

Refleksjon over Stoltenberg II-regjeringens forslag til statsbudsjettet for 2012

Dette notatet gir noen refleksjoner over Stoltenberg II-regjeringens budsjettforslag for 2012 og argumenter som har vært fremmet i debatten etter at det ble presentert, med fokus på vekstevnen til økonomien, skatteendringer og de makroøkonomiske virkninger.

Den overordnede målsetning

Innledningsvis, før man går inn i en drøfting av enkeltelementer foreslått i statsbudsjettet, er det verdt å løfte blikket og ta inn over seg den økonomiske stilling verdensøkonomien befinner seg i.

Europeiske land med mer offentlig gjeld enn de kan bære kutter kraftig i velferdsordninger. For noen, primært i Nord-Europa, har den ikke-bærekraftige gjelden kommet fra banker som har veltet. For andre, primært i Sør-Europa, er det ikke-finansierte velferdsordninger over tid som er kjernen til problemene. Politikerne i Hellas har i tillegg jukset med budsjettføringen. USA og Japan har også ikke-bærekraftige offentlig gjeld men har ikke politiske systemer som for tiden evner å finne løsninger. I Kina, som de senere år vært en hoveddrivkraft i verdensøkonomien, er det klare tegn til problemer, bl.a. som følge av ubalanse i boligmarked, problemer i den uformelle kredittektoren og gjeldsproblemer for lokale myndigheter. I finanstalen tegnet finansminister Johnsen bildet av at skipet Norge er på vei inn i et opprørt hav. Det er en god illustrasjon. Tittelen regjeringen har gitt budsjettet for 2012 er "Et budsjett for å trygge arbeidsplasser, verdiskaping og velferd". Det er en god målsetning, og et fokus man med hell kan ha når man vurderer det foreslåtte budsjettet. Spørsmålet er innfrir budsjettet?

Et nøytralt, ikke stramt budsjett

Statsminister Stoltenberg og finansminister Johnsen hadde før fremleggelsen av statsbudsjettet varslet et stramt budsjett. Det er det ikke. Det er et nøytralt budsjett som ikke vil påvirke aktiviteten i økonomien nevneverdig. Budsjettet legger derfor ikke press på renten, men det bidrar heller ikke til å gjøre det lettere for Norges Bank å senke rentenivået.

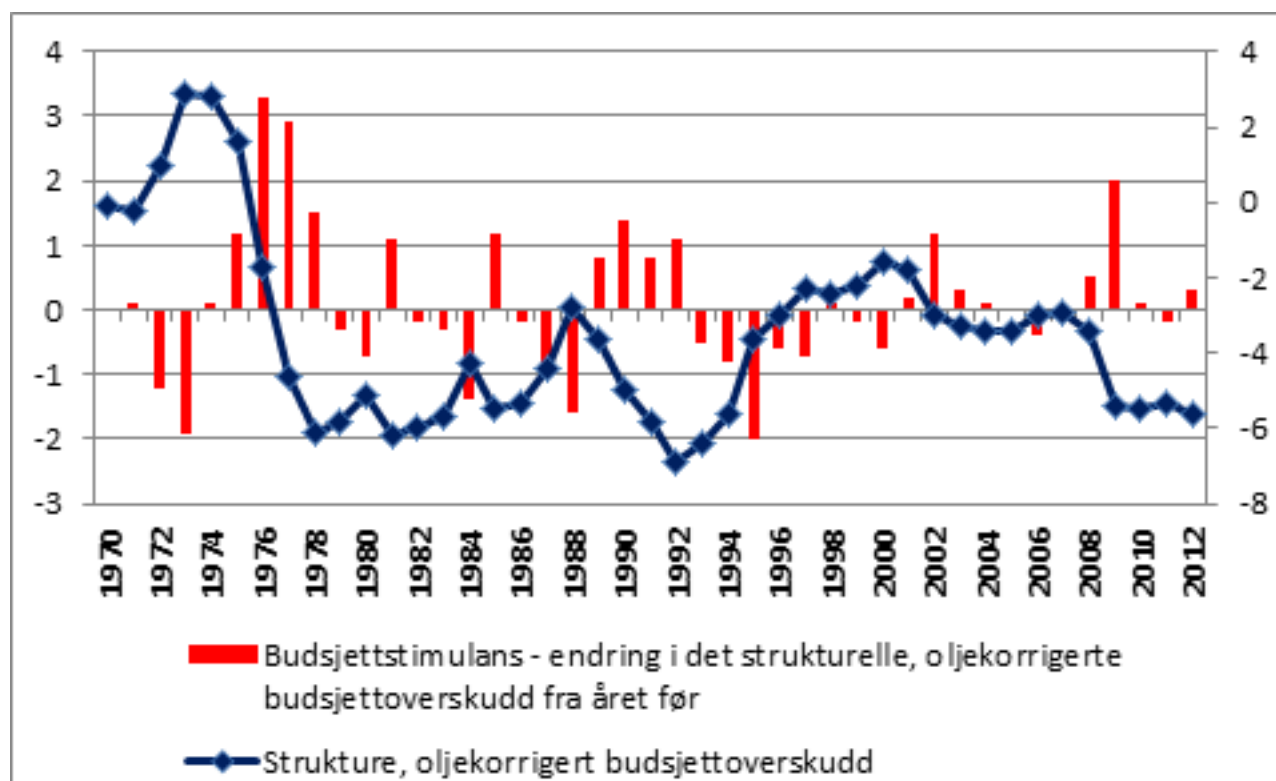
Det strukturelle underskuddet i statsbudsjettet før oljeinntekter øker fra 5,3 % i år til 5,6 % i 2012, en økning på 0,3 prosentpoeng. Isolert sett bidrar det til å øke aktiviteten i økonomien noe. Men beregninger finansdepartementet har gjennomført på innvirkningen av budsjettet (budsjettkroner virker forskjellig på økonomien avhengig av hva de går til) indikerer at den reelle virkningen av budsjettet på økonomien er nøytralt.

