



STEINAR HOLDEN
Professor, Universitetet i Oslo

Handlingsregel og romslige budsjetter*

Nasjonalbudsjettet for 2011 er, som sine forgjengere, på mange måter et imponerende dokument. Det er velskrevet og interessant, og det inneholder et vell av informasjon om norsk og internasjonal økonomi, samt om den økonomiske politikken. Men dersom man ser det som en oversikt over beslutningsgrunnlaget for finanspolitikken, så er det likevel mange områder med svært lite drøfting. Burde anslaget for forventet realavkastning reduseres til det historiske nivået på 2,4 prosent? Hvilke avveininger ligger til grunn for forslagene til investeringer innen samferdsel?

På Finansdepartementets nettsider heter det at

I Nasjonalbudsjettet gir regjeringen en oversikt over samfunnsøkonomien og begrunner sine prioriteringer og budsjettforslag.

Ut fra dette skulle en kanskje tro at Nasjonalbudsjettet oppsummerte de viktigste argumentene og analysene som lå til grunn for de prioriteringer og forslag som blir lagt frem. På mange områder er dette tilfellet. For eksempel drøfter man avviket fra 4-prosentbanen i handlingsregelen, og hvorfor det er viktig å komme tilbake dit. Men på andre felt er det mer sparsomt med reell drøfting. I denne kommentaren vil ta opp jeg opp noen av de temaene jeg gjerne skulle sett grundigere belyst i Nasjonalbudsjettet, i tillegg til at jeg vil diskutere hvordan budsjettet er blitt mottatt i mediene.

HANDLINGSREGELEN

Et av de store spenningsmomentene ved budsjettet var om en ville få bruken av oljepenger tilbake til 4-prosentbanen

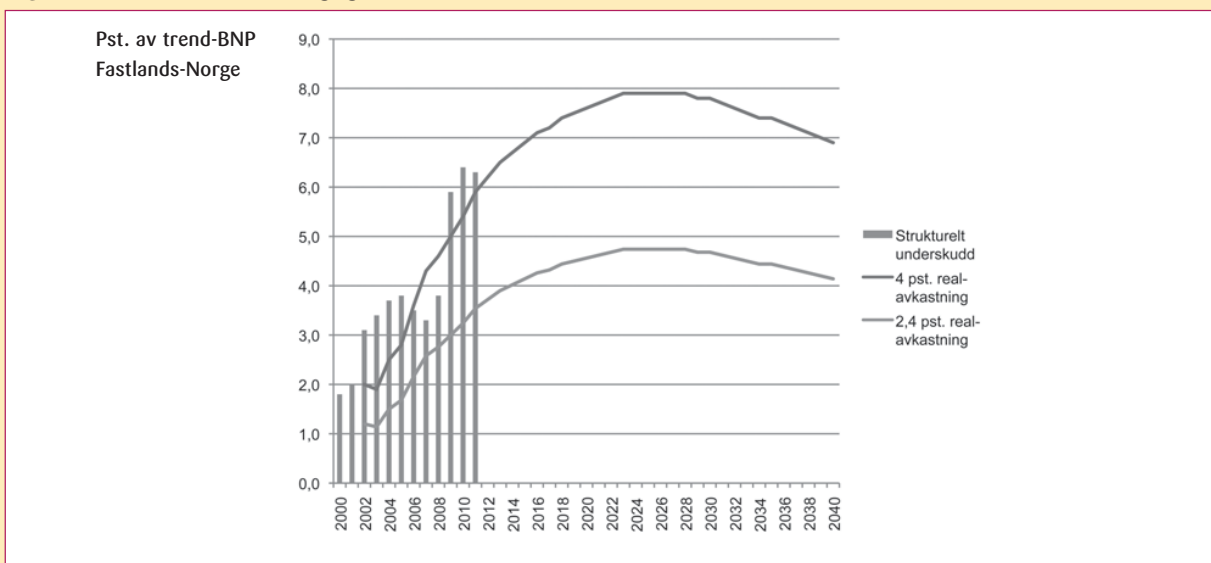
i handlingsregelen. Som alle Samfunnsøkonomens lesere vil ha fått med seg, ser det ut til å gå svært lett. Høyere skatteinntekter og utbytte, og lavere utgifter pga lavere sykefravær og færre asylsøkere, har ført til at bruken av petroleumsinntekter i budsjettet bare er 7 mrd over 4-prosentbanen. Det er altså bedre økonomiske utsikter, og muligens også endringen i måten konjunkturkorrigeringen foregår på¹, som vi kan takke for dette.

