

■ ■ ■ ROGER HAMMERSLAND:

Nasjonalbudsjettet 2004: Ikke så ekspansivt som det gir inntrykk av

Nasjonalbudsjettet for 2004 er ikke så ekspansivt som økningen i det strukturelle underskuddet skulle tilsi. Faktisk ser mesteparten av økningen i underskuddet mer ut til å skyldes trygdeytelser og betaling av gamle regninger enn utgifter som potensielt vil kunne bidra til å skape økt press i produkt- og arbeidsmarkedet. Norges Bank skulle derfor ha liten grunn til å bekymre seg over budsjettets ekspansive innpakning. Faren for ytterligere påplussinger av budsjettets utgiftsside under høstens budsjettforhandlinger skyldes dessuten hovedsakelig et behov for å avhjelpe dagens vanskelige situasjon på arbeidsmarkedet.

Nasjonalbudsjettet for 2004 gir utvilsomt et noe ekspansivt førstegangsinntrykk. Ikke bare steg det strukturelle oljekorrigerte underskuddet med i overkant av 10 mrd. kroner fra året før (etter en aktivitetskorreksjon på 5,3 milliarder kroner), men det strukturelle underskuddet som andel av BNP ble også anslått til å øke med hele 0,6% til 3,9%. Sistnevnte forhold er for øvrig

en tradisjonell indikasjon på at budsjettet for 2004 har en ekspansiv innretning. Dessuten, og til tross for en signifikant oppjustering av anslaget for petroleumsformuen ved inngangen til 2004, blir overforbruket av oljepenger i forhold til det en streng anvendelse av handlingsregelen skulle tilsi, anslått til hele 16,5 mrd. kroner. Dette er en klar indikasjon på at regjeringen, i dagen situasjon, finner det svært vanskelig å initiere en korreksjon av tidligere års overforbruk.

Går man nasjonalbudsjettet for 2004 nærmere etter i sømmene er det imidlertid flere forhold som bidrar til å dempe det ekspansive inntrykket. For det første viser finansdepartementets egne beregninger ved hjelp av den makroøkonomiske modellen MODAG at det foreslåtte budsjettet faktisk bidrar til å redusere BNP for Fastlands-Norge med 0,1% i 2004¹. Selv om de samme modellkjøringene viser en økning i konsum og sysselsetting på hhv. 0,2 og 0,1%, har derfor regjeringen en viss ryggdekning for å betegne budsjettet for 2004 som nøytralt. Dessuten, og det er kanskje det mest paradoksale i årets budsjett; til tross for at regjeringen ek-

splisitt påberoper seg dagens konjunktursituasjon med høy arbeidsledighet som årsak til at man ikke velger å stramme inn på oljepengebruken, og til tross for at overforbruket i 2004 er anslått til rekordhøye 16,5 mrd. kroner, så har regjeringen ikke i nevneverdig grad funnet rom for å øke omfanget av tiltak rettet direkte inn mot å avhjelpe situasjonen i arbeidsmarkedet. Økningen i tiltak er for eksempel anslått til kun 150 plasser. Og selv om man i nasjonalbudsjettet snakker pent om å prioritere tiltak for å bedre infrastrukturen og å øke økonomiens produksjons- og vekstkapasitet, glimrer nye offentlige investeringer, som både midlertidig kunne avhjelpe situasjonen i arbeidsmarkedet og å virke vekstfremmende på lengre sikt, nærmest fullstendig med sitt fravær. Nye vekst og arbeidstilbudsstimulerende skatteuttak er det heller ikke mye snakk om da forslaget som fremmes, gir en samlet skattelettelse på kun rundt 510 millioner kroner. En stor del av det budsjetterte underskuddet for 2004 skyldes dessuten sterk vekst i regelbundne utgifter, særlig under folketrygden, og vedtak gjort i forbindelse med trygdeoppjøret og revidert nasjonalbudsjett for i år. Derfor blir man ved gjennomlesning av budsjettet lett sittende igjen med ett

¹ Et slikt resultat følger av at den foreslåtte offentlige utgiftsøkningen i statsbudsjettet for 2004 vil ligge under en konjunkturnøytral vekst beregnet med utgangspunkt i en nominell BNP-vekst på 5,1%, samtidig som en lavere enn konjunkturnøytral inntektsvekst ventes å ha begrenset effekt på aktiviteten (jfr. St.meld.nr.1, kapittel 3.2.7).



Roger Hammersland er seniorøkonom i Handelsbanken

inntrykk av at økningen i det strukturelle underskuddet for 2004 mer skyldes økte trygdeytelser fra folketrygda og betaling av gamle regninger, enn økt utgiftsbruk som potensielt vil kunne lede til et økt press i produkt- og arbeidsmarkedet.

