

Kommentarer til Nasjonalbudsjettet – 1989

AV
ÅDNE CAPPELEN*

Etter å ha fulgt med i medias dekning av framleggelsen av Nasjonalbudsjett 1989 og selv lest deler av meldingen, sitter jeg igjen med et inntrykk av at mange ikke synes dette var så spennende og heller ikke særlig kontroversielt. Det må være litt urovekkende for den sittende regjeringen når den nå legger opp taktikken for neste høsts valg. Lite eller ingenting i det økonomiske opplegget for 1989 lukter av valgflesk. En slik standhaftighet i gjennomføringen av den økonomiske strategi som ble skissert for et par år siden er imponerende, men dessverre tyder erfaringene fra valgene i 1965 og 1981 på at det ikke gir stor avkastning på kort sikt. Når finanspolitikken derfor baseres på et omlag uforandret skattesystem reelt sett (hva nå det betyr) og samme stramhet i finanspolitikken ifølge det aktivitets- og oljekorrigerte underskuddet, er det nesten som en misterker regjeringen for å tro at frasen «The same procedure as every year, James.» skal bli like populær neste høst som den er på fjernsynet juletider.

Imidlertid kan reaksjonene på nasjonalbudsjettet skyldes at alle «synsere» egentlig mener at årets budsjett er preget av en nøktern tone og godt faglig arbeid, men glemmer å si det. Jeg vil nå i hvertfall si det. Nasjonalbudsjettet har to viktige funksjoner. Det skal både inneholde regjeringens politiske opplegg og informere Stortinget og allmenheten om den økonomiske utvikling som bl.a. danner grunnlaget for politikktutforming.

Det er derfor viktig at virkelighets-

beskrivelsen og politikkbekrivelsen ikke rotes sammen i en grøt. Jeg synes dette nasjonalbudsjettet i rimelig grad oppfyller dette kravet.

Finanspolitikken

Den sittende regjering har sterk tro på at etterspørselsregulering er et ganske effektivt virkemiddel for å styre aktivitetsnivået i økonomien. I mange år har denne tilsynelatende enkle resept vært betraktet med stor skepsis blant økonomer både innen administrasjon og andre steder.

Utviklingen på 1980-tallet slik jeg tolker den, gir imidlertid solid støtte til barnelærdommen for mange makroøkonomer. I nasjonalbudsjettet for 1989 sies det rimelig klart slik jeg tolker teksten at nå har det vært drevet innstrammingspolitikk i to-tre år, etterspørselen er blitt redusert, det samme har importen og produksjonen (men som alle tradisjonelle makroøkonomiske modeller sier; importen mer enn produksjonen). Kostnaden kommer etterhvert i form av økt arbeidsløshet (til tross for fallende reallønn, akkurat slik modellene sier), og en kan ikke stramme til ytterligere uten at ledigheten kommer opp på et etter norske forhold uakseptabelt nivå. Ser en på fordelingen mellom utgiftsvekst og inntektsvekst kan det se ut som tilstramningen i stor grad har kommet gjennom økte skatter på personer og i mindre grad i form av lavere utgiftsvekst. Høy vekst i overføringer til husholdningene er kanskje den viktigste forklaringen på dette.

En slik utvikling har en kostnad på kort sikt når økte avgifter og reduserte subsidier virker prisdrivende, men de fleste forslag til innstramming har sine ulemper så noen innvending kan dette neppe sies å være.

Inntektspolitikken

Inntektspolitisk samarbeid har vært en sentral del av regjeringens



Ådne Cappelen

politikk så langt. Den formen dette samarbeidet har tatt i år med inntektsreguleringsloven, er ingen varig politikform. Problemet er derfor hva som skal gjøres når loven oppheves til våren. Et svar er ingenting og håpe på at slakketen på arbeidsmarkedet sammen med utsikter til lavere inflasjon vil være nok til at nasjonalbudsjettets anslag på samlet lønnsvekst skal holde. Jeg tror at det stort sett vil være tilfellet i 1989. Jeg ser det som positivt at en i budsjettet er nøye med å påpeke at en har lagt opp til avgiftsøkninger og prisøkning på offentlig regulerte priser som er svært moderate i forhold til de foregående år. Dette oppfatter jeg som et element i en mer varig form for inntektspolitikk enn den som hittil har vært ført og forøvrig i motsetning til politikken på hele 1980-tallet (dvs. inklusive det katastrofale 1981-budsjettet). På samme måte som for 1988-budsjettet, er det nok noen som stiller seg tvilende til hvorvidt målet om 4 prosent prisstigning fra 1988 til 1989 vil holde. En viktig faktor er hvorvidt regjeringen har klart å fjerne devaluering forventningene og skapt tiltro til fastkurspolitikken.

