heller ikke begrenset av, den skatt som utskrives. Det offentliges muligheter til å skaffe seg ressurser er dermed ikke lenger begrenset av en på forhånd fastsatt skatteplikt. Entil-en koblingen mellom skatt og tilførsel av ressurser til det offentlige er brutt. Det offentlige kan i prinsippet utstede så mange fordringer på seg selv som det måtte ønske. Nå er det kun tilgjengeligheten av varer og tjenester samt etterspørselen etter det offentliges penger som



begrenser hvor mye ressurser det offentlige kan tilføres. Det offentlige kan dermed, om ønskelig, drives med “*budsjettunderskudd*”, dvs. at det offentlige kan bruke mer penger (dvs. utstede flere kvitteringer) enn det trekker inn i skatt.

Siden det offentlige, som utsteder/produsent av penger, kan bruke mer penger enn det trekker inn i skatter og avgifter, vil ikke nødvendigvis mengden ressurser som flyttes til offentlig sektor derfor reduseres selv om det offentliges skatteproveny reduseres. Den direkte koblingen er borte og budsjettbalanse er ikke lenger noen nødvendighet. Samfunnet kan både drives med budsjettunderskudd og budsjettoverskudd.

Skatteplikten kan nå også brukes som et redskap til å nå andre mål i tillegg til å skape etterspørsel etter valutaen:

- Styre adferd, eksempelvis straffe uønsket adferd (legge avgifter på uønsket adferd) eller premie ønsket adferd (kutte avgifter)
- Fremme likhetshensyn (beskatte formue og arv)
- Bekjempe inflasjon (for stor etterspørsel i økonomien kan medføre inflasjon. Høyere skatter inndrar kjøpekraft og etterspørsel i privat sektor og reduserer dermed risikoen for inflasjon)

*Pengemengden* i samfunnet begrenses dermed heller ikke lenger av hvor mye skatt som utskrives, men først og fremst av:

- hvor mye varer og tjenester samfunnets ledelse (det offentlige) velger å kjøpe; pluss
- privat sektors behov for penger utover dette (produksjon av penger utover statens fiskale behov. Privat sektor kan kjøpe valuta ved f. eks. å selge metall til staten ved myntverket); fratrukket
- hvor mye det offentlige trekker inn igjen av disse pengene i skatter og avgifter.

Et slikt samfunn kalles ofte et “*monetarisert*” samfunn. I et monetarisert samfunn utskrives derfor ikke det offentlige (staten) skatter for å “*finansiere*” kjøp av varer og tjenester, men for å skape etterspørsel etter det oppgjørsmiddel staten tilbyr for varer og tjenester (fordringer på seg selv). Formålet med skatt i et monetarisert samfunn er først og fremst å skape etterspørsel etter det offentliges betalingsmiddel. Betaling av skatt overfører derfor ikke ressurser fra skattyter til staten. Tvert imot, betaling av skatt er en metode staten tar i bruk for å overføre ressurser til staten. Penger er derfor ikke en ting, men en metode eller strategi for å tilføre ressurser (varer og tjenester) til staten.

I monetariserte samfunn er hovedregelen at alt som er til salgs nasjonalt kan kjøpes med den nasjonale valutaen (selv om det ikke er noen plikt til å bruke denne i private transaksjoner). Derfor er som regel samfunnet villig til å akseptere mer nasjonal valuta enn det som er nødvendig for å oppfylle samfunnets aggregerte skatteforpliktelse. Pengemengden kan økes som respons på befolkningens etterspørsel etter likviditet på flere måter. I middelalderen ble penger produsert mot innlevering av metall til myntverket (dvs. man kjøpte penger av staten ved å levere inn 100 gram sølv til kongen/myntverket for å få tilbake 90 gram i sølvmynter). I dagens



kapitalistiske systemer tilfredsstilles befolkningens etterspørsel etter likviditet av statslisensierte finansforetak, dvs. banker, som har tillatelse til å låne ut penger til privat sektor. Bankene låner ut penger basert på egne kommersielle vurderinger. Når bankene låner ut penger øker pengemengden tilsvarende (produksjon av kontopenger krever ikke materielle ressurser, kun tastetrykk på en datamaskin).

