SOSIAL ØKONOMEN

- **Finnes det veier ut av massearbeidsløsheten?**
  - **Kommentarer til Sysselsettingsutvalgets innstilling**
  - **Holte og Norman om Alternativ Framtid**
- **Bør vi privatisere Statoil og Hydro?**
- **Kommentarer til Nasjonalbudsjettet for 1993**

NR. 9. OKTOBER 1992 – 46. ÅRG.

ARTIKKELSAMLING

I samarbeid med studenter og lærere ved Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo har Sosialøkonomenes Forening laget en artikkelserie basert på utvalgte artikler fra tidsskriftene Sosialøkonomen og Statsøkonomisk Tidsskrift fra 1958 til i dag. Forfatterne har vederlagsfritt stilt sine artikler til disposisjon til dette formål.
Vi tror at samlingen kan ha interesse for økonomistudenter også andre steder i landet, Interesserte kan henvende seg til sekretariatet pr. brev eller telefon.

ARTIKLER FRA SOSIALØKONOMEN/
STATSØKONOMISK TIDSSKRIFT
92 sider. oris kr. 100,–.
Til studenter kr. 80,–.

Johansen, L.:
Forholdet mellom næringene under økonomisk vekst. Statsøk. Tidsskrift (1958).

Rødseth, A.:
Nyare teori om stabiliseringspolitikk i opne økonomiar. Sosialøkonomen nr. 6. 1979.

Rødseth, A.:
Inflasjonen i opne økonomiar. Sosialøkonomen nr. 8, 1982.

Johansen, L.:
Arbeidsløsheten: Lettere opp enn ned? Sosialøkonomen nr. 10, 1982.

Sandmo, A.:
Normativ beskatningsteori – problemstillinger og resultater. Statsøk. Tidsskrift (1982).

Holte, F: C.:
Hvorfor er det så vanskelig å bli kvitt arbeidsløsheten i OECD-landene? Sosialøkonomen nr. 8, 1985.

Holthe, F.C.:
Mer om arbeidsløsheten i OECD-landene. Sosialøkonomen nr. 9, 1985.

Stølen, N.M.:
Virkninger av en endring i lønnssatsene og valutakursene analysert ved modellen MODAG A. Sosialøkonomen nr. 10, 1985.

Hagen, K. P.:
Optiman prissetting i offentlige bedrifter – en oversikt. Statsøk. Tidsskrift (1986).

Hoel, M.:
«Endogen makroøkonomisk politikk med fagforeninger». Sosialøkonomen nr. 7, 1987.

Abonnement

Abonnement løper til oppsigelse foreligger.

Innhold

Nr. 9 1992 – 46 årg.

2

STEINAR HOLDEN:
Er privatisering av Statoil og Norsk Hydro en god idé?

4

SVEIN LONGVA OG THORVALD MOE:
En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene

12

ERLING STEIGUM JR.:
Kan insiderene skape full sysselsetting?

Midtsidene:
KOMMENTARER TIL NASJONALBUDSJETTET FOR 1993

18

BERTIL HOLMLUND:
Korporatism på norska

20

LARS MATHIESEN:
Om MODAG og konsekvensene av redusert arbeidsgiveravgift

23

ERIK NESSET:
Noen kommentarer til Kleppe-utvalgets utredning

26

BJØRN E. NAUG:
Sysselsettingsutvalget, likevektsledighet og empiri

28

FRITZ C. HOLTE:
Arbeidsløsheten i Norge

32

VICTOR D. NORMAN:
Fritz Holte og massearbeidsløsheten – en kommentar

Forsidefoto:
Fra Arbeiderbevegelsens Arkiv og Bibliotek

SOSIALØKONOMEN

Renter

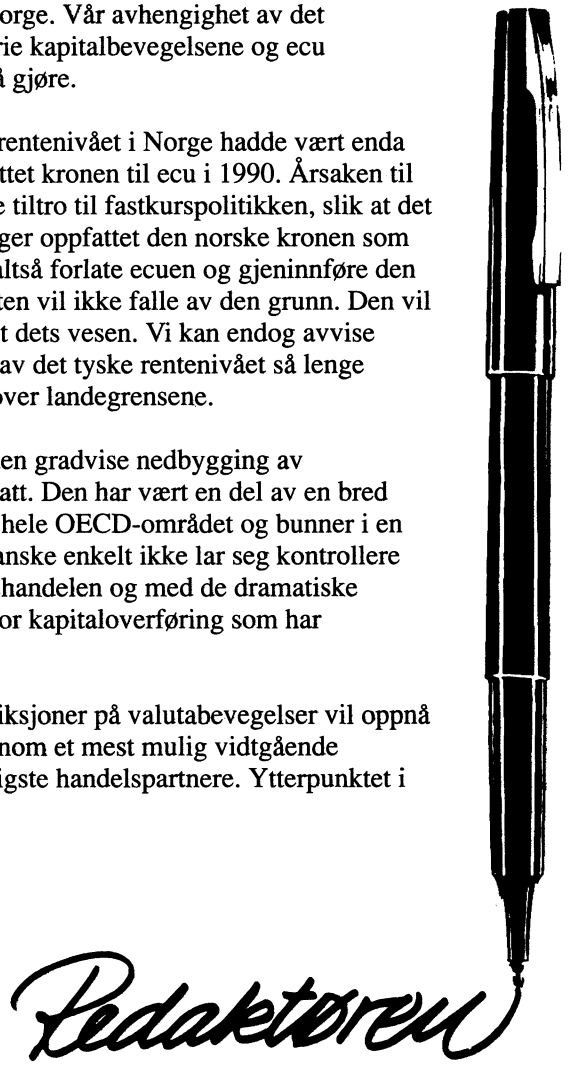
Vi sliter i øyeblikket med det høyeste rentenivå i nyere norsk historie. Realrenten er høyere enn den noen gang har vært i etterkrigstiden. Dette legger en klam hånd over all investeringsaktivitet og gjør livet surt for gjeldsslaver som stiftet sin gjeld den gang den økonomiske fremgangen syntes å kunne fortsette inn i himelen og realrentene var nær null. Noen synes å vite at syndebukken sitter i Frankfurt. Det er det høye tyske rentenivået som er årsaken til elendigheten også hos oss. Andre legger til at denne slavebindingen til det tyske rentenivået skyldes at den norske kronen ble ensidig bundet til den europeiske valutaenheten ecu. Enkelte vil også ha det til at denne valutabindingen er et ledd i en strategi for norsk EF-tilpasning. Ettersom tilknytningen til ecu ble foretatt av en regjering hvor både Krf. og Senterpartiet var med, tyder det i så fall på en ytterst subtil strategisk tenkning fra disse partienes side.

I enhver krig er sannheten det første offer, sies det. Slik er det også i den propagandakrigen som nå raser om vår fremtidige tilknytning til det europeiske fellesskap. Det er riktig at det nåværende høye norske rentenivået delvis skyldes forhold i Tyskland. Det enorme kapitalbehovet som gjenoppbyggingen av det østlige Tyskland har skapt, og som forsterkes ved at regjeringen Kohl prøver å få det til med så små skatteøkninger som mulig, har drevet opp ikke bare det norske, men også det internasjonale rentenivået. Sannheten er nemlig den, at i en verden med tilnærmet frie kapitalbevegelser er rentenivåene i alle land bundet sammen. En kraftig økning i kredittetterspørselen i en stor økonomi som den tyske, vil derfor drive opp renten ikke bare i Tyskland men også internasjonalt. Det er dette høye internasjonale rentenivået som så forplanter seg til Norge. Vår avhengighet av det internasjonale rentenivået skyldes de frie kapitalbevegelsene og ecu tilknytningen har ingenting med dette å gjøre.

Tvert imot er det god grunn til å tro at rentenivået i Norge hadde vært enda høyere i dag dersom vi ikke hadde knyttet kronen til ecu i 1990. Årsaken til det er at ecu tilknytningen skapte større tiltro til fastkurspolitikken, slik at det internasjonale finansmarkedet ikke lenger oppfattet den norske kronen som risikabel og devalueringstruet. Vi kan altså forlate ecuen og gjeninnføre den gamle valutakurven så mye vi vil. Renten vil ikke falle av den grunn. Den vil snarere stige. Vi kan avsverge EF og alt dets vesen. Vi kan endog avvise EØS-avtalen. Allikevel vil vi påvirkes av det tyske rentenivået så lenge kapitalen kan strømme tilnærmet fritt over landegrensene.

Det har vært tverrpolitisk enighet om den gradvise nedbygging av valutareguleringene som har vært foretatt. Den har vært en del av en bred internasjonal prosess som har omfattet hele OECD-området og bunner i en erkjennelse av at kapitalbevegelsene ganske enkelt ikke lar seg kontrollere med det nåværende omfang av verdenshandelen og med de dramatiske endringene i de tekniske mulighetene for kapitaloverføring som har funnet sted.

Et lite land som har opphevet alle restriksjoner på valutabevegelser vil oppnå de laveste realrentene på lang sikt gjennom et mest mulig vidtgående valutapolitisk samarbeid med sine viktigste handelspartnere. Ytterpunktet i den retningen er monetær union.



Aktuell kommentar:

Er privatisering av Statoil og Norsk Hydro en god idé?[1]

Steinar Holden

I løpet av de siste ti år har det gått en privatiseringsbølge over verden. Mest kjent er kanskje privatiseringene i Storbritannia under Thatcher, og i de siste år, endringene i Øst-Europa. I Sverige har Bildt-regjeringen satt i gang et omfattende privatiseringsprogram. I Norge har Høyre foreslått en forsiktig privatisering av bl.a Statoil og Norsk Hydro. Andre har gått lenger, og foreslått at Statoil bør delprivatiseres, og at Norsk Hydro bør privatiseres helt. I denne kommentaren vil jeg komme med noen motforestillinger mot denne idèen. Siden det er mange forskjellige måter en slik privatisering kan gjennomføres på, vil jeg drøfte de viktigste alternativer etter tur.

AV
STEINAR HOLDEN*

Gir privatisering økt effektivitet?

Privatiseringsforslagene kommer etter mange tiår med blandete erfaringer med statlig forretningsdrift. Men hjelper privatisering? I en oversiktsartikkel finner Vickers og Yarrow (1991) at privatisering ofte, men ikke alltid, øker selskapets effektivitet. Denne effekten kommer først og fremst som følge av at privatisering utsetter selskapet for økt konkurranse. Siden denne virkningen i liten eller ingen grad vil gjelde for Statoil og Norsk Hydro, bør vi ikke ha for store forhåpninger om noen særlig virkning på effektiviteten i disse selskapene.

Hva bør staten eie?

La oss først anta at staten selger deler av Statoil og Norsk Hydro til markedspris til norske kjøpere. Siden salget er til markedspris, vil størrelsen på statens og privat sektors nettoformuer forbli uendret. Privat sektor vil få en del av sin formue plassert i Statoil og Norsk Hydro. Sannsynligvis vil dette føre til at privat sektor har mindre kapital tilgjengelig til å plassere i resten av norsk næringsliv. Salget av Statoil og Norsk Hydro vil dermed svekke tilgangen av privat kapital til resten av norsk næringsliv.

Dersom staten bruker salgsinntektene til selv å investere i norsk næringsliv (Høyre har foreslått at salgsinntektene skal bruke til kapitalinnskudd i ventureselskaper administrert av Industribanken, se Budsjett-inst. SI, 1991-92, s. 118), så vil dette oppveie reduksjonen i tilgangen på privat kapital. Men man kan da spørre i hvilken grad det har skjedd noen netto privatisering i det hele tatt, siden staten øker sin eierandeler i resten av næringslivet istedenfor å eie Statoil og Norsk Hydro. Under dette alternativet krever en privatisering av Statoil og Norsk Hydro en god begrunnelse på hvorfor det er bedre at staten øker sine eierandeler i resten av næringslivet, istedenfor å eie Statoil og Norsk Hydro. Tvert om kan det argumenteres for at det er bedre at staten eier Statoil og Norsk Hydro, fordi dette er så store selskaper at de uansett vil få spesiell behandling av det offentlige - administrerende direktør i Statoil vil ha god anledning til å legge sine synspunkter fram for næringsministeren, uavhengig av Statoils eieform.

Dersom staten istedenfor bruker salgsinntektene til å investere i utlandet, vil den statlige eierandelen i det totale norske næringslivet bli redusert, slik ønsket var. Men som nevnt over vil dette medføre en reduksjon i tilgangen på kapital til resten av norsk næringsliv som de fleste vil anse som uheldig i dagens situasjon. I tillegg vil en slik finansformue i utlandet være mye mer «synlig» enn en formue plassert i Statoil og Norsk Hydro. Erfaringene fra noen år tilbake, da media flommet over med gode formål som Norges Banks valutareserver burde benyttes til, viser at det ikke bare er statens totale formue som har betydning, men også hvordan den er plassert. Jeg er redd at finansformue i utlandet er mer utsatt for press fra en «utgiftskåt» opinion enn formue plassert i Statoil og Norsk Hydro er.

La oss så se på alternativet der staten selger Statoil og Norsk Hydro til markedspris til utenlandske kjøpere. Dette vil ha den gunstige effekt at det reduserer Norges risiko knyttet til oljeprisen. På den annen side vil kjøpere som går inn med store andeler også få en betydelig risikoeksponering. Videre vil en slik langsiktig investering fra utenlandske investorer også innebære en viss politisk risiko - f.eks. vil avkastningen av Statoil avhenge av hvilke miljøkrav som den norske stat innfører fremover. Begge disse forhold

* Steinar Holden, dr. oecon fra 1990, er førsteamanuensis ved Sosialøkonomisk institutt.

[1] Takk til gode kommentarer fra Nils-Henrik von der Fehr, Kalle Moene, Arent Skjæveland, Steinar Strøm og Birger Vikøren. Alle synspunkter og resonnementer er selvfølgelig forfatters ansvar.

vil øke utenlandske kjøperes avkastningskrav, og dermed redusere den prisen vi kan forvente å få ved et slikt salg. Det er ikke opplagt at reduksjonen i risiko vil oppveie en «lav» pris. I tillegg vil et slikt salg også medføre ulempen i form av synliggjøring av finansformuen som nevnt over.

Staten trenger pengene selv

Over har jeg argumentert for at en privatisering av Statoil og Norsk Hydro kan synliggjøre statens formue, og dermed øke presset om statlige bevilgninger. Erfaringene fra Storbritannia under Thatcher viser et lignende bilde. Salg av statlig eiendom er blitt betraktet som statlige inntekter (istedenfor det det er: omplassering av formue), og dermed skjult et stort statlig budsjettunderskudd. Det er derfor viktig å se på konsekvensene dersom privatiseringen fører til økt budsjettunderskudd, enten i form av økt offentlig forbruk eller reduserte skatter. Hva blir konsekvensene hvis staten over tid bruker salgsinntektene til økte offentlige utgifter eller reduserte skatter?

Staten har i dag en stor nettoformue, både i form av positiv finansformue og store statlige eiendeler i næringslivet. Dette er noe nær enestående i den vestlige verden, der stor offentlig gjeld er vanlig. Men vi kan ikke ta som gitt at dette er en varig situasjon. For 1992 anslås underskuddet på statsbudsjettet før lånetransaksjoner til om lag 40 mrd. kroner, og i framskrivningene i Revidert nasjonalbudsjett 1992 vil statskassens nettofordringer være nær null i 1996. Dersom denne utviklingen fortsetter, vil vi innen utgangen av dette århundre være i den samme stilling som mange andre europeiske land, der offentlig gjeld setter sterke bindinger på den offentlige handlefriheten.

Offentlig gjeld er uheldig ut fra to grunner. For det første er det stor usikkerhet knyttet til utviklingen fremover, det er nok å nevne eldrebølgen, bl.a. med behov for store pensjonsutbetalinger, oljeformuen som gradvis blir uttømt, og risikoen for store miljøproblemer. For det andre medfører offentlig gjeld renteutgifter som må dekkes ved skatteinntekter. Det er vel kjent at skatter medfører betydelig ressurstap ved at private aktørers atferd blir påvirket i en uheldig retning. Ut fra dette synspunkt ville man tvert om ønske en stor offentlig formue, slik at statens inntekter i størst mulig grad kunne dekkes av formuesavkastning istedenfor ressursvridende skatter. I den grad en privatisering av Statoil og Norsk Hydro leder til svekket budsjettbalanse fremover, vil dette være et argument mot en slik privatisering.

Virkning på Norges nasjonalformue

Svekket budsjettbalanse og redusert offentlig formue, dersom dette inntreffer, kan også sees ut fra hensynet til Norges nasjonalformue. Vil privat sparing øke og dermed oppveie nedgangen i offentlig formue?

En mulig hypotese som går under navnet Ricardiansk ekvivalens, er at privat sparing vil øke, slik at privat formue øker like mye som offentlig formue blir redusert. Kort sagt baserer denne antakelsen seg på at private aktører innser at en nedgang i offentlig formue vil lede til høyere skattenivå i fremtiden, og at private aktører derfor øker sin egen sparing tilsvarende for å kunne betale de økte skattene. Men Ricardiansk ekvivalens er blitt tilbakevist både teoretisk og ut fra erfaringer fra andre land (se Bernheim, 1989). Vi må dermed regne med at privat formue vil øke betydelig mindre enn offentlig formue reduseres. I den grad en privatisering av Statoil og Norsk Hydro leder til redusert offentlig formue vil dette altså slå ut i en reduksjon i Norges nasjonalformue. Dette er det motsatte av hva de fleste ønsker å oppnå i dag, tatt i betraktning de mulige perspektivene for det neste århundre som er skissert over.

Virkning på arbeidsledigheten

Et forslag om privatisering av Statoil med en hel annen motivasjon er kommet fra bl.a. Johansen og Haartveit (1992) (se også Isachsen (1992)). De foreslår å «gi bort» Statoil til norske borgere, som en mulig måte å overføre formue til privat sektor på. Hensikten med dette er å øke privat konsum raskt for derved å redusere arbeidsledigheten. Men det er ikke opplagt hvor stor effekt dette vil ha på konsumet. Dersom Richardiansk ekvivalens gjelder vil dette ikke ha noen virkning, siden det bare er en pengeoverføring fra vårt eget kollektive eie gjennom staten. Ovenfor har jeg argumentert for at Richardiansk ekvivalens ikke gjelder fullt ut, men likevel tyder empiri og teori på at en overføring av formue vil ha mindre betydning for konsumet enn dersom det var en «reell» økning i privat formue. Vel så viktig er det nok at dette er en «engangs inntekt», slik at vi må regne med at den forbruksøkning som kommer blir spredd utover mange år. (Og det er ikke sikkert at en økning i privat forbruk om fem eller ti år er like velkommen som en økning i privat forbruk idag). Videre vil økt etterspørsel i stor grad slå ut i økt import, slik at det samlete effekten på arbeidsledigheten sannsynligvis vil være liten. I tillegg vil en slik gavepakke medføre en nedgang i statlig formue, med de uheldige effekter på lang sikt som er skissert over.

Avslutning

Min argumentasjon kan kort og noe unyansert oppsummeres slik. En privatisering av Statoil og Norsk Hydro vil ha liten virkning på disse selskapenes effektivitet. Privatiseringen vil kunne ta en stor del av privat sektors investeringer, og redusere privat sektors investeringer i resten av næringslivet. Til en viss grad kan dette oppveies ved økte offentlige investeringer i næringslivet, men det er tvilsomt om dette er noe fullgodt alternativ. Videre vil privatiseringen sannsynligvis redusere det offentliges formue, noe som vil redusere Norges nasjonalformue og svekke det offentliges handlefrihet. Dette er uheldig i lys av usikkerheten knyttet til utviklingen fremover. Reduksjonen i offentlig formue medfører også at at en større del av det offentliges inntektsbehov må dekkes av skatter (istedenfor avkastning av formue), med de betydelig ressurstap som skatter vanligvis innebærer.

REFERANSER:

Bernheim, B.D. (1989). «A Neoclassical Perspective on Budget Deficits». *Journal of Economic Perspectives 3*, 55-72.

Isachsen, A.J. (1992). *Norsk økonomi - en vei ut av krisen?*. A & B forlag.

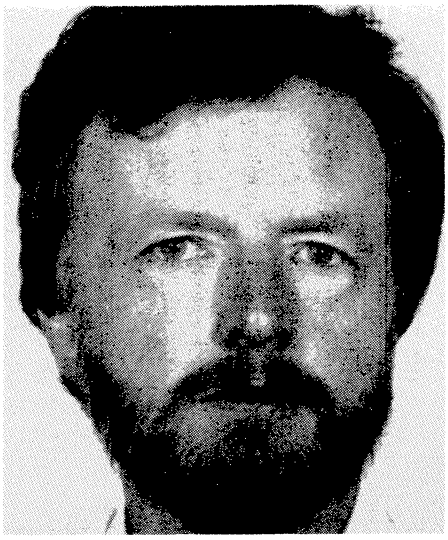
Johansen, P. R og Haartveit, L. (1992). «Når sparingen blir et problem». *Sosialøkonomen 46*, nr.3, 2-7.

Vickers, J. and Yarrow, G. (1991). «Economic Perspectives on Privatization». *Journal of Economic Perspectives 5*, 111-132.

Om sysselsettingsutvalget:

En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene

Noen hovedpunkter fra sysselsettingsutvalgets innstilling



Svein Longva

AV
SVEIN LONGVA OG
THORVALD MOE*

I perioden 1960–73 hadde 18 av OECD's 24 medlemsland en ledighet på under 4 pst. av arbeidsstyrken. I 1990, etter en ganske lang økonomisk overgangsperiode i industrilandene, var det bare 7 medlemsland med ledighet under 4 pst., og Norge var ikke lenger med i denne klubben. Etter et par år med svak vekst er antallet OECD-land med så lav ledighet nå redusert til 5 (Japan, Østerrike, Sveits, Luxembourg og Island). I de nordiske land er den gjennomsnittlige arbeidsledighet i 1992 vel 7,5 pst. av arbeidsstyrken, om lag som gjennomsnittet for OECD-området, med tosiffret ledighet i Danmark og Finland og sterkt økende arbeidsledighet i Sverige. I tillegg til miljøtrusselen og fattigdommen i den tredje verden fremstår sysselsetting og arbeidsledighet som hovedutfordringen for den internasjonale økonomiske politikk og utvikling i 1990-årene.[1]

Selv med økende politisk oppmerksomhet om arbeidsledighetsproblemet internasjonalt, er det begrenset hvor mye Norge kan påvirke de store lands politikk. Under forutsetning av fortsatt økende økonomisk integrasjon regionalt og globalt, og at den økonomiske vekst internasjonalt i 1990-årene som årlig gjennomsnitt kan bli av størrelsenorden 2½ pst. hos våre viktigste handelspartnere, hva kan vi på egen hånd gjøre for å øke sysselsettingen og å redusere ledigheten i 1990-årene?

Dette var oppdraget regjeringen sent i 1991 ga sysselsettingsutvalget med representanter fra de politiske partiene på Stortinget, partene i arbeidslivet og fagøkonomer fra Statistisk sentralbyrå, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Finansdepartementet og Institutt for Samfunnsforskning. Utvalget fikk et svært omfattende mandat og samtidig kort tid til å legge fram sin innstilling. Innstillingen «En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene» (NOU 1992:26) er i alt på 17 kapitler og 10 vedlegg (494 trykte sider). Det sier seg selv at vi her bare kort kan gjennomgå noen hovedpunkter.

Noen årsaker til ledighet

NOU 1992:26 representerer i seg selv ikke ny forskning, men trekker på det som er tilgjengelig både i Norge og ikke minst internasjonalt.[2]

Et viktig utgangspunkt for disse analysene er særtrekk i arbeidsmarkedets virkemåte og i lønns- og inntektsdannelsen. Dette gjør at arbeidsmarkedet er nokså forskjellig fra et frikonkurransemarked:

- Tilbuds- og etterspørselsiden i arbeidsmarkedet er preget av store organisasjoner som påvirker prisen på arbeidskraft.
- Arbeidskraften er ikke ensartet, men med ulike typer kvalifikasjoner og andre karakteristika.
- Mobiliteten mellom yrkesmessige og geografiske delmarkeder er begrenset, og informasjon om delmarkedene er ufullstendig.

Dette innebærer at ledighet kan oppstå av mange grunner, bl.a. fordi lønnsnivået blir for høyt til at arbeidsmarkedet klareres. Det er ikke her plass til å gå nærmere inn i fagforenings-, effektivitetslønns- og søkerteorier, men noen stikkord kan nevnes.[3]

Ved lønnsdannelse med sterke *fagforeninger* kan hensynet til de arbeidsledige bli tillagt utilstrekkelig vekt, og lønnen kan bli sterkt påvirket av de sysselsattes alternative inntektsmuligheter som:

- Arbeid i andre foretak.
- Deltakelse i arbeidsmarkedstiltak.
- Arbeidsledighetstrygdens størrelse og varighet.
- Mulighetene og vilkårene for uføretrygd eller førtidspensjon.

Jo bedre disse alternative mulighetene er, jo større kan lønnskravene og *likevektsledigheten* bli. Med utgangs-

---

* Svein Longva, Cand.oecon fra 1967, er adm. direktør i Statistisk sentralbyrå.
Thorvald Moe, Cand.oecon fra 1970, er ekspedisjonssjef i Finansdepartementet.

[1] I årets utgave av OECD's «Employment Outlook» heter det i forordet at «Fighting unemployment has climbed to the top of the political agenda», og OECD's ministerråd har iverksatt «a comprehensive research effort on the reasons for and the remedies to the disappointing progress in reducing unemployment».

[2] Et viktig bidrag internasjonalt er boken til Layard, Nickell og Jackman: «Unemployment. Macroeconomic performance and the Labour market» som kom ut på Oxford University Press 1991. Denne gir en oppsummering av deres og mange andres mangeårige teoretiske og empiriske forskning med vekt på institusjonelle og strukturelle årsaker til arbeidsledighet.

[4] Disse gås gjennom i kapittel 8 og i vedlegg 2 i NOU 1992:26 med en sammenfatning i avsnitt 1.3 i kapittel 1.

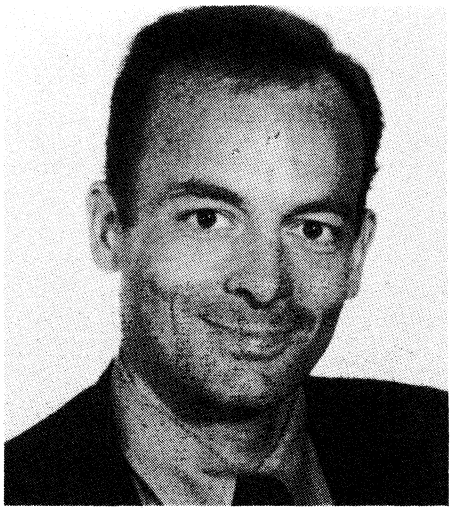
[4] Se Odd Aukrust: «Inflation in the Open Economy: A Norwegian Model» i En bok fra The Brookings Institution, Washington D.C. 1977.

punkt i hovedkursteorien[4] defineres likevektsledigheten for en åpen økonomi i NOU 1992:26 som det ledighetsnivået som gir uendret konkurranseevne overfor utlandet, se nærmere omtale i kapitlene 5 og 6.

I praksis kan en observere høy og vedvarende arbeidsledighet også i land hvor organisasjonene i arbeidslivet har mindre innflytelse på inntekts- og lønnsdannelsen enn hos oss og store deler av Vest-Europa for øvrig. Ifølge *effektivitetslønnsteorien* bruker foretakene lønn til å trekke til seg, beholde og motivere arbeidskraft. Den grunnleggende forutsetning er at arbeidseffektiviteten påvirkes av lønnen. Jo mer arbeidstakerne får igjen for å være i en annen jobb, i arbeidsmarkedstiltak eller som arbeidsledig, desto gunstigere betingelser må arbeidstakerne tilbys.

Fagforenings- og effektivitetslønnsteoriene omhandler de som er i arbeid («insidere»). *Søketeoriene* analyserer forholdet til de som ikke har arbeid («outsiderne»). Den arbeidslediges minstekrav til den lønn hun eller han er villig til å akseptere, den såkalte reservasjonslønnen, avhenger bl.a. av ledighetstrygd og ledighetsnivå. Jo høyere reservasjonslønn, jo mindre effektivt vil den ledige søke om jobb og jo lenger kan søkeperioden være. Jo lavere reservasjonslønn, jo høyere effektivt arbeidstilbud, jo mer konkurranse om jobbene, jo lavere lønnspress og jo lavere likevektsledighet.

Resultatet av en økonometrisk tverrsnittanalyse («cross-country») av Layard, Nickell og Jackman av faktorer som har påvirket likevektsledigheten for tyve OECD-land for perioden 1983–1988 viser at likevektsledigheten



Thorvald Moe

øker med trygdeperiodens lengde og kompensasjonsgrad. Aktive arbeidsmarkedstiltak og stor grad av koordinering av lønnsforhandlingene mellom arbeidstakere og arbeidsgivere bidrar til lavere likevektsledighet. Sammenhengene mellom hver av forklaringsfaktorene og arbeidsløshetsprosenten er usikker. Det kan også være slik at trygdeperiodens lengde og kompensasjonsgraden øker fordi ledigheten har steget. Likevel synes undersøkelsen å bekrefte viktigheten av strukturelle og institusjonelle forhold.[5] Slike forhold kan være vanskelig å endre og bidrar til at det ikke er lett å redusere ledigheten når den først har steget. Selv om det var ulike grader av skepsis til disse sammenhenger i utvalget, er et viktig punkt i innstillingen at sysselsettingsutvalgets medlemmer aksepterte disse forhold som viktige årsaker til ledighet, noe som har stor praktisk betydning for de tiltak en bør iverksette for å redusere den faktiske ledigheten.

Utvalgets hovedsynspunkt er altså, som Layard, Nickell og Jackmans, at likevektsledigheten kan endre seg som følge av endringer i *strukturelle* forhold. Et annet synspunkt er at likevektsledigheten også kan endre seg som følge av endringer i den faktiske ledigheten[6]. En årsak til dette kan være at i en periode med vedvarende høy ledighet vil også andelen langtidsledige øke. Likevektsledigheten øker fordi langtidsledige lar seg vanskeligere sysselsette når det igjen kommer et oppsving i økonomien slik at likevektsledigheten øker. Erfaringene tyder videre på at likevektsledigheten går fortere opp enn ned. Utvalget la vekt på dette synspunktet i argumentasjonen for midlertidige og arbeidsintensive stimuleringstiltak i 1993 og 1994. At likevektsledigheten fullt ut skulle følge den faktiske ledigheten, og at det derfor ikke spiller noen rolle for inflasjonen om ledigheten forblir på et høyt eller lavt nivå, ble ikke lagt til grunn for hverken analysen av tapet i norsk industris konkurranseevne på 1970- og 1980-tallet eller i analysen av mulige tiltak[7].

I avsnitt 5.5 i kapittel 5 i NOU 1992:26 har en gått nærmere inn på *strukturelle problemer på arbeidsmarkedet i Norge,* og laget anslag på likevektsledigheten. Mens analyser av lønnsrelasjoner indikerer en likevektsledighet på 2–2½ prosent på 1970-tallet, ser det ut til at den kan ha økt til 3–3½ prosent i 1990 og 1991. Et viktig forhold for praktisk politikk nevnes i denne forbindelse:

- I de fleste år fra 1970 til slutten av 1980-årene lå den faktiske ledigheten i Norge under antatt likevektsledighet.
- Ledigheten nå ligger klart *over* dette anslåtte nivået for likevektsledigheten.

Det er med andre ord en viktig årsak til de problemer vi nå står overfor at ambisjonsnivået for den økonomiske politikken og den faktiske ledigheten *i de fleste år frem til slutten av 1980-årene* bidro til konstant press i arbeidsmarkedene og tap av kostnadsmessig konkurranseevne. Den faktiske ledigheten lå under det ledighetsnivå som er i samsvar med uendret konkurranseevne (likevektsledigheten i en liten åpen økonomi).[8] Ved inngangen til 1990-årene er forholdet et annet slik at en reduksjon av ledigheten med noen prosentpoeng fra dagens nivå skulle innebære liten fare i form av tap av konkurranseevne.

Et annet viktig forhold for praktisk politikk er at selv med så høy ledighet som vi nå har (klart over likevektsledigheten) tyder forskning på at reallønnen ikke lett synker. Inntektsreguleringsloven og sterkere produktivitetsvekst enn hos handelspartnerne har bidratt til at den kostnadsmessige konkurranseevnen er blitt forbedret med vel 10 prosent i årene 1989–1991, men lønnskostnadsnivået i industrien er fortsatt 20–25 prosent høyere enn hos våre handelspartnere.

[5] For en mer detaljert og teknisk omtale av de økonometriske resultatene, se Layard, Nickell og Jackman, op.cit., sidene 55 og 56.

