



HILDE C. BJØRNLAND
Førsteamanuensis ved Handelshøyskolen BI

Statsbudsjett i en uvanlig høykonjunktur

Globaliseringen påvirker statsbudsjettet og åpner for mer ekspansiv stabiliseringspolitikk. Mål og satsning i budsjettet drar imidlertid med seg økte kostnader i mange år. Det øker risikoen for at budsjettpolitikken vil forsterke konjunktursvingningene i norsk økonomi. Hvis hver regjering skal prioritere nysatsing uten å ta hensyn til fremtidig drift og vedlikehold vil det også bli ødeleggende og kostbart for samfunnet å ta igjen det tapte. Men det er dessverre slik vi kan spore flere av tidligere regjeringers prioriteringer. Den sittende regjering ser ikke ut til å bli et unntak.

INNLEDNING

De senere årene har vært eksepsjonelle i norsk økonomisk historie. Inflasjonen har holdt seg stabilt lav i snart ti år, den økonomiske veksten har vært høy, sysselsettingen har økt sterkt og ledigheten har falt til nivåer vi ikke har sett siden tidlig på 1970-tallet. Landet har i tillegg hentet inn rekordmange arbeidstagere fra utlandet. Hvor lenge kan oppgangen vare? Presset merkes nå særlig i bygge- og anleggsbransjen. Det bygges for fullt i hele landet, alt fra barnehager, kulturbygg, samferdselsanlegg, kjøpesentre, bolig, næringsbygg og industrielle anlegg. Aktiviteten og presset er så stort at kapasitetsgrensen for lengst er nådd. Det er mangel på arbeidskraft, og både lønns- og byggekostnadene presses opp.

I en slik situasjon kunne man kanskje ha ventet at finanspolitikken skulle virke motsyklisk, dvs. innstrammende. I regjeringens forslag til statsbudsjett for 2008 anslås det

strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet til 76,8 milliarder kroner. Målt i prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge, øker underskuddet fra 4,3 prosent i 2007 til 4,5 prosent i 2008. Målt slik, vil finanspolitikken bidra til å øke etterspørselen etter varer og tjenester i 2008.

Bruken av oljepenger øker i år og neste år likevel mindre enn det handlingsregelen i utgangspunktet tilsier, og utgjør i 2008 3,7 prosent av forventet realavkastning av Statens pensjonsfond – Utland. Regjeringens bruker derfor noe mindre oljepenger enn handlingsregelen gir rom for. Men hvor interessant er det om vi bruker mer eller mindre enn handlingsregelen? Siden 2002 har bruken av oljepenger målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge mer enn doblet seg. De neste årene vil oljefondet øke kraftig. Dersom regjeringen skal følge handlingsregelen vil det uansett innebære en stadig økende etterspørsel

fra det offentlige. Handlingsregelen sikrer at petroleumsinntektene fases gradvis inn i økonomien. Men når oljefondet er i så kraftig vekst, vil handlingsreglen bli stadig mindre interessant som mål på stramheten i budsjettpolitikken, slik mange ser ut til å tro at den er. Det interessante blir å beregne hvor mye økonomien som helhet tåler. Er det noe med denne eller de neste konjunktorene som gjør at vi bør tenke annerledes om den økonomiske politikken og dens prioriteringer enn tidligere?

I denne kommentaren vil jeg først diskutere hvordan enkelte faktorer, særlig økt globalisering, påvirker norsk økonomi og stabiliseringspolitikken, og gjør det vanskelig å beregne hvor ekspansivt budsjett økonomien som helhet tåler. Deretter vil jeg diskutere hvordan enkelte av regjeringens prioriteringer vil utfordre budsjettet særlig i årene som kommer. Avslutningsvis gir jeg noen oppsummerede kommentarer.

HVOR MYE KAN VI EGENTLIG BRUKE?

St.meld. nr. 29 (2000-2001) trakk opp de nye retningslinjene for budsjettpolitikken (handlingsregelen): Petroleumsinntektene skal fases gradvis inn i økonomien, om lag i takt med utviklingen i forventet realavkastning av Statens pensjonsfond - Utland (anslått til 4 prosent av fondskapitalen ved inngangen til budsjettåret). Samtidig skal det også legges vekt på å jevne ut svingninger i økonomien. For å sikre det siste, skal bruken av oljeinntekter knyttes til det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet. Det reduserer risikoen for at budsjettpolitikken skal forsterke konjunktursvingningene i norsk økonomi.

