



ERLING HOLMØY
Seniorforsker, Statistisk sentralbyrå

Kommentarer til Nasjonalbudsjettet 2011

NASJONALBUDSJETTET VERSUS STATSUDSJETTET

De fleste kommentarer til Statsbudsjettet (SB) består av relativt rituell kritikk og skuffelse fra politisk opposisjon og interessegrupper over hvordan regjeringen vil prioritere innenfor sin ramme, i 2011 anslått til 43 % av BNP. Man bør være skeptisk dersom faget samfunnsøkonomi brukes i interessekampen. Derimot har det tradisjonelt vært kjernepensum for samfunnsøkonomer, og en hovedhensikt med Nasjonalbudsjettet (NB), å gi en faglig belysning av budsjettvirkningene på makroøkonomi og fordeling.¹ Selv med en slik avgrensning er NB's innhold og formål mindre opplagt enn for SB; staten ville hatt et budsjett også uten samfunnsøkonomer. NB bør gi den økonomiske politikken bakgrunn og begrunnelser ved bl.a. å vise/analysere hva prioritering av visse mål koster i form av nedprioritering av andre mål. På mange måter lykkes NB på en imponerende måte i å formidle politikk, helhetlig oversikt, sammenhenger og fremtidsperspektiver til «den opplyste allmue». En mengde fakta får relevans som følge av god logisk struktur i gjennomgangen. Spesielt gir NB et oppdatert konsistent helhetsbilde av den økonomiske utviklingen. Men NB er også regjeringens kanskje viktigste politiske dokument. Et naturlige spørsmål er da: Hvor slutter den nøkterne analysen og hvor begynner politikken? Mine kommentarer i det følgende begrenser seg til det makroøkonomiske stoffet i NB-11, og jeg vil peke på

noen mangler som kanskje ikke ville vært der dersom faglige hensyn hadde vært enerådende.

LETT RETUR TIL 4%-BANEN

Makroøkonomiske vurderinger av NB for 2011 har inneholdt relativt lite kritikk. Jeg er blant dem som er positivt overrasket over at utviklingen i norsk økonomi er så god at man i 2011 har råd til å holde samlet skattebyrde tilnærmet uendret, redusere det strukturelle oljekorrigerede underskuddet (SOBU) til kun 7 milliarder over Handlingsregelens 4%-bane, og å finansiere 2 1/4 prosent underliggende realvekst i offentlige utgifter. Overraskelsen kommer til tross for Finansdepartementets oppjusteringer av statens nettoinntekter i løpet av 2010, og SSB's prognoser hvor SOBU kommer inn på 4%-banen i 2012. Det er imidlertid ikke alltid så lett å følge NB's gjennomgang i kapittel 3.1 av hvorfor det er blitt så «greit» å vende tilbake til 4%-banen etter en eksepsjonelt ekspansiv finanspolitikk i 2009 og 2010. Her sammenlignes litt for mye på en gang, blant annet ved at man ofte sammenligner med anslagene i både forrige NB og Revidert NB (RNB). En oppdeling av stoffet kan bedre formidlingen.

I de fleste makroøkonomiske sammenhenger er utviklingen i inntekter og utgifter for offentlig forvaltning under ett

¹ Erik Brofoss sa følgende om formålet med nasjonalbudsjettet da det første gang ble lagt frem i 1946: «Et statsbudsjett er ikke godt bare av den grunn at det viser overskudd og heller ikke dårlig om det viser underskudd. Vurderingen avhenger helt av hvorledes overskuddet i den aktuelle situasjon påvirker disponeringen av og utnyttningen av vår arbeidskraft og vårt produksjonsliv. Virkningen i så måte kan bare bedømmes gjennom et nasjonalregnskap og et nasjonalbudsjett over vår nasjonalinntekt, og dens fordeling på forbruk og investering, fordelingen på de enkelte inntekstarter og Statens og kommunenes disponeringer av inntekter til de forskjellige formål.» (s. 54 i P. J. Bjerve: «Økonomisk planlegging og politikk», Det Norske Samlaget, 1989.)

Tabell 1 NB 2011: Påløpte inntekter og utgifter i offentlig forvaltning målt i løpende priser, milliarder kr. Prosentvis økning fra foregående år i parentes.

