

NR. 5 • 2016 • 130. årgang

SAMFUNNSØKONOMEN

TEMA: NASJONALBUDSJETTET 2017

- Ådne Cappelen
MÅLTALL I ENDRING
- Siri Valseth
BRUK AV OLJEINNTEKTER
- Kjetil Olsen
VENDEPUNKT
- Steinar Holden
HANDLINGSREGELEN
- Lars-Erik Borge, Brita Bye, Michael Hoel
og Knut Einar Rosendahl
GRØNT SKATTESKIFT
- Erik Birkeland og Einar Gotaas
AVGIFTER FOR VEITRANSPORT

Rune Jansen Hagen
BISTANDSPOLITIKK

Nora Raggan og Aurora Skagen
HØSTKONFERANSEN

Meld. St. 1
(2016–2017)
Melding til Stortinget

Nasjonalbudsjettet 2017



• REDAKTØRER

Cathrine Hagem • Statistisk sentralbyrå
Klaus Mohn • Universitetet i Stavanger
Ragnhild Balsvik • NHH

Manus, annonsebestilling og generell korrespondanse til
Samfunnsøkonomens redaksjon kan sendes til:
tidsskrift@samfunnsokonomene.no

• PROSJEKTLEDER

Marianne Rustand
marianne.rustand@samfunnsokonomene.no

• UTGIVER

Samfunnsøkonomene
Leder: Trond Tørstad
Generalsekretær: Sigurd Løkholm

• ADRESSE

Samfunnsøkonomene
Kristian Augusts gate 9
0164 Oslo
Telefon: 22 31 79 90
tidsskrift@samfunnsokonomene.no

www.samfunnsokonomene.no

Postgiro: 0813 5167887
Bankgiro: 8380 08 72130

Mediaplan 2016

	MANUS	PUBLISERINGSDATO	ANNONSEFRIST
Nr. 5	28. OKT	23. NOV	10. NOV
Nr. 6	25. NOV	20. DES	07. DES

Abonnentene i Norge må beregne 1-3 dager ekstra til postgang

• PRISER

Abonnement	kr.	1100.-
Enkeltnr. inkl. porto	kr.	195.-

• ANNONSEPRISER (ekskl. moms)

1/1 side	kr.	6690.-
3/4 side	kr.	6040.-
1/2 side	kr.	5390.-

Opplag: 2780
Design: www.deville.no
Trykk: 07 Media, 2016
ISSN 1890-5250



Innhold

NR. 5 • 2016 • 130. ÅRG.

TEMA:

NASJONALBUDSJETTET 2017

• LEDER

Mot nye tider 3

• AKTUELL KOMMENTAR

Nasjonalbudsjett 2017
– politikk måltall i endring? 6

Ådne Cappelen

Innfasingen av oljeinntektene 11

Siri Valseth

Vendepunkt 16

Kjetil Olsen

På tide å revidere handlingsregelen 21

Steinar Holden

Oppfølging av grønn skattekomisjon 27

Lars-Erik Borge, Brita Bye, Michael Hoel,
Knut Einar Rosendahl

Avgiftssystem for veitransport 32

Erik Birkeland, Einar Gotaas

• ARTIKKEL

Vil regjeringen klare å konsentrere seg i
bistandspolitikken? Lærdommer fra Sverige 41

Rune Jansen Hagen

• REPORTASJE

Høstkonferansen 2016 54

Nora Raggan, Aurora Skagen

Mot nye tider

På meir enn eitt område vitnar Nasjonalbudsjettet 2017 om at norsk økonomi står på terskelen til nye tider. I det korte biletet sprikar utviklinga i norsk økonomi. Landsdelar med stor olje- og gassverksemd opplever no tilbakeslag i økonomisk aktivitet, arbeidsmarknad og bustadmarknad, medan resten av økonomien veks på svakare valutakurs, rekordlåge renter og ekspansiv finanspolitikk.

Om ein løfter blikket og ser lengre fram, så er impulsane frå olje- og gassnæringa på hell, trendveksten er lågare enn tidlegare, produktivitetsveksten peikar i feil retning og handlingsrommet for offentlege utgifter er i ferd med å lukke seg.

I tillegg kjem at dei internasjonale utsiktene er meir usikre enn på lenge, med svak økonomisk vekst hos viktige handelspartnarar, generell uro i finansmarknaden og ustabile utsikter for handelspolitikk, klimapolitikk og energiprisar, ikkje minst etter valet av Donald Trump som ny president i USA.

Dette bakteppet reiser store utfordringar for den økonomiske politikken. Utviklinga i Euroområdet gjennom dei siste åra har minna oss alle om at pengepolitikken vanskeleg kan innrettast slik at han treff alle regionar etter behov. Dette legg eit stort ansvar på finanspolitikken for å ivareta omsynet til fordeling av verkemiddel og vekstimpulsar på tvers av ulike regionar.

Innrettinga av den økonomiske politikken i Noreg gir for tida for sterke impulsar til den økonomiske aktiviteten og eigedomsmarknaden i regionar som etter kvart kunne trenge ei viss nedkjøling. Samstundes gir ikkje penge- og finanspolitikken tilstrekkeleg stimulans til å stabilisere bustadprisar og arbeidsløyse på Sør- og Vestlandet.

Fortsatt er det slik at eit varig tilbakeslag i olje- og gassnæringa vanskeleg kan møtast med stabiliseringspolitiske

tiltak aleine. Om ikkje penge- og finanspolitikken er godt tilpassa, kan han sinke eller jamvel hindre den omstillinga ein no treng. Desto viktigare er det at ein no tenker seg om ein gong ekstra i utforminga av stabiliseringspolitikken.

Om tilbakeslaget i oljepris er permanent, så er verdien av ressursformuen redusert. Dette tilseier atterhald i finanspolitikken. I tillegg kjem at ei auke i offentlege utgifter kan legge ein dempar på flyten av ressursar mellom næringar og regionar. Sist, men ikkje minst tyder mykje på at veksten i offentlege utgifter no bør bremsast i møtet med langsiktige utfordringar for statsfinansane.

Ein styrke med pengepolitikken som våpen mot tilbakeslag med varige element, er at lågare renter gir ei svekking av valutakursen som kan støtte opp om konkurranseevna og stimulere flytting av ressursar i norsk økonomi. I tida som kjem blir dermed balansen mellom penge- og finanspolitikken ei sentral problemstilling for norsk økonomi.

På lengre sikt må politikken mellom anna møte utfordringar knytt til internasjonal omstilling av energimarknaden, regional og næringsmessig rigiditet, svekka produktivitetsutvikling og avskalling frå arbeidsmarknaden. I sanning ein situasjon som krevjer det beste både av samfunnsøkonomar og andre som kan påverke utforminga av den økonomiske politikken.

Tanken bak eit temanummer for Nasjonalbudsjettet å er å forsyne lesarane med ei kvalifisert vurdering av utsikter og utfordringar for norsk økonomi og politikk. Difor er me takksame for solide bidrag gjennom ei rekke aktuelle kommentarar i denne utgåva. Samstundes innbyr me lesarane til å strekke blikket mot meir langsiktige utfordringar i eit temanummer under overskrifta «Omstilling» i april neste år.

Klaus Mohn



* 66 øre [4,7 %] i cashback + 34 øre fast Esso-rabatt. Fra 1.1.2017 endres cashback til 4 %, og rabatt utgjør totalt 90 øre/l. Eks. gjelder ved pumpepris 14 kr/l. Kredittkostnad: eff. rente 16,85 %, 15.000 ø/12 mnd, kostnad 1.304, totalt 16.304.

Akademikerkortet

Norges råeste drivstoffrabatt og mange andre fordeler

Hyggelig bonus på flere restauranter og nettbutikker. Reise- og avbestillingsforsikring med kjøpsforsikring. Tilgang til lounges verden over med Priority Pass.

Et eksklusivt kort uten årsgebyr for Akademiker-medlemmer. Det er lønnsomt å bruke Danske Bank og være medlem av Samfunnsøkonomene.

Ønsker du å prate med oss, kan du ringe VIP-kundeservice på telefon 05550.

Les mer og bestill ditt fordelskort på
danskebank.no/akademikerkortet

Danske Bank

Har du forsikret det mest verdifulle i din familie?

Samfunnsøkonomenes **barne- og ungdomsforsikring** gir økonomisk trygghet for fremtiden dersom noe skulle skje



En av de mest omfattende forsikringene i markedet – inkluderer blant annet uførepensjon!

ALDER	PRIS PER ÅR
t.o.m. 21 år	kr 1 793
21-22 år	kr 2 274
23-24 år	kr 2 750
25-26 år	kr 3 227

- ✓ ulykke
- ✓ dagpenger ved sykehusopphold
- ✓ utbetaling ved alvorlig sykdom
- ✓ engangsutbetaling ved uførhet
- ✓ månedlig utbetaling ved uførhet

Samfunnsøkonomforsikringen

forsikring@samfunnsokonomene.no

Tlf: 23 11 33 14

www.samfunnsokonomene.no/forsikring

ÅDNE CAPPELEN
forsker, Statistisk sentralbyrå

Nasjonalbudsjett 2017 – politikk måltall i endring?

Nasjonalbudsjett-dokumentet formidler den mest omfattende beskrivelsen av utviklingen i norsk økonomi og den økonomiske politikken i Norge. Nasjonalbudsjettet gir informasjon om hvordan Finansdepartementet vurderer situasjonen i norsk økonomi og hva regjeringen har tenkt å gjøre på mange saksfelt. Men dokumentet har betydelig interesse for både allmennhet og økonomer fordi man lykkes med å gi en omfattende og god faglig analyse på mange felt som ikke er sterkt politisk farget.

Det innledende kapitlet i årets Nasjonalbudsjett gir en kort oppsummering av utviklingen i norsk økonomi som det er lite å utsette på. Regjeringens politikk blir satt inn i en kontekst hvor utfordringen er å balansere kortsiktige hensyn knyttet til behovet for stabilisering i lys av nedgangen i petroleumsvirksomheten og mer langsiktige hensyn til behovet for omstilling og ny vekst. Jeg er enig i at det nå er det beste utgangspunktet for å diskutere den økonomiske politikken.

Nasjonalbudsjettet er optimistisk når det gjelder utviklingen framover og sier «Norsk økonomi er i bedring.» (s.6). Den bekymring mange hadde for at svært lave oljepriser skulle føre til enda større negative impulser fra petroleumsvirksomheten, synes nå mindre etter at oljeprisen en tid har svingt rundt 50 USD per fat, etter å ha vært godt under 40 USD i begynnelsen av 2016. Veksten er imidlertid fortsatt klart under det alle regner som trendvekst, slik at nedgangskonjunktoren forsterker seg gjennom 2016. Det

er derfor litt overraskende å lese at «...det ser nå ut til at økonomien passerte et vendepunkt sist vinter.» (s.6). Her mener man neppe et konjunkturelt vendepunkt, siden det i beste fall kommer neste år. Lavt rentenivå, svak kronekurs og ekspansiv finanspolitikk regner man med vil bidra til et omslag neste år. Sammen med mindre negative impulser fra petroleumsvirksomheten og kanskje litt mer positive impulser fra verdensøkonomien vil kunne gjøre at veksten blir høyere enn trend i løpet av 2017. Omslaget til en konjunkturoppgang neste år antas å bli moderat.

På det makroøkonomiske området, som jeg er mest opptatt av og som jeg skal fokusere på i denne kommentaren, er det lite å kritisere nasjonalbudsjettet for etter min mening. De prognosene som presenteres for norsk og internasjonal økonomi, avviker nesten ikke fra hva som var konsensus på det tidspunktet punktum for arbeidet med dokumentet ble

satt.¹ På et punkt synes jeg imidlertid Nasjonalbudsjettet er for utydelig nemlig når det gjelder den kvantitative betydningen av endringene i skattesystemet som har vært gjennomført og som delvis fortsetter i 2017. Sammenliknet med omfanget av utredninger som ble lagd i tilknytningen til skattereformen i 1992, er det nå tynnere med anslag over hva reformen vil føre til. At innspill fra ledende skatteforskere knyttet til deler av skatteforslagene ikke har innvirkning på politikken, er greit nok. Enhver regjering har særinteresser som skal tilgodeses, men Nasjonalbudsjettet bør sikte mot å kunne presentere materiale som hever seg over dette. Det er få - om noen - analysemiljø som har bedre ressurser til å gi en samlet analyse av dette enn Finansdepartementet.

PENGEPOLITIKK SOM «FØRSTELINJEFORSVAR»

Det er blitt vanlig å mene at pengepolitikken er førstelinjeforsvaret i konjunkturpolitikken. Det står også i Nasjonalbudsjettet 2017 på s. 8. Man hører derimot sjelden noen si hva de mener er andrelinjeforsvaret for ikke å nevne tredjelinjeforsvaret. Man skriver også at penge- og finanspolitikken må virke sammen når økonomien rammes av svakere konjunkturer. Det kan hende jeg går meg vill i de militaristiske metaforene, men jeg bruker likevel uttrykket siden det kan ha relevans for situasjonen norsk økonomi har befunnet seg i gjennom noen år. Når man bruker førstelinjeforsvar som metafor i stabiliseringspolitikken, er det vel fordi det skal signalisere at pengepolitikken skal brukes først ved en overraskende konjunkturimpuls.

Pengepolitikken, forstått som sentralbankens styringsrente, kan endres både raskt og mye på kort sikt uten omfattende administrative og politiske prosesser. Det er åpenbart viktig. Men som vi så ved det store oljeprisfallet i 2014, vil et system med flytende valutakurs også fungere som en del av et «førstelinjeforsvar». Valutakursen svekkes uten at politikken justeres og slik sett fungerer den som en automatisk stabilisator. Oljeprisen var høy og kronekursen relativt sterk forsommeren 2014. Oljeprisen ble så halvert fra juni til desember, men det tok et halvt år før Norges Bank satte ned styringsrenten (i desember 2014). Da hadde krona svekket seg med om lag 5 prosent. I tilknytning til den første rentesenkningen og de to påfølgende rentesenkningene sommeren 2015 svekket så krona seg enda mer. Flytende kronekurs og den pengepolitiske responsen har

nå åpenbart vært langt mer stabiliserende for realøkonomien enn hva som skjedde under Asia-krisen da oljeprisen falt og Norges Bank måtte forsvare kronekursen ved å sette opp renta kraftig. Slik sett kunne man si at det er valuta-markedet som er førstelinjeforsvaret, mens rentepolitikken faktisk kommer i andre rekke.

Etter finanskrisen i 2008 har det gradvis skjedd en endring i mange økonomers oppfatning av hva man mener er mulig å oppnå med tradisjonell rentestyring. Vi så det også i Norge da man etablerte ordningen med «gullkortet» for å sikre likviditetstilførselen til bankene under finanskrisen. Senere har land med renter nær null i tillegg brukt utradisjonelle virkemidler og tilførsel av likviditet gjennom såkalte kvantitative lettelsers fordi tradisjonell rentepolitikk ikke var tilstrekkelig. I Norge har vi ikke hatt behov for denne utvidelsen av penge- og kredittpolitikken fordi vi har hatt finanspolitisk handlefrihet til å drive stabiliseringspolitikk på annet vis. For en rekke sentralbanker virker det nå som om kvantitative lettelsers er blitt «andrelinjeforsvaret» etter hvert som pengepolitikken har blitt «drevet fra skanse til skanse». Mange land legger også vekt på å etablere konjunkturrelle buffere i sine banksystemer for å øke robustheten til det finansielle systemet slik at behovet for selektive krisetiltak skal bli mindre.

Et trekk ved stabiliseringspolitikken i Norge er at vi har behov for å dempe effektene av rentepolitikken (muligens også av den ekspansive finanspolitikken) med kontraktive tiltak overfor bankenes utlån. Altså har vi i Norge erfart at stabiliseringspolitikken har dysfunksjonelle sider som man trenger å gjøre noe med. Det er omtrent som i helsevesenet hvor bruk av en medisin for å behandle pasienten for den egentlige sykdommen, har bivirkninger som krever nok en medisin for å dempe de uønskede sideeffektene. Det er da to spørsmål man kan stille; Har stabiliseringspolitikken blitt for kraftig dosert og i for lang tid? Er det egenskaper ved vår økonomi som gjør at mulighetene for å drive stabiliseringspolitikk er svekket? I det meste av det som følger, diskuterer jeg disse spørsmålene.

Rentepolitikk er et aggregert virkemiddel. Det er derfor mest adekvat når sjokket er av generell karakter. Renter påvirker både innenlandsk etterspørsel og valutakursen. Dermed endres konkurranseevnen og netto utenlandsk etterspørsel. Slik sett virker renten på svært mange næringer og regioner i Norge. Det er på mange måter fint. Oljeprissjokket i 2014 og nedgangen i oljeinvesteringene etter 2013 er imidlertid i første omgang ikke et generelt etterspørselssjokk, men snarere ganske sektorspesifikt og

¹ En sammenlikning med for eksempel Consensus Forecast fra medio september 2016 viser dette.

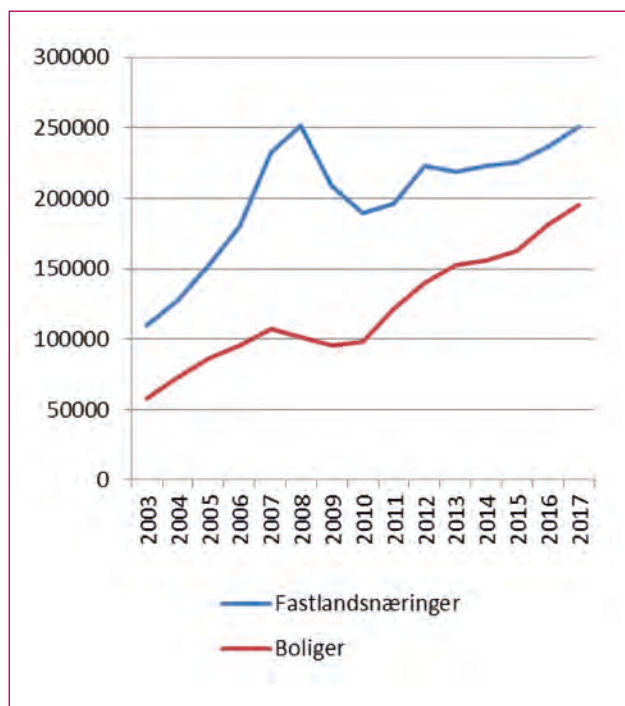
regionalt skjevfordelt. Ikke minst gjelder dette når vi har en handlingsregel for finanspolitikken som sørger for at oljeprissjokket ikke forplanter seg videre til en strammere finanspolitikk som ville hatt mer generelle effekter enn nedgangen i petroleumsvirksomheten. Det som har kjennetegnet utviklingen i norsk økonomi de siste to årene, er at arbeidsledigheten har sunket i noen områder – presset har altså økt noen steder – mens ledigheten har økt kraftig i de mest oljeavhengige fylkene. Dette gjenspeiles også i boligmarkedet hvor de regionale forskjellene i prisutvikling har økt. Som følge av dette, har finanspolitikken måttet supplere pengepolitikken ved en egen tiltakspakke for de mest negativt berørte regionene. Denne siste politikkendringen kom kanskje litt seint for de relevante regionene og muligens var det slik at noen trodde at førstelinjeforsvaret skulle være tilstrekkelig også i de regionene hvor sjokket var særlig stort? Her skal man også ha med seg at nedgangen i oljesektorens betydning i Norge neppe er forbigående, slik at en del av den økte ledigheten som fulgte av oljenedturen ikke skulle motvirkes. Det skal bemerkes at dette resonnementet også holder ved et sektorspesifikt og regionalt oljeoppsving slik vi hadde fra begynnelsen av 2000-tallet fram til 2013. Det er ikke lett for pengepolitikken å være et effektivt «førstelinjeforsvar» for en oljeboom heller. Da blir renta for høy og krona for sterk i forhold til hva vi kan regne med på lengre sikt. Vi får en for liten industrisektor/K-sektor, og de minst oljerelaterte industriene får problemer, noe som har negative regionale konsekvenser. Det er altså fint med førstelinjeforsvar, men ikke hvis fienden er en spurv og man bare har kanoner. Det vel derfor den økonomiske politikken i tillegg til de generelle virkemidlene, nesten alltid består av selektiv politikk enten i form av tiltakspakker for spesielle regioner (Sør- og Vestlandet) eller delmarkeder (kreditt og boligmarkedet).

I Nasjonalbudsjettet 2017 (s. 21) står det følgende å lese: «Tidligere finanskriser har dessuten nesten alltid vært preget av en allmenn oppfatning i perioden før krisen om at pris- og gjeldsoppgangen er riktig og kan forklares.» En god og presis advarsel - dessverre. Men tar politikken i tilstrekkelig grad høyde for denne bekymringen? Det er som nevnt satt i gang forsøk på å begrense bankenes utlån overfor spesielle grupper. Dessuten har skattereformen den gunstige effekten at fradraget for renteutgifter blir mindre. For det tredje har man gjort noe med formuesansettelsen og gjeld knyttet til sekundærbolig. Så langt har dessverre disse tiltakene blitt mer enn motvirket av den nominelle nedgangen i rentenivået og økningen i boligprisveksten. I den nåværende konjunktursituasjonen med den penge- og finanspolitikken som føres, har tiltakene ikke vist seg

tilstrekkelige og flere kommentatorer mener vi allerede er i en boligboble. Det varsles i Nasjonalbudsjettet at regjeringen vurderer nye tiltak i løpet av høsten. De fleste økonomer mener at politikerne bør følge rådet om symmetri i skattesystemet, og at en grunn til problemene i økonomien er at vi ikke har skatt på inntekt av egen bolig. Denne ble dessverre avvirket av den forrige borgerlige regjeringen og ikke gjeninnført senere. En beregnet avkastning på en prosent (om lag lik rente på innskudd i banker) på markedsverdien av boligkapitalen (forsiktig anslått til 4 000 mrd. kroner for 2015), vil øke skattegrunnlaget med om lag 40 milliarder kroner i 2017. Med en skattesats på 24 prosent ville det gi nærmere 10 milliarder kroner i økt proveny. Det kunne finansiert en ytterligere reduksjon i skatt på alminnelig inntekt, eller blitt brukt til å styrke budsjettet i mindre ekspansiv retning. I det minste synes jeg kapittel 5, som omtaler blant annet skattesystemet, burde gi anslag på skattesubsidieringen av boligkapital, ikke bare til vanlig næringsvirksomhet. Nå opplever vi en kraftig økning i boligbyggingen drevet fram av høy boligprisvekst og lave renter, se figur 1. Det er selvsagt kjekt ut fra ønsket om økt etterspørsel, men det var vel ikke dette som skulle være omstillingen?

POLITIKKMÅL I ENDRING?

Politikkreglene med et inflasjonsmål på 2,5 prosent, flytende valutakurs og handlingsregel for finanspolitikken med 4 prosent av SPU som krittstrek for SOBU, har nå fungert siden 2001 dvs. i vel 15 år. Det nåværende politikkregime er nærmest blitt allemannseie og ingen partier på Stortinget er motstander av reglene. Frp og finansministeren har tidligere vært motstander av handlingsregelen, men synes å ha endret oppfatning uten å ha sagt det veldig klart. Nasjonalbudsjettet er da tydelig på hva regjeringen legger til grunn. Oppslutningen om dagens politikkregime kan skyldes at pengerekkeligheten har vært så stor at 4-prosentsregelen ikke har blitt oppfattet som særlig bindende for politikken over tid. Kanskje vil da mindre pengerekkelighet i årene framover gjøre at det blir flere kritiske stemmer enn vi hører nå? La oss håpe det ikke skjer. Inflasjonen har vært lav internasjonalt og selv etter at kronen har svekket seg vesentlig, har inflasjonen i Norge målt med KPI vært relativt høy i bare to år (2008 og 2016). Justert for energivarer og avgiftsendringer er det først i 2016 at inflasjonstakten på årsbasis kommer over 3 prosent. At fleksibiliteten i tolkningen av inflasjonsmålet er stor, vises i dagens situasjon når vi har rekordlave styringsrenter samtidig som inflasjonen er relativt høy. Det er imidlertid knapt noen som tror at dagens relativt høye inflasjonstakt er et signal



Figur 1. Bruttoinvesteringer i fastlandsnæringer og boliger. 2000-2017. Løpende priser.

Kilde: Nasjonalbudsjett 2017 og SSB.

om mer varig høyere prisvekst. Derfor legges det nå mest vekt på realøkonomiske forhold i rentesettingen.

Thøgersen-utvalget (NOU 2015: 9 Finanspolitikk i en oljeøkonomi - om praktiseringen av handlingsregelen) har anbefalt at man framover legger til grunn et lavere anslag for forventet realavkastning av SPU enn de 4 prosentene man hittil har ment er rimelig. Hvis man skulle legge 3 prosent realavkastning til grunn, er man litt under en slik handlingsregels krittstrek i 2016 og på det forventede nye målet i 2017, ifølge Nasjonalbudsjettet. Anslagene i meldingen viser videre at man ikke har noe mer å rutte med når det gjelder realverdien av SOBU de nærmeste årene.² Med moderate oljepriser framover vil fondet vokse lite. Siden budsjettet ble lagt fram har krona styrket seg og oljeprisen steget noe. Det ser nå ikke ut til at SPU vil

² Det er også verd å minne om at hvis forventet realavkastning framover settes til 3 prosent, bør dette ha konsekvenser for kalkulasjonsrenten ved offentlige investeringer som også må settes ned. Det innebærer at sammensetningen av offentlig utgifter over tid vris fra konsum til investeringer sammenliknet med dagens 4-prosentsregel. En lavere avkastning i utlandet skal antakelig også gå sammen med en lavere langsiktig realrente og dermed også normrenten Norges Bank har som normalrente for sin rentestyring.

bli så stort som budsjettet anslår. Dette er ingen kritikk av Nasjonalbudsjettet 2017 siden det er basert på den informasjon man hadde. Men når vi har litt mer informasjon, er det grunn til å gjøre noe med budsjettet for 2017 nå siden det kanskje gir høyere SOBU enn 3 prosent?

Det kan se ut til at det anslåtte strukturelle budsjettunderskuddet for 2017 kan bli 3,1 prosent av SPU ved inngangen til året fordi verdien av SPU blir lavere enn anslått. Thøgersen-utvalget ment at man i en tid framover bør legge seg på en 3-prosentsregel. Den står man nå i fare for å «bryte». Videre har utvalget anbefalt at man skal fase inn økt «oljepengebruk» i et litt lavere tempo enn tidligere. La oss si dette er en økning i størrelsesorden 0,2 prosent av trend-BNP for fastlandsøkonomien. Også her er opplegget til finanspolitikken for 2017 mer ekspansivt enn utvalget har foreslått. Jeg synes det er litt rart at ikke regjeringen har kunnet ta inn Thøgersen-utvalgets anbefalinger i sitt politikkopplegg for 2017 når både utvalget og høringsuttalelsene har foreligget en stund. Problemet er kanskje at regjeringen ikke har tenkt å ta forslaget til følge selv, men overlate det til neste regjering? Jeg synes det er grunn til å være litt mer forsiktig enn hva Nasjonalbudsjettet legger opp til ved å stramme inn finanspolitikken i 2017 noe. Dette gjelder særlig når regjeringen selv mener at et vendepunkt er passert og det går bedre i norsk økonomi.

Hvordan stramme inn litt? La oss se bort fra å øke boligbeskatningen. Det mest åpenbare ut fra den politiske situasjonen (Paris-avtale og grønt skattesifte) er da mer skatt på forurensende aktiviteter. Det vil slå to fluer i ett smekk og kunne ha små - om noen - negative samfunnsøkonomiske effekter. Miljøopptatte mennesker vil hevde at effektene til og med er positive. Miljøvernminister Helgesen sier derimot at økte bensinavgifter ikke har noen effekt på utslipp. En økonom vil da kunne si: Så flott! Hvis regjeringen mener dette, kan vi stramme litt inn ved økte skatter uten negative finansieringskostnader. Bensinavgifter er ifølge miljøvernministeren omtrent som en koppskatt. I det hele tatt - hvis regjeringen mener dette - burde vi tenke gjennom inndekningen av skattereformen en gang til og skatteopplegget selv for 2017 burde ha sett ganske annerledes ut. Men miljøvernministeren synes økonomer er brysomme, så vi skal ikke kreve for mye konsistens i resonnementene fra ham på dette feltet. Men fra flåseri til alvor. En litt strammere finanspolitikk i 2017 ville ha vært ønskelig, og økte miljøavgifter er en åpenbar kandidat til å gjøre jobben. Dette ville også passe med en viktig pekefinger som står i Nasjonalbudsjettet på side 9: «Det vil bli nødvendig med nye tiltak for å sikre finansiering av de

velferdsordningene som allerede er etablert.» Vi har lenge visst at dette er et problem vi står foran. Det er ingen grunn til å vente på Perspektivmeldingen eller nye utredninger og i mellomtiden bevege seg i helt motsatt retning av hva alle vet er utfordringen!

Skulle oljeprisen i løpet av et par år stige til et noe høyere nivå på permanent basis (i området 70 dollar per fat i realpris), vil det isolert sett gi rom for innfasing av mer «oljepenger» selv innenfor en 3 prosentregel. Men en samtidig appresiering av krona vil redusere verdien av hele fondet og således redusere det finanspolitiske handlingsrommet. Det kan imidlertid stille oss overfor nye dilemma i politikkutformingen det kan være verd å tenke gjennom.

EN MULIG POLITIKKUTFORDRING FRAMOVER

Det er mye å bekymre seg over som økonom, og siden vi har særlig glede av å bekymre oss, har jeg tenkt på en ny bekymring. Da Norge etablerte handlingsreglene i politikken, var en av begrunnelsene for et litt høyere inflasjonsmål i Norge enn i eurosonen nettopp henvisning til effekten av at Norge skulle fase inn betydelig oljeinntekter i økonomien. Man regnet med at en slik underliggende ekspansiv finanspolitikk over tid ville resultere i litt høyere inflasjon i Norge. Selv om vi ikke hadde høyere inflasjon enn eurosonen perioden 2001-2013, har vi hatt det om vi utvider horisonten til 2016. Med en 3-prosentregel for finanspolitikken og moderate oljepriser framover, er «innfasingsproblemene» så små at argumentet fra 2001 neppe blir så relevant. Hva skal vi da si om et inflasjonsmål på 2,5 prosent? Skal den koblingen man gjorde i 2001 mellom disse reglene fortsatt gjelde? Bør man derfor endre inflasjonsmål og handlingsregelens kvantitative anslag samtidig?

Men vi ønsker ikke at politikkgregenes konkrete utforming skal være avhengig av oljeprisen? Var det ikke poenget at reglene på sett og vis skulle skjerme oss for oljeprissvingninger? Både handlingsregelen og den konkrete utforming av inflasjonsmålet gjør at tilfeldige svingninger i oljeprisen skal ignoreres. Mer langsiktige endringer er imidlertid ikke til å komme forbi og det var kanskje dette resonnementet man la vekt på i 2001. Det reglene fra den gang ikke gjorde noe med, var at høy versus lav oljepris spiller en rolle for

aktiviteten i Norge både gjennom nivået på oljeinvesteringer i Norge og industriell aktivitet knyttet til oljerelatert eksportvirksomhet fra Norge. Den nedgangen vi er inne i, viser at norsk økonomi åpenbart er svært sårbar for disse effektene av oljeprisen.

Man får ikke gjort noe med denne avhengigheten via penge- og finanspolitikken uten videre, men man kunne justere regimet oljeselskapene står overfor på norsk sokkel. Det har det imidlertid vist seg vanskelig å få gjennomslag for. Noen har hevdet at det er uheldig å justere på dette fordi «stabilitet i rammebetingelsene på norsk sokkel» er viktig. Det sikkert riktig, men selskapene møter ikke stabile rammebetingelser i oljemarkedet, så det er vel neppe mulig å gjøre det noe særlig verre enn markedet selv?

