

■ ■ ■ KNUT MOUM¹:

Noen synspunkter på Nasjonalbudsjettet 2001

Nasjonalbudsjettet er trolig det viktigste offentlige styringsdokumentet i Norge. Her oppsummerer Regjeringen sine politiske hovedmål, presenterer en analyse av den økonomiske situasjonen overfor Storting og allmennhet og redegjør for den økonomiske politikken den ønsker å føre. Nedenfor vil jeg rette oppmerksomheten mot hvordan analysen av den løpende økonomiske utviklingen i budsjettet plasseres inn i et mer langsiktig perspektiv. Avslutningsvis går jeg kort inn på Regjeringens forslag til innføring av en konjunkturavgift.

Regjeringens anslag for utviklingen i norsk økonomi inneværende og neste år inneholder ingen store overraskelser. Selv om veksten i aktivitetsnivået ligger an til å bli svakere enn gjennomsnittet for 1990-årene, venter en at høykonjunktoren fortsetter. Det er liten tilgang på nye ressurser og arbeidsmar-

kedet er stramt. Ytterligere oppgang i etterspørselen, svakere produktivitetsutvikling eller langsommere vekst i arbeidstyrken enn forventet kan dermed raskt slå ut i tiltakende lønns- og prisvekst. Denne beskrivelsen virker velbegrunnet. Gitt Norges store oljeinntekter er det likevel vanskelig å se at den låser den finanspolitiske innretningen.

Ved utformingen av finanspolitikken bør Regjeringen både ivareta behovet for en stabil utvikling på kort og mellomlang sikt, og hensynet til at politikken skal la seg opprettholde over tid. Nasjonalbudsjettet argumenterer for at begge hensyn nå tilsier en svært forsiktig bruk av oljeinntekter. På side 71 uttrykkes dette som følger: «I dagens konjunktursituasjon ville en for sterk bruk av oljeinntektene forsterke pressproblemene i økonomien, og pris og kostnadsveksten ville skyte fart. Dette ville føre til en nedbygging av vårt internasjonalt konkurranseutsatte næringsliv, som i sin tur ville tvinge frem en reversering av den økonomiske politikken og føre til alvorlige omstillingsproblemer i økonomien.... Det er derfor nødvendig at de høye oljeinntektene i hovedsak avsettes i Petroleumsfondet, i tråd med retningslinjene for den økonomiske politikken.Fondsoppbyggingen i Petroleumsfondet ... (gir) ... et redskap for å finansiere de økende utgiftene til pensjoner, pleie og omsorg som følger av en aldrende befolkning.»

Det er tre forhold som trekkes frem i denne teksten:

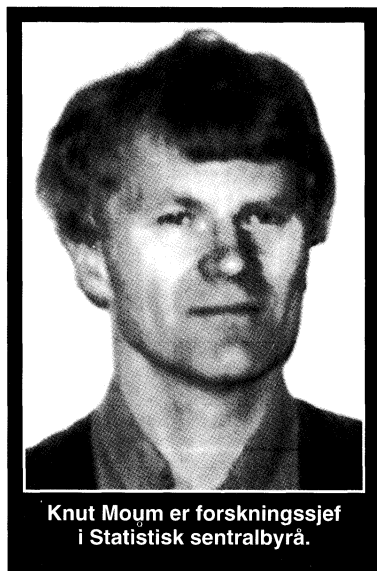
1. I en situasjon med tilnærmet full ressursutnyttelse vil økt bruk av oljeinntekter gi omstillinger bort fra konkurranseutsatte næringer og over mot skjermede.

2. Dette er et problem, fordi en slik politikk senere må reverseres, med alvorlige omstillingsproblemer som resultat.
3. Økt bruk av oljeinntekter nå gir dårligere mulighet til å finansiere de forventede/planlagte høye utgiftene til pensjoner mv. i fremtiden.

Det er liten grunn til å være uenig i den første og den tredje påstanden (i hvert fall dersom «bruk» tolkes som forbruk). Derimot er det vanskelig å forstå grunnlaget for den andre. Hvis en aksepterer Regjeringens (usikre) anslag i budsjettet, er det liten grunn til å tro at vi i dag bruker så mye oljeinntekter at enhver økning nå må føre til reversering senere. Tvert i mot peker tallmaterialet i budsjettet i retning av at vi for tiden sparer en betydelig del av oljeinntektene våre. Nedenfor går jeg litt nærmere inn på dette.