Flere kommentatorer har vært svært kritiske til at Regjeringen ikke har strammet inn. Jeg er enig med disse kommentatorene i at vi dermed ikke har fått samme test på Regjeringens vilje til å komme tilbake til handlingsregelen som vi ville fått dersom det hadde skjedd gjennom omfattende budsjettkutt. På den annen side er det likevel verdt å understreke at vi faktisk ser ut til å komme tilbake til handlingsregelen etter et betydelig avvik, akkurat som vi gjorde fem år tilbake. Dette illustrerer at handlingsregelen har vært en suksess. Norge har store, midlertidige petroleumsinntekter, men så langt har vi greid å forvalte

* Takk til Gisle Natvik, Victoria Sparrman og Fredrik Wulfsberg for gode kommentarer til et tidligere utkast.

¹ Vedlegg 1 i Revidert Nasjonalbudsjett 2010 beskriver det nye beregningsopplegget for det strukturelle underskuddet. Det nye opplegget virker fornuftig og bedre enn det gamle, men jeg savner et tallanslag for virkningen av endring i beregningsmetode for tallfestingen av det strukturelle underskuddet.

Figur 1 Forventet realavkastning og strukturelt underskudd.



dem på en måte som ivaretar hensynet til fremtidige generasjoner.

En årsak til handlingsregelens suksess er det pedagogiske grepet ved at bruken av oljepenger måles ved det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet. Reelt sett brukte vi jo knapt nok oljepenger i 2007 og 2008, som vist ved det oljekorrigerte budsjettunderskuddet. Likevel fremsto det som vi brukte betydelige beløp på grunn av den konjunkturkorrigeringen som gjøres ved beregningen av det strukturelle underskuddet. Dette var trolig viktig for den politiske beslutningsprosessen, for å holde bruken av oljepenger nede under oppgangskonjunkturen. Tilsvarende innebar konjunkturkorrigering at det var lettere å øke oljepengebruken betydelig i nedgangskonjunkturen i 2003, uten at dette førte til varig pengebruk utover handlingsregelen.

Metoden for konjunkturkorrigering har imidlertid vært gjenstand for betydelig debatt, der økonomer fra SSB og BI hevder at de ikke greier å følge de beregninger som gjøres (se f.eks. Bjørnstad og Prestmo, 2010; Dagsavisen 7. oktober, 2010). Det er viktig at Finansdepartementet klargjør detaljert for hvordan beregningene er gjennomført, slik at de kan etterprøves. Dette har man visstnok også tenkt å gjøre (Kongsrud, 2010). I en slik klargjøring er det også viktig at det kommer fram hvor stort rom metoden gir for skjønn i konjunkturkorrigeringen. Det er viktig at skjønnnet i største mulig grad knyttes til faglige vurderinger, for å unngå mistanke om at økt pengebruk blir kompensert

ved skjønnsmessige justeringer slik at det strukturelle underskuddet ikke øker.

BØR HANDLINGSREGELEN JUSTERES?

Vi har nå hatt handlingsregelen i snart ti år. Den har høstet mye ros fra faglig hold, og det er i hovedsak bred politisk enighet om den. Samtidig har den til tider vært gjenstand for heftig offentlig debatt. Dette taler for at en bør vurdere hvordan regelen virker, og om den bør justeres.

Et sentralt spørsmål er tallfestingen av forventet realavkastning til 4 prosent. Siden 1. januar 1998 har faktisk netto realavkastning vært klart lavere, i gjennomsnitt 2,4 prosent. Det behøver selvfølgelig ikke innebære at avkastningen vil bli så lav fremover, men det er likevel en indikasjon på at 4 prosent kan være for optimistisk. Siden 2001 har bruken av petroleumsinntekter økt fra 2,0 til 6,3 prosent målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge. I Nasjonalbudsjettet anslås det at bruken av petroleumsinntekter vil nå en topp tilsvarende 7,9 prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge i 2025. Denne beregningen er basert på 4 prosent realavkastning, og den viser at selv da har vi allerede faset inn mesteparten av økningen i bruk av petroleumsinntekter.

