



ÅDNE CAPPELEN

Forskningsdirektør ved Forskningsavdelingen i Statistisk sentralbyrå

Noen merknader til Nasjonalbudsjettet 2005

I denne kommentaren til Nasjonalbudsjettet 2005 argumenteres det for at finanspolitikken bør være litt strammere i 2005 enn regjeringens forslag. Både konjunkturutviklingen og handlingsregelen for finanspolitikken tilsier dette. Noen av forslagene til skatteendringer har små eller negative effektivitetseffekter og kan med fordel justeres for å stramme inn i finanspolitikken.

«NU GÅR ALT SÅ MEGET BEDRE...»

Det siste halvannet året har det meste pekt oppover i norsk økonomi. Lav økonomisk vekst har snudd til en klar konjunkturoppgang med høyere vekst enn trendveksten. Bytteforholdet overfor utlandet har endret seg i Norges favør – til tross for kronesvekkelsen – fordi råvarepriser har økt relativt mye, med oljeprisen som det klareste eksemplet. Disponibel realinntekt for Norge har derfor økt vesentlig mer enn produksjonsveksten. Sysselsettingen målt i timeverk øker for første gang på fem år. Det eneste som ikke har pekt oppover, er den underliggende inflasjonen og rentene. For de fleste er vel det greit.

Faktorene bak denne konjunkturoppgangen er dels den økonomiske politikken med stimulanser både fra finanspolitikken, men særlig fra pengepolitikken, dels en internasjonal konjunkturoppgang og endelig nye impulser fra petroleumsektoren. Disse faktorene bidro også til at lavkonjunkturen verken ble særlig dyp eller langvarig.

På denne bakgrunn kan en stille spørsmål om det økonomiske opplegget for 2005 er vel tilpasset den økonomiske utvik-

lingen slik de fleste antar den vil bli i 2005.¹ Jeg synes det finanspolitiske opplegget i all hovedsak er det, men jeg mener at opplegget burde bli litt strammere enn regjeringens forslag. Det skal jeg argumentere for i denne kommentaren. NB 2005 inneholder videre en rekke forslag til endringer i beskatningen for 2005 samt en skisse til videreføring av endringer i 2006. Jeg skal berøre noen av disse forslagene i min kommentar, men en helhetlig vurdering av skattepolitikken ligger utenfor min ambisjon her. Jeg skal heller ikke diskutere pensjonsspørsmål da regjeringens forslag til endringer i pensjonssystemet vil bli lagt fram senere og faller utenfor rammen av NB 2005.

HVOR BLE DET AV REGLENE?

Målene for regjeringens politikk viser at den ønsker å videreføre tradisjonelle verdier og hovedlinjer i den økonomiske politikken. Regjeringen skal følge retningslinjene for finanspolitikken slik disse er formulert i den såkalte handlingsregelen for finanspolitikken. Videre legger regjeringen vekt på å videreføre inntektspolitikken. Retningslinjene for pengepolitikken endres ikke, dvs. at den justeringen av inflasjonsmålet som Norges Bank nylig foretok, tas til etterretning. Mens

¹ Tabell 2.11 i NB 2005 viser at «alle» prognosere mener veksten i fastlandsøkonomien blir om lag 3 prosent neste år.

pengepolitikken tidligere var knyttet til forventet inflasjon to år fram i tid, sier sentralbanken at den nå «...tar sikte på å stabilisere inflasjonen på målet innen en rimelig tidshorisont, normalt 1-3 år. Den mer presise horisonten vil avhenge av forstyrrelsene i økonomien er utsatt for og hvordan de vil

Skulle en summere opp den norske politikken på en enkel måte, synes jeg betegnelsen «rules and discretion» er mest treffende

virke inn på forløpet for inflasjon og realøkonomi fremover.»² Jeg har ingen vansker med å slutte meg til hovedlinjene i dette opplegget.

