

Økonomisk utsyn

Perspektiver

Den økonomiske veksten i verden økte klart i 2010 etter det kraftige tilbakeslaget i etterkant av finanskrisen. Også i Norge tok veksten seg opp, aktivitetsnivået i fastlandsøkonomien lå høyere i andre halvår i fjor enn i første halvår 2008, før finanskrisen ble akutt. I OECD-området har det vært en tendens til at land som hadde et kraftig BNP-fall i 2009 har den største gjeninnhenting i 2010. Det finnes imidlertid unntak. Ikke minst i EU-land med store statsgjeldsproblemer og vansker med å finansiere budsjettunderskuddene, har veksten vært lav i 2010. I disse landene vil veksten hemmes på kort sikt som følge av stram finanspolitikk for å redusere gjeldsbelastningen.

Det er stor usikkerhet knyttet til den økonomiske utviklingen i OECD-området framover. De fleste observatører legger imidlertid til grunn at veksten i 2011 vil holde seg omtrent på samme nivå som i 2010, og at vi må noe fram i tid før en egentlig konjunkturoppgang vil finne sted. I flere framvoksende økonomier er derimot veksten høy. Dette har bidratt til høye og stigende priser på mange råvarer, selv om noe av denne utviklingen også skyldes ekstraordinære forhold på tilbudssiden. Vi legger til grunn at norsk eksportorientert næringsliv vil oppleve en moderat vekst i etterspørselen på verdensmarkedene i årene framover.

Konjunktursituasjonen i Norge er nå vesentlig lysere enn den var for ett år siden. Nedgangen i næringsinvesteringene i Fastlands-Norge har stoppet opp og viste en oppgang gjennom 2010. Husholdningenes realinntekter øker klart, noe som bidrar til konsumvekst. Sammen med lave renter har det bidratt til at nedgangen i boligbyggingen er avløst av ny oppgang. Økningen i arbeidsledigheten ser også ut til å flate ut og utførte timeverk øker. Vi vurderer nå at en svak konjunkturoppgang begynte i andre halvår 2010. Våre beregninger viser at oppgangen vil bli mer markert gjennom inneværende år og 2012 slik at lavkonjunktoren vi nå er inne i er over i 2013.

Til tross for at vi forutsetter at finanspolitikken vil slutte å stimulere og at rentene settes opp med en kvart prosentpoeng i kvartalet, viser våre beregninger at det må en klarere tilstramming til for å unngå at norsk økonomi skal komme inn i en tydelig høykonjunktur – med en kapasitetsutnyttelse som er høyere enn det som kan opprettholdes på lengre sikt – fra og med 2013.

Aktiv bruk av stabiliseringspolitiske virkemidler bidro til at norsk økonomi ikke gikk inn i en dyp lavkonjunktur i 2009, slik mange av våre handelspartnere opplevde. Virkemiddelbruken under forrige oppgangskonjunktur var derimot ikke tilstrekkelig til at vi unngikk en overoppheting av norsk økonomi, særlig i 2007. I finanspolitikken bandt myndighetene seg til å holde skattenivået uforandret, noe som reduserte styringsmulighetene. Samtidig var den offentlige utgiftsveksten relativt høy. Hensynet til å nå inflasjonsmålet førte til at rentene ikke ble økt så mye som en kunne ønske ut ifra et ønske om realøkonomisk stabilisering. Dermed ble høykonjunktoren i 2007 like kraftig som på slutten av 1990-tallet, selv om finanskrisen gjorde at den ble raskere avsluttet. For å unngå at norsk økonomi blir overopphetet på et par års sikt, er det viktig å vurdere bruk av stabiliseringspolitiske virkemidler før høykonjunktoren er et faktum. Det tar en del tid fra politikken endres til den får betydelig effekt på økonomien.

I snart to tiår har norsk økonomi hatt en ganske enestående utvikling. Ikke bare har den økonomiske veksten vært høy, enten man regner per innbygger eller per utført timeverk, men i tillegg har prisene på varer og tjenester Norge eksporterer økt klart mer enn tilsvarende priser på import. Norge har derfor økt sin nasjonalinntekt reelt både ved økt produksjon og gjennom bedret bytteforhold overfor utlandet. Lav eller negativ prisvekst på mange importerte ferdigvarer har dessuten i liten grad medført problemer for norsk produksjon fordi få bedrifter konkurrerer med lavprisimporten.

Den kraftige bedringen i bytteforholdet har betydd relativt mye for Norge som følge av vår åpne økonomi. Dette har vært ganske kostnadsfrie inntekter for Norge som få, om noen, andre land har fått i samme monn. Om lag en tredjedel av veksten i disponibel realinntekt de siste to tiårene kan tilskrives bedret bytteforhold.

