



24.05.2022

Omprioriteringer i statsbudsjettet 2022

Til

Redd Barna

Fra

Samfunnsøkonomisk analyse AS

Emne

Omprioriteringer i statsbudsjettet

Regjeringen la 12. mai fram sitt forslag til revidert nasjonalbudsjett for 2022. Der blir hovedtallene for norsk økonomi og regjeringens syn på gjennomføringen av den økonomiske politikken oppdatert. Stortinget behandler revidert nasjonalbudsjett og fatter sine vedtak 17. juni.

Kort oppsummert har norsk økonomi fortsatt å ta seg opp etter at smitteverntiltakene ble avvirket på nyåret. Arbeidsledigheten har falt til lave nivåer, og lønns- og prisveksten har vært høyere enn ventet. Den pågående gjeninnhenting ventes å gi en relativt sterk økonomisk vekst den nærmeste tiden.

Alt annet likt, vil et høyt nivå på offentlig forbruk bidra til å holde etterspørselen etter arbeidskraft oppe. Med allerede lav ledighet, og dermed begrenset tilgang på arbeidskraft, vil kampen om arbeidskraften presse lønningene opp. Økt lønnsvekst gir ytterligere prisvekst. Med et pengepolitisk mål om lav og stabil inflasjon, vil sentralbanken i en slik situasjon heve rentenivået for å dempe innenlandsk etterspørsel, og dermed lønns- og prisveksten.

For ikke å legge for mye av ansvaret for den økonomiske stabiliteten på pengepolitikken, bør finanspolitikken strammes inn i en høykonjunktur. Etter en periode med kraftige finanspolitiske impulser som følge av motkonjunkturtiltak under pandemien, ventes det derfor nå at veksten i offentlig konsum avtar.

Nedstengning som følge av omikronbølgen, ekstraordinære strømutgifter og tiltak for å kunne ta imot et stort antall flyktninger fra Ukraina har gitt betydelig høyere utgifter på årets statsbudsjett enn det som ble vedtatt i fjor høst. Med begrunnelse i behovet for en innstramning av den økonomiske politikken, har regjeringen i sitt forslag til revidert nasjonalbudsjett funnet inndekning for en del av disse ekstraordinære utgiftene gjennom kutt og omprioriteringer. Regjeringen foreslår bl.a. å omprioritere 4 mrd. kroner innenfor bistandsbudsjettet. En betydelig andel av de omprioriterte midlene tas fra opprinnelige bevilgninger til internasjonalt hjelpearbeid.

Bistandsmidler som går til aktiviteter utenfor Norge, uten behov for økt aktivitet i norske organisasjoner, vil ikke påvirke etterspørselen etter arbeidskraft i Norge. Bevilgninger over statsbudsjettet, som i utgangspunktet var tiltenkt aktiviteter utenfor Norge, vil ha samme effekt på norsk økonomi, hvis de omprioriteres til aktiviteter i Norge, som å øke bevilgningene over statsbudsjettet med tilsvarende beløp i friske midler. Hensynet til inflasjon er derfor ikke et argument for å kutte i internasjonal bistand.

Hvis bistandsbudsjettet ble skjermet for omprioriteringer, ved å dekke de økte flyktningutgiftene i Norge med en ekstraordinær bevilgning over statsbudsjettet, ville det revurderte budsjettet fortsatt vært i tråd med handlingsregelen: en innstramning av finanspolitikken i en høykonjunktur (negativ budsjettimpuls), og en oljepengebruk rett under 3 prosent av fondets verdi ved inngangen til året.

I det følgende presenteres kort de overordnede målene med budsjett- og pengepolitikken, og utsiktene for norsk økonomi, før omprioriteringene innenfor bistandsrammen drøftes i nærmere detalj.

1 Budsjett- og pengepolitikken

Budsjettpolitikken skal legge til rette for en balansert utvikling i norsk økonomi, både på kort og lang sikt. Handlingsregelen gir en langsiktig rettesnor for bærekraftig bruk av midlene i Statens pensjonsfond utland (SPU), og legger opp til en bruk av fondsmidler som over tid skal være om lag i takt med den forventede realavkastning av fondet, anslått til 3 pst. På kort sikt skal bruken av fondsmidler tilpasses situasjonen i økonomien og jevne ut svingninger i etterspørselen etter varer og tjenester for å sikre god kapasitetsutnyttelse og lav arbeidsledighet.