I flere kommentarer til årets Nobelpris i økonomi, som gikk til to økonomer som har argumentert for «rules rather than discretion», ble det hevdet at endringene i norsk økonomisk politikk i 2001, var sterkt påvirket av dette synet. Det kan nok være noe i dette, men det er langt fra dekkende for hvordan politikken i Norge utformes. For det første åpner handlingsregelen for finanspolitikken eksplisitt for diskresjonær bruk av finanspolitikken i konjunkturstabiliseringen. For det andre er pengepolitikken i Norge langt fra en enkel «Taylor-regel» eller noe tilsvarende. Sitatet fra Inflasjonsrapporten ovenfor viser nettopp dette. Regelen har blitt endret på en diskresjonær måte i lys av ny erfaring. Horisonten er i dessuten blitt varierende avhengig av hva slags sjokk økonomien utsettes for. Skulle en summere opp den norske politikken på en enkel måte, synes jeg derfor betegnelsen «rules and discretion» er langt mer treffende.

Spørsmålet en imidlertid kan stille til innretningen av den økonomiske politikken i sin helhet, er om den nå er for diskresjonær og for lite regeltro. Jeg skal la pengepolitikken ligge og her konsentrere meg om finanspolitikken. Staten har hvert år siden handlingsregelen ble innført, hatt et større strukturelt og oljekorrigert underskudd enn handlingsregelen tilsier. To forhold tilsier at dette ikke nødvendigvis er et brudd på selve handlingsregelen. For det første skjedde det store og uventede endringer i Petroleumsfondets verdi som følge av utviklingen i internasjonale finansmarkeder og kronekursen. Da sier regelen at man ikke skal justere underskuddet for å kompensere for dette på kort sikt, men man kan anlegge et litt mer langsiktig perspektiv. For det andre har norsk økonomi vært i en lavkonjunktur, og er det fortsatt. Det tilsier at diskresjonær finanspolitikk kan anvendes og underskuddet

(strukturelt og oljekorrigert) kan være større enn regelen sier skal være normen. Disse to forholdene til sammen innebærer etter mitt skjønn at en ikke kan si at de siste årenes budsjett-politikk strider mot handlingsregelen.

Problemet med det finanspolitiske opplegget for 2005 er at disse to argumentene neppe kan hevdes å være særlig relevante i 2005. Internasjonale finansmarkeder er «normalisert»

Det finanspolitiske opplegget for 2005 representerer et brudd med handlingsregelen slik denne ble formulert i 2001

og kronekursen er i et mer normalt leie. Som regjeringen selv sier, er det god vekst i norsk økonomi og det vil sannsynligvis fortsette i 2005. I avsnittet om utfordringer i den økonomiske politikken på side 7, drøftes innretning av politikken. Her slås det fast betydningen av å la de automatiske stabilisatorene få virke og eventuelt justere politikken ytterligere som en del av stabiliseringspolitikken. Etter min mening er følgende formulering særlig betydningsfull. «Med utsikter til god vekst gjennom inneværende og neste år må hensynet til en stabil utvikling i økonomien, og spesielt behovet for å opprettholde et sterkt, konkurranseutsatt næringsliv, tillegges stor vekt også i utformingen av statsbudsjett for 2005.» Dette må tolkes som et argument mot å føre en for ekspansiv finanspolitikk i nåværende konjunktursituasjon. Jeg synes en slik advarsel er på sin plass, men synes også at den egentlig slår tilbake på regjeringens eget politikkopplegg for 2005. Spissformulert vil jeg derfor hevde at det finanspolitiske opplegget for 2005 representerer et brudd med handlingsregelen slik denne ble formulert i 2001.³ La meg begrunne dette litt nærmere.

Opplegget for politikken innebærer at det strukturelle underskuddet øker med vel 8 mrd. kroner i løpende priser fra 2004 til 2005.⁴ Regnet i forhold til trendverdien for BNP Fastlands-Norge er økningen 0,4 %. Riktignok refereres det i nasjonalbudsjettet til modellberegninger som antyder at opplegget er mer nøytralt enn hva disse tallene indikerer. Budsjettopplegget er altså ganske nøytralt i en situasjon hvor norsk økonomi kommer ut av en lavkonjunktur og det strukturelle underskuddet er nesten 50 % høyere enn det burde være ifølge handlingsregelen. Regjeringens opplegg (hvis en tar tabell 3.8 som utgangspunkt) innebærer at den skal bruke hele neste Stortingsperiode for å vende tilbake til handlingsregels norm for det strukturelle underskuddet. Jeg kan vanskelig skjønne at dette med rimelighet kan sies å være i tråd med

² Se Inflasjonsrapport 2/2004 som også refereres på s. 72 i NB 2005.