I praksis betyr det at man prøver å rense ut inntektsøkninger og utgiftsreduksjoner som følger av at økonomien er i en høykonjunktur. I år vil derfor det oljekorrigerede underskuddet være mindre enn det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet på grunn av at høykonjunktoren blant annet gir økte skatteinntekter og lavere utgifter til arbeidsledighetstrygd. Dette bidrar til å jevne ut svingningene i norsk økonomi.

Å beregne hvor mye som skyldes konjunkturrelle svingninger og hvor mye som er langsiktig vekst (trend) er imidlertid ikke trivielt. En måte å definere trenden i økonomien er å relatere det til hvor mye et land potensielt kan produsere. I konjunkturanalyser defineres for eksempel *potensiell pro-*

duksjon som det nivået på produksjonen som er forenlig med stabil inflasjon over tid. Avviket fra faktisk produksjon kalles *produksjonsgapet*. Et positivt produksjonsgap vil bidra til økt press og inflasjon, noe som isolert sett betyr økte renter.

De strukturelle sjokkene vi er blitt utsatt for de siste årene har imidlertid gjort det vanskeligere å ha noen sikker oppfatning av hva potensiell produksjon og produksjonsgapet faktisk er. Særlig har økt arbeidsinnvandring hatt stor påvirkning på økonomiske likevekter. 2006 ble det året med størst nettoinnvandring noen sinne, med nær 23000 personer i følge tall fra SSB. Tallet dekker imidlertid ikke alle som er her for kortere tid enn et halvt år, og vil derfor være betydelig større. Foreløpige tall for 2007 tyder på at trenden også er stigende.

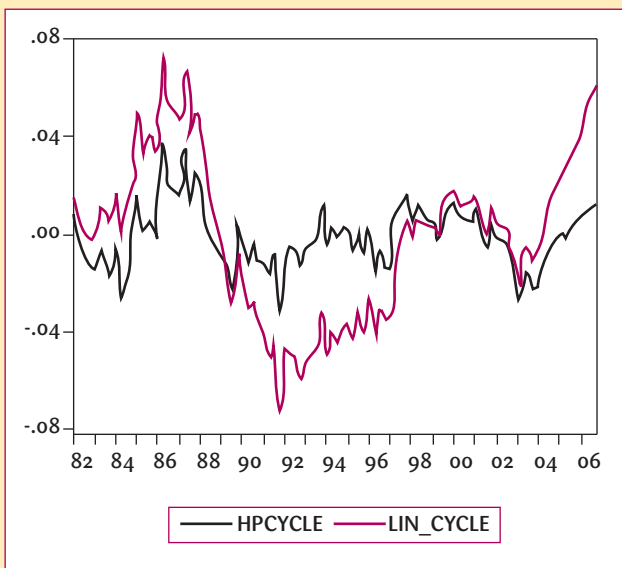
Økt konkurranse i arbeidsmarkedet har bidratt til et mer fleksibelt arbeidsmarked, med mer moderat lønnsvekst, og på kort sikt lavere inflasjon. Når lønnskostnaden går ned i forhold til de faglærte, vil profittraten på kapital øke. Dette medfører økt investering og produksjonskapasitet, som igjen betyr økt potensiell produksjon. Alt annet likt vil produksjonsgapet da bli tilsvarende mindre, noe som betyr mindre press, lavere inflasjon og lavere renter enn i de tradisjonelle modellene.

Figur 1 illustrerer dette. Figuren viser to varianter av produksjonsgapet i norsk økonomi (målt som avvik mellom bruttonasjonalproduktet og en trend) fra 1982-2006. Den røde linjen (LIN_ CYCLE) viser produksjonsgapet målt som avvik fra en (deterministisk) lineær trend som vokser med en konstant rate, dvs. at veksten i produktiviteten er konstant. Den blå linjen viser produksjonsgapet målt som avvik fra en (stokastisk) trend (HPCYCLE), der veksten i produktiviteten kan endre seg.¹ De to linjene viser klart forskjellig forløp for produksjonsgapet over tid. På slutten av perioden impliserer for eksempel den røde linjen (beregnet med en lineær trend) at produksjonsgapet er svært positivt, noe som signaliserer et betydelig press i økonomien. Den blå linjen (beregnet med en stokastisk trend) viser et mindre positivt produksjonsgap.