Skal en dømme ut fra den rentedifferens som finnes mellom Norge og utlandet er det ennå noe igjen her. Skjønt noe av forskjellene i renter kan skyldes at deler av næringslivet fortsatt er regulert når det gjelder adgang til utenlandsopplåning. En ytterligere liberalisering av valutareguleringen som er foreslått i budsjettet, vil vel ytterligere bidra til reduserte renter, særlig dersom de anslag for

* Ådne Cappelen er forskningssjef i Statistisk sentralbyrå.

den økonomiske utvikling som finnes i budsjettet faktisk blir realisert. Jeg tenker da først og fremst på at det med et noe mindre underskudd i utenriksøkonomien sammen med klart lavere inflasjon, vil det norske rentenivået måtte falle en god del gjennom 1989. Jeg vet ikke om dette er innarbeidet i budsjettet. Hvis ikke kan en stille seg noe tvilende til den interne konsistensen i opplegget. Når budsjettet er uklart på dette punktet, kan det tenkes at regjeringens opplegg er at en utover våren og sommeren skal kunne få flere rentenedsettelse og på den måten få til et valgkampopplegg likevel.

Noen usikre forhold ved anslagene for 1989

Etter min oppfatning er det i hovedsak tre forhold som kan komme til å velte noe av grunnlaget for politikkopplegget og anslagene for 1989. For det første kan oljeprisen bli lavere enn antatt og dermed underskuddet i utenriksøkonomien større. Imidlertid kan det motsatte også skje. Skulle oljeprisene nå OPECs norm på 18\$ og dollarkursen holde seg på om lag nåværende nivå, får vi ifølge nasjonalbudsjettet omlag balanse i utenriksøkonomien! Det er vel noe overraskende for de fleste. På nåværende tidspunkt synes vel 18\$ som lite sannsynlig, men hvem vet? I såfall vil den sittende regjeringen kunne gå til valg med balanse i utenriksøkonomien, en lavere inflasjonstakt enn noen gang før på 1980-tallet, men med en ledighet som nok vil bekymre mange. Nå er det vel ikke mange som tror på denne rosenrøde fortelling ikke minst fordi budsjettet kanskje er vel optimistisk i sitt anslag for eksporten av «andre varer». Et annet interessant trekk ved utviklingen er at Norges nettofraktinntekter er anslått til å øke fra 7-10 mrd. kr. fra 1987 til 1989. Kanskje blir utenriks sjøfart den del av K-sektoren som kommer til å ekspandere sterkest i årene framover? Hvem ville vel trodd det for to år siden? Nå er det vel urovekkende for mange at det er «union busting» som synes å være en del av forklaringen på denne utviklingen. Dersom jeg har rett i at anslag for tradisjonell eksport er litt optimistisk vil det bidra til enda lavere vekst i etterspørselen rettet mot fastlandsøkonomien i 1989. Hvis investeringene også synker mer enn antatt og vil

ikke får en økning i konsumet gjennom 1989 slik at anslaget på nullvekst holder, vil konjunkturedgangen forsterkes ytterligere.

Dette vil øke kravet om motkonjunkturpolitikk for å unngå at ledigheten blir svært høy neste vinter. Selv om det altså er tenkelig at nesten alt kan bli såre vel neste år, kan utviklingen like gjerne føre til både større ledighet og større underskudd i utenriksøkonomien.

Hva må gjøres?

Hvis en nå mener at linjen med stram finanspolitikk og innteksregulering har nådd en grense, og utenriksøkonomien ikke løser seg ved utlandets hjelp, hvilken politikk skal en nå bedrive for å få til en større K-sektor? Om dette står det lite i nasjonalbudsjettet, jfr. kap. 1.4.6, hvor en stort sett nøyer seg med å henvise til det kommende langtidsprogram. Mange har pekt på de store næringsoverføringene som et område i den økonomiske politikken det må gjøres noe med. Nå kan en kanskje hevde at det gjøres en del allerede. En del statsbedrifter legges ned, antall bruk i jordbruket blir redusert med et par prosent i året, noe som på mellomlang sikt vil kunne få betydelige virkninger for overføringene uten egent-

