

Økonomisk utsyn

Perspektiver

Veksten i norsk økonomi ble klart lavere i 2013 enn året før. Konjunkturoppgangen gjennom 2011 og 2012 begynte å halte mot slutten av 2012, og i fjor var veksten i Fastlands-Norge noe lavere enn trendveksten. Arbeidsledigheten steg fra 3,2 til 3,5 prosent. Samtidig er det tendenser til at veksten tar seg noe opp i mange andre land. Blant Norges viktigste handelspartnere er tilløpet til bedring tydeligst i USA, Storbritannia og Sverige, mens dansk økonomi knapt har vokst på tre år. Også i euroområdet vokser nå BNP, om enn forsiktig, etter en lang periode med nedgang. Arbeidsledigheten er på svært høye nivåer, men det er tegn til bedring i flere land. Fortsatt stram finanspolitikk i store deler av OECD-området bidrar til at vi ikke ser for oss en konjunkturoppgang hos Norges handelspartnere samlet før i 2015. Dette bidrar til fortsatt lave renter framover.

Svak vekst i etterspørselen fra utlandet i 2013 falt sammen med lav eller moderat vekst i de fleste innenlandske etterspørselskomponenter. Petroleumsinvesteringene var et betydelig unntak, med en vekst i fjor på 18 prosent. Disse investeringene var helt vesentlige for at veksten i fastlandsøkonomien bare ble litt lavere enn trendvekst og at økningen i arbeidsledigheten ikke ble større. I motsetning til andre land hadde vi også glede av at veksten i etterspørselen fra offentlig forvaltning var på nivå med trendveksten i fastlandsøkonomien.

I tiden framover venter vi ingen vekst av betydning i petroleumsinvesteringene. Bortfallet av denne kraftige stimulansen ventes å bli erstattet av litt sterkere vekst i etterspørselen fra flere andre områder. Spesielt kan eksporten kan komme til å vokse noe mer etter hvert som veksten i eksportmarkedene tar seg opp. Denne utviklingen kan forsterkes av noe bedre kostnadmessig konkurranseevne som følge av kronesvekkelsen som fant sted gjennom det meste av fjoråret. Det ligger også an til at finanspolitikken blir mer ekspansiv i år enn i fjor. En kan vente ekspansive impulser også i årene deretter, selv om den forventede innretningen av pengebruken demper den ekspansive effekten. Vi venter med dette at den økonomiske veksten i de to neste årene vil holde seg på linje med fjoråret, og at ledigheten går ytterligere noe opp.

Økonomisk politikk dreier seg om å stimulere til at ressurser utvikles og brukes effektivt slik at de gir høyest mulig samlet verdiskaping, sammen med en rettferdig fordeling. På kort sikt er det konjunkturstyringen gjennom penge- og finanspolitikk som skal bidra til at tilgjengelige produksjonsfaktorer utnyttes gjennom høy og stabil sysselsetting. Arbeidsledighet er sløsing med ressurser, og langvarig uvirksomhet reduserer kunnskap og kan dermed også føre til et varig fall i produksjonspotensialet.

På litt lengre sikt kan økt arbeidsinnsats og investeringer i utdanning og realkapital bidra til økonomisk vekst og økt velstandsnivå. Selv om ledigheten i Norge er lav og relativt mange er i arbeid, er det fortsatt et potensial for økt yrkesdeltaking. Økt innsats av produksjonsfaktorer er imidlertid en kilde til vekst som til slutt blir uttømt. På lang sikt er det produktivitetsvekst, det at vi får mer ut av en gitt mengde med innsatsfaktorer, som er den viktigste kilden til vekst. Men produktivitetsvekst kommer sjelden av seg selv. Å skape eller å ta i bruk ny teknologi krever kunnskap og ressursinnsats, samt vilje og evne til omstilling. På bedriftsnivå innebærer omstillingsevne at man klarer å tilpasse seg og utnytte endrede markedsmuligheter, skape nye produkter og forbedre produksjonsprosesser. På samfunnsnivå innebærer omstillingsevne i tillegg at ressursene til enhver tid benyttes i de bedriftene og sektorene som bidrar mest til den totale verdiskapingen og velferden.

