



HILDE C. BJØRNLAND

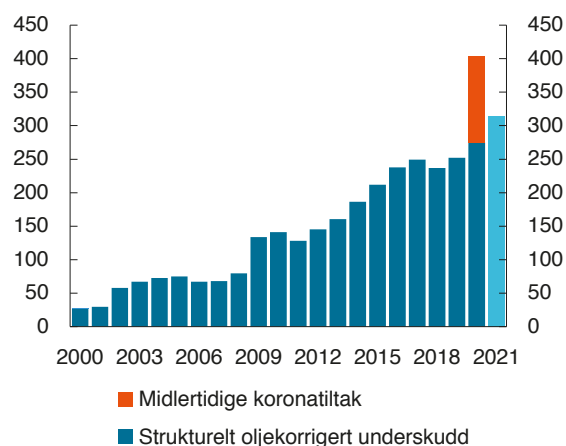
Professor i samfunnsøkonomi, Handelshøyskolen BI

Et ekspansivt budsjett, preget av usikkerhet

‘Regjeringen lot seg ikke lede inn i fristelsen, men har levert et overraskende nøkternt budsjett...’, kunne man lese i en kommentar i E24 etter at regjeringen la frem nasjonalbudsjettet 7. oktober. Og mange av kommentarene rett etterpå handlet nettopp om det; nemlig at regjeringen ikke legger opp til å bruke så mye oljepenger som enkelte hadde trodd eller fryktet. Men det betyr ikke at det er nøkternt.

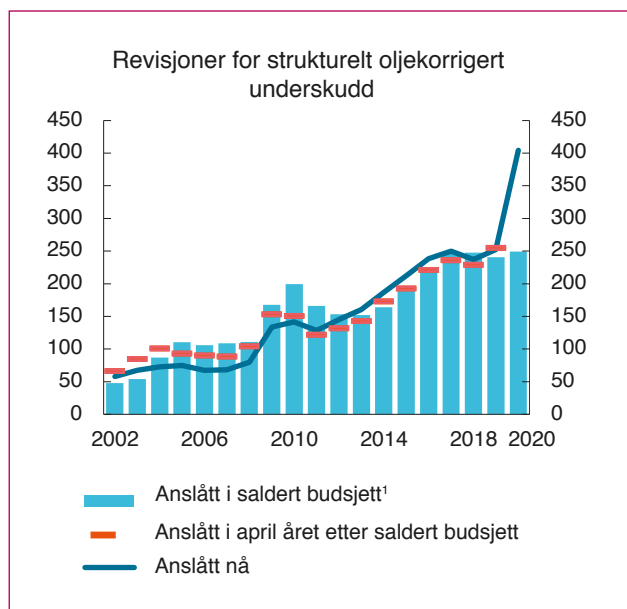
Man kan lure på om vi er blitt fartsblinde. For fristelsen er der i aller høyeste grad, selv om regjeringen altså legger opp til at oljepengebruken i 2021 vil være mindre enn i inneværende år. For det er lite tvil om at oljepengebruken under coronapandemien har økt kraftig, noe figur 1 viser. For 2020 er oljepengebruken på knapt 400 milliarder kroner, noe som er en økning på 47 prosent fra 2019. Og for 2021 planlegges det en oljepengebruk på 304 milliarder kroner, hvilket er fortsatt en kraftig stimulans sammenlignet med oljepengebruken rett før coronakrisen startet. For ser vi de to siste årene under ett; så øker oljepengebruken med nesten 22 prosent fra 2019 til 2021. Og ser vi vekk fra de midlertidige corona-tiltakene som har kommet på toppen av det som allerede var en planlagt høy oljepengebruk i 2020, så øker oljepengebruken med om lag 15 prosent fra 2020 til 2021, jamfør figur 1. Til sammenligning har oljepengebruken økt årlig med 7,5 prosent i snitt over de siste 7 årene.

