



Finansdepartementet - FIN

Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Vår referanse: 15/01012-2
Arkivkode: 200
Saksbehandler: Per Richard Johansen
Deres referanse: 15/2833 - 1
Dato: 29.10.2015

Høringssvar fra KS, NOU 2015:9 – Finanspolitikk i oljeøkonomi

Handlingsregelen for finanspolitikken sier at en i budsjettpolitikken kan legge til grunn et strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd tilsvarende forventet realavkastning (4 prosent) av Statens pensjonsfond utland ved inngangen av året. Det må legges stor vekt på å jevne ut svingninger i økonomien for å sikre god kapasitetsutnyttelse og lav arbeidsledighet. Ved særskilt store endringer i fondets verdi må endringer i bruken fordeles over flere år.

Utvalget hadde som mandat blant annet å vurdere om det er behov for å supplere dagens retningslinjer med tilleggsregler eller ved å understreke hensyn som bør tillegges særlig vekt ved utformingen av finanspolitikken i en situasjon med stor avstand til 4-prosentbanen og muligheter for betydelige endringer i anslag for nivået på banen fra ett år til det neste.

Utvalget ender opp med å anbefale to tilleggsregler:

- Å legge opp til en gradvis innfasing opp til 4 prosent-banen, og da klart mer gradvis enn innfasingen i årene siden handlingsregelen ble innført.
- Å begrense fondsuttaket til kun å dekke demografikostnader, dvs at uttaket begrenses til kostnadene ved uendrete dekningsgrader og ressursbruk pr bruker for offentlige velferdsordninger, inntil en når en 3-prosentbane for avkastning på fondet.

En viktig begrunnelse for en mer begrenset innfasing av oljeinntekter i årene som kommer, er den finanspolitiske utfordringen som kommer når aldringen i befolkningen vil gi sterk vekst i kostnadene for velferdstjenester fra midten av 2020-tallet og framover. KS har for sin del vært opptatt av disse utfordringene over lang tid, og sendte i 2010 et brev om dette til statsminister Stoltenberg og de parlamentariske lederne på Stortinget, etter at problemstillingen hadde vært drøftet blant medlemmene og behandlet av KS' landsting i 2008. Finansdepartementet mottok kopi av brevet.

En av KS' bekymringer var at handlefriheten i budsjettpolitikken er så mye større på kort sikt enn på lang sikt. Dermed kan en komme i skade for å innføre nye velferdspolitiske reformer som ikke bærekraftige på lang sikt. Blant konklusjonene KS trakk den gang var at handlingsregelen for finanspolitikken ikke var tilstrekkelig for å sikre helhet, langsiktighet og bærekraft i velferdstjenestene i årene framover. KS er derfor positiv til at Regjeringen nå har nedsatt et utvalg for å se på evt tilleggsregler til handlingsregelen.

Det kan framstå som om utvalget underkommuniserer disse framtidige utfordringene. I utvalgets analyse av handlingsrommet framover benyttes en forutsetning om uendrete dekningsgrader og ressursbruk pr bruker som referansebane, noe som gir et budsjettmessig inndeckningsbehov på 5 prosent av BNP Fastlands-Norge i 2060. Selv om utvalget også vurderer konsekvenser av alternative forutsetninger konkluderer de (ss. 19 og 133):

«Konklusjonen om et betydelig langsiktig inndekningsbehov er rimelig robust overfor alternative forutsetninger. Den nøyaktige størrelsen på inndekningsbehovet er imidlertid avhengig av utviklingen i bl.a. oljepris, fondsavkastning, arbeidstilbud og produktiviteten i offentlig tjenesteproduksjon.»

Etter KS' oppfatning er ikke forutsetningen om uendrete standarder og ressursbruk pr bruker en triviell forutsetning. Historisk har ressursbruken pr bruker økt innen helse- og omsorgsektoren, drevet av økt velstand og tilsvarende forventninger til de offentlige velferdstjenestene på den ene siden, og en svakere produktivitetsutvikling for slike tjenester på den annen side.