Dersom realavkastningen fremover bare blir 2,4 prosent, og vi umiddelbart justerer oss ned til bare å bruke denne realavkastningen, så vil den største bruken av petroleumsinntekter i 2025 bli på bare 4,7 prosent ($=7,9 \cdot 2,4/4$),

målt som andel av Fastlands-BNP. Med andre ord – dersom realavkastningen fremover blir like stor som den har vært inntil nå, så må bruken av petroleumsinntekter reduseres med omtrent 25 prosent fremover, målt som andel av BNP (utregnet ved at $(6,3-4,7)/6,3 = 0,25$, dvs 25 prosent, se figur 1). Hvis vi fortsetter å bruke 4 prosent av Oljefondet, og den faktiske realavkastning blir 2,4 prosent, vil den fremtidige bruken bli enda lavere.

Nå vil jeg ikke med dette forslå at handlingsregelen på det nåværende tidspunkt justeres ned til det historiske nivået for realavkastningen på 2,4 prosent. Anslaget for forventet realavkastning må i størst mulig grad ligge stabilt over tid. Men hvis 4 prosent var et godt anslag basert på historiske erfaringer for 10 år siden, vil det trolig være lavere nå (også når man tar hensyn til at aksjeandelen er hevet). Hvis det er nødvendig å justere anslaget på forventet realavkastningen nedover, vil konsekvensene i form av innstramninger i budsjettpolitikken bli sterkere jo lengre vi venter.

Et annet spørsmål er om handlingsregelen i større grad bør ta hensyn demografisk utvikling og pensjonsutgifter. Den offentlige sparingen av petroleumsinntekter blir ofte knyttet til økte pensjonsutgifter i fremtiden. Drøftingen i Nasjonalbudsjettet viser imidlertid at utgiftene til helse og pensjoner øker mindre de nærmeste fem årene, og vil øke desto mer senere. Isolert sett taler dette for å øke pengebruken mindre enn handlingsregelen sier de neste fem årene. Samtidig er det gode argumenter for at økte pensjonsutgifter knyttet til lengre levealder først og fremst bør løses gjennom pensjonsreformer og høyere pensjoneringsalder, og ikke gjennom økt sparing (Andersen, 2010).

Et av de mest omdiskuterte aspektene ved handlingsregelen er om den innebærer reduserte offentlige investeringer i Norge, særlig innen samferdsel og forskning, se f.eks. Norman, (2009), Dagens Næringsliv (2009), og Økonomiske analyser 1/2010. Argumentet er enkelt: Det finnes mange svært lønnsomme investeringsprosjekter, som en ikke får dekket på de offentlige budsjetter. Hvordan bør en drøfte et slikt argument?

Det er klart at hvis det finnes offentlige investeringer som ikke gjennomføres i Norge nå, og som har høyere samfunnsøkonomisk avkastning enn vi får i Statens Pensjons-

fond – utland, så ville det isolert sett være bedre å gjennomføre disse investeringene ved å spare mindre i Pensjonsfondet. Det er vel god grunn til å tro at det finnes slike investeringsprosjekter, ikke minst når det gjelder samferdsel i sentrale strøk av landet, og naturvitenskapelig forskning. Det er imidlertid mer usikkert i hvilken grad økte bevilgninger til samferdsel og forskning faktisk ville gå til disse prosjektene, slik at økningen i bevilgningene samlet sett var samfunnsøkonomisk lønnsom.²

Selv om svaret fortsatt er ja, dvs. at økte bevilgninger til samferdsel og forskning gir høyere avkastning enn sparing gjennom Pensjonsfondet, er det likevel ikke klart at man dermed bør finansiere slike investeringer ved å bruke mer penger enn handlingsregelen sier. Tvert om er det en sentral ide bak handlingsregelen at samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer skal finansieres innenfor de budsjett-skranker som handlingsregelen setter. I så fall innebærer handlingsregelen en avveining mellom offentlig finansiell sparing og offentlig forbruk nå, uten at dette legger noen begrensninger på omfanget av innenlandske investeringer.

