SAMFUNNSØKONOMENE

NR. 8 • 2010 • 64. årgang

SAMFUNNSØKONOMEN

TEMA: NASJONALBUDSJETTET 2011

- Roger Bjørnstad og Joakim Prestmo
- Astrid Grasdal
- Steinar Holden
- Erling Holmøy
- Torgeir Micaelsen
- Jan Tore Sanner
- Christian Tybring-Gjedde
- DEBATT:
  Arne Jon Isachsen:
  HVOR ER KEYNES?
- ARTIKKEL:
  Skonhoft og Gudding:
  FORVALTNING AV RYPEJAKT

SAMFUNNSØKONOMEN

- ANSVARLIG NUMMERREDAKTØR
Rolf Jens Brunstad · rolf.brunstad@nhh.no

- REDAKTØRER
Rolf Jens Brunstad · rolf.brunstad@nhh.no
Annegrete Bruvoll · annegrete.bruvoll@vista-analyse.no
Steinar Vagstad · steinar.vagstad@econ.uib.no

- RÅDGIVER
Jannicke Helen Monsen
jhm@samfunnsokonomene.no

- UTGIVER
Samfunnsøkonomenes Forening
Leder: Frode Lindseth
Generalsekretær: Ragnar Ihle Bøhn

- ADRESSE
Samfunnsøkonomenes Forening
Skippergt. 33
Postboks 8872, Youngstorget
0028 Oslo
Telefon: 22 31 79 90
Telefaks: 22 31 79 91
sekretariatet@samfunnsokonomene.no

www.samfunnsokonomene.no

Postgiro: 0813 5167887
Bankgiro: 8380 08 72130

2010

- PUBLISERINGSDATO — ANNONSEFRIST
NR. 9: 14. DESEMBER — 29. NOVEMBER

- Abonnenter mottar bladet en til fem dager senere grunnet postgang

- PRISER

Abonnement	kr.	1130.-
Studentabonnement	kr.	300.-
Enkeltnr. inkl. porto	kr.	160.-

- ANNONSEPRISER (ekskl. moms)

1/1 SIDE	kr.	6690.-
3/4 SIDE	kr.	6040.-
1/2 SIDE	kr.	5390.-
Byråprovisjon	10%	

Opplag: 2550
Design: www.deville.no
Trykk: Grafisk formidling as, Bergen

Innhold

NR. 8 • 2010 • 64. ÅRG.

TEMA: NASJONALBUDSJETTET 2011

- LEDER 3

- NASJONALBUDSJETTET
Er det strukturelle underskuddet et godt mål på den løpende bruken av oljepenger? 4
av Roger Bjørnstad og Joakim Prestmo

Folketrygdens utgifter – hvordan begrense utgiftsveksten? 14
av Astrid Louise Grasdal

Handlingsregel og romslige budsjetter 18
av Steinar Holden

Kommentarer til Nasjonalbudsjettet 2011 23
av Erling Holmøy

Et budsjett for arbeid, velferd og verdiskapning 28
av Torgeir Micaelsen

Budsjett 2011: Tusen skritt i ulik retning 31
av Jan Tore Sanner

3/4-samfunnet 34
av Christian Tybring-Gjedde

- DEBATT
Hvor er Keynes? 39
av Arne Jon Isachsen

- ARTIKKEL
Rypejakt i Norge Forvaltning og økonomi 41
Anders Skonhoft og Petter Andreas Gudding

FORSIDEFOTO: ANNEGRETE BRUVOLL

SAMFUNNSØKONOMEN / ISSN 1890-5250

Mirakuløs forbedring?

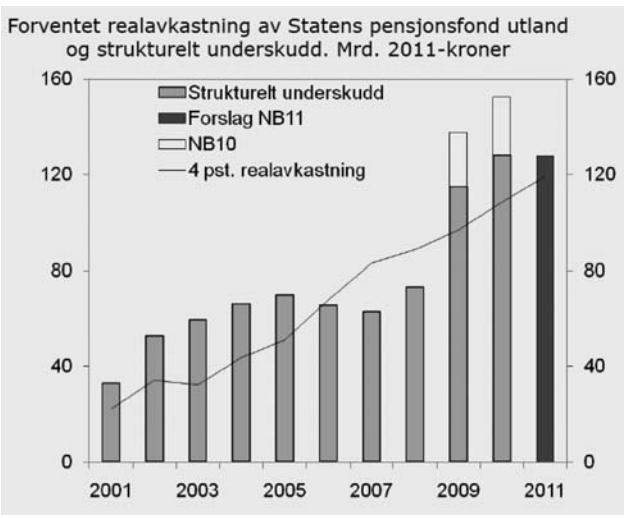
I fjor var vi på lederplass bekymret for underskuddet i budsjettet for 2010, som var oppgjort med et overforbruk i forhold til Handlingsregelen på 45 milliarder. Det var en overskridelse på 43 %, som kom etter en overskridelse på om lag det samme nivå for 2009 ifølge anslag på regnskap. Med uendret realverdi på strukturelt oljekorrigert budsjettunderskudd i årene fremover ville vi etter prognosen først komme ned på Handlingsregelen i 2018.

I år ser sitasjonen mirakuløst mye bedre ut. Overforbruket i forhold til Handlingsregelen i 2011 budsjettet er på beskjedne 7 milliarder, eller en overskridelse på i underkant av 6 %. Med uendret realverdi på strukturelt oljekorrigert underskudd vil vi være nede på Handlingsregelen allerede i 2012, altså 6 år tidligere enn det ifølge Finansdepartementet så ut til for bare ett år siden. Samtidig er strukturelt underskludd for 2009 og 2010 kraftig redusert i forhold til anslagene i Nasjonalbusjettet for 2010, slik at overskridelsen i forhold til Handlingsregelen for begge årene er mer en halvert. Har årets budsjett avverget faren for et langsiktig brudd med Handlingsregelen?

Dersom dagens tall er riktige, har faren aldri vært der. Med dagens tall ser overforbruket i 2009-2011 mindre alvorlig ut enn overforbruket under lavkonjunkturårene 2002-2005, som for øvrig i stor grad ble hentet inn igjen gjennom underforbruket i høykonjunkturårene 2006-2008. Men i oktober i fjor så det ifølge Finansdepartementet svært annerledes ut. Tallene avslører en alvorlig bom på prognosene.

Norge har fått mye skryt blant andre fra OECD for den finanspolitikken som har vært ført med utgangspunkt i Handlingsregelen. At den i prinsippet har tilslutning fra alle politiske partier på Stortinget med unntak av Fremskrittspartiet, har gjort den til en virkningsfull rettesnor for å hindre uansvarlig overforbruk og Hollandsk syke. Men de enorme prognosefeilene bekymrer og kan på sikt ødelegge respekten for Handlingsregelen. Det er farlig å rope ulv i utrengsmål, og det er heller ikke så mye hjelp i et godt kompass dersom kartet ikke stemmer med terrenget.

Hvis prognosene er så usikre som de synes å være, er det en fare for at vi etter hvert vil slutte å bry oss om dem. Stortingspolitikere og opinion vil ikke reagere på at Handlingsregelen tilsynelatende blir overskredet med gigantiske 43 %, for når de virkelige tallene ligger på bordet om to år jo kan alt se fullstendig annerledes ut. Da går det som med gjetergutten i eventyret, som stadig uroet bygdefolket med varsler om ulv, og da ulven virkelig kom, holdt bygdefolket seg hjemme. Kan man ikke lage bedre prognoser, bør man i det minste klart redegjøre for usikkerheten i tallene. Da unngår man konspirasjonsteorier om at prognosene bevisst fordreies i ugunstig retning for å sikre seg at finanskomiteen holder seg på matta.



ROGER BJØRNSTAD
Forskningsleder, Statistisk sentralbyrå
JOAKIM PRESTMO
Forsker, Statistisk sentralbyrå

Er det strukturelle underskuddet et godt mål på den løpende bruken av oljepenger?*

Vi viser i denne artikkelen at skillet mellom strukturelle og konjunkturelle endringer i statens underskudd er svært uklart. Det avhenger av metoden for aktivitetskorrigering, sjokkene økonomien opplever og nøyaktig hvilke budsjettposter man velger å aktivitetskorrigere. Våre beregninger viser at man med dagens metode ikke klarer å aktivitetskorrigere mer enn om lag halvparten av de automatiske stabilisatorene. Dette innebærer at underskuddet øker i dårlige tider både før og etter aktivitetskorrigering og selv uten diskresjonære finanspolitiske motkonjunkturtiltak. Dermed bør man være varsom med å tolke det aktivitetskorrigerte budsjettunderskuddet som et mål for bærekraften i offentlige finanser. Det er imidlertid viktig å foreta en aktivitetskorrigering av statsbudsjettet, for hvis det strukturelle underskuddet øker i gode tider bør varsellampene lyse.

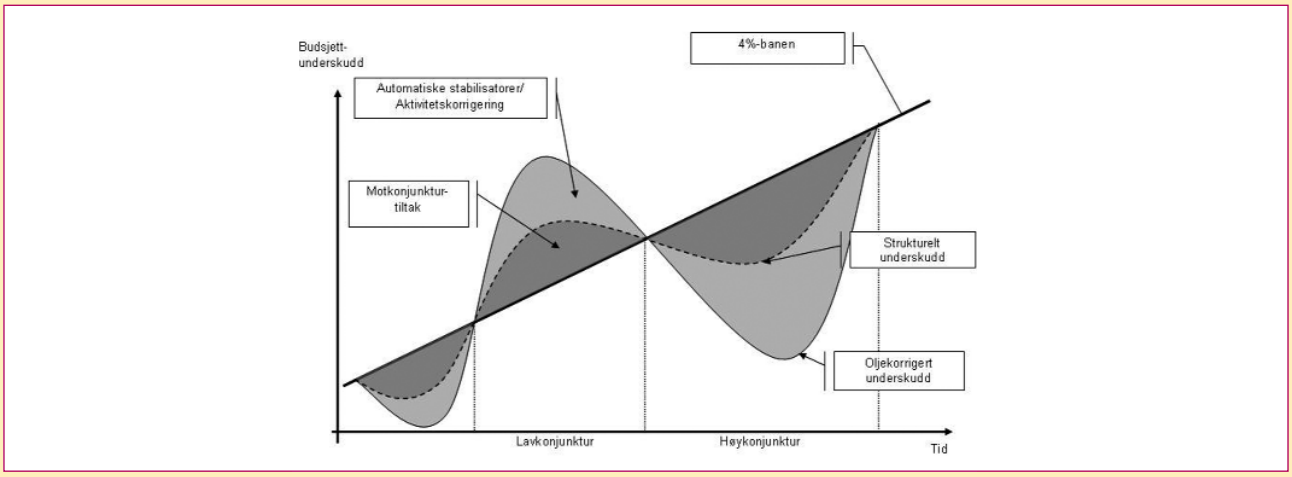
INNLEDNING

De første store innskuddene på oljefondet (nå Statens pensjonsfond utland) startet på slutten av 1990-tallet. Det ble etter en tid klart at man trengte retningslinjer for hvor mye av det voksende oljefondet som kunne brukes innenlands og hvor mye som skulle spares i utlandet. Løsningen ble presentert i mars 2001 som den såkalte handlingsregelen for finanspolitikken (St.meld. nr. 29, 2000-2001). Handlingsregelen sa at de løpende oljeinntektene til staten skulle settes rett inn på fondet, og at det underskuddet som gjensto etter dette skulle tilsvare den forventede realavkastningen fra fondet – anslått til 4 prosent av fondets verdi ved inngangen til budsjettåret.

Det var imidlertid ikke uproblematisk å knytte finanspolitikken til en slik «regel». Finanspolitikken har nemlig lenge hatt en sentral rolle i konjunkturstabiliseringen i Norge, og det ønsket man å fortsette med. For å tydeliggjøre at ambisjone-

* *Takk til deltakerne på Samfunnsøkonomenes frokostseminar 14. oktober 2010 og deltakerne på et internt seminar i SSB dagen før. Takk også til Ådne Cappelen for kommentarer til artikkelen.*

Figur 1 *En illustrasjon av fluktuasjonene i statens underskudd før og etter aktivitetskorrigering.*



ne om finanspolitisk konjunkturstabilisering ikke var endret, ble det gjort to spesifikke grep. For det første ble handlingsregelen knyttet til det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet, og for det andre ble det gjort klart at «regelen» skulle gjelde over tid og ikke være en løpende regel.

Det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet er underskuddet i statsbudsjettet etter at Finansdepartementet så godt det lar seg gjøre trekker ut eller plusser på budsjettposter som skyldes konjunkturelle forhold.[1] Dette er aktivitetskorrigeringen av statsbudsjettet (se figur 1). Dersom underskuddet til staten øker som følge av lavere skatteinnbetalinger og høyere trygdeutbetalinger i dårligere tider, vil dette dempe konjunkturnedgangens virkning på bedriftenes og husholdningenes inntektsnedgang. I en oppgangskonjunktur vil det være motsatt, da trekkes det inn ekstra kjøpekraft gjennom en nedgang i statens underskudd. Aktivitetskorrigeringen er således et forsøk på å tallfeste de automatiske stabilisatorene i statsbudsjettet. Ved å knytte de finanspolitiske vurderingene til underskuddet etter aktivitetskorrigering i stedet for før, lar man de automatiske stabilisatorene få virke.

Siden det i praksis ikke er så enkelt å avgrense hva som er automatiske stabilisatorer på budsjettet og hva som skyldes mer strukturelle forhold, og siden det uansett hvor godt man lykkes i dette også ønsker å åpne for bruken av diskresjonære motkonjunkturtiltak, ble det gjort klart at det ikke var en løpende «regel», men at det strukturelle budsjettunderskuddet skulle knyttes til 4-prosentbanen over tid. Et større underskudd enn 4-prosentbanen er således ikke en indikasjon på at avsetningen til framtidige generasjoner blir mindre, men kun et «lån» som betales tilbake i neste høykonjunktur.

Finansdepartementets beskrivelse av det strukturelle budsjettunderskuddet indikerer imidlertid at den lavere avsetningen som følge av automatiske stabilisatorer har en annen status enn det som skyldes diskresjonære tiltak, selv om det altså i utgangspunktet ikke skulle være noe slik forskjell. I Nasjonalbudsjettet (NB) for 2011 sies det:

> «Ved vurdering av budsjettpolitikken brukes det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet, … , som mål på den underliggende bruken av oljeinntekter. Handlingsregelen for budsjettpolitikken innebærer at det er dette underskuddet som over tid skal være lik forventet realavkastning av Statens pensjonsfond utland.»
>
> Nasjonalbudsjettet 2011, s. 50

Her sies det altså at det strukturelle underskuddet er et mål på den underliggende oljepengebruken, mens det som aktivitetskorrigeres ikke er det. Mye kan tyde på at mange deler denne oppfatningen, og mener et slikt strukturelt underskudd ikke er så lett å finansiere, noe blant annet følgende sitat kan være en indikasjon på:

> «Med den pengebruken vi har i dag, vil vi ikke nå tilbake til handlingsregelen før tidligst i 2018. Og selv det framstår som en optimistisk prognose. Da vil vi siden 2001 ha brukt om lag 250 mrd kroner mer enn det handlingsregelen angir.»
>
> Professor Hilde C. Bjørnland,
> Handelshøyskolen BI, i ASPEKTER nr. 2:2010

[1] *I tillegg blir det korrigert for inntekter og utgifter fra petroleumsvirksomheten, overføringer fra Norges Bank og spesielle regnskapsforhold.*

Sitatet er fra før Revidert statsbudsjett (RNB) for 2010 ble lagt fram. Det viste seg imidlertid at i RNB 2010 og NB 2011 ble det strukturelle underskuddet for 2010 vesentlig nedjustert. Nå ser det ut til at man når handlingsregelen allerede i 2012-2013, noe SSBs prognoser har vist helt siden februar 2009.

Det er flere grunner til å være varsom med å tolke det strukturelle budsjettunderskuddet som en varig svekkelse av pensjonsfondet. For det første er det grunn til å tro at det oljekorrigerte underskuddet blir korrigert ned ettersom tiden går fordi Finansdepartementet ofte er konservative i anslag for blant annet framtidig skatteinngang, for det andre vil trolig også aktivitetskorrigeringen bli nedjustert fordi konservativismen påvirker beregningene av trendnivået og for det tredje er underskuddet ifølge handlingsregelen kun et «lån» som betales tilbake når konjunkturene snur og ikke noe som finansieres av et lavere oljefond på sikt.

I denne artikkelen skal vi se nærmere på aktivitetskorrigeringen og dermed på forholdet mellom målingen av automatiske stabilisatorer og diskresjonære motkonjunkturtiltak. Vi skal se at det er svært vanskelig å treffe godt på hva som er automatiske stabilisatorer. Ulike metoder gir ulike svar. Vi skal også se at metoden som Finansdepartementet bruker gir ganske forskjellig anslag på stabilisatorene under ulike konjunkturimpulser som treffer norsk økonomi. Dessuten viser beregninger vi skal presentere at kun om lag halvparten av det som kan betraktes som automatiske stabilisatorer på statsbudsjettet blir fanget opp i aktivitetskorrigeringen. Til slutt viser vi hvordan konjunkturelle bevegelser i sykepengeutgiftene, som et eksempel på en post som ikke aktivitetskorrigeres, kan skape store endringer i den strukturelle budsjettbalansen. Det er uklart i hvilken grad slike endringer blir møtt med diskresjonære tiltak i statsbudsjettet for øvrig. Hvis så er tilfellet er det et eksempel på en automatisk stabilisator som ikke får lov å virke.

Til slutt i denne artikkelen – i konklusjonsavsnittet – presiserer vi at det likevel er svært viktig og nyttig å foreta aktivitetskorrigeringer av statens underskudd, blant annet for å legge til rette for at man i oppgangstider ikke tar i bruk de pengene som staten tjener på en unormalt høy skatteinngang. Gjør de det, blir det ekstra vanskelig å møte nedgangstidene med motkonjunkturtiltak, og man kan til og med bli nødt til å foreta diskresjonære innstramminger i finanspolitikken. Dette er bakgrunnen for at mange land i euroområdet nå har statsfinansielle problemer i etterkant av finanskrisen. Landene burde antakelig ha ført en mer kontraktiv finanspolitikk i forkant av krisen, men høykonjunkturen fram til og med 2007 kan ha kamuflert den underliggende strukturelle budsjettsituasjonen i mange land. I denne kommentaren ønsker vi å nedtone betydningen av at det strukturelle underskuddet på statsbudsjettet øker i nedgangskonjunkturer, men ikke at det øker i oppgangskonjunkturer. Derfor er det fortsatt viktig å foreta aktivitetskorrigeringer.

VÅRT FORSØK PÅ Å KOPIERE AKTIVITETSKORRIGERINGENE

I våre beregninger av aktivitetskorrigeringene har vi tatt utgangspunkt i Dyvi og Sollie (2004, 2005). I tillegg er det gitt en summarisk gjennomgang av aktivitetskorrigeringen i revidert nasjonalbudsjett 2010. Videre informerte Finansdepartementet (FIN) på Samfunnsøkonomens forenings frokostmøte 14. oktober at de gjennomfører en slags to-stegs-glattemetode som vi med vårt beste skjønn nå har innarbeidet.

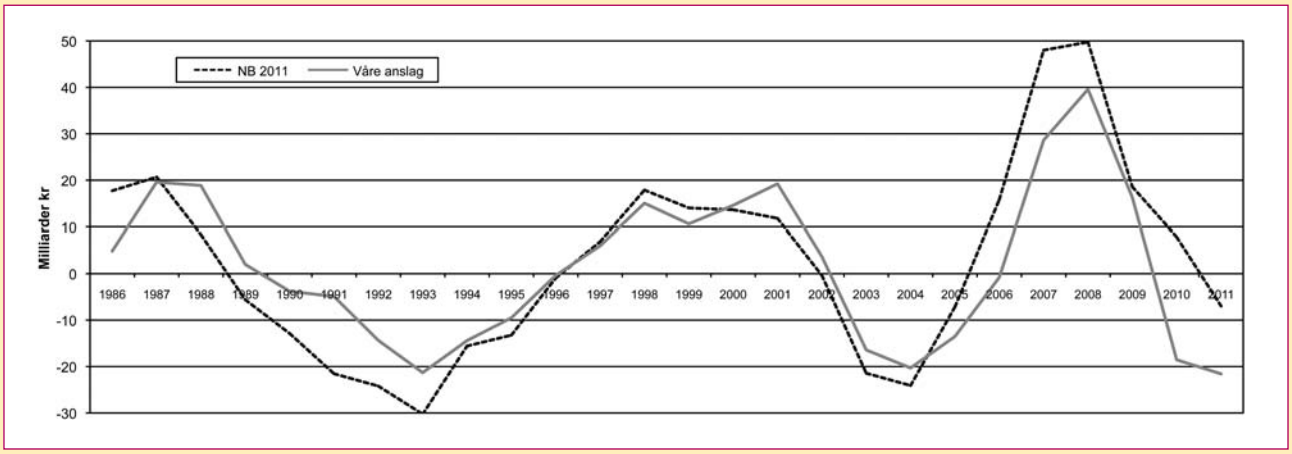
I hovedsak er det inntektsposter knyttet til aktiviteten i fastlandsøkonomien som blir aktivitetskorrigert. På utgiftssiden i Statsbudsjettet er det kun kostnadene knyttet til arbeidsledighetstrygd som aktivitetskorrigeres. De postene som korrigeres er:

i. Direkte skatter (skatt på lønnstakere og arbeidsgiveravgift)
ii. Indirekte skatter (merverdiavgift og særavgifter)
iii. Etterskuddsskatter (bedriftsskatt)
iv. Gevinstskatter (skatt på aksjer)
v. Arbeidsledighetstrygd

I tillegg til å justere for disse postene, justerer Finansdepartementet for overføringer fra Norges Bank og særskilte regnskapsforhold. Disse justeringene kan utgjøre en betydelig del av korreksjonene, men de skyldes trolig ikke konjunkturelle forhold. Overføringene fra Norges Bank er delvis avvik i renteinntekter fra trend og overføringer fra driften. Disse er beregnet med samme metode som aktivitetskorrigeringene. Det vil være svært vanskelig å modellere og predikere disse. De særskilte regnskapsforholdene er per konstruksjon ikke mulig å predikere. De omtales derfor ikke videre i denne kommentaren.

For å beregne aktivitetskorrigeringene kreves det en oppfatning om størrelsen på de strukturelle skattene og de skatteinntektene som kan knyttes til den konjunkturelle utvikling-

Figur 2 *Anslag på aktivitetskorrigeringene gitt i NB 2011 og våre anslag beregnet på bakgrunn av SSB (2010).*



Kilde: Nasjonalbudsjettet 2011 og SSB

en. Finansdepartementet benytter en mekanisk glattemetode som beregner trenden med hjelp av et HP-filter (Hodrick og Prescott, 1997). Det er ikke rett fram å benytte et HP-filter, for en slik glatting av data innebærer at det må gjøres anslag på framtidige størrelser for variablene som inngår i beregningen og disse anslagene kan ha svært stor betydning for aktivitetskorrigeringen. Både utviklingen og tidshorisonten på prognosene blir viktige for anslagene for trendnivået.

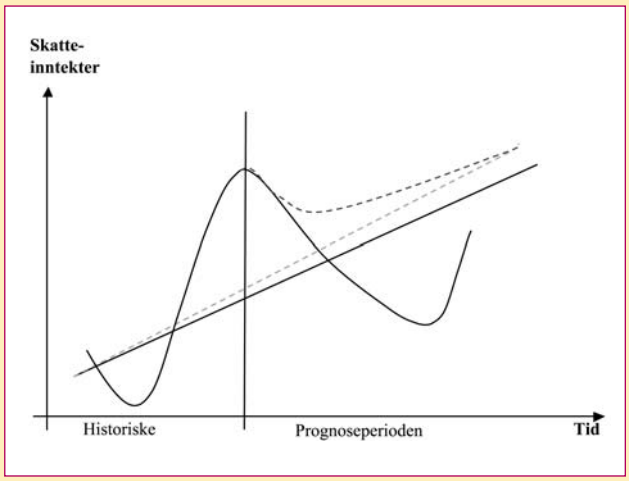
Figur 2 illustrerer utviklingen i aktivitetskorrigeringene for årene 1986 til 2011. Den stiplede linjen er Finansdepartementets anslag og våre anslag er den solide linjen. For perioden fram til 2005 er våre anslag på aktivitetskorrigeringene ganske like Finansdepartementets anslag. Dette indikerer at vår metode ikke skiller seg vesentlig fra Finansdepartementets. Forskjellene mellom anslagene øker imidlertid betydelig fra og med 2006, og departementets anslag ligger for perioden 2006-2011 mellom 10-25 milliarder kroner høyere enn våre anslag – dette innebærer betydelig større budsjettunderskudd i forhold til våre beregninger.

På bakgrunn av de like anslagene før 2006, er det nærliggende å gjette på at det for 2010 og 2011 blant annet er Finansdepartementets anslag på trendnivået for skatteinntektene og de realøkonomiske størrelsene som avviker fra vår beregning. Under en lavkonjunktur vil skatteinntektene være lave. Finansdepartementet ser ut til å bruke en konservativ strategi for beregning av framtidige skatteinntekter. I anslagene framover legger de trolig til grunn at skatteinntektene vender tilbake til sitt normalnivå i stedet for til en ny høykonjunktur. Dette gjør at beregnet normalnivå for skatteinntektene blir systematisk undervurdert i dårlige tider, for nye oppgangskonjunkturer har alltid kommet. En lavere beregnet trend innebærer at avstanden mellom trenden og det observerte skattenivået reduseres og aktivitetskorrigeringene blir lavere. Dermed framstår det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet som systematisk for stort når vi er inne i en lavkonjunktur. I en høykonjunktur er det motsatt, da framstår det strukturelle budsjettunderskuddet for lavt.

Figur 3 illustrerer hva som skjer hvis det i framskrivingsperioden ikke tas tilstrekkelig hensyn til at skatteinntektene følger en full konjunktursykel. I Figuren ser vi på en situasjon der vi er inne i en høykonektiv, altså motsatt av situasjonen nå. Figuren viser da at når anslag på faktisk skatteinngang et par år fram i prognoseperioden følger trendveksten, så heves det beregnede trendnivået. Dermed reduseres det anslåtte nivået på aktivitetskorrigeringene, altså tolkes en større andel av skattene til å være underliggende og ikke knyttet til konjunkturene.

Prognosen er altså viktig for beregningen av trend, men vår beregningsmetode skiller seg fra Finansdepartementets også på andre punkter. Dette skyldes både at vi ikke har tilgang på nøyaktig samme data og fordi metoden Finansdepartementet bruker ikke er tilstrekkelig godt dokumentert for at vi skal kunne reprodusere den. Det blir derfor nødvendig å gjette på noen detaljer rundt prosedyren. I tillegg har vi ikke beregnet aktivitetskorrigering i gevinstskattene, som ifølge Dyvi og Sollie (2005) var på mellom 0-3,7 milliarder kroner i perioden mellom 1985 og 2004. Innføringen av utbytteskatteordningen har gjort det vanskelig og ikke minst uklart hvordan tallene skal tolkes.

