

# Hvor stor offentlig sektor tåler vi?

*Av Haakon Riekeles, samfunnsøkonom i Civita*

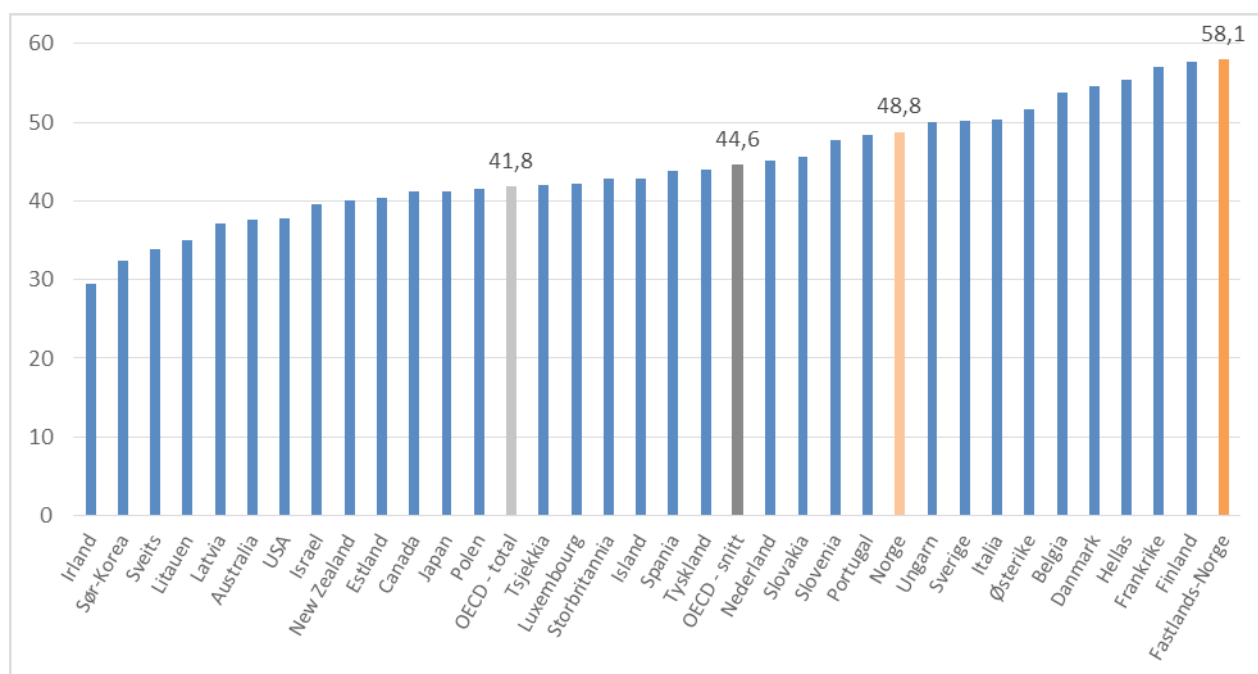
## Innledning

Det er økende oppmerksomhet i norsk politikk omkring bruken av oljepenger og velferdsstatens langsiktige bærekraft. Spørsmålene er da som oftest om oljepengebruken er i tråd med handlingsregelen og om velferdsordningene kan opprettholdes med en aldrende befolkning. Det er imidlertid liten oppmerksomhet om at en stor offentlig sektor kan være et problem i seg selv, uavhengig av om velferdsstaten er «bærekraftig» i den forstand at utgiftene på lang sikt dekkes inn av inntekter, og uavhengig av om bruken av oljeformuen er ansvarlig. En for stor offentlig sektor er problematisk ut fra et økonomisk perspektiv, fordi det kan redusere evnen til økonomisk vekst og nyskapning, med negative konsekvenser for vår velstand på lang sikt. En stor offentlig sektor er også en indikasjon på at stat og kommune har påtatt seg ansvar på mange felt og har stor makt over samfunnets utvikling. Fra et liberalt perspektiv er det betenkelig, selv om hensikten bak hver enkelt utgift er god.

Dette notatet viser hvordan offentlig sektors størrelse har utviklet seg over tid, og sammenligner situasjonen med andre industriland. Hvis man måler størrelsen på offentlig sektor som andel av Fastlands-BNP, har Norge størst offentlig sektor av alle land i OECD. Det er flere utviklingstrekk som tyder på at offentlig sektor vil vokse som andel av økonomien i årene fremover, med mindre man aktivt tar grep for å forhindre det. Notatet viser også til forskning som antyder at en høy offentlig pengebruk kan redusere økonomisk vekst, selv i land hvor offentlig sektor er effektiv. Nivået på offentlig pengebruk i Norge er sannsynligvis over det nivået hvor det hemmer veksten, men vi kan ha blitt skjermet for de negative konsekvensene hittil, fordi en stor del av offentlige utgifter finansieres av oljepenger. Når andelen av offentlig sektors utgifter som finansieres av oljeinntekter etter hvert går ned, og andelen som finansieres av skatter fra fastlands-økonomien etter hvert vil måtte gå opp, vil de negative konsekvensene av dagens størrelse på offentlig sektor åpenbare seg.

## Offentlig sektor i Norge sammenlignet med andre land

Det er godt kjent at offentlig sektor i Norge er stor. Vi har et omfattende velferdstilbud, staten leverer mange tjenester og finansierer aktiviteter innen de fleste samfunnsområder. For å ha en idé om akkurat hvor høye de offentlige utgiftene er, kan det være nyttig å sammenligne situasjonen i Norge med andre land. En naturlig måte å måle størrelsen på offentlig sektor på, er å ta alle offentlige utgifter som andel av bruttonasjonalprodukt. Figur 1 under viser offentlig sektor som andel av BNP i OECD-landene. Som figuren viser, er offentlig sektors andel av BNP i Norge på 48,8 prosent, klart høyere enn snittet i OECD, som ligger på 44,6 prosent. Flere økonomisk vellykkede land med godt utbygde velferdsordninger, som Tyskland eller Nederland, klarer seg med en klart mindre offentlig sektor. Sammenligningen viser likevel at vi har en mindre offentlig sektor som andel av BNP enn våre naboland Sverige, Danmark og Finland.