I Nasjonalbudsjettet anslås de egentlige oljeinntektene som den permanente avkastningen på statens andel av petroleumsformuen, inklusive kapitalen i sektoren. Petroleumsformuen er definert som nåverdien av statens kontantstrøm fra oljevirkosheten. Nåverdien av fremtidig kontantstrøm avhenger av diskonteringsrente, investeringsprofil, utvinningsprofil og fremtidig nettoppris, hvorav de tre siste er svært usikre størrelser. Regjeringen har i Nasjonalbudsjettet tallfestet permanentinntekten fra statens petroleumsformue til ca. 75 mrd kroner. I tillegg kommer realavkastningen på Petroleumsfondet, som med en prisvekst på rundt 2 pro-

¹ Uten at de derved bærer noe ansvar for gjestående feil og mangler, takkes Ådne Cappelen, Torbjørn Eika og Per Richard Johansen for nyttige merknader.



Knut Moum er forskningssjef i Statistisk sentralbyrå.

sent hos Norges handelspartnere kan anslås til rundt 19 mrd. kroner neste år, inklusive valutakurs- og verdipapirgevinst. Hvis vi godtar Regjeringens (usikre) anslag på fremtidig petroleumsproduksjon og priser, innebærer dette at vi kunne hatt et oljekorrigert underskudd på over 90 mrd. kroner neste år, og samtidig opprettholdt den samlede verdien av Petroleumsfondet og statens andel av (den gjenværende) petroleumsformuen.

Det er minst tre grunner til at det nå ikke er tilrådelig å øke det oljekorrigerte underskuddet fra 18 til 90 mrd kroner. For det første tar det tid å planlegge innfasing og bruken av en ekstrainntekt tilsvarende 5 prosent av BNP. For det andre er den fremtidige oljerenten som nevnt en svært usikker størrelse, slik at muligheten for delvis reverse-ring senere i dette tilfelle ikke kan ignoreres. For det tredje vil en slik politikk gi behov for store omlegginger i offentlige budsjetter på lengere sikt, fordi trygdeutgiftene som kjent vil øke svært mye raskere enn BNP utover i dette århundret. Uten omlegginger av trygdesystemet trekker dette i retning av høy sparing på statens hånd, men hvor stor bør denne sparingen være?

For å vurdere dette hadde det vært nyttig med anslag for nåverdien av de forventede fremtidige pensjonsutbetalingene. Endringen i denne fra et år til det neste er gitt ved differensen mellom rentekostnaden på den opprinnelige pensjons«gjelden» og nedbetalingen gjennom de løpende pensjonsutbetalingene. Hvis staten hvert år sparte et beløp tilsvarende denne endringen, ville nettoformuen (her definert som differensen mellom petroleumsformue og fond på den ene siden og nåverdien av fremtidige pensjonsutgifter på den annen) være konstant over tid. Nasjonalbudsjettet inneholder imidlertid ikke noe anslag på nåverdien av de fremtidige pensjonsutbetalingene. Derimot har en tallfestet nåverdien av de *opptjente rettighetene*, som imidlertid er vesentlig mindre enn nåverdien av de forventede fremtidige utbetalingene. Forskjellen mellom de to størrelsene er gitt ved nåverdien av de fremtidige pensjonsutbetalinger som vi i dag må regne med kommer, selv om de foreløpig ikke er opptjent som rettigheter. Regjeringen har imidlertid også bereg-

net endringen i nåverdien av de opptjente rettighetene fra i år til neste år. Denne størrelsen er grovt sett definert som rentekostnaden på (nåverdien av) de allerede opptjente rettighetene, fratrukket de løpende pensjonsutbetalingene og påplussset nåverdien av nye rettigheter opptjent i løpet av året. I budsjettet er beløpet anslått til 194 mrd kroner målt i løpende priser. Av dette vil jeg anslå at rundt 88 mrd kroner kan betraktes som kompensasjon for prisvekst, slik at pensjonsforpliktelsene reelt sett øker med om lag 105 mrd kroner. Hvis vi tar dette som et anslag på hvor mye staten burde spare ser vi at budsjettet for 2001 gjøres opp med et overskudd som er ca. 25 mrd lavere enn det burde ha vært.²