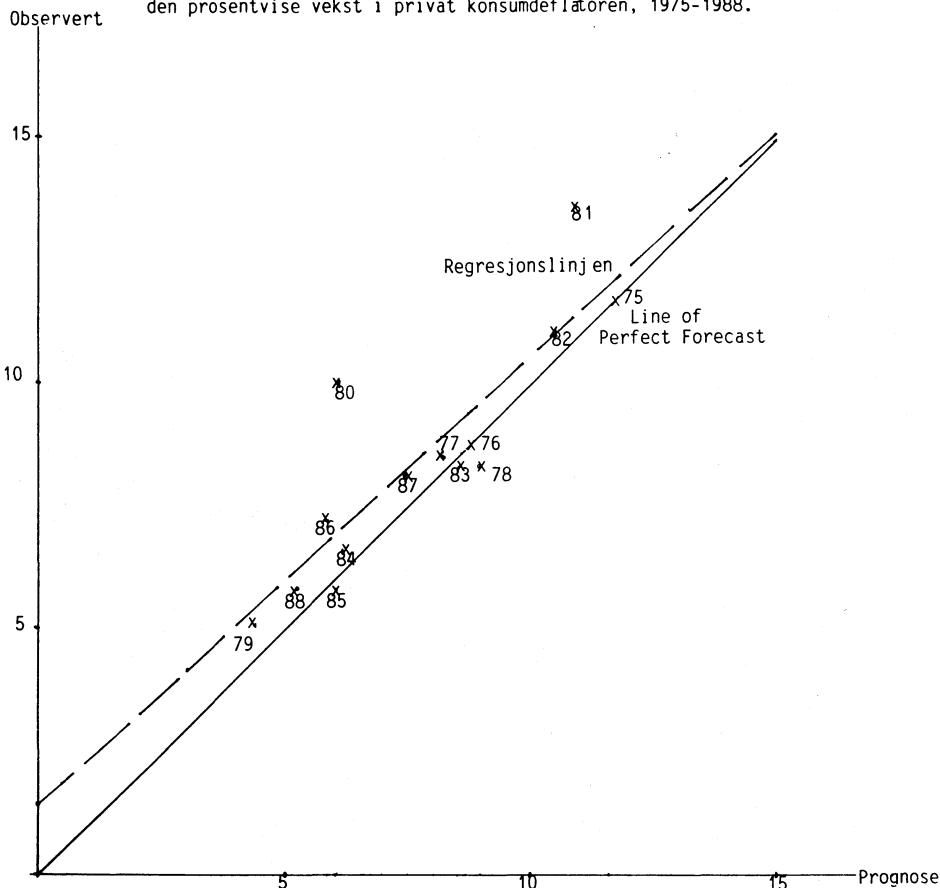
lig noen politikkenring som vil kunne virke støtende på enkelte velgergrupper eller alliansepartnere.

Når nasjonalbudsjettet er såpass fattig på tilbudssidetiltak for å bruke et moteord, kan det kanskje være en indikasjon på at vi står overfor et valgbudsjett likevel? I løpet av dette året har vi fått et par offentlige utredninger som behandler mulige strategier for den økonomiske politikken. Det viktigste budskapet disse analysene gir er vel at det ikke finnes enkle og slagkraftige politikker som løser de fleste problemer. Skal en få til noe er det også nødvendig å trække mange på tærne i lang tid ifølge utredningene. Det er derfor ikke overraskende at lite fra disse har vunnet innpass i Nasjonalbudsjett 1989.

Nærmere om prisprognosen for 1989

Som nevnt ovenfor stiller mange seg litt tvilende til den pris- og lønnsprognosen som er presentert i nasjonalbudsjettet. Erfaringsmessig er det et visst grunnlag for en slik skepsis. Det har vært en viss tendens til at prisstigningen har vært underestimert i nasjonalbudsjettene siden 1975 som er det første året vi kan foreta sammenlikning mellom faktisk og predikert inflasjon, jfr. figur 1.

Figur 1. Nasjonalbudsjettets prognose og nasjonalregnskapets observerte tall for den prosentvise vekst i privat konsumdeflatoren, 1975-1988.



