

## Oljepengene som ble sittende fast

Rune J. Sørensen

Professor emeritus, Handelshøyskolen BI

### ***Ingress:***

*Ved oljealderens begynnelse i Norge var planen både å øke velferdstjenestene og redusere skattene. Velferdstjenestene ble bygget ut, men skattelettelsene uteble. I stedet vokste offentlig konsum langt raskere enn det private. Erfaringene fra norske kraftkommuner og internasjonale studier peker på en forklaring: Penger fester seg der de først lander.*

Oljepengene kommer først inn i statskassen. Deretter kan de brukes til skattelettelser, inntektsoverføringer eller offentlig tjenesteyting. Målsettingen i den berømte Stortingsmelding 25 fra 1974, fremlagt av finansminister Per Kleppe, var å bruke oljeinntektene til «betydelige skattelettelser». Løftet ble gjentatt da handlingsregelen ble innført i 2001: Regjeringen Stoltenberg skrev at man ikke burde basere den økonomiske politikken på at skatte- og avgiftsnivået skal øke – snarere burde noe av handlingsrommet som økt innfasing av oljeinntekter gir, over tid benyttes til å redusere skatter og avgifter.

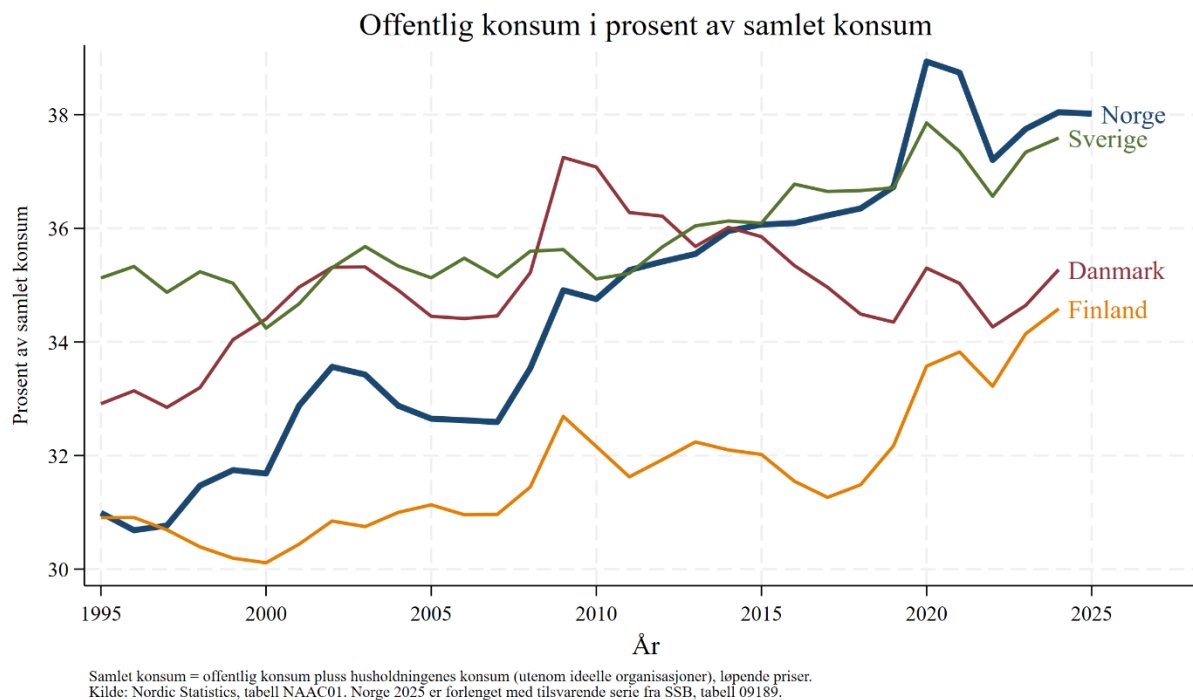
Slik har det ikke gått. Skatte- og avgiftsnivået har falt noe i Norge målt som andel av BNP, men reduksjonen har vært mindre enn i de tre andre nordiske nabolandene. Norge har nå omtrent samme skattenivå som Sverige og Finland, på tross av at vi i tillegg finansierer offentlige budsjetter med uttak fra oljefondet tilsvarende rundt 13 prosent av fastlands-BNP. Den kraftige økningen i oljeinntektene er dermed ikke blitt brukt til vesentlige reduksjoner i skattenivået, men til å balansere offentlige budsjetter.