Mye av den sterke veksten i nasjonalinntekten har blitt spart og investert i utlandet gjennom Statens pensjonsfond utland. De færreste av oss har derfor opplevd en så stor vekst i vår disponible inntekt som veksten i nasjonalinntekten viser, siden vi sparer en stor del av petroleumsinntektene. Petroleumsformuen har gitt og vil fortsette å gi oss betydelig statsfinansielt handlingsrom. Forvaltningen av formuen, og når og hvordan oljepengene brukes, er av stor betydning for hvordan vi klarer å omsette dette handlingsrommet i varig, økt velferd.

Det er nå gått 10 år siden retningslinjene for pengepolitikken og finanspolitikken ble endret. I rentesettingen ble et mål for valutakursen erstattet av mål for lav og stabil inflasjon, og stabilitet i produksjon og sysselsetting. Med handlingsregelen for finanspolitikken fikk man en strategi for innfasingen av statens oljeinntekter i norsk økonomi. Handlingsregelen åpner for en fleksibel finanspolitikk på kort sikt, men forankrer det oljekorrigerte budsjettunderskuddet på lang sikt til realavkastningen i pensjonsfondet. Regelen sikrer også en relativt jevn økning i oljepengebruken, men er en forsiktig strategi ved at oljepengebruken til enhver tid skal være opprettholdbar i realverdi uavhengig av svingninger i oljeprisene, eller hvor mye olje og gass som produseres. Ser vi tilbake på hvor store justeringer som var nødvendige i finanspolitikken ved sjokk i oljeprisen den gang vi ikke hadde et stort petroleumsfond – situasjonen i 1986 er kanskje det beste eksempelet – gir handlingsregelen og pensjonsfondet åpenbare fordeler for økonomien. Da finanskrisen rammet Norge i likhet med andre land, kunne vi føre en ekspansiv finanspolitikk, selv om fallet i oljeprisen betød lavere løpende inntekter for staten. Pensjonsfondet gjør også at vi unngår å måtte foreta en rask finanspolitisk tilstramming i 2011, slik mange andre land av statsfinansielle årsaker tvinges til å gjøre nå.

I våre prognoser for de nærmeste årene legger vi av konjunkturelle årsaker til grunn en bruk av oljepenger som ligger lavere enn fire prosent av fondets verdi. Dette er i tråd med prinsippene bak handlingsregelen. Når vi ser videre framover, er det to grunner til å drøfte om handlingsregelen fortsatt skal baseres på en bruk tilsvarende en forventet årlig realavkastning på 4 prosent, eller om dette bør justeres ned. Historisk har fondet ikke klart å oppnå en så høy realavkastning, men i seg selv er ikke det et tungveiende argument siden avkastningen for fond av denne typen må vurderes i et lengre tidsperspektiv enn de 15 år fondet i realiteten har eksistert. Men med lavere vekst i verdensøkonomien framover, kan realavkastningsrater i flere år bli lavere enn vi tidligere har vært vant til. Forsiktighetshensyn kan da tilsi at en legger en lavere avkastningsrate til grunn.

Et viktigere argument for en strammere handlingsregel er at bruken av oljeinntekter er trappet raskt opp etter årtusenskiftet og at handlingsregelen tilsier fortsatt økt oljepengebruk fra et hurtig voksende pensjonsfond det neste tiåret, mens kostnadene knyttet til en aldrende befolkning for alvor begynner å øke etter dette. Dette taler for et lavere uttak fra fondet i de nærmeste årene. Dersom en for eksempel i stedet holder oljepengebruken konstant i realverdi de neste ti årene, vil en kanskje kunne bruke 20 milliarder 2011-kroner mer hvert år etterpå. Det vil være midler til å dekke en større del av de framtidige pensjonsforpliktelsene og de omsorgsutfordringer en økt andel eldre vil gi. En kan dermed begrense behovet for økt skatt, økte egenandeler eller reduserte velferdstjenester etter 2020. En modifisert handlingsregel vil kunne gi en bedre tilpasset innfasing av oljeinntektene. Våre prognoser viser at det også konjunkturelt ligger til rette for en oljepengebruk som ligger under 4-prosentbanen de nærmeste årene.

Oljen er viktig for norsk økonomi, men dens betydning kan overdrives. Både nå og i framtiden er det den løpende verdiskapingen gjennom ordinært arbeid som vil utgjøre hovedgrunnlaget for velferden. Et høyt velstandsnivå avhenger av en kompetent befolkning som i høy grad deltar i et arbeids- og næringsliv med stor omstillingsevne.