Strukturelt oljekorrigert budsjettunderskudd.
Mrd. 2021-kroner



Figur 1: Utviklingstrekk i finanspolitikken.

Kilde: Nasjonalbudsjettet 2021.



Figur 2: Anslag for strukturelt oljekorrigert budsjettunderskudd i ulike budsjettokument. Mrd. 2020-kroner.

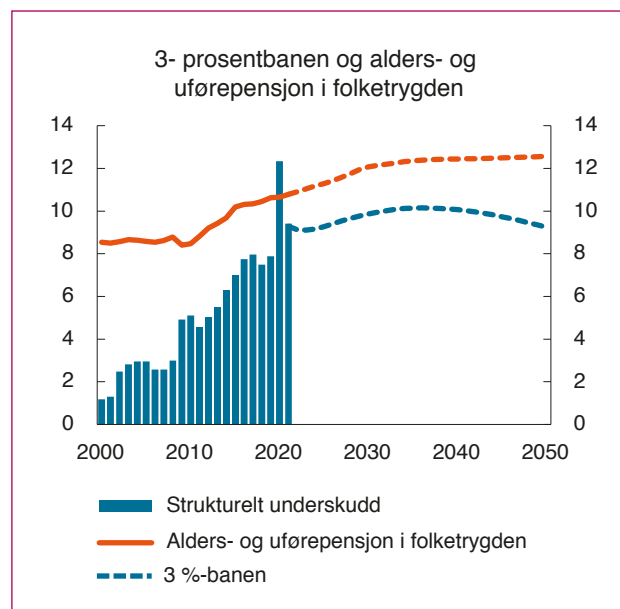
Kilde: Nasjonalbudsjettet 2021.

Så, dette er langt fra et nøkternt budsjett, noe jeg heller ikke har oppfattet at regjeringen har lagt opp til. Dette er et budsjett som i høyeste grad preges av coronakrisen. Og det mener jeg også er hensiktsmessig. Handlingsregelen sier at vi skal bruke mer i nedgangstider, noe vi så absolutt gjør nå. Regjeringen har vært raskt ute med tiltak som skal holde bedrifter flytende, og dempe de negative virkningene for husholdningene i kjølvannet av coronapandemien. Utfordringen blir når de skal begynne å stramme inn igjen, og protestene kommer. For er det noe som kjennetegner oljebruken de siste 15–20 årene, er det det har vært manglende innstramminger i oppgangstider. Jeg kommer tilbake til det nedenfor.

SISTE ORD ER IKKE SAGT

Det er også viktig å merke seg at budsjettet ikke er endelig. Nå skal det debatteres i Stortinget. Med en mindretallsregjeringen som er avhengig av et Stortingsflertall, må man regne med at det vil bli nye påplussinger, slik at oljepengebruken vil øke ytterligere i saldert budsjett.

Men også etter saldert budsjett vil det bli revideringer, noe figur 2 viser. Figuren er tatt fra nasjonalbudsjettet, og viser at de siste 7–8 årene har siste tall for oljepengebruken (heltrukket blå linje) systematisk blitt revidert opp i



Figur 3: Strukturelt, oljekorrigert underskudd, 3-prosentbanen og alders- og uførepensjon i folketrygden. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge.

Kilde: Nasjonalbudsjettet 2021.

forhold til saldert budsjett, med unntak av budsjettåret 2018. Det er flere årsaker til det; påplussinger i ettertid på grunn av nye initiativ/kompromiss, økte utgifter på grunn av svakere økonomiske utsikter (eksempelvis oljenedturen i 2014/2015), lavere skatteinntekter (som fordrer mer oljepengebruk isolert sett), eller rett og slett revidering av tall og prognoser fremover. Og med så stor usikkerhet som det er nå, kan vi ikke utelukke at underskuddet vil bli enda større. Særlig dersom pandemien drar ut i tid.

