

Økende arbeidsledighet

– hvor ekspansiv bør finanspolitikken være?

Innledning

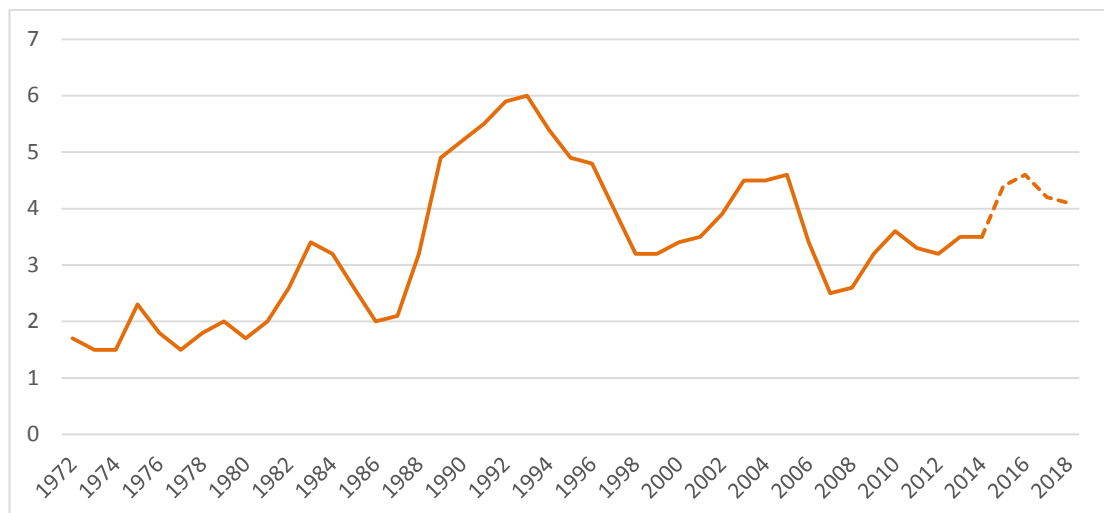
Solberg-regjeringen har i sitt forslag til statsbudsjett for 2016 lagt opp til en historisk høy oljepengebruk, delvis begrunnet med økningen i antall arbeidsløse. Vi står sannsynligvis overfor en lengre periode med høyere ledighet enn vi er vant med, men arbeidsmarkedet kan ikke sies å være i krise. En ekspansiv finanspolitikk kan uansett ikke være hovedsvaret på en eventuelt høy ledighet i årene fremover. Derfor bør langsiktige forhold være styrende for hvordan finanspolitikken innrettes. Ekspansiv finanspolitikk har dessuten begrenset innvirkning på arbeidsløsheten. Oljepengebruker er klart mindre viktig for ledigheten enn for eksempel fallet i kronekursen. Det er ikke bærekraftig å fortsette med dagens vekst i oljepengebruk over flere år.

Antallet arbeidsløse i Norge er for tiden høyere enn det har vært på to tiår, og det forventes å fortsette å øke. En gjennomgang av forskjellige indikatorer på situasjonen i arbeidsmarkedet viser likevel at Norge langt fra er i en krise, til tross for at situasjonen er dårligere enn vi er vant med. I motsetning til i tidligere nedgangsperioder, har sysselsettingen fortsatt å øke. Andre mål på ledigheten enn Statistisk sentralbyrås arbeidskraftsundersøkelse (AKU-ledighet) viser en mer avdempet svekkelse av arbeidsmarkedet. Blant annet er det et usedvanlig stort sprik mellom AKU-ledigheten og NAVs tall over arbeidsledige, og alternative mål på ledigheten, som antallet undersysselsatte og personer utenfor arbeidsstyrken som ønsker arbeid, er ikke på spesielt høye nivåer. Samtidig er det viktig å minne om at selv ledighetstallene i SSBs høyeste anslag for 2016 er lavere enn ledigheten er i mange land som går godt, som Storbritannia, Tyskland og USA. Ser man på prognoser, tidligere analyser av hva et oljeprisfall kan bety for ledigheten eller indikatorer som NAVs oversikt over varslede permitteringer og oppsigelser, tilsier de imidlertid at den forholdsvis dårlige situasjonen vil vedvare en stund.

Det finnes ikke noe fasitsvar på hvor stimulerende finanspolitikken bør være. Finansminister Siv Jensen har beskrevet budsjettet som er lagt frem, som «godt tilpasset de utfordringene vi står overfor».¹ Forslaget til statsbudsjett for 2016 er utvilsomt ekspansivt, med en økning på 29,4 mrd. kroner i det oljekorrigerede underskuddet. Det vanligste målet på hvor ekspansivt et budsjett er, endringen i det strukturelle oljekorrigerede budsjettunderskuddet som andel av trend-BNP for fastlands-Norge (også kalt «impulsen»), er på 0,7 prosentpoeng, som er det høyeste noe år med unntak av 2002 og finanskrisetåret 2009. Landet er imidlertid fortsatt i en situasjon hvor det er noe rom for å redusere styringsrenten og hvor fallet i kronekursen har gitt betydelig drahjelp til norsk økonomi. Det er også i en situasjon hvor det er viktig å fremme omstilling til en mindre oljeavhengig økonomi, og hvor deler av nedgangen i oljesektoren er varig. I den anledning er det verdt å merke seg Thøgersen-utvalgets konklusjon: «*Mer ekspansiv finanspolitikk er ikke løsningen på varig lavere aktivitet på norsk sokkel*».² Thøgersen-utvalget viser også at med en lav oljepris og lav avkastning for Statens pensjonsfond – Utland, så vil en årlig impuls på 0,5 føre til en kraftig omlegging av finanspolitikken innen seks år. I sum tyder det på at man bør se kritisk på den foreslåtte oljepengebruken og være svært forsiktig med å øke den ytterligere.

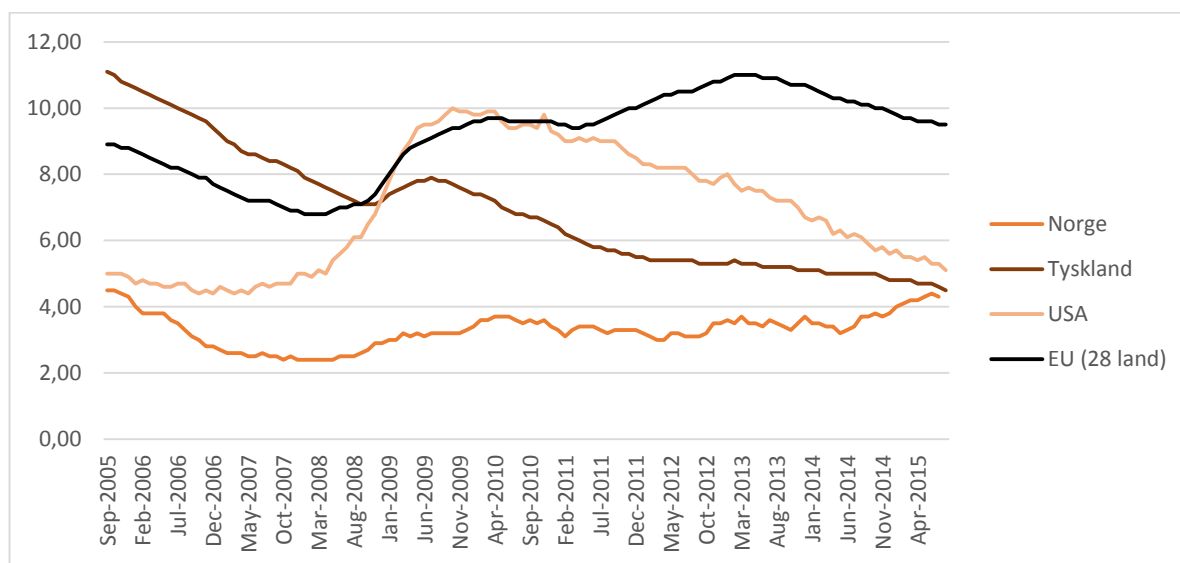
Situasjonen i arbeidsmarkedet

Situasjonen i arbeidsmarkedet har gradvis forverret seg siden andre halvdel av 2014. Ifølge SSBs arbeidskraftundersøkelse (heretter AKU) har antall arbeidsledige³ økt fra i underkant av 90 000 før sommeren 2014 til litt under 130 000 i tredje kvartal 2015.⁴ Man må helt tilbake til 1993, hvor antall arbeidsledige nådde 135 000 i tredje kvartal, for å finne høyere ledighetstall. Det tilsynelatende høye antallet arbeidsledige har også blitt brukt for å underbygge at det er behov for flere tiltak.⁵ Imidlertid er det en rekke forhold som bidrar til å nyansere bildet av et arbeidsmarked i krise. Dersom arbeidsledigheten sees på i prosent av arbeidsstyrken heller enn i antall arbeidsledige blir bildet mindre dramatisk.



Figur 1: Arbeidsledighet i prosent av arbeidsstyrken, årssnitt fra 1972-2014, og prognose fra SSB for 2015-2018. Kilde: SSB.

Figur 1 viser arbeidsledigheten i prosent av arbeidsstyrken fra 1972 til 2014, samt SSBs prognoser for årene 2015 til 2018. Den viser at nivået på arbeidsledigheten forventes å være høyere de neste årene enn vi har blitt vant til de siste årene, og noe over gjennomsnittet de siste 25 årene på 4,1 prosent. Likevel tilsier prognosen at arbeidsløsheten holder seg på omtrent samme nivå som i nedgangskonjunkturen som kom etter at IT-boblen sprakk på begynnelsen av 2000-tallet, og på et vesentlig lavere nivå enn på begynnelsen av 1990-tallet. SSB har også anslått sannsynligheten for at ledigheten kan bli høyere enn prognosen indikerer. Konklusjonen er at det er omtrent 25 prosent sannsynlighet for at arbeidsledigheten for 2016 i snitt blir høyere enn 5 prosent. Samtidig er det over 90 prosent sannsynlighet for at ledigheten vil holde seg under 5,5 prosent.⁶

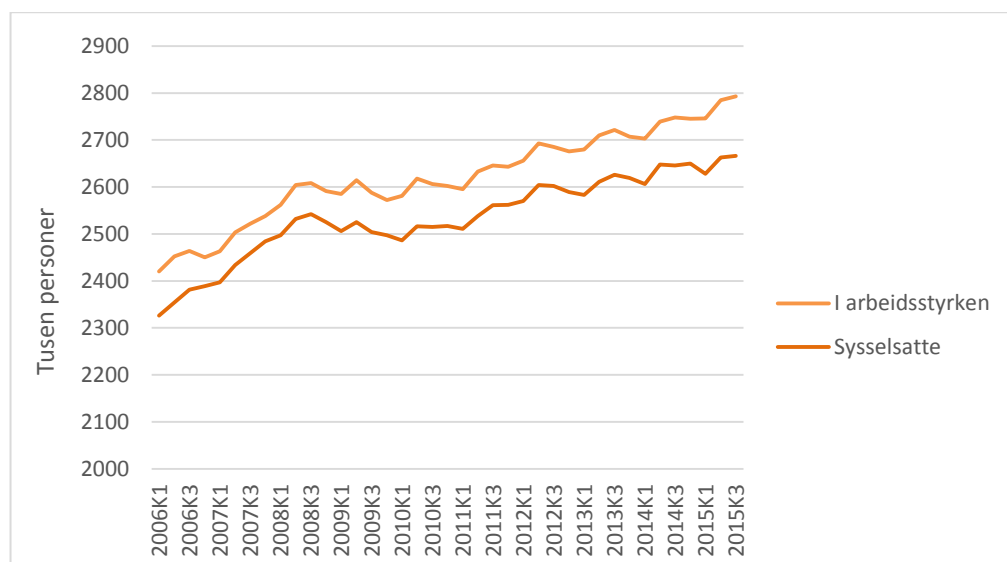


Figur 2: Utviklingen i ledigheten i utvalgte land. Kilde: OECD

Selv om det er et høyt nivå på ledigheten etter norske forhold, er det verdt å minne om at det fortsatt er et lavt nivå i en internasjonal sammenheng. Figur 2 viser utviklingen i ledigheten i utvalgte OECD-land det siste tiåret. Ledigheten i USA og EU steg betydelig under finanskrisen. Ledigheten har deretter sunket betydelig i både USA og Tyskland. Økonomien i begge disse landene regnes nå for å være ute av krisen, og særlig situasjonen i arbeidsmarkedet regnes som en indikasjon på det,⁷ enda arbeidsledigheten er på nivå med eller høyere enn den er i Norge. Arbeidsløsheten i EU som helhet er fortsatt vesentlig høyere, og ledigheten er over dobbelt så høy som den norske. At ledigheten i Norge selv i dårlige tider er lav i internasjonal sammenheng skyldes mange forhold, deriblant et velfungerende arbeidsmarked og en sterk økonomi. Det er i seg selv ikke en grunn til å ta lett på en økning i antall ledige, men det kan bidra til å nyansere et bilde av krise.