### **Relasjonen mellom penger og realressurser i en monetarisert økonomi**

Hvorfor er en fordring på staten i statens egen pengeenhet verdt noe i en monetarisert økonomi? Penger er ikke en vare; som for eksempel gull, som det finnes en gitt mengde av. Penger kan heller ikke kreves innløst noe en vare, som for eksempel et edelt metall. Penger i dagens samfunn er ikke annet enn en statlig rentefri gjeldsforpliktelse uten forfall. Det kan også diskuteres om en slik gjeldsforpliktelse overhodet er å anse som “*gjeld*” i tradisjonell forstand.

Hvilken relasjon er det mellom det offentliges penger og de varer og tjenester samfunnet produserer i en monetarisert økonomi? Er pengenes verdi fremdeles forankret i materielle verdier, og i så fall, på hvilken måte?

Statens penger i en monetarisert økonomi har primært verdi fordi fastsatte forpliktelser overfor staten (skatter og avgifter) bare kan oppfylles med statens penger og de som har slike forpliktelser, privat sektor/befolkningen, må produsere varer og tjenester for å få tak i pengene.

Statens penger har derfor ikke verdi for staten på samme måte som for privat sektor. Statens penger er ikke noe den ikke har og må få tak i. Statens penger er noe den selv produserer for å få tak i noe den ikke har – realressurser. Statens oppgave er å sørge for at de pengene den produserer har verdi for privat sektor slik at staten kan få tilført realressurser.

Derfor kan man si at det offentliges penger i en monetarisert økonomi fremdeles er forankret i materielle verdier. Det er fremdeles en sammenheng mellom penger, på den ene siden, og varer og tjenester samfunnet produserer, på den annen side, men bytteforholdet er ikke, som i ikke-monetariserte samfunn (hvor skatteplikten oppfylles ved levering av naturalytelser),

på forhånd fastsatt av det offentlige. I en monetarisert økonomi kjøper staten varer og tjenester i frivillige transaksjoner med privat sektor hvor markedskreftene (tilbud og etterspørsel) fastsetter bytteforholdet (prisene). Nøyaktig hvor mye penger som skal til for å kjøpe en viss mengde varer og tjenester vil derfor variere.

På den annen side, også i en monetarisert økonomi ser staten det som sin oppgave å ha en viss styring med pengenes verdi. En stabil verdi på pengene gir samfunnet forutberegnelighet. Staten fører derfor en politikk som søker å medvirke til at verdien av penger, målt i varer og tjenester, forblir noenlunde konstant over tid. Frem til oppløsningen av Bretton Woods-systemet i 1971 var et viktig verktøy for å oppnå dette å forankre pengeenheten mot én bestemt vare, nærmere bestemt en gitt mengde (vekt) av et bestemt edelt metall, for eksempel gull, kombinert med et løfte om å innløse penger i bytte mot det edle metallet basert på det angitte bytteforholdet. Tanken var at dette bytteforholdet ville danne et grunnlag for den generelle prisdannelsen i samfunnet. (I Bretton Woods-systemet var en rekke valutaer forankret mot dollar, som igjen var forankret mot gull.)

I dag fasetter ikke lenger stater et gitt bytteforhold mellom penger og materielle goder – verken generelt som i pre-monetariserte samfunn eller mot et edelt metall som i monetariserte samfunn frem til 1971. I dag har vi rene fiat penger. Staten styrer i dag verdien på penger via pengepolitikken. Pengepolitikken er satt ut til uavhengige sentralbanker og rentesetting er sentralbankens viktigste instrument i denne sammenheng.

### **Bør staten tilstrebe budsjettbalanse?**

Staten utsteder sin egen valuta og står fritt til å utstede så mye nasjonal valuta den måtte ønske (forutsatt fiat valuta og flytende valutakurs). En stat kan derfor aldri slippe opp for sin nasjonale valuta. Staten har alltid “råd” til å kjøpe det som er til salgs i egen valuta og vil alltid kunne gjøre opp forpliktelser i egen valuta. (Utstedelse av nasjonal fiat valuta krever ikke mobilisering av fysiske ressurser. Litt forenklet kan man si at det kun kreves tastetrykk på en datamaskin hos sentralbanken for å skape nye penger. Sentralbanker er ofte organisert som egne rettssubjekter, men regnes likevel som en del av staten.)

Penger er derfor ikke noe staten mangler og må få tilført fra andre (privat sektor). Det er realressurser staten trenger å få tilført. Penger er ikke en ting eller en vare, men den teknologien eller metoden staten har utviklet og bruker for å få tilført realressurser – varer og tjenester.

