

Utviklingen i norsk økonomi og utfordringer fremover

Av visesentralbanksjef Jarle Berge. Kommunenes Sentralforbunds økonomikonferanse, Trondheim 20. mars 2000

Vi har vært gjennom en lang periode med høy økonomisk vekst på 1990-tallet. Denne oppgangskonjunkturen var lengre og sterkere enn vekstperioden vi husker fra de mer urolige 80-årene. Til tross for dette er det mange uløste problemstillinger. Helse- og omsorgstilbudet er stadig utsatt for kritikk fra ulike hold. Eldrebølge og skattekonkurranse mellom land vil stille velferdsstaten overfor store utfordringer. Det er dessuten, i et mer kortsiktig perspektiv, usikkerhet om hvor norsk økonomi går etter nedbremsingen siste år. Jeg skal i dag forsøke å drøfte utviklingstrekkene slik vi i dag ser dem så vel som enkelte av de mer langsiktige utfordringene.

Utviklingen i norsk økonomi

Norsk økonomi var inne i en meget sterk vekstperiode fra tidlig på 1990-tallet fram til midten av 1998. Da var lønnsveksten blitt meget høy, finanspolitikken var ikke tilstrekkelig stram, og oljeprisen var lav. Utsiktene for norsk økonomi var heller usikre. En viss nedkjøling var nødvendig for å unngå overoppheting. Renten ble satt opp for å bidra til nominell stabilitet, og veksten i økonomien bremsset opp. Vi så for oss en vekstpause, eller endog negativ vekst, for en periode fremover.

Faren for et alvorlig tilbakeslag i norsk økonomi fremsto som mindre mot slutten av fjoråret. I siste halvdel av 1999 så det ut til at veksten var på vei opp igjen, og at vekstpausen allerede var over. Nedgangen i veksten ser nå ut til å bli mindre enn vi forventet, og varigheten av denne perioden kortere.

Nå er det likevel flere forhold som taler for at veksten i 2000 fortsatt blir moderat og lavere enn gjennom oppgangskonjunkturen på 1990-tallet. Blant annet er oljeinvesteringene fortsatt på vei ned etter rekordhøye nivåer de siste årene. Fallende oljeinvesteringer sammen med svekket kostnadmessig konkurransevne har medvirket til at vi trolig får et omslag som er særlig konsentrert om industrien. Hvor sterkt dette omslaget blir og hvor store konsekvenser det får for den samlede aktiviteten i norsk økonomi, vil i stor grad avhenge av omstillingsevnen i de berørte deler av industrien. Bedrede vekstutsikter hos våre handelspartnere og høyere priser på norske eksportvarer kan imidlertid bidra til å dempe utslaget også i industrien. Vi venter økt etterspørsel etter arbeidskraft fra offentlig sektor og fra tjenesteytende næringer. Etter hvert vil BNP-veksten i Fastlands-Norge trolig ta seg opp igjen mot den langsiktige trendveksten, i størrelse 2 - 2½ prosent. Risikoen for en markert nedgang i fastlandsøkonomien er nå liten.

Sysselsettingen økte med mer enn 240 tusen personer bare fra 1993 til 1999. Arbeidsledigheten, som hadde økt kraftig på begynnelsen av 1990-tallet, avtok etter hvert som oppgangen befestet seg. I 1998 og 1999 var gjennomsnittlig arbeidsledighet 3,2

prosent. Høy økonomisk vekst har gått sammen med lav og stabil inflasjon. Mens gjennomsnittlig inflasjon på 1980-tallet var på over 8 prosent, var inflasjonen i gjennomsnitt 2,4 prosent på 1990-tallet. Selv om det forrige tiåret startet med høy arbeidsledighet og bankkrise, må vi likevel konstatere at det i hovedsak var et tiår preget av velstandsvekst og nominell stabilitet.