Pengepolitikken skal opprettholde en stabil pengeverdi gjennom lav og stabil inflasjon. Ved lav og stabil inflasjon kan folk stole på at pengene deres kan byttes i en forutsigbar mengde varer og tjenester i framtiden. Det gjør det lettere for folk å planlegge økonomien og ta fornuftige økonomiske valg. I målene for Norges Banks pengepolitikk har regjeringen definert lav og stabil inflasjon som en årlig vekst i konsumprisene på nær 2 prosent over tid. Pengepolitikken kan bidra til at produksjon og sysselsetting stabiliseres rundt det høyest mulige nivået som er forenlig med prisstabilitet over tid.

Regjeringen legger i sitt forslag til revidert nasjonalbudsjett for 2022 vekt på at de ekstraordinære utgiftene på årets budsjett må prioriteres innenfor en samlet ansvarlig økonomisk ramme. Det påpekes bl.a. at *«økt offentlig pengebruk i en situasjon med høy aktivitet i økonomien og mangel på tilgjengelige ressurser, kan forsterke presset på priser og lønninger og dermed legge en større del av ansvaret for å stramme inn den økonomiske politikken på pengepolitikken»* (Meld. St. 2 (2021-2022)).

Bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet måles ved *det strukturelle oljekorrigerede budsjettunderskuddet*.¹ Endringen i det strukturelle oljekorrigerede underskuddet som andel av trend-BNP for fastlandsøkonomien, ofte kalt *budsjettimpulsen*, er en enkel indikator for budsjettets virkning på aktiviteten i økonomien.

I regjeringens forslag til revidert budsjett utgjør det strukturelle oljekorrigerede underskuddet 352,2 mrd. kroner. For 2022 anslås oljepengebruken å utgjøre 10,3 pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien, en nedgang fra 10,8 pst. i 2021. Budsjettimpulsen er dermed anslått til -0,5 pst.², og årets budsjett kan slik sett anses som en innstramning. Til sammenlikning utgjorde oljepengebruken 7,3 pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien i 2019 (før pandemien).

Verdien av SPU var 12 340 mrd. kroner ved inngangen til 2022. Bruken av oljepenger i 2022 anslås å utgjøre 2,9 pst. av denne kapitalen. Til sammenlikning utgjorde oljepengebruken 3,6 og 3,2 pst. av fondskapitalen i hhv. 2020 og 2021.³

Norges Bank vedtok i mars i år å sette styringsrenten opp fra 0,5 til 0,75 pst. De ser det som mest sannsynlig at styringsrenten settes videre opp i år og neste år. Begrunnelsen er at kapasitetsutnyttelsen i økonomien ser ut til å være over et normalt nivå. Lønns- og prisveksten har vært høyere enn tidligere anslått, og lønnsforventningene har økt. Stigende lønnsvekst og høyere prisvekst på varene vi importerer ventes å løfte den underliggende inflasjonen framover.

¹ I beregningen av den strukturelle oljekorrigerede budsjettunderskuddet korrigeres det bl.a. for virkningene av økonomiske svingninger på skatter, avgifter, renter og dagpenger til arbeidsledige.

² Negativ budsjettimpuls, dvs. at underskuddet reduseres fra et år til et annet, indikerer at budsjettet virker kontraktivt.

³ Se tabell 3.5 i Meld. St. 2 (2021-2022) Revidert nasjonalbudsjett 2022.

2 Omprioriteringer i bistandsbudsjettet

Regjeringen har i forslaget til revidert nasjonalbudsjett for 2022 funnet inndekning for 4 mrd. kroner ved å omprioritere innenfor bistandsrammen. Av de omprioriterte midlene kommer 3,7 mrd. kroner fra Utenriksdepartementets (UD) del av bistandsbudsjettet, og 300 mill. kroner fra klima- og skoginitiativet under Klima- og miljødepartementet (KLD).

Omprioriteringene innenfor bistandsrammen omfatter i korte trekk å finne inndekning for økte utgifter til flyktningtiltak i Norge som følge av et stort antall fordrevne fra Ukraina.

2.1 Omprioriteringene

En fullstendig oversikt over forslag til omprioriteringer i statsbudsjettet er gitt i Prop. 115 S (2021-2022). Vi har i det følgende lagt vekt på budsjettpostene hvor det kuttes mest innenfor bistandsrammen. Dette er også budsjettposter som i sin helhet eller i stor grad går til å finansiere aktiviteter utenfor Norge, utført av internasjonale hjelpeorganisasjoner.

