SOSIAL ØKONOMEN

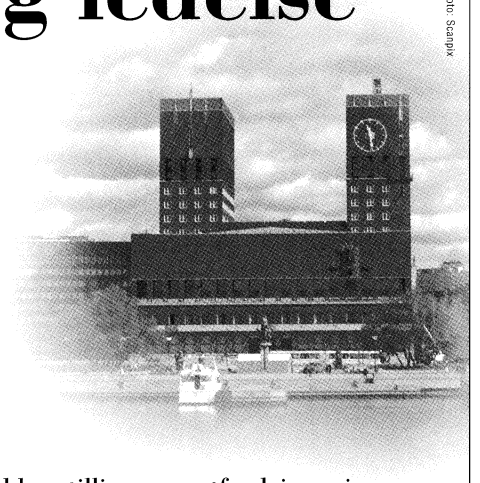
- Solidaritetsalternativet i ny drakt?
- Forskermøtet

NR. 2. Februar 2000 – 54. ÅRG.

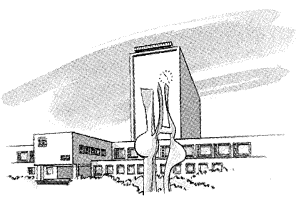
MARKETING TEAM AS RRA 67 - Foto: Scanpix

Mastergradsstudiet (MBA) i offentlig økonomi og ledelse

– i kombinasjon med jobb



NHH har flere studietilbud i Oslo for deg som ønsker videreutdanning på høyere grads nivå. Studiene arrangeres som intensive samlinger som gjør det mulig å kombinere studier med jobb. Teoretisk kunnskap kombinert med deltakernes egne erfaringer danner grunnlaget for erfaringsbasert læring og gir større kunnskap og bredere perspektiver. Deltakerne følger hverandre gjennom hele programmet og får gode muligheter for erfaringsutveksling, samarbeid og nettverksbygging.



Norges Handelshøyskole (NHH) er landets ledende økonomiske fagmiljø. Høgskolen har et omfattende internasjonalt forskningsnettverk og er det norske medlemmet av CEMS – samarbeidsforumet for de fremste handelshøyskoler i Europa. NHH har nært samarbeid med Administrativt forskningsfond (AFF) og Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF).

En sektor i endring stiller nye og høye krav til økonomisk-administrativ kompetanse. Norges Handelshøyskole har et av de ledende fagmiljø i verden innenfor offentlig økonomi.

MBA-studiet i offentlig økonomi og ledelse er et deltidsstudium over to år som gir kunnskap om de utfordringene som knytter seg til kunderetting, fristilling og konkurranseutsetting i offentlig virksomhet.

Studiet retter seg mot personer som ønsker å kvalifisere seg for leder- og mellomlederstillinger i offentlig sektor, nært tilknyttede etater/organisasjoner eller andre som har behov for bedre helhetsforståelse og større kunnskap om problemstillinger og utfordringer i offentlig sektor.

MBA-studiet i offentlig økonomi og ledelse tilbyr:
- dyktige forelesere fra et internasjonalt anerkjent fagmiljø
- studietur til et ledende fagmiljø i Europa
- sammenhengende deltidsstudium over to år med samme gruppe
- liten gruppe – maks. 32 deltakere.

Gjennomført studium gir graden MBA in Public Economics and Management. Studiestart september 2000. Opptak våren 2000. Opptakskrav er minimum fire års universitets-/høyskoleutdanning og tre års relevant praksis.

For brosjyre med nærmere informasjon om studiet, søknadsfrist, studieavgift og annen informasjon, kontakt Norges Handelshøyskole, seksjon for etter- og videreutdanning, Helleveien 30, 5045 BERGEN, tlf. 55 95 96 00, telefaks 55 95 96 01 eller e-post **etterutdanning@nhh.no**

www.nhh.no

http://www.nhh.no/etterutdanning

NHH

Norges Handelshøyskole

NR. 2 2000 - 54. ÅRG

I DETTE NUMMER...

TEMA: Solidaritetsalternativet

2
PER KLEPPE:
Solidaritetsalternativet i fortid og framtid

8
KNUT RØED:
Ny arbeidsdeling i et fornyet Solidaritetsalternativ?

12
KNUT ANTON MORK:
Ikke løsning, men problem

14
ERLING BARTH:
Lønnsdannelsen i offentlig sektor

AKTUELL KOMMENTAR

20
EVA BIRKELAND:
Et kvotesystem for klimagasser

DEBATT

25
FREDRIK CARLSEN:
Fristilling av sykehus – svar til Sørensen

27
KJETIL BJORVATN:
Det 22. Nasjonale forskermøtet for økonomer

28
JAN TORE KLOVLAND:
Sosialøkonomprisen

Forsidebilde:
Karl Glad/Yngve Hågensen:
Morten Holm, SCANPIX Norge

SOSIALØKONOMEN
ISSN 0038-1624

LEDER

10 Bud for makro-økonomisk arbeidsdeling

I dette nummeret av Sosialøkonomen tar vi blant annet opp problemstillinger rundt den norske makro-økonomiske arbeidsdelingen som går under navnet Solidaritets-alternativet. Den Nye Sysselsettingskommisjonen, som ledes av professor Steinar Holden, vil i løpet av 2000 forventningsvis fremlegge nye prinsipper for den makroøkonomiske arbeidsdelingen. Vi tillater oss å fremsetter 10 punkter vi mener en arbeidsdeling i størst mulig grad må tilfredsstille for å fremme et vellykket samspill.

1. **Rolleklarhet**. Arbeidsdelingen må gi den enkelte part i arbeidsdelingen ansvaret for målsettinger som den har virkemidler til å nå.

2. **Robusthet**. Målsettingene må ikke være så rigide at måloppfyllelse blir umulig, noe som igjen kan føre til at samarbeidet bryter sammen. En liten åpen økonomi vil bli truffet av mange sjokk, og en strikt etterlevelse av målsettingene er trolig umulig.

3. **Intertemporal konsistens.** Partenes virkemidler har både en langsiktig og kortsiktig effekt på økonomien. Virkemidlene bør tilordnes på en slik måte at tilfredstillelsen av kortsiktige hensyn ikke gjør det vanskeligere å nå målsettinger som krever et noe lengre perspektiv.

4. **Nyttekonsistens**. Den part hvis virkemiddel har størst innflytelse på måloppnåelsen, må ha tilstrekkelige egen-insentiver til å etterstrebe målsettingen.

5. **Målklarhet.** Det bør være helt klart hvilken målsetting/strategi den enkelte part i samarbeidet har. Den enkelte part må kunne stole på at andre parter fyller sine funksjoner, for å mest mulig effektivt fokusere på egen måloppfyllelse.

6. **Transparens**. Det må være åpenhet rundt målsettingene, slik at publikum, politiske organisasjoner og interesseorganisasjoner for øvrig kan agere i forhold til dem. Dette er et viktig bidrag til å sikre at arbeidsdelingen tilfredsstiller det publikum den er satt til å tjene.

7. **Etterprøvbarhet**. Det må være mulig å etterprøve partenes handlinger for å sikre at den enkelte part ikke i det skjulte dropper ut av samarbeidet for å mele sin egen kake, for i ettertid å skylde på eksterne forhold for at ting gikk galt.

8. **Sanksjonsmulighet**. Gjennom etterprøving bør publikum få vite hvilke parter som ikke i tilstrekkelig grad har bidratt til måloppfyllelsen. Det må altså være mulig å stille partene til ansvar gjennom media og overfor Stortinget. Dette styrker sanksjonsmekanismene og bidrar til opprettholdbarhet.

9. **Fleksibel respons**. Samarbeidet må ha en struktur som i størst mulig grad er slik at ingen part har insentiv til å bryte, gitt at alle andre følger opp samarbeidet. Det må derfor være interne sanksjonsmekanismer og partenes målsettinger må støtte opp om hverandre.

10. **Kontroll.** Samarbeidet må kontrolleres av en uavhengig instans, som løpende kan vurdere virkemidlenes innretning for måloppfyllelse. En mulig instans kan være Statistisk Sentralbyrå.

PER KLEPPE:

Solidaritetsalternativet i fortid og framtid

Solidaritetsalternativet i den opprinnelige formen ble lagt fram i 1992 i utredningen fra det første Sysselsettingsutvalget. Fra å være et slags regnestykke er det blitt en angrepsmåte. Den kjennetegnes ved et meget bredt grep, en sammenkobling av en rekke «politikker» og lønnsdannelsen slik den utformes av partene. Aktørene på alle disse områdene har hatt et slags kollektivt ansvar for at dette skal lykkes. De positive virkningene som solidaritetsalternativet antagelig har hatt henger ikke minst sammen med at det bidro til mer positive forventninger i næringslivet og blant folk flest.

Begrepet *solidaritetsalternativet* stammer fra «En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene» (NOU 1992:26), som var utredningen fra det forrige Sysselsettingsutvalget. Dette utvalget ble oppnevnt i oktober 1991 og avga sin utredning i august 1992. Den trange tidsrammen for en så omfattende utredning hadde sikkert bakgrunn i at Regjeringen mente at det hastet med å få iverksatt tiltak mot den store ledigheten. Fra høsten 1988 hadde arbeidsløsheten økt kraftig. For første gang siden 1930-årene kunne man i begynnelsen av 1990-årene tale om *massearbeidsløshet* i Norge. I 1990-91 var dette det mest brennende tema i den politiske debatten. Avisene var fulle av forslag om hvordan ledigheten kunne bli brakt nedover igjen, men det forelå ikke noen enhetlig oppfatning av hvordan spørsmålet skulle angripes. I 1991 var det – liksom i år – kommunevalg og i valgkampen foreslo lederen i Kristelig Folkeparti, Kjell Magne Bondevik, at det burde nedsettes et bredt sammensatt utvalg for å utrede hva som kunne gjøres for å få ned arbeidsløsheten. I august 1991 aksepterte Gro Harlem Brundtland idéen og i oktober ble utvalget oppnevnt.

Det fikk, i motsetning til det nye utvalget som Steinar Holden leder, medlemmer også fra de politiske partiene. Mange mener vel at det er prinsipielt uheldig at stortingsrepresentanter deltar i utredninger som de senere skal ta stilling til, men Regjeringen var åpenbart av den oppfatning at det hastet med å få Stortinget til å tenke nytt i en situasjon som de aller fleste av dem aldri hadde opplevd før. Arbeidet i utvalget kom til å fungere som en slags «voksenopplæring», samtidig som utredningen i betydelig grad var et nybrottsarbeid. De medlemmer som var politikere, rapporterte tilbake til sine partier, som på den måten fulgte med i arbeidet og dannet sine oppfatninger etter hvert som utredningen skred fram. I det øyeblikk utredningen forelå, etter 3/4 års intenst arbeid, visste man samtidig at det var flertall for forslagene i Stortinget. Regjeringen la utredningen til grunn for Nasjonalbudsjettet allerede samme høst.

Solidaritetsalternativet ble et viktig begrep i de fleste økonomisk-politiske dokumenter i de følgende årene. Begrepet har ikke forblitt uforandret. Opprinnelig var det navnet på et knippe virkemidler knyttet til bestemte forutsetninger, altså et slags *regnestykke*. Etter hvert som de opprinnelige tallene er blitt uaktuelle, er det blitt en måte å behandle økonomiske problemer på, altså en *angrepsmåte*. Det er dette vi tenker på når vi i dag diskuterer solidaritetsalternativet.

Jeg tror at det var av avgjørende betydning for alternativets videre skjebne at LOs leder, Yngve Hågensen, selv ble med i Sysselsettingsutvalget. Det bandt LO sterkt til resultatet og oppfølgingen av utvalgets arbeid. Jeg – som ikke var blitt rådspurt om utvalgets sammensetning – har i ettertid beklaget at ikke de andre hovedorganisasjonene for arbeidstakerne var representert, i tillegg til LO. Det

ville etter min mening gitt disse organisasjonene større innsikt og ansvar. Det var ellers viktig at sekretariatet ble lagt i Finansdepartementet og at det ble ledet av en av departementets toppfolk, Thorvald Moe. Det gjorde det uten tvil lettere raskt å få gjennomslag for utvalgets forslag.

Foto: SCANPIX Norge

Per Kleppe, Cand. oecon fra Universitetet i Oslo, 1956, er nå pensjonist.

ANGREPSMÅTEN

I følge mandatet for det «gamle» utvalget skulle det drøfte «hvilke strategier som kan følges for å oppnå økt sysselsetting på varig grunnlag». I praksis begrenset utvalget sin horisont til *1990-årene*. Mandatet bestemte forøvrig bl.a. at utvalget skulle legge til grunn en fast valutakurs. Endring av valutakurspolitikken var derfor *ikke* noe tema for utvalget. Mandatet bestemte også at utvalget ikke skulle vurdere Norges forhold til EU, altså om medlemsskap eller utenforskap hadde noen betydning for utviklingen av sysselsettingen. Dette var jo før folkeavstemningen i 1994.

Utvalget innså at det fantes ikke noen enkel metode i kampen mot arbeidsløsheten. Den angrepsmåten som utvalget gikk inn for, var et meget «bredt grep», en sammenkobling av en rekke «politikker» og lønnsdannelsen, slik den utformes av partene i arbeidslivet. Det gjaldt å få med det meste av det som hadde betydning for sysselsettingen og vi måtte derfor arbeide på tvers av sektorgrensene. Det betød at vi tok med politikkområder som hørte under forskjellige departementer og ulike komitéer i Stortinget. Dette «brede grepet» var en viktig nydannelse.

Det fantes gamle tradisjoner i Norge for en sammenkobling av politikk og lønnsdannelse. Allerede Venstreregjeringen før første verdenskrig gikk inn for å koble sammen det som skjedde på arbeidsmarkedet med «det almene beste». Megling ble allment godtatt, mens tvungen voldgift var sterkt omstridt. Dette var arbeiderbevegelsen helt imot og Høyre stilte seg skeptisk til det. Etter hvert som arbeiderbevegelsen fikk politisk makt, endret den sin holdning, og i hele tiden etter den annen verdenskrig har tvungen voldgift – altså lønnsnemnd – vært et viktig virkemiddel. Jeg vil gå så langt som å si at det er en slags «sikkerhetsventil» i all inntektspolitikk. Uten mulighet for tvungen lønnsnemnd ville det være vanskelig å sikte mot en så lav ledighet som vi gjør i Norge. Streikeretten kan ikke være ubetinget, også de samfunnsmessige virkningene av den må kunne tas i betraktning.

Et viktig begrep i utredninger av denne typen er den såkalte *«likevektsledigheten»*, altså det nivå for arbeidsløsheten som man ikke må gå under om man vil unngå at inflasjonen øker takten. Det er et teoretisk begrep, utviklet av Milton Friedman og senere økonomer. På usikkert grunnlag antok vi at likevektsledigheten i Norge i begynnelsen av 1990-årene lå på 3 – 3,5 % av arbeidsstyrken. Samtidig konstaterte vi at data fra andre land tydet på at dette målet var meget ustabilt. Det hadde bl.a. en tendens til å øke i takt med den observerte ledigheten. Det finnes uten tvil en sammenheng mellom sysselsettingsnivå og inflasjon, men det er ikke lett å fastslå hvor brytningspunktet ligger. Det kan antagelig skyves nedover hvis man kan få arbeidsmarkedet til å fungere bedre. Dette burde være en sentral oppgave i arbeidsmarkedspolitikken, mente utvalget.

Utvalget søkte å dra nytte av all tilgjengelig kunnskap, nasjonalt og internasjonalt, om sysselsetting og arbeidsløshet. I den sammenheng er det spesiell grunn til å nevne den nytten vi hadde av boken «Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market» som nettopp hadde kommet ut. Den var forfattet av Oxford-økonomene Layard, Nickell og Jackman og bygget på et meget omfattende internasjonalt materiale. Blant de konklusjonene som ble trukket på grunnlag av dette materialet var betydningen for sysselsettingen av hvordan arbeidsløshetstrygden er utformet. Er den for «generøs», blir det vanskeligere å få ned nivået på arbeidsløsheten. Det andre «funnet» som jeg vil nevne, er at den laveste ledigheten oppnås enten ved sentralisert lønnsfastsetting eller ved helt lokal fastsettelse av lønningene. Forbundsvise oppgjør syntes å ha den uheldigste virkningen på sysselsettingen.

Lønnsfastsetting bare på bedriftsnivået, slik det er vanlig i USA, ville vært i strid med norsk tradisjon og ville også vært en trussel mot de store arbeidstakerorganisasjonenes innflytelse. Likevel har det siden 1970-årene vært interesse for det amerikanske systemet i arbeidsgiverorganisasjonene. I Norge har ikke dette synet vunnet fram, men i Sverige har arbeidsgiverforeningen siden 1980-årene gått inn for lokale ordninger og har forlatt alt samarbeid på nasjonalt nivå. Det har gjort alle forsøk på inntektspolitikk nærmest umulige i Sverige. NHOs holdning på dette punktet har vært avgjørende for at vi har lyktes i Norge. «Gode arbeidsgivere» er en forutsetning for solidaritetsalternativet.

Sentraliserte oppgjør går også inn som en viktig del i den modellen som utvalget la til grunn, men i en spesiell form. Vi viser i utredningen til en protokoll i tariffoppgjøret mellom LO og NHO i 1990, som angir 4 kriterier for kunne gi lokale tillegg som supplement til det som oppnås ved de sentrale oppgjørene. Selve lønnsoppgjøret er etter utvalgets opplegg helt i hendene på partene i arbeidslivet. Det er bare den samlede lønnsøkingen, nasjonalt og lokalt, som er av interesse for myndighetene. Lønnslovene i 1988

og 1989 hadde satt en kronegrense for hvilke tillegg som kunne gis, men et slikt tiltak kan bare brukes i en helt spesiell situasjon og bare i en kortere tid. Den varige og langsiktige ordningen må være partenes ansvar.

SOLIDARITETSALTERNATIVET

Den løsningen som utvalget la seg på, tok utgangspunkt i at hvis vi kunne bedre konkurranseevnen overfor utlandet, ville vi kunne øke eksporten og minske importen og det ville øke sysselsettingen. Dette ville gagne ikke bare de bedrifter som direkte konkurrerte med utlandet, men indirekte også de skjermede næringene som var store leverandører til de konkurranseutsatte sektorene. I systemet inngikk også at offentlig sektor ikke må være lønnsledende. Slik konkurranseevnen tradisjonelt har vært målt, avhenger den av lønnsutviklingen for industriarbeidere, veksten i produktiviteten og valutakursen. Dette er selvsagt en sterk forenkling. I virkeligheten avhenger konkurranseevnen av en lang rekke faktorer som bl.a. er relatert til forhold innen de enkelte bransjer og bedrifter. Av mangel på noe annet brukte vi likevel det forenklede begrepet. Vi la også til grunn at valutakursen ville være stabil og at produktivitetsveksten ville bli omtrent som i andre industriland. Hvis vi kunne få til en nominell vekst i lønningene klart i underkant av den som fant sted i de landene som Norge konkurrerte med, ville konkurranseevnen bli bedret og dermed også forutsetningene for økt sysselsetting.

Det mål som vi satte opp, var at ledigheten i slutten av 1990-årene skulle være bragt ned til nivået for likevektsledigheten eller 3-3,5 % etter det anslaget vi gjorde bruk av. Det regnestykket vi til sist la oss på, etter å ha brukt den makroøkonomiske modellen som Finansdepartementet brukte i arbeidet med regjeringens langtidsprogram, var at for å oppnå dette, måtte vi få til en forbedring av den kostnadsmessige konkurranseevnen i 5-årsperioden 1993-97 på 10 %. Med de forutsetninger som vi la til grunn, ikke minst OECDs prognoser, betød det at veksten i lønnskostnadene i Norge måtte begrenses til omlag 3 % per år i 5 år fra 1993, og deretter være på linje med konkurrentlandenes. Siden vi regnet med en årlig prisvekst på 2,5 % , ville det bli plass til en viss økning i reallønnen. Dette ville føre til økt etterspørsel etter arbeidskraft, bedre lønnsomhet i bedriftene og høyere private investeringer.