Privat sektor derimot utsteder ikke sine egne penger. Privat sektor må derfor, i motsetning til staten, få tak i penger fra andre. Privat sektor får tak i penger ved å selge varer og tjenester til staten.

Statens pengebruk er derfor en forutsetning for at privat sektor skal få tilført de penger den trenger for å betale skatter og avgifter. Staten er ikke avhengig av skatteinntekter for å kunne bruke penger. Det er motsatt: Det er privat sektor som er avhengig av statens penger for å kunne betale skatter og avgifter. Skattebetalerne finansierer ikke offentlig sektor. Det er offentlig sektor som



finansierer skattebetalingene. Statens pengebruk kommer logisk sett før privat sektors betaling av skatt. Skatteinntekter finansierer derfor ikke statens pengebruk. Ben Bernanke svarte følgende da han ble spurt “*Is that tax money that the Fed is spending?*” på 60 Minutes i 2009: “*It’s not tax money. We simply use the computer to mark up the account.*”

Derfor er det ikke noe selvstendig poeng at de penger staten tilfører økonomien (statens pengebruk) tilsvarer de penger den trekker ut igjen av økonomien i form av skatte og avgifter (budsjettbalanse). Budsjetter er kun et verktøy som staten bruker til enten netto å tilføre penger til privat sektor eller til netto å trekke penger ut av privat sektor. Ved et budsjettunderskudd tilføres mer penger til privat sektor enn det som trekkes ut. Et budsjettoverskudd trekker mer penger ut av privat sektor enn det som tilføres. Ingen av disse utfallene er i seg selv gode eller dårlige. Spørsmålet er hvilken effekt det har på økonomien. Statens pengebruk og skatter og avgifter må kalibreres slik at det er økonomien som balanseres. Det kan, alt avhengig av situasjonen, bety budsjettunderskudd, budsjettbalanse eller budsjettoverskudd.

Budsjettbalanse er bare en nødvendighet for de som kun er brukere av penger (privat sektor). Privat sektor må, i motsetning til staten, få tak i pengene før de kan bruke dem. En husholdning eller en bedrift vil gå konkurs dersom utgiftene over tid overstiger inntektene.

Når det ikke er budsjettbalanse, men en balansert økonomi som er det relevante styringsmål for staten, hvilke prinsipper og operative mål skal da det offentlige styre sine budsjetter etter?

Selv om det i prinsippet ikke er noen finansielle begrensninger knyttet til hvor mye penger det offentlige kan bruke, så er det grenser for hva det offentlige kan og bør foreta seg. Enhver økonomi har en “*intern fartsgrense*” som bestemmes av hvilke produktive ressurser som er tilgjengelige i økonomien – teknologi, kvalitet på og kvantitet av arbeidskraft,

maskiner, fabrikker, naturressurser osv. Dersom det offentlige etterspør for mye ressurser i en økonomi som allerede går for full maskin så vil det forårsake prisstigning utover det som er ønskelig.

Det offentliges oppgave er å ivareta samfunnets interesser. Tre hovedoppgaver for det offentlige i denne sammenheng er å sørge for at det er arbeid til alle, at prisnivået over tid skal være noenlunde stabilt (stabil og lav inflasjon) og at velstanden i samfunnet blir noenlunde rettferdig fordelt. Offentlige budsjetter bør derfor brukes som et redskap for å nå disse målene.

I en lavkonjunktur med mye ledig kapasitet i økonomien, herunder høy arbeidsledighet, og lav etterspørsel fra privat sektor, bør det offentlige derfor senke skattene for å øke kjøpekraften til privat sektor og/eller øke pengebruken for supplere manglende etterspørsel fra privat sektor, m.a.o. drive med



budsjettunderskudd. Privat sektor vil da netto få tilført penger, som i seg selv styrker etterspørselen.

