

Økonomisk utsyn

Perspektiver

På mange områder var utviklingen i norsk økonomi gunstig i 2004. Bruttonasjonalproduktet for Fastlands-Norge viste høyere vekst enn hva man normalt kan regne med. Den moderate lavkonjunkturen, som startet i 2002, er nå i all hovedsak over. Prisene på mange viktige norske eksportprodukter økte betydelig fra 2003 til 2004, og gjennomgående langt mer enn prisene på varer og tjenester Norge importerer fra utlandet. Det ga Norge en bytteforholdsgevinst som, sammen med BNP-veksten, førte til at Norges disponible realinntekt økte med 8 prosent i fjor. Sammenlignbare tall for BNP per innbygger viser at Norge har et av de høyeste inntektsnivåene i verden. Bildet bør imidlertid korrigeres for at en vesentlig del av verdien av petroleumsproduksjonen ikke er inntekter i vanlig forstand, men representerer tapping av naturressurser. Norge sparer en vesentlig del av de løpende inntektene fra petroleumsvirksomheten. Foreløpige anslag viser at overskuddet på driftsbalansen overfor utlandet i 2004 var på nær 14 prosent av BNP, og bruttoinvesteringene i fast kapital utgjorde 18 prosent av BNP.

Veksten i fastlandsøkonomien tok seg klart opp i 2004. Konjunkturoppgangen har så langt skjedd samtidig med avtakende pris- og kostnadsvekst til tross for økte råvarepriser. Inflasjonen, målt med konsumprisindeksen, var lavere enn på mange tiår og langt lavere enn målet for pengepolitikken. Nominelle renter var svært lave i historisk perspektiv, mens realrentene ble trukket opp av den lave prisveksten. Sysselsettingsveksten har også vært positiv, men bl.a. klart lavere sykefravær og økt bruk av overtid har bidratt til at veksten i antall sysselsatte personer har vært moderat. Dermed har ikke ledigheten sunket i særlig grad, tross konjunkturoppgangen.

Utsiktene for norsk økonomi i de nærmeste årene er også gode. Det er grunn til å regne med at den økonomiske veksten fortsetter i om lag samme tempo i 2005 som i 2004. Dermed vil arbeidsmarkedet trolig bedre seg og ledigheten synke. Lav inflasjon vil bidra til fortsatt reallønnsvekst, og husholdningenes realinntekter (justert for store svingninger i utbetalt aksjeutbytte) vil fortsette å vokse. Oljeinvesteringene, som nå i en generasjon har spilt en avgjørende rolle for konjunkturutviklingen i Norge, anslås å øke mye i år og bli liggende på et høyt nivå de nærmeste par årene. Dette vil bidra til å holde aktiviteten oppe i deler av industrien. Oljeprisene ser ut til å ha lagt seg på et klart høyere nivå enn de fleste tidligere regnet med, slik at norske finansinvesteringer vil holde seg rekordhøye. Mange tradisjonelle eksportnæringer opplever også god lønnsomhet.

En kan spørre om konjunkturoppgangen i norsk økonomi gjennom 2005 kan bli så sterk at den ender opp i en kraftig høykonjunktur med overoppheting av økonomien, slik vi opplevde både på 1980-tallet og i andre halvdel av 1990-tallet. Det er flere likhetstrekk: Arbeidsmarkedet er i ferd med å strammes til, oljeinvesteringene øker og den økonomiske politikken virker ekspansivt, særlig gjennom lave renter. Faresignaler kan observeres i blant annet et høyt nivå på utlånsveksten til husholdningene og sterk prisvekst i deler av boligmarkedet. På disse områdene er det en risiko for at det kan oppstå finansielle ubalanser.