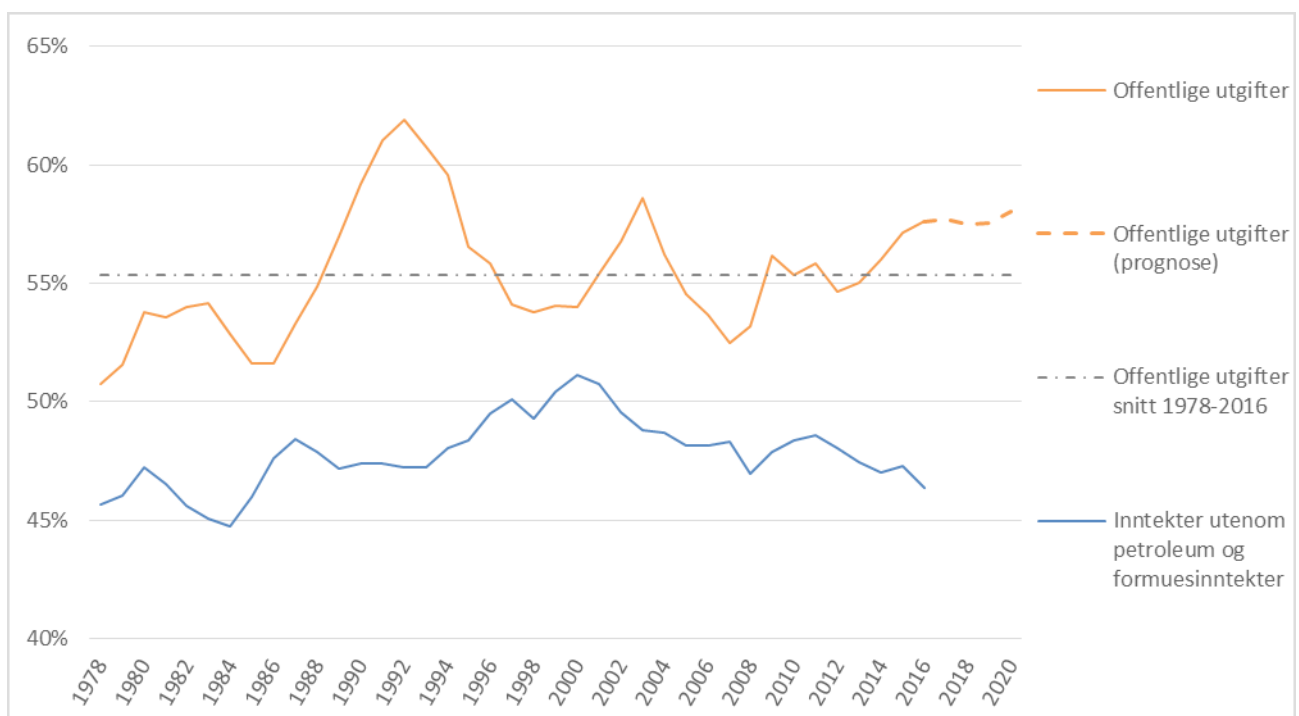
Figur 1: Offentlig sektors størrelse som andel av BNP i 2015. Kilde OECD og Finansdepartementet (Revidert Nasjonalbudsjett 2017)

Dette er imidlertid misvisende. Norge er i en unik situasjon på grunn av olje- og gassutvinningen, en aktivitet som bidrar mye til BNP, men har få sysselsatte og hvor inntektene kanaliseres på siden av resten av økonomien. Denne delen av norsk økonomi vil gradvis bli mindre viktig, og det er resten av den økonomiske aktiviteten som vil måtte finansiere offentlig sektor i fremtiden. I tillegg er det grunn til å se på oljeutvinning ikke hovedsakelig som en næringsvirksomhet i tradisjonell forstand, men som en måte å veksle naturkapital om til finanskapital på. Når vi utvinner olje motsvares inntektene av en redusert mengde olje igjen på norsk sokkel, og dermed en lavere nasjonalformue. På grunn av dette er det vanlig å skille ut effekten av oljevirkomheten og å se på verdiskapningen i resten av økonomien, såkalt Fastlands-Norge, for å vurdere tilstanden i norsk økonomi.<sup>1</sup> Dersom man måler størrelsen på offentlig sektor som andel av Fastlands-BNP heller enn som andel av BNP inkludert oljesektoren, er andelen på 58,1 prosent, høyere enn i noe annet OECD-land.

Det er verdt å merke seg at landene hvor størrelsen på offentlig sektor er nær det reelle norske nivået, stort sett er land som enten har opplevd større eller mindre økonomiske tilbakeslag, som Finland og Hellas, eller som over lang tid har vært lite konkurransedyktige og har opplevd lav vekst, som Frankrike, Italia og Belgia. Årsakssammenhengen kan gå begge veier, enten at en stor offentlig sektor bidrar til lavere vekst, eller at lav økonomisk vekst (eller nedgang i verdiskapningen) gjør at offentlig sektor utgjør en større andel av økonomien. Uansett hvordan årsakssammenhengen er, er det tankevekkende at det blant landene med en offentlig sektor på størrelse med Norges ikke finnes noen åpenbare økonomiske forbilder. Sammenhengen mellom størrelsen på offentlig sektor og vekst drøftes nærmere senere i notatet.

