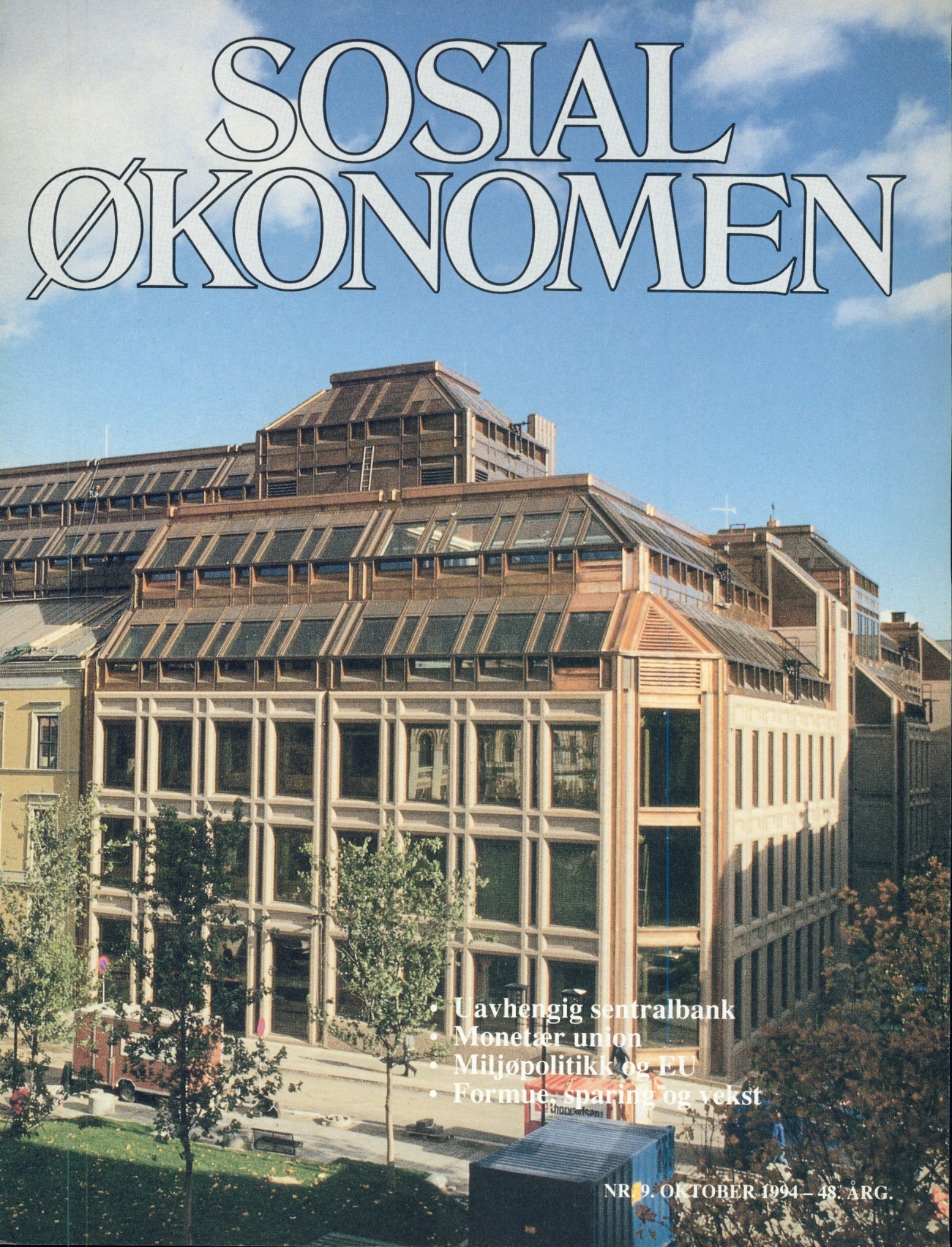
SOSIAL ØKONOMEN



- Uavhengig sentralbank
- Monetær union
- Miljøpolitikk og EU
- Formue, sparing og vekst

NR. 9. OKTOBER 1994 – 48. ÅRG.

SOSIALØKONOMENES FORENING SF

INVITERER TIL HØSTKONFERANSE:

ØKONOMER OM EU

Torsdag 3. november
Gamle Logen – Grev Wedels plass 2 – Oslo

PROGRAM

08.30 **Registrering og kaffe**

08.55 **ÅPNING** v/programkomitéens leder:
– *Redaktør Stein B. Hauglid, Dagens Næringsliv*

09.00 **HVA KAN ØKONOMER BIDRA MED I EU-DEBATTEN PÅ ET FAGLIG GRUNNLAG?**
– *Professor Hermod Skånland, Handelshøyskolen BI*
– *Professor Asbjørn Rødseth, Universitetet i Oslo*

10.00 **EFFEKTER AV DET INDRE MARKED**
– *Professor Jan Haaland, Norges Handelshøyskole*

10.30 **Kaffepause**

11.00 **PLENUMSDEBATT**
Oppsummering av formiddagens innlegg og leder av debatten:
– *Førsteamanuensis Hilde Bojer, Universitetet i Oslo*

12.00 **Lunsj**

13.00 **KONJUNKTURENE**
Vil en monetær union virke stabiliserende eller destabiliserende på den økonomiske utviklingen?
– *Forsker Eirik Wærness, ECON Senter for Økonomisk Analyse*

13.30 **NORSK ØKONOMISK HANDLEFRIHET**
Hva blir rammene for norsk økonomisk politikk ved et medlemskap i EU, og hva blir de dersom Norge ikke blir medlem?
– *Professor Victor Normann, Høgskolen i Agder*

14.00 **ØKONOMISK OG MONETÆR UNION**
Hvilke konsekvenser vil en felles mynt i Europa få?
– *Professor Arne Jon Isachsen, Handelshøyskolen BI*

14.30 **Kaffepause**

15.00 **PLENUMSDEBATT**
Oppsummering av ettermiddagens innlegg og leder av debatten:
– *Professor Steinar Strøm, Universitetet i Oslo*

16.00 **Avslutning**

17.00 **Middag og sosialt samvær på nye restaurant «Statholdergaarden» (Rådhusgata 11)**

PROGRAMKOMITÉ:
Stein B. Hauglid, Dagens Næringsliv
Per Schreiner, ECON Energi
Birgit Laudal, Sosialøkonomenes Forening

DELTAKERAVGIFT:

Medlemmer	kr	1.600/2.000	(uten/med middag)
Pensjonister	kr	200/ 600	(uten/med middag)
Studenter	kr	200	
Øvrige	kr	1.800/2.200	(uten/med middag)

PÅMELDINGSFRIST: Fredag 28. oktober

Påmeldingen er bindende. Avbestillingsgebyr t.o.m. 28. oktober er kr 500, deretter betales full pris.