Figur 3 *Endring i trendnivå som følge av anslag gitt i en høykonjunktur.*



I de siste årene før utbytteskatten ble innført økte utbyttene betydelig, og etter innføringen falt utbyttene kraftig. Det blir derfor vanskelig for oss å skille mellom konjunktur og skattereform uten mer informasjon.

Store revisjoner og systematiske avvik i Finansdepartementets beregninger tyder på at metoden for aktivitetskorrigering har svakheter. Revisjonene i anslag på aktivitetskorrigeringene et år til det neste har i perioden fra 1999 vært på opptil 26 milliarder kroner. Figur 3 viser også hvorfor det trolig har vært systematikk i revisjonene. Tall for perioden etter 1999 støtter dette. I tabell 1 viser vi en oversikt over anslag på aktivitetskorrigeringene gitt i ulike nasjonalbudsjett for kommende år og 2-3 år før. Tallene indikerer at i høykonjunkturen rundt årtusenskiftet ga stadig opprevideringer av korrigeringene, mens lavkonjunkturårene 2003-2005 ble anslagene for korrigeringene stadig nedrevidert. Tilsvarende for høykonjunkturårene 2006-2008.

Det er også verd å merke seg at korreksjonene er store selv etter at regnskapet er kjent, revisjonene skyldes da fult og helt endringer i metode eller beregningen av trendnivået.

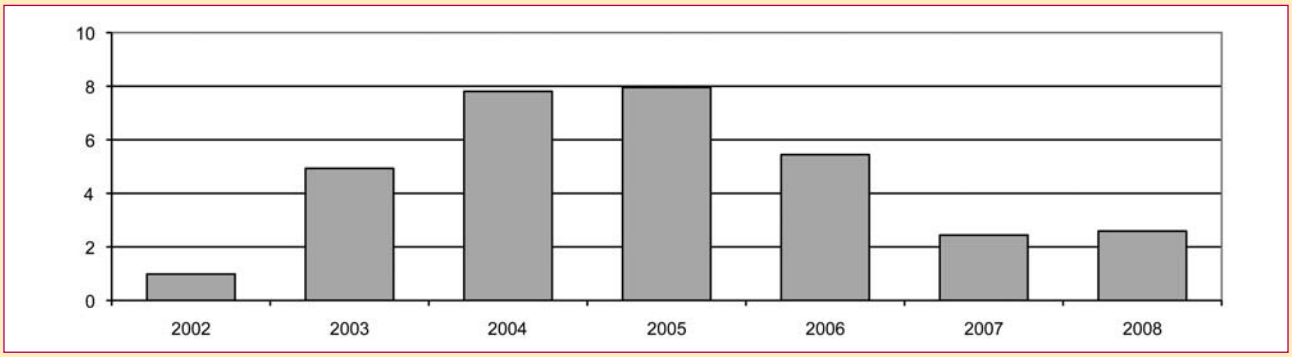
Nå skal vi ved å late som vi legger fram statsbudsjettet for 2008 illustrere effekten på aktivitetskorrigeringen av feilaktig å legge til grunn en prognose der alt går mot trendnivået, slik Finansdepartementet ser ut til å ha gjort. Dette sammenlignes så med en beregning der det i stedet forventes nye konjunkturer i de størrelsene som inngår, slik historien etter 2008 har vist. Det oljekorrigerte underskuddet er likt i begge beregningene. Figur 4 viser at i oppgangskonjunkturen 2003-2008 ville det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet ("oljepengebruken") blitt høyere dersom man la til grunn en konjunkturprognose i stedet for en trendprognose blant annet i skatteinntektene. For 2004 og 2005 innebærer denne endringen i prognosen hele 8 milliarder kroner mer oljepengebruk, og i 2008 hadde oljepengebruken økt med 2,8 milliarder kroner. Årsaken til dette er at ved å legge til grunn konjunkturer så senkes trenden og dermed øker avstanden mellom faktisk skatteinngang og trendnivået på skatteinngangen, slik figur 3 viser. For gitt størrelse på det strukturelle oljekorrigerte budsjettunderskuddet, så vil dette åpne opp for diskresjonære innstramminger i finanspolitikken.

Tabell 1 *Anslag for aktivitetskorrigeringene i nasjonalbudsjettene. Milliarder kroner.*

	Anslag gitt i nasjonalbudsjettene												
År	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1997	6,5												6,9
1998	9,7	16,4											17,9
1999	7,1	11,8	12,8	10,4									14,0
2000		5,2	9,6	11,7	16,6								13,6
2001			5,5	6,7	9,9	18,0							11,8
2002				5,1	3,4	1,0	0,0						-0,4
2003					1,3	-6,3	-10,3	-9,1					-21,4
2004						-5,3	-1,3	-11,2	-17,6				-24,1
2005							1,2	1,8	-5,1	-12,1			-7,2
2006								6,0	12,3	19,8	15,8		15,8
2007									15,1	40,5	54,9	53,0	48,0
2008										38,1	59,7	58,8	49,8
2009											49,2	22,4	18,6
2010												-2,9	7,9
2011													-7,0

Kilde: Nasjonalbudsjetter for årene 1999 til 2011.

Figur 4 *Endring i strukturelt, oljekorrigert underskudd når det antas konjunktursvingninger i prognosen i stedet for trendprognoser. Milliarder kroner.*



Ser vi utelukkende på 2008 viser tabell 1 at Finansdepartementets anslag for aktivitetskorrigeringen økte fra 38,1 milliarder kroner i Nasjonalbudsjettet for 2008, til nær 60 milliarder kroner da nedgangstidene var et faktum i Nasjonalbudsjettet for 2009. Revisjonen tilbake med 9 milliarder kroner fra 2010 til 2011 illustrerer at det motsatte skjer i lavkonjunkturer. Da revideres trendnivået opp igjen. Til tross for denne oppreviderингen, viser Finansdepartementets beregninger fortsatt fall i realveksten i de strukturelle skattene gjennom 2000-tallet, noe som kan indikere nye oppreviderинger av trendnivået i framtiden.[2]

AKTIVITETSKORRIGERING OG UNDERSKUDD UNDER ULIKE ØKONOMISKE SJOKK

I forrige avsnitt så vi hvordan prognosene for inntekts- og utgiftspostene påviker aktivitetskorrigeringen gjennom deres virkning på beregningen av den konjunkturnøytrale utviklingen. I dette avsnittet skal vi se på en annen kilde til at aktivitetskorrigeringen kan variere. Vi skal se at ulike økonomiske sjokk påvirker aktivitetskorrigeringen forskjellig. Det er relativt store forskjeller både i den absolutte forskjellen i aktivitetskorrigeringen og i den relative andelen av det oljekorrigerte underskuddet som blir aktivitetskorrigert.

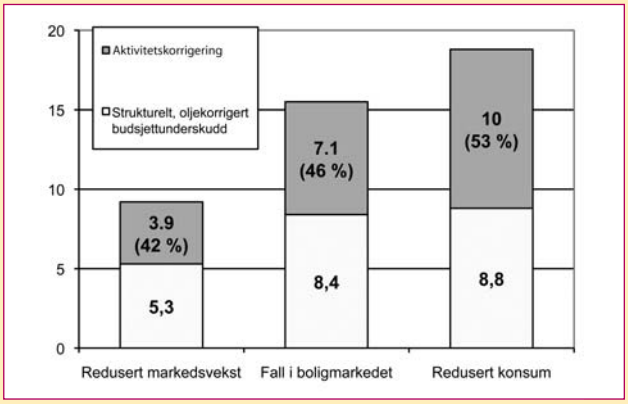
Vi har brukt SSBs makroøkonomiske modell KVARTS til å utsette norsk økonomi for tre ulike typer tilbakeslag.[3] I den første beregningen har vi redusert markedsveksten i de norske eksportmarkedene. Dette rammer i første rekke eksportindustrien, men får innvirkning på resten av økonomien gjennom underleverandører. Utviklingen i industriens lønnsomhet er også av en viss viktighet for husholdningenes inntekter og konsum gjennom dens virkning på lønnsveksten i den norske frontfagsmodellen. I den andre beregningen har vi antatt et fall i boligmarkedet. Reduksjonen i bruktboligprisene rammer først og fremst boligbyggingen, men gjennom boligprisenes virkning på husholdningenes formuer, reduseres også konsumet. I den tredje beregningen reduserer vi konsumet direkte. Alle de tre økonomiske sjokkene er dimensjonert slik at BNP Fastlands-Norge reduseres med om lag 2,5 prosent i 2015. Sjokkene inntreffer på noe ulike tidspunkter gjennom 2011 og 2012 slik at det oppnås. På denne måten kan vi også få sammenliknet hvordan statens budsjettunderskudd før aktivitetskorrigeringen påvirkes av ulike økonomiske sjokk.

Ikke i noen av skiftene gjøres det diskresjonære endringer i finanspolitikken. Det innebærer at hele virkningen på det oljekorrigerte underskuddet per definisjon er automatiske stabilisatorer. Når vi nå bruker vårt forsøk på å kopiere Finansdepartementets metode for å aktivitetskorrigere det oljekorrigerte underskuddet, og beregne det strukturelle underskuddet, vil dette samtidig være en test på hvor mye av de automatiske stabilisatorene aktivitetskorrigeringen er i stand til å fange opp.

Figur 5 oppsummerer resultatene i 2015. Figuren viser underskuddet før og etter aktivitetskorrigeringen som avvik fra en referansebane uten økonomiske sjokk. For det første ser vi at de ulike sjokkene rammer budsjettunderskuddet i svært forskjellig størrelsesorden. Mens redusert vekst i eksportmarkedene øker det oljekorrigerte underskuddet med 9,2 milliarder kroner i 2015, øker det med 15,5 og 18,8 milliarder i skiftene med henholdsvis fall i

[2] *Se figur 2B i vedlegg 1 i RNB 2010.*
[3] *KVARTS er en kvartalsversjon av årsmodellen MODAG som SSB vedlikeholder og videreutvikler på oppdrag fra Finansdepartementet.*

Figur 5 *Underskudd på statsbudsjettet i 2015 i milliarder kroner. Avvik fra en referansebane uten økonomisk sjokk.*



boligmarkedet og redusert konsum. At dette skjer selv om konjunkturnedgangen er den samme, er åpenbart når de ulike sjokkene rammer ulike sektorer og ulike sosioøkonomiske grupper ulikt. Det illustrerer imidlertid at ønsket om å stabilisere konjunkturene gjennom diskresjonære tiltak vil under noen typer økonomiske sjokk kreve større underskudd på statsbudsjettet enn under andre typer sjokk.

Det er mindre variasjon i det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet. Det skiller kun 3,5 milliarder kroner. Det er imidlertid interessant å se at mens aktivitetskorrigeringen utgjør kun 42 prosent av det oljekorrigerte underskuddet i tilfellet med fall i eksportmarkedene og 46 prosent når boligmarkedet faller, utgjør det 53 prosent når konsumet blir rammet.

Disse skiftberegningene illustrerer at nøyaktig hva slags konjunkturelle sjokk som rammer norsk økonomi også er av betydning for hvor mye som aktivitetskorrigeres – og hvor mye som ikke aktivitetskorrigeres. Resultatene tyder på at kun om lag halvparten av de automatiske stabilisatorene blir aktivitetskorrigert. Det som ikke aktivitetskorrigeres omtales av Finansdepartementet og andre som underliggende oljepengebruk, og det er dette som er knyttet til handlingsregelen for finanspolitikken. Det som aktivitetskorrigeres betraktes ikke på samme måten. Når aktivitetskorrigeringen ifølge beregningene kun fanger opp om lag halvparten av budsjettvirkningen av et konjunkturelt sjokk, bør man imidlertid være varsom med å tolke det strukturelle underskuddet vesentlig annerledes enn det oljekorrigerte underskuddet.

HVILKE INNTEKTER OG UTGIFTER BØR AKTIVITETSKORRIGERES?

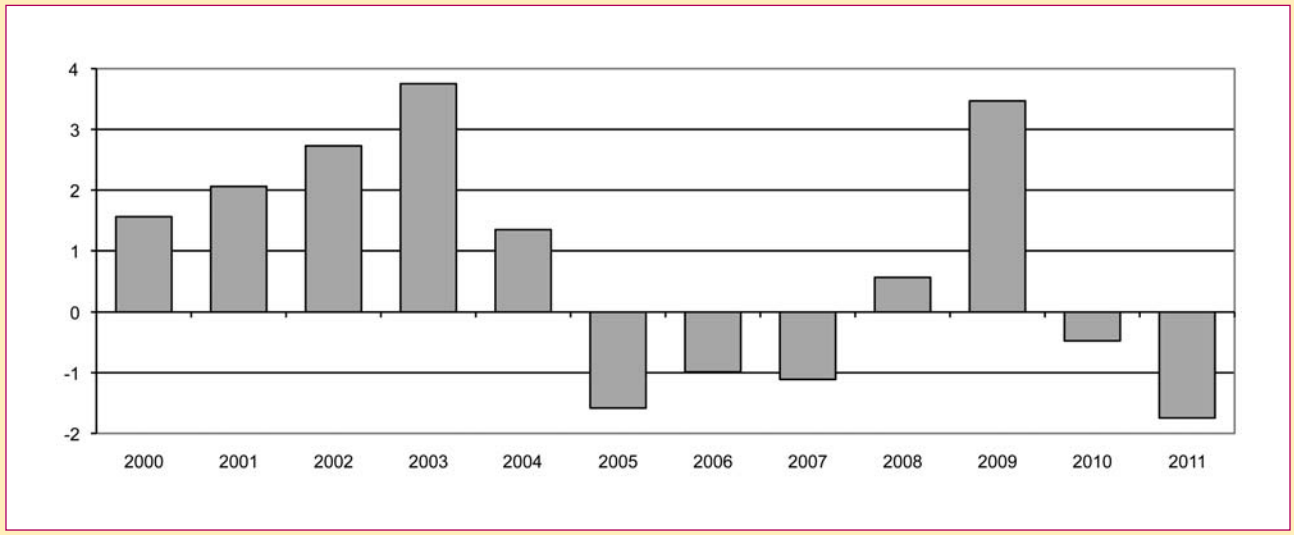
Beregningen med KVARTS i forrige avsnitt viser at kun om lag halvparten av det som er automatiske stabilisatorer etter et konjunkturelt tilbakeslag i økonomien aktivitetskorrigeres med dagens praksis. Det reiser spørsmålet om man ikke burde søke å aktivitetskorrigere mer. Dette er imidlertid ikke opplagt. Det kan være svært vanskelig å gjennomføre slike beregninger på mange av budsjettpostene, og jo mer man aktivitetskorrigerer jo større spørsmål kan det stilles til aktivitetskorrigeringen om man ikke heller har betraktet noe som skulle vært strukturelt som konjunkturelt. Ulike hensyn taler for ulik grad av aktivitetskorrigering. Aktivitetskorrigeres det for lite, står man i fare for å motvirke de automatiske stabilisatorene gjennom diskresjonære politikkendringer. Aktivitetskorrigeres det for mye, kan man risikere at strukturelle underskuddsposter øker systematisk slik at det blir vanskeligere å holde styr på offentlige finanser på lang sikt.

Bjørnstad og Sollie (2006) og Bjørnstad (2010) viser at det er klare konjunkturelle svingninger i sykefraværet. Endringene i sykepengeutgiftene er spesielt store nær brå vendepunkter i økonomien. Siste eksempel på dette er i 2009, da sykepengeutgiftene økte med 14,7 prosent. Det utgjorde en økning på nesten 6,4 milliarder kroner. Sykepengeutgiftene aktivitetskorrigeres ikke, og det strukturelle budsjettunderskuddet økte isolert sett like mye. I den grad Finansdepartementet anbefaler å holde det strukturelle underskuddet på et visst nivå i den aktuelle konjunktursituasjonen, og ikke tar hensyn til at slike store endringer kan skyldes konjunkturelle forhold, kan regjeringen ha blitt rådet til å stramme inn tilsvarende på andre poster.

Vi har benyttet samme metode som for aktivitetskorrigeringen av andre budsjettposter omtalt ovenfor til å beregne hva en aktivitetskorrigering av sykepengeutgiftene ville medført. Resultatet er gitt i figur 6. Av figuren ser vi tydelige effekter av denne aktivitetskorrigeringen i 2003, 2005 og 2009. I 2009 ville det strukturelle underskuddet på statsbudsjettet vært hele 2,9 milliarder kroner lavere dersom denne metoden ville vært benyttet til også å aktivitetskorrigere sykepengeutgiftene.[4]

[4] *Dette betyr at om lag 3,5 milliard kroner ikke aktivitetskorrigeres. Dette skyldes delvis at man i aktivitetskorrigeringen beregningsteknisk legger til grunn at kun 80 prosent av utgiftene bokføres samme år og at 30 prosent av sykepengeutbetalingene betales tilbake i form av inntektsskatt. I tillegg er den en viss økning i trendnivået.*

Figur 6 *Aktivitetskorrigering av sykepengeutgiftene. I milliarder kroner.*



Skillet mellom det oljekorrigerte underskuddet og det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet er kun viktig dersom størrelsen på aktivitetskorrigeringen faktisk får konsekvenser for hva man velger av diskresjonære tiltak i finanspolitikken. Dersom økningen i sykepengeutgiftene i 2009 ikke førte til andre innstramminger, hadde det heller ikke vært av betydning om disse utgiftene ble aktivitetskorrigert eller ikke. Om derimot skillet mellom det oljekorrigerte underskuddet og det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet er viktig for utøvelsen av finanspolitikken, må det være viktig å gjøre en grundig vurdering om man skal ta med nye poster i aktivitetskorrigeringen når det skjer store endringer i enkelte budsjettposter. Dette er spesielt viktig dersom endringene skjer samtidig eller nær store konjunkturelle endringer.

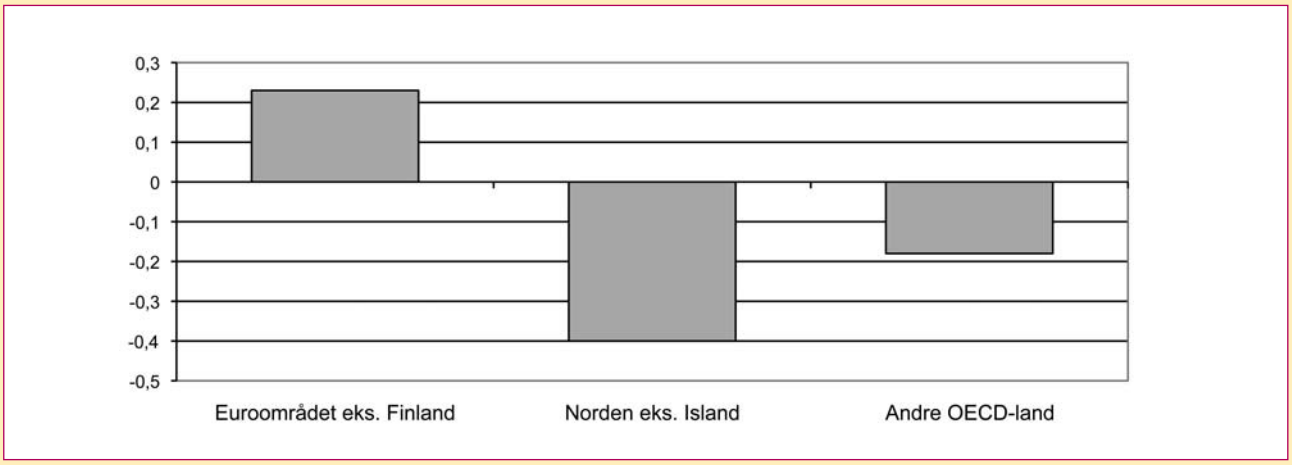
KONKLUSJONER OG AVSLUTTENDE KOMMENTARER

Når det oljekorrigerte underskuddet til staten aktivitetskorrigeres står man igjen med det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet. Det er dette underskuddet som omtales som oljepengebruken i Norge. Er underskuddet over 4 prosent av Statens pensjonsfond utland, bruker vi mer oljepenger enn det handlingsregelen sier vi skal bruke over tid. I denne kommentaren har vi imidlertid vist at skillet mellom det oljekorrigerte og det strukturelle underskuddet ikke er så klart som man kan få inntrykk av når man ser hvordan økonomer og andre omtaler oljepengebruken.

Vi har vist at metoden for beregning av det konjunkturnøytrale nivået på de inntekts- og utgiftspostene som aktivitetskorrigeres er av stor betydning for hvor stort det strukturelle underskuddet blir. Videre har vi vist at kun om lag halvparten av det som i våre beregninger er konjunkturelle effekter blir aktivitetskorrigert, slik at det gjenstår mye midlertidige budsjettendringer i det som omtales som underliggende oljepengebruk. Dessuten avhenger hvor mye som aktivitetskorrigeres og hvor store underskuddene blir av nøyaktig hva slags sjokk norsk økonomi blir rammet av. Til slutt har vi ved å aktivitetskorrigere sykepengeutgiftene gitt et eksempel på hvordan konjunkturelle endringer i en stor utgiftspost på statsbudsjettet som ikke aktivitetskorrigeres kan ramme den strukturelle budsjettbalansen mye. Valget av hva som aktivitetskorrigeres kan således være avgjørende for hvorvidt slike endringer blir finansiert med diskresjonære budsjettiltak eller ikke.

Resultatene våre indikerer at det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet fra år til år, kan være et misvisende mål for bærekraften i offentlige finanser. Trolig vil mye av det som i en lavkonjunktur framstår som en stor tapping av oljefondet, framstå med motsatt fortegn i en høykonjunktur. Selv om man hadde klart å aktivitetskorrigere alt som var automatiske stabilisatorer, slik at det strukturelle underskuddet hadde vært et perfekt mål for oljepengebruken, hadde det nok heller ikke da vært riktig å betrakte underskuddet som en tapping av oljefondet. Årsaken til dette er at man samtidig ønsker å gjennomføre diskresjonære motkonjunkturtiltak og avvike fra handlingsregelen når konjunkturene tilsier det. Det innebærer at underskudd utover handlingsregelen skal finansieres gjennom

Figur 7 *Sammenhengen mellom statlig underskudd og konjunktursvingningene i OECD, 1981-2004. Positivt tall innebærer at underskuddet beveger seg samme vei som aktivitetsnivået i økonomien*[1]



[1] *Korrelasjonskoeffisent mellom endringer i strukturelt underskudd og BNP-avvik fra trend. 1 = eksakt samvariasjon, 0 = ingen samvariasjon, -1 = eksakt motsatt samvariasjon. Kilde: OECD (2006)*

lavere underskudd i høykonjunkturer, og ikke gjennom et lavere oljefond på sikt.

Figur 7 viser at det er lang tradisjon for å bruke finanspolitikken aktivt for å bekjempe konjunktursvingningene i Norden. Det innebærer både å la de automatiske stabilisatorene få virke og å gjennomføre diskresjonære motkonjunkturtiltak. Figuren viser resultatene fra en undersøkelse gjort av OECD til Economic Outlook i 2006. Den viser korrelasjonskoeffisienten mellom statlige underskudd før aktivitetskorrigering og konjunkturene i OECD-landene i perioden 1981-2004. Mens Danmark, Finland, Norge og Sverige har hatt en klar negativ samvariasjon mellom underskudd og konjunkturer, har det vært en positiv samvariasjon i euroområdet for øvrig. Det innebærer for eksempel at i en oppgangskonjunktur, har underskuddene i euroområdet økt. Når landene så opplever en kraftig nedgangskonjunktur, som for eksempel finanskrisen har vært, kan bærekraften i de offentlige finansene være svært sårbare. For enkelte euroland har dette nettopp vært tilfellet etter finanskrisen. Undersøkelsen viser således hvorfor mange land har hatt betalingsproblemer den siste tiden. I motsetning til i Norden, har mange euroland ikke spart opp midler under de gode tidene forut for finanskrisen.

Selv om vi i denne kommentaren ønsker å nedtone betydningen av det strukturelle underskuddet som et mål på underliggende oljepengebruk, ser vi store fordeler ved å gjennomføre en aktivitetskorrigering av statens underskudd. Analysen fra OECD i figur 7 og de statsfinansielle problemene i mange land viser at det er spesielt viktig å la de automatiske stabilisatorene får virke, og da må man gjøre forsøk på å tallfeste dem. Dette er kanskje spesielt viktig i høykonjunkturer slik at man har finansielle buffere til å håndtere de økte underskuddene i kommende nedgangstider, men det er også viktig i lavkonjunkturer for å hindre store realøkonomiske konsekvenser av nedgangen.

REFERANSER:

Arbeidsgiverforeningen Spekter (2010). Aspekter 2:2010.

Bjørnstad, R. (2010): Økt sykefravær kan forklares med økt sysselsetting, Samfunnsøkonomen nr. 3/2010, s. 4-12.

Bjørnstad, A. F. og M. Sollie (2006): Utviklingen i folketrygdens utgifter til sykepenger, Rapporter 2006/40, Statistisk sentralbyrå.

Boug P. og Y. Dyvi (2008). MODAG – En makroøkonomisk modell for norsk økonomi, Sosiale og økonomiske studier 111. SSB.

Dyvi. Y og M. Sollie (2004): Dokumentasjon av beregningene av den strukturelle, oljekorrigerte budsjettbalansen til Nasjonalbudsjettet 2004, Notat, Finansdepartementet.

Dyvi. Y og M. Sollie (2005): Dokumentasjon av beregningene av den strukturelle, oljekorrigerte budsjettbalansen til Nasjonalbudsjettet 2005, Notat, Finansdepartementet.

Hodrick, R. J. og E. C. Prescott (1997): Postwar U.S. Business Cycles: An Empirical Investegation, *Journal of Money, Credit and Banking, Vol. 29.* (1), 1-16.

Meld.St.2 (2009-2010), Revidert nasjonalbudsjett 2010. Finansdepartementet.

Meld.St.1 (2010-2011), Nasjonalbudsjettet 2011. Finansdepartementet.

SSB (2010): Konjunkturtendensene, Økonomiske analyser 4/2009, side 3-27.

St.meld. nr. 1 (1986-1987): Nasjonalbudsjettet 1987, Vedlegg I. Finans- og tolldepartementet.

St.meld. nr. 29 (2000-2001): Retningslinjer for den økonomiske politikken. Finansdepartementet.

OECD (2006). Economic Outlook No. 79 (2).

ASTRID LOUISE GRASDAL
Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

Folketrygdens utgifter – hvordan begrense utgiftsveksten? Kommentar til Statsbudsjettet 2011

Med sin størrelse og en årlig realvekst på 2-4 prosent setter folketrygden sitt tydelige preg på budsjettpolitikken. I år, som i fjor, og som året før der igjen, oppsummeres i Prop. 1 S med at «*Utgiftsveksten har begrenset handlingsrommet i budsjettpolitikken i betydelig grad. Det blir dermed en sentral utfordring for regjeringen framover å begrense veksten i folketrygdens stønadsordninger*». Hvilke grep tar regjeringen for å møte denne utfordringen, og monner de?