Vekst i arbeidsstyrken og sysselsettingen

Forklaringen på at arbeidsløsheten i prosent ikke er høyere selv om de absolutte tallene er høye, er at arbeidsstyrken har vokst. Samtidig har antall sysselsatte fortsatt å øke. Antall sysselsatte var 2,65 millioner i august 2015 (sesongjusterte tall), det høyeste tallet som er registrert noensinne. Det utgjorde 68,1 prosent av befolkningen mellom 15 og 74 år.



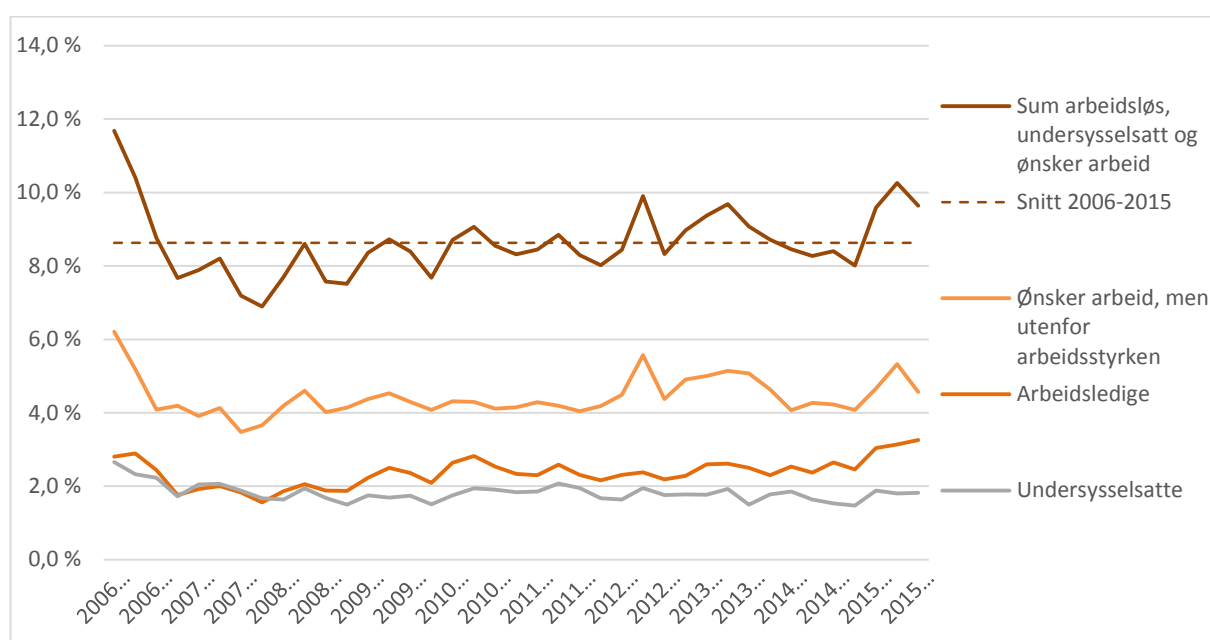
Figur 3: Utvikling i arbeidsstyrken og antall sysselsatte i aldersgruppen 15 til 74 år. Kilde: SSB

Som redegjort for i Nasjonalbudsjettet for 2016, skiller dagens situasjon seg fra tidligere perioder med økende ledighet.⁸ Mens antall sysselsatte personer falt under lavkonjunkturen etter den internasjonale IT-boblen (2002-2003) og under finanskrisen (2008-2010), så har antall sysselsatte så langt fortsatt å øke. Totalt falt antall sysselsatte med omtrent 30 000 personer fra august 2008

(før kollapsen av Lehman Brothers) til august 2009. I motsetning til dette har det vært en økning i antall sysselsatte på rundt 20 000 fra sommeren 2014 til høsten 2015. At andelen ledige øker samtidig, skyldes at arbeidsstyrken har vokst mer enn sysselsettingen. Samtidig er antallet i alders-gruppen 15 til 74 år som er helt utenfor arbeidsstyrken, og dermed ikke teller med i ledighets-statistikken, stabil.

Alternative mål på arbeidsledighet

For å telle som arbeidsledig i statistikken, må man først regnes som en del av arbeidsstyrken. De som er utenfor arbeidsstyrken, utgjør en mye større gruppe enn de arbeidsledige. Det er snakk om rundt 1,1 millioner personer i alderen 15-74 år, noe som tilsvarer 28 prosent av arbeidsstyrken. Blant disse finnes det også personer som ønsker å arbeide, men som ikke oppfyller kravene til å være del av arbeidsstyrken, for eksempel fordi de ikke har søkt arbeid aktivt den siste tiden, eller fordi de ikke oppfyller arbeidskraftsundersøkelsens krav om å være tilgjengelig for arbeid på kort sikt. I tillegg er det personer som er i arbeid, og dermed heller ikke regnes som arbeidsløse, men som ønsker å arbeide mer enn de får mulighet til. Disse kalles for undersysselsatte. Hvis antallet undersysselsatte og antallet utenfor arbeidsstyrken som ønsker å arbeide, har økt, er det et tegn på at den reelle situasjonen i arbeidsmarkedet har blitt dårligere, selv om antall arbeidsledige ikke har endret seg. Næsheim og Sandvik (2012) har drøftet supplerende mål på ledigheten som tar med disse faktorene og sett om disse kan nyansere bildet av Norge som et land med lav ledighet.⁹

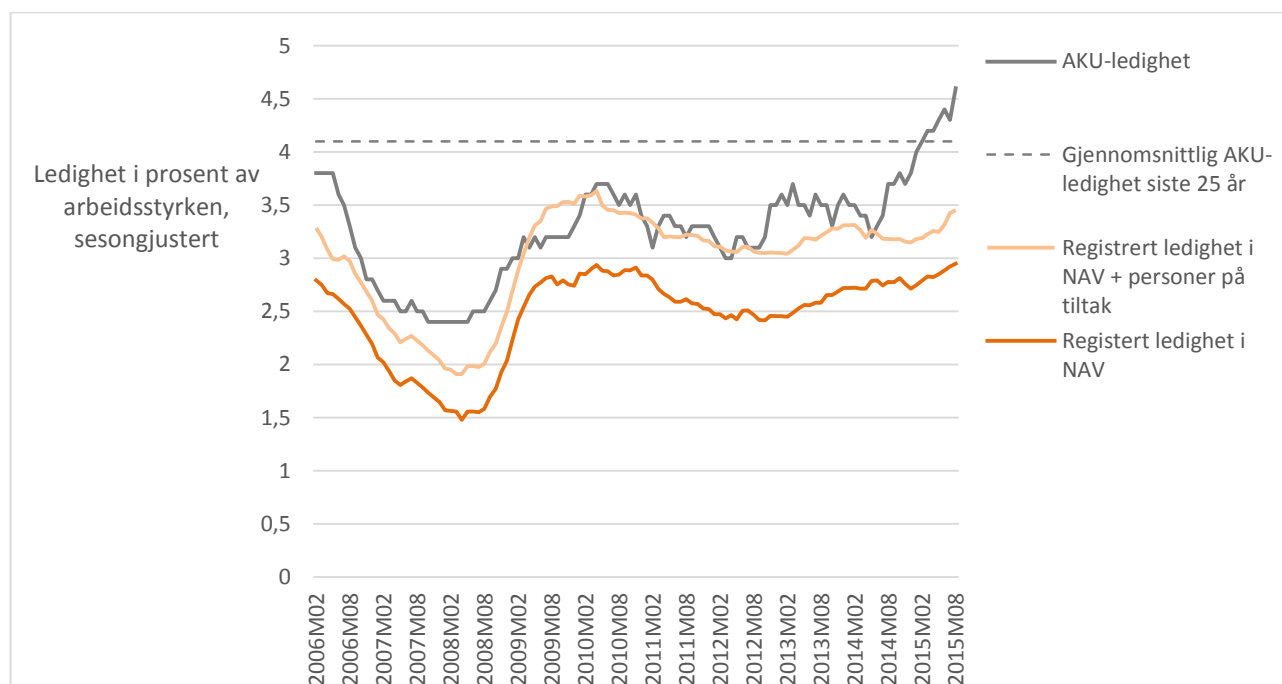


Figur 4: Arbeidsløse, undersysselsatte og personer utenfor arbeidsstyrken som ønsker arbeid, som andel av befolkningen mellom 15 og 74 år. Kilde: SSB

Figur 4 viser hvordan et slikt alternativt mål på ledigheten som andel av hele befolkningen mellom 15 og 74 år har utviklet seg. Der ser man at andelen undersysselsatte i stor grad er stabil på 2 prosent. Andelen som ønsker arbeid, men ikke anses som del av arbeidsstyrken, varierer mer, men er i tredje kvartal 2015 ikke vesentlig over nivåene i årene før oljeprisfallet. Summen av andelen av befolkningen som er arbeidsløse, undersysselsatte og ønsker arbeid er i tredje kvartal 2015 et prosentpoeng høyere enn snittet siden 2006. AKU-ledigheten har relativt sett økt mer. Dermed viser ikke alternative mål på ledighet at situasjonen i arbeidsmarkedet kan betraktes som dårligere enn det de offisielle ledighetstallene viser.

Forskjeller i ledighetsstatistikker

Arbeidskraftundersøkelsen gjennomført av SSB er en av to hovedkilder til informasjon om hvordan situasjonen i arbeidsmarkedet er. Den andre er tall fra NAV på antallet som melder seg som ledig og er på tiltak. Mens AKU-ledigheten er basert på en representativ undersøkelse gjennomført etter internasjonale standarder, er NAV-ledigheten summen av alle som faktisk melder seg som helt ledige i NAV. Det er ikke grunnlag for å si at den ene er riktigere enn den andre som mål på ledigheten. Snarere er det nyttig å se på begge for å få et mer komplett bilde av situasjonen.¹⁰ For å gjøre NAV-tallene mer sammenlignbare med AKU-tallene er det nyttig å legge de som deltar på tiltak i NAV, til antallet helt ledige. Figur 5 viser utviklingen i den sesongjusterte ledigheten i perioden fra februar 2006 til og med juli 2015.



