



TORBJØRN EIKA
Forsker, Statistisk sentralbyrå

Nasjonalbudsjettet og konjunktorene

Forskjellen i konjunkturvurdering mellom Finansdepartementet og andre prognosemiljøer er beskjeden. Innretningen av finanspolitikken synes godt tilpasset den makroøkonomiske situasjonen. Hvorvidt oljepengebruken er rimelig, er kanskje mest et spørsmål om hvor godt tilpasset vi er langsiktige statsfinansielle utfordringer. En grunnleggende diskusjon rundt konjunkturimpulsene fra petroleumsvirksomheten glimrer med sitt fravær.

DET MAKROØKONOMISKE BILDET

Hovedtrekkene i konjunkturbeskrivelsen som tegnes i Nasjonalbudsjettet (NB) er det liten uenighet om. Norsk økonomi går samlet sett godt. I en verden av økonomisk tristesse kan de fleste nordmenn glede seg over mangel på økonomiske problemer. Men nettopp på grunn av den svake økonomiske utviklingen ellers i verden, har norsk økonomi også sektorer som sliter og folk som har eller kan få problemer i arbeidsmarkedet.

De realøkonomiske anslagene for 2012 i NB er svært like SSBs prognoser fra september, SSB (2012). Disse avviker heller ikke nevneverdig fra andre anslagsgivere. Ettersom vi er kommet langt ut i året og det ikke har skjedd veldig mye oppsiktsvekkende i økonomien i den senere tid, er dette ikke overraskende.

Når det gjelder anslagene for 2013 er det imidlertid større rom for ulike vurderinger. Anslaget for veksten i BNP Fastlands-Norge neste år er i NB 2,8 prosent. Dette er litt lavere enn SSBs anslag (0,3 prosentpoeng), men «spot on» gjennomsnittet av anslagene Consensus Forecasts (CF) samlet inn i september. Litt overraskende er at deres anslag for lønns- og prisvekst ligger litt høyere

enn både SSB og CF-gjennomsnittet (1/4 prosentpoeng). I Nasjonalbudsjettet for 2012 ble lønnsveksten for 2012 som nå for 2013, anslått til 4 prosent. Dette ble i fjor kraftig kritisert av NHO og i RNB ble det redusert til 3¾. Nå er anslaget for 2012 ikke bare tilbake, men økt til 4,1 prosent. Utviklingen i dette anslaget kan synes som små krusninger, men bidro kanskje til vårens streik i offentlig sektor. Uten å dvele ved hva bakgrunnen til forløpet til 2012-anslagene var – er det vel grunn til å tro at regjeringen *ikke* har lagt opp til en liknende «runddans» nå. Anslaget for 2013 må være det som Finansdepartementet nå oppfatter som mest sannsynlig og at dette ikke vil bli nedjustert med mindre en har svært håndfaste indisier på en svakere utvikling. I forhold til SSBs prognose på 3,7 prosent, er det lett å peke på en viktig faktor bak anslagsforskjellen: Fra 2012 til 2013 er det lagt til grunn en liten svekkelse i kronekursen i NB, mot en liten styrking i SSB. Forskjellen i kroneutvikling blir 1,5 prosentpoeng. Svakere krone øker først og fremst prisveksten gjennom litt høyere priser på importvarer målt i norske kroner, men det bidrar også til bedret lønnsomhet i eksportnæringer ved at produktprisene målt i kroner blir høyere enn det de ellers hadde vært.

Kvalitativt er det enighet om at norsk økonomi er inne i en konjunkturoppgang og at 2013 vil være preget av fortsatt oppgang. I vurderingen av innretningen av den økonomiske politikken er det imidlertid aktivitetsnivået og hvordan man ligger an i forhold til et langsiktig opprettholdbar utnyttelse av produksjonskapasiteten, som bør være avgjørende. Her er det nok mindre enighet blant makroøkonomer om hvor man faktisk er. En årsak til det er at ulike næringer åpenbart er i svært ulik situasjon og at det ikke er helt opplagt hvordan man skal komme fram til en samlet vurdering for hele økonomien.