De to linjene representerer to ytterpunkter, og man kan tenke seg mange varianter mellom dem. Forutsetningen om en konstant vekst i produktiviteten (rød linje) er imidlertid neppe troverdig i en globalisert verden der et lands

¹ For å beregne den stokastiske trenden bruker jeg her et Hodrick-Prescott (HP) filter som tillater at trenden kan variere mye, dvs. at glattingsparameteren er lav.

Figur 1 Beregning av produksjonsgapet målt ved en lineær trend og en stokastisk trend.



arbeidspotensial er under konstant endring. Den blå linjen er i så måte mer representativ, da den forutsetter økt vekst i trenden (potensialet). Samtidig sier den at det meste av veksten i økonomien skyldes varige endringer i produktiviteten og ikke etterspørselspress. Det er nok også en forenkling av den økonomiske situasjonen.

Men hva betyr det for økonomisk politikk om vi beveger oss nærmere den blå linjen enn den røde? For å forstå det må vi også forstå hva som ligger bak veksten i trenden. Med et troverdig inflasjonsmål, kan aktiviteten i økonomien kun overstige potensiell produksjon dersom inflasjonen overstiger inflasjonsmålet. Globaliseringen har imidlertid endret dette forholdet. Som forklart over har arbeidsinnvandringen økt produksjonskapasiteten i økonomien. Men også økt import fra lavkostland som Kina og India kan ha samme effekt, ved at importprisene i Norge faller. Lavere importpriser på varer og tjenester fungerer som et positivt tilbudsjokk som øker potensiell produksjon. Hvorfor? En bedrifts etterspørsel etter arbeidskraft vil avhenge av kostnadene til arbeidskraften målt relativt til prisen på produsert vare. Tilbudet av arbeidskraft vil avhenge av relativ kjøpekraft, som blant annet brukes på import. Et fall i importpriser relativt til innenlandske produserte varer kan derfor gi økt reallønn uten at det medfører kostnader for arbeidsgiveren. Dette øker likevektsnivået for sysselsetting i økonomien. Økonomien kan kjøre på et høyere gir uten at dette driver inflasjonen og rentene i været.

Kort oppsummert kan en si at tilbudskurven i arbeidsmarkedet og i produktmarkedene er blitt mer horisontale, slik at kortidsammenhengen mellom aktivitet og inflasjon (målt ved Phillips kurven) har flatet ut. Dette kommer til uttrykk ved at tradisjonelle indikatorer på press (for eksempel lønn og ledighet) forklarer mindre av inflasjonen enn tidligere, se for eksempel Stock og Watson (1999), Staiger et al. (2001) eller Bjørnland et al. (2007). Isteden tyder mye på at inflasjonen nå er mer knyttet opp mot global kapasitetsutnyttelse (Gali og Monacelli, 2005). Tanken er at det finnes et globalt varemarked som bestemmer prisene. Det er også et voksende marked for globale tjenester som vil være med på å påvirke inflasjonen fremover (vi går til tannlege og øyelege i Polen, forsikring og lån kan tas opp i utlandet etc.). Med økt konkurranse fra lavkostnadsland vil bedriftene i Norge ha mindre spillerom til å endre prisene. Økt tiltro til at sentralbanken vil holde inflasjonen nær inflasjonsmålet holder også inflasjonsforventningene i sjakk. Økt etterspørsel behøver da ikke nødvendigvis å medføre økt inflasjon (i hvert fall ikke på kort sikt).

Vi kan derfor si at globaliseringen har gjort det mulig for stabiliseringspolitikken å være noe mer ekspansiv enn i en vanlig etterspørseldrevet høykonjunktur. Jeg vil imidlertid argumentere for at det i perioden er bedre å ta ut denne gevinsten i form av mer ekspansiv pengepolitikk enn finanspolitikk. I hvertfall så lenge inflasjonsforventningene ligger stabilt på inflasjonsmålet. Regjeringen legger imidlertid i statsbudsjett opp til en ambisiøs politikk med mange mål og prioriteringer. Løftene som gis binder også budsjettene til å være ekspansive i flere år. Det er flere grunner til at ikke det er lurt.

Den globale verden kan i større grad nå bidra til økt inflasjon. Økt vekst i lavkostnadslandene bidrar til høye råvarepriser. Dette kan medføre økt inflasjonspress i mange land. Økt etterspørsel etter biobrensel har for eksempel drevet prisene på korn i været, da kornproduksjon som brukes til biobrensel har fortrent mange tradisjonelle jordbruksarealer. Man skal med andre ord ikke ta det for gitt at lav inflasjon varer evig.

