

# Økonomisk utsyn

## Perspektiver

2001 var tredje året med vekstpause i norsk fastlandsøkonomi. I løpet av fjoråret svekket arbeidsmarkedet seg noe, samtidig som den underliggende prisstigningen gradvis avtok, delvis som en følge av en klart styrket kronkurs. Vekst i realinntektene og høy sysselsetting gjorde fjoråret til et godt år for folk flest. Høy oljepris har i de siste to årene gitt rekordhøye overskudd i utenriksøkonomien og oljepengene har blitt synliggjort i et raskt voksende Petroleumsfond. Dette, sammen med høy kostnadsvekst og økende press på offentlig sektor, førte til viktige veivalg i den økonomiske politikken. Fjoråret ble det året da vi bestemte oss for å gå framover og ikke rygge bakover inn i en oljesmurt økonomi.

I 2001 innførte myndighetene to nye handlingsregler for den økonomiske politikken. Pengepolitikken skal heretter innrettes med sikte på å oppnå en moderat vekst i konsumprisene mot tidligere å ha tatt sikte på å opprettholde en stabil valutakurs mot euro. I finanspolitikken skal den forventede realavkastningen av Petroleumsfondet kunne trekkes inn på inntektssiden i statsbudsjettet slik at petroleumsinntektene gradvis innfases i norsk økonomi. I praksis betyr dette at finanspolitikken blir noe mer ekspansiv enn man tidligere la opp til. Denne nye handlingsregelen innebærer at staten fortsatt vil spare alle løpende inntekter fra petroleumsutvinningen i Petroleumsfondet. På denne måten vil både Petroleumsfondet og gjenværende verdier av petroleumsreservene kunne komme framtidige generasjoner til gode.

Myndighetenes valg av hvor mye av den samlede petroleumsformuen som skal finansiere forbruk i dag påvirker i stor grad Norges samlede sparing og dermed forbruksmulighetene i framtiden. Selv om det ikke er lett å gi en stringent begrunnelse for denne, har handlingsregelen mange intuitive fordeler:

- Regelen imøtekommer et behov for forutsigbarhet i spørsmålet om når oljepengene skal brukes. Dette behovet har økt i takt med at petroleumsformuen raskt har blitt mer likvid og dermed synlig.
- Som politikkregel er den relativt enkel å presentere og gjennomføre i praksis
- Den aktuelle politikkregelen ble innført på et tidspunkt hvor den faktiske politikken lå nær opp til den nye handlingsregelen slik at selve overgangen ikke skapte noen problemer for norsk økonomi. Regelen gir en gradvis innfasing av de store finansielle inntektene som Petroleumsfondet forventes å gi grunnlag for.
- Regelen frikobler bruken av inntektene fra konjunkturelle skiftninger i den løpende opptjening av petroleumsinntektene. Det bidrar til at man, i motsetning til hva Norge tidligere har opplevd, kan unngå hastige og store justeringer av finanspolitikken av budsjettbalanse hensyn
- Regelen innebærer at store deler av petroleumsformuen fortsatt spares. Den finansielle fondsoppbyggingen bidrar til at en kan begrense reduksjonene i skattefinansierte offentlige tjenestetilbud og/eller veksthemmende skatteøkninger når aldringen av befolkningen øker de offentlige pensjonsutgiftene.

- Regelen gjelder forvaltningen av store deler av statens formue generelt, uavhengig av hvor store de løpende petroleumsinntektene er. Når alle petroleumsreservene er utvunnet, og Petroleumsfondet har nådd sin maksimale størrelse, kan regelen fortsatt anvendes på samme måte som i 2002. Regelen er i så måte ikke situasjons- eller tidsbestemt.
- I kraft av at politikken etableres som en regel, legges det bindinger på den løpende finanspolitikken som gjør det vanskeligere å la kortsiktige hensyn dominere i en situasjon hvor budsjettbalansen isolert sett ikke legger særlige begrensninger på politikken.

Et viktig siktemål med den økonomiske politikken helt siden det dramatiske oljeprisetallet vinteren 1985/86, har vært å redusere norsk økonomis følsomhet overfor raske skiftninger i de løpende petroleumsinntektene. Etter en turbulent tilpasningsperiode har de senere årene gjennomgående vært kjennetegnet av høye petroleumsinntekter og høykonjunktur i norsk økonomi. Det har muliggjort høy sparing på statens hånd med tilhørende sterk vekst i renteinntektene fra Petroleumsfondet og økt handlefrihet i finanspolitikken. Men vi skal ikke lenger tilbake enn til 1998 for å finne et år da et stort fall i oljeprisen førte til en tilstramming i den økonomiske politikken som ble oppfattet som ganske smertefull. Forsiktigheten har gjort at vi nå kan kombinere stor handlefrihet i den økonomiske politikken med en gradvis innfasing av oljepengene i økonomien. De historiske erfaringene med norsk oljepolitikk, men også andre lands erfaringer med finansielle ubalanser, viser til fulle hvor store kostnadene kan være dersom det blir nødvendig med store innstramminger over flere år.

Langsiktige beregninger viser at den sterke veksten i antall eldre fra omkring 2020 vil føre til store økninger i offentlig forvaltnings utgifter til pensjoner og omsorgsproduksjon. Den nye finanspolitiske handlingsregelen, bidrar til å finansiere denne utgiftsveksten slik at vesentlige nedskjæringer i det offentlige velferdstilbudet og store økninger i skattenivået for de yrkesaktive i fremtiden kan unngås. Selv med den nye handlingsregelen vil det imidlertid være nødvendig med justeringer av skatter eller av trygdesystemet for at en rimelig budsjettbalanse skal kunne opprettholdes når eldrebølgen setter inn for alvor. Slike justeringer bør kunne være akseptable tatt i betraktning at forventet antall år som pensjonist vil øke i takt med en forventet økning i levealderen. Intet pensjonssystem, det være seg privat pensjonssparing eller en offentlig folketrygd, vil overleve finansielt uten økte innbetalinger dersom antall år med utbetalinger øker. Vurdert ut fra grunnleggende forhold som tilgang på økonomiske ressurser og alderssammensetning, vil alle våre naboer og handelspartnere være i en enda mer krevende situasjon. Det er særlig modningen av systemet for tilleggspensjoner som skaper et spesielt stort press på offentlige finanser i Norge sammenlignet med andre land, der reformer vil bidra til å bremse veksten i offentlige utgifter.