	Nivå 2010	Endring 2009-10	Endring 2010-11
A Totale inntekter	1221	49 (4,2)	59 (4,8)
Netto formuesinntekter fratrukket overføringer til utlandet	207	-11 (-5,0)	37 (17,9)
Skatt, pensjonspremier, bøter, andre overføringer	1014	60 (6,3)	22 (2,2)
Oljeskatter	181	28 (18,3)	-15 (-8,3)
Direkte og indirekte skatter mv., Fastlands-Norge	833	32 (4,0)	37 (4,4)
B Totale utgifter	980	54 (5,8)	49 (5,0)
Stønader til husholdninger og ideelle org.	376	20 (5,6)	21 (5,6)
Lønnskostnader og kjøp av varer og tjenester	512	28 (5,8)	23 (4,5)
Bruttoinvesteringer, kjøp av tomter m.v.	92	6 (7,0)	5 (5,4)
C Nettofinansinvesteringer	241	-4 (-1,6)	9 (3,7)

mer interessant enn den tilsvarende utviklingen for statsforvaltningen. Hvordan finansieres veksten i offentlige utgifter? Jeg finner ingen god tabell med omtale av dette i kapittel 3, men tabell 16 i vedlegg 3 ligger nær mine ønsker. Tabell 1 er aggregert fra denne og viser hovedbildet av utviklingen i inntekter og utgifter i offentlig forvaltning.² Den baserer seg imidlertid på nasjonalregnskapets definisjoner som avviker fra statsregnskapets, bl.a. ved at man inkluderer påløpte, men ikke bokførte skatter. Dermed blir det vanskelig å sammenligne med omtalen i kapittel 3. Definisjonsforskjellene kan bety ganske mye. For eksempel løftes overskuddet i statsforvaltningen, målt med nettofinansinvesteringer, med 37 mrd i 2010 når man går fra statsregnskap til nasjonalregnskap.

For både utgifter og skattegrunnlag i Fastlands-økonomien veier lønnsveksten tungt i vekstratene. Den er anslått til 3 1/4 % i både 2010 og 2011. I lys av at SSBs tilsvarende anslag er 3,4 %, kan ikke dette beskyldes for å være spesielt forsiktig. Veksten i samlede offentlige utgifter forventes å avta fra 54 mrd i 2010 til 49 mrd i 2011, vesentlig som følge av lavere vekst i lønnskostnader. Stønader til husholdningene er i hovedsak regelstyrt og vokser med ca. 20 mrd i begge år. NB kunne gjerne kommentert hvordan innfasingen av Ny Folketrygd fra 2011 påvirker utgiftene.

Bl.a. kan 4 årskull da ta ut alderspensjon. Nå må man til Gul Bok for å lese at den isolerte utgiftseffekten av fleksibel pensjonering anslås til 1,3 mrd i 2011.

På inntektssiden er veksten mer ujevn. Finansieringsbidraget fra oljeskatter faller, men dette blir mer enn kompensert av økte formuesinntekter. Nedgangen på 11 mrd i formuesinntekter fra 2009 til 2010 forventes å snu til en oppgang på 37 mrd i 2011. Her veier avkastningen i Statens pensjonsfond tungt. Disse inntektene er alene anslått til 84 mrd i 2010 mot 91 mrd i 2009 og 113 mrd i 2011. Oljeskattene fluktuerte mye, og forskjellen mellom påløpte og bokførte verdier kan bli stor. Påløpte oljeskatter antas å falle med 15 mrd neste år, etter en økning i år på 28 mrd, tilsvarende nesten halvparten av samlet skatteøkning. Mens offentlige nettofinansinvesteringer i år må reduseres med ca. 4 mrd for å finansiere utgiftsveksten, regner man med at inntektsveksten på 59 mrd gir rom for å øke nettofinansinvesteringene med 9 mrd i 2011.