[6] Dette kalles ofte hysterese, og er en hypotese som forskning i Norges Bank synes å underbygge.

[7] Statistisk sentralbyrås modell MODAG, som kombinerer en Phillipskurve-modell og hovedkursmodellen i modelleringen av lønnsdannelsen, ble brukt som modellverktøy i utvalgets beregninger. Fraværet av hysterese i modellen *kan* gjøre at virkningen av finanspolitiske tiltak i noen grad undervurderes.

[8] Når oljesektoren raskt skulle bygges opp i en økonomi med full sysselsetting måtte tradisjonell industri svekkes. Hovedpoenget er at konkurranseevnen ble svekket sterkere enn det sysselsettingsutvalget mener samsvarer med en balansert langsiktig utvikling, jf. kapittel 4 i NOU 1992:26.

I kapittel 6: «Arbeidsmarkedet i en liten åpen økonomi;drivkrefter», hvor årsakene til de problemer vi står overfor oppsummeres, understrekes det at arbeidsledighetsproblemene i Norge ikke bare har sammenheng med mange år med press i økonomien, høye kostnader, stivheter i lønnsdannelsen, trygde- og stønadssystemet og andre strukturelle og institusjonelle forhold. Langt på vei var den direkte utløsende årsak til arbeidsledigheten i dag den *særnorske nedgangen* i etterspørsel, produksjon og sysselsetting mot slutten av 1980-årene, delvis som en reaksjon på den særnorske oppgangen midt på 1980-tallet og oljeprisfallet i 1986. Utviklingen i etterspørselskomponenter som myndighetene direkte eller indirekte kan styre (kommunale investeringer, investeringer i oljesektoren) forsterket de sterke svingninger i etterspørsel, produksjon og sysselsetting vi opplevde på 1980-tallet.

Rammebetingelser, mål og hovedelementer

Utgangspunktene for utvalgets vurderinger er stikkordmessig:

- Tidsperspektivet er 1990-årene.
- *Den økonomiske veksten internasjonalt* vil ta seg opp igjen med muligheter for årlig gjennomsnittlig vekst på 2½ hos Norges handlespartnere.
- Selv med ganske gunstige internasjonale rammebetingelser på mellomlang og lengre sikt, er det lite trolig at sysselsettingen i Norge vil vokse vesentlig sterkere enn arbeidstilbudet. Antall arbeidsledige går derfor neppe vesentlig ned.[9]
- Samtidig er det en fare for *økte strukturelle problemer* på arbeidsmarkedet hvis dagens ledighetsnivå festner seg, og antallet uføretrygdede fortsetter å øke. Økt likevektsledighet og økt passivisering av arbeidsstyrken kan i tilfelle redusere myndighetenes handlingsfrihet[10].

Utvalget mente derfor at det er betydelige realøkonomiske og sosiale risiki knyttet til at den faktiske ledigheten forblir høy og til at likevektsledigheten i så fall kan øke. Med utgangspunkt i slike vurderinger, var utfordringen å skissere en mer offenvis strategi for økt sysselsetting og redusert ledighet. De mer langsiktige rammebetingelser som utvalget har lagt til grunn er:

- Norge vil fortsatt i stigende grad bli en åpen økonomi, sterkt integrert med de vestlige markedsøkonomier. Stikkord her er særlig fri flyt av arbeid, kapital, varer og tjenester og sterke begrensninger på tiltak som favoriserer enkelte næringer, bedrifter og regioner.
- Det er nødvendig å legge stor vekt på hensynet til den offentlige budsjettbalansen når tiltakene utformes. I en økonomi med frie kapitalbevegelser overfor utlandet må hensynet til valutakurs og rentenivå tillegges stor vekt.
- Den utenriksøkonomiske balanse må sikres. I 1990-årene med stigende petroleumsinntekter synes ikke dette å være et avgjørende problem. Men nettopp dette forhold gjør at formuesaspektet i større grad bør legges til grunn for vurderingen.

Hovedpoenget har derfor vært å skissere en *helhetlig og langsiktig strategi for,* som det heter i mandatet, *økt sysselsetting på varig basis.* Hvilke muligheter står da åpne? I mandatet er det lagt til grunn fortsatt fastkurspolitikk, noe som innebærer at penge- og kredittpolitikken i hovedsak må benyttes til å understøtte kronekursen. Dette betyr at renten i liten grad kan benyttes til å påvirke den innenlandske etterspørsel. Videre erkjente man i utvalget at man allerede fører en ganske ekspansiv finanspolitikk, og at man i 1990-årene ikke i samme grad kan basere den økonomiske politikken på en ekspansjon i offentlig etterspørsel som i de siste tyve år. Utvalget erkjente også at det heller ikke i Norge er mulig å peke på selvfinansierende finanspolitiske tiltak. Både tiltak på utgifts- og inntektssiden ville, uten å skape rom for dem, ha negative følger for budsjettbalansen. Skulle handlefriheten i penge- og kredittpolitikken og finanspolitikken økes måtte henholdsvis begrensninger i kapitalbevegelsene gjennomføres og kostnadsveksten dempes. Det første er urealistisk og også utelukket ifølge mandatet, mens det siste ble et hovedpunkt i utvalgets strategi.

På hvilke områder kan så en liten, åpen økonomi fortsatt ha betydelige muligheter for å utforme *en egen politikk?* Bl.a. følgende felter pekte seg ut:

- Lønnsdannelse og inntektspolitikk
- Rammevilkårene på arbeidsmarkedet og arbeidsmarkedspolitikk
- Utdannings- og trygdepolitikken (forsterkning av kompetanse- og arbeidslinjen)

I tillegg erkjente man mer generelt et betydelig behov for tiltak for å forbedre økonomiens virkemåte (få markedene til å fungere bedre, fjerne veksthindrende faktorer osv.).

Utvalget peker på at vi står overfor *flere grunnleggende problemer* av stor viktighet for sysselsettingen i 1990-årene:

- Til tross for forbedringer i senere år er vårt kostnadsnivå for høyt og vår kostnadsmessige konkurranseevne for svak for de næringer som ikke i utpreget grad er basert på utnytting av naturressurser. De næringer som har en god konkurranseevne er ikke store nok eller vokser raskt nok til direkte og indirekte å kunne redusere ledigheten ned til likevektsnivået.
- Det høye kostnadsnivået, lavt produktivitetsnivå i enkelte bransjer, og også manglende konkurranse innenlands og skjerming av enkelte næringer fra importkonkurranse, gjør at også vårt prisnivå er høyt.
- Til tross for en kraftig opptrapping av arbeidsmarkedstiltakene og utdanningstilbudene i senere år, har langtidsledigheten og mistilpasningen i arbeidsmarkedet økt, og både unge og eldre stenges ute fra arbeidsmarkedet på grunn av manglende utdanning og kompetanse.[11]
- Sammen med bl.a. utviklingstendensene på arbeidsmarkedet og økt konkurranse i næringslivet, kan det være sider ved stønadssystemet som bidrar til at stadig flere i yrkesaktiv alder blir utstøtt til permanente stønadsordninger som uføretrygd eller førtidspensjon.

På den annen side kan det pekes på flere områder *gunstigere* stilt enn mange av våre samhandelsland:

[9] Dette omtales i innstillingen som *basisalternativet.*

[10] Dette er på en enkel måte prøvd illustrert tallmessig i vedlegg 1 i NOU 1992:26 hvor likevektsledigheten øker til 5 pst.

[11] Uten opptrappingen av utdannings- og studietilbudene, arbeidsmarkedstiltakene og ommleggingen av finanspolitikken i 1989, hadde arbeidsløsheten sannsynligvis vært klart høyere enn den faktisk er i Norge i dag. I Finland steg arbeidsløsheten fra vel 3 prosent av arbeidsstyrken i 1990 til 12–13 prosent i 1992.

- Vi har flere års betydelig tilpasning bak oss med bl.a. lavere kostnadsvekst.
- Likevektsledigheten synes å være klart lavere enn den faktiske (ca. 3½ mot ca. 6 prosent).
- Vilje til og tradisjoner for et konstruktivt samarbeid i arbeidslivet.
- Store petroleumsinntekter og en statsforvaltning med positive finansfordringer.
- En solid utenriksøkonomi.

Utvalget skisserer i henhold til sitt mandat ambisiøse mål for politikken i 1990-årene:

- *Den faktiske ledigheten* bør snarest mulig reduseres ned mot likevektsledigheten, som på usikkert grunnlag er anslått til i størrelsesorden 3–3½ pst. av arbeidsstyrken ved inngangen til 1990-årene.
- *Likevektsledigheten* i Norge bør ikke øke i 1990-årene. Skal målet om full sysselsetting nås bør likevektsledigheten gradvis reduseres, selv om dette er en meget krevende oppgave. Uten sterkere tiltak enn i dag er det en fare for at likevektsledigheten vil fortsette å øke.

En konsekvens av slike mål er at vi i Norge må ha en mer ambisiøs sysselsettingsstrategi enn mange andre industriland i et tiår med økende internasjonal integrasjon og konkurranse. F.eks. krever dette, med utgangspunkt i vårt nåværende høye kostnadsnivå, at nominell pris- og lønnsvekst må holdes lavere enn i konkurrentlandene – f.eks. over en femårsperiode – *samtidig* som ledigheten reduseres fra et nivå som i utgangspunktet er lavere enn i mange av disse landene. Dette setter selvsagt betydelige krav til store deler av den økonomiske politikken, og opplegget er derfor en kravanalyse og ikke noen prognose.

Hovedelementer er:

- Et forpliktende opplegg for *lønnsdannelse og inntektspolitisk* samarbeid tilpasset 1990-årenes behov, hvor den kostnadsmessige konkurranseevnen (RLPE) forbedres med omlag 10 pst. over femårsperioden 1993–1997 og deretter ikke svekkes. Moderasjonen må gjelde alle. Partene i arbeidslivet, myndighetene og alle andre grupper bør samtidig være med på de andre hovedelementene i et samlet opplegg for økt sysselsetting.
- En gjennomgang av *samensetningen av offentlige utgifter* for å redusere veksten i overføringene – i første omgang med 5 mrd. kroner i 1994-budsjettet – slik at den finanspolitiske handlefrihet forbedres.
- Strukturpolitiske tiltak:
  - Gjennomgang av *rammebetingelsene for arbeidsmarkedet og kapital-, vare- og tjenestemarkedenes funksjonsmåte* med sikte på bl.a. å redusere eller fjerne veksthindrende faktorer.
  - *Næringspolitiske tiltak,* særlig for små- og mellomstore bedrifter (SMB), som understøtter behovet for økt verdiskapning og bedre lønnsomhet.
  - *Arbeids-, trygde- og utdanningspolitiske* tiltak som skal bidra til å stanse økningen i og helst redusere likevektsledigheten. M.a.o. en forsterkning i *praksis* av arbeids- og utdanningslinjen bl.a. med sikte på å begrense veksten i antall uføretrygdede i 1990-årene.
- Den *finanspolitiske handlingsfrihet* som i tilfelle skapes ved en forbedring av den kostnadsmessige konkurranseevnen, ved begrensninger i overføringene og strukturtiltakene kan utnyttes til å:
  - øke offentlig kjøp av varer og tjenester
  - redusere skattenivået
  - bedre budsjettbalansen
- *Midlertidige tiltak* (arbeidsintensivt kommunalt vedlikeholdsarbeid og økte arbeidsmarkedstiltak) som bidrar til å redusere den faktiske ledigheten og hindre økning i langtidsledigheten i 1993 og 1994.

Et *lavere lønnsnivå* vil gi lavere kostnader og dermed *styrke bedriftenes lønnsomhet.* Økt lønnsomhet vil bidra til økt produksjonsnivå og økte investeringer i produksjonskapital. Samtidig vil arbeidskraften bli relativt sett rimeligere som innsatsfaktor, og det vil dermed skje en vridning i retning av å bruke mer arbeidskraft. Alt dette fører til økt sysselsetting. Reallønnsøkningene for lønnstakerne blir imidlertid mindre slik at effektene på sysselsettingen blir delvis motvirket av lavere vekst i privat konsum. Utenriksøkonomien viser imidlertid klar bedring.

Lavere lønnsnivå bidrar imidlertid også til *styrking av offentlige finanser:*

- *For det første* styrkes realøkonomien ved at lønnsomheten, investeringene og produksjonen og sysselsettingen i privat sektor øker. *Dette vil isolert sett bidra til at det reelle skatte- og avgiftsgrunnlaget øker.* Dette vil isolert sett bidra til at det reelle skatte- og avgiftsgrunnlaget øker, samtidig som de reelle utgiftene til dagpenger og andre sosiale ytelser minker. Gevinsten på inntektssiden blir imidlertid motvirket av at det finner sted en vridning i den funksjonelle inntektsfordelingen fra lønnsinntekter som har høy effektiv beskatning til kapitalinntekter som har lavere effektiv beskatning.
- For det andre er offentlige utgifter til kjøp av varer og tjenester og overføringer i utgangspunktet langt større i tallverdi enn skatteinntektene fra fastlands-Norge. En nominell justering av budsjettets inntekts- og utgiftskomponenter vil derfor bidra til at det nominelle budsjettunderskuddet reduseres. Det nominelle budsjettunderskuddet vil i sterkere grad bli influert av lavere lønnsvekst enn nominelt BNP.
- For det tredje vil lavere pris- og kostnadsnivå bidra til å øke realverdien av statens nettofinans- og petroleumsformue. Ved gitt nominell avkastning på disse postene, vil også realverdien av de løpende inntektene øke.

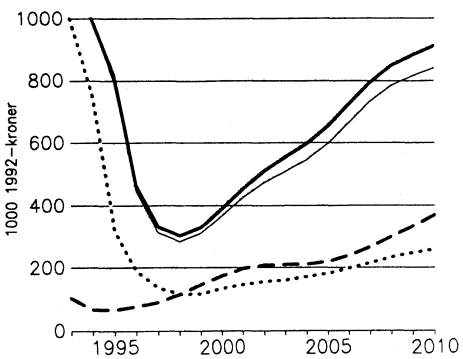
De direkte virkninger av f.eks. 2 prosent lavere timelønn på sysselsettingen er anslått til vel 2500 personer i år 2000. Uten andre endringer i politikken vil offentlige finanser og utenriksøkonomien styrkes. Hvis en forutsetter uendret budsjettbalanse slik at den økte handlefriheten benyttes til å øke offentlige kjøp av varer og tjenester vil sysselsettingen kunne økes med vel 27 000 personer i år 2000. Hvis i stedet handlefriheten utnyttes til personskattelette under forutsetning av endret budsjettbalanse anslås sysselsettingsøkningen i år 2000 til omlag 9000 personer.[12]

Konkrete *tiltak* for redusert vekst i overføringene på statsbudsjettet, slik utvalget foreslår, vil ytterligere styrke den finanspolitiske handlefriheten.[13]

Tiltak for å bedre markedenes virkemåte, investeringer i infrastruktur og utdanningskapital osv. vil også bedre handlingsfriheten og ha gunstige virkninger på den økonomiske utvikling, men – bortsett fra en forutsetning om sterkere produktivitetsvekst i 1990-årene enn i de siste tyve år – er disse virkningene ikke tallfestet i innstillingen. De er imidlertid en viktig del av kravanalysen.

Utvalget tar ikke standpunkt til *hvordan* det finanspolitiske handlingsrommet som skapes hvis utvalgets forslag følges opp skal utnyttes i detalj. Men NOU 1992:26 inneholder en analyse av hvordan de ulike finanspolitiske tiltak vil virke på sysselsettingen og andre makroøkonomiske størrelser. Blant annet presenteres det i kap. 17 og i vedlegg 1 en sammenligning av budsjettsvekkelse ved en ekspansiv finanspolitikk, regnet pr. sysselsatt. Se figur 1. Noen viktige konklusjoner er:

Figur 1.
Budsjettsvekkelse ved en ekspansiv finanspolitikk, regnet pr. sysselsatt.



Redusert arbeidsgiveravgift med lønnsoverveltning
Redusert arbeidsgiveravgift uten lønnsoverveltning
Økt offentlig kjøp av varer og tjenester
Reduserte personskatter

Kilde: NOU 1992:26, figur 3.8, vedlegg 1.

- Ingen finanspolitiske tiltak er selvfinansierende.
- Økt offentlig kjøp av varer og tjenester er det klart «billigste» tiltaket på kort sikt.
- Redusert arbeidsgiveravgift uten lønnsoverveltning (f.eks. som ledd i utvalgets hovedstrategi) og offentlig kjøp av varer og tjenester er de klart «billigste» tiltakene på lengre sikt.[14]

I debatten har ofte redusert arbeidsgiveravgift vært stilt opp som et *alternativ* til redusert lønn. Likheten er at begge virker på kostnadsnivået. Ulikheten er at redusert arbeidsgiveravgift øker privat konsum og *svekker* budsjettbalansen mens redusert lønn svekker privat konsum og *styrker* budsjettbalansen. Hvis en *varig styrking* av sysselsettingen ikke kan baseres på en *varig svekkelse* av budsjettbalansen, *forutsetter* bruk av arbeidsgiveravgifter som virkemiddel at den finanspolitiske handlefriheten skapes f.eks. gjennom redusert lønn. At handlefrihet må skapes *før* den utnyttes er forøvrig et hovedpoeng i utvalgets innstilling.

Opplegget har et langt og kort siktemål og utgjør et samlet hele. En kan ikke velge ut enkelte tiltak og la andre ligge. Uten å pretendere å gi noen fullstendig oversikt over omtalen i innstillingen viser vi til tabell 1. Et hovedpoeng i NOU 1992:26 er at i en helhetlig sysselsettingsstrategi bør den økonomiske politikken og politikken på en rekke sektorer av stor betydning for arbeidsmarkedet og økonomiens virkemåte i større grad enn i dag ses i sammenheng, bl.a. for å kartlegge målkonflikter[15], og i et mer langsiktig perspektiv enn det som vanligvis gjøres.

I kapitlene 9–16 i NOU 1992:26 går en nærmere inn på lønnsdannelse og

Tabell 1. Oversikt over tiltak for å redusere ledigheten

1. Tiltak for å forbedre lønnsdannelsen. Inntektspolitikk	1.1. Systemer for lønnsfastsettelse 1.2. Former for inntektspolitikk 1.3. TIP («Tax Based Income Policies»)
2. Økt konkurranse	2.1. Styrket nasjonal konkurransepolitikk 2.2. Mer liberal handelspolitikk
3. Tiltak for de ledige Bedre rammevilkår i arbeidsmarkedet	3.1. Mer aktiv og effektiv arbeidsmarkedspolitikk 3.1.1 Bedre formidling 3.1.2 Arbeidsmarkedstrening 3.1.3 Rekrutteringssubsidier 3.1.4 Midlertidig off. sysselsetting 3.2. Særskilte tiltak for langtidsledige 3.3. Begrense trygdeordninger (Både selve regelverket og dets praktisering) 3.4. Rammevilkår 3.4.1 Arbeidsmiljøloven 3.4.2 Sysselsettingsloven 3.4.3 Lov om lønnsplikt
4. Tiltak for å redusere mistilpasning m.v.	4.1. Sysselsettingssubsidier 4.2. Opplærings- og utdanningstiltak
5. Rammevilkår for næringslivet, Næringspolitikk	5.1. Skatter og avgifter 5.2. Kapitalmarkedets virkemåte 5.3. Infrastruktur 5.4. Særskilte tiltak for SMB 5.4.1 Teknologi, forskning, OFU-kontakter 5.4.2 Forenkling av off. reguleringer 5.4.3 Bedriftsledelse, nettverk
6. Offentlig sektor	6.1. Endret sammensetning av offentlige utgifter for å skape mer handlefrihet
7. Stabiliseringspolitikk	7.1. Penge- og kredittpolitikk 7.2. Finanspolitikk

[12] Se nærmere omtale av virkningsberegninger i vedlegg 1 i NOU 1992:26.

[13] Virkningsberegninger, jf. kapittel 17 og vedlegg 1 i NOU 1992:26 illustrerer f.eks. at en økning av offentlig sektors kjøp av varer og tjenester med 2,5 pst. kombinert med en tilsvarende reduksjon i stønadene slik at budsjettbalansen holdes uendret gir en økning i sysselsettingen på 10.000 til 15.000 personer.

[14] Næringsfordelingen av sysselsettingsveksten er selvsagt svært ulik.

inntektspolitikk, konkurransepolitikk, rammevilkår på arbeidsmarkedet og arbeidsmarkedspolitikk, trygde- og utdanningspolitikk, næringspolitikk, offentlig sektor og stabiliseringspolitikk. Her må vi nøye oss med en kort oversikt over noen få av disse politikkområdene.

Lønnsdannelse og inntektspolitikk

Som nevnt er en moderat inntektsvekst et hovedelement i utvalgets sysselsettingsstrategi. Utvalget understreker meget sterkt at hvis arbeidstakerne skal gå inn for en slik linje er det nødvendig at dette er *del av et samlet opplegg* som totalt sett bringer arbeidsløsheten ned mot likevektsledigheten i løpet av 1990-årene. Dessuten må det forutsettes at *alle* viser samme moderasjon.

I drøftingen av formene for lønnsoppgjør viser utvalget til at en rekke empiriske undersøkelser har – på noe usikkert grunnlag – konkludert med at sentraliserte oppgjør synes å bidra til gode makroøkonomiske resultater. Det er bred enighet om at mellomformer – bransjevise oppgjør – virker mindre bra. Det er få eksempler på at desentraliserte forhandlinger uten begrensninger for total lønnsvekst har vært forbundet med gode resultater.

I Norge har oppgjørene i den private sektor i stor grad vært sentralisert, men supplert med forhandlinger på det lokale plan. De sentrale tarifftilleggene har gjennomgående stått for en liten – og avtagende – del av total lønnsvekst. Betydningen av de lokale oppgjør – den såkalte lønnsglidningen – har inntil nylig økt over tid. I perioden 1980–87 svarte lønnsglidningen for 70 prosent av total lønnsvekst.

Gitt den nåværende situasjon i Norge, ser utvalget gode grunner til at den todelte oppgjørsformen bør videreutvikles i den private sektor, tilpasset 1990-årenes krav. For å sikre en samfunnsmessig gunstig virkning av oppgjørene, spesielt på prisutviklingen, bør de sentrale forhandlinger føres ut fra hensynet til *rammer for total lønnsvekst.* Samtidig er det behov for en lønnsutvikling som stimulerer til innsats og mobilitet. Dette kan best oppnås ved lokale forhandlinger, dvs. i de enkelte foretak. Mye av lønnsutviklingen innen den omforente rammen bør derfor kunne *forhandles lokalt,* og den bør differensieres etter foretakenes økonomiske stilling i overensstemmelse med retningslinjer fastlagt av partene i arbeidslivet.

Et todelt forhandlingssystem gir derfor muligheter for å utnytte og videreutvikle fordelene ved begge oppgjørsformer, samtidig som deres uheldige sider kan unngås. Utvalget mener at de sentrale organisasjonene må ha hovedansvaret for at dette følges opp.[16]

Gjennomføringen av politikken kan organiseres på følgende måte, jfr. nærmere omtale i kapittel 9 i NOU 1992:26:

- *Beregningsutvalget* samarbeider om premisser og vurderinger av pris- og lønnsutsikter mv.
- *Kontaktutvalget* drøfter utsikter og rom for lønnsøkning, gitt bl.a. mål om økt sysselsetting på varig basis og redusert arbeidsledighet, og – i de neste fem årene – nødvendigheten av en betydelig bedring i kostnadsmessig konkurranseevne.
- *Lønnsforhandlingene* foregår mellom partene i arbeidslivet, sentralt og lokalt. Myndighetene deltar ikke i forhandlingene i den private sektor.
- *Offentlig sektor* å ikke være lønnsledende.

Arbeidsmarkeds-, trygde- og utdanningspolitikk

Som nevnt kom utvalget til at ledigheten i Norge delvis er av strukturell karakter og bl.a. er karakterisert ved:

- Økende langtidsledighet
- Relativt høy ungdomsledighet, og sammenheng mellom lav utdanning og relativt høy ledighet både blant yngre og eldre yrkesgrupper.

Videre kom man til at det kunne være sider ved trygdesystemet (dagpengesystemet, sykelønn, uføretrygd) som bidrar til passivisering og utstøting fra arbeidsmarkedet. Hvis de arbeidsløshetstrygdede tas med, er det i dag 500 000 personer i yrkesaktiv alder som for kortere og lengre tid er ute av arbeid og som får sine inntekter fra folketrygden. Utviklingen innen den norske folketrygdordningen viser en reell femdobling av utgiftene fra 1967 til 1990. Det er særlig utgiftene i forbindelse med uførhet og attføring som har hatt sterk vekst. Fra 1980 til 1990 økte disse utgiftene med nærmere 80 pst. i faste priser eller med gjennomsnittlig 6 pst. pr. år. Denne utvikling er ikke bare menneskelig og realøkonomisk uheldig, men reduserer handlefriheten i finanspolitikken og mulighetene for mer aktive tiltak for å styrke sysselsettingen. Et hovedpoeng i innstillingen er derfor som nevnt at det er påkrevd med et møysommelig, vanskelig men nødvendig arbeid med å gjennomgå overføringer til husholdninger (og også næringsstøtten), i første omgang for å redusere disse med 5 milliarder kroner i 1994-budsjettet. Men dette arbeidet må videreføres utover i 1990-årene.

Rammevilkårene på arbeidsmarkedet (arbeidsmiljøloven, sysselsettingsloven og lov om lønnsplikt) bør gjennomgås med sikte på å styrke sysselsettingen. Dette kan skje dels ved oppfølgingen av en egen utredning om arbeidsmiljøloven (NOU 1992:21), og dels ved den utredning LO og NHO er invitert til å delta i vedrørende lov om lønnsplikt. Sysselsettingsutvalget anbefaler en oppmykning av det offentlige formidlingsmonopolet (sysselsettingslovens paragraf 26) og et opplegg for friere utleie av arbeidskraft (sysselsettingslovens paragraf 27).

Videre foreslås en forsterking og effektivisering av *arbeidsmarkedspolitikken* og *arbeidsmarkedsetaten,* bl.a. for å bekjempe langtidsledigheten, et forslag som følges opp allerede i statsbudsjettet for 1993. Et eget oppfølgingsutvalg skal se nærmere på *midlertidige tiltak i offentlig sektor.* I den gjennomgang av *dagpengeordningen* som Regjeringen allerede har varslet tilrås gjennomgang av regelverket med sikte på en innstramming av dets praktisering. Utvalget viser også til at det i Sverige og Danmark er foretatt utredninger hvor partene i arbeidslivet får større ansvar for finansieringen av arbeidsløshetstrygden, bl.a. med sikte på at det skal gi gunstige økonomiske insentiver.

[15] I avsnitt 1.1 u ttaler utvalget: «Å gjennomføre en slik strategi for økt varig sysselsetting er en svært krevende utfordring, ikke bare for myndighetenes og organisasjonene men for alle grupper i folket. Det er snakk om et felles løft, spesielt i den første femårsperioden. Det vil kreve at sysselsettingen gis høyeste prioritet, *og da må enkelte andre mål tillegges mindre vekt i denne perioden*». (NOU 1992:26, side 11.)

[16] Oppfølgingen kan naturlig skje i henhold til de retningslinjer LO og NHO, selv er blitt enige om, se LO og NHO: «Utredning av visse tariffspørsmål», Oslo februar 1992.

Sysselsettingsutvalget legger stor vekt på *utdanningspolitikken* i 1990-årene. Det er særlig behov for kompetanseheving for yngre – med stort behov for forbedret yrkesopplæring – og eldre arbeidstakere, og en bedre samordning av utdannings- og arbeidsmarkedspolitikken. Det synes å være en klar sammenheng mellom utdanningsnivå og ledighet, og mangelfull yrkeopplæring i Norge synes å være en viktig årsak til vår relativt høye ungdomsledighet.

En ble bedt om at «utvalget vurderer om det er sider ved trygdesystemet som bør endres for å motvirke utstøting av arbeidstakere». Dette er selvsagt et viktig men følsomt område hvor det ble enighet om at bl.a. følgende endringer bør utredes og vurderes:

- Skjerpe arbeidsgivers og arbeidstakers ansvar for bedre arbeidsmiljø og helsevern i bedriftene.
- Mer entydige kriterier for hvilke sykdommer som skal gi trygderettigheter, sikrere prosedyrer for å fastslå om tilstanden foreligger og krav om at sykdomstilstanden er den avgjørende årsak til ervervsudyktighet.
- Økte krav til legers trygdemessige attesteringspraksis.
- Gjennomgang av regelsettet slik at det ikke er lønnsomt å oppnå en trygdeytelse fremfor å fortsette i ervervsvirksomhet.

Stabiliseringspolitikk

Formålet med stabiliseringspolitikken er å fremme en balansert økonomisk utvikling som i størst mulig grad kan kombinere lav arbeidsløshet, moderat inflasjon, og balanse i utenriksøkonomien.

Med fast valutakurspolitikk og frie kapitalbevegelser, slik vi har i dag, blir *pengepolitikkens* hovedoppgave å opprettholde den rente som er nødvendig for å holde valutakursen innenfor de tillatte svingningsmarginer. Det innebærer etter utvalgets oppfatning at pengepolitikken i 1990-årene i liten grad kan brukes til å styre den innenlandske etterspørselen. Etter en priode i 1980-årene med store renteforskjeller mellom Norge og andre land, er forskjellen mellom krone- og ecu-renten nå borte (i alle fall fram til de siste ukers dramatiske begivenheter i pengemarkedene). Dette har sammenheng med økt troverdighet til den norske fastkurspolitikken.

Under systemet med fast valutakurspolitikk og frie kapitalbevegelser i 1990-årene, vil det fortsatt være rom for å bruke finanspolitikken til å stabilisere økonomien, bl.a. fordi det på kort sikt vil være lettere enn før å finansiere underskudd. Finanspolitikkens effektivitet avhenger imidlertid i høy grad av troverdigheten til fastkurspolitikken, og denne kan svekkes hvis finanspolitikken blir for ekspansiv. En lønnsdannelse og en inntektspolitikk som bidrar til å styrke konkurranseevnen, begrensninger i utgiftsveksten før overføringer, og tiltak som bedrer økonomiens virkemåte vil som nevnt øke den finanspolitiske handlefriheten. Samtidig må balansen i statsbudsjettet og i statsforvaltningen og det offentliges finanser innrettes slik at den kan opprettholdes og gjennomføres over tid *uten* at det etter hvert blir behov for reversering eller kraftig innstramming. Utvalget legger derfor til grunn at offentlige utgifter skal vokse mindre enn BNP for fastlands-Norge.

I de siste årene har Norge vært i stand til å føre en ekspansiv finanspolitikk. Utvalget peker imidlertid på at ytterligere finanspolitiske tiltak for å styrke sysselsettingen vil kunne få virkninger på inflasjonen og betalingsbalansen, men hvis tiltakene holdes innenfor rimelige grenser, blir virkningene neppe store. Staten har fortsatt store nettofordringer men de store underskuddene har medført at statens lånebehov er sterkt økende, fra omlag 36 mrd. kroner i 1991 til anslagsvis 57 mrd. kroner i 1992 og gjennomsnittlig 65 mrd. kroner pr. år i perioden 1993 til 1996. En har ikke erfaringer i Norge for hvilke virkninger så omfattende lånebehov vil kunne ha. For å redusere risikoen for mulige virkninger på renten er det viktig at det føres en mer aktiv politikk for å bedre økonomiens virkemåte og næringslivets konkurranseevne i videste forstand, noe som på sikt vil bidra til en vesentlig styrking av de offentlige finanser.

I sin strategi for økt sysselsetting legger utvalget derfor ikke opp til økte underskudd på offentlige budsjetter. Tvert om mener utvalget at en del av det økte handlingsrommet i et lengre perspektiv bør utnyttes til å styrke budsjettbalansen.[17]

Solidaritetsalternativet. En tallmessig kravanalyse

De hovedelementer som er omtalt foran er prøvd sydd sammen i et såkalt solidaritetsalternativ. Hovedformålet med solidaritetsalternativet er å sannsynliggjøre at hvis en gitt kombinasjon av de foreslåtte tiltak faktisk gjennomføres vil arbeidsløsheten kunne nå nivået på likevektsledigheten (3½ prosent) i løpet av 1990-tallet.