Selv om den nye handlingsregelen for finanspolitikken har mange gode egenskaper, gjenstår det å se om den blir fulgt. Konsekvensen av å følge regelen er at det gradvis bygges opp et meget stort Petroleumsfond. Dette fondet vil være meget likvid og synlig sammenlignet med olje og gass under havbunnen. Spørsmålet er om velgere og politikere klarer å holde den disiplin som regelen krever etter hvert som presset på økt offentlig finansiert tjenesteyting og overføringer øker.

En viktig forutsetning for å motivere sparing er å definere klart hvilke goder man da kan se fram til. Her synes politikken å mangle den tilstrekkelige klarhet. Aldringen av befolkningen er åpenbart et klart motiv, men det er på ingen måte opplagt at framtidens eldreomsorg og pensjoner bør ha forrang overfor andre goder når en skal velge hva avkastningen av Petroleumsfondet skal brukes til. På den

annens side er det vanskeligere å se et klarere spareformål som det vil kunne være konsensus om. Den friheten som ligger i ikke å definere et spareformål kan bli kostbar. Resultatet kan bli at regelen raskere brytes, og at formuen spares i langt mindre grad. Uklarhet om hva pengene skal brukes til kan også styrke følelsen av at formuen «er i spill». Vi kan risikere at store ressurser settes inn i en fordelingskamp der det gjelder å skaffe seg sin del av oljepengene før det er for sent

Norge har utviklet seg til å bli et av de rikeste land i verden. Våre naturressurser har klart bidratt til dette, men det gjelder også om en justerer vårt BNP for den delen av bruttoproduktet i petroleumssektoren som er grunnrente. Men ikke mange land med tilsvarende tilgang til store naturressurser har maktet å utnytte denne fordelingen på en tilsvarende god måte. En fordelingskamp om naturressursinntektene er av flere lansert som en plausibel forklaring på hvorfor land som har fått en ressursgave etter hvert ender opp blant de mindre velstående landene. En annen forklaring er at disse landene har hatt en for nærsynt oppfatning om hvor rik man har blitt. Rask bruk av formuen kan skape vaner og holdninger i forhold til forbruk og arbeid som er svært vanskelige å snu. Spesielt har det i praksis vist seg langt vanskeligere å senke realinntektene enn å øke dem, som er en behagelig prosess. Handlingsregelen for bruk av realavkastningen av Petroleumsfondet er et bidrag til at gevinstene av «naturgaven» skal bli varige og ikke føre til at andre inntekter i stor grad fortrenses slik at nettoresultatet for økonomien av våre naturlige fortrinn blir skuslet bort.

Det er nemlig på ingen måte slik at realavkastningen av fondet etter hvert vil bli så stort at behovet for konkurranseutsatt næringsvirksomhet i Norge forsvinner. Oljepengene vil både nå og i fremtiden bare kunne dekke en mindre del av vårt behov for internasjonalt flyttbare varer og tjenester. Heller ikke våre øvrige naturbaserte næringer kan dekke dette gapet. Dette betyr at vi samtidig som oljepenger i økende omfang brukes i økonomien, må videreutvikle den type næringsvirksomhet som nærmest fritt kan velge lokaliseringsland, dvs. bedrifter som i liten grad er avhengig av geografisk nærhet til norske naturressurser eller norske kunder. Skal slik rotløs virksomhet lokaliseres i Norge, må den være lønnsom under de forhold som gjelder her. Det er imidlertid ikke hold i en oppfatning om at det lønnsnivået dette konkurranseutsatte næringslivet krever er entydig bestemt. I virkeligheten er de rotløse bedriftene, både de nåværende og de framtidige, en heterogen masse, der lønnsevnen varierer sterkt. Dette setter imidlertid ikke mindre strenge krav til pris- og kostnadsutviklingen, krav som det vil være særdeles krevende å oppfylle i en situasjon hvor det er lett å beruses av en raskt voksende finansiell formue i utlandet.

Det er viktig at kravet til kostnadsutviklingen ikke fører til at en via ulike nærings- og skattepolitiske virkemidler forsøker å sikre tilstrekkelig gode rammevilkår og dermed konkurranseevne for konkurranseutsatte bedrifter. Dette vil for det første ikke løse noe problem dersom lønnsdannelsen først ikke fungerer slik at den er forenlig med lønnsevnen i en tilstrekkelig stor konkurranseutsatt næringsvirksomhet. Da vil ulike former for støtte raskt veltes over i lønninger. Og da er man ikke like langt - økonomiens evne til å få velferd ut av ressursene vil ha forverret seg over tid. Selektive støtteordninger skaper vridninger med tilhørende ineffektiv ressursbruk, samt mindre oversiktelige rammevilkår. Støtteordningene skal dessuten finansieres, og det bidrar også til ineffektivitet. Utsikter til gode rammebetingelser øker lønnsomheten av å bruke ressurser til lobbyvirksomhet framfor produksjon. Å øke lønnsomheten for næringslivet gjennom overføringer og annen støtte, er en effektiv, men ikke særlig framtidsrettet måte å bruke oljeinntektene på.