Sett nå at oljeprisen øker til om lag 70 dollar og vi får en ny oljeinvesteringsoppgang i Norge om et par-tre år. Flere av de som kompetent uttaler seg om oljemarkedet tror at dette er sannsynlig. Anta videre at dette går sammen med en moderat økonomisk utvikling i utlandet slik at det forblir lave renter. Hvilke utfordringer står vi da overfor i Norge når det gjelder utformingen av den økonomiske politikken? Skal pengepolitikken da fortsatt være «førstelinjeforsvaret»? Det innebærer i så fall at det norske rentenivået må øke i tillegg til at noe høyere oljepriser fører til en kroneappresiering. Det gjør at den konkurranseevneforbedringen som er oppnådd etter 2014 raskt blir vesentlig redusert. Da vil omstillingsprosessen vekk fra petroleum til annen konkurranseutsatt virksomhet bli forpurret og kanskje til og med reversert. Hva er alternativet?

Man kunne for det første gjøre noe med omfanget av norske oljeinvesteringer, men det virker dessverre ikke realistisk. En ny oljedrevet oppgang som særlig påvirker noen sektorer og regioner i økonomien kan altså ikke bli møtt med tiltak som er tilstrekkelig selektive. Alternativet er da en stram finanspolitikk hvis man ikke vil redusere de oppnådde konkurranseevneforbedringene i for stor grad. Økt boligbeskatning og økte miljøavgifter kan da være en del av løsningen. Hvis våre valgte politikere ikke klarer å bidra til innstramningen, vil sentralbanken måtte gjøre jobben for dem.



SIRI VALSETH
førsteamanuensis, Handelshøgskolen ved Universitetet i Stavanger

Innfasingen av oljeinntektene

Nasjonalbudsjettet for 2017 indikerer at toppen av oljepengebruken snart er nådd. Det innebærer at handlingsrommet i finanspolitikken bør benyttes til omstilling og vekst i norsk økonomi. En høy innfasing av oljeinntekter sammen med et begrenset handlingsrom i pengepolitikken innebærer at vi ikke kan basere oss på en svakere krone for å øke konkurranseevnen til norsk næringsliv. De foreslåtte lettelsene i selskapsbeskatningen er et skritt i riktig retning. På sikt må det foretas langt sterkere grep i finanspolitikken dersom oljeformuen skal gå i arv til kommende generasjoner.

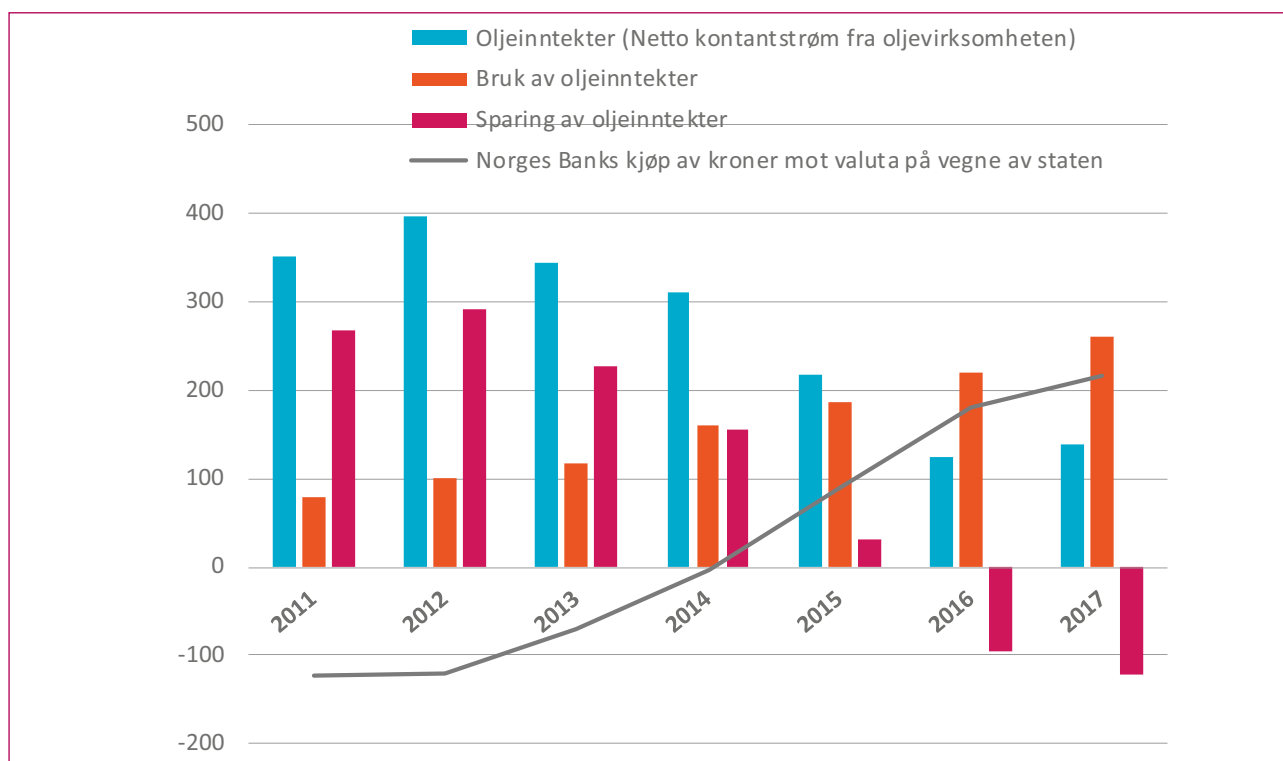
INNLEDNING

Nasjonalbudsjettet for 2017 bekrefter at vi er på vei inn i en ny fase av det norske oljeeventyret. I flere år har vi nå bygget opp statens pensjonsfond utland (SPU) ved å spare noe av inntektene fra olje- og gassvirksomheten. I år og til neste år vil vi for første gang ta ut penger fra SPU for å bruke noe av avkastningen av fondet. Dersom denne trenden fortsetter vil det ikke bli satt inn ny kapital i fondet i årene fremover. Dette innebærer at toppen for bruk av oljeinntekter i henhold til handlingsregelen snart kan være nådd.

Jeg vil i denne kommentaren se nærmere på sammenhengen mellom statens olje- og gassinntekter, handlingsregelen og etterspørselen etter norske kroner i valutamarkedet. I lys av dette vil jeg peke på noen utfordringer i finanspolitikken og nevne enkelte tiltak som kan begrense fremtidige budsjettunderskudd uten at det går utover vekstevnen i norsk økonomi. For å oppnå målsetningen om at oljeformuen også skal komme fremtidige generasjoner til gode er

det viktig at det oljekorrigerte underskuddet holdes på et bærekraftig nivå.

Tanken bak opprettelsen av SPU var å skjerme norsk økonomi for de negative virkningene av store eksportinntekter som en gang ville ta slutt. Store petroleumsinntekter kunne blant annet medføre en nedbygging av konkurranseutsatt sektor, såkalt Hollandsk syke, som følge av høy kostnadsvekst og en sterk valuta. For å unngå dette ble opptjeningen, som er i utenlandsk valuta, skilt fra bruken over statsbudsjettet, som er i norske kroner. På denne måten kunne oljeinntektene gradvis fases inn i økonomien over en lengre tidsperiode og redusere presset på valutakursen og det innenlandske kostnadsnivået. Samtidig ville noe av grunnrenten, som er inkludert i oljeinntektene fordi oljen er en ikke-fornybar ressurs, bevares til fremtidige generasjoner. Ved innføringen av handlingsregelen i 2001 ble rammen for innfasingen konkretisert ved at bruken over tid ble knyttet til forventet avkastning på de oppsparte midlene. Ved å begrense bruken til realavkastningen på fondet vil realverdien av fondets hovedstol bevares. Det sørger for



Figur 1. Opptjening, bruk og sparing av statens inntekter fra oljevirksomheten samt medfølgende kronetransaksjoner i valutamarkedet (mrd. kroner)

Kilde: Finansdepartementet, Norges Bank¹, egne beregninger

¹ Nasjonalbudsjettet 2017, Statsbudsjettet 2017, Statsregnskapet 2011-2014, Norges Banks hjemmesider

at også fremtidige generasjoner kan nyte godt av oljeformuen etter at den er omgjort fra olje og gass på havbunnen til en finansformue i utlandet. Det innebærer videre at Norge fortsatt vil ha valutainntekter da avkastningen på utenlandske aksjer og obligasjoner vil erstatte de fallende olje- og gassinntektene.

PETROLEUMSFONDMEKANISMEN

Flyten av statens inntekter fra petroleumsvirksomheten til bruk over statsbudsjettet og sparing i SPU omtales ofte som petroleumsfondmekanismen. Se for eksempel Lerbak mfl (2016). Figur 1 illustrerer hvordan petroleumsfondmekanismen påvirker statens transaksjoner i det norske valutamarkedet som utføres av Norges Bank.

Figur 1 viser utviklingen i oljeinntektene, fordelingen av disse på bruk og sparing samt Norges Banks kjøp av kroner på vegne av staten i perioden 2011 til 2017 og er basert på tall fra Finansdepartementet samt tall for valutakjøpene til SPU fra Norges Bank. Alle tall er i milliarder kroner. Oljeinntektene, statens netto kontantstrøm

fra oljevirksomheten, er markert som grå søyler i figuren. Disse har gått markert ned i perioden, hovedsakelig på grunn av fallet i oljeprisen. Den forventete økningen i netto kontantstrømmen i 2017 er ifølge budsjettet basert på en økning i oljeprisen fra 371 kroner pr. fat i 2016 til 425 kroner i 2017.

Bruken av oljeinntekter, her representert ved det oljekorrigerte budsjettunderskuddet, er markert som røde søyler.¹ Vi ser av figuren at underskuddene har økt jevnt gjennom hele perioden. Underskuddet for 2017 utgjør nesten 8 prosent av BNP for Fastlands-Norge og 3 prosent av den beregnede verdien av SPUs kapital ved inngangen til året.

Sparingen i SPU, definert som ubrukte oljeinntekter, er markert som blå søyler. Vi ser at disse har vært fallende gjennom perioden, men positive frem til 2015. Sparingen vil bli negativ i 2016 og 2017 som følge av at bruken

¹ Bruken av oljepenger i det enkelte år måles ifølge NOU 2015:9 ved det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet i faste priser. I figuren benyttes det oljekorrigerte underskuddet i løpende priser.

overstiger inntektene, noe som markerer en ny fase i norsk økonomi. For første gang vil vi nå ta ut og bruke midler fra den oppsparte finansformuen i tillegg til at vi bruker alle inntektene fra olje- og gassreservene på havbunnen. Uttakene fra SPU er imidlertid lavere enn den nominelle avkastningen slik at fondet fortsatt øker i verdi.

Den sorte kurven viser Norges Banks kronekjøp i valutamarkedet på vegne av staten. Negative tall innebærer salg av kroner (kjøp av utenlandsk valuta) og positive tall innebærer kjøp av kroner (salg av utenlandsk valuta). Figur 1 viser at kurven stiger jevnt i perioden i takt med de oljekorrigerte underskuddene. Høyere oljepengebruk fører til høyere etterspørsel etter kroner, noe som isolert sett bidrar til en sterkere krone.

Petroleumsfondsmekanismen skaper et skille mellom oppfølgingen av oljeinntekter som finner sted i utenlandsk valuta og bruken av oljeinntektene som finner sted i kroner. I tillegg til å fase inn bruken av oljeinntekter bidrar denne mekanismen til en mer stabil kronekurs ved å frikoble eksportinntektene fra etterspørselen etter kroner i valutamarkedet. Innfasingen skjer ved at bare den delen av inntekten som brukes over statsbudsjettet blir vekslet om fra valuta til kroner. I perioder med høye oljeinntekter og lave budsjettunderskudd innebærer dette at etterspørselen etter kroner blir lavere enn den hadde vært uten fondsmekanismen, mens i perioder med lave oljeinntekter og store underskudd blir etterspørselen høyere enn den ellers hadde vært. Isolert sett bidrar derfor den gradvise innfasingen av oljeinntektene til en mindre volatil kronekurs.

For å beregne statens transaksjoner i det norske valutamarkedet må vi ta utgangspunkt i valutafordelingen i statens nettokontantstrøm fra oljevirkksomheten. Den består i hovedsak av to komponenter, oljeskatter (inkludert utbytte fra Statoil) som betales i kroner, og inntekter fra Statens direkte økonomiske engasjement i oljesektoren (SDØE) som betales i utenlandsk valuta. Dersom det oljekorrigerte underskuddet er lavere enn oljeskattene vil staten måtte bruke de resterende skattekrone til å kjøpe valuta som skal settes inn i SPU. Dersom det oljekorrigerte underskuddet er høyere enn oljeskattene vil staten måtte bruke noe av inntektene i valuta til å kjøpe kroner.

Oljeskattene som er basert på oljeselskapenes oljeinntekter i valuta, betales som nevnt til staten i kroner. Oljeselskapene må derfor jevnlig selge valuta og kjøpe kroner i valutamarkedet. Summen av oljeselskapenes kronekjøp til betaling av oljeskattene og statens kronetransaksjoner vil tilsvare

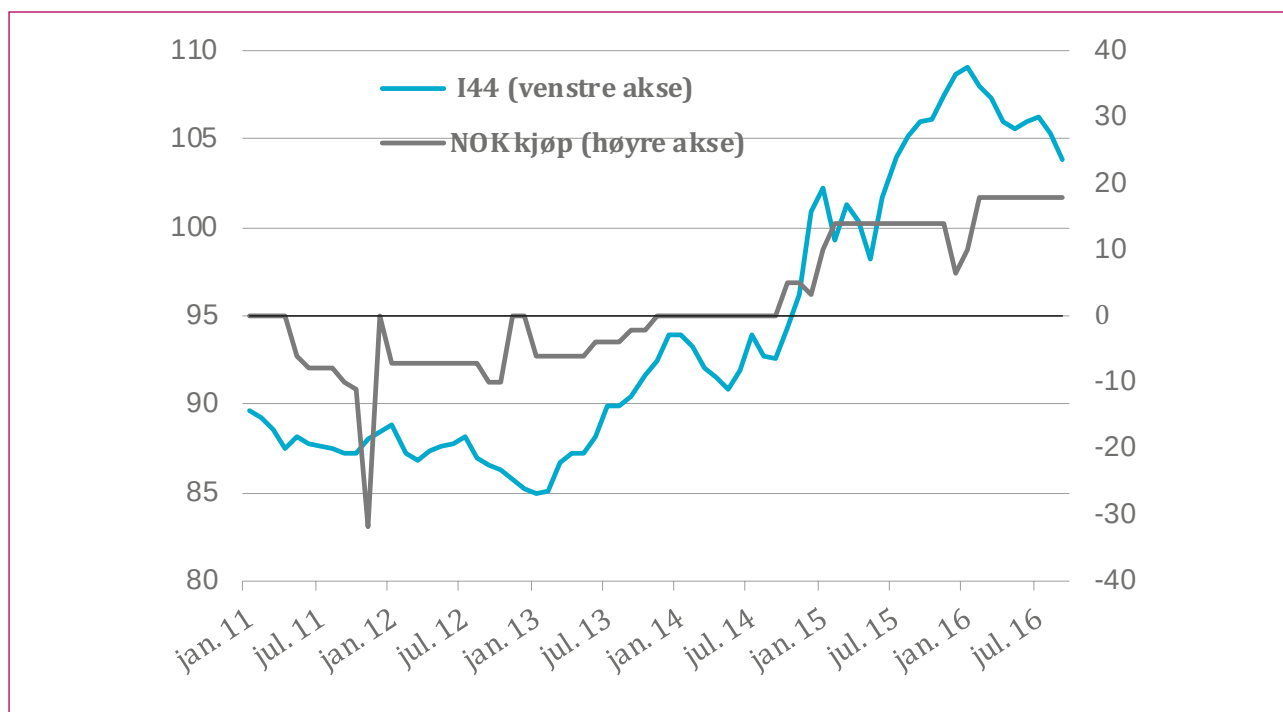
det oljekorrigerte underskuddet. I virkeligheten er kronekjøpene noe høyere enn dette. Det skyldes at staten kjøper SDØEs brutto valutainntekter. For å dekke SDØEs utgifter, som er i kroner, må staten derfor selge noe av valutaen igjen for å kjøpe kroner. I perioden 2011 -2016 har SDØEs utgifter ligget mellom 21 og 35 milliarder kroner.²

Det fremgår av Figur 1 at Norges Bank solgte kroner og kjøpte utenlandsk valuta på vegne av staten frem til 2014. I 2015 var budsjettunderskuddet så høyt at Norges Bank måtte bruke noe av valutainntektene fra SDØE for å kjøpe kroner. Det som er nytt i 2016 og 2017 er at staten må selge all valutaen som kommer inn fra SDØE og i tillegg selge utenlandske verdipapirer fra SPU's portefølje. Dette medfører at de blå søylene blir negative. Mens oljeselskapenes kjøp av kroner til å betale oljeskatten er kraftig redusert som følge av fallet i oljeinntektene blir Norges Banks kronekjøp i valutamarkedet rekordstore fordi budsjettunderskuddet er rekordstort.

Figur 2 viser utviklingen i kronekursen målt ved den importveide kursindeksen, I44, og Norges Banks transaksjoner i valutamarkedet på vegne av staten. Den røde kurven viser kronekursen (venstre akse) slik at en lavere verdi innebærer en sterkere krone og en høyere verdi innebærer en svakere krone. Den blå kurven viser Norges Banks transaksjoner (høyre akse) slik at negative tall innebærer salg av kroner mens positive tall innebærer kjøp av kroner. Transaksjonstallene er basert på tall for daglige valutatransaksjoner som oppdateres og publiseres av Norges Bank en gang i måneden. Månedlige valutatransaksjoner i Figur 2 er beregnet ved å anta at Norges Bank handler det daglige beløpet 20 dager i måneden. For eksempel har Norges Bank annonsert at de kjøper 900 millioner kroner pr. dag på vegne av staten i september 2016. Jeg har da antatt at de kjøper til sammen 18 milliarder kroner denne måneden.

Kronekursen påvirkes av en rekke forhold. Blant annet vil forventninger til oljeprisen, rentedifferansen mot utlandet, veksten i norsk økonomi og risikoviljen blant internasjonale investorer påvirke kronens verdi. Alle forhold som

² Et annet forhold som gjør at Norges Banks valutakjøp kan avvike fra summen av det oljekorrigerte budsjettunderskuddet og SDØEs utgifter er at anslagene på det oljekorrigerte budsjettunderskuddet for et bestemt år kan variere til dels betydelig gjennom året. Dette kan medføre at Norges Bank må justere valutatransaksjonene mot slutten av året og påfølgende år. Hvis det er kjøpt for lite kroner i løpet av året (kjøpt for mye valuta til SPU) må kronekjøpene økes for å redusere den overflødig valutabeholdningen.



Figur 2. Utviklingen i kronekursen målt ved I44 og Norges Banks valutatransaksjoner på vegne av staten (mrd. kroner)
Kilde: Norges Bank, egne beregninger

endrer tilbudet eller etterspørselen av kroner i valutamar-
kedet kan potensielt påvirke kronekursen. Ved å betrakte
Figur 2 kan vi se om Norges Banks valutatransaksjoner fal-
ler sammen med endringer i kronekursen. Norges Banks
valutatransaksjoner bidrar til en økning i tilbudet av kroner
i perioden mai 2011 til oktober 2013 og til en økning av
etterspørselen etter kroner i perioden etter oktober 2014.

Figur 2 viser at kronen var relativt sterk i perioden da
Norges Bank solgte kroner og at den har vært relativt svak
i perioden Norges Bank har kjøpt kroner. Dette skyldes
blant annet fallet i oljeprisen i slutten av 2014. Figuren
viser at transaksjonene kan ha en viss effekt. For eksem-
pel ser vi at den kraftige opptrappingen av kronessalgene i
november 2011 går sammen med en svakere krone i den
samme perioden. Videre ser vi at opptrappingen av kro-
nekjøpene fra februar 2015 og februar 2016 går sammen
med en sterkere krone. Dette illustrerer at en høy bruk av
oljeinntekter kan bidra til en sterkere kronekurs.

UTFORDRINGENE FREMOVER

Utfordringene fremover er knyttet til om vi klarer å opp-
rettholde en bærekraftig utvikling i de oljekorrigerte
budsjettunderskuddene. Thøgersen-utvalgets utredning
(NOU 2015:9) viser at toppen for bruk av oljeinntekter

kan være passert om få år ved en rask innfasing basert på
en realavkastning på SPU på 4 prosent. Utvalget anslår at
forventet realavkastning på fondet de neste 10-15 årene vil
ligge på halvparten, rundt 2 prosent. Mork-utvalget (NOU
2016:20), som nylig leverte sitt forslag til hvordan spare-
pengene best kan plasseres, anslo forventet realavkastning
til 2,3 prosent med dagens aksjeandel. Dette innebærer at
handlingsregelen kan bli meget krevende å følge. I tillegg
vil en aldrende befolkning føre til at offentlige utgifter til
pensjoner, omsorg og helse vil øke kraftig i årene fremover,
noe som vil begrense handlingsrommet i finanspolitikken
betydelig.

Regjeringen legger som nevnt opp til en oljepengebruk i
2017 som tilsvarer 3 prosent av verdien av SPU ved inn-
gangen til året. Anslaget bygger på en økning i oljeprisen
på 2,4 prosent og en ytterligere svekkelse av valutakursen
på 1 prosent neste år. En svakere kronekurs bidrar til å
øke fondets verdi målt i kroner og øker derved grensen for
uttak ifølge handlingsregelen. Ved uendret kronekurs vil
imidertid samme oljepengebruk bli høyere enn 3 prosent
målt i prosent av fondsverdien. Sett i lys av anslagene fra
Thøgersen-utvalget er et slikt nivå trolig ikke bærekraftig.
Dette gjør det nødvendig med en omstilling i norsk øko-
nomi for å redusere de oljekorrigerte underskuddene.

Omstillingsprosessen må bidra til å skape nye, lønnsomme arbeidsplasser og et generelt konkurransedyktig næringsliv. I budsjettdokumentene fremheves det at Norges konkurranseevne er bedret som følge av svekkelsen i kronekursen gjennom de siste par årene. Det virker noe underlig at det lagt inn en ytterligere svekkelse av kronen i 2017 da et rekordlavt rentenivå kombinert med den høye olje-engebruken reduserer sannsynligheten for at kronen vil svekke seg fremover. En svak økning i oljeprisen den siste tiden har snarere bidratt en appresiering av kronen. En bedring i konkurranseevnen til norsk næringsliv må derfor baseres på lav kostnadsvekst og økt produktivitet, og ikke på en ytterligere svekkelse av kronen.

Lavere etableringskostnader for nye bedrifter og reduksjoner i skatte- og avgiftstrykket vil bidra til å dempe kostnadsveksten. Det er derfor positivt at det i budsjettet legges opp til fortsatte lettelser i selskapsskatten.

Selv om de store økningene i offentlige utgifter til pensjoner, omsorg og helse ligger et stykke inn i fremtiden bør tilpasningene i finanspolitikken foretas så snart som mulig. Dette vil bidra til stabile offentlige ytelser i årene fremover og forhindre store økninger i skattenivået på et senere tidspunkt. En betydelig økning i skattenivået kan ha uheldige virkninger på sysselsettingen. Økt sysselsetting og produktivitet er av avgjørende betydning for å redusere det oljekorrigerte underskuddet i fremtiden. En slik utvikling vil bidra til å redusere oljeavhengigheten gjennom både inntektssiden og utgiftssiden. En økning i sysselsetting og BNP medfører høyere skatteinntekter utenom oljesektoren samtidig som utgiftene til arbeidsledighetstrygd og sosiale ytelser reduseres.

For å skape ytterligere rom for økningen i offentlige utgifter i forbindelse aldringen av befolkningen er det imidlertid nødvendig med flere tiltak. Budsjettdokumentene synliggjør veksten i statens pensjonsutgifter fremover. Et viktig tiltak for å begrense utgiftsveksten i budsjettet er derfor å gjennomføre reformer i pensjonssystemet for offentlig ansatte i tråd med den private pensjonsreformen. Regjeringen legger videre opp til en ytterligere effektivisering i offentlig sektor, noe som også vil bidra til å redusere utgiftssiden. Staten kan i tillegg bedre budsjettbalansen ved å selge seg ned i en rekke børsnoterte selskaper. Etter min mening bør staten selge sine eierandeler i selskaper som ikke tilsier statlig eierskap gjennom eksterne virkninger eller andre markedsimperfeksjoner. Disse inkluderer blant annet Aker Kværner Holding, DNB og Yara. Staten fastsetter rammevilkårene for næringslivet og skal

sørge for at disse blir overholdt, og bør derfor ikke eie de samme bedriftene de skal regulere og kontrollere. Disse tiltakene vil tilsammen bidra til en mer bærekraftig utvikling i offentlige finanser, og derved til at oljeformuen kan bevares til fremtidige generasjoner.

KONKLUSJON

Nasjonalbudsjettet for 2017 indikerer at innfasingen av inntekter fra oljeformuen snart når toppen. Sett i lys av aldringen av den norske befolkningen står myndighetene overfor store utfordringer i finanspolitikken i årene fremover. Så lenge det er handlingsrom i offentlige finanser bør derfor finanspolitikken legge forholdene til rette for en vekst i sysselsettingen gjennom etablering av nye og lønnsomme bedrifter. For å sikre økonomisk vekst og høy sysselsetting må også næringslivets konkurranseevne bedres. Dette bør skje gjennom lavere kostnadsvekst da vi ikke kan forvente å få hjelp av en ytterligere svekkelse i kronekursen. Den foreslåtte reduksjonen i selskapsskattene er et tiltak som kan bidra til dette. Bare gjennom en bærekraftig utvikling i de oljekorrigerte underskuddene kan vi sørge for at Norges nasjonalformue går i arv til fremtidige generasjoner.

REFERANSER

Lerbak, M., K. Tafjord og M. Øvre-Johnsen (2016). Petroleumsmekanismen og Norges Banks valutatransaksjoner, Aktuell kommentar 1/2016, Norges Bank.

Finansdepartementet (2015). Finanspolitikk i en oljeøkonomi. NOU 2015:9.

Finansdepartementet (2016). Nasjonalbudsjettet 2017. Meld. St.1 (2016-2017).

Finansdepartementet (2016). Statsbudsjettet for budsjettåret 2017. Prop. 1 S (2016-2017).

Finansdepartementet (2016). Aksjeandelen i Statens pensjonsfond utland. NOU 2016:20.

Norges Bank (2016). <http://www.norges-bank.no/Bank-og-marked/Valutakjop-til-SPU/>

Norges Bank (2016). <http://www.norges-bank.no/Statistikk/Valutakurser/>



KJETIL OLSEN
sjeføkonom, Nordea

Vendepunkt

Regjeringen legger opp til å trykke gassen litt mindre ned i 2017 sammenlignet med i år. Det virker rimelig all den tid norsk økonomi ser ut til å greie seg langt bedre enn fryktet. Neste års impuls fra finanspolitikken foreslås på linje med gjennomsnittlig stimulans siden handlingsregelen ble innført i 2001. De neste årene bør et uendret underskudd som andel av BNP, nøytrale budsjetter, være utgangspunktet. Alternativet, fortsette innfasingen av oljepenger som før, kan gi et hardt møte med virkeligheten om kun få år. Vi står nå ved et vendepunkt for budsjettpolitikken.

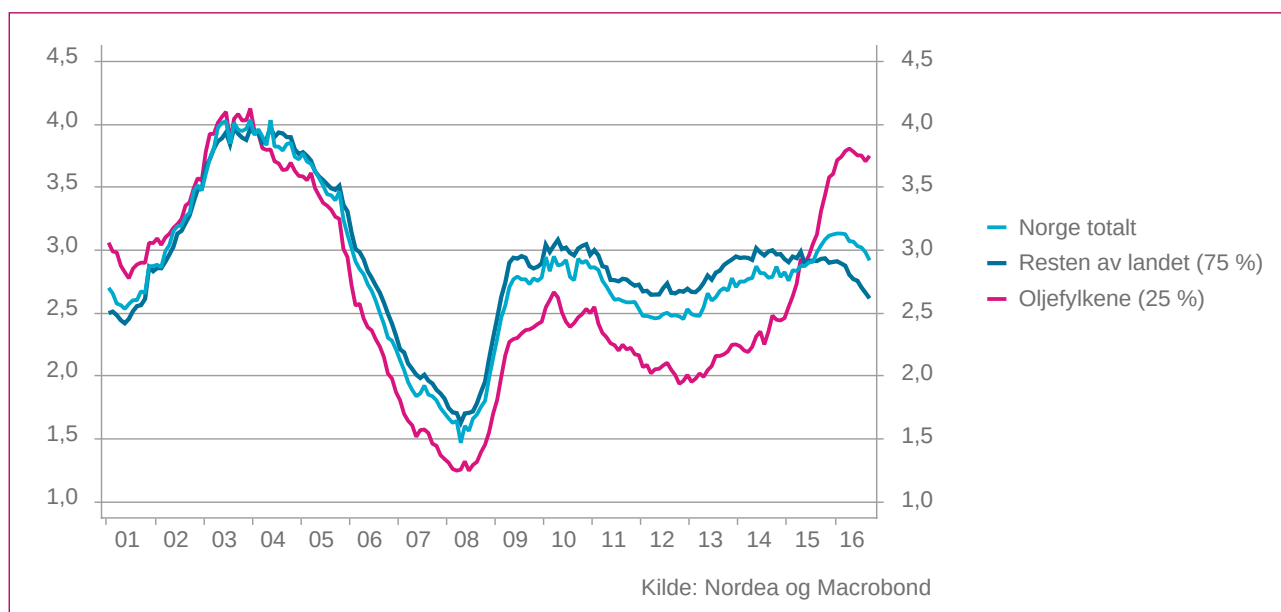
VENDEPUNKT 1: NORSK ØKONOMI

Som ventet steg arbeidsledigheten nokså raskt som følge av det kraftige fallet i oljeprisen. Så sent som i vinter var de fleste enige om at en videre oppgang i ledigheten ikke var til å unngå. Med en pris på under 30 USD/fat hadde oljeprisen falt med rundt 75 prosent og det var nærmest utenkelig å legge til grunn noe annet. Utover våren fikk vi imidlertid de første tegnene på at ledigheten så ut til å flate ut, og det på et nivå langt under det selv de største optimistene på forhånd kunne drømme om. Mange skrev nok de gode ledighetstallene på kontoen for statistisk støy og mente de var for gode til å være sanne. Både Finansdepartementet og Norges Bank la i sine anslag derfor til grunn av arbeidsledigheten skulle videre opp. Det lå blant annet til grunn for Revidert nasjonalbudsjett 2016 som økte den finanspolitiske stimulansen i år fra 0,7 prosent av BNP for Fastlands-Norge, til 1,0 prosent. Gjennom sommeren fortsatte imidlertid tallene å overraske positivt, nå med et svakt fall i den registrerte ledigheten. Inkludert personer på arbeidsmarkedstiltak var trenden klar; ledighetsoppgangen hadde

stoppet opp. Når vi i skrivende stund gjør opp foreløpig status kan vi konkludere med at samlet ledighet har økt med under ½ prosentpoeng siden oljeprisen begynte å falle sommeren 2014 og at ledighetstoppen er bak oss.

Annen informasjon styrker oss i troen på at det har snudd i norsk økonomi. Norges Banks regionale nettverk er kanskje den beste termometeren vi har. Ved siste måling fra august konkluderte virksomhetene i nettverket med at vekstbunnen er bak oss og at veksten har tatt seg opp. Samtidig så kontaktene i nettverket for seg en videre oppgang i veksten.

Oljebremsen avtar. Selv om oljeinvesteringene i år faller like mye som i fjor, med rundt 15 prosent, er det utsikter til en avdemping av fallet neste år. Et mindre negativt drag fra oljevirkomheten vil i seg selv bidra til en oppgang i den samlede veksttaket. Samtidig står andre klare til å overta. Boliginvesteringene har allerede passert oljeinvesteringene i størrelse, og de vokser nå kraftig. Basert på rekordhøye



Figur 1: Registrert arbeidsledighet i prosent av arbeidsstyrken

tall for igangsettingen av nye boliger er det ikke urimelig å anta en vekst i boliginvesteringene både i år og neste år på opp mot 10 prosent. Det gir sysselsetting til mange.

