

Økonomisk utsyn

Perspektiver

2007 ble nok et jubelår for norsk økonomi. Den økonomiske veksten fortsatte i høyt tempo, inflasjonen var lav, sysselsettingen økte sterkt og ledigheten sank til et nivå vi ikke har sett i Norge på flere tiår. God vekst i verdensøkonomien har gjort at tradisjonell norsk eksport har vokst kraftig, og prisene på mange viktige eksportprodukter har økt betydelig. Innenlands har veksten i konsumet i husholdningene vært meget høy, men samtidig har bruttoinvesteringene i flere år økt mer enn forbruket. Mens økningen i petroleumsinvesteringene var særlig høy i begynnelsen av konjunkturoppgangen, som startet i 2003, har veksten i fastlandsinvesteringene etter hvert tatt over som en viktig drivkraft for oppgangen. Utviklingen framover vil trolig bli preget av lavere økonomisk vekst, på grunn av begrensninger på tilbudssiden av økonomien og svakere internasjonal utvikling.

Sammenknytningen av verdens finansmarkeder er en viktig del av globaliseringen. Dette har understøttet den sterke veksten i verdensøkonomien over flere år, ved å lette finansieringen av investeringer og spre risiko. Samtidig har finansmarkedene åpenbart ikke tatt tilstrekkelig hensyn til de ubalanserte som har bygget seg opp, spesielt i amerikansk økonomi. Usikkerheten internasjonalt ble utløst i fjor høst av uroligheter i finansmarkedene som følge av fallende boligpriser i USA og økende mislighold av boliglån. Urolighetene i de internasjonale finansmarkedene har vedvart inn i det nye året, og det er nå økt risiko for en kraftig nedkjøling av verdensøkonomien. En slik utvikling vil påvirke norsk økonomi både gjennom lavere markedsvekst, og ved at prisene på våre eksportvarer sannsynligvis vil bli redusert.

Norsk økonomi synes likevel godt rustet for å motstå et tilbakeslag i internasjonal økonomi. I den aktuelle konjunktursituasjonen har utfordringen de siste par årene vært å hindre en for sterk vekst i samlet innenlandsk etterspørsel. Pengepolitikken har følgelig blitt strammet til gjennom økt rente, noe som har bidratt til en sterkere kronekurs. Rentenivået i USA er nå vesentlig lavere enn for ett år tilbake, og den økonomiske politikken har brått blitt lagt om i ekspansiv retning. I Europa har derimot rentenivået endret seg lite. Skulle imidlertid nedgangen i USA spre seg til andre regioner, vil rentene trolig bli satt ned også i euroområdet. Da vil det bli et press nedover på norske renter for at ikke kronekursen skal bli for sterk.

Høykonjunktoren har også medført at finanspolitikken, målt ved det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet, har blitt mindre ekspansiv enn handlingsregelen isolert sett tillater. Det er en fornuftig tilpasning når man tar hensyn til konjunktursituasjonen, og i tråd med retningslinjene for budsjettpolitikken. Selv med lavere vekst internasjonalt, er det lite sannsynlig at økonomien vil gå inn i en lavkonjunktur de nærmeste par årene. En avdemping av veksten ute kan nærmest gi litt pusterom i konjunkturstyringen. Med et kraftig internasjonalt tilbakeslag kan det imidlertid tenkes at utviklingen i Norge blir mer konjunkturnøytral i 2009. Da kan det bli aktuelt å justere den økonomiske politikken litt i ekspansiv retning.

I en periode med vekst i økonomien, vil det kunne oppstå ubalanser i sammensetningen av tilbudet av varer og tjenester. I Norge skjer store deler av tjenesteproduksjonen i regi av offentlig sektor, der aktiviteten må underlegges vedtatte budsjetttrammer. For et gitt nivå på skatte- og avgiftsinntektene begrenses utgiftene og dermed rommet for vekst i det offentlige tjenestetilbudet. Presset på utgiftene knyttet til en rekke sentrale offentlig finansierte tjenester, for eksempel innenfor helse og omsorg, forsterkes av at tjenestene tilbys gratis, eller til lav pris. Oljeinntektene og handlingsregelen for bruken av disse innebærer imidlertid at et uendret skattnivå ikke er noen stram skranke på aktivitetsveksten i offentlig sektor i Norge, i alle fall ikke de nærmeste årene. Med den fondsoppbyggingen det ligger an til framover, gir handlingsregelen – kombinert med uendret skattnivå – rom for en reell utgiftsvekst i størrelsesorden 3-4 prosent pr. år. Dette innebærer sterke vekstimpulser til økonomien. I en situasjon med full ressursutnyttelse vil resultatet lett kunne bli høy kostnadsvekst og en uønsket nedbygging av konkurranseutsatt virksomhet. Den ekspansive effekten av å fase inn oljeinntekter i tråd med handlingsregelen kan dempes ved at en vesentlig del av det økte budsjettmessige handlingsrommet framover benyttes til investeringer og tiltak som øker omstillings- og vekstevnen til økonomien også i et lengre perspektiv.