Deltakere vil få tilsendt bekreftelse og bankgiro for betaling av avgiften. Forhåndsbetaling kan gjøres til bankgiro 6001.05.13408.
Husk å angi deltakernavn og konferanse.

HØSTKONFERANSEN 3. NOVEMBER 1994:
ØKONOMER OM EU

Påmelding til Sosialøkonomenes Forening
Boks 8872 Youngstorget, 0028 Oslo
(Fax 22 17 31 55)

DELTAKERAVGIFT (Sett kryss):

❑ Medlem (uten middag)	kr	1.600
❑ Medlem (med middag)	kr	2.000
❑ Pensjonist (uten middag)	kr	200
❑ Pensjonist (med middag)	kr	600
❑ Student	kr	200
❑ Øvrig (uten middag)	kr	1.800
❑ Øvrig (med middag)	kr	2.200

Navn .....

Arbeidsgiver .....

Adresse .....

.....

Telefon ..... Medlemsnummer .....

Underskrift .....

NR. 9 1994 – 48. ÅRG.

I DETTE NUMMER...

2
BIRGER VIKØREN:
Argumenter for og imot en uavhengig sentralbank

9
ARNE JON ISACHSEN:
Norge og EUs monetære union

17
ELIN HALVORSEN OG MICHAEL HOEL:
Internasjonal koordinering av miljøpolitikk

23
FRITZ C. HOLTE:
Må vi ha både omsorgssvikt og høy arbeidsledighet?

ARTIKKEL

33
KJETIL OLSEN OG HAAKON VENNEMO:
Formue, sparing og vekst: En analyse av langtidsprogrammets perspektiver

MÅNEDENS BØKER

39
Making Sense of Subsidiarity, Centre for Economic Policy Research.
Anmeldt av Steinar Holden

3. omslagsside

European Economic Integration av Jan Fagerberg og Lars Lundberg
Anmeldt av Hans Jacob Frydenlund

Forsidebilde:
© Forsidebilde er utlånt av Norges Bank

SOSIALØKONOMEN
ISSN 0038-1624

LEDER

Høyere eller lavere renter?

Et argument i den pågående EU-debatten er at et eventuelt nei til EU-medlemskap i folkeavstemmingen vil føre til høyere rentenivå i Norge. Et hovedresonnement bak dette er at Norge vil bli et mindre attraktivt marked for utenlandske finansinvesteringer. Dette vil bidra til å presse rentenivået i Norge opp. Mange som hevder at renten vil øke, mener at dette kun vil være en kortvarig effekt. Rentenivået i Norge vil på lang sikt gjenspeile i hvilken grad vi lykkes på andre områder i den økonomiske politikken.

Det norske rentenivået, både kortsiktige og langsiktige renter, har i store deler av det siste tiåret ligget over rentenivået i Europa. Dette kan blant annet skyldes at vi har hatt problemer i økonomien, inflasjonsraten har vært relativt høy og vi hadde på 1980-tallet et dårlig rykte med hensyn på devalueringer. Etter uroen i de internasjonale valuta og pengemarkeder høsten 1992 falt det norske rentenivået kraftig og lå i en periode under rentenivået i Europa ellers. Dette var gunstig for den økonomiske utviklingen i Norge, da vi var inne i en periode med lav økonomisk vekst og høy sparing i husholdningssektoren. Lavere renter ga stimulanser til etterspørselssiden, kanskje spesielt for husholdningene. I forhold til situasjonen i andre land har de norske husholdningene høy gjeld, som i stor grad er bundet opp i det kortsiktige rentemarkedet. Store endringer i rentene vil derfor kunne ha store konsekvenser for husholdningenes etterspørsel etter konsum- og investeringsvarer.

Det siste halve året har rentenivået steget i Europa. Renteøkningen har vært sterkere i Norge enn i de fleste andre land. I utgangspunktet burde det ikke være noe realøkonomisk grunnlag for en slik markert rentestigning i de kortsiktige rentene i Norge. Vi har god utenriksøkonomi, liten gjeld overfor utlandet, underskuddet på statsbudsjettet er på vei ned og er uansett lavt i internasjonal sammenheng. Offentlig sektor er netto fordringshaver på tross av flere år med store underskudd. Veksttakten i økonomien er riktignok økende, men på grunn av stor arbeidsledighet er det neppe grunn til å forvente økende inflasjon og renteøkning, i hvert fall ikke på kort sikt.

Et argument som blir brukt for å forklare den siste tidens renteøkning er at et eventuelt nei-flertall ved folkeavstemmingen allerede er innkalkulert av markedet. Det vil si at markedet setter en risikopremie på norske kroner på grunn av uklarhet om hva som vil skje med den økonomiske politikken etter valget. Holdningen til markedet kan også være avhengig av avstemmingen om medlemskap i Sverige og Finland. Det kan således forventes en viss turbulens i rentemarkedet ikke bare frem mot det norske valget, men også i forbindelse med det svenske valget.

På grunn av 80-årenes inflasjons- og valutahistorie i Norge kan en forstå at markedet ønsker en viss risikopremie i de langsiktige norske rentene hvis Norge ikke vil delta i det internasjonale samarbeidet gjennom EU. På den annen side var dette en periode med stor ustabilitet i norsk økonomi. Hvis en studerer en lengre historie finner en at inflasjonen i Norge har vært om lag på nivå med inflasjonen hos handelspartnerne. I de siste årene er den økonomiske politikken forsøkt lagt om med tanke på å få til mer stabile renteforhold. Viktigheten av å videreføre denne politikken uavhengig av norsk medlemskap eller ikke påpekes. Hvis vi er i stand til å føre en fornuftig økonomisk politikk også utenfor EU skulle det tilsi en lav risikopremie på norske kroner. Disiplin i den økonomiske politikken kan kjøpes gjennom medlemskap eller en kan sørge for selv å ha en disiplinert holdning også utenfor EU.

De siste årene har rentenivået variert betydelig både internasjonalt og nasjonalt. I denne endringsprosessen har retningen i store trekk vært den samme i de fleste land, selv om det også i perioder har vært avvik fra dette. Takten i endringen har imidlertid variert mye fra land til land. Dette skyldes selvfølgelig landspesifikke økonomiske forhold og at penge- og valutamarkedet har hatt ulike forventninger til utviklingen i de enkelte landene. Det synes å være et sterkt ønske om å føre en disiplinert økonomisk politikk i Norge uavhengig av avstemmingsresultat. Den opphetede diskusjonen omkring en marginal endring i de relative renteforhold mellom Norge og Europa ellers, som følge av ulike resultater ved folkeavstemmingen om EU-medlemskap, synes derfor å føye seg inn i rekken av andre høylydte utsagn i denne debatten.