Det er også viktig å merke seg at med vekst i verdensøkonomien kan man få globalt press i enkelte bransjer. Mangel på fagfolk i bygge- og anleggsbransjen i hele Norden presser nå lønningene opp. Dersom faktisk lønnsvekst overstiger det som er forenlig med inflasjonsmålet i en normalsi-

tuasjon, er det klare tegn på at presset i økonomien er økende, dvs. produksjonsgapet er i ferd med å bli positivt. I en slik situasjon hadde det vært ønskelig at statsbudsjettet var mindre ekspansivt. Særlig ettersom statsbudsjettet virker ekspansivt på flere av de bransjene der presset allerede nå er økende. Dette drøftes i neste avsnitt.

NY REGJERING – NYE LØFTER

De siste 10 årene har vi hatt 5 forskjellige regjeringer. De fleste har vært mindretallsregjeringer, men den vi har nå kan bygge på et flertall i Stortinget. De fleste regjeringene har likevel hatt ambisiøse mål, med ønske om å sette tydelige spor etter seg. Med flere partier i regjeringen har listen over politiske mål blitt lang, men virkemiddelbruken ofte svak. Målene henger heller ikke alltid sammen, noe som i utgangspunktet setter press på budsjettbalansen. Ønsket om nysatsing har dessuten gått på bekostning av vedlikehold, som sees på som mindre ambisiøst og som heller ikke gir positiv mediedekning. Dagens regjering er intet unntak. Jeg skal kort nevne tre forskjellige eksempler på prioriteringer som legger sterke føringer på budsjettet i mange år og vil bidra til å forsterke de økonomiske svingningene: Barnehager, kultur og distriktpolitikk.

Målsetting om full barnehagedekning og makspris

Regjeringens hovedprioritering er barnehager. For 2008 foreslås det å øke bevilgningene til barnehager med 3,6 milliarder i forhold til saldert budsjett 2007. Og bevilgningene til barnehagene stopper ikke der. Fortsatt er det et stykke unna full dekning og maksprisløftet er ennå ikke innfridd.

Slik jeg ser det (og har skrevet om i Dagens Næringsliv 19. oktober) er ikke problemet å ha en målsetting om full barnehagedekning. Det er i fellesskapets interesse at man bygger barnehager. Når barna har plass i barnehage, kan mor og far jobbe utenfor hjemmet, og er det noe landet trenger, er det arbeidskraft. Med en aldrende befolkning er vi også avhengig av at det fødes flere barn som kan sikre alderdom og pensjoner til fremtidige generasjoner. En av forutsetningene for at fødselsratene skal holde seg høye er at kvinner kan kombinere en yrkestilværelse med rollen som småbarnsmor. Til det formålet trenger man barnehager.

Det har imidlertid blitt et problem å garantere full dekning samtidig som man setter ned foreldrebetalingen. Resonnementet burde være greit nok. Jo lavere pris, jo flere vil ha

det, og jo flere som vil ha det, jo vanskeligere blir det å nå målet om at alle skal få. Med lavere foreldrebetaling har etterspørselen etter barnehageplass økt betraktelig. Bare i 2006 økte antall barn i barnehage med over 11400 i følge tall fra SSB.

Målsettingen om full dekning kommer på toppen av høykonjunktoren, uten ledig kapasitet til å bygge barnehagene. På grunn av press i arbeidsmarkedet er det også mangel på folk som kan drifte barnehagene. Jeg synes en videre satsing på utvikle barnehager bør tilpasses den økonomiske situasjonen. Det gjør man best ved å bygge når konjunktorene er på vei ned og ikke på topp.

Kulturløftet

Regjeringen har gitt flere løfter som skal bindes opp mot statsbudsjettet eller BNP. Bistand skal utgjøre én prosent av BNP, forskning skal (innen år 2010) utgjøre tre prosent av BNP mens i kulturløftet lover regjeringen at én prosent av statsbudsjettet skal gå til kultur innen 2014. Det siste innebærer en sterk prioritering i mange år fremover. Bare i år øker Kultur- og kirkedepartementets totale budsjett for 2008 med 545 millioner kroner. Aldri før har bevilgningene til kunst- og kulturformål økt så mye som i budsjettet for 2008, og aldri før har kulturbudsjettet utgjort en så stor andel av statsbudsjettet, i følge regjeringen. Men hvorfor er det optimalt å binde statens utgifter opp mot kultur? I en periode der staten har store utgifter, skal da utgiftene til kultur automatisk øke? På toppen av høykonjunktoren skal vi altså ha et massivt løft i kulturinvesteringene. Det synes ikke logisk på meg og løftet bidrar til å forsterke svingningene i økonomien.

