

Økonomisk utsyn

Perspektiver

Vi har bak oss et år med stagnasjon og til dels nedgang i økonomisk aktivitet internasjonalt. Ikke minst i Europa er utviklingen fortsatt svært dystert. Norge derimot, hadde i 2012 den høyeste produksjonsveksten siden finanskrisen. Imidlertid påvirkes deler av norsk økonomi klart av den svake utviklingen hos våre viktigste handelspartnere. Tradisjonell norsk eksport og næringsinvesteringene utviklet seg svakt mot slutten av fjoråret. Det bidro til å trekke veksten i fastlandsøkonomien ned og dempe vekstutsiktene for inneværende år.

I Europa domineres politikken og den økonomiske utviklingen fortsatt av en finanspolitikk som kutter i offentlig sektor og øker skattene, samtidig som den europeiske sentralbanken forsøker å stimulere økonomien gjennom lave renter og ekspansiv likviditetspolitikk. Også i USA fortsetter innstrammingspolitikken. Likevel er det klart høyere vekst i USA enn i Europa, og noen positive utviklingstrekk, blant annet i boligmarkedet. Vi forventer ingen oppgang i veksten hos Norges handelspartnere i 2013. Det er bedre utsikter for 2014, men det er ikke grunn til å tro på en internasjonal konjunkturoppgang før i 2015.

Denne svake utviklingen vil påvirke norsk økonomi de nærmeste årene. Vi må fortsatt regne med en klart lavere vekst i fastlandsøkonomien enn det som har vært vanlig i norske konjunkturoppganger. Den svake veksten internasjonalt vil antakelig føre til lavere priser på viktige eksportprodukter og dermed svekke Norges bytteforhold overfor utlandet, slik at vår realdisponible inntekt øker mindre enn i de to foregående årene. Utviklingen i norsk økonomi preges imidlertid av tre spesielle faktorer: solide statsfinanser som gjør det mulig å føre en annen finanspolitikk enn land rundt oss, en svært lønnsom petroleumssektor som ekspanderer og høy arbeidsinnvandring.

Når man ser utviklingen i aktivitetsnivået i norsk økonomi etter 2003 under ett, har arbeidsinnvandringen spilt en viktig rolle. Anslagsvis 60 prosent av veksten i sysselsettingen siden 2004 har kommet fra arbeidsinnvandring. Arbeidsinnvandrerne står for over 40 prosent av innvandringen, og de tilsvarende årlig nær et halvt fødselskull i Norge. Flere innbyggere innebærer både flere etterspørere og flere tilbydere i de fleste markeder innenlands. Det faktum at arbeidsinnvandrere er blitt mer synlige i både statistikk og arbeidsliv, har fått mange til å spørre om norsk økonomi er blitt *avhengig av* arbeidsinnvandring.

Tolker man uttrykket "*avhengig av*" bokstavelig, må svaret bli nei. Hadde arbeidsinnvandringen vært vesentlig lavere, ville riktignok deler av norsk økonomi og næringsliv vært noe annerledes, men det er vanskelig å begrunne en påstand om at levestandarden generelt ville vært lavere. Produksjon og levestandard økte også før 2004, som i andre land uten høy innvandring. Analyser av veksten i levestandard i Norge og andre rike land peker på helt andre forhold enn innvandring som fundamentale drivkrefter på lang sikt. Økt innvandring kan heller være en følge av høy levestandard, enn en årsak til den.

