

Økonomisk utsyn

Perspektiver

Oljeprisen har stupt og norsk økonomi er for tiden inne i en klar konjunktur-nedgang. BNP Fastlands-Norge økte i 2015 med bare 1,0 prosent, den svakeste veksten siden finanskrisen i 2009. Det var knapt vekst gjennom andre halvår i fjor og arbeidsledigheten har økt med nær 1,5 prosentpoeng i løpet av halvannet år. Vi regner med at konjunktur nedgangen bringer med seg lav eller ingen reallønnsvekst og at arbeidsledigheten fortsetter å øke litt i år.

Virkningene av det kraftige fallet i etterspørselen fra petroleumsnæringen har blitt motvirket av en rekke faktorer, som vil påvirke norsk økonomi også i tiden framover. Lav og stadig lavere rente, svak krone og økt pengebruk over offentlige budsjetter vil bidra til høyere vekst gjennom inneværende år. Den internasjonale veksten tror vi også vil ta seg litt opp, og når fallet i oljeinvesteringene gradvis reduseres mot slutten av dette året, er det grunnlag for en beskjedne oppgang fra tidlig neste år. I tråd med dette venter vi at ledigheten etter hvert vil komme litt ned. Reallønnsveksten vil fortsatt være svakere enn hva vi har vært vant til de siste 25 årene.

Fallet i oljeprisen har hatt en betydelig negativ påvirkning på norsk økonomi. Effektene på det samlede aktivitetsnivået har imidlertid vært relativt begrensede, sett i lys av det store negative inntektssjokket et stort prisfall på vår viktigste eksportvare innebærer. De negative virkningene har først og fremst kommet gjennom direkte etterspørselsimpulser fra petroleumsvirksomheten. Fra et rekordhøyt nivå, var det fra 3. kvartal 2013 til 4. kvartal 2015 en sesongjustert nedgang på 27 prosent i oljeinvesteringene. Den samlede etterspørselen fra petroleumsvirksomheten har blitt redusert tilsvarende 3 prosent av BNP Fastlands-Norge i samme periode. En del av dette har blitt motsvart av lavere import, og importandelen har trolig gått noe ned og dempet konsekvensene av etterspørselsfallet for norsk produksjon. Nedgangen har rammet noen næringer, regioner og yrkesgrupper hardere enn andre. Det har vært en markant stigning i ledigheten på sør- og vestlandet, mens ledighetsøkningen så langt er mer beskjedne eller helt fraværende i andre deler av landet. Effektene vil trolig spre seg etter hvert. Boligprisene har vist en tilsvarende utvikling. For dem som har blitt sterkest rammet av nedgangen, er det dramatisk. For norsk økonomi som helhet er det en alvorlig situasjon, men ingen krise.

De relativt beskjedne aktivitetseffektene av et stort negativt sjokk for norsk økonomi viser det norske systemets evne til å håndtere de kortsiktige konsekvensene av sjokk. Flere viktige mekanismer i norsk økonomi har bidratt til å dempe de negative effektene av oljeprisfallet på kort sikt. Handlungsregelen for bruk av inntekter fra petroleumsvirksomheten sammen med svært solide statsfinanser innebærer at et fall i oljeprisen ikke får negative effekter på offentlig pengebruk på kort sikt. Dersom man i større grad hadde brukt de løpende petroleumsinntektene, ville impulsene fra fallet i oljeprisen ha blitt mye større, slik vi opplevde for 30 år siden. Isteden har man hatt muligheten til å føre en nokså ekspansiv finanspolitikk.

Pengepolitikken har gjennom lavere renter også virket stimulerende på økonomien. En fleksibel valutakurs fungerer normalt også som en viktig stabiliserende mekanisme i norsk økonomi når oljeprisen endrer seg, gjennom fordeling av inntektstapet fra oljeprisfallet og bidrag til omstilling av norsk næringsliv til økt produksjon av andre konkurranseutsatte produkter enn olje og gass. En kraftig svekkelse av kronkursen i takt med fallende oljepris og rentenivå har bidratt til en betydelig styrking av norske produsenters konkurransevne. Mens timelønnskostnadene i industrien i Norge lå 57 prosent høyere enn i EU i 2012, var forskjellen i 2015 37 prosent. Dette reduserer de negative effektene av oljeprisfallet, og letter omstillingene. Forbedringen i konkurransevne har skjedd raskt og uten