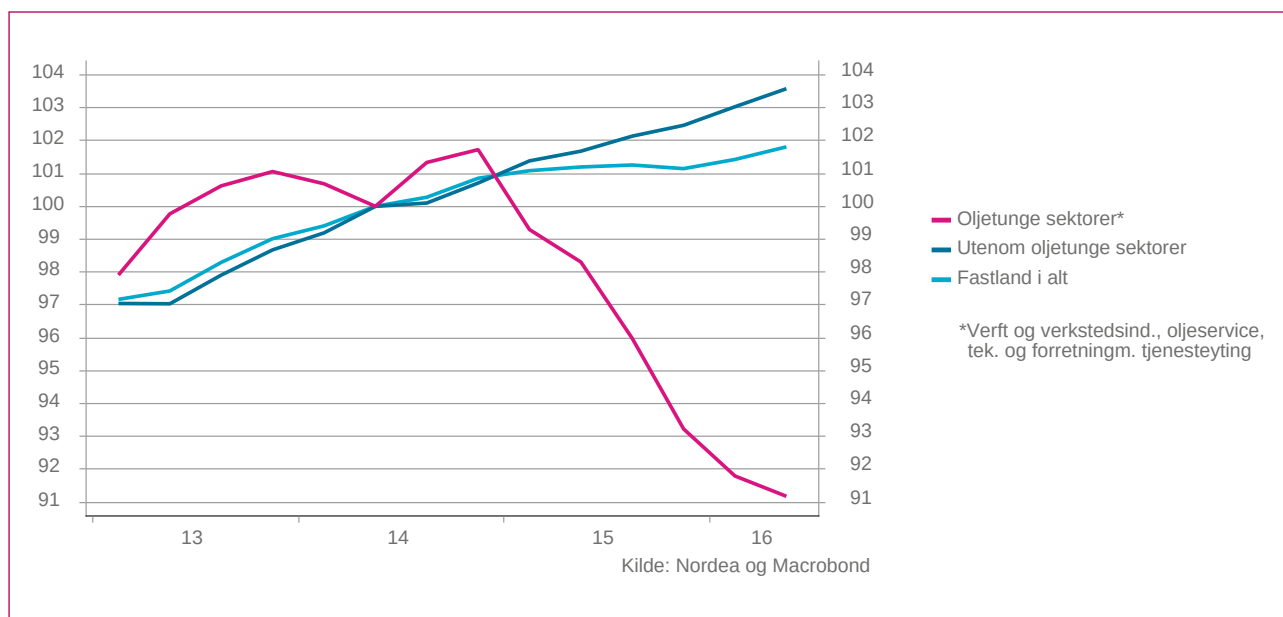
Boligprisene vokser også mye. Det er trolig den viktigste grunnen til at nybyggingen har skutt fart. Utvikling stemmer godt med teoretiske prediksjoner. Når brukte boliger øker i pris gis det insentiver til å bygge nytt. Boligmarkedet snudde kraftig opp i vinter, og prisveksten har siden ligget på rundt 1 prosent i måneden sesongjustert for landet som helhet. Oslo står ut, med månedlige sesongjusterte vekstrater på over 2 prosent, eller rundt 30 prosent i årlig rate. Å si at det er krisestemning blant norske husholdninger blir derfor å ta svært hardt i. Tillitsindikatorne som før nyttår viste lavere tillit til landets økonomi enn under finanskrisen, har snudd kraftig opp i takt med bedre tall fra arbeidsmarkedet. Med jobbtryggheten tilbake virker nå de lave rentene som de skal. Det har sjelden vært billigere å finansiere kjøp av bolig i Norge, til tross for rekordhøye boligpriser. Som andel av disponibel inntekt er det fortsatt billigere for gjennomsnittshusholdningen å betale renter og avdrag på en gjennomsnittsbolig enn i 2013.

Oljeprisen ser ut til å ha fått feste på rundt 50 USD/fat, og nye takter fra OPEC tar bort noe av nedsiderisikoen rundt oljeprisen framover. For litt siden ble det enighet om å kutte oljeproduksjonen for å gi støtte til en bedre balanse mellom tilbud og etterspørsel av olje. Med også bunnen i

oljeprisen bak oss er derfor vendepunktet i norsk økonomi på enda tryggere grunn. Vi har det verste bak oss.

Sammen med en klar svekkelse av kronen og lavere renter har ekspansiv finanspolitikk dempet støtet fra oljesektoren og veid opp for eventuelle smitteeffekter på andre næringer og deler av landet. I figur 1 har vi delt arbeidsledigheten og landet i to etter hvor sterkt oljesektoren er representert. Den røde linjen viser arbeidsledigheten i oljefylkene Møre og Romsdal, Hordaland, Vest-Agder og Rogaland. Ledigheten steg raskt og økningen har vært kraftig med nær en dobling av raten. I disse fylkene har det vært riktig å bruke betegnelsen krise. Den mørkeblå linjen viser utviklingen i resten av landet. Tendensen til økende ledighet stoppet da oljeprisen begynte å falle og ledigheten flatet ut. I det siste har vi faktisk sett en ganske betydelig nedgang i arbeidsledigheten. Det er i og for seg ikke så rart. I regioner med liten eller ingen oljetilknytning har de bare fått merke effekten av støtdemperne ekspansiv finanspolitikk, svak krone og lavere renter. I store deler av landet har dermed utviklingen vært bedre enn på lenge. Her er det ikke krise, men tvert i mot høykonjunktur.

Et liknende bilde finner vi når vi bruker nasjonalregnskapstall. I den røde linjen i figur 2 har vi samlet produksjonstallene for verfts- og verkstedindustrien, oljeservice samt teknisk og forretningsmessig tjenesteyting. Dette er deler av norsk næringsliv som har et særlig tungt innslag av oljerelatert virksomhet. Verdiskapingen i denne delen



Figur 2: BNP for Fastlands-Norge (indeks, 2. kvartal 2014 = 100)

av økonomien har falt kraftig, i takt med fallet i oljeinvesteringene. Resten av norsk økonomi er samlet i den mørkeblå linjen. Her har veksten fortsatt mer eller mindre i samme takt som før oljeprisen begynte å falle. Samlet har BNP for Fastlands-Norge (lyseblå linje) ligget nokså flatt en stund og hatt nær nullvekst. I det siste ser vi tegn til at også samlet BNP trekker litt opp, mye fordi falltaket i oljerelaterte virksomheter nå ser ut til å avta.

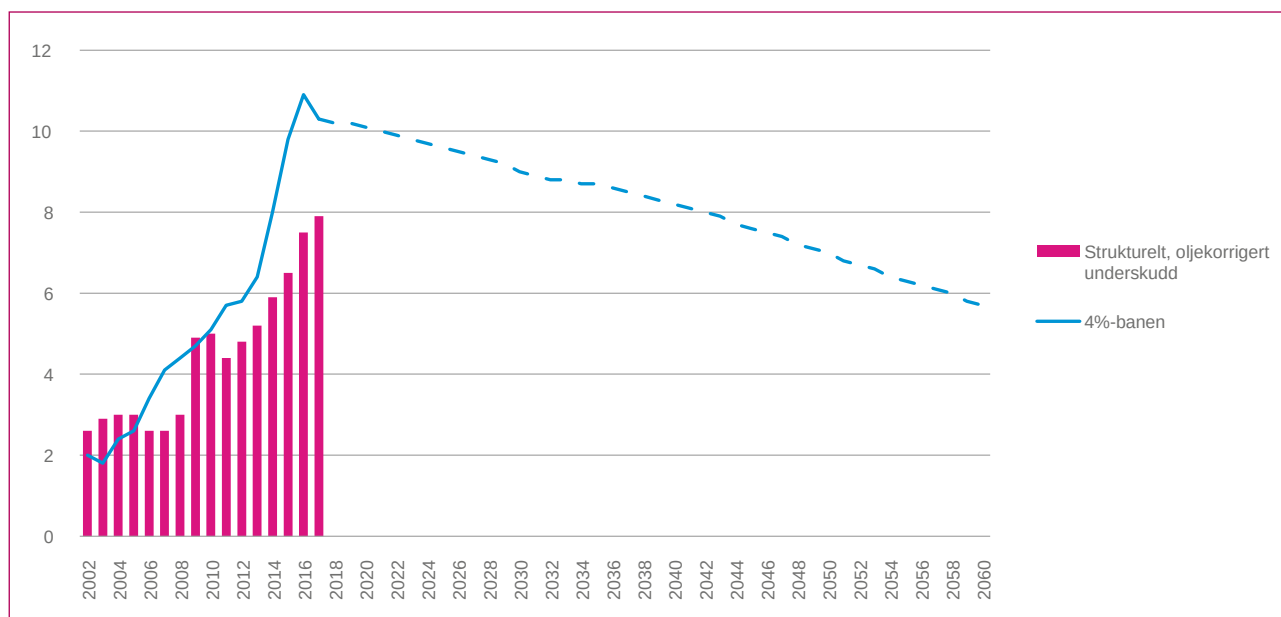
Både Norges Bank og Regjeringen har trolig inntatt en før-var-holdning til den økonomiske politikken. Frykten for at oljebremsen skulle spre seg har nok gjort at begge har vært på framfoten i sine tiltak. Når det nå ser ut til at norsk økonomi har greid seg langt bedre enn fryktet, er det derfor ikke urimelig at stimulansetiltakene etter hvert blir mindre. Støtdemperne har på mange måter virket bedre enn antatt. Norges Bank varslet derfor i september at rentebunnen mest sannsynlig var nådd, og i statsbudsjettet for neste år legger Regjeringen opp til å øke pengebruken litt mindre enn i år. Målt ved endringen i det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet går den finanspolitiske stimulansen ned fra 1,0 prosent av BNP for Fastlands-Norge i år til 0,4 prosent neste år.

At ledigheten er noe høyere enn den var før oljeprisfallet, er ikke i seg selv noe godt argument for ytterligere stimulanter. Den økningen vi har sett er en unngåelig følge av det sjokket som rammet norsk økonomi og kunne neppe vært unngått med all verdens stimulanter. Selv i gode tider

forsvinner og skapes det mange jobber, og mellom jobber er mange arbeidsledige. Normalt fordeler endringer seg jevnt på bransjer og områder og dermed finner de ledige seg raskt jobb. Nå er det i noen få bransjer og deler av landet det forsvinner mange jobber. Det er dermed helt naturlig at de ledige bruker lenger tid på å finne ny jobb. Det betyr ikke at det ikke finnes ledige jobber, men kanskje må en flytte, ta en jobb som ikke matcher utdanning og erfaring eller hvor en må akseptere lavere lønn. Ledigheten har falt i fylker med lav eksponering mot olje og det er brukbar vekst i de næringene som ikke er oljetunge. Det tyder på at det er ledige jobber. Og er veksten i økonomien på vei opp vil etterspørselen etter arbeidskraft øke framover. Det lover godt for den videre utviklingen i ledigheten.

RAMMEVERKET SOM BLE ETABLERT I 2001 HAR TJENT OSS GODT

Det er liten tvil om at norsk økonomi preges av den naturen som nå skjer i oljesektoren, men det kunne ha gått mye verre. Det gjorde det sist gang oljeprisen falt kraftig. For oljeprisfallet er ikke unikt. Fra desember 1985 til mai 1986 falt oljeprisen med 70 prosent, fra 30 til 10 USD/fat. Den gangen gikk det ikke bra. Norsk økonomi gikk inn i sin kraftigste nedgang siden mellomkrigstiden. Arbeidsledigheten og antall konkurser steg kraftig. Boligprisene falt betydelig og mange husholdninger fikk store gjeldsproblemer. Det hele kulminerte i bankkrisen på starten av 1990-tallet.



Figur 3: Handlingsregelen og faktisk oljeprengebruk (i prosent av BNP Fastlands-Norge)

Som nå opplevde staten midt på 1980-tallet et kraftig fall i oljeinntektene. Men den gang hadde vi verken oljefondet eller handlingsregelen på plass. De offentlige utgiftene måtte kuttes og skattene ble økt. Det bidro til å forsterke konsekvensene av oljeprisfallet. Det ble forsøkt å devaluere den norske krona i 1986 som svar på oljeprisfallet, men effekten uteble. Vi fikk ingen bedring av konkurranseevnen som nå. Fortsatt høye inflasjonsforventninger bidro til fortsatt høy lønnsvekst, og kostnadsforbedringen ble raskt spist opp. I tillegg måtte Norges Bank sette styringsrenten opp for å forsvare kronekursen. Gjennomsnittlig utlånsrente blant husholdningene økte fra 14 til 17 prosent.

Myndighetene har denne gangen håndtert oljebremser godt. Men grunnlaget ble lagt for 15 år siden da rammeverket for den økonomiske politikken ble lagt om. Nå har vi orden i eget hus. Gjennom handlingsregelen for finanspolitikken er det blitt bygget et system for porsjonering av den velstanden som vi har fått del i. Oljefondet har kommet opp i svimlende 7000 mrd. kroner. Når økonomien og statens inntekter svekkes kan regjeringen dermed bruke litt mer av avkastningen av de oppsparte midlene og stimulere aktiviteten. I 2001 ble også inflasjonsstyring innført som rettesnor for pengepolitikken. Omleggingen markerte et brudd med fastkurspolitikken som hadde dominert norsk pengepolitikk helt siden Norges Bank ble opprettet i 1816. Verdien av lave og stabile inflasjonsforventninger og en egen valuta som får lov til å bevege seg, er særlig stor når økonomien blir utsatt for den type forstyrrelse fallet i

oljeprisen representerer. Myndigheten tenkte langsiktig da rammeverket for politikken ble endret. Denne langsiktigheten tjener oss nå godt.

VENDEPUNKT 2: BRUKEN AV OLJEPENGER

Med lysere utsikter for økonomien er høstens 2017 budsjett riktig tidspunkt for å trå mindre på gassen. Nå er trolig også tiden inne for å tenke grundig på oljeprengebruken på lengre sikt. Handlingsregelen sier at bruken av oljepenger over tid skal være 4 prosent av fondskapitalen, det vil si i tråd med forventet realavkastning på oljefondet. Slik blir realverdien av fondet evigvarende, man bruker bare realavkastningen. Men med vekst i BNP også de neste tiårene, en ikke urimelig antakelse, vil oljefondet som andel av BNP gradvis gå ned.

Så langt har realavkastningen vært ganske nær 4 prosent, men framover er det få som tror den vil være like høy. Hvilken avkastning vi kan forvente framover har ligget til grunn for mye av debatten rundt handlingsregelen de siste årene. Flere har tatt til ordet for å endre handlingsregelen og justere bruken til 3 prosent eller lavere. Neste år legges det opp til å bruke nettopp 3 prosent av fondskapitalen.

Figur 3 er hentet fra Nasjonalbudsjettet 2017, og den gir uttrykk for hvilket rom det er for oljeprengebruk i henhold til gjeldende handlingsregel framover. I beregningen er det blant annet lagt til grunn at faktisk realavkastning de neste

15 årene blir 3 prosent. Det er stor usikkerhet knyttet til de forutsetninger som ligger til grunn for beregningen, og Finansdepartementet viser virkningene av både høyere/lavere avkastning på oljefondet og høyere/lavere oljepris. Vi står likevel igjen med et ganske så robust trekk; som andel av BNP for Fastlands-Norge er mulig oljepengebruk i følge handlingsregelen nå på sitt høyeste, drøye 10 prosent. Framover vil den potensielle bruken av oljepenger som andel av BNP, gradvis gå ned. Også når det gjelder oljepengebruken står vi derfor nå ved et vendepunkt.

De siste årene har bruken av oljepenger (det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet) ligget lavere enn det handlingsregelen tilsier. Neste år anslås bruken til knappe 8 prosent av BNP for Fastlands-Norge. Siden innføringen av handlingsregel i 2001 har underskuddet som andel av BNP økt med 0,4 prosent poeng årlig. Det har derfor vært forholdsvis lett å være finansminister så langt dette årtuset. Skulle denne trenden fortsette, vil vi nå 4 prosentbanen om rundt 5 år. Fra da av vil kommende regjeringer, hvis de skal holde seg til handlingsregelen, måtte ta som et utgangspunkt at budsjettet skal strammes inn hvert eneste år framover. Den finanspolitiske impulsen skal dermed som et utgangspunkt, være negativ. Det kan bli et hardt møte med virkeligheten for politikere som i løpet av de siste 15 årene, ikke har hatt fått et særlig godt treningsgrunnlag i det å gjøre prioriteringer. Risikoen for at hele konstruksjonen rundt bruken av oljepenger og handlingsregelen ryker, er da stor.

Et alternativ er å si at perioden med innfasing av oljepenger i budsjettene nå er over. Den nye rettesnoren for budsjettpolitikken de neste årene kunne da vært at det oljekorrigerede, strukturelle underskuddet skal være uendret som andel av BNP for Fastlands-Norge. Det vil i så fall innebære at vi fra og med 2018 skal ha nøytrale budsjetter som startpunkt for budsjettdiskusjonene. En slik tilnærming vil ha flere fordeler. For det første er den enkel, og lik den alle andre land stort sett forholder seg til (konjunkturnøytralt budsjett som utgangspunkt). For det andre gir det god og lenge etterlengtet trening i å gjøre prioriteringer i budsjettarbeidet. For det tredje vil det gi tid til å vurdere utviklingen i avkastning og oljepris, og betydningen det har for oljefondet framover.

Vi hadde medvind lenge, og oljefondet har vokst seg langt større enn det som ble forespeilet da handlingsregelen ble etablert. I takt med veksten i oljefondet har bruken av oljepenger også økt mer enn først antatt. Nå er ikke lenger spørsmålet hvordan oljepengene skal fases inn i norsk økonomi. Oljepengene er faset inn. Nå er spørsmålet hvordan oljepengebruken best kan håndteres de neste ti-årene. Det blir spennende å se hvilke konklusjoner Perspektivmeldingen som Regjeringen legger fram neste år, legger seg på. Det er nå på tide på nytt å tenke langsiktig og grundig gjennom bruken av oljepenger over offentlige budsjetter. Ikke bare norsk økonomi, men også budsjettpolitikken står derfor nå ved et vendepunkt.



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>



STEINAR HOLDEN
professor, Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo

På tide å revidere handlingsregelen¹

Etter Mork-utvalgets rapport er det vanskelig å holde fast på 4 prosent som et meningsfylt anslag på forventet realavkastning fra Pensjonsfondet. Den tallfestede retningslinjen for bruken av midler fra Pensjonsfondet bør endres til 3 prosent. Regjeringen må også utarbeide planer for hvordan handlingsregelen skal revideres når vi ikke lenger kan regne med betydelige fremtidige oljeinntekter. Da bør pengebruken ligge i underkant av forventet realavkastning, som en sikkerhetsmargin dersom Pensjonsfondet skulle falle kraftig i verdi.

INNLEDNING

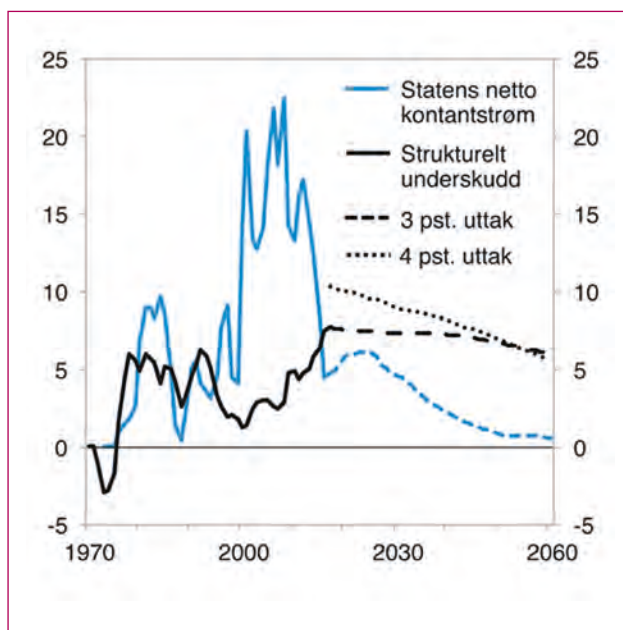
Nasjonalbudsjettet 2017 er i likhet med sine forgjengere et imponerende dokument. Velskrevet og fullt av fakta og gode analyser om norsk økonomi og politikk. En nyvinning i år er et utmerket kapittel om makroovervåking og –tilsyn i finansmarkedene – dette er en opplagt kandidat til pensum på begynnerkurs i makroøkonomi på landets universitet og høyskoler.

Det er mange interessante temaer som kunne vært drøftet med utgangspunkt i Nasjonalbudsjettet. I denne kommentaren vil jeg nøye meg med ett, som til gjengjeld er et av de aller viktigste. Jeg vil drøfte en mulig justering av handlingsregelen, dvs. en mulig justering av retningslinjen for hvor mye av fondskapitalen fra Pensjonsfondet som vi skal bruke.

Tallfestingen av handlingsregelen får liten oppmerksomhet i Nasjonalbudsjettet. I avsnitt 3.1.1 står det at vi må være forberedt på at realavkastningen de neste 10-15 årene vil bli lavere enn 4 prosent, og det vises til dette som et av flere forhold som i følge Thøgersen-utvalget tilsier en mer gradvis innfasing av oljeinntektene fremover. Som illustrasjon av betydningen av pengebruken, viser Figur 3.1 i Nasjonalbudsjettet, inkludert her som Figur 1 nedenfor, forskjellen mellom et uttak på 3 og 4 prosent av fondskapitalen. Figuren gir et relativt flatterende bilde av konsekvensene av 4 prosent bruk, ved at figuren stopper i 2060, og dermed bare viser tiden der 4 prosent uttak gir høyere pengebruk. Nå forstår selvfølgelig Nasjonalbudsjettets lesere at pengebruken deretter blir lavere, men totalbildet er likevel på ingen måte avskrekkende.

Budsjettpolitikken i årene fremover blir drøftet i avsnitt 3.1.4. I boks 3.4 fremheves de store svingningene i avkastningen fra Pensjonsfondet, men uten å trekke noen konklusjoner utover at «I utformingen av finanspolitikken må det tas høyde for denne usikkerheten for å unngå at

¹ Takk til Asbjørn Rødseth, Fredrik Wulfsberg og redaktør Klaus Mohn for gode kommentarer til et tidligere utkast.



Figur 1. Petroleumsinntekter og fondsavkastning*

* Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, strukturelt, oljekorrigert underskudd på statsbudsjettet og finansieringsbidrag fra fondet ved 3 og 4 prosent uttak. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge. I framskrivingen av fondet er det lagt til grunn en årlig realavkastning på 3 prosent de første 15 årene og deretter 4 prosent

Kilde: Finansdepartementet (Nasjonalbudsjettet 2017).

svingninger i anslagene for fondet blir en kilde til ustabilitet i finanspolitikken og norsk økonomi.»

Årsaken til den sparsomme drøftingen er naturligvis at regjeringen er i tenkeboksen. I avsnitt 3.1.1. vises det til Perspektivmeldingen som legges fram våren 2017, som vil inneholde en vurdering av anbefalingene fra Thøgersen-utvalget og Mork-utvalget.

FORVENTET REALAVKASTNING

Mork-utvalget, som leverte sin innstilling 18. oktober, har en mer omfattende drøfting av viktige premisser for handlingsregelen. Utvalget legger til grunn en forventet realavkastning på Pensjonsfondet de neste 30 år på 2,3 prosent, basert på en forventet realavkastning fra obligasjonsporteføljen på 0,5 prosent, og en aksjepremie på 3 prosent. Regnestykket blir $0,4 - 0,5 \text{ prosent} + 0,6 - 3,5 \text{ prosent} = 2,3 \text{ prosent}$. Utvalget sier også at det er viktig å unngå overforbruk, fordi dette vil tære på den finansielle formuen.

Mork-utvalgets rapport er et tungt innspill for å redusere det tallfestede anslaget i handlingsregelen, dvs. at anslaget på forventet realavkastning reduseres fra nåværende 4 prosent. Utgangspunktet for handlingsregelen er jo ikke tallet 4 prosent, men et mål om å bruke forventet realavkastning, fordi man vil bevare realverdien av fondet av hensyn til fremtidige generasjoner. Tallet 4 prosent kom fordi dette var Finansdepartementets anslag på forventet realavkastning da handlingsregelen ble innført i 2001. Hvis forventet realavkastning ikke lenger er 4 prosent, er den naturlige konsekvensen å senke den tallfestede retningslinjen. Hvis man da holder fast ved tallet 4, innebærer dette at man velger å bruke mer enn forventet realavkastning, slik at man bruker av selve fondet.

Diskusjonen om å senke anslaget for forventet realavkastning fra 4 prosent er selvfølgelig ikke ny. Undertegnede drøftet spørsmålet høsten 2011 i en kommentar til Nasjonalbudsjettet 2012 (Holden, 2011), og jeg var på ingen måte den første som tok opp spørsmålet. Sentralsbanksjefen foreslo en endring til 3 prosent i årstalen 2012 (Olsen, 2012). Daværende statsminister Jens Stoltenbergs kontante svar var nei, i stor grad begrunnet med at hvis tallet ble endret til 3, kunne det på et senere tidspunkt også endres til et høyere anslag. Dermed kunne man få et spill om tallfestingen (Dagens Næringsliv, 2012).

Situasjonen nå er imidlertid en helt annen enn for 4-5 år siden. Også da fremsto 4 prosent realavkastning som et høyt anslag, men det var samtidig betydelig usikkerhet om dette. Usikkerheten er blitt illustrert ved at realavkastningen i Pensjonsfondet faktisk har vært betydelig høyere enn 4 prosent i årene etterpå, hele 5,8 prosent årlig avkastning over de siste 3 år (tabell 8.1 i budsjettet). Men selv om usikkerheten i forventet avkastning nok er like stor som før, er det vanskeligere å holde på 4 prosent som et meningsfylt anslag.

Det kraftige fallet i obligasjonsrentene innebærer at opp til 40 prosent av fondet er plassert i obligasjoner med sikker lav avkastning. Mork-utvalget anslår som nevnt forventet realavkastning på obligasjonsdelen til 0,5 prosent, slik at forventet realavkastning på aksjer må være hele $6 \frac{1}{3}$ prosent for at forventet realavkastning på fondet samlet sett skal bli 4 prosent. Riktig nok kan en argumentere for at nedgangen i obligasjonsrentene i noen grad skyldes redusert risikovilje blant investorer, noe som i så fall også kan føre til at forventet avkastning på aksjer er høyere enn før. Men det er også argumenter i motsatt retning. Historisk avkastning på aksjer har vært høy blant annet på grunn av

historiske endringer som vi ikke kan regne med vil gjenta seg, og det kan tale for lavere avkastning fremover enn vi har sett historisk (se f.eks. avsnitt 7.4.7 i Mork-utvalgets innstilling). En finanspolitisk retningslinje som handlingsregelen kan ikke basere seg på et anslag på forventet realavkastning som ligger i ytterkant av hva som kan oppfattes som rimelig.

Drøftingen i Mork-utvalget er også et selvstendig argument for å gjøre en endring i tallfestingen av handlingsregelen. Diskusjonen av forventet realavkastning har i hovedsak vært ført av utenforstående økonomer og kommentatorer, i tillegg til taler og analyser fra Norges Bank. Man kan stille spørsmål om hvor raskt slik diskusjon og analyser bør føre til en endring i det anslaget for forventet realavkastning som finanspolitikken bygger på, for å unngå det spill om tallet som Stoltenberg argumenterte mot. Nå har det gått lenger tid, og spørsmålet er blitt drøftet i et ekspertutvalg nedsatt av Finansdepartementet om dette temaet. Dersom regjeringen ønsker å holde på tallet 4 prosent, bør den rett og slett komme med en annen begrunnelse enn at dette er et anslag på forventet realavkastning.

Før vi drøfter eventuelle andre nye begrunnelser, la oss kort se på konsekvensene av å redusere anslaget for forventet realavkastning til 2,3 prosent. I så fall tilsier den nye «2,3-prosentbanen» en oljepengebruk i 2017 lik $7460 \cdot 0,023 = 172$ mrd. kroner. Til sammenligning er budsjettanslaget for oljepengebruken for 2017 (dvs. strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd) anslått til 226 mrd. kroner. Budsjettopplegget innebærer i så fall at man bruker $226 - 172 = 54$ mrd. kroner mer enn den nye «2,3-prosentbanen» som viser forventet realavkastning av Pensjonsfondet.

FREMTIDIGE PETROLEUMSINNTEKTER

Finnes det argumenter for en annen pengebruk enn forventet realavkastning av Pensjonsfondet? Svaret er åpenbart ja. Men dessverre for politikerne, som nok helst vil ha fagøkonomiske argumenter for en pengebruk som i stor grad er politisk motivert, går argumentene i begge retninger.

Et sentralt argument gjelder verdien av de gjenværende petroleumsressursene som fortsatt finnes i Nordsjøen. I Nasjonalbudsjettet 2017 anslås statens andel av dette til 3150 mrd 2017-kroner. I nasjonalbudsjettet anslås verdien av Pensjonsfondet ved utgangen av 2016 til 7460 mrd kroner, slik at verdien av fremtidige oljeinntekter anslås til å

utgjøre 30 prosent av den samlede formuen fra petroleumsressursene, definert som summen av Pensjonsfondet og nåverdien av statens fremtidige petroleumsinntekter. Den årlige permanentinntekten av de fremtidige oljeinntekter anslås til 125 mrd kroner.

I handlingsregelen er verdien av fremtidige oljeinntekter blitt fullstendig neglisjert, i den forstand at pengebruken bare er knyttet til forventet realavkastning av den finansielle formuen i Pensjonsfondet. Dette har dels vært begrunnet med at fremtidige oljeinntekter er meget usikre, og dels at man har ønsket en gradvis innfasing av bruken av oljeinntekter.² I tillegg er det politisk meget vanskelig å knytte bruken av oljepenger direkte til en størrelse som er så vanskelig å fastslå på en objektiv og nøytral måte som forventede fremtidige oljeinntekter. Hvis regjeringen direkte kunne «smøre budsjettene» ved å gjøre optimistiske anslag på fremtidige oljeinntekter, ville det gitt store utfordringer i budsjettarbeidet i finansdepartementet.

Men selv om fremtidige oljeinntekter ikke har hatt noen direkte plass i handlingsregelen, har nok bevisstheten om de fremtidige oljeinntektene likevel vært en viktig årsak til at man har holdt fast ved et høyt anslag på forventet realavkastning, fordi man har regnet med at en nedgang i fondsverdien ville bli fylt opp av fremtidige oljeinntekter.

Argumentet om at fremtidige oljeinntekter er usikre er like relevant som før. Riktig nok er vi bedre diversifisert enn tidligere, fordi en stor del av oljeressursene nå er plassert i utenlandske verdipapirer. Men samtidig fremstår usikkerheten om fremtidige oljeinntekter som minst like stor som tidligere, med en betydelig risiko for at oljeinntektene blir mye mindre enn antatt. Hvis man skulle basert oljepengebruken mer direkte på hele den samlede formuen fra petroleumsressursene, inklusiv en permanentinntekt av fremtidige oljeinntekter, ville det ført til en betydelig risiko for at et kraftig oljeprisfall samtidig ville ført til en reduksjon i oljepengebruken over statsbudsjettet, fordi forventede fremtidige petroleumsinntekter ble kraftig nedjustert.

De politiske problemene ved å knytte oljepengebruken direkte til anslag for fremtidige oljeinntekter er også fortsatt meget relevante. Samlet er det derfor vanskelig å se for seg at anslag for fremtidige oljeinntekter skal ha en direkte virkning på oljepengebruken.

² Se f.eks. van den Bremer m.fl. (2016) for en grundig drøfting av betydningen av gjenværende oljeressurser for sparing og plassering av finanskapitalen.

Argumentet om gradvis innfasing av oljepenger er derimot ikke lenger noen relevant begrensning, fordi vi allerede bruker betydelig mer enn et realistisk anslag på forventet avkastning av Pensjonsfondet. Tvert om er hensynet til stabilitet i oljepengebruken nå et argument mot å justere bruken ned til anslaget for forventet avkastning. Den betydelige størrelsen på forventede fremtidige oljeinntekter taler også mot en reduksjon i oljepengebruken, selv når man tar hensyn til usikkerheten i de fremtidige inntektene.