I statsbudsjettet for 2011 er utgiftene under folketrygdens programområder stipulert til 326,33 milliarder, og utgjør dermed drøyt en fjerdedel av budsjettets samlede utgifter. Folketrygdens utgifter omfatter utbetalinger gjennom de helserelaterte stønadsordningene (sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uførepensjon), alderspensjon, foreldrepenger, familiestønader, stønader ved helsetjenester og arbeidslivsrelaterte stønader som dagpenger og utbetalinger i lønnsgarantiordningen. Det er spesielt alderspensjonen og de helserelaterte ytelsene som utgjør de virkelig tunge budsjettpostene i folketrygden. Det er velkjent at utgiftene til alderspensjon heretter vil vokse kraftig år for år ettersom størrelsen på årskullene som når pensjonsalder er betydelig høyere enn før og de nye alderspensjonistene har opparbeidet høyere tilleggspensjoner enn gjennomsnittet blant de eksisterende alderspensjonistene. Når det gjelder de helserelaterte stønadsordningene er «utenforskapet» forbundet med at nesten hver femte person i yrkesaktiv alder mottar uførepensjon eller en midlertidig ytelse med begrunnelse i nedsatt arbeidsevne allerede behørig kommentert fra flere hold i kjølvannet av budsjettfremleggelsen. Uavhengig av om man bringer inn dreining i normer og arbeidsmoral eller for høye jobbkrav og utestengning fra arbeidslivet som forklaringer på hvorfor Norge utmerker seg i OECD-sammenheng med så mange arbeidsuføre i arbeidsfør alder, råder det en oppfatning både innad i regjeringen, og ellers også, om at det i denne gruppen stønadsmottakere finnes en betydelig restarbeidsevne.

Blant annet ved å legge handlingsregelen til grunn for budsjettpolitikken tilstreber regjeringen å føre en økonomisk politikk for stabil utvikling i produksjon og sysselsetting. Stabilitet i den økonomiske utviklingen er et godt utgangspunkt for å opprettholde en høy yrkesdeltakelse i befolkningen. Begrensing av veksten i folketrygdens utgifter fordrer imidlertid også mer målrettede og langsiktige tiltak. Spesielt er det behov for tiltak som spesifikt rettes

mot de store utgiftspostene som alderspensjonene og de helserelaterte stønadsordningene representerer.

Når det gjelder alderspensjonene er omfattende tiltak for å dempe utgiftsveksten i ferd med å komme på plass. Med pensjonsreformen som trer i kraft fra og med 2011 er det ventet at den planlagte levealdersjusteringen og nye regler for årlig regulering av løpende pensjoner etter hvert bidrar til at veksten i pensjonsutgiftene dempes noe i forhold til utgiftsutviklingen med en videreføring av dagens ordning. På kort sikt regner man likevel med en viss utgiftsvekst som følge av at det gis anledning til å ta ut alderspensjon fra fylte 62 år. I ordningen med fleksibelt uttak av alderspensjon blir nivået på pensjonsutbetalingen forankret i forventet antall år som pensjonist, som igjen avhenger av forventet antall gjenstående leveår. For den enkelte vil tidlig uttak av pensjon gir lavere nivå på den årligere pensjonsutbetalingen. Reduksjonen i den årlige pensjonen beregnes slik at samlet utbetaling av pensjon i løpet av årene som alderspensjonist forventes å forbli uforandret. Selv om de samlede utgiftene til alderspensjoner vil øke noe ekstra på kort sikt som følge av at det åpnes for fleksibelt uttak av alderspensjon skal nøytraliteten i systemet over tid sørge for at denne fleksibiliteten ikke påfører staten ekstra utgifter.

Selv om pensjonsreformen bidrar til at veksten i utgiftene til alderspensjoner dempes noe i ti-årene fram mot 2050 vil de faktiske utgiftene likevel øke kraftig år for år, og fortsatt begrense handlingsrommet for andre offentlige utgifter. Pensjonsreformen har imidlertid i tillegg til å virke utgiftsdempende også til hensikt å stimulere arbeidstilbudet og dermed det potensielle grunnlaget for inntektsbeskatning. Nye opptjeningsregler med tettere kopling mellom arbeidsinntekt over livsløpet og nivået på alderspensjon vil i kombinasjon med fleksibelt uttak av pensjon gi bedre insentiv til å stå lenger i arbeid. De foreslåtte endringene i pensjonsbeskatningen har til hensikt å underbygge pensjonsreformens insentiver til å stå lenger i arbeid. Mens majoriteten av mottakere av pensjonsytelser vil få redusert eller uforandret skatt etter de nye reglene vil andelen på ca. 30 prosent med de høyeste pensjonene få økt skatt. Det kan fremstå som urimelig at man på den ene siden tilstreber å gi befolkningen god forutsigbarhet med hensyn til nivået på pensjonsytelsene mens man på den andre siden raskt kan endre pensjonisters disponible inntekt gjennom skattesystemet. Forslagene til endring i pensjonsbeskatningen var ute til høring så sent som i vår. Selv om pensjonsreformen har vært varslet over flere år, og det har ligget i kortene at denne også fordret endringer i pensjonsbeskatningen, kommer endringene i beskatningen raskere enn rimelig i forhold til hensynet til forutsigbarhet. Med den kommende sterke veksten i både pensjonsutgifter og utgifter til helse og omsorgstjenester er det likevel grunn til å trekke pensjonistenes inntekter inn i finansieringen av statens samlede utgifter i noe sterkere grad enn tidligere. Slik forslaget til beskatning av pensjonsinntekt foreligger nå bidrar det imidlertid samlet sett til en skattelettelse for pensjonister. Foreløpig er altså ikke endringene i pensjonsbeskatningen å betrakte som et tiltak som bidrar til å kompensere for utgiftsveksten i folketrygden. Dette kan forandre seg på noe lengre sikt etter hvert som flere pensjonister oppnår høyere pensjoner og dermed omfattes av skatteskjerpelsen.

Pensjonsreformen forventes å bidra til økt yrkesdeltakelse både på kort og lang sikt, men insentivene i ordningen til å stå lenger i arbeid vil ha begrenset effekt når mange forlater arbeidslivet med helserelaterte trygdeytelser før de når pensjonsalder. Per i dag mottar allerede drøyt 40 prosent av befolkningen uførepensjon eller en annen korttids-, primært helserelatert, ytelse før de fyller 62 år. Andelen av befolkningen mellom 18 og 67 år som til en hver tid mottar uførepensjon, arbeidsavklaringspenger (tidligere rehabiliteringspenger, attføringspenger eller midlertidig uførepensjon) eller sykepenger har ligget noenlunde stabilt opp under 20 prosent siden 2003 (Figur 5.1, Prop. 1 S, 2010-2011). Nivået er høyt i OECD-sammenheng, og særlig økningen i antallet unge uføre er urovekkende. I 2011 er også antallet personer som mottar uførepensjon forventet å øke sterkt, blant annet som følge av avviklingen av ordningen med tidsbegrenset uførestønad. Denne ytelsen ble innført fra 1.januar 2004 for personer der man anså usikkerheten med hensyn til framtidig arbeidsevne for å være særlig stor. Intensjonen med ordningen var å holde muligheten for retur til arbeid åpen i en noe lengre avklaringsperiode og hadde til hensikt å begrense den samlede tilstrømmingen uførepensjonsordningen. En gjennomgang av ordningens innhold, hvem som fikk ytelsen og hvordan det senere har gått med dem indikerer likevel at ordningen alt i alt bidro til at det ble enklere for mange å få innvilget uførepensjon (Bragstad (2009)). Blant de første som avsluttet en periode med tidsbegrenset uførepensjon fant man kun 9 prosent registrert i et arbeidsforhold. Over 70 prosent hadde fått tilstått varig uførepensjon eller ny tidsbegrenset ytelse. Innføringen av aktiv sykemelding er et

annet eksempel på en ordning som hadde til intensjon å redusere omfanget av langvarig sykefravær og påfølgende overgang til uførepensjon. Gjennom å tillate gjenopptakelse av arbeid i kombinasjon med sykepenger fikk sykemeldte fleksibilitet til å prøve ut eventuell restarbeidsevne og muligheten til å opprettholde tilknytningen til arbeidsplassen uten at dette påførte arbeidsgiver lønnskostnader. Langtidsfraværet fortsatte å øke også etter at man fikk ordningen med aktiv sykemelding og legene er etter hvert blitt oppfordret til å heller benytte gradert sykemelding. Både tidsbegrenset uførestønad og aktiv sykemelding er eksempler på tiltak basert på gode politiske intensjoner som i møte med en gjenstridig virkelighet viser seg å få et annet og dårligere resultat enn forventet.

NAV-reformen, samarbeidet med partene i arbeidslivet om et inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen), innføringen av arbeidsavklaringspenger og den varslede reformen av uførepensjonsordningen er andre eksempler på tiltak i regjeringens langsiktige arbeid for å redusere andelen mottakere av helserelaterte trygdeytelser. Omleggingen av trygde- og arbeidsmarkedsetatene gjennom innføringen av NAV har blant annet hatt til hensikt å strømlinjeforme og effektivisere oppfølgingen av den enkelte trygdemottaker for å sikre at personer med behov for rehabilitering og/eller omskolering raskere får hensiktsmessig og målrettet hjelp med tanke på tilbakeføring til arbeid. I årene som er gått siden dette arbeidet kom i gang avdekker evalueringen av NAV-reformen at belastningene internt i NAV som følge av omstillingene har vært tid- og stedvis store og gått ut over arbeidet med å følge opp trygdemottakere. Over tid synes de enkelte NAV-kontor å fungere bedre, men organisasjonen har fortsatt så store «pustevansker» at det på kort sikt er liten grunn til å vente at NAV greier å oppfylle rollen institusjonen er ment å ha i arbeidet med oppfølgingen av personer med helseproblemer som står i fare for å falle ut av arbeidslivet. At regjeringen velger å avvente utvidelser i arbeidsgivers finansiering av sykefraværet fordi den på det nåværende tidspunkt ikke finner det tilrådelig å innføre nye IKT-løsninger i NAV underbygger dette inntrykket. Hvor godt oppfølgings- og tilretteleggingsarbeidet i NAV-systemet vil fungere på lengre sikt gjenstår å se.

Samarbeidet om et inkluderende arbeidsliv som ble innledet i 2001 og senest forsterket gjennom en ny avtale i mars i år har så langt ikke materialisert seg i form av lavere sykefravær eller økt inkludering av personer med funksjonshemming eller helseproblemer sammenlignet med status i 2001. Evalueringen av IA-avtalen tyder på at tiltaket samlet sett har bidratt til noe lavere sykefravær i privat sektor (Ose et al (2009)). Selv om man fortsatt ikke har nådd målet man satte seg for IA-samarbeidet i 2001 finnes det flere lokale eksempler på at tiltakene i avtalen kan ha bidratt til redusert sykefravær. I perioder der det samlede sykefraværet har gått ned er det imidlertid verdt å merke seg at reduksjonene i sykefraværet funnet sted i alle grupper i arbeidslivet og ikke bare blant de som er omfattet av IA-avtalen.

Når man ser tilbake på de ulike tiltakene som har vært prøvd ut i løpet av de siste årene for å fremme arbeidslinjen synes noen av dem å ha motvirket hverandre. Spesielt synes omstillingsproblemer i kjølvannet av omleggingen til NAV både å ha hemmet viktige deler av IA-samarbeidet, og dessuten medvirket til at heller ikke personer med tidsbegrenset uførepensjon fikk nødvendig oppfølging med tanke på tilbakeføring til arbeid

Regjeringen vil i oppfølgingen av pensjonsreformen også fremme forslag om ny uførepensjonsordning i løpet av høsten. I kombinasjon med innføringen av arbeidsavklaringspenger og prøveordningen med tidsubegrenset lønnstilskudd legger man opp til at personer som av helsemessige årsaker er i ferd med å falle ut av arbeidslivet i større grad enn tidligere skal utnytte restarbeidsevnen og opprettholde en tilknytning til arbeidslivet. Ambisjonene om å få dette til forutsetter også et ferdig omstilt og velfungerende NAV der arbeidsevnevurdering og deltakelse fremfor passivitet står sentralt. På det nåværende tidspunkt fremstår det som lite fornuftig å imøtekomme flertallet i Uførepensjonsutvalgets forslag om å sette ned kravet til uførhet fra dagens nivå på minst 50 prosent til et lavere nivå. Dette vil øke tilstrømmingen til ordningen og sluse enda flere mennesker inn i et NAV-system som fortsatt har til gode å vise at det fungerer i samsvar med intensjonene. Også av hensyn til behovet for å begrense utgiftsveksten i folketrygden og er det all grunn til å avstå fra å senke terskelen for adgang til uførepensjon.

Mange tiltak med gode intensjoner har vært prøvd ut de siste årene for å dempe veksten i antallet personer som forlater arbeidslivet før pensjonsalder. I møte med virkeligheten har det vist seg å være vanskelig å oppnå de ønskede resultater. Andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder som mottar helserelaterte ytelser er høyere enn den var i

2001. Stigende gjennomsnittsalder i den yrkesaktive delen av befolkningen medvirker til dette. Samtidig tilsier flere år med gunstig økonomisk utvikling og høy etterspørsel etter arbeidskraft at forholdene burde ligge til rette for at mange flere skulle kunne opprettholde arbeidsmarkedsdeltakelse, også til tross for helseplager. Regjeringen fremhever stadig at Norge skiller seg ut med lav arbeidsløshet. Vi skiller oss samtidig ut internasjonalt med svært mange syke og uføre. I Norge gir de helserelaterte trygdeordningene langt bedre inntektskompensasjon enn arbeidsløshetstrygden. Dette kan, bevisst og ubevisst, legge føringer på hva slags merkelapp som blir satt i ulike sammenhenger der mennesker befinner seg i grenselandet mellom arbeid og trygd. Det er grunn til å reise spørsmålet om et nærere samsvar mellom inntektskompensasjonen i sykelønnsordningen og arbeidsløshetstrygden kunne medvirket til en raskere og mer målrettet tilbakeføring til arbeidslivet for mange.

REFERANSER:

Bragstad, T: Tidsbegrenset uførestønad – evaluering fire år etter innføring. NAV-Rapport 3/2009.

Ose, S.O., Bjerkan, A.M., Pettersen, I., Hem, K., Johnsen, A., Lippestad, J., Paulsen, B., Mo, T. Saksvik, P.Ø.: Evaluering av IA-avtalen (2001-2009). SINTEF-Rapport, 2009.

SAMFUNNSØKONOMENE

Valutaseminaret 2011

Mandag 7. og tirsdag 8. februar, Holmenkollen Park Hotell, Oslo.

De fire foredragstemaene for seminaret:

- Veien videre for finansnæringen
- Forvaltningen av oljeformuen
- Norge – en rik nasjon også i fremtiden?
- Vekst ut av krisen - valutakrig eller samarbeid.

I tillegg til våre mest kjente foredragsholdere vil Jon Hippe legge frem finanskriseutvalgets rapport og Martin Skancke snakke om oljefondets investeringsstrategi. Mer om programmet kommer senere – se: www.samfunnsokonomene.no. Justeringer kan forekomme.

Forhåndspåmelding innen 10. desember garanterer plass samt rom. Påmelding kan gjøres på www.samfunnsokonomene.no.

Velkommen!
Programkomitéen

STEINAR HOLDEN
Professor, Universitetet i Oslo

Handlingsregel og romslige budsjetter*

Nasjonalbudsjettet for 2011 er, som sine forgjengere, på mange måter et imponerende dokument. Det er velskrevet og interessant, og det inneholder et vell av informasjon om norsk og internasjonal økonomi, samt om den økonomiske politikken. Men dersom man ser det som en oversikt over beslutningsgrunnlaget for finanspolitikken, så er det likevel mange områder med svært lite drøfting. Burde anslaget for forventet realavkastning reduseres til det historiske nivået på 2,4 prosent? Hvilke avveininger ligger til grunn for forslagene til investeringer innen samferdsel?

På Finansdepartementets nettsider heter det at

I Nasjonalbudsjettet gir regjeringen en oversikt over samfunnsøkonomien og begrunner sine prioriteringer og budsjettforslag.

Ut fra dette skulle en kanskje tro at Nasjonalbudsjettet oppsummerte de viktigste argumentene og analysene som lå til grunn for de prioriteringer og forslag som blir lagt frem. På mange områder er dette tilfellet. For eksempel drøfter man avviket fra 4-prosentbanen i handlingsregelen, og hvorfor det er viktig å komme tilbake dit. Men på andre felt er det mer sparsomt med reell drøfting. I denne kommentaren vil ta opp jeg opp noen av de temaene jeg gjerne skulle sett grundigere belyst i Nasjonalbudsjettet, i tillegg til at jeg vil diskutere hvordan budsjettet er blitt mottatt i mediene.

HANDLINGSREGELEN

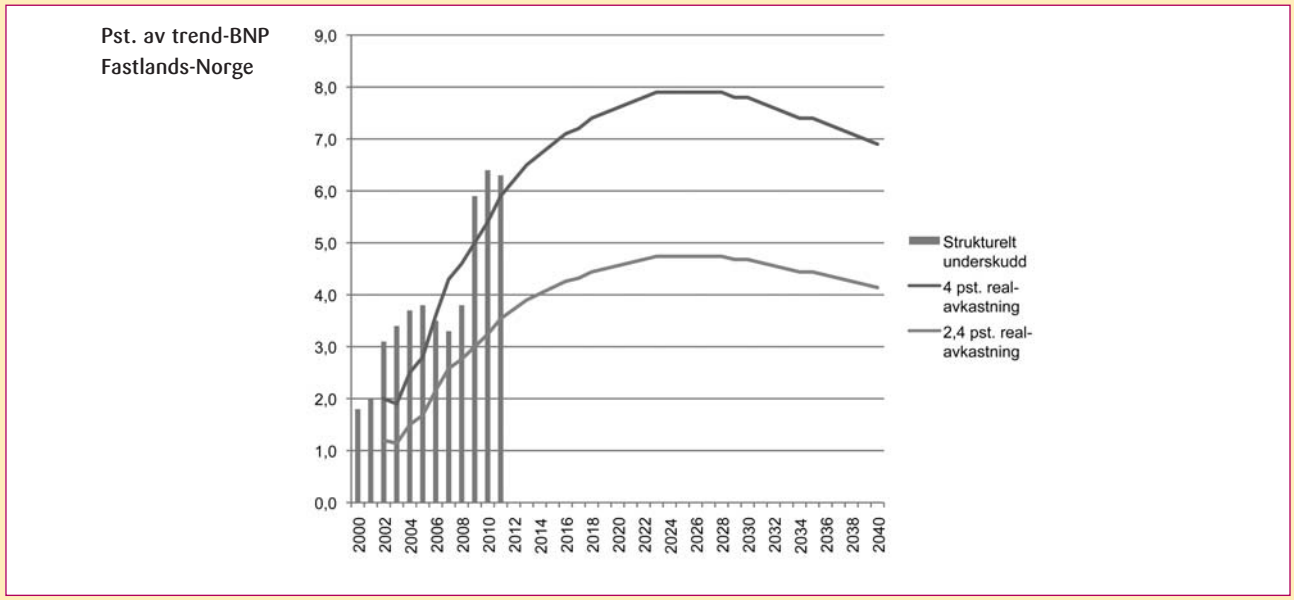
Et av de store spenningsmomentene ved budsjettet var om en ville få bruken av oljepenger tilbake til 4-prosentbanen i handlingsregelen. Som alle Samfunnsøkonomens lesere vil ha fått med seg, ser det ut til å gå svært lett. Høyere skatteinntekter og utbytte, og lavere utgifter pga lavere sykefravær og færre asylsøkere, har ført til at bruken av petroleumsinntekter i budsjettet bare er 7 mrd over 4-prosentbanen. Det er altså bedre økonomiske utsikter, og muligens også endringen i måten konjunkturkorrigeringen foregår på[1], som vi kan takke for dette.

Flere kommentatorer har vært svært kritiske til at Regjeringen ikke har strammet inn. Jeg er enig med disse kommentatorene i at vi dermed ikke har fått samme test på Regjeringens vilje til å komme tilbake til handlingsregelen som vi ville fått dersom det hadde skjedd gjennom omfattende budsjettkutt. På den annen side er det likevel verdt å understreke at vi faktisk ser ut til å komme tilbake til handlingsregelen etter et betydelig avvik, akkurat som vi gjorde fem år tilbake. Dette illustrerer at handlingsregelen har vært en suksess. Norge har store, midlertidige petroleumsinntekter, men så langt har vi greid å forvalte

* *Takk til Gisle Natvik, Victoria Sparrman og Fredrik Wulfsberg for gode kommentarer til et tidligere utkast.*

[1] *Vedlegg 1 i Revidert Nasjonalbudsjett 2010 beskriver det nye beregningsopplegget for det strukturelle underskuddet. Det nye opplegget virker fornuftig og bedre enn det gamle, men jeg savner et tallanslag for virkningen av endring i beregningsmetode for tallfestingen av det strukturelle underskuddet.*

Figur 1 *Forventet realavkastning og strukturelt underskudd.*



dem på en måte som ivaretar hensynet til fremtidige generasjoner.

En årsak til handlingsregelens suksess er det pedagogiske grepet ved at bruken av oljepenger måles ved det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet. Reelt sett brukte vi jo knapt nok oljepenger i 2007 og 2008, som vist ved det oljekorrigerte budsjettunderskuddet. Likevel fremsto det som vi brukte betydelige beløp på grunn av den konjunkturkorrigeringen som gjøres ved beregningen av det strukturelle underskuddet. Dette var trolig viktig for den politiske beslutningsprosessen, for å holde bruken av oljepenger nede under oppgangskonjunkturen. Tilsvarende innebar konjunkturkorrigering at det var lettere å øke oljepengebruken betydelig i nedgangskonjunkturen i 2003, uten at dette førte til varig pengebruk utover handlingsregelen.

Metoden for konjunkturkorrigering har imidlertid vært gjenstand for betydelig debatt, der økonomer fra SSB og BI hevder at de ikke greier å følge de beregninger som gjøres (se f.eks. Bjørnstad og Prestmo, 2010; Dagsavisen 7. oktober, 2010). Det er viktig at Finansdepartementet klargjør detaljert for hvordan beregningene er gjennomført, slik at de kan etterprøves. Dette har man visstnok også tenkt å gjøre (Kongsrud, 2010). I en slik klargjøring er det også viktig at det kommer fram hvor stort rom metoden gir for skjønn i konjunkturkorrigeringen. Det er viktig at skjønnet i største mulig grad knyttes til faglige vurderinger, for å unngå mistanke om at økt pengebruk blir kompensert ved skjønnsmessige justeringer slik at det strukturelle underskuddet ikke øker.

BØR HANDLINGSREGELEN JUSTERES?

Vi har nå hatt handlingsregelen i snart ti år. Den har høstet mye ros fra faglig hold, og det er i hovedsak bred politisk enighet om den. Samtidig har den til tider vært gjenstand for heftig offentlig debatt. Dette taler for at en bør vurdere hvordan regelen virker, og om den bør justeres.

Et sentralt spørsmål er tallfestingen av forventet realavkastning til 4 prosent. Siden 1. januar 1998 har faktisk netto realavkastning vært klart lavere, i gjennomsnitt 2,4 prosent. Det behøver selvfølgelig ikke innebære at avkastningen vil bli så lav fremover, men det er likevel en indikasjon på at 4 prosent kan være for optimistisk. Siden 2001 har bruken av petroleumsinntekter økt fra 2,0 til 6,3 prosent målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge. I Nasjonalbudsjettet anslås det at bruken av petroleumsinntekter vil nå en topp tilsvarende 7,9 prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge i 2025. Denne beregningen er basert på 4 prosent realavkastning, og den viser at selv da har vi allerede faset inn mesteparten av økningen i bruk av petroleumsinntekter.

Dersom realavkastningen fremover bare blir 2,4 prosent, og vi umiddelbart justerer oss ned til bare å bruke denne realavkastningen, så vil den største bruken av petroleumsinntekter i 2025 bli på bare 4,7 prosent (=7,9*2,4/4),

målt som andel av Fastlands-BNP. Med andre ord – dersom realavkastningen fremover blir like stor som den har vært inntil nå, så må bruken av petroleumsinntekter reduseres med omtrent 25 prosent fremover, målt som andel av BNP (utregnet ved at (6,3-4,7)/6,3 = 0,25, dvs 25 prosent, se figur 1). Hvis vi fortsetter å bruke 4 prosent av Oljefondet, og den faktiske realavkastning blir 2,4 prosent, vil den fremtidige bruken bli enda lavere.

Nå vil jeg ikke med dette forslå at handlingsregelen på det nåværende tidspunkt justeres ned til det historiske nivået for realavkastningen på 2,4 prosent. Anslaget for forventet realavkastning må i størst mulig grad ligge stabilt over tid. Men hvis 4 prosent var et godt anslag basert på historiske erfaringer for 10 år siden, vil det trolig være lavere nå (også når man tar hensyn til at aksjeandelen er hevet). Hvis det er nødvendig å justere anslaget på forventet realavkastningen nedover, vil konsekvensene i form av innstramninger i budsjettpolitikken bli sterkere jo lengre vi venter.

Et annet spørsmål er om handlingsregelen i større grad bør ta hensyn demografisk utvikling og pensjonsutgifter. Den offentlige sparingen av petroleumsinntekter blir ofte knyttet til økte pensjonsutgifter i fremtiden. Drøftingen i Nasjonalbudsjettet viser imidlertid at utgiftene til helse og pensjoner øker mindre de nærmeste fem årene, og vil øke desto mer senere. Isolert sett taler dette for å øke pengebruken mindre enn handlingsregelen sier de neste fem årene. Samtidig er det gode argumenter for at økte pensjonsutgifter knyttet til lengre levealder først og fremst bør løses gjennom pensjonsreformer og høyere pensjoneringsalder, og ikke gjennom økt sparing (Andersen, 2010).

Et av de mest omdiskuterte aspektene ved handlingsregelen er om den innebærer reduserte offentlige investeringer i Norge, særlig innen samferdsel og forskning, se f.eks. Norman, (2009), Dagens Næringsliv (2009), og Økonomiske analyser 1/2010. Argumentet er enkelt: Det finnes mange svært lønnsomme investeringsprosjekter, som en ikke får dekket på de offentlige budsjetter. Hvordan bør en drøfte et slikt argument?

Det er klart at hvis det finnes offentlige investeringer som ikke gjennomføres i Norge nå, og som har høyere samfunnsøkonomisk avkastning enn vi får i Statens Pensjonsfond – utland, så ville det isolert sett være bedre å gjennomføre disse investeringene ved å spare mindre i Pensjonsfondet. Det er vel god grunn til å tro at det finnes slike investeringsprosjekter, ikke minst når det gjelder samferdsel i sentrale strøk av landet, og naturvitenskapelig forskning. Det er imidlertid mer usikkert i hvilken grad økte bevilgninger til samferdsel og forskning faktisk ville gå til disse prosjektene, slik at økningen i bevilgningene samlet sett var samfunnsøkonomisk lønnsom.[2]

Selv om svaret fortsatt er ja, dvs. at økte bevilgninger til samferdsel og forskning gir høyere avkastning enn sparing gjennom Pensjonsfondet, er det likevel ikke klart at man dermed bør finansiere slike investeringer ved å bruke mer penger enn handlingsregelen sier. Tvert om er det en sentral ide bak handlingsregelen at samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer skal finansieres innenfor de budsjettskranker som handlingsregelen setter. I så fall innebærer handlingsregelen en avveining mellom offentlig finansiell sparing og offentlig forbruk nå, uten at dette legger noen begrensninger på omfanget av innenlandske investeringer.