I forhold til et forløp hvor ledigheten holder seg nær dagens nivå helt fram til årtusenskiftet (basisalternativet) forutsettes timelønningene å vokse med ca. to prosentpoeng mindre pr. år i femårsperioden 1993–1997 (og 1 prosentpoeng mindre pr. år for hele perioden sett under ett) mens overføringene reduseres med 5 mrd. kr. Dette skaper som tidligere drøftet økt finanspolitisk handlefrihet. Den økte handlefriheten kan benyttes til å øke offentlig kjøp av varer og tjenester (økt offentlig konsum og investeringer), til å redusere skattenivået (person- og bedriftsskatter, arbeidsgiveravgifter, avgifter på varer og tjenester osv.) og til å styrke budsjettbalansen. Det var ulike oppfatninger i utvalget om *hvordan* den økte handlefriheten bør utnyttes, blant annet av hensyn til fordelingsvirkningene. I solidaritetsalternativet er det *rent illustrasjonsmessig* lagt til grunn følgende endringer i forhold til basisalternativet.[18]

- Veksten i *offentlig kjøp av varer og tjenester* økes med omlag 0,7 prosent pr. år i forhold til basisalternativet slik at offentlig konsum ligger nesten 6 prosent høyere og offentlige realinvesteringer vel 6 prosent høyere i volum i år 2000.
- *Personskattene* reduseres beregningsmessig med omlag 0,1 prosentpoeng pr. år slik at gjennomsnittsskatten for husholdningene ligger nær 0,8 prosentpoeng lavere i år 2000 enn i basisalternativet.
- Overskuddet før lånetransaksjoner i offentlig forvaltning styrkes med

[17] Utvalget fikk ikke noen bestemt budsjettbeskrankning i sitt mandat men forutsetter at budsjettunderskuddet reduseres i løpet av 1990-årene i forhold til nivået i 1992.

[18] Basisalternativet er utarbeidet av Finansdepartementet som en forlengelse av fremskrivningene i Revidert nasjonalbudsjett 1992 frem til år 2000. Utvalget brukte som et utgangspunkt for kravanalysen.

knapt 1 prosent av BNP i år 2000 sammenlignet med basisalternativet.[19]

Kravanalysen illustrerer tallmessig at utnyttelsen av den økte handlefriheten som skapes kan gi en økning i sysselsettingen målt i personer med i størrelsesorden 210 000 personer fra 1992 til år 2000, mens arbeidstilbudet er forutsatt å øke med 160 000 personer. I så fall kan *ledigheten* på usikkert grunnlag reduseres til omlag 80 000 personer i år 2000 eller omlag 3½ prosent av arbeidsstyrken. Sammenlignet med basisalternativet, øker sysselsettingen med omlag 70 000 personer og ledigheten er redusert med i størrelsesorden 35 000 personer. Antallet uføretrygdede er beregnet å øke mindre i løpet av 1990-årene enn anslått i basisalternativet som følge av en gradvis bedret arbeidsmarkedssituasjon.

Privat og offentlig konsum vokser omlag i takt og noe mindre enn BNP for fastlands-Norge. *Overskuddet på utenriksbalansen* er anslått til knapt 6 prosent av BNP i solidaritetsalternativet. Nettofordringene for Norge i prosent av BNP anslås til vel 28 prosent i år 2000, mens nettofordringene for den offentlige forvaltning i prosent av BNP anslås til knapt 2 prosent i år 2000, som er noe høyere enn i basisalternativet. Mens nettofordringene i det offentlige bygges ned i løpet av 1990-årene, vil den private sektor av økonomien fra å være i en nettogjeldsposisjon på nær 49 prosent av BNP i 1990 komme i en nettofordringsposisjon på 25 prosent av BNP i år 2000. Avkastningen på kapital vokser klart. Det er vårt syn at hva som er en «forsvarlig» finansiell situasjon for staten og det offentlige på lengre sikt også bør ses i sammenheng med landets totale sparing og nettofordringssituasjon *og* den finansielle situasjon i den private sektor.

Avslutning

Det kan avslutningsvis spørres hva som har kommet ut av denne type prosess og arbeid. Dette vil selvsagt være avhengig av øynene som ser, og noen personlige synspunkter slik vi ser det er:

- I Norge har vi tradisjoner for et godt samarbeide mellom myndighetene, partene i arbeidslivet og grupper i befolkningen. Det at representanter for politiske partier, partene i arbeidslivet og noen fagøkonomer gjennom et utvalgsarbeid drøfter hvordan et slikt samarbeid kan føres videre i 1990-årene for å realisere en ambisiøs sysselsettingsstrategi kan være et bidrag.
- Som fagøkonomer mener vi at det er nyttig at en slik gjennomgang skjer innenfor en helhetlig analytisk ramme med et tidsperspektiv på mer enn et år, bl.a. basert på internasjonal økonomisk forskning og de analysemetoder økonomer bruker.
- Introduksjonen av begrepet likevektsledighet setter kanskje diskusjonen av målene for sysselsetting og ledighet inn i en mer realistisk ramme, og i alle fall er de institusjonelle og strukturelle årsaker til arbeidsledighet i sterkere grad med i analysen enn det som har vært vanlig tidligere i offentlige dokumenter og utredninger.

La oss avslutningsvis understreke at det var mange ting sysselsettingsutvalget, med den korte tid og de ressurser som stod til rådighet, *ikke maktet å gå dypt inn i*. For det første sammenhengen mellom teknologisk utvikling og sysselsetting. Vi har et eget vedlegg om dette fra SINTEF, men her gjenstår mye arbeid. For det andre kapitalmarkedets virkemåte, som ikke var en del av utvalgets mandat. For det tredje næringspolitikk, hvor vi peker på en del problemstillinger, særlig for SMB, som bør følges opp.[20] Sist, men ikke minst: hva skal være vekstens omfang og innhold på lengre sikt, dvs. et tidsperspektiv som går utover år 2000, sysselsettings- og miljøproblemene i den forbindelse osv.

[19] Opplegget er krevende, også fordi det i basisalternativet er forutsatt begrensninger av stønadsveksten og reduksjoner i andre overføringer, særlig mot slutten av 1990-årene.

[20] Det vises her til John Llewellyn: «Can a Small Open Economy Attain Full Employment in the 1990s?» i en bok fra Blakwell, Oxford, 1991 hvor han legger stor vekt på betydningen av rammevilkår for små bedrifter for deres evne til å skape nye og varige arbeidsplasser.

REFERANSER:

Aukrust, Odd: «Inflation in an open Economy: A Norwegian Model» i Krause og Salant ed: World Wide Inflation. Theory and Recent Experience. The Brookings Institution. Washington D.C. 1977.

Layard, Nickell og Jackman: Unemployment. Macro-economic performance and the labour market. Oxford University Press, 1991.

Llewellyn og Potter ed: Economic Policies for the 1990s. Blackwell, Oxford, 1991.

LO og NHO: «Utredning av visse tariffspørsmål». Oslo, februar 1992.

NOU 1988:21: Norsk økonomi i forandring.

NOU 1988:24: Inntektsdannelsen i Norge.

NOU 1992:26: En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene.

OECD: Labour Market Policies for the 1990s. Paris 1990.

OECD: Employment Outlook. Paris 1992.

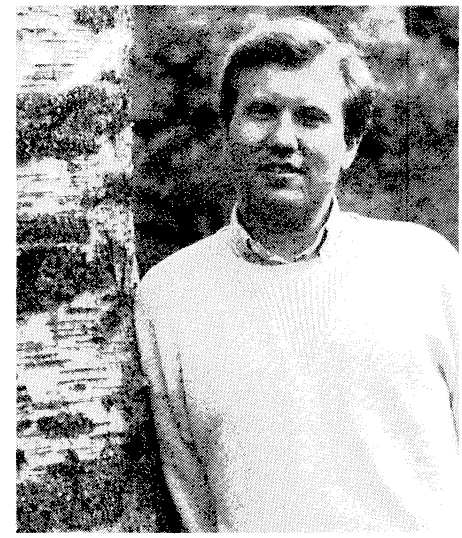
SOU 1991:57: Arbetslöshetsförsäkringen – finansieringssystemet.

Utredningsutvalget (Zeuthensutvalget): Arbejdsmarkedets strukturproblemer. København, juni 1992.

Om sysselsettingsutvalget:

Kan insiderene skape full sysselsetting?*

En kommentar til Sysselsettings-utvalgets nasjonale strategi for økt sysselsetting i 1990-årene



Erling Steigum jr

AV
ERLING STEIGUM JR.*

Insidere og outsidere

Tittelen henspeiler på den velkjente insider-outsider konflikten i vestlige land der innslaget av konkurransebegrensinger i arbeidsmarkedet er stort, se for eksempel Assar Lindbeck og Dennis Snower (1988). En insider er en som har en jobb og er relativt godt beskyttet mot konkurranse om den fra arbeidsledige og andre. Undertegnede er et eksempel på en insider.[1] Insiderene har også forhandlingsrett når det gjelder lønn og arbeidsforhold, og vanligvis er de organisert i fagforeninger som på troverdig vis kan true med å skade samfunnsøkonomien dersom et flertall i fagforeningene synes lønnsveksten blir for lav. Fagforeningene kan som regel også forhindre at nye bedrifter og unge uorganiserte arbeidsledige kan bli enige om lønninger som ligger under de tariffflønninger som insiderene har forhandlet seg fram til i de større, etablerte bedriftene. Dette blir av noen omtalt som «solidaritet». Fordelen med å vise denne «solidariteten» er at insiderene og deres arbeidsgivere samtidig blir bedre beskyttet mot priskonkurranse fra potensielle nyetablerte bedrifter i samme bransje.

Outsiderene er de som ikke har jobb, samtidig som de er fullt ut arbeidsføre mennesker. Som regel er ungdom med liten eller ingen yrkesutdanning eller yrkeserfaring overrepresentert i denne gruppen. Disse har som regel lav produktivitet, i hvert fall før de har fått flere års yrkeserfaring. Men da er de heller ikke lenger outsidere, men insidere. Ofte har ikke outsiderene forutsetninger for å ta universitets- eller høyskoleutdannelse, og vil i alle fall stille bak i søkerkøen dersom de formelle kvalifikasjonene for en slik utdanning skulle være i orden. Selvsagt er insiderene en langt større gruppe enn outsiderene. Men i de senere år har gruppen av outsidere vokset sterkt. Mange insidere har til sin forskrekkelse oppdaget at deres barn blir outsidere i arbeidsmarkedet. Det har vist seg vanskelig for mange outsidere å få plass i insiderenes rekker. Dette gikk greiere før. Dette er vel egentlig bakgrunnen for at Sysselsettingsutvalget ble nedsatt av Regjeringen i oktober 1991.

Etter min mening er insider-outsider konflikten et viktig begrep når man skal prøve å forstå hvorfor en rekke land (fortrinnsvis i Europa) får høy og varig arbeidsledighet, etter at landene er blitt utsatt for større makroøkonomiske sjokk. Enkelte land - for eksempel U.S.A., Japan og Østerrike – har tydligvis innebygde mekanismer som gjør at arbeidsledigheten går meget raskere ned igjen av seg selv etter at makroøkonomiske sjokk har ført til svikt i sysselsettingen på kort sikt. Jeg tror insider-outsider konflikten er særlig viktig i land som Norge, Danmark, og Sverige.

Imidlertid kan det ofte være nyttig å bruke begrepet insider i en utvidet betydning i forhold til det presise innholdet av dette begrepet i økonomisk teori. Blant insiderene bør ikke bare regnes slike som undertegnede, men også medlemmer av næringsorganisasjoner og sammenslutninger på arbeidsgiversiden. Bondelaget og NHO representerer også typiske insidere i norsk økonomi etter min mening.[2] Grunnen til at denne utvidelsen av betydningen av insidere kan være fruktbar, er at lønnsforhandlinger bare er én kanal der konflikten mellom insidere og outsidere kan legge grunnlaget for varig høy arbeidsledighet. En annen viktig kanal er den politiske. Ofte manifisterer insidermakten seg i politiske ved-

* Erling Steigum jr. er professor i samfunnsøkonomi ved Norges Handelshøyskole.

* Dette er en utvidet og noe bearbeidet versjon av et innlegg holdt på et møte i Bergen Sosialøkonomiske forening i september.

[1] En begrunnelse for hvorfor professorer skal slippe å konkurrere med yngre forskere om sine egne professorater er at de ellers får incentiv til å villede i stedet for å veilede sine egne doktorgradsstudenter. Mer generelt: På arbeidsplasser der det er nødvendig at eldre arbeidstakere lærer opp nye, kan incentivene til å gjøre dette svekkes dersom de som læres opp i sin tur konkurrerer ut de som lærte dem opp. Argumentet forutsetter likevel imperfekt konkurranse så vidt jeg kan skjønne. I et perfekt fri konkurranse system skal det i teorien være mulig å bruke prissystemet til å få jobben gjort uten at insiderene behøver gå sammen om å begrense konkurransen. Imidlertid innebærer en perfekt fri konkurransesystem at risikoen knyttet til ens menneskelige kapital kan diversifiseres. I praksis fungerer ikke forsikringsmarkedene på langt nær så godt. Muligens er derfor behovet for å redusere jobbrisikoen den grunnleggende årsaken til insidermakt.

[2] Ifølge teorien behøver ikke insidere være medlem av noen formell organisasjon. Det er nok at man opptrer samlet for å forsvare sine interesser mot potensielle konkurrenter utenfra.

tak på svært mange områder av politikken, det være seg næringspolitikk, distriktspolitikk, energipolitikk eller sosial- og trygdepolitikk osv. Felles for slike vedtak er at de har til hensikt å beskytte og trygge insiderenes realinntekter og arbeidsplasser. Ofte er for eksempel LO og NHO stort sett enige om vedtak som, kanskje uten at man er klar over det, fører til at det dannes for få nye bedrifter og opprettes for få nye arbeidsplasser i den private sektoren på lengre sikt. For NHO kan for eksempel det å ha fred på arbeidsmarkedet, samt trygge interessene til de større, etablerte bedriftene, være viktigere enn å få sysselsatt flere ufaglærte ungdommer. Det er en viktig oppgave for samfunnsforskerene å få belyst de negative virkningene som rammer outsiderene, og ikke bare legge vekt på de velferdsfordeler som insiderene kan ha av å ha stor innflytelse i politikken og over lønnsdannelsen. Det kan her legges til at insiderene som gruppe likevel må forsørge outsiderene over skatteseddelen. Det har derfor sin høye pris og beskytte seg mot konkurransen på en slik måte at arbeidsledigheten i makro blir varig høy.

Sysselsettingsutvalget

Utvalgets medlemmer er vel alle typiske insidere.[3] Som vanlig er LO og NHO representert; det skulle bare mangle. Om Regjeringen reflekterte over om en representant for outsiderene skulle få en plass i utvalget vet jeg ikke, men rent prinsippielt hadde kanskje det vært mest korrekt. Dessuten kunne utvalget ha blitt tilført verdifull informasjon siden mange arbeidsledige trolig vet noe om hvor skoen trykker i arbeidsmarkedet og for de som vil starte nye bedrifter. Det skulle være nok av outsidere å ta av, for eksempel noen som har forsøkt å starte en bedrift, men som ikke har lyktes.

Man kan imidlertid ikke noe for at man er en insider, og jeg tror absolutt at utvalgets medlemmer har tatt arbeidsledighetsproblemet meget seriøst, og de har uten tvil lagt ned et stort og fortjenestefullt arbeid. Utvalgets innstilling er imponerende, både i volum og innhold. Både utvalget og dets formann, Per Kleppe, sekretariatet og en hel rekke forskere har jobbet hardt og mye for å få dette til. Innstillingen er omfattende med 17 kapitler og ti vedlegg og vil helt sikkert ikke bli noen folkelesning selv om prisen er lav. Imidlertid har Finansdepartementet gitt ut et meget lesverdig sammendrag av innstillingen (122 s.). Forhåpentligvis vil dette få en del lesere. Sammendraget vil for eksempel trolig kunne egne seg som supplerende grunnfagspensum på universiteter og høyskoler, og kanskje også som anbefalt lesning for dem som tar sosialøkonomi på videregående skoler.

En viktig oppgave for denne type utvalg er å formidle innsikt til det politiske miljøet om viktige samfunnsøkonomiske sammenhenger. Undertegnede var med i det forrige Kleppe-utvalget som la fram en NOU-rapport om norsk penge- og kredittpolitikk i 1989 (Penger og kreditt i en omstillingstid, NOU 1989:1). I dette utvalget klarte Per Kleppe å få representantene fra de ulike politiske partiene og de viktigste organisjasjonene med seg på en ny forståelse for hva som er mulig og ikke mulig å gjøre i rentepolitikken og pengepolitikken i en liten åpen økonomi med høy internasjonal kapitalmobilitet. På dette området har Norge for én gangs skyld kommet lengre enn Sverige, og Kleppe skal ha hovedæren for at dette ble mulig.

Den oppgaven som det nye Kleppeutvalget har hatt, har vært vanskeligere enn oppgaven til det forrige. Den internasjonale faglitteraturen om hva som forårsaker høy arbeidsledighet og hvordan man skal bli kvitt den er lite éntydig, og flere motstridende teorier og hypoteser om arbeidsledighet lever side om side i beste velgående.[4] Dessuten er arbeidsmarkedet og lønnsdannelsen selvsagt svært viktig for inntektsfordelingen. De store organisasjonene skal ha et ord med i laget både når det gjelder den offisielle virkelighetsforståelsen og innflytelsen over politikken. Hensynet til hva som er mulig å få partene i arbeidslivet med på av nytenkning, kan derfor virke begrensende.

Det viktigste som sysselsettingsutvalget har klart er å få til en forholdsvis bred politisk forståelse for følgende tre forhold:

1) Det er nødvendig at sysselsettingen i den private sektoren øker. Arbeidsledighetsproblemet kan ikke løses permanent ved å ansette mange arbeidsledige i den offentlige sektoren i stedet.

2) Det er nødvendig med lav lønnsvekst i mange år for å få redusert arbeidsledigheten så det monner. Høy reallønnsvekst (for å øke kjøpekraften til husholdningene) vil på lengre sikt undergrave sysselsettingen.

3) I en blandingsøkonomi som den norske vil det over tid oppstå en likevektsledighet med en tilhørende lønnsutvikling som opprettholder den kostnadsmessige konkurranseevnen over tid. Denne likevektsledigheten er imidlertid ikke entydig gitt uavhengig av hvordan ledigheten har utviklet seg tidligere, og den kan øke hvis arbeidsledigheten blir høy i flere år.

Når det gjelder punkt 1, åpner Sysselsettingsutvalget riktignok for at kommunesektorens muligheter til å ansette arbeidsledige skal utredes. Det er allerede kommet politiske signaler

[3] Det er mulig Carl I Hagen ikke er en typisk insider. Det er for øvrig Hagen som i sin mindretallsuttalelse er den som går mest inn på de problemene som forhandlingsøkonomien og organisasjonenes store politiske makt fører med seg. Han siterer blant annet fra en strategiplan utarbeidet av LOS-senteret i Bergen. Det kan ikke være tvil om at Hagen peker på noe vesentlig, og det virker uforståelig hvorfor han ikke har fått med seg flere i utvalget her. En merkelig uttalelse kommer fra SV i utvalget. SV legger vekt på at det ikke må stilles samme krav til moderasjon til de lavtlønnede som til de andre. (Er det ikke da fare for at minstelønningene øker og gjør det enda vanskeligere å få ufaglært ungdom i arbeid ?) Videre er SV skeptisk til vekst i det private konsumet, dvs. også privat tjenesteyting. (Men er det ikke særlig innenfor privat tjenesteyting at ufaglært ungdom kan få jobber?) SV mener at Norge bør gå ut av valutasamarbeidet (ECU tilknytningen) og feilresonnerer seg til at dette vil få ned renten. Dessuten vil de øke den offentlige ressursbruken for å løse oppgaver innenfor omsorg, miljø og kultur. Man kan se at det siste vil øke etterspørselen etter faglært og høyt utdannet arbeidskraft, men er ikke problemet først og fremst at ufaglært ungdom ikke får jobb? Det er vanskelig å tro at økonomene i SV har gått god for denne økonomiske politikken som trolig vil øke ungdomsledigheten ytterligere.

[4] Følgende typer arbeidsledighet (og sikkert fler) har vært trukket fram i faglitteraturen i 1980-årene: syklisk ledighet, regional ledighet, strukturledighet, friksjonsledighet, ufrivillig og frivillig ledighet, Keynesiansk ledighet, klassisk ledighet, Keynesiansk ledighet med klassisk smitte, marxistisk ledighet, naturlig ledighet, likevektsledighet og NAIRU.

om at kommunene skal bidra til å løse ledighetsproblemet blant annet gjennom oppretting av nye arbeidsplasser i den offentlige sektoren. Utredninger skader ikke, men faren er her stor for at det som på papiret skal bli en midlertidig ordning, i realiteten blir permanent. Dermed øker skattenivået på varig basis. Når man kjenner de problemer som den offentlige sektoren i utgangspunktet har når det gjelder effektiviteten i ressursbruken, virker det på meg svært risikabelt å gå denne veien. Faren er stor for at den offentlige sektoren blir for stor og enda mindre effektiv enn den er i dag, samt at den økte aktiviteten i kommunene som ansettelsene medfører, kan føre til flere konkurser blant private bedrifter som leverer varer og tjenester til kommunene. Og etter det som har skjedd i Sovjet og Øst-Europa er vel alle nå enige om at det offentlige aldri bør eller kan overta arbeidsgiveransvaret for samtlige arbeidstakere i dette landet?

Punkt 2 ovenfor gjelder lønnsdannelsen. Det som imidlertid Sysselsettingsutvalget kanskje samtidig burde ha sagt klarere fra om, er at lav lønnsvekst er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for å få arbeidsledigheten ned på varig basis. Det er minst like viktig (kanskje viktigere) at lønnsstrukturen tilpasses slik at etterspørselen etter ufaglært og yngre arbeidskraft øker mest. Hvis tariffønningene er vesentlig høyere enn det som svarer til nivået for produktiviteten til ufaglært arbeidskraft, blir det for få arbeidsgivere som vil ansette arbeidsledig ungdom. Det jeg her sier synes å stride mot LO´s offisielle syn om at lønningene skal øke mest for de ufaglærte. Dette vil imidlertid trekke minstelønningene ytterligere opp og føre til økt ungdomsledighet. Hvis dette vedvarer er det også fare for at likevektsledigheten går opp fordi unge, langtidsledige blir mindre attraktive på arbeidsmarkedet.

Likevektsledigheten

I media er det særlig det tredje punktet ovenfor som er blitt framhevet, altså idéen om likevektsledighet. Her har sysselsettingsutvalget lagt vekt på en idé som har vært godt kjent i faglitteraturen siden begynnelsen av 1970-årene, men som ikke tidligere er blitt akseptert i det politiske miljøet i Norge. Slik dette begrepet kort forklares i Finansdepartementets sammenfatning, får likevel leseren neppe den helt klare forståelsen. Her står det (s.23):

«Både teoretisk og empirisk forskning har påvist at det nivået som er normalt for ledigheten i den forstand at det bidrar til en slags likevekt i økonomien, kan øke når ledigheten øker.»

Det blir her litt uklart hvorfor normal ledighet står i entall og hva som egentlig er forskjellen på ledighet og likevektsledighet. Det er heller ikke helt klart om man også mener at likevektsledigheten vil bli svært lav dersom ledigheten holdes tilsvarende lavt i flere år. Jeg tror slett ikke man mener det siste, men dette er jo et viktig poeng som i så fall burde framheves. Slike spørsmål utdypes i en egen utredning av Steinar Strøm[5] , men jeg tror en leser fremdeles vil sitte igjen med noen spørsmål på enkelte punkter også etter å ha lest Strøms utredning. På side 4 står for eksempel følgende:

«Ja, det finnes også de som mener at mer eller mindre varige endringer på f.eks. etterspørselssiden i økonomien endrer det langsiktige nivået for ledigheten. Aktiv etterspørselspolitikk vil være nødvendig for å motvirke disse langsiktige virkningene på ledighetsnivået. I Norge er det først og fremst *forskningsavdelingen* i Norges Bank som står for dette synet, men det har en god støtte i pågående internasjonal forskning.»

Senere i utredningen går det fram at dette også er Strøms syn. I litteraturlisten henvises det i denne sammenheng til et upublisert notat fra Norges Bank om såkalt hysterese i ledighetsutviklingen. Jeg antar at dette er grunnlaget for henvisningen til hva forskningsavdelingen i Norges Bank angivelig står for. Jeg tror sitatet ovenfor kan virke litt uklart både for økonomer og andre. Hva menes med varige endringer på etterspørselssiden i relasjon til «aktiv etterspørselspolitikk»? Den offentlige sektoren kan vel ikke på varig basis øke etterspørselen? Ekspansiv finanspolitikk svekker den offentlige finansformuen (øker gjelden) og fører til mindre kapitalinntekter (større renteutgifter) for det offentlige i framtiden. Dermed må finanspolitikken bli strammere i framtiden for at den intertemporale budsjettbetingelsen til det offentlige skal holde. Mer etterspørsel nå betyr altså mindre senere.

Man kan slippe ut av dette dilemmaet hvis man tror på Lafferkurveeffekter (skattelettelser nå øker skatteprovenyet så meget i fremtiden at skattesatsene ikke behøver å gå opp i fremtiden selv om den offentlige gjelden skal betjenes) eller hvis man tror at realrenten (før skatt) vedvarende blir lavere enn den naturlige vekstraten, samtidig som den offentlige gjelden stabilieres i forhold til BNP. Men dette er høyst tvilsomme hypoteser som i det minste burde ha blitt drøftet eksplisitt. Mitt poeng her er at hvis det offentlige fører en mer ekspansiv politikk nå, kan man ikke se bort fra at en strammere politikk senere vil kunne øke ledigheten igjen på lang sikt. Hvis jeg har misforstått Steinar Strøm er det beklagelig.

Selv om Strøm i sine konklusjoner og politikkanbefalinger legger vekt på at politikerene kan få ned likevektsledigheten på lengre sikt gjennom tiltak som reduserer ledigheten på kort sikt, slik at det i denne sammenheng ikke er noen konflikt mellom kortsiktige og langsiktige hensyn, legger han i sin modellanalyse mest vekt på situasjoner der likevektsledigheten er entydig og uavhengig av tidligere ledighet. Her er analysen klarest og ikke til å misforstå, men disse analysene gir altså ikke de politikk-konklusjoner som framheves i det siste avsnittet av hans utredning.

For å forklare essensen i idéen om likevektsledighet, kan det være verd å gå tilbake til utgangspunktet for dette, nemlig «natural rate» hypotesen til Milton Friedman (1968) og Edmund Phelps (1967). Deres hovedpoeng var at den såkalte Phillipskurven ikke kunne brukes av politikerene til på varig basis å bytte til seg lav ledighet ved å øke inflasjonstakten. De påsto at hvis for eksempel det ble ført en ekspansiv pengepolitikk som ga en konjunkturoppgang i økonomien, ville etterhvert lønns- og prisveksten føre til en økning i inflasjonsforventningene. Dette ville «flytte» Phillipskurven på en slik måte at man etter en del år ville ha høyere inflasjon, men den samme arbeidsledigheten som før omleggingen av pengepolitikken. Med andre ord kunne

[5] Se S.Strøm (1992), vedlegg 2. Senere er det kommet en revidert versjon av dette vedlegget. Mine sidehenvisninger refererer seg til den reviderte versjonen.

man ikke få en varig lavere arbeidsledighet ved å øke veksten i pengemengden.[6]

Like etter at hypotesen ble framsatt, steg faktisk pengemengdeveksten i U.S.A. Dette hang sammen med finansieringen av Vietnam-krigen. Dataene viste etterpå at Friedman og Phelps fikk rett. Phillipskurven flyttet på seg og U.S.A. fikk faktisk en stund både større inflasjon og arbeidsledighet, altså såkalt stagflasjon. Det at man en stund fikk stagflasjon var også konsistent med teorien dersom inflasjonsforventningene var adaptive. Disse erfaringene førte til at hypotesen om naturlig ledighet fikk stor oppslutning blant amerikanske makroøkonomer, og hypotesen fant snart veien til lærebøkene og har vært der siden.

Blant europeiske økonomer har ikke aksepten vært like stor, hvilket kan henge sammen med at de selvregulerende mekanismene som sørger for at ledigheten tenderer mot likevektsnivået ikke er like sterk i mange europeiske land som i U.S.A. England fikk imidlertid erfare styrken i disse kreftene midt på 1970-tallet. I første halvdel av 1970-årene forsøkte de engelske myndighetene ved hjelp av ekspansiv politikk å få ledigheten ned til under 2 prosent. Flere framtredende engelske økonomer som ble betraktet som etterfølgere av Keynes, anbefalte dette. Resultatet ble imidlertid at inflasjonsraten i England steg raskt, samtidig som arbeidsledigheten gikk noe opp igjen. Dette skulle man vente dersom hypotesen om naturlig ledighet er riktig. Denne økonomiske politikken førte til at inflasjonsraten kom over 20 prosent og det brøt ut en valutakrise. Jeg var selv i London i 1976-77 og kunne se på TV at alvorlige menn i mørke dresser kom til London for å forlange at den økonomiske politikken ble lagt om før England fikk kortsiktige valutalån fra IMF. Dette var forsmedelig for et tidligere verdensempirium, og disse ydmykelsene la vel noe av det politiske grunnlaget for Thatcher og det monetaristiske eksperimentet i England. Samtidig forsvant den politiske innflytelsen til Keynesianerene, og Labour har ikke fått tilbake regjeringsmakten siden. Ved London School of Economics der undertegnede var gjestestudent, hadde Harry G. Johnson mange år tidligere tatt et akademisk oppgjør med Keynesianismen i engelsk politikk og var i hovedsak kommet seirende ut av det etter det jeg kunne bedømme.

Her i Norge har vi lenge hatt mistanke om at svært lav arbeidsledighet gir så sterk lønns- og prisvekst at konkurranseevnen stadig svekkes, men mange følte at vi kunne tillate oss dette på grunn av oljeinntektene. I 1985-86 fikk vi for alvor erfare hvilke krefter som utløses når arbeidsledigheten kommer under den naturlige ledigheten. En svært ekspansiv økonomisk politikk (blant annet på grunn av deregulering av kredittmarkedet) bidro til en voldsom innenlandsk etterspørselsvekst som etterhvert førte til mangel på arbeidskraft og sterkt lønnsvekst. Resultatet ble innstramninger og sterk økning i arbeidsledigheten igjen. Da lærte vi at likevektsledigheten lå på minst 2,5 prosent fram til 1988.

Det slike dyrekjøpte erfaringer kan si oss er at det finnes et nivå på ledigheten som ikke kan underskrides gjennom ekspansiv økonomisk politikk uten at det skapes makroøkonomisk ustabilitet og høyere inflasjon. Skal man få varig lav arbeidsledighet må man gjøre noe med likevektsledigheten, det nytter ikke (bare) å føre en svært ekspansiv økonomisk politikk.

Hvordan skape nye arbeidsplasser ?

Utvalget presenterer noen makroøkonomiske beregninger som blant annet illustrerer en utvikling i norsk økonomi som kan bringe arbeidsledigheten ned mot 3,5 prosent i løpet av 1990-årene. Dette kalles *solidaritetsalternativet*. Som utvalget påpeker, er dette en kravanalyse, idet den stiller bestemte krav til den økonomiske politikken og til en bedret virkemåte i norsk økonomi, særlig for inntektsdannelsen. I dette solidaritetsalternativet legges det til grunn av den kostnadsmessige konkurranseevnen forbedres med 10 prosent i femårsperioden 1993-1997. La meg her kun trekke fram ett spesielt trekk ved dette beregningsalternativet, nemlig at det innebærer at nettofinansformuen i offentlig forvaltning (som prosent av BNP) reduseres fra 35,1 prosent i 1990 til 1,9 prosent i år 2000. Denne kraftige formuestæringen innebærer at skattene må bli desto større senere for å erstatte bortfallet av offentlige kapitalinntekter. Det skjer derfor en forskyvning av skattebyrden framover i tid. Solidaritetsalternativet er derfor ikke spesielt solidarisk med de senere generasjoner som får en større skattebyrde som følge av den skisserte økonomiske politikken.

Utover å framheve betydningen av lav lønnsvekst i årene framover, sier ikke utvalget så mye konkret om hva som kan gjøres for at det skal skapes flere arbeidsplasser i den private sektoren. Det sies heller ikke så meget om hvor i den private sektoren de nye arbeidsplassene kan komme. Det er vel nærliggende å tro at unge ufaglærte arbeidsløse i særlig grad kan brukes i privat tjenesteyting.