## Historisk utvikling

Offentlig sektors størrelse som andel av BNP i et enkelt år kan gi et misvisende bilde. Ved en kraftig økonomisk nedgang (eller oppgang), vil BNP endres, uten en tilsvarende stor endring i offentlig sektors utgifter. Dermed vil offentlig sektor fremstå som større (eller mindre) enn den er på lang sikt. I tillegg vil økt arbeidsledighet og motkonjunkturpolitikk bidra til midlertidige økninger i offentlige utgifter. Figur 2 viser hvordan offentlig sektors andel av Fastlands-BNP har utviklet seg fra 1978 frem til i dag, basert på tall fra SSB.<sup>2</sup> Figuren viser også gjennomsnittet i perioden, som er på 55,3 prosent, og en prognose på hvordan offentlig sektors størrelse vil utvikle seg de neste årene.<sup>3</sup> I tillegg viser figuren offentlige inntekter unntatt inntekter fra petroleumsvirksomhet (skatter og avgifter på oljeutvinning, og inntekter fra SDØE og Statoil) og formuesinntekter i statsforvaltningen, som andel av Fastlands-BNP.



Figur 2: Offentlig utgifter og inntekter som andel av Fastlands-BNP fra 1978 til 2016, og prognose for 2017-2020. Kilde: SSB og egne utregninger.

Oversikten viser, ikke overraskende, at offentlig sektors andel av Fastlands-BNP har vokst i økonomiske nedgangstider, på grunn av en kombinasjon av motkonjunkturpolitikk, som øker offentlige utgifter, og nedgangstider, som reduserer veksten i Fastlands-BNP. Størst økning var det på begynnelsen av 1990-tallet under bankkrisen, da utgiftene i 1992 nådde et toppnivå på 61,9 prosent av fastlands-BNP. Også fra 2001 til 2003 økte offentlig sektors andel av Fastlands-BNP, til 58,6 prosent. Finanskrisen i 2008-2009 ga også en økning i offentlig sektors andel, men fra et lavere nivå, etter at flere år med god økonomisk utvikling som følge av høy oljepris hadde bidratt til at også fastlands-BNP vokste raskere enn offentlige utgifter. At offentlig sektors andel av BNP nå er på vei opp kan delvis forklares av nedgangskonjunktoren som kom som følge av oljeprisfallet. Samtidig bidrar de økte utgiftene i velferdsordningene som kommer fordi befolkningen eldes, til at offentlig sektor vokser.

Prognosen, som er utarbeidet på bakgrunn av SSBs anslag for vekst i fastlands-BNP, vekst i offentlig sektors konsum, vekst i offentlig sektors investeringer, og lønns- og prisvekst for årene frem til 2020, antyder at offentlig sektors størrelse vil holde seg på omtrent samme nivå. Det på tross av at SSB spår en vekst på i overkant av 2 prosent for fastlands-BNP, som er omtrent på linje med det historiske snittet. Det er derfor ikke lav økonomisk vekst som forklarer den høye andelen av verdiskapningen som går til offentlige utgifter. Prognosen antyder dermed at offentlig sektors andel av BNP de neste årene vil ligge fast på et nivå som er høyere enn det som har vært snittet i perioden 1978 til 2016. Det er i tillegg et nivå som er klart høyere enn det som er vanlig i sammenlignbare land.

Offentlige utgifter må finansieres av tilsvarende inntekter over tid. I Norge har vi ekstraordinære inntekter fra oljevirkosomhet, både i form av skatter og avgifter, inntekter fra statens eierandeler på norsk sokkel og utbytte fra Statoil. Disse inntektene vil gradvis bli mindre, og kan ikke finansiere offentlige utgifter på lang sikt. Disse inntektene holdes også utenfor statsbudsjettet, hvor man opererer med det oljekorrigerte (strukturelle) underskuddet som mål på budsjettpolitikken. Norge skiller seg også fra andre land ved å ha et stort oljefond, som gir årlige rente- og utbytteinntekter. Handlingsregelen tilsier at den langsiktige forventede realavkastningen kan brukes over statsbudsjettet. I figur 2 er likevel statlige formuesinntekter tatt ut av oversikten over inntekter, for å gi en oversikt over bidraget fra fastlands-økonomien til finansieringen av offentlige utgifter.<sup>4</sup> Figuren viser at det har vært et vedvarende gap mellom offentlige inntekter fra fastlands-økonomien og offentlige utgifter. Det er en naturlig konsekvens av at vi har en oljeformue. Det kan likevel se ut som dette gapet de siste 10-15 årene gradvis har vokst. Selv om en oljepengebruk i tråd med handlingsregelen sikrer at realverdien på oljepengebruken kan opprettholdes, så vil veksten i økonomien sørge for at oljepengebruken som andel av fastlands-BNP etter hvert vil måtte gå ned.<sup>5</sup> Det innebærer at gapet mellom statens inntekter fra fastlands-økonomien og statens utgifter i fremtiden vil måtte krympe fremfor å vokse.

### **Offentlig sektors størrelse fremover ved forskjellig politikk**

Hvordan den økonomiske politikken innrettes fremover vil nødvendigvis påvirke hvordan offentlig sektors andel av økonomien utvikler seg. Solberg-regjeringen har i Perspektivmeldingen 2017 varslet at man fremover tar sikte på en oljepengebruk som tilsvarer tre prosent av Statens pensjonsfond utland (SPU), fordi man har nedjustert anslagene for fremtidig realavkastning. Dagens oljepengebruk er omtrent på det nivået. I tillegg er tilførslene av nye oljeinntekter til SPU nå vesentlig

lavere som andel av fondets størrelse, noe som gjør at det ikke er realistisk å forvente at SPU vil vokse like raskt fremover som det har gjort de siste 15 årene. Perspektivmeldingen varsler at veksten i fondet de neste årene kun vil tillate en økning i oljepengebruk på i snitt 3-4 mrd. kroner, målt i faste kroner.<sup>6</sup> Det gir en realvekst omtrent på nivå med den forventede realveksten i fastlands-BNP, som innebærer at økt oljepengebruk ikke vil bidra til vekst i offentlige utgifter som andel av verdiskapningen.