Norge har et høyt inntektsnivå. Kjøpekraften av gjennomsnittsinntekten er med god margin den høyeste i OECD, og den er likere fordelt enn i de fleste andre land. Selv om vi holder meravkastningen fra petroleumsvirksomheten utenfor, har Norge høy inntekt per innbygger sammenlignet med OECD-gjennomsnittet. Dette er blant annet et resultat av at vi har høy produktivitet, målt ved BNP Fastlands-Norge per utførte timeverk. Men fra 2005 har produktivitetsveksten vært betydelig lavere enn tidligere, selv om den har nærmet seg mer normale nivåer i de to siste årene. Nedgangen i produktivitetsvekst er ikke særnorsk. Siste tiårs svake utvikling i Norge er nokså tilsvarende det vi har sett i andre europeiske land i samme periode, mens USA har hatt en mindre nedgang i produktivitetsveksten. Produktivitetsvekst svinger gjerne i takt med

konjunktorene, og finanskrisen kan forklare noe av nedgangen i produktivitsveksten siste tiår. Men siden Norge ikke har vært rammet like hardt av finanskrisen og dens ettervirkninger som andre land, er det god grunn til å lure på om den norske nedgangen skyldes særnorske og strukturelle forhold. Siden produktivitsvekst er en sentral faktor for bedre materiell velstand, og selv moderate forskjeller i årlig produktivitsvekst isolert sett vil akkumulere seg til store forskjeller i inntektsnivå over tid, kan lavere produktivitsvekst gi grunn til bekymring. Dette er også noe av bakgrunnen for oppnevningen av regjeringens produktivitskommisjon.

Men i hvilken grad bør produktivitet være en rettesnor for økonomisk politikk? Politikk bør innrettes slik at vi får mest mulig velferd ut av tilgjengelige ressurser. Dette vil i mange tilfeller medføre økt produktivitet. Men kriteriet for om et tiltak eller en reform bør gjennomføres, bør ikke være om det bedrer produktiviteten, men om det er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Det er forskjellen mellom alle gevinster og kostnader knyttet til et prosjekt sammenlignet med alternativene som er det relevante kriteriet for om noe skal gjennomføres eller ikke. Økt mobilisering av innsatsfaktorer kan gi økt inntektsnivå og dermed være lønnsomt, men gir ikke nødvendigvis økt produktivitet. Et par eksempler kan belyse dette: Å sysselsette flere fra marginale grupper vil øke samlet verdiskaping, ha en gunstig statsfinansiell effekt og ofte øke livskvaliteten til dem som kommer i arbeid. Men dersom produktiviteten deres er lavere enn gjennomsnittet, vil det bidra til lavere produktivitsvekst, selv om tiltaket er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Likeledes vil en økning i barnehagedekningen for de minste barna, hvor bemanningen per barn er høyere, redusere den målte produktiviteten i barnehagene, selv om en slik reform kan være samfunnsøkonomisk lønnsom totalt sett.

For en bedrift vil det alltid være en fordel om produksjonen er så effektiv som mulig. Samtidig er ikke økende produktivitet ensbetydende med høy lønnsomhet. Overskuddet i en bedrift bestemmes både av hvor effektiv produksjonen er, men også hva slags priser bedriften får for produktene sine. I mange næringer gir internasjonal konkurranse et vedvarende press for å effektivisere produksjonen. For å overleve må bedriftene ha høy produktivitsvekst, men konkurransen i markedene over tid fører til at produktivitsgevinstene tilfaller forbrukerne gjennom lavere priser. På bedriftsnivå vil derfor høy produktivitsvekst ofte gå sammen med svak eller negativ prisvekst på produktene. Ett eksempel er telekommunikasjonsnæringen: I løpet av drøyt 20 år er produktiviteten i denne næringen i Norge tredoblet, slik det måles i Nasjonalregnskapet, samtidig som prisene har falt med om lag 60 prosent. Kapitalavkastningen, eller lønnsomheten, har dermed vært ganske stabil.