Figur 5: Arbeidsledighet i prosent av arbeidsstyrken, sesongjustert per måned fra februar 2006 til og med august 2015. Kilde: arbeidskraftundersøkelsen til SSB og NAV.

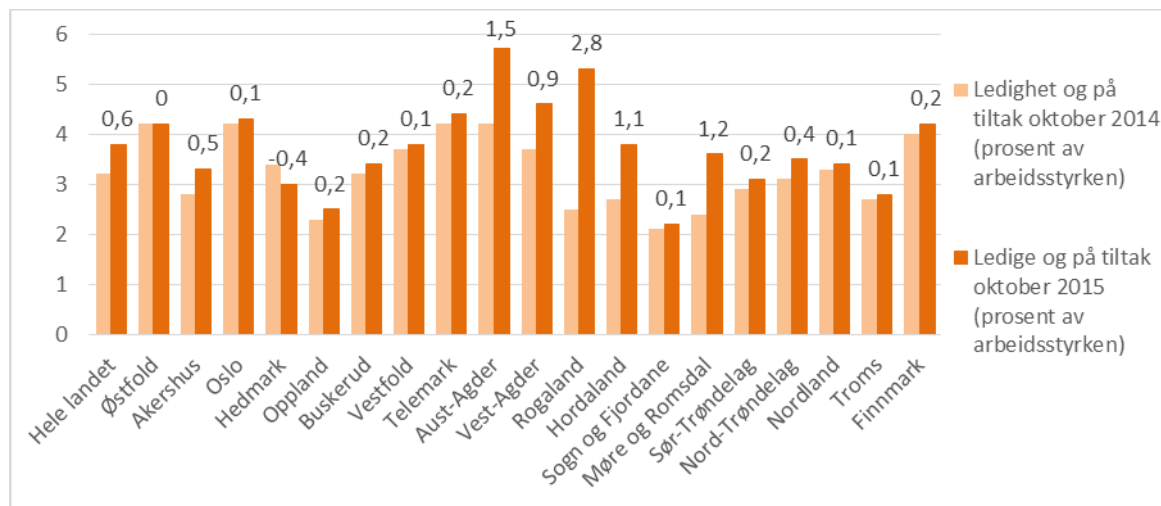
Den registrerte ledigheten i NAV viser en ganske annen utvikling enn AKU-ledigheten. Mens AKU-ledigheten har økt kraftig, har den registrerte ledigheten kun økt svakt fra begynnelsen av 2014 til sommeren 2015. Differansen mellom andelen av arbeidsstyrken som var ledige i AKU, og andelen helt ledige eller på tiltak i NAV, har så langt i 2015 ligget på rundt ett prosentpoeng (1,1 prosent i august 2015). Det tilsvarer omtrent 28 000 personer. Det er en uvanlig stor differanse. I snitt fra 2006 til i dag har denne differansen ligget på 0,3 prosentpoeng.

En stor del av differansen mellom AKU-ledigheten og NAV-ledigheten forklares av at det i AKU er flere nye ledige i aldersgruppene 15-24 år og 24-39 år. I den førstnevnte aldersgruppen ble det 15 000 flere arbeidsledige fra andre kvartal 2014 til andre kvartal 2015, noe som utgjør halvparten av den totale økningen i antall arbeidsledige i denne perioden. Grunnen til at disse registreres som ledige i AKU, men ikke dukker opp i statistikken til NAV, er at disse i hovedsak ikke har krav på dagpenger, og dermed heller ikke har noen grunn til å melde seg som arbeidsledige. Det er ingen grunn i seg selv til å ta ledighet blant ungdom mindre alvorlig enn annen ledighet. Lange perioder uten arbeid som ung kan føre til at man blir varig utelukket fra arbeidsmarkedet. Likevel er det å ikke få arbeid mindre alvorlig hvis man er under utdanning, ettersom utdanningen i seg selv kan antas å bedre fremtidige muligheter på arbeidsmarkedet. I andre kvartal 2015 var det om lag 30 000 som var registrert som ledige i AKU, som var under utdanning. Det er 10 000 høyere enn det tilsvarende tallet for andre kvartal 2014, og denne gruppen sammenfaller i stor grad med gruppen unge som er ledige i AKU. Gruppen som er under utdanning, utgjør med andre ord en tredjedel av økningen i arbeidsledigheten (og en tredjedel av avviket mellom AKU-ledigheten og NAV-ledigheten), og størsteparten av økningen i ledighet blant unge. Forklaringen på økningen i antall ledige under utdanning kan være at det har blitt vanskeligere for studenter å få jobb ved siden av studier, eller at personer som ikke får jobb og aktivt søker, i mellomtiden velger å studere. Tallene tyder på at den førstnevnte situasjonen er den vanligste.

Geografisk fordeling av ledigheten

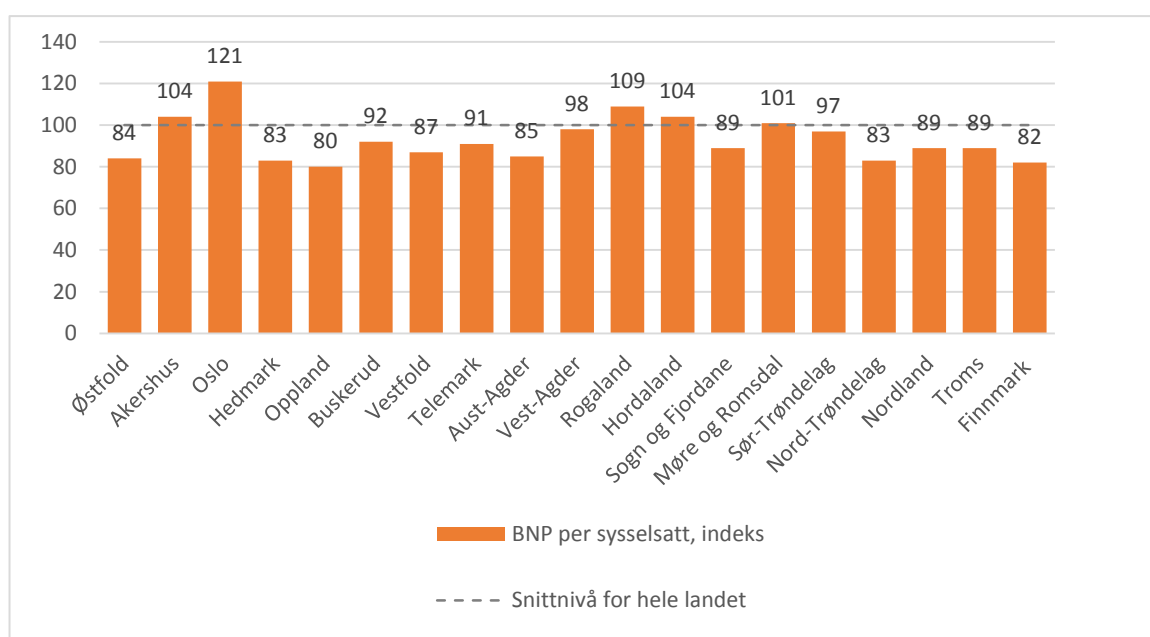
Et viktig trekk ved endringen i ledigheten det siste året er at det har vært stor variasjon mellom fylkene. Figur 6 viser endringen i andelen som er registrert som helt ledige eller på tiltak i fylkene. Der kommer det frem at de olje-utsatte fylkene Aust-Agder, Hordaland, Møre og Romsdal og Rogaland alle har opplevd en økning på over ett prosentpoeng i andelen av arbeidsstyrken som er registrert som helt ledige i NAV eller deltar på tiltak. For Rogaland har økningen vært på hele 2,8 prosentpoeng. Samtidig har 12 fylker hatt en økning på 0,2 prosentpoeng eller mindre, og

Hedmark har til og med hatt en nedgang i andelen ledige eller på tiltak. Dersom man kun ser på personer som er registrert som helt ledige, er den fylkesvise utviklingen omtrent lik, med økning i arbeidsløsheten i typiske oljefylker på Sør- og Vestlandet, og mindre endringer i de øvrige fylkene.



Figur 6: Registrert ledighet og personer på tiltak, som prosent av arbeidsstyrken fordelt etter fylke, og endring i prosentpoeng. Kilde: NAV.

Den geografiske fordelingen av ledigheten kan tyde på at det er i ferd med å skje en omstilling, der næringslivet i de fylkene som har levd i "oljeskyggen", får bedre konkurransevilkår som følge av den lave kronekursen og moderate lønnsoppgjør. Det underbygges av at fylkene i innlandet og Nord-Norge er blant de som har minst økning i ledigheten. Figur 7 viser verdiskapingen per sysselsatt i 2013 i hvert enkelt fylke, med nivået for landet som helhet satt til 100.



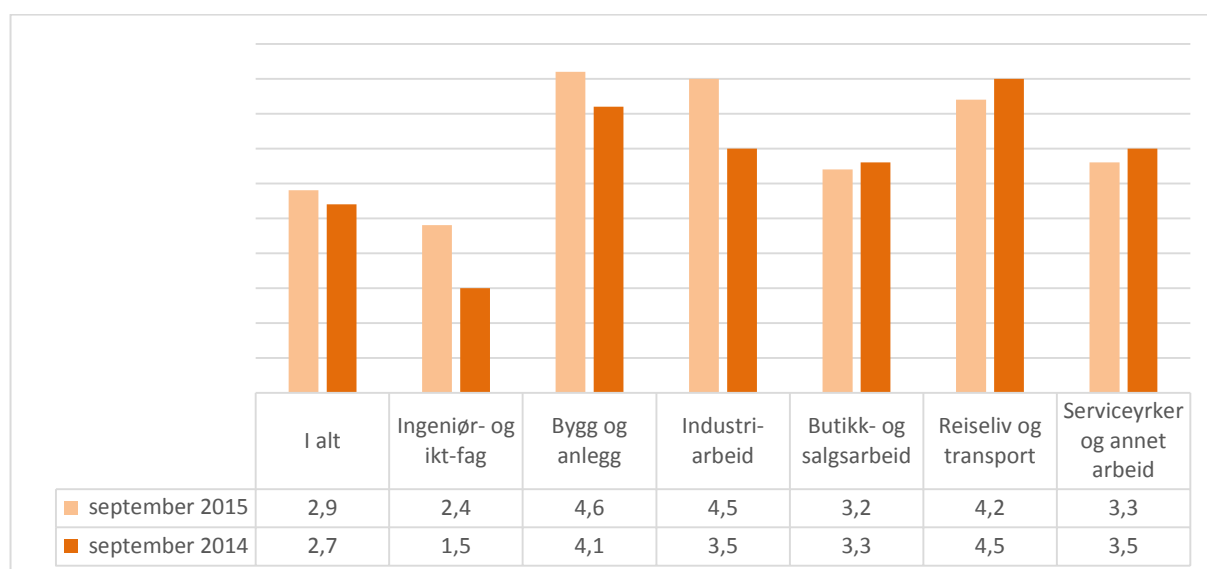
Figur 7: BNP per sysselsatt (2013) i fylkene, som andel av nasjonalt nivå. Kilde: SSB.

