

Oljepenger og ”ubetalte regninger” – om Nasjonalbudsjettet 2002

Hadde det ikke vært for omstendighetene – at Ap-regjeringen snart må forlate regjeringskontorene - måtte det vært særdeles hyggelig å legge frem årets Statsbudsjett. Den nye handlingsregelen for bruken av petroleumsinntektene som ble lagt frem for Stortinget i vår, gir et godt utgangspunkt for en finansminister som vil leke julenisse. Sammenlignet med såkalt nøytral budsjettpolitikk, øker bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet med 6 mrd fra 2001 til 2002. Det gir den behagelige muligheten til å kombinere skatteletter med betydelig utgiftsvekst. Etter så mange år der Arbeiderpartiet har lagt stor vekt på stram finanspolitikk, må det være surt å se at en annen regjering får gleden ved å være mer generøs.

Økt bruk av oljepenger

Fra et makroøkonomisk synspunkt er den nye handlingsregelen for bruk av petroleumsinntektene det viktigste trekket ved Statsbudsjettet. Den nye handlingsregelen sier at bruken av oljeinntektene, målt ved strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd, skal være lik forventet realavkastning av Petroleumsfondet. For 2001 har Finansdepartementet anslått det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet til 1,7 pst av trend-BNP for Fastlands-Norge, for 2002 skal det i følge budsjettet øke med 0,6 prosentpoeng, til 2,3 pst av trend-BNP. Etter hvert som Statens petroleumsfond øker i størrelse, i 2010 anslås det til 118 pst av BNP mot 44 pst i 2001, vil også bruken av oljeinntektene øke, til 5,1 pst av trend-BNP for Fastlands-Norge i 2010.

Det er gode argumenter for den nye handlingsregelen. Et argument kan knyttes til en målsetting om rettferdighet mellom ulike generasjoner: Merinntektene i petroleumssektoren skyldes petroleumsressursene, og ikke innsatsen fra nåværende generasjoner. Også kommende generasjoner har rett til å dra fordel av petroleumsressursene. Dersom en bare bruker realavkastningen, vil selve petroleumsformuen ikke bli redusert, og alle fremtidige generasjoner vil i utgangspunktet kunne få like stor del.

Et annet argument kan knyttes til virkningene på norsk økonomi. Figur 1 viser utviklingen i statsbudsjettets oljekorrigerte underskudd for tre ulike politikk-alternativer. I *Vegringsalternativet* videreføres veksten i offentlig sysselsetting som på 1990-tallet. Dette innebærer en kraftig økning i bruken av oljepenger, ved at det oljekorrigerte underskuddet øker sterkt. Dette slår ut i høy innenlandsk etterspørsel, høy reallønnsvekst og kraftig nedbygging av konkurranseutsatt sektor. Før eller senere må utviklingen reverseres, og *Vegringsalternativet* viser utviklingen dersom innstramningen utsettes til rundt 2025.

Merknad Figur 1, Figur 3.5 A, side 73 i Nasjonalbudsjettet, her

(figuren finner du på <http://www.statsbudsjettet.dep.no/html/stmld/kap03.htm>)

Referansealternativet viser en bane med jevn utvikling i de offentlige velferdstilbudene. Først og fremst på grunn av den demografiske utviklingen vil underskuddet øke forholdsvis moderat frem til 2020, for deretter å øke sterkt. Jevn utvikling i de offentlige velferdstilbud er isolert sett gunstig, men den kraftige økningen i bruken av oljeinntektene fra 2020 vil også innebære en stor belastning for norsk økonomi. I denne perioden vil høy innenlandsk etterspørsel føre til høy reallønnsvekst og nedbygging av konkurranseutsatt sektor, på samme måte som *Vegringsalternativet* medfører 20 år tidligere. Det tredje alternativet, bruk av realavkastningen av Petroleumsfondet, dvs den nye handlingsregelen, innebærer en mye jevnere innfasing av petroleumsinntektene i norsk økonomi. Også dette vil medføre mindre

omfang av konkurranseutsatt sektor enn det en ville hatt uten oljepengene, men dette er en uunngåelig konsekvens av å bruke oljepenger. Det er all grunn til å tro at dette alternativet samlet vil innebære mindre makroøkonomiske ubalanser enn de andre to alternativene, selv om det på kort sikt medfører en større svekkelse av konkurranseutsatt sektor enn det referansealternativet gjør.

Et tredje argument for omleggingen, som kanskje alt i alt var det viktigste, var det klare signalet fra velgerne om at en ønsker økt bruk av oljepenger. Gjennomgående har de partiene som har ønsket å bruke mer oljepenger, hatt den beste utviklingen i antall velgere, og dette signalet var det vanskelig for Arbeiderpartiet å stadig neglisjere.