SSB presenterer i sine konjunkturrapporter en figur som viser hvordan BNP Fastlands-Norge avviker fra sin trendbane. Der er aktivitetsnivået i 2013 fremdeles litt under trenden. Konjunktursituasjonen «på nivåform» i en økonomi med et slikt negativt BNP-gap betegnes gjerne som en lavkonjunktur. Finansdepartementet har ingen tilsvarende figur eller eksplisitt vurdering av BNP-gapet, men de påpeker at arbeidsledigheten er om lag 1 prosentpoeng *under* gjennomsnittet siste 25 år. Det er nærliggende å tolke dette som en antydning om at norsk økonomi samlet sett vurderes å være i en høykonjunktur.

Valget av siste 25 år som referanseperiode for arbeidsledigheten kan oppfattes som litt pussig: Det går knapt an å velge en periode som gir et høyere gjennomsnitt. Velger vi isteden siste 15 år, finner vi at NBs ledighetsanslag for 2013 bare er 0,3 prosentpoeng lavere. En annen aggregert indikator fra arbeidsmarkedet er sysselsettingsandelen. Ettersom det i dårlige tider tilbys mindre arbeidskraft (utanning, hjemmearbeid og pensjonering), er ikke dette et fullstendig speilbilde av ledighetsraten. I forhold til toppen før finanskrisen, er sysselsettingsandelen nå 2,5 prosentpoeng lavere. Det indikerer at det er en del unyttet kapasitet i norsk økonomi.

Andre aggregerte indikatorer for konjunktursituasjonen kan være hvordan reallønnsveksten eller inflasjonen ligger an i forhold til historiske gjennomsnitt. Ser vi anslagene for 2012 og 2013 under ett, ligger begge under, uansett om vi tar gjennomsnittet siste 10, 15 eller 25 år.

Nasjonalregnskapstall for verdiskapningen i ulike næringer viser at produksjonsnivåene våren 2012 ligger svært forskjellig an i forhold til før finanskrisen. Verdiskapningen i industrien samlet og i bygg og anlegg lå fremdeles klart lavere enn toppen i 2. kvartal 2008. Aktiviteten i tjenestetende næringer yting lå derimot gjennomgående klart høyere. Kapasitetsutnyttelse i den oljeorienterte delen av

økonomien er åpenbart høy, mens den er lav i deler av eksportorientert virksomhet som kjemper med lav etterspørsel og svak kostnadmessig konkurranseevne.

Husholdningenes adferd er meget viktig for aktivitetsnivået i økonomien og bidraget til konjunkturbildet er ikke helt entydig. I fjor og i år ligger det an til en vekst i gjennomsnittlig reallønn på rundt 3 prosent. Dette tilsvarende veksten i gjennomsnittlig realtimelønn i de siste 15 årene. Sterk sysselsettingsvekst og betydelig økning i stønadene til husholdningene har bidratt til en svært god inntektsutvikling gjennom mange år. Til tross for svært lave renter, har dette ikke resultert i noen kjøpefest så langt i inneværende konjunkturoppgang. Husholdningene sparer store deler av inntekten. Mange bekymres imidlertid over boligprisene, som i år ligger an til å øke med rundt 7 prosent. Det er imidlertid intet eksplosjonsaktig over den utviklingen heller. Det er faktisk litt lavere enn gjennomsnittsveksten siste 20, 15 eller 10 år, og det har ikke vært noen akselerasjon i de siste årene. Gjeldssituasjonen i husholdningene, som i noen grad drives av boligprisene, er imidlertid egnet til bekymring. Brutto gjeldsbelastning, husholdningenes brutto gjeld i forhold til husholdningenes samlede disponible inntekt, er rekordhøy. Jo høyere husholdningenes gjeldsbelastning blir, jo kraftigere kan husholdningene komme til å stramme til i etterspørselen som en respons på negative konjunktursjokk og dermed forsterke en nedgang. Det lave rentenivået medfører imidlertid at rentebelastningen slett ikke er på noe rekordnivå.