Det er derfor hovedsakelig skattepolitikken som fremover vil påvirke hvordan statens andel av verdiskapningen utvikler seg. Dersom man bruker deler av det finanspolitiske handlingsrommet man har tilgjengelig til å redusere skattebyrden for resten av samfunnet, vil det bidra til at offentlig sektors andel av økonomien blir mindre. Hvis man derimot velger å øke skattene, og bruke inntektene på offentlige utgifter, vil det innebære en større offentlig sektor som andel av BNP.

Før valget høsten 2017 har Arbeiderpartiet varslet at det vil øke skattene med 15 mrd. kroner i løpet av stortingsperioden som fra 2017 til 2021.<sup>7</sup> Det tilsvarer litt over en halv prosent av Fastlands-BNP. Det innebærer at offentlig sektor i 2020 kan utgjøre 58,5 prosent heller enn de 58 prosentene som prognosen viser. I løpet av inneværende stortingsperiode har det blitt gitt om lag 21 mrd. kroner netto i skattelettelse. Dersom disse skattelettelsene i stedet hadde vært brukt på økte offentlige utgifter, i tråd med Arbeiderpartiets alternative statsbudsjett, hadde offentlig sektor i 2016 utgjort 58,4 prosent av fastlands-BNP heller enn 57,6 prosent.<sup>8</sup> Disse utregningene antar at en større offentlig sektor har en nøytral effekt på størrelsen på økonomien. Det kan være feil på kort sikt, fordi økte offentlige utgifter kan stimulere økonomien, spesielt i en nedgangskonjunktur, og det kan være feil på lang sikt, hvis en større offentlig sektor hemmer veksten. Det er uansett en rimelig antagelse at enhver regjering prøver å føre en økonomisk politikk som er best mulig tilpasset konjunktorene, og at man derfor ikke ville sett vesentlige endringer i størrelsen på fastlands-økonomien ved en annen økonomisk politikk.

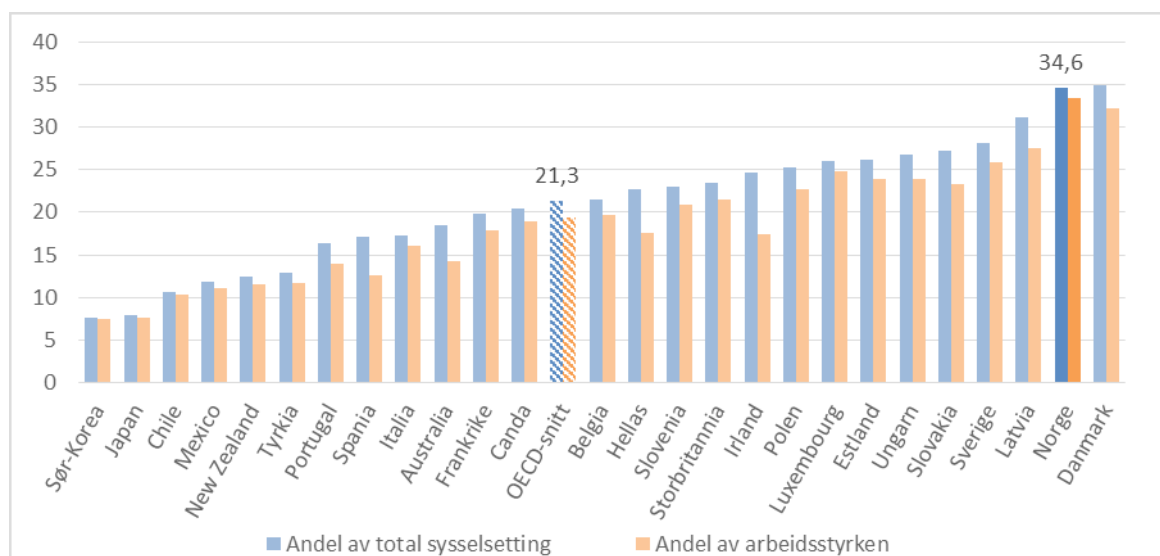
Den relativt beskjedne effekten foreslåtte og gjennomførte skatteendringer har på offentlig sektors størrelse, illustrer at det er forholdsvis små forskjeller mellom partienes politikk i Norge, og at vesentlige endringer i offentlig sektors størrelse tar lang tid. Det er utviklingen over tid som er viktig for hvordan utgiftene utvikler seg. En økning i skattenivået for å finansiere ekstra offentlige utgifter vil bidra i feil retning hvis man er bekymret for offentlig sektors størrelse, og er derfor bekymringsfull selv om størrelsen på økningen er liten.

## **Andel offentlig ansatte og kostnader ved offentlig produksjon**

Utover kostnaden for økonomien ved innkreving av skatter, er bruken av arbeidskraft som er den mest direkte realøkonomiske konsekvensen av offentlig sektors størrelse. Siden Norge på grunn av oljepengebruk kan ha et lavere skattenivå enn nivået på offentlig pengebruk skulle tilsi, er offentlig sektors andel av arbeidsstyrken og sysselsetningen særlig relevant for oss. Arbeidskraft som brukes av offentlig sektor, er arbeidskraft som ikke er tilgjengelig for privat verdiskapning. Arbeidskraft er den viktigste kilden til verdiskapning i alle land, og det er derfor svært viktig at den brukes mest

mulig effektivt. Arbeidskraft brukt i offentlig sektor bidrar også til verdiskapning, og kan dessuten gjennomføre samfunnsnyttige oppgaver som privat sektor ikke er egnet til. Det bør derfor ikke være et mål at offentlig sektors andel av sysselsetningen skal være så lav som mulig. Likevel foregår en stor del av innovasjonen og produktivitetsveksten i privat sektor, og de fleste land får sine eksportinntekter stort sett utelukkende fra privat næringsliv. På grunn av det kan det være uheldig hvis en for stor del av arbeidsstyrken er bundet opp i offentlig virksomhet.