stor dramatik. En slik endring ville under ellers normale omstendigheter ikke vært mulig i et fastkursregime. Den nominelle lønnsveksten har også kommet ned, til tross for et underliggende press oppover på inflasjonen. Dette må kunne tilskrives frontfagsmodellen og reflekterer dårlig lønnsomhet blant annet i den oljerelaterte delen av industrien. En annen stabiliserende mekanisme gjennom valutakursen er at oljefondet øker i verdi målt i norske kroner når kronekursen svekkes, mens staten betaler de fleste av sine utgifter i kroner. Dette skaper rom for økt pengebruk innenfor handlingsregelens 4-prosentbane. Motstykket er at husholdningenes kjøpekraft reduseres når kronen svekkes. Selv om Norge fremdeles fremstår som et attraktivt land å arbeide og bo i, var utvandringen høyere og innvandringen lavere i 2015 enn i årene før - nettoinnvandringen var på sitt laveste nivå siden EU-utvidelsen i 2007. Dette har bidratt til å begrense økningen i ledigheten.

Til tross for at de kortsiktige effektene av oljeprisfallet i landet som helhet ikke rettferdiggjør bruken av ordet «krise», er den økonomiske veksten lav. Målt per innbygger var det om lag nullvekst i BNP Fastlands-Norge i 2015. Når vi mot slutten av vår prognoseperiode er i ferd med å komme ut av lavkonjunkturen vi nå er inne i, er det viktig å merke seg at norsk økonomi da vokser markert mindre, både totalt sett, men ikke minst regnet per innbygger, enn hva vi har vært vant til de senere tiårene.

Vi kan ikke forvente at de kildene som har bidratt sterkest til aktivitetsveksten i de senere årene, vil gjøre det i like stor grad framover. Olje- og gassvirksomheten vil være betydelig i norsk økonomi i flere tiår til, men det er lite sannsynlig at vi kommer tilbake til den relativt store betydningen investeringene har hatt. Statens pensjonsfond – utland har vokst sterkt de siste årene, gjennom at statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten langt har oversteget underskuddet på statsbudsjettet. Når fondet i liten grad vokser gjennom store innskudd, blir det ikke lenger rom for en sterk vekst i offentlige utgifter innenfor handlingsregelen. Når eldrebølgen slår inn over offentlige budsjetter etter 2020, blir handlingsrommet ytterligere redusert. Vi kan håpe på at verdensøkonomien vil vokse i et høyere tempo enn hva den har gjort etter finanskrisen i 2008, men det er ikke mer enn et håp.

De næringsmessige omstillingene vi står overfor er ikke vesentlig større enn dem vi har opplevd siden begynnelsen av 1990-tallet. Norsk økonomi har generelt vist seg omstillingsdyktig. For bedrifter innebærer omstillingsevne at man klarer å tilpasse seg og utnytte endrede rammebetingelser og ny teknologi. For samfunnet innebærer omstillingsevne i tillegg at ressursene tilflyter de aktivitetene der de kaster mest av seg. På kort sikt dreier dette seg om å sikre at arbeidskraftressurser ikke forvitrer, ved en viss stimulering av etterspørselen. På noe lengre sikt kan økning i mengde og kvalitet av arbeidskraft og kapital, gjennom økt arbeidsinnsats, utdanning og investeringer i realkapital bidra til vekst. Her kan det fremdeles være mye å hente gjennom økt yrkesdeltaking, men på lang sikt er det produktivitetsveksten, det at vi får mer ut av ressursinnsatsen, som vil være den viktigste kilden til inntektsvekst.

At folk har høy kompetanse og kan arbeide mye er en viktig bidragsyter til materiell velstand. Selv om yrkesdeltakingen i Norge er relativt høy, er det fremdeles rom for å øke arbeidsinnsatsen regnet per innbygger, blant annet gjennom å redusere deltidsarbeid for arbeidssøpere, få friske eldre til å stå lenger i jobb samt å få marginale grupper ut i arbeidsmarkedet. Evalueringer av blant annet pensjonsreformen og ulike endringer i trygdesystemet viser at økonomiske insentiver virker; folk arbeider mer dersom det blir mer lønnsomt å jobbe. Slike reformer viser at det er mulig å bevare en generøs velferdsstat med gode inntektssikringsordninger og samtidig stimulere til mer yrkesdeltaking. Insentiver virker også andre steder. Lav gjennomstrømming i høyere utdanning påvirker yrkesdeltakingen negativt. Selv om det å kunne komme seg i fulltids inntektsgivende arbeid for mange er motivasjon nok, viser forskning at dersom studentene stimuleres økonomisk til å fullføre på normert tid, så gjør flere det. Det er i tillegg grunn til å tro at også

institusjonene vil arbeide for økt gjennomstrømming dersom de får sterkere insentiver til å gjøre det.