FÅ PROGNOSETALL

Er det faglige eller politiske hensyn som har ført til at NB i så liten grad beregner de makroøkonomiske virkningene av politikken i SB? Jeg synes dette er en klar svakhet. Det

² Tabell 1 er aggregert fra vedleggstabell 3.16 i NB-11 som bygger på nasjonalregnskapets føringsprinsipper. Forbindelsen mellom disse tabellene er: 1) Renteutgifter, utbytte og overføringer til utlandet er trukket fra Formuesinntekter; 2) Subsidier er fratrukket Produksjonsskatter Fastlands-Norge; 3) Andre overføringer, bøter mv. er slått sammen med Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge; 4) Overføringer til ideelle organisasjoner er slått sammen med Stønader til husholdninger; 5) Produktkjøp til husholdninger er lagt til, og Gebyrinntekter er trukket fra Produktinnsats; Nettokjøp av tomter og grunn og Kapitaloverføringer er slått sammen med Bruttoinvesteringer i fast realkapital. Summene kan avvike fra tallene for Nettofinansinvestering som følge av avrundinger.

er vanskelig å se mer relevante ting å skrive om i et NB. Med forbehold om for hardt arbeidspress, har Finansdepartementet gode muligheter for dette: Økonomene her har spisskompetanse og rår over relevante modeller, i forhold til hva man med realisme kan forvente. Modellen MODAG er utnyttet til å lage prognosen for 2011, men den viser de samlede virkningene av både politikkendringer og alle andre eksogene endringer. Virkningene av den foreslåtte politikken rendyrkes nesten ikke. NB bør sammenligne prognosen med flere alternative utviklingsbaner slik at bidragene fra politikken og endringene i denne kan tallfestes. Videre bør man presentere effektene på flere variable for flere enn ett år fremover, og de bør omtales fylldigere. Politikkvirkninger avhenger som andre virkninger av hvilket sammenligningsgrunnlag de måles mot. I NB's eneste beregning av budsjettvirkningene sammenlignes prognosen for 2011 med et svært hypotetisk konjunkturnøytralt alternativ. Dette er interessant som et element i vurderingen av stabiliseringsvirkningene. Alene fremstår imidlertid beregningen som en ganske teknisk og abstrakt øvelse. Blant flere alternativer burde man i tillegg demonstrere virkningene av diskresjonære politikkenndringer fra 2010 til 2011 ved å sammenligne utviklingen med og uten disse endringene. Man kunne begrunnet den valgte bruken av oljepenger ved å vise konsekvenser av andre budsjettunderskudd. Man kunne også beregnet effektene av noen isolerte politikkendringer.

Flere beregninger av politikkvirkninger vil i praksis kreve at man viser frem resultater for flere fremtidige år enn det kommende budsjettåret. Forskjeller i kun dette første året kan gi et misvisende bilde av de ulike alternativene. Vanskelighetene med å lage flerårige prognoser øker desto mer detaljerte de skal gjøres. Man lager ikke et detaljert SB for mer enn ett år. Men det burde være mulig å beskrive de hovedtrekkene etter budsjettåret som er viktige for makroøkonomien. Slike flerårige prognoser bør uansett ligge til grunn for aktivitetskorreksjonen når man beregner det strukturelle budsjettunderskuddet. Plaseringen av innværende og neste år i forhold til en hypotetisk utvikling korrigerert for budsjetteffekter av konjunktursvingninger, må se flere år både bakover og fremover. Jeg viser til Bjørnstad og Prestmos artikkel i dette

nummer for en nærmere gjennomgang av aktivitetskorreksjonen i NB.

Jeg savner også at man bruker modellberegninger til å underbygge påstanden om at den eksepsjonelt ekspansive finanspolitikken i 2009 og 2010 har mye av æren for at Norge har unngått en realøkonomisk krise i kjølvannet av finanskrisen.³ Andre forhold som bl.a. en stor offentlig sektor og det petroleumsorienterte næringslivet kan også ha spilt en rolle. Så vidt jeg vet er makroeffektene av krisetiltakene kun analysert av SSB ved hjelp av modellen KVARTS⁴. Litt forenklet sammenlignes her to baner i årene 2009-2012, den ene med, den andre uten krisetiltakene som kom i første halvår 2009. Virkningene er sterkest i 2012. Da er sysselsettingen blitt 1 prosent høyere og ledighetsraten 0,5 prosentpoeng lavere som følge av kun de ekspansive tiltakene. KVARTS er neppe noen gang er blitt kritisert for å undervurdere Keynesianske effekter, og det er vanskelig å tenke seg en kraftigere finanspolitisk stimulans enn den som ble gitt i 2009. Likevel: En ledighet på 4 prosent i stedet for dagens ca. 3,5 prosent, ville fortsatt vært mye bedre enn i andre land. Ordet *krise* ville fortsatt vært misvisende. Dersom vi hypotetisk hadde hatt en krise med ledighet på europeisk nivå, dvs. 8-10 prosent, ville kanskje effektene av den gitte stimulansen vært noe sterkere, men politikken ville ikke brakt økonomien fra krise til norske normalnivåer. Resultatene tilsier at finanspolitikk kan stabilisere, men ikke hindre en virkelig krise. Det ville være en god ting om en slik konklusjon ble utfordret av nye analyser.