Mange, monetarister især, mener at inflasjon er et monetært fenomen, dvs. at når den mengde penger som etterspør en viss mengde varer og tjenester øker så vil dette nødvendigvis medføre inflasjon. Monetarister er derfor skeptiske at det offentlige skal drive med budsjettunderskudd i nedgangstider. Erfaring viser derimot at en vesentlig økning av pengemengden i en situasjon hvor det er ledig kapasitet i økonomien ikke nødvendigvis medfører at pengene får mindre verdi (inflasjon) eller at tilliten til statens finanser svekkes. Eksempelvis har Federal Reserve, ECB og den japanske sentralbanken tilført sine respektive økonomier enormt med penger etter finanskrisen i 2008 og under COVID-19 pandemien uten at dette har medført inflasjon i noen av økonomiene. USA har siden 1776 nesten kontinuerlig operert med budsjettunderskudd og voksende statsgjeld uten at dette har ødelagt økonomien eller verdien av dollaren.

I en høykonjunktur, hvor samfunnet nærmer seg maksimal kapasitetsutnyttelse og risikoen for inflasjon er høy, kan offentlig forbruk reduseres og/eller skattene økes for å inndra kjøpekraft og dermed redusere etterspørselen. Dersom det offentlige i en høykonjunktur trenger ressurser og ønsker å opprettholde sitt forbruk uten å utløse inflasjon, kan skattene økes for å redusere privat etterspørsel. Staten kan med andre ord drive med budsjettoverskudd, dvs. at den trekker penger ut av privat sektor.

Budsjettunderskudd er derfor ikke i seg selv bevis på at staten bruker for mye penger. Inflasjon er bevis på det. Arbeidsledighet er bevis på at staten bruker for lite penger.

En innvending som ofte anføres mot budsjettunderskudd er at det vil ha en såkalt "*crowding-out*"-effekt på resten av økonomien. Crowding-out argumentet forutsetter at et budsjettunderskudd må finansieres, enten av skatteinntekter eller ved låneopptak (dvs. at det offentlige må få tak i pengene før de kan brukes). Dersom staten planlegger å bruke mer penger enn den vil trekke inn i skatt så må den derfor låne differansen. Videre bygger crowding-out argumentet på at det finnes en gitt mengde oppsparte midler i samfunnet til disposisjon og at dette er kilden til lånopptak til offentlig og privat sektor. Dersom det offentlige må låne for å dekke opp budsjettunderskuddet, vil det offentlige bruke en del av den begrensede mengden av oppsparte midler som ellers ville vært tilgjengelige for privat sektor. Siden tilbudet av oppsparte midler til privat sektor da blir mindre vil renten stige idet privat sektor konkurrerer om en stadig minkende pott med oppsparte midler (et tilbud- etterspørsel resonnement som, feilaktig, forutsetter at penger er en vare). Høyere rente medfører at flere planlagte prosjekter blir ulønnsomme, at færre private prosjekter derfor vil bli finansiert og at private investeringer faller. Samfunnet ender dermed opp med en mindre mengde kapitalvarer, en mindre produktiv arbeidsstokk, og man får i sum et mindre velstående samfunn.

Crowding-out-resonnementet bygger på den feilaktige forutsetning at staten kun er en bruker av penger og at penger er en vare. Staten er som beskrevet over en utsteder av nasjonal fiat valuta og trenger derfor ikke å få tak i disse

fra et annet sted før den bruker dem – dvs. staten behøver ikke å finansiere sin bruk av penger. Videre er penger som nevnt ikke en vare eller en ting, men en metode for å skaffe staten realressurser. Statens bruk av penger krever kun et budsjettvedtak – en beslutning av produsenten av penger om at penger skal produseres og brukes.

Når staten drives med budsjettunderskudd betyr det derfor ikke annet enn at staten tilfører økonomien (privat sektor) mer penger enn den trekker ut ved beskatning; og at bankenes reserver i sentralbanken som en konsekvens av dette øker med differansen. Dersom staten f. eks. bruker 100 og skatter 90, så vil staten netto ha tilført økonomien 10 (og bankenes sentralbankreserver vil ha økt med 10). Dersom staten låner 10 fra privat sektor for å oppnå budsjettbalanse, så betyr ikke det annet enn at staten trekker ut igjen av økonomien de 10 som ikke ble trukket ut ved beskatningen. Bankenes sentralbankreserver reduseres da med 10 og ender samme nivå som før budsjettunderskuddet. Man kan si det slik at når staten “låner” penger så mottar den rentefrie gjeldsforpliktelser uten forfall i den nasjonale valutaen og utsteder rentebærende fordringer med forfallsdato i den nasjonale valutaen (fra investorenes side kan man se det slik at de bytter konto fra en innskuddskonto til en sparekonto). Når staten “tar opp lån” for å dekke budsjettunderskuddet, dvs. differansen mellom de penger den bruker og de penger den skatter tilbake, så gjør den ikke det for å finansiere budsjettunderskuddet, men for å trekke ut av økonomien de penger den tilfører og ikke trekkes tilbake i skatt. Derfor, selv om staten “låner” penger av privat sektor for å dekke budsjettunderskuddet så blir det ikke mindre penger igjen hos privat sektor etter at pengene er “lånt”. Budsjettunderskuddet får ingen crowding-out effekt.