Hvis tilfanget av nye, lønnsomme offentlige investeringer øker jevn over tid, i takt med utviklingen i økonomien ellers, og disse finansieres innenfor handlingsregelen, så vil offentlig konsum også få en jevn utvikling over tid. Dermed vil handlingsregelen sikre at bruken av petroleumsformuen fordeles jevnt over tid. Men dersom det skulle være større tilfang av lønnsomme offentlig investeringer de nærmeste årene enn i årene deretter, f.eks. ved store behov innen samferdsel og forskning nå, så blir det annerledes. Hvis en skal holde seg til handlingsregelen, må det høyere behovet for investeringer de nærmeste årene dekkes ved at offentlig forbruk er tilsvarende lavere i samme tidsrom. I så fall får en ikke en jevn utvikling i offentlig forbruk. Og hvis forbruket øker jevnt, vil en ikke kunne investere tilstrekkelig,

Sett fra et teoretisk synspunkt er det vanskelig å finne noen grunn til at investeringsbehovet skulle variere over tid, istedenfor å øke i takt med økonomien ellers. Dette taler for at de som argumenterer for å avvike fra handlingsregelen for å kunne øke offentlige investeringer, bør gi en overbevisende argumentasjon om at investeringsbehovet er særlig høyt i de nærmeste årene.

[2] *Innen samferdsel skal man gjennomføre prosjektene i Nasjonal transportplan for 2010. Beregninger der sier at den samlede samfunnsøkonomiske nettonytten av veiprosjektene er minus 20 milliarder kroner (tabell 5.2). Nå er det selvfølgelig alltid betydelige skjønnsmessige forhold i beregninger som dette, slik at det ikke er en absolutt fasit.*

Et annet mulig argument er at de store oljeinntektene fører til et sterkt press for økt offentlig forbruk, som kombinert med handlingsregelen indirekte fører til et for lavt omfang av offentlige investeringer i realkapital og humankapital. Følelsen av rikdom – «i verden rikeste land» – og den kraftige veksten i privat velstand har ført til stadig høyere forventninger og krav til det offentlige velferdstilbudet. Dermed har det offentlige forbruket vokst betydelig. Siden handlingsregelen har låst fast budsjettbalansen, kan økt offentlig forbruk ha ført til en skvis av offentlige investeringer i realkapital, forskning og utdanning. Også for denne hypotesen er det vanskelig å vurdere i hvilken grad det er noe reelt hold i argumentasjonen, om at det faktisk blir brukt for lite penger på offentlige realinvesteringer, forskning og utdanning.

Bør handlingsregelen justeres basert på noen av momentene over? Vel, i hvert fall synes jeg disse momentene fortjener en grundigere drøfting enn det som gis i politikkdokumenter som Nasjonalbudsjettet. Det er indikasjoner på at vi investeringer for lite nå. Samtidig tyder den korte drøftingen over på at man ikke bør bruke mer enn 4 prosent av Pensjonsfondet, heller mindre. En mellomløsning ville være å øke omfanget av produktive investeringer innenfor dagens handlingsregel.

LITE DRØFTING AV POLITIKKAVVEININGER

I mediene blir Regjeringen stadig kritisert for å bruke for lite penger på investeringer innen samferdselssektoren. Likevel inneholder Nasjonalbudsjettet lite diskusjon som gir grunnlag for de valg som er gjort på dette området. På side 8 står det at «*Det er viktig å gjennomføre samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer i infrastruktur som veier, jernbane og «elektroniske hovedveier»*. Nasjonalbudsjettet gir ingen nærmere omtale av dette, men en kort omtale gis i Gul bok (side 21). Her henvises det til at Nasjonal transportplan for 2010 har lagt til grunn en samlet planramme i perioden 2010-2019 som er 100 mrd. 2009-kroner høyere enn i den foregående transportplanen. Videre står det at: «*Regjeringen vil fase satsingen på samferdsel så raskt som mulig inn i økonomien, men innenfor de begrensinger et forsvarlig økonomisk opplegg setter.*» Tilsvarende formulering brukes også i proposisjonen fra Samferdselsdepartementet. Det er imidlertid ingen videre diskusjon av hva en slik formulering innebærer. For å være litt retorisk: Betyr det at den pengebruk som foreslås er forsvarlig, men hvis en bruker litt til, så er det uforsvarlig? En hører stadig uttalelser der folk undrer seg over om det virkelig kan være så ødeleggende for norsk økonomi dersom vi bruker noen flere milliarder på veibygging. Formuleringen i Nasjonalbudsjettet inviterer til et slikt spørsmål.

Et annet og viktigere tema er omfanget av utstøting i arbeidsmarkedet. Her er det en forholdsvis omfattende og interessant beskrivelse, der en blant annet viser at 20 prosent av befolkningen i yrkesaktiv alder nå er på en eller annen trygdeordning (figur 3.11). Derimot er det liten drøfting av de avveininger som arbeidsmarkedspolitikken står overfor. Sett fra en økonoms perspektiv ville det vært naturlig å trekke fram valget mellom insentiver og fordeling/forsikring. Ut fra fordelings – og forsikringshensyn ønsker vi høye trygdeytelser, slik at velferdstapet for dem som faller utenfor arbeidsmarkedet blir minst mulig. Hensynet til at de trygdede skal ha tilstrekkelig økonomisk insentiv til å jobbe, taler imidlertid for lavere trygdeytelser. I andre politikk-dokumenter, f.eks St.meld. nr 9 (2006-07) Arbeid, velferd og inkludering, finnes interessante studier som viser at det økonomiske tapet ved ikke å arbeide, kan være svært lite for enkelte grupper trygdede. Der vises det også til studier som finner at økt økonomisk gevinst ved arbeid fører til høyere sannsynlighet for at trygdede kommer i jobb. En drøfting av slike funn, og de politikkavveininger Regjeringen gjør, ville kunne gi en begrunnelse for politikken på dette området, i lys av den utfordring som det store antall trygdede innebærer.

Et tredje tema er forskning. Også på dette området er det mange som kritiserer Regjeringen for å bruke for lite penger. Her går Regjeringen noe lenger i sin drøfting, men heller ikke på dette feltet gis det noen ordentlig begrunnelse for omfanget av satsingen, f.eks. i form av drøfting av den samfunnsøkonomiske avkastningen ved forskning.

De temaer som jeg har trukket frem, er til stadig gjenstand for heftig politisk debatt, og mer av Regjeringens argumentasjon i disse debattene kunne vært inkludert i Nasjonalbudsjettet. Ikke for å få mer politisk retorikk, men for å få mer av de saklige avveininger som ligger til grunn.

KJEDELIG BUDSJETT?

Flere kommentatorer har hevdet at budsjettet er kjedelig. Dette ser ut til å bli regnet som et vektig argument mot budsjettet. Slik argumentasjon er kanskje forståelig, men

likevel synes jeg den er feilslått. Aftenpostens kommentator 9. oktober foreslår at «*Regjeringen kunne gitt oss en slags gave, en annerledes satsing, et løft – et «wow» som begeistret oss*.» Det gis flere eksempler, som at alle svømmebasseng skal være fulle av varmt deilig vann fra 1. januar, eller at rubbel og bit av bygningsmassen på Folkemuseet blir rehabilitert neste år. For privatpersoner kan det være god grunn for slik bruk av pengene; slå seg løs av og til, og heller spare ellers. For myndighetenes bruk av offentlige midler er jeg mer skeptisk. Det er selvfølgelig morsomt for en fagminister å foreta et særlig løft på et område, og møte mye positiv oppmerksomhet fra mottakerne. Men er dette i samsvar med den faglige målsettingen om at gevinsten ved å bruke den siste kronen skal være like stor på alle områder? For meg høres et «wow» ut som at en her bruker for mye på et område, sammenlignet med udekkede behov ellers. Da heller et «kjedelig» budsjett som fordeler pengene på alle gode formål.

Kritikken av et «kjedelig budsjett uten store prioriteringer» får en også til å tenke på hvordan det kan gå når Regjeringen forsøker med store vyer. Den såkalte «månelandingen på Mongstad» var en slik stor satsing. Konsekvensen har imidlertid så langt jeg kan se vært at mediene har vært enda mer pågående i sin kritikk, når det dukker opp nye problemer.

BUDSJETTPOLITIKK NÅR BUDSJETTET ER ROMSLIG

En mer treffende kritikk av et «kjedelig» budsjett er knyttet til at det i liten grad forsøker å reformere eller forbedre eksisterende systemer, eller gripe tak i store utfordringer på lengre sikt. Jeg er enig i at det burde gjøres mer for å få uføretrygdede i arbeid, og for å få ned sykefraværet. Det er også behov for forbedringer i hvordan pengene forvaltes, bl.a. gjennom effektivisering i offentlig sektor. Men det er vanskelig å gjøre dette gjennom innstramninger når budsjettsituasjonen er så god, fordi den politiske belastningen vil være stor.

En god illustrasjon av den politiske belastningen er et område der Regjeringen faktisk har forsøkt å gjøre et grep for bedre ressursbruk, nemlig pensjonistbeskatning. Skattebegrensningsregelen skal erstattes av et nytt skattefradrag for pensjonsinntekt, noe som innebærer at AFP- og alderspensjonister får redusert marginalskatten på arbeidsinntekt fra opp mot 55 prosent til 35,8 prosent. Dermed blir det mer lønnsomt å kombinere pensjon og arbeid, noe som har vært et viktig formål med pensjonsreformen. Endringen innebærer at om lag 30 prosent av AFP- og alderspensjonistene (som har stor formue og kapitalinntekt, og relativt høy gjennomsnittsinntekt) får økt skatt, selv om de fortsatt vil betale mindre skatt enn lønnstakere med samme inntekt. Flertallet av pensjonistene vil imidlertid få lavere skatt, og samlet reduseres skattene for pensjonistgruppen med 1,35 milliarder kroner.

En skulle kanskje trodd at en slik skatteomlegging, som åpenbart styrker insentivene til å jobbe og har gode fordelingsvirkninger, samtidig som omleggingen sukres med en betydelig skattelette, i hovedsak ville få en positiv mottakelse. Slik har det ikke gått; protestene har vært massive. Nå er det ikke vanskelig å forstå at pensjonister med høy pensjon er misfornøyde med at omleggingen innebærer at de får økt skatt. På den annen side er det klart at også andre grupper ville blitt misfornøyde om deres skatt skulle øke på grunn av omleggingen av pensjonistbeskatningen. Mitt poeng er at ved en hver omlegging vil det være tapere, og at den politiske belastningen ved dette er større når budsjettsituasjonen er god.

Ironisk sett ville Regjeringen på kort sikt kanskje kommet bedre ut på dette området dersom den ikke hadde gjort noen ting, og dermed spart 1,35 milliarder kroner. Riktig nok ville nok noen økonomer påpekt ulempene ved høy marginalskatt for pensjonister, men det blir sjelden mye bråk der ingen ting endres. I så fall ville Regjeringen hatt 1,35 milliarder kroner som den kunne brukt på noe annet. Kanskje vi ville fått et «wow»? Men etter mitt skjønn var det altså bedre å bruke pengene på pensjonistbeskatningen.

REFERANSER:

Andersen, T.M (2010): Fiscal sustainability and demographics - should we save or work more? CEPR Discussion Paper 7044,

Bjørnstad, R. og J. Prestmo (2010): Foredrag på frokostmøte 14. oktober, Samfunnsøkonomenes forening.

Dagsavisen 7. oktober 2010. Intervju med Hilde Bjørnland og Torbjørn Eika.

Dagens Næringsliv (2009): Johnsens svake forsvar. Leder 21. november.

Kongsrud, P.M. (2010): Foredrag på frokostmøte 14. oktober, Samfunnsøkonomenes forening.

Norman, V. (2009): Kronikk i Dagens Næringsliv, 14. november 2009.

Økonomiske analyser 1/2010. Perspektiver.

ERLING HOLMØY
Seniorforsker, Statistisk sentralbyrå

Kommentarer til Nasjonalbudsjettet 2011

NASJONALBUDSJETTET VERSUS STATSBUDSJETT

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

LETT RETUR TIL 4%-BANEN

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

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

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

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

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

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

For både utgifter og skattegrunnlag i Fastlands-økonomien veier lønnsveksten tungt i vekstratene. Den er anslått til 3 ¼ % i både 2010 og 2011. I lys av at SSB's tilsvarende anslag er 3,4 %, kan ikke dette beskyldes for å være spesielt forsiktig. Veksten i samlede offentlige utgifter forventes å avta fra 54 mrd i 2010 til 49 mrd i 2011, vesentlig som følge av lavere vekst i lønnskostnader. Stønader til husholdningene er i hovedsak regelstyrt og vokser med ca. 20 mrd i begge år. NB kunne gjerne kommentert hvordan innfasingen av Ny Folketrygd fra 2011 påvirker utgiftene. Bl.a. kan 4 årskull da ta ut alderspensjon. Nå må man til Gul Bok for å lese at den isolerte utgiftseffekten av fleksibel pensjonering anslås til 1,3 mrd i 2011.

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

FÅ PROGNOSETALL

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

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

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

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

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

REVERSIBEL FINANSPOLITIKK?

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

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

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

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

VELFERDSSTATENS LANGSIKTIGE FINANSIERINGSPROBLEM…

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

Dette er svært robust innsikt. Selv om det er lenge til problemene blir akutte, trenger man ikke regne veldig langt forbi 2020 for å se de tendensene som skaper dem. Dagens eksepsjonelt solide statsfinanser gjør det imidlertid vanskelig å nå frem med dette budskapet. NB's beregninger gjør denne folkeopplysningen lettere. Tallfestede fremskrivninger er trolig et av de ytterst få virkemidlene man har til å konkretisere fremtiden, slik at den ikke blir fullt så lett å se bort fra når man i dag tar stilling til temmelig irreversible utgiftsøkninger.

… OG SVAKHETER VED FORMIDLINGEN AV DEM

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

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

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

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

Bruken av Generasjonsregnskapet

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

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

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

OVERSIKT OVER OFFENTLIG FORMUE

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

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

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

TORGEIR MICAELSEN
Leder av finanskomiteen (Ap)

Et budsjett for arbeid, velferd og verdiskaping

Få andre land har så store muligheter som Norge. Vi er rike på naturressurser, har kompetent arbeidskraft, stabile samfunnsforhold, høyt velferdsnivå og store finansielle ressurser. Arbeiderpartiet vil utnytte disse mulighetene. Vi vil ha et samfunn hvor folk får hjelp når de trenger det, men hvor det også stilles krav om deltakelse og bidrag. Vi vil føre en økonomisk politikk som sikrer næringslivets konkurranseevne, slik at vi kan opprettholde verdiskaping og velferd også på lang sikt.

Regjeringens forslag til statsbudsjett for 2011 bygger opp under disse målene. Statsbudsjettet for 2011 er et ansvarlig budsjett for å sikre arbeidsplasser, verdiskaping og velferd. Med utgangspunkt i den nordiske modellen vil vi fornye og utvikle de offentlige velferdsordningene, bidra til mer rettferdig fordeling og til et arbeidsliv der alle kan delta.

Arbeid til alle er jobb nr 1 for Arbeiderpartiet. Hovedoppgaven for den økonomiske politikken i Norge i 2009 og 2010 har vært å bidra til at sysselsettingen holdes oppe, og begrense økningen i arbeidsledigheten. Dette har vi lyktes godt med. Både nedgangen i produksjon og oppgangen i arbeidsledighet har vært relativt liten i internasjonal målestokk. Neste år anslår vi veksten i norsk fastlandsindustri til 3,1 prosent, som er over den beregnede trendveksten i økonomien. Det norske ledighetsnivået er langt under nivået i de fleste andre industriland og lavere enn det gjennomsnittlige ledighetsnivået her hjemme for de siste 20 årene.

Når situasjonen for norsk økonomi er så mye bedre nå enn for et år siden har ikke dette kommet av seg selv, men er også et resultat av aktive politiske valg gjennom flere år. Fordi vi holdt igjen i gode tider, kunne vi øke oljepengebruken kraftig under det økonomiske tilbakeslaget i 2009 og 2010. På den måten bidro vi til å holde sysselsettingen oppe og arbeidsledigheten nede.

Samtidig har den ekspansive budsjettpolitikken ført bruken av oljeinntekter opp på et nivå vesentlig over 4-prosentbanen. En ekspansiv budsjettpolitikk i nedgangskonjunkturer må etterfølges av innstramminger når situasjonen i økonomien normaliseres, slik at vi kommer tilbake til 4-prosentbanen. Med utsikter til vekst i overkant av den historiske trenden i fastlandsøkonomien i 2011 og stabilisering av ledigheten på et historisk lavt nivå, har vi derfor lagt fram et stramt budsjett der vi reduserer avstanden til 4-prosentbanen kraftig. Dette er det første budsjettet med innstramming siden 1999 og dermed også etter at handlingsregelen ble innført.

Avstanden til 4-prosentbanen anslås nå til om lag 7,4 milliarder kroner i budsjettet for 2011. Sammenliknet med anslaget for 2010 i Nasjonalbudsjettet 2010 på 44,6 milliarder kroner, er dette en kraftig forbedring. Flere forhold har bidratt til dette: Utgiftene er redusert blant annet som følge av lavere sykefravær og færre asylankomster. Samtidig har utbytteinntektene økt, mens anslaget for det underliggende nivået på skatte- og avgiftsinntektene fra fastlandsøkonomien er økt. I tillegg er anslaget for forventet avkastning fra Pensjonsfondet i 2010.

Med uendret oljepengebruk fra 2011 til 2012 vil vi være tilbake på "banen" i 2012. Dette viser at politikken virker og vil gi oss økt handlefrihet senere.

BRED SATSING PÅ ARBEID OG VELFERD

Grunnlaget for velferden legges gjennom vår felles arbeidsinnsats. Arbeid gir den enkelte økonomisk selvstendighet og er det viktigste virkemiddelet for å motvirke fattigdom og utjevne sosiale forskjeller.

Utdanning er nøkkelen til å lykkes med å sikre den framtidige arbeidskraften. I dette statsbudsjettet foreslår vi derfor å videreføre utgiftene til kvalitetstiltak i grunnopplæringen på et høyt nivå, og vi vil fortsette å jobbe for økt gjennomføring i den videregående skolen. Godt læremiljø, både for elever og lærere, er også viktig for læringsutbyttet. Vi vet at rehabiliteringsbehovet ved norske skoler er stort. Derfor foreslår vi å øke investeringsrammen for rentekompensasjonsordningen for skole- og svømmeanlegg.

Framtidens arbeidskraft handler også om å sikre nok studieplasser. Vi forslår 2 200 nye studieplasser i 2011. I tillegg opprettes det om lag 2 000 studieplasser som følge av at studieplassene som ble opprettet i 2009 videreføres med nye kull. Forskningsfondet økes med 3 milliarder kroner i 2011.

Det er de som er i barnehage i dag, som skal bidra til den framtidige velferden. Gjennom økte bevilgninger til barnehagene sikrer vi at våre barn får det beste utgangspunktet for det videre utdanningsløpet. Vi reduserer også foreldrebetalingen ved å videreføre maksimalprisen på samme nominelle nivå som i 2010.

I Arbeiderpartiet er vi opptatt av å legge til rette for et inkluderende arbeidsliv der alle som har mulighet kan delta. Vi foreslår derfor å opprettholde et høyt nivå på arbeidsmarkedstiltakene, øke bevilgningene til kvalifiseringsprogrammet for personer med varig nedsatt arbeids- og inntektsevne, og styrke tilskuddsordninger som bidrar til økt kompetanse i arbeidslivet.

Det er dessverre for mange i vårt samfunn som ikke har fått ta del i den velstandsreisen som de fleste av oss har hatt de siste tiårene. En av de viktigste oppgavene vi som politikere har, er å sikre folk trygghet og tro på framtida. Å ha en god rusomsorg er viktig for at rusmisbrukere skal få den omsorgen og verdigheten de fortjener. Derfor har vi økt bevilgningene til Opptrappingsplanen for rusfeltet betydelig de siste årene, og vi trapper ytterligere opp i 2011.

Vi ønsker å bidra til å sikre alle barn trygghet og tro på framtida, derfor må vi ha et barnevern som fungerer. Barnevernet blir derfor styrket i 2011 slik at også de barna som ikke får god nok trygghet hjemme, blir tatt godt vare på.

Trygghet handler også om å sikre folk et godt helsetilbud. Helse- og omsorgstilbudet betyr mye for den enkeltes levekår og livsutfoldelse, og er en viktig forutsetning for et godt samfunn. Sykehusenes økonomi styrkes i 2011 slik at flere pasienter kan få behandling. Det vil også bli stilt krav om at ventetidene skal reduseres. Vi følger opp samhandlingsreformen og legger opp til investeringer i flere nye sykehusbygg.

Å gi eldre en verdig alderdom er et viktig mål for Arbeiderpartiet. Vi ønsker å styrke omsorgssektoren, blant annet gjennom investeringstilskuddet til sykehjem og omsorgsboliger. Dette følges opp i statsbudsjettet for neste år.

Hoveddelen av velferdsproduksjonen foregår i kommunene. Derfor må vi sørge for at kommunene har mulighet til å tilby gode velferdstjenester til innbyggerne sine. Dette er både et statlig og et kommunalt ansvar. Hvordan kommunene utfører sitt arbeidsgiveransvar, blir avgjørende for tjenestenes omfang og kvalitet. De siste fem årene har kommunesektoren fått et betydelig økonomisk løft. Dette løftet vil fortsette i 2011. Regjeringens forslag innebærer en reell vekst i kommunesektorens samlede inntekter i 2011 på 5,7 milliarder kroner, hvorav 2,75 milliarder er økte frie inntekter.

Vi ønsker at alle skal få tilgang til kulturopplevelser og fortsetter satsingen på kulturløftet.

Vi trapper også opp den betydelige satsingen på miljø i statsbudsjettet for 2011 med særlig vekt på miljørettet bistand, jernbaneinvesteringer, miljøteknologi, CO2-håndtering, fornybar energi og energieffektivisering.

Det er viktig for Arbeiderpartiet å sikre et gode veier og jernbaner. Vi vil ruste opp infrastrukturen for å gjøre hverdagen enklere og tryggere for folk, for å bedre miljøet, gjøre samfunnet mer inkluderende og tilgjengelig for alle og ikke minst for å styrke næringslivets konkurransekraft. Derfor trapper vi opp bevilgningene til Nasjonal transportplan, og er dermed i rute i forhold til den opptrappingen vi har varslet tidligere.

Vi er også opptatt av å skape et samfunn med mindre kriminalitet og mer fysisk trygghet. Derfor vil vi øke politibemanningen framover. I dette budsjettet foreslår vi å øke bevilgningene til politiet og påtalemyndighetene.

Bredt internasjonalt engasjement har alltid vært et sentralt element i Arbeiderpartiet samfunnssyn. Regjeringen forslår å videreføre et høyt nivå på internasjonal bistand. Samlet utgjør bistandsbudsjettet 1,02 prosent av BNI. Vi legger også opp til et fortsatt høyt norsk bidrag i militære utenlandsoperasjoner for fred og stabilitet - for å bidra til trygghet i andre land. Gjennom satsingen på tiltak i nordområdene skal Norge befeste sin stilling som ledende aktør i det arktiske samarbeidet. Nordområdene er Regjeringens viktigste strategiske satsing i utenrikspolitikken.

MER RETTFERDIG SKATT FOR PENSJONISTER

Skatte- og avgiftssystemet skal sikre inntekter til fellesskapet og bidra til omfordeling og god ressursbruk. Den rødgrønne regjeringen har vist at det er mulig å forene et mer effektivt skattesystem med økt omfordeling og bedre vern av miljøet. Det er gjennomført betydelige skatteendringer uten å øke det samlede skattenivået fra 2004.

Skattereformen 2006 har gitt et mer rettferdig skattesystem ved at den store forskjellen i høyeste marginale skattesatser på arbeidsinntekt og på utbytte langt på vei er utlignet. Inntektene fra utbytteskatten ble mer enn tredoblet fra 2006 til 2008. Endringer i arveavgiften og særlig formuesskatten har også styrket fordelingsprofilen i skattesystemet.

Kampen mot skatteunndragelser er trappet opp både nasjonalt og gjennom internasjonalt samarbeid. Dette skjer blant annet gjennom undertegning av skatteavtaler med såkalte "skatteparadiser". Disse avtalene skal sikre innsyn og tiltak slik at gjemmestedene stadig blir færre.

Regjeringen har styrket miljøavgiftene for å legge til rette for grønn omstilling. Miljø- og energirelaterte avgifter har økt med nesten 1,7 milliarder kroner fra 2005 til 2010. I 2011 tar Regjeringen ytterligere et skritt ved at innslagspunktet i CO2-komponenten i engangsavgiften nedjusteres.

Skattesystemet må stimulere til arbeid. Dagens skatteregler er tilpasset det gamle alderspensjonssystemet hvor man i stor grad enten jobber eller tar ut full pensjon. Det nye pensjonssystemet gjør det lettere å kombinere arbeid og pensjon og stimulerer til arbeid.

Særlig er skattebegrensningsregelen dårlig tilpasset nytt pensjonssystem. Regelen gir høyere marginalskatt på arbeid for pensjonister med lave inntekter enn for andre grupper. Den åpner også for uheldige tilpasninger. Regjeringen foreslår derfor at skattebegrensningsregelen for AFP- og alderspensjonister erstattes med et nytt skattefradrag i pensjonsinntekt. Fradraget sikrer at de som bare har minstepensjon, fortsatt ikke betaler inntektsskatt. Marginalskatten på arbeidsinntekt og kapital blir redusert til samme nivå som for lønnstakere.

Samlet sett gir forslaget en skattelette for pensjonistgruppen på 1,35 milliarder kroner. Forslaget har gode fordelingsvirkninger. Om lag 59 prosent av AFP- og alderspensjonistene får en skattelettelse med forslaget, om lag 11 prosent får uendret skatt, og om lag 30 prosent får en skjerpelse.

Det er sjelden populært å foreslå økt skatt. Men noen ganger er det nødvendig. Vi foreslo i 2006 å reversere Bondevikregjeringens skatteletter på 14 milliarder kroner. Dette ga oss mer til omsorg og velferd. Formueskatten er blitt økt for de med høye formuer. Samtidig er det om lag 500 000 færre som i dag ikke betaler formueskatt. Mange av disse er pensjonister. Samlet sett har pensjonistene fått lettelser i formueskatten på rundt 500 millioner kroner. Forslaget vi legger fram for 2011 sikrer at skattesystemets gode fordelingsegenskaper videreføres og styrkes.

Oppsummert er dette et trygt og framtidsrettet Arbeiderparti-budsjett som kombinerer god økonomisk styring av landet samtidig som felleskapsarenaene i samfunnet bygges ut.