Hvis tilfanget av nye, lønnsomme offentlige investeringer øker jevn over tid, i takt med utviklingen i økonomien ellers, og disse finansieres innenfor handlingsregelen, så vil offentlig konsum også få en jevn utvikling over tid. Dermed vil handlingsregelen sikre at bruken av petroleumsformuen fordeles jevnt over tid. Men dersom det skulle være større tilfang av lønnsomme offentlig investeringer de nærmeste årene enn i årene deretter, f.eks. ved store behov innen samferdsel og forskning nå, så blir det annerledes. Hvis en skal holde seg til handlingsregelen, må det høyere behovet for investeringer de nærmeste årene dekkes ved at offentlig forbruk er tilsvarende lavere i samme tidsrom. I så fall får en ikke en jevn utvikling i offentlig forbruk. Og hvis forbruket øker jevnt, vil en ikke kunne investere tilstrekkelig,

Sett fra et teoretisk synspunkt er det vanskelig å finne noen grunn til at investeringsbehovet skulle variere over tid, istedenfor å øke i takt med økonomien ellers. Dette taler for at de som argumenterer for å avvike fra handlingsregelen for å kunne øke offentlige investeringer, bør gi en overbevisende argumentasjon om at investeringsbehovet er særlig høyt i de nærmeste årene.

² Innen samferdsel skal man gjennomføre prosjektene i Nasjonal transportplan for 2010. Beregninger der sier at den samlede samfunnsøkonomiske nettoytten av veiprojektene er minus 20 milliarder kroner (tabell 5.2). Nå er det selvfølgelig alltid betydelige skjønsmessige forhold i beregninger som dette, slik at det ikke er en absolutt fasit.

Et annet mulig argument er at de store oljeinntektene fører til et sterkt press for økt offentlig forbruk, som kombinert med handlingsregelen indirekte fører til et for lavt omfang av offentlige investeringer i realkapital og humankapital. Følelsen av rikdom – «i verden rikeste land» – og den kraftige veksten i privat velstand har ført til stadig høyere forventninger og krav til det offentlige velferdstilbudet. Dermed har det offentlige forbruket vokst betydelig. Siden handlingsregelen har låst fast budsjettbalansen, kan økt offentlig forbruk ha ført til en skvis av offentlige investeringer i realkapital, forskning og utdanning. Også for denne hypotesen er det vanskelig å vurdere i hvilken grad det er noe reelt hold i argumentasjonen, om at det faktisk blir brukt for lite penger på offentlige realinvesteringer, forskning og utdanning.

Bør handlingsregelen justeres basert på noen av momentene over? Vel, i hvert fall synes jeg disse momentene fortjener en grundigere drøfting enn det som gis i politikkdokumenter som Nasjonalbudsjettet. Det er indikasjoner på at vi investeringer for lite nå. Samtidig tyder den korte drøftingen over på at man ikke bør bruke mer enn 4 prosent av Pensjonsfondet, heller mindre. En mellomløsning ville være å øke omfanget av produktive investeringer innenfor dagens handlingsregel.

LITE DRØFTING AV POLITIKKAVVEININGER

I mediene blir Regjeringen stadig kritisert for å bruke for lite penger på investeringer innen samferdselssektoren. Likevel inneholder Nasjonalbudsjettet lite diskusjon som gir grunnlag for de valg som er gjort på dette området. På side 8 står det at «Det er viktig å gjennomføre samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer i infrastruktur som veier, jernbane og «elektroniske hovedveier». Nasjonalbudsjettet gir ingen nærmere omtale av dette, men en kort omtale gis i Gul bok (side 21). Her henvises det til at Nasjonal transportplan for 2010 har lagt til grunn en samlet planramme i perioden 2010-2019 som er 100 mrd. 2009-kroner høyere enn i den foregående transportplanen. Videre står det at: «Regjeringen vil fase satsingen på samferdsel så raskt som mulig inn i økonomien, men innenfor de begrensinger et forsvarlig økonomisk opplegg setter.» Tilsvarende formulering brukes også i proposisjonen fra Samferdselsdepartementet. Det er imidlertid ingen videre diskusjon av hva en slik formulering innebærer. For å være litt retorisk: Betyr det at den pengebruk som foreslås er forsvarlig, men hvis en bruker litt til, så er det uforsvarlig? En hører stadig utta-