BIRGER VIKØREN:

Argumenter for og imot en uavhengig sentralbank*

Stadig flere land velger å gi sentralbanken større uavhengighet i forhold til de politiske myndigheter. En viktig årsak til det er at både teoretiske og empiriske studier indikerer at en uavhengig sentralbank kan være best egnet til å holde lav inflasjon. Artikkelen ser nærmere på disse studiene. Det legges særlig vekt på å diskutere hvilken betydning større uavhengighet for sentralbanken kan ha for sysselsettingsutviklingen. Videre argumenteres det for at de empiriske studiene er beheftet med flere svakheter. Artikkelen konkluderer med at en reform som gir sentralbanken større uavhengighet kan være et viktig bidrag til å løse inflasjonsproblemet. Men en slik reform alene er neppe særlig effektiv hvis ikke andre og mer grunnleggende forhold i økonomien endres samtidig.

1. Innledning

Sentralbankuavhengighet er et svært aktuelt tema. En rekke land har nylig endret sin lovgivning for å gi sentralbanken (SB) større uavhengighet. Frankrike, Chile, New Zealand og Sør-Afrika er eksempler på slike land. I følge Maastricht-avtalen skal den Europeiske Sentralbanken ha en relativt uavhengig status i det fremtidige Europa. Det naturlige spørsmålet er derfor: Hva er årsaken til denne klare tendensen i retning av større uavhengighet for SB? Jeg tror svaret på dette spørsmålet er todelt.

For det første synes det nå å være bred enighet om at SB gjennom pengepolitikken skal bidra til prisstabilitet i betydningen lav inflasjon på lang sikt. Den amerikanske sentralbanksjefen Alan Greenspan illustrerer dette ved å formulere det langsiktige målet for pengepolitikken på følgende måte: *«The Federal Reserve seeks to foster maximum sustainable economic growth and rising standard of living. And in that endeavor, the most productive function the central bank can perform is to achieve and maintain price stability»* (Greenspan (1994), side 10). Hovedmålene i den økonomiske politikken i alle land er selvfølgelig å skape et varig grunnlag for økonomisk vekst, økt sysselsetting og økende levestandard. I mange land nevnes også en bærekraftig utvikling blant hovedmålene. Lav inflasjon er *ikke* i samme grad et slikt fundamentalt hovedmål for den økonomiske politikken. Når lav inflasjon likevel stilles opp som det langsiktige målet for pengepolitikken, er det ut fra en tro på at dette er det beste bidraget pengepolitikken kan gi for å nå hovedmålene.

Den andre delen av svaret har sammenheng med at det i de senere år har blitt publisert en rekke empiriske studier som indikerer at det å gi SB større uavhengighet kan være veien å gå for å nå målet om lav inflasjon. For eksempel viser Alesina (1988), Cukierman (1992) og Alesina og Summers (1993) at det er en negativ korrelasjon mellom SB uavhengighet og inflasjon i den forstand at stor uavhengighet for SB går sammen med lav inflasjon og vice versa.

Av dette følger at en SB bør sørge for lav inflasjon, og at en uavhengig SB vil gjøre denne jobben best. Jeg tror det er et slikt resonnement som ligger bak forslagene om å gjøre SB mer uavhengig av de politiske myndigheter. Formålet med denne artikkelen er å se nærmere på dette resonnementet.

Resten av artikkelen er organisert slik at jeg i avsnitt 2 gir noen korte innblikk i Norges Banks historie på dette området. I avsnitt 3 ser jeg nærmere på hvorfor egenskaper ved pengepolitikken kan være et argument for å gi SB større uavhengighet. Mot slutten av dette avsnittet stilles det noen kritiske spørsmål til betydningen av SB uavhengighet. Det finnes en omfattende empirisk litteratur om SB uavhengighet, og jeg vil diskuterer noen av hovedresultatene fra denne litteraturen i avsnitt 4. Avsnitt 5 oppsummerer diskusjonen.

2. Litt om Norges Banks historie

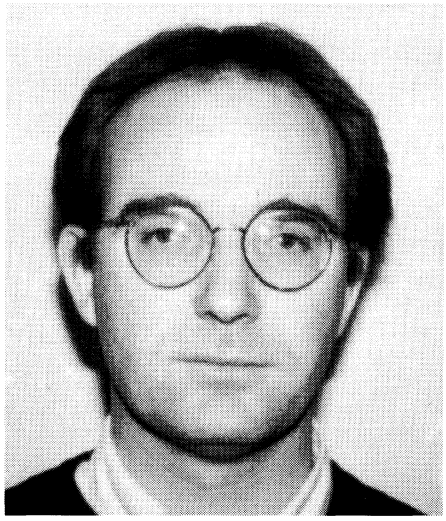
Da Norge fikk sin egen sentralbank i 1816 ble den lagt til Trondheim.

* Denne artikkelen er basert på min prøveforelesning over oppgitt tema for dr.polit.-graden ved Universitetet i Oslo. Takk til Sigbjørn Atle Berg, Steinar Holden, Arent Skjæveland og Bent Vale for nyttige merknader til tidligere utkast. Synspunktene i denne artikkelen er selvfølgelig mine egne, og sammenfaller ikke nødvendigvis med Norges Banks synspunkter.

Denne lokaliseringen var blant annet begrunnet med at Norges Bank ikke i for stor grad skulle bli utsatt for press fra regjeringen. På den tiden var nemlig Trondheim flere reisedager fra Oslo, eller Christiania som det het dengang. Kanskje er det her Tyskland har hentet ideen om å ha sin Bundesbank i Frankfurt mens regjeringen sitter i Bonn?[1]

Etter at Norge på midten av 1800-tallet knyttet kroneverdien til sølv, og senere gull, fulgte en lang periode med svært stabile økonomiske forhold. Men 1. verdenskrig endret på dette, og i kjølvannet av krigen ble kronens verdi betydelig svekket. Med daværende sentralbanksjef Nicolai Rygg i spissen bestemte en seg imidlertid i 1924 for å bringe kronens verdi tilbake til førkrigs-verdien. Dette innebar en kraftig appresiering av kronen, med deflasjon og store økonomiske problemer som resultat. Det var Norges Bank som ble tillagt ansvaret for dette som gjerne blir kalt paripolitikken, og denne episoden har nok vært et av de viktigste argumentene for motstanderne av SB uavhengighet i Norge – kanskje helt opp til vår tid. Det er imidlertid interessant å merke seg at Norges Bank ikke gjennomførte paripolitikken mot politikernes vilje, selv om det vel ikke er helt sikkert at politikerne forstod hva de egentlig var med på. Et sitat fra innstillingen fra Stortingets finanskomité om Norges Banks beretning for 1924 sier endel: *«Flertallet finner, at dette ikke har det nødvendige inngående kjennskap til alle de samspillende faktorer, som under disse vanskelige forhold må øve sin innflytelse på Norges Banks disposisjoner til å kunne forta nogen kritisk bedømmelse av disse»* (sitatet er gjengitt i Willoch (1994), side 108).