JAN TORE SANNER
Nestleder i Høyre og medlem av finanskomiteen

Budsjett 2011: Tusen skritt i ulik retning

Årets statsbudsjett har ikke skapt de store overskriftene. Det har verken skapt begeistring eller forargelse. Det tar tusen skritt i ulik retning. Det kan ikke sies å være spesielt rødgrønt. Det fremstår heller som et greit budsjett for å administrere Norge.

Høsten 2009 og våren 2010 var det mange som spådde at Sigbjørn Johnsen måtte kutte kraftig i budsjettet for 2011. Signalene fra finansministeren gikk i samme retning. Han har snakket om generasjonskontrakten på både inn og utpust. God hjelp fra bl.a. redusert sykefravær, færre asylsøkere og økte skatteinntekter har bidratt til at Johnsen har «sluppet» å kutte. Spørsmålet som bør reises er om det et budsjett som svarer på morgendagens utfordringer?

Jeg skal ikke klage på at budsjettet ikke har en sterkere rødgrønn profil. Men jeg er bekymret for at regjeringen i dette budsjettet ser så lite fremover. Regjeringen har et historisk stort handlingsrom, med en vekst i utgiftsrammen på 60 mrd kroner. Når vi ser de langsiktige utfordringene Norge står overfor, med økende kostnader til velferdsoppgaver og fallende avkastning fra pensjonsfondet (målt i prosent av BNP). Da burde vi nettopp bruke handlingsrommet frem til 2020 til å bedre veksten i økonomien slik at vi kan takle utfordringene med å utvikle velferdsstaten videre.

Handlingsregelen vil tillate bruk av stadig mer oljepenger, målt i andel av fastlands-BNP, frem til ca 2020. Deretter vil oljepengebruken måtte strammes inn. Innstramningene smerter dersom vi bruker handlingsrommet til å innføre nye velferdsgoder som må fjernes etter 2020, eller om vi bruker handlingsrommet til å lene oss tilbake og bygge opp et stort byråkrati som ikke lar seg avvikle når pengebruken må strammes inn. Dersom vi benytter handlingsrommet frem til 2020 til å skape mer vekst i økonomien kan vi unngå å ta så kraftige grep for å bringe økonomien i balanse etter 2020.

Da handlingsregelen ble vedtatt i 2001 uttalte Stortinget, etter forslag fra regjeringen Stoltenberg I, at oljepengene som fulgte av 4 pst-regelen skulle benyttes til å skape fremtidig vekst i økonomien slik at konkurranseevnen kunne styrkes. Tre områder ble spesifikt listet opp: forskning/utvikling, infrastruktur og vekstfremmende skattelettelser. En analyse utført av NHO viser at den borgerlige regjeringen fulgte opp dette gjennom perioden 2001–2005 og brukte 9 av 10 nye kroner på disse områdene. Under Stolenberg II har investeringer i kunnskap, infrastruktur og gode rammebetingelser blitt prioritert ned, og langt under 2 av 10 kroner fra det økte handlingsrommet fra oljepengene har gått til de samme områdene.

Bruken av oljepenger ligger på et akseptabelt nivå for 2011. Et strukturelt oljekorrigert underskudd på 7,4

mrd kroner er, med den usikkerhet som ligger i anslagene i statsbudsjettet, så godt som på handlingsregelen. Men det viktigste er altså ikke hvor mange kroner som brukes, men hvordan de blir brukt. Det er aldri behagelig for noen regjering å kutte utgifter. I år, med 60 nye milliarder, var derimot regjeringens utfordring å holde litt igjen på utgiftsveksten for å kunne prioritere de langsiktige oppgavene. Heller ikke dette lyktes regjeringen med.

SAKER FRA REGJERINGEN I ÅRETS STATSBUDSJETT

Regjeringen har foreslått en omfattende omlegging av skattesystemet for pensjonister. Bakgrunnen for omleggelsen er at det i dag er for lite lønnsomt å jobbe ved siden av pensjon, fordi skattebegrensningsregelen gjør at marginalskatten for arbeid for svært mange blir 55 % fra første krone med arbeidsinntekt. Denne omleggingen mener vi i Høyre at er riktig, for å gjøre det mer attraktivt for eldre arbeidstagere å stå i jobb. Men denne logikken fungerer dårlig overfor en 75-åring som har vært ute av arbeidslivet de siste 10 årene. Vi forventer ikke at en 75-åring skal ut i jobb igjen, og vil vurdere om denne omleggingen av pensjonistskattesystemet kun skal gjeld pensjonister under 70 år. Vi ser også at pensjonister med høye pensjoner får en urimelig stor belastning, og vil vurdere å gjøre om på dette.

Ca 800 000 personer i arbeidsfør alder står utenfor arbeidslivet. For noen av dem som ønsker å komme tilbake fra trygdeytelser til arbeidslivet lønner det seg ikke å arbeide. For andre er det så lite lønnsomt at insentivet til å ta steget tilbake til arbeidslivet, gjennom hard egeninnsats, ikke er der. Dette hadde vi forventet at regjeringen gjorde noe med. De taler varmt for arbeidslinjen i sine festtaler, men i praksis står Stoltenberg-regjeringen for trygdelinjen. Regjeringen tar ingen grep for å snu det stadig økende utenforskapet, tvert imot reduseres incentivene til å gå ut i jobb eller til å gå mer ut i jobb ved at minstefradraget underreguleres.

Sentrum-Høyreregjeringen senket skattene for folk med lave og vanlige lønnsinntekter med nærmere 6 000 kr gjennom sterk økning av minstefradraget, og gjorde det dermed mer lønnsomt å være i jobb. Regjeringen Stoltenberg har kun gitt noen hundrelapper i skattelettelse til lønnsmottagere med lave og vanlige inntekter i løpet av hele sin regjeringsperiode.

Regjeringen varslet i fjorårets statsbudsjett et nytt takseringssystem for boliger. I høst har de fleste boligeiere målt opp sine hjem og rapportert inn til Skatteetaten hvor mange kvadratmeter de eier. Regjeringen sier at det nye takseringssystemet er mer rettferdig, men vi i Høyre mener at det er flikking på et system som uansett er dårlig, og gamle urettferdigheter erstattes av nye urettferdigheter. Derfor stemte Høyre, som eneste parti, mot innføringen av det nye takseringssystemet. Vi ønsker i stedet å trappe ned, og på sikt avvikle, hele formuesskatten. Uten formuesskatt er det heller ingen grunn til å sette i gang et stort apparat til flere titalls millioner for å beregne ligningsverdier. Det er verdt å merke seg at bunnfradraget for formuesskatt ikke justeres fra 2010 til 2011. Den nye boligskatten er dermed historiens første skatt som økes allerede før den er innført.

HVA VIL HØYRE PRIORITERE?

Høyre vil øke satsningen på forskning, og ikke ta et nytt hvileskjær. Mer forskning er avgjørende for å holde innovasjonen oppe, noe som er nødvendig for å løfte Norge opp fra bunnen av europeisk innovasjon. Grunnlaget legges imidlertid lenge før universitet/høyskole og forskning. Professor John Hattie ved University of Auckland har analysert 180 000 studier, som dekker ca 50 millioner elever, og funnet at den klart viktigste faktoren for en god skole er gode lærere[1]. Høyre vil derfor ha et større løft for etter- og videreutdanningen av lærere for å sikre en best mulig grunnleggende opplæring.

God infrastruktur er en annen viktig forutsetning for vekst. Vi ser et stort behov for å bygge ut mer vei og jernbane som er blitt en flaskehals. Høyre vil derfor gjennomføre et løft for samferdsel gjennom økte bevilgninger og bruk av moderne byggemetoder. Vi har høstet verdifulle erfaringer fra bruk av offentlig-privat samarbeid (OPS) på tre veiprosjekter. Blant annet har byggetiden vært betydelig kortere med OPS, fordi finansieringen har vært sikret og veien har derfor blitt bygget i ett stykke, i stedet for i mange delparseller med bevilgninger fra ett år til neste. Dette er en positiv lærdom som også regjeringen har pekt på, og som de nå ønsker å se på også for statlige utbyggingsprosjekter. Men

[1] http://www.education.auckland.ac.nz/webdav/site/education/shared/hattie/docs/influences-on-student-learning.pdf

vi i Høyre tror ikke at vi er utlært etter tre spede forsøk med OPS-prosjekter. Det kreves en betydelig kompetanseoppbygging, både hos staten som innkjøper og hos entreprenørfirmaene innenlands og utenlands, før potensialet for effektiv bruk av OPS er tatt ut. Dette gjøres best ved å gjennomføre flere OPS-prosjekter, både i samferdsel og andre sektorer, og oppnå både gevinster i enkeltprosjekter og langsiktige læringsgevinster.

Mens den borgerlige regjeringen reduserte antall personer som måtte betale toppskatt, og fikk avskaffet toppskatt på vanlige lærer- og sykepleierlønninger, har den rødgrønne regjeringen igjen gjort toppskatten til allemannseie. Høyre vil prioritere skattelettelse til folk med lave og vanlige lønnsinntekter, og forbeholde toppskatt for de høye lønningene. I bunnen vil vi benytte økning i minstefradraget for å la lønnsmottagere sitte igjen med en større andel av lønnen sin, samt å gjøre det mer lønnsomt å jobbe. Vi ønsker også å styrke norsk eierskap og norske arbeidsplasser ved å redusere og på sikt fjerne formuesskatten slik at det blir mer lønnsomt å investere i norske arbeidsplasser.

Innenfor helse og omsorg vil vi prioritere et kompetanseløft for de ansatte i eldreomsorgen, samt økt prioritering av samhandlingstiltak i helsesektoren. I tillegg vil vi åpne for mer bruk av private løsninger i helsevesenet. I dag fører den rødgrønne privat-allergien til at gode, kostnadseffektive private tilbud blir valgt bort fordi de har «feil» eier.

OPPSUMMERING

Av de 935 milliarder kroner som brukes over statsbudsjettet i fastlandsøkonomien kommer ikke Høyres alternativ til å skille seg fra regjeringens budsjett med svært mange milliarder. Vi kan likevel finne store skiller i retningen for samfunnet i de ulike partienes budsjetter. Høyre legger vekt på at budsjettet skal bygge oppunder en bærekraftig vekst og dermed en bærekraftig velferd. Dette innebærer langsiktige investeringer i kunnskap og infrastruktur, vekstfremmende skattelettelser, effektivisering av en overadministrert forvaltning og bruk av konkurranse for å få frem det beste tilbudet.

CHRISTIAN TYBRING-GJEDDE
Medlem av finanskomiteen (Frp)

3/4-samfunnet

Regjeringen vil bruke mer penger i 2011 enn noen annen tidligere regjering. Merforbruket forsvinner i regelstyrte utgifter. Disse utgiftene stjeler en stadig større andel av det totale budsjettet, men fokuset er nesten utelukkende på de marginale endringene. Derfor får ofte små budsjettposter store overskrifter, mens de virkelige kostnadsdriverne «overses». Til tross for at enhver regjerings hovedfokus bør være gjennomføring av strukturelle reformer for å frigjøre ressurser til prioriterte formål, blir fokuset nesten uten unntak på fordelingen av tilgjengelige ressurser.

FORNUFTIGE STYRINGSPRINSIPPER?

Norge har økonomisk handlingsrom. De totale utgiftene på neste års statsbudsjett utgjør 960 mrd. kroner. Inntektene er på 1113 mrd. kroner. Videre har vi enorme olje- og gassreserver i havbunnen på norsk sokkel. Reservene konverteres løpende til verdipapirer i Statens pensjonsfond - utland (SPU), mens noe fases direkte inn i økonomien over statsbudsjettet. SPU anslås å være på 3360 mrd. kroner ved utgangen av 2011. Men forvalter vi våre økonomiske ressurser best mulig måte? Det er noe av det jeg vil forsøke å belyse i denne kommentaren.

Statsbudsjettet og statsregnskapet følger kontantprinsippet ut fra en logikk om at det er mengden penger som brukes i innenlandsøkonomien som skaper press, og det er dette man søker å få kontroll med. Dette går imidlertid på bekostning av viktig informasjon om hva som er investeringer i form av varige materielle verdier og hva som er kostnader til løpende drift. Man har riktignok ulike budsjettposter for investeringer og driftskostnader, men opererer ikke med noen balanse som gjør opp status for eiendelene. Penger som har gått til en investering behandles som om de er brukt opp, selv om verdiene fortsatt er til stede. Man periodiserer ikke kostnader slik private bedrifter gjør i sine regnskaper. Derfor blir heller ikke verdien av investeringer vurdert årlig i forbindelse med budsjettet.

Hva hadde skjedd dersom en stor kostnadspost hadde dukket opp i budsjettet som følge av en betydelig nedskrivning av en investering? Slikt kommer ikke i tilstrekkelig grad til syne i dagens system. Denne problematikken skal jeg komme tilbake til.

Etter å ha brutt handlingsregelen i en årrekke, nærmer regjeringens forslag til statsbudsjett seg nå 4-prosentbanen og er nede i en overskridelse 7,4 mrd. kroner. Men etter mange år med overforbruk i forhold til regelen står man overfor betydelige beløp som skal strammes inn før man igjen er på linje med regelen. Etterslepet er på hele 93 mrd. kroner. Dagens regjering har ingen realistiske planer om å stramme inn for å hente inn dette etterslepet. Redningen må bli at handlingsregelen blir så romslig at dette går stille og smertefritt. Dette viser at handlingsregelen er et uegnet styringsverktøy.

Et annet forhold ved handlingsregelen er beregningen av underskuddet justert for konjunkturelle forhold som for 2011 gir en kontantstrømeffekt på 7 mrd. ekstra i statsbudsjettet. Professor ved Handelshøyskolen BI, Hilde C. Bjørnland, har påpekt en inkonsekvens hva angår Finansdepartementets vurdering av om vi er i en høy- eller lavkonjunktur og de justeringene som følger av dette. Veksten i norsk økonomi er nedjustert samtidig som skatteinntektene er økt. Fremskrittspartiet har i forbindelse med budsjettbehandlingen stilt spørsmål om dette til Finansdepartementet, men har foreløpig ikke fått svar.

BEHOV FOR NY HANDLINGSREGEL

Dagens handlingsregel for bruk av olje- og gassinntekter tilsier at Norge skal fase inn penger over statsbudsjettet på bakgrunn av estimert avkastning på SPU, beregnet til 4 %. Dette har ført til at regjeringens mulighet til å disponere slike inntekter på ti år har gått fra 0 kroner i 1997 til om lag 125 milliarder kroner i 2010. En slik regel er derfor svært lite egnet til å saldere statsbudsjettet på, og gir ingen indikasjoner om hvorvidt regjeringen fører en bærekraftig finanspolitikk.

En handlingsregel bør i første rekke kunne definere pengenes ulike virkninger på norsk økonomi over tid, og samtidig skille mellom løpende utgifter og investeringer. Fremskrittspartiet ønsker derfor en ny handlingsregel hvor det innføres en øvre grense for årlig vekst i offentlig forbruk, begrenset ut i fra veksten i norsk økonomi. Parallelt bør man gjennomføre samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer på bakgrunn av kapasitet hos norske og utenlandske leverandører. Forutsetningen for slike investeringer må være at lønnsomheten vurderes på bakgrunn av levetidskostnader og konsekvensanalyser beregnet over flere år.

BLØFFEN OM PENSJONSFORPLIKTELSER

Regjeringen har bundet seg til masten nå det gjelder handlingsregelen. Det nye skremselet er pensjonsforpliktelsenes størrelse sammenlignet med Statens pensjonsfond, som fondet villedende heter. Fondet er nemlig ikke øremerket pensjoner. Pensjonsforpliktelsene er imidlertid nå kommet inn i hovedtabellen over statsbudsjettets utgiftsoppsett under anslått størrelse på SPU.

Folketrygdens forpliktelser til alderspensjoner er ved utgangen av 2011 anslått til 5087 mrd. kroner, mens markedsverdien av Statens pensjonsfond er anslått til 3481 mrd kroner. Gapet er på 1606 mrd. kroner. Men dette er om man skulle betalt ut summen av fremtidige pensjonsforpliktelser i dag. Det er det ikke snakk om, og arbeidstakere vil fortsette å betale skatt i årene som kommer til eksisterende pensjonister i dagens «Pay as you go»-system.

EN ALTERNATIV FINANSPOLITIKK

Fremskrittspartiet er opptatt av å stimulere tilbudssiden i økonomien og legge til rette for vekst i bruttonasjonalproduktet (BNP). Dette står i kontrast til de øvrige partiene, som i all hovedsak er enige om rammene for den økonomiske politikken, og som dermed foretar beskjedne endringer over statsbudsjettet fra år til år.

Fremskrittspartiet er blitt beskyldt for at våre budsjettalternativer vil skape press i økonomien. For å imøtegå denne påstanden har vi flere år på rad bedt SSB beregne effektene av våre budsjettalternativer ved hjelp av sine modeller. Gjennomgangene har vist små utslag. SSB antar på bakgrunn av dette at Norges Bank ikke vil ha grunnlag for å øke renten med Fremskrittspartiets budsjettopplegg.

Vi bruker ikke av oljefondet, men lar noe av skatteinntektene fra norsk sokkel finansiere skattelettelser på fastlandet. Jeg sier som Anders Lange: La Nordsjøens skatter betale folkets skatter.

For å forstå Fremskrittspartiets syn og vurdering av statsbudsjettet er det nødvendig å avlive en del myter. «Fremskrittspartiet bruker penger som fulle sjømenn» har vært en gjenganger. Men Fremskrittspartiet ønsker ikke en større offentlig sektor. Vi fremmer i våre alternative budsjetter forslag om en en lavere kostnadsramme enn regjeringen. Vi fremmer hvert år forslag om kutt i offentlig administrasjon og på andre områder vi mener det offentlige burde redusere eller avvikle sin virksomhet. Målet er en mindre, mer effektiv og serviceinnstilt offentlig sektor, ikke et dårligere tilbud.

Fremskrittspartiets forslag til brutto kutt har de siste årene vært i størrelsesorden i 30-35 mrd. kroner. Kuttforslagene er i hovedsak innenfor områdene landbruk, bistand, innvandring/integrering, reduserte trygdeytelser som følge av tiltak som setter flere folk i arbeid, samt generelle innsparingstiltak. Hovedutfordringen med dagens ettårige budsjettsystem er imidlertid at virkningene av vår politikk i mange tilfeller ikke kommer til syne det første året. For

eksempel hemmer den offentlige ventelønnsordningen kostnadsbesparelser ved ulike tiltak. Videre er det grenser for hvor brått man kan redusere en offentlig virksomhet.

Videre fremmer vi en rekke forslag til strukturendringer som tar sikte på fremtidige innsparinger. Samtidig ønsker vi økte bevilgninger på en del områder, gjerne samferdsel, helse, justis, samt øremerkede midler til kommunene. Disse påplusningene har historisk beløpt seg til rundt 15 mrd. kroner.

Så kommer reduksjonene i budsjettets inntektsside, i hovedsak skatte- og avgiftslettelser. Her har vi de siste årene ligget mellom 20 og 30 mrd. kroner. Legger vi oss på 25 mrd. kroner får vi en økt oljepengebruk på 10 mrd. kroner ettersom vi ikke finansierer hele skattelettelsen med kuttene på kostnadssiden.

Det er imidlertid grunn til å tro at provenytallene på skattelettelser er alt for høye, fordi beregningene Finansdepartementet gjør for Stortinget på skattesiden ikke i tilstrekkelig grad hensyntar dynamiske effekter av slike lettelser. SSB har med tall fra skattereformen 2004-2006 beregnet at skattelettelsene hadde en selvfinansieringsgrad på 35 pst.

OFFENTLIGE ANSKAFFELSER I UTLANDET

Offentlige anskaffelser i utlandet vil ikke ha vesentlig effekt på norsk økonomi. For eksempel vil kjøp av høyteknologisk sykehusutstyr i de færreste tilfeller skape press i økonomien. Det vil derfor være fornuftig å skille ut slike anskaffelser og utgifter på et eget utenlandsbudsjett, og ikke regne disse utgiftene med når man ser på hva norsk innenlandsøkonomi kan tåle av innfasing av oljepenger. Bistandsbudsjettet er et annet eksempel som også bør kunne skilles ut på denne måten, og det samme burde ideelt sett bevilgningskutt under dette området, som f.eks Fremskrittspartiet foreslår. Dagens budsjettsystem gir dessverre ikke denne muligheten.

GAL INNRETNING

Det blir stadig dyrere å drifte Norge. Fem år med sosialistisk regjering har gitt oss et rekordhøyt antall ansatte i offentlig administrasjon. Velfungerende institusjoner er blitt tvangsflyttet fra hovedstaden og offentlig forvaltning har fremdeles tre nivåer med 18 fylkeskommuner og 430 kommuner. Stadig flere mennesker er blitt satt utenfor det regulære arbeidsmarkedet, og i dag har mer enn 25 % av samtlige nordmenn mellom 18-65 år ulike offentlige ytelser som hovedinntekt. Videre velger regjeringen å forvalte en innvandringspolitikk uten bærekraft og som i realiteten er import av fattigdom med tilhørende store sosiale, kulturelle og finansielle kostnader.

En betydelig kostnadspost på statsbudsjettet er utgifter til uførepensjon. I valgkampen i 2005 lanserte Arbeiderpartiet slagordet; «alle skal med». Inneforstått; i Arbeiderpartiets velferdsstat skal alle få mulighet til å delta og til å bidra. Sjelden har vel et slagord vært mer misvisende for politikken som siden er blitt ført. Stadig flere nordmenn opplever å stå utenfor arbeidsmarkedet, og estimatene som presenteres i forslaget til statsbudsjett for 2011 er intet unntak. Prognosene viser at også neste år vil antallet personer som står varig eller midlertidig utenfor øke, og at vi nærmer oss samfunn hvor 25% av befolkningen av ulike årsaker ikke får «være med». Ikke minst er det bekymringsfullt at antall yngre permanent utenfor arbeidslivet er i sterk vekst. Det økende utenforskapet viser at regjeringens arbeidslivs- og velferdspolitikk ikke fungerer, og at regjeringen fører en politikk som på sikt verken er økonomisk eller sosialt bærekraftig. Erfaringene er entydige; økte offentlige overføringer sementerer sosiale strukturer samtidig som det opprettholder fattigdommen.

Offentlig konsum har vært økende siden starten av 90-tallet i følge budsjettdokumentenes oppstillinger. Vekst i offentlig konsum har vært klart høyere i Norge enn i Danmark, Sverige og Euroområdet. Norge ligger på topp når det gjelder offentlige utgifter. Det er opplagt at det ligger et stort effektiviseringspotensiale her. Spørsmålet er bare om man har vilje til å ta kampen.

MANGELFULL SATSING PÅ FORSKNING

Da Stortinget i 2001 åpnet for en gradvis innfasing av oljepenger var en forutsetning økt satsning på forskning og nyskaping. Dette ble gjort ved å etablere Fondet for forskning og nyskaping som i dag er på nærmere 80 mrd. kroner. Fondet er en hovedfinansieringskilde for forskningsaktivitet i Norge. I 2011 foreslås det å hente ut 3,8 mrd. kroner fra fondet til bruk i de ulike budsjettene til Norges forskningsråd (NFR). Til sammenligning er de årlige bevilgningene til NFR fra Kunnskapsdepartementet 1,2 mrd. kroner i 2011. Hvert år siden Stoltenberg II-regjeringen overtok makten har innskuddene til fondet blitt redusert, fra 14 mrd. kroner i 2006 til forslaget for neste

års statsbudsjett, hvor forslaget til innskudd er 3 mrd. kroner.

Avkastningen på fondet vil i de kommende årene høyst sannsynlig bli lavere. Dette skyldes at flere av innskuddene skal fornyes og at renten trolig blir lavere. Det betyr mindre penger til forskning. For å kompensere for dette bør forskningsfondet økes. Jeg vil hevde at penger plassert i forskningsfondet gir bedre avkastning enn kjøp av aksjer i utlandet.

Fremskrittspartiet mener dessuten at det ville være klokt å styrke brukerstyrt forskning som eksempelvis Brukerstyrt Innovasjonsarena (BIA) som regjeringen satser utilstrekkelig på, fødselshjelp for nye bedrifter ved hjelp av skatteinsentiver, anvendt forskning, og ikke minst styrking av SkatteFUNN-ordningen.

I en tid hvor vi må sikre kompetansegrunnlaget for videre verdiskaping, er det nedslående å se at regjeringen nedprioriteter næringslivsforskning.

FORTSATT SVAK KOMMUNEØKONOMI

Det foreslås en samlet økning i bevilgningene til kommunene på 2,75 mrd. kroner. Inntektsøkningen er ikke tilstrekkelig til å gjøre kommunene i stand til å møte kommende økonomiske utfordringer. Eksempelvis er kommunenes akkumulerte premieavvik for pensjonsforpliktelser 18 mrd. kroner. Videre er antall pleietrengende eldre økende. Regjeringen stiller midler til disposisjon for å bygge sykehjemsplasser, men øremerkede midler til drift finnes ikke. Dermed vil trolig kun et fåtall kommuner benytte seg av denne muligheten.

Sett i sammenheng med den økte adgangen til å utvide grunnlaget for eiendomsskatt er den sparsommelige kommuneinntektsøkningen åpenbart en bevisst strategi for å tvinge flere kommuner til å innføre denne skatten.

SAMFERDSEL - BISTAND - LANDBRUK

Veiinvesteringer er på mange måter det klassiske eksemplet på varige investeringer som bedrer samfunnets virkemåte. Nye og bedre veier gjør det enklere og raskere å få varer fra produsentene ut på markedet, samtidig som det reduserer tiden arbeidstakere sitter i kø. Forutsetningen er selvfølgelig at investeringene er samfunnsøkonomisk lønnsomme, dvs. at veiene ikke bygges der få bruker dem.

Statsbudsjettet viser tilsynelatende en økning på 7,3% til veiformål i forhold til i fjor, men mye kan trolig tilskrives prisstigning på asfalt, som økte med 10,8% fra 2. kvartal 2009 til 2. kvartal 2010 ifølge SSBs byggekostnadsindeks.

Fremskrittspartiet har i en årrekke kritisert måten lønnsomheten av veiinvesteringer kalkuleres på. Avkastningskravet er for høyt slik at samfunnsøkonomisk lønnsomme veiprosjekter ikke blir gjennomført.

Etterslepet på veivedlikehold vil øke også i 2011. Regjeringen måler sine bevilgninger på vei mot Nasjonal transportplan (NTP) 2010-2019. Men Regjeringens NTP møter ikke de behovene Norge har for modernisering og fornyelse av infrastruktur innenfor samferdselssektoren. Regjeringen skryter faktisk av at de følger en plan som gjør at det vil ta 50 til 70 år før vi har moderne, effektive, sikre og miljøvennlige veier i Norge.

Regjeringen viderefører ordningen med rentekompensasjon for fylkene. Dette er en utilstrekkelig kompensasjon for at ansvaret for statlige veier ble overført til fylkeskommunene.