Den viser at de delene av landet som til nå har en bedre utvikling i arbeidsmarkedet enn snittet, i stor grad sammenfaller med de som hadde lavere verdiskapning per sysselsatt enn snittet i 2013. Hvis forskjellene i ledighetstallene varsler en høyere fremtidig vekst i disse fylkene, vil det være en ønskelig rebalansering av økonomien vekk fra en for stor oljeavhengighet.

Ledigheten fordelt etter yrkesgrupper

Figur 8 viser utviklingen i den registrerte ledigheten i NAV for utvalgte yrkesgrupper fra oktober 2015 og 2014. Den viser de tre yrkesgruppene med en økning i ledigheten på mer enn et halvt prosentpoeng. Disse er ingeniør- og ikt-fag, bygg og anlegg, og industriarbeid. For førstnevnte gruppe øker ledigheten fra et i utgangspunktet lavt nivå og er fortsatt under ledighetsnivået for befolkningen som helhet. For de to andre gruppene er derimot økningen fra et allerede høyt nivå. Det er naturlig å anta at økningen i ingeniør- og ikt-fag og industriarbeid i all hovedsak kommer av at disse yrkesgruppene er spesielt viktige for oljenæringen og leverandørindustrien.

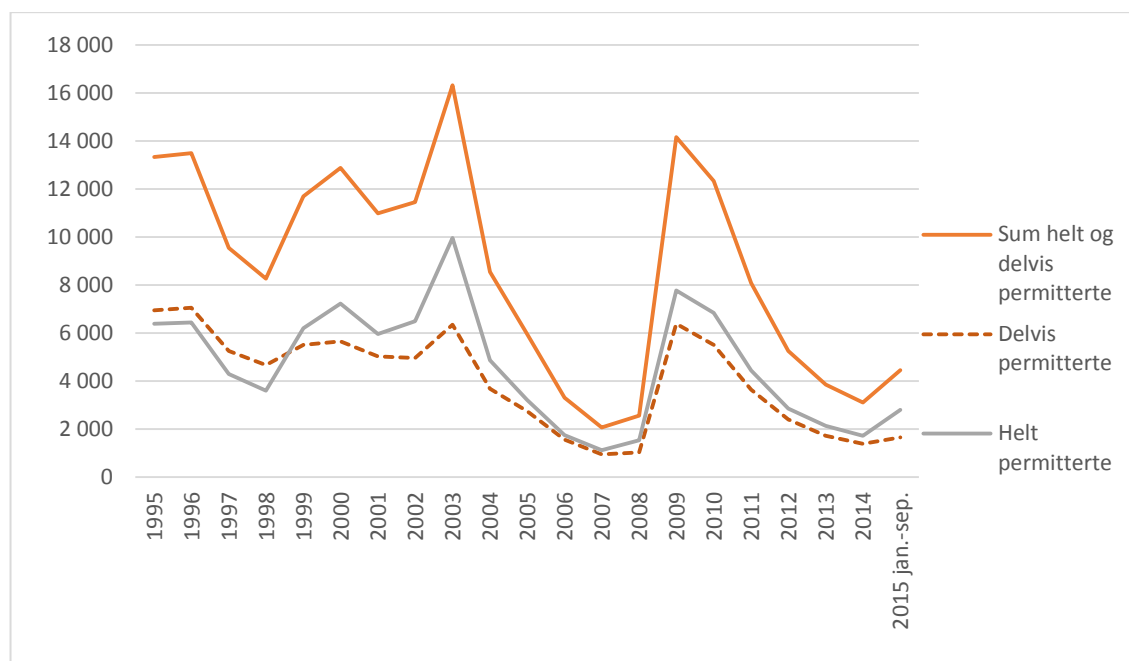
Ledighetstallene for butikk- og salgsarbeid, reiseliv og transport, og serviceyrker viser derimot en moderat nedgang fra 2014 til 2015. Dette er store yrkesgrupper i privat sektor. At ledigheten så langt ikke har spredt seg til disse gruppene tyder på at Norge ikke opplever en bred nedgang i arbeidsmarkedet, men snarere en omstilling i spesielt oljerelaterte næringer.



Figur 8: Registrert ledighet i NAV for utvalgte yrkesgrupper. Kilde: NAV

Andre indikasjoner på situasjonen i arbeidsmarkedet

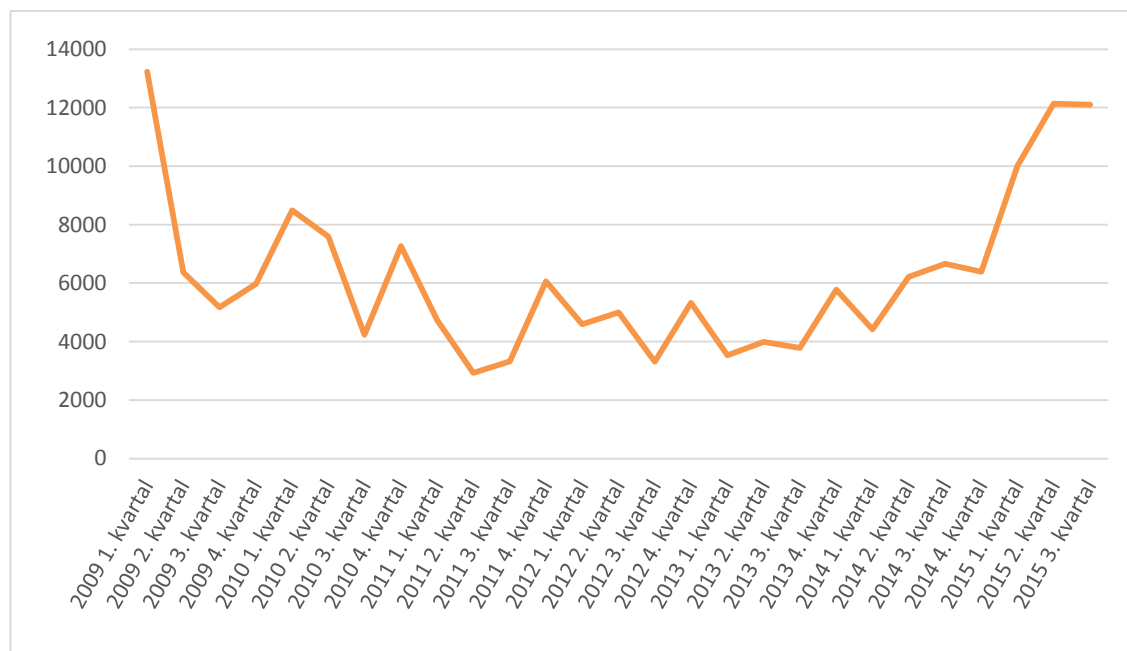
Figur 9 viser utviklingen i antall permitterte, med foreløpige tall for 2015. Antall permitterte ligger betydelig under nivåene fra 2009 og 2002, og er også under nivået som var vanlig på 1990-tallet. Antallet permitterte påvirkes av hvordan reglene for permittering er. Økningen i antall permitterte i 2009 kan delvis forklares med utvidelser i permitteringsmulighetene under finanskrisen. Tilsvarende kan den manglende økningen nå delvis forklares med at reglene er strammere enn de var under finanskrisen. Samtidig underbygger det lave antall permitterte hypotesen om at nedgangskonjunktoren ikke kan karakteriseres som en krise.



Figur 9: Antall helt og delvis permitterte, årgjennomsnitt. Kilde: NAV

Figur 10 viser hvor mange arbeidstakere som potensielt er berørt av varsler om mulige permitteringer og oppsigelser. Denne statistikken utarbeides månedlig av NAV. Alle bedrifter som vurderer permittering eller oppsigelse av mer enn 10 arbeidstakere, har plikt til å melde fra om det. Statistikken kan være en indikator på at arbeidsledigheten og antallet permitterte vil øke fremover. Tallene viser at situasjonen gradvis har forverret seg fra 2. kvartal i 2014 frem til i dag, og at det nå er et forholdsvis høyt antall arbeidstakere som risikerer å miste jobben. Samtidig vet man at alle mulige oppsigelser og permitteringer som blir meldt inn, ikke faktisk vil finne sted. I en del tilfeller vil bedrifter som melder fra om mulige driftsinnskrenkninger finne andre løsninger, eller oppleve at situasjonen bedrer seg i forhold til det som var forventet. Ettersom det kun er bedrifter som vurderer permittering eller oppsigelser av mer enn 10 ansatte som inkluderes i statistikken, vil tallene vise størst utslag når en nedgang i arbeidsmarkedet i hovedsak rammer

store arbeidsgivere. Tilsvarende vil tallene ikke fange opp at en forverring av økonomien fører til at mange mindre bedrifter i sum må si opp et stort antall personer. Siden nedgangen i oljeprisen i hovedsak rammer bedrifter av en viss størrelse, er det naturlig at nedgangen er godt synlig i tallene for forhåndsmeldte driftsinnskrenkninger. Denne statistikken gir ikke i seg selv grunn til å si at arbeidsmarkedet er i krise, men viser at det er behov for å følge nøye med på utviklingen fremover.



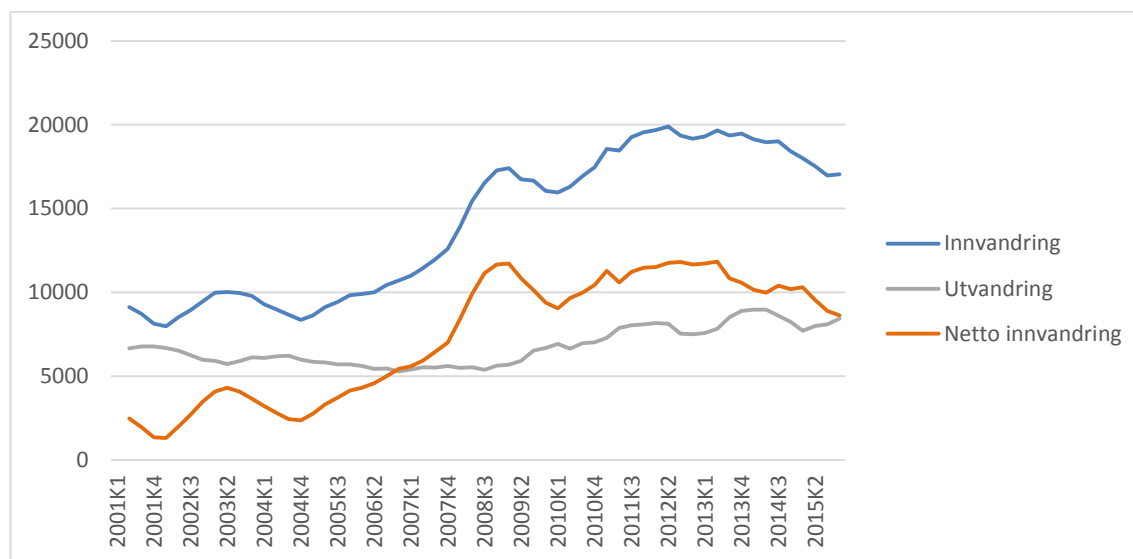
Figur 10: Antall personer berørt av forhåndsmeldte driftsinnskrenkninger (sum permitteringer og oppsigelser) per kvartal. Kilde: NAV.

Endring i arbeidsinnvandringen?