Etter 2. verdenskrig spilte Norges Bank en mindre selvstendig rolle, og det ble fra bankens ledelse lagt mest vekt på at Norges Bank understøttet regjeringens økonomiske politikk. I denne perioden var det sentralbankloven fra 1892 som gjaldt. Arbeidet med ny lov om Norges Bank startet i 1966, og ble ferdig nesten 20 år senere. Dette arbeidet initierte en interessant debatt om hvilken rolle Norges Bank skulle spille. Tidligere sentralbanksjef Hermod Skånland er blant dem som mener at loven ikke gir Norges Bank tilstrekkelig uavhengighet. I et foredrag han holdt i forbindelse med Norges Banks 175 års jubileum i 1991 underbygger han sitt syn ved å vise til de uheldige konsekvensene av den kraftige utlånsveksten i Norge på midten av 80-tallet. Skånland mente sentralbankloven tilsa at Norges Bank måtte være med å finansiere denne utlånsveksten, fordi det i lovens forarbeider ble gjort klart at Norges Bank skulle holde det rentenivået Regjeringen hadde fastlagt. I følge Skånland ville utviklingen i norsk økonomi på slutten av 80-tallet vært temmelig annerledes dersom Norges Bank hadde hatt større selvstendighet: *«Rentestigningen ville ha kommet allerede vinteren 1985-86. For finansinstitusjonene ville det betydd at deres tap ville vært adskillig milliarder lavere, og for samfunnet som helhet ville besparelsen selvsagt vært langt større. Blant annet ville vi idag hatt en vesentlig lavere arbeidsledighet fordi kostnadspresset ville vært dempet tidligere»* (Skånland (1991), side 10). Nå er det nok delte meninger om akkurat dette, men sitatet er likevel en god illustrasjon på at SB uavhengighet er et tema som kan ha viktige implikasjoner for pengepolitikken spesielt og den økonomiske utviklingen generelt.



Birger Vikøren, cand. oecon fra 1986, dr. polit fra 1994, er spesialrådgiver i Norges Bank

3. Pengepolitikkens rolle

Mange vil hevde at ett av de største økonomiske problemene de siste tiårene har vært at inflasjonen både har vært for høy og at den har fluktuert for mye. Siden pengepolitikken gjerne tilskrives hovedansvaret for prisutviklingen, har dette resultert i at den økonomiske litteraturen i større grad har rettet oppmerksomheten mot pengepolitikken. Utgangspunktet er at myndighetene ofte har et incentiv til å føre en ekspansiv pengepolitikk, f.eks. fordi de har høye ambisjoner om sysselsettingen. Problemet ligger i at dette kan lede økonomien inn i en «fangens dilemma» situasjon der inflasjonen blir liggende for høyt uten at en kommer nærmere sysselsettingsmålet.[2] Følgende fire relasjoner kan forklare disse mekanismene nærmere:

$$(1)\quad N_t = N^* + \alpha\,(\pi_t - \pi_t^e),$$

$$(2)\quad N^m > N^*,$$

$$(3)\quad m_t = \pi_t,$$

$$(4)\quad T = A[N_t - N^m]^2 + [\pi_t - \pi^m]^2,$$

der π er inflasjonsraten, π^e er forventet inflasjonsrate, N er sysselsetting, N^* er markedsbestemt sysselsetting (markedsløsningen), N^m og π^m er myndighetenes mål for henholdsvis sysselsettingen og inflasjonen, m er pengemengdeveksten og T er samfunnets tapsfunksjon. Vi merker oss fra (1) at det bare er inflasjon som overrasker aktørene i økonomien som gjør det mulig å øke sysselsettingen utover markedsløsningen. Fra (2) ser vi at myndighetene ønsker et nivå for sysselsettingen som er høyere enn i markedsløsningen. Det skyldes at imperfeksjoner i økonomien kan gjøre arbeidsledigheten i markedsløsningen høyere enn det myndighetene er villig til å akseptere. Et eksempel på slike imperfeksjoner er minstelønninger

[1] Bundesbank legger faktisk selv stor vekt på denne geografiske avstanden mellom regjering og SB, og det er allerede bestemt at Bundesbank skal bli værende i Frankfurt når regjeringen flytter til Berlin.

[2] I litteraturen omtales dette som det såkalte tidsinkonsistens-problemet, jf. Kydland og Prescott (1977) og Barro og Gordon (1983a,b).

som sperrer de minst effektive arbeiderne ute fra arbeidsmarkedet. I (3) har vi for enkelhets skyld antatt at inflasjonen er et rent monetært fenomen, og i fravær av usikkerhet og sjokk vil det følgelig være en svært enkel sammenheng mellom veksten i pengemengden og inflasjonsraten. Det følger av (4) at avvik fra målene for inflasjon og sysselsetting vil representere et tap for samfunnet. Inflasjon har en direkte vekt i tapsfunksjonen blant annet fordi det vil være kostnader knyttet til å ha et skattesystem som er nøytralt i forhold til inflasjon. Modellen legger imidlertid ikke noen restriksjoner på hvor stor vekt myndighetene kan legge på sysselsetting i forhold til inflasjon (representert ved størrelsen på A).

I denne modellen blir sysselsetting og inflasjon bestemt i et spill mellom arbeidstakerne og myndighetene. Arbeidstakernes lønnskrav og inflasjonsforventninger blir fastlagt før myndighetene bestemmer pengemengdeveksten og dermed også inflasjonen. I en slik situasjon kan myndighetene ha et incentiv til å øke inflasjonen utover forventet inflasjon, fordi det vil gi økt sysselsetting. Men arbeidstakerne er klar over dette, og modellens likevektsløsning er kjennetegnet ved at lønnskrav og inflasjonsforventninger settes så høyt at det ikke vil lønne seg for myndighetene å øke inflasjonen utover dette. Vi får:

$$(5)\quad N = N^*$$
$$\pi = \pi^m + (N^m - N^*)\, A\alpha.$$

Vi ser at inflasjonen blir liggende høyere enn det målet myndighetene har for denne uten at noen gevinst er oppnådd i form av høyere sysselsetting. Det er viktig å merke seg fra (5) at problemet oppstår blant annet fordi myndighetene ønsker høyere sysselsetting enn det markedsløsningen tilsier ($N^m > N^*$). Dette gir som nevnt myndighetene et incentiv til systematisk å føre en ekspansiv pengepolitikk.