UTFORDRINGENE I DEN ØKONOMISKE POLITIKKEN
Bunnsolide offentlige finanser hindrer ikke at også Norge har uløste problemer og behov på områder hvor det offentlige har ett ansvar. Noe kan en helt sikker oppnå gjennom effektivisering og omdisponeringer. I praksis kommer en neppe bort fra at det vil være ønskelig med mer ressurser for å løse utfordringene. Det legges ikke opp til aktiv bruk av skatter og avgifter i stabiliseringspolitikken i NB. Dermed begrenses mulighetene for økt ressursbruk av konjunktursituasjonen og hva en kan forvente av oljeinitiert finansinntekter på lenger sikt. Det er få elementer i offentlige ressursbruk som egner seg godt til konjunkturstyring, det er jo prioriterte behov ressursbruken skal dekke. Deler av skattepolitikken kan derimot være bedre egnet. En selvpålagt restriksjon i form av at man nærmest sier fra seg muligheten til å bruke skatt som virkemiddel i stabiliseringspolitikken, kan ikke være optimalt.

Det kan kanskje være litt uklart om den generelle konjunktursituasjonen tilsier finanspolitisk stimulering eller demping. Den svake utviklingen i utlandet har presset igjennom et svært lavt rentenivå og derigjennom bidratt med klare ekspansive impulser. Selv om konjunktursituasjonen i makro tilsier at vi er i en moderat lavkonjunktur, er det ikke opplagt at det er på sin plass med ekspansive finanspolitiske impulser i 2013. Den laveste kapasitetsutnyttelsen er å finne i tradisjonelle konkurranseutsatte virksomheter. Generell finanspolitisk ekspansjon vil gjøre situasjonen for slik virksomhet verre. Det lave rentenivået kan begrunnes ut fra behovene til konkurranseutsatt virksomhet. Jo mindre ekspansiv finanspolitikk er, jo lavere kan renta settes og jo svakere må en forvente at krona blir.

EKSPANSIVITETEN I BUDSJETTET

Handlingsreglen har i de siste ti årene fungert som en rettesnor for finanspolitikken. Den ga startsignalet om en eksplisitt innfasing av offentlige oljeinntekter i økonomien og rammer som tar hensyn til stabiliteten i økonomien. Avviket i «oljepengebruken» i forhold til 4-prosentbanen er imidlertid ingen fornuftig indikator for hvor ekspansivt budsjettet er. For det første er det hvordan et budsjett virker på økonomien som er det avgjørende og ikke hvor mange penger som brukes. Budsjettbalansen, selv om den aktiviter justeres, er også svært lite informativt for budsjettets virkning på økonomien. Et budsjett blir ikke mer ekspansivt av å øke overføringene til FN, men en omfordeling av midler fra FN til veibygging vil virke stimulerende på økonomien som er en annen måte å si at presset øker. Impulsene fra ett budsjett vil også ha effekter på økonomien utover budsjettåret.

Virkningen på økonomien kan anslås ved å gjøre makroøkonomiske modellberegninger for eksempel med SSBs MODAG. Det er imidlertid ikke opplagt hvordan en slik beregning skal gjøres. Ett sentralt spørsmål er hva et budsjettforslag skal regnes i forhold til. To prinsipielt forskjellige angrepsvinkler kan assosieres med henholdsvis vekst og nivå. Johansen og Eika (2000) tar utgangspunkt i nivåer på offentlig ressursinnsats målt i timeverk, og kjøp av varer og tjenester målt i faste priser, realverdien av overføringer samt skatte- og avgiftssatser. I ettertid vil man vite forløpet til alle disse størrelsene. En hypotetisk og stilisert glatt utvikling i alle disse størrelsene definerer en konjunkturnøytral «budsjettbane». Forskjellen mellom den faktiske utviklingen og den hypotetisk glatte, er svaret på hvordan den førte politikken i hele perioden har virket.