Empiriske studier fra mange land viser at nettotilveksten i antall jobber hovedsakelig skjer gjennom nyetableringer av små bedrifter.[7] De store bedriftene har som gruppe erfaringsmessig ikke noen nettotilvekst i antall arbeidsplasser. Her er typisk lønnsnivået og produktiviteten høy, og rasjonalisering av driften og substitusjon fra arbeidskraft til realkapital er blitt drevet svært langt. Her er det som oftest sterke fagforeninger og stor insidermakt. Produktiviteten i småbedrifter er som regel lavere, og de tåler derfor ikke å betale så høye tarifflønninger som fagforeningene i de store bedriftene har forhandlet seg fram til. Det er derfor viktig for dannelsen av nye arbeidsplasser at nye bedrifter får anledning til å kunne tilby lavere lønn enn de store. En begrunnelse for høye minstelønninger kan være at man ikke liker at noen arbeidstakere er i lavt betalte jobber på permanent basis. Det er altså ikke lavt betalte jobber som i og for seg er galt, men permanent lavt betalte arbeidstakere. Det er likevel vanskelig å se hvorfor samfunnet skulle gripe inn mot kontrakter som innebærer at ufaglært ungdom får lavt betalte jobber i starten av sin yrkeskarriere. Når de får mer jobbtrening og yrkeserfaring, kan de gå inn i bedre betalte jobber og gi plass til nye ung-

[6] Hvis så ikke var tilfellet, kunne man stadig (f.eks. hvert år) sette opp veksttakten i pengemengden og dermed stadig redusere arbeidsledigheten. Erfaringene fra land med høy og stigende inflasjon i Sør-Amerika viser tydlig at dette ikke er mulig. Tvert i mot kan disse erfaringene tyde på at inflasjonspolitikken har betydelige negative realøkonomiske virkninger.

[7] Se f.eks. Llewellyn(1992).

dommer som kommer inn på arbeidsmarkedet. Lavt betalte jobber for ufaglært ungdom som kommer inn på arbeidsmarkedet kan derfor være nødvendig for at arbeidsledigheten i denne gruppen ikke skal bli for høy, dvs. for at outsiderene skal få anledning til å bli insidere.

I den tidligere nevnte utredningen påpeker Steinar Strøm(s. 22-23): «I flere land praktiseres det minstelønninger.(....) Minstelønninger bringer inn en stivhet i lønnsystemet som skaper vanskeligheter i arbeidsmarkedet. Ofte er dessuten minstelønningene høye og gjør at etterspørselen etter visse typer arbeidskraft blir lavere enn den ellers kunne ha blitt. Spesielt kan høye minstelønninger gjøre det vanskelig for ung og uerfaren arbeidskraft å finne seg arbeid.(...) Den høye ungdomsledigheten i Frankrike og den relativt lave ungdomsledigheten i Vest-Tyskland er blitt forklart ved at det i Frankrike er høye og lite fleksible minstelønninger, mens det motsatte er tilfelle i Vest-Tyskland.»

I følge Strøm kan likevel minstelønninger ha visse positive sider (s.23): «Gøsta Rehn og Rudolf Meidner forsvarte den svenske solidariske lønnspolitikken i sin tid med at politikken ga et høyt lønnsgulv. Dermed ble bedrifter med svak produktivitet oftere slått ut enn om lønnssystemet hadde vært mer fleksibelt.»

Rehn og Meidner mente at dette ville bidra til økt produktivitet og økonomisk vekst, og at de som ble arbeidsledige kunne flytte til ekspanderende næringer. Resonnementet forutsetter derfor at det finnes andre næringer som er så lønnsomme at de kan tåle å betale lønninger som minst svarer til lønnsgulvet. Dette synes også å ligge til grunn for Eriksen og Lommeruds (1992) drøfting av Rehn/Meidner tankegangen.

Det er synd at Sysselsettingsutvalget ikke foretar en nærmere analyse av hvilken betydning minstelønninger kan ha for den *norske* ungdomsarbeidsledigheten i dag. Strøms utredning drøfter teorien generelt og sier ikke noe om virkningene av minstelønningene i Norge. Det er videre uklart om Rehn og Meidners forsvar for svensk solidarisk lønnspolitikk er relevant i dagens situasjon med høy arbeidsledighet blant ufaglært ungdom i Norge og fravær av næringer der ønsker arbeidskraft for å ekspandere. Hvis vi erstatter ordet «bedrifter» med «ungdom» i sitatet ovenfor får vi setningen:

Dermed blir ungdom med svak produktivitet oftere slått ut enn om lønnsgulvet hadde vært mer fleksibelt.

Men dette kan i hvert fall ikke være fornuftig rent samfunnsøkonomisk. [8] Hvis ungdom ikke får sin første jobb på grunn av høye minstelønninger, vil de også gå glipp av arbeidstrening og oppsamling av yrkeserfaring som kan øke deres produktivitet og gjøre det mulig å avansere til bedre betalte jobber senere. I verste fall kan de høye minstelønningene gjøre frisk og arbeidsfør ungdom til permanente sosialklienter. Mye tyder på at langtidsledighet reduserer sjansen for at de senere får en jobb.

Skal vi få en større vekst i antall nye arbeidsplasser er det spesielt viktig at incentivene til å ansette og sysselsette må bli vesentlig sterkere enn de er i dag. Et viktig virkemiddel vil være å redusere de høye minstelønningene som i dag forhindrer mange fra å ansette unge ufaglærte arbeidsledige. Det er også viktig at rammebetingelsene for nyetableringer av bedrifter må bli bedre tilrettelagt enn i dag. Slik situasjonen er nå, er det meget komplisert å starte ny virksomhet, meget dyrt å risikabelt å ansette noen og vanskelig å få diversifisert risikoen knyttet til virksomheten. I de fleste europeiske land er bedriftenes kostnader knyttet til ansettelser og oppsigelser betydelig høyere enn i U.S.A. Det sterke arbeidstakervernet som er nedfelt i lover og avtaler i Norge har ført til at disse kostnadene er spesielt høye i Norge. Det positive ved disse lovene og avtalene er at de reduserer insiderenes inntektsrisiko. Ulempen er at de fører til at mange arbeidsgivere kvier seg for å ansette folk.

Satt på spissen, må en som skal starte en bedrift og ansette noen ha følgende tre egenskaper. Han eller hun må være:

1) Arbeidsnarkoman
2) Risk lover
3) Nær venn av en banksjef.

Dessverre har vi altfor få av denne typen i Norge, særlig etter at bankkrisen brøt ut.

Har ikke økonomene noen løsning på arbeidsledighetsproblemet ?

Av og til blir det hevdet at økonomene svikter sin oppgave og ikke gir klare råd om hvordan man skal få ned arbeidsledigheten. Men er det riktig at økonomene er rådville og står å ser på at ledigheten bare stiger og stiger? Min påstand er at problemet ikke er at økonomene ikke vet hva som vil få ledigheten ned, men at nesten ingen liker den type tiltak som økonomene vanligvis er enig om vil hjelpe. Dersom problemet er at arbeidsledigheten er høy blant visse grupper av mennesker (for eksempel ufaglært ungdom), vil økonomenes standardresept være tiltak som reduserer minstelønninger og øker incentivene til å sysselsette denne type arbeidskraft, f.eks. gjøre det lettere å starte nye bedrifter. Men dette er lite populært. Eksisterende bedrifter og deres arbeidstakere vil ikke like å bli utsatt for sterkere konkurranse fra nye bedrifter som anvender «billig» arbeidskraft. Og dersom man reduserer bedriftenes kostnader knyttet til ansettelser og oppsigelser vil mange av de som har jobb føle at jobbsikkerheten er blitt redusert.

De erfaringer som Østerrike har gjort, kan være av stor interesse for Norge. Østerrike er et land med sterke korporative trekk, kanskje enda tydligere enn i Norge. Østerrike er blant de ytterst få land i Europa som har lykkes i å ha en vedvarende lav arbeidsledighet, samtidig som inflasjonen har vært svært lav som følge av en «hard currency» politikk. Ifølge Lacina(1992) er reallønnsutviklingen knyttet sterkt opp til produktivitetsutviklingen i de enkelte bransjene, og reallønnsnivået påvirkes i relativt sterk grad av de konjunkturmessige variasjonene i arbeidsledigheten. Dette har en selvregulerende effekt på arbeidsmarkedet og forhindrer høy arbeidsledighet over lengre perioder.

Ifølge Veiden(1992) er en hovedforskjell mellom østerrisk og norsk fagbe-

[8] Selv om det står bedrift i stedet for ungdom i sitatet ovenfor, er jeg fremdeles skeptisk. Hvordan kan man hindre at mye ufaglært ungdom mister jobbene eller ikke får noen første gang, hvis lønnspolitikken innrettes slik at bedriftene de jobber i oftere skal «slås ut»? Logikken i denne type lønnspolitikk må være at det finnes ekspanderende sektorer som er villige til å betale minstelønningene.

Nasjonalbudsjettet 1993

Uendret arbeidsledighet?

AV
STEINAR STRØM*

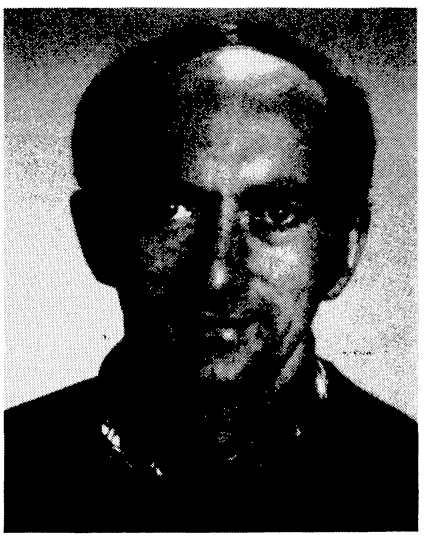
Det ser ikke helt lyst ut. Årsveksten i BNP har pendlet rundt 1 prosent i flere år, og dersom den blir noe høyere i 1992, er det i stor grad et resultat av en økt eksport av olje og gass. Noe av denne veksten henger forøvrig sammen med avsluttete vedlikeholdsarbeider i Nordsjøen.

I perioden 1987 til 1991 var veksten i det private konsumet negativ. I NB-93 anslås veksten til 2% for 1992 og vil i så fall være et resultat av vekst i husholdningenes realdisponible inntekter. Til tross for moderat lønnsvekst gir lav inflasjon og skattereformen økte realinntekter til mange husholdninger. Finansdepartementet venter at veksten i det private konsumet vil holde seg på 2%-nivået i de nærmeste årene. Om dette vil inntreffe, er mye avhengig av utviklingen i husholdningenes sparerate. Den var negativ i årene 1985 til 1988 og svakt positiv i de to påfølgende årene. Først i 1991 nærmet den seg nivået forut for frisleppet i 1984–1986 (3.1% i 1991 mot 4.9% i årene 1975–1984), men er fremdeles langt under nivået i OECD-Europa. En viktig grunn til at husholdningens sparerate har vært lavere enn i disse andre OECD-landene, er norske trygdeordninger. I større grad enn i andre europeiske land har den norske staten tatt på seg den økonomiske oppgaven å sørge for innbyggernes alderdom mv. Begrunnelsene for Folketrygden var i sin tid (midt på 1960-tallet) at det offentlige var en bedre sparer enn private og at det offentlige kunne kanalisere sparte midler til samfunnsøkonomiske lønnssomme prosjekter på en bedre måte enn private. I en svært lang periode har derfor staten vært den største spareren. På 1980-tallet var til og med husholdningenes sparing sterkt negativ. I de to siste årene har dette endret seg. I 1991 og 1992 er f.eks. nettofinansinvesteringene i statsforvaltningen klart negative og i husholdningene like klart positive. Finansdepartementet går ut fra at dette fortsetter i 1993, men en venter ikke en oppgang i husholdningens sparing. Spare- og konsumutviklingen i husholdningene er usikker, og en kan ikke se bort fra at den konsumledete veksten i Norge vil bli svakere enn hva NB-93 forutsetter. Usikkerheten er knyttet til hvordan en høy realrente etter skatt og de siste års formuesendringer vil slå ut i konsumentenes spare- og konsumvalg.

Den samlete sparingen i landet (inntekter fra omvurderinger av fordringer og gjeld er sett bort fra) var på omlag 80 milliarder kr både i 1984 og 1985. På grunn av oljeprisfallet i 1986 ble denne sparingen nesten halvert dette året og holdt seg på dette lave nivået ut året 1988. Sparingen har senere steget til vel 60 milliarder kr i 1991 og vil etter alt å dømme bli noe lavere i 1992 og 1993. I prosent av landets disponible inntekter var sparingen på omlag 20 prosent i 1984 og 1985 og er nå i overkant av 11 prosent. Som kjent kan landets samlete sparing enten skje i form av («anvendes til») driftsoverskudd på utenriksregnskapet (når en ser bort fra omvurderinger av fordringer og gjeld), lagerinvesteringer og nettorealinvesteringer. I 1990 og 1991 er driftsoverskuddet (i løpende kr) på nivå med og noe høyere enn i 1984–85, men vil iflg Finansdepartementets anslag bli vesentlig lavere i 1992 og 1993, rundt 15 milliarder kr. Nettorealinvesteringene i 1990 og 1991 er betydelig lavere enn i 1984–85 og det er lite som tyder på at de vil komme opp på et vesentlig høyere nivå i år og neste år. Lavere sparing kan bety at fremtidens Norge får mindre å rutte med enn det ellers ville ha fått, men sålenge den er positiv blir det iallfall ikke mindre.

Det kan reises tvil om den nasjonale regnskapsføringen behandler oljeinntektene og oljeformuen på en riktig måte. En kan ikke utelukke at det føres til inntekt noe som er avhending av formue og isåfall tærer en idag på fremtidens konsummuligheter.

Men er det så farlig at nettorealinvesteringene er blitt lavere? De investeringene som spesielt er gått tilbake i det siste er



Steinar Strøm

boliginvesteringer, investeringer i forretningsbygg, bankfilialer og kontorlokaler, samt investeringer i kraftforsyningen. Nedgangen i boliginvesteringene skyldes selvsagt bygging av færre boligenheter, men en vridning mot mindre boligtyper og færre kvadratmeter pr bolig har også hatt stor betydning. I 1986 var gjennomsnittsstørrelsen på hele 191 kvadratmeter mot 127 i 1991. Mye tyder på at reduksjonen i slike investeringer ikke vil påføre landet store tap. På den annen side kan det være viktig å få til en lønnsom utnytting av de investeringer som allerede er foretatt.

Kraftforsyningen er et godt eksempel. Dereguleringen av kraftmarkedet har fått frem at produksjonskapasiteten er så høy at prisene må bli lave for at all kraft skal bli omsatt. Prisene er slik at utbyggingsplaner er lagt på (svart) is og det varsles at kraftselskaper kan få vansker med å få dekket utgiftene. En kan ikke se bort fra konkursliknende tilstander blant kraftprodusenter i de nærmeste årene. I NB-93 vises det til milde vintre, mye nedbør og nedgangstider som en årsak til problemene. Det glemmes at økonomer i mange år har pekt på at det høye tempoet i kraftmarkedet ikke har vært forenlig med krav til en normalavkastning på investeringene. Beregnete likevektspriser i det norske kraftmarkedet har vært vesentlig lavere enn langtidsgrensekostnader og det ble

* Steinar Strøm er professor ved Sosialøkonomisk institutt.

anbefalt å ta pause i kraftutbyggingen. (Se f.eks. Lorentsen, Strøm og Østby (1979).) Rådet ble ikke fulgt. Idag trenger en ikke lenger beregne likevektspriser for å trekke den konklusjonen at det kan være lønnsomt med en utbyggingspause. Markedet gir selv beskjed til aktørene om priser og kostnader. For å øke lønnsomheten av det en allerede har gjort, kan det være viktig å øke mulighetene for krafteksport til prisvilkår utover dagens tilfeldigkraftpriser. Det nord-europeiske kraftmarkedet er idag preget av svak etterspørsel og god kapasitet, men det burde likevel være mulig å øke inntjeningen i kraftforsyningen gjennom mer langsiktig eksport. En stopp i deregulering som enkelte har foreslått i det siste, er ingen god idé.

Gjort er gjort, enten investeringene har vist seg å være lønnsomme eller ikke. Et viktig spørsmål i NB-93 er mulighetene for økte realinvesteringer (fortrinnsvis lønnsomme) i de kommende årene. Den høye renten trekkes frem som en forklaring på reduksjonene i realinvesteringene. Dersom dette har redusert investeringene i ulønnsomme prosjekter bør ikke dette beklages, men en kan selvsagt ikke utelukke at også lønnsomme prosjekter er blitt rammet. Den norske fastkurspolitikken og den tilhørende pengepolitikken blir trukket frem som viktige virkemidler til å holde renten nede. På side 34 i NB-93 sies det at renten i Danmark har steget svakere enn i andre nordiske land i 1992. Det vises til at Danmark er fullt medlem av EMS. Begivenhetene i 1992 gir trolig for liten informasjon til å trekke en slik konklusjon. I et arbeid av Holden og Vikøren (1992) vises det at markedets overvurdering av mulighetene for devaluering er like sterk overfor danske kroner som norske. Dette svarer til at renten i Danmark har holdt seg minst like mye over rentenivået i Europa som renten i Norge. Tidsperioden er fra 1978 til 1990 og det er benyttet månedsdata. En kan selvsagt ikke utelukke at betydningen av EMS-tilknytningen og EF tilhørligheten har skapt større forskjeller i det siste i markedets vurdering av dansk og norsk valuta. Hovedforklaringen på den avvikende utviklingen i dansk og norsk rente i 1992 kan likevel være at svensk og norsk økonomi er mer integrert enn svensk og dansk, relativt sett. Markedet kunne dermed frykte at sjansen for en norsk devaluering som følge av en svensk, var større enn sjansen for en dansk.

Det er liten grunn til å vente at realrentenivået i OECD-Europa og dermed Norge vil gå vesentlig ned det kommende året. På den bakgrunn kan en være pessimistisk mht investeringsomfanget neste år. Det er imidlertid mange faktorer som påvirker investeringene som f.eks forventninger om fremtidige avsetningsmuligheter. Hvis mange nok investorer får optimistiske forventninger til fremtidige avsetningsmuligheter, kan disse forventningene bli selvoppfyllende gjennom velkjente Keynesianske mutiplikatorer. NB-93 viser til at en norsk EØS-avtale kan utløse optimisme i næringslivet og gi økte investeringer. EØS kan på den annen side bety økt konkurranse i norske markeder og en kan ikke utelukke negative virkninger på tidligere beskyttete norske bedrifter (i en overgangsperiode?). Vekstvirkningen (på kort sikt?) av en EØS-avtale er dermed usikker.

Utsiktene for norsk økonomi er ikke lyse og det er en mager trøst at det står verre til i de fleste land vi handler med. Verst ute er Sverige og Finland, men Storbritannia sliter også i motbakke. Politikken i disse landene – spesielt i Sverige – er lagt om for å øke konkurranseevnen til bedriftene. Norske konkurranseutsatte bedrifter står dermed overfor et sviktende marked og en tøffere konkurranse, og problemene for norsk økonomi kan lett bli langt verre enn hva NB-93 forutsetter. Kostnadskutt og lønnsmoderasjon kan være nødvendige tiltak for å holde ledigheten nede på dagens nivå, men er trolig ikke tilstrekkelige, spesielt ikke hvis ambisjonene er å klare Jobb nr 1: Redusert ledighet.

Lønnsmoderasjon er forøvrig opp til partene i arbeidslivet og noe politikerne bare indirekte kan påvirke. Myndighetene har bidratt en del til en viktig forutsetning for dempet lønnsvekst: Høy ledighet. Resonnementet er at en ledighet utover likevektsledigheten (en ledighet som er forenlig med ingen endring i pris- og kostnadsveksten, også kalt NAIRU) vil dempe lønnskrav og lønnsvekst. Dette kan gi stimulanser til konkurranseutsatte bedrifter som gradvis vil absorbere de som er blitt ledige. Problemet med resonnementet er at likevektsledigheten ikke ligger i ro og kan vise en tendens til å øke med den faktiske ledigheten (iallfall over en viss periode). NB-93 mener at dette kan ha skjedd og refererer tall som viser at likevektsledigheten ligger over hva den ble estimert til for bare kort tid siden. (Det nevnes anslag på 3–3.5% som er over 2.6–2.8% som en tidligere har anslått den til, se NOU 1988:24 og senere forskningsarbeider i SSB.) Det er vanskelig å peke på andre faktorer som har endret seg og gitt en oppgang i likevektsledigheten, enn endring i den faktiske ledigheten. En slik utvikling i likevektsledigheten er kalt partiell hysterese (se Kolsrud og Nymoen (1992)) og mange har sett hysteresefenomen som en renessanse for Keynesiansk stabiliseringspolitikk.

Til tross for den vekt Finansdepartementet i det siste har lagt på kostnadskutt som botemiddel mot ledighet, er NB-93 ikke helt fremmed for at ledigheten kan være etterspørselsbestemt og at etterspørselstimulanser kan få ned ledigheten. Side 144 heter det: «Finanspolitikken har vært meget ekspansiv fire år på rad, og virkningene av de stimulansene som har blitt gitt fram til inneværende år, er neppe fullt uttømt. Statsbudsjettet for 1993 vil virke relativt nøytralt på den innenlandske etterspørselen sammenliknet med budsjettet for 1992, men nivåmessig vil budsjettet fortsatt bidra sterkt til den samlede etterspørselen.»

Budsjettet for 1993 strammer inn litt på enkelte områder (reduserte matvaresubsidier, kutt i forsvarsbudsjettet m.m.), men øker bevilgningene på andre (økte bevilgninger til utdanning, forskning, arbeidsmarkedstiltak, vedlikeholdsarbeid i kommunene m.m.). Alt i alt spares det brutto ca 4.7 milliarder kr og det satses brutto ca 4.9 milliarder kr. Det skjer med andre praktisk talt ingen ting mht graden av økt ekspansivitet og i NB-93 venter en da heller ikke noen utsagnskraftig endring i ledigheten neste år. Budsjettet er trolig dreiet svakt i retning av mer jobbskaping pr krone brukt, men det er vanskelig å finne noe stort utslag i form av redusert ledighet neste år. Kunne en ha gjort mer for å løse Jobb nr. 1? Ja, utvilsomt og det virker trolig frustrerende på publikum at det tar så lang tid å løse Jobb nr 1. Når det ikke gjøres mer, har det sine åpenbare grunner i at det finnes andre og konkurrerende jobber som også har stempel nr. 1. I sin iver etter å tekkes publikum har politikerne unnlatt å fortelle for mye om disse andre nr 1-jobbene. En slik annen nr 1-jobb er budsjettbalansen.

I NB-93 er det brukt mye lesverdig plass på diskusjon av ulike underskuddsbegrep. Det høyeste underskuddet på 75.4 milliarder kr får en når en i statsbudsjettet trekker ut netto-oljeinntektene, det nest høyeste underskuddet tar med nettooljeinntekter og er på 49.2 milliarder kr, behandler en bl.a. investeringene i Nordsjøen som kapitalinnskudd får en et underskudd med aktiverte kapitalinnskudd på 34,3 milliarder kr, trekker en fra overskuddene i andre statsregnskap (f.eks. i Folketrygdfondet) blir underskuddet på 23,3 milliarder og refererer seg til statsforvaltningen, trekker en fra påløpte og ikke-betalte skatter blir underskuddet på 19.7 milliarder og legger en til slutt til underskuddene i kommunefor-

valtningen ender en opp med Maastricht-underskuddet i offentlig forvaltning på 20.6 milliader. Dette underskuddet er 1.9 milliarder lavere enn i året forut (1992) og utgjør i 1993 2.8% av BNP mot 3.2 i 1992. Underskuddet for 1993 er innenfor Maastricht-kravet på 3% av BNP og Norge fremstår som et av de land i OECD med strengest budsjettdisiplin.

Når NB-93 ikke går lenger med underskuddet i løsningen av Jobb nr 1, henger det trolig ikke bare sammen med frykten for de byrder som lånefinansierte underskudd påfører fremtidige budsjett og skattebetalere. En klar betenkelighet med store underskudd i Norge er at en vet ikke hvor mye av oljeinntektene som er formuesanvendelse. Anslaget på formuesanvendelsen i oljeinntektene er usikre og blir heller ikke presentert i NB-93. Det vil forøvrig være viktig å se denne formuesanvendelsen i et formuesforvaltningsperspektiv. En anvendelse av oljeformuen gjennom offentlige budsjetter reduserer nødvendigvis ikke fremtidige generasjoners konsummuligheter. Dersom anvendelsen av oljeformuen f.eks. går til lønnssomme investeringsprosjekter (storflyplass??) kan usikker oljeformue i Nordsjøen bli erstattet med mindre usikker (?) realformue på land. Kanskje burde fremtidige NB ha et kapittel kalt «Formuesforvaltning»?

Politikk som tar sikte på å redusere ledighet vil ofte ha karakter av å være motkonjunkturpolitikk. Politikken tar sikte på å motvirke sjokk i økonomien og er ment å skulle avvikles når tidene blir bedre. NB drøfter ikke ledighetsproblemet ut fra denne synsvinkelen, bortsett fra i forbindelse med arbeidsmarkedstiltak. Utviklingen i våre naboland kan tyde på at vi går mot (forbigående?) dårligere tider. Ville en forbigående reduksjon i arbeidsgiveravgiften være et hensiktsmessig svar? Problemet med forbigående skatte- og avgiftslettelser er akkurat som med forbigående utgiftsøkninger. De blir lett permanente, iallfall hevdes dette. Men er det riktig eller er det en myte, dvs en påstand uten empirisk dekning?

Stabiliseringspolitikk blir ofte sett på som en politikk for å redusere ledighet. Men stabiliseringspolitikk kan like gjerne bety en politikk som tar sikte på å dempe svingningene i en økonomi. En diskusjon langs disse linjer finner en lite av i NB. En politikk som tar sikte på å dempe svingningene i en økonomi kan være en kvalitativt annen enn en som tar sikte på å holde et forventet høyt aktivitetsnivå. En kan heller ikke utelukke at det kan være konflikt mellom de to målene: Høy forventet vekst og lav variasjon i veksten.

NB-93 inneholder med god grunn mye godt stoff fra «Sysselsettingsutvalget». Dette stoffet dreier seg om former for inntektsdannelse, lønnsstruktur og ungdomsledighet, dagpenger, uføretrygding og arbeidsmarkedstiltak. Utvalget ble ledet av Per Kleppe. Han er allerede blitt gitt nye utredningsoppgaver i oppfølgingen av Sysselsettingsutvalgets konklusjoner. Det neste utvalget han skal lede, skal utrede hvordan en kan kutte overføringene med 5 milliarder kr, dvs med et relativt beskjedent beløp. Skatt på barnetrygd kan alene gi 1–2 av disse milliardene.

NB-93 er blant de viktigste arbeider innen anvendt økonomi som legges frem i løpet av året. Det er et politisk dokument, men det inneholder likevel mange rent faglige resonnementer av høy kvalitet. Nytt av året er at NB inneholder stoff av interesse også for jurister. Av en eller annen grunn gir NB-93 en 34 sider lang redegjørelse for UNI-Storebrand saken.

REFERANSER:

Steinar Holden og Birger Vikøren (1992): «Have interest rates in the Nordic countries been «too high»?» Arbeidsnotat nr 6, Norges Bank.

Dag Kolsrud og Ragnar Nymoen (1992): «Reallønn og «langsiktig» arbeidsledighet». Arbeidsnotat nr 4, Norges Bank.

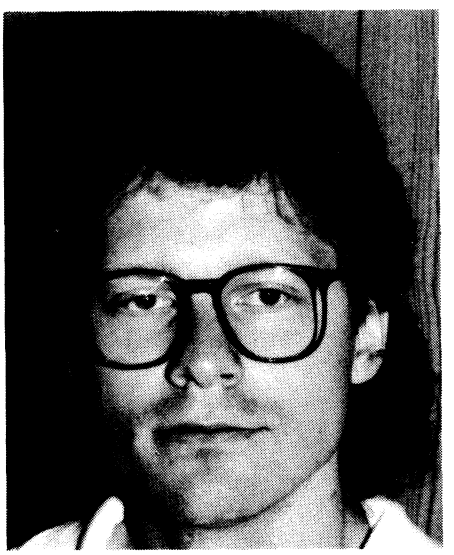
Lorents Lorentsen, Steinar Strøm og Lars E. Østby: «Virkningen på norsk økonomi av en pause i kraftutbyggingen». Statsøkonomisk tidsskrift, hefte 1.

NOU 1988:24: «Inntektsdannelsen i Norge».

Fastkurspolitikken i en krisetid

AV
VIDAR KNUDSEN*

Nasjonalbudsjettet for 1993 blir fremlagt på et tidspunkt da Europa har gjennomlevd sin verste valutakrise på mange år. Etter en lengre periode med relativt harmoniske forhold i rente- og valutamarkedene har vi i løpet av kort tid opplevd at England og Italia har trukket seg fra ERM-samarbeidet (med betydelig valutadepresiering som bieffekt), Spania har devaluert, Finland har latt valutaen flyte og Sverige har måttet ty til dramatiske renteøkninger for å forsvare valutakursen. Turbulensen har også gitt effekter i Norge, med betydelig renteøkning og intervensjoner fra Norges Banks side. Diskusjonen bølger nå høyt i flere land omkring årsakene til denne dramatiske utviklingen og hvilke tiltak som vil kunne gjenopprette ro og stabilitet. Så langt synes oppsummeringen å gå i retning av at EMS-landenes uttalte politikk med å «tviholde» på faste kurspariteter, spesielt etter Maastricht-avtalen fra desember ifjor, etterhvert måtte få store negative konsekvenser. Problemene ble kraftig forsterket av Tysklands behov for å holde et høyt rentenivå i kjølvannet av sammenslåingen av øst og vest. På tross av en viss konvergens i såvel realøkonomiske som finansielle størrelser gjennom de senere år, var ulikhetene i de europeiske lands økonomiske stilling så store at noe måtte gi etter. I ettertid kan det hevdes at EF-landene, evt i samarbeid med land som har foretatt ensidig kurstilknytning til ECU eller D-mark, burde kommet sammen på et tidlig tidspunkt og blitt enige om en generell og betydelig «realignment» innenfor EMS. Dette har åpenbart ikke



Vidar Knudsen

* Vidar Knudsen er avdelingssjef i Norsk Hydros Seksjon for Verdipapirforvaltning.

vært mulig, bl.a. p.g.a. prestisjehensynet hos endel utsatte land (selv om England, Italia og Spania har måttet bite i det sure eplet og helt eller delvis reversere sin politikk. Spesielt for Englands del har dette ført til en alvorlig knekk i tilliten til regjeringen og dens økonomiske politikk).

Maastricht-avtalen har i stror grad lagt premissene for diskusjonen omkring penge- og finanspolitikk i Europa gjennom inneværende år. Avtalen inneholder et sett konvergenskriterier som går på inflasjon, budsjettunderskudd og offentlig gjeld, rentenivå samt valutakursstabilitet. Med sine ambisjoner i EØS- og EF-saken har også den norske regjeringen lagt vekt på å sette økonomisk politikk og økonomisk utvikling i Norge inn i en europeisk sammenheng. Det er derfor ikke tilfeldig at Nasjonalbudsjettet denne gang ledsages av en engelskspråklig kortutgave som legger spesiell vekt på i hvilken grad Norge nå oppfyller kriteriene i Maastricht-avtalen (noe som har vakt en viss oppsikt i de internasjonale finansmarkedene). Jeg vil i det følgende konsentrere meg om de to faktorene som jeg oppfatter som de mest kritiske i den videre utviklingen. Den ene er valutakurspolitikken, og i hvilken grad den senere tids begivenheter tilsier endringer i denne. Den andre hovedfaktoren er budsjettunderskuddet og hvordan dette kan tenkes å påvirke vårt hjemlige finansmarked.

Fastkurspolitikken under angrep

Fastkurspolitikken i Europa, gjennom ERM-samarbeidet, har i det siste kommet under hard kritikk i flere land, i hovedsak p.g.a. konsekvensene i form av et høyere rentenivå enn ønskelig ut fra rene innenlandske betraktninger. Problemet bunner i at Tyskland, som utgjør ankeret og den dominerende valutaen i systemet, har fått sine velkjente problemer etter sammenslåingen i form av økende budsjettunderskudd, boom-liknende tilstander i økonomien og økt inflasjon. Tyskland er nå det av «core»-landene med den høyeste prisstigningen. I denne situasjonen er det logisk at den tyske sentralbanken (Bundesbank) bruker sine tilgjengelige virkemidler for å nå sine vedtektsfestede målsettinger i form av lav inflasjon (konkretisert til 2 prosent). Det er her verd å minne om at vi ennå langt fra har noen monetær union i Europa, slik at de enkelte landenes sentralbanker fortsatt har ansvar for sitt eget lands økonomi, herunder rente og valutakurs. Kravene om at Bundesbank må ta hensyn til situasjonen i resten av Europa ved fastsettelsen av pengepolitikken synes på den bakgrunn lite velfunderte. Sålenge Tyskland utgjør ankeret i det europeiske valutasamarbeidet er det nødvendig at tysk pengepolitikk utformes med sikte på å få tysk økonomi tilbake på «rett spor».