En mulig forklaring på at økningen i ledigheten hittil har vært moderat kan være at en del av de som har mistet jobben, er arbeidsinnvandrere fra nye EU-land som har reist hjem. Det vil i så fall være en ny kilde til fleksibilitet i det norske arbeidsmarkedet. Det kan imidlertid også tyde på at ledigheten snart vil øke i Norge, ettersom en reversering av arbeidsinnvandringen innebærer redusert etterspørsel i Norge. Det kan tenkes at arbeidsinnvandrere i snitt har kortere ansiennitet på en del arbeidsplasser, og når de har blitt sagt opp, vil ytterligere oppsigelser i større grad vise seg i ledighetsstatistikken.

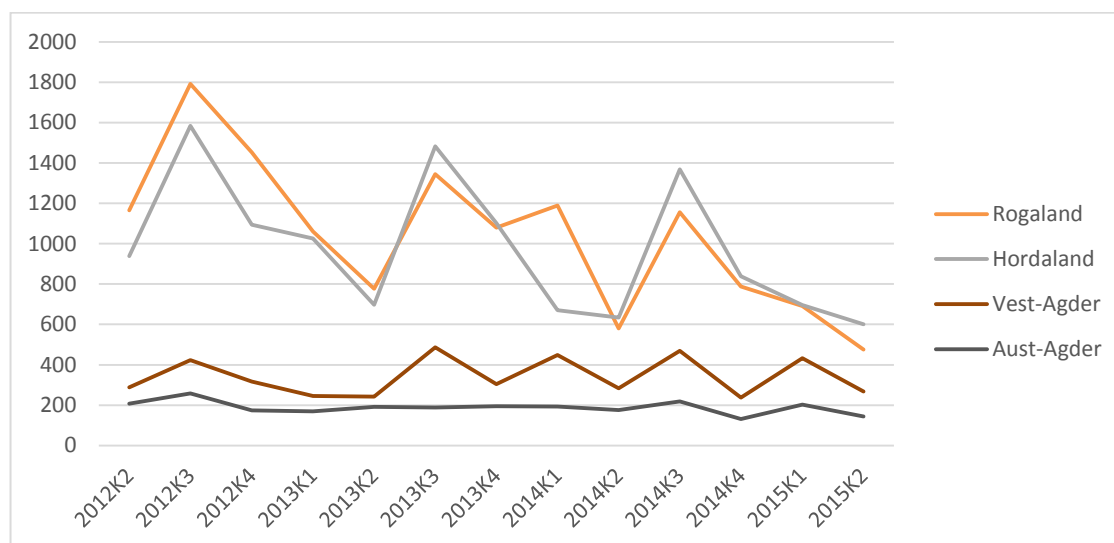
At både det totale antall sysselsatte og størrelsen på arbeidsstyrken har økt, som vist i figur 3, tyder på at det ikke har vært en stor reversering av arbeidsinnvandringen. Figur 11 viser at netto innvandring har falt noe, men fortsatt er positiv. Den viser også at utvandringen har økt noe, men ikke nok til å underbygge at den store mengden arbeidsinnvandrere som har kommet de siste

årene, har begynt å flytte tilbake. Det er verdt å påpeke at disse tallene er til og med andre kvartal 2015, og at nettoinnvandringen dermed ikke kan forklares av det store antall flyktninger som har ankommet Norge i august, september og oktober 2015. I tillegg opplyser SSB at nettoinnvandringen fra land som Polen, hvorfra det i all hovedsak kommer arbeidsinnvandrere, fortsatt er positiv, om enn synkende.¹¹



Figur 11: Innvandring og utvandring til og med andre kvartal 2015, rullerende snitt siste tre kvartal. Kilde: SSB.

Figur 12 viser nettoinnvandringen i fire av de mest oljeutsatte fylkene. Nivået på nettoinnvandringen er svært sesongvariabel, med merkbart høyere nivå om sommeren, sannsynligvis på grunn av sesongarbeid. Man kan likevel se en klar fallende trend i både Hordaland og Rogaland. Det underbygger hypotesen om at arbeidsinnvandringen til en viss grad har virket dempende på endringene i arbeidsledigheten.



Figur 12: Nettoinnvandring i utvalgte fylker. Kilde: SSB

Finanspolitikkenes innvirkning på arbeidsløshet

Hvor mye betyr en stimulerende finanspolitikk?

Det er mange faktorer som påvirker den økonomiske utviklingen og arbeidsmarkedet på kort sikt. Av disse er ikke finanspolitikken nødvendigvis den viktigste, men den er ofte den som får størst politisk oppmerksomhet, ettersom den kan påvirkes direkte av regjeringen og Stortinget. Dette notatet vil derfor først se på hvor stor innvirkning man kan forvente at finanspolitikken har og på Regjeringens forslag for 2016, for deretter kort å se på andre faktorer som påvirker utviklingen.

Det finnes en stor akademisk litteratur og debatt om bruken av stimulerende finanspolitikk for å motvirke nedgangskonjunkturer og økende arbeidsløshet. Det er fortsatt stor usikkerhet og uenighet om hvor effektiv en slik politikk er.¹² Det er ikke meningen her å oppsummere denne debatten, eller konkludere den ene eller andre veien om hvorvidt det er riktig å bruke finanspolitikk til å stabilisere økonomiens utvikling. Det som heller er meningen, er å vise til noen plausible anslag på hvor store sysselsettingseffektene potensielt kan være, og hvilke faktorer som påvirker størrelsen på effektene. Det er nyttig for å gi en kontekst til diskusjoner om hvorvidt statsbudsjettet og oljepengebruken er riktig dimensjonert. For å få mer presise anslag på hvordan finanspolitikken kan forventes å påvirke etterspørselen eller arbeidsløsheten, vil man måtte bruke makroøkonomiske modeller som SSBs MODAG.

Professor Steinar Holden ved Universitetet i Oslo og Victoria Sparrman fra SSB har sett på hvor stor innvirkning offentlig forbruk har på arbeidsløshet.¹³ De har sett på 20 OECD-land i perioden 1980-2007 og estimerer at en økning i offentlig forbruk tilsvarende én prosent av BNP, gir en nedgang i arbeidsløsheten på om lag 0,3 prosentpoeng det samme året. De finner at effekten er større under nedgangskonjunkturer enn under oppgangskonjunkturer, og at effekten er klar under et fastkursregime, men uklar og mindre hvis man har flytende valutakurs. Begge deler er i tråd med økonomisk teori og relevant for Norge i dag. I en nedgangskonjunktur er det sannsynlig at det finnes ledige ressurser som kan anvendes når staten øker sin pengebruk. I en oppgangskonjunktur er det derimot mer sannsynlig at økt offentlig forbruk vil bidra til økte priser og fortrenge private investeringer og forbruk. Dermed blir sysselsettingseffekten større i nedgangstider. Når et land har fast valutakurs mot utlandet er det ikke mulig å variere renten i tråd med konjunktorene. Med flytende valutakurs, derimot, kan sentralbanken sette ned renten. I tillegg kan en svekket valuta i nedgangstider føre til økt eksport og lavere arbeidsledighet enn man ellers ville sett. Effekten av økte offentlige utgifter på arbeidsløshet kan derimot bli motvirket ved at

renten blir høyere og/eller ved at valutaen styrker seg. Holden og Sparrman finner også at effekten er større i land hvor arbeidsmarkedsinstitusjonene kan lede til høyere arbeidsledighet. Ettersom det er forholdsvis enkelt å si opp ansatte av økonomiske årsaker i Norge, kan det tilsi at effekten av offentlige utgifter på ledigheten er noe større her.

Siden Norge er i en nedgangskonjunktur for tiden, tilsier det at økte offentlige utgifter kan ha større innvirkning på arbeidsløsheten enn ellers. På den andre siden har Norge flytende valutakurs. Som redegjort for nedenfor, er det sannsynlig at svekkelsen i valutakursen har hatt en betydelig dempende effekt på arbeidsløsheten. I tillegg er det fortsatt rom for å redusere styringsrenten. Hvis økt offentlig pengebruk fører til en mindre svak krone enn man ellers ville hatt, eller at Norges Bank setter ned renten mindre enn de ellers ville gjort, så betyr det at økte offentlige utgifter får en mindre effekt på arbeidsløsheten. Tidligere sentralbanksjef og finansråd Svein Gjedrem har ved flere anledninger uttalt at det økonomiske systemet Norge har nå, med inflasjonsstyring og flytende valutakurs, gir "mykere kanter" og mindre behov for keynesiansk etterspørselsstimulans.¹⁴ Det skulle tilsi at offentlig pengebruk i større grad tilpasses langsiktige utfordringer, og i mindre grad brukes til å redusere svingninger i arbeidsmarkedet.

Holden og Sparrman (2014) finner at det hovedsakelig er økninger i antall offentlige ansatte som bidrar til redusere arbeidsløsheten. Andre økninger i offentlig forbruk og offentlige investeringer har mindre effekt, mens overføringer fra det offentlige er utelatt fra analysen. Ettersom det er vanskelig å reversere økninger i antall offentlig ansatte, tilsier det at man bør være forsiktig med å bruke økt offentlig pengebruk for å motvirke økninger i arbeidsløsheten, selv om det kan være effektivt på kort sikt.

Torbjørn Eika og Joakim Prestmo fra SSB undersøkte i 2009 effekten av ulike krisetiltak med hjelp av SSBs makroøkonomiske modell KVARTS.¹⁵ Denne modellen er SSBs hovedverktøy for å analysere konjunkturer. Analysen tar utgangspunkt i den økonomiske situasjonen SSBs prognoser for 2010-2012, hvor det ble anslått en arbeidsledighet på mellom 4 og 5 prosent, og stimulerings-tiltak på i overkant av 1 prosent av BNP for fastlands-Norge (som tilsvarer 20 milliarder 2010-kroner). Selv om dagens situasjon selvfølgelig ikke er identisk med prognosen fra 2009, er arbeidsløsheten omtrent på samme nivå. Med utgangspunkt i en ikke for ulik konjunktursituasjon og en modell laget for å analysere konjunkturer i Norge, bør deres resultater kunne gi en god indikasjon på hvor stor effekt finanspolitiske tiltak kan ha på ledigheten i Norge i dag. De ser

på tre ulike former for skattelette og fire ulike former for økte offentlige utgifter, først i en situasjon hvor renten og valutakursen påvirkes av tiltakene, deretter i en situasjon hvor disse holdes fast i modellen. Å holde valutakursen og renten fast gir små utslag på resultatene, og jeg vil derfor fokusere på analysen der disse variablene kan variere.

For skattelettelser finner Eika og Prestmo en effekt på mellom null og 0,2 prosentpoeng på ledighetsraten. For tre av de ulike innretningene av økte offentlige utgifter (produktkjøp, tjenestekjøp eller investeringer) finner de effekter på ledigheten på mellom 0,3 og 0,4 prosentpoeng, som er omtrent samme virkning som Holden og Sparrman finner. Dersom hele beløpet derimot brukes på offentlig sysselsetting gir det ifølge analysen en redusert ledighetsrate på hele 1,6 prosentpoeng det første året. Den sterke effekten forklares med at å ansette flere i det offentlige direkte bidrar til flere arbeidsplasser, mens andre tiltak må virke gjennom flere ledd. At en økning i antall offentlig ansatte har størst effekt er også i tråd med funnene til Holden og Sparrman. Eika og Prestmo påpeker at det er urealistisk å anta, som modellen gjør, at det er mulig å bruke økte offentlig utgifter utelukkende på økt sysselsetting. For å kunne nyttiggjøre seg av økt offentlig sysselsetting vil det samtidig være behov for økt produktinnsats og investeringer i offentlig sektor, noe som vil gjøre at den reelle effekten er noe lavere enn modellen viser. Eika og Prestmo viser også til at økt offentlig sysselsetting kan være vanskelig å reversere, og således kan være mindre egnet som motkonjunkturtiltak.