Figur 1. viser stimulansen budsjettet har på økonomien for de enkelte år fra 1970 til 2012, målt ved den årlige endringen i det strukturelle oljekorrigerede budsjettoverskudd som andel av trend-BNP for

Fastlands-Norge. Dette brukes som en summarisk indikator på budsjettets virkning på økonomien og er en indikator som ikke er justert for at ulike inntekts- og utgiftsposter kan ha ulik betydning for aktiviteten i økonomien.

Positive tall indikerer at budsjettet virker stimulerende på økonomien. Figuren presenterer også det strukturelle, oljekorrigerede budsjettoverskuddet.

Figur 1. Strukturelle, oljekorrigerede budsjettoverskudd og endring i det strukturelle, oljekorrigerede budsjettoverskudd fra året før målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge, prosentpoeng, 1970- 2012.

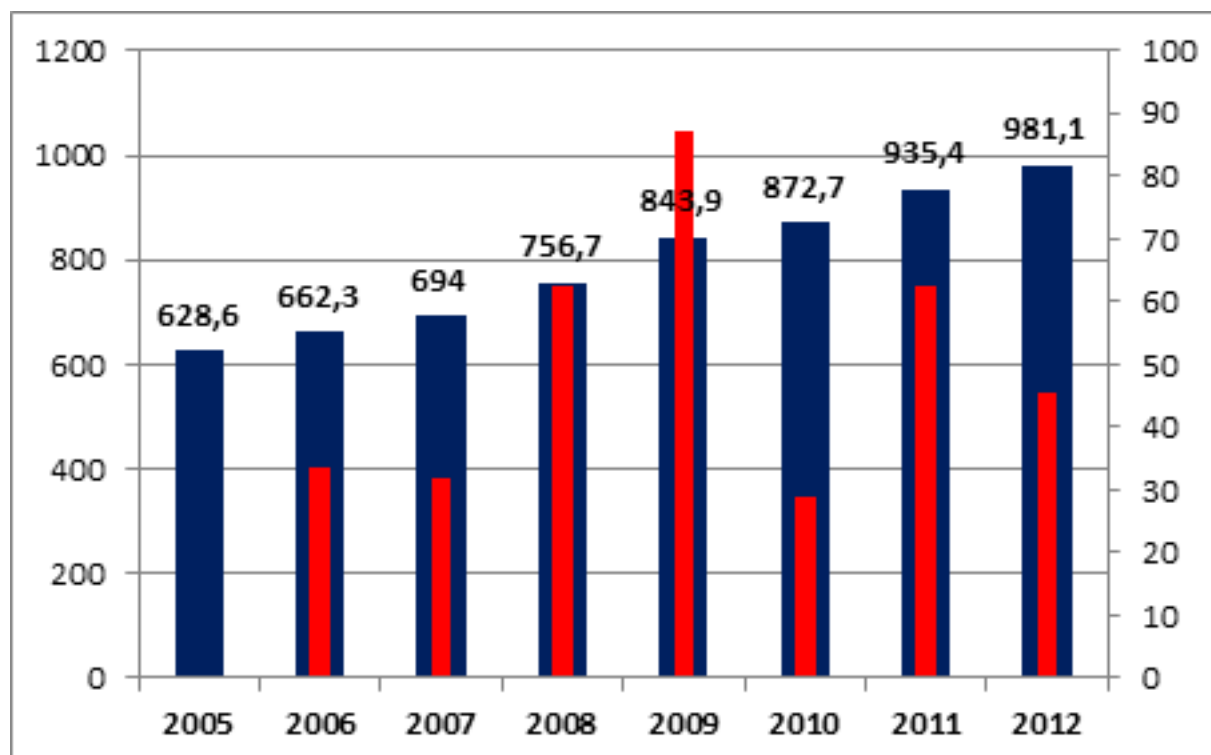


Kilde: Forslag til statsbudsjettet 2012

Innenfor en rødgrønn budsjettshistorikk er det et relativt stramt budsjett

Behovet statsminister Stoltenberg har hatt for å dempe forventningene til årets budsjett kan tolkes ut av at Stoltenberg II-regjeringen tidligere har hatt større handlingsrom i sine budsjetter, noe som har bidratt til at statsbudsjettets utgifter har økt med hele 56 prosent under Stoltenberg II-regjeringen. Nominelt er utgiftsrammen utenom petroleumsvirksomhet foreslått økt med 45,7 mrd. kr i 2012 sammenlignet med 2011. Det er 5 mrd. kroner mindre enn utgiftsrammen i snitt har blitt økt med i hvert av budsjettene fra 2006 til 2011, men den nest laveste økningen i perioden 2008-2012.