Fastkurspolitikkens kritikere hevder at en løsrivelse fra ERM, erstattet av en eller annen type «float», ville gi muligheter for betydelig rentenedgang uavhengig av utviklingen i Tyskland. Det har vært fristende å peke på land som USA og Japan, som med sine flytende valutakurser har vært istand til å gjennomføre betydelige rentenedsettelser, riktignok parallelt med større eller mindre grad av valutadepresiering. Jeg skal ikke her gå inn på alle de momentene som gjør en sammenlikning mellom USA, Japan og mindre europeiske land svært vanskelig, men kun peke på ett forhold. Erfaringen fra USA og Japan, og nylig også England, illustrerer at sentralbankene riktignok kan redusere sine egne inn- og utlånsrenter og dermed de korte pengemarkedsrentene. Langt vanskeligere er det å få tilsvarende effekt på de lange rentene. Her har sentralbankene gjennomgående mindre innflytelse, idet markedenes forventninger til utviklingen flere år frem i tid spiller en viktig rolle. Resultatet av dette er at når sentralbankene administrerer ned de korte rentene blir effektene på de lange rentene langt mer avdempet. Dette innebærer at rentekurven blir brattere. Et nesten ekstremt eksempel på dette for tiden er USA, der korte nøkkelrenter som diskonto og Fed Funds ligger på 3 prosent, mens lange obligasjonsrenter ligger på over det dobbelte. Etter at England trakk seg ut av ERM har vi sett samme tendens der, ved at en tidligere fallende rentekurve nå er blitt klart stigende.

Et viktig spørsmål i denne sammenheng blir selvsagt i hvilken grad de renter husholdninger og bedrifter blir stilt overfor er knyttet opp mot korte eller lange «markedsrenter». (I dagens mistrøstige situasjon for finansnæringen i mange land er det også et spørsmål hvordan bankenes rentemargin påvirkes!) Forholdene kan åpenbart variere mye fra land til land. Det er min oppfatning at det i Norge er slik at kredittvolumet i stor grad er tilordnet relativt korte rentebindinger. Isåfall skulle ikke innvendingen over være av sentral betydning, og et rentefall begrenset til den korte enden kunne ha gunstige effekter på finansiell balanse og etterspørsel i privat sektor.

Valutakurspolitikk og kredibilitet

Som en liten åpen økonomi med ambisjoner om å bli en del av Europas valutasamarbeid, er det imidlertid et annet viktig moment å ta hensyn til for Norge. Dette kan med en forslitt frase kalles kredibilitet. I Nasjonalbudsjettet gjentar regjeringen en nå velkjent passus om at pengepolitikken rettes inn mot å holde en stabil valutakurs. De siste årene er dette blitt supplert med at konjunktursituasjonen tilsier at renten, gitt ovennevnte rammebetingelse, settes så lavt som mulig. Da Norge i oktober 1990 forlot den gamle kurven og istedet knyttet kronen til ECU, representerte dette en omlegging av valutapolitikken i mer ambisiøs retning. ECU-renten var den gang lavere enn «kurv-renten», og ECU-tilknytningen pekte samtidig fremover mot en mer forpliktende kurspolitikk i fremtiden. Det har i ettertid vært hevdet at Norge hadde tjent på å holde seg til den gamle kurven, idet vi da hadde nytt godt av den kraftige rentenedgangen i USA og Japan. Forfatteren er ikke uten videre enig i dette. ECU-tilknytningen medførte en ekstra kredibilitet og ga Norge en viss fordel av den «konvergens-eufori» som preget de europeiske finansmarkedene frem til Danmarks nei den 2. juni. Etter den 2. juni har ECU-markedet ,spesielt for lange plasseringer, ligget mer eller mindre i ruiner. Kronerentene lå i en periode faktisk under tilsvarende ECU-renter for lange såvel som korte plasseringer. Gjennom de siste par månedene har imidlertid de norske rentene blitt trukket oppover av den svenske krisen.

Det er liten tvil om at utviklingen de siste månedene, med Finlands frikopling av marken, Sveriges «hemningsløse» høyrentepolitikk-forsvar av den svenske kronen og kraftig renteoppgang også i Norge, har voldt stor skade for de nordiske lands kredibilitet overfor de internasjonale finansmarkedene. Det vil etter dette kreves mer for at utenlandske investorer skal komme tungt inn igjen i de nordiske markedene . Allikevel gjenstår det faktum at Sverige og Norge har klart å holde valutakursen noenlunde stabil gjennom krisen, og det er min oppfatning at alternativet ville gitt langt større skadevirkninger på lengre sikt.

Økende statlig lånebehov

To av de viktigste faktorene bak utviklingen i valutakursene er inflasjon og budsjettbalanse. Dette understrekes i Maastricht-avtalen, der konvergenskriteriene er konsentrert om nettopp disse størrelsene. Inflasjonen synes ihvertfall på kort sikt ikke å være noe problem for Norge. Veksten i konsumprisene er den laveste på flere tiår, og det ligger an til svært moderate pris- og kostnadsimpulser

i tiden fremover. Budsjettbalansen er imidlertid en annen sak. Underskuddet har vokst kraftig siden den pågående nedgangskonjunkturen satte inn og statens finansielle stilling har forverret seg tilsvarende. Jeg skal ikke her gå inn på diskusjonen om i hvilken grad underskuddets størrelse er vel tilpasset den økonomiske situasjonen i landet eller hvilket underskuddsbegrep som er mest relevant (statens «pølsebod-regnskap» - prinsipper gjør det uansett vanskelig å vurdere statens reelle finansielle stilling!). Uten å gå inn på spørsmålet om det vil være politisk vilje til å redusere underskuddet når den realøkonomiske situasjonen igjen tilsier det, er det verd å minne om at det fra et makrosynspunkt er gode grunner for at staten for en tid driver underskuddsbudsjettering. Etterspørselen fra privat sektor er lav og for mange sektorers vedkommende stabil til fallende, noe som i stor grad reflekterer ønsket hos husholdninger og bedrifter om å bedre sin finansielle stilling. Sett i et europeisk perspektiv er det et paradoks at man i en lavkonjunktur presses i retning av innstramming på offentlige budsjetter i et forsøk på å innordne seg Maastricht-avtalens kriterier. Norge er i den heldige situasjon at staten har endel å gå på i form av relativt gunstig finansiell stilling samtidig som det høye utvinningsnivået i Nordsjøen bidrar til et overskudd på driftsbalansen overfor utlandet.

Finansiering av underskuddet

Neste spørsmål i denne sammenheng er så hvordan staten skal finansiere sine løpende underskudd. I utgangspunktet skulle situasjonen se lovende ut, med en sparing i privat sektor som mer enn oppveier det offentlige underskuddet og et finansmarked som lenge har ønsket et større og mer velfungerende marked for statsgjeld. I løpet av året har vi sett de første spede forsøk fra myndighetenes side på å forbedre markedet, bl.a. iform av en revitalisering av statssertifikatmarkedet og en noe mer oversiktlig prosedyre ved utleggelse av nye statsobligasjonslån. I Nasjonalbudsjettet gis det ingen nærmere konkretisering av dette, istedet varsles en egen proposisjon senere.

Det er i Norge ingen tradisjon for noen spesiell «finansieringsregel» slik vi finner i f.eks England og Tyskland. England har sin «full funding», som i korthet går ut på å nøytralisere de pengemessige effektene av budsjettunderskuddet slik at pengemengdeveksten (for tiden definert ved M4) ikke påvirkes. I Tyskland har Bundesbank ikke adgang til å ha beholdninger av statspapirer utover det som kreves for markedspleieformål. Jeg vil knytte noen kommentarer til finansieringen av budsjettunderskuddet og hvilke konsekvenser dette kan tenkes å få i det norske finansmarkedet.

Privat sparing og kjøp av statspapirer

Går vi et skritt videre fra de mer makropregede synspunktene over, er spørsmålet hvilke sektorer som faktisk skal stå for investeringene i statspapirer. Ser vi bort fra Folketrygdfondet og Postsparebanken/Postgiro, er det forsikringsselskaper og banker som har vært de viktigste investorene. I øyeblikket synes private pensjonskasser og fond også å være «vekstsektorer» og må antas å stå for betydelige statspapirinvesteringer i tiden fremover. Problemstillingen kan formuleres som hvor smertefritt den private sparingen vil «nå frem» til banker og forsikringsselskaper, og i hvilken grad disse institusjonene faktisk er rede til å øke sine statspapirbeholdninger så mye som kreves. Selv om den private sparingen er tilstrekkelig til å dekke den forventede opplåningen fra statens side, må vi derfor regne med «overgangsproblemer» innen statspapirene har funnet «end users». Det er dessuten etter alt å dømme fortsatt et oppmagasinert behov for å diversifisere deler av finansielle fordringer innenlands til utenlandske markeder. Begge forhold skulle antas å bidra til relativt høye statspapirrenter fremover. Norske finansinstitusjoner må avfinne seg med at større deler av balansen består av statspapirer med de konsekvenser det har for avkastning/risiko-relasjoner. Betydelige deler av opplåningen vil trolig komme iform av statssertifikater som rulleres i perioder fra 1 til 12 måneder. Dette vil bidra til en etterlengtet effektivisering av det norske pengemarkedet og bankene vil trolig være interesserte kjøpere. Fraværet av en funding-regel gjør det vanskelig å anslå hvor mye av det statlige lånebehovet som vil bli dekket utenlands. Nasjonens gode kredittverdighet og en fortsatt «knapphets-verdi» tilsier at potensialet for ytterligere utenlandsopplåning er betydelig.

Vil utenlandske investorer komme til unnsetning?

Av spesiell interesse i denne sammenheng er i hvilken grad vi kan regne med utenlandske investorer på det innenlandske markedet. Utlandet har så langt iår redusert sine beholdninger av kroneobligasjoner kraftig, og som nevnt tidligere har den senere tids turbulens neppe bidratt til å skjerpe utenlandske investorers appetitt for norske obligasjoner. Et viktig ankepunkt fra utlendingenes side har tradisjonelt vært den beskjedne størrelsen på markedet og alvorlige mangler ved denne funksjonsmåte. Den situasjonen vi nå står overfor gir myndighetene en unik mulighet til å bedre på dette. Markedet for statsobligasjoner vil vokse kraftig gjennom de nærmeste årene og Norges Bank arbeider for tiden med forbedringer av markedet for utleggelse og omsetning av statspapirer. Disse positive utviklingstrekkene må vi anta vil bli brukt aktivt av Norges Bank og meglerbransjen i markedsføringen av norske obligasjoner overfor utenlandske investorer. Over tid må dette antas å gi resultater, slik at utlendinger på noen sikt vil øke sin andel av det norske statspapirmarkedet.

Utsiktene fremover

I skrivende stund er forholdene i rente- og valutamarkedene iferd med å normalisere seg. Det synes imidlertid å være altfor tidlig å blåse faren over - signalet. De forholdene som fremprovoserte krisen, fundamental over-/undervurdering av enkelte valutaer sammen med ulikheter i politiske holdninger til den videre veien fremover for Europa-samarbeidet, er fortsatt tilstede. Det er i ettertid lett å konkludere med at «euforien» tok overhånd i tiden etter inngåelsen av Maastricht-avtalen, og at konvergens-forventningene førte til sterkere rentefall i endel land enn det realøkonomiske og politiske forhold tilsa. Usikkerheten omkring utviklingen fremover er påtagelig. De uheldige sidene ved Maastricht-avtalen har nå sunket inn i finansmarkedene såvel som de toneangivende politiske miljøer. Problemene som oppstod gjennom Danmarks nei gjenstår fortsatt, og det er stor usikkerhet forbundet med den videre prosessen for de nye søkerlandene til EF. Et mulig scenario for utviklingen i de nærmeste årene er at man beholder hovedtrekkene i Maastricht-avtalen, med dens disiplinerende virkning på den økonomiske politikk som føres i de enkelte land. Tidspunktet for inngåelse av en monetær union skyves ut i tid , og det danske problem løses gjennom tilleggsprotokoller tilsvarende det England har fått. Svingningsmarginene innenfor ERM snevres gradvis inn, ihvertfall for «kjernelandene», og konvergenskriteriene tolkes med fleksibilitet slik at land som Italia, Portugal og kanskje endog Hellas også har mulighet til å bli med.

Vi vet ennå ikke hvilken posisjon Norge vil innta i Europa utover på 90-tallet. Med de begrensninger som vår spesielle næringsstruktur setter, må den økonomiske politikken uansett innrettes med sikte

på en langsiktig stabil utvikling med balanse i offentlige budsjetter såvel som i utenriksøkonomien. Sett fra et finansmarkedssynspunkt må Norge sies å ha klart seg relativt bra gjennom den temmelig dramatiske utviklingen iår. Såvidt jeg kan forstå representerer det foreliggende budsjettdokument i stor grad en fortsettelse av den politikken som har gjort dette mulig. Den kredibiliteten som følger av å kunne vise til en stabil valutakurs over en årrekke vil være nyttig uansett vår tilknytningsform til Europa. Rentenivået, som utvilsomt er for høyt vurdert ut fra innenlandske forhold, er det allikevel lite vi kan gjøre noe med på egen hånd. Det er høyst tvilsomt om en endring av valutakurspolitikken ville bidra med noe positivt i så henseende. Budsjettunderskuddet representerer på sin side åpenbart en bekymringsfull utvikling, men det er verd å påpeke at vi her stiller i samme båt som de aller fleste andre land i Europa. «Klassiske» skadevirkninger som økte inflasjonsimpulser, crowding-out etc. synes ikke å dominere bildet. Det er allikevel klart at regjeringen vil bli fulgt med argusøyne i årene fremover, for å se om lovnadene om lavere underskudd slår til. I mellomtiden gjør man trolig best i å holde blikket festet på Tyskland, der nøkkelen til renteutviklingen i Europa vil ligge i overskuelig fremtid.

Virkemidler og ambisjoner tilpasses en vanskelig verden

AV GEIR LUNDE OG
HARALD MAGNUS ANDREASSEN*

Geir Lunde

Den ekspansive finanspolitikken ved veis ende

Mange synes nok at NB 1993 er et kjedelig dokument. Det er lite nytt og spennende, og hovedtrekkene i Regjeringens analyse og en del av resultatene var kjent på forhånd. Ingen hadde ventet kraftige omlegginger av politikken i noen retning, og slike endringer uteble da også. Vi tror imidlertid at følelsen av å gå på oppgåtte stier reduserer årvåkenheten. I ettertid kan NB 1993 bli stående som et viktig dokument fordi den økonomiske politikkens begrensede muligheter for å skape velstand og lykke på kort sikt fremtrer klarere enn tidligere.

Signalene om at denne erkjennelsen var i ferd med å vinne innpass, kom allerede i fjorårets Nasjonalbudsjett - og de ble forsterket i Revidert Nasjonalbudsjett 1992.

Budsjettpolitikken er i realiteten trengt opp i et hjørne. På tross av at den private etterspørselen og produksjonen også neste år vil være på et lavere nivå, og vokse saktere enn det er grunn til å vente på lang sikt, kan ikke Regjeringen forsvare å stimulere etterspørselen ytterligere.

Begrunnelsen er todelt. For det første fører de store underskuddene på statsbudsjettet til at statens finansielle stilling svekkes raskt. Det reduserer netto renteinntekter umiddelbart, og handlefriheten i den økonomiske politikken undergraves. I løpet av noen år med høye underskudd vil også statens solide netto finansformue bli spist opp.

Regjeringen har også en annen mer pragmatisk begrunnelse. Under avsnittet om pengepolitikken (side 33) heter det: «Pengepolitikken vil primært være rettet inn mot å holde en stabil valutakurs. *Budsjettpolitikken vil også bli vurdert i en slik sammenheng*» (vår uthevning).

Redusert handlefrihet i rentepolitikken ved et fastkursregime med frie kapitalbevegelser er gammelt nytt. Erkjennelsen av at også budsjettpolitikken må vurderes «i en slik sammenheng» er selvsagt ikke ny, men den er ikke i klartekst beskrevet slik tidligere. Her har nok erfaringene fra Sverige den siste måneden bidratt til å klargjøre problemstillingen også for Regjeringen, og trolig etterhvert for resten av det politiske systemet.

Når så i tillegg avgiftspolitikken (les: spritprisen og miljøavgifter) på tilpasses avgiftsnivået i verden rundt oss, fremtrer begrensningene i det politiske handlingsrommet enda klarere.

Retorikken er også dempet ned. Nå heter det at «hovedutfordringen er å legge forholdene til rette for økt sysselsetting på varig grunnlag», mens hovedutfordringen i fjorårets budsjett var «økt sysselsettingen på kort og lang sikt». Anslagene for vekst i sysselsettingen er også (realistisk nok) dempet ned, nesten til like i overkant av 0, for 1993.

Samlet peker dette mot at ambisjonsnivået og bruken virkemidler etter hvert er forsøkt tilpasset den verden vi lever i - og den verden vi skal leve i etterpå. *Finanspolitikken, i alle fall når det gjelder samlet etterspørselsstimulans, har gjort sitt.* Heretter må underskuddene bringes nedover. Det er en helt nødvendig ambisjon. (Her vil vi i parentes bemerke at våre kommentarer *ikke* innebærer at vi ikke mener den ekspansive finanspolitikken ikke har hatt noen virkning frem til nå, eller at den har vært ført altfor langt. Dersom ikke politikken hadde blitt lagt om i ekspansiv retning, er det ikke noe som tilsier at den private etterspørselen hadde utviklet seg gunstigere - tvert i mot. En passiv finanspolitikk ville trolig ha utløst et sammenbrudd i økonomien og langt høyere ledighet. Det vil heller ikke være noen fornuft i å satse på å redusere budsjettunderskuddet raskt og kraftig så lenge den private og internasjonale etterspørselen er så svak).

Budsjettdisiplinen skjerpes - men større omprioriteringer er mulige

Regjeringen kommer i budsjettet med de første, spede forsøk på omprioriteringer «innenfor rammene». For å gi rom for økt innsats for arbeidsmarkedstiltak, forskning og utdanning og et velferdstiltak (lengre fødselspermisjon), foreslås det å redusere bevilgninger til melkesubsidier, økte egenbetalinger, innstramming av trygderegler, kutt i Forsvars- og uhjelpsbudsjettet. Slike pakker - hvor noe faktisk blir nedprioritert - vil med all sannsynlighet bli mer sentrale i årene som kommer.

* Geir Lunde og Harald Magnus Andreassen er begge ansatt i ECON.

Som utenforstående økonomer er det lett for oss å si at det burde vært langt flere slike tiltak. Vi tror at «kriseforståelsen» nå er såvidt utbredt at det vil være mulig å få folkets støtte til større omprioriteringer i budsjettene enn det som nå faktisk prøves. Vi erkjenner selvsagt at dette ikke er enkelt å fatte slike vedtak i vårt fragmenterte politiske system - men går det ikke nå, er det vanskelig å se når det skal gjøres, med mindre vi får en alvorlig krise etter svensk mønster etter et fall i oljeprisen el.l. Det kan derfor være lite taktisk å utsette slike vanskelige beslutninger i påvente av utvalg som skal utrede forslag i lang tid. Forhåpentligvis vil klimaet for endringer være dårligere i 1994 enn i 1992....

Svak utvikling i næringslivets investeringer begrenser veksten

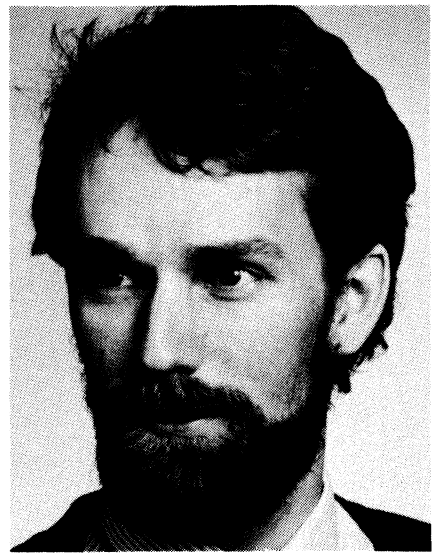
Dersom vi går noe mer konkret inn på situasjonen i norsk økonomi med blikk for utviklingen de nærmeste årene, er etter vår bedømming ny oppgang i næringslivets investeringer en nøkkelfaktor i grunnlaget for sterkere vekst.

Det sterke fallet i de private fastlandsinvesteringene gjennom de siste årene, skyldtes både konjunkturelle forhold og mer strukturelle forhold. Kredittekspansjonen midt på 1980-tallet ga byggeboom som førte til betydelig overkapasitet både av næringsbygg og boliger. I tillegg har den sterke oppgangen i realrenten (etter skatt) bidratt til å redusere lønnsomheten av realinvesteringer. Dessuten sliter deler av norsk næringsliv med svak konkurranseevne etter sterk lønnsvekst og svak produktivitetsvekst over en årrekke frem til slutten av 1980-tallet.

Ser vi fremover gjennom det neste halvannet år er det ikke grunn til å regne med at investeringene tar seg særlig opp. Realrenten vil holde seg høy, selv om det er et visst håp om noe nedgang i rentenivået. Etterspørselen forøvrig vil utvikle seg forholdsvis svakt med fortsatt betydelig tilbakeslag hos våre viktigste handelspartnere, lavere vekst i offentlig etterspørsel enn i de siste årene og trolig bare en moderat oppgang i privat forbruk. Lyspunktet er at det norske kostnadsnivået stiger saktere enn hos våre handelspartnere. Men forbedringen av konkurranseevnen alene er ikke (ennå?) tilstrekkelig til å sette ny fart i investeringene.

Tilgangen på egenkapital ikke hovedproblemet

Representanter for næringslivet har fremhevet manglende tilgang på egenkapital som en av de viktigste faktorer som begrenser investeringene i realkapital, og at budsjettet mangler virkemidler for å



Harald Magnus Andreassen

rette på dette. Men er svak tilgang på egenkapital hovedproblemet vi nå står overfor? Vi mener at problemet stikker dypere. Manglende investeringsvilje har i all hovedsak sammenheng med at det ikke finnes nok investeringsprosjekter som gir tilfredsstillende (forventet) avkastning. I den nåværende situasjon med forventinger om fortsatt høye realrenter og i tillegg betydelig usikkerhet omkring den økonomiske utvikling, kreves svært gode prosjekter som gir høy (forventet) avkastning.

I nasjonalbudsjettet vises det også til at egenkapitalen i norsk industri nå ligger på et klart høyere nivå enn for ti år siden. For mange foretak fortsetter styrkingen av egenkapitalen gjennom den finansielle konsolideringen som nå skjer - bl.a. som følge av lave realinvesteringer. Det innebærer at disse bedriftene fremover vil stå bedre rustet til å påta seg risiko og å gjennomføre investeringer - gitt at det er prosjekter å satse på.

Selvsagt mener vi at myndighetene bør legge rammebetingelsene til rette for å sikre at deler av den økende sparingen i husholdningssektoren kanaliseres til markedet for egenkapital/risikokapital på noe lenger sikt. Det er derfor grunn til å vurdere om reglene som reelt sett hindrer livselskapene å øke sine aksjeinvesteringer, bør lempes, slik regjeringen legger opp til. Vi mener derimot ikke at det er nødvendig eller tilrådelig at myndighetene åpner kranene for direkte (eller indirekte) statlig tilførsel av kapital utover det som signaliseres i nasjonalbudsjettet.

Andre virkemidler som virker på kort sikt?

Kan og bør myndighetene gripe til andre virkemidler for å sette fart på investeringene? Som vi allerede har diskutert over, er det etter vår mening ikke tilrådelig å stimulere etterspørselen ytterligere gjennom økte underskudd på statbudsjettet. Det krever dermed at eventuelle investeringsfremmende tiltak som påvirker statens inntekter eller utgifter, må dekkes inn.

Med denne begrensningen i handlefriheten vil de aller fleste mulige endringer i *politikken* bety at de *kortsiktige etterspørselsvirkningene blir negative*. Dette har sammenheng at det tar tid å gjennomføre investeringsbeslutninger, fordi det er behov for analyser og planlegging, m.v. For de fleste inndekningsmulighetene vil derimot de realøkonomiske virkningene kunne komme raskt og dermed forsterke de kortsiktige problemene i norsk økonomi.

Redusert arbeidsgiveravgift?

Redusert arbeidsgiveravgift har vært fremme i debatten som et mulig virkemiddel for å stimulere sysselsetting og investeringer. Redusert arbeidsgiveravgift vil innebære reduserte lønnskostnader for næringslivet. Det vil direkte kunne bidra til økt sysselsetting. I tillegg vil lavere lønnskostnader bedre lønnsomheten i bedriftene og dermed kunne bidra til økte investeringer.

Virkningen på sysselsettingen og investeringene avhenger av i hvor stor grad redusert arbeidsgiveravgift slår ut i økte lønninger. I dagens situasjon med høy og økende arbeidsledighet vil trolig lønnsoverveltningen bli begrenset, i hvert fall på kort sikt. Virkningene på sysselsetting og investeringer kan dermed bli forholdsvis gode, men det vil ta noe tid før virkningen kommer. På lenger sikt er det imidlertid grunn til å tro at lønnsoverveltningen vil øke, slik at de varige virkningene på konkurranseevne og lønnsomhet svekkes. Det er derfor *stor usikkerhet knyttet til de varige virkningene av redusert arbeidsgiveravgift*.

Med usikre langsiktige virkninger av redusert arbeidsgiveravgift og negative kortsiktige virkninger av nødvendig inndekning av arbeidsgiveravgiften vil de samlede positive virkningene for sysselsetting og investeringer neppe være store. Det betyr at *redusert arbeidsgiveravgift ikke kan sies å være et særlig effektivt virkemiddel til å løse problemene i norsk økonomi* - i hvert fall på kort sikt.

Et unntak kan imidlertid være en reduksjon av arbeidsgiveravgiften finansiert gjennom lavere overføringer til (ulønnsom) næringsvirksomhet. Dette har vært en gjenganger i den økonomisk-politiske debatt i en årrekke, men lite har hittil skjedd med overføringene. Regjeringen har etter anbefaling fra «Sysselsettingsut-

valget» valgt å nedsette et nytt utvalg for å kartlegge mulige innsparinger i overføringene fra 1994. Handlefriheten dette gir, skal imidlertid gi rom for høyere vekst i offentlig kjøp av varer og tjenester fremover.

Helheten: et godt tilpasset opplegg

Vår hovedkonklusjon er at vi ser det som positivt at bremsene nå settes på for å unngå en tiltakende svekkelse av offentlige finanser og for å hindre at vi i fremtiden kommer opp i et uføre som f.eks. i Sverige. Fremover kreves det imidlertid at dette følges opp gjennom stramme opplegg. Innstramningene må skje på deler av budsjettet som kan bidra til å bedre norsk økonomis funksjonsmåte.

SAMLEPERMER

til Sosialøkonomen.
Prisen er kr. 100,– for 2 permer inkl. porto.
Permene kan bestilles pr. post eller telefon/telefax i sekretariatet. Vi sender med innbetalingsblankett.

TIL
SOSIALØKONOMENES FORENING
Postboks 8872
Youngstorget
0028 OSLO

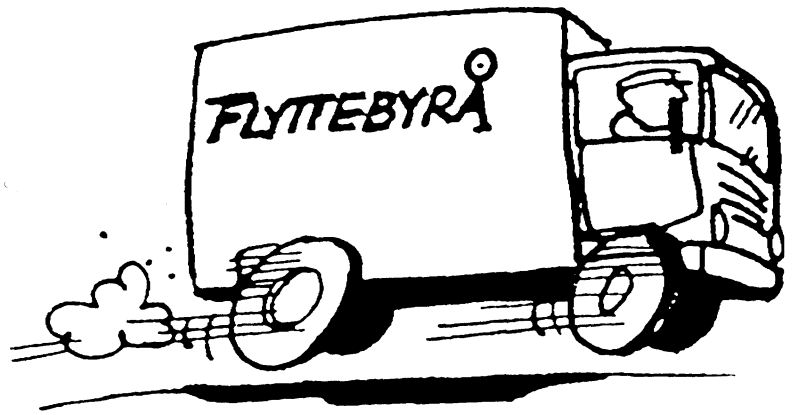
Samleperm ..... stk.

Navn .....

.....

Adresse .....

.....



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 02-17 00 35, telefax 02-17 31 55 eller skriv til oss.

Sosialøkonomens Forening
Postbokss 8872 Youngstorget
0028 OSLO

Navn: .....

Ab.nr./medl.nr. .....

Ny adresse: .....

.....

vegelse at den østerrikske ikke har lagt vekt på lønnsutjevning slik som den norske har gjort fra midten av 1970-tallet. Fagbevegelsen i Østerrike legger et annet innhold i begrepet «solidarisk lønnspolitikk» enn den norske fagbevegelsen. I Norge legges det vekt på særlige lavtlønnstillegg som over tid bidrar til å redusere lønnsforskjellene. I Østerrike definerer man solidarisk lønnspolitikk som at den prosentvise økningen i levestandarden skal være like stor for alle grupper. Dermed består i relative lønnsforskjellene over tid. Ved å akseptere betydelige forskjeller mellom faglærte og ikke-faglært arbeidskraft, er det i Østerrike lettere å få ungdom inn i arbeidsmarkedet, dvs. de klarer å få outsiderene til å bli insidere i arbeidsmarkedet.

Konklusjoner

Sysselsettingsutvalget har gjort en stor innsats i å skape forståelse for viktige samfunnsøkonomiske sammenhenger av betydning for arbeidsledigheten og økonomisk politikk som kan redusere den på permanent basis. Dets vektlegging av lønnsmoderasjon og behovet for bedre kostnadsmessig konkurranseevne er riktig, men jeg synes kanskje at det også burde ha blitt fokusert mer på minstelønnsordninger og andre forhold som svekker incentivene til å ansette arbeidsledig ungdom uten fagutdanning eller yrkeserfaring. Betydningen av at forholdene ligger godt til rette for etableringer av nye bedrifter kunne godt framheves sterkere.

Man sitter igjen med en følelse av at hensynet til insiderenes interesser har ført til at utvalget virker litt lite dristig. Forskjellene mellom Østerrike og Norge kan være en indikasjon på at den sterke lønnsutjevningen i Norge siden begynnelsen av 1970-årene har noe av skylden for at det nå skapes for få nye arbeidsplasser for ufaglært ungdom. Trolig har den norske fagbevegelsen noe å lære av den østerriske og tyske.

I tittelen ble det satt et spørsmålstegn ved om insiderene kunne skape full sysselsetting. Jeg tror vi kan, men da er det nødvendig å akseptere større lønnsforskjeller og et lavere lønnsnivå i de kritiske jobbene som skal gjøre outsidere til insidere.

REFERANSER:

Eriksen, J. og K.E. Lommerud: «Er lønnsforskjellene i Norge for små? Noen fakta og noen teoretiske betraktninger.» Vedlegg 3 til NOU 1992:26.

Friedman, M.:»The role of monetary policy,» *American Economic Review*, 1968, 1-17.

Lacina, F.:»Incomes policies and employment: The Austrian experience,» Foredrag holdt på Oslo-seminar *Challenges facing small nations in the 1990s*,» 20.august 1992.

Lindbeck, A. og D. Snower: *The insider-outsider theory of employment and unemployment.* MIT Press, Cambridge, 1988.

Llewellyn, J.: «Can a small open economy attain full employment in the 1990s?» Foredrag holdt på Oslo-seminar *Challenges facing small nations in the 1990s*,» 20. august 1992.

Phelps, E. S.: «Money wage dynamics and labor market equilibrium,» *Journal of Political Economy*,1967, 678-711.

Strøm, S.:»Makroøkonomisk teori og arbeidsmarkedet,» Vedlegg 2 til NOU 1992:26.

Veiden, P.:»Fagbevegelse og lønnsforskjell,» *Dagens Næringsliv*, sept. 1992.

Professor Wilhelm Kelhau's Minnefond

Fondet har gitt vesentlig støtte til dekning av trykkings-utgifter ved utgivelse av økonomiske forskningsavhandlinger samt til reise- og oppholdsutgifter ved aktiv deltagelse ved økonomisk faglige kongresser eller forskningsprosjekter Dette vil fortsatt være hovedretningslinjer 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

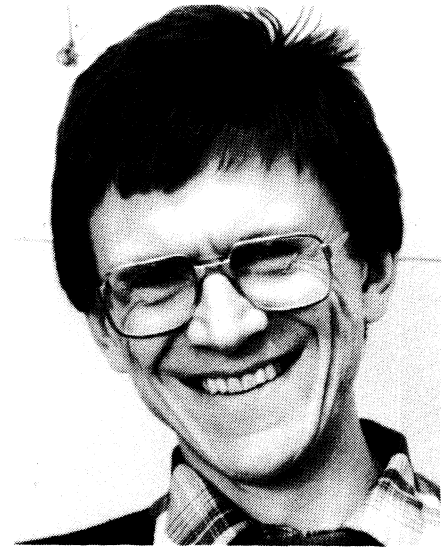
Høegh Invest A/S

P.O.Box 2416-Solli, 0202 Oslo 2
Telefon 02-55 44 00

Om sysselsettingsutvalget:

Korporatism på norska

AV
BERTIL HOLMLUND*



Bertil Holmlund

Under perioden 1987 till 1991 steg arbetslösheten i Norge från ca 2 procent till 5,5 procent. Mot denna bakgrund tillsatte regeringen i oktober 1991 en utredning med vittomfattande uppgifter att analysera den norska arbetslöshetens karaktär och orsaker samt komma med förslag till åtgärder för att öka sysselsättningen. Utredningen fick en mycket kort tidsfrist – den 30 juni 1992 skulle betänkandet levereras till Finansdepartementet. Utredningen, under ordförandeskap av förre finansministern Per Kleppe, har också arbetat i högt tempo; i augusti 1992 publicerades närmare 500 sidors utredningstext under rubriken *En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene* (NOU 1992:26).