Økt oljepengebruk går vanligvis til en blanding av de fire typene offentlig utgifter som analyseres, samt overføringer til husholdninger, og i blant til skattelettelser. Eika og Prestmo drøfter ikke effekten av en generell økning i offentlig pengebruk, men anslagene deres for de forskjellige tiltakene tilsier at den totale effekten er i samme størrelsesorden som det Holden og Sparrman finner.

Hvordan anslå hvor ekspansivt et budsjett er?

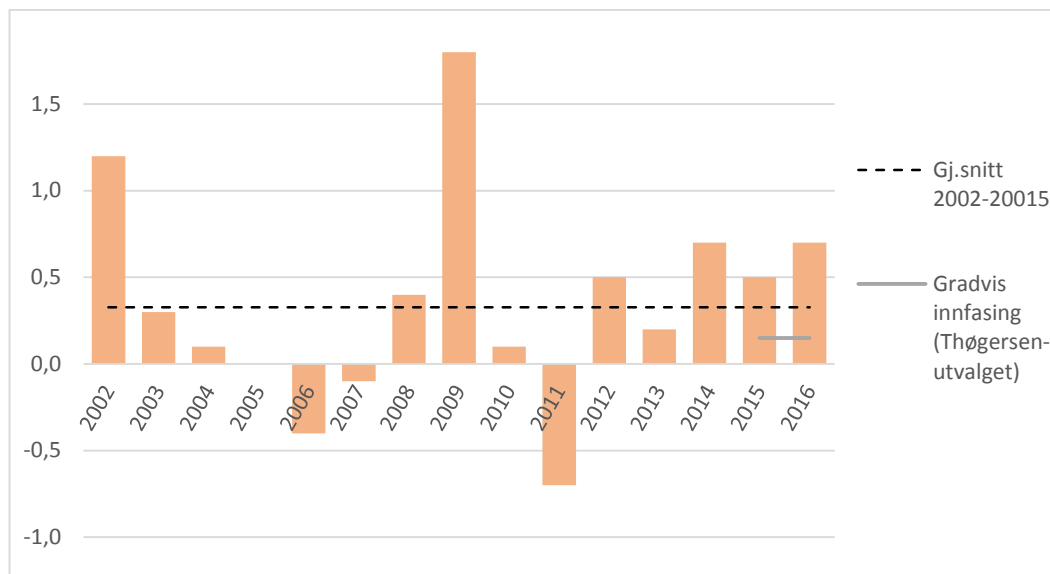
Et vanlig mål på hvor ekspansivt et budsjett er i Norge, er endringen i det strukturelle oljekorrigerte budsjettunderskuddet som andel av trend-BNP for fastlands-Norge (impulsen). At målet er strukturelt innebærer at man prøver å ta utgangspunkt i hvordan budsjettbalansen ville sett ut i en vanlig konjunktursituasjon. Den viktigste justeringen fra det oljekorrigerte underskuddet til det strukturelle oljekorrigerte underskuddet er aktivitetsjusteringer, hvor man antar at skatteinntektene utvikler seg lik trenden, og trekker fra utgiftene til arbeidsløshetsstrygd. I en

nedgangskonjunktur vil skatteinntektene og utgiftene til arbeidsløshet falle, men dette ser man altså bort fra når man vurderer hvor ekspansivt budsjettet er. I tillegg tar man utgangspunkt i trend-BNP når man regner ut impulsen. Det innebærer at når økonomien vokser saktere enn den langsiktige trenden, kan utgiftene likevel vokse i takt med trendveksten til BNP uten at det er synlig i impulsen. Det at man aktivitetstjusterer og tar utgangspunkt i trendveksten gjør at selv ved et uendret strukturelt underskudd (en impuls på null prosent), så øker statsbudsjettet som andel av økonomien i nedgangstider og virker stabiliserende. Disse effektene omtales ofte som automatiske stabilisatorer.

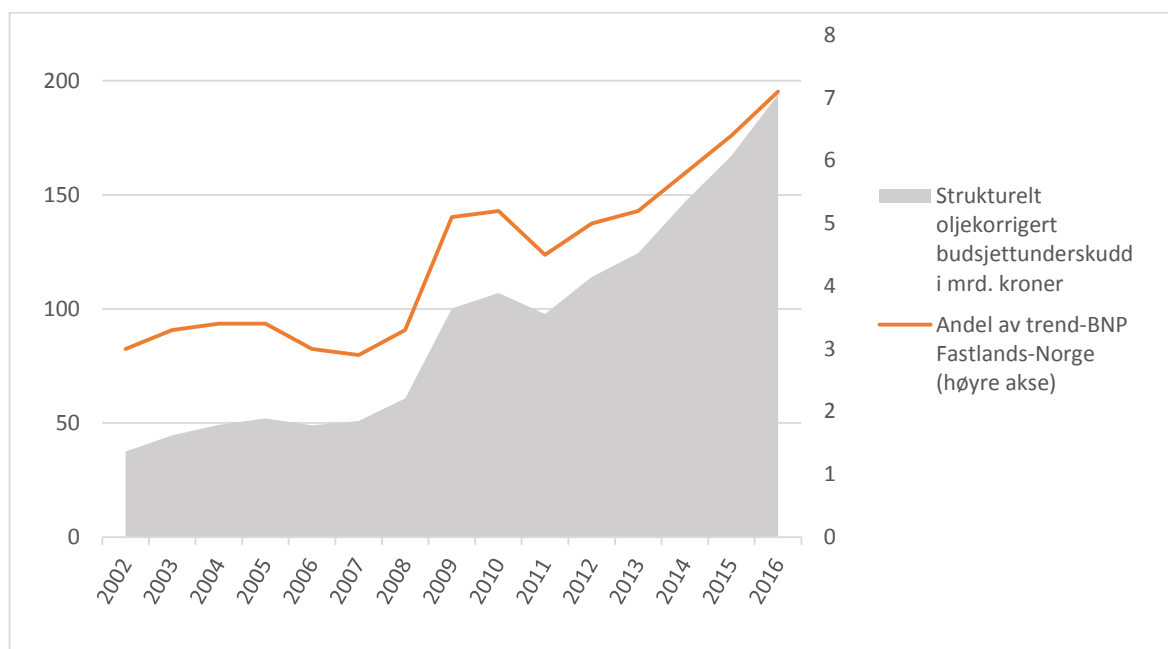
Når impulsen er positiv innebærer det at finanspolitikken bidrar til at økonomien og sysselsettingen vokser. I Norge er det naturlig at finanspolitikken i et normalår er ekspansiv, ettersom vi gradvis skal fase inn oljepenger, i takt med at oljefondet vokser. Hvor mye ekstra oljepenger som har blitt faset inn, har variert fra år til år, med høyere innfasing under nedgangskonjunkturer som i 2002 og 2009, og lavere i år hvor økonomien har gått godt.

Hva har Regjeringen foreslått?

Figur 13 viser endringen i det strukturelle oljekorrigerede budsjettunderskuddet som andel av trend-BNP for fastlands-Norge, også kjent som impulsen, for hvert år fra 2002 til 2016. Figuren viser at innfasingen av oljepenger i Regjeringens forslag til statsbudsjett for 2016 er vesentlig over snittet i årene 2002-2015. Det er kun 2002 og 2009 hvor økningen i oljepengebruken som andel av økonomien var større. I absolutte tall er det kun 2009 hvor økningen i det strukturelle oljekorrigerede underskuddet var større. Det året økte oljepengebruken med 39,4 mrd. kroner, mot en økning 28 mrd. kroner i forslaget for 2016. Figur 14 viser hvordan oljepengebruken har utviklet seg i løpende kroner.



Figur 13: Endring av det strukturelle oljekorrigerte budsjettunderskuddet som andel av trend-BNP for fastlands-Norge (i prosent). Kilde: Finansdepartementet (Nasjonalbudsjettet 2016, vedlegg 1)



Figur 14: Utvikling av det strukturelle oljekorrigerte budsjettunderskuddet i mrd. kroner (løpende kroner), og som andel av trend-BNP for fastlands-Norge.

Oljepengebruken har i snitt økt med omtrent 0,3 prosent av trend-BNP i disse årene. En økning i oljepengebruken i tråd med dette nivået ville betydd rundt 12 milliarder kroner ekstra i budsjettet. Forslaget til Regjeringen er over dobbelt så ekspansivt.

Det er verdt å merke seg at tallene i figur 13 er regnskapstall, som viser den reelle oljepengebruken etter at man har revidert anslag for de strukturelle skatteinntektene og utvikling av trend-BNP. Da budsjettene ble lagt frem, kan tallene ha sett ganske annerledes ut. Eksempelvis ble det i

Nasjonalbudsjettene for 2010 og 2011 anslått at impulsen ville være på henholdsvis 0,6 og -0,2, mens regnskapstallene viser at de ble på 0,1 og -0,7. Oljepengebruken ser derfor betydelig mer moderat og ansvarlig ut i ettertid, enn den så ut da beslutningene ble fattet. Dette har i stor grad skjedd fordi Norge har hatt flaks, og økonomien har utviklet seg bedre enn man kunne forutse. Det er mulig at tallene for 2015 og 2016 er tilsvarende feil, men feilen kan like godt være i motsatt retning, dersom den underliggende veksten i økonomien har blitt varig svekket av oljeprisfallet.

Budsjettet fremstår desto mer ekspansivt, dersom man sammenligner det med prognoser for fremtiden heller enn med fortiden. Oljepengebruken vil i løpet av de nærmeste ti til femten årene nå en topp som andel av BNP. Etter det vil den måtte reduseres hvert år (det vil si at impulsen vil gå fra å være positiv i et normalår til å være negativ). Thøgersen-utvalget har nylig sett på hvordan handlingsregelen praktiseres og mulige tilleggsregler for å få en mer gradvis innfasing av oljepengene.¹⁶ Utvalget foreslår som én av flere mulige tilleggsregler til handlingsregelen at det fastsettes retningslinjer om maksimal budsjettimpuls i en normal konjunktursituasjon. Utvalget kommer frem til at en slik regel bør være at «*budsjettets ekspansive impuls normalt ikke bør overstige 0,1-0,2 prosentenheter av BNP for Fastlands-Norge*».¹⁷ En oljepengebruk i tråd med denne anbefalingen ville for 2016 betydd en økning i det strukturelle oljekorrigerede budsjettet på mellom tre og 7,5 milliarder kroner. Oljepengebruken som Regjeringen foreslår for 2016, er med andre ord om lag 20 mrd. kroner høyere enn det Thøgersen-utvalget foreslår for et normalår, og impulsen er omtrent fire ganger så høy.

Thøgersen-utvalget har sett på hva som vil skje med en årlig impuls på 0,5 prosentenheter i en situasjon med lav fondsavkastning og lav oljepris. Utvalget advarer om at finanspolitikken da må legges kraftig om etter kun seks år. Lav oljepris og lav fondsavkastning er ikke urealistisk fremover. Utvalgets advarsel viser derfor tydelig at å videreføre en impuls på 0,7, som i forslaget til budsjett for 2016, ikke er bærekraftig særlig lenge.