Svekket konkurranseevne og høyere rente

Økt bruk av oljepenger fører, som nevnt over, uunngåelig til svekket konkurranseevne. Denne konsekvensen blir ikke akkurat annonsert høyt og klart i budsjettet, men det kan leses mellom linjene. Det fastslås at veksten i lønnskostnadene også i år er klart høyere enn hos handelspartnerne, men at lønnsveksten fra og med neste år antas å nærme seg lønnsveksten hos handelspartnerne. Kommentaren (side 12) avspeiler lave ambisjoner: "Dersom forskjellen i lønnskostnader mellom Norge og våre konkurrentland blir for stor, svekkes mulighetene til å holde høy sysselsetting og lav ledighet."

Mer ekspansiv finanspolitikk gjennom økt bruk av oljepenger fører også uunngåelig til høyere rentenivå enn vi ellers ville hatt. Omleggingen av pengepolitikken i vår, til et tallfestet inflasjonsmål (2,5 pst årlig inflasjon) gjorde denne sammenhengen enda klarere. Jeg har ikke funnet at dette omtales direkte i Nasjonalbudsjettet. Derimot advares det mot å øke bruken av oljepenger ytterligere (side 8): "Ved en raskere innfasing av oljeinntektene enn det Regjeringen foreslår, er det betydelig fare for at rentene blir liggende på et høyere nivå enn den moderate rentenedgang gjennom neste år som nå forventes i markedet."

Ubetalte regninger?

Det store temaet i massemedia rundt fremleggelsen av statsbudsjettet var de kommende regjeringspartiets kritikk om at budsjettet inneholdt mange ubetalte regninger. Investeringsavgiften, som var avtalt avvirket fra 1. april, er nå foreslått avvirket fra 1. oktober. Dermed kommer hoveddelen av inntektstapet, anslått til 5,5 mrd kroner, først på 2003 budsjettet. Tilsvarende effekter gjør seg også gjeldende for andre foreslåtte skatte- og avgiftslettelser, blant annet økte avskrivningssetser og redusert el-avgift, og for noen nye utgifter (for eksempel gratis blå resept for eldre og uføre fra 1. oktober). Samlet utgjør dette i følge Dagens Næringsliv opp mot 10 mrd kroner.

Det er liten grunn til å tvile på at noen av disse forslagene helt eller delvis er motivert ut fra et ønske fra Ap-regjeringen om å høste politisk gevinst ved å foreslå populære endringer, samtidig som den kommende Samarbeidsregjeringen får de politiske kostnader ved å finne finansiering av tiltakene. Intensiteten i Samarbeidspartiens kritikk reflekterer at Ap-regjeringens budsjettforslag har en viktig psykologisk effekt - det er vanskelig for Høyre å finansiere tidligere avvikling av investeringsavgiften ved å fjerne eller redusere andre skattelettelser, og eller for KrF ved å fjerne eller redusere økt innsats til u-hjelp eller barnefamilier. Men kritikken virker likevel noe overdreven, i og med at den kommende regjeringen jo står fritt til å foreslå noe helt annet. I budsjettbehandlingen i fjor ble det flyttet betydelig større beløp, og denne gang ligger det jo i kortene at det endelige budsjettet kommer til å bli vedtatt med flertall av Samarbeidspartiene og FrP.

Mer interessant er trolig det prinsipielle spørsmålet om det er uheldig med skatte- og avgiftsendringer midt i året, der hoveddelen av budsjettvirkningen først kommer i det påfølgende år, uavhengig av det faktum at regjeringen neste år vil være en annen den som fremla årets budsjett. To negative virkninger synes klare. For det første vil det åpenbart være

negativt for næringslivet om avviklingen av investeringsavgiften blir utsatt til 1. oktober neste år, i den forstand at enkelte investeringsprosjekter nok allerede er planlagt ut fra det lovede avviklingstidspunktet 1. april. Det er vanskelig å vurdere hvor viktig dette er. For det andre innebærer forslagene en oppbinding av budsjettet for 2003 som minsker rommet for å tilpasse 2003 - budsjettet til konjunktursituasjonen da. Generelt er dette uheldig, men samtidig må det ses i lys av den nye handlingsregelen som Ap-regjeringen foreslo i vår. Økt bruk av oljeinntektene vil kunne dekke budsjettvirkningen i 2003 av de foreslåtte skatte- og avgiftslettelsene. Slik sett er regningene på ingen måte ubetalte. Samlet sett har samarbeidspartiene liten grunn til å klage over den budsjettsituasjon de overtar. Deres frustrasjon skyldes nok heller at de allerede hadde tenkt over mange måter å anvende de ekstra oljepengene, og ikke helt hadde regnet med at Arbeiderpartiet også ville ha et ord med i laget.