Formålet for staten med å “låne” penger er å hindre at rentenivået faller under det nivå sentralbanken styrer mot. (Dersom staten drev med budsjettunderskudd over tid uten å trekke tilbake de penger som underskuddet tilfører privat sektor ville interbankrenten sunket mot null.) Derfor blir det kunstig å betegne dette som at staten “låner” penger.

I gjeldende norske sentralbanklov er det gitt et generelt forbud mot at Norges Bank kan yte kreditt direkte til staten. Dagens generelle forbud ble innført i 2003, men før det bidro Norges Bank i stor grad til finansiering av statens virksomhet. Fra 1977 ble rammene for sentralbankens finansiering trukket opp i forbindelse med statsbudsjettet. Sentralbankfinansieringen av statens underskudd fortsatte frem til første halvår 1984. Etter det var det ikke behov for slik finansiering og ordningen ble avvirket. Formålet med innstrammingen i 2003 var å styrke tilliten til Norges Banks utøvelse av pengepolitikken. Finansdepartement uttalte i forbindelse med lovendringen at dette ikke ville medføre problemer for statsgjeldsforvaltningen ved at Norges Bank kunne gis fullmakt til å handle med statens egne beholdninger av statspapirer.



Dette innebærer at sentralbanken kun tillates å kjøpe statsobligasjoner i annenhåndsmarkedet. Prosessen blir da at Norges Bank utsteder (låner ut) sentralbankreserver til bankene, bankene kjøper statsobligasjoner og overfører sentralbankreservene til staten, og bankene selger statsobligasjonene tilbake til Norges Bank og mottar sentralbankreserver på sin konto i Norges Bank. Artikkel 123 i EU-traktaten forbyr også ECB og nasjonale sentralbanker i medlemsstater i EU å yte direkte kreditt til staten.)

En ytterligere innvending som man ofte hører er at budsjettunderskudd og den statsgjeld det fører med seg innebærer at vi låner av fremtidige generasjoner og dermed påfører dem en finansiell byrde. Det er ikke riktig. Statsgjeld er ikke som annen gjeld. Statsgjeld er kun en historisk oversikt over hvor mye penger staten har sprøytet inn i økonomien uten å trekke dem tilbake i skatter og avgifter. Staten behøver som nevnt ikke å finansiere tilbakebetaling av gjeld i egen valuta. Skatter og avgifter finansierer ikke tilbakebetaling av statsgjeld. Litt enkelt sagt er det eneste staten skylder kreditorene en kontoutskrift. Staten kunne om den ønsket betalt tilbake all statsgjeld på dagen uten at noen ville blitt noe fattigere eller rikere av det. Eiere av statsgjeld ville da kun byttet en rentebærende fordring på staten i statens pengeenhet med en rentefri fordring uten forfall på staten (sentralbanken) i statens pengeenhet.

Statsgjeld gjør derfor ikke fremtidige generasjoner fattigere. Snarere tvert imot kan budsjettunderskudd og statsgjeld berike fremtidige generasjoner dersom staten bruker sine penger riktig, for eksempel ved å investere i infrastruktur og utdanning.

I USA ser det som nevnt over ikke ut til at budsjettunderskudd og økt statsgjeld i mer enn 200 år har måtte betales av "fremtidige generasjoner" og gjort dem fattigere. Snarere tvert imot har levestandarden økt og samfunnet utviklet seg i takt med at statsgjelden har økt.

Statsgjeld i egen fiat valuta burde derfor egentlig ikke kalles "gjeld". Det ville være mer riktig å definere den som en del av pengemengden.

## Kontaktperson



Morten Wilhelm Winther  
Partner | Oslo

+47 992 64 773  
[mww@svw.no](mailto:mww@svw.no)