Informasjon fra de såkalte generasjonsregnskapsberegningene i budsjettet antyder imidlertid at dette ikke er tilfelle, og at det faktiske overskuddet er rimelig i samsvar med det som er nødvendig for å kunne holde balanse i budsjettet på lang sikt uten å øke skatte- og avgiftssater, og uten store innstramminger på utgiftssiden. Til tross for dette innebærer den langsiktige finanspolitiske «strategien» at vi skyver betydelige omstillinger foran oss.

Når pensjonene en gang betales ut, skal de delvis finansieres ved å trekke på avkastningen på statens nettofordringer overfor utlandet, som ved en videreføring av dagens politikk da vil være betydelig større enn summen av dagens petroleumsfond og -formue. I Nasjonalbudsjettet antydes det i en figur at denne summen kan øke fra vel 150 prosent av BNP i år til godt over 250 prosent i 2020. Fra 2030 bygges disse formueskomponentene ned relativt til BNP. Et slikt forløp innebærer at det oljekorrigerte budsjettunderskuddet etter hvert må øke til et nivå som er større en avkastningen på formuen, langs en bane der formuen er større i forhold til BNP enn i dag. Dette trekker i retning av at vi en gang i en ikke alt for fjern fremtid skal fase inn olje- og renteinntekter i norsk økonomi som er klart større i forhold til BNP enn permanentinntekten fra dagens petroleumsoljeformue. Er vi heldige (eller dyktige?), vil norsk økonomi da fortsatt være i en situasjon med få ledige ressurser. (Utfasing av oljevirksomheten kan imidlertid trekke i motsatt retning.)

Den «sparelinjen» som den finanspolitiske strategien representerer er dermed ikke en politikk for å unngå nedbygging av konkurranseutsatt virksomhet, men en politikk for å utsette denne nedbyggingen i tid. Når omstillingene kommer, kan de bli større enn det som følger av en full innfasing av oljeinntektene i dag. Dette perspektivet kommer ikke særlig klart frem i argumentasjonen for ikke å bruke mer oljeinntekter nå.

I budsjettet foreslår Regjeringen å innføre en «konjunktur»avgift, for å dempe etterspørselen fra privat sektor, og dermed gi rom for ytterligere vekst i offentlig virksomhet uten noe større bruk av oljeinntekter. I sin begrunnelse for avgiften understreker Regjeringen at det er viktig å stramme inn overfor privat sektor på en måte som i minst mulig grad slår ut i økt pris- og kostnadsvekst. Riktignok er trolig prisvirkningene av konjunkturavgiften relativt små, men det er vanskelig å komme unna at den i utgangspunktet slår rett inn i høyere lønnskostnader per produsert enhet. Dette kan synes paradoksalt i lys av at Regjeringen i sin begrunnelse for en relativt beskjeden bruk av oljeinntekter fremhever behovet for å skjerme konkurranseutsatt næringsliv. I denne sammenheng kan det imidlertid også være av interesse å se på de mellomlangtsiktige konsekvensene av avgiften. Ifølge beregninger i budsjettet vil «konjunktur»avgiften på noen års sikt slå ut i noe lavere lønninger enn vi ellers ville sett. På lang sikt kan det tenkes at en noe større del av kostnaden ved tiltaket vil bli veltet over på lønsmottakerne. I så fall kan skjermede næringer bli vel så hardt rammet av tiltaket som konkurranseutsatte.