OLJEPENGEBRUK OG VERDISKAPNING

– USIKRE BEREGNINGER

Det avgjørende er imidlertid ikke hvor stor oljepengebruken er isolert, men størrelsen på denne i forhold til verdiskapningen i norsk økonomi. Det måles ved det såkalte strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet i prosent av trend BNP for Fastlands-Norge, se figur 3. Dette er en usikker størrelse, som også må ta inn over seg anslag på norsk økonomi, og trenden i denne. Ser vi på dette i et historisk perspektiv har dette målet økt jevnt; fra å utgjøre 2–3 prosent på 2000-tallet, til 5 prosent under finanskrisen, 7–7,5 prosent under oljekrisen, 12,3 prosent under coronapandemien, og så anslås det til å lande på 9,4 prosent neste år.

Norsk økonomi har vært godt tjent med at vi har kunnet møte hver nedgangsperiode med økt oljepengebruk. Det har begrenset de negative effektene for bedrifter og husholdninger i konjunkturedgangene. Samtidig er det uheldig at oljepengebruken har blitt værende på de høye nivåene etter hver krise. Det binder opp ressurser på en varig basis, slik at vi har mindre handlingsrom til å møte de neste krisene. Fremover vil tilførselen til fondet avta, på grunn av redusert utvinning av olje, og lave oljepriser, mens utgifter til alders og uførepensjon i folketrygden vil øke.

Et annet moment er at det er betydelig usikkerhet rundt beregningene, blant annet på grunn av anslagene på BNP, og trenden i denne. Nasjonalbudsjettets anslag på BNP i 2021 synes å være noe optimistiske i forhold til det SSB og Norges Bank har anslått, og anslagene for andre OECD land. Dersom (trenden i) BNP vokser mindre enn det som er anslått for 2021 i Nasjonalbudsjettet, vil oljepengebruken i prosent av (trend-) BNP øke. Både fordi utgiftene da blir større, men også fordi verdiskapningen blir mindre.

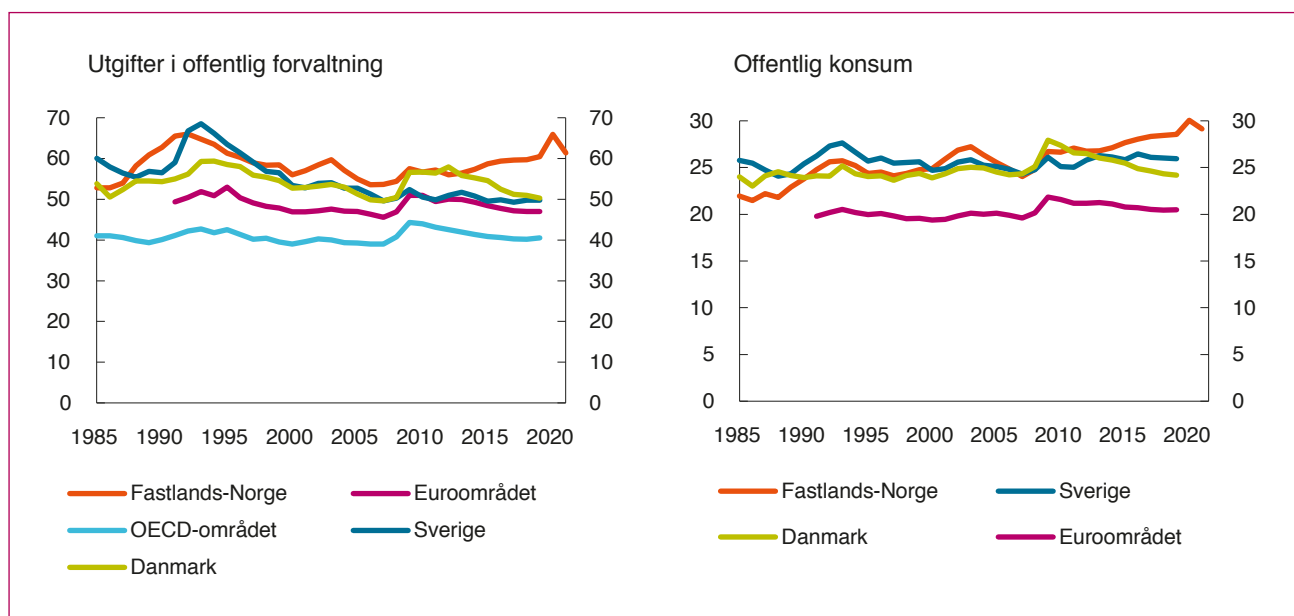
Jeg savner en god diskusjon rundt disse forholdene i Nasjonalbudsjettets dokumenter. Alle anslag er usikre, og særlig i denne perioden vi er i nå. Finansdepartementet burde synliggjøre denne usikkerhet i anslagene, ved å gjøre eksplisitte beregninger: hva betyr det for det strukturelle, oljekorrigerte underskudd, i prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge, dersom anslagene på BNP (og trenden i