Et viktig trekk ved denne oppgangskonjunktoren var den sterke veksten i arbeidsstyrken. Denne betydelige mobiliseringen av arbeidsstyrken var en forutsetning for den langvarige vekstperioden, og en viktig forklaring på at pris- og kostnadsveksten ikke ble høyere i disse årene. Yrkesdeltakelsen var ved utgangen av fjoråret svært høy, både historisk sett og internasjonalt. Den store økningen i kvinners yrkesdeltakelse, som er særlig høy i Norge, sammen med tilgang til arbeidskraft fra utlandet har vært medvirkende til dette. Dette illustrerer en viktig side ved det norske arbeidsmarkedet. Høy fleksibilitet i yrkesdeltakelsen bidrar til å dempe presset i arbeidsmarkedet i oppgangstider. I 1999 stagnerte sysselsettingen og veksten i arbeidsstyrken avtok. Arbeidsledigheten holdt seg fortsatt lav, men steg noe mot slutten av året. Norsk økonomi tok dermed et hvileskjær. Dette var, i den situasjonen vi var kommet med meget høy utnyttelse av arbeidskraftreservene, trolig helt nødvendig for å unngå et raskt økende kostnadspress.

Konsumprisveksten i fjor var i gjennomsnitt på 2,3 prosent. Hittil i år har imidlertid konsumprisveksten økt, og var 3,2 prosent i februar. Den sterke veksten i oljeprisene er i ferd med å slå inn i konsumprisindeksen. Dette skjer også i de andre europeiske landene. De siste årene er tiltakende lønnsvekst her hjemme blitt motvirket av fall i råvareprisene og prisene på importerte varer. Konsumprisveksten har dermed vært relativt stabil, mens den har falt i andre land. Skulle råvareprisene nå trekke den importerte prisveksten opp samtidig med at arbeidsmarkedet holder seg stramt, kan bildet være et annet. Det er da en risiko for at prisveksten kan tilta.

Lønnsveksten er et vesentlig usikkerhetsmoment når det gjelder utviklingen i konsumprisene fremover. Figuren viser at lønnsveksten har vært høy de siste par årene. I 1998 og 1999 ble lønnsveksten i norsk industri klart høyere enn hos våre handelspartnere. Sammenliknbare tall som foreligger for arbeidere i industrien, indikerer at lønnskostnadsnivået i 1999 lå 14 prosent over gjennomsnittet for handelspartnerne (målt i felles valuta).

Svekkelsen av konkurranseevnen står i kontrast til første halvdel av 1990-tallet da den kostnadmessige konkurranseevnen ble bedret. Den høye lønnskostnadsveksten har bidratt til at lønnsandelene nå er høyere og kapitalavkastningen dermed svakere enn ved inngangen til 1990-tallet. En ytterligere svekkelse av lønnsomheten i de kommende årene kan resultere i avskallinger av bedrifter og sysselsatte, lavere investeringer og dermed mindre potensial for langsiktig vekst i økonomien. Bedriftene kan selv bidra til bedre lønnsomhet gjennom effektivisering og bedre produktivitet. Moderat lønnsvekst vil også være et viktig element.

Norges Bank legger fram årets første inflasjonsrapport 23. mars. Tidligere i år har Statistisk sentralbyrå lagt fram en oppdatert analyse av utviklingen i norsk økonomi. De tegner et bilde av en økonomi i oppgang, og antyder at veksten er tilbake til langsiktig trendvekst allerede neste år. Innenlandsk etterspørsel har i den siste tid utviklet seg relativt sterkt. I analysen påpekes det at norsk økonomi fortsatt er inne i en høykonjunktur, selv om presset er klart lavere enn for ett år siden. Videre fremheves det at nye positive etterspørselsimpulser lett

kan bringe oss inn i en situasjon med ytterligere tilstrømming i mange deler av arbeidsmarkedet og tiltakende lønnsvekst. Evnen til etterspørselsstyring, inntektspolitisk disiplin og produktivitetsveksten fremover ser ut til å være nøkkelfaktorer. Det er vanskelig å være uenig i Statistisk sentralbyrås syn på risikobildet i økonomien. I møte med pressen etter Hovedstyremøtet sist torsdag ga vi uttrykk for at både den økonomiske veksten og prisveksten de neste to årene kan bli noe høyere enn Norges Bank anslo i desember.