REVERSIBEL FINANSPOLITIKK?

Vil krisepakken, etterfulgt av smidig retur til handlingsregelen, bli stående som et skoleeksempel på finanspolitisk stabilisering? Diskresjonær finanspolitikk har lenge stått i skammekroken. Nå har alle land som har råd til det, og noen som ikke har det, brukt den aktivt. Kanskje fordi en depresjon krever sterkere lut enn normal konjunkturstyring, som på 30-tallet. Et moment som i denne sammenheng har fått for liten oppmerksomhet er at innholdet i den ekspansive politikken gradvis har endret karakter siden tiltakspakken i januar 2009. Tiltakspakken var utformet for å gi rask sysselsettingseffekt, og titalene

³ Jeg har ikke funnet eksplisitte utsagn med dette innholdet i NB-11, men statssekretær Hilde Singsås skriver i Dagsavisen 14.10: «Når situasjonen for norsk økonomi er så mye bedre nå enn for et år siden, har ikke dette kommet av seg selv, men er også resultat av aktive politiske valg gjennom flere år. Fordi vi holdt igjen i gode tider, kunne vi øke oljepengebruken kraftig under det økonomiske tilbakeslaget i 2009 og 2010. På den måten bidro vi til å holde sysselsettingen oppe og arbeidsledigheten nede.»

⁴ Analysen er summarisk presentert i Økonomiske analyser nr. 4 2009 fra Statistisk sentralbyrå (Boks 2.2 side 26).

skulle reverseres når økonomien stabiliserte seg. Flere av tiltakene fases ut i 2010. Likevel økte budsjettunderskuddet fra 2009 til 2010. Begrunnelsen var fortsatt behov for ekstraordinær finanspolitisk stimulans. Imidlertid ble mange av de midlertidige utgiftsøkningene erstattet med andre mer tradisjonelle økninger som verken er reversible eller har særskilt sysselsettingseffekt (bl.a. mer til helse, eldreomsorg, utdanning, barnehager, forskning og miljøpolitikk, politi, fattigdomsbekjempelse, kultur, og kraftavtaler). Dette videreføres i 2011; utgiftsveksten er tilbake i sitt normale leie. Dermed ser det ut til at det som startet som midlertidige utgiftsøkninger i 2009 ender opp som et permanent bidrag til veksten i offentlige utgifter. Kanskje vil dette om noen år også bli brukt som et skoleeksempel på at ekspansiv finanspolitikk er vanskelig å reversere - en hovedkritikk mot bruk av diskresjonær finanspolitikk?

VELFERDSSTATENS LANGSIKTIGE FINANSIERINGSPROBLEM...

De langsiktige fremskrivningene viser at Norge har et uløst langsiktig statsfinansielt problem, selv om statsfinansene vil se solide ut i en god del år fremover. Figurene på s. 60 gir innsikt som fortjener større plass. 2010 er det siste året i en lang periode med fallende demografisk forsørgerbyrde, men effektene av en aldrende befolkning har vært merkbare i flere år gjennom sterk økning i tallet på uføre- og alderspensjonister. Frem til ca. 2020 vil offentlige finansieringskilder (skattegrunnlagene i Fastlands-Norge og 4% av oljefondet) vokse noe raskere enn offentlige utgifter, gitt dagens skattesatser og nullvekst i alle skattefinansierte velferdsordninger. Selv under denne hypotetiske forutsetningen, må skattebyrden øke eller offentlige utgifter kuttes hvert eneste år etter 2020, og vi vet ikke i dag om noe som vil snu denne utviklingen. I realiteten er derfor både petroleumformuen og de fremtidige skatteinntektene allerede disponert til de velferdsordninger man tidligere har besluttet og/eller vent seg til. Man mangler endog skatteinntekter til å videreføre dem hvis man ser langt frem.