Regjeringen foreslår å gi 27 mrd kroner i bistand i 2011. Det tilsvarer 1,02 pst. av BNI. Mye av disse pengene er ikke bare bortkastet, men vil også virke mot sin hensikt. Regjeringen vil ikke innse at det er åpne markeder og handel mellom land, og ikke bistand, som får folk ut av fattigdom. Fremgangsrike Asia er det empiriske beviset for dette.

Fremskrittspartiet ønsker å redusere og målrette bistanden, parallelt som vi ønsker å oppheve ulike former for handelsbarrierer. Da må man samtidig endre den proteksjonistiske landbrukspolitikken vi har på hjemmebane. Det fører oss over på et annet område hvor Fremskrittspartiet mener det er rom for betydelige kostnadsreduksjoner, nemlig overføringene til norsk landbruk.

Mer enn 13 mrd. kroner er satt av i statsbudsjettet til gjennomføring av jordbruksavtalen. Dette beløpet burde reduseres betydelig, samtidig som reguleringene som begrenser bøndenes eiendomsrett og økonomiske frihet bør oppheves.

SKATT

Fremskrittspartiet er kritiske til regjeringens skatteøkning for pensjonistene. Samtlige pensjonister bør sitte igjen

med mer av sin pensjon, og dette burde være mulig samtidig som insentivene til å jobbe for de som har mulighet til det økes. Men da må skattenivået reduseres. Det er også et paradoks at en regjering som uttrykker at den ønsker en høyere utdannet befolkning, straffer den samme gruppen når de etter arbeidslivet går av med pensjon.

Foruten skatteøkningen for pensjonister er det lite nytt på skatteområdet. Regjeringen hevder den holder seg på Bondeviks skattenivå fra 2004. Dette er en sannhet med modifikasjoner. Grunnlaget for eiendomsskatt i kommunene utvides til også å kunne gjelde næringsbygg, som kjøpesenter og kontorer.

Regjeringen budsjetterer ikke med økt skattegrunnlag for denne endringen. En eventuell endring vil være opp til kommunene, og dessuten vil økt eiendomsskattekostnad for en bedrift redusere bedriftens skattbare overskudd. Skatten vil også ramme bedrifter som ikke tjener penger, og i verste fall kan økningen bety kroken på døren for enkelte virksomheter. Med sparsommelig finansiering er det sannsynlig at en rekke kommuner vil benytte seg av denne nye adgangen.

INVESTERINGER, KOSTNADER OG FLERÅRIGE BUDSJETTER

Norsk offentlig infrastruktur forfaller. Rapporten «State of the Nation» dokumenterer dette. Noe av feilen ligger i budsjetteringssystemet. Fremskrittspartiet har forslag til forbedringer.

Statsbudsjettet føres etter kontantprinsippet, det vil si at man kun ser på *utgifter*. Dermed skiller man ikke mellom *kostnader* og *investeringer.* slik bedrifter gjør i sin regnskapsføring. Investeringsprosjekter taper investeringskampen på Stortinget. Dette skyldes at man ikke kan fordele investeringsbeløpet over flere år, til tross for at prosjektet har en lang levetid.

I det offentlige Norge er pengene brukt og kostnaden tatt idet man har betalt for investeringen. Bygget er ute av regnskapet. Man kan spørre seg hvilken kontroll over driftsmidlenes tilstand et slikt system gir, men resultatet ser vi jo fra tid til annen.

Fremskrittspartiet mener tiden er moden for en omfattende reform for hvordan statsbudsjettet utformes. En grunnleggende forutsetning for en slik reform er at fremtidige budsjetter skiller mellom penger til forbruk og penger til investeringer. Dette er helt nødvendig dersom man ønsker å få til en konstruktiv debatt om statsbudsjettets konsekvenser for norsk økonomi. Regjeringens økonomiske politikk burde derfor ikke alene bedømmes ut i fra statsbudsjettets totale rammer, men først og fremst vurderes ut i fra hvordan nye disponible skatte- og avgiftsinntekter fordeles mellom investeringer og forbruk, og hvordan dette påvirker vekst og velferd i landet.

En budsjettreform må på en tydelig måte inkludere budsjettvedtakenes flerårige konsekvenser. Dette vil synliggjøre investeringenes levetidskostnader, og gjøre det mulig å inkludere kostnader knyttet til vedlikehold, oppgraderinger og personell. Med langtidsbudsjettering vil Stortinget ha et langt bedre grunnlag for å fatte sine vedtak, og man vil kunne unngå situasjoner hvor Stortinget fatter investeringsvedtak uten at penger til drift er kalkulert inn.

Flerårige bindende budsjetter vil også gjøre det mulig å beregne investeringenes potensielle innsparingsmuligheter. Eksempelvis vil man ved investeringer i utbedret vei- eller jernbanenett kunne legge inn beregninger om raskere og billigere vareleveranser for industri og næringsliv, besparelser grunnet reduserte bilkøer og reduksjon i antall trafikkulykker. Dette er besparelser som får virkning over tid, og som berører flere sektorer enn kun samferdsel. På samme måte vil man kunne beregne dynamiske virkninger av skatte- og avgiftslettelser, som i år én fortoner seg som reduserte inntekter for staten, men som de påfølgende årene vil kunne bety økte inntekter grunnet mer tilbud på arbeidskraft og større aktivitet i økonomien. Jeg er imidlertid klar over at slike beregninger er krevende, og aldri vil bli helt fullstendige.

KONKLUSJON

Finansminister Sigbjørn Johnsen tar ikke sitt annonserte krafttak for å redusere det offentliges driftskostnader. Han reddes i stor grad av anslått økt aktivitet i økonomien og derigjennom økte skatteinntekter. Det er i det hele tatt synd at regjeringen ikke evner å effektivisere offentlig sektor.

Forslaget til statsbudsjett for 2011 viser at Stoltenberg II-regjeringen verken har visjoner eller ambisjoner for Norge. Regjeringen forvalter og administrerer samtidig som bærekraften forvitrer.

Hvor er Keynes?

Vi lever i en rar verden. Noen valutakurser er for faste. Andre svinger for mye. Det internasjonale monetære systemet er inne i en krise. Hva ville Keynes sagt?

ARNE JON ISACHSEN
Professor, Handelshøyskolen BI

ENKLERE I GAMLE DAGER

Det monetære systemet vi fikk etter den andre verdenskrigen, som var overvåket av Det internasjonale pengefondet (IMF), hadde en passe blanding av fast og flytende kurs. Den amerikanske dollaren var bundet til gull. De andre valutaene hadde fast kurs til dollar. Dermed hadde de fast kurs mot hverandre. Daglige svingninger på pluss/minus én prosent mot dollar var tillatt.

Imidlertid var her muligheter for å endre kursen, som dermed ikke var helt fast likevel. Om et lands økonomi var preget av «fundamental ubalanse», kunne IMF gi samtykke til en endring av den faste kursen.

Et siste, viktig element var fravær av frie kapitalbevegelser. Når aktørene ikke fritt kan veksle penger over fra en valuta til en annen, blir det mye lettere å stå imot press fra markedet. Den faste kursen lar seg lettere holde fast. Friere kapitalbevegelser, som vi etter hvert fikk, og siden 1990 så godt som helt frie for mange land, har vist seg å være en blandet velsignelse. Eller hvorfor tror du den massive misligholdelsen av boliglån i USA som startet for tre år siden, fikk banker og finanshus verden rundt i kne?

Et tiltak til som Keynes gjerne ville hatt med, var at land med overskudd på handelsbalansen, skulle betale en avgift til IMF. Ved en slik politikk ville land med eksportoverskudd få incentiver til å øke importen. Amerikanerne gikk i mot. De lå an til store overskudd de nærmeste årene etter krigen. Et mer symmetrisk system for å rette opp handelsmessige ubalanser, der ikke bare ansvaret ligger på underskuddslandene, så aldri dagens lys.

FELLES VALUTA – DET ULTIMATE FASTKURSSYSTEMET

Mellom de 16 landene som nå har euro som pengeenhet, er det ikke mulig å endre valutakursen. Ganske enkelt fordi det ikke er noen. Hva skal til for at et slikt system skal være robust og holde seg over tid?

Teorien om «optimale valutaområder» stod sentralt i debatten før innføring av euroen. Om land eller regioner skal ha felles mynt, bør de ha en likeartet økonomisk struktur. For med lik struktur kan man påregne å ha noenlunde sammenfallende konjunkturer. Da vil den felles renten som følger av felles mynt, kunne passe dem alle.

> Paul Krugman: «... the United States would be better off with a half-dozen regional currencies»

En omfattende, empirisk litteratur om temaet så dagens lys. Et av de artigste bidragene stod Paul Krugman for. I sin artikkel: «What do we need to know about the international monetary system?», konkluderer han: «... the United States would be better off with a half-dozen regional currencies»[1].

Viktigere enn lik struktur i økonomien er lik preferanse for inflasjon. Det spiller mindre rolle om hvilket nivå for inflasjon man legger til grunn. Det sentrale er samme inflasjon. I euroland er denne raten satt til to prosent. Men når Hellas ligger godt over og Tyskland godt under, er det duket for problemer. Hellas mister konkurransekraft, mens Tyskland vinner. Når Hellas omsider innser at konkurransekraften må bedres, innebærer fravær av en valuta å skrive ned, at må man kutte i nominelle lønninger.

REFORHANDLING AV STATSGJELD MÅ TIL

Det gikk med euroen som Jaques Delors, tidligere formann i Kommisjonen og mannen som mer enn noen ivret for etableringen av felles mynt i EU, hadde fryktet. Markedet priset ikke inn risiko for mislighold av statsgjeld i starten. Men da markedet først gjorde det, skjedde det på brutalt vis. Bare spør grekerne.

[1] «What do we need to know about the international monetary system», Essays in international finance, No. 190, Princeton University, New Jersey.

«Markedet priset ikke inn risiko for mislighold av statsgjeld i starten. Men da markedet først gjorde det, skjedde det på brutalt vis. Bare spør grekerne.»

Når situasjonen er blitt som den er blitt – en statsgjeld i Hellas tilsvarende 130 prosent av BNP, en økonomisk vekst i år på minus fire prosent og et underskudd på statsbudsjettet tilsvarende åtte prosent av BNP, er man kommet til veis ende. Hva Hellas trenger er å reforhandle sin gjeld. Tap må tas. Spørsmålet er hvem som skal ta dem.

Du som sitter på greske statspapirer og forventer å få fem euro hvert år i fire år og 105 euro om fem år, må kanskje nøye deg med tre euro hvert år i fire år og 60 euro om fem år. Tiden er moden for at Hellas kan forhandle frem en slik løsning med sine kreditorer. Faktisk ligger forventninger om en slik reforhandling inne i dagens prising av greske statsobligasjoner. Som fort vekk prises til nærmere ti prosentpoeng over tyske.

BEHOV FOR FELLES FINANSPOLITIKK?

Tror du at den statsfinansielle krisen i euroland lar seg løse ved at hvert enkelt land sender sine budsjetter til Brussel for godkjenning der? Jeg tviler. Bak euroområdet står 16 land, hvert med sitt parlament og sin regjering. Å underkaste de lovlig valgte myndigheter et diktat fra Brussel kan jeg vanskelig se lar seg gjøre.

Nye regler om bøter for euroland som bruker penger staten ikke har, er en blindgate. Slike regler har man lenge hatt. Men manglende villighet til å ta dem i bruk. Dessuten blir ikke problemene – nemlig de store underskuddene – mindre om bøter kommer på toppen.

«siden dollar ble vurdert som en sikker havn, styrket den seg mer enn konkurranseutsatte bedrifter i Amerika likte.»

ALT FLYTER

Mens euroland strever med et helt rigid valutasystem, sliter land som Japan og Brasil med valutaer som har styrket seg plagsomt mye den senere tiden. Også den amerikanske dollaren har blitt sterkere enn man skulle trodd da finanskrisen, som har sitt opphav i USA, satte inn. Men siden dollar ble vurderes som en sikker havn, all uroen til tross, strømmet mange midler over i denne valutaen som følgelig styrket seg mer enn konkurranseutsatte bedrifter i Amerika likte.

Problemet med valutakurser er at de bestemmes i stor grad ut fra formuesvurderinger. Hvor kan jeg påregne å få best avkastning på mine midler? Men valutakurser har også som oppgave å ivareta et lands konkurranseevne. Den kursen som er passende ut fra hensynet til konkurranseevnen, er ikke alltid den kursen de som driver med formuesplasseringer i markedet, ender opp med.

KRISE I DET INTERNASJONALE MONETÆRE SYSTEMET

Fordelen med en krise er at man vinner økt innsikt. I etterkant av kriser har man dermed både motivasjon og kunnskaper til å lage bedre og mer robuste systemer. Men slik ser det ikke ut til å være denne gangen.

Hva trenger vi internasjonale finansmarkeder for? Det kunne vært et nyttig utgangspunkt for drøftelser av reformer i IMF og andre fora. I stedet har vi fått et lappverk av nye regler og reguleringer. Undrer meg på om de sentrale aktørene i finansmarkedene har sterke egeninteresser av å flikke på det bestående og for mye penger og makt til å hindre mer dyptgående endringer? Eller er det slik at akademikerne er for puslete og engstelige til å fremme mer drastiske forslag?

Hvor er Keynes?

ANDERS SKONHOFT
Professor, NTNU
PETTER ANDREAS GUDDING
Stipendiat, Universitetet i Stavanger

Rypejakt i Norge Forvaltning og økonomi*

Ved å studere en biologisk modell av rypebestanden i kombinasjon med et enkelt økonomisk rammeverk, belyser vi i denne artikkelen sider ved rypeforvaltningen som dagens forvaltningsmodeller ikke tar hensyn til. Fallende utbytte fra rypejakta over tid understreker behovet for å finne frem til en forvaltningsmodell som sikrer en effektiv og bærekraftig utnytting av rypebestanden. I første del av modellen analyserer vi hvordan en optimal avskytingskvote kan fastsettes. Til grunn for denne vurderingen formuleres en enkel nyttefunksjon hvor samfunnsplanleggeren stilles ovenfor en avveining mellom jaktutbytte og størrelsen på rypebestanden. Deretter diskuteres hvordan kvoten effektivt kan implementeres i den praktiske forvaltning. Det hovedprinsipp vi legger til grunn er en produksjonstilnærming og at uttaket skal kunne håndheves på en enkel måte. Numeriske illustrasjoner indikerer at en optimal avskytingskvote kan ligge i området 15-25 % av bestanden. Effektiv implementering av kvoten fordrer generelt et bestandsestimat, samt kunnskap om terrengets gjennomsnittelige jegerproduktivitet.

1 INNLEDNING

Småviltjakt har lang tradisjon i Norge og engasjerer flertallet av landets jegere. I dag er rekreasjonsformålet den viktigste motivasjonen for småviltjegeren, men historisk har småviltet også hatt en viss verdi som matressurs. Artene av småvilt det jaktes mest på her til lands er lirype, fjellrype, orrfugl, storfugl, hare og rådyr. Årlig deltar om lag 90-100 000 jegere i småviltjakta, hvor jakten på rypa er mest populær (Rundtom og Steinset 2009). Rypebestandene varierer mye fra år til år, ikke minst som følge av naturlige svingninger, noe som byr på forvaltningsmessige utfordringer. Tradisjonelt er det biologene som har satt premissene for rypeforvaltningen. De viktigste forvaltningsmessige tiltak har vært regulering av jakttiden og antall solgte jaktkort. I følge jaktstatistikk fra Statistisk Sentralbyrå har utbyttet fra rypejakta gått nedover de senere år, og dette tyder på at jaktpresset er for hardt og at bestanden ikke forvaltes på en forsvarlig og effektiv måte.

* *Takk til Olav Hjeljord og Jon Olaf Olaussen for kommentarer til en tidligere versjon av denne artikkelen.*

Rypejakta startet på de britiske øyer i begynnelsen av 1700-tallet og var først og fremst en sport for rikfolk og adelen. Til Norge kom rypejakta på midten av 1800-tallet og forvaltning ble tidlig et diskusjonstema. I boken «Forslag til en bedre jakthusholdning» fra 1870 skriver pioneren for rypejakta i Norge, forstmann Jacob B. Barth: «Og allerede begynner jegerne å være hverandre i veien og å søke å fortrenge hverandre eller komme hverandre i forkjøpet» (sitert etter Steen 2004, s. 52). Antallet rypejegere i Norge på den tiden er oppgitt til å være beskjedne seksti og problemet måtte være begrenset til et bestemt område. Fra tiden rundt århundreskiftet og i mellomkrigstiden var jakt og fangst av ryper en betydelig tilleggsnæring for innbyggerne i fjellbygdene. Mot slutten av 1800-tallet fikk utlendinger og spesielt engelskmenn øynene opp for den norske rypejakta. Engelskmennene brakte med seg hunder og introduserte nordmenn for jakt med stående fuglehund. Etter hvert ble jakta en svært populær aktivitet, og spesielt i etterkrigsårene har antallet jegere økt betydelig (Wegge 1990). Rypebestandens svingninger, og spesielt årene med laber bestand, har til alle tider inspirert jegerne og forvaltere til å finne tiltak for å redusere svingningene og øke bestanden (se for eksempel Søilen 1996). Men forvaltningsstrategiene har ofte vært basert på tilfeldig erfaringskunnskap og dermed vært lite effektive. For eksempel ble aktiv rovviltbekjempelse tidligere ansett som et viktig forvaltningsprinsipp hvor skuddpremie på rovviltet stimulerte til avskyting. Men tiltaket ga små effekter (Steen 2004).

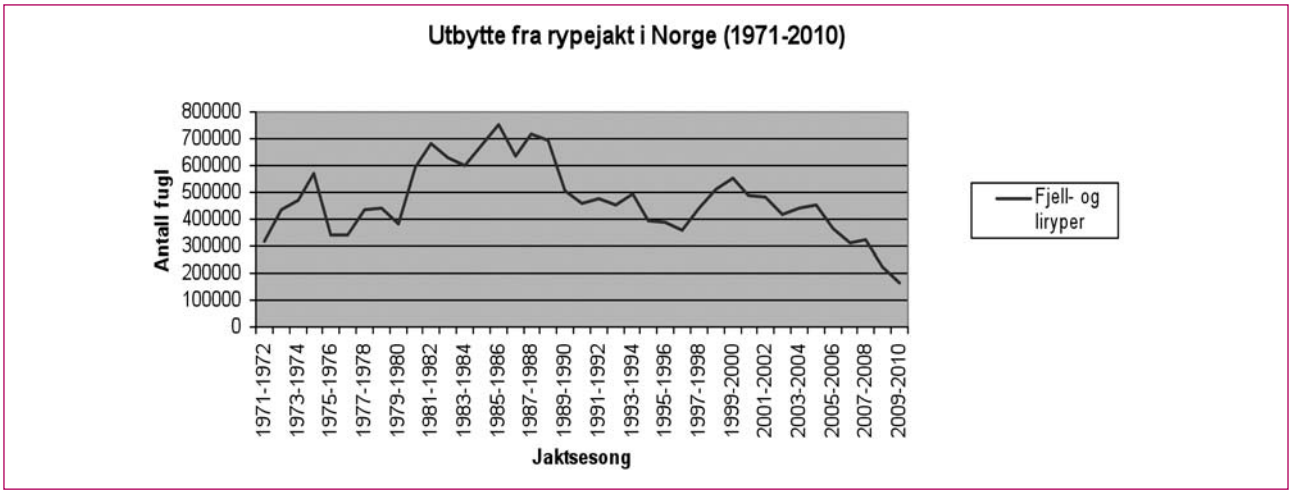
I dag er omkring 60 000 jegere fra alle samfunnslag deltakere i rypejakta, og det felles mellom 250-600 000 ryper årlig. Som nevnt viser statistikk fra SSB en betydelig nedgang i fangsten de siste årene (mer detaljer neste avsnitt) og de forvaltningsmessige utfordringene er nå større enn noensinne. I Norge har vi to arter av rype. Lirypa (*Lagopus Lagopus*) hekker i skogområder og fjellskog over størsteparten av landet, men fra Hordaland og nordover finner vi den også i lavere områder langs kysten. Fjellrypa (*Lagopus muta*), som også er utbredt over store deler av landet, hekker på snaufjell og i værharde fjellområder hvor terrenget er åpent og det er lite vegetasjon. Begge rypeartene er standfugl, men foretar gjerne korte forflytninger ned til lavere og mer beskyttet terreng om vinteren (Svenson et al. 2006). Rypebestanden varierer typisk mye fra område til område, og fra år til år. Dette har tradisjonelt vært forklart med naturlige svingninger i tap av egg, kyllinger og voksenfugl. Frafall via predasjon tillegges stor betydning for bestandssvingningen. Varierende predasjonstrykk er gjerne koplet til utviklingen i smågnagerbestanden (mer detaljer avsnitt tre nedenfor).

Retten til rypejakta ligger hos grunneier, men det er myndighetene ved Miljøverndepartementet (MD) og Direktoratet for Naturforvaltning (DN) som bestemmer tidsrammen for jakta. Ut over fastsettelsen av jakttiden er det grunneieren selv som har ansvaret for forvaltningen. Lov om jakt og fangst av vilt fra 1981 (Viltloven), med senere endringer, stiller imidlertid strenge krav til viltforvaltningen. Allerede i lovens § 1, fastslås at viltet og viltets leveområder skal forvaltes slik at naturens produktivitet og artsrikdom bevares. En naturlig tolkning av § 1 er at viltforvaltningen skal foregå etter *bærekraftige* prinsipper. Dette kan forstås dit hen at framtidige generasjoner ikke skal bli stilt ovenfor dårligere jaktmuligheter enn dagens generasjon. Om lag 1/5 av den norske utmarka forvaltes av staten gjennom foretaket Statskog (www.statskog.no). De øvrige utmarksressursene forvaltes i hovedsak av et stort antall private rettighetshavere. Foruten å avgrense sesongen for rypejakta fra 10. september og ut februar (Sør Norge) og mars (Nord Norge), er det på de statelige eiendommene etter hvert også blitt andre fangstbegrensinger. Når det gjelder de private jaktterrengene, er forvaltningen mer differensiert (mer detaljer neste avsnitt).

Den tradisjonelle oppfatning blant biologene har vært at jaktuttaket har liten betydning for bestandsutviklingen. Dette synet er ikke lenger rådende (avsnitt tre nedenfor). Det eksisterer et meget solid arbeid hvor effekten av jakt på bestandsutviklingen er studert, nemlig Aanes et al. (2002). Ved bruk av en lengre tidsserie fra et svensk rypeterreng estimeres her først vekstraten til bestanden. Deretter modelleres bestandsutvikling og utbytte under ulike former for avskytingsregler og kvoteregulering. Avskytningen påvirker bestanden betydelig, og de ulike avskytningsreglene evalueres. Det inngår imidlertid ingen samfunnsøkonomiske overveielser, og vi er heller ikke kjent med andre arbeider hvor økonomisk analyse bringes inn. Arbeidet til Aanes et al. kommer vi tilbake til.

I denne artikkelen oppsummeres først noen utviklingstrekk ved rypejakta, eiendomsforhold og forvaltning i avsnitt to. Deretter redegjør vi i avsnitt tre nærmere for kunnskapen som biologene har bygget opp rundt forvaltningen av rypa. Med utgangspunkt i Aanes et al. (2002), diskuterer vi i avsnitt fire først kort noen ulike høstings-

Figur 1 *Avskyting 1971-2010 (Kilde: SSB Fangststatistikk 1971-2010).*



modeller. Vi studerer deretter en av disse høstingsmodellene nærmere. Dette er den såkalte proporsjonale høstingsstrategien som innebærer at det hvert år høstes en fast andel av bestanden. Her spør vi oss også hvordan nytten av høstingen skal evalueres, og vi foreslår her et nyttemål hvor det sentrale spørsmål er hvilken høstingsandel som gir høyest nytte. Modellen er illustrert numerisk i avsnitt fem, mens vi i avsnitt seks ser på hvordan høstingskvoten kan implementeres i den praktiske forvalting. De hovedprinsipp vi legger til grunn her er en produksjonstilnærming og hvor reguleringen av jaktuttaket skal kunne håndheves på en enkel og lite ressurskrevende måte. Til slutt oppsummerer vi arbeidet i avsnitt sju.

2 UTVIKLINGSTREKK

Siden begynnelsen av 1970-årene har Statistisk Sentralbyrå innhentet data over den årlige rypefangsten i Norge[1]. Figur 1 viser at jaktutbyttet de siste 40 årene har variert mye og at det årlige utbyttet fra rypejakta har svingt med opptil 200 000 ryper fra en sesong til den neste, og med nærmere 400 000 dersom vi betrakter utviklingen over en periode på tre sesonger. På 1980-tallet var jaktutbyttet på sitt høyeste nivå, og i kronsesongen 84-85 ble det felt i overkant av 750 000 fugl. Siden de systematiske rapporteringene av rypefangstene tok til har det aldri vært registrert lavere utbytte enn for sesongen 2009-10, hvor det ble felt kun 160 000 fugl. Av Figur 1 sees også at det er en klar tendens til at utbyttet fra rypejakta har falt siden midten av 80-tallet.

I dag, som da rypejakta kom til Norge for om lag 150 år siden, utøves jakta med haglgevær og med stående (markerende) hund, eller ved at jegeren selv støkker rypa. Likevel er situasjonen i rypefjellet i vår tid betydelig endret i forhold til den gang. Foruten at antallet jegere er blitt høyere (se for eksempel Hjeljord 1995), har tilgjengeligheten til jaktområdene blitt langt lettere som følge av veiutbygging, nye skogsbilveier og hytter[2]. I tillegg tillates transport inn til avsidesliggende områder med terrengkjøretøy, snøskuter og helikopter. Dette gjør at tidligere fjerntliggende arealer ikke lenger er fjerntliggende (Andersen 2008). Økningen i alle disse «tilgjengelighetsfaktorene» betyr at jegerne kan jakte mer effektivt over lengre perioder og i stadig mer avsidesliggende områder. Biologer har tradisjonelt antatt at områder som ikke har vært gjenstand for jakt fungerer som produsenter av fugl («refugier») og som via migrasjon fyller opp bestanden i tilgrensende områder hvor det jaktes (se for eksempel Willebrand og Hörnell 2001, Willebrand 2005 og Pedersen et al. 2002)). Etter hvert som jaktdeltakelsen har økt og mer av jaktarealet er gjort lettere tilgjengelig er det imidlertid færre områder som vil fungere som naturlige refugier på denne måten.