Samspeilet i den økonomiske politikken

Her i Trondheim er det fremstående personer som ofte bruker ordet samhandling som et viktig suksesskriterium innen sport, kanskje særlig fotball. Samhandling er også et meget viktig suksesskriterium for den økonomiske politikken, men den må ta utgangspunkt i individuelle ferdigheter. Dersom stabilitet og vekst skal opprettholdes, er det viktig at de ulike politikkelementene bidrar til å løse oppgavene innenfor sine mulighetsområder.

Finanspolitikken

Finanspolitikken har i Norge hatt en viktig rolle i stabiliseringspolitikken. Dette har vært mulig på grunn av statens sterke finansielle stilling. Andre land det er naturlig å sammenlikne seg med har langt svakere statsfinanser, og er dermed ikke i stand til å drive stabiliseringspolitikk på samme måte som i Norge. Finanspolitikken har imidlertid også andre oppgaver enn å stabilisere konjunktorene. Den skal bidra til å dekke etterspørselen etter offentlig finansierte goder og bidra til å påvirke fordelingen mellom grupper og generasjoner. På lang sikt vil strukturen i finanspolitikken, herunder skattesystemet og offentlige investeringer, kunne påvirke vekstpotensialet i økonomien. I tillegg vil den vekst i offentlig sektor som myndighetene legger opp til, påvirke fordelingen av arbeidskraft og kapital mellom ulike sektorer. Med mindre det er store ledige reserver av arbeidskraft eller kapital, er imidlertid stabiliseringspolitiske tiltak ikke egnet til å påvirke det samlede nivået på produksjon og sysselsetting over tid. En ekspansjon av offentlig sektor i en økonomi med høy kapasitetsutnyttning vil således over tid føre til en tilsvarende reduksjon av aktiviteten i privat sektor.

Et mål på statsbudsjettets samlede virkning på etterspørselen er den såkalte olje-, rente- og aktivitetskorrigerede budsjettindikatoren, som er vist i denne figuren. Budsjettindikatoren viser at finanspolitikken stort sett har virket dempende på veksten i oppgangstider og ekspansivt i nedgangstider. Dette er imidlertid en grov indikator for budsjettets samlede virkning. Det er derfor også nødvendig å vurdere budsjettets sammensetning, herunder veksten i utgiftene, for å danne seg en oppfatning av den samlede virkningen av finanspolitikken.

Økte offentlige utgifter kan i prinsippet nøytraliseres gjennom en økning av skattene, slik at økt offentlig aktivitet motsvares av en tilsvarende nedgang i husholdningenes etterspørsel. Imidlertid er det i praksis vanskelig å få til en økning i skatter eller avgifter som ikke også rammer næringslivet. Lønnstakere og andre vil kunne reagere med krav om inntektsøkninger for å hindre at økte skatter og avgifter demper veksten i realinntektene, og de vil gjennomgående lykkes bedre dess strammere arbeidsmarkedet er.

Det synes lite trolig at det over tid vil være mulig å gjennomføre en politikk med stadige innstramminger overfor husholdningene gjennom skatte- og avgiftsøkninger. En vesentlig ekspansjon i offentlig sektor ut over det den underliggende veksten i økonomien tilsier, vil derfor normalt innebære en overføring av realressurser fra konkurranseutsatt til skjermet virksomhet.