denne) blir svakere enn det Finansdepartementet har sett for seg? Norges Bank har beregnet scenarier for norsk økonomi dersom det kommer flere bølger som krever nedstenginger under pandemien. Hva tenker Finansdepartementet at slike scenarier vil bety for det strukturelle oljekorrigerte budsjettunderskuddet som måles som andel av trend-BNP for Fastlands Norge? Det hadde vært interessante beregninger.

REGIMEENDRING

Fremover står norske politikere foran et helt annet regime. Mens de har kunnet øke oljepengebruken jevnt og trutt de siste 15–20 årene, må veksten i oljepengebruken nå flate ut skal vi holde oss til 3-prosentregelen. Nasjonalbudsjettet beregninger viser at dersom økonomien skal følge 3-prosentregelen etter 2021, må oljepengebruken faktisk kuttes med 0,6 prosent i 2022, for så å øke marginalt med 0,9 prosent i 2023.

Dette er nye takter. Fra å øke oljepengebruken jevnt og trutt, står vi nå foran en situasjon der politikerne kun bør ta ut forventet realavkastning av fondet, noe som betyr at de må følge 3-prosent banen. Så lenge denne ikke vokser mer enn det som nå ligger til grunn, kan heller ikke oljepengebruken vokse, med mindre man skal tære på fondet. Det er en diskusjon som vil komme. Spørsmålet blir da om alle politikerne vil klare å prioritere innenfor slike gitte rammer.



Figur 4: Utviklingstrekk i offentlige finanser. Prosent av BNP.

Kilde: Nasjonalbudsjettet 2021.

Det bør de. Utfordringene står i kø. Og størrelsen på offentlig konsum og forvaltning er allerede større i Norge enn hos sammenlignbare land, se figur 4. Der de fleste andre land har redusert størrelsen på offentlig sektor, har Norge gått motsatt vei de siste 10–15 årene, og økt offentlig forbruk relativt til BNP.

Konsekvensen av år med manglende innstramminger er problematisk. Utgiftene har vokst for hvert år. Norsk økonomi ligger helt i toppen i offentlig pengebruk. Og fremover vil utgiftene bare øke: Eldrebølgen bidrar til det. Det vil presse handlingsrommet fremover.

Vi går nå inn i et valgår, der virkeligheten er en helt annen enn ved forrige valg. Norsk økonomi står foran store utfordringer både på grunn av en global pandemi og på grunn av omstillingen av petroleumsnæringen. Samtidig har norske politikere vent seg til å møte nedganger, og oppganger med å kunne tilby enda mer av alt. Nå bør de gå til valg med å prioritere: Det betyr at man også må våge å velge bort noe. Retorikken burde derfor tilpasses denne nye virkeligheten. Akkurat som norsk økonomi gradvis også tilpasser seg den.



SAMFUNNSØKONOMENE

Visste du at samtlige utgaver av vårt tidsskrift er tilgjengelig på nett? Se vår hjemmeside og les om aktuelle saker helt tilbake til 1958!

God lesning!

<http://samfunnsokonomene.no>