På den annen side kan bedriftens overskudd øke uten at den er blitt mer produktiv, dersom prisene på det den produserer øker og konkurranse ikke presser prisene ned igjen. Oljenæringen er et eksempel på dette. Her har høye priser gjort det lønnsomt å holde produksjonen oppe og å investere mer i felt med lav produktivitet. Og mens prisene for petroleumsprodukter er tredoblet på drøyt ti år, er produktiviteten nær halvert.

Også for land kan forskjeller i inntektsvekst skyldes forskjeller i prisutvikling snarere enn forskjeller i produktivitsvekst. En vesentlig del av veksten i Norges disponible realinntekt siden årtusenskiftet har kommet gjennom bytteforholdsgevinster, det vil si at prisene på det vi eksporterer har økt mer enn prisene på det vi importerer.

Lavere produktivitsvekst for landet som helhet kan skyldes redusert vekst i mange næringer, men også at næringsstrukturen endres i retning av næringer med lavere produktivitsvekst. Slike forskyvninger i næringsstrukturen er ikke nødvendigvis uheldige, men kan tvert imot følge av velstandsutviklingen. I et historisk perspektiv har omstillingen fra jordbruk via industri til tjenester i stor grad vært drevet av at sterk produktivitsvekst i noen næringer har frigjort produksjonsressurser og generert inntekter som har økt etterspørselen etter varer og tjenester fra næringer som har lavere produktivitsvekst. Litt forenklet kan en si at høy produktivitsvekst som bidrar til høy inntektsvekst, over tid gir et høyt inntektsnivå som vrir etterspørselen over mot tjenester som både er relativt arbeidsintensive og som har relativt små muligheter for produktivitsvekst. Et godt eksempel er omsorg for barn og eldre. Slike endringer i næringsstruktur er selvvalgte og følger i noen grad av økt velstandsnivå. De bør derfor ikke skape bekymring selv om de bidrar til lavere produktivitsvekst.

Som analysen i denne utgaven av Økonomisk utsyn viser, kan nedgangen i produktivitsveksten de senere årene i stor grad knyttes til utviklingen i deler av privat tjenesteyting. I tillegg har det i en del år vært lav produktivitsvekst i bygge- og anleggssektoren. Det er grunn til å

tro at noe av dette henger sammen med at vi i det siste tiåret har hatt en sterk vekst i befolkning og sysselsetting, særlig drevet av høy innvandring. Når investeringsveksten, særlig etter finanskrisen har vært moderat, har det medført at veksten i kapital per utførte timeverk har vært lav, noe som trekker veksten i arbeidsproduktivitet ned. Innvandringen kan også ha hatt en direkte effekt på produktivitetsveksten, ved at innvandrere i stor grad har blitt sysselsatt i næringer med lavere produktivitetsnivå.

Økt produktivitet i næringslivet gir ingen automatisk forbedring av Norges konkurranseevne overfor utlandet. Her er det en vesensforskjell mellom effektene for den enkelte bedrift og for økonomien samlet. Hvis lønnsveksten bestemmes av lønnsevnene i en tilstrekkelig stor konkurranseutsatt sektor, er det ingen sammenheng mellom produktiviteten i norske bedrifter og deres evne til å konkurrere med utenlandske bedrifter. Særlig høy produktivitetsvekst i norske bedrifter nøytraliseres av tilsvarende høy lønnsvekst. En slik sammenheng følger av «frontfagsmodellen», hvor lønnsveksten i industrien blir bestemt av summen av prisvekst og produktivitetsvekst for denne næringen, ikke for økonomien som helhet. Som følge av at konsumprisveksten har vært lavere enn veksten i produktprisveksten siden 1990, har arbeidstakerne fått bedret kjøpekraft, uten at det har blitt motsvart av en like stor økning i produsentenes realkostnader. Ettersom veksten i timelønningene utenfor industrien i stor grad følger industrien, har denne kjøpekraftforbedringen kommet alle norske lønsmottakere til gode.