Det er ikke gitt hva som er den riktige størrelsen på offentlig sektor, og etterspørselen etter tjenester fra det offentlige kan endre seg over tid. En sterk og effektiv offentlig sektor er et viktig element i samspillet i økonomien som kan bidra til økt vekst og velferd. Imidlertid er også den offentlige sektoren avhengig av at det skapes verdier i næringslivet som kan holde inntektene oppe når oljevirkosomheten ikke lenger dominerer økonomien. Den konkurranseutsatte sektoren er sårbar. Det er store svingninger i inntektene og globaliseringen tiltar. Med den oljeavhengigheten norsk økonomi allerede har, tar vi en risiko dersom vi svekker grunnlaget for fastlandets næringsliv ytterligere. Det tilsier at veksten i utgiftene i statsbudsjettet normalt ikke bør være større enn den trendmessige veksten i fastlandsøkonomien.

Betydningen av petroleumsfondet for stabilitet

Dette kan være en særlig utfordring for en rik oljenasjon som Norge. Vi har en oljerikdom som de siste årene har gitt staten store overskudd som er plassert i Petroleumsfondet. Det er grunn til å gi det politiske system honnør for de mekanismer som er bygget opp gjennom petroleumsfondsordningen for å få en forsvarlig håndtering av oljeinntektene, og, enda mer, for at disse mekanismene har fått lov til å virke etter forutsetningene. Ikke at vi ikke bruker oljeinntekter innenlands, men vi har iallfall for tiden greid å begrense dette til hva økonomien med rimelighet kan tåle.

Det vil være viktig, også for pengepolitikken, at Petroleumsfondet fungerer etter hensikten. Fondet spiller en vesentlig rolle for å stabilisere den økonomiske utviklingen. Ved at valutainntektene fra petroleumssektoren plasseres i utlandet, opprettholdes også balansen i markedet for norske kroner. Dermed dempes impulser fra svingninger i oljeprisen på kronkursen. Petroleumsfondet virker også som støtdemper mot kortsiktige svingninger i oljeinntektene. Siden store deler av pengestrømmen fra oljevirkosomheten tilfaller staten direkte, vil svingninger i oljeprisen i første omgang føre til at avsetningene til fondet varierer i størrelse. En endring i oljeprisen vil dermed ikke slå inn med full tyngde i offentlige utgifter. Dette gjør norsk økonomi mer robust overfor svingninger i oljeprisen og dermed mindre oljeavhengig, også på kort sikt.

Et eksempel kan illustrere dette. Siden regjeringen la fram Nasjonalbudsjettet for 2000 har oljeprisen steget kraftig. I Nasjonalbudsjettet er det kalkulert med en oljepris på 125 kroner per fat i gjennomsnitt for 2000. I januar og februar var oljeprisen 210 kroner i gjennomsnitt, altså 85 kroner høyere. Bare ekstraintektene i årets to første måneder i forhold til Nasjonalbudsjettet er på om lag 13 milliarder kroner. Det tilsvarer mer enn 1 prosent av Norges årlige BNP. Hvis de økte inntektene blir tatt inn i økonomien gjennom økte utgifter eller reduserte skatter i statsbudsjettet, blir den samlede etterspørselen innenlands påvirket. Økte utgifter krever en økning i det offentliges bruk av realressurser - først og fremst arbeidskraft. Da er 1 prosent av BNP svært mye. Dersom økningen i oljeinntektene på denne måten brukes innenlands, tilsvarer det for eksempel halvparten av den årlige veksten i

fastlandsøkonomien i et normalår. Hvis også den private delen av økonomien vokser, og økonomien allerede er nær kapasitetsgrensen, vil en slik politikk raskt føre til et sterkt press på ressursene i økonomien. Det gir opphav til lønns- og prisstigning. Tanken bak Petroleumsfondet er at inntektene fra en slik økning i oljeprisen skal tilflyte fondet og plasseres i utlandet, og at økningen i oljeprisen ikke påvirker budsjettet for øvrig. I så fall vil de økte inntektene ikke påvirke den innenlandske økonomien, men investeres i utlandet gjennom Petroleumsfondet. Tilsvarende vil en ikke behøve å gå til dramatiske kutt i offentlige utgifter om oljeprisen skulle være lav en periode. Det er en utfordring for fremtiden å beholde denne mekanismen intakt.