Figur 2. Utgifter i statsbudsjettet utenom petroleumsvirksomhet (blå stolpe, venstre akse) og endring i forhold til året før (rød stolpe, høyre akse), mrd. kroner, 2005-2012



Regnskapstall 2005-2010, anslag 2011 og 2012

Kilde: Forslag til statsbudsjettet 2012

Alle regjeringer så langt hatt mer til disposisjon enn den foregående

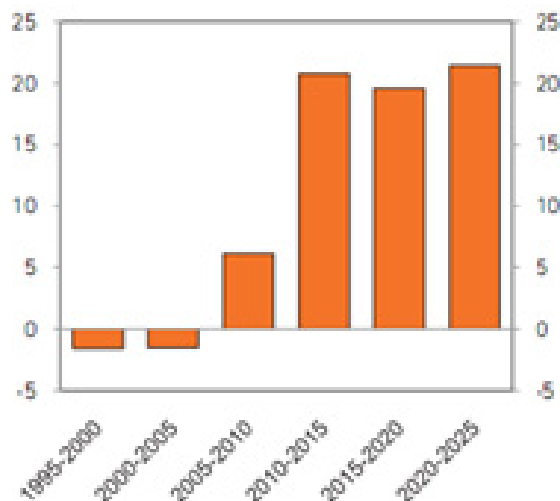
Under debatten om statsbudsjettet på kveldstid på NRK den 6. oktober mellom alle stortingspartiene argumenterte Audun Lysbakken for at Stoltenberg II-regjeringen har mer bevilget mer på et område enn Bondevik II-regjeringen hadde gjort. Dette er et gjentakende argumentasjonstriks som nok alle partier tidvis benytter seg av, hvor det sammenlignes epler med pærer. I en økonomi som vokser vil det normalt være økende budsjetttrammer som kan disponeres, slik det fremgår av figur 2. I 2005 hadde statsbudsjettet 628,6 mrd. kroner i utgifter utenom petroleumsvirksomhet. I 2012 har utgiftsbevilgningene utenom petroleumsvirksomhet økt til 981,1 mrd. kroner. Det er en økning på 352,5 mrd. kroner, eller 56 prosent. Som Bondevik II-regjeringen hadde en større budsjetttramme enn Stoltenberg I-regjeringen, har Stoltenberg II-regjeringen en større budsjetttramme enn Bondevik II-regjeringen. Ved sammenligning mellom ulike partiers prioriteringer, er det de alternative budsjetter det aktuelle år som gir innsikt.