Dette er svært robust innsikt. Selv om det er lenge til problemene blir akutte, trenger man ikke regne veldig langt forbi 2020 for å se de tendensene som skaper dem. Dagens eksepsjonelt solide statsfinanser gjør det imidlertid vanskelig å nå frem med dette budskapet. NB's beregninger gjør denne folkeopplysningen lettere. Tallfestede fremskrivninger er trolig et av de ytterst få virkemidlene

man har til å konkretisere fremtiden, slik at den ikke blir fullt så lett å se bort fra når man i dag tar stilling til temmelig irreversible utgiftsøkninger.

... OG SVAKHETER VED FORMIDLINGEN AV DEM

Som nevnt spesifiserer ingen av NB's fremskrivninger regjeringens politikk etter kommende budsjettår. Avsnittene om budsjettpolitikken på mellomlang og sikt (3.1.4) og de langsiktige utfordringene i finanspolitikken (3.2.3) handler mest om det som det er tungt å gjøre noe med, i alle fall i et statsbudsjett, dvs. begrensningene som følge av tidligere beslutninger, regelstyrt utgiftsvekst og handlingsregelen. NB klarlegger den offentlige budsjettbetingelsen, men ikke hvordan den skal overholdes fremover. Det er som nevnt, grunner til at man ikke hvert år lager detaljerte flerårige budsjettopplegg, men det finnes hovedlinjer og målsettinger, samt forsikringer om at politikken skal være ansvarlig i et langsiktig perspektiv. I hvilken grad skal handlingsregelen oppfylles gjennom skatteskjerpelse, egenandeler eller reduserte ambisjoner for skattefinansiert velferd? Er det fag eller politikk som gjør at relativt konkrete planer som bl.a. Omsorgsplan 2015, Kulturloftet, Nasjonal transportplan og Forsvarets langtidspan ikke er innarbeidet i fremskrivningene? Avsnitt 3.1.4 gir en meget knapp oppsummering av budsjettkonsekvensene for årene 2012-2014 av SB-11. Hovedomtalen er imidlertid «gjemt bort» i Gul bok (kap. 10)? Er det fag eller politikk som ikke gir et så relevant stoff en fremtredende plass i NB?

Spesielt vil det være viktig å ta hensyn til satsinger innenfor helse og eldreomsorg som alle partier prioriterer høyt. Her vil en gitt standardforbedring for den enkelte bruker ha langt sterkere utgiftseffekt fremover enn i dag, fordi veksten i antall eldre vil gi mange flere brukere. For eksempel vil en gitt permanent økning i arbeidsinnsatsen per klient i eldreomsorgen i 2010 innebære en økning i bemanningsbehovet som i 2050 passerer det dobbelte av økningen i 2010.

Forutsetningen om nullvekst i standarden på individrettede tjenester som i hovedsak skattefinansieres, dvs. barnehager, utdanning, helsetjenester, eldreomsorg og pleietjenester, gjør at fremskrivningene i NB undervurderer de fremtidige statsfinansielle problemene. Forutsetningen bryter også markert med den historiske utviklingen, noe NB peker på, og den strider mot erklærte politiske mål som trolig har bred støtte. Fremskrivningene i NB skiller

seg her fra den praksisen man stort sett finner i fremskrivninger av offentlige finanser i andre land, hvor man ofte antar at ressursbruken per bruker vokser i takt med BNP per innbygger.⁵ NB presenterer imidlertid effekten av en standardvekst i individrettet helse og omsorg tilsvarende en årlig vekst på 1 % i timeverk per bruker. Sammenlignet med en referansebane med nullvekst i standardene, vil dette alene gi en økning på 8 % poeng i det samlede offentlige finansieringsbehovet, målt som andel av BNP for fastlands-Norge i 2060. Men her må man nok ta hensyn til at mange tror at en referansebane viser den mest realistiske utviklingen.