I stedet for å spørre om vi er avhengige av arbeidsinnvandringen, kan vi spørre om arbeidsinnvandringen gir Norge økonomiske fordeler og hvem disse i så fall tilfaller, og hvordan innvandringen påvirker økonomiens virkemåte. Arbeidsinnvandring har økonomiske konsekvenser for flere grupper i samfunnet. Økt arbeidsinnvandring innebærer isolert sett økt inntjening for bedriftseierne, siden den gjør at det norske arbeidsmarkedet er mindre begrensende for mulighetene til å skaffe arbeidskraft. Arbeidsinnvandringen gir økt konkurranse i deler av arbeidsmarkedet og i mange tjenestemarkeder, og bidrar til lavere vekst i lønninger og priser. For forbrukerne, samlet sett, er dette åpenbart til fordel. Men bildet er mer blandet for dem som direkte eller indirekte konkurrerer med innvandrere i arbeidsmarkedet, siden de kan få lavere inntektsvekst enn ellers. Noen kan også oppleve å bli konkurrert ut av markedet. Eventuell mismatch mellom kvalifikasjonene til de som bor i Norge og hva arbeidsgiverne etterspør, blir tydeligere og kan få større konsekvenser når bedriftene i større grad kan søke etter arbeidskraft og rett kompetanse utenlands, fremfor å ansette arbeidsledige som dermed mister verdifull arbeidstrening. Sammen med rause trygdeordninger kan det medføre at flere blir stående varig utenfor arbeidsmarkedet.

Arbeidsinnvandring har mye til felles med økt internasjonal handel av varer og tjenester. Også her vil det normalt være en plusside og minusside på kort sikt, avhengig av om en først og fremst er forbruker eller konkurrent. Over tid vil imidlertid internasjonal handel gi en netto gevinst,

som følge av gjensidig fordelaktig internasjonal arbeidsdeling mellom land. Tilsvarende kan potensialet for lønnsom spesialisering av norsk ressursbruk øke når arbeidsinnvandring kan erstatte og supplere ordinær import. Spesielt kan stedbunden produksjon i Norge, for eksempel bygg- og anleggsarbeider, hotell- og restauranttjenester, i større grad importeres gjennom arbeidsinnvandring.

En effekt av innvandring som har fått stor oppmerksomhet, er eventuelle endringer i forholdet mellom yrkesaktive og yrkespassive. Allerede bosatte vil først og fremst oppleve denne virkningen gjennom endringer i offentlige finanser. Hvis høy innvandring svekker offentlige finanser, innebærer det isolert sett redusert levestandard for dem som allerede bor i Norge, fordi skattene må økes og/eller offentlig velferd slankes på sikt, sammenlignet med et alternativ med lavere innvandring. Arbeidsinnsats skaper grunnlaget for de aller fleste skattene i Fastlands-Norge, og alternativet til arbeid er som oftest at man forsørges via trygder og offentlige stønader. Betydningen av arbeid for offentlige finanser er større i Norge enn i de fleste land, fordi inntektsbortfall typisk utløser generøse offentlige ytelser, som finansieres av relativt høye skatter på arbeid. Det trengs ingen avanserte beregninger for å vise at en innvandrer som ankommer ferdig utdannet, jobber normalt fra første dag og reiser hjem før det er aktuelt med uføretrygd og tung bruk av helse- og omsorgstjenester, vil bidra langt mer til skatteinntekter enn til offentlige utgifter. Slik arbeidsinnvandring er imidlertid neppe veldig representativ. Arbeidsinnvandrerne som kom på 1970-tallet har i stor grad blitt og har i gjennomsnitt forlatt arbeidslivet tidligere enn majoritetsbefolkningen. Vi har foreløpig lite å holde oss til når det gjelder den siste bølgen av arbeidsinnvandrere og deres familiers økonomiske livsløp og langsiktige arbeidsmarkedstilknytning.

De økonomiske virkningene av migrasjon for utvandringslandet, inngår sjelden, kanskje for sjelden, i den norske debatten. Også disse virkningene kan være både positive og negative. Utvandring av arbeidsledige vil vanligvis være til fordel for dem som blir igjen, blant annet fordi offentlige utgifter til de arbeidsledige bortfaller. Fordelen forsterkes hvis utvandrerne i tillegg sender deler av sine inntekter tilbake til hjemlandet, der kjøpekraften til norske kroner normalt er langt høyere enn i Norge. Utvandrerne kan også vende tilbake til opprinnelseslandet med større kompetanse enn de ville opparbeidet hjemme, samt med trygde- og pensjonsrettigheter fra Norge. Men negative effekter for opprinnelseslandet oppstår dersom det gjennomgående er den mest produktive arbeidskraften som emigrerer. Slik "brain drain" øker den realøkonomiske og statsfinansielle forsørgerbyrden i utvandringslandet. Det vil typisk kunne skje i land som har til dels overanstrengte statsfinanser. Det er i dag ingen mekanismer som hindrer noen å flytte fra et land med høy statsgjeld til et land med gode statsfinanser innen EØS-området. Dette gir uheldige og utilsiktede insentiver. En høy utvandringstakt kan også virke destabiliserende på kort og mellomlang sikt. Høy utvandring øker realkapital per innbygger som blir igjen. Dette reduserer behovet for investeringer, samtidig som lavere eiendomspriser demper privat konsum. Dermed svekkes den økonomiske veksten.