Med utgangspunkt i historiske tall for observert inflasjonstakt iflg. privat konsumdeflatoren i nasjonalregnskapet og prognose iflg. de årlige nasjonalbudsjettene, kan vi estimere en enkel lineær sammenheng mellom disse to størrelsene. Denne lineære sammenhengen er plottet inn på figuren over og estimatene er (variablene i %):

$$\text{Obs} = 1.39 + 0.92 \cdot \text{Prog}$$

(1.42) (0.17)

$$R^2 = 0.72, DW = 1.21$$

Est.per: 1975-87

hvor de estimerte standardavvikene står i parentes under estimatene. Som vi ser er ikke konstantleddet signifikant forskjellig fra null og stigningskoeffisienten forskjellig fra en ved enkle t-tester. Mer interessant er det hvorvidt vi kan forkaste hypotesen om at både konstantleddet er

null og stigningskoeffisienten er en samtidig. En F-test viser at vi ikke kan forkaste hypotesen om at så er tilfellet og gir derfor som konklusjon at en ikke kan forkaste en hypotese om at nasjonalbudsjettets prisprognoser er forventningsrette. Likevel kan den enkle sammenhengen som er presentert ovenfor brukes for å lage en bedre prisprognose enn nasjonalbudsjettets prisprognose var 5.2% gir formelen ovenfor 6.2% som nok ganske sikkert innebærer en overestimering med 0.4%, men neppe bommer absolutt mer enn Nasjonalbudsjett 1988. For 1989 gir formelen et punktanslag på 5.0% gitt budsjettets prognose på 4.0%.

Hva skal en med så enkle modeller som denne? For det første er de billige å lage. En behøver ikke gå til innkjøp av dyre konsulent tjenester

når en selv kan gjøre jobben. En trenger heller ingen god makroøkonomisk innsikt. Finansdepartementets stab gjør jobben gratis på dette feltet og det er ikke grunn til å tro at det finnes mer anvendt makroøkonomisk informasjon andre steder, ihvertfall ikke gratis. Dessuten gir denne modellen ubetingede prognoser. Vi kjenner nasjonalbudsjettets prognose med full sikkerhet, og vi kan om vi vil beregne konfidensintervaller for inflasjonstakten på en enkel måte og nesten gratis hvis en sammenlikner med de tusenvis av kroner det koster å foreta stokastiske simuleringer på en rimelig stor makroøkonometrisk modell for å kunne beregne usikkerhet. Derfor kan nasjonalbudsjettet aldri bli grått og kjedelig for den som søker informasjon og kan anvende den på en systematisk måte.

Nasjonalbudsjettet for 1989 – En kommentar



Nils Terje Furunes

AV
NILS TERJE FURUNES*

Hovedoppgaven i den økonomiske politikken nå er å rette opp den langsiktige ubalansen i økonomien, som består i at vi disponerer mer varer og tjenester enn vi produserer. Strammes det imidlertid for hardt og for fort til for å gjenopprette balansen, risikerer vi unødige velferdstap på grunn av at næringsvirksomhet som har livets rett når økonomien er kommet i bedre balanse, blir lagt ned, samtidig med at vi får en unødig sterk

økning i arbeidsløsheten. Bedømt ut fra disse to hensyn inneholder nasjonalbudsjettet for neste år både positive og negative elementer. Det kan virke fornuftig å begrense reduksjonen i innenlandsk etterspørsel til 1% fra 1988 til 1989, slik regjeringen har lagt opp til. Jeg er likeledes enig i at man ikke legger opp til en ytterligere reduksjon i det private konsum fra 1988 til 1989. Etter konsumfesten i 1985 og 1986 er det private forbruk redusert med nærmere 5% i volum, og omstillingstakten i deler av næringslivet, f.eks. varehandelen og restaurantnæringen, er nå så høy at det antakelig er like mye å tape som å vinne på å stramme grepet ytterligere i denne del av økonomien.

Det er svært skuffende at regjeringen legger opp til en fortsatt reell vekst i offentlige utgifter og offentlige konsum, på tross av at 1989 blir det fjerde år på rad med nedgang i disponibel realinntekt for Norge. Det kan nevnes at dersom regjeringens opplegg slår til, vil den årlige volumvekstrate i perioden med negativ utvikling i disponibel realinntekt for Norge (1986-1989) være 4% i offentlig konsum mot 0,2% i privat konsum. Går man ett år lenger tilbake, og tar med det store hoppet i privat konsum i 1985, blir tallene 2,4% årlig vekstrate i offentlig konsum, mot 2% årlig vekstrate i privat konsum. Tallene ovenfor tyder på at det er langt lettere å skjære ned på det private konsum enn på

* Nils Terje Furunes er adm.direktør i Finansieringsselskapenes Forening.