Figur 3 viser offentlig sektors andel av den totale sysselsettingen og av arbeidsstyrken i utvalgte OECD-land. Siden en viss andel av arbeidsstyrken til enhver tid ikke er sysselsatt, blir nødvendigvis av arbeidsstyrken lavere enn andelen av de sysselsatte. Målt som andel av sysselsettingen har Norge nest høyest andel i offentlig sektor av landene i oversikten, med kun Danmark som slår oss. Som figuren var 34,6 prosent av arbeidsstyrken i 2013 sysselsatt i offentlig sektor. Målt som andel av hele arbeidsstyrken hadde Norge den høyeste andelen i offentlig sektor av alle land. OECD har ikke statistikk om offentlig sektors andel av sysselsettingen for senere år enn 2013. Dersom man basert på tall fra SSB summerer antall sysselsatte i kommunene, fylkeskommunene, statlig virksomheter og helseforetakene, var det i 2016 i overkant av 860 000 personer som var sysselsatt i offentlig sektor. Det utgjør om lag en tredjedel av totale antall sysselsatte, som var på i underkant av 2,6 millioner.

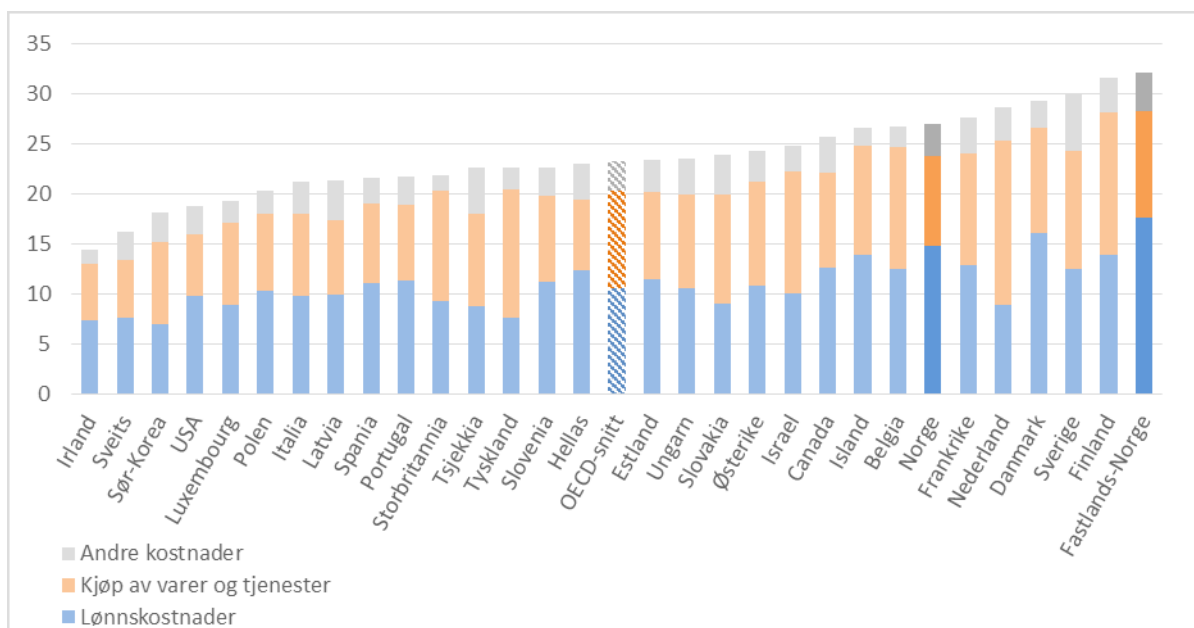


Figur 3: Offentlig sysselsetting som prosentandel av total sysselsetting og av arbeidsstyrken i utvalgte OECD-land i 2013. Kilde OECD (Government at a Glance 2015).

Andelen som er ansatt i offentlig sektor er ikke et perfekt mål på hvor mye arbeidskraft som er bundet opp av staten. Offentlig finansierte tjenester, som skole eller helsevesenet, er i noen land i stor grad levert av private og ideelle institusjoner.<sup>9</sup> Siden det offentlige bidrar med finansieringen er arbeidskraften som trengs for å levere disse tjenestene like mye bundet opp av staten som den ville vært hvis tjenestene også ble levert av offentlig institusjoner. Ettersom Norge i større grad enn mange andre land har offentlig levering av offentlig finansierte tjenester, kan oversikten i figur 3 overdrive forskjellen mellom Norge og andre land i OECD noe. Med det forbeholdet er det likevel

grunnlag for å si at Norge har en høy andel av arbeidskraften bundet opp av offentlig sektor. Også sammenlignet med andre land som i likhet med Norge i hovedsak bruker offentlig virksomheter for å levere offentlig finansierte tjenester, så har Norge en høy andel av arbeidsstyrken i offentlig sektor.

En annen måte å måle det offentliges størrelse er å se kun på den produksjonen som skjer i offentlig sektor. Offentlig sektors totale utgifter, som er beskrevet i figur 1 og 2, innebefatter også overføringer til private husholdninger og bedrifter, og er dermed høyere enn utgiftene ved offentlig sektors egen produksjon. Figur 4 viser kostnader ved offentlig tjenesteyting og produksjon som andel av BNP, fordelt på andel brukt på henholdsvis lønnskostnader i offentlig sektor, offentlig sektors kjøp av varer og tjenester, og andre kostnader.



Figur 4: Kostnader ved offentlig tjenesteyting og produksjon, som andel av BNP etter type kostnad, for OECD-landene i 2015. Kilde OECD og SSB.