Eldrebølgen har begynt

Det som i stor grad begrenser handlingsrommet i 2012 er en større enn normal økning i automatiske utgifter. I årets budsjett har finansministeren omtalt at de reelt har hatt et handlingsrom på 20 mrd. kroner. 12 mrd. kroner av disse ble lagt beslag på av økte pensjons- og trygdeutgifter. Spesielt skyltes det at flere enn ventet tok ut pensjon fra 62 år, slik endringer i folketrygden gjorde mulig fra 2011. I 2011-budsjettet ble det anslått at 19 000 personer ville velge tidligpensjon fra 62 år. I revidert nasjonalbudsjett 2011 ble anslaget økt til 28 000 personer, som i september 2011 igjen ble oppjustert til 35 000 personer. I statusbudsjettet for 2012 er det på usikkert grunnlag anslått at 48 000 personer kan ha valgt tidligpensjon ved utgangen av 2012.¹ Økningen i antallet pensjonister vil vare ved

fremover. Figur 3. viser endringen i antallet eldre over 67 år. Som det fremgår var det et markant skille før og etter 2010. Med 2012 budsjettet er eldrebølgen her.

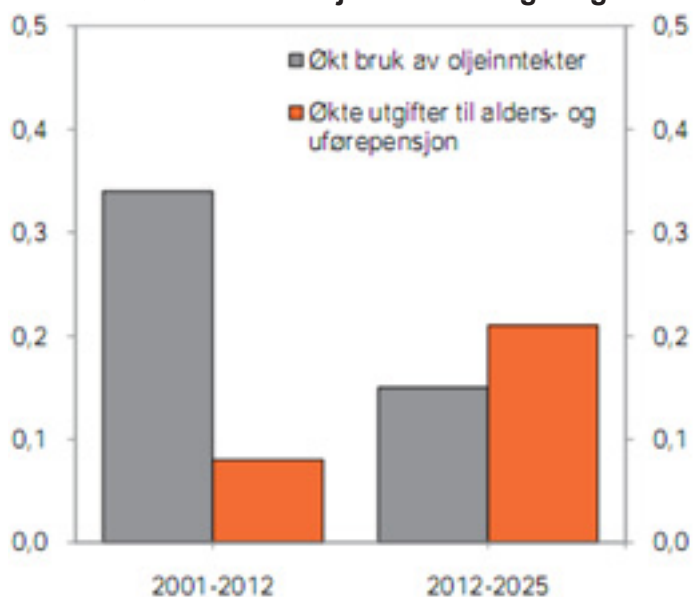
Figur 3. Antall eldre over 67 år. Gjennomsnittlig årlig endring i angitte 5-årsperioder. 1 000



Kilde: Forslag til statsbudsjettet 2012

Nå er det håp om at endringene i pensjonssystemet som er vedtatt vil føre til at en andel av de eldre over 67 år velger å arbeide noe eller helt. Men det er ingen tvil om at velferdssystemet vi har står overfor store utfordringer. Etter et tiår hvor oljepengebruken har gitt et handlingsrom som har vært om lag fire ganger så stort som veksten i alders- og uførepensjoner, vil årene som kommer gi høyere vekst i utgifter til alders- og uførepensjon enn økningen i oljepengebruken innenfor handlingsregelen er ventet å gi.

Figur 4. Bidrag til endring i handlingsrommet i budsjettpolitikken i prosent av verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Gjennomsnittlig årlig endring



Kilde: Forslag til statsbudsjettet 2012

Velferdsstaten står overfor store utfordringer i tiårene som kommer. Den grå stolpen i figur 5 viser inndeckningsbehovet som er nødvendig om dagens velferdsstandard, politikk og adferd vil vare ved

frem til 2060. Anslaget i statsbudsjettet for 2012 tilsier at dagens offentlige velferdsnivå er underdekket med 7,4 prosent av BNP for Fastlands-Norge. Målt i 2012-kroner tilsvarer det et inndekningsbehov på om lag 150 mrd. kroner.