Ved at priser og kostnader etter opplegget ville stige mindre enn de ville gjort uten denne politikken (det vi kalte «basisalternativet») og ved at vi forutsatte en begrensning av de offentlige overføringene til private, ville det bli en økt handlefrihet i den økonomiske politikken. Hva man skulle bruke de økte midlene til, utløste en ganske livlig debatt i utvalget. Alternativene var å senke skattene, bedre balansen i budsjettet og å øke det offentliges, dvs. kommunenes, kjøp av varer og tjenester. Solidaritetsalternativet inneholdt litt av alle disse elementene, men mest av det siste, altså økt kommunal virksomhet.

Solidaritetsalternativet innebærer som nevnt at det tas *et meget bredt grep,* siden utviklingen av sysselsettingen er avhengig av mange forhold og av politikken på mange områder. Ved å se på alle disse forholdene i sammenheng og søke å samordne alle de ulike delene av politikken, vil man etter dette opplegget få et bedre resultat enn om man ikke hadde en slik samordning, men behandlet hvert område for seg. La meg se litt på hovedkomponentene.

Inntektspolitikken er basert på et forpliktende opplegg mellom partene i arbeidslivet når det gjelder *lønnsdannelsen.* Denne nyorienteringen startet før solidaritetsalternativet ble lagt fram. Etter meget sterk stigning både i priser og nominelle lønninger i perioden 1980-87, fikk vi i 1988-89 en lønnslov som begrenset lønnsstigningen sterkt. I 1990 hadde vi fått en massearbeidsløshet som gjorde det lettere å få de fagorganiserte til å godta en moderat utvikling av de nominelle lønningene. Under Yngve Hågensens ledelse gikk LO inn for å sikre økt realinntekt med lave nominelle tillegg. Det er dette de kaller «kollektiv fornuft». Men hva ville skje når arbeidsløsheten gikk ned igjen? Det var jo mange motstandere til den nye linjen blant LOs medlemmer. Solidaritetsalternativet betød at «moderasjonslinjen» ble koblet sammen med en rekke offentlige tiltak. Derved oppnådde LO-ledelsen at moderasjonslinjen ble del av et omfattende samarbeid, som utløste en serie tiltak som gjorde arbeidet for økt sysselsetting langt mer effektivt.

Finanspolitikken i Norge var i perioden 1989-93 den mest ekspansive i OECD-området. Regjeringen forsøkte på denne måten å motvirke bortfallet av etterspørsel på andre områder og drev altså en «motkonjunkturpolitikk» i keynesiansk stil. Norge hadde en lav arbeidsløshet før 1988. Ved at det gikk så pass kort tid før tiltakene ble satt inn, var mye av ledigheten i begynnelsen av 1990-årene konjunkturell og kunne altså i en viss grad begrenses ved økt etterspørsel. I Europa ellers hadde de fleste land hatt høy ledighet i lengre tid, med et økende antall langtidsledige som ikke uten videre kunne føres tilbake til arbeidslivet. Der var ledigheten blitt *strukturell,* slik at den i liten grad kunne reduseres bare ved økt etterspørsel. Hos oss har det strukturelle innslaget i ledigheten ikke vært så stort som i de fleste andre land i Europa, men den som finnes, krever spesielle tiltak. Tradisjonelt hadde man søkt å påvirke utviklingen av sysselsettingen ved å regulere etterspørselen. Den nye norske politikken – som var en nydannelse – var en kombinasjon av etterspørsels- og tilbudsside-tiltak, mest av det siste. Etter 1993 bedret de internasjonale konjunkturene seg og det ble et fall i rentenivået, som ved inngangen til 1990-årene hadde ligget meget høyt. De gunstigere internasjonale rammevilkårene bidro til å øke etterspørselen etter arbeidskraft. Den norske finanspolitikken ble derfor etter 1993 lagt om fra å være ekspansiv til å bli kontraktiv, for på den måten å bidra til bedre samfunnsøkonomisk balanse. Da den fra 1996 ble for lite kontraktiv og spesielt etter at lønnsoppgjøret i 1998 ble det motsatte av moderat, måtte pengepolitikken tas i bruk for å gjenopprette balansen.

Det tredje hovedelementet i «solidaritetsalternativet» var den aktive *arbeidsmarkedspolitikken.* Den var blitt bygget ned i 1980-årene. I 1990-årene måtte den bygges opp igjen. Det som siden har kjennetegnet den norske politikken på dette området er det forholdsvis store omfang av aktive tiltak. Dagpengene i Norge har vært klart mindre generøse enn i Danmark og Sverige. Hovedvekten legges på å bevare de lediges kontakt med arbeidslivet og på å bedre deres kompetanse. Etter hvert har en økende del av innsatsen blitt rettet mot å få svake grupper inn i arbeidslivet, slik som langtidsledige, innvandrere og funksjonshemmede. Det sterke fallet i antall langtidsledige de siste årene er et tegn på at denne politikken langt på vei har lyktes.

Utdanningspolitikken var ikke noen viktig del av solidaritetsalternativet i dets første fase. Det viktigste som da fant sted på dette området, den voldsomme økningen av tallet studenter ved universiteter og høyskoler, skjedde uavhengig av utvalgets arbeid. Utvalget gikk imidlertid inn for øking av antall lærlingeplasser og det har gitt et visst resultat. Utvalget anbefalte også økt satsing på voksenopplæring og det har som kjent etter hvert blitt et viktig krav i lønnsoppgjørene. *Trygde- og sosialpolitikken* ble også berørt av utvalgets opplegg, særlig ved at det la vekt på den såkalte «arbeidslinjen». Det fikk bl.a. uttrykk ved at utvalget advarte mot den sterke økingen av tallet på uføretrygdede. I de økonomisk gode 1980-årene hadde uføretrygding i altfor stor grad vært brukt for å «løse» problemer på arbeidsplassen. Utvalget la videre vekt på effektivisering av *det offentliges virksomhet.* Næringslivet er store leverandører til den offentlige sektor, men det er også avhengige av at denne sektoren fungerer bra og leverer gode og rimelige tjenester både til næringslivet og til samfunnet forøvrig. Jeg vil også nevne at vi understreket at den da nye *Konkurranseloven* ble effektivt fulgt opp. Vi hadde konstatert at en av grunnene til at prisene var så høye i Norge, var de mange konkurransebegrensende ordningene, både i privat og offentlig sektor. De fleste av de tiltakene jeg her har nevnt, var av *strukturpolitisk* karakter. Ved at de ble trukket inn i «det brede grepet», altså solidaritetsalternativet, fikk de en større effekt enn om de hadde blitt anvendt isolert.

VIRKNINGENE AV SOLIDARITETSALTERNATIVET

Hva har *virkningene* av solidaritetsalternativet vært? Vi kan konstatere at siden 1992 har sysselsettingen i Norge økt sterkt og ledigheten har sunket til et nivå som er blant de laveste i verden. Sysselsettingen har økt vesentlig sterkere enn fallet i ledigheten, noe som viser at det norske arbeidsmarkedet er ganske fleksibelt. Reallønnen har økt atskillig sterkere enn det vi antok i 1992, mens konkurranseevnen – målt på tradisjonell måte – ikke er blitt styrket i den grad som vi la til grunn. Timelønnen i norsk industri har faktisk siden 1994 steget sterkere enn hos våre handelspartnere. Det kan f.eks. bety at det konvensjonelle målet for konkurranseevne ikke treffer særlig godt. Det kan også bety at «tillit» og andre psykologiske forhold er viktigere enn hva økonomer vanligvis legger til grunn. La meg ellers understreke at regnestykkene i utredningen av 1992 var regneeksempler, som var avhengige av at antagelsene om utviklingen i andre land skulle slå til. Det har de ikke gjort. Den internasjonale oppgangskonjunkturen er blitt mye sterkere og mer langvarig enn det vi antok på grunnlag av OECDs prognoser. Fallet i det internasjonale rentenivået har hatt en meget positiv effekt. De internasjonale faktorene virket imidlertid i forhold til *alle* land, men Norges utvikling har vært klart bedre enn for flertallet andre land. Det må altså ha vært interne forhold i Norge som har virket positivt, i tillegg til virkningene av de internasjonale faktorene.

Makroøkonomene i Byrået sier at deres modell viser at lønnsdannelsen i 1990-årene følger omtrent samme mønster som tidligere. Det er ikke så merkelig, siden partene i arbeidslivet forhandler som før. Beregningene kan likevel ikke forklare hvorfor man i 1990-årene har greidd å opprettholde et relativt lavt nominelt nivå for lønnstilleggene, sammenlignet med 1980-årene. Dessuten er solidaritetsalternativet *noe mer* enn lønnsdannelse og det er det jo ikke tatt høyde for i de makroøkonomiske modellberegningene. Nesten «alle» er enige om at solidaritetsalternativet har hatt en positiv effekt, samtidig som det ikke er lett å si hvilken rolle de ulike faktorene har spilt. Jeg har kommet til at den viktigste effekten har vært den psykologiske. At det forelå et alternativ som fikk bred oppslutning, bidro til å endre folks oppfatning av framtiden. Den nye politikken ble oppfattet som fast og fremtidsrettet, den bidro til at utviklingen ble sett på som mer forutsigelig og stabil. Det førte til at folk ble mer optimistiske. Næringslivets forventninger endret seg. Bedriftene ble mer villige til å investere og til å ansette folk. At regjeringen hadde en klar strategi, som fikk bred oppslutning, skapte altså *tillit* i markedet og i næringslivet. Det negative som hendte i 1997-98 førte til at denne tilliten ble sterkt redusert. Regjeringen mistet styringen av finanspolitikken. «Moderasjonslinjen» ble ikke gjort gjeldende i lønnsoppgjøret 1998. Det syntes som om man var tilbake til den kaotiske tiden da de fleste var opptatt av «å dele kaken» og ikke så sammenhengen med de krefter som skaper produksjon og sysselsetting. Senere har som kjent dette endret seg igjen. I 1999 har både finanspolitikken og inntektsoppgjøret fungert etter 'modellen'. Tilliten til systemet har økt både i næringslivet og blant folk flest.

FRAMTIDEN

Har solidaritetsalternativet – i en eller annen form – en framtid? La meg først peke på den faren som ligger i den økte fragmenteringen av arbeidslivets organisasjoner. Den finner vi både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. LO og NHO er ikke så dominerende som før, og det kan kanskje gjøre det vanskeligere å få til sentraliserte oppgjør i årene som kommer. Et annet problem er det misfor-

holdet som har oppstått mellom lønnsutviklingen for offentlig og privat ansatte akademikere. Det skyldes ikke solidaritetsalternativet, men har sammenheng med at de offentlige lønnstariffene gjelder fra bunn til topp, mens de private kollektivavtalene ikke omfatter toppskiktet. Det er vel ganske stor enighet om at det etter hvert må finnes en løsning på dette problemet. Ellers vil det offentlige ikke kunne konkurrere om den kvalifiserte arbeidskraften, samtidig som misnøyen i disse gruppene vil kunne gjøre det vanskelig å få til opplegg av den typen som solidaritetsalternativet representerer.

Vil et endret syn penge- og valutapolitikken bety slutten på ordninger à la solidaritetsalternativet? Det mener åpenbart enkelte med tilknytning til det finansielle miljøet. Jeg tror ikke det. I praksis betyr det ikke noen stor forskjell om Norges Bank legger til grunn et langsiktig inflasjonsmål eller en langsiktig valutastabilitet. I begge tilfeller vil vi være sterkt bundet til utviklingen i euro-området og til det inflasjonsmål som legges til grunn der. Forutsetningen er selvsagt at Petroleumsfondet fungerer som en buffer overfor svingninger i oljeprisen, slik at de i så liten grad som mulig forplanter seg over til kronekursen. Hva man enn velger å legge til grunn, er det viktige at politikken oppfattes som rimelig stabil og forutsigbar. Det vil avgjøre den tillit som markedet og arbeidslivets parter vil ha til politikken. Jeg tror heller ikke at vi har behov for en så skarp grensedragning mellom funksjonsområdene for sentralbanken og regjeringen som den vi finner i de fleste store landene. I Norge er det tradisjon for å ha en samarbeidsmodell, der partene støtter hverandre. Det gir oss, etter min mening, en konkurransefordel.

Små land opptrer annerledes enn store. Norge er ikke alene om å prøve løsninger som ligner på solidaritetsalternativet. Flere mindre land i Europa driver en tilsvarende politikk. Det gjelder f.eks. Østerrike, Irland, Nederland og Danmark. Opplegget varierer, men i alle disse landene søker man å knytte inntektsoppgjørene til brede løsninger, der også myndighetene er med, direkte eller indirekte. Å kunne ha slike «skreddersydde» ordninger hører til fordelene med å være et lite samfunn. Store land blir for uoversiktlige til at slike ordninger er praktisk mulige. De legger da også større vekt på å bruke pengepolitikk, som virker for grovt til f.eks. å få til ønskede fordelingsvirkninger. Solidaritetsalternativet og andre typer «sosiale kontrakter» er derimot utformet slik at det er langt lettere å ta samfunnsmessige hensyn, f.eks. når det gjelder virkningen på sysselsettingen og vilkårene for svake grupper. På den annen side krever slike brede løsninger større disiplin av alle parter enn det som trengs ved tradisjonelle lønnsoppgjør.

Det foruroliger meg at enkelte nå snakker om å fordele ansvaret for hovedelementene i den økonomiske utviklingen – sysselsettingen, prisutviklingen, ressursfordelingen – på ulike aktører. Solidaritetsalternativet har etter min mening vist fordelene ved at aktørene har et kollektivt ansvar for hvordan utviklingen blir og at de samordner sine tiltak. Jeg går ut fra at det nye Sysselsettingsutvalget ikke minst vil ta ha denne erfaringen som sitt utgangspunkt.

Abonnement

Abonnement løper til oppsigelse foreligger

Professor Wilhelm Keilhau's Minnefond

Fondet har vesentlig gitt støtte til dekning av trykkingsutgifter ved utgivelse av økonomiske forskningsavhandlinger samt til reise- og oppholdsutgifter ved *aktiv* deltagelse ved økonomisk faglige kongresser eller forskningsprosjekter. Dette vil fortsatt være hovedretningslinjen for fondets virksomhet.

Fondet kan også gi støtte til forskere som ønsker å utvide sine kunnskaper på et spesielt felt innen den økonomiske teori og av den grunn ønsker et kortvarig opphold ved en forskningsinstitusjon som har spesiell kompetanse innen dette felt.

Professor Wilhelm Keilhau's Minnefond er et «siste utvei fond» på den måten at det er først når andre former for støtte ikke er tilgjengelig eller ikke er tilstrekkelig at støtte fra fondet kan bli aktuelt.

Skriftlig søknad sendes til

Høegh Invest A/S

Postboks 2596 Solli,
0203 Oslo
Telefon 22 86 97 00

SOSIALØKONOMENES FORENING SF

Kurs

Etterutdanningskurs:

Prosjektvurdering og nytte-kostnadsanalyse.
Klækken Hotell 30.-31. mars.

Vårkonferansen:

Konkurransepolitikk.
Ingeniørenes Hus, 27. april.

Økonomisk Forum 2000:

Radisson SAS Plaza Hotel 16. mai.
samarbeid med Norske Finansanalytikeres Forening

Konjunkturseminar:

Sentrum Kongress. 7. september.

Høstkonferansen:

«Ny institusjonell økonomi»
Gamle Logen 20. september.

KNUT RØED:*

Ny arbeidsdeling i et fornyet Solidaritetsalternativ?

I kjølvannet av anbefalingene fra det forrige sysselsettingsutvalget (NOU 1992: 26) ble det trukket opp en makroøkonomisk arbeidsdeling, der pengepolitikken ble tillagt ansvaret for å holde kronekursen stabil, inntektspolitikken ble tillagt ansvaret for å forbedre, og deretter opprettholde, industriens konkurranseevne, og finanspolitikken ble tillagt ansvaret for å jevne ut konjunktursvingninger. Samlet sett har opplegget fungert rimelig bra, selv om det har sprukket litt de siste årene. I denne artikkelen argumenterer jeg for at arbeidsdelingen er en god ide, men at den stabiliseringspolitiske søylen er for svak. Solidaritetsalternativet har en framtid, men det er behov for å justere arbeidsdelingen.

IDEENE BAK DEN MAKROØKONOMISKE ARBEIDSDELINGEN

Ideen bak den makroøkonomiske arbeidsdelingen er at det er *komplementaritet* mellom de ulike oppgavene (Kleppe, 1998). For eksempel vil det i en situasjon med svak konkurranseevne, være lettere å få til lønnsmoderasjon i konkurranseutsatt sektor dersom arbeidstagerne føler seg trygge på at slik moderasjon faktisk fører til en forbedring i den kostnadsmessige konkurranseevnen, dvs. at Norges Bank ikke i etterkant tillater kronen å appresiere. Tilsvarende er det lettere for Regjering og Storting å bruke finanspolitikken til stabiliseringsformål, dersom man er trygg på at endringer i den aggregerte etterspørselen fører til endringer i aktivitetsnivået, ikke bare i lønninger og priser, dvs. at lønnssetterne ikke utnytter en eventuell stimulans til å presse opp lønnsnivået. Sist, men ikke minst, er det lettere for Norges Bank å holde kronekursen stabil, dersom finanspolitikken gir en stabil realøkonomisk utvikling, og partene i arbeidslivet sørger for en lønnsutvikling i overensstemmelse med lønnsutviklingen hos handelspartnerne. Samlet sett dreier dette seg om noe mer enn en arbeidsdeling: Det dreier seg om en *sosial kontrakt,* der myndighetene og partene i arbeidslivet prøver å koordinere sin atferd i retning av en «god» likevekt, med lav arbeidsledighet, moderat lønnsvekst og små lønnsforskjeller. Hver av partene yter sine bidrag i forventning om at også de andre holder seg til «kontrakten».

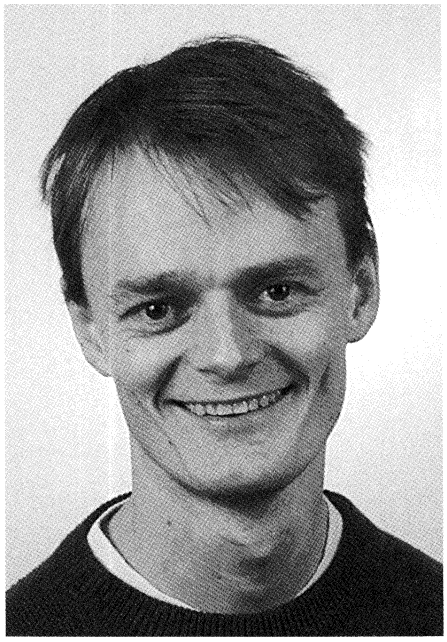
Den operative bærebjelken i Solidaritetsalternativet er knyttet til gjennomføring av moderate lønnsoppgjør. Det intellektuelle fundamentet for denne ideen kan oppsummeres i to erkjennelser:

1. I det lange løp bestemmes reallønnen av produktivitetsutviklingen alene, uavhengig av lønnsdannelsen og arbeidsledigheten (med mindre disse faktorene påvirker produktivitetsutviklingen).
2. I det enkelte år påvirkes lønnsveksten av nivået på arbeidsledigheten.