Et annet mål på ekspansiviteten i budsjettet er den reelle underliggende utgiftsveksten i prosent. Fra 2006 til og med 2015 har denne vært på rundt 2,3 prosent årlig. Hvis man ser bort fra finanskriseåret 2009, har den underliggende utgiftsveksten vært på knappe to prosent. I Regjeringens forslag til statsbudsjett for 2016 er den underliggende utgiftsveksten 2,9 prosent, som er klart over det som har vært vanlig de siste årene. Også i 2014 og 2015 var den underliggende utgiftsveksten klart høyere enn det som har vært vanlig de siste 10 årene.

Forventet effekt av økt oljepengebruk på ledigheten

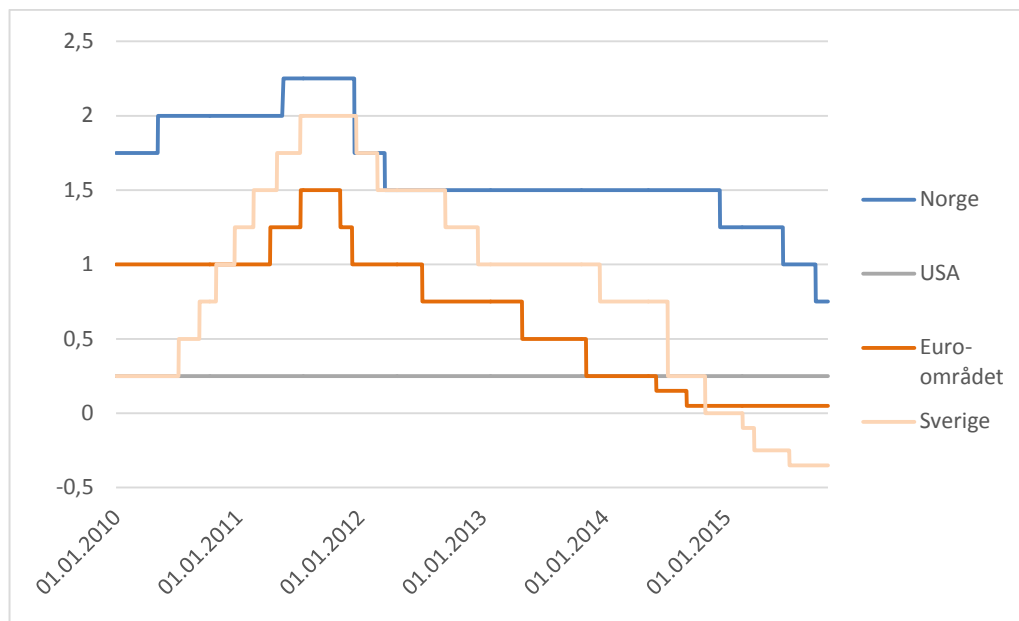
2016 ser selvfølgelig ikke ut til å bli et normalår, ettersom arbeidsløsheten og veksten i økonomien er høyere enn vanlig. Det rettferdiggjør en noe høyere oljepengebruk enn det man ønsker på lenger sikt. Effekten dette kan forventes å ha på arbeidsløsheten er likevel beskjeden. Tar man utgangspunkt i Holden og Sparrmans anslag på at én prosent av BNP i økte offentlige utgifter gir 0,3 prosentpoeng lavere ledighet, gir Regjeringens forslag til budsjett en ledighet som er 0,1 prosentpoeng lavere enn dersom man hadde lagt seg på samme oljepengebruk som snittet for 2002-2015 og omtrent 0,15 prosentpoeng lavere enn dersom man hadde fulgt Thøgersen-utvalgets anbefaling om en impuls på mellom 0,1 og 0,2. Det utgjør i underkant av 5000 færre arbeidsledige. Som diskutert over, kan disse grove anslagene basert på Holden og Sparrman (2014) være for høye, ettersom Norge har flytende valutakurs. De kan også være for lave siden de ikke tar hensyn til konjunktursituasjonen.

Andre faktorerers påvirkning på utviklingen i arbeidsmarkedet

Når en svakere økonomisk utvikling fører til økt arbeidsløshet, er det mange forskjellige mekanismer som automatisk eller gjennom beslutninger påvirker utviklingen. Flere av disse har større betydning enn finanspolitikken. Her gjennomgås raskt hvilke faktorer dette er, og hvor stor innvirkning de har.

Pengepolitikk

Det er vanlig å omtale pengepolitikken som førstelinjeforsvaret når økonomien går dårligere. Det er også bred akademisk enighet om at sentralbankens rentesetting bør være det virkemiddelet man tyr til først for å møte konjunktursvingninger. Dette synet deles av Norges Bank, og sentralbanksjefen har sagt at «pengepolitikken kan være førstelinjeforsvaret når konjunkturer avtar».¹⁸ Det fremheves også i Nasjonalbudsjettet for 2016.¹⁹ Grunnen til dette er at en sentralbank kan reagere raskt på utviklinger i økonomien, på en måte finanspolitikken ikke kan. Det innebærer også at endringer i finanspolitikken i ekspansiv retning kan bli motsvart av at pengepolitikken blir tilsvarende mindre ekspansiv. Hvis det skjer, kan mye av effekten av finanspolitikken forsvinne. Det er, som beskrevet foran, en medvirkende forklaring til at finanspolitikk er mindre virkningsfull når man har flytende valutakurs og dermed fritt kan bruke renten til å stabilisere økonomien. En måte å si det på, er at pengepolitikk trumfer finanspolitikk.



Figur 15: Styringsrenten i utvalgte land. Kilde: Norges Bank

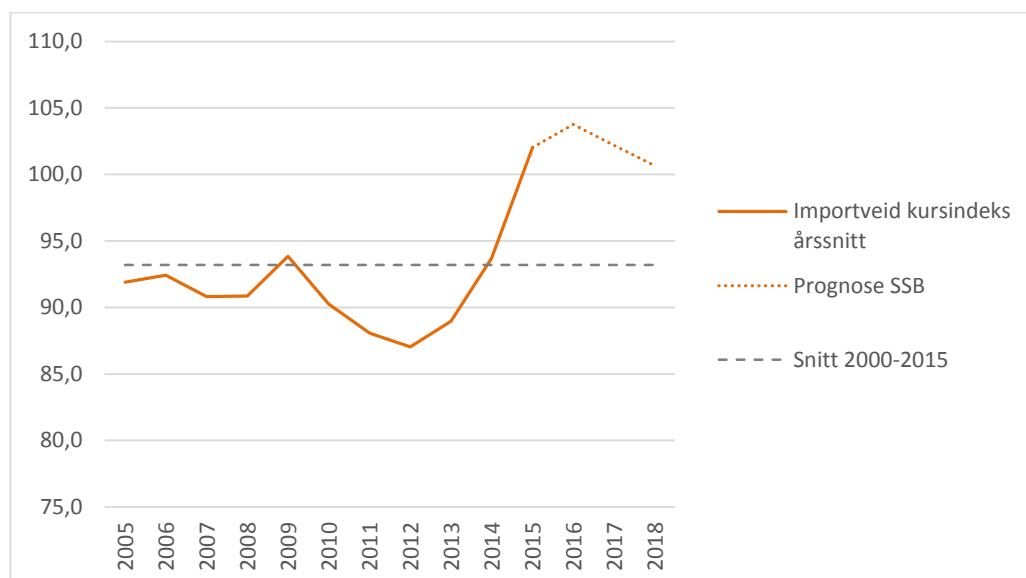
Den økonomiske motgangen Norge opplever på grunn av fallet i oljeprisen har gjort at Norges Bank har satt ned renten ved flere anledninger, senest på rentemøtet 23. september 2015. Da ble styringsrenten satt ned til 0,75 prosent, det laveste nivået noensinne i Norge. Den fulle effekten av et rentekutt på økonomien tar opptil to år å vise seg. Den rekordlave renten kan derfor forventes å fortsette å bidra til å dempe konjunkturedgangen fremover. At renten nå er såpass lav innebærer at det er mindre rom for store endringer i renten, dersom situasjonen i økonomien forverrer seg. Likevel slår Norges Banks hovedstyre fast at renten kan bli satt ytterligere ned i løpet av det nærmeste året. Som det fremkommer av figur 15, er den rekordlave styringsrenten i Norge fortsatt høyere enn renten hos mange av våre viktigste handelspartnere. Inntil nylig var det ansett som svært krevende, eller til og med umulig, å ha negative styringsrenter. Dette har blitt motbevist av blant annet Sverige, som nå har en styringsrente på -0,35 prosent. Det viser at det er større rom til å sette ned renten enn man tidligere har trodd, og argumentet om at finanspolitikken blir viktigere for stabilisering når renten nærmer seg null, er dermed svekket.

I siste utgave av Pengepolitisk rapport, utgitt 24. september 2015, står det at Norges Bank «legger beregningsteknisk til grunn at oljepengebruken de kommende årene vil øke i om lag samme takt som den har gjort siden handlingsregelen ble innført i 2001». ²⁰ I forslaget til statsbudsjett for 2016 har Regjeringen lagt opp til en oljepengebruk som øker mer en dobbelt så raskt som dette. Det kan isolert sett føre til at Norges Bank fører en mindre stimulerende pengepolitikk enn den ellers ville gjort. I hovedstyrets beslutning ble det lagt til grunn at «prisveksten på kort sikt blir

værende nær 3 prosent», noe som er over det langsiktige inflasjonsmålet på 2,5 prosent. 12-månedersendringen i konsumprisene var i september allerede på 3,1 prosent (KPI-JAE, konsumprisen justert for avgiftsendringer og uten energivarer). Hovedårsaken til den relativt høye prisveksten er svekkelsen av kronekursen. Siden det er en midlertidig effekt, er det naturlig at Norges Bank legger mindre vekt på den i rentesettingen. Men dersom denne effekten blir forsterket av en ekspansiv finanspolitikk, for eksempel fordi det bidrar til høyere lønnsvekst, kan det føre til at Norges Bank må sette en høyere rente enn den ellers ville gjort. Det kan også styrke kronekursen. Det kan bety at hele eller deler av sysselsettingseffekten av et ekspansivt budsjett forsvinner.

Kronekursen

En annen viktig faktor for hvordan norsk økonomi og arbeidsledigheten utvikler seg, er kronekursen. Fordi Norge har et pengepolitisk regime med flytende valutakurs og inflasjonsmål, er ikke kronekursen bestemt direkte av norske myndigheter. Kronekursen påvirkes derimot av en rekke faktorer, som økonomiske utsikter i Norge og utlandet, oljeprisen og rentesettingen i Norge og i utlandet. Når økonomien i Norge svekker seg, vil det ha en tendens til å svekke kronekursen. Lavere renter, som ofte er et svar på svak utvikling i økonomien, bidrar også til svekket valutakurs. Når valutakursen svekkes, virker det stimulerende på norsk økonomi, ved at bedrifter i Norge som er utsatt for konkurranse fra utlandet blir mer konkurransedyktige. Den norske kronen har svekket seg betydelig siden sommeren 2014, i hovedsak på grunn av fallet i oljeprisen.