[1] *Fram til 1992/1993 er statistikken basert på beregninger, og hvor det fra 1984/85 ble gjort beregninger ut fra rapporteringene til et representativt utvalg jegere. Fra 1992/93 ble det sendt ut rapporteringsskjema til alle som betalte jegeravgift. Fra 2000/2001 ble det innført et straffegebyr for manglende rapportering (SSB Jaktstatistikk). Som også Steen (1994) påpeker er kvaliteten på statistikken derfor variabel.*

[2] *I følge SSB (2009) utgjorde skogsbilveinettet i Norge per 1.1.2006 i alt 48 800 km. (!). Som følge av reduserte subsidier og et allerede omfattende veinett, har takten i veiutbyggingen blitt sterkt redusert de senere år. SSB (2010) angir at det i 1983 ble ferdigstilt 1600 fritidsboliger her i landet. Dataene viser en stigende trend i byggingen og i 2009 ble det ferdigstilt 4603 fritidsboliger.*

Tidligere var det slik at enhver som ønsket det kunne jakte i Norge uten formell opplæring, men fra 1986 ble det innført obligatorisk jegerprøve (Rundtom og Steinset 2009). Jegerutdanningen har først og fremst fokus på forhold som jaktteknikk, artskunnskap og sikkerhet, men også viltlovgivningen inngår i pensum. Alle som avlegger jegerprøven oppføres i jegerregisteret i Brønnøysund og for å kunne drive jakt må jegeren betale en årlig jegeravgift. I følge overslag i Steen (2004) bruker hver rypejeger 12 600 kr på jakta hvert år. Med de forutsetninger som Steen gjør, som også inkluderer kostnader til hund og våpen, betyr det at jegerne i gjennomsnitt betaler 2520 kr per felte rype. Til sammenlikning kan en rype kjøpes i butikken for mellom 150-200 kr. Dette enkle regnestykket understreker at rypejegeren opplever å få langt mer igjen for jaktutøvelsen enn bare jaktutbyttet.

Innenfor den myndighetsbestemte jakttidsrammen er det grunneier som er ansvarlig for å forvalte viltressursene etter føringer gitt i Viltloven. Med rettigheter på om lag 1/5 av det totale arealet i Norge er Statskog SF den største grunneieren i landet. I hovedsak forvalter Statskog SF eiendommene etter en modell som sikrer allmennheten tilgang til jakt og fiske for en rimelig penge. I tillegg til eiendommene som forvaltes av Statsskog, finnes et stort antall Statsallmenninger hvor kommunalt nedsatte fjellstyrer har forvaltningsmyndigheten. For disse eiendommene er det som oftest slik at det selges et begrenset antall kort til første del av jakta, men typisk vil man etter de første par ukene åpne for mer eller mindre fritt salg av jaktkort. Statskog SF foretar årlig tellinger av ryper på sine arealer og dersom bestandene er svake, kan det innføres restriksjoner ut over jakttidsrammene gitt av myndighetene. En vanlig regulering på Statsgrunn er dagskvoter («bag limit») som tillater jegeren å skyte et maksimalt antall ryper per dag. For øvrig er det ikke uvanlig at jaktsesongen avkortes ved at jakta stoppes etter jul. Kostnaden ved jakten på statsgrunn og i allmenninger er nokså moderat. Et døgnkort kan koste opptil et par hundre kroner, mens et kort for hele sesongen sjelden koster mer enn femten hundre kroner (se for eksempel nettsidene til Statskog og Inatur).

Det øvrige landarealet i Norge eies av et stort antall private rettighetshavere. Forvaltningen av de private eiendommene er i mindre grad enn for de offentlige organisert, og jakttilbudene varierer gjerne mye i både utforming og pris. Salg av eksklusive jaktrettigheter på åremål eller for kortere perioder er ikke uvanlig. Private rettighetshavere tilbyr imidlertid også jakt etter en modell som er mer lik den vi kjenner fra de offentlige eiendommene. Ofte går flere små grunneiere sammen i grunneierlag og tilbyr pakkeløsninger som også inkluderer fiske og husvære under jakten. Ikke sjelden er betalingsvilligheten for eksklusive rettigheter i privatmarkedet svært høy, og prisen for en ukes jakt fra åpningsdatoen 10. september kan gjerne være flere tusen kroner. Et eksempel på dette finner vi hos Ulvig Kiær AS som har store eiendommer i Nord Trøndelag. Her tilbys jakta i perioden 10.09 – 16.09 ved Langtjønna i Grong kommune, til jaktlag på inntil fire personer, for 27 000 kroner (Ulvig Kiær AS 2010).

3 JAKTAS BETYDNING FOR RYPEBESTANDEN. HVA VET BIOLOGENE?

Sentralt i spørsmålet om jaktas betydning for rypebestanden står den såkalte kompensasjonsteorien. Denne teorien postulerer at jaktuttaket i stor grad erstatter naturlig dødelighet og predasjon. Sammen med antagelsen om at økt jaktuttak motsvares av økt immigrasjon av fugl fra tilgrensende områder hvor det ikke drives jakt (refugier), danner kompensasjonsteorien fundamentet for biologenes paradigme, hvor jakta tillegges liten forklaringskraft for bestandsutviklingen. Forskningsresultater fra nyere studier, som Brøseth et al. (2005) og det pågående «Rypeforvaltningsprosjektet» (se nedenfor), utfordrer imidlertid synet på at naturen selv «ordner opp». Under følger en gjennomgang av bidragene fra noen av de mest sentrale rypeforskerne, og hvor vi etter hvert kommer tilbake til de arbeidene og argumentene som har ledet til endret forståelse av jaktas betydning for svingninger og bestandsutvikling.

Den norske zoologen Yngvar Hagen bidro gjennom sine arbeider sterkt til forståelsen av de store fluktuasjonene i rypebestanden. Boken «Rovfuglene og viltpleien» fra 1952, og som skapte diskusjon om viltforvaltningen mellom fagfolk og jegere, var en av Hagens viktigste publikasjoner (Hagen 1952). Hagen forklarte svak kyllingproduksjon med høyt innslag av egg- og kyllingpredasjon fra rypas mange naturlige fiender, slik som rev, mår og rovfugl. Hagen viste at rypebestanden var positivt korrelert med smågnagerbestanden og foreslo at denne samvariasjonen skyldtes nettopp rovviltets rolle. Hagens «alternative byttemodell» predikerer at i år med mye smågnagere, er rovviltets predasjon av rypeegg og kyllinger langt min-

dre enn i år med få smågnagere. Ved kollaps i smågnagerbestandene vil predasjonspresset på rypa bli større og følgelig vil også rypebestandene bli mindre. I følge Steen (2004) varierte bestandene tidligere i nokså forutsigbare sykluser, og hvor en bestandstopp inntraff tilnærmet hvert fjerde år. Utover 1980-tallet ble regelmessigheten mindre påfallende og i dag er det slik at lokale smågnagerår, og dermed ofte gode rypeår, inntreffer uten særlig forutsigbarhet. Foreløpig finnes ingen god forklaring på hvorfor denne regelmessigheten ser ut til å ha opphørt. Hagens modell, som har vært gjenstand for omfattende testing, ser ut til å ha gyldighet, ikke bare for rypebestanden, men også for mange andre arter (Steen 2004).

En annen sentral norsk rypeforsker, og som heller ikke tilla jakta stor betydning for rypebestanden, er Svein Myrberget. Han er spesielt kjent for sine studier av rypene på Tranøy i Troms (se for eksempel Myrberget 1988). Myrberget studerte spesielt egg- og kyllingproduksjonen, og undersøkte avgangen i disse fasene av reproduksjonen ved å overvåke reirplass og kull så lenge som mulig utover høsten. I følge Steen (2004) gir Myrbergets studier grunnlag for følgende regnskap for egg- og kyllingtap: Eggtapet varierer mellom 10 og 40 % (snitt på 25 %). I løpet av de fire første leveuker etter klekkingen varierer kyllingtapet mellom 20 og 80 % (snitt 40 %). Kyllingdødeligheten i august og første halvdel av september er mer usikker, men oppgis til ca 10 %. Videre anslo han vinteroverlevelsen som nokså konstant fra år til år. Dette regnskapet forteller oss at Myrberget vurderte tap på egg og kyllingsstadiet som de viktigste forklaringene på bestandsvariasjonene.

Den mest kjente norske rypeforskeren de senere år, Johan B. Steen, tillegger også rypejakta liten betydning for både svingningene og nedgangen i rypebestanden. I 1978 kom Steen med 1. utgave av den velkjente «Rypeboka» (Steen 1978), som senere har kommet i ny og revidert utgave. I Steen (2004) gis en oversikt over rypebestandens store variasjoner gjennom året, og hvor betydningen av jakt sees i sammenheng med andre årsaker til dødelighet. Høstbestanden er i følge Steen omtrent 7 millioner ryper (både lirype og fjellrype) i Norge. Av disse dør 500 000 av jakt, 500 000 dør som følge av kollisjon med kraftledninger og 3 millioner dør som følge av predasjon fra rovvilt. De 3 millioner rypene som er tilbake danner om våren 1,5 millioner par som legger til sammen 15 millioner egg. 5 millioner av eggene utsettes for predasjon. Av de resterende 10 millioner egg som klekkes tar rovvilt og klimatisk betingede forhold 5 millioner. Av hekkebestanden på 3 millioner er det igjen 2 millioner som sammen med 5 millioner ungfugl utgjør høstbestanden på 7 millioner ryper. Ut fra dette årsregnskapet fremhever også Steen (2004) predasjon som den viktigste forklaringen på de store årlige variasjonene i bestanden. Denne forståelsen underbygger han ved også å henvise til den tidligere omtalte dynamikken mellom smågnager- og rypebestand, først beskrevet av Hagen (1952). Som forklaring på nedgangen i bestanden de senere tiår, vektlegger Steen (2004) kombinasjonen av problemene overgjødsling og klimatiske endringer. Nærmere bestemt mener Steen at tidligere års sur nedbør, og dermed overgjødsling, har medført at de naturlige leveområdene til rypa er forringet av gjengroing. Sammen med bedrede vekstforhold for trær og planter i fjellet som følge av klimatiske endringer har dette redusertt kvaliteten på rypas leveområder, noe som i neste omgang har resultert i lavere produksjon.

Fra 1996-1999/2000 ledet Hans Chr. Pedersen ved Norsk Institutt for Naturforskning (NINA) prosjektet «Betydningen av jakt for lirypebestander». Et sentralt aspekt i vurderingen av jaktas betydning for rypebestandene som ble undersøkt her, var hvorvidt dødeligheten fra rypejakta er additiv (kommer i tillegg til naturlig frafall) eller kompenserende. I følge Pedersen et al. (1999) er det ikke mulig å påvise at rypebestanden kompenserer for jakt (se også Pedersen et al. 2002)[3]. Dette resultatet indikerer at jakta er av større betydning for bestandsutviklingen enn tidligere antatt. Parallelt etablerte prosjektet et modellapparat som beskriver rypas bestandsdynamikk og gjorde studier av hvilke forvaltningsstrategier som kunne være mest egnet for norske forhold. En anbefaling fra prosjektet er at forvaltningen av rypejakta skjer på bakgrunn av kunnskap om årets bestand av fugl, og at det i år med lav bestandstetthet og dårlig kyllingproduksjon, vises moderasjon i uttaket. Kvoter trekkes fram som en forvaltningsstrategi som både lar seg gjennomføre praktisk og som er akseptert blant jegerne (Pedersen et al. 2002). Se også Brøseth et al. (1999).

I det pågående «Rypeforvaltningsprosjektet 2006-2011» (http://www.skoginfo.no/Prosjekter/), som også ledes av Hans Chr. Pedersen, er målsettingen «å utarbeide ei for-

[3] *Olav Hjeljord ved Institutt for Naturforvaltning ved UMB, sier i en korrespondanse med oss at «Det er riktig at de kompenserende mekanismer er vanskelig å påvise, men de må være tilstede i noen grad, ellers ville vi ikke hatt noen ryper igjen etter 100 års jakt».*

valtningsbok med praktiske råd om kunnskapsbasert forvaltning av rype mot fastsatte mål». Foruten å forsøke å avdekke jegernes preferanser for jakt og forvaltningsstrategier gjennom spørreundersøkelser, gjennomføres flere feltstudier, inkludert rypetellinger og forsøksimplementering av ulike forvaltningsmodeller. En generell foreløpig forvaltningsanbefaling er fastsettelse av en kvote begrenset til 15 % av den takserte høstbestanden. I lavproduktive områder kan forvalteren vurdere om kvoten bør settes enda lavere, mens det i høyproduktive områder kan vurderes et noe høyere uttak. Pågående feltstudier vil forsøke å avdekke hvorvidt det i høyproduktive områder kan være et godt alternativ å opprette fredede områder (refugier) som fungerer som produsenter av fugl til tilgrensende jaktområder (Nationen, 11.02.09)[4].

Som denne litteraturgjennomgangen indikerer, tillegger biologene nå jakt større betydning for bestandsutviklingen enn tidligere. Jaktas betydning for bestandsutvikling og jaktutbytte er også det sentrale temaet i Aanes et al. (2002). Dette er et arbeid som utmerker seg med en mer systematisert modellmessig tilnærming til forvaltningsproblemene enn de øvrige arbeidene omtalt ovenfor. Ved bruk av en tidsserie over nær 40 år fra et svensk rypeterreng estimeres her først vekstraten til bestanden. Deretter utvikles en tetthetsbestemt stokastisk bestandsmodell hvor antall ryper (tettheten), sammen med jaktuttaket, bestemmer tilveksten. Vi kommer nærmere tilbake til dette arbeidet nedenfor.

4 HØSTINGSMODELLEN

I modellen til Aanes et al. (2002) undersøkes det hvordan ulike høstingsstrategier påvirker bestandsutvikling og jaktuttak. Høstingsstrategiene er alle forholdsvis enkle, mekaniske regler for bestemmelse av høstingen, og hvor det ikke ligger noen optimering i økonomisk forstand til grunn. Strategiene evalueres så ut fra hvordan det gjennomsnittelige fangstutbyttet og spredningen blir over en lengre tidsperiode. Alle strategiene, unntatt strategien fast kvote (se under), undersøkes med utgangspunkt i antatt kjent bestand før jakta. Høsting ved bruk av en *proporsjonal kvote* innebærer at det høstes en fast andel av rypene hvert år. Jaktuttak fastsatt ved en *begrenset proporsjonal kvote* er en mer konservativ strategi fordi det også settes en makismalverdi for det årlige høstingsuttaket. *Terskelkvoter* innebærer at det bare tillates høsting av differansen mellom estimert bestand og en nedre terskelverdi («safe minimum standard »), mens bruk av *proporsjonal terskelkvote* betyr at det høstes kun en fast andel av differansen mellom antatt bestandsstørrelse og nedre terskelverdi. Endelig studerer de hva som skjer når uttaket fastsettes ved en årlig *fast kvote,* gitt ved antall fugl.

Et hovedresultat fra simuleringene til Aanes et al. (2002) er at strategien begrenset proporsjonal kvote gir noe høyere årlig gjennomsnittsutbytte enn strategien proporsjonal terskelkvote. Denne gir igjen noe høyere gjennomsnittsutbytte enn strategien proporsjonal kvote. Men forskjellene er små og en fordel ved den siste strategien er at det her inngår kun en parameter, nemlig proporsjonalitetsfaktoren. Sånn sett er denne strategien enklere enn de to andre. Dette er en strategi som også foreslås i det pågående rypeforvaltningsprosjektet ved NINA (se avsnitt tre ovenfor). I det følgende skal vi studere denne proporsjonale kvotestrategien nærmere. Det er to ting vi tar for oss. *For det første* hvordan bestemme den årlige avskytingskvoten, dvs. hvordan fastsette den faste andel av bestanden som skal høstes. For å avgjøre dette innfører vi en nyttefunksjon som gir en noe mer generell evaluering enn hva vi finner i Aanes et al. (2002). *Dernest* spør vi oss hvordan kvoten bør implementeres. Dette siste punktet kommer vi tilbake til i avsnitt seks.

Utgangspunktet for fastsettelsen av kvoten er en biologisk modell hvor sammenhengen mellom bestandsutvikling, naturlig tilvekst og høsting formuleres. Vi ser på et gitt område hvor vi lar X_t være bestanden av ryper like *før* jakta starter år t og h_t være jaktuttaket det samme året. Ved å følge opplegget til Aanes et al. (2002) er bestandstilveksten gitt som

$$\ln X_{t+1} = \ln(X_t - h_t) + r\left(1 - \frac{\ln(X_t - h_t)}{\ln K}\right).$$ Her er r den såkalte maksimale spesifikke vekstraten og K er bærekapasiteten. Den maksimale spesifikke vekstraten kan enklest forstås som en «ren» biologisk parameter, og sier noe om produktiviteten til den aktuelle rypebestanden. Verdien kan variere fra sted til sted, og er større i høyproduktive enn i lavproduktive områder. Bærekapasiteten sier noe om størrelsen på området og de generelle livsbetingelsene for rypa i terrenget. Setter vi $X_{t+1} = X_t = X$ og det ikke er noe høsting får vi $X = K$. Bærekapasiteten angir dermed hvor stor likevektsbestanden vil være ved fravær av jakt og usikkerhet (men se nedenfor).

[4] *Vi er ikke kjent med noen forskningspublikasjoner fra dette prosjektet så langt (august 2010).*

Ved en liten omforming kan den naturlige vekstfunksjonen også skrives som:

$$(1) \qquad \ln X_{t+1} = r_t + (1 - \beta)\ln(X_t - h_t)$$

hvor $\beta = r / \ln K$. Som Aanes et al. (2002) skal vi betrakte β som en konstant, mens vi lar den maksimale vekstraten, som nå har fått tidsnotasjon, r_t, være en stokastisk variabel underlagt miljømessige og biologiske variasjoner. Det antas at r_t er uavhengig fra år til år med samme fordeling. Forventningsverdien $E(r_t)$ og variansen $Var(r_t)$er begge gitt, og fordelingen er begrenset som $0 < r_{lav} < r_t < r_{høy}$.

Som diskutert ovenfor skal vi avgrense oss til å analysere høsting og bestandsutvikling når det årlige jaktuttaket, eller kvoten, settes ved *proporsjonal* høsting. Høstingen er dermed gitt som:

$$(2) \qquad h_t = aX_t$$

slik at a angir det proporsjonale uttaket som er konstant over tiden. Denne høstingsregelen, i likhet med de andre reglene diskutert i Aanes at al. (2002), fordrer i prinsippet god kunnskap om bestanden før jakta og at jakta stoppes når kvoten er tatt (se avsnitt seks).

Setter vi så likning (2) inn i likning (1) finner vi tidsbaner for bestandsutvikling og høsting, og hvor ulike verdier på det proporsjonale uttaket a gir forskjellige resultater. Spørsmålet er så «hvor godt» vi liker, eller verdsetter, resultatene. I og med at det er mange forhold som griper inn i hverandre kan denne verdsettingen være problematisk. Hele tiden tenker vi på en sosial planlegger som søker å målsette samfunnsnytten av høstingen. Samfunnsplanleggeren skal både ta hensyn til nytten av jakta slik jegerne opplever den, og dessuten har vi profitten til grunneierne. I tillegg representer rypa andre verdier enn den rene bruksverdien, som eksistensverdi (for en oversikt, se for eksempel Freeman 2003). Nytten til jegerne har sammenheng med jaktutbyttet, og jakta vil verdsettes høyere om det er mer fugl enn lite fugl, og viljen til å betale for jakta er da også høyere. Men for mange jegere er nok selve jaktkostnaden av underordnet betydning fordi kjøp av jaktkort ofte bare utgjør en liten del av totalkostnaden ved jakta (se ovenfor). For rettighetshaverne, og særlig de private grunneierne, kan inntekten fra jaktkortsalget ha betydning. Betydningen skal likevel ikke overdrives i og med at det ofte er snakk om beløp som veier lite i grunneiers totalinntekt.

Alle disse momentene og kryssende hensyn gjør at vi skal operere med en nokså enkel samfunnsmessig nyttefunksjon, hvor kun jaktutbytte og bestandsstørrelse inngår. I det jaktutbytte har sammenheng med jaktinnsats (se avsnitt seks), spiller jaktopplevelse og antall jaktdager en indirekte rolle i verdsettingen. Den løpende nyttefunksjonen gir vi derfor ganske enkelt som $W_t = \alpha U(h_t) + (1 - \alpha)V(X_t)$ hvor både $U(.)$ og $V(.)$ er stigende og konkave funksjoner og $0 < \alpha \leq 1$ er en parameter som angir vektleggingen mellom uttak og bestand. Denne formuleringen har dermed likhetspunkter med utvidelsen av nyttefunksjonen i Ramsey-modellen vi finner i Kurz (1968), hvor kapitalbeholdning («wealth») inkluderes i tillegg til konsum. I vår modell verdsettes biodiversitet og eksistensverdi i tillegg til jaktutbytte. Nyttefunksjonen avviker som nevnt fra evalueringen i Aanes et al. (2002), hvor kun høstingsuttaket inngår. Over planhorisonten T får vi da:

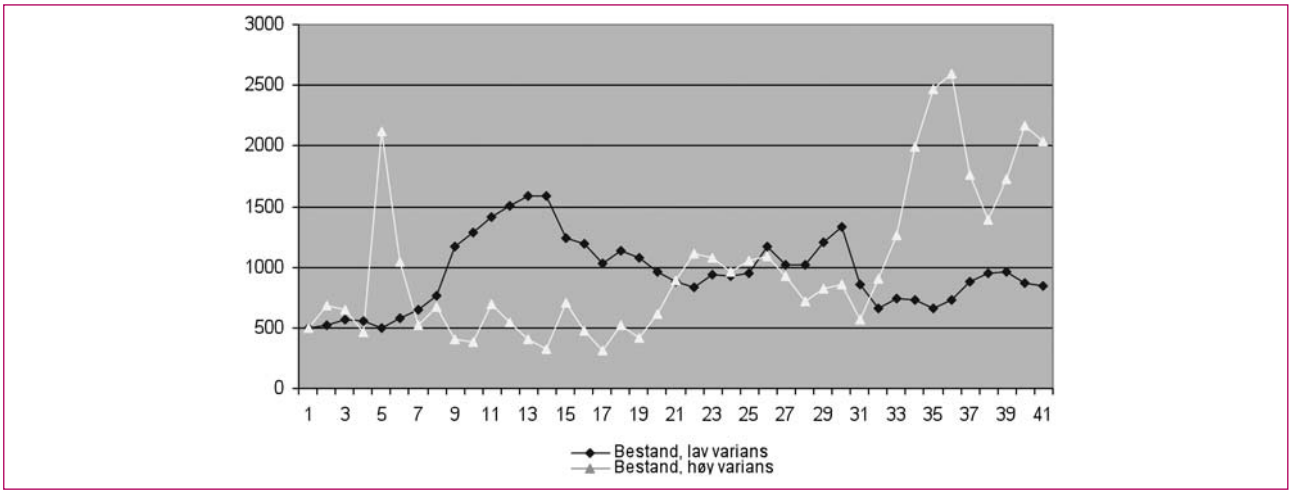
$$(3) \qquad W = \sum_{0}^{T} \rho^t [\alpha U(h_t) + (1 - \alpha)V(X_t)]$$

når $\rho^t = 1 / (1 + \delta)^t$ er diskonteringsfaktoren med $\delta \geq 0$ som diskonteringsrenten. Merk at det i nyttefunksjonen (3) ikke inngår noe eksplisitt om varians, eller spredning, av jaktutbytte og bestand. Når $U(h_t)$ og $V(X_t)$er konkave funksjoner som her, betyr det allikevel at en forholdsvis stabil bestand og stabilt jaktuttak over tid, alt ellers likt, gir høyere nytte enn ved mindre stabilitet (Jensens ulikhet).

5 NUMERISKE RESULTATER

Som diskutert i Aanes et al. (2002) krever en rigorøs vurdering av ulike høstingsstrategier, som i vårt tilfelle altså begrenser seg til å se på ulike verdier av proporsjonalitetsfaktoren a, at vi for hver enkelt verdi analyserer hva som skjer gitt mange verdier på den stokastiske variabel r_t. Disse verdiene kan for eksempel genereres ved Monte Carlo simuleringer. I den smakebiten på resultater som presenteres her ser vi imidlertid på et enklere opplegg hvor høsting og bestandsutvikling studeres kun for to scenarioer på tidsutviklingen av den maksimale spesifikke vekstraten r_t. Disse er generert ved henholdsvis «lav» og «høy» varians. Opplegget er da at vi først finner tidsutviklingen for X_t og h_t ved lav varians for ulike verdier på høstingsparameteren a og at resultatene så evalueres ved bruk av nyttefunksjonen (3). I et neste trinn gjøres det samme ved høy varians.

Figur 1 *Bestandsutvikling uten høsting. «Lav» og «høy» miljøvarians.*



Forventningsverdien settes til $E(r_t)$ = 1.50 som er den samme verdien som Aanes at al. (2002) bruker. Forventningsverdien er som nevnt basert på svenske data, og det argumenteres for at denne verdien impliserer at hver rypehøne i gjennomsnitt produserer noe under fire kyllinger som overlever til jakta begynner. Dette er nok en nokså høy produktivitet. Tetthetsfunksjonen til r_t gis som log-normal fordelt, og hvor vi under scenarioet lav varians noe vilkårlig setter $Var(r_t)$ = 0.023, og også noe vilkårlig setter $Var(r_t)$ = 0.258 ved høy varians[5]. For disse parameterne genereres så tidsutviklingen av r_t ved tilfeldig trekking fra log-normalfordelingen. Bærekapasiteten settes til K = 1000, og vi lar utgangsbestanden være X_0 = 500 fugl (før jakta). At utgangsbestanden er vesentlig lavere enn K kan implisere at bestanden ikke er jomfruelig og/eller at bestanden er lav pga naturlige variasjoner. Endelig spesifiseres nytte-funksjonen (3) som logaritmisk

$$W = \sum_{0}^{T} \rho^t[\alpha \ln(h_t)+(1-\alpha)\ln(X_t)].$$

Som tidligere nevnt (avsnitt én) er en naturlig tolkning av viltloven er at viltforvaltningen skal foregå etter *bærekraftige* prinsipper og at framtidige generasjoner ikke skal bli stilt ovenfor dårligere jaktmuligheter enn dagens generasjon. Det er derfor ingen gode argumenter for neddiskontere nytten over tiden, og vi setter diskonteringsrenten δ = 0, og dermed ρ = 1. Endelig settes planhorisonten noe vilkårlig til T = 40 år. Vi kunne valgt en lengre horisont (for eksempel uendelig), men dette ville ikke endret hovedinnretningen på resultatene vi kommer fram til.

Som bakgrunn for å se effekten av høstingen, viser Figur 1 først bestandsutviklingen ved fravær av jakt, $h_t = aX_t = 0$, under begge scenarioene. Veksten blir svært forskjellig. Særlig merkbar er de store utslagene som høy varians gir med svært mange fugl enkelte år, og fluktuerende lav bestand over lengre perioder. Men også ved lav varians er det store bestandssvingninger, fra 500 fugl til godt over 1500. Alt i alt gir Figur 1 et forløp som ikke overrasker. Bestandsutviklingen er som i virkeligheten nærmest umulig å predikere, og følger ikke tidligere tiders typiske forløp med en bestandstopp om lag hvert fjerde år (avsnitt tre ovenfor). Under begge scenarioene er årlig gjennomsnittelig antall fugl noe under 1000 (kolonne èn Tabell 1 og 2). Dette er ikke urimelig i og med at utgangsbestanden er betydelig lavere enn bærekapasiteten (som er 1000).