Begge disse erkjennelsene har et solid teoretisk fundament (se f.eks. Layard et al, 1991), og de bekreftes av empirien (se f.eks. Modigliani, 1996, vedrørende punkt 1 og Blanchflower og Oswald, 1994, når det gjelder punkt 2). Implikasjonene er sterke: På lang sikt er det ikke lønnsveksten som bestemmes gjennom lønnsforhandlingene – det er arbeidsledigheten. Det man egentlig avgjør gjennom lønnsoppgjørene er hvor høy arbeidsledighet som må til for at reallønningene skal vokse i takt med

* Takk til Kai Leitemo, Arent Skjæveland og Steinar Strøm for kommentarer til et tidligere utkast.

produktivitetsutviklingen. Hvis lønningene, for et gitt nivå på ledigheten, vokser saktere enn det produktivitetsutviklingen gir rom for, vil dette stimulere etablering av nye arbeidsplasser. Dermed går arbeidsledigheten ned, og lønnsveksten presses oppover. Denne utviklingen fortsetter inntil lønn og produktivitet vokser i takt. På lang sikt finnes det dermed tilnærmet ikke noe bytteforhold mellom reallønn og sysselsetting. I den grad det finnes noen langsiktig sammenheng mellom disponibel reallønn og sysselsetting i det hele tatt, er den *positiv*. Det skyldes at høyere sysselsetting er forbundet med høyere samlet produksjon og mindre utgifter til arbeidsledighetstrygd.



Knut Røed, Dr. polit. fra Universitetet i Oslo, 1998, er forsker ved Frischsenteret

Det eneste som på *aggregert plan* oppnås gjennom høye lønnskrav er med andre ord høy arbeidsledighet, og i neste omgang større skattebyrder på den sysselsatte delen av befolkningen. For ukoordinerte lønnsfastsettere, som bare bestemmer lønna for en liten gruppe arbeidere, representerer dette likevektsresultatet en *ekstern effekt* som de ikke har insentiver til å ta hensyn til. Derfor er det også en tendens til at sentralisert lønnssetting gir lavere arbeidsledighet enn mer desentralisert lønnssetting (se f.eks. OECD, 1999, for en gjennomgang av relevant empirisk forskning). Det man står overfor er et klassisk koordineringsproblem. Men det er et svært krevende koordineringsproblem, ettersom lønnsdannelsen også bestemmer relative lønninger og – på kort sikt – også fordelingen av overskudd mellom arbeidstagere og kapitaleiere. Solidaritetsalternativet, og den påfølgende makroøkonomiske arbeidsdeling, kan oppfattes som et forsøk på å løse dette koordineringsproblemet. Erfaringene så langt kan indikere at Solidaritetsalternativet bidro til å gjenopprette en «god» likevekt i Norge på 1990-tallet, men at denne likevekten er relativt ustabil og sårbar for makroøkonomiske sjokk.

ERFARINGENE PÅ 1990-TALLET

Etter en lang periode med svekkelse på 1980-tallet, ble det i Solidaritetsalternativet lagt opp til at lønnsmoderasjon skulle sikre en gradvis forbedring av industriens konkurranseevne. Man lyktes relativt godt med denne oppgaven i perioden 1992-94. Forbedringen startet faktisk allerede i 1989, og i løpet av perioden 1989-94 ble de relative timelønnskostnadene målt i felles valuta redusert med om lag 13 prosent. Men fra og med 1995 har lønnsveksten igjen vært høyere i Norge enn i utlandet. Dette betyr ikke nødvendigvis at det inntektspolitiske opplegget har brutt sammen. For det første er det ikke urimelig at lange perioder med lønnsmoderasjon skaper et trykk ute i arbeidstagerorganisasjonene, spesielt knyttet til behovet for justeringer av en del relative lønninger, som fra tid til annen må få sitt utløp. For det andre er det viktig å huske på at den norske lønnsveksten er oppnådd med betydelig lavere arbeidsledighet enn det handelspartnerne er utsatt for. Opprettholdelse av en lønnsvekst i nærheten av handelspartnernes nivå med en ledighetsrate som utgjør om lag en tredel av handelspartnernes nivå, er i seg selv en krevende og ambisiøs oppgave.

Målet om stabil valutakurs ble stort sett innfridd i perioden 1992-1996, på tross av at fastkurssystemet ble forlatt i desember 1992. Fra og med høsten 1996 har det imidlertid vært store svingninger, først med en styrking av kronen vinteren 1996/1997, deretter med en markert svekkelse. I dag er kronekursen (målt i forhold til ECU/EURO) noe sterkere enn det såkalte «utgangsleiet» fra tiden like etter at krona begynte å flyte 10. desember 1992.

Finanspolitikken har bidratt til å stabilisere den makroøkonomiske utvikling i tråd med den opptrukne arbeidsdeling. Det olje,- rente- og aktivitetskorrigerte budsjettunderskuddet økte gjennom lavkonjunkturen på slutten av 80-tallet og helt fram til 1993. Deretter ble det foretatt en kraftig innstramming i 1994 og 1995, etterfulgt av en noe mer forsiktig innstramming fra 1996. På tross av dette har Norge i løpet av 1990-årene opplevd de klart sterkeste konjunktursvingningene i etterkrigstiden (målt ved utviklingen i arbeidsledigheten). Den viktigste erfaring knyttet til den makroøkonomiske utviklingen på 1990-tallet er at finanspolitikken er ute av stand til å sikre stabil sysselsetting i en situasjon der pengepolitikken trekker i motsatt retning. Dette ble spesielt tydelig under lavkonjunkturen fra 1989-1993, da høye realrenter (bestemt ut fra hensynet til valutakursen) bidro til å forsterke den økonomiske nedturen, og under den påfølgende høykonjunkturen 1996/97, da lave realrenter bidro til å varme opp en allerede overopphetet økonomi. Ved begge disse korsveier virket pengepolitikken destabiliserende. Ved den siste av disse korsveiene bidro dette til å skape et så sterkt press i arbeidsmarkedet at det i praksis ble umulig for partene i arbeidslivet å holde lønnsveksten i sjakk.

En viktig lærdom knyttet til utviklingen på 90-tallet er at når fraværet av makroøkonomisk stabilitet helt eller delvis skyldes en *medsyklisk pengepolitikk* undermineres tilliten til pengepolitikken. Frykt for et pengepolitisk sammenbrudd kan i slike situasjoner tvinge pengepolitikken inn i enda mer destabiliserende mønstre. Og når konjunkturutslagene i sum blir for sterke blir det vanskelig for partene i arbeidslivet å gjøre sin del av jobben. Dermed kan også inntektspolitikken bryte sammen.

Det er derfor behov for å styrke den søylen i Solidaritetsalternativet som skal besørge makroøkonomisk stabilitet. I erkjennelsen av at en pengepolitikk som motvirker innenlandsk stabilitet *uansett ikke er troverdig,* er det nærliggende å la pengepolitikken spille en mer sentral rolle på dette området. I praksis synes det som en slik omlegging allerede har funnet sted, ved at Norges Bank i stadig sterkere ordelag vektlegger betydningen av at pengepolitikken bare er troverdig når den ikke påfører den innenlandske økonomien skade. Det er på denne bakgrunn liten grunn til å frykte at Norges Bank igjen vil la pengepolitikken virke så destabiliserende som den gjorde i 1989-93 og i 1996/97. Ettersom oljefondet bygges opp og økonomiens avhengighet av oljeprisen dempes, er det under alle omstendigheter grunn til å tro at norske konjunkturer vil bevege seg mer i takt med konjunkturene i Europa. I så fall er risikoen for at målet om stabil valutakurs tvinger fram destabiliserende pengepolitikk redusert.

REVISJON AV ARBEIDSDELINGEN

Den makroøkonomiske arbeidsdelingen som sprang ut av Solidaritetsalternativet er operativ og kortsiktig. *Den langsiktige arbeidsdelingen* (knyttet til generell likevekt) er i henhold til standard økonomisk teori ganske annerledes. Da kan inntektspolitikken bare påvirke arbeidsledigheten, og ikke lønna. Finanspolitikken kan bare påvirke ressursallokeringen mellom offentlig og privat sektor, og ikke aggregert produksjon. Og pengepolitikken kan bare påvirke inflasjon, valutakurs og nominell rente, og ingen realøkonomiske variable. Denne skarpe inndelingen kan nok bidra til å undervurdere finanspolitikkens og pengepolitikkens rolle på lang sikt. For det første kan det tenkes å eksistere såkalte hysteresemekansimer i arbeidsmarkedet, som medvirker til at konjunkturskapt arbeidsledighet setter seg fast (Røed, 1997). For det andre er det sannsynlig at nominell lønnsstivhet nedover medvirker til at det oppstår et langsiktig bytteforhold mellom inflasjon og arbeidsledighet ved svært lave inflasjonsrater (Holden, 1999a). Og for det tredje kan pengepolitikkens utforming påvirke selve lønnsdannelsen gjennom et strategisk spill mellom lønnssetterne og sentralbanken (Holden 1999b).

En mer robust operativ arbeidsdeling bør sannsynligvis vektlegge de mer langsiktige realøkonomiske hensynene noe sterkere, hensyn tatt til den kortsiktige stabiliseringspolitikkens mulige langsiktige effekter. Det betyr i praksis at partene i arbeidslivet gis et mer eksplisitt ansvar for å holde likevektsledigheten lav, at inntektspolitikkens rolle i den nominelle prisdannelsen tones tilsvarende ned, og at pengepolitikkens rolle i den løpende stabiliseringspolitikken forsterkes.

På lang sikt er det behov for et såkalt nominelt anker i pengepolitikken, dvs. mekanismer som sikrer at priser og lønninger ikke vokser ut av kontroll. Et slikt nominelt anker utgjør en viktig disiplinerende faktor i lønnsdannelsen, og bidrar dermed til å holde likevektsarbeidsledigheten på et lavt nivå. På lang sikt bestemmer pengepolitikken inflasjon og valutakurs. Selv om dette åpenbart er to sider av samme sak, har mye av den norske debatten dreid seg om hvorvidt det er inflasjonsraten eller valutakursen som skal være sentralbankens nominelle ankerfeste. Hvis man under alle omstendigheter tillater sentralbanken å utøve en betydelig grad av skjønn i den kortsiktige rentefastsettelsen, er det ikke nødvendigvis noen stor forskjell på et valutakursmål og et inflasjonsmål. For eksempel innebærer dagens valutakursmål, som knytter den norske kronen til Euroens verdi, at Norge i det lange løp har samme inflasjonsrate som det man har i Euro-landene. For en liten åpen økonomi som den norske vil et eventuelt inflasjonsmål vanskelig kunne innfris uten en relativt stabil valutakurs. Det er likevel tre grunner til at valg av nominelt ankerfeste kan få betydning for realøkonomien både på kort og lang sikt.

1. Ved et valutakursmål står man ikke fritt til å fastsette *selve inflasjonsmålet* nasjonalt. Dette kan ha en viss betydning, ettersom inflasjonsmålet fastsatt av den europeiske sentralbanken (ECB) er satt så lavt som *under to prosent.* I praksis kan det se ut som ECB styrer mot en inflasjonsrate helt ned mot 1 prosent. Når Norges valuta er knyttet opp mot Euro innføres det i realiteten (implisitt) et tilsvarende langsiktig inflasjonsmål i Norge. Ettersom nominelle lønninger er svært stive nedover, gir en årlig inflasjonsrate på rundt 1 prosent lite spillerom for justering av relative lønninger og små muligheter for reallønnsreduksjoner i situasjoner der det måtte være nødvendig for å opprettholde sysselsetting. Svært lav inflasjon kan dermed resultere i ineffektiv ressursallokering og høyere likevektsarbeidsledighet, spesielt i perioder med lav produktivitetsvekst.

2. Lønnsdannelsen kan påvirkes av valget av nominelt anker, ettersom det lett oppstår et strategisk spill mellom sentralbanken og lønnssetterne. Generelt er det slik at jo sterkere negativ effekt en eventuell lønnsvekst får på sysselsettingen, desto mer forsiktig vil lønnssetterne være *for et gitt nivå på ledigheten*, og jo lenger ned kan ledigheten presses i likevekt. Hvis vi antar at valget av nominelt anker også sier noe om veklegging av valutakurs kontra inflasjon på kort sikt, vil et valutakursmål for pengepolitikken typisk virke mest disiplinerende på lønnssetterne i konkurranseutsatt sektor, mens et inflasjonsmål vil virke mest disiplinerende på lønnssetterne i skjermet sektor (Holden, 1999b).

3. Et valutakursmål fordrer at eventuelle perioder med «for høy» inflasjon (i forhold til Euro-området) må ledsages av perioder med «for lav» inflasjon for å bringe realvalutakursen tilbake til utgangspunktet. De realøkonomiske kostnadene forbundet med gjenopp-

retting av likevekt kan i en slik situasjon bli meget store. Relativt kortsiktige avvik fra «inflasjonsnormen» kan som følge av dette undergrave pengepolitikkens troverdighet, særlig ettersom en valutaforskrift med eksplisitt referanse til datoen 10. desember 1992 under alle omstendigheter har et midlertidighetens skjær over seg.

Et argument som likevel taler for å beholde valutakursmålet som et langsiktig nominelt anker i Norge er at det er en godt innarbeidet premiss for de norske lønnsoppgjørene. Konkurranseutsatt sektor har tradisjonelt spilt en nøkkelrolle i lønnsoppgjørene, med verkstedoverenskomsten som «frontfag» ved forbundsvise oppgjør. I kombinasjon med fastkursmålsettingen har dette stillet partene i konkurranseutsatt sektor direkte ansvarlig for landets konkurranseevne. Dette har utvilsomt virket disiplinerende på lønnsdannelsen i Norge, selv om den synkende sysselsettingsandelen i konkurransutsatt industri har satt opplegget under press.

En eventuell omlegging av ankerfestet for pengepolitikken må under alle omstendigheter vurderes i sammenheng med valg av mekanisme for å besørge lav lønnsvekst for gitt arbeidsledighet, og dermed lav likevektsarbeidsledighet. Ved overgang til et inflasjonsmål vil det være mindre naturlig å opprettholde den sterke vektlegging av industrien som lønnsledende. Det fordrer da at man finner andre, og mer næringsnøytrale mekanismer for koordinering av lønnsoppgjørene. Man må også ta stilling til hvordan inflasjonsmålet skal utformes, dvs. hvilket inflasjonsmål som skal settes, hvor langsiktig tolkning det skal gis, hvilke «unntaksklausuler» som eventuelt skal gjelde osv. England har innført et mellomlangsiktig inflasjonsmål på 2,5 prosent (+/- ett prosentpoeng). Dette målet praktiseres slik at sentralbankens virkemidler hele tiden skal innrettes slik at den forventede inflasjonen om to år ligger nærmest mulig inflasjonsmålet (Steigum, 1999). Dette opplegget passer sannsynligvis bedre for norsk økonomi enn den mer restriktive modellen som benyttes av ECB. Dersom Norge fastlegger et høyere inflasjonsmål enn det som i praksis vil gjelde innenfor Euro-området, innebærer dette at norske kroner må depresiere (nominelt) over tid i forhold til Euro, og at det nominelle rentenivået må ligge tilsvarende høyere. Så lenge pengepolitikken er troverdig er det imidlertid liten grunn til å tro at realrenten vil bli høyere. Under alle omstendigheter vil det være fornuftig å utstyre sentralbanken med et betydelig rom for skjønnsutøvelse, herunder i form av unntaksklausuler som gjør det mulig å avvike inflasjonsmålet i situasjoner der det er sterke grunner som taler for dette. Det siste må ikke gjelde i situasjoner der inflasjonsimpulsene direkte har sin rot i den innenlandske lønnsdannelsen. For å holde likevektsledigheten lavest mulig er det paradoksalt nok avgjørende at for høy lønnsvekst raskt får konsekvenser i form av høyere rente og/eller arbeidsledighet.

Et argument mot å velge et høyere inflasjonsmål enn det som benyttes i Euro-området er at det vil gjøre et eventuelt senere medlemskap i den europeiske monetære unionen mer komplisert. Men selv om det åpenbart kan være store fordeler knyttet til et slikt medlemskap i form av et hundre prosent troverdig fastkursregime, er det tvilsomt om de samme fordeler kan oppnås ved ensidig norsk tilpasning. Når vi først har valgt å stå utenfor kan vi derfor like gjerne ta med oss de fordeler dette tross alt gir, først og fremst i form av muligheten til å føre en selvstendig pengepolitikk.

KONKLUSJON

Det er mye å vinne på å videreføre en koordinert lønnsdannelse, basert på et bredt samarbeid mellom partene i arbeidslivet og myndighetene. Eventuelle endringer i den makroøkonomiske arbeidsdelingen bør derfor finne sted innenfor rammen av det inntektspolitiske samarbeidet, gjerne i form av et fornyet «Solidaritetsalternativ». Min anbefaling er at man går over til et fleksibelt inflasjonsmål av engelsk mønster, f.eks. ved at det fastsettes et inflasjonsmål på rundt 2,5 prosent på mellomlang sikt. Samtidig legger man om mekanismene for koordinering av lønnsoppgjørene i en mer næringsnøytral retning, f.eks. ved at alle lønnsoppgjør begynner med en eller annen form for sentrale drøftelser, der hovedorganisasjonene søker å komme til enighet om en samlet lønnsvekstnorm og om hovedprioriteringer knyttet til utvikling i relative lønninger. Alternativt kan man bygge videre på dagens ordning med fleksibel tolkning av et relativt langsiktig valutakursmål, kombinert med en videreføring av «frontfags-tradisjonen» i lønnsoppgjørene. Hvis man velger dette alternativet kan det kanskje være hensiktsmessig å revidere valutakursforskriften, slik at man for det første bringer den mer utvetydig i samsvar med dagens praksis, og for det andre markerer at den løpende diskusjonen om hva norsk pengepolitikk egentlig går ut på har fått en avklaring.

REFERANSER:

Blanchflower, D. G. og Oswald, A. (1994) *The Wage Curve*. MIT Press.

Holden, S (1999a) Pengepolitisk regime for Norge. Kapittel 8 i Isachsen og Røste (red.): Euroen og den norske kronens skjebne. Fagbokforlaget.

Holden, S (1999b) Wage setting under different monetary regimes. Memorandum No. 12, Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo.

Kleppe, P. (1998) Solidaritetsalternativet – fortid og framtid. Fafo-rapport 279.

Layard, R. Nickell. S og Jackman, R. (1991) Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market. Oxford University Press.

Modigliani, F. (1996) The Shameful Rate of Unemployment in the EMS: Causes and Cures. *DeEconomist*, Vol. 144, No. 3, 363-396.

OECD (1999) Employment Outlook 1999. Paris.

Røed, K. (1997) Hysteresis in Unemployment. Journal of Economic Surveys. Vol. 11, No. 4, 389-418.

Steigum, E. (1999) Norsk pengepolitikk: Er et inflasjonsmål løsningen? Kapittel 11 i Isachsen og Røste (red.): Euroen og den norske kronens skjebne. Fagbokforlaget.

KNUT ANTON MORK:

Ikke løsning, men problem

Panelinnlegg om Solidaritetsalternativet

Solidaritetsalternativet skulle være den store løsningen på at press i arbeidsmarkedet undergravet konkurranseevnen. I stedet er det blitt en del av problemet. Det legger regulering på toppen av regulering og gir politiske ledere falsk trygghet mot overoppheting.