Vi har så langt begrenset oss til å se på et en-periode spill mellom myndighetene og arbeidstakerne. Under visse forutsetninger er det imidlertid enkelt å vise at også i gjentatte (flerperiode) spill vil løsningen i hver periode være gitt ved (5).[3]

Problemet er hvorledes en skal sørge for at myndighetene innretter pengepolitikken slik at en unngår å havne i en «fangens dilemma» situasjon som i (5). Det er her SBs rolle kommer inn. For å illustrere dette kan vi ta utgangspunkt i en modell i Cukierman (1992) der myndighetene deles inn i SB og politiske myndigheter (som jeg heretter velger å kalle Regjering). Regjering og SB har hver sin tapsfunksjon som de søker å minimere (T_R og T_{SB}). Vi antar som tidligere at tapsfunksjonene avhenger av variasjoner i sysselsetting og inflasjon rundt de målstørrelser regjering og SB har for disse. Modellen løses ved å minimere et veid gjennomsnitt av de to tapsfunksjonene der vekten avspeiler graden av SB uavhengighet:

$$(6)\quad T = \delta\, T_{SB} + (1-\delta)\, T_R.$$

SB uavhengigheten er større desto større δ er. Innenfor en slik analyseramme studerer Cukierman betydningen av SB uavhengighet i en flerperiode modell. Cukierman antar at det er tre viktige forskjeller mellom regjering og SB. For det første har regjeringen en høyere tidspreferanserate enn SB, dvs. regjeringen legger større vekt på hva som skjer i de nærmeste periodene (for eksempel i periodene fram til neste valg). For det andre legger regjeringen i gjennomsnitt mer vekt på sysselsettingen enn SB ($A_R > A_{SB}$). En forklaring på det kan være at regjeringen i større grad blir utsatt for press om å holde lav arbeidsledighet. Et slikt press kan for eksempel komme fra fagforeninger som jo representerer viktige velgergrupper. For det tredje antar Cukierman at ved skiftende regjeringer vil den vekten som legges på sysselsettingen variere over tid. Cukierman inkorporerer usikkerhet i modellen både ved at et stokastisk støyledd skiller realisert inflasjon fra pengemengdeveksten (dvs. (3) holder ikke lenger eksakt) og ved at arbeidstakerne må gjøre et anslag på hvor stor vekt myndighetene legger på sysselsetting i forhold til inflasjon (de har ikke lenger full informasjon om myndighetenes preferanser). Med utgangspunkt i de tre forskjellene mellom regjering og SB nevnt ovenfor viser Cukierman at: a) større SB uavhengighet leder til en gjennomsnittlig lavere inflasjon og b) større SB uavhengighet gir en mindre variabel inflasjon. Noen av hovedargumentene for SB uavhengighet er basert på denne type resultater. Resultatene kan enklest illustreres dersom en antar at SB står fritt til å tilpasse pengepolitikken (δ=1) og at SB bare vektlegger inflasjonen (A_{SB}=0). Da vil løsningen være gitt ved:

$$(7)\quad N = N^* \quad \text{og} \quad \pi = \pi^m$$

Sammenlikner vi (7) med løsningen uten bindinger på pengepolitikken (jf. (5)), ser vi at SB uavhengighet gir den samme sysselsettingen, men lavere inflasjon. Det er imidlertid viktig å merke seg at siden vi her ser bort fra at økonomien kan rammes av ulike typer sjokk, vil det å legge all vekt på inflasjons-målsetningen ikke innebære noe tap i form av større fluktuasjoner i sysselsettingen. Hvilke implikasjoner slike sjokk kan få for sysselsettingen når SB bare vektlegger inflasjonen vil jeg komme tilbake til litt senere.

Jeg har nå illustrert hvordan SB uavhengighet kan løse problemet med at pengepolitikken leder til for høy inflasjon i situasjoner der myndighetene ønsker å bedre sysselsettingen. Men i litteraturen finner en også tre andre begrunnelser for at pengepolitikken kan lede til for høy inflasjon, og jeg vil nå kort diskutere

[3] En slik løsning forutsetter blant annet at arbeidstakerne hele tiden har full informasjon om myndighetenes preferanser og at det ikke er noe som binder de ulike periodene sammen. Det er imidlertid verdt å nevne at det også finnes andre løsninger. Torsvik (1993) gir for eksempel en interessant drøfting av hvordan ryktemekanismer kan endre løsningen i (5) i et fler-periode spill. Myndighetene tar da hensyn til at deres handlinger i en periode får konsekvenser for arbeidstakernes tillit til myndighetenes politikk i senere perioder.

om SB uavhengighet er løsningen også i disse tilfellene.

Seigniorage

En mulig årsak til at pengepolitikken kan lede til for høy inflasjon er at myndighetene ønsker å finansiere et underskudd på statsbudsjettet ved å låne i SB. Denne type finansiering kalles seigniorage, og er definert som mengden av reell kjøpekraft myndighetene kan trekke inn ved å trykke penger:

$$(8)\quad \dot{M}/P = (\dot{M}/M)\,(M/P).$$

Fra (8) ser vi at en gitt seigniorage kan nås enten ved stor pengemengdevekst og liten realpengemengde eller ved liten pengemengdevekst og høy realpengemengde. Det endelige resultatet er avhengig av utfallet av en spillsituasjon der myndighetene bestemmer pengemengdeveksten og publikum realpengemengden. Det kan da vises at uten bindinger på myndighetenes mulighet til å låne i SB kan likevektsløsningen være kjennetegnet ved at en gitt seigniorage nås ved liten realpengemengde og stor pengemengdevekst, og følgelig også høy inflasjon. I relasjon til SB uavhengighet er poenget da at SB skal sette grenser for myndighetens mulighet til å låne i SB, slik at et gitt nivå på seignioragen nås ved lavest mulig pengemengdevekst og inflasjon.

Driftsbalansen

Myndighetene kan ønske å bedre balansen på driftsregnskapet enten for å eliminere et underskudd, eller for å øke overskuddet og dermed bygge opp valutareserver. En måte å få til dette er å devaluere. Men en devaluering vil jo redusere reallønnen, og dersom arbeiderne gjennomskuer myndighetenes motiv kan resultatet bli høy lønns- og prisvekst, devalueringer og ingen bedring i driftsbalansen. Løsningen på dette problemet er at myndighetene på en troverdig måte binder seg til ikke å devaluere. SB uavhengighet vil følgelig bare kunne være en løsning dersom beslutninger om devalueringer overføres til SB. Men det er ikke vanlig at SB har så stor uavhengighet at de selv kan bestemme dette, selv ikke Bundesbank kan det.