Utredningen består av fyra olika delar, där del I ger en sammanfattning av huvudlinjerna i betänkandet. Del II ger en bred skildring av den internationella och nationella ekonomiska utvecklingen under senare decennier, särskilt med avseende på arbetslöshetens utveckling. Del III diskuterar i ett antal kapitel några olika politikområden, inklusive inkomstpolitik, konkurrenspolitik, utbildningspolitik, arbetsmarknadspolitik mm. Slutligen återfinns i del IV tio bilagor; här redovisas bl.a modellkalkyler över effekterna av olika struktur- och finanspolitiska åtgärder, översikter av modern makroekonomisk teori om arbetslösheten, diskussioner om löneskillnadernas betydelse mm. Kleppe-utredningen innehåller således mycket av intresse, även om en del avsnitt har en tämligen svag koppling till frågan om hur arbetslösheten ska kunna minskas.

I direktiven till utredningen fastslås att huvuduppgiften för den ekonomiska politiken är att skapa förutsättningar för ökad sysselsättning. Någon målsättning om låg inflation anges överhuvudtaget inte i direktiven; däremot slås fast att utgångspunkten skall vara «fast valutakurspolitik». Den teoretiska referensram som mer eller mindre explicit framskymtar i utredningens olika diskussioner utgår från att det i ekonomin finns en jämviktsarbetslöshet (eller NAIRU), som inte påverkas av inflationstakten. Jämviktsarbetslösheten antas ligga på drygt 3 procent av arbetskraften och mycket av diskussionen handlar om hur ekonomin ska kunna återföras till denna arbetslöshetsnivå: ambitionen på längre sikt är att reducera också jämviktsarbetslösheten. Den mest betydelsefulla vetenskapliga inspirationskällan för utredningens arbete är utan tvekan Layard, Nickell och Jackman (1991).

Det viktigaste bidraget till ökad sysselsättning är enligt utredningens uppfattning samordnade löneförhandlingar och inkomstpolitik, vilka ska resultera i måttfulla löneökningar och förstärkt konkurrenskraft för norsk industri. För perioden 1993–1997 eftersträvas en förbättring av konkurrensläget – sänkning av lönekostnaden per producerad enhet – på 10 procent, vilket enligt utredningen innebär att de nominella löneökningarna inte får överskrida 3 procent per år under perioden.

Utredningen för en diskussion om för- och nackdelar med olika förhandlingssystem och ansluter sig till uppfattningen att centraliserade förhandlingar är att föredra. Någon fullständig centralisering tänker man sig emellertid inte; i stället verkar det handla om att bygga vidare på det nuvarande systemet med förhandlingar både på central och lokal nivå. Ramen för de totala nominella lönestegringarna skall fastställas centralt, medan «mye av lønnsutviklingen innen den omforente rammen bør kunne forhandles lokalt, og den bør differensieres etter foretakenes økonomiske stilling i overensstemmelse med retningslinjer fastlagt av partene i arbeidslivet» (s. 26). Myndigheterna ska inte delta i löneförhandlingarna i den privata sektorn, men regeringen antas kunna bidra till att skapa samsyn om utrymmet för löneökningar och konsekvenserna av olika alternativ för löneutvecklingen. Inkomstpolitiken skall under 1990-talet ha en mer permanent karaktär än vad den har haft under tidigare decennier, vilket i sin tur förutsätter att «organisasjonene i arbeidslivet spiller en sterk rolle og at de har en generell tillit i samfunns- og arbeidsliv. Som et ledd i opplegget for inntektspolitikken, bør det derfor også vurderes tiltak som bidrar til god oppslutning om organisasjonene» (s. 27).

Kleppe-vägen till högre sysselsättning innebär alltså att den korporatistiska samhällsmodellen skall utvecklas och förstärkas. Såvitt jag har kunnat förstå är utredningen i stort sett enig om denna färdriktning, med Carl I. Hagen som det enda tydliga undantaget. I det politiska klimat som rått i Sverige under senare år vore enighet om en sådan korporatistisk modell otänkbar (även om krisuppgörelserna under september 1992 antyder att en del korporatistiska lösningar kan ha framtiden för sig även i Sverige).

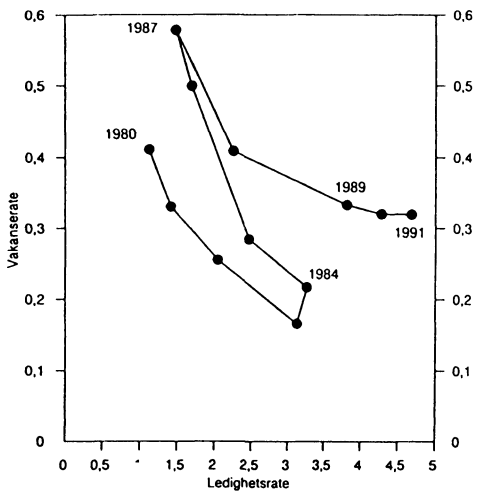
Kleppe-utredningen bidrar knappast med någon egen självständig analys av konsekvenserna av olika förhandlingssystem; man gör en värdering av alternativen som utfaller till samordningens fördel. Jag tror att utredningen drar

* Bertil Holmlund er professor ved Nationalekonomiska institutionen ved Uppsala universitet.

rimliga slutsatser på basis av de teoretiska och empiriska resultat som finns; en hög grad av samordning ger sannolikt ett bättre sysselsättningsutfall än mer decentraliserade alternativ. Men frågan är hur stora möjligheter politikerna faktiskt har att påverka förhandlingssystemens utformning. Här hade man gärna sett mer diskussion i Kleppe-utredningen. Rekommendationerna blir i grunden inte så mycket mer än uppmaningar till arbetsmarknadens parter att visa återhållsamhet i lönerörelserna, dvs en traditionell form av mycket mjuk inkomstpolitik med små utsikter att ge effekt. Vad kan *regeringen* göra för att få samordningen till stånd? Förmodligen inte särskilt mycket om inte arbetsmarknadens parter själva ser tydliga fördelar av samordningen. I Sverige har framförallt arbetsgivarsidan mycket målmedvetet bidragit till en nedmontering av det centraliserade förhandlingssystemet, och även spänningar mellan olika löntagarorganisationer har försvårat en för hela arbetsmarknaden omfattande samordning.

Kleppe-linjen är på många sätt liktydig med traditionell socialdemokratisk politik, med samarbete och samförstand med (särskilt de fackliga) arbetsmarknadsorganisationerna som nyckeln till framgång. Men vad gör man om samförståndet inte infinner sig, om de centrala parterna förlorar kontrollen över den lokala lönebildningen? (I Norge svarade löneglidningen under åren 1980–87 för 70 procent av de totala löneökningarna.) I så fall finns det anledning att diskutera åtgärder som gör att den decentraliserade lönebildningen kan ge ett sammhällsekonomiskt rimligt utfall. Sådana åtgärder har diskuterats i litteraturen, bl.a. i Layard, Nickell och Jackman (1991). Det kan t.ex. handla om skattebaserad inkomstpolitik (TIP) eller marginella sysselsättningsstöd. Utredningen för ett kortfattat resonemang om TIP - som man verkar avvisa som praktiskt svårgenomförbart – medan man överhuvudtaget inte berör marginella sys-

Figur 5.10 *Sammenhengen mellom ledighetsraten og vakanseraten registrert ved arbeidskontorene.*



selsättningsstöd. Det är en svaghet att utredningen så ensidigt har lagt tonvikten på en linje där utrymmet för politiskt inflytande trots allt är ganska begränsat.

Utredningen redovisar i figur 5.10 sambandet mellan arbetslöshet och lediga platser i Norge (den s.k. Beveridge-kurvan). I början av 1990-talet är arbetslösheten dubbelt så hög som i mitten av 1980-talet trots att vakansraten är ungefär lika hög. Figuren antyder försvårade anpassningsproblem på arbetsmarknaden och ökad struktur- och friktionsarbetslöshet (eller ökad jämviktsarbetslöshet). Utredningen menar att en del av förskjutningen av Beveridge-kurvan kan hänföras till ökad registreringsbenägenhet och förändringar av statistiken. Resonemangen är emellertid kortfattade och analysen rapsodisk; man hade gärna sett en ordentlig undersökning av frågan. Utredningens huvudlinje kan sägas vara att via låga löneökningar bidra till ökad efterfrågan på arbetskraft, dvs förflytta sig *utefter* Beveridge-kurvan i riktning mot lägre arbetslöshet. Om emellertid en stor del av ökningen i arbetslösheten kan hänföras till en *förskjutning* av Beveridge-kurvan blir utredningens huvudlinje diskutabel; i så fall borde tonvikten läggas mindre på lönebildningen och mer på reformer som förbättrar matchningen mellan arbetslösa och lediga platser.

I utredningen finns ett antal läsvärda bilagor. För en svensk läsare är inte minst Finansdepartementets modellkalkyler av intresse. Här undersöks effekterna av en rad politikalternativ, bl.a. sänkta arbetsgivaravgifter, sänkt personlig inkomstbeskattning liksom en skatteomläggning som innebär att sänkta arbetsgivaravgifter finansieras med höjd mervärdeskatt; den senare typen av «intern devalvering» motsvarar i princip vad som enligt i krisuppgörelserna i september skall äga rum i Sverige den 1 januari 1993. Enligt modellkalkylerna har en sådan intern devalvering nästan inga realekonomiska effekter alls; den enda påtagliga effekten blir högre konsumentpriser. Anledningen till att positiva sysselsättningseffekter uteblir är att den ekonometriska modellen innehåller löneekvationer med rimliga symmetriegenskaper beträffande skatters effekter på lönekostnaderna. Detta innebär att det är den *totala* skattekilen som påverkar lönekostnaderna, i den mån skatterna inte helt övervältras på löntagarna. De realekonomiska effekterna är i princip oberoende av hur blandningen mellan arbetsgivaravgifter, mervärdeskatter och inkomstskatter ser ut. Det svenska Finansdepartementet har här uppenbarligen en annan uppfattning än det norska, eftersom man menar att skattefinansierade skattesänkningar är ett viktigt bidrag till kampen mot arbetslösheten! Det råder inget tvivel om att det norska Finansdepartementet här har en stabilare grund att stå på än sin svenska motsvarighet.

REFERENSER:

Layard, R., S. Nickell och R. Jackman (1991), *Unemployment.* Oxford University Press, Oxford.

NOU 1992:26, *En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene.* Akademika. Oslo.

Om sysselsettingsutvalget:

Om MODAG og konsekvensene av redusert arbeidsgiveravgift

En kommentar til NOU 1992:26*

Lars Mathiesen

AV
LARS MATHIESEN**

Kollega Erling Steigum har dekket de brede linjer i utvalgets innstilling. Jeg er enig i hans kommentarer og har lite å tilføye på dette nivå. Mitt hovedanliggende er den nærmest bastante avvisning av bruk av arbeidsgiveravgift som en stimulans for å øke sysselsettingen. Man har riktignok virkningsberegnet effektene av 2 prosentpoeng reduksjon av arbeidsgiveravgiften (og noen andre tiltak, bl.a. økt offentlig konsum), men vurderer den ikke som et stimulerende tiltak. Den nevnes kun som en av flere anvendelser av den økte handlefrihet som utvalgets foreslåtte solidaritetsalternativ vil gi (s. 47).

Dette virker besynderlig all den stund den vesentligste premiss for utvalgets innstilling synes å være følgende:

> «Skal en oppnå en betydelig bedring i konkurranseevnen, slik solidaritetsalternativet forutsetter, må det derfor først og fremst skje ved lav nominell lønnsvekst.» (s.25.)

For bedriften skulle en tro at en reduksjon av lønnskostnaden var like interessant og stimulerende enten den kom i form av reduserte sosiale omkostninger på bruk av arbeidskraft eller moderate lønnskrav.[1] Som grunnlag for beregningene har et flertall i utvalget valgt å *anta* at 80 % av en avgiftsreduksjon ville bli tatt ut i form av økt lønn. Hvorfor skulle de sysselsatte på den ene side vise solidaritet med ledige i form av moderat lønnsøkning, mens de på den annen side skulle være usolidariske og ta det meste av den stimulans som det offentlige eventuelt kunne bidra med?

Nå presenteres det også beregninger hvor denne såkalte overveltning er null

> «noe som er en meget streng forutsetning ut fra økonomisk teori og historiske erfaringer». (s.312.)

Sammenlikning av resultatene fra virkningsberegninger av de ulike vurderte tiltak gir et visst grunnlag for kommentarer. Egne beregninger av tilsvarende tiltak vha den generelle likevektsmodellen MISMOD[2] gir ytterligere bakgrunn.

Mekanismer i økonomisk teori

Utvalget skisserer selv flere steder i innstillingen de fleste av følgende sammenhenger.

Redusert arbeidsgiveravgift senker bedriftens lønnskostnad og dermed dens produksjonskostnad per enhet. Det gir igjen økt lønnsomhet og ønske om ekspansjon. Redusert lønnskostnad medfører også at arbeid vil bli substituert for andre innsatsfaktorer. Substitusjon og ekspansjon innebærer økt arbeidsetterspørsel. Med et lønnsavhengig og stigende tilbud øker sysselsetting og husholdenes inntekt øker. Den reduserte produksjonskostnad forbedrer bedriftens internasjonale konkurranseevne, hvilket gir redusert import og økt eksport. Den reduserte produksjonskostnad vil tilsvarende tendere til å gi lavere produktpriser hvorved realverdien av en gitt inntekt øker. Økt inntekt og lavere konsumvarepriser fører til økt konsumvareetterspørsel og økt import.

Redusert avgift betyr på den annen side redusert offentlig inntekt, hvor imidlertid inntekten vil øke over tid pga økt sysselsetting, og hvor på tilsvarende måte utgiftene til ledighetstrygd vil bli redusert.

Så langt en komparativ statisk analyse. Den negative effekten - tapt inntekt for det offentlige - kommer umiddelbart, mens de positive virkningene tar det både tid å realisere og det er høyst usikkert hvor kraftige de er. Det er derfor uklart hva sluttresultatet kan bli. Essensen i min kommentar er at jeg finner beregningene urimelig pessimis-

---

* Innlegget er en bearbeidet versjon av forberedt kommentar ved møte i Bergen Sosialøkonomiske Forening 14.9. Gunnar Bårdsen og Erling Steigum har gitt nyttige kommentarer til en tidligere versjon. De hefter selvsagt ikke for mine synspunkter.

** Lars Mathiesen er professor ved Institutt for samfunnsøkonomi ved Norges Handelshøyskole.

[1] I hvert fall har en rekke ledere for arbeidsintensiv næringsvirksomhet uttalt at de ønsker redusert arbeidsgiveravgift, mens NHO-ledelsen ifølge presseoppslag har gått imot. Gitt NHO-ledelsens rekruttering er det ikke det minste rart at man primært er for en reduksjon av energiavgiftene. Og de innser vel at det kan bli et enten eller. Lekkasjer fra det kommende budsjett viser at NHO-ledelsen blir hørt; elavgift for 1.1 milliarder faller bort for kraftkrevende industri, mens avgiften muligens vil øke i alminnelig forsyning.

[2] MISMOD ble utarbeidet for Industridepartementet i 1985. Den ble oppdatert og noe modifisert for Næringsdepartementet i 1991. Se Mathiesen (1992). Den er en nyklassisk, statisk likevektsmodell som er utvidet med minstelønnsrestriksjoner hvorved det oppstår ledighet.

tiske mht. de endelige konsekvenser av en slik avgiftsreduksjon. Dette syn er ingen nyhet; det har fremkommet tidligere, bl.a. i dette tidsskrift, se Dyrstad (1992) og Kolsrud og Nesset (1992).

Ulikt metodeverktøy

Utvalget har anvendt MODAG-modellen til sine beregninger. Utredningen gir naturlig nok lite konkret innsikt i modellens sammenhenger, men det påpekes flere steder at det hefter betydelig usikkerhet ved noen av de ovennevnte og andre sentrale sammenhenger i MODAG.

Denne ydmykhet i omtalen av modellen tas det imidlertid ikke høyde for i utredningens anbefalinger. Der er en eventuell reduksjon av arbeidsgiveravgiften ikke vurdert som et stimulerende tiltak, men kun nevnt i en oppramsing av alternative måter å disponere den økte handlefrihet som det foreslåtte solidaritetsalternativet vil gi. Derimot anbefales som et «..tiltak for å forbedre økonomiens virkemåte..» at oveføringene begrenses «..slik at offentlige kjøp av varer og tjenester kan økes, hvilket gir mer sysselsetting for hver krone..»

De presenterte beregninger indikerer altså at økt offentlig kjøp av varer og tjenester gir «more bang for the buck», eller lavere «budsjettsvekkelse ved en ekspansiv finanspolitikk, regnet pr. sysselsatt.» (Illustrert i figur 17.1)

Mine beregninger vha MISMOD gir motsatte indikasjoner. Før jeg utdyper disse, la meg klargjøre hva jeg påstår og hva jeg ikke påstår. Jeg påstår ikke at MISMOD er hverken den rette modell for slike analyser eller bedre egnet enn MODAG. Som en statisk likevektsmodell har MISMOD klare begrensninger for analyse av virkninger hvor selve forløpet fra en likevekt til en annen kan ha vesentlig betydning for resultatet, her i form av økt offentlig underskudd, opplåning og dermed økt gjeld og renteutgifter på lang sikt. Jeg finner det imidlertid ikke godtgjort, hverken i utvalgets omtale eller annet steds, at MODAG er direkte velegnet for slike analyser.[3]

MODAG løser sekvensielt for ett år om gangen fremover i tid. Ulikevekt i markedene i det enkelte år påvirker endringer i priser og volumer til neste år. Den består av empirisk estimerte relasjoner. MISMOD beregner den nye likevekt i et fremtidig år, dvs. etter at alle reperkursjoner har dødd ut, uten å si noe om hvor langt fram det er. Den er mer en teori-tro modell hvor parametrene er kalibrert og skjønnsmessig fastsatt. Modellene bygger således på helt ulik modellerings-filosofi. Fordelen med en teori-tro modell er at dens resultater er lettere å forklare og fortolke og dermed lettere gir innsikt.[4] Skeptikere vil hevde at denne innsikt er av liten verdi fordi vi ikke vet hvorvidt resultatene har noen relevans – ettersom modellens parametre ikke er estimerte.

Uenigheten mellom disse to modelleringsretninger koker vel egentlig ned til den tiltro man har til estimerte sammenhenger basert på lange tidsserier; i dette tilfelle fra 1970 og 1980-årene. Norsk økonomi har gjennomgått store strukturelle forandringer over denne perioden, ikke minst de siste 5-6 årene, og det på så sentrale områder for den aktuelle problemstilling som kredittmarkedet og arbeidsmarkedet.

Illustrerende virkningsberegninger

Det er i det minste fra et fagteoretisk synspunkt interessant å vurdere hva forskjellene i resultater skyldes. Uten bedre kjennskap til MODAG kan ikke jeg gi alle svarene på dette, men la meg summere opp innsikten fra bruk av MISMOD. En fullstendig presentasjon av resultatene vil bli rapportert senere.

Den reduserte arbeidsgiveravgiften reduserer produksjonskostnader, hvormed prisnivået i økonomien synker relativt til utlandet - en form for intern devaluering om man vil. Eksporten øker og konkurranseevnen overfor import bedres.

Som påpekt foran økes realverdien av gitte inntekter både for hushold og offentlig sektor. I MISMOD-beregningene er det offentlige konsum av varer og tjenester i volum (og målt i basisårets priser) holdt konstant.[5] Konsumet blir billigere og krever derfor lavere skatteinntekt! Modellens nytteindikatorer for alle dens representative hushold viser positive ekvivalente endringer. Dette tolker jeg som at omleggingen er velferdsøkende.[6]

Utvalget betrakter økt offentlig konsum som et velegnet tiltak for å bedre økonomiens virkemåte. I MISMOD fører økt offentlig konsum også til økt sysselsetting, men mindre enn ved redusert arbeidgiveravgift. Den største forskjellen synes allikevel å være at økt offentlig konsum ikke bidrar til reduserte priser, heller tvert imot og bedrer således ikke bedriftenes konkurranseevne.

I MISMOD reagerer altså bedrifter på relative prisendringer, den er en markedsmodell. I MODAG reageres det tilsynelatende meget lite på relative prisendringer,[7] der synes kun volum i form av økt (offentlig) konsum å gi stimulans. Med dette utgangspunkt er også svaret på virkningsberegninger av pris-kontra volum-stimulerende tiltak gitt.

Analyserte tiltak og deres implementering

Utvalget analyserte tiltak som skulle gi 10-20 000 flere sysselsatte, mens ledigheten er av størrelsesorden 170 000 og den omtalte likevektsledigheten omlag 70 000. Dimensjonering av tiltakene virker derfor noe halvhjertet og antyder langt ifra at arbeidsledigheten betraktes som problem nr. 1.

Jeg har ovenfor nevnt antagelsen om overveltning på 80 % som i og for seg synes å være en vesentlig parameter i analysen. Jeg tror ikke at den er mest

---

[3] Jeg har i forbindelse med vurdering av KLØKT-utvalgets MODAG-beregninger (Mathiesen 1991) påpekt at substitusjonsmulighetene kan være for små og tidsforsinkelsene for store i MODAGs produksjonsbeskrivelse. Det ville være interessant å se det empiriske arbeid som ligger til grunn for disse sentrale parametre. (Innlegg i bl.a. Sosialøkonomen viser at også andre forskere er kritiske til endel forhold vedrørende MODAG.)

[4] Jfr. forskjellen på en beslutningsstøttemodell og en planleggingsmodell. Den første skal gi deg forståelse slik at du kan fatte en beslutning. Den andre viser deg hva som er optimalt – dvs. den gir deg beskatninger.

[5] Driftsoverskuddet (i valuta) og bruttoinvesteringene (i volum) er tilsvarende holdt konstant.

[6] Økonomisk teori gir ingen garanti for at reduksjon av en av flere avgiftssatser i generell likevekt gir velferdsøkning, men utelukker det heller ikke. Den påviste velferdsøkning kan derfor neppe fremstå som noen overraskelse. Hvorvidt realverdien av overføringene er økt eller redusert (slik at realverdien av det offentliges utgift og inntekt er økt) er ikke undersøkt. Det spiller forsåvidt mindre rolle fordi alle hushold kommer bedre ut!

[7] Jfr. beregningene av redusert avgift med 2 prosentpoeng og 0 hhv 80% overveltning. Forskjellen i sysselsetting i år 2000 er 3-4000. Betrakt differansen mellom disse scenarier. Stimulansen til bedriftee er 1.6% reduksjon av lønnskost mens effekten er 0.1-0.2% i etterspørsel, dvs. en elastisitet på 0,1.

sentral eller usikker. Derimot synes jeg at den pessimisme som råder blant private aktører (hushold og bedrifter) er adskillig vanskeligere å forholde seg til. Det har med forventninger å gjøre og angår vel spesielt to ledd i den virkningskjeden som er skissert foran: vil bedrifter og hushold benytte økt inntekt til etterspørsel etter varer og tjenester, eller vil de i hovedsak forbedre sin finansielle posisjon? Hvordan kan myndighetene bidra til at aktørene får et mer optimistisk syn på fremtiden? Våger det offentlige å gå foran og ikke minst, er de offentlige utspill troverdige signaler om at det blir bedre? Er det noe i den foreslåtte politikk som bærer bud om bedrete rammebetingelser?

Jeg mener at redusert arbeidsgiveravgift kan være et slikt signal, og jeg ville gå inn for en større reduksjon. Dette tiltak bør sees i sammenheng med økte miljøavgifter som ble utredet i 1991. (Se NOU 1992:3.) Der ble bl.a. en reduksjon på 3 prosentpoeng vurdert, dels for å kompensere for økte miljø-avgifter, dels for å kanalisere avgiftsinntekt tilbake til privat sektor.[8]

Utvalgets strakstiltak, som går ut på umiddelbart (1993-94) å øke konsumet i offentlig sektor virker ikke grundig gjennomtenkt. Slik det omtales både i innstillingen og i offentlig debatt, er det stor fare for at kommunene får arbeidsgiveransvaret. Det er vanskelig å se at de tusener det her blir snakk om kan foreta seg særlig mye nyttig arbeid før de overtar oppgaver fra eksisterende private leverandører, det være seg håndverksbedrifter innen vedlikehold og oppussing av offentlig bygningsmasse, trykkerier e.l. Det er heller ikke lett å se hvordan slik offentlig virksomhet kan organiseres. Det vil bli behov for arbeidsledelse, men offentlige kontorer og institusjoner har i utgangspunktet ikke slikt personell (utenom sine egne arbeidsområder). Blant de ledige som kommer inn vil det sikkert være noen med erfaring i arbeidsledelse eller de andre oppgaver som omtales, f.eks. kulturtiltak, men mange vil det ikke være. For det er vel ikke meningen å støvsuge ledighetskøen for de mest kvalifiserte? I så fall kan man forvente redusert privat etterspørsel etter ledige, og man får liten omstilling. Til slutt har vi poenget om det midlertidige som har en egen evne til å bli permanent.

Det er å håpe at økt offentlig konsum gjennomføres ved kjøp av varer og tjenester fra privat sektor (og igjen synes jeg nok at de foreslåtte økninger er for små). Da kan man hjelpe til å opprettholde private bedrifter med sitt organisasjonsapparat og sine muligheter for lærlingeplasser over en vanskelig periode slik at produksjonsapparat og kompetanse er intakt når oppgangen kommer. Man må gjerne kreve av disse leverandører at de etablerer lærlingeplasser, tar inn ungdom og på annen måte overvåke deres virksomhet, men kommunene må ikke få arbeidsgiveransvaret.

[8] Jeg beregnet konsekvenser av redusert el-avgift og av reduksjon i både arbeidsgiver- og el-avgift. Mathiesen (1991).

REFERANSER:

Dyrstad, J.M., «Arbeidsgiveravgiften og sysselsettingsproblemene», *Sosialøkonomen* 3 (1992) 8-11.

Finansdepartementet, *NOU 1992:26 En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene*, Oslo, 1992.

Kolsrud, D. og E. Nesset, «Sysselsettingseffekter av redusert arbeidsgiveravgift - simulering med en økonometrisk makromodell», *Sosialøkonomen* 6 (1992) 22-28.

Mathiesen, L., «Analyse av energibruk og CO_2-utslipp i norsk økonomi i år 2000», SNF-rapport 54/91, Bergen, 1991.

Mathiesen, L., «MISMOD-88. En modell for analyse av økonomiske virkninger for næringsvirksomhet av endringer i det norske avgifts-, støtte-, og reguleringssystem», SNF-rapport 26/92, Bergen, 1992.

HØGSKOLE SENTERET I NORDLAND

1. amanuensis/amanuensis i samfunnsøkonomi

Ved Høgskolesenteret i Nordland, Institutt for økonomisk/administrative fag, er det ledig et vikariat som førsteamanuensis/amanuensis i samfunnsøkonomi fram til 01.08.94. Stillingen ønskes besatt med sosialøkonom/ siviløkonom HAE eller person med tilsvarende utdanning. Erfaring fra undervisning vil bli tillagt vekt.

Nærmere opplysninger fås ved henv. til Finn Jørgensen, tlf. 081 17684 eller personalkonsulent Eva Britt Abelsen, tlf. 081 17216.

Se fullstendig utlysing i Norsk lysingsblad nr. 234 for 8. 10.1992.

Søknad vedlagt vitnemål, attester og publikasjoner som ønskes tatt med i kompetansevurderingen, sendes i 4 eksemplarer **innen 28. okt. 1992** til

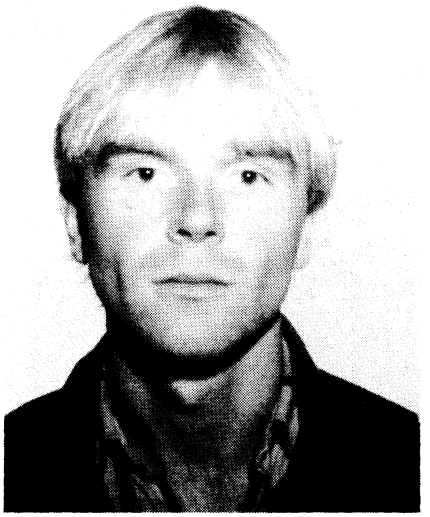
Høgskolesenteret i Nordland, 8002 Bodø.

Adresse
8002 Bodø.
Tlf.(081) 17200

CICERO Bodø

Om sysselsettingsutvalget:

Noen kommentarer til Kleppe-utvalgets utredning



Erik Nesset

AV
ERIK NESSET*

1. INNLEDNING

Kleppe-utvalget har levert en imponerende utredning – ikke bare rent kvantitativt (nesten 500 sider) men også vurdert ut fra mer kvalitative mål. Utredningen er svært omfattende og de fleste teoretiske resonnementene holder høyt faglig nivå. Men selv en utredning av dette formatet gir ikke alle mulige svar på de store utfordringene vi står overfor i 90-årenes arbeidsmarked. Til det har blant annet tidsfristen for arbeidet vært for knapp, og mandatet, tross sitt omfang, for snevert. Jeg synes nok også at de tilrådningene som utvalget foreslår for å løse ledighetsproblemene blir for lite konkrete. I store trekk synes det hele å koke ned til en moralsk pekefinger som formaner partene i arbeidslivet til å inngå en omfattende «*samfunnskontrakt*» for å holde lønnskostnadene i sjakk. Dette er vel og bra – og et svært berettiget forsøk på holdningsskapende påvirkning. Men jeg tror dessverre den moralske formaningen ikke er tilstrekkelig til å skape det troverdige klima for måtehold blant alle parter i arbeidslivet som situasjonen krever.

Jeg vil i det følgende komme med noen kritiske merknader til dette arbeidet, og det er da naturlig å starte med de områdene hvor jeg mener utredningen har sine mangler. For det første savner jeg en grundigere diskusjon omkring *nærings- og regionalpolitikken*, og de muligheter og begrensninger som den økende internasjonaliseringen gir. Spesielt tror jeg det kan være nyttig å drøfte regional utvikling i lys av nyere økonomisk vekstteori, og koble dette opp mot EF's regionalpolitiske regelverk. *Bedriftsbeskatningen* er et annet viktig tema som blir stemoderlig behandlet. Fra optimal beskatningsteori kan vi finne gode argumenter for et bedriftsskattesystem basert på «cash-flow» skatt. Et slikt system innebærer i realiteten en 100% åpningsavskrivning av investeringer. Dette ble blant annet diskutert av Skattekommisjonen i 1989 (NOU 1989:14), uten at en den gang falt ned på et slikt system. En kan imidlertid spørre seg om ikke dagens problemer i kapitalmarkedet burde ha aktualisert en slik omlegging. Jeg tror i alle fall at helhetsvurderingene og de viktigste avveiingene og prioriteringene i forhold til sysselsettingsproblemene hadde blitt bedre belyst om en i utredningen også tok for seg viktige trekk ved bedriftsskattesystemet.

Et annet ankepunkt er den forholdsvis sterke forankringen som deler av politikktilrådningene synes å ha til resultater fra simuleringer med den makroøkonomiske modellen MODAG. Det kan være til dels store sprik mellom de faktiske kunnskaper om økonomiske sammenhenger og det som kan beskrives i en enkel makroøkonometrisk modell. Her burde utvalget vært mer forsiktig i sin modellbruk, og kanskje flinkere til å benytte alternative modeller på områder hvor kontroversene er størst. I de følgende avsnittene vil jeg kort utdype noen av disse merknadene.