All diskusjonen om ubetalte regninger minsker trolig Arbeiderpartiets mulige politiske gevinst av forslag om skattelettelse og nye satsinger. Og uansett er det nok gjerne den til en hver tid sittende regjering som høster æren/får ansvaret for hvordan folk blir påvirket av politikken. Dermed blir det først og fremst den kommende Samarbeidsregjeringen som kommer til å trekke politiske fordeler ved økt bruk av oljepenger som den nye handlingsregelen innebærer.

Redusert skatt på arbeid

Ap-regjeringen har lagt betydelig vekt på at Nasjonalbudsjettet innebærer forslag om redusert skatt på arbeid. Grensen for å betale toppskatt i klasse 1 foreslås økt med 10,7 pst, til 320 000 kr, og øvre grense i minstefradraget foreslås økt med 6,7 pst til 43 000 kr. Videre foreslås grensen på inntekt blant pensjonister mellom 67 og 70 år uten at det medfører avkorting i pensjon doblet, fra 51 360 kr til 102 720 kr. Disse forslagene må ses i lys av mer ekspansiv finanspolitikk bidrar til økt press i økonomien, og at det dermed blir særlig viktig å stimulere til økt arbeidstilbud. Aetats bedriftsundersøkelse tyder på at bedriftene i alt mangler 43 000 arbeidstakere i år, en økning på 10 pst fra i fjor. Mangelen er særlig stor i byggebransjen og deler av privat og offentlig tjenesteyting. Det spørs likevel om et generelt tiltak som noe redusert inntektsskatt i særlig grad kan avhjelpe mangelen på disse typer arbeidskraft. Tiltak som går mer direkte på tilgangen av de aktuelle typer arbeidskraft ville trolig vært mer effektivt. Hovedvirkningen av skattereduksjonen er snarere at husholdningene får økt disponibel inntekt, i samsvar med et klart politisk ønske fra velgerne.

Mer til barnehager og reelt redusert barnetrygd

Økt satsing på barnehager har vært et politisk satsingsområde i mange år, selv om den reelle utviklingen ikke har fulgt i takt med slagordene. Budsjettforslaget i år innebærer en ytterligere satsing, med målsetting om 10 000 nye barnehager og gjennomsnittlig reduksjon i foreldrebetalingen med 350 – 400 kr i måneden. Dette høres bra ut, fordi barnehager er fint for barna, og barna er viktige for Norge (for å si det litt slagordsmessig). I Nasjonalbudsjettet heter det imidlertid (side 9) at ”Regjeringen vil foreslå .. en lovfestet individuell rett til barnehageplass fra og med 2006.”, og dette er jeg mindre begeistret for. Det er vanskelig å få til perfekt samsvar mellom tilbud og etterspørsel etter barnehageplasser over hele landet. Dersom en faktisk mener individuell rett til barnehage, må dette kreve en betydelig overkapasitet av barnehageplasser, noe som vil være meget kostbart. Det er vanskelig å se at en slik satsing kan være fornuftig.

Barnetrygden holdes nominelt uendret, noe som innebærer en reell reduksjon. Dette er ikke overraskende, i og med at vårt system med barnetrygd til alle barn jevnlig blir utsatt for kritikk, blant annet fra kjente, velstående mennesker som ”kan betale for barna selv”. Dette er beklagelig, fordi barnetrygd til alle barn har mange gunstige sider fra et samfunnsøkonomisk

synspunkt (se for eksempel Longva-utvalgets innstilling, NOU 1996:13). Som kompensasjon for økte kostnader er det meget treffsikkert, for det å ha barn innebærer utvilsomt betydelige kostnader. Samtidig har barnetrygden ikke negative insentivvirkninger, i motsetning til en rekke andre trygdeordninger. Barnetrygden motiverer til å få flere barn, som er bra i og med at Norge fortsatt har lavere fødselshyppighet enn det som er nødvendig for å holde stabil befolkningsstørrelse på lang sikt, og den er administrativt enkelt å håndtere. Det faktum at beløpet utbetales til moren, har trolig en gunstig virkning på de økonomiske prioriteringer i enkelte familier.

Dersom en skulle gjøre barnetrygden inntektsavhengig ville en miste enkelte av de gode effektene. Reelt sett ville dette føre til høyere marginalsatt for barnefamilier, fordi økte inntekter ville medføre lavere barnetrygd. Dette ville forsterke de negative virkningene av inntektsskatt på arbeidstilbudet. Administrativt kunne inntektsavhengighet gjennomføres ved at barnetrygden gikk fullt inn i skattesystemet som skattefradrag, men da ville en mistet den gunstige virkningen ved at beløpet utbetales direkte til moren. Dersom en opprettholdt direkte utbetaling til moren, ville inntektsavhengighet gjøre systemet administrativt mer komplisert, og dermed mer kostbart.