Finansiell stabilitet

Den siste årsaken til at pengepolitikken kan bli for ekspansiv er hensynet til finansiell stabilitet. Utgangspunktet her er følgende to hypoteser: a) SB er opptatt av både stabilitet i det finansielle systemet og av inflasjonsutviklingen og b) løpetiden på finansinstitusjonenes innlån er kortere enn på utlånene. Dersom innlånsrentene plutselig øker vil inntjeningen i finansinstitusjonene gå ned, og de minst solide kan gå over ende. SB vil løse dette problemet ved å øke likviditeten og på den måten hindre renteøkningen. Dette leder riktignok til høyere inflasjon, men i en slik situasjon er hensynet til finansiell stabilitet overordnet. I en situasjon med et plutselig fall i innlånsrentene er ikke SBs reaksjon symmetrisk, fordi den da ikke er like opptatt av å hindre at finansinstitusjonenes inntjening blir bedre. Denne asymmetrien i SBs reaksjonsform har en inflasjonsskjevhet i seg. Her er større SB uavhengighet ikke noen løsning på problemet. Da må isåfall SB på en eller annen måte frigjøres fra sitt (moralske) ansvar for den finansielle stabiliteten. Dette poenget har blitt tillagt en viss vekt blant dem som mener det er viktig at pengepolitikk og tilsynsfunksjon skal drives av to uavhengige institusjoner.

Jeg har ovenfor sett på fire ulike årsaker til at pengepolitikken kan bli for ekspansiv og at inflasjonen følgelig kan bli liggende for høyt. For to av disse – hensynet til driftsbalansen og hensynet til finansiell stabilitet – er ikke større uavhengighet for SB nødvendigvis noen løsning. For de to andre – sysselsettingsmotivet og finansiering av underskudd på statsbudsjettet – kan løsningen være å gjøre SB mer uavhengig.

Det kan altså tenkes at større SB uavhengighet gir lavere inflasjon. Men behøver det å være slik, og er det isåfall noen kostnader ved dette? La meg drøfte noen motargumenter. Jeg vil konsentrerer meg om følgende tre momenter: a) Er det så sikkert at SB og regjering har forskjellige preferanser?, b) SB uavhengighet kan gi lavere inflasjon, men hva med sysselsettingen? og c) Hva med koordineringen av penge- og finanspolitikken dersom SB er uavhengig av regjeringen?

Forskjellige preferanser

Vi husker fra diskusjonen av sysselsettings-motivet at større uavhengighet for SB bare ville være en god løsning dersom en kunne godtgjøre at SB har et lengre tidsperspektiv på sine handlinger eller at SB legger mindre vekt på sysselsetting enn hva regjeringen gjør.

Men hvorfor skulle SB og regjering ha ulike preferanser? Dersom det er regjeringen som utnevner sentralbanksjefen vil den vel sørge for å utnevne en person som i hovedsak har de samme oppfatninger som regjeringen. Poenget er vel kanskje heller det at SB og regjering har nokså like preferanser, men at SB har større mulighet til å føre en politikk som er konsistent med disse preferansene. En viktig årsak til det kan være egenskaper ved det politiske systemet. Regjeringen blir ofte utsatt for sterkt press fra ulike interessegrupper, og den må i større grad enn sentralbanksjefen ta hensyn til muligheten for å bli gjenvalgt. Dette gjør at regjeringen ofte blir mer nærsynt i sin politikkutforming og at den har for høye ambisjoner for sysselsettingen. Støtte for slike synspunkter kan en finne i den sterkt voksende litteraturretningen som gjerne kalles politisk økonomi, der blant annet spillteori brukes til å forklare interaksjonen mellom regjering, SB og øvrige aktører i økonomien.

Så selv om SB og regjering i prinsippet har nokså like preferanser, vil deres preferanser slik de kommer til syne i praktisk politikk kunne virke forskjellige. Men en skal ikke overvurdere disse forskjellene heller. Vil ikke også en sentralbanksjef av og til måtte innrette politikken slik at egen

posisjon sikres? Og er det ikke slik at SBs politikk bare er troverdig og effektiv så lenge den har bred politisk støtte? Den kjente britiske økonomen Charles Goodhart sammenfatter sitt eget svar på slike spørsmål på en grei måte: *«In practise, the difference in priorities and performance between an independent Central Bank and a Chancellor/Treasurer cannot be all that great, because both ultimately have got to persuade and satisfy the general public that the policies are good. If not, the Central Bank independence would be repealed, just as the treasurer would be voted out of office»* (Goodhart (1993), side 8-9).

Det er nok også viktig å presisere at det uansett vil være slik at SB uavhengighet i seg selv ikke nødvendigvis er noen løsning på inflasjonsproblemet. Det er i tillegg viktig at det er en bred forståelse i samfunnet for betydningen av lav inflasjon. Noen eksempler kan illustrere det. Japan, som regnes for å ha en lite uavhengig SB, har mestret inflasjonsproblemet bra, mens Russland, som jo har en svært uavhengig SB, neppe kan sies å ha hatt samme suksess i å bekjempe inflasjonen. New Zealand nevnes ofte som et vellykket eksempel på hvordan større SB uavhengighet har bidratt til å løse inflasjonsproblemet. Men det er mange som mener at en helt nødvendig forutsetning for dette har vært at de største politiske partiene i New Zealand har støttet en slik løsning for SB.

Realøkonomisk stabilitet

La oss nå ta som utgangspunkt at en mer uavhengig SB leder til lavere og mindre variabel inflasjon. Da blir neste spørsmål om dette isåfall skjer på bekostning av større variasjoner i sysselsetting og aktivitetsnivå. Og kanskje denne kostnaden er så stor at prisen en må betale for å holde inflasjonen lav blir for høy? Det er ikke lett å gi noe entydig svar på disse spørsmålene. La meg imidlertid nevne noen momenter som kan belyse saken.

Rogoff (1985) gir en interessant drøfting av hvordan inflasjonsproblemet kan løses når en samtidig tar hensyn til den realøkonomiske stabiliteten. I relasjon til SB uavhengighet diskuterer han to typer løsninger. Den ene løsningen er å sørge for full troverdighet for en politikk som bidrar til at det langsiktige inflasjonsmålet nås uavhengig av hvilken tilstand som inntreffer. Dersom myndighetene har slik troverdighet vil de nokså fritt kunne tilpasse pengepolitikken til kortsiktige konjunktursvingninger uten at økonomien havner i en situasjon med høy inflasjon. Men det kritiske spørsmålet er jo selvfølgelig hvordan myndighetene skal skaffe seg slik troverdighet. Det er her SBs rolle kommer inn. Det er nemlig mange som mener at det å overlate ansvaret for inflasjonsutviklingen til en uavhengig SB er den beste måten myndighetene kan vise at de mener alvor i sin kamp mot inflasjonen.