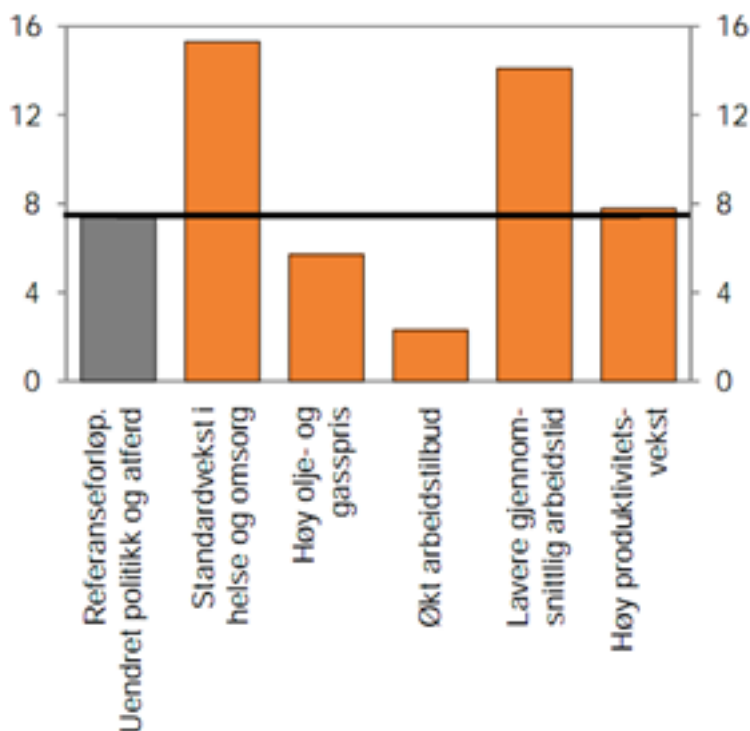
Hvor realistisk er det at offentlig velferd om 50 år skal ha samme nivå som i dag? Det befolkningen er vant til, og den politiske debatt preges av, er at velferdsnivået øker. Det er derfor bekymringsfullt når regjeringen i statsbudsjettet skriver:

En fortsatt utbygging av offentlige tjenester utover det som følger av dagens standarder og dekningsgrader, vil også øke de langsiktige statsfinansielle utfordringene. Dersom for eksempel den årlige veksten i timeverkene i den fellesfinansierte pleie- og omsorgssektoren blir en prosent enhet høyere enn det som følger av uendret standard og dekningsgrad, vil finansieringsbehovet i 2060 øke med nærmere 8 prosentenheter sammenliknet med referanseforløpet. De siste tiårene har ressursinnsatsen per tjenestemottaker i gjennomsnitt økt noe sterkere enn det som er lagt til grunn i dette alternativet.

Her er det i klartekst skrevet at den historiske veksten innen pleie og omsorg er noe høyere enn høyberegningen i kvalitetsveksten som presenteres i statsbudsjettet. Kvalitetsvekst på andre områder er i dette anslaget heller ikke inkludert. Med andre ord legges det til grunn at det vil skje en markant holdningsendring vedrørende kvalitetsveksten i velferdssektoren i tiårene fremover. Det er en holdningsendring som det politiske miljø i liten grad så langt har formidlet.

Figur 5 viser også klart at det er arbeidsinnsats som er vår største velstandskilde, illustrert ved en økning i arbeidsinnsatsen på om lag 10 pst. i forhold til dagens nivå. Men i det ligger og en utfordring. Dersom den observerte nedgangen i gjennomsnittlig arbeidstid siden 1990 skulle fortsette i årene framover, vil finansieringsbehovet i 2060 om lag dobles.

Figur 5. Inndekningsbehov i offentlig velferdsordninger i 2060



Kilde: Forslag til statsbudsjettet 2012

Atter et budsjett som i hovedsak bryter med handlingsregelens intensjoner

Da handlingsregelen ble vedtatt var alle partier enige om at det ekstra handlingsrommet som petroleumsinntektene vil gi skulle prioriteres på å øke vekstevnen i norsk økonomi. Konkret pekte alle partiene på at prioriterte områder burde være a) vekstfremmende skatteletter, b) infrastruktur, og c) forskning og utdanning. Den sittende regjering har fryst skattenivået på 2004-nivå. Det medførte en skatteøkning på 5-6 mrd. kroner i forhold til skattenivået de overtok fra Bondevik II-regjeringen høsten 2005. Målsetningen om et skattenivå på 2004-nivået er et klart brudd på handlingsregelens intensjoner om at et prioritert bevilgningsområde skal være vekstfremmende skatteletter. Det er også et klart brudd på Stoltenberg I-regjeringens politikk, som i sitt forslag for 2002-budsjett foreslo å bruke halvparten av handlingsrommet på vekstfremmende skatteletter, et nivå som daværende finansminister Schjøtt-Pedersen skisserte som en mulig målsetning for resten av stortingsperioden.