Avsetningene i petroleumsfondet utgjorde ved utgangen av fjoråret i overkant av 222 milliarder kroner. Selv om dette er mer penger enn de fleste av oss kan forestille seg, så tilsvarer det ikke mer enn om lag 50 tusen kroner per innbygger i Norge. Fondet er med andre ord foreløpig ikke veldig stort. 222 milliarder kroner er heller ikke nok til å kjøpe kleskjeden Hennes og Mauritz, for å gi et eksempel. Norges samlede finansformue er også forholdsvis liten dersom en sammenlikner med andre formueskomponenter. Nasjonalformuen kan grovt deles inn i petroleumsformue, som er neddiskontert verdi av fremtidig netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, verdien av realkapitalformue, finansformue og dagens verdi av fremtidig arbeid, eller menneskelig kapital. Figuren her, som er hentet fra regjeringens langtidsprogram, viser at verdien av petroleumsformuen og finansformuen i fremtiden er liten i forhold til realkapitalformuen. Det mest slående ved disse anslagene fra langtidsprogrammet, som det selvsagt er stor usikkerhet ved, er i hvilken grad dagens verdi av menneskelig kapital dominerer den samlede nasjonalformuen. Vår største rikdom er altså oss selv og vår skaperevne. Men petroleumsfondet kan komme godt med, det også.

Petroleumsfondet øker etter hvert som oljen hentes opp og petroleumsformuen blir mindre. Statens inntekter fra petroleumsvirksomheten plasseres i utenlandske verdipapirer og finansformuen øker. Oppbyggingen av petroleumsfondet er med andre ord bare en omplassering av formue. Høyere oljefond i seg selv gjør ikke Norge rikere, men oljefondet vil forhåpentligvis gi god avkastning. Oljefondet bidrar til at nasjonalformuen spres på ulike aktiva og reduserer dermed risikoen for store verdifall. På den måten reduseres sårbarheten for et eventuelt fremtidig prisfall på olje. Det er grunn til å presisere at petroleumsfondet er en ren finansiell investor. Hensikten er ikke å være en strategisk eier, men heller å investere i en andel av verdens verdiskapning fremover.

Gjennomføringen av pengepolitikken

Petroleumsfondsmekanismen er som nevnt meget viktig også for pengepolitikken, ved at den legger til rette for større stabilitet i realøkonomien og valutakursen.

Målet for norsk pengepolitikk er stabilitet i kronekursen mot europeiske valutaer, siden 1. januar 1999 definert som euro. I utøvelsen av pengepolitikken legger Norges Bank vekt på å oppfylle de grunnleggende forutsetningene for stabilitet i kronekursen mot euro: Virkemidlene i pengepolitikken må rettes inn slik at pris- og kostnadsveksten kommer ned mot den stigningen Den europeiske sentralbanken (ESB) sikter mot. Samtidig må Norge

Bank unngå at pengepolitikken i seg selv bidrar til nedgangstid med deflasjon, fordi det kan svekke tilliten til kronen.

Erfaringene fra 1970- og 80-årene viser at pengepolitikken i lengden ikke egner seg til å styre konkurranseevnen eller størrelsen på den konkurranseutsatte sektoren. Slike grunnleggende realøkonomiske forhold kan derimot påvirkes gjennom finanspolitikken og samarbeidet mellom partene i arbeidslivet. Det pengepolitikken på lengre sikt kan bidra med, er å gi økonomien et nominelt anker, det vil si sørge for stabile priser og stabil verdi for den norske kronen. Det skapes ikke vekst og fremgang av å trykke mer penger. Norges Bank kan ikke med åpne øyne bidra til å skape inflasjon eller nedgangstid med deflasjon. Det ville føre til en ustabil krone. Det er derfor ikke konflikt mellom å rette virkemidlene i pengepolitikken mot lav og stabil inflasjon og målet om stabilitet i kronekursen.