Innvandringen til Norge har betydelige regionale effekter. Innvandrere er representert i alle landets kommuner, og langt færre kommuner opplever nedgang i folkemengden enn tidligere. Samlet sett har de minst sentrale kommunene hatt folketilvekst de siste fire årene, etter drøyt 25 år med nedgang. På den annen side kommer de fleste innvandrerne til de største byene og deres omegn, og en betydelig andel av innvandrerne flytter etter hvert fra mindre til mer sentrale strøk. Alt i alt bidrar innvandringen til et ekstra press i områder med høy befolkningstetthet.

Høy innvandring og befolkningsvekst tilsier at enkelte tall for den økonomiske utviklingen bør ses i et annet lys enn tidligere. Et åpenbart eksempel er at en bør legge større vekt på *tall per innbygger* når en vurderer utvikling i produksjon, konsum og inntekter. De siste års utvikling i norsk økonomi illustrerer godt at perioder med høy innvandring gir store forskjeller mellom tall for landet totalt og per innbygger. Mens reelt BNP for Fastlands-Norge i 2012 var 24,2 prosent høyere enn i 2004, var økningen kun 14,0 prosent når den måles per innbygger. For disponibel realinntekt var de tilsvarende økningene henholdsvis 30,5 prosent og 19,7 prosent. Men heller ikke utviklingen per innbygger vil alltid gi en god pekepinn om hvordan situasjonen for individene endres. En arbeidsinnvandrer kan oppleve kraftig vekst i egen inntekt og konsum ved å komme til Norge, men samtidig bidra til å trekke ned gjennomsnittsinntekt og -konsum i Norge. På samme måte kan en tenke seg at vedkommende drar gjennomsnittsproduktiviteten ned, fordi vedkommendes lave produktivitet før innvandring ikke teller med.

Arbeidsinnvandringen til Norge kan komme til å variere mye. Men med det inntektsforspranget Norge har til mange andre land, herunder EØS-land, må man basere seg på at variasjonen vil skje rundt et høyt nivå i mange år fremover. Det gir grunn til å spørre om man bør revurdere hva som er normale vekstrater og trendmessig utvikling for norsk økonomi. Den høye innvandringen viser at økonomisk aktivitet i betydelig omfang kan flyttes langt raskere enn tidligere inn og ut av norsk økonomi. Når arbeidskraft vandrer mellom land, flyttes både etterspørsel og kapasitet. En fleksibel inn- og utvandring bidrar til at arbeidsmarkedet lettere kan tilpasse seg endringer i etterspørselen og konjunktursvingningene. Det innebærer at en del størrelser, som for eksempel arbeidsledighetsraten, får redusert og til dels endret informasjonsverdi som indikator for presset i økonomien. Veksten under høykonjunkturen før finanskrisen ville trolig utløst et sterkere lønns- og prispress dersom kapasiteten ikke hadde blitt utvidet gjennom høy arbeidsinnvandring. Slik sett kan en hevde at økte muligheter for inn- og utvandring har gitt norsk økonomi en ny type automatisk stabilisator.