Solidaritetsalternativet er ingen løsning, men har skaffet oss et nytt problem. Problemet er en falsk trygghet om at vi kan overse markedskreftene så lenge partene i arbeidsmarkedet samarbeider. Avtaler og kommisjoner holder inflasjonspresset i sjakk, så da er det ikke så farlig om vi overoppheter økonomien. Resultatet er en økonomi som svinger mer enn de fleste. I 1998 – 99 ble vi berget av at Asia-krisa dempet den internasjonale inflasjonen, samtidig som lave oljepriser og derav følgende svak krone tillot Norges Bank å sette opp renta før inflasjonskreftene tok overhånd. Så heldige kan vi ikke regne med å være neste gang, selv om vi skal være glade for at Norges Bank nå i praksis ser ut til å styre etter noe som likner mye mer på et inflasjonsmål enn et valutamål.

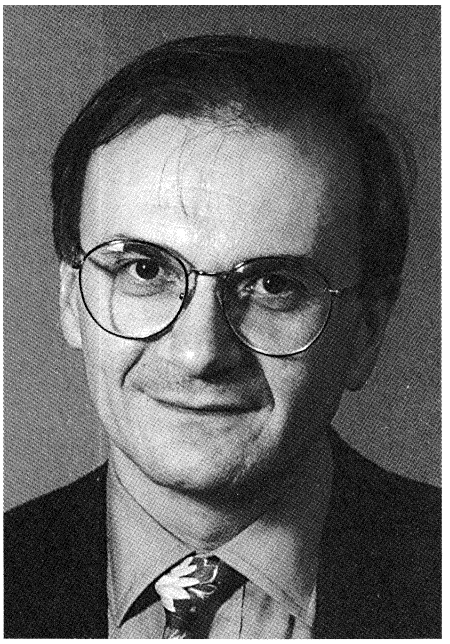
Grunnen til at vi satset på solidaritetsalternativet var ikke egentlig at vi var mer solidariske enn folk i andre land, men fordi vi hadde regulert oss bort fra markedslikekt. Ved overgangen fra åtti- til nittitallet ble det smertelig klart at vårt forhandlingsbaserte lønnssystem hadde plassert oss på et reallønnsnivå som lå godt over likevektslønna. På politisk korrekt språk ble dette uttrykt som at konkurranseevnen sviktet, med andre ord at vi priset oss ut av markedet, men i en åpen økonomi er det jo nettopp det som ligger i å ha et lønnsnivå som ligger over likevektsnivået. Årsaken til at lønna ble liggende for høyt, lå kanskje ikke så mye i selve det kollektive forhandlingssystemet. Derimot var det et stort problem at streikelovgivningen i den grad beskytter streikende at lønnskrav nærmest ble lønnsdiktat. Dermed var det bare selvdisiplin fra de fagorganisertes side som kunne få lønna tilbake til likevekt. Og her ble solidaritetsalternativet påkalt som et subsitutt for markedskreftene. Men problemet var at vi i utgangspunktet hadde nedlagt forbud mot at markedskreftene kunne fungere. Hvorfor da et dobbelt lag av reguleringer – streikelovgivning og solidaritetsalternativ – i stedet for ganske enkelt å la markedet fungere?

Tap av konkurranseevne var ett problem; inflasjon var et annet. Inflasjonsproblemet var ikke så alvorlig mens prisstigningen var på vei ned, men kom i forgrunnen igjen i 1997 – 98, og ser ut til å gjenoppstå nå. Kollektive avtaler og solidaritetsalternativ virker inn på inflasjonen på to måter. For det første har de kollektive avtalene en tendens til å låse fast relative lønnsstrukturer. Samtidig vil ingen grupper godta lønnskutt. Når så strukturelle endringer i økonomien tilsier vesentlige endringer i relative lønninger, fins derfor ingen annen utvei enn å la alle lønnssatser vokse, men noen mer enn andre. Slik har vi laget oss en inflasjons-bias i systemet. For det andre gav solidaritetsalternativet – og nå kanskje Arntsen-utvalget – en falsk trygghet om at inflasjonen ikke skal gjenoppstå. Overstimulering av økonomien – som av rentekuttene i 1996 – 97, finanspolitikken en stor del av tida, for ikke å snakke om oljeinvesteringene fra til 1998 – var likesom ikke så farlig, for partene i arbeidslivet hadde forpliktet seg til å unngå inflasjon. Slik ble solidaritetsalternativet en sovepute, en falsk trygghet mot akk så reelle markedskrefter.

Ikke desto mindre har solidaritetsalternativet flere ganger sett ut til å fungere. Det gjør det jo så lenge de underliggende markedskreftene er forenlige med balanse i økonomien. Så lenge ingen ubalanser oppstår, kan vi gi reguleringer og avtaler æren for å ha holdt dem i sjakk. Etter nedturen på begynnelsen av nittitallet tok det tid før nye presstendenser oppstod, og denne perioden står da selvfølgelig fram som en triumf for samarbeidet mellom partene i arbeidslivet. Det er når presstendensene for alvor kommer tilbake, som i 1997 og 1998, at problemet oppstår. Da skal solidaritetsalternativet bekjempe regule-

ringer med nye reguleringer. Eller sagt mer presist: Det at markedskreftene nektes å fungere, skal bøtes på ved at markedskreftene temmes enda mer. Løsningen blir et «smør på flesk». I stedet for å ta bort de reguleringene som førte til at et konjunkturoppsving gir unødvendige presstendenser, forsøker vi å organisere bort presstendensene. Men dette er en skinnløsning. Markedskreftene klarer å presse seg fram likevel, først gjennom lønnsglidning og så ved at medlemmene i fagorganisasjonene nekter å godta videre moderasjon.

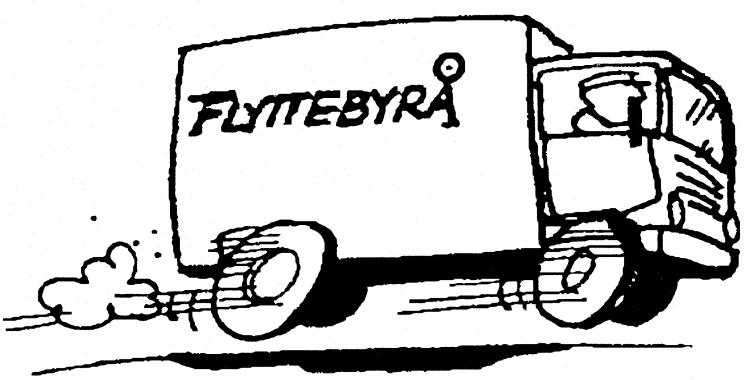
Til tross for de mange klagene over vulgær-kapitalismens suksesse er det vanskelig å se at markedsøkonomiske prinsipper har gode kår i Norge. Vi kan skryte av å være i godt selskap i Europa. Både Østerrike og Nederland følger liknende samarbeidsprinsipper, og de har klart å holde lav arbeidsledighet over tid, selv uten oljeinvesteringer i norsk omfang. Til og med Irland er blitt tatt til inntekt for solidaritetstenkningen. Ser vi utenfor Europa, er imidlertid bildet et ganske annet. I Asia har en riktig nok lenge sett offentlig innblanding i markedene. Og lenge så dette også ut til å gå bra. Vi lå alle nesegrus i tilbedelse til Japan på åttitallet, og beundringene av miraklet i resten av Asia på nittitallet har ikke vært mindre. Men Japan stagnerte, og resten av Asia falt ned i krise. IMF ble kalt inn, og hva var medisinen? Jo, nettopp, å slippe markedskreftene mer til. Vi står bak IMF, men vi lever ikke som vi lærer. Kanskje vi også burde ha blitt litt klokere etter den finansielle krisa i Asia.



Knut Anton Mork, Ph.D fra M.I.T. i 1977, er sjeføkonom i Handelsbanken Norge

Men slike argumenter er ikke lett å fremme i norsk politisk debatt. Markedsmekansimene er i stor grad basert på individuell atferd, mens vi stort sett finner det kollektive tryggere. Faktisk vil jeg hevde at solidaritetsalternativet etter sin natur er anti-individualistisk. Poenget for solidaritetsalternativet er nettopp å holde individuelle initiativ i tømme. I forlengelsen gjelder ikke dette bare lønnskrav, men også nyskaping og entreprenørskap. Vi har skapt en kultur der det er blitt uærbart å starte noe og bli rik. Da er det ikke rart det blitt slik at det nesten bare er de uærbare som blir rike. Er vi tjent med det?

FLYTTET?



Vi vet ikke om våre abonnenter flytter mer enn andre, men det virker slik. Hver måned får vi tidsskrifter i retur fordi adressaten har flyttet. Spar oss for ekstra porto og deg selv for forsinkelsen. Meld flytting pr. telefon **22 41 32 90**, telefax **22 41 32 93** eller skriv til oss.

Sosialøkonomenes Forening
Postboks 8872 Youngstorget
0028 OSLO

Navn: ..... Ab.nr./medl.nr. .....

Ny adresse: .....

.....

ERLING BARTH:

Lønnsdannelsen i offentlig sektor[1]

Forskjellene i lønnsstrukturen mellom offentlig og privat sektor øker. Denne utviklingen svekker både forhandlingssystemet og offentlig sektor som produsent av goder og tjenester. Det er de sentrale avtalepartene som har presset sammen lønnsstrukturen i offentlig sektor. De generelle tilleggene bør utformes på en måte som ikke endrer relative lønninger hvert år.
På den måten kan etterfølgende justeringer og lokale forhandlinger få lov til å virke på lønnstrukturen over tid.

LØNNSFORSKJELLENE I NORGE OG ANDRE LAND

Vi har en sammenpresset lønnsstruktur i Norge. Lønnsforskjellene i Norge er små sammenliknet med andre land. Det er mange måter å måle lønnsforskjellene på. Et enkelt mål på lønnsspredning får vi ved å sortere lønnstakerne etter lønnsnivå, og deretter sammenlikne timelønnen til den personen som har 90 prosent (øverste desil) av lønnstakerne under seg, med den personen som bare har 10 prosent av lønnstakerne under seg. I 1995 i Norge tjente lønnstakeren i den øverste desilen, 1,98 ganger så mye som personen i den laveste desilen. I Tyskland var forholdstallet 2,3, mens amerikaneren på toppen av lønnspyramiden (øverste desil) tjente 4,4 ganger så mye som han, eller kanskje mer sannsynlig hun, som bare har 10 prosent av lønnstakerne under seg. Sammen med Sverige er Norge det OECD landet med de desidert minste lønnsforskjellene.[2]

Nå kunne jo dette komme av at arbeidskraften har mer like kvalifikasjoner her i landet. Men slik er det ikke. Sammenlikner vi lønnsforskjellene mellom grupper med ulik utdanning, uavhengig av hvor mange som er i hver gruppe, finner vi samme mønster. Den gjennomsnittlige lønnsforskjellen mellom personer med ett år forskjell i utdanningsnivå, er mindre i Norge enn i andre land. Denne forskjellen kalles ofte avkastningen av utdanning. Avkastningen av utdanning målt på denne måten ligger gjerne i området 4-6 prosent for Norge og Sverige, mens den i andre land ligger nærmere 10 prosent[3]. Men det er ikke bare de kvalifikasjonsbaserte lønnsforskjellene som er lavere i Norge enn i andre land. Zweimüller og Barth (1994) viser for eksempel at lønnsforskjellene mellom bransjene er svært små i Norge og andre land med sentralisert lønnsfastsettelse, også etter at vi renser vekk effekten av kvalifikasjonsbaserte lønnsforskjeller. I internasjonal målestokk er lønnsforskjellene i Norge små langs de fleste dimensjoner man kan tenke seg å måle dem etter.

Det kan være mange fordeler med en sammenpresset lønnsstruktur. Små lønnsforskjeller mellom bransjer kan sees på som en slags subsidiering av bransjer med høy lønnsevne, og kan bidra til å rense bort lavproduktiv virksomhet. Men det kan også være et problem, særlig når det gjelder lønnsforskjeller mellom arbeidstakere med ulike kvalifikasjoner. Det kan føre til at arbeidsgiverne sløser med høyproduktiv arbeidskraft, og at insentivene til investering i formell utdanning blir for små.

En fordel ved små lønnsforskjeller, også mellom yrkesgrupper, er at det gir relativt billig høykvalifisert

[1] Artikkelen er en noe bearbeidet versjon av et foredrag på Sosialøkonomenes Høstkonferanse 1999. Takk til Kalle Moene, Pål Schøne og Hege Torp for kommentarer. Alle synspunkter, feil og mangler er mine egne.

[2] Se OECD Employment Outlook 1996.

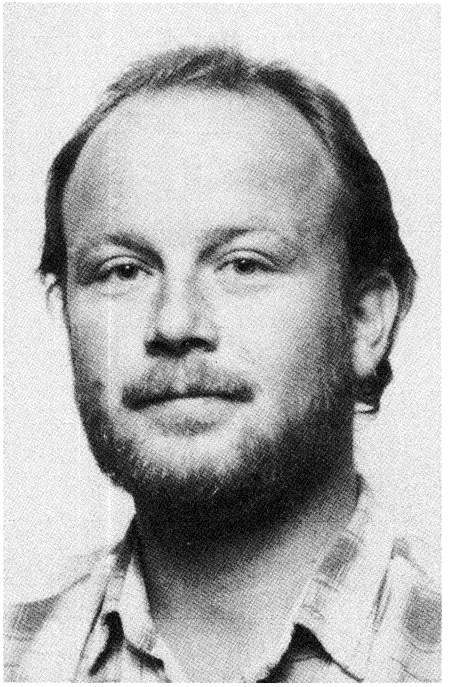
[3] Se Barth og Røed (1999b) for en gjennomgang av norske undersøkelser de siste 10-15 årene. Asplund og Pereira (1999) inneholder tilsvarende gjennomganger for14 andre europeiske land. I løpet av våren blir det publisert oppdaterte, sammenliknbare tall for alle 15 landene innenfor PuRE prosjektet. Se http://www.etla.fi/PURE/ for oppdaterte referanser.

arbeidskraft, noe som kan gi en konkurransemessig fordel for kunnskapsbasert virksomhet. Samtidig blir offentlig sektor, som ansetter mange med høy utdanning, billig. Dette kan gi et høyt nivå på offentlige ytelser uten å øke skattetrykket ytterligere.

Men vi må passe på at forskjellene er store nok til at folk fortsetter å kvalifisere seg, og at de velger de yrkesretningene økonomien etterspør. Vi har hatt en utdanningsboom i Norge, og andelen av ungdommene som tar høyere utdanning ligger for tiden på et høyt nivå (se Try 1999), så det ser ikke ut til å være store problemer med rekrutteringen til høyere utdanning.

Man skulle kanskje tro at hovedfaren ved en avvikende lønnsstruktur ligger i migrasjonsmulighetene mellom land. Hvis lønnsnivået for godt utdannet arbeidsdraft er lavere enn i andre land, kan vi miste høyt utdannet arbeidskraft. Jeg har liten tro på noen storstilet emigrasjon av høykvalifisert arbeidskraft fra Norge, i hvert fall foreløpig. De fleste som reiser ut, kommer tilbake (Røed 1999), og da har de antakelig lært noe nyttig for norsk arbeidsliv med det samme.

Det ser ut til at vi kan ha en avvikende lønnsstruktur fra andre land. Det kan til og med være en del fordeler knyttet til dette. I denne artikkelen vil jeg imidlertid argumentere for følgende: Mens det ser ut til å være mulig å ha ganske forskjellig lønnsstruktur mellom land, er det mye snevrere grenser for mulige avvik mellom lønnsstrukturen i offentlig og privat sektor innenfor samme land, fordi dette er arbeidsgivere som opererer i samme økonomi og arbeidsmarked. Mens det er liten mobilitet av arbeidstakere mellom land, er det langt større mobilitet mellom sektorer i Norge. Den utviklingen vi har i lønnsstrukturen i offentlig sektor avviker sterkt fra utviklingen i privat sektor. Denne utviklingen bør ikke fortsette, og kan på sikt innebære en trussel mot mulighetene for å opprettholde et høyt nivå på offentlige ytelser av god kvalitet.



Erling Barth er forskningsleder ved Institutt for samfunnsforskning og professor II ved Institutt for økonomi, Universitetet i Tromsø.

UTVIKLINGEN I PRIVAT OG OFFENTLIG SEKTOR

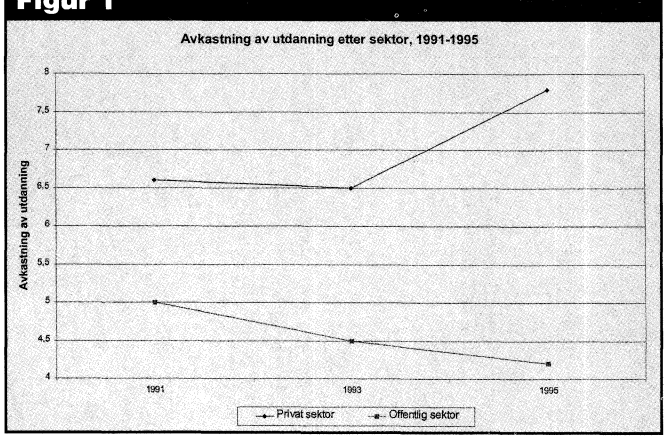
Figur 1 viser utviklingen til avkastningen av utdanning i offentlig og privat sektor på 90-tallet. Tallene er beregnet fra Arbeids- og bedriftsundersøkelsen 1993 og Levekårsundersøkelsene til Statistisk sentralbyrå fra 1991 og 1995. I begynnelsen av 90-tallet lå avkastningen av utdanning på rundt 6,5 prosent i privat sektor og 5 prosent i offentlig sektor. Fra 1991 til 1995 falt den ned mot 4 prosent i offentlig sektor. I privat sektor ser vi derimot en klar tendens til økt avkastning av utdanning. Estimert nivå for 1995 ligger nær 8 prosent i privat sektor, noe som nærmer seg tall vi finner i andre land.

I figur 2 ser vi hvordan avkastningen av utdanning har utviklet seg i staten for to utdanningsgrupper, nemlig høyskoleutdannede og folk med universitetsutdannelse. Tallene, som er hentet fra Schøne (1999), er beregnet ut fra lønnsobservasjoner i Statens sentrale tjenestemannsregister for nærmere hundre tusen statsansatte, går helt frem til 1998. Det er kontrollert for alder, kjønn, arbeidstid og erfaring i staten. Vi ser at tendensen med fallende avkastning av utdanning videreføres inn i 1998. Samtidig har vi altså hatt en økning i lønnsforskjellene mellom folk med ulikt utdanningsnivå i privat sektor.

Nå er jo avkastningen av utdanning, målt på denne måten, et relativt mål som sier noe om de gjennomsnittlige lønnsforskjellene mellom ansatte med ulik lengde på utdanningen (ett års forskjell) innen hver sektor. Det kan derfor være av interesse å plassere de ulike gruppene etter lønnsnivå for å se om forskjellene skyldes at personer med lavere utdanning tjener mer i offentlig enn privat sektor eller at personer med høy utdanning tjener mer i privat enn offentlig sektor.