³ Jf. St.meld. nr. 29 (2000-2001)

⁴ I faste 2005-priser er økningen 6 mrd. kr. jf. tabell 3.8 i NB 2005.

handlingsreglen med mindre oppfatningen er at vi skal være i en lavkonjunktur gjennom hele neste Stortingsperiode. At politikken heller ikke er i tråd med de langsiktige budsjettutfordringene som følger av eldrebølgen, er et annet kapittel. Dessuten burde man kanskje i kommende år bruke mindre penger enn handlingsregelen tilsier, fordi man har brukt mer enn man burde historisk. Det er i så fall ikke nok bare å vende tilbake til regelen «fra oversiden», man bør ligge på «undersiden» en tid for å bygge opp fondet til det som det burde ha vært, uten overforbruket i perioden 2001-2005. Her kan vi håpe på at oljeprisen bidrar til at Petroleumsfondet øker mer enn NB 2005 antyder og derfor nærmer oss handlingsregelen raskere enn beregningene antyder. Men med det merforbruket som foreslås for 2005 skal det mye til.

LITT OM TIMINGEN AV BUDSJETTIMPULSENE FRAMOVER

En nyvinning i årets opplegg er at man har tatt opp igjen arbeidet med flerårige budsjetter. Selv om slike budsjetter ikke er bindende og skal vedtas på samme måte som 2005-budsjettet, er dette en god nyvinning. Det skaper oversikt og gir myndighetene en evne til å planlegge og prioritere over tid. Dessuten gir det kanskje underliggende etater mer stabile og forutsigbare rammer som kan bidra til økt effektivitet i forvaltningen.⁵ Jeg skal imidlertid holde meg til den makroøkonomiske innretningen på budsjettpolitikken.

I Boks 2.2 på s. 20, gis det en vurdering av mellomlangsigte trekk i norsk økonomi. Der går det fram at BNP-veksten vil synke vesentlig etter 2005 i tråd med svakere vekst internasjonalt, lavere oljeinvesteringer og antakelig også som følge av gradvis økte renter.⁶ Noen vil kanskje innvende at usikkerheten rundt slike beregninger er så stor at det ikke er grunn til å vektlegge dem i særlig grad. Det er jeg uenig i og jeg synes den fylldige og informative presentasjonen av usikkerheten ved framskrivningene som gis i kap. 2.8, tilsier at vi skal tillegge slike framskrivninger betydelig vekt. Det er imidlertid verd å påpeke den systematiske tendensen til undervurdering både av nedgangsperioder og oppgangsperioder som framkommer av figur 2.25. Hvis man på en mekanisk måte tar dette inn over seg, blir den oppgangen norsk økonomi nå er inne i, kanskje undervurdert av prognosemakerne.⁷ Likeså kan det meget vel tenke seg at veksten framover blir klart lavere enn anslått på s. 20. Hva er implikasjonene av dette for en framadskuende finanspolitikk? Etter mitt syn bygger det opp under argumentene om et strammere finanspolitisk opplegg for 2005 fordi vi (og da mener jeg de fleste

økonomer) står i fare for å undervurdere oppgangen samtidig som vi antakelig vil oppleve en sterkere nedgang i 2006/2007. Å overlate for store byrder i stabiliseringspolitikken på pengepolitikken har vi nå erfaring for ikke er en lur strategi hvis en er opptatt av K-sektor og ikke bare makro-

Vi står i fare for å undervurdere oppgangen i 2005 samtidig som vi antakelig vil oppleve en sterkere nedgang enn forventet i 2006/2007

størrelser. Dessuten har vi erfart, sist fra forrige høykonjunktur, at heller ikke inntektspolitikken kan kompensere for manglende helhet i politikken. Det er selvsagt enkelt for en økonom å snakke om strammere politikk. Det er verre for en politiker å få tilslutning til dette. Etter mitt syn er det imidlertid noen forslag til skatteendringer som kunne kuttet ut for å bedre balansen i på budsjettet i 2005 og som også vil øke effektiviteten, eller i det minste ikke svekke den mye.