lelser der folk undrer seg over om det virkelig kan være så ødeleggende for norsk økonomi dersom vi bruker noen flere milliarder på veibygging. Formuleringen i Nasjonalbudsjettet inviterer til et slikt spørsmål.

Et annet og viktigere tema er omfanget av utstøting i arbeidsmarkedet. Her er det en forholdsvis omfattende og interessant beskrivelse, der en blant annet viser at 20 prosent av befolkningen i yrkesaktiv alder nå er på en eller annen trygdeordning (figur 3.11). Derimot er det liten drøfting av de avveininger som arbeidsmarkedspolitikken står overfor. Sett fra en økonoms perspektiv ville det vært naturlig å trekke fram valget mellom insentiver og fordeling/forsikring. Ut fra fordelings – og forsikringshensyn ønsker vi høye trygdeytelser, slik at velferdstapet for dem som faller utenfor arbeidsmarkedet blir minst mulig. Hensynet til at de trygdede skal ha tilstrekkelig økonomisk insentiv til å jobbe, taler imidlertid for lavere trygdeytelser. I andre politikkdokumenter, f.eks St.meld. nr 9 (2006-07) Arbeid, velferd og inkludering, finnes interessante studier som viser at det økonomiske tapet ved ikke å arbeide, kan være svært lite for enkelte grupper trygdede. Der vises det også til studier som finner at økt økonomisk gevinst ved arbeid fører til høyere sannsynlighet for at trygdede kommer i jobb. En drøfting av slike funn, og de politikkkavveininger Regjeringen gjør, ville kunne gi en begrunnelse for politikken på dette området, i lys av den utfordring som det store antall trygdede innebærer.

Et tredje tema er forskning. Også på dette området er det mange som kritiserer Regjeringen for å bruke for lite penger. Her går Regjeringen noe lenger i sin drøfting, men heller ikke på dette feltet gis det noen ordentlig begrunnelse for omfanget av satsingen, f.eks. i form av drøfting av den samfunnsøkonomiske avkastningen ved forskning.

De temaer som jeg har trukket frem, er til stadig gjenstand for heftig politisk debatt, og mer av Regjeringens argumentasjon i disse debattene kunne vært inkludert i Nasjonalbudsjettet. Ikke for å få mer politisk retorikk, men for å få mer av de saklige avveininger som ligger til grunn.

KJEDELIG BUDSJETT?

Flere kommentatorer har hevdet at budsjettet er kjedelig. Dette ser ut til å bli regnet som et viktig argument mot budsjettet. Slik argumentasjon er kanskje forståelig, men

likevel synes jeg den er feilslått. Aftenpostens kommentator 9. oktober foreslår at «Regjeringen kunne gitt oss en slags gave, en annerledes satsing, et løft – et «wow» som begeistret oss.» Det gis flere eksempler, som at alle svømmebasseng skal være fulle av varmt deilig vann fra 1. januar, eller at rubbel og bit av bygningsmassen på Folkemuseet blir rehabilitert neste år. For privatpersoner kan det være god grunn for slik bruk av pengene; slå seg løs av og til, og heller spare ellers. For myndighetenes bruk av offentlige midler er jeg mer skeptisk. Det er selvfølgelig morsomt for en fagminister å foreta et særlig løft på et område, og møte mye positiv oppmerksomhet fra mottakerne. Men er dette i samsvar med den faglige målsettingen om at gevinsten ved å bruke den siste kronen skal være like stor på alle områder? For meg høres et «wow» ut som at en her bruker for mye på et område, sammenlignet med udekkede behov ellers. Da heller et «kjedelig» budsjett som fordeler pengene på alle gode formål.