Mange økonomer har i det siste gått hardt ut mot budsjettet og det faktum at bruken av oljepenger er anslått til å overskride handlingsregelen med hele 16,5 milliarder kroner for andre år på rad. Det at det strukturelle underskuddet i nasjonalbudsjettet ikke er anslått til å være på linje med handlingsregelen før ut i slutten av ti-året, har til og med fått enkelte aktører til å hevde at handlingsregelen for alle praktiske formål nå må ansees som død. Gitt dagens konjunktursituasjon og en klar svakhet ved utformingen av handlingsregelen, virker imidlertid en slik kritikk noe overdreven.

For det første er det et kjent faktum at en mekanisk bruk av handlingsregelen vil ha en lei tendens til å virke prosyklisk. Det internasjonale konjunkturforløp vil jo som oftest være positivt korrelert både med utviklingen i det internasjonale verdipapirmarkedet så vel som med prisutviklingen i oljemarkedet. For å belyse denne sammenhengen med et eksempel er det nærliggende å vise til dagens internasjonale nedgangskonjunktur der et fallende internasjonalt aksjemarked frem til mars 2003 har resultert i et kraftig fall i petroleumsfondets verdi sammenliknet med fremskrivninger foretatt på andre premisser for den økonomiske utviklingen. Da handlingsregelen tilsier at kun den forventede realavkastningen av petroleumsfondet ved inngangen til budsjettåret skal brukes over de offentlige budsjetter, stipulert til ca. 4%, ville en mekanisk bruk av handlingsregelen dermed kunne ha ført til innstramning i en tid da faktisk den motsatte politikk ville være berettiget. Skulle en i dagens situasjon velge å nærme seg den bruk av oljepenger som følger av en mekanisk anvendelse av handlingsregelen, ville en derfor unektelig risikere å implementere en finanspolitikk som både ville kunne virke destabiliserende samt bidra til å forverre situasjonen på arbeidsmarkedet.

For det andre kan det med stor autoritet hevdes at dagens situasjon på ar-

beidsmarkedet krever en finanspolitisk respons. At det i budsjettet for 2004 er funnet lite rom for dette, er derfor nok et argument for å hevde at dagens budsjetterte overskridelse av handlingsregelen i liten grad kan sies å representere en oppgivelse av dens langsiktige intensjon. Man skal tross alt huske at handlingsregelens andre ledd impliserer at det ved utarbeidelsen av budsjettpolitikken, skal legges vekt på å jevne ut svingninger i økonomien for å sikre god kapasitetsutnyttelse og lav arbeidsledighet. Et for kort perspektiv i budsjettpolitikken ville unektelig kunne komme i konflikt med et slikt delmål.

Jeg har ovenfor forsøkt å argumentere for at 2004 budsjettet trolig ikke er så ekspansivt som tallene kan gi inntrykk av og som dagens situasjon i arbeidsmarkedet skulle kunne legitimere. Det kan derfor med en viss rett hevdes at budsjettet holder seg innenfor ramene til et opplegg som gir pengepolitikken en større rolle i å stabilisere den økonomiske utviklingen. Når det gjelder budsjettet for 2004 og dets effekt på Norges Banks rentesetting fremover, bør denne derfor ikke overdrives. Som allerede sagt virker det som om mesteparten av årets budsjettoverskridelser går med til å dekke trygdeytelser og gamle regninger og i liten grad til å skape økt press i arbeids- og godemarkedene. Dessuten, legger vi SSBs modellkjøringer til grunn der en økning i de offentlige utgiftene på 15 mrd. øker inflasjonen to år frem i tid med kun 0,1%, skulle det være liten grunn til å frykte at dagens budsjetterte økning i det strukturelle oljekorrigerte underskuddet på i overkant av 10 mrd. kroner, isolert sett, skulle kunne fremprovosere en renterespons fra Norges Bank. Dette gjelder trolig også til tross for om Norges Banks modell RIMINI skulle implisere en noe sterkere finanspolitisk inflasjonsrespons enn MO-DAG.