På UD's budsjett kuttes det særlig i følgende budsjettposter:

Kap. 160 Helse

Post 70 Helse

Bevilgningen på posten foreslås redusert med 470 mill. kroner. Dette innebærer bl.a. at planlagt opptrapping av innsatsen mot ikke-smittsomme sykdommer utgår, samt redusert støtte til WHO's normative arbeid på feltet. Arbeid på landnivå med helssystemer og bekjempelse av ikke-smittsomme sykdommer reduseres også. I tillegg vil deler av utbetalingen til vaksinealliansen Gavi forskyves til senere år.

Kap. 161 Utdanning, forskning og faglig samarbeid

Post 70 Utdanning

Bevilgningen på posten foreslås redusert med 553 mill. kroner. Reduksjonen innebærer bl.a. at utbetalinger på 321 mill. kroner til høyere utdanning og Global Partnership for Education (GPE) forskyves. Reduksjonen medfører også lavere utdanningsstøtte til Unicef og UNESCO i forhold til 2021-nivå.

Kap. 171 FNs utviklingsarbeid

Post 70 FNs utviklingsprogram (UNDP)

Det foreslås å redusere bevilgningen på posten med 440 mill. kroner. Endringen innebærer at det ikke gis kjernestøtte til FNs utviklingsprogram (UNDP) i 2022.

Kap. 171 FNs utviklingsarbeid

Post 71 FNs barnefond (Unicef)

Det foreslås å redusere bevilgningen på posten med 357,5 mill. kroner. Endringen innebærer redusert kjernestøtte til FNs barnefond (Unicef) i 2022.

Samlet utgjør de fire postene 1,8 mrd. kroner, om lag halvparten av omprioriteringen innenfor UD's rammer. Samlet er bevilgningene til ulike FN-organisasjoner redusert med om lag 641 mill. kroner, sammenliknet med opprinnelig budsjett.⁴

Under KLD's budsjett omprioriteres midler fra følgende budsjettpost:

Kap. 1482 Internasjonale klima- og utviklingstiltak

Post 73 Klima- og skogsatsingen

Det foreslås å redusere omprioritere 300 mill. kroner fra denne posten til UD's budsjett for å dekke økte innenlandske flyktningutgifter. Kap. 1482, post 73 dekker bl.a. betalinger for redusert utslipp av klimagasser i tropiske skogland. Tilskuddene kommer til

⁴ Bak den samlede reduksjonen ligger en økning til Verdens matvareprogram (WFP) på 600 mill. kroner.

utbetaling når resultatene leveres. Omprioriteringen av bevilgningen kan føre til initiativets betalingsforpliktelser delvis utsettes til senere år.

2.2 Betydning for norsk økonomi

Regjeringen påpeker i det reviderte budsjettet at uten foreslått inndekning ville anslått oljepengebruk, målt som andel av fastlandsøkonomien, vært om lag på 2021-nivå. I så fall ville budsjettimpulsen vært tilnærmet null, og budsjettpolitikken ville i liten grad bidratt til innstramning. Uttaket fra SPU ville vært anslått til 3 pst. av fondets verdi ved inngangen til 2022.

Hvis bistandsmidlene ble skjermet fra kravet om inndekning, og de ekstraordinære flyktningutgiftene i Norge ble dekket utelukkende med økt oljepengebruk, ville anslått oljepengebruk utgjort 10,4 pst. av BNP Fastlands-Norge (tilsvarende budsjettimpuls på -0,4 pst.), og uttaket fra fondet ville fortsatt vært anslått til 2,9 pst.

Marginale endringer i budsjettimpulsen og/eller oljepengebrukens andel av fondets verdi kan benyttes i

argumentasjonen til enhver sektor som opplever kutt i sine budsjettbevilgninger. Målene med budsjettpolitikken er satt for å sikre en ansvarlig økonomisk politikk, herunder å sikre en økonomisk bærekraftig oljepengebruk. Deler av bevilgningene til internasjonal bistand skiller seg imidlertid fra øvrige utgifter på statsbudsjettet ved at de ikke har betydning for den norske realøkonomien.

Bistandsmidler som utelukkende går til å finansiere aktiviteter utenfor Norge, vil ikke påvirke etterspørselen etter arbeidskraft i Norge, og vil derfor ikke bidra til lønns- og prisvekst i Norge (vil ikke være inflasjonsdrivende). Det vil de imidlertid gjøre hvis de omprioriteres til aktiviteter i Norge.

Presset i norsk økonomi vil, alt annet likt, øke ved økt pengebruk i Norge, uavhengig av om pengebruken finansieres gjennom økt oljepengebruk eller ved å «ta tilbake» midler som opprinnelig var satt av til aktiviteter utenfor Norge. Hensynet til inflasjon alene, er derfor ikke et argument for å kutte i internasjonal bistand for å finne inndekning til økte flyktningutgifter i Norge.