

Økonomisk utsyn

Perspektiver

Høykonjunkturen i norsk økonomi forsterket seg gjennom 2006. Det var høy økonomisk vekst, sysselsettingen økte nærmest rekordartet, og arbeidsledigheten falt til et nivå nær bunnpunktet fra konjunkturoppgangen i siste halvdel av 1990-tallet. Inflasjonen, målt med endringen i konsumprisene, holdt seg lav og viste få tegn til økning, når en ser bort fra en forbigående økning i elektrisitetsprisene. Derimot økte prisene på norsk eksport kraftig gjennom fjoråret, og langt mer enn importprisene. Bytteforholdet i forhold til utlandet bedret seg dermed betydelig, og bidro til at disponibel realinntekt for Norge økte med hele 8 prosent i 2006. Den kraftige bedringen i bytteforholdet er antakelig forbigående, og inntektsøkningen i fjor er i så fall midlertidig. Dette er det tatt høyde for i innretningen av den økonomiske politikken ved at store deler av petroleumsinntektene plasseres som finansinvesteringer i utlandet. Gjennom denne mekanismen er norsk økonomi ganske robust overfor de inntektssjokkene vi påføres som følge av vår oljeavhengighet. Kapitalen i Statens pensjonsfond – Utland har vokst til rundt 1800 milliarder kroner. Den kollektive forsikringen som Norges store utenlandsformue representerer, gir oss en velferdsgvinst, selv om den er vanskelig å måle. I tillegg kan vi høste avkastningen i generasjoner framover.

Konjunkturoppgangen i norsk økonomi har vært stimulert av lave renter, en betydelig økning i investeringene i petroleumsvirksomheten og sterk vekst i internasjonal økonomi, spesielt i Kina og andre framvoksende økonomier i Asia. Det siste har bidratt vesentlig både til den lave innenlandske prisveksten og til de høye prisene på viktige norske eksportvarer. Usikkerhet rundt det videre konjunkturforløpet i Norge er også i stor grad knyttet til impulsene fra utlandet. Det er ventet noe svake vekst i amerikansk økonomi framover, men den siste utviklingen tyder ikke på at et markert tilbakeslag er nært forestående. Europeisk økonomi viser sterkere vekst enn tidligere, og økt tilgang på billig arbeidskraft fra de øst-europeiske landene stimulerer den økonomiske utviklingen. I Asia fortsetter veksten i høyt tempo, og får stadig større betydning for den økonomiske utviklingen globalt.

Norge, med sin åpne økonomi og som betydelig eksportør av råvarer og halvfabrikata, nyter for tiden særlige fordeler av globaliseringen. For det første betyr den sterke internasjonale veksten gode avsetningsmuligheter for norske bedrifters eksport av tradisjonelle varer og tjenester. For det andre er prisutviklingen internasjonalt avgjørende for inntektene i konkurranseutsatt sektor. Med sterk vekst i verdensøkonomien og høye eksportpriser blir lønnsomheten god, og dermed blir rommet for høyere lønn i Norge større. For det tredje vil høye oljepriser som følge av økt aktivitet i verdensøkonomien bidra til at petroleumsinntektene blir liggende på et høyt nivå. Gjennom handlingsregelen for finanspolitikken gir dette over tid grunnlag for å fase inn mer av oljeinntektene. For det fjerde vil høyere oljepriser øke lønnsomheten i oljebransjen og etter en tid bidra til høyere petroleumsinvesteringer. Samlet sett kan disse mekanismene bidra til å forsterke og forlenge høykonjunkturen i Norge.