Det kan vises til at Norge siden forrige konjunkturoppgang har innført politikkregler som skal bidra til at stabiliseringspolitikken blir bedre tilpasset konjunktursituasjonen enn tidligere. Handlingsregelen for finanspolitikken skal sørge for en gradvis og opprettholdbar innfasing av oljeinntektene. Samtidig har også pengepolitikken fått en klar rolle i å stabilisere den økonomiske utviklingen. Men regler i seg selv er ikke tilstrekkelige som rettesnorer for politikk når økonomien blir utsatt for sjokk eller rammebetingelser endrer seg vesentlig. Som følge av svakere konjunkturer, ble rentene satt kraftig ned gjennom 2003, og utsiktene for inflasjonen et par år frem i tid endret seg på kort tid fra å overskyte inflasjonsmålet til å ligge klart under. Når det gjelder finanspolitikken, har det blitt stilt spørsmålsteget ved om utøvelsen faktisk etterlever handlingsregelen. Bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet ligger nå klart over forventet avkastning av Petroleumsfondet. Samlet over de siste par årene har finanspolitikken vært moderat ekspansiv, og dermed bidratt til å stimulere økonomien, snarere enn å bremse oppgangen. Oppsvinget i økonomien gjennom 2004 skjedde imidlertid uten at alvorlige pressproblemer kom til syne. Arbeidsmarkedet har gradvis bedret seg. Samtidig har lønnsveksten blitt redusert. Dersom oppgangen fortsetter i samme tempo, vil det likevel kunne oppstå behov for å sette på bremsene. Dersom for eksempel høy lønnsomhet i konkurranseutsatt næringsliv fører til sterkere lønnsvekst og inflasjon enn hittil lagt til grunn, vil sentralbanken trolig svare med økte styringsrenter. Det er kanskje her den største forskjellen fra tidligere ligger; pengepolitikken skal benyttes aktivt i konjunkturstyringen. Men erfaringene fra 2002 viser at det er grenser for hva sentralbanken kan oppnå. En markert renteheving i Norge, i en situasjon der rentenivået internasjonalt forblir lavt, kan igjen få så sterke effekter på valutakursen og konkurranseevnen at effektene på realøkonomien samlet sett vurderes som mer negative enn om inflasjonen skulle bli noe høyere enn målet. I den nåværende oppgangskonjunkturen er det viktig å holde igjen i finanspolitikken, slik at en ikke forsterker disse balanseproblemene. De nærmeste par årene kan bli en viktig test på om de ulike delene av den økonomiske politikken trekker i samme retning.

Om det kan stilles spørsmålsteget ved finanspolitikken i et kortsiktig perspektiv, representerer de langsiktige statsfinansielle behovene som eldrebølgen medfører, en vesentlig større utfordring. Beregninger presentert av Pensjonskommisjonen og i regjeringens Perspektivmelding viser at med dagens folketrygd vil statens utgifter til pensjoner mer enn dobles som andel av BNP frem til 2050. Behovet for en pensjonsreform er derfor godt begrunnet. Alternativene er kraftige skatteøkninger eller kutt i andre velferdsordninger.

Slike langsiktige fremskrivninger vil nødvendigvis være basert på en rekke usikre forutsetninger, og det er fullt mulig at utviklingen i statsfinansene kan bli gunstigere enn det regjeringens analyser viser. Økningen i levealder kan for eksempel bli mer moderat enn det de siste befolkningsfremskrivingene til Statistisk sentralbyrå tyder på. Det er også mulig at folk i arbeidsdyktig alder vil arbeide mer enn før. Eller man kan håpe på at realprisen på råolje holder seg høy, slik at petroleumsinntektene kan finansiere en større del av utgiftene til pensjoner.

Det kan imidlertid ikke være fornuftig å ta sjansen på gunstige utfall på alle disse områdene. Finansieringsbehovet kan like gjerne bli større som mindre. Alternative fremskrivninger av befolkningen viser at usikkerheten på dette punktet bare gjelder *hvor sterk* økningen i antall eldre blir. Videre kan en godt tenke seg at den alminnelige velstandsutviklingen fører til at folk i yrkesaktiv alder ønsker å arbeide mindre, ikke mer enn forutsatt. Å basere sentrale velferdsordninger på forutsetninger om høye, fremtidige oljepriser er en svært dristig strategi. Og selv om Petroleumsfondet skulle bli stort, har vi ingen garanti for at realavkastningen av fondet over tid når 4 prosent, som forutsatt i retningslinjene for budsjettpolitikken. Det kan også legges til at de langsiktige fremskrivingene er utført med svært moderate anslag på vekst i andre utgifter som f.eks. til helse- og omsorgstjenester.

Blir veksten på disse områdene mer på linje med historiske trender, blir underfinansieringen av offentlig sektor større enn beregnet.