Selv om pengepolitikken ikke egner seg til å styre konkurranseevnen, kan endringer i kronekursen i visse situasjoner gi et tidlig varsel om at det konkurranseutsatte næringslivet er i ferd med å bli svekket - eller styrket - i kampen om realressursene. Når finanspolitikken lykkes i å jevne ut svingningene i innenlandsk etterspørsel og produksjon, og når inntektsdannelsen fungerer like godt som fra slutten av 1980-tallet, blir det lagt et godt grunnlag for en stabil krone.

Den viktigste faktoren som påvirker kronekursen er tilliten til den nominelle stabiliteten. Hvis det først er en slik tillit, kan kronekursen variere på kort sikt uten at det får konsekvenser for kursnivået over tid. Tilliten avhenger blant annet av myndighetenes vilje til å prioritere nominell stabilitet. Under fastkurspolitikken fram til 1992 bandt vi oss til masten ved å erklære klart hvor kronekursen skulle ligge. I et system med flytende krone og større rom for skjønnsutøvelse, kan åpenhet om analyser og reaksjonsmønstre bidra til å styrke tilliten til det nominelle ankerfestet. Det forutsetter samtidig at det reaksjonsmønsteret som varsles, også blir fulgt. Norges Bank har lagt stor vekt på åpenhet rundt pengepolitikken.

Langsiktige utfordringer for velferdsstaten

La meg nå gå nærmere inn på enkelte strukturelle utfordringer som norsk økonomi, og ikke minst kommuneøkonomien står foran.

Kommunesektoren under oppgangsperioden på 90-tallet

De siste par årene er det blitt en mer markert todeling av økonomien. Lønnsomheten i industrien har falt, og investeringene både i oljevirkomheten og fastlandsindustrien faller trolig i år for andre år på rad. Samtidig har husholdningenes forbruk vokst sterkt gjennom mesteparten av 90-årene og fram til nå. Spesielt etterspørselen etter tjenester har vokst betydelig i det siste. Dette har bidratt til sterk vekst i produksjon og sysselsetting i tjenesteytende virksomheter. Denne utviklingen vil trolig fortsette i årene fremover. Det er en kjensgjerning at jo høyere inntekten i et land blir, desto høyere vil etterspørselen etter tjenester bli, deriblant helse- og omsorgstjenester som kommunesektoren står for. For denne siste type tjenester er det spesielt slik at finansieringen i det vesentligste skjer over offentlige budsjetter, slik at prismekanismene ikke i særlig grad virker begrensende på etterspørselen. Samtidig vil det være klare begrensninger på hvor mye inntektsrammene til kommunene kan øke. Det kan dermed oppstå en ubalanse mellom kommunenes inntekter

og utgifter i fremtiden. Kommunene vil derfor etter alt å dømme bli utsatt for et økt press i retning av effektivisering og prioritering mellom ulike formål.

Sysselsettingsøkningen i kommunesektoren fra 1993 til 1999 var 57 tusen personer, dette tilsvarte 24 prosent av den samlede økningen i denne perioden. Sysselsettingen i kommunesektoren utgjør nå om lag 1/4 av den totale sysselsettingen. Andelen økte først og fremst på begynnelsen av 1990-tallet, mens den de siste fem årene har vært relativt stabil. Dette må ses i sammenheng med den sterke samlede sysselsettingsveksten de siste årene. Figuren viser at det i forrige oppgangskonjunktur var noe sterkere vekst i sysselsettingen i privat sektor enn i offentlig. Det har vært en markert vridning innen offentlig sysselsetting i denne perioden: sysselsettingen i staten har falt (mye av dette skyldes færre sysselsatte i Forsvaret og at statlige forvaltningsbedrifter er gått over til å bli aksjeselskaper) mens oppgangen i sysselsettingen i kommunesektoren, først og fremst i primærkommunene, har vært formidabel. Økningen i kommunesektoren gjenspeiler økt aktivitet med satsing på helse, omsorg og undervisning. Spesielt innen helse- og omsorgstjenester har sysselsettingen økt betydelig de seneste år. Samtidig har kommunenes økonomi utviklet seg i negativ retning.