Rett nok kan økt levealder slå ut i flere friske år for eldre, men det kan også slå ut i flere år med helseproblemer. Og selv om teknologiske framskritt kan by på kostnadsbesparende behandlingsmetoder, vil antakelig kunnskapen om nye behandlingsmuligheter trekke motsatt vei. Nettoeffekten av dette er altså uviss, men effekten av en økende velstand i økonomien på kravet til offentlige velferdstjenester er neppe det. I utgangspunktet kan en derfor ikke formulere uendret politikk som en politikk som holder dekningsgrader og ressursbruk pr bruker uendret, men en der disse vokser i takt med våre historiske erfaringer.

Dette betyr at inndekningsbehovet i 2060 gitt «uendret politikk» trolig er undervurdert, og det samme gjelder for hvor snart en går fra en budsjettmessig overdekning til en budsjettmessig underdekning. En kan altså nå raskere det punkt der det ikke lenger er mulig – til gitt produktivitets-vekst – å opprettholde nivået på velferdstjenestene uten andre former for grep, slik som økt skattefinansiering, økt brukerbetaling.

Dette understreker at den store handlefriheten vi i dag har i budsjettpolitikken er et midlertidig fenomen. Denne romslige økonomiske situasjonen kan initiere en sterk utbygging av velferds-tjenester fordi vi tilsynelatende har råd til det. Det betyr at den framtidige veksten i antall eldre kan komme med utgangspunkt i et velferdssystem som er vesentlig mer kostnadskrevende enn hva vi ellers ville hatt.

Det er bra at også utvalget påpeker dette, når det fortsetter sitatet ovenfor med:

«Den viktigste drivkraften bak det økende inndekningsbehovet er aldringen av befolkningen, som trekker utgiftene til pensjoner, helse og omsorg opp. Dette må i stor grad møtes med å gjøre de aktuelle velferdsordningene mer robuste overfor økende levealder, slik siktemålet også er med den norske pensjonsreformen. I den fasen norsk økonomi nå er inne i, trekker både den sterke veksten i aldersrelaterte utgifter og usikkerheten om fondsavkastning og oljepriser i retning av å være forsiktig med å øke bruken av oljeinntekter nå. Særlig må en være forsiktig med å øke bruken av oljepenger til utbygging av andre velferdsordninger i perioden før den sterke veksten i aldersrelaterte utgifter setter inn for alvor. Gjør man det, øker også det langsiktige inndekningsbehovet. Dermed kan det bli nødvendig å foreta tilsvarende kutt i andre ordninger eller reversere de nye velferdsreformene på et senere tidspunkt.»

Utvalgets ene forslag om en tilleggsregel der en begrenser fondsuttaket til kun å dekke demografikostnadene, dvs gitt uendrete dekningsgrader og ressursbruk pr bruker, kan sees på som et direkte svar på denne problemstillingen. Men KS vil peke på at dette er en meget krevende anbefaling, der kostnadmessig sett små avvik fra denne forutsetningen på kort sikt kan få betydelige konsekvenser på lang sikt. Den multiplikative effekten av vekst i antall eldre kombinert med en vekst i dekningsgrader og/eller ressursbruk pr bruker er betydelig. Det er derfor nødvendig at en vurderer de langsiktige kostnadskonsekvensene av alle nye velferdsreformer i lys av den demografiske utviklingen.

KS vil forøvrig anbefale Regjeringen å se på det tidligere nevnte innspillet fra KS, som munnet ut i et forslag om å nedsette en egen velferdskommisjon. Deler av det mulige mandatet for en slik kommisjon er blitt dekket av utvalgets arbeid, deler blir antakelig ivarettatt av andre utvalg, slik som Produktivitetskommisjonen. Men de mer spesifikke utfordringene til utforming og finansiering av

velferdstjenestene blir ikke dekket. Vi tror at en behandling av disse utfordringene vil styrke muligheten til å gjennomføre en bærekraftig finanspolitikk framover.

Med vennlig hilsen



Helge Eide

områdedirektør interessepolitikk



Per Richard Johansen

sjeføkonom

Kopi: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Mottaker	Adresse	Post	Kontaktperson
Finansdepartementet - FIN	Postboks 8008 Dep	0030 OSLO	