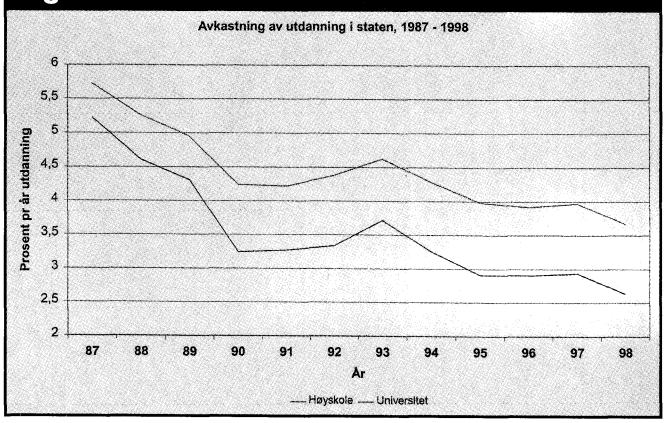
Figur 3 illustrerer akkurat dette. For å få flere observasjoner i hver celle, har jeg her slått sammen de tre undersøkelsene som ble referert til i figur 1 til ett datamateriale. Her er det kjørt separate analyser for hvert kjønn i

Figur 1



Kilde: Barth og Røed (1999a). Standardavvikene til koeffisientene er 0,41 prosent for privat sektor og 0,32 prosent for offentlig sektor (1995). Tallene er beregnet fra separate regresjonsmodeller for hver sektor, der logaritmen til timelønn er forklart med kjønn, deltidstilknytning, yrkeserfaring, erfaring kvadrert og antall år med utdanning. Levekårsundersøkelsene, som også benyttes i tabell 3 er gjort tilgjengelige fra NSD. Hverken NSD eller SSB er ansvarlige for beregningene.

Figur 2



Kilde: Schøne 1999. Tall fra Statens sentrale tjenestemannsregister.

hver sektor. Figuren viser lønnsnivået til ulike grupper, sammenliknet med hverandre. Jeg har satt timelønnen til en mann i privat sektor med videregående skole til 100 (referansemannen). Beregnet gjennomsnittslønn for personer med videregående skole er merket av med X. Vi ser at menn i offentlig sektor med videregående skole tjener 8-9 prosent mindre enn menn i privat sektor med tilsvarende utdanning. Kvinner i privat sektor med denne utdanningen tjener 12-13 prosent mindre. For kvinner i offentlig sektor ligger X på 80, noe som betyr at de tjener 20 prosent mindre enn referansemannen.

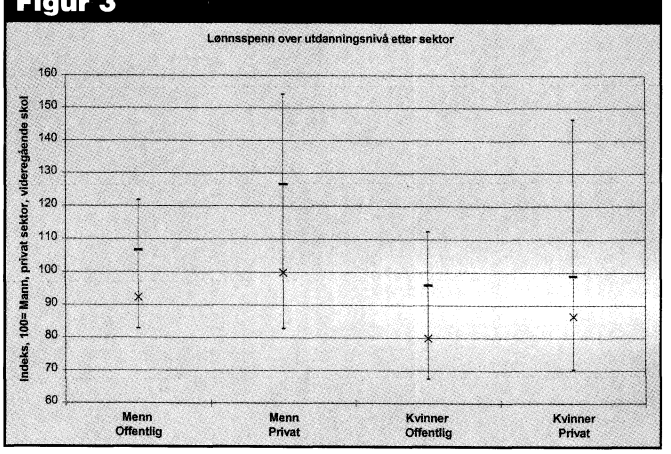
Beregnet gjennomsnittslønn for høyskoleutdannede (3 år etter videregående skole) er merket av med en strek. Vi ser for eksempel at en mann i privat sektor med høyskoleutdanning tjener 26 prosent mer enn referansemannen. Kvinner med høyskoleutdanning i offentlig sektor tjener mindre enn referansemannen med videregående skole i privat sektor, men ikke særlig lavere enn kvinner med samme udanningsnivå i privat sektor.

Beregnet gjennomsnittslønn for folk med universitetsutdanning tilsvarende hovedfagsnivå (6 år etter videregående) utgjør toppen av lønnsspennene. Vi ser at en mann i privat sektor med tilsvarende hovedfag, tjener nær 55 prosent mer per time enn referansemannen. Kvinnene i privat sektor med hovedfag eller tilsvarende, tjener nær 50 prosent mer enn mannen i privat sektor med videregående skole. Lønnsnivået for langtidsutdannede offentlig ansatte ligger mellom 12 (for kvinner) og 22 (for menn) prosent over referansemannens lønn.

Bunnen i lønnsspennet utgjøres av ansatte med bare obligatorisk skole. Vi ser at for hvert av kjønnene, er det liten forskjell mellom offentlig og privat sektor, mens det også for ansatte med liten formell utdanning er lavere lønn for kvinner enn for menn.

Dette var altså bildet i første halvdel av 90-tallet. Lønnsforskjellene mellom sektorene er størst for ansatte med lang utdanning. Siden vet vi at avkastningen av utdanning har gått ytterligere ned i staten. Hva skyldes denne utviklingen?

Figur 3



Beregnet relativ lønn for personer med ulik utdanning og stektortilknytning. Beregnet ved hjelp av separate analyser for hvert kjønn i hver sektor. Data fra Levekårsundersøkelsene 1991 og 1995 samt Arbeids og bedriftsundersøkelsen 1993. Tallene er inflasjonsjustert ved hjelp av en års-indikator i log-lønnsrelasjonen. Det er også lagt inn indikator-variable for hvert år med utdanning, og funksjonsformen er derfor mer fleksibel enn den som ligger bak beregningene i figur 1. Det er kontrollert for yrkeserfaring i modellen.

FORHANDLINGSSYSTEMET I OFFENTLIG SEKTOR

Det er høy grad av sentralisering av lønnsdannelsen i offentlig sektor[4]. De sentrale forhandlingene hvert år fastlegger en lønnsvekst og rammene for lokale tillegg. Sentraliserte forhandlinger har den fordelen at de forhindrer uheldig lønnskonkurranse mellom offentlige arbeidsgivere. Den enkelte etat kan ikke skru opp lønningene for å lokke til seg arbeidstakere fra andre etater. Samtidig kan man forhindre at offentlig sektor er lønnsledende i forhold til privat sektor. Man kan vurdere dette som en institusjonalisering av monopsonimakt fra arbeidsgiversiden, eller som en nødvendig motmakt mot sterke nasjonale fagforeninger. Uansett har det som virkning at vi kan få lønnsoppgjør i offentlig sektor som ligger innenfor det konkurranseevnen tåler. Dette bidrar både til at offentlig sektor ikke konkurrerer ut privat sektor og til lavere skattetrykk for alle. Når lønnsnivået er rimelig forutsigbart, er det også lettere for politikerne å bevilge mer midler til forskjellige formål, fordi de har trygghet for at bevilgningene slår ut i økt aktivitet snarere enn i økt lønn. Arbeidstakerne kan også ha interesse av å samle kreftene på nasjonalt nivå, bl.a. for å foreta forhandlingene på det nivå hvor rammene for bevilgninger fastlegges.

[4] Se Moene, Wallerstein og Hoel (1993) for en drøfting av fordeler og ulemper knyttet til koordinering av lønnsfastettelsen på sentralt nivå. Holden (1998) og Wallerstein (1990) diskuterer på norsk fordeler og ulemper ved sentralisering. Det finnes få studier av lønnsdannelsen i offentlig sektor. Strøm (1994) inneholder både teoretiske og empiriske arbeider, og har også referanser til internasjonal litteratur. Barth og Yin (1996) gjennomgår i et eget avsnitt kort en del hovedmomenter knyttet til desentralisering versus sentralisering av lønnsfastsettelsen i offentlig sektor.

En annen fordel med sentrale forhandlinger er mindre byråkrati lokalt, knyttet til lønnsfastsettelse. Det kan være betydelige administrative kostnader knyttet til fastlegging av lønnsnivået lokalt. Dette dreier seg både om å oppnå enighet om lokale systemer for lønnsfastsettelse og den faktiske implementeringen av disse.

Sentralt fastlagte lønnssatser og små lønnsforskjeller mellom ulike virksomheter kan gi mindre mobilitet mellom etater i offentlig sektor (Schøne, Dale-Olsen og Yin, 1999). Dette kan bety mindre fleksibilitet og spredning av kunnskap og kompetanse i offentlig sektor, men kan også bidra til høyere nivå på investeringer i opplæring og virksomhetsspesifikk kunnskap.

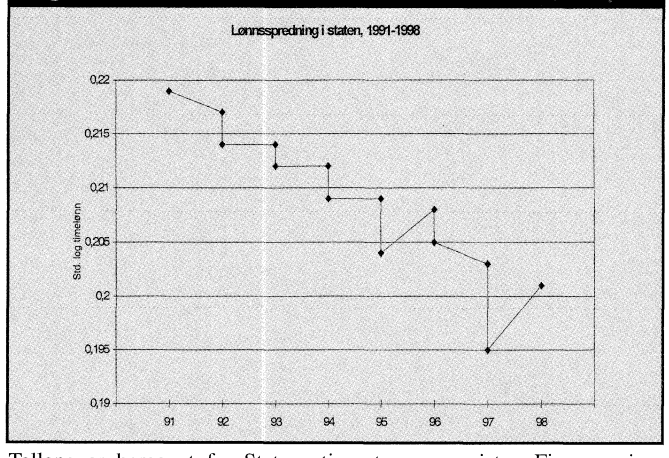
En viktig ulempe med en sentralt fastlagt lønn er manglende fleksibilitet i relative lønninger. De sentrale parter har ofte hverken vilje eller nok informasjon til å skreddersy lønnsnivået til lokale forhold. Dette kan innebære at offentlig sektor har rekrutteringsproblemer for en gruppe på ett sted og samtidig lønnsledende et annet sted. Det legger også sterke bindinger på mulighetene for å drive rasjonell personalpolitikk lokalt.

For å forsøke å bøte på disse problemene har man utviklet et tre trinnssystem (se for eksempel Statens lønnskomite av 1988, NOU 1990:32). Først fastlegger de sentrale partene et generelt tillegg og rammene for total lønnsvekst. Deretter har man sentrale justeringsforhandlinger, som har til formål å rette opp skjevheter mv. Til slutt kommer lokale forhandlinger og individuelle tillegg. Dette er et system som gir rom både for sentral kontroll og lokal fleksibilitet. Det kan også brukes fleksibelt, ved at man legger en større eller mindre del av potten ut til lokale tillegg. En fornuftig bruk av dette systemet kan bety at man oppnår koordineringsgevinster på sentralt nivå, mens lokale tillegg gir muligheten for nødvendig fleksibilitet i relative lønninger.

Så la oss nå se hvordan dette systemet har fungert siden lønnsreformene 1991. Figur 4, som er tatt fra Schøne (1999), viser standardavviket til logaritmen til timelønn, et spredningsmål som har den fordelen at det er invariant overfor endringer i lønnsnivået, for perioden 1991 til 1998. De øverste punktene for hvert år (kanten på trappen), viser lønnsspredningen slik den var i oktober det året. Så har vi lagt til de generelle tilleggene hvert år til hver ansatt i staten, og deretter beregnet lønnsspredningen korrigert for disse sentralt bestemte lønnstilleggene. Disse tallene er markert under tallet for lønnsspredning hvert år (innerkanten på trappen). Den vertikale streken hvert år viser derfor virkningen av de sentralt avtalte generelle tilleggene i staten hvert år. Linjen derfra til neste års lønnsspredning illustrerer følgelig virkningen på lønnsspredningen av justeringsforhandlingene, de etterfølgende lokale forhandlingene ute i virksomhetene og den lønnsglidning som følger av nyansettelser, opprykk, avgang og så videre.

Det er to ting som er slående ved denne figuren. For det første er det en systematisk trend mot økende lønnssammenpressing i staten gjennom hele perioden. For det

Figur 4



Tallene er beregnet fra Statens tjenestemannsregister. Figuren viser standardaviket til logartimen til timelønn og timelønn+generelle tillegg påfølgende år. De vertikale strekene illustrerer virkningen av de generelle tilleggene, mens de mer horisontale strekene illustrerer virkningen av etterfølgende justeringer, lokale forhandlinger og annen glidning. I to av årene, 1991 og 1998, faller spredningstallene med og uten generelle tillegg sammen. Dette skyldes at det ikke ble gitt generelle tillegg i staten i 1992 og 1999.

andre ser vi at sammenpressingen så å si utelukkende kan føres tilbake til de sentralt fastlagte generelle tilleggene. De generelle tilleggene bidrar systematisk til en sammenpressing av lønnsstrukturen i staten. Det er to grunner til dette. For det første er de generelle tilleggene så å si utelukkende kommet som kronetillegg i denne perioden. For det andre er det gitt høyere kronetillegg lenger nede på stigen i flere av årene.

Det er ikke like klart at summen av de etterfølgende justeringene, lokale forhandlingene og annen glidning bidrar til å øke lønnsspredningen. I de fleste av årene peker linjene svakt oppover, som for eksempel fra 1993 til 1994, og fra 1997 til 1998 pekte den klart oppover. Men det er også år hvor effekten har vært i retning av sammenpressing, som i 1991 og 1996. Uansett har den kompenserende økningen av forskjeller som har kommet etter de sentrale tilleggene ikke i noen av årene vært kraftig nok til å motsvare den sammenpressing partene sentralt har foretatt i første runde.

Det som har skjedd her, er at de sentrale partene har tatt kontroll over relative lønninger, og foretatt en systematisk og vedvarende sammenpressing av lønnsforskjellene i offentlig sektor. Vi må anta at dette har vært en ønsket politikk. Jeg vil tro dette henger sammen med to forhold. For det første har vi en slags «forebyggende sammenpressing» før de lokale oppgjørene. De sentrale partene har vært redde for økt lønnsspredning som følge av endringene i lønnssystemet, og har «overkompensert» med å gi mesteparten av potten som kronetillegg. For det andre har lønnssammenpressing vært en av forutsetningene for moderasjon under solidaritetsalternativet. LO har en dominerende posisjon i forhandlingene, og har sørget for at langtidsutdannete i offentlig sektor har betalt mest for solidaritetsalternativet. I privat sektor har dette ikke

vært så fremtredende, for der har ikke LO samme kontrollen over lønnsnivået blant akademikerne.

Det er de sentrale arbeidstakerorganisasjonene og arbeidsgiverne i offentlig sektor som har ansvaret for denne utviklingen. Etter min oppfatning bør denne utviklingen ikke fortsette. For det første setter denne politikken selve forhandlingssystemet under urimelig press. For det andre undergraves offentlig sektors mulighet for å være en effektiv produsent av goder og tjenester av høy kvalitet. Jeg vil begrunne dette i det følgende.

KONSEKVENSER AV AVVIKENDE LØNNSSTRUKTUR

Det er viktig å merke seg at det er *relative lønninger* som betyr noe både for mobilitet, allokering, og virksomhetenes bruk av ulike typer av arbeidskraft. Dette er et grunnleggende budskap fra økonomisk teori. Det er de relative prisene som er bærere av informasjon og gir føringer for optimal atferd for både arbeidsgivere og arbeidstakere.

En lønnsstruktur i offentlig sektor som avviker betydelig fra den i privat sektor, har følgende åpenbare konsekvenser. For det første svekkes rekrutteringsgrunnlaget for offentlig sektor. Det blir vanskeligere å få tak i det antall arbeidstakere man trenger[5]. Dette gjelder særlig yrkesgrupper som har et alternativ i privat sektor. For yrkesgrupper som ikke har alternativer i privat sektor, kan rekrutteringen til yrket eller yrkesaktivitet svekkes. Videre kan kvaliteten på dem man får tak i gå ned over tid, ettersom de beste søker seg over til en bedre betalt jobb. Dette er konsekvenser som offentlig sektor må ta hensyn til i sin lønnspolitikk.

For det andre blir det vanskelig å motivere offentlig ansatte til ekstra innsats. Følelsen av å være dårlig betalt i forhold til andre, er ingen god motivasjonsfaktor. Disse problemene svinger gjerne med konjunkturene i privat sektor. Det er et mindre problem å ha lave lønninger i offentlig sektor når det er få jobber og mye ledighet i privat sektor. Tilsvarende blir problemene mer presserende når det er oppgangstider i privat sektor.[6] Begge disse hensynene, rekrutteringsproblemer og motivasjonsproblemer, tilsier at man må ligge tett opptil lønnsstrukturen i privat sektor.

Men i tillegg til de åpenbare konsekvensene for rekruttering og motivasjon, er en viktig konsekvens av avvikende lønnsstruktur i offentlig sektor *et sterkt privatiseringspress*. For det første har vi et direkte ønske om privatisering som følge av rigid lønnsstruktur. Også presset i retning av fristilling og markedstilpasning av statlige virksomheter har i mange tilfeller oppstått som følge av ønsker om en mer autonom lønnspolitikk. I all konkurranseutsatt virksomhet oppfattes det som en ulempe med rigide lønnsrammer i forhold til private konkurrenter, som gjør hva de vil. Man kan selvsagt spørre seg om det ikke er like greitt å privatisere. Jeg skal ikke ta opp dette spørsmålet her, men det er etter min oppfatning dumt å innrette seg slik i offentlig sektor at man må privatisere på grunn av lønnspolitikken. Det burde i så fall være andre hensyn som skulle ligge til grunn.

Men det er også andre former for lønnsmotivert privatisering. Lønnspolitikken i offentlig sektor skaper et press mot utsetting av oppgaver og innleie av privat arbeidskraft. Dette presset oppstår både i bunnen og toppen av lønnspyramiden. Med en sammenpresset lønnsstruktur i offentlig sektor, blir det billigere å kjøpe tjenester fra private i den nedre delen av lønnshierarkiet. Dette gir sterke argumenter for utsetting av en lang rekke oppgaver.

I den øvre delen av lønnspyramiden, blir det vanskelig eller umulig for den offentlige virksomheten å sitte med topp kompetanse, og offentlig sektor må kjøpe inn dyre konsulenttjenester utenfra. Ofte er konsulenttjenestene også dårligere, nettopp fordi innleide folk ikke har nødvendig kjennskap til de spesielle forhold som ofte er grunnen til at en virksomhet drives i offentlig regi.

Det er altså slik at de sentrale partene har sterk kontroll over lønnsstrukturen i egen sektor. Men den politikken de fører nå, vil etterhvert føre til at det de kontrollerer krymper. Det kunne kanskje være fornuftig å slippe opp på noe av kontrollen nå, og heller kunne koordinere hovedtrekkene i en større del av arbeidsmarkedet også i fremtiden.

Den vedvarende sammenpressingen har også konsekvenser for forhandlingssystemet selv. For det første skaper det uro når noen konsekvent taper i lønnsutvikling. Høgsnes (1998) diskuterer dette problemet knyttet til oppgjørene i offentlig sektor de senere årene. Særlig blir det uro blant yrkesgrupper som har relativt stor markeds- eller forhandlingsmakt i egen regi. Et eksempel er «legeopprøret» for noen år siden og dannelsen av Akademikerne.

For det andre legges det et sterkt press på de etterfølgende sentrale justeringer og lokale forhandlinger i retning av å prioritere langtidsutdannete. Det blir så og si umulig for partene lokalt å foreta endringer i lønnsstrukturen, de har mer enn nok med å kompensere for den sammenpressingen som skjer sentralt. Hvis man legger opp til et system med sammenpressing i de generelle tilleggene, tvinger man de lokale partene til å kompensere for dette etterpå. Dermed blir det ikke rom for andre endringer i relativ lønn. Formålet med lokale forhandlinger må være å gi noen muligheter for fleksibilitet i relative lønninger. Man tillater ikke systemet å gjøre jobben sin.

OPPSUMMERING OG DISKUSJON

Lønnsforskjellene i offentlig sektor er blitt mindre og mindre. Dette gjelder særlig i statlig sektor. Samtidig er det tegn som tyder på at lønnsforskjellene øker i privat sektor. Over tid må det være rimelig samsvar mellom

[5] Se for eksempel Schøne (1999) som beregner virkninger av relativ lønn på rekruttering og avgang i undervisningssektoren.

[6] Schøne, Dale-Olsen og Yin (1998) viser at gjennomtrekken i bedriftene har et prosyklisk forløp.

lønnsstrukturen i offentlig og privat sektor. Derfor er dette er en utvikling som dels undergraver offentlig sektor som arbeidsgiver og tjenesteprodusent, og dels en utvikling som undergraver forhandlingssystemet i offentlig sektor. Det er de sentrale partene som har ansvaret for denne utviklingen.