Det er dermed her farene for en mindre balansert utvikling i norsk økonomi ligger. Med nye sterke vekstimpulser, både fra innenlandske kilder og fra utlandet, vil den økonomiske politikken bli stilt overfor utfordringer. Så langt i denne konjunkturoppgangen har den økte lønnsomheten i næringslivet i liten grad slått ut i en til-

takende lønnsvekst. Det kan imidlertid skje i tiden framover. Den lave arbeidsledigheten forsterker presset på lønningene. Med vedvarende høye oljepriser vil videre handlingsregelen for finanspolitikken kunne virke medsyklisk, med mindre den innrettes aktivt i konjunkturstyring slik retningslinjene legger opp til. Både nivået og innretningen på bruken av oljeinntekter er av betydning i så måte. Dersom det likevel kommer sterke ekspansive bidrag fra finanspolitikken, blir behovet for innstramming i pengepolitikken større. Handlingsrommet på dette området vil avhenge av utviklingsrekk internasjonalt. Dersom oppgangen i utlandet fører med seg økte styringsrenter, er det gode muligheter for å innrette pengepolitikken i Norge med sikte på å dempe høykonjunktoren, uten at valutakursen endres vesentlig. Dilemmaet i gjennomføringen av pengepolitikken blir vesentlig større i en situasjon der Norge og handelspartnerne kommer i ulike konjunkturfaser, og høye oljepriser i større grad skyldes forhold på tilbudssiden. Da vil Norges Bank ha større vansker med å motvirke en oljedrevet stimulans i norsk økonomi uten at det rammer tradisjonelt konkurranseutsatt næringsliv.

Den høye veksten i norsk økonomi de siste årene har altså funnet sted samtidig med at inflasjonen har holdt seg på et svært lavt nivå, og uten at lønnsveksten har skutt fart. Dette representerer et brudd med historiske erfaringer. En hovedforklaring må søkes i den sterke og tiltakende arbeidsinnvandringen til Norge de siste par årene. 2006 er et rekordår for Norge ikke bare i inntektsnivå, men også når det gjelder størrelsen på befolkningen. Aldri før i historien har antall innbyggere i Norge økt så mye som i løpet av fjoråret. Det er særlig innvandringen fra nordeuropeiske land som har tiltatt. En økende andel av arbeidsinnvandringen skjer fra nye EU-land, der inntektsnivået ligger godt under det norske. Denne tilstrømmingen av arbeidskraft til Norge har bidratt til å holde lønnsveksten på et moderat nivå, i en situasjon der arbeidsledigheten har falt kraftig.

Globaliseringen gir seg altså ikke bare utslag i økt tilbud av varer og tjenester som demper importert inflasjon, men den fører også til økt mobilitet av arbeidskraft som demper presset på den viktigste ressursen i økonomien. Den sterke økningen i arbeidstilbudet som følger av innvandring, gjør at myndighetene, både i Norge og andre land, vil måtte revurdere de inflatoriske konsekvensene av høy vekst i økonomien.

Skulle innvandringen fra de siste par årene fortsette i årene framover, vil dette også kunne få konsekvenser for den demografiske strukturen i Norge på lengre sikt. Det vil kunne endre og skyte ut i tid den aldringen av befolkningen som i mange år har stått i sentrum for og motivert diskusjoner om nødvendigheten av pensjonsreformer. Innvandring er ingen permanent løsning på problemet med en aldrende befolkning, men vil kunne bidra til å bremse den kraftige økningen i forsørgelsesbyrden for den yrkesaktive befolkningen som forventes de neste tiårene.

Høy økonomisk vekst og globalisering har også sine skyggesider. 2006 føyde seg inn i rekken av år med uvanlig høy gjennomsnittstemperatur på jorden. Det vitenskapelige grunnlaget for å hevde at de observerte klimaendringene er menneskeskapt ble styrket i løpet av fjoråret. Sterk og langvarig økonomisk vekst har ført med seg økt bruk av fossile energiformer, og dette er hovedårsaken til økningen i konsentrasjonen av klimagasser. Mens den industrialiserte verden står for en stor andel av utslippene i dag, vil veksten i utslippene framover hovedsakelig komme i lav- og middelinntektsland som følge av en forventet økonomisk framgang. I den sistnevnte gruppen finner en også mange av landene som vil bli hardest rammet av den globale oppvarmingen. Samtidig har de begrenset økonomisk og teknologisk evne til å gjennomføre utslippsreducerende tiltak. Klimaproblemet, og tiltak for å løse dette, griper derfor tungt inn i spørsmål om økonomisk utvikling, teknologispredning og global inntektsfordeling.