EN 3-PROSENTBANE

En pragmatisk overgangsløsning på disse avveiningene ville være å redusere den tallfestede retningslinjen i handlingsregelen til 3 prosent. I lys av drøftingen i Mork-utvalgets rapport ville 3 prosent fortsatt være i høyeste laget til å kunne regnes som et anslag på forventet realavkastning av fondet. Likevel kunne man begrunne en retningslinje som lå noe høyere enn forventet realavkastning av fondet i en overgangsfase, der det fortsatt forventes betydelige fremtidige oljeinntekter. Samtidig ville en 3-prosentbane innebære stabilitet i oljepengebruken med utgangspunkt i dagens nivå, noe som virker både politisk og økonomisk fornuftig.

BEHOV FOR EN SIKKERHETSMARGIN

Før vi vet ordet av det, kan vi likevel komme i en situasjon der forventede fremtidige oljeinntekter vil være små. I verste fall kan et kraftig oljeprisfall gå sammen med en dyp lavkonjunktur for verdensøkonomien, som fører til aksjemarkedene stuper samtidig med at norske eksportmarkeder svekkes. Hvis vi i utgangspunktet bruker 3 prosent av Pensjonsfondet, vil en nedgang i Pensjonsfondet på 33 prosent innebære at samme bruk faktisk utgjør 4,5 prosent av fondet. Erfaringsmessig vil en nedgang i økonomien også føre til en betydelig reduksjon i skatteinntektene, slik at budsjettbalansen svekkes. Resultat kan raskt bli at man bruker 6-7 prosent i året av et fond som allerede er blitt betydelig redusert.

En måte å unngå en slik utvikling ville være å føre en stram finanspolitikk hvis fondsverdien faller. Men det er nå en rekke studier som finner at kostnadene ved stram finanspolitikk er betydelig større i en lavkonjunktur enn i en høykonjunktur (se f.eks. Auerbach og Gorodnichenko, 2012a,b; Baum m.fl., 2012; Holden og Sparrman, 2016; Jorda og Taylor, 2016). En slik sammenheng er lett å begrunne: i en høykonjunktur er det mange ledige jobber, og arbeidstakere som ikke får jobb i offentlig sektor, vil

vanligvis kunne finne en annen jobb. I en lavkonjunktur er det motsatt - det er vanskelig å få andre jobber, og alternativet til en jobb i det offentlige vil ofte være arbeidsledighet. En stram finanspolitikk i en nedgangskonjunktur kan dermed innebære en betydelig forsterkning av nedgangen i økonomien.

Denne sammenhengen blir forsterket av samspillet med pengepolitikken. I en høykonjunktur kan sentralbanken respondere på strammere finanspolitikk ved å heve renten mindre, med den tilleggsfordel at det innebærer mer stabile rentevilkår i finansmarkedet. I en lavkonjunktur har vi i de senere år lært at det kan være begrensninger på sentralbankens mulighet til å stimulere økonomien, fordi det er vansker knyttet til å senke renten under null. Sentralbanken kan derfor ha mindre mulighet til å motvirke de negative virkningene av stram finanspolitikk i en lavkonjunktur.

For å unngå at finanspolitiske innstramninger forsterker en nedgangskonjunktur, er det gode grunner til å gjennomføre en gradvis tilpasning dersom verdien av Pensjonsfondet skulle falle. Dette er også i tråd med drøftingene i Thøgersen- og Mork-utvalget. Kostnaden er imidlertid, som før nevnt, at det vil forsterke nedgangen i verdien av fondskapitalen. Det naturlige svaret på dette vil da være å ha en sikkerhetsmargin, dvs. å bruke mindre enn hva man tror vil være forventet realavkastning på fondet. Mork-utvalget har en tilsvarende analyse, og flertallet skriver i sitt punkt 7 på side 8 at «En mulig tilpasning kan være å legge et forsiktig anslag på forventet realavkastning til grunn for uttakene». Dette er også en av undertegnede kjepphester, se f.eks. Holden (2015a,b).

Hvis f.eks. retningslinjen for bruken av oljepenger var 2,5 prosent, mens forventet realavkastning var 3 prosent, ville man hatt mer robusthet overfor et fall i fondsverdien. For det første ville bruken i utgangspunktet vært lavere, slik at et fall i fondsverdien ikke ville ført til like stort overforbruk sammenlignet med forventet realavkastning. I tillegg ville en bruk som lå noe under forventet avkastning innebære en tendens til at fondet steg over tid. Det ville gjøre det lettere å akseptere en betydelig nedgang i fondsverdien hvis aksjemarkedet falt samtidig med en markert konjunkturalnedgang i økonomien.

Bruken av oljepenger må også sees i lys av andre forhold enn forvaltningen av ressursinntekter, og det er tema for de to neste avsnittene.

BEFOLKNINGSVEKST, REALINVESTERINGER OG DEMOGRAFI

Handlingsregelen er utformet for å få en fornuftig bruk av oljeinntektene over tid. En underliggende forutsetning for retningslinjen om å bruke forventet realavkastning av fondet som sjelden nevnes, er at den tar utgangspunkt i at retningslinjen for budsjettbalansen uten oljeinntekter ville vært null alltid. Dette ville vanligvis ikke vært optimalt. I en situasjon der folketallet har vokst betydelig over tid, kombinert med en viss sentralisering, vil det normalt være behov for økte investeringer, blant annet til offentlig infrastruktur. Uten oljeinntekter ville dette kunne begrunne et underskudd på statsbudsjettet, der staten låner for å finansiere de økte investeringene. Med oljepenger vil det tilsvarende kunne begrunne en oljepengebruk som ligger noe høyere enn det en jevn fordeling av oljepengebruken over tid ville tilsi.

Demografiske forhold med økende pensjons- og helseutgifter i tiårene fremover tilsier i noen grad at vi bruker mindre av oljepengene, slik at vi kan øke pengebruken når helse- og pensjonsutgiftene øker. Men det er begrenset hvor mye pengebruken kan og bør tilpasses slike forhold. Som påpekt i budsjettet (side 50) må de økte utgiftene knyttet til aldring av befolkningen først og fremst møtes med reformer som gjør offentlige finanser mer robuste overfor økt levealder, særlig tiltak som øker arbeidstilbudet.

En relatert problemstilling gjelder samspillet mellom offentlig og privat sparing. Hvis rikardiansk ekvivalens holder, vil økt offentlig sparing bli motvirket gjennom tilsvarende redusert privat sparing. Mohn (2016) forkaster full rikardiansk ekvivalens i Norge i perioden 1980-2012, men finner likevel at en økning i offentlig sparing på 1 prosent gir en reduksjon i privat sparing på 0,2 prosent.

NULLRENTE OG LAV SAMLET ETTERSPORSEL

I et land med inflasjonsmål er det sentralbanken som vanligvis har hovedansvaret for stabiliseringspolitikken. I en lavkonjunktur vil sentralbanken sette en lav rente for å stimulere økonomien og motvirke lavkonjunkturen. Men i tiden etter finanskrisen 2008-09 har en rekke av de rike landene i verden blitt rammet av en så sterk nedgang i samlet etterspørsel at sentralbanken ikke har kunne motvirke dette fullstendig, selv ved å senke renten til null. I et land der samlet etterspørsel er for lav til tross for at renten er satt til null, vil finanspolitikken som nevnt over ha en sterkere virkning på produksjon og sysselsetting. For å forhindre høy arbeidsledighet vil det normalt være riktig å

føre en mer ekspansiv finanspolitikk når pengepolitikken er begrenset av en nedre grense for renten.

I Norge er fortsatt rom for å senke renten ytterligere. Men i følge Norges Bank blir rentesettingen påvirket av hensynet til finansiell stabilitet, og banken ville satt en lavere rente dersom den bare tok hensyn til nivåene på inflasjonen og produksjonen. Dette taler for at det også i Norge er konjunkturmessige argumenter for en ekspansiv finanspolitikk. Muligheten for å benytte mer treffsikre konjunkturtiltak, som ekstra tiltak på Vestlandet som jo er særlig rammet av nedgangen i oljemarkedet, gir også grunnlag for å bruke mer oljepenger enn forventet realavkastning fra fondet.

KRONEKURS, FONDSVERDI OG FINANSPOLITIKK

Den høye avkastningen i Pensjonsfondet de siste årene skyldes i stor grad nedgangen i forventet fremtidig rentenivå, både nominelt og reelt, som har ført til økte obligasjons- og aksjekurser. I tillegg har verdien av fondskapitalen i norske kroner økt på grunn av svakere kronekurs, som igjen er knyttet til lavere oljepris. Paradoksalt nok er disse drivkreftene, lavere renter og lavere oljepris, dårlige nyheter for en oljeavhengig rentenist som Norge er. Likevel er den kortsiktige konsekvensen at Pensjonsfondet øker i verdi i norske kroner, slik at vi kan bruke mer oljepenger.

På den annen side kan sammenhengen mellom kronekurs og verdien av fondskapitalen i norske kroner også sees på som en stabiliserende mekanisme. Når et negativt sjokk fører til at kronekursen svekkes, innebærer økningen i fondskapitalen at det blir lettere å føre en ekspansiv finanspolitikk for å motvirke nedgangen i økonomien. Tilsvarende vil et positivt sjokk som fører til at kronen styrkes og fondsverdien reduseres, gjøre det lettere å føre en stram finanspolitikk.

AVSLUTNING

Handlingsregelen har fungert svært godt siden den ble innført for 15 år siden. De siste årene har imidlertid den kraftige veksten i verdien av Pensjonsfondet ført til at handlingsregelen i liten grad har virket begrensende på finanspolitikken.

Den økte oljepengebruken de siste årene har sammenfalt med en svak konjunkturutvikling i norsk økonomi. Men den konjunkturmessige begrunnelsen for økt oljepengebruk er nå svakere. Samtidig tilsier mer langsiktige hensyn

at bruken av oljepenger ikke bør øke mer. I en slik situasjon er det viktig å få på plass en revidert retningslinje for finanspolitikken, en oppdatert handlingsregel som i større grad enn den nåværende kan gi en fornuftig ramme for finanspolitikken fremover. Det taler for at den tallfestede retningslinjen for finanspolitikken endres til 3 prosent av Pensjonsfondet.

En slik 3-prosentbane bør brukes slik 4-prosentbanen ble brukt inntil verdien av Pensjonsfondet steg kraftig for få år siden, som en retningslinje og utgangspunkt for eventuell finanspolitisk stabilisering. I høykonjunkturer bør man bruke mindre enn 3-prosentbanen, slik at det blir rom for å bruke mer i lavkonjunkturer. Ved betydelige endringer i verdien på Pensjonsfondet bør man gradvis tilpasse seg til det nye nivået, i tråd med drøftingen i Thøgersen-utvalget.

I tillegg bør regjeringen utarbeide planer for hvordan handlingsregelen skal revideres når vi ikke lenger kan regne med å få en stadig strøm av fremtidige oljeinntekter som fyller opp Pensjonsfondet. Et viktig element i slike planer bør være en sikkerhetsmargin, slik at den tallfestede retningslinjen for bruken av midler fra Pensjonsfondet ligger i underkant av et realistisk anslag på forventet realavkastning. I tillegg må man ha regler som sikrer gradvis justering av pengebruken når verdien av Pensjonsfondet endres.

En tallfestet retningslinje på 3 prosent vil være lettere å begrunne dersom regjeringen følger anbefalingen fra flertallet i Mork-utvalget om å øke aksjeandelen i referanseindeksen til Pensjonsfondet fra 60 prosent til 70 prosent. En slik økning vil i følge Mork-utvalgets kalkyle medføre at forventet realavkastning øker til 2,6 prosent. Etter mitt skjønn ville en økning av aksjeandelen også være et fornuftig valg, ikke fordi det gjør det lettere å begrunne en 3-prosentbane, men fordi forventet avkastning trolig er betydelig høyere for aksjer enn obligasjoner. En høyere aksjeandel vil innebære større usikkerhet i fondskapitalen, men ulempene for finanspolitikken vil likevel kunne dempes betydelig dersom man har en sikkerhetsmargin, og velger en gradvis tilpasning ved endringer i verdien av fondskapitalen.

REFERANSER

Auerbach, A. J. og Y. Y. Gorodnichenko (2012a). Fiscal multipliers in recession and expansion. I *Fiscal Policy after the Financial Crisis.*, kapittel 2. The University of Chicago Press.

Auerbach, A. J. og Y. Y. Gorodnichenko (2012b). Measuring the Output Responses to Fiscal Policy. *American Economic Journal* 4(2), 1–27.

Baum, A., M. Poplawski-Ribeiro, og A. Weber (2012). Fiscal Multipliers and the State of the Economy. IMF Working Papers 12/286, International Monetary Fund.

Van den Bremen, T., F. van der Ploeg og S. Wills (2016). The elephant in the ground: Managing oil and sovereign wealth. *European Economic Review* 82, 113–131.

Dagens Næringsliv (2012). Landets viktigste krittstrek. Kommentar fra Sofie Mathiassen 18. februar <http://www.dn.no/meninger/kommentarer/2012/02/18/landets-viktigste-krittstrek>.

Holden, S. (2011). Handlingsregel og romslige budsjetter. Kommentar til Nasjonalbudsjettet 2011. *Samfunnsøkonomen* 65 (8), 18–22.

Holden, S. (2015a). How to spend it? A fiscal framework for Norway. Presentasjon for Thøgersen-utvalget. 6. januar. Ligger på <http://folk.uio.no/sholden/#Foredrag>

Holden, S. (2015b). Hvor mye skal vi bruke? Dagens Næringsliv 20. august. Ligger på <http://folk.uio.no/sholden/#debatt>.

Holden, S. og V. Sparrman (2016). Do government purchases affect unemployment? Kommer i *Scandinavian Journal of Economics*.

Jorda, O. og A. M. Taylor (2016). The time for austerity: Estimating the average treatment effect of fiscal policy. *The Economic Journal* 126, 219–255.

Mohn, K. (2016). Resource revenue management and wealth neutrality in Norway. *Energy Policy* 96, 446–457.

NOU 2016: 20 Aksjeandelen i Statens pensjonsfond utland (Mork-utvalgets innstilling).

NOU 2015: 9. Finanspolitikk i en oljeøkonomi (Thøgersen-utvalgets innstilling).

Olsen, Ø (2012). Økonomiske perspektiver (Årstalen). 16. februar.



LARS-ERIK BORGE
professor, NTNU

BRITA BYE
forsker, Statistisk sentralbyrå

MICHAEL HOEL
professor, Universitetet i Oslo

KNUT EINAR ROSENDAHL
professor, Handelshøgskolen ved NMBU

OPPFØLGING AV GRØNN SKATTEKOMMISSJON

I denne kommentaren diskuterer vi hvordan regjeringen har fulgt opp forslagene fra grønn skattekommisjon i Nasjonalbudsjettet 2017. Det er positivt at det tas steg i retning av en generell CO₂-avgift i ikke-kvotepiktig sektor og at avgiftene på bruk av bil øker. Regjeringen burde imidlertid gått lengre ved å heve flere reduserte satser og fjerne fritak i CO₂-avgiften, og den burde startet en større diskusjon av behovet for en omlegging av avgiftene på bruk av bil. Ved å åpne for en fondsordning for CO₂ uthules prinsippet om at forurensere skal betale for miljøskadene.

1. INNLEDNING

Grønn skattekommisjon la fram sin utredning (NOU 2015: 15 Sett pris på miljøet) i desember 2015. Allerede før dette hadde regjeringspartiene inngått en avtale med samarbeidspartiene om en oppfølging av grønn skattekommisjon i arbeidet med statsbudsjettet for 2017. Regjeringen ble av Stortinget anmodet om å fremme forslag om et grønt skatteskipt som forsterker klimaforliket og gir betydelig reduksjon i klimagassutslippene. I sommer reiste finansminister Siv Jensen og Venstres leder Trine Skei Grande på studietur til British Columbia for å studere delstatens erfaringer med miljøavgifter.

Det var med andre ord store forventninger om et grønt skatteskipt i Nasjonalbudsjettet 2017. I denne kommentaren diskuterer vi hvordan regjeringen har fulgt opp forslagene fra grønn skattekommisjon. Kommisjonen hadde mer enn 80 konkrete anbefalinger og det faller utenfor rammen av denne kommentaren å gå inn i alle disse. Vi konsentrerer oss om det som har fått størst oppmerksomhet i debatten (avgifter på klimagassutslipp, bilavgifter og

fondsordninger), men starter med en kort diskusjon av prinsipper for utforming av miljøavgifter.

2. PRINSIPPER

Forslagene fra grønn skattekommisjon tok utgangspunkt i veletablerte prinsipper for utforming av miljøavgifter basert på økonomisk teori. Kommisjonen la til grunn at miljøavgifter er effektive virkemidler i miljøpolitikken og at de bør utnyttes i større grad enn i dag. Miljøavgifter stimulerer til kostnadseffektive utslippsreduksjoner og til utvikling av ny teknologi ved at det skapes etterspørsel etter og et marked for miljøteknologi. Avgiftsnivået bør reflektere den marginale skadekostnaden eller settes slik at bestemte utslippsmål nås. For å fremme utvikling av og bruk av miljøteknologi vil det ofte være nødvendig å kombinere avgifter med økonomisk støtte til teknologiutvikling, eventuelt også å ta i bruk ny teknologi i en oppstartsfase. Hovedbegrunnelsen for miljøavgifter er å bidra til et bedre miljø. I tillegg vil miljøavgifter gi grunnlag for såkalt grønn skatteveksling ved at inntekter fra miljøavgifter kan

gi rom for generelle skattereduksjoner og et mer effektivt skattesystem med lavere skattesatser.

Regjeringen legger de samme prinsippene til grunn i sin oppfølging av grønn skattekommisjon. Spesielt gledelig er det at prinsippet om kostnadseffektivitet framheves. Politikerne har imidlertid et noe annet syn på hva et grønt skatteskiift innebærer. I et anmodningsvedtak fra Stortinget om oppfølgingen av grønn skattekommisjon heter det at: «Et slikt skifte skal innebære en økning av avgifter på CO₂ motsvart av en sektorvis reduksjon av andre skatter og avgifter.» Grønn skattekommisjon diskuterte også hvordan bilistene kunne kompenseres for høyere avgifter på bruk av bil ved lavere avgifter på kjøp og hvordan landbruket kunne kompenseres for lavere produksjonsstøtte for rødt kjøtt, men uten at «sektorvis reduksjon» ble opphøyd til et prinsipp. Vi påpekte tvert imot at slike kompenserende tiltak ville redusere de positive effektene av et grønt skatteskiift.

3. AVGIFTER PÅ KLIMAGASSUTSLIPP

Til klimakonferansen i Paris i november-desember 2015 meldte Norge inn en betinget målsetting om å bidra til å redusere globale utslipp med minst 40 prosent i 2030 sammenliknet med 1990. Det legges opp til en felles måloppnåelse med EU, som har som mål å redusere utslippene med 40 prosent uten kjøp av internasjonale kvoter. I kvotepliktig sektor skal utslippsreduksjonen oppnås ved en gradvis reduksjon i antall kvoter som utstedes årlig, mens reduksjonen i ikke-kvotepliktig sektor fordeles som nasjonale mål for hvert land. Det legges opp til fleksibilitet i ikke-kvotepliktig sektor ved at det enkelte land kan finansiere utslippsreduksjoner i ikke-kvotepliktig sektor i andre EU-land.

Grønn skattekommisjon betraktet kvotesystemet (EU ETS) og CO₂-avgiften som de primære virkemidlene for at Norge skal oppfylle sine internasjonale forpliktelser om utslippsreduksjoner. I kvotepliktig sektor vil de samlede utslippene reduseres som følge av at det utstedes færre kvoter. For ikke-kvotepliktig sektor anbefalte grønn skattekommisjon en ny, generell CO₂-avgift som omfatter alle utslipp, som ved innføring legges på samme nivå som CO₂-avgiften på bensin og diesel. Avgiftsnivået må forventes å øke fram mot 2030 for å nå målene om utslippsreduksjoner.

I Nasjonalbudsjettet 2017 tas det betydelige steg i retning av en generell CO₂-avgift i ikke-kvotepliktig sektor ved at CO₂-avgiftene for HFK (hydrofluorkarboner), PFK

(perfluorkarboner) og mineralolje heves opp til nivået for bensin og diesel. Men endringene er mindre omfattende enn forslagene fra grønn skattekommisjon. Det vil fortsatt være redusert sats for fiske og fangst og fritak for veksthusnæringen, avfallsforbrenning, innenriks sjøfart og off-shorefartøy. Regjeringen burde også uttrykt tydeligere at kvotesystemet og CO₂-avgiften er de primære virkemidlene for å redusere klimagassutslippene, og at det vil være nødvendig å øke nivået på den generelle CO₂-avgiften fram mot 2030 for å innfri Norges internasjonale forpliktelser. Politiske signaler om økt avgiftsnivå vil være viktig for å dreie næringslivets og husholdningenes investeringsbeslutninger i mer klimavennlig retning.

Jordbruket står for en betydelig del av klimagassutslippene i ikke-kvotepliktig sektor og størstedelen av disse utslippene er ikke ilagt avgift. Utslippene fra husdyrhold og produksjon av rødt kjøtt er i praksis umulig å avgiftsbelegge og kan ikke omfattes av den generelle CO₂-avgiften. Grønn skattekommisjon foreslo redusert produksjonsstøtte og/eller avgift på rødt kjøtt som et tiltak for å redusere produksjonen av rødt kjøtt og derigjennom utslippene av klimagasser. Kommisjonen foreslo også klimabegrunnede avgifter på nitrogen i kunstgjødsel og utslipp fra oppdyrking av myr. Klimagassutslipp fra jordbruket diskuteres i Nasjonalbudsjettet 2017, men uten at det foreslås konkrete tiltak. Regjeringen varsler imidlertid at styrking av virkemiddelbruken overfor jordbruket vil bli vurdert i en stortingsmelding om jordbrukspolitikken som legges fram våren 2017.

4. BILAVGIFTER

Avgiftene på bruk av bil er langt lavere enn de marginale forurensningskostnadene og andre eksterne kostnader ved bruk av bil. Grønn skattekommisjon foreslo derfor å øke avgiftene på bruk av bil. I tråd med dette foreslår regjeringen å øke den såkalte veibruksavgiften (som skal dekke andre eksterne kostnader enn klimagassutslipp) på diesel og bensin med henholdsvis 35 øre og 15 øre per liter. At avgiftsøkningen er større for diesel enn for bensin bidrar til at avgiftsforskjellen mellom bensin og diesel reduseres noe, noe som fører til en riktigere prising av de eksterne kostnadene.

Deler av den sektorvise kompensasjon for økt avgift på bensin og diesel kommer i form av reduserte bompengetakster utenfor storbyene og økt pendlerfradrag. Reduserte bompengetakster bidrar til å redusere kostnadene ved bruk av bil, men når den begrenses til områder utenfor

storbyene kan det sies å være i tråd med kommisjonens generelle anbefaling om i større grad å differensiere avgiftene etter kø og lokal luftforurensing. Økningen i pendlerfradraget kan stimulere til lengre avstand mellom bosted og arbeidssted og derigjennom økt transport med uheldige miljøkonsekvenser.

Provenyeffekten av økt veibruksavgift anslås til 1,2 mrd. kroner. Dette må sies å være noe puslete i forhold til kommisjonens forslag om å øke avgiftene på bruk av bil med 12-17 mrd. kroner. I denne sammenheng er det viktig å presisere at en økning i avgiftene på bruk av bil i den størrelsesorden kommisjonen foreslår forutsetter et mer presist avgiftssystem som fanger opp at de eksterne kostnadene varierer mellom by og land, mellom ulike tider på døgnet, type kjøretøy (personbil, lastebil, vogntog) og drivstoff (bensin, diesel, elektrisitet). Det forutsetter også at nullutslippsbiler (elbiler, hydrogenbiler) ilegges avgift på bruk. Siden den framtidige bilparken i stor grad vil bestå av nullutslippsbiler og hybridbiler, er det nødvendig med en større systemendring for å øke avgiftene på bruk av bil slik at de tilsvarer de marginale eksterne kostnadene.

Kommisjonen skisserer to mulige omlegginger av avgiftssystemet for bruk av bil som gjør det mulig å differensiere avgiften etter når og hvor kjøringen finner sted, etter egenskaper ved kjøretøyet, og som også omfatter nullutslippsbiler og hybridbiler. Det ene alternativet er såkalt GNSS-basert veipricing. Dette er et satellittbasert system hvor alle kjøretøy har en sender som gir informasjon om hvor kjøretøyet befinner seg til enhver tid. GNSS-basert veipricing vil være den mest presise måten å prise eksterne kostnader på, men har ulemper knyttet til personvern og avgiftsinnkreving. Det andre alternativet er GNSS-basert veipricing for tyngre kjøretøy og et eget system for lette kjøretøy bestående av (i) ulykkesavgift basert på kjørt distanse, (ii) miljø- og kjøprising i storbyområdene og (iii) en ny (og lavere) veibruksavgift. Dette alternativet vil være mindre presist enn GNSS-basert veipricing, men ivaretar hensynene til personvern og avgiftsinnkreving på en bedre måte. Begge alternativene vil omfatte nullutslippsbiler og hybridbiler i tillegg til bensin- og dieslbiler som i dag.

Regjeringen sier lite om hvordan de framtidige avgiftene på bruk av bil skal utformes. Det åpnes for at nullutslippsbiler skal betale for parkering, fergetransport og bompenger, samtidig som det innføres en bindende nasjonal regel om at nullutslippsbiler skal ha halvparten av takstene til biler som ikke er nullutslippsbiler. Vi mener at et framtidsrettet avgiftssystem bør baseres på ett av de to alternativene som

grønn skattekommisjon utredet. En økende andel nullutslippsbiler kan bidra til å redusere klimagassutslippene, men uten avgift på bruk vil de eksterne kostnadene knyttet til blant annet lokal luftforurensing, kø og ulykker bli unødvendig høye.

Avgiftene på kjøp og eie av bil er i hovedsak fiskalt begrunnet, men har de senere årene blitt endret slik at de differensieres etter kjøretøyenes miljøegenskaper. Det viktigste elementet i denne sammenhengen er CO₂-komponenten i engangsavgiften. Den økonomiske gevinsten ved å velge bil med lavt CO₂-utslipp er svært høy, og utgjør for de fleste biler om lag 3000 kroner per tonn CO₂ regnet over bilens levetid. Dette medfører at den samlede karbonprisen for veitransport er langt høyere enn i andre sektorer. Hensynet til kostnadseffektivitet tilsier derfor at CO₂-komponenten i engangsavgiften bør reduseres. Argumentene for å opprettholde en CO₂-differensiering er særlig knyttet til såkalt nåtidsskjevhet (bilkjøpere tar ikke tilstrekkelig hensyn til lave framtidige drivstoffutgifter for biler med lave CO₂-utslipp). På dette området går Nasjonalbudsjettet 2017 i motsatt retning av grønn skattekommisjon. Regjeringen foreslår å øke CO₂-komponenten i engangsavgiften ytterligere. Kombinert med forslaget om reduksjon av vekt-komponenten og fjerning av effektkomponenten bidrar dette til en favorisering av tunge null- og lavutslippsbiler, som dersom ikke bruken av disse prises i større grad, vil bidra til økte ulykkeskostnader- og lokale miljø- og køkostnader.

Nullutslippsbiler er fritatt for merverdiavgift og engangsavgift og har redusert årsavgift. Det er en god faglig begrunnelse for slike avgiftsfordeler (eller støtte) i en introduksjonsperiode knyttet til såkalte nettverksekskternaliteter og teknologigevinster. Grønn skattekommisjon la til grunn at elbiler har fått et visst markedsmessig fotfeste, slik at avgiftsfordelene kan reduseres. Kommisjonen anbefaler at samtlige avgiftsfritak for elbiler avvikles, men at deler av avgiftsfordelen kan gjøres om til en midlertidig subsidie som gradvis fases ut i henhold til en annonsert nedtrapingsplan. Med dette forslaget vil elbiler fortsatt ha fordel av ingen CO₂-avgift eller CO₂-komponent i engangsavgiften, og lavere miljøprising ved kjøring i storbyene.

Avgiftsfordelene for elbiler skulle opprinnelig vurderes når antall solgte elbiler nådde 50 000, noe de gjorde i løpet av 2015. Regjeringen foreslår nå å videreføre fritaket for merverdiavgift til 2020 og å videreføre fritaket for engangsavgift på ubestemt tid. Samtidig foreslås det en opptrapning av årsavgiften for elbiler til full sats, men det utgjør et lite beløp i forhold til fritaket for merverdiavgift. Det er et

tankekors at avgiftsfordeler som har en midlertidig begrunnelse, forblir permanente fordi de forsvares av sterke interessegrupper og dermed blir vanskelige å reversere politisk.

5. FONDSORDNINGER

Deler av industrien har inngått miljøavtaler med myndighetene om utslippsreduksjoner for NO_x og SO_2 . I stedet for å betale avgift på utslipp til staten, betales det medlemsavgift til et fond som i sin tur finansierer visse typer utslippsreduksjoner. Avtalene er økonomisk gunstige for næringsaktørene og bryter med prinsippet om at forurenser skal betale for skadekostnadene. Skatteutgiften for avgiftsfritaket for NO_x -avgift er beregnet til nærmere 1,8 mrd. kroner i 2015. Fondsordningene bidrar heller ikke til kostnadseffektive utslippsreduksjoner. For NO_x -avtalen har dette blant annet sammenheng med at medlemsavgiften er høyere for petroleumssektoren og at fondsløsningen favoriserer noen typer investeringer i renseteknologi framfor omlegginger og/eller reduksjoner i produksjonen.

Grønn skattekommisjon uttrykte betydelig skepsis til frivillige avtaler og anbefalte at bruken av miljøavtaler ble evaluert før nye avtaler ble inngått. I høringsuttalelsen til kommisjonens utredning tar NHO til orde for en ny miljøavtale mellom staten og næringslivet om etablering av et CO_2 -fond etter modell av NO_x -fondet. I Nasjonalbudsjettet 2017 stiller regjeringen seg positive til å vurdere et konkret forslag fra næringslivet om et privat CO_2 -fond. Vi vil advare mot etablering av nye fondsløsninger som undergraver prinsippet om at forurenser skal betale og som kan medføre at de samfunnsøkonomiske kostnadene ved å redusere utslippene blir større enn nødvendig. Regjeringens positive holdning kan imidlertid forstås som en praktisering av «prinsippet» om sektorvis reduksjon av andre skatter og avgifter.

6. TAXFREE OG NATURAVGIFT

Grønn skattekommisjon kom med en rekke andre forslag til nye avgifter, endringer av eksisterende avgifter og fjerning av miljøforringende støtteordninger. Av støtteordninger vil vi her spesielt trekke fram taxfree-ordningen som utvalget foreslo å avvike for innførsel av alkohol og tobakk fordi det bidrar til økt reisevirksomhet og økte klimagassutslipp. Regjeringen fikk i oppdrag av Stortinget å utrede taxfree-ordningen, og i Nasjonalbudsjettet 2017 er dette fulgt opp. Regjeringen peker på mange av de samme argumentene mot taxfree-ordningen som grønn skattekommisjon, men ender likevel opp med å konkludere at det ikke legges opp til noen endring i ordningen.

Tap av biologisk mangfold er en hovedutfordring framover fordi leveområder forsvinner, fragmenteres, ødelegges eller endres. Uørbort natur kan også ha en verdi som i mange tilfeller overses når konsesjoner om utbygging skal gis. Bruk av naturens ressurser bør derfor ha en pris, og grønn skattekommisjon foreslo en CO_2 -avgift på inngrep i myr og større arealendringer som et første steg i utvikling av en naturavgift. Nasjonalbudsjettet 2017 nevner ikke naturavgift.

7. KONKLUDERENDE MERKNADER

I Nasjonalbudsjettet 2017 følger regjeringen opp flere av forslagene fra grønn skattekommisjon. Vi har særlig trukket fram de steg som tas i retning av en generell CO_2 -avgift i ikke-kvotepliktig sektor og økte avgifter på bruk av bil. Regjeringen burde imidlertid gått lengre ved å heve flere reduserte satser og fritak i CO_2 -avgiften, og den burde startet en større diskusjon av behovet for en omlegging av avgiftene på bruk av bil. Ved å åpne for en fondsordning for CO_2 uthules prinsippet om at forurenser skal betale for miljøskadene.