Den andre typen løsning er at en legger bindinger på pengepolitikken som begrenser myndighetenes tendens til systematisk å inflatere økonomien. De tre vanligste måtene å binde pengepolitikken på er å definere: a) et valutakursmål, b) et pengemengdemål eller c) et kortsiktig inflasjonsmål. Kostnaden ved denne innfallsvinkelen er imidlertid at dess sterkere bindinger en må legge på pengepolitikken, jo vanskeligere blir det å stabilisere sysselsettingsutviklingen. Det gjelder alle de tre styringsmålene. Ser vi for eksempel på det kortsiktige inflasjonsmålet, er det her en viss fare for at en uavhengig SB kan legge for stor vekt på dette. Om det sier Rogoff (1985): *«By having the central bank place an infinite weight on inflation stabilization, society could succeed in bringing down inflation to its social optimum level. But the central bank would also end up responding very inappropriately to supply shocks, allowing them to pass entirely through to employment»* (side 1187). Det er nok slike problemer motstanderne av SB uavhengighet legger særlig vekt på. Denne type innvending mot SB uavhengighet blir enda mer alvorlig når en også tar hensyn til såkalte hysterese-effekter. Visse typer sjokk kan lede til høy arbeidsledighet når sentralbanken fokuserer for mye på prisstabilitet. Dersom hysterese-mekanismer gjør seg gjeldende kan resultatet bli at den naturlige arbeidsledighetsraten øker. En slik pengepolitikk kan derfor få uheldige realøkonomiske konsekvenser også på lang sikt. Jeg tror imidlertid at denne type innvendinger ikke nødvendigvis er særlig relevant for mange av de nye uavhengige sentralbankene vi ser rundt oss. For disse SB er det for eksempel nokså vanlig å ha klausuler som sier at inflasjonsmålet skal vike dersom landet rammes av sjokk som gjør at den realøkonomiske kostnaden ved å holde inflasjonen nede blir for stor.

Koordinering av penge- og finanspolitikken

Det er viktig å slå fast at dersom en ønsker lav inflasjon vil en nødvendig forutsetning være at penge-og finanspolitikken er konsistent. En innvending mot SB uavhengighet kan da være at dette vanskeliggjør en slik koordinering av penge- og finanspolitikken. En ekspansiv finanspolitikk fra regjeringen side kan bli møtt av en kontraktiv pengepolitikk fra SB. Resultatet blir renteoppgang og «crowding-out» av investeringene. Enda verre kan dette bli dersom regjeringen betrakter prisstabilitet som «someone else's problem», og av den grunn blir enda mindre disiplinerte i utformingen av finanspolitikken. Goodhart (1993) hevder imidlertid at dette argumentet kan snus, i den forstand at dersom regjeringen vet at en for ekspansiv finanspolitikk blir møtt av en kontraktiv pengepolitikk, så vil dette kunne disiplinere finanspolitikken.

4. Empiri

Det finnes et stort antall empiriske studier av sammenhengen mellom SB uavhengighet og ulike makroøkonomiske variable. Slike studier er selvfølgelig avhengig av at en finner et kvantitativt mål for graden av SB uavhengighet, men det er ikke uproblematisk. De fleste studiene prøver å finne et mål på den lovbestemte SB

Tabell 1. *Rankering av sentralbankuavhengighet*

	Alesina (1988)	Alesina og Summers (1993)	Cukierman (1992)
Østerrike	14	8	7
Belgia	5	8	14
Canada	5	4	5
Danmark	5	4	4
Frankrike	5	8	9
Tyskland	1	1	2
Italia	13	14	12
Japan	3	4	15
Nederland	5	4	6
New Zealand	14	16	10
Norge	5	8	16
Spania	14	15	13
Sverige	5	8	10
Sveits	1	1	1
Storbritannia	5	8	7
USA	3	3	3

uavhengighet. Denne antas å avhenge av flere kriterier:[4]

a) Forholdet mellom regjering og SB. For eksempel karakteriseres en SB som uavhengig dersom sentralbanksjefen utnevnes for en periode som er lengre enn regjeringens og dersom regjeringen har liten innflytelse over ansettelse eller avskjedigelse av sentralbanksjefen. Det er også av betydning om SB har mulighet til å stå i mot press fra regjeringen i konfliktsituasjoner.

b) Endelig mål. En SB som bare har prisstabilitet som mål (definert i loven) betraktes som mer uavhengig enn en SB som har fått definert flere forskjellige mål for sin virksomhet (f.eks. stabil økonomisk vekst og lav arbeidsløshet i tillegg til stabile priser). En uavhengig SB er også kjennetegnet ved å ha stor fullmakt til å utøve pengepolitikken i henhold til de mål den er gitt.

c) Finansiering av staten. En SB som ikke plikter å finansiere staten er mer uavhengig enn en SB som må det. Det er også av betydning om SB selv kan bestemme vilkårene for eventuelle lån til staten.

Innenfor hver av disse undergruppene har en så ulike karakteristika som hver gis en verdi som skal indikere dens bidrag til en totalindeks for SB uavhengighet. Men det er nokså opplagt at det her må bli en viss grad av skjønnsmessig vurdering. For å illustrere dette, kan vi se på tre indikatorer for SB uavhengighet som har blitt brukt i henholdsvis Alesina (1988), Cukierman (1992) og Alesina og Summers (1993).

Vi ser fra tabell 1 at enkelte lands sentralbanker kommer nokså forskjellig ut på de tre rankeringene. Japan og Norge er gode eksempler på det. På den annen side er det godt samsvar i rankeringene når det gjelder hvilke land som har de mest uavhengige SB. Her kommer Tyskland, Sveits og USA øverst på alle tre rankeringene.

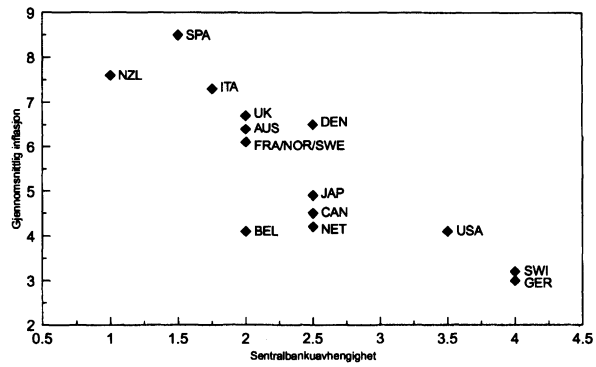
Den empiriske litteraturen på dette feltet består i hovedsak i å sammenholde indeksene for SB uavhengighet med ulike makroøkonomiske variable. Alesina og Summers (1993) er et nokså representativt eksempel på slike studier. Jeg vil derfor vise noen av resultatene fra dette arbeidet. Alesina og Summers ser på gjennomsnittstall for perioden 1955 – 1988, og sammenholder SB uavhengighet med ulike makroøkonomiske variable.