Tiltak for å begrense utslipp av klimagasser bør settes inn der de har størst effekt. Flere studier viser at store utslippsreduksjoner kan oppnås i fattige land til langt lavere kostnader enn i rike land. Dagens internasjonale avtaleverk under Kyoto-

protokollen har imidlertid klare svakheter som i mange tilfelle gjør det usikkert om tiltak medfører reelle utslippsreduksjoner. Norge bør bidra til å forbedre dette avtaleverket, og til å etablere effektive institusjoner og mekanismer som gjør det mulig for rike land å finansiere virkningsfulle utslippsreduksjoner i utviklingsland. Dette kan skje gjennom utviklingsmekanismer eller fondsordninger, ved å stille miljøvennlig teknologi til rådighet til lavere kostnad enn utviklingskostnaden eller ved å utvide kvotemarkeder til å omfatte fattige land.

Gjennom klimakonvensjonen og Kyoto-protokollen er vi forpliktet til å redusere utslipp i Norge. Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv bør alle som slipper ut klimagasser, stå overfor de samme kostnadene ved utslipp. I dag gis det imidlertid fritak for aktiviteter der avgifter og kvotepriser faktisk ville ha vært mest effektive. Forskjellsbehandling i prisingen av utslipp øker samfunnets kostnader knyttet til en bestemt utslippsmålsetting. Samtidig vil effekten av at noen slipper å betale for utslippene være at kostnadene veltes over på andre. Om andre land beholder unntak for sine bedrifter i en periode, kan dette skape problemer for norske bedrifter som er utsatt for internasjonal konkurranse. Men på sikt er likevel omstilling, bort fra de mest utslippsintensive aktivitetene, nødvendig dersom klimautfordringen skal tas på alvor. Alle aktører bør etter hvert stilles overfor samme pris på utslipp av klimagasser.

Klimaproblemet er i store trekk et energiproblem. Dersom Norge og andre land skal redusere utslippene betydelig, må energi utnyttes langt mer effektivt enn i dag. Dette innebærer at energiprisene til forbrukere vil måtte øke framover. I dag er noen former for energiproduksjon i stor grad subsidiert. I Norge er formålet med subsidiepolitikken ofte å frambringe mer miljøvennlige former for energiproduksjon. Samtidig vil en slik subsidiepolitikk gi lavere energipriser, og dermed bidra til en forsinket effektivisering av energibruken. En videreføring av regimet med lave energipriser til industrien vil også motvirke en helhetlig politikk for energieffektivisering og kostnadseffektiv løsning på klimaproblemene.

Uten en betydelig teknologisk utvikling knyttet til energiproduksjon og forbruk er det klart at kostnadene ved å stabilisere konsentrasjonen av klimagasser på et akseptabelt nivå blir svært høye. Tilsynelatende dyre tiltak kan derfor være nødvendig for å redusere kostnadene ved utslipp på lengre sikt. Det viktigste virkemiddelet for å få til dette er å prise utslippsintensiv energiproduksjon og energibruk tilstrekkelig høyt. I tillegg kan det være fornuftig med offentlig engasjement innenfor forskning og utvikling av klimavennlige teknologier, når det forventes å gi positive effekter utover det den enkelte aktør vil ta innover seg. Resultatene av denne forskningen bør gjøres tilgjengelig både nasjonalt og internasjonalt. Teknologitvilling vil i stor grad skje i industrialiserte land. For et rikt land som Norge er det rimelig å ta en del av slik innsats, på områder der vi har naturgitte eller teknologiske fortrinn. Samtidig forskes det i mange andre land på de samme problemstillingene. Her – som på alle andre områder – må en derfor nøye vurdere avkastningen på de ressursene som settes inn.