For tilhengere av en sterk og effektiv offentlig sektor, må dette fortone seg som en uheldig situasjon. Det er snarere tilhengere av privatisering og en minst mulig offentlig sektor som har grunn til å bifalle denne utviklingen. To relativt enkle tiltak tror jeg kan rette opp mye av skjevhetene.

For det første bør det foretas en viss oppretting av skjevhetene som har oppstått. Det er ikke kontroversielt å hevde at langtidsutdannete i offentlig sektor bør prioriteres i det kommende oppgjøret, de fleste ser ut til å være enige om det. Jeg har ingen kvalifiserte meninger om hvor mye som skal til, om dette skal gjøres over tid eller i en jafs.

Jeg er mer opptatt av systemets evne til å overleve på lengre sikt. Slik jeg ser det, bør de sentrale partene hvert år bli enige om generelle tillegg som *ikke endrer relative lønninger.* Det betyr i praksis at de generelle tilleggene bør gis som prosenttillegg. Deretter kan man, om man ikke er fornøyd med relative lønninger, gi sentrale justeringer ut fra nasjonale behov for å prioritere kvinner, grupper med dårlig rekruttrering, som lærere i denne omgangen, eller andre formål av nasjonal interesse. Men som hovedregel bør de sentrale partene nøye seg med å bestemme lønnsveksten og hvor mye som skal fastlegges lokalt. Gir de alt i generelle tillegg, lar de lønnsstrukturen være som før. Overfører de alt lokalt, gir de maksimal mulighet for lokale justeringer av relativ lønn. I praksis kan man velge en mellomvei.

Jeg tror dette er en nødvendig omlegging, selv om partene seg i mellom har blitt vant til å gjøre det på andre måter. På ett eller annet tidspunkt må de sentrale partene si til seg selv at de har laget en lønnsstruktur de kan stå for i mer enn en avtaleperiode. Hvis de sentrale partene lar relative lønninger ligge rimelig i ro, får partene lokalt få gjort jobben sin, som er å justere relative lønninger etter lokale markedsforhold, motivasjonsbehov eller andre prioriteringer som rettferdighetsbetraktninger i virksomheten. Samtidig som de sentrale partene beholder kontrollen over lønnsveksten og viktige forhold knyttet til avtaleverket.

REFERANSER:

Asplund R and P. Pereira (eds) *Returns to Human Capital in Europe, A Literature Review*, ETLA-Helsinki: Taloustieto Oy

Barth, Erling og Marianne Røed (1999a) «Avkastning av utdanning i Norge 1980-1995», *Søkelys på Arbeidsmarkedet,* 16(1):69-77.

Barth, Erling og Marianne Røed (1999b) «The Return to Human Capital in Norway, A review of the Literature» in Asplund R and P. Pereira (eds) *Returns to Human Capital in Europe, A Literature Review*, ETLA-Helsinki: Taloustieto Oy

Barth, Erling og Hang Yin, (1996) *Lønnsforskjeller og lønnssystem i staten*, Rapport 96:4, Institutt for samfunsforskning, Oslo.

Holden, Steinar, (1998), «Sentrale lønnsforhandlinger, lønnsforskjeller og samfunnsøkonomisk effektivitet» *Søkelys på arbeidsmarkedet* 15(1):69-80.

Høgsnes, Geir (1998), «Norsk lønnsdannelsen og 1998-oppgjøret – Solidaritetsalternativets endelikt?» *Søkelys på arbeidsmarkedet* 15(2):187-196.

Moene, K, M. Wallerstein and M Hoel, «Bargaining Structure and Economic Performance» in R Flanagan, K Moene and M Wallerstein (eds) *Trade Union Behaviour, Pay Bargaining and Economic Performance,* Oxford: Clarendon Press.

NOU, 1990:32 *Statens lønnskommite av 1988.* Oslo: Offentlige publikasjoner.

OECD (1996), *Employment Outlook,* July 1996, Paris.

Røed, Marianne (1996), «Internasjonal migrasjon – en mulig strategi for inntektsøkning i hjemlandet?» *Søkelys på arbeidsmarkedet* vol. 13(2): 107-118.

Schøne, Pål (1999); *Lønnsdannelse og lønnsforskjeller i staten 1987-98.* ISF-rapport 99:15. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Schøne, Pål (1999b) *Avgang og rekruttering i undervisningssektoren – hva betyr lønn?,* ISF-rapport 99:12. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Schøne, P., H. Dale-Olsen og H. Yin, 1999, *Mobilitet på arbeidsmarkedet*, Rapport nr. 99:4. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Strøm, Bjarne (1994) *Five essays on public sector labour markets* Dissertations in Economics, No. 7, Department of Economics, University of Bergen.

Try, Sverre (1999), «Arbeidsmarked og studentvekst», *Søkelys på arbeidsmarkedet* vol. 16(2): 149-158.

Wallerstein, Michael, (1990), «Sentraliserte lønnsforhandlinger og økonomisk utvikling» *Søkelys på arbeidsmarkedet* 7(1):53-58.

EVA BIRKELAND:

Et kvotesystem for klimagasser

Utvalget som har utredet et kvotesystem for klimagasser avga sin innstilling i desember 1999. Utvalget anbefaler at det innføres et bredt nasjonalt kvotesystem med kvoteplikt fra 2008. Flertallet i utvalget anbefaler at alle betaler full markedspris for utslippskvoter, mens et mindretall på to anbefaler gratis tildeling av kvoter for utslipp fra industrien som i dag er avgiftsfritt. Et mindretall på tre har ikke tatt stilling til om det skal tildeles gratiskvoter. Hele utvalget mener at dersom noen kvoter skal tildeles gratis, skal i hvert fall noen av kvotene tildeles som ikke-omsettelige kvoter basert på en historisk basisperiode.

BAKGRUNN

Våren 1998 behandlet Stortinget Stortingsmelding nr. 29. Oppfølging av Kyotoprotokollen og Stortingsproposisjon nr. 54. Grønne skatter. Som et første skritt for å oppfylle Kyotoforpliktelsen foreslo Regjeringen blant annet å innføre en avgift på 100 kroner per tonn CO_2 for virksomheter som ikke betalte avgift, eller hadde lavere avgift enn dette. Regjeringen foreslo samtidig at prosessindustrien skulle få full kompensasjon for å motvirke svekket lønnsomhet. Kompensasjonsordningen skulle trappes ned etter ikrafttredelse av Kyoto-protokollen

Flertallet i Stortinget gikk imidlertid inn for i store trekk å videreføre eksisterende virkemiddelbruk, men samtidig ba de Regjeringen sette ned et utvalg som skulle utrede et nasjonalt system for klimagasser med utgangspunkt i Kyoto-protokollen. Begrunnelsen for å foretrekke kvoter fremfor avgifter var dels generelle argumenter, og ikke bare knyttet til de sektorer som i dag ikke betaler CO_2-avgift. Stortinget ga en rekke retningslinjer for utvalgets arbeid, og disse ble tatt inn i utvalgets mandat sammen med noen utdypinger og tillegg. Retningslinjene var i første rekke knyttet til omfanget av kvotesystemet og tildeling av kvoter.

Utvalget ble bedt om å utrede et kvotesystem som i hvert fall skulle omfatte de virksomhetene som ikke har CO_2-avgift, og dessuten vurdere hvordan andre sektorer kunne inkluderes. Utvalget ble videre bedt om å utrede både salg/auksjon og gratis tildeling av kvoter. Når det gjaldt gratis kvoter ga mandatet anvisninger både mht. type utslipp og andel av utslippene som skulle kunne dekkes av gratis kvoter. Mandatet inneholdt også en forutsetning om at det nasjonale kvotesystemet skulle knyttes opp mot et internasjonalt system for handel med kvoter, felles gjennomføring av prosjekter mellom industriland (JI-prosjekter) og grønn utviklingsmekanisme (CDM-prosjekter) som er felles gjennomføring av prosjekter mellom industriland og utviklingsland. Dette er de såkalte Kyoto-mekanismene. Utvalget avga sin innstilling den 17. desember 1999.

OMFANG AV KVOTESYSTEMET

Utvalget mener at hensynet til å oppfylle Norges Kyoto-forpliktelse styringseffektivt og til lavest mulig kostnader tilsier at flest mulig gasser og utslippskilder bør omfattes av systemet. Utvalget anbefaler derfor at alle utslipp som er egnet for regulering ved kvoter inkluderes i systemet. Dette gjelder etter utvalgets vurdering nærmere 90 prosent av de norske utslippene.

For at et utslipp skal kunne ilegges kvoteplikt må utslippet på en praktisk måte kunne tilordnes et ansvarssubjekt. De sentrale kriteriene for å vurdere om en kilde er egnet til å inkluderes i kvotesystemet, er hvilke incentiver en eventuell inkludering i kvotesystemet gir de kvotepliktige aktørene til å gjennomføre utslippsreduserende tiltak, og størrelsen på kostnadene ved å regulere utslippene ved et kvotesystem (systemkostnadene). Begge deler er avhengig av beregningstekniske forhold. Incentivene blir dårlige hvis den metoden som brukes for å beregne utslippene ikke fanger opp effekten av utslippsreduserende tiltak, og systemkostnadene blir store hvis kvoteplikten legges på mange små utslippskilder.

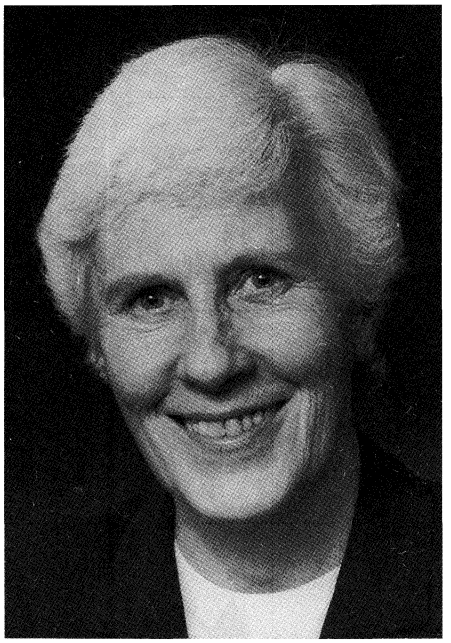
Utvalget legger til grunn at kvoteplikten prinsipielt bør legges på kilden som forurenser. Hensynet til et enklest

mulig system tilsier likevel at kvoteplikten legges på produsentnivå for CO_2-utslipp fra mobil forbrenning og fra deler av stasjonær forbrenning, f.eks.fra bensin til drift av biler og olje til oppvarming av bygninger. For disse utslippene vil regulering på produsentnivå ikke gi svakere incentiver til utslippsreduksjoner enn regulering på sluttbrukernivå, fordi mengden av utslipp fra en bestemt vare ikke er avhengig av teknologi. For prosessutslippene, som følger av bruk av råvarer som nitrogengjødsel, ulike kjemikalier eller kull og koks, bør kvoteplikten legges på sluttbrukernivå i de tilfellene hvor prosessene skjer i større industribedrifter. For prosessutslipp som stammer fra en rekke små utslippskilder, som f.eks. utslipp av lystgass fra handelsgjødsel, bør kvoteplikten legges på salgs- eller importørleddet.

VURDERINGER OM TILDELINGSFORMER

Markedsverdien av de utlippskvoter som Norge er tildelt under Kyotoprotokollen kan bli betydelig. Med en kvotepris på 125 kroner (som er det samme anslag som ble lagt til grunn i kostnadsberegningene i Kyoto-meldingen) dreier det seg om ca. 33 milliarder kroner for totalkvoten Norge er tildelt for perioden 1208-1212. Valg av tildelingsmåte vil ha stor betydning for kostnadene ved å oppfylle Norges Kyoto-forpliktelse, og vil også ha betydelige fordelingsvirkninger. Utvalget mener at et bredt system med salg av alle kvotene vil sikre at Norges Kyoto-forpliktelse oppfylles til lavest mulig kostnader.

I henhold til mandatet skulle utvalget utrede et alternativ med gratis tildeling av kvoter for utslipp av klimagasser i industriell virksomhet som i dag ikke er ilagt CO_2-avgift. Utvalget har synliggjort konsekvensene av tildeling av gratis kvoter tilsvarende 70 prosent (mandatet) av 1990-nivået for slike utslipp. Utvalget har også, på bakgrunn av innspill fra NHO, sett på noen konsekvenser av tildeling av gratis kvoter tilsvarende 95 prosent av 1990-utslippet.



Eva Birkeland, Cand. oecon fra Universitetet i Oslo 1963, er seniorrådgiver i Statistisk sentralbyrå.

Med dagens grunnlag og metoder for beregning av utslipp av klimagasser, vil antall gratiskvoter lik 70 prosent av 1990-utslippet tilsvare 12 millioner tonn CO_2-ekvivalenter per år og 60 millioner tonn for hele Kyotoperioden. Det tilsvarer om lag 22 prosent av den mengden klimagasser Norge kan slippe ut i henhold til Kyotoprotokollen. Med en kvotepris på 125 kroner tilsvarer dette en økonomisk kompensasjon på 1,5 milliarder per år og 7,5 milliarder for hele Kyoto-perioden.

Utvalget har fått gjennomført beregninger av konsekvenser for enkeltnæringer, distrikter og inntektsfordeling. SSB har i to notater (Bye et al. 1999a) og (Bye et al. 1999b) analysert konsekvenser for kraftintensive næringer. En utredning fra Frischsenteret (Golombek og Raknerud 1999) har sett på i hvilken grad et kvotesystem for klimagasser vil lede til økt bedriftsnedleggelse i norsk industri. I tillegg har Finansdepartementet foretatt lignende beregninger for utvalget. Alle beregningene baserer seg på virkninger på inntjeningen for enkeltbedrifter av innføring av kostnader for utslipp av klimagasser. Analyseoppleggene er noe forskjellige, men alle gir tilnærmet samme bilde: Det er store forskjeller i hvordan et kvotesystem hvor alle betaler for kvotene, vil slå ut for de ulike klimagassintensive næringene. Kvotekostnadene kan bli særlig store i forhold til inntjeningen innenfor bransjene ferrolegering, karbider, raffinering og sement. Markedet for ferrolegering og karbider er globalt, og muligheten for å overvelte økte kostnader i produktprisene er trolig begrenset. For oljeraffinering og sementindustrien, som i hovedsak konkurrerer på det europeiske markedet, vil muligheten for overvelting i stor grad avhenge av om disse bransjer blir utsatt for sterke virkemidler i de respektive land, noe som det er knyttet betydelig usikkerhet til.

Hvilke bedrifter som videreføres avhenger også av andre forhold, blant annet utviklingen i kraftmarkedet. Det er derfor mulig at en del bedrifter kan bli nedlagt uavhengig av innføringen av et kvotesystem. Flere av de klimagassintensive bedriftene ligger på steder hvor de utgjør hovedtyngden av næringsvirksomheten. Gratiskvoter tilsvarende 70 prosent av det avgiftsfrie 1990-utslippet fra industrielle virksomheter vil i stor grad motvirke næringsmessige og distriktsmessige virkninger av et kvotesystem, forutsatt at gratiskvotene benyttes av de bedriftene som mottar kvotene.

På bakgrunn av en utredning om rettslige spørsmål ved innføring av et norsk kvotesystem for klimagasser (Bugge og Løvold Ihle 1999), legger utvalget til grunn at tildeling av gratis kvoter til bestemte eksisterende bedrifter, bransjer eller næringsgrener sannsynligvis vil kunne sees på som statsstøtte som rammes av det generelle forbudet i art. 61 nr. 1 i EØS-avtalen. Det foreligger imidlertid en mulighet for at en slik ordning likevel vil kunne godtas, fordi den kan omfattes av de mulige unntakene fra forbudet som er nevnt i art. 61 nr. 3 . Forutsetningen er at det er en midlertidig ordning, og at den har som formål å gjøre det mulig for bedrifter å tilpasse seg tiltak for å oppfylle Kyoto-protokollen. Utvalget viser også til at handel med utslippskvoter er under utredning i flere land innenfor EØS-området, slik at rettsområdet må

forventes å være under utvikling. Det skal blant annet innføres et kvotesystem med gratiskvoter i Danmark, og behandlingen av dette i EUs organer vil kunne være avklarende.

Dersom det skal tildeles gratiskvoter kan tildelingen skje på flere måter. Utvalget har fått utført to utredninger som tar for seg ulike tildelingsformer (Golombek et al. 1999) og (Holtsmark og Torvanger 1999). Utvalget har drøftet fire hovedtyper av tildelingsformer:

A) Ubetinget tildeling basert på historiske utslipp
B) Tildeling basert på historiske utslipp, men kvotene er ikke omsettelige
C) Tildeling basert på historiske utslipp, betinget av «ikke-nedleggelse» eller «minimum produksjonsnivå»
D) Aktivitetskorrigert tildeling (tildeling basert på framtidig produksjonsnivå)

KONKLUSJONER VEDRØRENDE TILDELINGSMÅTE

Flertallet i utvalget (seks medlemmer) anbefaler at «alle betaler full markedspris for utslippskvoter i tråd med prinsippet om at forurenseren betaler. Det bør ikke tildeles gratiskvoter til noen del av industrien. Flertallet mener at fordelene en kan oppnå ved gratis tildeling ikke står i forhold til de økte kostnader gratis tildeling vil medføre for resten av økonomien. Det vil også bli vanskeligere å nå mer ambisiøse mål i framtiden dersom det tildeles gratiskvoter. Tildeling av gratiskvoter vil være lite treffsikkert i forhold til å dempe de uheldige virkninger av nødvendige næringsomstillinger.»

Norge kan bli et av de første landene som beslutter å innføre et kvotesystem for klimagassutslipp, og flertallet mener det vil kunne ha en uheldig signaleffekt i forhold til andre land dersom Norge etablerer et system med omfattende fritaksordninger. Norge har vært en pådriver for kostnadseffektive løsninger i forhandlingene om det internasjonale klimaregime. Flertallet peker på at denne kostnadseffektive og omstillingsfremmende tilnærmingen også bør følges opp på nasjonalt plan. De signaler som Norge i så fall gir, vil kunne stimulere andre land til å begrense skjermingen av enkelte sektorer eller bransjer mot regulering av utslipp. Dette vil begrense landenes samlede kostnader ved å oppfylle Kyoto-forpliktelsen, og således kunne bidra til å øke landenes vilje til å påta seg strengere forpliktelser i neste periode.

En kostnadseffektiv utforming av kvotesystemet vil trolig i noen utstrekning medføre økte utslipp i land som ikke har påtatt seg forpliktelser (karbonlekkasje). Flertallet peker på at karbonlekkasje er en konsekvens av at utviklingslandene ikke har påtatt seg utslippsforpliktelser. Mulighetene for å videreføre en ambisiøs klimapolitikk etter første forpliktelsesperiode hviler på at en lykkes i å få utviklingslandene til å ta på seg forpliktelser. Å forsøke å begrense problemet med karbonlekkasje gjennom tildeling av gratiskvoter vil ha liten effekt. Problemet må løses på en mer effektiv måte gjennom de videre internasjonale forhandlingene.

Et mindretall på to anbefaler at «gratis tildeling av kvoter blir et tilbud som blir en del av systemets praktiske implementering for den del av industristrukturen som i utgangspunktet er fritatt for CO_2-avgifter. Berettigelsen for gratis tildeling er en erkjennelse av at sosialøkonomisk teori og praktisk virkelighet ikke bestandig er ideelt tilpasset».