Internasjonalt sett har Norge en høy yrkesdeltaking, målt med andelen i yrkesaktiv alder som utfører inntektsgivende arbeid. Men relativt mange arbeider deltid, og dette bidrar til at den årlige arbeidstiden er blant de laveste i OECD. I tillegg har andelen av personer i yrkesaktiv alder som er på en eller annen trygdeordning økt betydelig i de seneste par tiårene. En del av økningen i trygdeytelser skyldes at det blir flere eldre arbeidstakere, uten at uføreandelen blant de eldre har økt. En økende uføreandel blant de yngste gir imidlertid grunn til bekymring, selv om antallet unge uføre fremdeles er nokså beskjedent. Det er også påvist tendenser til at grupper av innvandrere fra fattige land uførepensjoneres i større grad enn norskfødte.

Flere av våre trygderettigheter avhenger av tidligere deltakelse i arbeidsmarkedet. Et inkluderende arbeidsliv innebærer blant annet å få større deler av marginale grupper inn i inntektsgivende arbeid. Det gir personer som tilhører disse gruppene trygderettigheter. Disse personene har ofte dårligere helse og større risiko for å falle utenfor arbeidslivet igjen enn andre. I noen grad kan man dermed si at en høy andel på trygd reflekterer at man har maktet å få mange i arbeid.

Økningen i andelen trygdede representerer, uansett årsak, en statsfinansiell utfordring. Trygding medfører tap av skatteinntekter og høye offentlige utgifter. Spørsmålet er om dagens system, holdninger og praksis representerer den beste avveiningen mellom de feilene ethvert system av og til vil gjøre: Trygder man personer som ikke er uføre, eller gir man for snaue ytelser til dem som er reelt uføre? Siden mange ikke er enten helt friske eller fullstendig arbeidsudyktige, kan kombinasjoner av trygd og arbeid være et alternativ for store grupper. Når dette er et "blandingsforhold" den enkelte i noen grad kan påvirke, vil reglene for skatt og avkorting av trygdeytelser mot arbeidsinntekter spille en viktig rolle for trygdeomfanget. Mange personer som er trygdede vil i dag ha lite å tjene på å gå fra trygd til arbeid. Særlig gjelder det personer som forsørger barn og hvor markedslønnen er relativt lav.

Arbeidslinjas premiss er at det skal lønne seg å arbeide, samtidig som trygdeytelsene skal gi en anstendig levestandard. Trygdeytelsene utgjør en forsikring mot inntektsbortfall. Nivået på trygdeytelsene utgjør en nedre grense for lønnsnivået i arbeidsmarkedet og er med på å gi svake grupper en bedre forhandlingsposisjon. På den andre siden kan det medføre at det for mange på kort sikt lønner seg lite rent økonomisk å ta en jobb framfor å fortsette på trygd, i den grad det er et valg de faktisk har. Flere studier indikerer at jo mer sjenerøs trygdeordningen er, jo flere havner innunder ordningen. Den lønnen som arbeidsgiverne er villige til å betale, reflekterer den enkeltes bidrag til verdiskapingen, og bestemmes av kompetanse, helse og andre faktorer. Det er bekymringsfullt dersom mange arbeidsføres produktivitet på varig basis er lavere enn nivået på trygdeytelsene. I lys av dette er det viktig at utdanningssystemet bidrar til å gi så mange som mulig av dagens unge en kompetanse som arbeidslivet etterspør. De fleste av de unge som uføretrygdes har ikke fullført videregående skole. Hvis manglende skolegang og kompetanseoppbygging innebærer et liv på trygd, er det svært uheldig, realøkonomisk, statsfinansielt, og for den enkelte.

Petroleumsformuen er ingen vaksine mot konsekvenser av feil valg og dårlig politikk. Men i motsetning til mange andre land som har funnet store naturressurser, har Norge så langt evnet å forvalte petroleumsinntektene slik at de kan gi et varig bidrag til økt velstand.

Velferdsnivået i befolkningen vil i framtiden, som i dag, være avhengig av at mange kan produsere mye. Dette avgjøres i hovedsak av hvor mange som er i yrkesaktiv alder, yrkesdeltakelse, yrkesbefolkningens kompetanse, tilgang på realkapital, og samfunnets evne til å omstille seg og ta i bruk avansert teknologi. Det er hvordan vi innretter oss på disse områdene som bestemmer hva slags samfunn «Norge etter oljen» vil bli.