Så over til resultatene ved høsting. Tabell 1 viser først nytteverdien av jakta W ved «lav» miljøvarians for ulike kombinasjoner av proporsjonalitetsfaktoren a og vektleggingen av jaktutbytte og bestand α. Vi ser først at ved kun vektlegging av jakta (α = 1), får vi den høyeste nytteverdien ved a = 0.25. Den årlige gjennomsnittelige avskytingen over 40-års perioden er da 93 ryper, mens gjennomsnittsbestanden er 371. Imidlertid ser vi at en avskytning på både 15, 20 og 30 prosent gir omtrent samme nytte. Hvis også bestandsstørrelsen tillegges vekt, gir en avskyting på 20 prosent ved α = 0.8 høyest nytte. Men også her er forskjellene små, og en avskytning på 15 og 25 prosent gir omtrent samme resultat. Endelig ser vi at hvis uttak og bestandsnivå tillegges lik vekt (siste linje i tabellen), finner vi høyest nytteverdi når 10-15 prosent av bestanden tas ut.

[5] *Den underliggende forventningsverdi og standardavvik i normalfordelingen er henholdsvis* μ = 0.40 *og* σ = 0.10, *og* μ = 0.35 *og* σ = 0.33.

Tabell 1 Samfunnsnytte proporsjonalt høstingsuttak. «Lav» miljøvarians ($Var(r_t)$ = 0.023). Årlig gjennomsnittelig bestand ($\bar{X}$) og avskyting ($\bar{h}$) i parentes.

Proporsjonalt uttak a	0	0.05	0.10	0.15	0.20	0.25	0.30	0.40	0.50
$\alpha = 1$ $\bar{X}$ $\bar{h}$	0 (950) (0)	148 (801) (40)	169 (670) (67)	178 (555) (83)	181 (456) (91)	182 (371) (93)	180 (298) (89)	172 (186) (74)	157 (111) (55)
$\alpha = 0.8$	55	172	188	193	194	193	190	179	162
$\alpha = 0.5$	138	209	216	216	214	210	180	190	171

Tabell 2 Samfunnsnytte proporsjonalt høstingsuttak. «Høy» miljøvarians ($Var(r_t)$ = 0.258). Årlig gjennomsnittelig bestand ($\bar{X}$) og avskyting ($\bar{h}$) i parantes.

Proporsjonalt uttak a	0	0.05	0.10	0.15	0.20	0.25	0.30	0.40	0.50
$\alpha = 1$ $\bar{X}$ $\bar{h}$	0 (995) (0)	145 (840) (42)	166 (703) (70)	175 (583) (88)	178 (480) (96)	179 (391) (98)	177 (315) (95)	168 (198) (79)	153 (119) (60)
$\alpha = 0.8$	55	169	184	180	191	190	187	176	159
$\alpha = 0.5$	136	205	212	213	211	207	201	187	167

Tabell 2 viser de tilsvarende resultatene ved «høy» varians. Resultatene er nokså like med hva vi fikk ved «lav» varians, og optimal avskyting følger samme mønster ved ulik vektlegging av uttak og bestand. Merk ellers at nytten hele tiden er lavere ved «høy» enn ved «lav» varians. Som nevnt er ikke dette et uventet resultat når nyttefunksjonen er konkav.

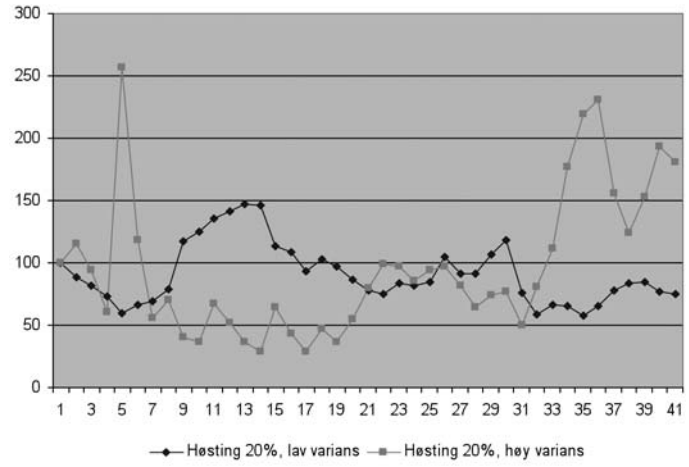
Figur 2 viser tidsutviklingen av jaktuttaket ved høstingsandel 20 prosent. Uttaket svinger i takt med bestandsutviklingen (Figur 1) og høstingsutbyttet er svært forskjellig. Tross dette viser det seg, ikke overraskende, at det årlige gjennomsnittsuttaket er svært likt (Tabell 1 og 2).

Konklusjonen fra denne smakebiten på beregninger, ved bruk av høstingsstrategien proporsjonal kvote, er at en avskytningsandel på 15 – 25 % gir høyest nytte, og at avkytingsandelen naturlig nok blir lavere ved større vektlegging av bestanden i nyttefunksjonen. Vi har også sett på noen beregninger ved lavere forventningsverdi på den maksimale spesifikke vekstraten, $E(r_t)$. Ikke uventet finner vi da at avskytningsandelen som gir høyest nytte blir lavere. Simuleringene våre støtter derfor antagelsen (cf. Rypeforvaltningsprosjektet ved NINA) om at avskytningsandelen bør være lavere i lavproduktive enn i høyproduktive områder.

6 IMPLEMENTERING AV KVOTEN

Den proporsjonale høstingsstrategien leder altså fram til at det fastsettes en optimal kvote i antall fugl som skal høstes hvert år. Det skal derfor (som i de fleste fiskerier) etableres en årlig *TAC* (*T*otal *A*llowable *C*atch) for det aktuelle rypeterrenget, og spørsmålet er nå hvordan implementeringen av kvoten og håndhevingen skal skje. Hvis eieren selv står for jakta er jo dette enkelt; stopp jakta når kvoten er tatt! Men som regel selges jaktrettighetene, og i et jaktterreng med mange jegere byr det på en rekke problemer både å måle og å håndheve jaktuttaket på en rimelig god

Figur 2 *Høsting ved proporsjonalt uttak . «Lav» og «høy»miljø varians.*



måte. Ved siden av fastsettelsen av selve tidsrammen for jakta, har som nevnt den vanligste reguleringen vært begrensninger i antall solgte jaktkort som er blitt supplert med dagskvoter («bag – limit»). Både jakttiden, antall solgte jaktkort og dagskvoter kan tilpasses bestandsstørrelse og ønsket uttak, men uten bruk av ytterligere virkemidler er dette lite treffsikre måter å regulere høstingen på. Forvalteren vil derfor ofte ha begrenset kunnskap om hvor stort det faktiske uttaket er.

Den måten vi implementer kvoten på her er at uttaket reguleres ved antall jaktdager i kombinasjon med antall solgte jaktkort (jegere) per dag, men hvor det tas hensyn til at jaktutbyttet per jeger (innsatsenhet) er større dess høyere bestanden er. Denne produksjonstilnærmingen ved kvotereguleringen tar høyde for noe alle rypejegere opplever; nemlig at en jaktdag sent i sesongen ikke er det samme som en jaktdag i begynnelsen av sesongen, og hvor den viktigste grunnen er at tettheten av fugl avtar med jakta. Implementering av kvoten på en slik måte fordrer kunnskap om høstingsfunksjonen og hvordan den gjennomsnittelige jegerproduktiviteten er i det aktuelle terrenget. I tillegg må som nevnt forvalteren generelt ha kjennskap til bestanden ved jaktstart (men se nedenfor). Utover dette kreves ingen informasjon.

Vi skal først illustrere denne produktfunksjonstilnærmingen ved å bruke den såkalte Schaefer fangstfunksjon (se Clark 1990) med dag som tidsoppløsning. Vi skriver da den momentane jaktdødelighet, svarende til bestandsreduksjonen dag τ (og år t), som[6]:

$$(4) \qquad dX_{t,\tau} / d\tau = -\theta E_{\tau} X_{t,\tau}.$$

Her angir E_{τ} jaktinnsatsen målt ved antall jegere per dag mens θ gir (den gjennomsnittelige) jegerproduktiviteten (fangstkoeffisienten) med dimensjon 1/per jeger per dag.

Fangstfunksjonen (4) sier at jaktuttaket blir høyere ved høyere jaktinnsats og høyere bestand, og dermed også at samme jaktinnsats gir lavere uttak utover i sesongen fordi bestanden blir lavere. Fangstparameteren vil være spesifikk for det gitte jaktterrenget, og vil, alt ellers likt, være høyere ved «høy» tetthet av fugl (typisk målt per km^2) enn ved «lav» tetthet fordi søketiden etter fugl blir mindre. θ vil også avhenge av andre forhold som jaktmetode, og vil normalt være høyere om jakta forgår med hund enn uten hund. Som antydet ovenfor er dette en parameter forvalteren av terrenget må ha kunnskap om.

Vi skal først illustrere bruken av denne fangstfunksjonen ved å anta konstant jaktinnsats, eller samme antall jegere, over hele sesongen, $E_{\tau} = E$. Ved å integrere opp (4) fra jaktstart ($\tau = 0$) til avslutningen av jakta ($\tau = D$), finner vi da bestandstørrelsen etter D jaktdager som $X_{t,D} = X_t e^{-\theta ED}$ når vi husker at X_t er bestanden ved inngangen til jakta. Det samlete uttaket etter D jaktdager år t er dermed $h_{t,D} = X_t(1 - e^{-\theta ED})$. Når dette uttaket svarer til kvoten $h_t = h_{t,D}$, blir

[6] *Det at bestandsreduksjonen svarer til jaktdødeligheten betyr at naturlig dødelighet i jaktsesongen neglisjeres. Men dette er konsistent med den naturlige vekstfunksjonen (1) som nyttes hvor verken rekruttering eller naturlig dødelighet inngår spesifikt, heller ikke forskjellige alderklasser av rypa.*

det tilhørende antall jaktdager $D = (1/\theta E)\ln[\frac{X_t}{(X_t - h_t)}]$. Ved den proporsjonale høstingsstrategien $h_t = aX_t$ kan dette også (ved $X_t > 0$) skrives som:

$$(5) \qquad D = (1 / \theta E)\ln[\frac{1}{(1-a)}].$$

Som vi ser finner vi at antall jaktdager som realiserer kvoten basert på den proporsjonale høstingsstrategien kan fastsettes *uten* kjennskap til bestandsstørrelsen[7]! Tabell 3 gir en illustrasjon hvor fangstkoeffisienten er satt til $\theta = 0.01$. Fra (4) ser vi at dette svarer til at en bestand på 200 fugler gir et dagsuttak på 2 fugler for $E = 1$ (en jeger), $\theta = 2 / 1^* 200 = 0.01$. Ved en høstingsandel på 20 prosent ved jegerproduktivitet finner vi derfor at en konstant jaktinnsats på 5 jegere hver dag betyr fylt kvote etter kun 4 jaktdager. Hvis bestandsstørrelsen ved inngangen til jakta er 500 fugl betyr det dermed at kvoten på 100 fugl er skutt etter 4 dager. Den gjennomsnittelige dagsfangsten per jeger er dermed 5 fugl. Hvis bestandsstørrelsen er 300 fugler, får vi at kvoten på 60 fugler også fylles opp etter 4 dager. Men nå er den gjennomsnittelige dagsfangsten 3 fugler. Denne jegerproduktiviteten kan kanskje synes høy, og tabellen gir også noen resultater ved lavere produktivitet. Antall jaktdager øker da naturlig nok for gitt innsats, mens dagsuttaket i antall fugl reduseres tilsvarende. Hvis bestandsstørrelsen ved inngangen til jakta er 500 fugl og høstingsandelen er 20% og den konstante innsatsen er 5 jegere, finner vi derfor nå at kvoten på 100 fugl er skutt etter 9 dager. Den gjennomsnittelige dagsfangsten per jeger er dermed litt over 2 fugl.

Grunnen til at antall jaktdager som realiserer kvoten kan fastsettes bare på grunnlag av høstingsandelen, og at selve bestandsstørrelsen ikke spiller noen rolle, er spesifikasjonen av produktfunksjonen (4). Her gir en høyere bestand for en gitt innsats et større uttak enn en lavere bestand på en slik måte at nivåstørrelsene akkurat utbalanseres fordi elastisiteten av bestanden i produktfunksjonen er lik én. Ved en mer generell produktfunksjon $dX_{t,\tau} / d\tau = -\theta E_\tau^\eta X_{t,\tau}^\gamma$, hvor antagelsen er at bestandselastisiteten er begrenset opp til én, $0 < \gamma \leq 1$, og innsatselastisiteten også typisk er begrenset på samme måte, $0 < \eta \leq 1$, finner vi nå antall jaktdager etter noen små omforminger som:

Tabell 3 Antall jaktdager D ved Schaefer fangstfunksjon. Fangstkoeffisient $\theta = 0.01$. I parentes fangstkoeffisient $\theta = 0.005$.

Proporsjonalt uttak	$E = 2$	$E = 5$	$E = 7$
$a = 0.15$	8 (16)	3 (7)	2 (5)
$a = 0.20$	11 (22)	4 (9)	3 (6)
$a = 0.25$	14 (29)	6 (12)	4 (8)

$$(6) \qquad D = \frac{X_t^{(1-\gamma)}}{\theta E^\eta (1-\gamma)}[1 - (1-a)^{(1-\gamma)}]$$

når vi også nå antar konstant jaktinnsats per dag, $E_\tau = E$. Her ser vi dermed at bestanden før jakta X_t, sammen med høstingsandelen a, må være kjent for å beregne antall jaktdager for et gitt antall jegere når bestandselastisiteten er mindre enn én, $\gamma < 1$. Det kan enkelt konstateres at samme fangstkoeffisient θ fordrer mer innsats (flere jaktdager for et gitt antall jegere, eller flere jegere for et gitt antall jaktdager) ved $\gamma < 1$ enn ved $\gamma = 1$. En lavere innsatselastisitet $\eta < 1$har samme effekt.

Det er også mulig å finne tilsvarende formler som (5) og (6) når antall jegere varierer over jaktsesongen. Ved bruk av produktfunksjonen (4) finner vi da høstingen som.

$$h_{t,D} = X_t\left(1 - e^{-\theta\int_0^D E_t d\tau}\right).$$

Vi skjønner at også i dette tilfellet kan antall jaktdager og antall jegere som realiserer kvoten basert på den proporsjonale høstingsstrategien i $h_{t,D} = h_t = aX_t$, fastsettes uten kjennskap til bestandsstørrelsen. På tilsvarende måte kan vi også utvikle en formel for høstingsuttaket og antall jaktdager ved varierende innsatsbruk når bestandselastisiteten er mindre enn én.

7 OPPSUMMERING

Biologene har tradisjonelt satt premissene for rypeforvaltningen i Norge. De har fremhevet betydningen av en rekke naturgitte forhold for bestandsutviklingen, og har inntil

[7] *Aanes et al. (2002, s.282) er også inne på noe av det samme. Men diskusjonen her indikerer at de tenker seg at høstingen foregår momentant. I vår analyse er tidsutstrekningen i høstingen noe av det sentrale.*

nokså nylig hevdet at effekten av jakta er beskjeden fordi økt jaktdødelighet kompenseres ved lavere naturlig dødelighet. Rypejakta har vært regulert ved fastsettelse av jakttid og kortsalg, men har manglet klare mål for uttak og bestandsutvikling. Et fallende utbytte fra jakta de siste 20 årene tyder på at denne forvaltningsmodellen langt fra er optimal.

Nyere biologisk forskning tillegger jakta langt større betydning for bestandsutviklingen enn tidligere. Med utgangspunkt i en stokastisk biologisk modell for en rypebestand i et gitt område og et enkelt økonomisk rammeverk, har vi i denne artikkelen belyst noen sentrale sider ved forvaltningen. Samfunnsnytten av jakta er sammensatt, men en enkel nyttefunksjon hvor både jaktutbytte og bestand inngår er formulert for å evaluere nytten av jakta. Det første av to sentrale elementer i en robust forvaltningsstrategi er å fastsette en utbytterestriksjon, eller kvote. Denne er her fastsatt på grunnlag av en valgt høstingsstrategi hvor en fast andel av bestanden tas ut hvert år, den såkalte proporsjonale høstingsstrategi. Dette er en enkel strategi som kun fordrer en parameter, nemlig høstingsandelen. Under antakelser om henholdsvis «lav» og «høy» variasjon i bestandens vekstrate illustrerer vi så hvordan bestand og høsting utvikler seg for ulike verdier på høstingsandelen. Samfunnsnytten evalueres under ulike forutsetninger om hvordan samfunnsplanleggerens vekter nytten av jaktutbytte og bestand. Vi finner at den optimale høstingsandelen skal ligge på omtrent 25 % hvis samfunnsplanleggeren ikke tillegger bestanden noen verdi seg selv. Hvis bestanden og jakta tillegges lik vekt finner vi at den optimale høstingsandelen skal være lavere, og hvor 15% gir høyest nytte med det datagrunnlaget vi bruker. De numeriske illustrasjonene indikerer imidlertid at samfunnsnytten ikke avviker dramatisk fra optimum selv når proporsjonalitetsfaktoren avviker med +- 5 prosentenheter fra de nyttemaksimerende verdiene. Vi finner også at det proporsjonale uttaket skal være lavere i lavproduktive enn i høyproduktive områder.

En utbytterestriksjon er ikke virkningsfull uten at forvalteren evner å implementere og håndheve kvoten effektivt. I siste del av artikkelen viser vi hvordan den fastsatte årlige kvoten kan implementeres på en lite ressurskrevende måte ved å innføre restriksjoner i antall jaktkort (jegere) og antall jaktdager. Utgangspunktet er en produktfunksjonstilnærming som tar høyde for at en jaktdag sent i sesongen normalt gir lavere utbytte enn en jaktdag i begynnelsen av sesongen, og hvor den viktigste grunnen er at tettheten av fugl avtar med jakta. Noe forenklet betyr dette at forvalteren teller opp antall jaktdager som har blitt solgt som så multipliseres med et antatt gjennomsnittelig utbytte per jaktdag og hvor det tas hensyn til avtagende jegerproduktivitet utover høsten. Når så antall jaktdager multipliseres med antatt utbytte per dag svarer til kvoten, stoppes jakta. Denne tilnærmingen er vist modellmessig, og ved å spesifisere høstingsfunksjonen som en standard Schaefer funksjon vil optimal jaktinnsats som realiserer en proporsjonal kvote faktisk kunne beregnes uten kunnskap om størrelsen på bestanden før jakta starter. Det eneste forvalteren må kjenne til, eller ha et godt anslag på, er gjennomsnittelig jegerproduktivitet. Ved en mer generell utforming av fangstfunksjonen må forvalteren også ha kunnskap om bestanden for å implementere optimal kvote. Prisingen av jakta og hvordan forvalteren skal allokere kvoten mellom forskjellige jegere, faller det utenfor denne artikkelen å diskutere.

Til forskjell fra den tradisjonelle tilnærmingen til forvaltningen, hvor høstingsuttaket er det eneste evalueringskriteriet, impliserer den foreslåtte nyttetilnærmingen at også betydningen av ikke-bruks verdier som biodiversitet og eksistensverdi bør tillegges vekt. Vurdert i lys av at størsteparten av befolkningen ikke jakter, virker det rimelig at også slike verdier tas i betraktning når forvaltningsmålene fastsettes. Klare retningslinjer for effektiv implementering av utbytterestriksjoner er også mangelfullt i eksisterende forvaltningsregime. Produksjonstilnærmingen foreslått her åpner for en enkel og nokså presis håndtering av også dette aspektet ved forvaltningen. Totalt sett utgjør den foreslåtte modellen et godt utgangspunkt for å møte de utfordringene rypeforvaltningen står ovenfor.

REFERANSER:

Andersen, O. (2008): Attitudes of hunters and managers toward harvest regulations of Willow Ptarmigan in Norway – implications for management. Master thesis, Høgskolen i Hedmark.

Brøseth, H., Tufto, J., Pedersen, H.Chr., Steen, H., Kastdalen, L. (2005): Dispersal patterns in a harvested Willow Ptarmigan population. Journal of Applied Ecology 42, 453-459.

Clark, C. (1990): Mathematical Bioeconomics. John Wiley, New York

Freeman, M. (2003): The measurement of environmental and resource values (2th edition). Resources for the Future, Washington D. C.

Hagen, Y. (1952): Rovfuglene og viltpleien. Gyldendal forlag, Oslo.

Hjeljord, O. (1995): Ryper og jakt. Hvor stort uttak tåler en rypestamme? Fagnytt, Naturforvaltning nr 6. Institutt for biologi og naturforvatning. Norges landbrukshøgskole. Tilgjengelig fra http://www.umb.no/statisk/ina/publikasjoner/fagnytt/fn9506.pdf

Kurz, M. (1968): Optimal economic growth and wealth effects. International Economic Review 9, 348-357.

Myrberget, S. (1988): Demography of an island population of willow ptarmigan in northern Norway. I A. T: Bergerud et al. (red): Adaptive strategies and population ecology of northern grouses. University of Minnesota Press, Minneapolis

Nationen (2009): Rypejakta må bli kvotejakt. Nationen 11.02.09.

Pedersen, H.C, Steen, H., Kastdalen, L., Svendsen, W., Brøseth, H. (1999): Betydningen av jakt på lirypebestander. Framdriftsrapport 1996-1998. Norsk Institutt for Naturforskning, Trondheim.

Pedersen, H.C, Steen, H., Kastdalen, L., Svendsen, W., Brøseth, H. (2002): Betydningen av jakt på lirypebestander – høsting av et overskudd eller forbruk av kapital? Rapport Norsk Institutt for Naturforskning, Trondheim.

Rundtom, T.O. og Steinset, T.A (2009): Hver femte mann er jeger. Statistisk sentralbyrå Samfunnsspeilet 04/2009

SSB (2009): Skogsveier for motorkjøretøyer. Statistikk.

SSB (2010): Byggeareal. Fritidsbygninger. Statistikk.

SSB Fangststatistikk. Diverse årganger 1971-2010

Steen, Johan B. (1978): Ryper. Gyldendal forlag, Oslo.

Steen, Johan B. (2004): Ryper og rypejegere. Gyldendal forlag.

Svenson, L., Grant, P.J., Mullarney, K., Zetterström, D., (2006): Gyldendals store fugleguide. Europas og middelhavsområdets fugler i felt. Gyldendal norsk forlag, Oslo.

Søilen, E. (1996): Sportsmenn i veideland. Norges Jeger og Fiskeforbund, Oslo

Viltloven (1981): Lov om jakt og fangst av vilt (med senere endringer)

Wegge, B. (1990): Rypejakt. Aschehoug forlag.

Willebrand, M. H., (2005): Temporal and spatial dynamics of Willow grouse Lagopus Lagopus. Doctoral thesis, Swedish University of Agricultural sciences, Umeå.

Willebrand, T. og Hörnell, M. (2001): Understanding the effects of harvesting Willow Ptarmigan Lagopus lagopus in Sweden. Wildlife Biology 7, pp. 205-212.

Aanes, S., Engen, S., Sæther, B.E., Willebrand, T., Marcström, V. (2002): Sustainable harvesting strategies of Willow Ptarmigan in a fluctuating environment. Ecological Applications Vol. 12, 281-290.

Internettsider

Inatur (www.inatur.no)

«Rypeforvaltningsprosjektet 2006-2011» (http://www.skoginfo.no/Prosjekter/)

Statskog (www.statskog.no)

Ulvig Kiær AS (2010); Rypejakt 2010. (http://www.kiar-mykleby.no/Default.aspx?path=Jakt - Rype&artType=4&artID=1&SiteID=1&sm=Rype)

«Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning» (www.frisch.uio.no) er en stiftelse opprettet av Universitetet i Oslo for å drive anvendt samfunnsøkonomisk forskning i samarbeid med Økonomisk institutt og andre fagmiljøer ved Universitetet i Oslo.

Vi er i en rekrutteringsfase og ønsker derfor å tilsette

forsker ved Frischsenteret

Vi søker primært en kvalifisert person som har mottatt sin doktorgrad innen samfunnsøkonomi, eller beslektede fag, de siste fire årene, eller som har levert sin avhandling før søknadsfristens utløp – 7. januar 2011. Personer som er spesielt velkvalifisert til å utføre anvendt samfunnsøkonomisk oppdragsforskning, men som har doktorgrad lenger tilbake enn fire år, er også velkomne til å søke.

Prosjektporteføljen ved Frischsenteret dekker en rekke områder, med tyngdepunkt innen utdanning, trygd og arbeidsmarked, pensjoner, miljø og energi, helse og offentlig økonomi. Prosjektene utføres for Norges forskningsråd, internasjonale organisasjoner og norske myndigheter, og vi legger vekt på at de skal ha både et teoretisk og et empirisk grunnlag. Vi har utstrakt samarbeid både med norske og utenlandske forskningsmiljøer, og har Økonomisk institutt ved Universitetet i Oslo som basismiljø. Vi holder til i Forskningsparken på Blindern. Ved Frischsenteret arbeider for tiden 13 forskere, 8 stipendiater og 16 vitenskapelig rådgivere.

Den som ansettes vil samarbeide både med forskere ved Frischsenteret, med ansatte ved Økonomisk institutt og med andre forskere. Den nyansatte vil ha ansvar for intern veiledning, og delta i initiering og gjennomføring av prosjekter.

Forskerstillingene er ikke knyttet til spesielle felt, og forskerne har frihet til å initiere forskning på felt som de er interessert i, og som kan finansieres. Det er likevel gunstig om de som ansettes har kompetanse innenfor Frischsenterets hovedfelt. Vi legger vekt på samarbeid og konsentrasjon ved at flere arbeider på samme felt, og ved at prosjekter går over lengre tid. Vi legger også vekt på å skaffe utfordrende prosjekter og gi mulighet for faglig oppdatering.

Vi har gode lønns- og pensjonsordninger, bonussystem for internasjonal publisering og egen ordning for kompetanseoppbygging. Kompetanseordningen gir blant annet mulighet for utenlandsopphold.

Ved vurdering av søkerne vil det bli lagt vekt både på evnen til å utføre oppdragsfinansiert anvendt samfunnsøkonomisk forskning og på vitenskapelige arbeider og annen forskningserfaring. Også innretningen av kompetansen i forhold til Frischsenterets nåværende profil og framtidige behov vil bli tillagt vekt. Tilsetting kan skje våren 2011 eller noe senere. Kvinner oppfordres spesielt til å søke. Informasjon om Frischsenteret finnes på våre nettsider www.frisch.uio.no.

Nærmere opplysninger kan fåes ved henvendelse til fungerende direktør Rolf Golombek, tlf 22 95 88 12, rolf.golombek@frisch.uio.no. Søknaden med vedlegg må være Frischsenteret, Gaustadalléen 21, 0349 Oslo, i hende **senest 7. januar 2011, o**g kan enten sendes til: Frischsenteret, Gaustadalleen 21, 0349 Oslo, Att: Rolf Golombek, eller mailes til rolf.golombek@frisch.uio.no.

① for Indeksfond.

Enkelt å kjøpe, enkelt å følge, enkelt å selge.

DnB NOR
Bank fra A til Å

B-PostAbonnement

Retur: Samfunnsøkonomenes Forening
PB. 8872 Youngstorget
0028 OSLO