Men utdanning handler ikke bare om antall år på skole og studier, kunnskap må tilegnes og brukes. Innenfor utdanningssystemet er det betydelige forskjeller mellom skoler i hvordan de bidrar til elevenes kompetanse. Dette tyder på at det er et potensial for at flere kan lære mer i grunnopplæringen. Slike kvalitetsforskjeller eksisterer trolig også innenfor høyere utdanning, og mange analyser viser til dels store effektivitetsforskjeller mellom sammenlignbare offentlige institusjoner og enheter. Dette representerer sløsing med viktige ressurser, og dermed et forbedringspotensial. Effektivitetsforskjeller eksisterer også i privat sektor, men her vil markedsmekanismen på sikt sørge for at de minst effektive drives ut av markedet. Mens myndighetene har en klar rolle med hensyn til å sikre produktivitetsvekst og effektivisering i offentlig sektor, er produktivitetsfremmende tiltak i privat sektor først og fremst bedriftenes eget ansvar. Myndighetenes rolle bør begrense seg til å gi gode generelle og næringsnøytrale rammebetingelser, blant annet gjennom skattesystemet og utdanningssystemet og ved å tilveiebringe en adekvat infrastruktur. Dog kan det være grunn til å redusere konkurransebegrensende reguleringer og være varsom med å gi støtte til næringer og virksomheter med fallende sysselsetting.

Utfordringene som norsk økonomi står overfor framstår som håndterbare luksusproblemer sammenlignet med situasjonen i en del land som ikke ligger altfor langt unna. Problemer av politisk, humanitær og økonomisk art har utløst en strøm av migranter til Europa. Hvordan denne migrasjonsstrømmen vil bli håndtert, enten det blir gjennom felles europeiske løsninger eller ikke, er for tiden uavklart, men Norge vil ta i mot en del av den. Konsekvensene av innvandring avhenger i stor grad av hvor godt og raskt innvandrerne integreres. Veien til god integrering i det norske samfunnet går gjennom deltakelse i utdanning og arbeid, slik at man i størst mulig grad kan forsørge seg selv. En bærende idé i den norske velferdsmodellen er at det skal lønne seg å arbeide, samtidig som velferdsordninger utgjør en forsikring mot inntektsbortfall som gir en anstendig levestandard. Slik sett utgjør nivået på trygdeytelsene en nedre grense for lønnsnivået. Den lønnen som arbeidsgiverne er villige til å betale, reflekterer den enkeltes produktivitet og bidrag til verdiskapingen. Men dersom produktiviteten til mange arbeidsføre er permanent lavere enn det som definerer et lønnsgulv i arbeidsmarkedet, skaper det dilemmaer i velferds- og inkluderingspolitikken. Den lavere sysselsettingsandelen vi observerer i en del grupper både blant innvandrere og personer uten innvandringsbakgrunn, skyldes i en del tilfeller manglende kompetanse. Det vil være kostbart å la disse personene være finansiert av trygdeytelser, og et liv på trygd fortøner seg for de fleste som lite attraktivt. En del av dette vil kunne avhjelpest ved kompetansehevede tiltak, enten gjennom utdanning eller ved tilrettelagt og subsidiert opplæring i arbeidslivet, for eksempel gjennom lønnstilskudd eller lignende ordninger. Men storstilt økt inkludering av personer med varig lav kompetanse i arbeidsmarkedet, vil høyst sannsynlig medføre et press nedover på velferdsytelser og lønnsnivået til allerede lavtlønnede grupper. En vellykket integrering av innvandrere og andre grupper i det norske arbeidsmarkedet kan derfor innebære noen dilemmaer som utfordrer sider ved den norske velferdsstaten.

Tiltakene vi bør møte de langsiktige utfordringene med, er de samme som dem det ville vært fornuftig å gjennomføre uansett: Samfunnsøkonomisk lønnsomhet bør være rettesnoren. Forhåpentlig vil den være lettere å følge når det i større grad blir synliggjort at utvinning av begrensede olje- og gassressurser uansett må ta slutt, og at fremtidig velstand i det alt vesentlige kommer fra andre kilder enn inntekter fra petroleumsvirksomhet.