Det er ingen uenighet om det grunnleggende prinsippet om at forurenseren skal betale. Dette mindretallet er imidlertid av den oppfatning at gratiskvoter representerer en nødvendig fleksibilitet som et midlertidig tiltak inntil andre land introduserer tilsvarende utslippskostnader.

Disse medlemmene peker på at deler av norsk prosessindustri på grunn av at de over tid har møtt krevende konkurransebetingelser, har gjennomført omstruktureringer, moderniseringer og effektiviseringer som tilsier at man i gjenværende industri ikke har romslige marginer til å absorbere kostnader som internasjonal konkurrerende industri ikke stilles overfor. Disse medlemmene legger vekt på å ivareta en nasjonal industriell infrastruktur i multi-milliard klassen, i mange tilfeller meget effektiv og miljøtilpasset, og i mange tilfeller av avgjørende betydning i regioner med en lite robust industristruktur for øvrig.

Gratiskvoter kan tenkes å forsinke en del strukturendringer som på lengre sikt vil være viktige, men dette mindretallet peker på at prioritert strategi fra myndighetenes side må være – via internasjonale forhandlinger – å søke løsninger som introduserer karbonkostnader samtidig for tilsvarende industri.

Disse medlemmene mener også at et omfang av gratiskvoter tilsvarende 70 prosent av de avgiftsfrie utslipp fra prosessindustrien i 1990, som innebærer en utslippsreduksjon på 30 prosent, vil «ligge langt utenfor rekkevidden, både teknisk og økonomisk. Siden de norske forpliktelsene i Kyoto-prosessen er 1 prosent økning relativt til 1990-utslipp, er det er en ubalansert forventning at konkurranseutsatt industri skal bidra på dette tidspunkt med vesentlig mer enn sin logiske andel. Disse medlemmene foreslår derfor gratiskvoter som dekker 95 prosent av denne industriens 1990-utslipp».

Et mindretall på tre medlemmer mener at «det i hovedsak vil være et politisk spørsmål å vurdere hvilke aktører som skal tildeles gratiskvoter og hvor stor andel gratiskvoter de skal tildeles. Disse medlemmene har ikke ansett det som en del av mandatet å ta stilling til om det skal tildeles gratiskvoter». De peker på at utvalget, på bakgrunn av mandatet, har utredet både gratis tildeling til industrielle virksomheter tilsvarende 70 prosent og 95 prosent av 1990-nivået for utslipp som i dag er avgiftsfrie og tildeling ved salg. Utvalget har på denne måten søkt å belyse hvordan de ulike formene for tildeling ivaretar de samfunnshensyn som er nevnt i mandatet. Andre virkemidler for å nå disse målene er ikke vurdert.

KONKLUSJONER VEDRØRENDE TILDELINGS-KRITERIER

Dersom det skal tildeles gratiskvoter mener utvalget at det bør legges spesiell vekt på følgende egenskaper:

1. Tildeling av gratiskvoter bør fremme et formål, og ikke bare ha en gunstig fordelingseffekt for de bedrifter som får gratiskvoter. Utvalget har spesielt sett på om tildelingen bidrar til å dempe eller utsette innskrenkninger og nedleggelser.
2. Tildelingsreglene bør være enkelt utformet og enkle å administrere.
3. Tildelingsformen bør i minst mulig grad gi rom for lobbyvirksomhet fra grupper som forsøker å øke sin tildeling av gratiskvoter.
4. Tildelingen av gratiskvoter bør i størst mulig grad gi den enkelte bedrift riktige incentiver til å begrense sine utslipp, og tildelingen bør være mest mulig nøytral når det gjelder øvrige beslutninger

Utvalget mener at ubetinget tildeling (A) ikke er hensiktsmessig, da en slik tildeling i svært begrenset grad vil ha noen virkning på bedriftens beslutninger om innskrenkning eller nedleggelse

Historisk tildeling betinget av et minimums-produksjonsnivå (C) kan åpne for uheldige tilpasninger, der bedrifter kan velge å opprettholde et produksjonsnivå som er akkurat så høyt at de ikke går glipp av gratis tildelte kvoter. Inntektene bedriften får ved å selge kvotene kan gjøre en slik tilpasning lønnsom. Det er sannsynligvis bare et begrenset antall bedrifter hvor en slik tilpasning er aktuell. Systemet vil derfor ikke innebære vesentlige administrasjonskostnader, selv om eventuelle muligheter for skjønnsmessige vurderinger, særlig rundt minimumsnivået, kan åpne for lobbyvirksomhet.

Aktivitetskorrigert tildeling (D) vil nødvendigvis kreve ganske detaljerte regler for å kunne anvendes i praksis. Utvalget har ikke kommet frem til noen enkel og oversiktlig måte dette kan gjøres på. Uansett utforming av regler, blir det trolig vanskelig å unngå at en del tvilstilfeller avgjøres ved skjønn. I så fall åpner en opp for betydelig lobbyvirksomhet for å påvirke tolkingen av reglene.

Tildeling av ikke-omsettelige kvoter (B) vil være enkel å utforme, og vil ikke i samme grad som C og D åpne for lobbyvirksomhet. Tildelingsformen kan være effektiv når det gjelder å dempe innskrenkninger og nedleggelse av virksomhet.

Dersom det skal tildeles gratis kvoter, mener utvalget som helhet at i hvert fall noen av kvotene tildeles som ikke-omsettelige (B) kvoter. Utvalget foreslår videre at tildelingen baseres på en bestemt historisk basisperiode, for eksempel at hver bedrift kan velge mellom 1990 og 1998. Ny virksomhet som ikke hadde utslipp i løpet av basisperioden, tildeles ikke kvoter. Det samlede antall kvoter settes proporsjonalt med utslippet i det valgte basisåret.

Utvalgets flertall legger stor vekt på at eventuelle gratis tildelte kvoter bør bidra til å dempe eller utsette innskrenkninger og nedleggelse. Alle kvotene som tildeles bør derfor være ikke-omsettelige. En svakhet ved denne tildelingsformen er at bedrifter som dekker sin kvoteplikt fullt ut med gratiskvoter ikke får frigjort kvoter for salg dersom de gjennomfører utslippsreduserende tiltak. Dette reduserer motivet til å gjennomføre slike tiltak. Disse medlemmene mener dette problemet kan møtes ved et eller flere av følgende tiltak:

- Det kan settes tak på gratis tildelte kvoter
- Gratiskvoter kan spares til neste forpliktelsesperiode
- Bedriftene kan søke om omgjøring av ikke-omsettelige kvoter til omsettelige kvoter dersom det gjennomføres tiltak som reduserer utslippsintensiteten.

Mindretallet mener at en best øker incentivene til å gjennomføre utslippsreduserende tiltak ved å tildele en andel omsettelige kvoter. De anbefaler derfor at det bør tildeles en andel ikke-omsettelige og en andel omsettelige kvoter.

HANDEL MED UTSLIPPS-KVOTER

Hvis det eksisterer et velfungerende internasjonalt marked når det norske kvotesystemet settes i gang, anbefaler utvalget at kvotene selges direkte i dette markedet. I motsatt fall bør de auksjoneres ut. Utvalget har fått utredet både førstehånds- og annenhåndsomsetning av utslippskvoter (PricewaterhouseCoopers et al. 1999). Utvalget peker på at detaljene i utformingen av auksjoner betyr generelt mye for hvordan de ulike hensyn ivaretas, og mener derfor at den detaljerte utformingen av et auksjonssystem bør gjøres etter at de viktigste sider ved kvotesystemet er vedtatt.

Organiseringen av annenhåndsmarkedet må bidra til å sikre staten den informasjonen og kontrollen som er nødvendig for at Norge kan overholde sine forpliktelser, en effektiv omsetning av kvotene og at markedet har god oversikt over prisutviklingen. Utvalget mener at det kan overlates til markedet selv å finne den omsetningsformen som er mest egnet. I et fritt internasjonalt kvotemarked vil det sannsynligvis både oppstå kvotebørser og være en rekke aktive meglere. Disse vil trolig sørge for at omsetningen skjer effektivt og tilføre markedet omfattende informasjon om priser. Utvalget anbefaler derfor at staten ikke oppretter en kvotebørs. Dette er under forutsetning av at det ikke introduseres begrensninger på bruk av Kyoto-mekanismene.

Dersom det ikke blir etablert et fritt internasjonalt marked, kan det være behov for å vurdere om myndighetene bør ha en mer aktiv rolle i utformingen av annenhåndsmarkedet. Dette bør i så fall sees i lys av hvilke begrensninger det vil være på markedet og hvordan myndighetene vil håndtere disse.

Utvalget peker på at det er effektivitetsgevinster knyttet til at private aktører i ulike land kan ha direkte kontakt med hverandre, og anbefaler at alle aktører skal kunne benytte seg av Kyoto-mekanismene direkte. Dersom det blir begrensninger på bruken av disse, viser utvalget til at det kan

være betydelige kostnader knyttet til å opprette, drive og kontrollere et system hvor bedriftene etter nærmere retningslinjer kan benytte mekanismene. En mulighet for å unngå slike kostnader kan være at staten auksjonerer ut retten til å benytte seg av kvotehandel, CDM- og JI-prosjekter på det norske marked.

INNFASING

Utvalget anbefaler at kvoteplikten først inntrer i 2008. Etter vurderinger av ulike hensyn som læringseffekt, kostnads- og styringseffektivitet og hensynet til statens inntekter og administrasjonskostnader, kom utvalget til at disse hensyn alt i alt ikke tilsier at det innføres kvoteplikt før 2008. Usikkerhet med hensyn til om Kyotoprotokollen blir ratifisert gjør det også tvilsomt om tildeling av kvoter bør skje før dette er avklart.

Forutsigbarhet for rammebetingelser er særlig viktig for virksomheter som har lang tidshorisont for investeringsbeslutninger. Utvalget har fått utredet (Bugge og Løvold Ihle 1999) i hvilken grad eksisterende lovverk får anvendelse på de ulike elementene i et kvotesystem. Utredningen viser at innføringen av et kvotesystem forutsetter nye lovbestemmelser. Utvalget anbefaler derfor at regelverket for hovedtrekkene i kvotesystemet vedtas så tidlig som mulig, og at det må ligge fast.

Gode rapporterings- og kontrollrutiner er vesentlig for å sikre etterlevelse av reglene, og her vil alle aktører kunne få nyttig læring ved tidlig innføring. Utvalget anbefaler derfor at dette forberedes i god tid før 2008.

REFERANSER:

Bugge, H.C. og L.M. Løvold Ihle (1999): Rettslige spørsmål ved innføring av et norsk kvotesystem for klimagasser, Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo.

Bye, T., J. Larsson og Ø. Døhl (1999a): Klimagasskvoter i kraftintensive næringer: Konsekvenser for utslipp av klimagasser, produksjon og sysselsetting, Rapporter 98/24, Statistisk sentralbyrå.

Bye, T., Ø. Døhl og J. Larsson (1999b): Klimagasskvoter i kraftintensive næringer: Konsekvenser for utslipp av klimagasser, produksjon og sysselsetting. Regionale konsekvenser, Rapporter99/80, Statistisk sentralbyrå.

Golombek, R. og A. Raknerud (1999): Bedriftenedleggelse og klimakvoter i norsk industri., Stiftelesen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning.

Golombek, R., M. Hoel, S. Kvernedokk og O. Wolfgang (1999): Egenskaper ved tildelingsformer for nasjonale klimagasskvoter, Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning.

Holtsmark, B. og A.Torvanger (1999): Kyotoprotokollen som rammeverk for et norsk system for omsettelige kvoter, Senter for klimaforskning, Universitetet i Oslo.

PricewaterhouseCoopers, INSA, OM Technology og Fridtjof Nansens Institutt (1999): Handel med utslippskvoter for klimagasser.

Ingegerd og Arne Skaugs Forskningsfond

Utdeling av legatmidler 2000

Tidligere direktør i Statistisk sentralbyrå, Arne Skaug, og hans hustru, Ingegerd Skaug, har gitt en testamentarisk gave i form av et forskningsfond tilknyttet Statistisk sentralbyrå. Ifølge statuttene har fondet til formål å fremme økonomisk forskning.

Legatmidler for 2000 vil bli fordelt til følgende formål:

1. Stipend til økonomisk studieformål, fortrinnsvis til yngre forskere med avlagt dr.grad, eller som er i ferd med å avslutte et dr.gradsstudium. Det kan også gis bidrag til trykking av forskningsrapport.
2. Dekning av utgifter ved invitasjon av utenlandske forskere til Statistisk sentralbyrå etter forslag fra enhet eller ansatt i Statistisk sentralbyrå, eventuelt i samarbeid med andre økonomiske forskningsmiljø.

Søknad om legatmidler med begrunnelse og budsjett sendes senest 3. mars 2000 til:

Ingegerd og Arne Skaugs forskningsfond
Statistisk sentralbyrå
Forskningsavdelingen
Postboks 8131 Dep
0033 Oslo

Nærmere opplysninger ved henvendelse til Forskningsavdelingen, tlf. 22 86 49 12.

FREDRIK CARLSEN:

Fristilling av sykehus – svar til Sørensen

I forrige nummer av Sosialøkonomen gir Rune Sørensen en oversiktlig fremstilling av argumentene for juridisk fristilling av sykehus som svar på undertegnedes innlegg i samme nummer. Siden våre innlegg ble skrevet har regjeringen lagt frem forslag til lov om fylkeskommunale sykehusselskaper (Ot prp 25 (99-00)). I det følgende kommenteres noen av argumentene i lys av regjeringens proposisjon.

Regjeringen foreslår at fylkeskommuner kan organisere sykehus både som tradisjonelle forvaltningsorganer og som selvstendige sykehusselskap. Regjeringen er skeptisk til, men foreslår ikke et uttrykkelig forbud mot, omgjøring av sykehus til aksjeselskap. Departementet skal godkjenne omgjøring av sykehus til juridisk selvstendige rettssubjekter (sykehusselskap og aksjeselskap).

KONTRAKTSTYRING

Juridisk fristilling åpner for at fylkeskommunen kan inngå bindende og langsiktige kontrakter med sykehus som spesifiserer fylkeskommunens økonomiske bidrag. Lovforslaget slår fast at midler kan overføres fra sykehusselskap til eieren, altså fylkeskommunen, bare etter at årsregnskapet er gjort opp og bare dersom midlene ikke trengs til sykehusets virksomhet. Dette må tolkes slik at fylkeskommunen normalt ikke kan bruke sin eierstilling til å omgå kontraktsforpliktelser ved å føre tilbake deler av det avtalte beløp. Langsiktige kontrakter har således som konsekvens at sykehus skjermes fra innstramninger dersom fylkeskommunens økonomi forverres.

Som Sørensen påpeker er ikke dette i seg selv noe argument mot å delegere valg av organisasjonsmodell til fylkeskommunene. Problemet ligger i at beslutningen har eksterne effekter som følge av myke budsjettskranker. Staten har gjentatte ganger intervenert når fylkeskommunene har hatt økonomiske problemer. Senest ved høstens budsjettbehandling i Stortinget ble fylkeskommunenes budsjetter revidert fordi flere regionsykehus lå an til underskudd i hundre millioners-klassen. Bruk av langsiktige, bindende kontrakter reduserer fylkeskommunenes handlingsrom i krisesituasjoner og bidrar således til ytterligere press mot staten.

Det ville være uheldig om valg av organisasjonsmodell blir et strategisk virkemiddel i drakampen mellom stat og kommunesektor. En mulig løsning kan være at omgjøring til sykehusselskap godkjennes kun dersom fylkeskommunen kan sannsynliggjøre at den ikke vil ha behov for ekstramidler de nærmeste årene.

PRIORITERING

Et potensielt problem ved bruk av økonomiske incentiver i helsevesenet er at svake og ulønnsomme pasientgrupper nedprioriteres. Sørensen argumenterer for at sykehusenes tilknytningsform i seg selv har liten betydning for deres prioriteringer. Det er mulig at Sørensen har rett i det. Hovedproblemet er trolig ikke tilknytningsformen som sådan, men hvordan sykehusenes konkurransesituasjon påvirkes. Dersom fristillingsreformen medfører økt konkurranse om kontrakter, er det sannsynlig at prioriteringene påvirkes.

Erfaringene med den britiske helsereformen av 1990 er i så måte instruktive. Tidligere var sykehus underlagt de lokale helsemyndighetene innenfor det statlige helsevesenet. Reformen innebar at sykehus fikk en friere stilling, mens de lokale helsemyndighetene fikk hovedansvar for å inngå kontrakter med sykehusene. Samtidig kunne sammenslutninger av almenleger, såkalte budsjettleger, få overført en del av helsemyndighetenes budsjett mot å finansiere enkelte typer sykehusbehandling for sine pasienter. Sykehusene fikk altså to typer etterspørrere, helsemyndigheter og budsjettleger.

Det synes å være enighet blant forskere om at budsjettlegenes pasienter fikk et bedre sykehustilbud enn pasienter som var omfattet av helsemyndighetenes kontrakter, blant annet har ventetiden for behandling vært kortere (LeGrand, Mays og Dixon (1998)). En plausibel forklaring er at budsjettlegene fikk stor forhandlingsmakt fordi deres etterspørsel utgjorde en begrenset andel av total etterspørsel.

Regjeringens proposisjon fremhever økningen i etterspørsel etter sykehustjenester fra bedrifter og forsikringsselskaper som en viktig motivasjon for fristillingsreformen. Dette kan tolkes dithen at fristilte sykehus skal kunne konkurrere om kontrakter med private etterspørrere. Hvis denne tolkningen er riktig, risikerer vi å få

«britiske» tilstander der prioriteringene ved offentlige sykehus ikke kun baseres på medisinsk-faglige kriterier. Bedrifter og forsikringsselskaper vil jo ikke ha interesse av å inngå kontrakter med offentlige sykehus dersom deres pasienter prioriteres på linje med øvrige pasienter.

STYKKPRISFINANSIERING

Sørensen refererer forskning som viser at privatpraktiserende almenleger arbeider lengre og behandler flere pasienter enn kommuneleger. Jeg er enig i hans tolkning av forskningsresultatene, men kan ikke se at de er relevante for spørsmålet om sykehusenes tilknytningsform. Privatpraktiserende almenleger mottar stykkprisbetaling fra folketrygden per pasient/prøve mens kommuneleger er ansatt på fast lønn. Sykehusene vil motta en betydelig andel av sine inntekter som stykkprisbetaling uavhengig av tilknytningsform.

GEOGRAFISK FORDELING

Et annet potensielt problem ved fristilling er at vi får større geografiske forskjeller. Sørensen-utvalget (NOU 1999:15) foreslo at selvstendige sykehus kan inngå egne tariffavtaler. Dette kan åpne for større konkurranse om helsepersonell, noe som trolig vil favorisere sykehus i sentrale strøk.

Sørensen argumenterer for at geografiske ulikheter vesentlig skyldes inntektsforskjeller mellom fylkeskommuner, og at valg av tilknytningsform for sykehus har begrenset betydning for lokal lønnsdannelse. På dette punkt er departementet uenig i såvel hans som utvalgets konklusjon. For å unngå at fristilling medfører oppsplitting av kommunesektoren som tariffområde, foreslår departementet at fylkeskommunenes tariffavtaler skal gjelde for sykehusselskap.

Etter mitt skjønn er departementets forslag fornuftig på bakgrunn av at det er mangel på en rekke typer helsepersonell. Sørensen har rett i at helsetilbudet er relatert til fylkeskommunenes inntektsnivå, men dette er ikke noe argument for fristilling. Problemet ligger i at kostnadene ved å sette distriktene i stand til å konkurrere om helsepersonell vil være høyere jo bedre betingelser sykehus i sentrale strøk tilbyr.