Den registrerte arbeidsledigheten har steget med i overkant av 28000 personer siden januar 2002. Den sesongjusterte arbeidsledighetsraten til SSBs arbeidskraftsundersøkelse lå dessuten på hele 4,5% for tremånedersperioden juni-august. I tillegg har siste tids aggressive rentekutt så langt vist få tegn til å bedre situasjonen i arbeidsmarkedet. Gitt at det ved høy ledighet over tid

er en viss fare for at likevektsledigheten varig kan feste seg på et høyere nivå, burde situasjonen på arbeidsmarkedet derfor være mer enn alvorlig nok til å legitimere en noe mer ekspansiv innretning av finanspolitikken der utgiftsbruken spesielt rettes inn mot å avhjelpe situasjonen på arbeidsmarkedet. Legger vi SSBs modellkjøringer til grunn, vil dessuten en slik finanspolitisk stimulans være spesielt godt egnet i dagens situasjon, da inflasjonsimpulsene som følge av den høye ledigheten, antakelig vil være lave, mens sysselsettingseffekten vil være høy². For å hindre at utgiftsbruken blir strukturell og lett å reversere samt at den kan bidra til å heve det underliggende vekstpotensialet i norsk økonomi, ville tiltak rettet inn mot utbygging av infrastruktur og vedlikehold av offentlige bygg være spesielt godt egnet i så henseende.

I nasjonalbudsjettet for 2004 gis siste tids budsjettpolitikk delvis æren for dagens lave rentenivå. Som mange andre er jeg av den oppfatning at denne typen uttalelser i liten grad bidrar til å belyse de faktiske forhold. Årsaken til at Norges Bank siden den 12 desember i fjor har satt ned sin styringsrente med hele 4,5% er først og fremst relatert til en svak internasjonal utvikling, en sterk valutakurs og det forhold at kjerneinflasjonen, blant annet som følge av dette, falt betydelig mer enn det Norges banks prognoser skulle tilsi. Legg så i tillegg til den svake utviklingen i norsk næringsliv og den høye og fortsatt stigende arbeidsledigheten, så gjenstår det svært lite av Norges Banks rentekutt som er uforklart og som potensielt må forklares av regjeringens budsjettpolitikk.

Avslutningsvis vil jeg gi en kort kommentar til regjeringens forslag om å utvide perioden for hvor lenge bedriftene må dekke lønnen til sine ansatte ved permittering.

Ved permittering av deler av arbeidsstokken har det inntil i dag vært slik at

² I en modellkjøring foretatt med utgangspunkt i dagens ledighetsnivå blir effekten på prisveksten to år frem i tid av en finanspolitisk stimulans på 15 mrd. kroner fordelt over 6 kvartaler anslått til 0,1%. Effekten på arbeidsledigheten er imidlertid langt kraftigere da ledigheten for året da tiltaket initieres er anslått til å falle med 0,3% mens reduksjonen året derpå er estimert til 0,4% (jfr. Økonomiske analyser nr. 1, 2003)

Tema: Nasjonalbudsjettet

arbeidsgiver må betale den permittertes lønn kun de første tre dagene av permitteringsperioden. For de resterende dagene opptil 26 evnt. 44 uker, belastes så lønnsutgiftene trygdebudsjettet. I nasjonalregnskapet for 2004 blir denne ordningen foreslått endret slik at perioden arbeidsgiver må dekke lønn ved en eventuell permisjon utvides til 30 dager. Denne ordningen er foreslått innført for å få bukt med et misbruk av bedriftenes permisjonsadgang og å bidra til å stogge den uventede store økningen vi har fått i trygdeutgiftene, blant annet som følge av dette. Et annet argument har vært å øke fleksibiliteten i arbeidsmarkedet ved å øke omløpshastigheten blant de permitterte. Dette endringsforslaget har i det siste møtt sterk motstand fra politisk hold i det forsla-

get ansees å kunne lede til en direkte økning i ledigheten ved at de som tidligere ble permittert nå i større grad vil bli sagt opp. Uten å bestride en slik sammenheng og med full forståelse for at totalkostnaden som følge av forslaget vil kunne komme til å øke for den delen av næringslivet som vil bli berørt, vil jeg imidlertid få påpeke at tiltaket ikke utelukkende er forbundet med negative effekter. En bedrift som står ovenfor valget mellom å fortsette driften eller å midlertidig stoppe produksjonen, vil faktisk lettere kunne velge det første som følge av regelen. For å belyse dette må vi se nærmere på beslutningskriteriet til en bedrift som vurderer om den skal fortsette driften eller ei, nemlig at driften dekker de variable kostnadene. En øk-

ning av perioden som en bedrift må bære lønnskostnadene ved permittering, vil føre til at en større del av lønnskostnadene må anses som faste i den forstand at de ikke faller bort ved en produksjonsstans. Da dette er ekvivalent med en tilsvarende reduksjon i de variable kostnadene, vil ordningen derfor kunne gjøre det enklere for bedriften å få dekket disse ved fortsatt drift. For enkelte bedrifter vil således en forlengelse av perioden som en bedrift må betale lønn til sine ansatte ved permittering, kunne føre til at fortsatt drift vil lønne seg. I tillegg til å redusere omfanget av permitteringer vil dette kunne moderere de negative konsekvensene av forslaget noe.