

Finanspolitiske indikatorer

av Steinar Holden

Høsten er allerede her, og da nærmer det seg ubønhørlig fremleggelsen av statsbudsjettet. Vi kan vente oss uker og måneder med politisk drøfting av de ulike poster, der det erfaringsmessig har lett for å ende med at utgiftssiden øker og inntektssiden reduseres. Finansministeren kjemper vanligvis hardt for å holde igjen. Et av hans viktigste våpen i denne prosessen er vanligvis den finanspolitiske indikatoren - det olje-, rente- og aktivitetskorrigerede overskuddet på statsbudsjettet. Denne indikatoren gir et mål på den totale virkningen på økonomien av statsbudsjettet, og kan derfor brukes til å sammenligne ulike budsjettopplegg. Dersom politikerne er enige om hvor stramt budsjettet som helhet bør være, kan indikatoren dermed fungere som et referansepunkt i drøftingen.

Hovedideen bak det olje-, rente- og aktivitetskorrigerede overskuddet på statsbudsjettet er enkel nok. Dersom overskuddet er for lite (eller underskuddet for stort), viser dette at staten bidrar for sterkt til den samlede etterspørselen i landet. Dette vil slå ut i mangel på arbeidskraft, og dermed i økt lønns- og prisvekst. For å få et riktig mål på virkningen av statsbudsjettet må en korrigere for forhold som ikke påvirker samlet etterspørsel direkte. Dersom et stort overskudd på statsbudsjett reflekterer store olje- eller renteinntekter, så innebærer ikke dette en stram finanspolitikk på samme måte som om overskuddet f.eks. skyldes høye skattesatser på inntekt og formue. Derfor fjernes oljesektoren og netto renteinntekter fra statsbudsjettet i denne indikatoren. I parentes bemerket skaper dette et problem ved at oljeinvesteringene, som er en viktig årsak til konjunkturbevegelser i Norge, også fjernes fra indikatoren. Justeringen for aktivitetsnivået i økonomien, som avspeiler at et høyt aktivitetsnivå gir store skatteinntekter og mindre trygdeutgifter, har en litt annen motivasjon. Formålet med denne justeringen er å avdekke budsjettets struktur (bl.a. skattesatser og trygderegler), som jo er politikernes virkemiddel.

Men om hovedideen bak indikatoren er grei, er bruken av indikatoren på ingen måte uproblematisk. Et viktig moment er om en skal fokusere på endring eller nivå av overskuddet. I debatten er fokus gjerne på endring - en "må" oppnå en innstramning i budsjettet på f.eks. 1/2 pst. Målt ved endring fremstår statsbudsjettet som mindre stramt de siste årene enn det var i 1994 og 1995, da det oljekorrigerede underskuddet ble kraftig redusert. Men målt ved nivå har statsbudsjettet blitt strammere hvert år siden 1994, ved at det oljekorrigerede underskuddet har blitt stadig mindre. Hva er riktig av endring eller nivå? Vel, for å bruke en analogi, er du rik dersom du har høy lønn (nivå), eller dersom du har fått stor lønnsøkning (endring)? Som vanlig i økonomi er det ikke noe entydig svar - det kommer an på. Når det gjelder å beskrive budsjettet i seg selv, er det nivået på budsjettet som må være det riktige. F.eks. avhenger det offentliges bruk av arbeidskraft av nivået på lønnsbudsjettet, ikke av om budsjettet øker. De innstramninger som er gjort gjennom siden 1993/4 medfører at det er betydelig strammere i store deler av offentlig sektor nå enn i 1993/4, sett i forhold til oppgavene, selv om endringen var størst i begynnelsen. Men når man skal vurdere stramheten i statsbudsjettet, er det ikke nok å bare se på budsjettet, en må også vurdere hva økonomien har behov for. Gjennom 1990-tallet ble det norske arbeidsmarkedet stadig strammere, og det ble behov for en stadig strammere finanspolitikk. Det siste året er oppgangskonjunktoren kraftig dempet, samtidig som renten har økt, og finanspolitikken behøver ikke være så stram som den burde ha vært et par år tilbake.

Konstruksjonen av den finanspolitiske indikatoren er heller ikke udiskutabel. Et problem er at en bare ser på overskuddet på statsbudsjettet, og ikke budsjettets sammensetning. Dette

medfører at betydningen av en post på statsbudsjettet bare avhenger av antall kroner. Om staten bruker 500 mill på våpenkjøp fra utlandet eller på offentlige nybygg gir samme utslag på det olje-, rente- og aktivitetskorrigerede overskuddet, selv om virkningen på norsk økonomi naturligvis er svært forskjellig. Et annet problem er at skatter og offentlige kjøp av varer og tjenester måles med samme målestokk. Dette betyr at indikatoren ikke påvirkes dersom skattene og offentlig forbruk øker like mye, fordi overskuddet da er uendret. Men dermed gir indikatoren et misvisende bilde av ekspansiviteten i statsbudsjettet - dersom f.eks. offentlig forbruk og skattene begge øker med 100 mill, medfører dette at samlet etterspørsel øker, offentlig forbruk øker jo med 100 mill, mens reduksjonen i privat forbruk normalt blir mindre enn 100 mill.

Et tredje problem er at mange statlige tiltak har konsekvenser for den økonomiske situasjonen på helt andre måter enn det som avspeiles gjennom virkningene på overskuddet på statsbudsjettet. Et godt eksempel er kontantstøtte-ordningen. Kontantstøtten fører til økt kjøpekraft for mange barnefamilier, og dette avspeiles i at utgiftene til ordningen svekker overskuddet på statsbudsjettet. Men kontantstøtten fører trolig også til lavere arbeidstilbud, ved at mange mødre er hjemme med sitt barn istedenfor å jobbe. Mindre arbeidstilbud kan føre til større mangel på arbeidskraft i enkelte yrker, og dermed økt lønnspress. Dette er en viktig konsekvens av statsbudsjettet, som ikke fanges opp ved den finanspolitiske indikatoren.

Drøftingen over leder til to opplagte spørsmål. Kunne ikke den finanspolitiske indikatoren forbedres slik at en tok hensyn til problemene over? Hvis ikke, trenger vi da en finanspolitisk indikator? Svaret på det første spørsmålet er åpenbart ja, indikatoren kan forbedres. Men da ville indikatoren også bli mer komplisert og uoversiktlig, noe som ville svekke verdien av den. Trolig er det bedre å supplere den finanspolitiske indikatoren med andre analyser og vurderinger, som fanger opp de andre momentene. Svaret på det andre spørsmålet er mindre opplagt. Et viktig moment er hvordan den finanspolitiske indikatoren fungerer i den politiske beslutningsprosessen. Etter mitt skjønn har den finanspolitiske indikatoren i hovedsak hatt en gunstig rolle her. Ved å fungere som et referansepunkt for ulike budsjettopplegg, har det olje-, rente- og aktivitetskorrigerede budsjettoverskuddet trolig bidratt til å dempe tendensen til at politisk uenighet om statsbudsjettet leder til økte utgifter og lavere skatter. Dette er viktig både på grunn av de finanspolitiske utfordringer i det neste århundre (bl.a. lavere oljeinntekter og økte pensjonsutgifter), og i lys av det sterke presset i norsk økonomi de senere år.