Vi er litt forundret over at økt veibruksavgift på bensin og diesel i den politiske debatten betraktes som et av de viktigste tiltakene for å redusere klimagassutslippene og å oppfylle våre internasjonale forpliktelser. Det er heller den generelle CO_2 -avgiften som bør være det primære virkemidlet for å redusere klimagassutslippene. En heving av denne vil øke prisen på klimagassutslipp både i transportsektoren og andre deler av ikke-kvotepliktig sektor, og bidra til at utslippsreduksjonene tas der hvor de samfunnsøkonomiske kostnadene er lavest. Veibruksavgiften er primært et virkemiddel for å internalisere andre eksterne kostnader enn klimagassutslipp slik som lokal luftforurensning, kø, støy, ulykker mm.

Vi merker oss at mange av bransjeorganisasjonene i høringsrunden hadde innvendinger mot økte avgifter på sine interesseområder. Norsk Industri går imot CO_2 -avgift på avfallsforbrenning, Norges Fiskarlag vil ikke ha CO_2 -avgift på fiske og fangst, Norges Bondelag mener at avgift ikke vil gi særlig reduksjon i klimagassutslipp fra jordbruket og NHO vil ha et CO_2 -fond. Det er et dårlig argument mot avgift i «vår» sektor at den ikke vil gi store reduksjoner i klimagassutslippene. Poenget med en generell CO_2 -avgift er at når alle sektorer stimuleres til å redusere sine utslipp, vil summen av alle utslippsreduksjoner bli betydelig.

Temanummer, april 2017

Etterlysning av bidrag

Omstilling

Norsk økonomi mot nye tider
Implikasjoner for økonomi og politikk

Invitasjon

Med dette etterlyser redaksjonen i Samfunnsøkonomen bidrag til et temanummer om økonomi og politikk i lys av utfordringer knyttet til lavere trendvekst, oljeprisfall, klimautfordringer og offentlige finanser. Uten absolutte begrensninger kan aktuelle tema være knyttet til utvikling i næringsstruktur og arbeidsmarked, konkurranseevne, produktivitet og økonomisk vekst, samt implikasjoner for økonomisk politikk.

Frister

For bidrag som forutsetter fagfellevurdering («Artikkel» og «Aktuell analyse») ber vi om innsending så snart som mulig, og senest 31. desember. For andre bidrag («Aktuell

kommentar») ber vi om et varsel innen 31. desember (for planleggingsformål), mens selve manuskriptet må være oss i hende senest 28. februar.

Veiledning

Se veiledning for bidragsytere (siste siden) for ytterligere informasjon om kategorier og retningslinjer. Bidrag sendes til tidsskrift@samfunnsøkonomen.no.

Kontaktperson

Forespørslers om dette temanummeret av Samfunnsøkonomen kan rettes til Klaus Mohn (klaus.mohn@uis.no, tlf. 91 53 48 14).

ERIK BIRKELAND
seniorrådgiver, Norsk Petroleumsinstitutt

EINAR GOTAAS
fagsjef, Norsk Petroleumsinstitutt



Avgiftssystem for veitransport

Omstillingen av veitransporten må stimuleres riktig dersom politiske mål skal nås. Kraftige virkemidler kreves, herunder avgifter. Denne artikkelen drøfter ulike måter å prise eksterne marginale kostnader ved bruk av vei. Avgjørende prinsipper for å sette riktig avgift er kostnadseffektivitet og ikke minst styringseffektivitet. Det mest effektive er elektronisk veipricing. Veipricing er nesten borte fra debatten på grunn av hensynet til personvernet, men dette kan løses. Videre drøftes hvordan avgiftsnivået bør settes. Dagens marginalkostnad er lite egnet fordi marginalkostnaden synker ved tilpasning til økende avgiftsnivå. Dobbeltskatning bør unngås. Myndighetene bør analysere hvordan veipricing raskt kan innføres.

Veitrafikken står overfor store omlegginger: Veksten i persontransporten i byområdene skal tas av kollektivtransport, sykkel og gange, mens mer gods skal overføres fra vei til sjø og bane, se f.eks. Nasjonal transportplan (NTP 2016). CO₂-utslippene skal reduseres kraftig. Målene er krevende: Transportøkonomisk institutt (TØI) har laget fremskrivninger for transportutviklingen som fordeler person- og godstransport på bil, båt, fly og jernbane (Hovi m. fl. 2015 og Madslie m. fl. 2014). Viktigste forutsetninger er økonomisk utvikling, en betydelig befolkningsvekst, særlig i byene, og at det ikke innføres nye tiltak. Det forutsettes imidlertid at det ikke er kapasitetsbegrensninger for overgang av gods fra bil til båt og tog. I dag er det, ifølge NTP, betydelige flaskehalser. I følge NTP/TØI kommer veitransporten til å få størst vekst, og veksten vil bli størst i storbyene. I perioden 2014 til 2040 er det estimert at antall kjøretøykilometer med personbiler øker med 38

prosent totalt og 45 prosent i Oslo. Beregnet økning for godsbiler er 60 prosent på landsbasis og 78 prosent i Oslo. Volumveksten i godstransporten i hver av transportformene vil bli større enn overføringspotensialet. Det vil altså forbli begrensede substitusjonsmuligheter mellom transportformene. Beregningene legges til grunn for NTP.

PROBLEMSTILLING

For å oppnå ønsket omstilling må mange tiltak gjennomføres. Her skal vi kun drøfte ulike former for pricing av marginale eksterne kostnader ved kjøring på vei. Vi vil sammenlikne dagens veibruksavgifter med overgang til energiavgifter, forslaget til Grønn skattekommisjon (NOU 2015: 15) og elektronisk veipricing. Videre drøftes forhold av betydning for fastsettelse av avgiftsnivået.

PRINSIPIELT UTGANGSPUNKT

Avgiftene på bruk av vei bør korrigeres for samfunnsmessige eksterne marginalkostnader som ikke ivaretas i priser eller på annen måte. Satt riktig, vil slike avgifter gi økt samfunnsmessig effektivitet. Avgiftene bør utformes slik at de bidrar til å løse de politiske målene for transportavviklingen. Da er det avgjørende at avgiftspolitikken er langsiktig og har tillit ved å være godt prinsipielt forankret.

Vi legger til grunn to prinsipper fra økonomisk teori: Avgiftene skal være kostnadseffektive; det vil si at samme marginale skade avgiftsbelegges likt. Videre bør avgiftene være styringseffektive, som innebærer at avgiftene er utformet for å løse de underliggende problemene. Hvor styringseffektiv en avgift er, avhenger både av om avgiften er treffsikker i forhold til marginal skade, men også om aktørene har gode substitusjonsmuligheter.

Prinsippene må ses under ett. Som vi viser under, er dagens veibruksavgift et godt eksempel på at en avgift kan være kostnadseffektiv i gjennomsnitt, uten å være styringseffektiv. På den annen side kan avgiftspolitikken være styringseffektiv i forhold til å nå et mål, uten å være kostnadseffektiv, ref. elbilpolitikken (Bjertnæs 2016).

I praksis mener vi at disse prinsippene må avveies i forhold til andre hensyn, særlig næringslivets konkurransevne. Et annet hensyn er å redusere imperfeksjoner i markedet; f.eks. at det tar tid for nye produkter å bli konkurransedyktige. Da kan det være riktig med reduserte avgifter. Subsidier bør være midlertidige – med klare signaler om hvordan og når støtte skal avvikles. Slike signaler mangler, og dermed skapes usikkerhet. Vi savner en debatt om hvordan avgiftsfritak, som til bioenergi og elbiler, ikke bare skal gå til utenlandske bedrifter, men gi læringseffekt og skape nye arbeidsplasser i Norge.

Videre bør dobbeltbeskatning unngås. I noen tilfeller kan flere avgifter virke gjensidig styrkende på måloppnåelsen. Men virkemidlene kan også motarbeide hverandre. Dobbeltbeskatning kan også innebære at myndighetene tar betalt flere ganger for én og samme samfunnsøkonomiske kostnad.

KLIMAHENSYN

Bensin og diesel er ilagt både CO₂-avgift for å ivareta klimahensyn og veibruksavgift for å prise øvrige eksterne kostnader ved veitrafikken. Vi er enig med Grønn skattekommisjon at en ikke bør endre CO₂-avgiften på drivstoff

før en evt. avtale med EU om ikke-kvotepliktig sektor, herunder transport, er på plass. Avtalen for perioden 2021 til 2030, vil omfatte fordeling av forpliktelser mellom land og muligheten for bruk av fleksible mekanismer på tvers av land. Gitt avtale, er vi enig i at CO₂-avgiften bør settes lik prisen på EU-fleksible mekanismer. Dette vil sikre kostnadseffektivitet på tvers av sektorer og land. Uten avtale bør avgiften settes lik marginal tiltakskostnad ved gjennomføring av nasjonale mål.

Selv om veibruksavgiften skal dekke andre kostnader enn klima, brukes fritak fra veibruksavgiften for å fremme bruk av biodrivstoff utover omsetningskravet samt hydrogen- og elbiler. Etter vårt skjønn er dette nødvendig i en periode for å overvinne markedshindringer, spesielt for biodrivstoff der en ikke har andre økonomiske virkemidler som stimulerer bruken.

MARGINALE EKSTERNE KOSTNADER VED VEITRAFIKK OG VEIBRUKSAVGIFT

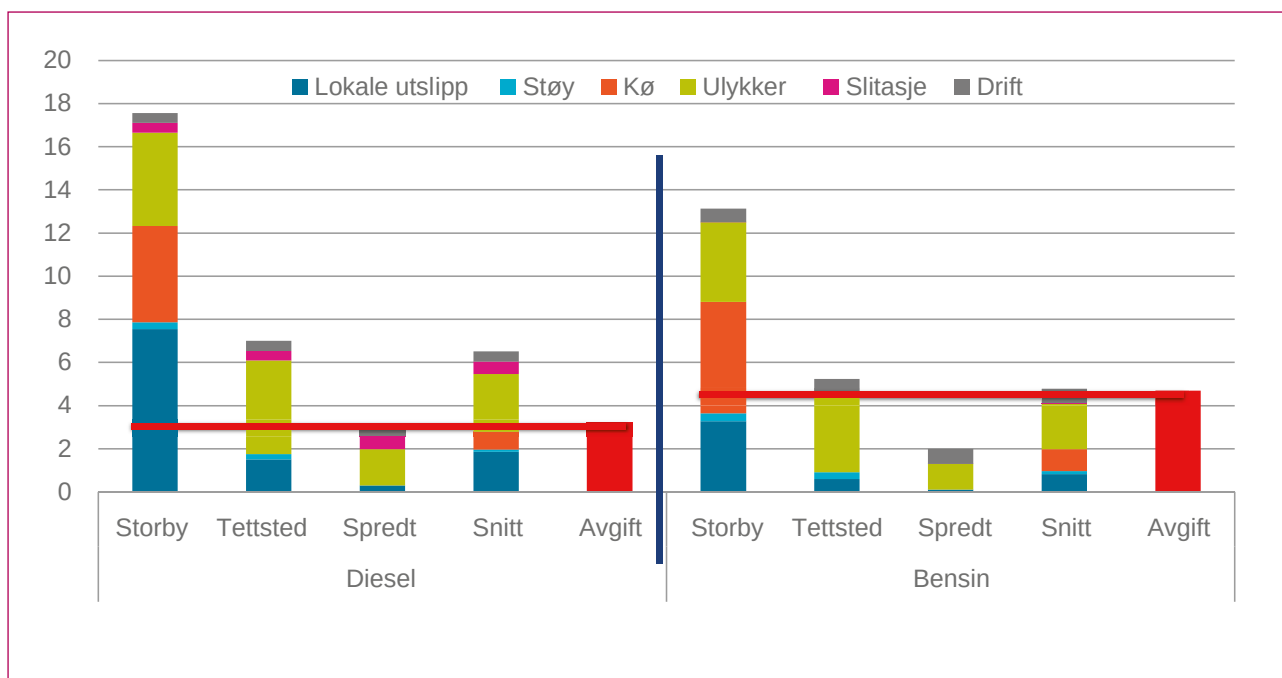
TØI (Thune-Larsen m. fl. 2016) har beregnet de eksterne marginale kostnadene ved veitransport knyttet til kø, støy, ulykker, veislitasje for tungtransport, helse- og miljøskade (NOx og PM10), samt vinterdrift (salting gir korrosjon). Veibruksavgiftene på bensin og autodiesel er begrunnet med at bilistene skal stå overfor sine eksterne kostnader.

De marginale kostnadene beregnes som kr/km eller kr/l i 2012-kr. Kostnadene er ikke konstante, men varierer med sted, tid og teknologi. TØI har skilt mellom:

- Tre regionale dimensjoner: Utenfor tettsted (spredt), tettsted mellom 15 og 100 tusen innbyggere (tettsted) og tettsted mer enn 100 tusen innbyggere (storby).
- Kjøretøyklasse: Personbil, andre lette kjøretøy, motorsykler/moped, buss og fire vektklasser tunge kjøretøy.
- Drivstoff: Hovedvekten er lagt på bensin og autodiesel, men det ses også på biodrivstoff, gass, elektrisitet og hydrogen.
- Teknologi: I hovedsak skilles det mellom gjennomsnittet av ulike kjøretøyklasser, men det er også gjort beregninger av utslippskostnader for ulike Euro-klasser.

Figur 1 sammenlikner veibruksavgiftene¹ med de gjennomsnittlige eksterne marginale kostnadene for bensin- og

¹ Veibruksavgiften for bensin er for 2012, men for autodiesel er avgiften i 2016 prisjustert med prisutviklingen for bensin. Årsaken er at i 2015 ble veibruksavgiften på autodiesel redusert med en tilsvarende økning i CO₂-avgiften.



Figur 1. Marginale eksterne kostnader i gjennomsnitt fordelt på drivstoff og bostedstype. 2012-kr/l
Kilde: Thune-Larsen m. fl. (2016)

dieselskjøretøy per liter. For bensen dekker veibruksavgiften nesten de eksterne kostnadene i gjennomsnitt, og slik sett er avgiften kostnadseffektiv. For autodiesel er de eksterne kostnadene høyere enn avgiften.

Ingen av veibruksavgiftene er styringseffektive. Avgiftene dekker ikke kostnadene i storbyer og tettsteder. Dermed gis det ikke gode insentiver til omstilling her. I storby er det særlig kostnadene ved lokale utslipp og kø som er av betydning. I rushtiden i storbyene er kostnadene per liter om lag tre ganger høyere enn gjennomsnittet over døgnet.

I spredt bebygde områder ligger veibruksavgiften betydelig høyere enn kostnadene for bensinbiler og marginalt over for dieselskjøretøy. Dermed betaler kjøring i spredt bygde områder for kjøring i storby og tettsteder. For bensen gjelder dette alle kjøretøygrupper. For diesel er de eksterne kostnadene for mindre biler betydelig lavere enn avgiften, men høyere for yngre biler.

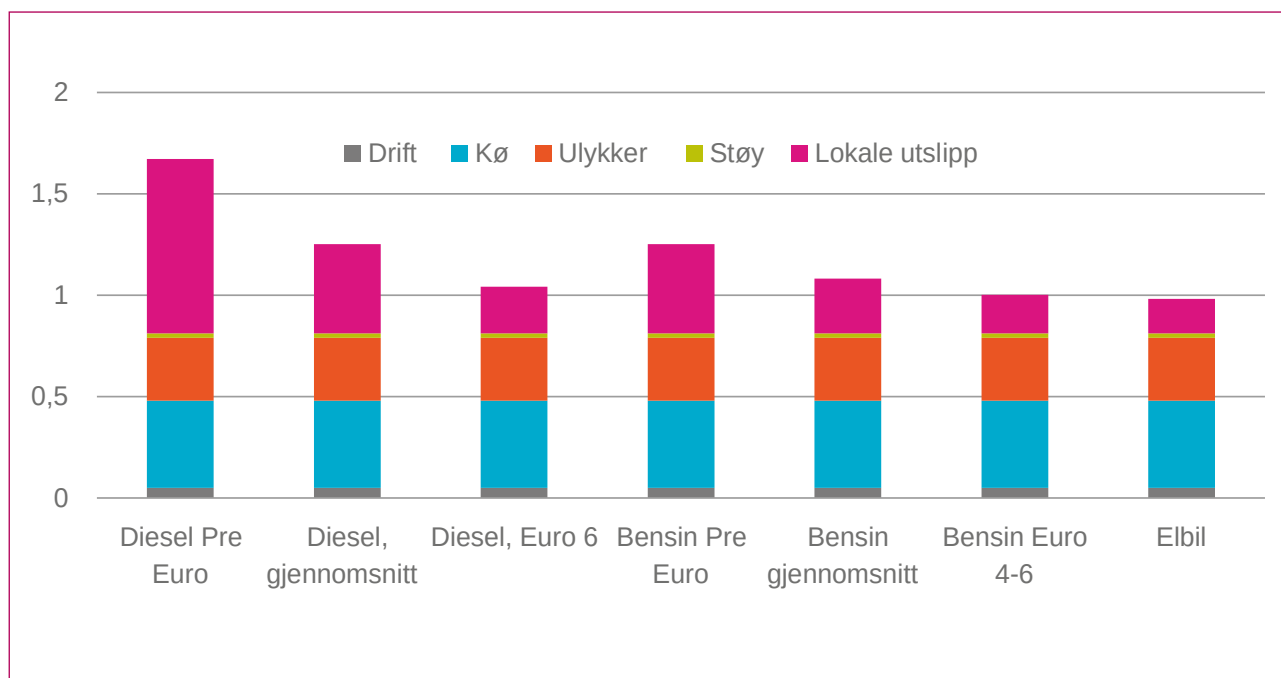
Hvor stor andel av antall kjørte kilometer dekker veibruksavgiftene de eksterne kostnadene? I følge TØI skjer 63 prosent av personbiltrafikken og 74 prosent av tungtransporten i spredt bebygde områder. Ut fra antall kjørte kilometer med ulike typer biler er det bare 6 prosent av kjøringen i spredt bebygde områder hvor avgiften ikke

dekker kostnadene. For 94 prosent dekkes langt mer enn kostnadene. Av totalt antall kjørte km dekker avgiften 60 prosent. Dette illustrerer hvor lite styringseffektiv veibruksavgiftene er.

Konklusjonen er at veibruksavgiftene verken er kostnads- eller styringseffektive. Avgiftene vil i liten grad påvirke bilister til å unngå kø og velge kollektivtransport, sykkel og gange. Tilsvarende for tunge kjøretøy: Kapasitetsbegrensninger hindrer overgang til båt og tog, og i byene mangler alternativer. Veibruksavgiftene adresserer ikke de trafikkrelaterte utfordringene vi står ovenfor på en målrettet og effektiv måte. Videreføring av dagens system vil gi lite bidrag til ønsket omstilling.

Personbiler i storby

De eksterne kostnadene for personbiler er stort sett uavhengig av teknologi (utenom klima). Kostnadsforskjeller skyldes lokale utslipp, som særlig er av betydning i storby, se figur 2. Eldre biler, særlig diesel, har betydelig høyere utslippskostnader enn nye. Det er imidlertid små kostnadsforskjeller mellom nyere biler. Dette skyldes at elbiler virvler opp veistøv, og nye biler med forbrenningsmotor har så lave utslipp at merkostnaden i forhold elbiler blir liten. I tettsteder og i spredt bebyggelse blir forskjellen mindre. Elbiler betaler ikke sine marginale kostnader: Kostnad per



Figur 2. Marginale eksterne kostnader for personbiler i storby etter teknologi. 2012-kr/km

Kilde: Thune-Larsen m. fl. (2016)

km for elbil i storby er nesten en krone, men det betales ikke veibruksavgift. Elavgiften i 2016 tilsvarer 3 øre/km².

ØKNING I VEIBRUKSAVGIFTENE

Dersom myndighetene ønsker å bygge videre på veibruksavgiften, er det naturlig å videreføre prinsippet om at veibruksavgiften bør reflektere gjennomsnittlig ekstern marginal kostnad. Som vist foran, dekker veibruksavgiften omtrent de gjennomsnittlige eksterne kostnadene for bensin, men for diesel innebærer prinsippet en fordobling, fra 3,23 til 6,52 2012-kr/l.

En slik økning vil svekke konkurranseevnen både for norsk lastebilnæring og norsk næringsliv. Økningen vil sannsynligvis gi mer grensehandel og ulovlig innførsel av diesel. Erfaringene fra 2000 viste at problemstillingen er reell, noe som bidro til en betydelig avgiftsreduksjon i 2001. Til tross for svak krone er avgiftene på autodiesel i Norge i dag høyere enn gjennomsnittet i Europa (EU Weekly Oil Bulletin; 15. august 2016). Fem land har høyere avgift, særlig Storbritannia, Italia og Sverige. En veibruksavgift tilsvarende eksterne kostnader vil innebære at drivstoffavgiftene i Norge vil ligge henholdsvis 2,6 og 2

kroner høyere enn i Sverige og Storbritannia. Av hensynet til konkurranseevnen bør Norge unngå å øke veibruksavgiften på diesel uten at de viktigste handelspartnerne gjør det samme. En økning vil neppe være styringseffektiv fordi det er kapasitetsbegrensninger som i dag hindrer overgang til båt og tog, og det vil heller ikke i fremtiden bli kapasitet til betydelig overgang fra bil (NTP 2016).

En veibruksavgift på diesel lik gjennomsnittlige eksterne kostnader vil mer enn dekke kostnadene i spredt bebygde områder, hvor mesteparten av kjøringen skjer. Avgiften vil her gi et samfunnsøkonomisk tap. Avgiften vil i større grad dekke kostnadene i storby og tettsteder. Her vil en økning gi en samfunnsøkonomisk gevinst for mindre biler. Tungtransporten har i stor grad allerede tilpasset seg køkostnadene (se seinere), og mesteparten av kjøringen skjer utenfor tettsteder. Det er derfor sannsynlig at økt avgift i liten grad vil endre tilpasningen til tungtransporten og at tapet blir større enn gevinsten.

OVERGANG TIL ENERGIavgifter

En annen innfallsvinkel er å ta utgangspunkt i veibruksavgiften på bensin og sette andre veibruksavgifter lik denne, men korrigert for ulikt energiinnhold (Finansdepartementet 2016). En slik korreksjon gir en

² TØI forutsetter 0,2 kWh/km

veibruksavgift på autodiesel på 5,2 kr/l, et avgiftsnivå som også vil svekke konkurranseevnen. For elektrisitet gir en slik omregning en avgift på 53 øre/kWh³. De gjennomsnittlige eksterne kostnadene tilsvarer imidlertid en veibruksavgift på elektrisitet som er vel tre ganger så høy⁴. Årsaken er at en ikke tar hensyn til energieffektiviteten. Fordi elbiler har høyere energieffektivitet enn bensinbiler, blir avgift per energienhet høyere for å kunne dekke de eksterne kostnadene målt per kilometer. Myndighetene må velge om en vil ha avgifter etter marginale kostnader eller etter energiinnhold. De to beregningsmåtene er ikke kompatible.

Både økte veibruksavgifter og energiavgifter vil være uavhengig av hvor og når kjøring finner sted, og de vil derfor være like lite styringseffektive som dagens veibruksavgifter.

ELEKTRONISK VEIPRISING

Vi er enig med Grønn skattekommisjon i at elektronisk veipricing vil være den mest presise måten å prise eksterne kostnader ved veitrafikk på. I et slikt system registrerer en elektronisk kjøretøyenhet hvor og når kjøringen skjer. Data sendes via satellitt til den ansvarlige administrative enheten. SINTEF (Foss og Tretvik 2012 og 2013) påpeker at teknologien for elektronisk veipricing allerede finnes. Flere land, som Sveits, Østerrike, Tyskland, Tsjekkia og Slovakia har innført mer eller mindre avanserte former for elektroniske veiavgifter for tunge kjøretøy.

SINTEF konkluderer med at det er fullt mulig å lage et system som gir god informasjon slik at bilistene kan tilpasse seg avgiftsstrukturen. Takstene kan utformes slik at de reflekterer kostnadene ved hvor og når det kjøres. Det kan skilles mellom biltype og renseteknologi, samt ivareta at kostnadene er spesielt høye i kø og ved lokale overskridelser av luftkvalitetskriteriene. Teknologien gjør det mulig å avgiftsbelegge elbiler basert på eksterne kostnader. Takstene kan utformes slik at konkurranseevnen ivaretas og stimulere til for eksempel bruk av ny teknologi.

For å få utnyttet insentiveffekten er det nødvendig at folk stilles overfor reelle alternativer til bruk av bil. Uten slike alternativer vil det være krevende å få ned bilbruken, og elektronisk veipricing vil oppfattes som en ren «avgiftsbyrde». I byene vil et reelt alternativ hovedsakelig bety et

godt utbygd og pålitelig kollektivtilbud som gjør det økonomisk fornuftig og mulig å la bilen stå i rushtiden.

ELEKTRONISK VEIPRISING ANTAS Å GI SAMFUNNSØKONOMISK LØNNSOMHET

Vi kjenner ikke til analyser av samfunnsøkonomisk lønnsomhet av elektronisk veipricing. Tidligere beregninger for tunge kjøretøy har vist at elektronisk veipricing vil gi en viss gevinst (Foss m. fl. 2010). At gevinsten ikke ble større skyldes sannsynligvis at tunge biler hovedsakelig kjører i spredt bebygde områder. Kjøring til og fra storby skjer i stor grad utenom rushtiden fordi næringslivet har tilpasset seg forsinkelseskostnadene køen påfører dem, se eksempel i figur 3. Andre strekninger viser tilsvarende mønster. Dessuten er det få tyngre kjøretøy i storby. Køene skyldes lette biler, som i sum medfører åtte ganger større eksterne køkostnader enn tunge (Thune-Larsen m. fl. 2016). Derfor kan en forvente at veipricing vil gi større gevinst hvis de mindre bilene inkluderes i systemet.

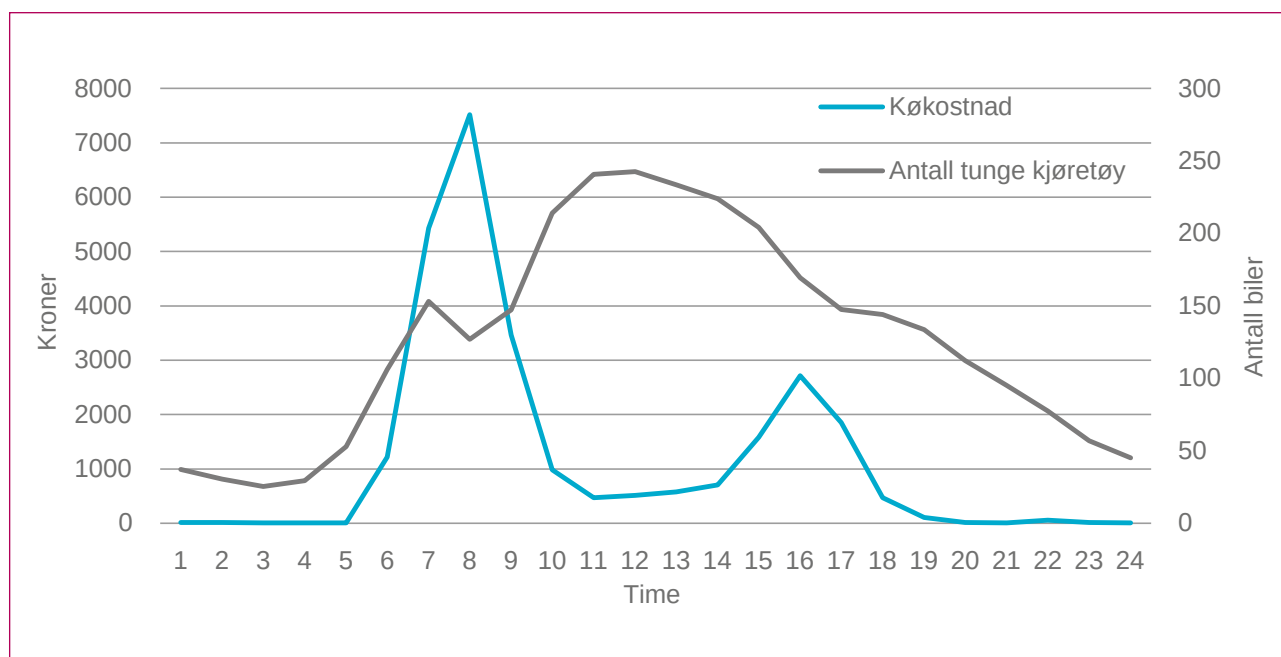
Erfaringer fra London, Stockholm og Singapore bekrefter denne antakelsen (Aas m. fl. 2009). Selv enkel køprising (tidsdifferensiert bompenger) gir effekt: Køene reduseres betydelig, forurensningen fra biltrafikken går ned, og tiltaket er samfunnsøkonomisk lønnsomt. I Stockholm gikk rushtrafikken ned med 22 prosent, og forsinkelsene ble redusert med 30 til 50 prosent. I London ble rushtrafikken redusert med 20 prosent. I Singapore justeres køprisen for å oppnå optimal trafikkavvikling. Erfaringene viser også at tiltaket får økt tilslutning når det først er gjennomført. I Bergen var årets erfaringer med tidsdifferensierte bompenger gode: Trafikken i rushtiden ble redusert med 15 prosent. Trafikken økte noe utenom rushtiden, men totalt sett ble trafikkvolumet redusert (Statens vegvesen 2016).

En fordel med elektronisk veipricing er at tunge kjøretøy, som i hovedsak kjører utenom byene og utenom rushtiden, i mindre grad blir belastet med kostnader knyttet til bykjøring. Den elektroniske veipricingen kan utformes slik at avgiftene for kjøring i spredt bebygde områder ikke økes før våre handelspartnere gjør det samme. Men en kan øke avgiftene i tettsteder og storby, der de marginale kostnadene er størst. Dette vil neppe svekke konkurranseevnen nevneverdig. Det vil da være mulig å unngå en større økning i avgiftene til transportnæringen og samtidig øke styringseffektiviteten.

For å sikre likebehandling med utenlandske tunge kjøretøy bør disse pålegges å ha en brikke som en

³ Veibruksavgift på bensin 4,69 2012-kr/l dividert med 8,9 kWh/l bensin

⁴ Gjennomsnittlig marginalkostnad for elbil er 0,345 2012-kr/km dividert med 0,2 km/kWh tilsvarer 1,74 2012-kr/kWh



Figur 3. Timesfordeling av antall tyngre kjøretøy og køkostnader for næringslivet per bil. Strekning Asker - Skøyen

Kilde: Caspersen og Hovi (2016)

veiprisingsapplikasjon. Lette kjøretøy kan benytte en vignett-løsning med en sjablongmessig betaling, slik det allerede praktiseres i flere europeiske land.

Dersom det er politisk ønskelig å subsidiere CO₂-fri teknologi gjennom veiprisingen, kan myndighetene redusere takstene i brikkene til hydrogen- og elbiler. Men biler som bruker biodrivstoff, kan også bruke fossilt drivstoff. Derfor må en her finne en annen løsning for stimulere bruk av biodrivstoff utover myndighetskrav, som subsidiering av bioleveranser eller refusjon av innbetalt avgift via veiprisingen – mot tilstrekkelig dokumentasjon.