LITT OM FORSLAGET TIL SKATTEREFORM

Regjeringen legger stor vekt på å gjennomføre en skattereform i tråd med forslagene i St.meld. nr. 29 (2003-2004). Målene med reformen er å øke likebehandlingen av ulike former for arbeidsinntekt og stimulere til økt yrkesdeltaking. Netto skattelette kombineres med en forskyvning av skattebyrden fra arbeid til forbruk ved at momssatsene øker med 1 prosentpoeng.⁸ Dette siste punktet var vel kanskje den største overraskelsen ved budsjettforslaget, men følger logisk av helheten i forslagene.

Jeg skal ikke forsøke å gi noen samlet vurdering av opplegget til skattereform. Det faller også utenfor min kompetanse. Det er imidlertid to områder hvor jeg synes forslagene er dårlig begrunnet faglig sett. Det første, boligbeskatningen skal jeg håndtere lett da fagøkonomer er nærmest enstemmige på dette punktet. Det andre gjelder lavere toppskatt og tiltak for å øke arbeidstilbudet. Her er nok enigheten blant fagøkonomer mindre, men jeg tror det skyldes manglende empiriske kunnskaper.

La meg først si noen få ord om boligbeskatningen. Regjeringen forslår å fjerne boligbeskatningen og provenytapet (påløpt) er nærmere 2 mrd. kroner. Dermed forsterkes forskjellsbehandlingen av beskatningen av ulike kapitalob-

⁵ St.prp. nr. 1 (2004-2005), kap. 11.

⁶ Se Boks 2.1 Renteframskrivninger på s. 19.

⁷ Dette er antakelig noe Finansdepartementet ikke er alene om, men gjelder for alle som på systematisk måte lager prognoser. Dessuten vet vi fra beregninger av makroøkonomiske modellens historiske «tracking-performance» at modellene ikke klarer å få med seg de største utslagene i konjunkturforløpet. De opprinnelige RCB-modellene er for øvrig særs dårlige på dette punktet.

⁸ Se formuleringene på s. 54.

jekter. Kapitalinntekt av bolig beskattes enda mer lemfeldig enn tidligere og skjevheten i beskatningen av ulike kapitalobjekter på husholdningenes hånd, blir større. Det er rimelig som regjeringen sier, å forsøke og skape mer likhet i beskatningen av arbeidsinntekt. Men det samme synspunktet gjelder for kapitalinntekt. En av de viktige svakhetene i skattereforen av 1992 var at boligbeskatningen ikke ble reformert.

Kapitalinntekt av bolig beskattes enda mer lemfeldig enn tidligere og skjevheten i beskatningen av ulike kapitalobjekter på husholdningenes hånd, blir større. Forslaget til fjerning av boligbeskatning vil derfor svekke effektiviteten i norsk økonomi ved å bidra til feilallokering av kapital

Dette til tross for at boligkapitalen utgjør en vesentlig del (vel tredjeparten) av den samlede realkapitalen i Norge. Regjeringens forslag til endringer i 2005 gjør «vondt til verre». Den er også ulogisk i den forstand at begrunnelsen for fullt rentefradrag på lån nesten blir borte. Rentefradraget kan begrunnes ut fra «utgifter til inntekts ervervelse». Men nå blir det ingen inntekt som kommer til beskatning og dermed forsvinner begrunnelsen for dette fradraget. Det eneste rentefradraget som nå kan begrunnes, er renteutgiftene til Statens lånekasse for utdanning, som klart er utgifter til inntekts ervervelse. Forslaget til fjerning av boligbeskatning vil derfor svekke effektiviteten i norsk økonomi ved å bidra til feilallokering av kapital. Dessuten vil det forsterke problemer med finansiell stabilitet ved at lånefinansierte boligspekulasjoner stimuleres. Hvis man er opptatt å gi så mye skattelette som regjeringen forslår, vil det være bedre å sette ned formuesskattene i stedet. Det vil faktisk gjøre fordelene ved å sitte med boligkapital relativt mindre enn i dag, fordi formuesansettelsen av bolig er altfor lav i dagens system. Med enda lavere satser i formuesbeskatningen enn regjeringen foreslår, vil skjevheten bli mindre. Men dette kan ikke rette opp feilen man begår ved å fjerne inntektsbeskatningen av boligkapital.