Figur 16: Importveid kronekurs (indeks 1995=100), årssnitt. Kilde: Finansdepartementet og SSB

Figur 16 viser hvordan den importveide kronekursen har utviklet seg. Legg merke til at høye tall i denne sammenheng betyr en svakere krone. Kronekursen har så langt i 2015 vært betydelig lavere enn det som er vanlig, og SSB spår at kronekursen vil fortsette å være på et lavt nivå de nærmeste årene.

SSB har anslått hvor stor effekt den lave kronekursen har hatt på norsk økonomi. SSB konkluderer med at uten kronekursfallet fra andre kvartal i 2014, hadde sysselsettingen vært én prosent lavere i 2015, og 1,6 prosent lavere i 2016. Arbeidsløsheten ville vært 0,6 og 0,9 prosentpoeng høyere i henholdsvis 2015 og 2016.²¹ Det tilsvarer om lag 16 000 flere arbeidsløse i 2015 og 25 000 flere arbeidsløse i 2016. Veldig forenklet kan det da sies at effekten av en svekket kronekurs er om lag fem ganger større enn av et ekspansivt budsjett.

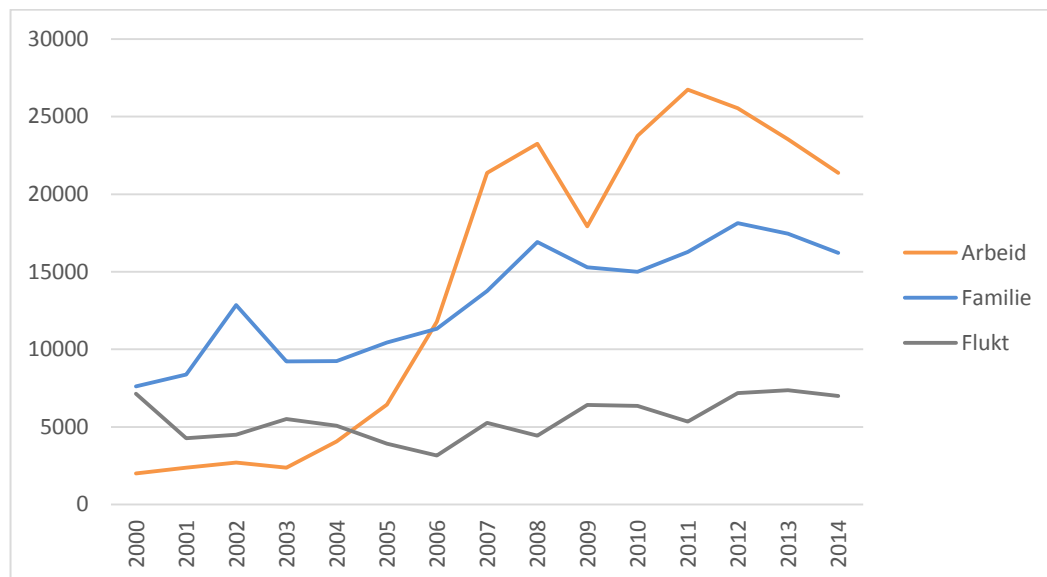
Etterspørsel fra oljenæringen

Oljenæringen har i mange tiår vært av stor betydning for norsk økonomi. Næringen er ikke bare viktig som kilde til store inntekter til staten, men også som kilde til en betydelig etterspørsel i fastlandsøkonomien. Økningen i arbeidsløsheten fra andre halvdel av 2014 frem til i dag er i stor grad utløst av lavere oljepris og generelt fallende petroleumsinvesteringer, noe som illustrerer betydningen av denne næringen for Norge. SSB har anslått at dersom petroleumsinvesteringene hadde holdt seg på et nivå som tilsvarer årsnittet for 2013 i 2014 og etterfølgende år, så hadde det alene gitt en arbeidsledighet som er 0,1 prosentpoeng lavere i 2015 og 0,2 prosentpoeng lavere i 2016. I denne analysen er ikke næringens kjøp av varer og tjenester fra resten av økonomien tatt med, noe som derfor gjør at den totale virkningen av etterspørselen fra oljenæringen blir undervurdert. Eika og Martinussen (2013) har sett på perioden 2003 til 2012 og gjennom bruk av makromodeller anslått effekten den høye oljeprisen i denne perioden har hatt på norsk økonomi.²² De finner at uten den økte etterspørselen fra petroleumsvirksomheten og den økte bruken av oljepenger over statsbudsjettet, så ville den årlige veksten i BNP for fastlands-Norge vært om lag 0,6 prosentpoeng lavere og arbeidsledigheten ett prosentpoeng høyere. Omtrent halvparten av disse effektene kan tilskrives virkningen av økt etterspørsel fra petroleumsvirksomheten alene.

Arbeidsinnvandring

Som drøftet over er arbeidsinnvandringen en potensielt ny kilde til fleksibilitet i arbeidsmarkedet. Ved at flere flytter til Norge når det er høy aktivitet, og at noen av disse flytter tilbake når

aktiviteten avtar, blir svingningene i arbeidsledigheten mindre enn den ellers ville vært, noe som kan påvirke behovet for å påvirke den totale etterspørselen gjennom finanspolitikk. Figur 17 viser at innvandringen til Norge har økt vesentlig de siste årene, og at denne økningen i hovedsak har vært arbeidsinnvandring. Store deler av denne økningen i innvandring kommer fra nye EU-land, særlig Polen og Litauen.



Figur 17: Innvandring til Norge etter grunn. Kilde: SSB.

Den svakere økonomiske utviklingen det siste året har hittil gitt seg utslag i at nettoinnvandringen fra disse landene har falt noe, blant annet fordi antallet utvandring har økt. Likevel er nettoinnvandringen fra EU-landene i øst fortsatt positiv. Det derfor fortsatt uklart hvor stor rolle utvandring kan ha i å dempe endringer i arbeidsledigheten.

Konklusjon

En mer detaljert gjennomgang av situasjonen i arbeidsmarkedet gir et mer nyansert bilde enn man får ved å bare se på antall arbeidsløse. Det viser tydelig at selv om situasjonen er noe dårligere enn vi er vant med, er vi langt fra å være i en krise. Det skulle i seg selv tilsi en viss forsiktighet med ekstraordinære tiltak. I lys av dette fremstår Regjeringens forslag til statsbudsjett for 2016 som klart ekspansivt, og dette før eventuelle økninger i oljepengebruken for å håndtere flyktningkrisen. Statsbudsjettet for 2016 er det tredje mest ekspansive budsjettet som har blitt lagt frem siden 2001, med kun kriseårene 2002 og 2009 som mer ekspansive. Regjeringen foreslår å øke oljepengebruken omtrent dobbelt så raskt som det som har vært snittet i perioden 2002-2015. Regjeringens forslag til oljepengebruk er enda lenger unna anbefalingen til Thøgersen-

utvalget om en budsjettimpuls på 0,1-0,2 i et normalår. Effekten av en ekspansiv finanspolitikk på arbeidsløsheten er med all sannsynlighet forholdsvis beskjeden. Fallet i kronekursen har hittil hatt en vesentlig større innvirkning på arbeidsløsheten enn man kan forvente fra den økte oljepengebruken. I tillegg er det viktig å ta med at finanspolitikken ikke besluttet i et vakuum. En ekspansiv finanspolitikk vil kunne påvirke pengepolitikken og valutakursen. Dersom pengepolitikken blir påvirket i mindre ekspansiv retning eller kronen styrkes, vil det kunne innebære at deler av effekten av den ekspansive finanspolitikken forsvinner.

På bakgrunn av disse vurderingene bør oljepengebruken i hovedsak dimensjoneres basert på langsiktige vurderinger av bærekraft, heller enn på et ønske om å motvirke kortsiktige svingninger i økonomien. Nedgangen i etterspørselen fra oljenæringen er delvis et resultat av fall i oljeprisen som er av ukjent varighet. Samtidig står også Norge overfor en nedgang i oljenæringen av mer strukturell art, hvor både statens løpende inntekter fra oljeutvinningen og næringens etterspørsel av varer og tjenester fra fastlandsøkonomien, vil avta gradvis. Denne strukturelle nedgangen taler for en *mindre* ekspansiv finanspolitikk i årene fremover, slik at verdien av oljeformuen ikke skal falle for raskt som andel av BNP når nedgangen først begynner.

FORFATTER: Notatet er skrevet av Haakon Riekeles, samfunnsøkonom i Civita. haakon@civita.no

Konklusjoner som er trukket, og eventuelle feil og mangler som måtte forekomme, står for forfatterens regning. Skulle feil eller mangler oppdages, ville vi sette stor pris på tilbakemelding, slik at vi kan rette opp og justere.

SLUTTNOTER

¹ Stortingets spørretime 21.10.2015

² NOU 2015:19 Finanspolitikk i en oljeøkonomi

³ AKU-ledigheten omfatter de som har søkt jobb de siste fire ukene, samt er tilgjengelig for arbeid i uken undersøkelsen foregikk eller innen de neste to ukene. Denne definisjonen er ikke identisk med de som mottar arbeidsledighetstrygd fra NAV. Andre mål på ledighet drøftes senere i notatet.

⁴ <http://ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/aku>

⁵ <http://arbeiderpartiet.no/Aktuelt/OEkonomi/En-regjering-paa-etterskudd2>

⁶ SSB Økonomiske analyser 3/2015.

⁷ Se for eksempel omtale i Federal Reserve Monetary Policy Report for juli 2015 (http://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/files/20150715_mprfullreport.pdf)

⁸ Nasjonalbudsjettet 2016, side 38-39

⁹ Nesheim og Sandvik (2012), Supplerende mål på ledighet, *Økonomiske analyser 5/2012*

¹⁰ Bø og Nesheim (2015) Hvorfor ulike ledighetstall *Økonomiske analyser 3/2015*

¹¹ <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkendrkv> (publisert 20. august 2015)

¹² Se for eksempel Alan J. Auerbach & William G. Gale & Benjamin H. Harris, 2010, "Activist Fiscal Policy," *Journal of Economic Perspectives*, American Economic Association, vol. 24(4), pages 141-64, Fall

¹³ <http://folk.uio.no/sholden/wp/fiscal-U.pdf> Tidligere versjon av artikkelen er publisert som Steinar Holden & Victoria Sparrman, 2011 "Do Government Purchases Affect Unemployment?", CESifo Working Paper Series 3482, CESifo Group Munich.

¹⁴ Innlegg på Civitas frokostmøte 23.9.2015, og innlegg på Høyres produktivitetskonferanse 12.10.2015

¹⁵ Torbjørn Eika og Joakim Prestmo, 2009, «Krisetiltak, effekten av ulike tiltak belyst med makromodell», *Samfunnsøkonomen* nr. 4, 2009.

¹⁶ NOU 2015:9 «Finanspolitikk i en oljeøkonomi»

¹⁷ Side 26 i NOU 2015:9 «Finanspolitikk i en oljeøkonomi»

¹⁸ <http://www.norges-bank.no/Publisert/Foredrag-og-taler/2015/2015-05-04-Olsen-pengepolitikken/>

¹⁹ Nasjonalbudsjettet 2016, side 64

²⁰ Norges Bank, Pengepolitisk rapport 3/2015

²¹ SSB, Økonomiske analyser 3/2015, side 20

²² Torbjørn Eika og Marie Sneve Martinussen (2013), *Virkninger av økt etterspørsel fra petroleumsvirksomheten og økt bruk av oljepenger 2003-2012*, SSB Rapport 57/2013.