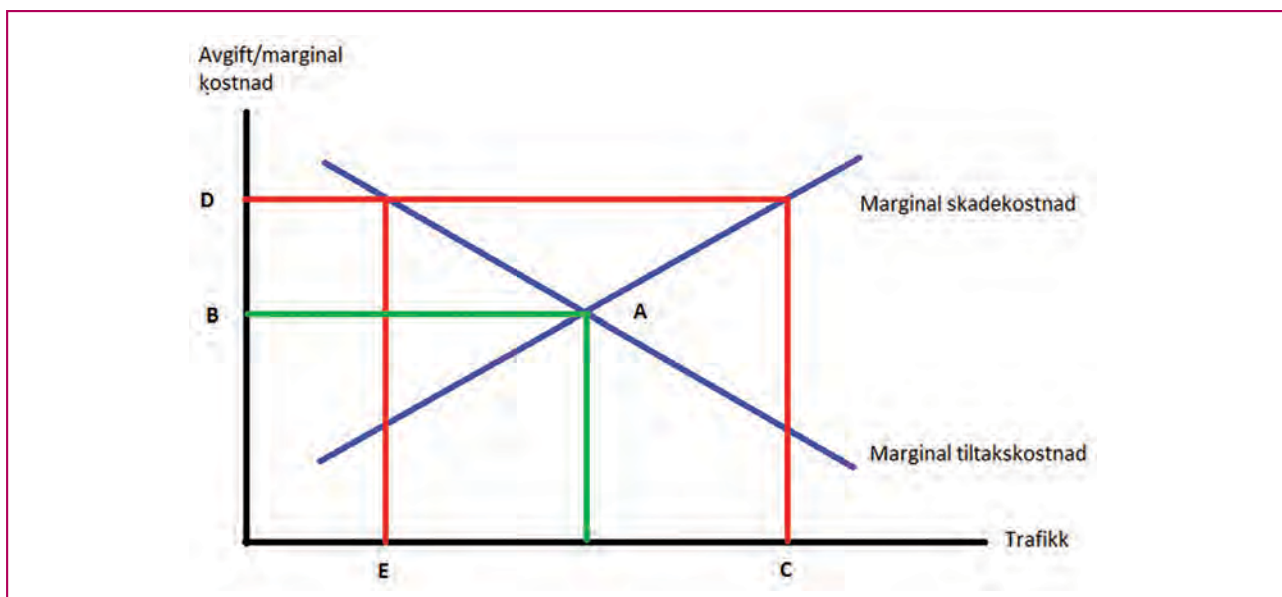
FORSALG FRA GRØNN SKATTEKOMMISSJON

Til tross for fordelene ved elektronisk veipricing anbefaler ikke Grønn skattekommisjon denne løsningen. Begrunnelsen er hensynet til personvern og administrative kostnader.

Kommisjonen foreslår derfor et alternativt system der veibruksavgiften legges om for å prise de eksterne kostnadene ved veitrafikk på en bedre måte enn i dag: Det innføres elektronisk veipricing for tyngre kjøretøy. Her veier ikke hensynet til personvernet så tungt. For lette kjøretøy anbefaler utvalget at det innføres:

- Miljø- og kjøprising (bomringer) for alle lette kjøretøy i storbyene. Det er sannsynligvis nødvendig med flere betalingspunkter enn dagens bomringer. Prisingen tar utgangspunkt i de marginale kostnadene ved lokale utslipp og kø i storbyer og at kostnadene varierer over døgnet og med kjøretøy.
- En ulykkesavgift som oppkreves sammen med ansvarsforsikringen.
- En avgift på alle typer drivstoff, herunder biodrivstoff, som skal dekke eksterne kostnader ved veislitasje, vinterdrift og støy. For lav- og nullutslippsbiler foreslås kilometerteller.

Som kommisjonen mener vi at et slikt system vil være mer styringseffektivt enn dagens veibruksavgifter, men ikke så effektivt som elektronisk veipricing. Vi mener at veipricing i større grad vil stimulere til overgang fra bil til sykkel og gange, fordi dette i hovedsak er kortere reiser, ref. reisevaneundersøkelsen (Hjorthol m.fl. 2014). Bomringer fanger bare opp bompasseringer og er dermed ikke styringseffektive. Tettere målepunkter vil fange opp mer av kjøringen. Jo mer styringseffektivt dess svakere personvern, som kan sette grenser for antall målepunkter. Veipricing kan fange opp kostnader i områder utenfor og innenfor bomstasjoner. Dessuten vil det være lettere for forbrukerne å forholde seg til ett system, i stedet for flere, noe som øker



Figur 4. Optimalt avgiftsnivå

styringseffektiviteten. Veipricing kan bli mer aktuelt fordi EU anbefaler et slikt system (EU 2016). La oss se på motforestillingene.

Personvern er viktig fordi elektronisk veipricing muliggjør en registrering av alle bevegelsene til bilen. Men, som SINTEF påpeker (Foss og Tretvik 2012), er det fullt mulig å ivareta personvernet i et slikt veipricingssystem. Forutsetningen er at hensynet til personvernet innarbeides både i det tekniske systemet og i organiseringen av innhenting og bearbeiding av data. Datatilsynet bør delta i utformingen av systemet. Én mulighet er at det sendes kun krypterte og aggregerte data fra bil til innkrever av avgiften én gang i måneden. Bileier må ha mulighet til å se alle registrerte kjøring, både for å kunne kontrollere regningen og for å kunne tilpasse egen kjøring mer effektivt.

Administrative kostnader ved veipricing tror vi ikke vil være større enn kommisjonens forslag, snarere tvert imot. Kommisjonens forslag innebærer flere administrative systemer: Elektronisk veipricing for tunge kjøretøy, kilometer tellere for lav- og nullutslippsbiler – som over tid vil omfatte et betydelig antall biler, ulykkesavgift og bomringer ved kjøring i storby. Alle disse systemene vil kreve oppbygging av egne it-systemer, administrering av differensierte satser for ulike kjøretøy, samt betalingsordninger og håndtering av restanser. Elektronisk veipricing for alle biler vil kreve ett system, som vil være en utvidelse av det systemet som likevel skal utarbeides for tunge kjøretøy.

OPTIMALT AVGIFTSNIVÅ PÅ VEIBRUKSAVGIFTEN

I rapporten til Grønn skattekommisjon savner vi en drøfting av hva som er optimalt avgiftsnivå. Kommisjonen foreslår at veibruksavgiftene settes lik TØIs beregnede marginale kostnader. Men når kostnadene internaliseres, reduseres trafikkomfanget, teknologien endres mv., og marginal skade reduseres. TØI påpeker at de har beregnet de samfunnsøkonomiske kostnadene i dag; de har ikke beregnet optimalt avgiftsnivå. De beregnede marginale kostnadene i dag vil derfor ligge høyere enn optimalt avgiftsnivå.

Samfunnsøkonomisk riktig tilpasning tilsier at marginal skadekostnad er lik marginal tiltakskostnad (eller politisk mål); punkt A i figur 4. Riktig avgiftsnivå for å oppnå dette blir B. Dagens nivå på trafikkomfanget er gitt i punktet C, og tilhørende marginalkostnad etter TØIs beregninger er D. Dersom avgiften blir satt lik D, vil trafikkomfanget bli E, som innebærer et langt lavere nivå på veitrafikken enn optimalt. En slik tilpasning gir et samfunnsøkonomisk tap.

ALLEREDE INTERNALISERTE KOSTNADER

- DOBBELTBESKATNING

For å sette riktig avgiftsnivå bør en også ta hensyn til at eksterne kostnader alt er nedfelt i andre avgifter og i forsikringsordninger. Hvis ikke, oppstår dobbeltbeskatning.

Køkostnadene er inkludert i veibruksavgiften, men når det innføres kjøprising i bomringer, får vi dobbeltbeskatning.

Grønn skattekommisjon foreslo derfor at bomringer rundt byene erstattes av et system for å prise lokale miljøproblemer og kø, samtidig som disse elementene sløyfes i veibruksavgiften. Inntekter fra veiprisingen som kommer til erstatning for bomringer, bør tilfalle kommunene som har hovedansvaret for å håndtere både trafikkavvikling og lokal luftforurensing.

Bilforsikringer dekker kostnader ved ulykker, og det er her mulig at det skjer dobbeltbetaling. TØI har i sine beregninger av eksterne kostnader tatt hensyn til at materielle skader allerede er internalisert i bilforsikringen. Det er imidlertid ikke vurdert i hvilken grad bilforsikring også dekker personskade. Utbetalinger fra bilforsikring som skyldes personskade, var på 1,4 mrd.kr i 2015 (Finans Norge 2015). Dette beløpet bør komme til fratrekk i ulykkeskostnadene.

Det kreves også inn tre miljøbegrunnede, bruksuavhengige avgifter over statsbudsjettet (Finansdepartementet 2015):

- NOx-elementet i engangsavgiften er kostnadseffektiv over bilens levetid og ser ut til å være styringseffektiv: Andelen dieseldrevne personbiler, som har høyere NOx-utslipp, er redusert fra 76 prosent av nybilsalget i 2011 til 41 prosent i 2015. Også andre virkemidler har bidratt til denne utviklingen.
- Årsavgiften har et miljøelement for eldre dieserbiler uten partikkelfilter. Avgiften er ikke styringseffektiv – den er lik uansett hvor en kjører.
- Vektårsavgiften for kjøretøy over 7500 kg er gradert for å ta hensyn til veislitasje og utslipp av partikler og NOx (EU-klasser). Det tas ikke hensyn til kjørelengde og hvor og når det kjøres. Provenyet er lavt sett i forhold til TØIs beregninger av summen av de eksterne kostnadene. Avgiften blir da verken styrings- eller kostnadseffektiv.

Disse tre avgiftene kommer på toppen av veibruksavgiftene som allerede ivaretar disse kostnadene. Det skjer m.a.o. en dobbeltbeskatning. Rent prinsipielt bør det tas hensyn til provenyet fra disse tre avgiftene ved fastsettelse av avgiftsnivå på veibruksavgift/veiprising. Med veiprising bør partikelelementet ilegges eldre dieserbiler direkte. Dersom NOx-elementet i engangsavgiften er styringseffektivt, bør avgiften komme til fratrekk i den elektroniske veiprisen for nye biler. Vektårsavgiften, som ut fra EU-regler sannsynligvis må beholdes, bør komme til fratrekk dersom slitasjekostnadene fullt ut internaliseres i veiprisingen.

AKSEPT

Det unike med elektronisk veiprising er at systemet kan reflektere kostnaden hver enkelt påfører samfunnet gjennom sin bilkjøring. Det er dermed et «rettferdig» system. En slik omlegging vil vekke debatt. For å skape aksept for veiprising er det derfor viktig å kommunisere at innføringen ikke innebærer en dobbeltbeskatning, men at systemet erstatter eksisterende veibruksavgifter. Samtidig er styringseffektiviteten viktig. Veiprising må kombineres med gode substitusjonsmuligheter; som økt tilbud innen kollektiv trafikk og bedre godskapasitet med tog og båt.

KONKLUSJON

Omstilling av veitransporten må stimuleres riktig om politiske mål skal nås. Vi mener at dagens veibruksavgifter ikke vil gi nødvendig bidrag til omstillingen. Elektronisk veiprising vil gi langt bedre insentiver og bør erstatte veibruksavgiftene. Hensynet til personvernet kan løses. Myndighetene bør derfor analysere hvordan veiprising kan innføres raskest mulig.

REFERANSER

Bjertnæs G. H. M. (2016). Hva koster egentlig elbilpolitikk? Samfunnsøkonomen nr. 2 2016, 61-68.

Caspersen, E. og I. B. Hovi (2016). Fremkommelighetstiltak og næringslivets køkostnader. TØI rapport 1469/2016.

EU (2016). A European Strategy for Low-Emission Mobility. Communication from the Commission. Brussels, 20.7.2016.

EU Weekly Oil Bulletin. <https://ec.europa.eu/energy/en/data-analysis/weekly-oil-bulletin>

Finansdepartementet (2015). Prop. 1 LS (2015–2016). Skatter, avgifter og toll 2016.

Finans Norge (2015). <https://www.finansnorge.no/statistikk/skadeforsikring/Kvartalsvise-statistikk-publikasjoner/skadestatistikk-for-landbasert-forsikring/>

Foss, T., O. Larsen, J. Rekdal, og T. Tretvik (2010). Utredning av vegavgift for tunge kjøretøy. (SINTEF A15768). Trondheim: SINTEF Teknologi og samfunn.

Foss, T. og T. Tretvik (2012). Vegprising i Norge. Internasjonale erfaringer – Tekniske løsninger – Personverninteresser. Prosjektnotat nr. 1, versjon 2. Trondheim: SINTEF Teknologi og samfunn.

Foss, T. og T. Tretvik (2013). Vegprising i Norge. Samfunnsnytte – Ansvarsfordeling – Brukervennlighet. Prosjektnotat nr. 2, versjon 3. Trondheim: SINTEF Teknologi og samfunn.

Hjorthol R., Ø. Engebretsen og T. Priya Uteng (2014). Den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2013/14 – nøkkelrapport. TØI rapport 1383/2014

Hovi, I. B., E. Caspersen, B. Gjerde Johansen, A. Madslien og W. Hansen (2015). Grunnprognoser for godstransport til NTP 2018-2027. TØI rapport 1393/2015.

Madslien A., C. Steinsland og C. K. Kwong (2014). Grunnprognoser for persontransport 2014-2050. TØI rapport 1362/2014.

NOU 2015: 15. Sett pris på miljøet. Rapport fra grønn skattekommissjon. Finansdepartementet.

NTP (2016). Nasjonal transportplan 2018-2029. Grunnlagsdokument. Avinor, Jernbaneverket, Kystverket og Statens vegvesen. Oslo.

Statens vegvesen (2016). Trafikale effekter og endrede inntekter i Bergensprogrammet tre måneder etter innføring av tidsdifferensierte takster. 23.05.2016.

Thune-Larsen, H., K. Veisten, K. Løvold Rødseth og R. Klæboe (2016). Marginale eksterne kostnader ved vegtrafikk med korrigerte ulykkeskostnader TØI rapport 1307/2014. Revidert 2016.

Aas, H., H. Minken og H. Samstad (2009). Myter og fakta om køprising. TØI-rapport 1010/2009.



SAMFUNNSØKONOMENE

Valutaseminaret 2017

Voksenåsen hotell (Oslo) onsdag 1. februar

Hva skal vi lene oss mot når rentevåpenet er oppbrukt?

Blant innlederne er:

- Finansminister Siv Jensen
- Claudio Borio, Head of the Monetary and Economic Department (BIS)
- Jørgen Elmeskov, Rigsstatistiker Danmarks Statistik
- Ida Wolden Bache, Direktør for Norges Bank Pengepolitikk
- Einar Lie, Professor UiO

I tillegg blir det festmiddag og utdeling av Prognoseprisen, så sett av dagen!

Følg med på www.samfunnsokonomene.no for mer informasjon.



RUNE JANSEN HAGEN
professor, Universitetet i Bergen

Vil regjeringen klare å konsentrere seg i bistandspolitikken?¹

Lærdommer fra Sverige

Regjeringen har foreslått å konsentrere bistanden på færre mottakerland. Jeg bruker Theilindeksen til å måle bistandsspredning siden den muliggjør perfekt dekomponering av totalen med hensyn på geografi og sektor. Basert på dataene har jeg analysert en liknende svensk reform i 2007. Den førte kun til økt konsentrasjon i to år. De svenske erfaringene tyder på at det er vanskelig å oppnå endringer uten å gjøre institusjonelle grep som motvirker at den løpende politikken trekker i retning av geografisk og tematisk spredning. Regjeringen foreslår ingen slike tiltak. Det er derfor liten grunn til å tro at resultatet vil bli bedre enn i Sverige.

1. INNLEDNING

I statsbudsjettet for 2015 presenterte regjeringen et forslag til hvordan bistanden kan konsentreres geografisk. I 2014 ble norske bistandsmidler kanalisert til ett hundre og seksten av de ett hundre og førtiseks landene som er godkjent som mottakere av OECDs Development Assistance Committee (DAC). DAC har ved gjentatte anledninger kritisert Norge for å spre u-hjelpen for tynt utover og dermed

bidra til fragmentering på mottakersiden.² Som vist under har vi vært blant de dårligste i klassen på dette punktet. Forslaget om å redusere antall samarbeidsland til åttifem, med fokus på tolv av disse, synes derfor å være et steg i rett retning.

Kjennere av norsk bistandshistorie vil imidlertid kunne få en følelse av déjà vu. Liknende grep har vært gjort før uten

¹ Jeg ønsker å takke Cathrin Fløgstad for at jeg får lov til benytte meg av pågående felles forskning i dette arbeidet, for kommentarer på et tidligere utkast og for hjelp med figurene. Innspill fra en anonym konsulent og redaktør Jo Thori Lind har også vært nyttige. Likevel er jeg selvsagt alene ansvarlig for innholdet.

² I den nyeste såkalte «peer review» (OECD 2014) er tonen mer forsiktig, selv om diskusjonen på side 49-50 klart demonstrerer at norsk bistand fremdeles er smurt tynnere utover enn DAC-gjennomsnittet. Interessant nok poengteres det også flere ganger til at Norge er på vei vekk fra en strategi basert på prioriterte samarbeidsland. Det snur raskt i bistandspolitikken.

særlig effekt.³ En porsjon skepsis kan derfor være på sin plass. På den andre siden, selv om historien har en tendens til å gjenta seg er det sjelden gjentakelsen er en tro kopi av fortiden. Det kan derfor være nyttig å skjele til andre kilder for å si noe om mulige effekter av reformen. Mer konkret er det en god ide å studere hva som skjedde etter at den svenske regjeringen presenterte en konsentrasjonspolitikk i 2007 som ser ut til å ha vært en svært sterk inspirasjon for den norske reformen. Som Tabell 1 viser sikter regjeringen mot å konsentrere norsk bistand i to grupper, «land i utvikling» og «sårbare stater.» Dette motsvarer direkte to av de tre landkategoriene i den svenske politikken, «Länder med vilka Sverige ska bedriva långsiktigt utvecklingssamarbete» og «Länder i konflikt- och/eller postkonfliktsituation med vilka Sverige ska bedriva utvecklingssamarbete,» jfr. Ministry for Foreign Affairs (2007). Bortsett fra at svenskene som EU-medlemmer hadde en tredje kategori, er den eneste forskjellen at det norske forslaget innebærer halvparten så mange land i hver av de andre. Totalt var siktemålet at Sverige skulle ha trettitre hovedsamarbeidspartnere, mens den norske regjeringen altså kun ønsker tolv. Det norske forslaget virker derfor langt mer ambisiøst. Som vi skal se, kan de svenske erfaringene tyde på at man har satt seg for høye mål gitt den manglende institusjonelle forankringen av reformen.

Det svenske eksempelet er også relevant for Norge i et bredere perspektiv. De nordiske landene plasseres som oftest i samme gruppe når det kommer til bistand på grunn av viktige fellestrekk som at de er små, uten særlig kolonial bagasje, generøse og vektlegger multilateralt samarbeid i utviklingspolitikken, i kontrast til mange større giverland med mer omfattende geopolitiske og økonomiske egeninteresser.⁴ Sverige er kanskje det landet som har hatt flest likhetstrekk med Norge, blant annet ved at bistandspolitikken har vært dominert av to etater, utenriksdepartementet og et bistandsdirektorat. Rollefordelingen mellom

disse har selvsagt ikke vært identisk og organiseringen har endret seg over tid i både Norge og Sverige. Et eksempel på dette er at mens det norske Norad nå hovedsakelig skal være et bistandsfaglig organ for regjering og forvaltning, har man i Sverige tatt evaluering og analyse ut av SIDA og plassert disse oppgavene i den uavhengige Expertgruppen för bistandsanalys (EBA). Likevel er likhetstrekkene fremdeles langt mer fremtredende enn forskjellene og de svenske erfaringene bør derfor ha stor overføringsverdi.

Undertegnede har utarbeidet en rapport for EBA hvor jeg ser på hvordan den geografiske konsentrasjonen av svensk bistand utviklet seg etter 2007 i konteksten av den såkalte Parisagendaen (Hagen 2015a).⁵ I forlengelsen av dette arbeidet holder jeg nå på med et prosjekt sammen med Cathrin Fløgstad ved UiB hvor vi ser nærmere på hvordan spredningen i bistanden fra DAC-landene har utviklet seg i perioden 1998-2013 (Fløgstad og Hagen 2016). I denne artikkelen vil jeg benytte resultater fra begge disse prosjektene til å forsøke å si noe om sterke og svake sider ved den norske regjeringens forslag. Jeg starter analysen i neste seksjon med å gi en kort bakgrunn for hvorfor land som Norge og Sverige har vært opptatt av bistandsspredning. I seksjon 3 diskuterer jeg hvordan spredning kan måles og beskriver dataene jeg benytter i den empiriske analysen. I seksjon 4 viser jeg at de svenske myndighetene kun klarte å oppnå målsettingen om økt konsentrasjon i to år før spredningen økte igjen. Jeg viser også at til tross for at Norge er ett av få DAC-land som har levd opp til sine internasjonale forpliktelser til å redusere bistandsspredningen er det fortsatt grunn til å være kritisk til hvordan vi allokerer u-hjelpen. Lærdommene vi kan trekke av det store bildet så vel som det svenske tilfellet presenteres i seksjon 5. Mine konkluderende betraktninger kommer i seksjon 6.

⁵ Parisagendaen er en samlebetegnelse på en serie toppmøter, inkludert forberedelser og oppfølging av disse, som munnet ut i flere deklarasjoner av forpliktende tiltak fra både givere og mottakere for å øke bistandseffektiviteten. De klareste sluttokumentene kom i forbindelse med møtene i Paris (2005) og Accra (2008).

³ Se for eksempel side 230-232 i Ruud og Kjærland (2003).

⁴ Se for eksempel Selbervik (2006, 2015).

Tabell 1: Norske fokusland

Kategori	Land
Sårbare stater/områder med vekt på stabilisering og fredsbygging ved siden av sosial og økonomisk utvikling	Afghanistan, Haiti, Mali, Palestina, Somalia, Sør-Sudan
Land i utvikling med økende vekt på godt styresett, inkluderende og bærekraftig økonomisk vekst, ressurs- og inntektsforvaltning	Etiopia, Malawi, Mosambik, Myanmar, Nepal, Tanzania

Kilde: Prop. 119 S (2014-2015).

2. HVORFOR ER BISTANDSSPREDNING PROBLEMATISK?

Bistandsspredning kan være problematisk både på giver- og mottakersiden, selv om det har vært mest fokus på det siste. En viktig grunn til at større spredning kan gi mindre effektiv bistand er transaksjonskostnader. Det er lett å tenke på bistand som en gave, men selv en altruist kan finne det formålstjenlig å stille betingelser hvis den ikke er sikker på at mottaker vil bruke midlene «riktig.» Tar en inn over seg at mye bistand er gitt for å fremme donorenes geopolitiske og kommersielle interesser er det lett å se transaksjonsperspektivet. Mye bistand har dessuten vært i form av prosjekter, ikke pengeoverføringer. Endelig kan ikke bistandskontrakter håndheves i noen rettsinstans. Både givere og mottakere har derfor brukt store ressurser på å planlegge, overvåke, rapportere og evaluere bistandsaktiviteter. Disse ressursene har alternative anvendelser.

Det optimale nivået på slike kostnader er selvsagt ikke null. Bedre prosjektplanlegging kan gi bedre utfall. Oppfølging av prosjekter og programmer kan avsløre at det er nødvendig å sette inn tiltak for å sørge for at de fungerer i henhold til den opprinnelige intensjonen eller gi muligheter til å avslutte dem før det sløses vekk enda mer ressurser. Evaluering kan gi verdifull kunnskap om hvordan tiltak skal utformes i fremtiden for å oppnå bedre resultater. Men det er skjellig grunn til mistanke om at nivået på disse kostnadene er for høyt, blant annet fordi bistanden ofte har vært ukoordinert og hver giver har hatt sine egne krav til rapporteringsrutiner og lignende. Denne mistanken lå bak ideene om harmonisering mellom giverne og tilpassning til mottakernes forvaltningssystemer i Parisagendaen. Dessverre er det vanskelig å måle transaksjonskostnader i bistandsrelasjoner, blant annet fordi det er plausibelt at dette ikke kun avhenger av antall aktører.⁶ At donorene gir ubundet budsjettstøtte medfører antagelig lavere transaksjonskostnader for alle parter enn at de gjennomfører sine prosjekter på egenhånd, men det finnes mange bistandsformer mellom disse ytterpunktene og det er vanskelig å kontrollere for dette i empiriske analyser.

Et for høyt antall givere eller tiltak kan også skape ulike incentivproblemer. Dersom en mottaker har mange givere vil de kunne ha incentiver til å være gratispassasjerer

fremfor å bidra til kollektive goder.⁷ Eller en kan få overforbruk av fellesressurser som mottakers driftsbudsjetter og byråkratiske kapasitet.⁸ Det er også vanskelig å estimere effektivitetstapet denne typen problemer forårsaker. Men flere studier finner at mer fragmentert bistand betyr at effekten av ressursoverføringen på mottakernes vekstrate blir svakere (Annen og Kosempel 2009, Djankov m. fl. 2009 og Kimura m. fl. 2012). Det er derfor rimelig å konkludere med at bistanden i dag er for tynt spredt utover og at konsentrasjon er en god ide. I dette perspektivet virker regjeringens forslag fornuftig.

Selv om vi ikke kan måle kostnadene ved bistandsspredning kan vi måle selve spredningen. Den har selvstendig interesse, av flere grunner. Det er denne giverne har forpliktet seg til å gjøre noe med gjennom Parisprosessen. I tillegg har Norge, Sverige og andre donorland adoptert egne konsentrasjonspolitikker. Og vi kan altså antagelig regne med at dersom disse tiltakene lykkes vil bistanden bli mer effektiv.

3. MÅLING AV BISTANDSSPREDNING

Hvordan kan vi måle bistandsspredning? Det finnes allerede en del mål i litteraturen, hvorav de fleste er relativt ad-hoc, som antall mottakere. Jeg har valgt å bruke Theilindeksen. Den har for det første kjente egenskaper. For det andre har den en egenskap som er svært nyttig for å sjekke politikk-effekter: Indeksen tilhører den eneste klassen av ulikhetsmål som er perfekt dekomponerbare.⁹ Det betyr at vi kan skille mellom hvor mye av et giverlands spredning som skyldes spredning på tvers av mottakerland (mellom) og hvor mye som skyldes spredning på tvers av sektorer innad i mottakerland, som følgende formel illustrerer:

⁷ Knack og Smets (2013) finner at giverne i mindre grad binder bistanden til et land når de har en større andel av den. Med andre ord, når de er små opptre de i større grad i egen økonomisk interesse i stedet for å bidra til det kollektive godet utvikling. Flere donorer betyr lavere markedsandeler for i alle fall noen av de eksisterende.

⁸ I modellen til Knack and Rahman (2007) trenger giverne input fra mottakerlandets byråkrater til prosjektene sine. Når de ikke tar hensyn til at deres egen bruk av denne ressursen minsker tilgjengeligheten for andre får en overforbruk. De finner empirisk støtte for mekanismen i det flere donorer betyr lavere byråkratisk kvalitet i mottakerlandene. I Arimoto og Kono (2009) investerer giverne mens mottaker drifter prosjektene. Da blir driftsbudsjettet en fellesressurs og resultatet er overinvesteringer i bistandsprosjekter.

⁹ Shorrocks (1980). For diskusjoner av alternative mål, som Herfindahl-Hirschman indeksen, se Dreher og Michaelowa (2010) og Fløgstad og Hagen (2016).

⁶ Bigsten og Tengstam (2015) gjør et ærlig forsøk, men det er ikke klart at den statistiske kategorien «administrasjonskostnader» fanger opp alle transaksjonskostnadene som faller på giverne. Og de gjør ikke en gang et forsøk på å måle disse kostnadene for mottakerne.

Tabell 2: Sektorer som er inkludert i utvalget

DAC5 kode	Sektor	Antall observasjoner
110	Utdanning	128 293
120	Helse	59 920
130	Befolkningspolitikk/programmer og reproduktiv helse	28 622
140	Vann og sanitær	29 905
150	Myndigheter og sivilsamfunn	145 768
160	Annen sosial infrastruktur og tjenester	64 085
210	Transport og lagring	11 929
220	Kommunikasjon	14 949
230	Energiproduksjon og -tilbud	13 218
240	Bank og finansielle tjenester	9 472
250	Næringsliv og andre tjenester	12 009
310	Jordbruk, skogbruk, fiske	64 632
320	Industri, mineraler og gruvedrift, bygg og anlegg	23 302
330	Handelspolitikk og reguleringer, turisme	11 727
410	Generelt miljøvern	31 025
430	Annen multisektor	77 124
510	Generell budsjettstøtte	1 739
520	Matvarebistand for utvikling/matvaresikkerhet	20 235
530	Annen varebistand	436
600	Tiltak knyttet til gjeld	4 566
Totalt		752 956

$$T_{dt} = T_{dt}^{Mellom} + T_{dt}^{Innad} = \sum_{r=1}^{R_t} \alpha_{drt} \ln \left(\frac{\alpha_{drt}}{1/R_t} \right) + \sum_{r=1}^{R_t} \alpha_{drt} \left[\sum_{s=1}^S \delta_{drst} \ln \left(\frac{\delta_{drst}}{1/S} \right) \right]$$

Her er α_{drt} mottaker r s andel av bistandsbudsjettet til donor d på tidspunkt t og δ_{drst} er andelen av bistanden til denne mottakeren som d allokerer til sektor s . R_t er antallet land som kvalifiserer for å motta bistand, det vil si alle land på DACs offisielle liste, og S antall sektorer i DAC-statistikken (som er konstant i utvalgsperioden). Jeg normaliserer Theilindeksen til intervallet $[0,1]$. Den teoretiske minimumsverdien vil fremkomme dersom alle sektorer i alle potensielle mottakerland får en like stor andel av en givers bistand. En vil være indeksverdien hvis det kun gis

Tabell 3: Inkluderte giverland

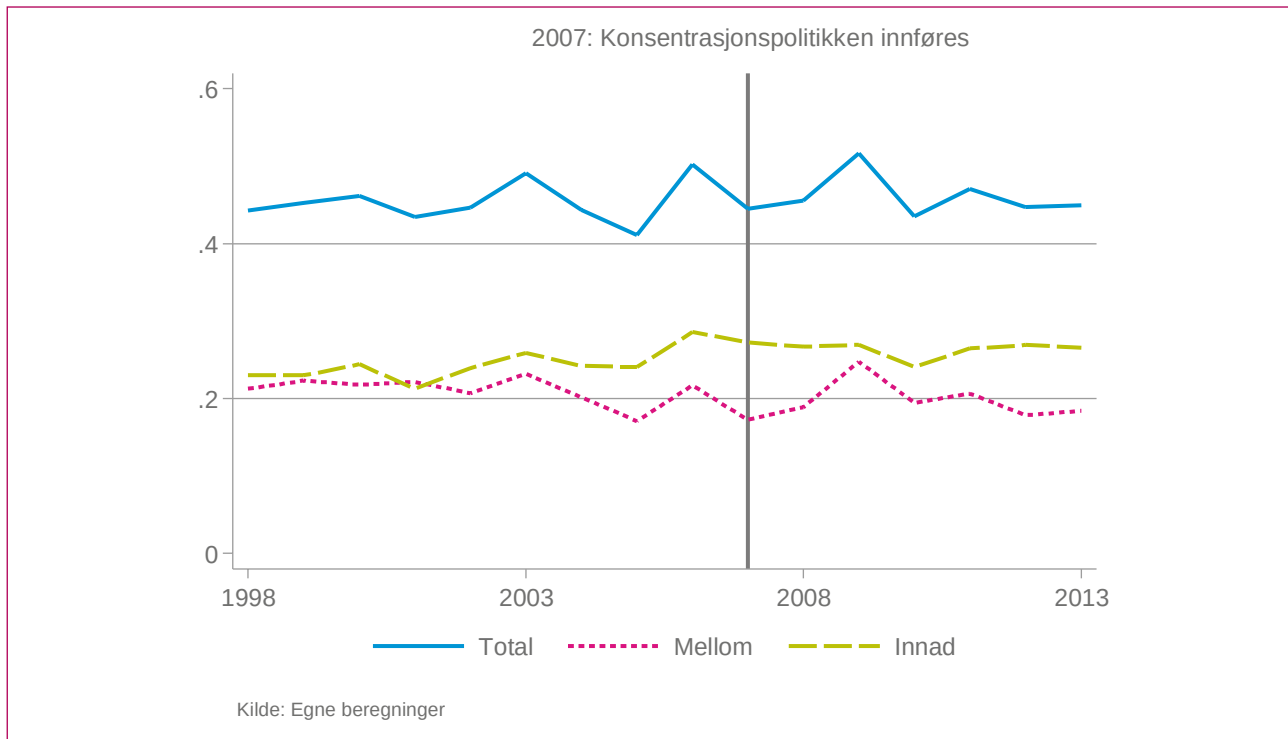
DAC-donor	Antall obs.	Prosent av total
USA	289330	21,44
Tyskland	143936	10,67
Japan	130343	9,66
Spania	98909	7,33
Frankrike	85452	6,33
Canada	74846	5,55
Australia	60566	4,49
Norge	56905	4,22
Sverige	52234	3,87
Storbritannia	50286	3,73
Korea	41758	3,09
Belgia	39711	2,94
Sveits	36880	2,73
Nederland	35973	2,67
Italia	35449	2,63
Irland	24109	1,79
Østerrike	19379	1,44
Danmark	18590	1,38
Finland	17164	1,27

bistand til én sektor i ett land.¹⁰ Theil er et ulikhetsmål og indeksen angir derfor minimumsverdi ved full likhet og maksimumsverdi ved full konsentrasjon. I figurene som følger betyr altså høyere verdier mer konsentrert bistand.