Hvis man måler kostnadene ved offentlig produksjon som andel av Fastlands-BNP for Norge, er den andelen høyere enn i noe annet OECD land. Det bekrefter med andre ord det bildet som figur 1 viser. Mens 32,1 prosent av Fastlands-BNP brukes på offentlig tjenesteyting er snittet i OECD på 23,3 prosent. Ser man på sammensetningen av kostnadene ved offentlig produksjon, er det særlig lønnskostnadene som utgjør en stor andel i Norge. Som andel av Fastlands-BNP utgjør det offentliges lønnskostnader 17,6 %, høyere enn noe annet land. Også målt som andel av total BNP er lønnskostnadene i offentlig sektor i Norge høyere enn nesten alle OECD-land, kun Danmark er høyere. Det bekrefter det bildet som vises i figur 3, om at vi har en uvanlig stor andel av sysselsettingen i offentlig sektor.



## Betydningen av offentlig sektors størrelse på vekst og velstand

Offentlig sektor kan ha både negative og positive virkninger på økonomisk vekst og velstand. Negative virkninger kan komme av at offentlig sektor må finansieres gjennom skatter og avgifter, som normalt virker negativt på arbeid og investeringer. Når skattene økes, vil normalt effektivitetstapet øke mer enn proporsjonalt med skatteøkningen. En stor offentlig sektor innebærer ofte flere reguleringer og økt offentlig inngripen som kan hemme økonomisk vekst. Når flere oppgaver overtas av det offentlige, betyr det normalt at oppgaver fjernes fra et marked med konkurranse og overtas av en monopolist. Redusert konkurranse gir effektivitetstap, svekker den økonomiske veksten, gir mindre innovasjon og fører lett til sløsing med ressurser. En stor offentlig sektor innebærer også at en mindre andel av arbeidsstyrken er tilgjengelig for å jobbe i det private næringsliv.

Offentlig sektor har i en del tilfeller også positive effekter på økonomisk vekst, for eksempel når forsvar, politi og rettsvesen gir sikkerhet for enkeltpersoner og investeringer, og når det offentlige gjennomfører investeringer som privat sektor ikke kan gjennomføre alene, som investeringer i infrastruktur, forskning eller folkehelse. Dette er klassiske fellesgoder, som privat sektor har vanskelig for å sørge for. Offentlige utgifter kan også bidra til vekst ved at utdanningssystemet gjør arbeidskraften mer produktiv. Velferdsstaten kan også være bra for økonomisk vekst dersom det offentlige avlastet enkeltpersoner for risikoer det er vanskelig å fullt ut forsikre seg mot (som arbeidsledighet, uførhet, sykdom etc.), og at det bidrar til en mer dynamisk økonomi.

Med gode teoretiske grunner til at større offentlig pengebruk kan virke både hemmende og fremmende for økonomisk vekst og velstand, er det ikke overraskende at forskningen på dette spørsmålet ikke gir et klart svar.<sup>10</sup> Mens det finnes store analyser som viser en negativ sammenheng,<sup>11</sup> finnes det andre tilsvarende analyser som ikke finner noen klar effekt.<sup>12</sup>

I stedet for en enkel sammenheng, hvor en større offentlig sektor enten bidrar til eller hemmer økonomisk vekst, har man i en del forskning tatt utgangspunkt i at man står overfor en avveining mellom kostnadene ved å finansiere offentlig sektor, som øker med størrelsen på offentlig sektor, og gevinstene fra offentlig sektors aktivitet, som er konstante eller synkende ved en større offentlig sektor.<sup>13</sup> Når det er slik, er det teoretisk mulig å beregne hva som vil være den optimale størrelsen på offentlig sektor, gitt en bestemt effektivitet i offentlig sektor. Hvis effektiviteten i offentlig sektor heves, vil den optimale størrelsen også kunne bli større. Med andre ord: Effekten offentlig sektor har på vekst, er avhengig både av *størrelsen* og *effektiviteten* til offentlig sektor. Et land med en effektiv offentlig sektor vil kunne tjene på å ha en relativt stor offentlig sektor, opp til det punktet hvor kostnadene ved en større sektor blir høyere enn gevinstene man får. Et land med en lite effektiv offentlig sektor vil derimot tjene på at sektoren er forholdsvis liten.

En mye sitert empirisk forskningsartikkel i tidsskriftet «Public Choice», skrevet av Angelopoulos et.al., som undersøker betydningen offentlig sektors størrelse og effektivitet har på økonomisk vekst, bekrefter disse sammenhengene.<sup>14</sup> De landene med mest effektive offentlige sektorer kan ha relativt høy offentlig konsum, uten at det går utover den økonomiske veksten. For noen land kan analysene til og med tyde på at offentlig konsum er for lav i forhold til effektiviteten i sektoren, mens andre land kan, på tross av en effektiv offentlig sektor, ha gått for langt i å utvide den, og ville dermed kunne



fått høyere økonomisk vekst ved å gjøre den mindre. I alle tilfeller er det positivt for økonomisk vekst å gjøre offentlig sektor mer effektiv, men det er særlig viktig for land hvor sektoren er stor. For disse landene er det selvfølgelig også svært viktig å unngå tiltak som svekker effektiviteten. Sammenhengen Angelopoulos et.al. finner er særlig klar når de benytter offentlig konsum som andel av BNP som forklaringsvariabel. Når det bruker offentlige utgifter finner de også en sammenheng, men den er mindre robust, og den ikke-lineære effekten offentlig sektor størrelse har på vekst ved at effekten er positiv under en gitt størrelse, er ikke statistisk signifikant.