Tidligere budsjetter fra Stoltenberg II-regjeringen har ikke prioritert samferdsel, forskning eller utdanning. I en analyse utført av NHO av økningen i den kumulative oljepengebruken med 139 mrd. kroner fra 2005 - 2010, var hovedfunnet at "det er liten overensstemmelse med de opprinnelige intensjonene [i handlingsregelen]". Med basis i en budsjettneutrale utvikling i sentrale budsjettposter, var funnene at kun fire prosent av det handlingsrommet petroleumsinntektene skaper, direkte over statsbudsjettet er prioritert mersatsing innen forskning, utdanning og samferdsel. Det står i klar kontrast til Bondevik II-regjeringens prioriteringer av handlingsrommet petroleumsinntektene gav, hvor kun 13 prosent ikke gikk til de konkretiserte målene i handlingsregelen. En nærmere redegjørelse for dette kan leses her: <http://www.civita.no/assets/2011/03/1631-civita-notat-5-2011.pdf>.

Budsjettforslaget for 2012 følger i liten grad opp handlingsregelens konkretiserte intensjoner. Bevilgningene innen forskning og utdanning omtales som flat, dvs ikke-prioritert. Noen eksempler på denne vurderingen:²

Statsbudsjett 2012 gir som budsjett for 2011 nullvekst for forskning. Ambisjonene fra Soria Moria fremstår mer og mer som et eventyrslott.

- *Universitets og høyskolerådet*³

Vi har nullvekst i forskning to år på rad. Det stemmer dårlig med at kunnskap skal være vår langsiktige investering. Det er ikke kutt, men forskning kommer dårlig ut.

- *Unio-leder Anders Folkestad*

En nominell vekst på 3,2 prosent er for svakt i en tid hvor det er ekstra påkrevd å fremme næringslivets konkurransekraft gjennom forskning og innovasjon.

- *NHOs administrerende direktør John G. Bernander*

Statsbudsjettet bidrar ikke til langsiktige investeringer i konkurranseutsatt sektor. Det er bra med et stramt budsjett, men spesielt i nedgangstider må støtten til forskning og teknologiutvikling økes.

- *President i Tekna, Marianne Harg*

For å skape forutsigbarhet innen forskningsområdet ble Forskningsfondet etablert av Bondevik I-regjeringen i 1999. Det hadde i 2011 kommet opp i 80 mrd. kroner, hvor hoveddelen av fondsbevilgningene kom før Stoltenberg II-regjeringen tiltrådte. I 2012 velger regjeringen å avvikle fondet og innføre direkte bevilgninger over statsbudsjettet i stedet. Det er beklagelig, fordi det reduserer forutsigbarheten til forskningen og den reelle skjermingen det i magre budsjettår ligger i

å ha en fondskonstruksjon. Innskuddene i Fondet er plassert som kontolån til Staten med en rente som tilsvarer renten på statsobligasjoner med ti års bindingstid. Renten går opp og ned. Innskuddet fra 2002, som skulle refinansieres i 2012, var svært stort på grunn av endring av tippenøkkelen. 17 milliarder skulle refinansieres med nesten halv rente i forhold til i 2002. Dette ville ført til redusert avkastning på over 500 millioner fra fondet og er hovedgrunnen til at regjeringen valgte å avvikle fondet. Andre løsninger enn en nedlegging kunne løst utfordringen. Gjennom å endre måten Fondet forvaltes på, kunne avkastningen økt, selv uten store innskudd. Alternativt kunne regjeringen ha økt bevilgningene til fondet, slik spesielt tidligere regjeringer årlig pleide å gjøre. Med bevilgningstakten til tidligere regjeringer, ville problemet vært løst.

16,3 mrd. er avsatt til veiformål i 2012, en økning på 7,8 prosent. Bevilgningene til jernbane økes med 8,7 prosent. Innen samferdsel er det derfor dekning for å si at budsjettforslaget for 2012 prioriterer i tråd med handlingsregelens intensjoner, selv om bevilgningsnivået ligger noe etter de økonomiske rammene i Nasjonal transportplan.