Min oppfatning er at den mest grunnleggende problemstillingen rundt innfasingen av de ubrukte oljeinntektene i norsk økonomi ikke er de medfølgende omstillingene, men spørsmålet om hvor stor sparing vi ønsker å ha. I den sammenheng bør en være åpen for

² I forhold til en tilsvarende beregning for året 2000 i budsjettet, har jeg her sett bort fra inflasjonstapet på statens nettofordringer utover petroleumsfondet, regnet valutakurs og verdipapirgevinster som inntekt, og ignorert overskuddet i andre statregnskaper, kapitalinnskuddet i forretningsdriften og underskuddet i kommunesektoren. Summen av de tre siste postene er for øvrig om lag null.

også å diskutere fremtidens inntektsfordeling mellom yrkesaktive og pensjonister, og hvor stor del av livet vi i fremtiden skal tilbringe utenfor arbeidsstyrken. Det kan også være aktuelt å se nærmere på om det finnes andre måter å plassere formuen på, som kan gjøre norsk økonomi bedre forberedt på aldringsutfordringene. For eksem-

pel kan investeringer i skjermet virksomhet som øker produktiviteten i disse næringene, gjøre det mulig å fase inn noe oljeinntekter uten omstillinger. Den ekstra inntektsveksten som følger av produktivetsforbedringen vil normalt slå ut i økt etterspørsel etter både skjermede og konkurranseutsatte produkter, og dermed isolert sett gi behov

for ressursoverføring fra førstnevnte til sistnevnte. Ønsket om større forbruk av varer fra konkurranseutsatte næringer kan imidlertid også møtes ved å bruke noe oljeinntekter til å finansiere import.



■ ■ ■ JAN TORE KLOVLAND, GUTTORM SCHJELDERUP OG ØYSTEIN THØGERSEN:

Et vekstdrepende budsjett

Vi er i en situasjon hvor petroleumsinntektene gir en betydelig offentlig rikdom. Samtidig føler velgerne at de ikke får dekket sine basisbehov innen helse og omsorg, og de merker heller ikke at de deltar i «kjøpefesten» det gjerne refereres til. Meningsmålingene illustrerer at hverken statsministeren eller andre sentrale politikere har hatt suksess i å forklare publikum at press-situasjonen i norsk økonomi tilsier kontraktiv finanspolitikk.

Presset i norsk økonomi illustreres av lav arbeidsledighet, en relativt høy inflasjonstakt sammenlignet med Euroland og dermed en høyere rente. Samtidig merker vi oss at den norske fastlandsøko-

nomien *ikke* er inne i en tradisjonell høykonjunktur. Årlige vekstrater rundt 1-2% er lavere enn trendveksten. Dette signaliserer en alvorlig mismatch i arbeidsmarkedet og en urovekkende lav produktivitet. Vi føler at norsk økonomi skriker etter en mer offensiv tilbudsidepolitikk, mens budsjettet er sterkt fokusert på tradisjonell etterspørselsregulering. I denne kommentaren vil vi fokusere på forslagene om konjunkturavgift og utbytteskatt. Vi vil også dvele ved regjeringens syn på rollefordelingen i den økonomiske politikken samt den betydelige politiske risikoen ved dagens petroleumsfondsstrategi. Vår konklusjon er at regjeringens politikkpakke er vekstdrepende.

PRESSET I ARBEIDSMARKEDET

Det er velkjent at inflasjonspress oppstår når etterspørselsveksten er sterkere enn veksten på tilbudssiden. En eventuell press-situasjon kan således motvirkes gjennom å dempe etterspørselen eller å stimulere tilbudet. Vi merker oss forøvrig at den sterke veksten i amerikansk økonomi i de senere år blant annet er et resultat av vellykket stimulering av arbeidstilbudet. Statsbudsjettets forslag til 1.5% konjunkturavgift er et eksempel på det motsatte, nemlig et forsøk på å dempe etterspørselen etter arbeidskraft. Ettersom offentlig sektor får kompensert utgiftene til denne avgiften, er det private bedrifter – og herunder bedriftene i K-sektor, som myndighetene tradisjonelt er rørende opptatt av – som rammes.

I en situasjon hvor norsk økonomi vokser heller tregt, er det påfallende at man ikke i større grad ser på tilbudssiden (var det ikke noe som het «Arbeidslinjen» i den økonomiske politikken?). Vi mener at det er en hel meny av tilbudssidetiltak som burde vært i fokus.

For det første er det grunn til å rette oppmerksomhet mot AFP ordningen, som medfører at hovedandelen av norske arbeidstagere får en subsidiert adgang til tidligpensjonering fra 62 år. Ordningen er meget generøs i den for-



Jan Tore Klovland og Guttorm Schjelderup er professorer ved NHH, Øystein Thøgersen er førsteamanuensis ved NHH.