### **Betydning for Norge**

Norge er et land som rangerer forholdsvis høyt i målinger av offentlig sektors effektivitet, dog lavere enn en del andre OECD-land.<sup>15</sup> Produktivitetskomisjonen har dokumentert at det er flere områder innenfor norsk offentlig sektor, hvor høy ressursbruk ikke fullt ut gir utslag i tilsvarende gode resultater.<sup>16</sup>

At Norges offentlig sektor, på tross av klare forbedringspotensialer, er forholdsvis effektiv tilsier at vi kan tillate oss en større offentlig sektor enn de fleste andre land før det begynner å gå utover økonomisk vekst. I den empiriske analysen til Angelopoulos et.al. er imidlertid ikke Norge blant landene hvor avveiningen mellom effektivitet og størrelse skulle tilsa at en større offentlig sektor ville gi høyere vekst. Landene som er i den situasjonen i noen eller alle analyseperiodene, er blant annet Sveits, Sverige, Sør-Korea og USA. Studien indikerer at Norges offentlige sektor er såpass stor at man kan forvente at det hemmer veksten, på tross av at den er effektiv. Siden deler av offentlig forbruk i Norge er finansiert av overføringer fra Statens pensjonsfond utland, kan vi ha et lavere skattenivå enn størrelsen på offentlig sektor tilsier. En stor del av offentlig sektors negative innvirkning på vekst kommer av de realøkonomiske kostnadene ved høy skatt. Fordi oljepengene tillater oss å ha et lavere skattenivå enn størrelsen på offentlig sektor skulle tilsa, blir også de negative konsekvensene av en stor offentlig sektor mindre for oss. Derfor kan vi hittil ha unngått negative konsekvenser for veksten av vår store offentlige sektor. Etter hvert som oljeinntektene faller og Statens pensjonsfond utland vokser mindre enn økonomien, vil en stadig større andel av offentlig sektors utgifter måtte dekkes av skatter og avgifter fra fastlandsøkonomien. Da vil også kostnaden ved en stor offentlig sektor i form av lavere vekst, melde seg for fullt.

Funnene i forskningsartikkelen kan ikke brukes som en fasit på hvor stor offentlig sektor i Norge bør være, da formålet med studien er å vise at man på tvers av land finner sammenheng mellom størrelse og effektivitet i offentlig sektor, og økonomisk vekst, ikke å undersøke hvor enkeltland befinner seg i denne avveiningen. Studien gir likevel et varsko, sammen med det faktum at vi har den største offentlige sektoren som andel av BNP av noe OECD-land.

### **Funn fra Produktivitetskomisjonen**

Produktivitetskomisjonen så i sine to rapporter i mer detalj på forskjellige faktorer som kan påvirke produktivitetsutviklingen, og dermed også velstandsutviklingen, i Norge på sikt.<sup>17</sup> Kommisjonen problematiserer bruken av vanlige produktivetsberegninger i offentlig sektor, ettersom verdiene på disse tjenestene ikke fastsettes i et marked. Likevel beskrives det forskjellige metoder for å anslå den underliggende produktivetsveksten i offentlig sektor, og konkluderer med at denne med all

sannsynlighet ligger under gjennomsnittet for private næringer.<sup>18</sup> Med en lavere gjennomsnittlig produktivitetsvekst i offentlig sektor, vil en større offentlig sektor rent matematisk innebære lavere total produktivitetsvekst og dermed lavere økonomisk vekst på sikt, alt annet likt. Dersom de offentlige tjenestene i seg selv bidrar til en mer produktiv privat sektor, vil effekten av at en større offentlig sektor automatisk reduserer gjennomsnittsproduktiviteten bli mindre viktig, men som beskrevet tidligere kan man ikke forvente at positive effekter offentlig sektor har på vekst eksisterer uavhengig av størrelse.

Den danske produktivitetskommissjonen diskuterte i mer detalj sammenhengen mellom offentlig sektors størrelse og vekst.<sup>19</sup> Den beskrev at det var sannsynlig at sammenhengen var i formen av en omvendt-u, med en positiv effekt av økt offentlig aktivitet opp til ett visst nivå før bidraget der-etter snur og blir negativt, i tråd med det som er beskrevet tidligere i notatet. Kommisjonen påpekte imidlertid at det empiriske grunnlaget i økonomisk forskning var uklart, og at det ikke var mulig å konkludere sikkert at Danmarks store offentlig sektor i seg selv hadde bidratt til lavere produktivitet for privat sektor. Kommisjonen mente at det var særlige utfordringer med å sikre en høy produktivitet i offentlig sektor.

## Konklusjon

At Norge har en stor og omfattende offentlig sektor er kjent for de fleste. At den er større enn noe annet land i OECD når man måler den som andel av fastlands-BNP, er sannsynligvis mindre kjent. Grunnen til at det ikke merkes at offentlige utgifter utgjør så mye av økonomien, er sannsynligvis at en forholdsvis stor del finansieres av oljepenger. Det er slående at offentlige utgifter i Norge er høyere enn i andre land som i likhet med oss har velutbygde velferdsstater og omfattende omfordeling. Det er grunn til å stille spørsmål om hvorvidt det høye nivået på offentlige utgifter gir seg utslag i et tilsvarende høyt nivå på kvaliteten på tjenestene som leveres. Internasjonale sammenligninger av offentlige tjenester, som PISA-rangeringen eller målinger av helseutfall, antyder at flere andre land med lavere offentlige utgifter har høyere kvalitet på sine tjenester.

At Norge har et høyt nivå på offentlige utgifter er ikke et nytt fenomen. Dersom offentlige utgifter var på det nivået som er snittet for perioden 1978 til 2016, ville vi vært på sjette plass i OECD i størrelse på offentlige utgifter som andel av verdiskapningen. Offentlige utgifter ser imidlertid ut til å være i ferd med å etablere seg på et nivå som ligger over dette gjennomsnittet. Store utgifter de neste tiårene forbundet med eldrebølgen kan gjøre det krevende å snu denne trenden.