Økt innvandring kan også skape destabiliserende mekanismer. Hver ekstra innbygger vil innebære økt etterspørsel, ikke minst etter realkapital. I rollen som sysselsatt trengs maskiner og utstyr, i rollen som forbruker trengs bolig og butikker, i tillegg til veier og annen offentlig infrastruktur som barnehager, skoler og helsebygg. Bak hver eksisterende innbygger står realkapital til ca. 1,3 millioner kroner i Fastlands-Norge. Nesten halvparten er boligkapital. Hvis vi, som en illustrasjon, tenker oss at en innvandrerfamilie på fire skal komme opp på dette kapitalnivået i løpet av fem år, ville det kreve en arbeidsinnsats på om lag ett årsverk i hvert av disse årene. I tillegg kommer den arbeidsinnsatsen som kreves for å tilfredsstille innvandrernes etterspørsel etter andre tjenester og konsumvarer.

Når beholdninger av realkapital skal økes i stort omfang, vil det skape press og svingninger i økonomien. Mens forbruk i stor grad er synkronisert med løpende produksjon og inntekt, følger investeringer en helt annen dynamikk. Ønsker man å øke de årlige tjenestene fra realkapital med én krone, kreves investeringer på i gjennomsnitt 11 kroner. En relativt beskjeden økning i konsumet av kapitaltjenester kan dermed medføre en stor økning i investeringene, som så relativt brått faller bort når de ønskede kapitalbeholdningene er på plass. Keynes' teori om at uforutsigbare svingninger i investeringene er en viktig kilde til makroøkonomisk ustabilitet er dermed fortsatt relevant, og forsterkes av at mange investeringsprosjekter i Norge er store i forhold til økonomiens størrelse. Det kan tilsi at vurderinger av press i økonomien i større grad enn tidligere bør rette seg mot markeder for kapitalvarer, der tilbudet ikke kan øke raskt. Viktige eksempler her er markedene for boliger, næringsbygg og større anlegg knyttet til infrastruktur.

Økte muligheter for innvandring gjør det altså lettere å bygge ut kapasiteter, samtidig som utbyggingen i seg selv kan forsterke presset mot mange kapasitetsgrenser, som utløser økte investeringer. Arbeidsinnvandringen kan dermed bli selvforsterkende, i alle fall periodevis. Satt på spissen: Økt arbeidsinnvandring sysselsettes for å bygge boliger, men de nye innvandrerne har et boligbehov som krever flere arbeidsinnvandrere. Mulighetene for spiraler av denne typen er til stede, men foreløpig har man lite å holde seg til når det gjelder å vurdere hvor viktige de er.

Investeringer baserer seg på forventninger, og usikkerhet om fremtiden skaper fare for feilinvesteringer. Økte muligheter for inn- og utvandring øker denne usikkerheten. Høy innvandring gjennom flere år skaper etter hvert et stort potensial for utvandring. Et stort fall i netto innvandring, eventuelt netto utvandring, vil redusere etterspørselen etter realkapital kraftig. Denne usikkerheten er delvis knyttet til behovet for offentlig realkapital, eksempelvis skolebygg, kommunikasjoner og veier, og infrastruktur av betydning for boligbyggingen. Økt usikkerhet skjerper derfor kravene til det offentlige som investor. En økonomisk rasjonell tilpasning til økt usikkerhet, betyr at investeringene skal ligge på et lavere nivå enn forventet behov. En viss "vente og se"-holdning, herunder å avvente utviklingen i Europa, kan derfor være fornuftig før en bygger ut for å "dekke alle forventede behov". Men det innebærer at man i perioder godtar press på kapasiteten i ulike sektorer. I klartekst betyr det perioder med mer trengsel, kø og høyere tomte- og boligpriser enn man får ved rask utbygging. Grunnlaget for protester er dermed godt, og fornuften i politikken ikke lett å kommunisere.

Den høye innvandringen gir både gevinster og utfordringer for norsk økonomi. Politikken må ta hensyn til alle disse. Den gruppen som kanskje karest nyter godt av innvandringen, er innvandrerne selv. For mange kan levestandarden øke mye og raskt, særlig slik situasjonen for tiden er i mange av de landene innvandrerne kommer fra. Det er et forhold som ikke bør glemmes.