Overskudd før lånetransaksjoner er en indikator ved vurderingen av utviklingen i kommuneøkonomien. Ser vi på 1990-tallet har kommuneforvaltningen hatt et underskudd før lånetransaksjoner i alle årene unntatt i 1994, men underskuddene var beskjedne fram til 1998. Vi må tilbake til 1987 og 1988 for å finne underskudd i den størrelse vi opplevde i 1998 og 1999. Statistisk sentralbyrås anslag for underskuddet i 1999 er vel 6 milliarder kroner, eller 3,2 prosent av de totale inntektene. Det er imidlertid stor usikkerhet rundt dette tallet. Kommunenes Sentralforbund anslår underskuddet til omtrent det dobbelte, ifølge avisoppslag. Underskuddene de to siste årene må riktignok ses i sammenheng med høye investeringer i tilknytning til eldresatsingen, hvor staten i siste omgang plukker opp mye av regningen, men selv om en korrigerer for dette er underskuddet trolig stort. Andre viktige faktorer bak det store underskuddet i fjor er en sterk vekst i lønnskostnadene, som følge av økt lønn per timeverk, økt antall sysselsatte, og økte netto renteutgifter.

Gjennom mesteparten av 1990-tallet var det høy vekst i kommunale utgifter. Økningen var gjennomgående høyere enn anslått i nasjonalbudsjettene samme år i perioden 1996 - 1999, som denne figuren viser. Avvikene var spesielt store i 1997 og 1998. Denne glidningen er et problem og en utfordring for så vel kommunene som for den makroøkonomiske styringen.

På tyve år er det blitt 240 000 flere sysselsatt innenfor helse, omsorg og utdanning. Det er rundt 60 prosent av økningen i den samlede sysselsettingen i Norge i denne perioden. I helse- og omsorgssektoren ble antallet sysselsatte mer enn doblet på tyve år. Det arbeider nå flere i denne sektoren enn i industrien samlet.

Likevel får vi daglig meldinger om personellmangel på sykehusene, i eldreomsorgen eller på skolene. Myndighetene varsler stadig økning i bevilgningene for å få bukt med problemene. Norge importerer personell fra andre land for å dekke ressursmangelen. Hvordan kan dette henge sammen? En årsak er at kravene til helsetjenester og dermed samfunnets utgifter på dette området stiger markert når inntektene stiger. I forhold til inntektsnivået har Norge likevel ikke spesielt høye helseutgifter internasjonalt sett.

En annen mulig årsak kunne vært sammensetningen av befolkningen. Vi vet at vi om noen år må regne med sterk vekst i helseutgiftene på grunn av eldrebølgen. Men i dag tilsier slike demografiske forhold ikke et særskilt press.

Utfordringene vil øke betydelig i årene som kommer. Fortsatt inntektsvekst og eldrebølgen vil øke presset for ytterligere utbygging av helse- og omsorgstjenester. Det vil dessuten bli mulig å tilby tjenester og behandlingsformer som ikke er tilgjengelige i dag, men som trolig vil være kostnadskrevende.

Alt dette skal innpasses innenfor stramme personalrammer og budsjetter som vanskelig kan vokse mer enn den samlede verdiskapingen, jf drøftingen av grenser for økningen i skattenivået tidligere. Utgifter til pensjoner i Folketrygden vil legge beslag på en stadig større andel av statens samlede utgifter. Selv med en vellykket oppbygging det nærmeste tiåret av en statlig finansformue gjennom blant annet Petroleumsfondet, må vi regne med at denne sparingen ikke vil være mer enn det som trengs for å dekke økningen i pensjonsutgiftene, som illustrert i denne figuren. Siden skattenivået i en stadig mer globalisert verden neppe kan heves særlig mye, vil andre offentlige utgifter dermed ikke kunne vokse mer enn den samlede verdiskapingen.