Distriktpolitikk (turistveier og OL)

Regjeringen er opptatt av distriktene. Eksempelvis ønsker regjeringen å bygge nye turistveier i distriktene for å øke trafikkgrunnlaget og verdiskapingen der. I år bevilges det 100 millioner kroner til prosjektet med Nasjonale turistveier. Prosjektet omfatter 18 strekninger i distriktene som innen utgangen av 2015 skal utvikles til turistattraksjoner. Gjennom økt trafikkgrunnlag og lengre oppholdstid for vegfarende turister legger regjeringen til rette for økt verdiskaping, særlig i distriktene.

18 turistveier er kanskje ikke så mye. Langt større innhugg i budsjettet vil imidlertid OL i Tromsø få dersom IOC ved-

tar at de får det i 2018. Dagens regjering har stilt økonomisk garanti for vinter OL i Tromsø. Samtidig er regjeringen også svært opptatt av miljø. Økt satsing på infrastruktur et sted skal motvirkes av økt miljøsatsing andre steder. Jeg har allerede notert meg at flere i SV nå mener at klimatrusselen er et argument for at Nord-Norge må få mer jernbane. OL-søknaden til Tromsø gjør det aktuelt. Det er bare det at mens milliardene skal rulle nordover i nye prosjekter, øker etterslepet til vedlikehold av veier og annen infrastruktur i hele landet. Og alt som bygges til OL, skal også senere vedlikeholdes.

Jeg er ikke motstander av nysatsing. Men politikere må se helhetlig på bygging, drifting og vedlikehold. Først da ser man hva nyprioriteringer vil innebære. Da vet man også om budsjettet vil bidra til å forsterke eller motvirke konjunktursvingningene.

AVSLUTNING

Globaliseringen har gjort det mulig for stabiliseringspolitikken å være noe mer ekspansiv enn i en vanlig etterspørseldrevet høykonjunktur. Jeg vil imidlertid argumentere for at det i perioden er bedre å ta ut denne gevinsten i form av mer ekspansiv pengepolitikk enn finanspolitikk. I hvertfall så lenge inflasjonsforventingene ligger stabilt på inflasjonsmålet. De neste årene vil oljefondet øke kraftig. Dersom regjeringen skal følge handlingsregelen vil det innebære en stadig økende etterspørsel fra det offentlige. Det kan komme til å virke destabiliserende på norsk øko-

nomi, særlig dersom inflasjonen på verdensbasis nå tar seg opp.

Politikk handler om å prioritere. Denne regjeringen har valgt sine prioriteringer. Om noen år kan vi ha fått en ny regjering. Da står kanskje ikke barnehage eller kultur i sentrum. Men mål og satsning fra tidligere regjeringer drar med seg økte kostnader også fremover. Barnhagene skal for eksempel driftes og om noen år skal de vedlikeholdes. Det ville være mer enn trist om det skulle gå med barnehagesatsningen som med infrastrukturen i samferdsel, skoler, universiteter og kirker som alle forfaller. Hvis hver regjering skal prioritere nysatsing uten å ta hensyn til fremtidig drift og vedlikehold vil det bli ødeleggende og kostbart for samfunnet å ta igjen det tapte. Men det er dessverre slik vi kan spore flere av tidligere regjeringers prioriteringer. Den sittende regjeringen ser ikke ut til å bli et unntak.

REFERANSER:

- Bjørnland, H. C., L. Brubakk og A. S. Jore (2007): «Forecasting inflation with an uncertain output gap» kommer i *Empirical Economics*.
- Staiger, D., J. H. Stock og M. W. Watson (2001): «Prices, Wages and the U.S. NAIRU in the 1990s», NBER Working Papers 8321.
- Stock, J. H. og M. W. Watson (1999): «Forecasting inflation», *Journal of Monetary Economics*, 44, 293-335.
- Galí, J. og T. Monacelli (2005): «Monetary Policy and Exchange Rate Volatility in a Small Open Economy», *Review of Economic Studies*, 72, 707-734.