Uttaket fra oljefondet tilsvarer i dag omtrent 100 000 kroner per innbygger per år. En krone fra fondet er like mye verdt som en krone opptjent ved ordinær bruk av arbeidskraft og kapital. Betyr det noe at disse pengene ikke går til innbyggerne, men tar veien om statskassen? I teorien ikke, men slik fungerer det ikke i praksis. Inntekter som tilfaller staten blir gjerne brukt av staten og ikke gitt til innbyggerne som skattelettelser. Dette fenomenet kalles i faglitteraturen *fluepapireffekten*: Penger kleber seg fast der de lander.

Omtrent halvparten av de offentlige utgiftene er overføringer, slik som trygder og subsidier. Dette øker innbyggernes inntekter på samme måte som skattelettelser. La oss derfor se på den andre halvparten, det offentlige konsumet, og på forholdet mellom offentlig og privat konsum gjennom oljealderen. Offentlig konsum er de ressursene det offentlige bruker på tjenester som produseres av enten offentlige leverandører eller av private leverandører finansiert av det offentlige.

Midt på 1990-tallet utgjorde offentlig konsum omtrent 31 prosent av det samlede konsumet i Norge. Dette var lavest i Norden og på linje med Finland. I dag er andelen 38 prosent, høyest

blant de nordiske landene og litt høyere enn i Sverige. Veksten i offentlig relativt til privat konsum har vært sterkest i Norge. Tidsmessig sammenfaller dette mønsteret med økt uttak fra oljefondet.



At tallene for Norge skiller seg markert fra nabolandenes betyr ikke nødvendigvis at offentlig konsum har vokst for mye. Prioriteringen av offentlige tjenester kan ha skjedd nettopp fordi landet har fått høyere samlet inntekt. Dette fenomenet omtales gjerne som Wagners lov, og helsetjenester er et eksempel på en slik inntektselastisk tjeneste (som Torfinn Harding har påpekt her i DN).

Hvordan kan vi skille de to forklaringene fra hverandre? Skyldes veksten i offentlig konsum relativt til privat konsum Wagners lov eller fluepapireffekten? En nøkkel her er hva som skjer i de norske kommunene som mottar en betydelig og permanent inntektsstrøm fra vannkraft (konesjonskraft, konsesjonsavgifter, naturressursskatt, eiendomsskatt, eierinntekter). Som for staten går disse inntektene ikke direkte til innbyggerne, men til kommunekassen. Disse kommunene kan sammenlignes med ellers like kommuner uten kraftinntekter. Mens begge grupper har blitt rikere, har bare den ene også fått arbeidsfrie inntekter inn i kommunebudsjettet.

Hvis Wagners lov var hele forklaringen, skulle de to kommunegruppene prioritere likt. Slik er det ikke: Kraftinntektene slår i stor grad ut i høyere kommunale budsjetter og tjenesteutgifter. Innbyggernes nettoinntekter påvirkes derimot ikke målbart. Pengene fester seg der de lander, slik fluepapireffekten tilsier.

Internasjonale studier finner det samme: Inntekter som først tilfaller det offentlige, gir langt større økning i offentlige utgifter enn tilsvarende inntekter som går rett til innbyggerne. Men fluepapireffekten er ingen naturlov. I den amerikanske delstaten New Hampshire stemmer innbyggerne direkte over lokale budsjetter. Her gikk omtrent 90 cent av hver tilskuddsdollar til lavere skatt – nesten det speilvendte av det norske mønsteret. Og i sveitsiske kraftkommuner med stor skattefrihet og sterk velgerkontroll er de permanente vannkraftinntektene i hovedsak blitt brukt til å senke skattene.

Norske kommuner kan sette inntekts- og formuesskatten lavere enn maksimalsatsene, og de har dessuten handlefrihet i eiendomsskatten og egenbetalingen for tjenester. Kraftkommunene gir innbyggerne lite tilbake i form av inntektsoverføringer eller lavere skatter: Mesteparten av kraftinntektene blir værende i kommunekassen.

Hvor pengene fester seg, avhenger altså av institusjonene og av hvor tydelig innbyggerne kan velge mellom offentlige tjenester og privat konsum. Dette bør være en tankevekker. Balansen mellom offentlig og privat konsum i Norge bør ikke være en nærmest automatisk bivirkning av hvor oljepengene tilfeldigvis landet først.