Det finnes ingen klar, lineær sammenheng mellom størrelsen på offentlige utgifter og økonomisk vekst. Mye offentlig aktivitet bidrar til økonomisk vekst, mens annen aktivitet kan hemme veksten gjennom å gi uheldige incentiver og ineffektive strukturer. Skattene som er nødvendige for å finansiere offentlige utgifter kan også redusere veksten. Desto mer effektiv offentlig sektor et land har, desto høyere offentlige utgifter kan man ha uten at det skader økonomien. Norge har etter de fleste målestokker en forholdsvis effektiv offentlig sektor. Det innebærer at det er naturlig at våre offentlige utgifter er høyere enn en del andre land. Likevel er det grunn til å frykte at nivået på offentlige utgifter er høyere enn det som er optimalt. Det er et tema som fortjener økt politisk oppmerksomhet.

**FORFATTER:** Notatet er skrevet av Haakon Riekeles, samfunnsøkonom i Civita.

*Civita er en liberal tankesmie som gjennom sitt arbeid skal bidra til økt kunnskap og oppslutning om liberale verdier, institusjoner og løsninger, for å fremme en samfunnsutvikling basert på respekt for individets frihet og personlige ansvar. Civita er uavhengig av politiske partier, interesseorganisasjoner og offentlige myndigheter. Den enkelte publikasjons forfatter(e) står for alle utredninger, konklusjoner og anbefalinger, og disse analysene deles ikke nødvendigvis av andre ansatte, ledelse, styre eller bidragsyttere. Skulle feil eller mangler oppdages, ville vi sette stor pris på tilbakemelding, slik at vi kan rette opp eller justere. Ta kontakt med forfatteren på haakon@civita.no eller civita@civita.no.*

## Sluttnoter

- 1 Fastlands-BNP inkluderer ikke oljeutvinning og rørtransport, men inkluderer alle andre oljerelaterte næringer, som hele leverandørindustrien.
- 2 Tallene fra SSB som brukes i figur 2 er litt annerledes enn tallene som er rapportert i RNB 2017 som brukes i figur 1. Basert på SSBs tall var offentlig utgifter på 57,6 % av Fastlands-BNP i 2015, mens det i RNB 2017 står at tallet er 58,1
- 3 Prognosen er basert på SSBs anslag for makroøkonomiske hovedstørrelser fra Økonomiske analyser 1/2017 ([http://ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/oa/\\_attachment/299128?\\_ts=15c1a23d558](http://ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/oa/_attachment/299128?_ts=15c1a23d558)). Det er tatt utgangspunkt i anslagene for realveksten i Fastlands-BNP, offentlig konsum og offentlige bruttoinvesteringer. Deretter er det antatt at prisveksten for offentlige utgifter til lønnskostnader og til stønader til befolkningen tilsvarer lønnsveksten, og at øvrige prisveksten for Fastlands-BNP og øvrige offentlige utgifter tilsvarer konsumprisindeksen.
- 4 Bidraget fra fastlands-økonomien er noe større enn det figuren viser. Enkelte statlige inntekter, blant annet utbytte fra norske statseide selskaper utenom Statoil og overføringer fra Norges Bank, kan ikke skilles ut fra øvrige statlige formuesinntekter i statistikken som er benyttet, og utelukkes dermed samtidig som man utelukker inntektene fra Statens Pensjonsfond – Utland. Disse inntektene utgjør uansett en liten del av statsforvaltningens formuesinntekter, og en liten del av Fastlands-BNP. I 2016 var statsforvaltningens formuesinntekter på totalt 354 mrd. kroner, hvorav utbytte fra statlige selskaper utenom Statoil og overføringer fra Norges Bank utgjorde mindre enn 60 mrd. kroner.
- 5 Denne problemstillingen er drøftet i mer detalj i Civita-notat nr.5 2017 «En bedre handlingsregel» [https://www.civita.no/?download=48308&file=Civita-notat\\_05\\_2017.pdf](https://www.civita.no/?download=48308&file=Civita-notat_05_2017.pdf)
- 6 Meld. St. 29 (2016-2017) side 212
- 7 <https://www.dn.no/nyheter/2017/01/25/1706/Politikk/arbeiderpartiet-vil-oke-skatten-med-15-mrd>
- 8 Arbeiderpartiet har også hatt en noe lavere oljepengebruk i sine alternative statsbudsjett, men forskjellen har ikke vært stor nok til at det gir en merkbar endring i offentlig sektors andel av økonomien.
- 9 Eksempler er helsevesenet i Frankrike, med et betydelig innslag av private sykehus, eller utdanning i Irland, som i stor grad er levert av katolske skoler.
- 10 Jonas Agell, Thomas Lindh, Henry Ohlsson, Growth and the public sector: A critical review essay, European Journal of Political Economy, Volume 13, Issue 1, 1997, Pages 33
- 11 Awawoyi, Sefa & Ugur, Mehmet & Yew, Siew Ling, 2015. "Does government size affect per-capita income growth? A hierarchical meta-regression analysis," Greenwich Papers in Political Economy 14071, University of Greenwich, Greenwich Political Economy Research Centre.

- 12 Halkos, George & Paizanos, Epameinondas, 2015. "Fiscal policy and economic performance: A review of the theoretical and empirical literature," MPRA Paper 67737, University Library of Munich, Germany.
- 13 Barro R. (1990): Government spending in a simple model of economic growth, *Journal of Political Economy*, 98, S103-S125
- 14 Angelopoulos, K., Philippopoulos, A. & Tsionas, E., Does public sector efficiency matter? Revisiting the relation between fiscal size and economic growth in a world sample, *Public Choice* (2008) 137: 245.
- 15 Afonso, A., Schuknecht, L. & Tanzi, V., Public sector efficiency: An international comparison, *Public Choice* (2005) 123: 321
- 16 NOU 2015:1, blant annet kap. 15, 16, 17 og 18
- 17 NOU 2015:1 og NOU 2016:3
- 18 NOU 2015:1 side 77, og side 281 om grunner til at det er grunn til at viktige drivere for økt produktivitet er fraværende i offentlig sektor.
- 19 <http://produktivitetskommissionen.dk/media/165599/slutrapport02042014.pdf> Kap. 5