Jeg vil illustrere dette. Figuren viser Norges Banks anslag for offentlige kjøp av helse- og omsorgstjenester. Anslaget bygger på at det offentlige skal finansiere en like stor del av det samlede tjenestetilbudet som i dag. Anslaget for offentlig konsum er hentet fra det siste Langtidsprogrammet.

Det grunnleggende problemet er at presset mot disse ytelsene vokser raskere enn inntektene fra skatter og avgifter. År for år, budsjett for budsjett, vil det bli vanskeligere å møte kravet om økt tilgang på helse- og omsorgstjenester. Det vil være grenser for hvor langt staten kan gå i å redusere bevilgningene til andre viktige samfunnsoppgaver, som utdanning, forskning og rettsvesen. Her må noe gi etter.

Selv etter alle omlegginger de senere årene kan helse- og omsorgstilbudet trolig organiseres mer effektivt. En slik effektivisering er likevel neppe tilstrekkelig til å løse utfordringene. I tillegg kan brukerne derfor i vesentlig større grad selv måtte stå for finansieringen, enten ytelsene produseres i offentlig eller privat regi. Men det er grenser for hvor langt det offentlige kan gå i retning av brukerbetaling uten at det blir uakseptable fordelingsvirkninger. Et privat forsikringsssystem gir ikke et fullgodt svar på dette.

Det er derfor vanskelig å forstå annet enn at det offentlige må definere sine kjerneoppgaver klarere, både innen helse og omsorg og på de andre områdene. Det er behov for å avgrense hva det offentlige skal finansiere over skatteseddelen.

Avslutning

La meg oppsummere. Vekstpausen i norsk økonomi var trolig over allerede i fjor. Til forskjell fra situasjonen da norsk økonomi kom ut av nedgangstidene på begynnelsen av 1990-tallet, er utgangspunktet nå en situasjon med meget høy kapasitetsutnyttelse. Det er en desto større utfordring å holde pris- og kostnadsveksten nede de nærmeste årene. Dette er viktig

blant annet for å unngå at rammebetingelsene til utekonkurrerende virksomheter, eller konkurranseutsatt sektor, forverres ytterligere og svekker grunnlaget for sysselsettingen og veksten i denne delen av økonomien. Dette vil trolig også kreve varsomhet når det gjelder ekspansjon i offentlig sektor, for ikke å beslaglegge for mye av landets arbeidskraft fremover. Offentlig måtehold kan være nødvendig for at vi skal ha et oppegående næringsliv når oljeinntektene begynner å falle. Dette blir en krevende utfordring for myndighetene lokalt så vel som sentralt, gitt det press for økt offentlig tjenestetilbud vi må tro kommer. Økning av skattenivået for å finansiere økte offentlige utgifter er neppe noen holdbar løsning. Skattenivået i Norge er allerede høyt internasjonalt sett og det pågår en skattekonkurranse mellom landene som vi må tro vil skjerpes. Begrensningene i arbeidsmarkedet vil heller ikke løses ved økte skatter.

Det er også viktig at de ulike politikkelementene spiller sammen ved at de settes til å løse de oppgavene de er best egnet til. For at den økonomiske politikken skal fungere godt og nå målene om balansert langsiktig vekst og varig høy sysselsetting, er det viktig at mekanismene rundt petroleumsfondet holdes intakt. Hvis vi klarer det, vil midlene i oljefondet også være med å finansiere velferdsstaten når Norge møter eldrebølgen. Pengepolitikkenes viktigste oppgave er å sikre et nominelt ankerfeste for økonomien. Finanspolitikken er langt på vei avgjørende for fordelingen av realressursene i økonomien. En finanspolitikk som bidrar til å dempe svingningene i realøkonomien, og en lønnsdannelse som ivaretar hensynet til sysselsettingsgrunnlaget i konkurranseutsatte næringer, vil gjøre Norges Banks mål om nominell stabilitet lettere å oppnå.