Bruken av Generasjonsregnskapet

Jeg mener at den faglige analysen av offentlige finanser taper på at man presenterer beregninger basert på to kilder, MSG-fremskrivninger og Generasjonsregnskapet (GR). Bruken av begge verktøy gir ikke skarpere estimater. Finansdepartementet burde kun bruke det verktøyet det synes er best for formålet. Jeg mener at GR er underlegent en mer fullstendig modell, som for eksempel MSG, gitt full utnyttelse av tilgjengelig informasjon, herunder beregninger av arbeidsstyrke, antall pensjonister og pensjonsytelser og etterspørsel etter offentlig individrettede tjenester ved hjelp av mer spesialiserte modeller. Det ligger ingen relevant informasjon i GR som ikke MSG tar eller kan ta hensyn til, mens det motsatte i stor grad er tilfellet. For eksempel innebærer tradisjonell bruk av GR at man tror at skattebetalinger og pensjonsrettigheter for dagens 30-årige kvinner om 30 år er lik korresponderende tall for dagens 60-årige kvinner, etter korreksjon for generell vekst. GR tar i seg selv ikke hensyn til hvordan endringer i arbeidstilbud påvirker arbeidsrelaterte trygdeytelser, og GR fanger ikke opp endringen i relative priser på det offentlig forvaltning bruker pengene på. Lenger tidshorisont i GR enn MSG oppnås kun ved mekanisk forlengelse av eksogene anslag. NB bruker heller ikke GR til å si noe om fordelingen av skattebyrde mellom fødte og ufødte generasjoner.

Spesielt i 2010 har GR også gitt et misvisende og inkonsekvent bilde av hva videreføring av «dagens politikk» betyr. GR-beregningen i NB for 2010 videreførte anslaget for SOBU for 2010. Det betyr at ettervirkningene av finanskrisen og tiltakene mot dem vil prege utviklingen herfra til evigheten.⁶ En slik tolkning av «dagens politikk» er både helt urealistisk og i direkte strid med det både Statsministeren og Finansministeren gjentatte ganger har bedyret: Regjeringens politikk er å vende relativt raskt tilbake til 4%-banen, og at det inntil videre skal skje uten skatteskjerpelse. Overvurderingen av utgiftene i GR er et mindre problem i NB-11, men det skyldes et mindre ekspansivt budsjett - ikke endring i modellbruk.

GR kan være et nyttig verktøy når man ønsker å dekomponere veksten i offentlig finansieringsbehov. Spesielt gir GR et godt bilde av det isolerte *bidraget* til denne veksten fra endringer i befolkningens alderssammensetning. GR burde brukes i en slik dekomponering. Nå sår GR i stedet unødvendig tvil om MSG-fremskrivningene.

OVERSIKT OVER OFFENTLIG FORMUE

I GR gir man anslag på samlet offentlig netto finansformue, fordi man bruker en intertemporal offentlig budsjettbetingelse. En oversikt over den samlet offentlig formue og gjeld, og forvaltningen av denne, fortjener plass i NB, uavhengig av GR. Statens pensjonsfond utgjør en vesentlig del av denne formuen. Men offentlig forvaltning har også andre finansielle fordringer. Ved utgangen av 2008 var de anslått til snau 1000 mrd. Kapitalen i Statens pensjonsfond – Utland (SPU) og forvaltningen av denne blir hyppig og nøye kartlagt i rapporter fra SPU. Fra og med NB-07 har NB inneholdt et eget kapittel om forvaltningen av Statens pensjonsfond. Det er det ikke noe galt i. Men behovet for oversikt, gjennomgang av verdsetting, forvaltning og avkastning er langt større for den delen av offentlig formue som ikke inngår i Statens pensjonsfond. Jeg finner ingen omtale av dette i NB.

⁵ Se E. Holmøy og V. O. Nielsen: «Utviklingen i offentlig ressursbruk knyttet til helse og omsorgstjenester. En oversikt over relevant faglitteratur», *Rapporter fra Statistisk sentralbyrå* 2008/42.

⁶ Denne svært spesielle og viktige forutsetningen ligger også inne i beregningene i C. Hagist, B. Raffelhüschen, A. E. Risa og E. Vårdal: «Long-term Fiscal Effects of Public Pension Reform in Norway – a Generational Accounting Analysis», manuskript 10. august, 2010.