Formuesskattetrikset

I følge statsbudsjettet skjer det ikke store endringer på formuesskatteområdet i budsjettforslaget for 2012. Netto virkning hevdes å være en samlet skatteøkning på kun 4 mill. kroner. Men regjeringen fortellet kun halve historien.

De to endringene som oppgis å ha størst provenyvirkning hevder regjeringen at om lag nuller hverandre. I positiv retning fra skattebetalerens synspunkt er at bunnfradraget i formuesskatten økes fra 700 000 kroner til 750 000 kroner. Det skal redusere skatteinntektene med 48 mill. kroner, og tilsvarer en skattelettelse på 550 kroner for en skatteyder som er i full formuesskatteposisjon.

I motsatt retning trekker at likningsverdiene av fast eiendom i utlandet og fritidseiendom økes med 10 prosent. Det er anslått å skulle innbringe 52 mill. kroner. Regjeringen grunngir likningstakstøkningen med at "For slike eiendommer er det fortsatt nødvendig å justere ligningsverdiene opp særskilt for å ta hensyn til verdiutviklingen".

Faktaboks

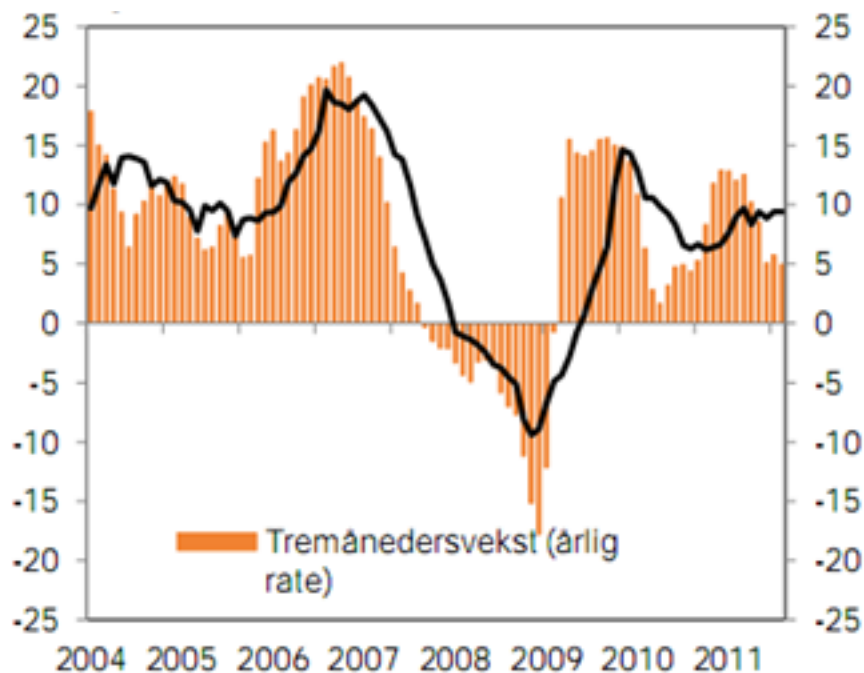
Formuesverdi av boligeiendommer beregnes nå etter en sjablongbasert metode. Beregnet formuesverdi for den enkelte bolig tilsvarer boligens areal multiplisert med en kvadratmetersats som er differensiert med hensyn til geografisk plassering, boligtype og byggeår. For skattyters primærbolig settes kvadratmetersatsen til 25 pst. av anslått kvadratmeterpris. For andre boliger (sekundærboliger) settes kvadratmetersatsen til 40 pst. av anslått kvadratmeterpris. Kvadratmetersatsene som beregnes av Statistisk sentralbyrå oppdateres årlig i takt med prisutviklingen på boliger.

Men regjeringen foreslår i statsbudsjettet ingen skatteøkning for å øke likningstakstene for primærboliger. Det ansvaret er nå delegert til Statistisk sentralbyrå (for detaljer se faktaboks), og inngår derfor ikke lenger i regjeringens oversikter over regelendringer i skatt. Boligprisveksten for perioden 2004-2011 er i statsbudsjettet angitt med figur 4. Det er etter hva jeg kan se ikke gitt eksplisitte anslag på hva boligprisveksten kan komme til å bli i 2012, men SSB anslår selv i sine analyser at boligprisen i 2011 økte med 8,5 prosent (som er lavere enn anslagene i statsbudsjettet), og forventes å øke med 6,1 prosent i 2012.⁴