Jeg bruker data fra DAC, nærmere bestemt den såkalte Creditor Reporting System (CRS) databasen. Denne basen inneholder detaljert informasjon om bistandstransaksjoner. Dessverre er ikke det laveste nivået særlig veldefinert. Jeg aggregerer derfor til sektornivå. Jeg utelater sektorene Humanitær bistand, som må sendes dit hvor nødsituasjoner oppstår, samt Administrative kostnader for giverne, Utgifter til flyktninger i giverlandene og Uallokert/uspesifisert bistand, av naturlige grunner. Tabell 2 viser hvilke sektorer som er inkludert. Videre utelates små giverland (mindre enn 1% av observasjonene), jfr. Tabell 3.

I analysen bruker jeg såkalte commitments, donorenes lovnader om støtte, fremfor faktiske utbetalinger (disbursements). Det er to grunner til det. For det første er dette vanlig i litteraturen om bistandsallokering fordi det anses som et bedre mål på givernes intensjoner. Utbetalinger kan

¹⁰ En mer detaljert drøfting av konstruksjonen av indeksen finnes i Fløgstad og Hagen (2016).



Figur 1: Theil for svensk bistand 1998-2013

varierte av mange grunner, inkludert forsinkelser i gjennomføringen av bistandsaktiviteter på mottakersiden. For det andre er underrapportering antagelig et mindre problem for denne variabelen tidlig i perioden som dekkes i databasen. På grunn av dette problemet starter jeg analysen i 1998.¹¹ 2013 var det siste året hvor data var tilgjengelig da prosjektet startet.

4. DE SVENSKES ERFARINGENE MED GEOGRAFISK KONSENTRASJON

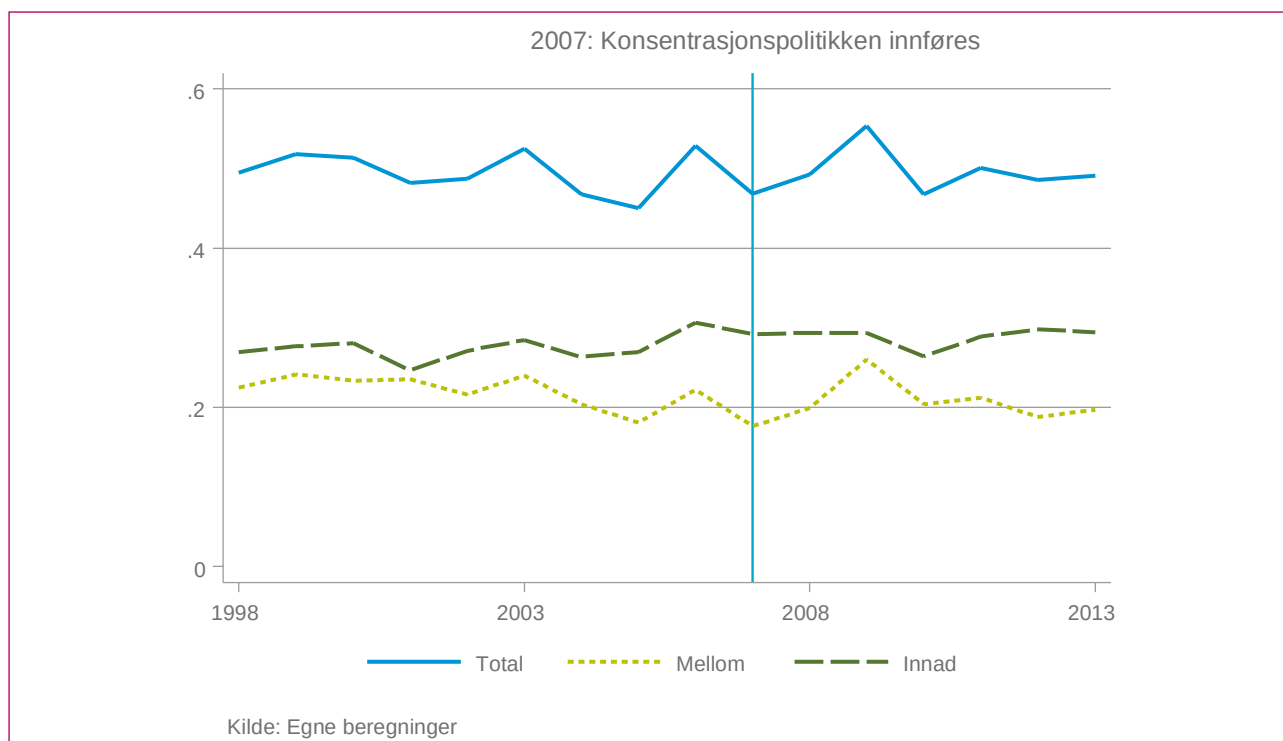
Den svenske konsentrasjonspolitikken ble som nevnt innført i 2007. Figur 1 viser at det ikke var noen klar trend i total Theil før det. Dekomponeringen viser imidlertid at dette skyldes at økt geografisk spredning ble omtrent oppveid av større konsentrasjon på sektornivå. Dette tyder på at diagnosen var korrekt: Hvis Sverige skulle leve opp til forpliktelsene sine under Parisagendaen var det viktigst å gjøre noe med det faktum at de smurte bistanden sin relativt tynt utover mange mottakerland. Figur 1 viser i tillegg

at politikken virket de første årene. Total Theilverdi steg fra 2007 til 2009 og dette skyldes utelukkende en økning i mellom-komponenten. Vi ser imidlertid at effekten var kortvarig. Etter 2009 faller Theil igjen og det er en reduksjon i mellom-delindeksen som er hovedårsaken. Når vi kommer til 2013 er det få spor igjen av anstrengelsene i 2007-2009.

Jeg har sett på om dette mønsteret viser igjen hvis utvalget begrenses på ulike måter. I den lille litteraturen hvor en forsøker å måle bistandsspredning per se er det vanlig å dele opp i «små» og «store» transaksjoner. Jeg følger Acharya et al. (2006) og ekskluderer transaksjoner på under USD 500 000.¹² Dette gir lite utslag, bortsett fra at indeksverdiene (for både total og mellom) nå er noe høyere i 2013 enn de var i 2007 (Figur 2). De små transaksjonene bidrar altså mest til spredningen. Utviklingen over tid er imidlertid den samme. Man klarte å konsentrere seg i to år, deretter skled det ut igjen.

¹¹ Se Aldosoro m. fl. (2010) og Nunnenkamp m. fl. (2013) for en diskusjon av problemet med underrapportering av commitments. I følge Birchler og Michaelowa (2013) ble mindre enn 60 % av utbetalingene av bistand til utdanning rapportert i CRS før 2002. Dette er den nest største sektoren i utvalget mitt og det er ingen grunn til å tro at problemet er begrenset til denne.

¹² De argumenterer for at "a substantial proportion of all aid events take the form of small grants, notably for travel and education scholarships, or for in-country events financed directly from the donor's embassy. It seems likely that these kinds of activities typically do not generate the kinds of transactions costs with which we are concerned." (s. 8-9)



Figur 2: Theil for Sverige, kun store transaksjoner

En annen avgrensning som kan være relevant er å utelate bistand gjennom frivillige organisasjoner fra utvalget. Sverige fordeler disse midlene til paraplyorganisasjoner som i sin tur allokterer dem til sine medlemmer. For å gjøre DAC-statistikken mer informativ rapporterer svenske myndigheter hvor organisasjonene bruker ressursene. Dette er ikke standard praksis og kan muligens medføre at det ser ut som om svensk bilateral bistand spres tynnere utover relativt til andre DAC-land enn det som reelt sett er tilfellet.¹³

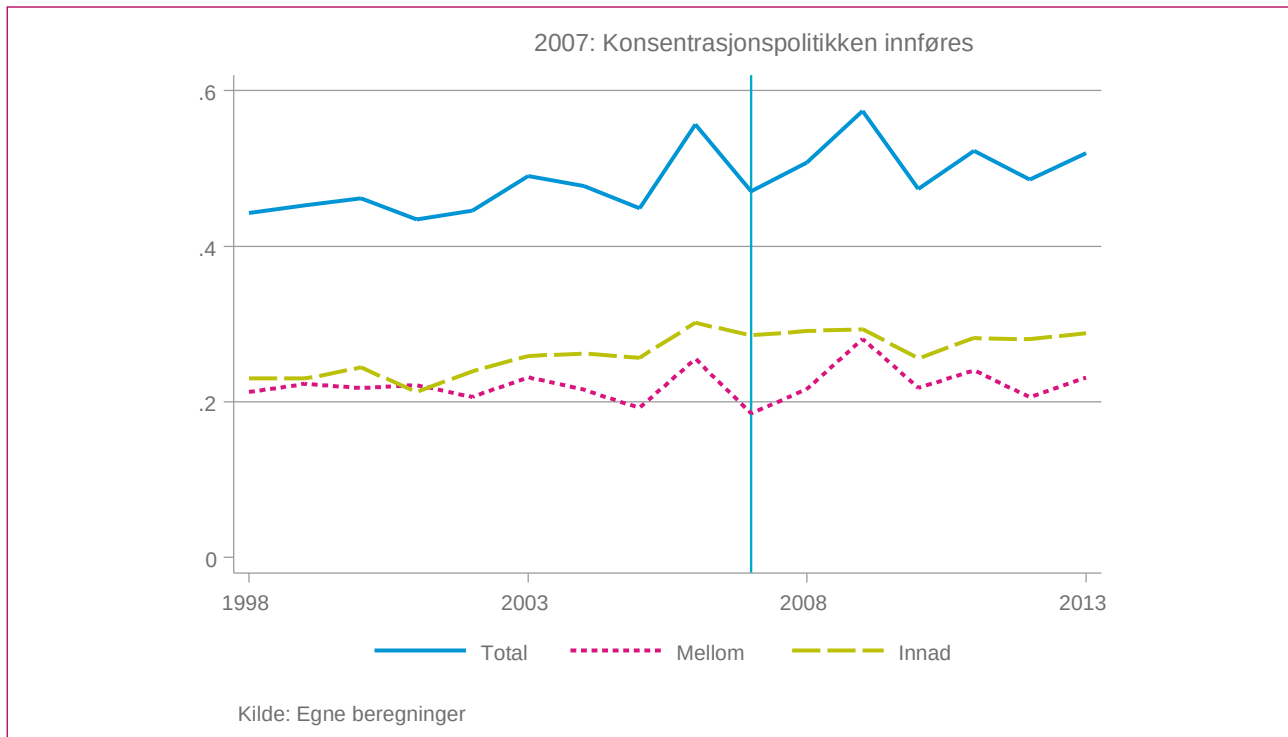
Figur 3 viser konsekvensene av å avgrense dataene på denne måten. For det første ser vi at den totale Theilindeksen har en betydelig høyere verdi sammenlignet med Figur 1. Bistand gjennom frivillige organisasjoner har altså større spredning. For det andre ser vi det samme som for store transaksjoner: Effektene av konsentrasjonspolitikken er

tydeligere i dette underutvalget. Indeksverdien for 2013 er høyere enn for 2007 og det er en konsekvens av en økning i mellom-delindeksen. Men for det tredje er utviklingen igjen den samme. Spesielt er det slik at etter 2009 har ren statlig bilateral bistand blitt mindre konsentrert og det er fordi den geografiske spredningen har økt igjen. Konklusjonen vi kan dra basert på de svenske erfaringene er dermed entydig: Det er vanskelig å opprettholde konsentrasjonen over tid.

5. HVORFOR ER BISTANDSKONSENTRASJON SÅ VANSKELIG?

Det store spørsmålet er hvorfor den svenske regjeringen ikke klarte å gjennomføre konsentrasjonspolitikken i mer enn to år. Det skjedde ikke noe regjeringsskifte som kan ha medført en endring i politikken. Det enkleste svaret, som sikkert har noe for seg, er at ting tar tid. I den siste «peer review» av Sverige (OECD 2013) fremkommer det at landet fra og med 2013, da mange bilaterale avtaler utløp, kommer til å ha trettito partnere. I denne forstand har det altså tatt om lag seks år å implementere konsentrasjonspolitikken, selv om det er verdt å påpeke at ikke alle disse var med i det opprinnelige forslaget og at det derfor heller

¹³ Se *Analys av det svenske biståndets fragmentering* (udatert). Det kan imidlertid anmerkes at akademiske studier finner at organisasjonene i stor grad følger det geografiske mønsteret til den rene statlige bistanden til hjemlandet, jfr. Dreher m. fl. (2010) for Sveriges del. For øvrig er denne korrigeringen kun mulig fra 2001 av og antallet slike observasjoner i databasen stiger kraftig noen år senere og når en topp i 2009. Korrigeringen jevner ut et hopp i antall mottakerland for Sverige, så det er mulig at landet var tidlig ute med å rapportere bistand gjennom denne kanalen.



Figur 3: Theil for Sverige eksklusiv bistand gjennom frivillige organisasjoner

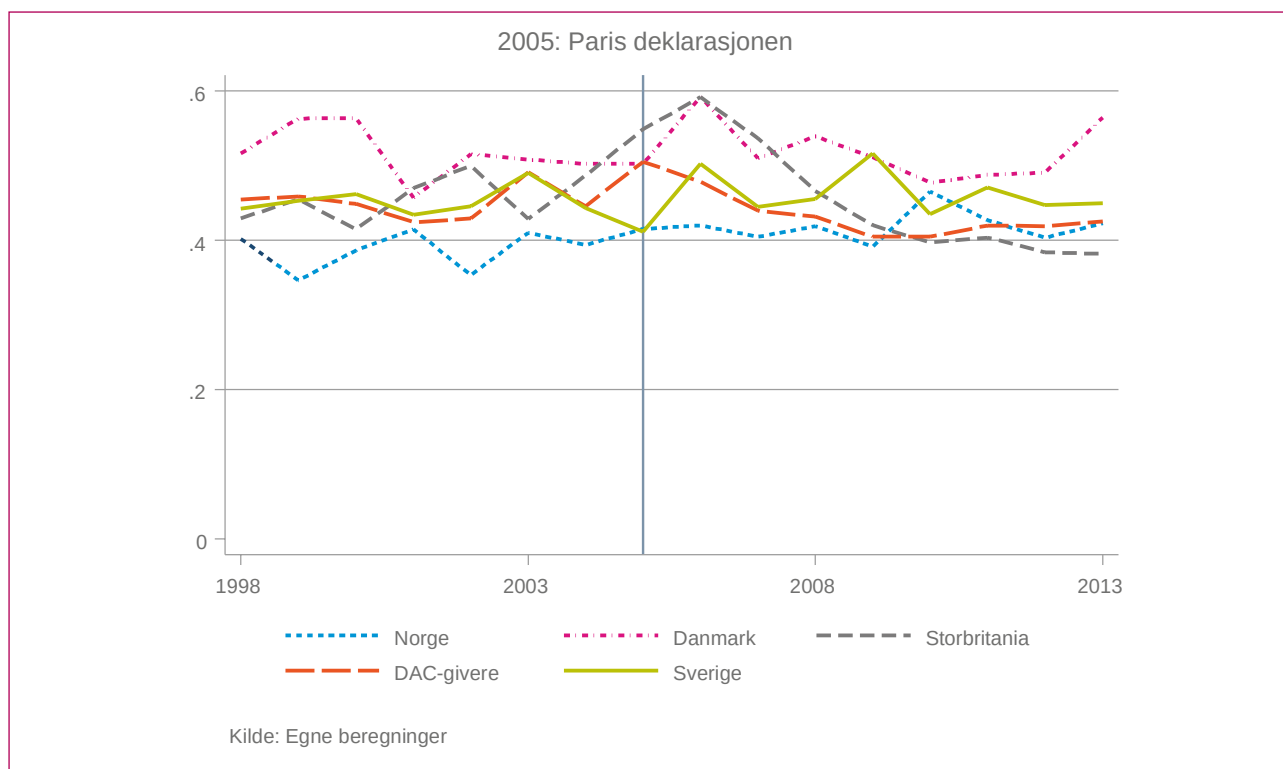
ikke er slik at alle de foreslåtte partnerne er det i dag. Det er kanskje fornuftig å overholde eksisterende avtaler, men det bygger tregghet inn i systemet. Som figurene demonstrerer, er situasjonen likevel ikke statisk. Antagelig bidrar overlappende avtaleperioder, manglende oppfylling av intensjonene i avtalene så vel som endringer i det totale bistandsbudsjettet til dette. Uansett forklarer ikke denne observasjonen hvorfor Theilverdien steg de to første årene etter reformen for så å falle igjen.

Jeg tror derfor at en viktigere årsak til konsentrasjonsvanskene er manglende institusjonalisering av politikken. Bistand er et felt med noen spesielle problemer.¹⁴ De som i alle fall på papiret skal nyte godt av ressursoverføringen, fattige mennesker i fattige land, har få eller ingen muligheter for å gi tilbakemelding om hva som virker eller ikke virker til dem som til syvende og sist betaler, skattebetalere i rike land. Og selv om de sistnevnte skulle ønske seg slik informasjon er det et stort gratispassasjerproblem her. Hvorfor ta kostnaden ved å sette seg inn i dette kompliserte saksfeltet når man i liten grad kan påvirke politikken? Bistandsspørsmål avgjør ingen valg. Denne situasjonen gir politikere og bistandsbyråkrater stor handlefrihet og

organisasjonene, som både har sine hjertesaker og ønsker om organisatorisk vekst, sterke incentiver til å forsøke å påvirke dem. Dette er nok den viktigste grunnen til at bistand preges av motesvingninger med hensyn til hvilke sektorer og instrumenter som er i fokus.

Nye regjeringer og ministre liker å kunne presentere nye initiativer for å markere seg. Det er ingen grunn til å tro at den svenske regjeringen ikke ønsket konsentrasjon, men et par år er lang tid i politikken. At det nåværende bistandspolitiske rammeverket knapt nevner konsentrasjon er neppe tilfeldig (se Government Offices of Sweden 2014). Det opprinnelige initiativet tilbød heller ikke noe vern mot tilbakefall. Det besto av et smørgasbord av ulike indikatorer som kunne brukes for å velge fokusland, uten noen form for prioritering (jfr. Ministry for Foreign Affairs 2007). Basert på en regresjonsanalyse argumenterer da også Kron (2012) for at den viktigste faktoren som bestemte hvilke land som kom med på listen var hvor de frivillige organisasjonene som er assosiert med de daværende borgerlige regjeringspartiene hadde aktivitet.

¹⁴ For en nærmere diskusjon, se Hagen (2015b).



Figur 4: Bistandsspredning i et komparativt perspektiv

Som vist i Figur 4 har norsk bistand vært mer spredt enn den svenske.¹⁵ Norge har også stort sett vært mindre konsentrert enn gjennomsnittet for DAC. Selv om Norge, som Sverige, er et av de få giverlandene som har en høyere Theilverdi i slutten av perioden enn i begynnelsen, synes det absolutt som det er behov for å gjøre noe her til lands også.¹⁶ Figur 5 viser at det er mindre forskjell mellom delindeksene i Norges tilfelle. Men også her er det mellomverdien som er lavest, noe som indikerer at det viktigste er å gjøre noe med den geografiske spredningen av bistanden. Er det grunn til å tro at den norske reformen vil lykkes bedre enn den svenske?

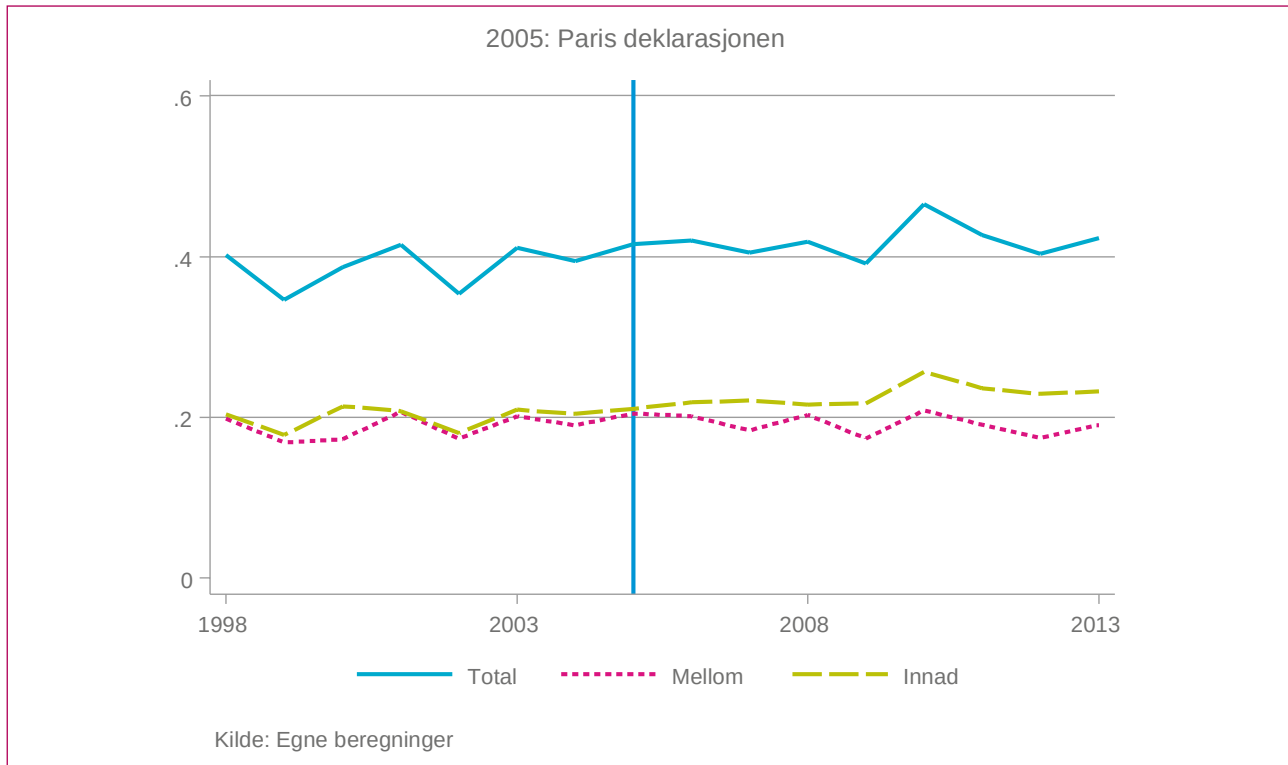
¹⁵ Utvalget av land ble gjort i samråd med EBA-sekretariatet. Gjennomsnittet for DAC er vektet med landenes andel av den totale bistanden. Som vist i Fløgstad og Hagen (2016) kan man også konstruere Theilindekser for grupper av giver- eller mottakerland.

¹⁶ Norges Theil steg fra 0,4022 i 1998 til 0,4228 i 2013. Sveriges Theil økte fra 0,4428 til 0,4495. Norge og Sverige er også to av kun seks giverland som har høyere Theil i andre halvdel av utvalgsperioden. De fire andre som oppnådde dette er Canada, Danmark, Frankrike og Nederland. Økningen fra 1998-2005 til 2006-2013 var imidlertid bare statistisk signifikant for Norges og Nederlands del (Tabell A3 i Fløgstad og Hagen 2016).

Den norske regjeringen har som den svenske avstått fra å lage en fast ramme rundt konsentrasjonspolitikken. Følgende punkter «angir hva som er vurdert i utvelgelsen av fokusland,» for å sitere redegjørelsen for forutsetningene bak forslaget som ble presentert i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett (Prop. 119 S 2014-2015):

1. Lavinntektsland eller lavere mellominntektsland.
2. Land med begrenset tilgang til kapital og kompetanse fra andre kilder enn bistand.
3. Land som, i samarbeid med privat sektor, vektlegger økonomisk aktivitet for å skape vekst og arbeidsplasser.
4. Land som vektlegger menneskerettigheter og demokratispørsmål.
5. Land der vi ønsker et bredt, langsiktig, bærekraftig og fattigdomsrettet engasjement
6. Land der vi har et nærvær som gir grunnlag for tett oppfølging og løpende dialog med myndighetene
7. Land der vi har god landkunnskap og kan utgjøre en forskjell.

Det er ikke nødvendigvis noe galt med punktene, selv om det absolutt kan argumenteres for at andre momenter som fattigdom, institusjonell kvalitet og bistandsfragmentering



Figur 5: Theil for Norge 1998-2013

burde vært med.¹⁷ Hovedproblemet er at det ikke finnes noen form for vektning eller metodologi for å anvende kriteriene til å komme frem til en transparent liste over land som norsk bistand bør konsentreres om. Dette ville i det minste sørge for en mer informert offentlig debatt. En minister som valgte land som ikke skåret høyt basert på angitte kriterier ville bli tvunget til å argumentere for sitt forslag. Og særinteresser ville få mindre spillerom. Det er illustrerende at i det første forslaget skulle Norge totalt gi bistand til åttifire land, mens vi nå skal ha maksimalt åttifem partnere. Regjeringen fikk umiddelbart kritikk fra frivillige organisasjoner fordi Sierra Leone ikke var på denne listen. Man kunne ikke bare kutte ut dette landet når det var midt oppe i Ebolakrisen. Underforstått: Norsk bistand og kompetanse var kritiske faktorer for Sierra Leone.

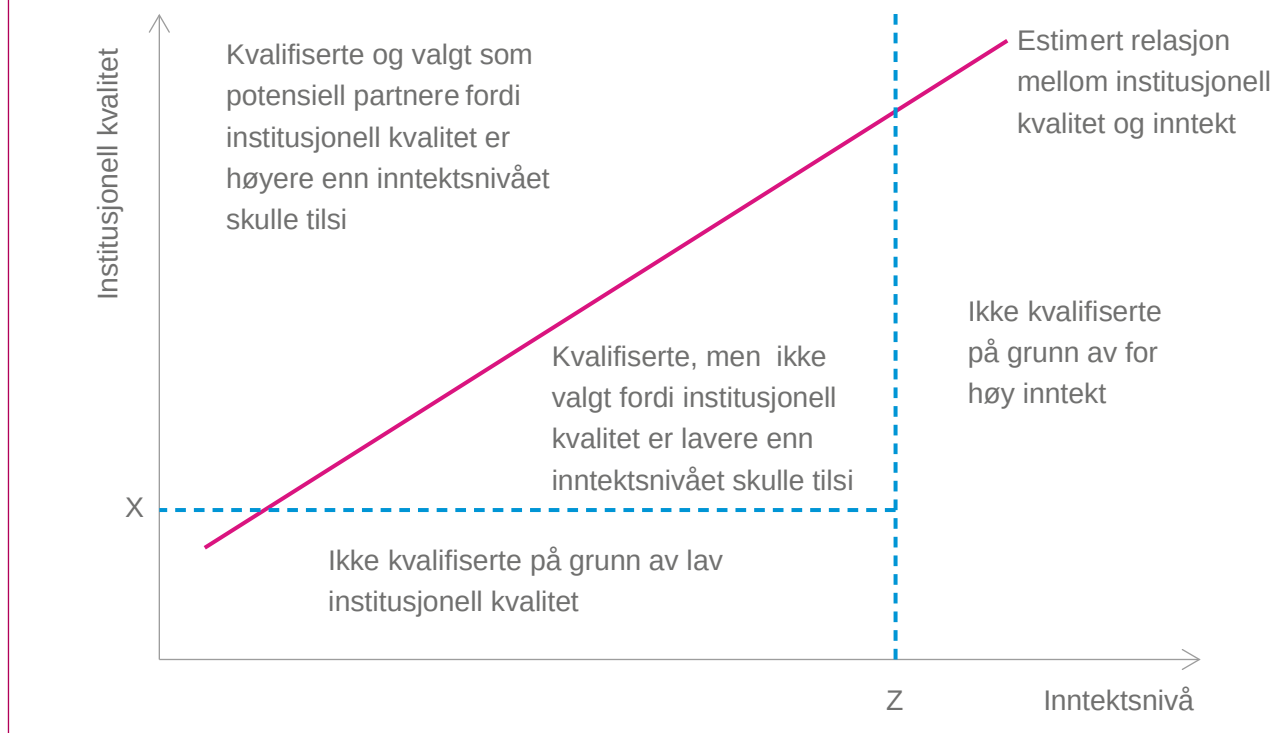
¹⁷ Det må også sies at det er uklart hva punkt 5 tilfører. Poenget med fokusland er vel at vi ønsker «et bredt, langsiktig, bærekraftig og fattigdomsrettet engasjement» i disse på grunn av visse karakteristika. En skulle videre tro at det ville medføre «et nærvær som gir grunnlag for tett oppfølging og løpende dialog med myndighetene» i fokuslandene, så motivasjonen for punkt 6 er heller ikke lett å forstå. Det kan muligens fortolkes som at vi ønsker å fortsette å være der vi allerede er en erfaren donor av betydning, men det fanges jo opp i punkt 7.

Dette er et eksempel på en mer generell logikk. Det vil på ethvert tidspunkt finnes noen gode argumenter for å spre midlene til nye temaer eller land. Men det er denne nærsynte tilnærmingen til bistandsallokering som har resultert i en situasjon hvor mye tyder på at mottakerlandene påføres alt for store kostnader som en følge av bistandsspredning. En mer regelbasert politikk for utvelgelse av partnerland er en måte å unngå dette på. Her svikter altså regjeringen og dermed er det all grunn til å tro at det vil gå som i Sverige. Vi vil muligens oppnå en viss konsentrasjon nå når initiativet er ferskt og dermed har litt politisk tyngde, men det går neppe særlig lenge før vi er tilbake i bistandspolitisk business-as-usual.

6. KONKLUDERENDE BETRAKTNINGER

Regjeringen har annonsert at den har som målsetting å begrense norsk bistand til åttifem land, hvorav tolv skal være såkalte fokusland. I Prop 119 S (2014-2015) gis det en kort drøftelse av de sistnevnte, med noen referanser til de sju punktene jeg refererte i forrige seksjon. Det står ingenting om hvorfor det skal være tolv fokusland eller hvorfor det skal være seks av dem i to forskjellige kategorier. Mitt syn er at avveiningen mellom bistand til «land i

Figur 6: Utvelgelse av samarbeidsland



Figur 6: Utvelgelse av samarbeidsland

utvikling» og «sårbare stater» er politisk i den forstand at det er et spørsmål om hvor mye risiko en vil ta, for sårbare stater har som oftest betydelig dårligere institusjoner enn andre utviklingsland. Det betyr at en bør bruke andre bistandspolitiske instrumenter der og innse at det humanitære aspektet vil være det viktigste på kort sikt.¹⁸ En vurdering av mottakernes behov og hvorvidt norsk landkunnskap er god nok er antagelig langt på vei tilstrekkelig for å avgjøre hvilke av landene som faller i denne kategorien som en bør støtte, selv om en bør ha i mente at jo dårligere institusjonene er desto større er risikoen for å mislykkes.

I land hvor forholdene ligger bedre til rette for å oppnå en positiv langsiktig utvikling vil jeg argumentere for at en kommer langt i utvelgelsen av fokusland ved å se på en kombinasjon av inntektsnivå og institusjonell kvalitet.¹⁹

¹⁸ Radelet (2004) argumenterer godt for at givene ikke bare bør variere bistandsvolumet basert på mottakernes karakteristika, men også hvilke instrumenter som benyttes.

¹⁹ Hagen (2015a) inneholder en mer omfattende diskusjon av denne tematikken.