La meg så si litt om beskatningen av inntekt. Det hevdes at reduserte marginalsatser på arbeidsinntekter er avgjørende for å stimulere til økt og lengre yrkesdeltakelse.⁹ Det er et synspunkt som mange vil slutte seg til. Problemet er at det er formulert for generelt til at det gir de relevante signalene til hvor politikken bør justeres. Mange år forskning om arbeidstilbudsmodeller i SSB, publisert i internasjonale fagtidsskrifter, viser at tilbudsresponsene av å endre toppskatten for perso-

ner med høy inntekt, ikke er store. Det er større effekter av å endre marginalsatser for folk med lavere og midlere inntekt. I noen grad er dette banalt. Folk med høy inntekt jobber i utgangspunktet svært mye. De klarer neppe, og vil neppe heller, jobbe mye mer om de får litt høyere marginallønn. Hvis dette hadde vært tilfellet, ville pensjonsproblemet vårt i framtiden nesten løse seg selv. De neste tretti årene vil antakelig reallønna dobles. Tror noen at dette isolert sett vil føre til økt arbeidsinnsats og høyere pensjonsalder? Erfaringene fra de siste ti årene, hvor vi har hatt en meget sterk vekst i marginal reallønn for de aller fleste, tilsier at vi ikke skal forvente store arbeidstilbudseffekter. Derimot er det all grunn til å se på marginalsatser for personer med midlere og lavere inntekt hvor omfanget av deltidsarbeid er stort og yrkesaktiviteten er relativt lav. Det er her man kan ha håp om vesentlige effekter på arbeidstilbudet.

Fradragsordninger, trygderegler og andre elementer i velferdsstaten har betydning for arbeidstilbudet. Jeg tror det er riktig å si at kunnskapene om effekter av reformer her er mindre enn hva gjelder lønnsbeskatningen. La meg likevel driste meg til noen spekulasjoner. Regjeringen forslår å stramme inn på fradraget for daglig arbeidsreise og fjerne fradrag for pendlere mv. Begrunnelsen synes å være at det ikke er hensiktsmessig med fradrag som omfatter en stor del av skatteytene.¹⁰ På denne bakgrunn ser jeg ikke helt hvordan man kan begrunne å øke grensene for fradrag for gaver til frivillige organisasjoner, som gjelder absolutt alle skatteytene. Problemet med å redusere/fjerne fradrag for reise og kost for pendlere er at det bidrar til lavere mobilitet i arbeidsmarkedet og muligens også lavere yrkesaktivitet. De foreslåtte endringene øker nemlig reservasjonslønna for de som i dag er yrkesaktive. Sagt på en annen måte, vil lønn etter skatt og utgifter til reise og pendling kunne reduseres så mye at folk vil la være å tilby arbeid.

Problemet med å redusere/fjerne fradrag for reise og kost for pendlere er at det bidrar til lavere mobilitet i arbeidsmarkedet og muligens også lavere yrkesaktivitet

Sett fra et effektivitetssynspunkt alene, og uten vektlegging av fordelingsaspekter, synes jeg derfor at noen av skatteforslagene kunne endres slik at budsjettets inntektsside styrkes. Dermed vil finanspolitikken i 2005 bli noe strammere og man oppnår en raskere tilnærming til normen for budsjettunderskudd nedfelt i handlingsregelen for finanspolitikken.

⁹ NB 2005, s. 86.

¹⁰ NB 2005, s. 88.