2. NÆRINGS- OG REGIONALPOLITIKKENS ROLLE

Næringspolitikk er viet et helt kapittel i utredningen. Her erkjennes det at det særlig er de små og mellomstore bedriftene (SMB) som har potensiale til å øke sysselsettingen. Det største problemet for slike bedrifter, som ofte er lokalisert i distriktene, er imidlertid en for dårlig tilgang på risikokapital. Dette har vært en hemsko for økt investeringsaktivitet, noe som er en viktig forutsetning for større aktivitet og økt sysselsetting i distriktene. Det fremste virkemiddelet som utvalget skisserer for å endre på denne situasjonen er utviklingen av en egen egenkapitaldivisjon i det nye Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND). Det er meningen at dette fondet skal få «rommelige rammer» for tildeling av statlig lånekapital for særlig å styrke egenkapitalen til SMB. Nå gjenstår det å se om «rommelige rammer» betyr at den totale lånerammen økes betraktelig, eller om det kun er snakk om en effektiviserings-gevinst. Det forutsettes videre at dette organet skal ta «normal risiko». Dette virker svært så passivt i lys av dagens problemer på finansmarkedene. Problemet er vel nettopp mangelen på risiko*villig* kapital?

Et annet «satsningsområde» er det vi med en fellesbenevnelse kunne kalle *kunnskapsformidling*. I tråd med erkjennelsen av regionenes betydning for sysselsettingsutviklingen fokuseres det nå på institusjoner og ordninger som kan bidra til en bedre spredning av anvendt forsknings- og utviklingskunnskap. Dette tror jeg er et viktig felt, som også underbygges av nyere atferdsteoretiske analyser og moderne vekstteori. Michael Porters metoder og teorier for industriell utvikling er sentrale i så måte. I hans analyser av industriell utvikling fokuseres det sterkt på hori-

* Erik Nesset er forsker/cand.polit. ved Møreforsking Molde.

sontal og vertikal integrasjon av bedrifter slik at sterke industrimiljøer («clusters») kan vokse fram. Disse ideene, som blant annet er lansert i boken «*The Competitive Advantage of Nations*» fra 1990, har allerede fått betydelig gjennomslagskraft i mange akademiske miljøer. En av hovedkonklusjonene til Porter er at myndighetene bør investere i forskning og utdanning framfor subsidiering av innsatsfaktorer og bruk av andre beskyttelsesordninger. Dette vil på sikt sikre en sunn industriell konkurranseevne. Også *nyere vekstteori* tillegger betydningen av menneskelig kapital stor vekt. Til tross for klare likhetstrekk mellom Porters ideer og metoder og nyere vekstteori – særlig ved betoningen av kunnskapsakkumulasjon – er der imidlertid en interessant forskjell: I motsetning til Porters anbefalinger kan vi i nyere vekstteori finne argumenter for ensidig kapitalstøtte. Dette henger sammen med de *positive eksterne virkningene* som økte realinvesteringer kan generere. Det som i første rekke er drivkraften bak dette resultatet er en form for «learning by doing» resonnement: Økt kapitalbase gir bedre vilkår for kreativ og innovativ virksomhet, dels ved at det frigjøres ressurser og dels ved at ny teknologi i seg selv virker inspirerende på den kreative aktiviteten. Økt innsikt i en bedrift smitter så over på andre bedrifter. Vi får med andre ord positive eksterne virkninger som ikke uten videre er internalisert i hver enkelt bedrifts optimaliserende atferd. Jeg synes nok at dette spennings-forholdet mellom to sentrale nyere forskningsprogram burde vært sterkere fokusert og problematisert i utredningen. Utvalget har ikke i tilstrekkelig grad tatt inn over seg den teoretiske og etterhvert også empiriske kunnskap som seinere forskning har frembrakt på dette området. Et beslektet felt som utvalget heller ikke går særlig i dybden av er investeringer i infrastruktur. Også denne form for aktiv politikk kan begrunnes ved eksistensen av positive eksterne virkninger.

I forlengelsen av denne diskusjonen hadde det også vært naturlig å gripe fatt i de alternativer vi står overfor gitt at det er fornuftig for myndighetene å gå inn med aktive tiltak. Jeg tenker her først og fremst på regionalpolitiske tiltak, og da spesielt på forholdet mellom generelle og selektive virkemidler. Redusert arbeidsgiveravgift kan stå som eksempel på et generelt tiltak, mens økt investeringstilskudd (DU-støtte) har mer preg av å være et selektivt virkemiddel. Ved å sette subsidiering av arbeidskraft opp mot kapitalstøtte plasseres diskusjonen midt opp i sentrale teoretiske problemstillinger. Mens tradisjonell teori favoriserer subsidiering av arbeidskraft, vil (som nevnt) nyere vekstteori kunne begrunne kapitalstøtte. Også den nye spillteoretiske tilnærmingen til offentlig økonomi kan gi argumenter for kapitalstøtte. Dette avhenger av hvor troverdig den økonomiske politikken (tiltakene) oppfattes av aktørene. Ved såkalte tidsinkonsistente planer for offentlig regionalpolitikk (dvs. liten troverdighet) vil den tradisjonelle teoriens favorisering av arbeidskraftsubsidier ikke lenger ha gyldighet. Et annet argument for kapitalstøtte kan muligens finnes i den etterhvert omfattende hysterese-litteraturen.[1] Greenwald og Stiglitz (1987)[2] viser at modeller som innfører konkurskostnader (f.eks. p.g.a. imperfeksjoner i kreditt-markedene) kan gi hysterese-effekter: Sannsynligheten for konkurs (konkurskostnaden) øker når økonomien utsettes for negative sjokk. Dette kan føre til at bedriftene underinvesterer, noe som bidrar til at lavkonjunkturer forlenges. For å bryte denne selvforsterkende konjunkturnedgangen kan det være nødvendig for myndighetene å gå aktivt inn med støtte til bedrifter og næringer.

Et sentralt problem ved mange av støttetiltakene er imidlertid at de kan stride mot det internasjonale regelverk for konkurransepolitikk (EØS, EF, EFTA). Særlig vil dette antakeligvis gjelde ensidig kapitalstøtte. Dette kan være en av grunnene til myndighetenes ambivalens i forhold til arbeidsgiveravgiften som distriktspolitisk virkemiddel. På den ene siden tror de tilsynelatende ikke nevneverdig på en generell avgiftslette som et effektivt virkemiddel for å styrke sysselsettingen. På den andre siden ønsker de å beholde den differensierte avgiften. Grunnlaget for å beholde den bunner nok i at arbeidsgiveravgiften følger personer og ikke bedrifter. De kan derfor regnes som deler av personskattesystemet, og en unngår dermed å komme i strid med EFs regelverk for industristøtte (så lenge personskattesystemene ikke er harmonisert). Men dette må også bety at myndighetene tross alt tror på en viss regional effekt av den differensierte avgiften, ellers kunne de jo gjøre satsene like for hele landet. Det er derfor mulig at det ikke er selve effekten av redusert avgift som betviles, men snarere en sterk frykt for en svekkelse av offentlige budsjetter som gjør seg gjeldende. Dette er for så vidt en reell og betimelig frykt, som antakeligvis undervurderes av mange fagøkonomer. Min kritikk går imidlertid ikke på hvor reell denne frykten er og bør være, men derimot på den manglende evnen og viljen til klare prioriteringer i nærings- og regionalpolitikken. Har en tro på at et virkemiddel kan være effektivt, må en eventuelt finne dekning for tiltaket – eller i hvert fall diskutere mulige løsninger. Dette har utvalget til en viss grad også gjort i utredningens kapittel 17. Problemene med denne diskusjonen er – slik jeg ser det – at den i alt for stor grad gjør seg avhengig av resultater basert på simuleringer av en enkelt modell.

3. ER MODELLFORSTÅELSEN I SAMSVAR MED TEORI OG EMPIRI?

Analysene av virkemiddelbruk knyttes direkte til resultater av simuleringer med modellen MODAG. Mens den teoretiske argumentasjonen (spesielt omkring arbeidsmarkedets funksjonsmåte) avdekker ny og spennende innsikt, kan en stille spørsmål ved om denne innsikten i tilstrekkelig grad er implementert i den økonometriske modellen. Jeg vil hevde at den ikke er det.

I MODAG er lønnsdannelsen modellert ved en Phillipskurve med et hovedkurstillegg (produktivitetsveksten og inflasjonen i våre markedsland). Dette gjør at MODAG har en «naturlig» arbeidsledighetsegenskap (NAIRU). Denne omtales også som hovedkursledigheten, da dette ledighetsnivået er forenlig med en produktivitetsjustert lønnsvekst på linje med inflasjonen i våre markedsland. I slike modeller vil den langsiktige ledigheten kun være avhengig

[1] «Hysterese» (av gresk: «å være etter») er fellesbenevnelse på ulike former for forplantningsmekanismer i økonomien.

[2] Greenwald, B.C. og J.E. Stiglitz (1987): «Imperfect Information, Credit Markets and Unemployment», *European Economic Review* 31, 444–456.

av forhold på tilbudsiden. Det er med andre ord ingen form for hysterese innebygget i modellen, og eventuelle sjokk dempes fullt ut på lang sikt. Dette korresponderer dårlig med såvel nyere teori som empiri. Analyser på norske og utenlandske data tyder for eksempel på at det eksisterer flere kilder til hysterese i lønnsdannelsen: Hensynet til sysselsettingen kan blant annet få for liten vekt ved lønnsfastsettelsen ved at det kun er interessene til de med jobb som blir representert gjennom fagforeningenes lønnskrav. Analyser tyder også på at de langtidsledige har mindre lønnsdempende effekt enn de korttidsledige. En liknende sammensetningseffekt kan skyldes åpen ledighet i forhold til sysselsetting på tiltak. En annen form for hysterese-mekanisme kan ha bakgrunn i sysselsettingsinsentiver hos bedriftene: Dersom de har forventninger til hvordan arbeidsmarkedet blir i framtiden, så kan lønningene være et ufullstendig mål på kostnaden ved å sysselsette flere i dag. Analyser viser i tråd med dette at forventninger om lavere sysselsetting i framtiden får en direkte negativ effekt på sysselsettingen i dag. Ledigheten får med andre ord *egentyngde*. (Se forøvrig Kolsrud og Nymoen (1992)[3] for en grei oversikt over hysterese-problematikken.) Slike mekanismer som her er listet opp er ikke (i tilstrekkelig grad) innebygd i modellen MODAG. Dette gjør at modellen ikke fanger opp vesentlige trekk ved økonomiens respons på tilbuds- og etterspørselssjokk.

I MODAG forutsettes det at 80 prosent av en reduksjon i arbeidsgiveravgiften vil bli veltet over på lønningene i konkuranseutsatt sektor, mens der i skjermet sektor ikke er noen automatisk overvelting. Videre antas det at lønningene i skjermet sektor følger lønningene i konkurranseutsatt sektor. Dette er svært kritiske antakelser når det gjelder sysselsettingseffekten av redusert arbeidsgiveravgift. Dersom lønnsoverveltningen i konkurranseutsatt sektor var mye mindre, samtidig som det også var en lønnssmitteeffekt fra skjermet til konkurranseutsatt sektor (altså en ekte lønns-lønns spiral), ville effekten på sysselsettingen antakeligvis vært mye større enn det simuleringsresultatene fra MODAG viser. Både lønns-lønns spiraler og lønns-pris spiraler er viktige forplantningsmekanismer i vår økonomi. Mens lønns-pris spiralen forsterker effekten av en avgiftsreduksjon, vil lønns-lønns spiralens virkning være avhengig av lønnsoverveltningen i konkurranseutsatt sektor: Ved høy overvelting dempes effekten. Ved ingen overvelting er denne mekanismen derimot passiv. I MODAG er disse mekanismene antakeligvis undervurdert.

Et annet spørsmål en kan stille er om MODAG gir rimelige resultat når det gjelder realinvesteringenes respons på endringer i lønnskostnadene. Det kan henføres flere tolkninger til en slik respons, og ikke minst viktig er antakeligvis cash-flow effekten. Jeg tror ikke investeringene i MODAG er tilstrekkelig sensitive til slike kostnadsendringer, noe som også vil bidra til å undervurdere sysselsettingseffekten av redusert arbeidsgiveravgift.

I det hele tatt er det mye som tyder på at alternative modellformuleringer ville gitt andre resultater – spesielt med hensyn til redusert arbeidsgiveravgift – enn det som MODAG impliserer. Utvalget burde tatt hensyn til dette.

4. AVSLUTNING

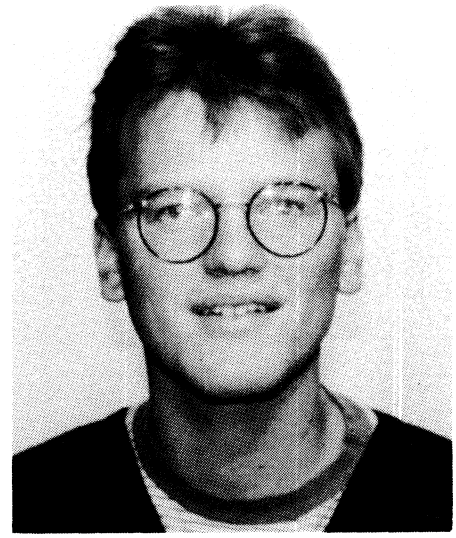
Empiri tyder på at det er vanskelig å få bukt med ledighetsproblemet dersom ledigheten får anledning til å feste seg på et høyt nivå. Vi står derfor overfor svært store utfordringer på arbeidsmarkedet de nærmeste årene, utfordringer som stiller store krav til alle parter. Dette kan godt formuleres som et krav til en omfattende «samfunnskontrakt», slik det blir gjort i Kleppeutvalgets utredning. Denne samfunnskontrakten mangler imidlertid etter mitt syn en *troverdighetsfaktor*. Fra teorien om asymmetrisk informasjon har vi lært at aktørene med minst/dårligst informasjon (f.eks. en bank som låner penger til en investor) kan kreve en «egenandel» fra den andre parten (egenkapital), slik at risikoen ved et «felles» prosjekt blir bedre fordelt. På samme måte kan det tenkes at partene i arbeidsmarkedet krever en «egenandel» i form av mer konkrete tiltak fra myndighetenes side for å inngå en samfunnskontrakt som på sikt kan løse ledighetsproblemene. Et slikt tiltak kunne være en kraftig reduksjon i arbeidsgiveravgiften, kombinert med innstramninger (f.eks. økt moms) som gir uendrede netto provenyvirkninger. (En slik politikk burde ikke være mindre aktuell etter at svenskene har gjort dette.) Dersom utvalget tror på en samfunnskontrakt uten en slik «troverdighetsforankring» er det vel ingen grunn til ikke å tro på det samme dersom myndighetene kommer med et kraftig positivt signal om å ville gjøre noe konkret med ledighetsproblemene. Et slikt tiltak, som ikke svekker budsjettene, ville dessuten ikke være særlig risikabelt. Skulle de positive effektene på sysselsettingen helt utebli, ville konsekvensene antakeligvis bare bli litt sterkere prisstigning, noe som vi burde ha grunnlag for å tåle med dagens lave inflasjonstakt.

[3] Kolsrud. D. og Nymoen, R. (1992): Reallønn og «langsiktig» arbeidsledighet. *Arbeidsnotet* 1992/4, Norges Bank.

Om sysselsettingsutvalget:

Sysselsettingsutvalget, likevektsledighet og empiri*

AV
BJØRN E. NAUG **



Bjørn E. Naug

Begrepet «likevektsledighet» har fått en sentral plass i sysselsettingsutvalgets innstilling. Flere steder i utredningen refereres det til anslag utført for utvalget som tyder på at likevektsledigheten har økt fra 2-2,5 prosent på 1970-tallet til om lag 3-3,5 prosent ved inngangen til 1990-årene. På bakgrunn av disse anslagene er det i MODAG-beregningene i vedlegg 1 lagt til grunn at likevektsledigheten fortsetter å ligge på om lag 3,5 prosent. Det presiseres i vedlegget (s. 324) at : «Denne forutsetningen (om konstant likevektsledighet på 3,5 prosent) sammen med anslaget for utviklingen i ledigheten i basisalternativet, er viktig for resultatene av de virkningsberegningene der lønnsdannelsen er modellert». I lys av dette ville det vært naturlig om beregningene av likevektsledigheten hadde vært dokumentert i innstillingen, spesielt siden den metoden som er benyttet er omstridt blant norske økonomer. En rekke empiriske undersøkelser utført på norske data[1] tyder på at den anvendte beregningsmetoden ikke er empirisk velfundert.

Beregningen av likevektsledigheten for utvalget er foretatt på bakgrunn av en Phillipskurverelasjon for industrilønningene. Sterkt forenklet, men uten tap av generalitet, kan en slik relasjon skrives som:

1) $\Delta W_t = a - bU_t + e_t$

hvor W er reallønna og U er arbeidsledighetsprosenten. a og b er koeffisienter og e_t er et stokastisk restledd. Vi ser bort fra effekter av produktivitet.

Relasjonen 1) er estimert ved minste kvadraters metode og likevektsledigheten er beregnet som den ledigheten som sikrer konstant reallønn. Likevektsledigheten er da gitt ved forholdet mellom konstantleddet og koeffisienten for ledighetsleddet.

En innvending som kan reises mot denne beregningsmetoden er at det implisitt forutsettes at likevektsledigheten er en konstant, autonom, størrelse.[2] Dette er ikke i samsvar med utvalgets syn på arbeidsmarkedets funksjonsmåte. På side 177 heter det f.eks. at: «Likevektsledigheten synes å ha en tendens til å følge den faktiske ledigheten».

De fleste studiene av lønnsdannelse på norske data de senere år tar utgangspunkt i en mer generell modell enn Phillipskurven:

2) $\Delta W_t = \alpha + \beta U_t + \gamma(W - W^*)_{t-1} + e_t$, $-1 < \gamma < 0$

Likning 2) er en feiljusteringsmodell for industrilønningene. Det siste leddet er et feiljusteringsledd. Likning 2) sier at reallønnsveksten i tillegg til ledigheten avhenger av forrige periodes avvik mellom lønnsnivået og et langsiktig likevektsnivå for lønna, W*. W* kan f.eks. inneholde hovedkursen og ledighet.[3]. Dersom lønna i forrige periode lå over hovedkursen, vil dette trekke lønnsveksten ned i inneværende periode. Motsatt hvis lønna lå under hovedkursen i forrige periode. En slik *feiljusteringsmekanisme* kan begrunnes ut fra markedsteori og teori for forhandlinger mellom bedrifter og fagforeninger. Se Nymoen (1988) for en nærmere diskusjon av feiljusteringsmodeller for lønnsdannelsen.

Studiene referert her varierer mht. hvilke forklaringsvariable som inngår i feiljusteringsleddet. Min vurdering av de empiriske resultatene i disse arbeidene er at feiljusteringsleddet er en viktig forklaringsvariabel for lønnsveksten i industrien, slik at Phillipskurverelasjonen 1) er feilspesifisert i form av utelatte variable. Som kjent fra lærebøker i økonometri vil utelatelse av relevante forklaringsvariable kunne føre til utelatt-variabel skjevhet.[4] I Nymoen (1988) og Stølen (1990) endrer konstantleddet seg signifikant[5] når feiljusteringsledd utelates fra lønnsrelasjonenene. Dette indikerer at den beregnede likevektsledigheten fra en estimert Phillipskurverelasjon i liten grad avhenger av de forholdene som ifølge utvalget bestemmer likevektsledigheten: Det estimerte konstantleddet i Phillipskurven er en bruttokoeffisient som inneholder effekten av de utelatte nivåvariablene. Dermed kan den *bereg-*

* Takk til Ådne Cappelen og Einar Bowitz for kommentarer til et tidligere utkast. Synspunktene i dette innlegget er mine og kan ikke tillegges Statistisk Sentralbyrå.

** Bjørn E. Naug, cand.oecon. fra 1991, er konsulent i seksjon for økonomisk analyse i forskningsavdelingen i Statistisk Sentralbyrå.

[1] Calmfors og Nymoen (1990), Eitrheim og Nymoen (1991), Hoel og Nymoen (1988), Johansen (1990), Johansen (1991), Langørgen (1992), Nymoen (1988), Nymoen (1989a, 1989b), Nymoen (1991), Rødseth og Holden (1990) og Stølen (1990).

[2] Dette gjelder dersom det er den samlede ledigheten som benyttes som ledighetsvariabel.

[3] Resultatene i Nymoen(1988,1989b), Stølen (1990) og Johansen (1990) tyder på vi da bør benytte faktorinntektsdeflatoren for industrien som prisvariabel for at 2) skal være velspesifisert.

[4] Se f.eks kapittel 6.6 i Stewart og Wallis (1981) eller kapittel 3.8 i Wonnacott og Wonnacott (1979).

[5] I Nymoen (1988) er skiftet signifikant på 5% nivå. I Stølen (1990) er skiftet signifikant på 10% nivå.

nede økningen i likevektsledigheten like gjerne være en konsekvens av at utelatt-variabel skjevheten på konstantleddet har endret seg over tid som at stukturelle forhold har ført til økt likevektsledighet. Se Kolsrud og Nymoen (1992) for en nærmere diskusjon av dette.

En implikasjon av at det er feiljustering i lønnsdannelsen er at likevektsledigheten ikke bør beregnes på bakgrunn av en lønnsrelasjon alene, men ut fra en modell med flere relasjoner. Se f.eks. Kolsrud og Nymoen (1992). Videre vil varige etterpørselssjokk kunne endre nivået på likevektsledigheten, selv for gitte strukturelle forhold på arbeidsmarkedet.[6] Dette er drøftet inngående i Kolsrud og Nymoen (1992). I lys av den empirien som foreligger er det underlig at det i innstillingen utelukkes at varige etterspørselssjokk, ceteris paribus, kan påvirke likevektsledigheten. På side 176 kan en f.eks. lese at: «På lang sikt er det altså en slags likevekt mellom inflasjon og arbeidsledighet som bestemmes av andre forhold enn etterspørselen, ... Denne (likevektsledigheten) bestemmes av strukturelle og institusjonelle forhold». Det eneste stedet hvor det refereres til de empiriske resultatene om mulige etterspørselseffekter på likevektsledigheten er i vedlegg 2 av Steinar Strøm. Ifølge Strøm (s.347) har dette synet «en god støtte i pågående internasjonal forskning».

I MODAG-beregningene i vedlegg 1 er det benyttet en versjon av MODAG med Phillipskurve for industrilønningene. I lys av resultatene i studiene referert nedenfor er dette en modellversjon som er feilspesifisert. Den versjonen av MODAG-modellen som Byrået bruker i egne analyser inneholder en feiljusteringsmodell for industrilønningene hvor lønningene i skjermet sektor, konsumpriser, ledighet og faktorinntektsdeflatoren for industrien inngår i feiljusteringsleddet.[7] Denne relasjonen er en syntese av likningene for industrilønninger i Nymoen (1991) og Johansen (1990, 1991). Effekter av lønninger i skjermet sektor på industrilønningene kan begrunnes ut fra effektivitetslønn- og fagforeningsteorier. Dette er teorier som utvalget legger vekt på.[8] I omtalen av hvilke faktorer som empirisk har påvirket lønnsveksten i industrien er imidlertid denne lønnsmekanismen ikke diskutert.

I forbindelse med MODAG-beregningene i vedlegg 1 er det ikke gitt noen tilfredsstillende begrunnelse for hvorfor en velger å ikke ta hensyn til de empiriske resultatene i arbeidene jeg har referert til. Det nærmeste en kommer en slik begrunnelse er på side 312: «I den MODAG-versjonen som er mest i samsvar med de vurderinger utvalget har lagt til grunn for lønnsdannelsen .. er det, basert på historiske erfaringstall fra 1970- og 80 årene, for industrien anslått at om lag 80 prosent av en reduksjon i arbeidsgiveravgiften blir tatt ut i økt lønn». Og på side 325 i vedlegg 1: «I de beregningene som presenteres i dette notatet, er det etter en samlet vurdering lagt til grunn en sammenheng som tillegger hensynet til konkurranseevnen 80 prosent vekt og hensynet til utviklingen i disponibel realinntekt 20 prosents vekt».

I virkningsalternativet med redusert arbeidsgiveravgift er det i tillegg til beregningene på MODAGversjonen med Phillipskurve gjengitt resultater fra en beregning med den lønnsrelasjonen som Byrået anvender i MODAG-analyser.[9] Sysselsettingseffekten blir da bare svakt sterkere enn når Phillipskurven benyttes. Svekkelsen av offentlige finanser blir imidlertid vesentlig mindre på lang sikt enn for simuleringen med Phillipskurve. I vurderingen av virkemidler mot arbeidsledighet virker det som om virkemidlenes virkning på offentlige finanser har vært tillagt stor vekt. På bakgrunn av MODAG-simuleringen med feiljusteringsmodell konkluderes det på side 336 i vedlegg 1 med at: «Dersom reduksjonen i arbeidsgiveravgiften ikke motsvares av økt lønn, kan en nedsettelse av arbeidsgiveravgiften være et mer effektivt virkemiddel i langsiktig budsjettsammenheng enn økt offentlig kjøp av varer og tjenester». Utvalget har imidlertid valgt å legge mest vekt på beregningene med Phillipskurve. Det kan derfor være grunn til å spørre om utvalgets manglende anbefaling av bruk av arbeidsgiveravgift har sammenheng med et uheldig valg av lønnsrelasjon.

[6] I hvilken grad dette faktisk vil gjelde, avhenger av hvor rask feiljusteringen er og modellens øvrige relasjoner.

[7] En relasjon av denne typen inngår også i Byrå-ets kvartalsmodell KVARTS, se Langørgen (1992).

[8] Se f.eks kapittel 8.3.2.

[9] Resultatene fra denne beregningen er gjengitt i tabell 3.1b på side 329.

REFERANSER:

Calmfors, L. og R. Nymoen (1990): «Real Wages and Employment Policies in the Nordic Countries». *Economic Policy* 5, 397-488.

Eitrheim, Ø. og R. Nymoen (1991): «Real wages in a multisectoral model of the Norwegian economy». *Economic Modelling* 63-82.

Hoel, M. og R. Nymoen (1988): «Wage Formation in Norwegian Manufacturing. An Empirical Application of a Theoretical Bargaining Model». *European Economic Review* 32, 977-997.

Johansen, K. (1990): «Modelling Wages in the Small Open Economy: A Note». Memo fra Universitetet i Trondheim. Revidert Mars 1991.

Johansen, K. (1991): «Hysteresis effects in wage determination». Paper presentert på EEA konferansen i Cambridge 30/8-2/9 1991.

Kolsrud, D. og R. Nymoen (1992): «Reallønn og langsiktig ledighet». Arbeidsnotat 4/92. Norges Bank.

Langørgen, (1992): « Lønnsrelasjoner for Norsk økonomi». Kommer som Rapport fra Statistisk Sentralbyrå.

Nymoen, R. (1988): «Integrerte variable og empiriske lønnsrelasjoner». *Norsk Økonomisk Tidsskrift* 102, 193-215.

Nymoen, R. (1989a): «Wages and the Length of the Working Day. An empirical Test Based on Norwegian Quarterly Manufacturing Data». The *Scandinavian Journal of Economics* 91, 599-612.

Nymoen, R. (1989b): «Modelling Wages in the Small open Economy: An Error-Correction Model of Norwegian Manufacturing Wages». *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 51, 239-258.

Nymoen, R. (1991): «A Small Linear Model of Wage- and price-inflation in the Norwegian Economy». *Journal of Applied Econometrics* vol. 6, 255-269.

Rødseth, A. og S. Holden (1990): «Wage formation in Norway». Kapittel IV i L. Calmfors (red.) *Wage formation and Macroeconomic Policy in the Nordic Countries*. Oxford University Press.

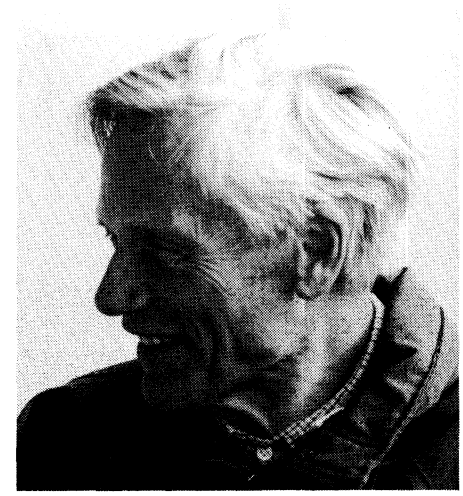
Stewart, M. og K.F. Wallis (1981): *Introductory Econometrics*, 2. utgave. Basil Blackwell.

Stølen, N.M.S. (1990): «Is there a NAIRU in Norway?». Discussion Paper no. 56. Statistisk Sentralbyrå.

Wonnacott, R.J. og T.H. Wonnacott (1979): *Econometrics*. John Wiley and Sons.

Aktuell kommentar:

Arbeidsløsheten i Norge



Fritz C. Holte

At Kleppeutvalget nylig har lagt fram sin innstilling kan være en passende foranledning til å stille disse spørsmålene:
Hvorfor er det nå i Norge og andre industriland så mange flere arbeidsløse enn det var i 1950-årene? Hvorfor har den nåværende norske regjering hittil lykkes så dårlig med bekjempe arbeidsløsheten selv om den sier at dette er dens jobb nr. 1? Har Kleppeutvalget pekt på virkemidler som kan brukes til å sørge for at det blir langt færre ledige enn det er i dag? Kan Norge unngå massearbeidsløshet ved å inngå en EØS-avtale eller ved å bli medlem av EF?

Jeg skal drøfte disse spørsmålene i tur og orden. Mye av det jeg sier om årsakene til arbeidsløshet, har gyldighet for alle industriland. Men hvis ikke noe annet blir sagt, er det likevel Norge jeg først og fremst har i tankene.

I boka *Hva slags framtid?*, utgitt av Prosjekt Alternativ Framtid på Universitetsforlaget i juni 1992, utdyper og begrunner jeg en del av det jeg hevder i denne artikkelen. I boka argumenterer jeg også for at vi kanskje kan unngå massearbeidsløshet i en framtid der vi ikke har omfattende internasjonal markedsøkonomi.

AV
FRITZ C. HOLTE*

Litt om noen av årsakene til arbeidsløshet

Det fins er rekke forhold som påvirker størrelsen av arbeidsløsheten, og jeg har plass til å drøfte bare noen få av dem. De jeg drøfter, gir likevel en stor del av forklaringen på hvorfor det er så mange flere ledige i dag enn for noen år siden. De forholdene jeg *ikke* drøfter, bidrar alt i alt til å gjøre det enda vanskeligere å unngå høy arbeidsløshet.

OECD-samfunnet. De enkelte industrilands økonomiske forhold er så sterkt knyttet sammen at disse landene i noen sammenhenger kan betraktes som ett samfunn. Jeg kaller det *OECD-samfunnet.*

Arbeidsløshet som følge av endringer i produksjons-teknikken. Konkurranse mellom bedriftene i OECD-samfunnet fører til at ny teknikk utvikles og tas i bruk i økende tempo. Tempoet øker bl.a fordi de største bedriftene blir stadig rikere, og derfor kan bruke stadig mer ressurser til utvikling av ny teknologi.

La oss forutsette at en bestemt bransje tar i bruk en ny teknikk som fører til at det trengs mindre arbeidskraft enn før for å produsere nok til å dekke etterspørselen etter det som lages i bransjen. En slik effektivisering fører til at en del arbeidsplasser går tapt, og derfor til at en del mennesker blir arbeidsløse.

Ifølge klassisk sosialøkonomisk teori vil dette sette i verk tilpasningsprosesser som fører til at de som har blitt ledige, finner seg nye jobber i andre bransjer. I noen perioder har denne teorien gitt en god beskrivelse av virkningene på sysselsettingen av å gå over til mer effektiv teknikk. Men flere forhold gjør at endringer i produksjonsteknikken kan skape permanent arbeidsløshet.

For det første kan teknikken endres raskt. Det øker i så fall sjansene for at før vi klarer å bli ferdige med tilpasningen etter én teknikkendring, har det allerede funnet sted mange andre teknikkendringer som også krever tilpasninger.

For det andre: I de fleste bransjer kan vi få nye arbeidsplasser bare dersom bedriftene først investerer i bygninger, maskiner, redskaper og/eller annet produksjonsutstyr. Dersom viljen til å investere er liten, kan det bli for lite av investeringer som skaper nye arbeidsplasser.

For det tredje kan det tenkes at en som blir arbeidsløs, må omskolere seg før hun eller han vil kunne få jobb i en annen bransje. For mange av dem som blir ledige, kan det bety at de går arbeidsløse nokså lenge tid før de får en ny jobb. For andre kan det føre til at de aldri kommer i arbeid igjen.

For få jobber som ikke krever yrkeskompetanse. Det er to grupper av mennesker som søker jobber der det ikke kreves yrkesutdanning. Den ene er de ufaglærte. Den andre er mennesker som har en yrkesutdanning det ikke er bruk for, og som av ulike grunner ikke kan eller ikke vil omskolere seg. Vi må regne med at det alltid vil finnes en hel del mennesker som tilhører disse to gruppene. Én form for arbeidsløshet består i at etterspørslen etter folk til å utføre ufaglært arbeid, er mindre enn tallet på dem som er avhengig av å få slikt arbeid dersom de skal unngå arbeidsløshet.