I lys av den betydelige usikkerheten som knytter seg til handlefriheten i statsfinansene på lang sikt, vil det være en stor fordel om pensjonssystemet inneholder mekanismer som styrker vekstevnen og gjør veksten i pensjonsutgiftene mer robuste overfor ulike utfall. Forslaget til modernisert folketrygd innebærer en klare sammenheng mellom inntektsopptjening og pensjon enn i dagens system. I tillegg åpnes det for fleksibel avgangsalder, mot at de årlige ytelsene justeres. Begge deler vil stimulere yrkesdeltakelsen, og ifølge beregninger som Statistisk sentralbyrå har gjennomført, vil utslagene av slike tiltak kunne bli betydelige. I tillegg foreslås det tiltak for å dempe veksten i ytelsene per pensjonist, blant annet gjennom det såkalte delingstallet, som hindrer at pensjonsutgiftene øker som følge av en økning i levealderen.

Regjeringen har fulgt opp Pensjonskommissjonen foreslag om å etablere et pensjonsfond med utgangspunkt i Statens petroleumsfond og Folketrygdfondet. Den nye konstruksjonen innebærer ingen realitetsendringer i gjeldende retningslinjer for budsjettpolitikken, men sikter mot å styrke oppslutningen om å holde et høyt nivå på den statlige sparingen de nærmeste årene. En slik fondsoppbygging gjør det lettere å finansiere en gitt utvikling i pensjonsutgiftene gjennom høy sparing, uten å legge for store byrder på fremtidige skatteyttere. Men fondering bidrar i seg selv ikke til å redusere den samlede forsørgelsesbyrden som ligger i pensjonssystemet. Det kan bare skje gjennom tiltak som øker den effektive pensjoneringsalderen eller som reduserer ytelsene.

Selv om inntektene fra petroleumsvirksomheten gir oss økt finansiell handlefrihet og muligheter til å holde et høyere velferdsnivå enn ellers, utgjør petroleumsformuen en forholdsvis liten andel av vår samlede nasjonalformue. Den menneskelige kapitalen er derimot den klart største komponenten. I tillegg til å sørge for å opprettholde et høyt nivå på yrkesdeltakelsen, er arbeidskraftens kompetanse av fundamental betydning for verdiskapingen. Utdanningspolitikken er det viktigste verktøyet for å sikre en høyt kvalifisert arbeidsstyrke. Kvalitet er like viktig som lengden på utdanningen. Flinker elever og studenter må få utfordringer og oppfølging, men det er like viktig å sørge for at også mindre flinke elever når et kunnskapsnivå som setter dem i stand til å bidra i morgendagens arbeidsliv på en fullverdig måte. Nyere resultater og internasjonale sammenligninger tyder på at det norske utdanningssystemet står overfor utfordringer på dette området.

Teknologiske og organisatoriske nyvinninger er ofte resultater av forskning og utvikling. Formidling av forskningsresultater skjer på tvers av landegrensene. God utnyttelse av internasjonale forskningsresultater krever et høyt nivå på egen forskning. Til tross for betydelig usikkerhet når det gjelder avkastningen av forskning, er det grunn til å tro at et høyere nivå på forskningsinvesteringene i Norge vil øke økonomiens omstillingsevne og representere en viktig vekstimpuls på lang sikt. Også på dette området er det imidlertid viktig ikke først og fremst å ha fokus på kvantitet, men på kvaliteten av forskningen. Ambisjonsnivået og tempoet i satsningen må blant annet tilpasses tilgangen på talentfulle forskeremner.

Sett over flere tiår har norsk økonomi opplevd en bemerkelsesverdig god økonomisk utvikling. Petroleumsressursene har blitt forvaltet på en måte som har blitt en modell for andre land med rik tilgang til naturressurser. Men tidligere gode resultater er ingen garanti for fortsatt fremgang. En viktig forutsetning er å erkjenne at petroleumsformuen og avkastningen av denne er beskjeden i forhold til den verdiskapingen som foregår i resten av økonomien. Det er vekstkraften i hele økonomien som over tid vil være avgjørende for vår velstandsutvikling. Dette bør også være retningsgivende for fokus og prioriteringer, både på myndighetsplan og i næringslivet.