Kritikken av et «kjedelig budsjett uten store prioriteringer» får en også til å tenke på hvordan det kan gå når Regjeringen forsøker med store vyer. Den såkalte «månelandingen på Mongstad» var en slik stor satsing. Konsekvensen har imidlertid så langt jeg kan se vært at mediene har vært enda mer pågående i sin kritikk, når det dukker opp nye problemer.

BUDSJETTPOLITIKK NÅR BUDSJETTET ER ROMSLIG

En mer treffende kritikk av et «kjedelig» budsjett er knyttet til at det i liten grad forsøker å reformere eller forbedre eksisterende systemer, eller gripe tak i store utfordringer på lengre sikt. Jeg er enig i at det burde gjøres mer for å få uføretrygdene i arbeid, og for å få ned sykefraværet. Det er også behov for forbedringer i hvordan pengene forvaltes, bl.a. gjennom effektivisering i offentlig sektor. Men det er vanskelig å gjøre dette gjennom innstramminger når budsjettsituasjonen er så god, fordi den politiske belastningen vil være stor.

En god illustrasjon av den politiske belastningen er et område der Regjeringen faktisk har forsøkt å gjøre et grep for bedre ressursbruk, nemlig pensjonistbeskatning. Skattebegrensingsregelen skal erstattes av et nytt skattefradrag for pensjonsinntekt, noe som innebærer at AFP- og alderspensjonister får redusert marginals-katten på arbeidsinntekt fra opp mot 55 prosent til 35,8 prosent. Dermed blir det mer lønnsomt å kombinere pensjon og arbeid, noe som har vært et viktig formål med pensjonsre-

formen. Endringen innebærer at om lag 30 prosent av AFP- og alderspensjonistene (som har stor formue og kapitalinntekt, og relativt høy gjennomsnittsinntekt) får økt skatt, selv om de fortsatt vil betale mindre skatt enn lønnstakere med samme inntekt. Flertallet av pensjonistene vil imidlertid få lavere skatt, og samlet reduseres skattene for pensjonistgruppen med 1,35 milliarder kroner.

En skulle kanskje trodd at en slik skatteomlegging, som åpenbart styrker insentivene til å jobbe og har gode fordelingsvirkninger, samtidig som omleggingen sukres med en betydelig skattelette, i hovedsak ville få en positiv mottakelse. Slik har det ikke gått; protestene har vært massive. Nå er det ikke vanskelig å forstå at pensjonister med høy pensjon er misfornøyde med at omleggingen innebærer at de får økt skatt. På den annen side er det klart at også andre grupper ville blitt misfornøyde om deres skatt skulle øke på grunn av omleggingen av pensjonistbeskatningen. Mitt poeng er at ved en hver omlegging vil det være tapere, og at den politiske belastningen ved dette er større når budsjettsituasjonen er god.

Ironisk sett ville Regjeringen på kort sikt kanskje kommet bedre ut på dette området dersom den ikke hadde gjort noen ting, og dermed spart 1,35 milliarder kroner. Riktig nok ville nok noen økonomer påpekt ulempene ved høy marginals-katt for pensjonister, men det blir sjelden mye bråk der ingen ting endres. I så fall ville Regjeringen hatt 1,35 milliarder kroner som den kunne brukt på noe annet. Kanskje vi ville fått et «wow»? Men etter mitt skjønn var det altså bedre å bruke pengene på pensjonistbeskatningen.

REFERANSER:

Andersen, T.M (2010): Fiscal sustainability and demographics - should we save or work more? CEPR Discussion Paper 7044,

Bjørnstad, R. og J. Prestmo (2010): Foredrag på frokostmøte 14. oktober, Samfunnsøkonomenes forening.

Dagsavisen 7. oktober 2010. Intervju med Hilde Bjørnland og Torbjørn Eika.

Dagens Næringsliv (2009): Johnsens svake forsvar. Leder 21. november.

Kongsrud, P.M. (2010): Foredrag på frokostmøte 14. oktober, Samfunnsøkonomenes forening.

Norman, V. (2009): Kronikk i Dagens Næringsliv, 14. november 2009.

Økonomiske analyser 1/2010. Perspektiver.