En persons yrkeskompetanse består ikke bare av utdanning, men også av de erfaringene vedkommende har skaffet seg ved å delta i arbeidslivet. En del av arbeidsløsheten skyldes at de jobbene som tilbys folk uten yrkeserfaring, er færre enn de arbeidssøkere som mangler yrkeserfaring.

* Fritz Holte er cand.oeceon fra 1950. Han har tidligere vært professor ved Norges Landbrukshøgskole. Han arbeider nå med Prosjekt Alternativ Framtid.

Hvorfor er det mye mer arbeidsløshet i Norge nå enn i 1950-årene

Her er noen av årsakene til at det er mye mer arbeidsledighet i Norge nå enn det var i 1950-årene:

Teknikken endres raskere. Produksjonsteknikken endres raskere. Det trekker i retning av mer arbeidsløshet på grunn av ufullførte tilpasninger.

Liten vilje til å investere. I 1950-årene var risikoen ved å investere vanligvis liten, fordi norske myndigheter den gang både kunne og ville sørge for at det i Norge ble det gode avsetningsmuligheter i de fleste bransjer. - Fordi risikoen var liten, var investeringslysten så stor at vi fikk nye arbeidsplasser i de mengdene vi trengte for å opprettholde full sysselsetting.

I dag har nedbyggingen av økonomiske grenser mellom landene redusert norske myndigheters muligheter for å påvirke den innenlandske økonomiske utviklingen. Det som skjer i vårt land, avhenger i meget høy grad av utviklingen i andre land, og den utviklingen er vanskelig å forutsi. Derfor må bedriftene tilpasse seg under mye mer usikre forhold enn før. Kombinasjonen av denne usikkerheten og mange eksempler fra de siste årene på at investeringer kan føre til tap, har svekket både bedriftsledernes ønsker om å investere og kapitaleiernes vilje til å yte lån til investeringer.

I de fleste bransjer kreves det nå større investeringer enn før for å skape en ny arbeidsplass. Det er en medvirkende årsak til at i dag investeres for lite til å få nok nye arbeidsplasser.

Mer spesialisert arbeid. Inntil et godt stykke ut i vårt århundre bestod den norske arbeidsstyrken hovedsakelig av ufaglærte arbeidere. Mange av dem hadde vokst opp på gårdsbruk, og der tilegnet seg fysisk styrke og praktiske ferdigheter som kunne komme til nytte i ulike slags kroppsarbeid.

En rekke av de jobbene som fantes den gang, krevde ikke skolegang utover folkeskolen. Mange av mennene kunne, i alle fall etter litt opplæring på arbeidsplassen, gjøre god nytte for seg både som sjøfolk, i fiske og skogbruk, på bygg og anlegg og i mange industribransjer. På tilsvarende måte kunne et flertall av kvinnene fylle en stor del av de jobbene som ble tilbudt kvinner.

Under slike forhold ble det vanligvis ikke noe stort behov for omskolering dersom sysselsettingen i visse bransjer ble redusert. Derfor var det lite arbeidsløshet som skyldtes manglende omskolering etter endringer i produksjonsteknikken. Det var også lite arbeidsløshet som skyldtes at det var for få arbeidsplasser for dem som var ufaglærte og/eller manglet yrkeserfaring,.

I dag kreves det i de fleste jobber en bestemt utdanning og/eller yrkeserfaring. At det i større utstrekning enn før kreves yrkeserfaring, er bl.a. en viktig årsak til høyere arbeidsløshet blant unge.

Ufaglært arbeidskraft er blitt dyrere. I 1950-årene var mange typer av ufaglært arbeid meget dårlig betalt. Det førte til at i en rekke bransjer lønte det seg bedre å bruke produksjonsmetoder som krevde enkle og billige maskiner og mye ufaglært arbeidskraft enn å bruke metoder som krevde mindre arbeidsinnsats, men også dyre maskiner.

Etter hvert er alle lønninger blitt mye høyere enn de meget lave lønningene som mange ufaglærte fikk for noen tiår siden. Derfor har vi har mistet en rekke av de jobbene som tidligere fantes for ufaglærte. Det er en av årsakene til at vi i dag har en god del arbeidsløshet som skyldes at det er for få arbeidsplasser for ufaglærte.

En konklusjon med to bein å stå på. På grunnlag av drøftingene foran konkluderer jeg med at arbeidsløsheten *må* bli høy under dagens forhold. Denne konklusjonen har minst to bein å stå på. Det ene er at det er for lite både av ønsker om å investere og av vilje til å yte lån til dem som ønsker å investere. Det andre er at er den tekniske utviklingen fører til mangel på samsvar mellom de yrkeskvalifikasjonene folk har, og de yrkeskvalifikasjonene næringslivet krever. Selv om et av disse beina skulle svikte, vil konklusjonen om at det *må* bli høy arbeidsløshet, holde så lenge det andre beinet holder.

Myndighetenes muligheter for å bekjempe de årsakene til arbeidsløshet som er nevnt foran

La oss forutsette at de økonomiske forbindelsene mellom Norge og andre land skal være organisert som i dag. Hva kan og vil i så fall norske myndigheter gjøre for å bekjempe de årsakene til arbeidsløshet jeg har nevnt foran?

Teknikken endres raskere. Våre omfattende økonomiske forbindelser med andre land gjør det nødvendig å bevare vår konkurranseevne overfor utlandet. Blant annet av den grunn kommer det neppe på tale for norske myndigheter å prøve å bremse på tempoet i innføringen av ny og mer effektiv teknikk.

Liten vilje til å investere. Investeringsviljen kan økes ved at myndighetene forbedrer de såkalte rammevilkårene for bedriftene. Men flere forhold begrenser norske myndigheters muligheter for å forbedre disse vilkårene så mye at det virkelig monner.

Myndighetene kan ikke subsidiere konkurranseutsatt næringsliv, for det vil være i strid med internasjonale avtaler som Norge har sluttet seg til.

Myndighetene kan heller ikke motivere til investeringer ved å sørge for at rentenivået blir lavt. Så sterkt som vi er knyttet sammen med andre land, er det nemlig umulig å føre en selvstendig norsk rentepolitikk.

Viktigst av alt: Myndighetene kan heller ikke sørge for å fjerne den store usikkerheten med hensyn til framtiden; en usikkerhet som i dag bidrar sterkt til å hemme både investeringsviljen og bankenes og andres villighet til å yte lån til investeringer. Hvor sterk denne usikkerheten kommer til å bli i framtiden, avhenger først og framt av forhold norske myndigheter ikke har kontroll over.

Yrkesutdanningen. La oss et øyeblikk tenke oss at dette skjer: (i) Myndighetene klarer å lage en grunnskole som gir alle elevene et godt grunnlag for både den yrkesutdanningen som tas i ungdommen og den omskoleringen mange må skaffe seg seinere i livet. - (ii) For hver type yrkesutdanning klarer myndighetene å lage gode langsiktige prognoser for den framtidige etterspørselen etter arbeidstakere med denne yrkesutdanningen. - (iii) For hver type yrkesutdanning eller omskolering klarer myndighetene å lage «et passe antall» muligheter for denne typen utdanning eller omskolering, og de klarer også å sørge for at disse mulighetene blir benyttet. «Et passe antall» betyr her «et antall som er akkurat like stort som det antallet som trengs ifølge prognosene».

Dersom myndighetene makter å føre en slik utdanningspolitikk, får de fjernet en viktig årsak til arbeidsløshet. Men av flere grunner mener jeg at de ikke vil makte det. En av grunnene er at en slik politikk krever at bevilgning-

ene til skoleverket flerdobles, og det er ikke lett å få gjort i en tid der det sterke krav til myndighetene om å bremse på økningen i de offentlige utgiftene. Det vil være særlig vanskelig fordi utgiftene til en slik politikk vil komme med en gang, mens de positive virkningene på sysselsettingen vil komme en god del senere. En annen grunn er at det vil være vanskelig å få gjennomført den skisserte politikken også om myndighetene er villige til å bruke mye penger til undervisning. Mange barn og unge vokser nemlig i dag opp under forhold som gjør det vanskelig å skape forutsetninger for at de både skal kunne og ville yte den innsatsen som er nødvendig for å gjennomføre en krevende utdanning.

Konklusjon: På grunnlag av drøftingene foran er det lett å forstå at norske myndigheter i dag ikke makter å forhindre høy arbeidsløshet.

Mer om norsk sysselsettingspolitikk

Tiltak for å bedre konkurranseevnen. I dag resonnerer mange slik: Hvis vårt lands konkurranseevne blir bedre, åpnes nye muligheter for vårt næringsliv. Det vil føre til økt innenlandsk sysselsetting, og dermed mindre arbeidsløshet hos oss.

Men hvis vi makter å føre en slik politikk, betyr det at vi dytter arbeidsløshetsproblemer over på våre handelspartnere, og det er i seg selv lite tilfredsstillende. Økt innsats fra oss for å forbedre *vår* konkurranseevne kan forøvrig stimulere våre handelspatnere til å arbeide enda hardere enn nå på å forbedre *sin* konkurranseevne, og det vil de i så fall antakelig gjøre bl.a. ved å sette i verk tiltak som bidrar til raskere endringer i produksjonsteknikken. Og raskere endringer i produksjonsteknikken vil føre til at enda høyere samlet arbeidsløshet i industrilandene.

Men selv om vi skulle velge å bekymre oss lite over disse mulige virkningene av hva vi gjør, synes jeg ikke at vi bør stole på at innsats for å øke vår konkurranseevne vil føre til at vi blir kvitt den høye arbeidsløsheten vi har i Norge. For det første er det langt fra sikkert at vi kommer til å bli en av vinnerne i kampen om konkurranseevnen. Og selv om vi skulle bli en vinner, er det ikke nok. Sterk innsats for å være blant de mest konkurransedyktige, må nemlig innebære at vi hele tiden bruker de mest avanserte produksjonsmetodene, noe som krever at produksjonsteknikken stadig endres. Det vil gjøre det vanskelig å forhindre at vi får mye omstilllings-arbeidsløshet som følge av endringer i produksjonsteknikken. Mest mulig bruk av avansert teknikk trekker også i retning av mangel på arbeidsplasser for ufaglært arbeidskraft.

Arbeidsplasser i kommunal virksomhet. For å redusere arbeidsløsheten blir det opprettet en del midlertidige stillinger i kommunal virksomhet. Selv om jeg støtter denne politikken, vil jeg peke på at det er sterk grunn til å tro at den ikke kan løse sysselsettingsproblemene. Sett nemlig at det skal være en permanent ordning at i hvert fall de fleste av dem som ikke får arbeid i privat næringsliv, skal ansettes i kommunene. I så fall vil etter all sannsynlighet en raskt økende andel av befolkningen komme til å bli ansatt i offentlig virksomhet. Skal vi beholde vårt nåværende økonomiske system, er det begrenset hvor lenge vi kan ha en slik utvikling.

Rasjonering av arbeid. Mange mener at vi kan bli kvitt massearbeidsløsheten ved å bestemme at de som er i arbeid i dag, ikke skal få lov til å arbeide så mye som de gjør nå. Denne oppfatningen blir begrunnet slik: I hver periode fins en gitt mengde arbeid. Jo mindre del hver enkelt får av dette arbeidet, desto flere kan få noe, og desto lavere blir følgelig arbeidsløsheten. - La oss se på denne begrunnelsen.

Med «behovet for arbeidsinnsats» skal jeg her mene «den arbeidsinnsatsen vi vil trenge dersom vi skal produsere alle de varene og tjenestene folk ønsker seg».

I dag ønsker en rekke nordmenn seg varer og tjenester de ikke får. Når vi likevel har høy arbeidsløshet, må det skyldes at samfunnet er organisert på en måte som gjør at ikke alt behov for arbeidsinnsats fører til etterspørsel etter arbeidsinnsats. Følgelig betyr organiseringen av samfunnet noe for hvor mye arbeid som fins. Å innføre rasjonering av arbeid vil være en viktig omorganisering. Vi har ingen garanti for at ikke den vil påvirke «hvor mye arbeid som fins», og derfor er det ikke sikkert at rasjonering av arbeid vil føre til at vi blir kvitt masssearbeidsløsheten.

I stedet for å spørre hvor mye arbeid som fins, bør vi se på ulike årsaker til at vi har arbeidsløshet, og drøfte i hvilken utstrekning disse årsakene vil gjøre seg gjeldende også hvis det blir innført rasjonering av arbeid. Jeg har gjennomført en slik drøfting. Bortsett fra at jeg har antatt at arbeid blir rasjonert, har jeg bygget på de samme forutsetninger som i drøftingene foran. Konklusjonene er blitt de samme som før, nemlig disse: Vi kommer til å få stadige endringer i produksjonsteknikken. Tilpasningene etter teknikkendringene kommer til å bli bremset både av (i) «for liten» investeringsvilje og (ii) av manglende samsvar mellom faktiske og etterspurte yrkeskvalifikasjoner. Bl.a derfor kommer vi til å få mye arbeidsløshet, antakelig minst like mye som i dag.

Konklusjonen om at vi antakelig kommer til å få minst like mye arbeidsløshet som i dag, gjelder for sysselsettings-mulighetene etter at det er gått noe tid (f.eks.fem år?) etter at rasjonering av arbeid er blitt innført. En annen sak er at rasjonering av arbeid midlertidig kan føre til betydelig lavere arbeidsløshet. (Mer om det i *Hva slags Framtid?*)

Kleppeutvalgets innstilling

Ifølge mandatet for Kleppeutvalget skulle dette utvalget drøfte « - - ulike strategier som kan følges for å oppnå økt sysselsetting på *varig* grunnlag. (Min utheving. F.C.H.)» Utvalget tolket mandatet slik at «målet fortsatt er full sysselsetting.» Her utvalgets viktigste forslag til tiltak:

Forbedre konkurranseevnen overfor utlandet gjennom å sørge for at lønninger og priser stiger saktere hos oss enn hos våre handelspartnere.
Sterk satsing på utdanning av arbeidsstyrken
Mer og bedre arbeidsformidling
Strengere praktisering av trygderegler
Reduserte overføringer til næringer og husholdninger, som i stedet skal brukes av det offentlige i tiltak som gir større sysselsettingseffekt

La oss se på hvordan disse tiltakene vil påvirke de forholdene jeg har drøftet foran.

Ingen av tiltakene vil forhindre at vi får stadig raskere endringer i produksjonsteknikken.

Ingen av tiltakene vil fjerne den usikkerheten som følger med vår sterke økonomiske tilknytning til andre land, og ingen av dem vil gi myndighetene kontroll over rentenivået. Under slike forhold må vi være meget optimistiske for å tro dette:

> Kleppeutvalget har kommet med forslag om hva vi bør gjøre for å få lav innenlandsk lønns- og prisstigning. Hvis vi følger disse forslagene, vil våre lønninger og priser stige så sakte at vi vil få en betydelig forbedring av vår konkurranseevne. Den forbedringen kommer til å skape en investeringsvilje som er så sterk at det kommer til å bli skapt mange nok nye arbeidsplasser.

Min konklusjon blir at Kleppeutvalget ikke anviser hvordan investeringsviljen skal bli stor nok til at investeringene kommer til å skape «mange nok» nye arbeidsplasser.

Kleppeutvalget går inn for sterk satsing på utdanning. Det er antakelig enighet om at det er et positivt tiltak. Men av grunner jeg har pekt på foran, tror jeg ikke at det ikke vil være mulig å få en utdanningspolitikk som fører til at det blir et godt samsvar mellom de yrkeskvalifikasjonene folk har, og de yrkeskvalifikasjonene næringslivet etterspør. Jeg legger da til grunn bl.a. at næringslivet kommer til å endre seg meget raskt.

Kleppeutvalget går inn for strengere praktisering av trygderegler og for reduserte overføringer til næringer og husholdninger. Disse tiltakene vil kunne skape muligheter for å finansiere økt sysselsetting i offentlig virksomhet, og økt sysselsetting i offentlig virksomhet vil redusere arbeidsløsheten. Men av grunner jeg har pekt på, kan ikke økt sysselsetting i offentlig virksomhet gi noen permanent løsning på det sysselsettingsproblemet som skapes av at hvert år fører endringer i næringslivet til at mange arbeidsplasser i det private næringslivet går tapt.

Samlet konklusjon. Kleppeutvalget har ikke anvist hvordan vi varig kan få arbeidsløsheten ned på et betydelig lavere nivå enn den er på i dag. Utvalget kan neppe bebreides for dette. Det har antakelig fått som premiss - eller i hvert fall sett det som det eneste realistiske - å forutsette at Norge og andre industriland i minst like høy grad som nå skal være deltakere i en internasjonal markedsøkonomi. Og forutsetter vi dette, fins det neppe effektive tiltak mot massearbeidsløshet i Norge.

Vil en EØS-avtale eller norsk EF-medlemskap føre til lavere arbeidsløshet i Norge?

EF-samfunnet. De enkelte EF-lands økonomiske virksomhet er så sterkt knyttet sammen at det er enda rimeligere å snakke om et EF-samfunn enn om et OECD-samfunn.

Alt jeg har sagt foran om OECD-samfunnet kan også sies om EF-samfunnet. Konkurranse mellom bedriftene fører til at ny teknikk utvikles og tas i bruk i økende tempo. Det skaper omstillingsproblemer, og de problemene er en viktig årsak til at det i dag er mye arbeidsløshet.

Av grunner som svarer til dem jeg har gjort rede for i drøftingene av hva norske myndigheter kan gjøre, er det lite de enkelte EF-lands nasjonale myndigheter kan gjøre for å bekjempe arbeidsløshet som skyldes endringer i produksjonsteknikken.

Noen mennesker setter sin lit til at ved å overføre styringsmyndighet fra nasjonale myndigheter til EF-organer, f.eks ministerrådet eller EF-parlamentet, vil disse organene kunne sørge for at en unngår massearbeidsløshet i EF-samfunnet. Jeg er uenig i denne oppfatningen.

For det første bygger jeg på erfaringene fra USA. I læreboka *Economics* (i 13de utgave, utgitt 1989 i samarbeid med William Nordhaus) skriver Paul Samuleson bl.a.:

> Etter å ha gjennomgått mulighetene for å redusere den naturlige arbeidsløsheten må vi slå an en forsiktig tone: Tre tiår med forskning og eksperimenter i arbeidsmarkedet har fått objektive analytikere til å være ekstremt forsiktige i sine påstander om hva som kan oppnås. Bortsett fra løsninger som tvinger de arbeidsløse til å gå sultne ute i kulden, vil de fleste av forslagene sannsynligvis ha en svært beskjeden innvikning på den naturlige arbeidsløsheten Det virker usannsynlig at en reduksjon på mer enn noen få tiendedeler av en prosent kan oppnås ved politske akseptable reformer av de typene som er skissert foran.

Den omstillings-arbeidsløsheten jeg drøfter i denne artikkelen utgjør en betydelig andel av den «naturlige» arbeidsløsheten Samuelson skriver om i dette sitatet.

Det fins viktige likheter likheter mellom USA og EF-samfunnet. I begge tilfeller dreier det seg om samfunn som meget store og kompliserte og der produksjonstekniken endres raskt. Jeg synes derfor at erfaringene fra USA er et relevant argument for å kunne hevde at det neppe vil være mulig for EF-organene å bekjempe omstillings-arbeidsløsheten på en effektiv måte. Argumentet forsterkes når vi tar hensyn til forskjellene mellom USA og EF-samfunnet. Viktigst av disse forskjellene er at de sentrale organene i USA har mye mer styringsmyndighet enn hva EFs organer sannsynligvis vil kunne få i overskuelig framtid. Selv om Maastricht-avtalen blir gjennomført, vil det være meget langt fra at EFs sentrale myndigheter vil ha så store styringsmyndigheter som de sentrale myndighetene i USA har. Og den motstand som Maastricht-avtalen blir møtt med i mange EF-land, gir lite håp til dem som ønsker seg mye sterkere EF-organer enn i dag, for på den måten å prøve å få styring over den økonomiske utviklingen i EF.

Sysselsettingsvirkningene for Norge av en EØS-avtale. En norsk EØS-avtale vil forsterke den sterke økonomiske tilknytningen Norge har til EF-landene i dag. I viktige henseender, både på godt og vondt, kommer i de fleste bransjer de norske bedriftene til å være likestilt med bedriftene i EF-landene. Det virker rimelig å anta følgende: De samme grunner gjør at det antakelig kommer til å være mye arbeidsløshet i EF-landene, gjør også at det antakelig kommmer til å være mye arbeidsløshet i Norge. – I hvert fall virker det lite rimelig å anta at dersom det blir mye arbeidsløshet i EF-landene, kommer likevel Norge til å være «en øy med tilnærmet full syssselsetting i et hav av EF-arbeidsløshet».

Det jeg har pekt på her, kan også sies om mulighetene for å unngå massearbeidsløshet i Norge dersom Norge blir medlem av EF.

Oppfordring til debatt

Jeg vil oppfordre til debatt om det jeg har hevdet foran. Er det riktig at

samfunn med markedsøkonomi får arbeidsløshet blant annet av de grunnene jeg har pekt på? Er det riktig at i Norge må den arbeidsløsheten bli høy både (i) hvis vi fortsatt organiserer våre økonomiske forbindelser med andre land som nå, (ii) hvis vi inngår en EØS-avtale, men ikke blir medlem av EF, og (iii) hvis vi blir medlem av EF? Er det grunn til å regne med at denne typen av arbeidsløshet vil bli mindre hvis vi inngår en EØS-avtale eller blir medlem av EF, enn om våre økonomiske forbindelser med utlandet blir organisert som nå? Eller er det kanskje grunn til å regne med det motsatte?

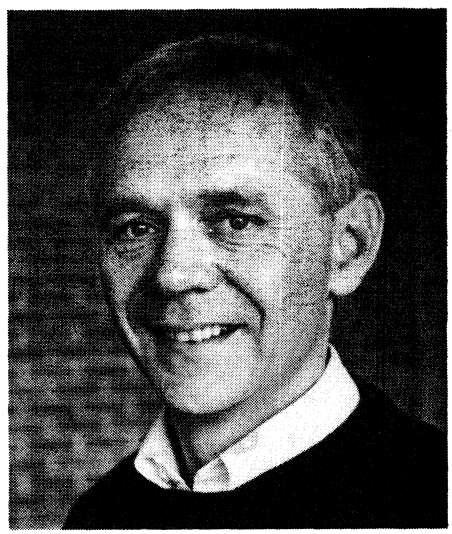
Denne oppfordringen til debatt går til alle, men i særlig grad til de sosialøkonomene som var med i Kleppeutvalget og/eller som i kraft av sine stillinger er nære rådgivere for regjeringen.

Det er ønskelig at vi også drøfter andre årsaker til arbeidsløshet, bl.a. mulighetene for å få arbeidsløshet fordi den samlede etterspørselen etter produkter er for liten. Jeg ser også gjerne at vi får en debatt om mulighetene for å unngå massearbeidsløshet i en framtid der det ikke er omfattende internasjonal markesdsøkonomi. Men jeg tror at alt i alt vil det være fordelaktig om de debattene jeg peker på i dette avsnittet, i første omgang ikke blandes inn i drøftingen av de spørsmålene jeg har reist tidligere i denne artikkelen. En debatt blir nemlig vanligvis lite fruktbar dersom vi har «mange baller i luften på en gang».

Aktuell kommentar:

Fritz Holte og massearbeidsløsheten – en kommentar

AV
VICTOR D. NORMAN*



Victor D. Norman

Fritz Holte ser for seg en verden der markedene råder men ikke virker. Lønninger og priser er gitt – de kommer intetsteds fra; de påvirkes ikke av politikk; og de endres ikke som reaksjon på arbeidsledighet eller etterspørselssvingninger. Resultatet er masseledighet. Det eneste som kan bøte på ledigheten, er at myndighetene griper inn og korrigerer markedsprisene. Det kan de ikke gjøre om vi er en integrert del av det internasjonale samfunn – ergo bør vi holde oss for oss selv.

Strukturledighet

I Holtes verden er strukturledighet først og fremst skapt av endringer i produksjonsteknikk og en utvikling mot sterkere spesialisering.

Det er vanskelig å finne empirisk belegg for en slik påstand. Vi hadde raske endringer i teknologien, og tilsvarende raske omstillinger i nærings- og arbeidsliv, i de første 30 årene etter krigen – da hadde vi samtidig tilnærmet null ledighet. Det er grunn til å tro at omstillingstakten har vært lavere de siste 20 årene – og da har ledigheten vært høy. Vi bør også huske at parallelt med utviklingen mot sterkere spesialisering er det generelle utdannelsesnivået blitt høyere, og med det har vi fått en arbeidsstyrke som er mer mobil geografisk og lettere kan tilegne seg de ferdigheter som kreves i en annen jobb.

Derimot er det grunn til å tro at *viljen* til omstilling er blitt mindre – både hos den enkelte og på det politiske plan. I så fall er det imidlertid ikke den tekniske utvikling eller folks kvalifikasjoner det er noe i veien med, men måten vi tilpasser oss på.

Hovedretningen innen økonomisk teori i de senere år har da også konsentrert seg om andre forklaringer på strukturledighet enn de Holte fester seg ved. Sterke profesjoner og fagforeninger som ivaretar de sysselsattes interesser, og med det gjør arbeidsledige til «outsidere», er en forklaring. Incitamentsproblemer skapt bl.a. av trygdeytelser og offentlige sysselsettingsgarantier er en annen forklaring. Felles for dem er at de forklarer strukturledighet ut fra arbeidsmarkedets virkemåte. Skal vi unngå slik ledighet, er det derfor arbeidsmarkedet vi må gjøre noe med – og klarer vi ikke det, hjelper det ikke å omorganisere økonomien forøvrig.

Internasjonal konkurranse om konkurranseevne

I denne sammenheng er det også misforstått når Holte hevder at «landenes forsøk på å forbedre konkurranseevnen overfor hverandre, fører «til en slags kamp der alle kjemper mot alle, og der noen er nødt til å tape.» Det høres besnærende ut. Det som skjer, kan like gjerne sies å være det motsatte: Hensynet til konkurranseevnen virker som en disiplinerende faktor på arbeidsmarkedet innenlands; og bidrar med det til å forhindre fremvekst av struktur ledighet.

* Victor D. Norman er professor ved Norges Handelshøyskole

Redaktør:
Rolf J. Brunstad

Redaksjon:
Gunnar Bårdsen
Tor Arnt Johnsen
Fredrik Carlsen
Steinar Holden
Birger Vikøren
Produksjonskonsulent:
Inger Kurås

•

Utgitt av
Sosialøkonomenes Forening
Leder: Erik Lind Iversen
Generalsekr.: Gerd Buflod

•

Besøksadresse:
Storgt. 26 IV
0184 OSLO 1
Postadresse:
Postboks 8872 Youngstorget
0028 OSLO
Telefon (02) 17 00 35
Telefax (02) 17 31 55
Postgiro: 0813 5167887
Bankgiro: 6001.05.13408

•

Utkommer med 11 nummer
pr. år, den 15. i hver måned
unntatt juli.

Abonnement kr 450–
Studentabonnement kr 225.–
Enkeltnr. kr 60,– inkl. porto.

ANNONSEPRISER
(ekskl m v a):
1/1 side..... kr. 4 000,–
3/4 side ..... kr. 3 500,–
1/2 side ..... kr. 3 000,–
Byråprovisjon 10%

Frist for annonser:
Den 5. i hver måned.

Forskningsrapporter:
Pr. innrykk kr. 200,–
[maks. 400 anslag)

Trykt i offset.
Grafisk Hus a/s, Bergen

Nøkkelspørsmålet er egentlig hva som skaper arbeidsledighet. Stammer ledigheten fra tilbudssiden, må det skyldes at reallønningene er for høye eller lønnsforskjellene mellom ulike grupper for små. Det kan like gjerne skje i en lukket økonomi som i en åpen – og hvis bakgrunnen er sterke fagforeninger, er det vel så sannsynlig at det skjer i en lukket økonomi.

For å se det, la oss tenke oss at verden består av to identiske land, og at det i hvert land er én fagforening som opptrer som monopolist, og som (for enkelthets skyld) maksimerer medlemmenes samlede inntekt – summen av lønnsinntekt for de som får jobb, og annen inntekt (f.eks. ledighetstrygd) for de som ikke får jobb. Som monopolist vil fagforeningen sette lønnen slik at grenseinntekt er lik grenseoffer, altså slik at

$$w\left(1 - \frac{1}{e}\right) = a$$

hvor w er lønnssatsen, a er fagforeningsmedlemmenes alternativinntekt (det de får som arbeidsledige), og e er lønnselastisiteten i bedriftenes etterspørsel etter arbeidskraft. Det betyr at lønnen blir høyere jo mindre elastisk etterspørselen etter arbeidskraft er.

Siden de to landene er identiske, vil lønnsnivået bli det samme i begge land. Det felles lønnsnivå vil imidlertid bli høyere om landene lever adskilt enn om bedriftene i de to landene konkurrerer med hverandre, fordi konkurransen gjør etterspørselen etter arbeidskraft mer lønnselastisk. Men da blir også sysselsettingen mindre, og arbeidsledigheten større, om landene lever adskilt enn om de handler med hverandre.

Sysselsettingsmotivert subsidie- og avgiftspolitikk

Holte synes tiltalt av å bruke subsidier og avgifter for å rette opp skjevheter i lønningene – å subsidiere bruk av ufaglært arbeidskraft og beskatte bruken av faglærte. Det er en besnærende tanke, og som ex post nest-best politikk har den sikkert mye for seg. Igjen vitner den imidlertid om at Holte beveger seg i en verden der lønningene nærmest kommer «flytende på en fjøl».

La oss tenke oss at myndighetene erklærte at de skulle sikre arbeid for alle ved om nødvendig å subsidiere bruken av ufaglærte og beskatte faglærte. Hva slags konsekvenser ville det få for lønnsdannelsen? Det ville ihvertfall føre til at de organisasjonene som representerte ufaglærte ville miste alle hemninger. Det ville også føre til at de som sysselsetter ufaglærte ville miste ethvert incitament til å motstå krav om økte lønninger – for staten har jo garantert at arbeidsgiverne skal holdes skadesløse!

Internasjonalisering

Holte peker på at «mulighetene for å bekjempe arbeidsløshet ved hjelp av sysselsettingsmotivert subsidie- og avgiftspolitikk er mye større i en lite internasjonalisert framtid enn i en mer internasjonalisert framtid». Det er jeg enig med ham i; og nettopp det er et av hovedargumentene for internasjonalisering. Ved å ha åpne grenser og et internasjonalt avtaleverk fraskriver vi oss retten til å bruke virkemidler som inviterer innenlandske grupper til ansvarsløshet, og på den måten disiplinerer vi aktørene i arbeidsmarkedet. Det er helt nødvendig om vi skal unngå strukturarbeidsledighet.

Hele Holtes artikkel preges av hans grunnleggende skepsis til internasjonalisering. Det fører for langt å gå inn i en generell debatt om det spørsmålet her; så la meg nøye meg med å peke på det historieløse i hans fremstilling. Ser vi på de siste 100 årene, er det ikke slik at massearbeidsløshet og økonomiske kriser har gått sammen med internasjonalisering. Tvert imot: Massearbeidsløsheten i mellomkrigstiden falt sammen med massiv proteksjonisme; den lange oppgangsperioden etter krigen falt sammen med en klar utvikling mot sterkere internasjonal integrasjon; arbeidsledigheten fra 1970-årene og utover falt i de fleste europeiske land sammen med aktiv støtte og beskyttelse til eget næringsliv.

Jeg mener ikke med det å påstå at internasjonalisering er en garanti mot arbeidsledighet. Det er imidlertid ikke proteksjonisme heller – om noe, er det grunn til å frykte at ledighetsproblemene blir verre om vi forsøker å avsondre oss fra resten av verden.

Retur:
Sosialøkonomen, P.b. 8872 Youngstorget
0028 OSLO

Blad i postabonnement

Vi står til tjeneste med produksjon av alle typer trykksaker . . .

- BØKER
- TIDSSKRIFTER
- RAPPORTER
- HEFTER
- BROSJYRER
- SMÅTRYKKSAKER

Tidsskriftet «Sosialøkonomen» – som du mottar hver måned – er produsert av oss.

Konvertering av tekst fra alle typer disketter til fotosats – er en av våre spesialiteter.

For nærmere informasjon – ta kontakt med oss på telefon – eller skriv til

GRAFISK HUS

WELHAVENSGT. 15
TELEFON: 05 32 53 00

POSTBOKS 2608, 5026 BERGEN/MØHLENPRIS
TELEFAX: 05 32 09 77

Utgiversted – Bergen – Grafisk Hus a.s