I 2009 vedtok regjeringen å øke ligningsverdiene av bolig mv. med 10 prosent, en estimert skatteøkning på 290 mill. 2009-kroner⁵, som tilsvarer om lag 306 mill. 2012-kroner. Med dette som basis og

justert for den foreslåtte likningstakstøkningen for hytter og utenlandseiendommer, det anslås at formuesskatten på primærboliger reelt, dvs hva skattemyndighetene vil kreve inn, kan komme til å øke med om lag 160 millioner kroner i 2012. Dette anslaget på reell økning i likningstakstene på bolig inngår ikke i regjeringens oversikt over deres skatteøkninger.

Figur 6. Boligprisvekst. Tremåneders vekst (årlig rate) og tolv månedersvekst. Prosent



Kilde: Forslag til Statsbudsjett 2012

Holder egentlig regjeringen løftet om et skattenivå på 2004-nivå?

Anslaget som over er gitt hva formuesskatt på eiendom reelt kan øke med i 2012 reiser et betimelig spørsmål om regjeringen egentlig er innenfor sitt løfte om å ikke øke skattene over 2004-skattenivået. I følge deres egne beregninger har de med sitt forslag om statsbudsjett for 2012 139 mill. kroner å gå på før de passerer skattenivået for 2004. Inkluderes Civita sitt anslag på reelle formuesskatteøkninger på bolig på 160 mill. kroner medfører det et skattenivå som er vel 20 mill. kroner over skattegrensen som regjeringen har gitt seg selv.

I seg selv utgjør ikke dette en større sum, men det er et symptom på de skatteøkninger som regjeringen selv anser som ikke-relevante når de skal beregne 2004-skattenivået. En større reell skatteøkning som regjeringen tidligere ikke har ansett var relevant opp mot 2004-nivået var rederiskatteinnkrevingen på 14 mrd. kroner, som i etterkant ble dømt for å være grunnlovsstridig og derfor frafalt. Mer relevant for det bredere lag av befolkningen er nok regjeringens endringer i eiendomsskatten, for eksempel innføring av at kommunenes kan kreve inn eiendomsskatt også i ikke-tettbygde områder (hytteskatten), noe mange kommuner har valgt å gjøre.

Et museskritt i riktig retning i eiendomsbeskatningen

Det norske skattesystemet gjør det særdeles mer lønnsomt å investere i bolig enn i andre aktivklasser. Det gir den nedside at over tid legger eiendomsmarkedet beslag på store investeringer som alternativt ville ha gått til aktiv verdiskaping, bedrifter og arbeidsplasser.

I 2012-budsjettet foreslår regjeringen en forsiktig innstramning av særreglene for eiendomsinvesteringer. Eiere av tomannsboliger kan med 2011-skattereglene leie ut mer enn halvparten av tomannsboligen skattefritt. Regjeringen foreslår å endre reglene slik at tomannsboliger likebehandles med andre boliger. Det vil si at bare inntil halvparten av hele tomannsboligen vil kunne leies ut skattefritt. Dette er et fornuftig forslag.

Avsluttende ord

Dagens system for offentlig velferd står overfor store utfordringer. Ønsker man også i fremtiden en robust velferdsstat som leverer tjenester av høy kvalitet, er det helt nødvendig at det gjennomføres større reformer for å styrke velferdsstatens fremtidige bæreevne. Budsjettet for 2012, som de foregående budsjettene fra Stoltenberg II-regjeringen, inneholder dessverre ingen reformer av betydning for å styrke velferdsstatens langsiktige bæreevne. Handlingsregelens intensjoner for bruken av handlingsrommet som petroleumsinntektene gir oss er, med unntak av samferdsel, brutt atter en gang.

Sluttnoter

¹Aftenposten, 7. oktober 2011

²<http://www.aftenbladet.no/innenriks/politikk/statsbudsjettet/Skarp-kritikk-mot-forskningsbudsjettet-2875932.html>

³http://www.uhr.no/aktuelt_fra_uhr/traust_og_ambisjonslost_budsjett

⁴<http://www.ssb.no/emner/08/05/10/oa/201104/norsk-ok.pdf>

⁵http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2009/Budsjettsporsmal/28268/Hyre191/?query=eien_dom&all=true&parti=#hopp

Notatet er skrevet av samfunnsøkonm i Civita, Villeman Vinje. vinje@civita.no