Regjeringens lovforslag endrer ikke situasjonen for sykehus som er aksjeselskap. Fylkeskommuner i sentrale strøk kan derfor fremdeles bruke omgjøring til aksjeselskap som virkemiddel for å bedre rekrutteringen av helsepersonell. I tråd med hva som er sagt ovenfor mener jeg myndighetene ikke bør godkjenne slik omgjøring så lenge markedet for helsepersonell er såvidt stramt.

REFERANSER:

LeGrand, J., N. Mays og J. DIxon (1998): The reforms: success or failure or neither?, i J. LeGrand, N. Mays og J. Mulligan (red): *Learning from the NHS internal market: a review of the evidence,* King's Fund, London.

NOU 1999:15 Hvor nært skal det være – tilknytningsformer for offentlige sykehus

Ot prp 25 (99-00) Om lov om fylkeskommunale sykehusselskaper mm.

MEDLEMSKAP I SF

Tenker du på å melde deg inn i Sosialøkonomenes Forening?

Be om informasjon i sekretariatet,

telefon 22 41 32 90, telefax 22 41 32 93

Det 22. nasjonale forskermøtet for økonomer

Det første forskermøtet i det 21. århundre fant sted ved NHH i Bergen, 4-5 januar. Rektor Victor D. Norman åpnet møtet med å ønske velkommen, og minnet samtidig om at det er 150 år siden den engelske økonomen Mary Marshall, hustru til den mer kjente Alfred Marshall, ble født. Sammen skrev ekteparet Marshall en lærebok i økonomi, primært rettet mot voksenopplæring; Fru Marshall var altså en av datidens få kvinnelige økonomer og en pionér innenfor etterutdanning.

Norman benyttet historien om Mary Marshall til å understreke to ting. For det første at det også i dag er svært få kvinnelige økonomer, og at det er på tide å gjøre noe med dette. For det andre at etterutdanning, og generelt mer yrkesrettede studier, vil bli en stadig viktigere del av fremtidens marked for økonomistudier. En implikasjon av dette er at samfunnsøkonomi-faget både innenfor undervisning og forsknings bør nærme seg foretaksøkonomi, ikke minst ved en handelshøyskole som NHH. Norman avsluttet med å ta til orde for en sammenslåing av FIBE-konferansen og Forskermøtet.

Første plenumsforelesning var ved Michael Keen ved University of Essex og IMF. Tittelen på foredraget var «The rise, and rise, of the VAT», og Keen annonserte at hans ambisjon var å overbevise forsamlingen om at merverdiavgiften (mva) er en viktig, interessant, ja, bortimot vakker skatt.

Den sentrale egenskapen til merverdiavgiften er at bedriftene kan kreditere en skatt på vareinnsats mot skatt på ferdigvarene. Det «vakre» med en slik skatt er at den i prinsippet ikke skaper vridninger i bedriftenes transaksjoner med hverandre, slik at økonomien befinner seg på produksjonsmulighetskurven; altså i tråd med det velkjente Diamond-Mirlees resultatet om optimal beskatning.

Internasjonalt har bruken av mva hatt en sterk vekst, særlig i løpet av de siste 10 årene. De fleste av IMFs medlemsland har mva. Når Australia om ikke lenge introduserer denne skatten, vil det kun være USA blant OECD landene som ikke har denne skatten. Argumentene mot mva i USA er at en slik skatt passer dårlig i et føderalt system som det amerikanske, og at den kan være regressiv. De samme argumentene kan ligge til grunn for at en annen stor føderal nasjon, nemlig India, heller ikke har innført mva. For øvrig har de fleste utviklingsland innført, eller er i ferd med å innføre, mva. I gjennomsnitt tar landene inn en fjerdedel av sine skatteinntekter fra denne skatten. Keen så på den sterke utbredelsen av mva som en stor seier for optimal skatteteori.

Etter å ha overbevist de fleste av oss om at denne skatten er viktig og vakker, skisserte foredragsholderen noen interessante forskningsområder. I de fleste land er mindre bedrifter unntatt fra mva, men hvor denne kvalifiseringsgrensen ligger, varierer sterkt mellom land. Hvor stor bør kvalifiseringsgrensen være, og hvilke konsekvenser kan det ha at land opererer med så forskjellige grenser? Et annet viktig område er mva i et føderalt system. Problemet er at eksport er unntatt fra denne skatt, men i et system som EU hvor grensekontrollen bygges ned, kan det oppstå problemer når store mengder varer flyter tilnærmet fritt over landegrensene. Teoretiske fremskritt har blitt gjort for å løse slike komplikasjoner, men problemet er langt ifra ferdig utforsket.

Det andre plenumsforedraget var «Om Nobelprisen 1999», av Erling Steigum, Handelshøyskolen BI. Nobelprisen i fjor gikk som kjent til Robert Mundell, først og fremst for hans banebrytende arbeider om optimale valutaområder. De fleste av oss kjenner kanskje Mundell best fra den såkalte Mundell-Fleming modellen; altså IS-LM i en åpen økonomi. Mundells fremste bidrag her var å rendyrke tilfellet med perfekt kapitalmobilitet, og vise at virkningen av øko-

nomisk politikk er sterkt avhengig av hvilken type valutakurspolitikk landet fører. Mundell viser at det eksisterer en «umulig treenighet» mellom perfekt kapitalmobilitet, fast valutakurspolitikk, og pengepolitisk autonomi. Høyst to av de tre ovennevte punktene kan oppnås samtidig. Steigum skisserte så hvordan Mundell-Fleming modellen var blitt utvidet og forbedret, ikke minst av Dornbush som endogeniserte inflasjonsraten og introduserte rasjonelle forventninger. Foredragsholderen avsluttet med å understreke den betydningen Mundell har hatt for makroøkonomi faget. Denne innflytelsen skyldes ikke minst Mundells evne til å analysere viktige og kompliserte problemstillinger innenfor forholdsvis enkle og stiliserte modeller. Slike modeller fant raskt veien til lærebøkene, og ble dermed sikret en stor utbredelse og popularitet.

Den tredje plenumsforeleseren var Ken Binmore fra University College i London. Tittelen på foredraget var «How and why fairness norms evolved». Binmores sentrale hypotese er at moral har oppstått og utviklet seg for å hjelpe mennesker til å samarbeide. Samarbeid innen familen, landsbyen, eller andre sosiale grupper, øker sannsynligheten for at denne gruppens gener vil bli videreført. Gjennom naturlig utvalg over generasjoner har rettferdighetsnormer slått rot og utviklet seg. Binmores hypotese står i kontrast til Emanuel Kant og hans kategoriske imperativ. Hypotesen er mer i tråd med David Hume, som kritiserte Kant og hevdet at det som bør gjøres til enhver tid, avhenger av hva målsetningen med handlingen er og av de faktiske forhold.

For å illustrere evolusjonen av rettferdighetsnormer, viste Binmore til økonomisk sett primitive jeger og samler samfunn. Antropoligisk litteratur demonstrerer at slike samfunn er svært likt organisert. Samfunnene til eskimoene på Grønland, urbefolkningen i Australia og pygméene i Afrika deler to egenskaper: 1) Det marxistiske idéalet; fra enhver i henhold til evne, til enhver i henhold til behov, 2) Ingen sjefer. Slike rettferdighetsnormer ble utviklet for å sikre familiens og stammens videreeksistens, for eksempel ved å redusere risiko. Binmore understreket behovet for eksperimentelle studier i forskningen knyttet til rettferdighetsnormer.

Den fjerde plenumssesjonen var en uformell sammenkomst på utestedet Garage for, som det står i programmet, «doktorgradsstudenter (og andre interesserte)». Mange doktorgradsstudenter og frimodige andre interesserte konferansedeltakere fant veien til Garage denne kvelden. Både faglige og mindre faglige spørsmål ble diskutert i større dybde enn hva de korte diskusjonsrundene etter foredragene tillot. Den vellykkede festmiddagenen fant sted på Hotel Norge, og for mange fortsatte møtevirksomheten inn i de små timer. Men fra disse møtene finnes det dessverre ikke noe skriftlig referat.

I tillegg til plenumsforedragene var det selvsagt en rekke parallelle sesjoner. Av naturlige grunner kunne undertegnede ikke være tilstede på alle disse, men egne og andres inntrykk tyder på at kvaliteten jevnt over var høy. Vi må takke arrangementskomitéen bestående av NHHs Guttorm Schjelderup og Bertil Tungodden, Jan Erik Askildsen, Universitetet i Bergen, samt Inger Kurås i Sosialøkonomenes Forening for et glimrende arrangement. Neste år er Høyskolen i Telemark, avdeling Bø, vertskap for konferansen. Vi ses der!

Kjetil Bjorvatn
LOS/NHH

Sosialøkonomprisen 1999

Den 18. november 1920 skrev redaktør Hammer i det ærverdige forretningsbladet Farmand en leder hvor han satte spørsmålstegn ved om «vi har hat nogen glæde av vore socialøkonomer». Den direkte foranledning til dette spørsmålet var at professor Jæger og en hans elever, en viss cand. jur. & oecon Fjærli nettopp hadde uttalt seg om vår sentralbank på en måte som falt redaktøren av Farmand (som ikke var cand. oecon) tungt for brystet. Professor Jæger hadde dosert sin diskontoteori på en måte som smakte av «forretningsfiendtlighet og gold teori» og var preget av en «vi socialøkonomer, vi alene vide» holdning. Denne cand. oecon Fjærli, sekretær ved høyskolen i Trondhjem, hadde offentliggjort en analyse av Norges Banks stilling i et manuskript tykket i Nidaros, som hadde inneholdt litt av en bombe: «Nu kommer der fra Trondhjem den sensation, at Norges Bank er insolvent.(!)»

Det fantes nok også andre grunner til at de nye sosialøkonomers uttalelser ble fulgt med kritiske øyne: de utfordret den jurist-dominerte økonomiske ekspertise på et område som de tidligere hadde kunnet ha for seg selv. For redaktøren av Farmand var det nok også en særlig grunn til å spre sarkasmer som rammet de nye sosialøkonomer. Det var nettopp dukket opp en farlig konkurrent i form av forretningsbladet Økonomisk Revue, drevet av den meget energiske cand. jur & oecon Emil Diesen, som krydret bladet med sine sosialøkonomiske teorier.

Vi skal ikke her ta stilling til om det er særlig fruktbart å diskutere hvorvidt en seddelutstedende monopolbank er insolvent eller ikke. Men denne episoden viser oss noe av det som har blitt sosialøkonomenes oppgave i norsk samfunnsliv: å sette spørsmålstegn ved såkalte «vedtatte sannheter» i det økonomiske liv, ved hjelp av økonomiske

resonnementer å peke på at andre løsninger kan være mer tjenlige og billigere for samfunnet.

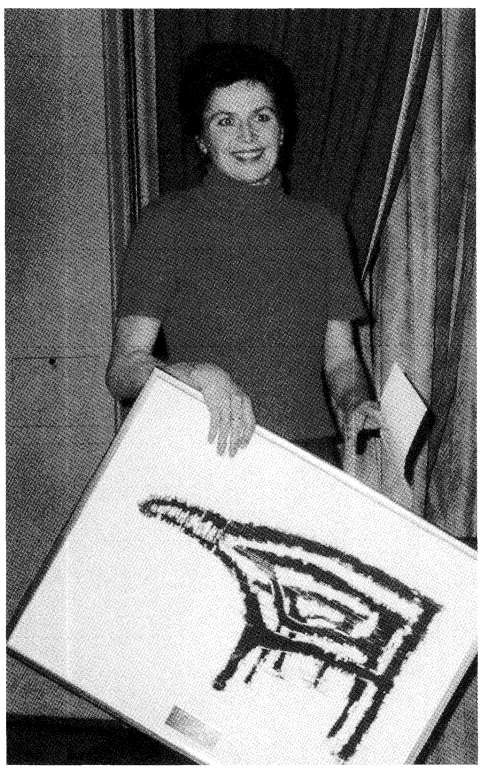
Siste årgang av Sosialøkonomen og Norsk Økonomisk Tidsskrift inneholder mange gode eksempler på slike bidrag, som belyser spørsmål som er aktuelle i den offentlige debatt på en faglig velbegrunnet måte. Sosialøkonomprisen skal deles ut til den artikkel i disse to tidsskrifter som «best forener et høyt faglig nivå med en god presentasjonsform». Prisen deles ut i år for 11. gang og er på kr. 10 000, finansiert av De Eldre Herrers Fond, og ledsages av et grafisk blad med tittel «For lenge siden» av H.M. Buflod. Bedømmelseskomitéen har bestått av professorene Jørn Rattsø, NTNU og Victor D. Norman og Jan Tore Klovland, NHH. Komitéen har ikke delt redaktør Hammer i Farmands syn på norske sosialøkonomers skribentvirksomhet, tvert imot har den funnet at vi har hatt «megen glæde» av våre sosialøkonomer i det forløpne år.

Debatten rundt miljøspørsmål er preget av innslag fra et bredt spekter av faglige utgangspunkt, og med et sterkt engasjement av deltagerne. Ut fra et idealistisk utgangspunkt er det enkelte som med styrke forfekter relativt ytterliggående løsninger på miljøspørsmål, som ofte bare kan implementeres i form av omfattende fysiske reguleringer eller kvoteordninger. Økonomenes rolle i slike debatter må være å peke på de grunnleggende prinsipper for effektiv utnyttelse av ressurser, hvordan prismekanismen ofte kan brukes til å oppnå bedre løsninger enn kvantitative reguleringer, eller i alle fall gjøre kvotene omsettelige, hvorfor beskatningen bør rettes inn mot kilden til forurensningene osv. Det er også sosialøkonomenes plikt å forklare almenheten at samfunnet ikke nødvendigvis er best tjent med de idealistiske hjørneløsninger, for eksempel «ingen» forurensning, «størst mulig» gjenvinning av avfall. Dette er ikke slike standpunkter man uten videre blir populær på i ikke-økonomiske fagmiljøer, tvert i mot vil det kunne føles tungt for den enkelte økonom å engasjere seg aktivt i en slik debatt.

Årets pris går til en forsker som har vist et betydelig engasjement i slike spørsmål. Sosialøkonomprisen 1999 går til Annegrete Bruvoll, forsker i Statistisk Sentralbyrå, for artikkelen «Meir miljø for pengane – frå avfallsutgift til utsleppsavgift», som ble publisert i Sosialøkonomen nr. 5, 1999. Forfatteren analyserer virkningene av det offentlige virkemiddelet på dette området, som er en avgift på avfallsmengde. Artikkelen viser på en klar og instruktiv måte at avgiften i større grad bør legges på utslippene fra avfall, ikke avfallsmengdene. En avgift på avfallsmengde alene motiverer ikke i seg selv til å ta i bruk den beste forbrennings- eller deponeringsteknologi for å håndtere avfallet – og det er utslippene fra avfallet i form av gasser eller annen forurensning, som er det mest alvorlig miljøproblemet. Bruvoll viser til at det er skjedd store teknologiske forbedringer på kort tid når det gjelder forbrenning og deponering, og viser gjennom sine beregninger av utslippsmengder fra anlegg med ulik teknologi at det dermed er store miljøgevinster forbundet med bruke den beste teknologi. Ved å vri avgiftsbelastningen i retning av å beskatte utslippene ved avfallsbehandlingen gis det nettopp insentiver til å ta i bruk den beste teknologien.

Artikkelen er et velskrevet og engasjert bidrag til debatten på dette området og viser til fulle hvilken glede vi kan ha av våre sosialøkonomer i den offentlige debatt.

Jan Tore Klovland



En blid prisvinner, Annegrete Bruvoll

Redaktører:
Lars-Erik Borge,
Kai Leitemo og Karine Nyborg

Produksjonskonsulent:
Inger Kurås
E-post:
inger.kuras@sosialokonomene.no

•

Utgitt av
Sosialøkonomenes
Forening
Leder: Bent Vale
Generalsekretær
Birgit Laudal

•

Besøksadresse:
Skippergt. 33
0154 OSLO
Postadresse:
Postboks 8872
Youngstorget
0028 OSLO
E-post:
sekretariatet@sosialokonomene.no
Telefon 22 41 32 90
Telefax 22 41 32 93
Postgiro: 0813 5167887
Bankgiro: 8380 08 72130

•

Utkommer med 9 nummer pr. år,
den 15. i hver måned
unntatt juni, juli og august.

Abonnement kr 570,–
Studentabonnement
kr 250,–
Enkeltnr. kr 80,– inkl. porto.

ANNONSEPRISER
(ekskl m v a):
1/1 side ..... kr. 5 200,–
3/4 side ..... kr. 4 700,–
1/2 side ..... kr. 4 200,–
Byråprovisjon 10%

Frist for annonser:
Den 5. i hver måned.

Trykt i offset.
Grafisk Hus a/s, Bergen

C-BLAD Retur: Sosialøkonomen,
P.b. 8872 Youngstorget
0028 OSLO

SENTER FOR ØKONOMISK ANALYSE

ECON er en uavhengig kompetansebedrift innen økonomisk rådgivning, utredning og forskning. Våre oppdragsgivere omfatter bedrifter, organisasjoner og myndigheter i Norge og internasjonalt. ECON har kontorer i Oslo, Stavanger, Stockholm og Paris og har for tiden 60 ansatte.

Jobb innen forskning, utredning og rådgivning?

ECON søker dyktige fagpersoner. Vi tilbyr konkurransedyktige betingelser i et inspirerende og dynamisk arbeidsmiljø med høyt faglig nivå. Det er gode muligheter til å forme sin egen arbeidsdag innenfor rammen av en kollektiv arbeidsform. ECON stiller høye krav til faglig kvalitet og legger stor vekt på samarbeidsevner og evne til formidling av resultater skriftlig og muntlig til våre oppdragsgivere.

Den kollektive arbeidsstilen gir gode muligheter til kompetanseutvikling. Vi ønsker oss kritiske og selvstendige medarbeidere som tar initiativ og kommer med forslag til hvordan vi blir bedre. Det er mulighet for jobb både i Oslo og Stavanger.

De fleste som jobber i ECON er økonomer, men vi har også andre samfunnsvitere i staben. Kvinneandelen er sterkt økende.

For tiden er vi særlig interessert i å styrke:

- **Kraftsektoren:** Våre analyser av kraftmarkedet omfatter prinsipielle reguleringsøkonomiske analyser og tariffspørsmål, markedsanalyser og strategisk rådgivning for norske og internasjonale energiselskaper. Vi søker erfarne medarbeidere, gjerne med forskererfaring, innenfor et eller flere av disse områdene.

- **Bygg og anlegg:** Aktuelle arbeidsoppgaver er analyser, statistikk og prognoser for boligmarkedet, for investeringer i bygg og anlegg , for utviklingen i BA-næringen og eiendomsmarkedet. Den nye medarbeiderens kompetanse og interesser vil i stor grad påvirke arbeidsinnholdet. Søkere bør ha høyere utdanning innen samfunnsøkonomi og minimum 2 års arbeidserfaring.

- **Dyktige, nyutdannete økonomer:** Sosialøkonomer og siviløkonomer med eksamen fra høyere avdeling. Du bør like å skrive og samarbeide med andre, og ha meget gode akademiske resultater.

For mer informasjon om ECON, se www.econ.no. Har du spørsmål om de utlyste stillingene innen kraftsektoren kan du kontakte Eivind Magnus eller Jan Bråten. For bygg og anlegg kan spørsmål rettes til Hans Petter Skogstad eller Roar Bergan. Generelle spørsmål kan rettes til Jan-Morten Torrisen Tlf: 22 98 98 50 eller firmapost@econ.no.

Søknad sendes innen 13. mars til ECON Senter for økonomisk analyse a.s, Boks 6823 St. Olavs plass, 0130 OSLO.

Utgivarsted Bergen Grafisk Hus a.s