Ettersom denne effektanalysen i budsjettssammenheng bare har interesse før budsjettåret er begynt, har man åpenbare metodiske utfordringer. Man trenger anslag for lang tid inn i fremtiden for å kunne lage disse glatte banene på en meningsfull måte. Dette er en grunn til at man ofte i stedet fokuserer på endring fra året før. I NB2013 refereres en slik eksersis hvor en vekst i alle inntekts- og utgiftskomponenter som er lik trendveksten i nominelt BNP for Fastlands-Norge definerer et nøytralt budsjett (side 49 og 50). Konklusjonen er at budsjettforslaget for 2013 vil virke svak ekspansivt hvis det gjennomføres: BNP Fastlands-Norge øker med 0,1 prosentpoeng og konsumet i husholdningene med 0,2 prosent. Et prinsipielt viktig spørsmål som ikke besvares i omtalen, er om det er tatt hensyn til en pengepolitisk respons eller ikke. Med en så svak virkning og ettersom det ikke er store endringer i skatte- og avgiftsopplegget, virker det imidlertid lite sannsynlig at konklusjonen med dette budsjettforslaget vil være særlig påvirket av håndteringen av pengepolitikken i beregningene. Gitt de næringsmessige ubalansene hadde det også vært av interesse med informasjon om virkningene på eksporten.

OLJEVIRKSOMHETEN

Hensynet til tradisjonell eksportorientert virksomhet peker i retning av at et ønske om mindre press i økonomien for derigjennom å bidra til lavere kostnadsvekst. I de senere årene har nok den økte etterspørselen fra oljevirksomheten bidratt mye mer til tap av kostnadsmessig konkurranseevne enn konjunkturimpulsene fra finanspolitikken. Et alternativ eller supplement til stram finanspolitikk er dempet aktivitet i petroleumsvirksomheten. I NB vies petroleumsvirksomheten som vanlig betydelig oppmerksomhet. Det pekes på at kompetansen som bygges opp i leverandørindustrien også etterspørres internasjonalt. Med andre ord kan eksport av petroleumsrelaterte varer og tjenester erstatte tradisjonell vareeksport, og at en dermed kanskje ikke skal være så bekymret for at tradisjonelle eksportnæringer sliter.

Det er mye fornuft i en slik tankegang, men det kan likevel være ønskelig å ha en ambisjon om en viss styring av aktivitetsnivået på sokkelen. Lang tid fra beslutning til aktivitet, usikkerhet i prosjektene og manglende akseptable håndtak medfører at petroleumsvirksomheten ikke kan brukes aktivt i stabiliseringspolitikken. Men en kan ha ambisjon om å motvirke at denne aktiviteten bidrar til å destabilisere økonomien. Jeg synes det er overraskende at en i NB ikke finner synspunkt i denne leia. En ting er at man ikke kan ha håp om noen finstyring, noe annet er å gi helt opp!

BRUKEN AV OLJEPENGER

Den makroøkonomiske situasjonen tilsier kanskje ikke at det er viktig å bremse den offentlige oljepengebruken i forhold til forslaget i budsjettet. Aldringen av befolkningen innebærer imidlertid fremtidige utfordringer for offentlige finanser. Pensjonsutgiftene har alt begynt å stige og veksten i utgiftene fra folketrygden står i følge NB for over halvparten av den reelle underliggende veksten i statsbudsjettets utgifter i 2013. Det sies videre at økt oljepengebruk etter handlingsregelen fram mot 2025 ikke er mer enn de økte utgiftene til alders-, uføre- og etterlattepensjoner. Etter hvert som de store etterkrigskullene begynner å bli skrøpelige for alvor, blir behovet for ressurser til pleie og omsorgstjenester imidlertid sterkt voksende. Disse langsiktige statsfinansielle utfordringene er momenter som peker i retning av en forsiktig pengebruk nå.