Figur 6 illustrerer argumentet. Land med for høyt inntektsnivå (over Z) er ikke på DAC-listen over mottakerland. Land med lavt nok inntektsnivå (under Z) er kvalifiserte til å motta bistand. Noen av disse har så dårlige institusjoner (under X) at de faller i kategorien sårbare stater. Land med inntektsnivå lavere enn Z og institusjonell kvalitet høyere enn X er kandidater for langsiktig bistand. Blant disse velger en på følgende måte. Først estimeres sammenhengen mellom inntektsnivå og institusjonell kvalitet. Land som skårer høyere enn forventet gitt inntektsnivået er potensielle kandidater. Slik unngår en kritikken som ofte reises mot å være selektiv med hensyn til institusjoner, at alle fattige land har dårlige institusjoner. Siden det er en positiv sammenheng mellom institusjonell kvalitet og inntektsnivå er det noe i dette argumentet i absolutt forstand, men det betyr bare at en må bruke et relativt mål på gode institusjoner.

Hvor mange land som vil være kvalifiserte er ikke gitt på forhånd. Det er heller ikke slik at en er nødt til å gi bistand til alle disse. For å ta et hypotetisk eksempel: Selv om alle

de åttifem på den nåværende listen til regjeringen skulle falle i denne gruppen virker det av flere grunner fornuftig å begrense antallet som faktisk får. Gitt målefeil i estimeringen er det antagelig ikke så farlig å utvise et visst skjønn her. Det kan for eksempel anvendes på den nåværende politikken, for selv om det er institusjoner som er viktigst for økonomisk utvikling på lang sikt er det mange eksempler på at fattige land med ganske svake institusjoner har vokst raskt på kort sikt.²⁰ Dersom man kan identifisere myndigheter som ønsker å føre en politikk som kan gi et slikt løft bør man støtte oppunder dem. Landkunnskap er en veldig viktig forutsetning for slike vurderinger og den bygges og vedlikeholdes over tid.²¹ En bør derfor være litt tålmodig, for eksempel ved å ha en tidshorisont på fem år, men samtidig ikke låse seg så fast at det blir vanskelig å nedskalere bistanden til et land dersom omstendighetene skulle tilsi det.²² Det indikerer at gruppen av fokusland heller ikke bør være for liten. Fem til ti land er antagelig en passelig størrelse.

Fokusland for langsiktig utviklingssamarbeid bør helst få bistand i form av generell budsjettstøtte. Dette har to fordeler. For det første spiller det på lag med mottakernes egne kunnskaper om hvor skoen trykker. Kravene til informasjonen som er nødvendig for å ta gode avgjørelser reduseres til et spørsmål om en tror myndighetene har vilje og kompetanse til å gjennomføre tiltak som vil komme det brede lag av befolkningen til gode. Dagens bistandspolitikk krever i stedet detaljert kunnskap om mange ulike sektorer, programmer og prosjekter og egentlig også avanserte analyser for å anslå fortrenings effekter og virkninger i generell likevekt. For det andre reduseres bistandspredningen på sektornivå og med det også mottakers transaksjonskostnader.

Til tross for at en enkel utvalgsprosedyre som følger disse prinsippene vil være mye mer transparent enn regjeringens

forslag løser den ikke gjennomføringsproblematikken. For å sikre at en overholder reglene når midlene faktisk skal utbetales må en institusjonalisere dem, ellers er man raskt tilbake i den dårlige likevekten hvor bistand gis selv om mottakerne ikke har overholdt sine forpliktelser.²³ Når USA, som er mer kjent for å forfølge egne interesser enn mottakernes på bistandsfeltet, har klart å opprette en regelbasert organisasjon som the Millennium Challenge Corporation burde det ikke være utenfor Norges mulighetsområde. Å flytte den langsiktige bistanden ut av Utenriksdepartementet igjen kunne vært et første steg på veien. Enten kunne Norad få tilbake dette ansvaret eller det kunne legges til et eget departement med en egen minister med ansvar for å allokere midlene basert på kriterier som antas å fremme utvikling i samarbeidspartnerne.²⁴ Ettersom norsk næringsliv blir mer og mer internasjonal vil det sannsynligvis bli vanskeligere og vanskeligere for diplomater som skal fremme norske interesser både å unngå å blande kortene og å ta kontroversielle avgjørelser som bistandskutt i land hvor bedriftene våre satser. Givernes kommersielle og geopolitiske interesser er nok en viktig grunn til at den globale bistanden er så fragmentert.²⁵ Skal vi klare å gjøre noe med den delen av spredningen som skyldes norsk bistand bør vi også av den grunn skjerme bistanden fra hverdagspolitikken krav, som sjelden bidrar til at den blir mer effektiv.

REFERANSER

Acemoglu, D. og J.A. Robinson (2012). *Why nations fail: the origins of power, prosperity and poverty*. Profile books, London.

Acharya, A., A.T.F. de Lima og M. Moore (2006). *Proliferation and Fragmentation: Transactions Costs and*

²⁰ Acemoglu og Robinson (2012) gir en lettlest innføring i litteraturen om institusjoner og langsiktig utvikling. Konklusjonen til Jones og Olken (2008: 582) er representativ for studier av vekstaksellerasjoner: "The capacity of countries across the income spectrum to produce sustained episodes of high growth suggests that rapid increases in welfare have been within the reach of most economies."

²¹ Økonomisk politikk har sterk effekt i de fleste vekstmodeller (Easterly 2005). At det har vært vanskelig å finne disse igjen i empiriske studier basert på tverrsnitt av land skyldes antagelig at en ser etter for generelle sammenhenger. Nest-best teori forteller oss at optimal politikk er kontekstspesifikk. Dette er også en grunn til at landkunnskap er viktig i bistand.

²² Andre momenter som bør tas med i vurderingen er graden av fragmentering av bistanden til et land og hvorvidt det får mer eller mindre totalt sett relativt til sin kapasitet og sine behov.

²³ At bistanden er dynamisk inkonsistent på denne måten betegnes ofte som Samaritanens Dilemma og kan forklare hvorfor tidligere forsøk på å «kjøpe» reformer i mottakerlandene med bistandsmidler har mislykkes, jfr. Hagen (2006a) og Svensson (2003). For empiri, se for eksempel studiene i Devarajan m.fl. (2001).

²⁴ Hvis man legger denne oppgaven til Norad, kan det argumenteres for at direktoratet bør få en mer uavhengig stilling. Det kan også argumenteres for at man i så fall bør legge evaluering og analyse til et annet uavhengig organ, som i Sverige. Lindkvist og Dixon (2014) presenterer mer generelle argumenter for hvorfor institusjonelle endringer når det gjelder ansvaret for bistandsevaluering kan være en god ide i Norge.

²⁵ I Hagen (2006b) viser jeg teoretisk at når to parter skal finansiere flere kollektive goder kan en forvente en bortimot perfekt arbeidsdeling basert på relativ prioritet. Når vi da observerer at mange donorer gir til de samme formålene (land, sektorer, programmer) er det nærliggende å slutte at det må skyldes private gevinster ved involveringen.

- the Value of Aid. *Journal of Development Studies* 42 (1), 1-21.
- Aldasoro, I., P. Nunnenkamp, og R. Thiele (2010). Less aid proliferation and more donor coordination? The wide gap between words and deeds. *Journal of International Development* 22 (7), 920-940.
- Annen, K. og S. Kosempel (2009). Foreign aid, donor fragmentation, and economic growth. *The B.E. Journal of Macroeconomics* 9 (1, Contributions), Article 33.
- Bigsten, A. og S. Tengstam (2015). International Coordination and the Effectiveness of Aid. *World Development* 69, 75-85.
- Birchler, K. og K. Michaelowa (2013). Making aid work for education in developing countries: an analysis of aid effectiveness for primary education coverage and quality. Working Paper No. 2013/021, WIDER.
- Devarajan, S., D.R. Dollar og T. Holmgren (red.) (2001). *Aid and reform in Africa. Lessons from Ten Case Studies*. The World Bank, Washington, D.C.
- Djankov, S., J.G. Montalvo og M. Reynal-Querol (2009). Aid with multiple personalities. *Journal of Comparative Economics* 37 (2), 217-229.
- Dreher, A. og K. Michaelowa (2010). Methodology to measure progress towards in-country division of labor. Mimeo.
- Dreher, A., F. Mölders og P. Nunnenkamp (2010). Aid delivery through non- governmental organisations: does the aid channel matter for the targeting of Swedish aid? *World Economy* 33 (2), 147-76.
- Easterly, W. (2005). National policies and economic growth: a reappraisal. I Aghion, P. og S.N. Durlauf (red.), *Handbook of Economic Growth*, volum 1A. Elsevier, Amsterdam.
- Fløgstad, C. og R.J. Hagen (2016). Aid Dispersion: Measurement in Principle and Practice, Mimeo, UiB.
- Government Offices of Sweden (2014). Aid Policy Framework – the Direction of Swedish Aid. Government Communication 2013/14: 131, Stockholm.
- Hagen, R.J. (2006a). Samaritan agents? On the strategic delegation of aid policy. *Journal of Development Economics* 79 (1), 249-263.
- Hagen, R.J. (2006b). Buying influence: aid fungibility in a strategic perspective. *Review of Development Economics* 10 (2), 267-284.
- Hagen, R.J. (2015a). Concentration difficulties? An analysis of Swedish aid proliferation. Rapport 2015: 03, Expertgruppen för biståndsanalys.
- Hagen, R.J. (2015b). Rents and the political economy of development aid. I Congleton, R.D. og A.L. Hillman (red.), *Companion to Political Economy of Rent Seeking*, Edward Elgar.
- Jones, B.F og B.A. Olken (2008). The anatomy of start-stop growth. *Review of Economics and Statistics* 90 (3), 582-587.
- Kimura, H., Y. Mori og Y. Sawada (2012). Aid proliferation and economic growth: a cross-country analysis. *World Development* 40 (1), 1-10.
- Knack, S. og A. Rahman (2007). Donor fragmentation and bureaucratic quality in aid recipients. *Journal of Development Economics* 83 (1), 176-197.
- Knack, S. og L. Smets (2013). Aid tying and donor fragmentation. *World Development* 44, 63-76.
- Kron, R. (2012). Hur kan regeringens val av biståndsländer förklaras? *Ekonomisk debatt* 40, 5-15.
- Lindkvist, I. og V. Dixon (2014). To 'Feel Good', or to 'Do Good'? Why We Need Institutional Changes to Ensure a Results Focus in Norwegian Development Assistance, *Journal of Development Effectiveness* 6 (4), 350-360.
- Ministry for Foreign Affairs (2007). Guidelines: decisive factors for country focus, Memorandum, Department for Development Policy, Stockholm.
- Nunnenkamp, P., H. Öhler og R. Thiele (2013). Donor coordination and specialization: did the Paris Declaration make a difference? *Review of World Economics* 149 (3), 537-563.
- OECD (2013). OECD Development Co-operation Peer Review: Sweden 2013. OECD, Paris.

OECD (2014). OECD Development Co-operation Peer Reviews: Norway 2013, OECD, Paris.

Proposisjon 119 S (2014-2015). Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2015. Finansdepartementet.

Radelet, S. (2004). Aid effectiveness and the millennium development goals. Working Paper 39, Center for global development.

Ruud, A.E. og K.A. Kjærland (2003). 1975-1989: Vekst, velvilje og utfordringer, bind 2 i Norsk utviklingshjelps historie. Fagbokforlaget, Bergen.

Selbervik, H.B. (2006), *Nordic Exceptionalism in Development Assistance? Aid Policies and the Major Donors: the Nordic Countries*, Report 2006:8, CMI, Bergen.

Selbervik, H.B. (2015), The Final Nail in the Coffin for 'Nordic Exceptionalism' in Development Assistance? I *The End of Nordic Exceptionalism?* Kirkens Nødhjelp, Oslo.

Shorrocks, A.F. (1980). The Class of Additively Decomposable Inequality Measures, *Econometrica*, 48(3), 613-625.

Svensson, J. (2003). Why conditional aid does not work and what can be done about it? *Journal of Development Economics* 70 (2), 381– 402.



SAMFUNNSØKONOMENE

For raske oppdateringer og nyheter,
følg oss på facebook og twitter!



twitter.com/Samfunnsokonom



facebook.com/samfunnsokonomene

Høstkonferansen 2016

NORA RAGGAN, student, Universitetet i Tromsø

AURORA.SKAGEN, student, Universitetet i Tromsø.....

Samfunnsøkonomenes årlige høstkonferanse fant sted 11. Oktober på Grand Hotel i Oslo. Temaet for konferansen var Norge og velferdsstaten etter oljen.

DOMINERENDE KREFTER I OLJEMARKEDET OG PRISEN

Årets første foredragsholder var spesialrådgiver Per Winje fra Norges Bank. Winje startet med å belyse problemstillingen ut fra flere viktige forhold. Fra 2000 til 2008 steg oljeprisen med hundre dollar per fat, og lå stabilt frem til sommeren 2014 der den falt til nærmere åttifem dollar, og falt ytterligere det kommende året. Grunnen for at oljeprisen steg frem til 2008, mener Winje er basert på tre faktorer. Fremvoksende økonomier opplevde en sterk vekst i globalt forbruk av olje, til tross for at global oljeproduksjon opplevde en moderat vekst fra 2004 til 2007. Kombinasjonen av dette bidro til høyere oljepris. I samme periode steg kostnadene tilknyttet oljeutvinning, derfor ble det en betydelig økning i driftskostnader.

Oljeprisfall sommeren 2014 kan forklares med at at skiferoljeproduksjonen i USA hadde en svært aggressiv vekst i denne perioden, som førte til at det ble en overkapasitet i markedet. På forbrukersiden ble oljeforbruket svakere enn tidligere antatt for både industriland og fremvoksende

økonomier, og derfor også lavere produksjonsvekst utenfor OPEC ifølge Det internasjonale energibyrået (IEA).

Winje mente også at den viktigste grunnen på tilbudssiden var OPEC sin beslutning i november 2014 om å kjempe for egne markedsandeler, istedenfor å stabilisere prisen. Land utenfor OPEC begynte å øke produksjonen, noe de viste bekymring over. Derfor gikk OPEC inn for å endre produksjonspolitikken, og oljeprisen falt de kommende ukene på grunn av dette.

Norges Bank stilte spørsmål om fallet i oljeprisen skyldes en positiv øking i tilbudet eller det var drevet av en dårlig verdensøkonomi, og derfor et lavere forbruk. De konkluderte med i desember 2014 at tilbudet hadde økt.

Hvorfor har oljeprisen vært så lav? Når oljeprisen falt, regnet man med at tilbudet skulle synke, og etterspørselen skulle ta seg opp. Dog noe av produksjonen i verden var mer motstandsdyktig for fall i oljeprisen enn man hadde forutsett. De olje-produzentene som fikk gevinst, sparte mer

enn forventet, og resultatet ble at global investering falt. Effekten av en lavere pris på verdensøkonomien ble svakere, og derfor svakere vekst på oljeforbruket.

Oljelagrene skal fortsette å øke frem til 2017, noe som indikerer på at oljeprisen forblir lav på grunn av høy lagerbestand.

Winje lanserte to mulige scenarioer om hvor oljeprisen skal fremover. Det første er et oppsidepotensial, der oljeproduksjon ligger over oljeforbruket. IEA anslå i februar 2016 at det ble betydelig underskuddproduksjon fremover. De tror på en oljepris på åtti dollar i 2020. Det er også fryktet at globale oljeinvesteringer faller historisk mye, og vil slå ut produksjonsveksten over tid. Over tid med lave priser, vil tilbudet lide. Det samme gjelder fall i eksisterende produksjon.

Det andre scenarioet er et nedside-risiko, der han spår lavere vekst i global oljeforbruk i fremvoksende økonomier. Ytterligere effekter som klimapolitisk forbruk og fornybar energi blir også trukket inn. Han

konkluderer med at kostnaden på å frembringe ny olje på marginen er det som bestemmer oljeprisen på lang sikt. Men også understrekte at det er vanskelig å gjøre antakelser om fremtidig oljepris.

LAVERE OLJEPRIS OG RINGVIRKNINGER I NORSK ØKONOMI

Professor Hilde Bjørnland fra Handelshøyskolen BI startet med å nevne foredraget sitt fra Valutaseminar 2013, der hun anslo hva som ville skje hvis oljeprisen gikk ned. Hun sa at Norge var i en særstilling på grunn av oljeveksten vår, og vi hadde et velutviklet demokrati som gjorde det mulig å fordele ressursene på en god måte. Men når et land er oljeeksportør med en så viktig del av økonomien bundet opp i én næring, så bør vi ta høyde for at det kan skje negative endringer, og hvordan det påvirker norsk økonomi. Det er dette hun skulle belyse på Høstkonferansen.

Forskningsrapporten fra Bjørnland og Anders Thorsrud (2016) så på ringvirkninger innen norsk økonomi økte jevnt over forrige tiår i både offentlig og privat sektor. Offentlig sektor ble i stor grad finansiert av olje, selv om vi fulgte Handlingsregelen. Konsekvensen av halvering av oljeprisfall skyldes seksti prosent tilbud og førti prosent etterspørsel (Bjørnland & Thorsrud, 2016). Hun nevnte også viktigheten med at ved et femti prosent oljeprisfall fører det til at sysselsetningen i forretningsmessige tjenesteytende næringer faller, noe som forklarer den økte arbeidsledigheten.

Bjørnland trekker frem også de positive ringvirkninger. Takket være den særstillingen i er i, har vi opplevd teknologisk fremgang i andre deler

av næringslivet. Teknologien vi utviklet i forbindelse med utvinning av olje kom oss til gode i andre næringer, som f.eks. innen medisin. Under finanskrisen var bygg og anlegg et etterspørselsdrevet sjokk, mens nå har bygg og anleggsbransjen blitt drivere i norsk økonomi. Mye av årsaken er en ekspansiv pengepolitikk med lav rente og kjøpevillige investorer, og det øker sysselsetningen på fastlandet.

Det er leverandørindustrien som får merke nedgangen i oljeprisen mest. Verdiskapningen har falt kraftig siden 2014, og det er ingen tegn på at det skal flate ut med det første. Som et resultat av dette, har også sysselsetningen i leverandørindustrien falt med tjue prosent. Hun trekker frem at oljeprisfallet har skapt mest negative ringvirkninger på industriproduksjonen. Illustrert med en graf viser hun at bunnen ikke er nådd, men at det kan stabiliseres på sikt.

Norge har gått fra særstilling til omstilling på få år. Det Bjørnland er bekymret for er hva landet kan være drevet av i fremtiden, og nå drives vi av en produksjon som ikke kan være drivere på lang sikt, dvs. vi kan ikke lene oss på kun høy aktivitet innenfor bygg og anlegg, eller offentlig sektor. En konsekvens av høy aktivitet i bygg og anlegg er gjeldsbyrde i husholdninger som vil være varig stigende, noe som ikke er bærekraftig, mener hun.

Det vil bør leve av fremover som nasjon må fortsatt være teknologi og kunnskap om for eksempel miljøvennlige metoder for å utvinne olje og gass. Hun trekker frem at vi ikke bare ha klart å finne, men også utvinne, råvarer som krever høy teknisk kompetanse. Bjørnland understreker at disse områdene bør politikere være

opptatt av, istedenfor å øke offentlig pengebruk eller være for fokusert på lav rente.

HVA SKAL VI LEVE AV ETTER OLJEN?

Forskningsleder Erling Holmøy fra SSB begynte sitt foredrag med en innledning om hva Norge skal leve av etter oljen. Påstanden om at Norge fra 2004 til 2014 hadde en gullalder med solid økonomisk vekst ble sett nærmere på. Holmøy påpeker at man her overvurderte oljens betydning for vekst, ikke inntekt.

Holmøy forteller at virkningen av lavere oljepris kan deles inn i to hovedtemaer, der det første er inntektstap. Ved lav oljepris vil Norge miste grunnrenten, den ekstraavkastningen utover vanlig kapitalavkastningen som skyldes at vi utnytter ressursene på vår egen eiendom. Oljeprisen er fortsatt dobbelt så høy som det man antok i fremtidige prognoser i 2004. Oljeprisen lå da på rundt tjuefem dollar fatet, noe som ikke ble sett på som noe katastrofe.

Inntektstapet fordeles raskt ved hjelp av realdepresiering siden Norge har beholdt en flytende valutakurs. Dersom man ikke tar hensyn til valuta eller at lønnsveksten vil øke mot utenlandsk kjøpekraft, så bommet man med halvparten av variasjonene i oljeprisene enten det er tap eller gevinst som blir delt ut via denne markeds-mekanismen.

Den andre virkningen når etterspørsel fra petroleums-sektoren faller bort, tvinges vi til omstilling. Effektene av dette reduseres på to måter, det ene er handlingsregelen som gjør at det meste av oljefallet skjer via offentlig sparing. Det andre er kronekursen

som gjør at konkurranseevnen styrkes slik at vi får økt aktivitet i annen konkurranseutsatt sektor.

Holmøy sier at i perspektiv-meldingen fra 2004 spådde vi at veksten i Norge ville bli 1,7% frem til år 2060, med noe sterke vekst i de første tiårene. Den observerte veksten ble lavere, realinntektene vokste saktere enn det som ble spådd da oljeprisen var på tjuefem dollar fatet. Dette skjedde på tross av høy oljepris og massiv arbeidsinnvandringen som står for mesteparten av produktivitsveksten i Norge. Holmøy sa også at den lave veksten kan blant annet skyldes finanskrisen.

Tap av arbeidskraft i årene fremover vil være mye viktigere enn lavere oljepris. Det blir stadig færre yrkesaktive som må forsørge flere yrkespassive gjennom skatt i form av trygd, påpekte Holmøy. Vi blir stadig eldre og lever lengre, som resulterer til utfordringer i helse og omsorgssektoren. Undersøkelser som er blitt gjort viser at man lever lengre, men at vi ikke blir friskere. En løsning på problemet er at hvis arbeidstakere jobber én time lengre, vil dette ha en dobbelt så stor samfunnsøkonomisk nytte for samfunnet. Velstandsvekst tas ut i fritid, og ikke bare høyere forbruk.

Holmøy mener vi står ovenfor et omfordelings-problem, i form av demografisk forsørgelses-byrde og vi må ha økt fokus fremover på hvordan helse og omsorgstjenester skal finansieres. Her vil samfunnsstrukturen endre seg slik at nytte og velferd blir tatt ut i fritid og materielle goder. Dersom produktivitsveksten faller fra med 0,5% per år vil det bli for merkes i norsk økonomi. Holmøy avslutter med at det Norge skal leve på etter oljen er arbeid, og at markedet

bestemmer hvordan produktiviteten avgjør veksten fra et unikt høyt nivå.

NORGE I 2040 - ET KIKK I GLASSKULEN

Å forutse fremtiden er helt umulig for mennesker, men det er verdt et forsøk, startet fagsjef Sigrun Aasland fra Agenda sitt foredrag med. Hun understreker poenget sitt med å vise til situasjoner der mennesker ikke har vært flinke til å forutse fremtiden, som på 1970-tallet da Finansdepartementet ikke klarte å forutse kvinners inntog i arbeidsmarkedet. Hun fortsetter deretter med å forklare at framskrivninger er et nyttig verktøygrunnlag for reelle politiske prioriteringer. Vi prøver å forutse fremtiden, med nåtiden som utgangspunkt.

Aasland fortsetter med at dersom ingenting endres med dagens situasjon, vil vi mangle seksprosent på statsbudsjettet i 2016, forutsett at man fremdeles leverer helse og omsorgstjenester på samme måte som i dag. Aasland påpeker videre at det er stor sannsynlighet for at i 2060 vil vi tilpasse oss situasjonen.

Arbidsmarkedet har i dag tre større grupper som er utenfor arbeidslivet. Den største gruppen er eldre arbeidstakere på grunn av fysiske plager i forbindelse med belastende yrker. Denne gruppen har begynt å komme tilbake i arbeid grunnet pensjonsreformen. Innvandrere har ofte vansker med å komme inn på arbeidsmarkedet og har en tendens til å falle helt utenfor. Det Aasland syntes er som er mest bekymringsfullt er de 70.000 unge arbeidstakere mellom 17-25 år som i dag står uten arbeid, dette har en nær sammenheng med frafall i den videregående skole. Her er et godt grunnlag for politiske tiltak, fortsetter hun.

Aasland er klar på at vi må få mer ut av pengene i velferden og viser til endringer i norsk arbeidsdeltagelse. Teknologi kan være konkurransefortrinn for økt produktivitsvekst.

Framskrivninger kan ha god informasjon om hva vi kan gjøre som gir størst effekt. Det vi åpenbart trenger er å få flere personer inn på arbeidsmarkedet, fortsetter hun. Det vi skal leve av fremover er arbeid, da må vi sørge for at folk har jobb. Aasland avslutter med at oljeinntekter er ikke bærekraftig nok i seg selv, vi trenger en større omstilling i arbeidsmarkedet. Vi må bruke vår eksisterende kompetanse, for å sette klare mål på hvordan vi ønsker å lykkes.

HANDLINGSREGELEN FOR FINANSPOLITIKKEN, BØR DEN REVIDERES?

Årets siste foredragsholder professor Øystein Thøgersen fra NHH, startet med å si at SPU og handlingsregelen har ført til at landet har forvaltet oljeinntektene på en god og bærekraftig måte. Pengepolitikken har ført til at vi fikk handlingsregelen i 2001, hvor det langsiktige målet er at oljeinntektene skal gradvis fases inn i økonomien med forventet realavkastning på fire prosent etter inflasjon. Han sier at vi har hatt flere tiår med prøve-feiling tilnærming med oljeinntektene, og nå kommer den virkelig testen, nemlig hvordan vil vi klare oss med oljefondet vokser.

Thøgersen understreker et av sine viktigste argumenter, på lang sikt er ikke handlingsregelen noe substitutt for å gjøre velferdsstaten demokratisk bærekraftig. Når handlingsregelen kom i 2001 trodde vi at taket for bruk av oljeinntekter på langt frem i tid, noe som ikke stemte. Thøgersen

viser at vårt forbruk av oljeinntektene er langt over det faktiske nivået vi bør ligge på. Den forventede realavkastning av SPU og strukturelt oljekorrigert underskudd med fire prosent forventet realavkastning er stigende, og vi forventer å nå toppen i nærliggende tid.

Merbruken har økt kraftig de siste årene, og derfor mener Thøgersen sitt utvalg at det er realistisk å tro én realavkastning på to prosent. Utvalget mener altså at vi får en lavere avkastning i årene fremover, men hvorvidt fallet blir smertefullt bratt eller gradvis flates ut, avhenger av god politikk. Thøgersen retter mye av kritikken til politikerne som har skjøvet problemstillingen under teppet i debatten om SPU, altså hva konsekvensen blir når vi når toppen.

Landet vil få to hovedscenarier, ifølge Thøgersen, der vi vil enten ligge over eller svært nær toppen. Det første er at etterspørselen fra petroleumssektoren har sunket. Per dags dato ligger det på 14% av BNP, men er forventet å synke frem til 2030. Det andre hovedscenariet er den nevnte økningen av merbruken i offentlig sektor. Dette kan snu enten bratt eller gradvis, men avhenger av god politikk.

Thøgersen foreslår to tilleggsregler, som kan gi god veiledning på hvilke kurs vi skal ta for oss i fremtiden. Gradvis innfasing av medbruken, ettersom fondets avkastning og verdi er usikker i fremtiden og vi må ta hensyn til at alle variablene er usikre, og fremtidige konjunkturer. Derfor bør vi innføre treprosent-regelen, altså begrense uttaket fra fondet.

Uten handlingsregelen så blir de langsiktige, statsfinansielle oppgavene betydelig vanskeligere for oss på lang sikt, vedkjenner Thøgersen. Handlingsregelen har vært positivt for norsk økonomi, og bør videreføres. Men vi må ta hensyn til lavere forventet avkastning, og vi er allerede nær toppen på grunn av lavere produksjon og mindre gjenværende ressurser med høyere kostnader. Dette gjør at den forventede kapitalinngangen blir lavere, så avkastningen av BNP vil være synkende. Da er konklusjonen robust, nemlig å tilråde tilleggsreglene som gir større gradvis innfasing av oljeinntektene.

ABONNEMENT

HUSK!

Abonnementet løper til det blir oppsagt, og faktureres per kalenderår.

www.samfunnsokonomene.no

Veiledning for bidragsytere

Samfunnsøkonomen publiserer forskning, analyser, og kommentarer som anvender økonomifaglige metoder og formidles for å vekke interesse i brede lag av medlemmer i Samfunnsøkonomene.

Bidrag til *Samfunnsøkonomen* inndeles i ulike kategorier:

a. Artikkel

Vitenskapelig anlagte artikler som studerer problemstillinger innenfor det samfunnsøkonomiske fagområdet. Kategorien åpner også for litteraturoversikter. Artikkel-formatet har tidsskriftets høyeste krav til originalitet, er omfattet av fagfelleevaluering og utløser publiseringspoeng for nivå-1 tidsskrift i det norske systemet for vitenskapelig publisering.

Omfang: Maks 8000 ord (20 sider). Indikativ behandlingstid: 4 måneder.

b. Aktuell analyse

Anvendte analyser av problemstillinger med høy aktualitet for norsk økonomi og samfunnsliv rettet mot en bred krets av lesere med arbeid eller interesse innenfor samfunnsøkonomi. Lavere krav til originalitet og teknisk nivå enn for Artikkel-formatet. Aktuelle analyser er underlagt fagfelleevaluering, og utløser publiseringspoeng for nivå-1 tidsskrift i det norske systemet for vitenskapelig publisering.

Omfang: Maks 6000 ord (15 sider). Indikativ behandlingstid: 2 måneder.

c. Aktuell kommentar

Innlegg om aktuelle problemstillinger og utviklingstrekk i norsk økonomi og samfunnsliv som forutsetter innsiktsfull anvendelse av samfunnsøkonomiske sammenhenger, begreper og tankesett. Forenklet vurdering i redaktør-kollegiet som ikke utløser publiseringspoeng.

Omfang: Maksimalt 4000 ord (10 sider). Indikativ behandlingstid: 1 måned.

d. Debattinnlegg

Tilsvar og kommentarer som forutsetter innsiktsfull anvendelse av samfunnsøkonomiske tankesett. Debattinnlegg vurderes av redaktør-kollegiet, og utløser ikke publiseringspoeng.

Omfang: Maksimalt 2000 ord (5 sider). Indikativ behandlingstid: 1 måned.

e. Studentspalte

Her kan studenter presentere fagrelevant arbeid. Forenklet vurdering i redaktør-kollegiet.

Omfang: Maksimalt 2000 ord (5 sider). Indikativ behandlingstid: 1 måned.

f. Bokanmeldelser

Anmeldelser av lærebøker og andre fagbøker som har (bred) relevans for lesere av *Samfunnsøkonomen*.

Omfang: Maksimalt 2000 ord (5 sider). Indikativ behandlingstid: 1 måned.

Prosedyrer og krav for innsending

a. Manuskript sendes i elektronisk format (MS Word) til tidsskrift@samfunnsokonomene.no.

b. Artikler, aktuelle analyser og aktuelle kommentarer skal ha en ingress på maksimalt 100 ord.

Inngressen skal oppsummere artikkelens problemstilling og hovedresultat.

c. Figurer og tabeller må legges ved i originalformat. Unngå store, detaljerte tabeller. Alle figurer og tabeller skal ha figurnummer og tittel, som utgangspunkt for referanser i teksten (unngå «tabellen ovenfor», «tabellen på neste side» o.l.)

d. Referansene i teksten skal være som følger ved henholdsvis en, to og flere forfattere:

«...Meland (2010), Bårdsen og Nymoen (2011), Finstad m. fl. (2002)...».

Referanser i parentes skrives som følger: «... (Finstad m. fl. 2002; Meland, 2010)...».

e. Referanselisten skal ha overskriften REFERANSER og ha følgende format:

ARTIKLER: Melberg, H. O. (2010). Animal spirit: Fargerik tomhet? *Samfunnsøkonomen* 64 (2), 4-10.

BØKER: Bårdsen, G. og R. Nymoen (2011). *Innføring i økonometri*. Fagbokforlaget, Bergen.

RAPPORTER: Finstad, A., G. Haakonsen og K. Rypdal (2002). Utslipp til luft av dioksiner i Norge – Dokumentasjon av metode og resultater. Rapport 2002/7, Statistisk sentralbyrå.

f. Alle bidrag til *Samfunnsøkonomen* skal være ferdig korrekturlest.

g. Forfattere av artikler, aktuelle analyser og aktuelle kommentarer må sende inn et høyoppløselig elektronisk portrett-fotografi.