Å sikre produktivitetsvekst i bedriftene er i utgangspunktet en oppgave for bedriftene selv. Med velfungerende markeder vil konkurranse mellom bedrifter sørge for at det er de mest effektive og produktive som overlever. Myndighetenes rolle er å gi de riktige rammebetingelsene, herunder en god infrastruktur, et velfungerende retts- og skattesystem, en effektiv offentlig administrasjon og et godt utdanningsvesen, samt sørge for virksom konkurranse. Inngrep og reguleringer for å bedre produktiviteten i næringslivet bør knyttes til markedssvikt som er påviselig og betydelig.

Derimot har myndighetene hovedansvaret for å sikre produktivitetsvekst i offentlig sektor. Dette er en viktig oppgave, både fordi offentlig sektor i Norge er stor og fordi all produktivitetsvekst her tilfaller Norge. Manglende markedskonkurranse og fravær av en veldefinerte lønnsomhetsmål, gjør at insentivene til effektiv produksjon ikke blir de samme som for private virksomheter. Det blir dermed myndighetene selv som må sørge for å etablere mekanismer som stimulerer til effektiv ressursbruk og økt produktivitet. En effektiv offentlig sektor handler ikke bare om å gjøre tingene riktig (produksjonseffektivitet), men også om at resultatet av det man gjør blir best mulig (resultateffektivitet), som innebærer at man gjør de riktige tingene i riktig omfang. Rask saksbehandling og effektiv produksjon er vel og bra, og sammenligninger av virksomheter innenfor ulike typer offentlig tjenesteproduksjon viser ofte at det kan være betydelige effektivitetsgevinster å hente på at virksomhetene nærmer seg en «nasjonal beste praksis». Her er det imidlertid grunn til å minne om at det også i privat sektor ofte er store produktivitetsforskjeller mellom de meget effektive og de mindre effektive virksomhetene. Men i tillegg til effektiv produksjon må suksesskriteriet i offentlig sektor være effektiv oppnåelse av virksomhetenes formål. Etablering av gode insentivstrukturer for offentlige virksomheter, som sørger for at de riktige tingene gjøres, er krevende. Ett eksempel kan være innenfor høyere utdanning, her blir institusjonene økonomisk belønnet for produksjon av studiepoeng. Isolert sett stimulerer dette til bedre gjennomstrømming, gjerne oppfattet som høyere produktivitet. Dette sikrer imidlertid ikke at studentene lærer det som samfunnet trenger og arbeidsmarkedet etterspør. Utdanningsinstitusjonene har insentiver til å tilby det som studentene vil ha, men som ikke alltid er det samme som samfunnet trenger. Hvordan dette skal løses er ikke opplagt, og individers valgfrihet er noe samfunnet verdsetter høyt. Men det illustrerer at selv om det er viktig å stimulere offentlige virksomheter til å være produktive, er det vel så viktig å definere hva de skal være produktive til, og innrette rammebetingelsene og insentivene deretter.

Produktivitetsvekst er viktig. Det er likevel samfunnsøkonomisk lønnsomhet som bør styre myndighetenes ressursbruk, også når ressursene går til produktivitetsfremmende tiltak. Mobilisering av marginale grupper på arbeidsmarkedet vil kunne øke velferden, men reduserer antakelig produktiviteten isolert sett. Samfunnet kan gå glipp av store verdier hvis produktivitetsvekst blir et mål i seg selv.