Kombinasjonen av gode konjunkturforhold i Norge og EU-utvidelsen i 2004 har gjort det mulig for arbeidssøkere fra nye EU-land å komme til Norge for å delta i det norske arbeidsmarkedet. Nettoinnvandringen til Norge de to siste årene har vært den høyeste noensinne. Den økte fleksibiliteten i arbeidsmarkedet gjennom arbeidsinnvandring har dempet presstendensene i økonomien, og forsterket og forlenget konjunkturoppgangen. Det er grunn til å tro at arbeidsinnvandringen vil avta dersom vi får en markert avdemping av veksten i norsk økonomi. Dermed er det lite trolig at ledigheten øker dramatisk.

Den betydelige innvandringen av personer i arbeidsdyktig alder forsterker et annet demografisk fenomen - den lave andelen av befolkningen som nå er eldre (enn 62 år). Dette er en følge av lave fødselstall i mellomkrigstiden og under annen verdenskrig. Den lave andelen eldre bidrar til at Norge for tiden er i en gunstig situasjon når det gjelder løpende offentlige finanser. Den demografiske utviklingen tilsier dermed ikke i seg selv et behov for å skattefinansiere en økning i offentlige utgifter det kommende tiåret.

Dette bildet endrer seg vesentlig etter 2020. Da vil veksten i antall pensjonister og tunge brukere av helse- og omsorgstjenester bidra til at offentlige utgifter kan komme til å vokse betydelig raskere enn skattegrunnlagene. Det vil i så fall kreve økt skattnivå og/eller brukerbetaling for å opprettholde samme omfang og kvalitet på offentlige tjenester og overføringsordninger som i dag, med mindre oljeprisen og dermed inntektene fra petroleumsproduksjonen blir liggende på et svært høyt nivå. Dette er et problem som er svært vanskelig å vokse seg ut av, fordi offentlige utgifter er nært knyttet opp mot lønnskostnader, direkte gjennom utgiftene i offentlig produksjon og indirekte gjennom indeksreguleringen av offentlige overføringer til husholdningene.

En rekke tilpasninger er nødvendige for å løse de langsiktige utfordringene for offentlige finanser. *For det første* er det viktig å begrense veksten i pensjons- og trygdeutgifter som følger med en aldrende befolkning. Pensjonsreformen har dette som sentralt siktemål. I forhold til dagens folketrygd gir det nye systemet insentiver til å stå lenger i arbeid. Hovedelementene i pensjonsreformen er vedtatt av Stortinget. Men det gjenstår tilpasninger i flere tilknyttede pensjons- og trygdeordninger, og utformingen av disse er avgjørende for at pensjonsreformen skal ha den tilsiktede virkningen på arbeidstilbud og langsiktige offentlige finanser.

For det andre vil kostnadsøkningen i offentlig sektor kunne begrenses ved en mer effektiv organisering av tjenesteproduksjonen. Utviklingen i norsk økonomi siden 1990 har slått hull på myten om at det er begrensede muligheter for å høste produktivetsgevinster i tjenesteproduksjon. Snarere viser det seg at en sterk produktivetsutvikling i privat tjenesteyting, sammen med modernisering av offentlig tjenesteproduksjon, har vært vesentlig for velstandsutviklingen i Norge de siste 15 årene. Det er liten grunn til å tro at denne utviklingen vil stoppe opp.

For det tredje kan en fortsatt vekst i etterspørselen etter velferdstjenester i større grad finansieres ved økte brukerbetaling. Gebyrer er allerede i bruk i helse- og omsorgssektoren, blant annet innenfor pleieområdet. Når brukerne selv finansierer en vesentlig del av kostnadene, bremses veksten i etterspørselen sammenlignet med skattefinansiering. Effektivitetstapet ved en slik finansieringsform vil dermed være mindre enn ved en alminnelig økning av skattenivået. Denne gevinsten må veies mot fordelingshensyn.

En fjerde mulighet for å finansiere økte offentlige utgifter er en økning i det generelle skattenivået. Den generelle beskatningen av inntekt i Norge ligger på et forholdsvis høyt nivå i forhold til land det er naturlig å sammenligne seg med. Behovet for økning i skatter eller brukerbetaling for å finansiere økte utgifter knyttet til en aldrende befolkning er imidlertid minst like stort i disse landene som i Norge. I tillegg vil trolig offentlige myndigheter i årene framover i større grad basere sine inntekter på andre skatteformer enn skatt på inntekt. Nærliggende alternativer er eiendomsskatt og miljøavgifter.

Handlingsregelen for budsjettpolitikken skal sørge for en gradvis innfasing av petroleumsinntektene i norsk økonomi. Den kan sies å representere en ganske ambisiøs spareplan. Framskrivninger av offentlige inntekter og utgifter viser likevel at avkastningen på fondskapitalen som bygges opp, neppe er tilstrekkelig for å finansiere den utgiftsøkningen man står overfor på lang sikt. Følgelig må det skje tilpasninger på ett eller flere av de områdene som er nevnt ovenfor. Skattenivået *må* ikke nødvendigvis øke. Men dersom mulighetene for å effektivisere, eller ta i bruk brukerpriser, er begrenset eller ikke utnyttes, vil skattenivået på lengre sikt sannsynligvis måtte økes. Fra hvilket nivå, avgjøres av de prioriteringer som foretas de nærmeste årene.