Det er imidlertid ikke slik at NBs anslag for den statsfinansielle situasjonen i år og neste år kan betraktes som fasit. Anslagene i en rekke av de senere nasjonalbudsjettene har vært alt for pessimistiske med hensynet til budsjettbalansen. Det strukturelle oljekorrigerte budsjettunderskuddet (SOBU) for 2013 anslås nå til 125,3 milliarder kroner. Det er 10 milliarder 2013-kroner *lavere enn anslaget* for 2011 gitt i NB2011. I følge NB2013 ble SOBU for 2011 anslått hele 36 milliarder for høyt. Oljepengebruken i 2013 som av mange nå betegnes som rekordhøy, er likevel lavere enn hva det ble lagt opp til i 2011.

Det er liten grunn til å tro at man vil oppleve revisjoner av 2013-budsjettet i samme omfang som for 3 år siden. Men mitt tips er at oljepengebruken også for i år og neste år anslås noe for høyt. I en usikker verden er det kanskje på sin plass at et finansdepartement ikke er de mest optimistiske med hensyn til fremtidig budsjettssituasjon. Man ser for tiden konsekvensene av den motsatte holdning i en del syd-europeiske land.... På kort sikt dreier det seg i stor grad om størrelsen på de strukturelle skatteinntektene fra fastlandsøkonomien. Litt lenger frem i tid er det spesielt oljepris-anslaget som gjerne er en nøkkelfaktor.

Oljeprisanslaget for 2014 og framover er 435 2013-kroner. Med dagens dollarkurs snakker vi om 77 dollar per fat. Det fremstår som et i overkant forsiktig anslag. Med en oljepris på dagens nivå, vil innskuddene i pensjonsfondet nesten kunne dobles i forhold til NB i en årrekke framover. Med utgangspunkt i en slik oljeprisbane vil de fremtidige statsfinansielle utfordringene bli langt lettere å løse enn det inntrykket som NB gir, men det vil neppe være nok til å hindre at det alt nå kan være lurt å ta hensyn til de langsiktige utfordringene.

TIL SLUTT

Nasjonalbudsjettet er et svært dokument. Det er mange analyser og mye innsikt som ligger bak. Det gleder meg å se at MODAG-modellen er brukt aktivt i arbeidet med NB, og at det gjengis flere interessante analyser basert på modellberegninger. Jeg kunne ha ønsket meg tabeller som viste effektene i de ulike beregningene på en litt bredere front enn det man får plass til inne i teksten. Et annet ønske hadde vært at det ble gitt mer informasjon om følsomheten av endringer i oljeprisen på kontantstrømmen fra petroleumsvirksomheten (tabell 2.4). Nå oppgis bare førsteårsvirkningen. Tidsforsinkelser fra oljepris til gasspris og fra opptjening av inntekter til bokførte betalinger av skatt og utbytte, medfører at det er betydelige tilleggs-effekter i det andre året. Størrelsen på dette sies det intet om. En kan av den grunn «gå glipp av» mye inntekt hvis tar utgangspunkt i denne tabellen til egne vurderinger av betydningen av alternative oljeprisforutsetninger for utviklingen i pensjonsfondet.

REFERANSER

P. R. Johansen og T. Eika (2000): Drivkrefter bak konjunkturforløpet på 1990-tallet. Vedlegg 11 i NOU 2000:21

SSB (2012): Konjunkturtendensene, Økonomiske analyser 4/2012

Samfunnsøkonomene takker alle som har sendt inn sin e-post adresse!

Er du usikker på om vi har din epostadresse?

Kontakt oss på: post@samfunnsokonomene.no