Fra figur 1 ser vi at det er en negativ korrelasjon mellom SB uavhengighet og både gjennomsnittlig inflasjon og variansen til inflasjonen. Det betyr at større SB uavhengighet går sammen med både lavere inflasjon og mindre variabel inflasjon. Neste spørsmål blir da om det er noen sammenheng mellom SB uavhengighet og f.eks utviklingen i arbeidsledigheten. Figur 2 viser at det ikke er noen systematisk sammenheng mellom SB uavhengighet og gjennomsnittlig arbeidsledighet eller variansen til denne. Den negative korrelasjonen mellom SB uavhengighet og inflasjon og mangelen på korrelasjon mellom SB uavhengighet og arbeidsledighet har nok vært en viktig årsak til at entusiasmen for SB uavhengighet har blitt så stor. Jeg må imidlertid innrømme at jeg av flere grunner er nokså skeptisk til slike empiriske studier av SB uavhengighet.

For det første har jeg et inntrykk av at de empiriske resultatene om sammenhengen mellom SB uavhengighet og inflasjon ikke er spesielt overraskende når en tenker på hvor stor vekt en legger på nettopp prisstabilitet i måten en måler SB uavhengighet på. Cukierman (1992) sier dette nokså klart: *«CB independence is not independence to do anything that the*

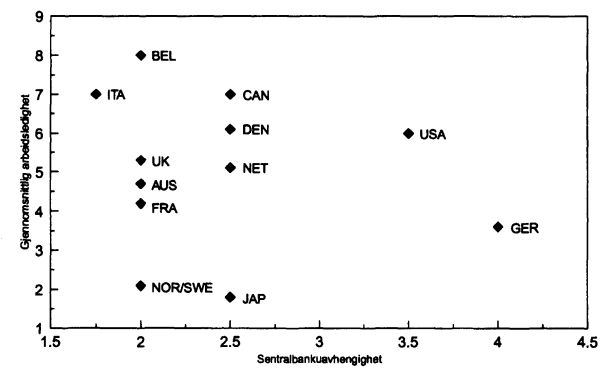
[4] Se Christiansen (1994) for en nærmere omtale av disse kriteriene.

Figur 1a. Sentralbankuavhengighet og gjennomsnittlig inflasjon
Periode 1955-88



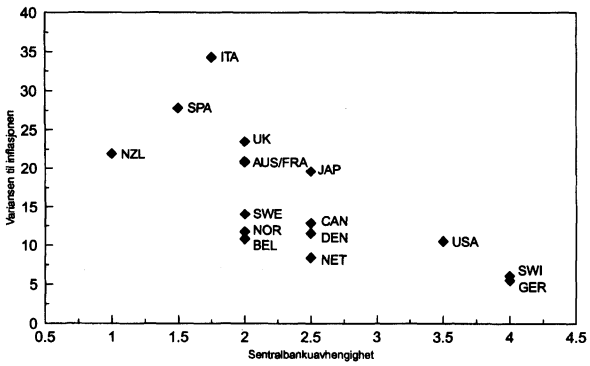
Kilde: Alesina & Summers (1993)

Figur 2a. Sentralbankuavhengighet og gjennomsnittlig arbeidsledighet
Periode 1955-88



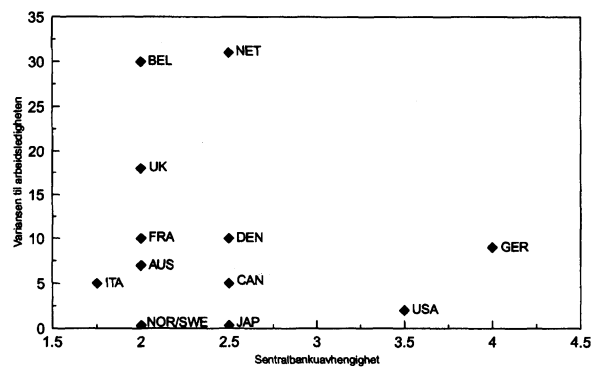
Kilde: Alesina & Summers (1993)

Figur 1b. Sentralbankuavhengighet og variansen til inflasjonen
Periode 1955-88



Kilde: Alesina & Summers (1993)

Figur 2b. Sentralbankuavhengighet og variansen til arbeidsledigheten
Periode 1955-88



Kilde: Alesina & Summers (1993)

Central Bank pleases. It is rather the ability to stick to the price stability objective even at the cost of other short-term real objectives» (side 370).

For det andre mener jeg det er en svakhet ved disse empiriske studiene at flere av landene har hatt fastkursregimer i hele eller deler av den perioden som studeres. Så lenge det er regjeringens ansvar å bestemme både ankervalutaen(e) og eventuelle devalueringer, vil en uavhengig SB ha liten mulighet til å påvirke inflasjonsutviklingen. Den underliggende inflasjonstakten vil jo da i stor grad avhenge av inflasjonen i ankerlandet og valutakursutviklingen.

For det tredje det kan være stor forskjell på den reelle og den formelle uavhengigheten. Cukierman (1992) prøver å løse dette problemet ved benytte to indikatorer som skal fange opp forskjeller mellom den lovbestemte og den faktiske SB uavhengighet. Disse to indikatorene er a) hyppighet av skifte av sentralbanksjefer og b) eksperters oppfatning av SB uavhengighet (registrert ved utvalgsundersøkelser). Han finner at den sammensatte indeksen for SB uavhengighet er dårlig korrelert med de ulike indeksene for lovbestemt SB uavhengighet, særlig er dette tilfelle for U-landene.

Dessuten er det viktig å presisere at disse enkle empiriske analysene ikke sier noe om kausalitet fra SB uavhengighet til lav inflasjon. Mange av analysene er partielle i den forstand at de bare bruker SB uavhengighet som forklaringsfaktor for inflasjonen. Dersom andre relevante variable trekkes inn kan det jo være at bidraget fra SB uavhengighet blir betydelig mindre. Kanskje er det heller en tredje faktor som kan forklare både graden av SB uavhengighet og landets inflasjonsrate? Posen (1993) argumenterer for et slikt syn i en artikkel som stadig oftere blir sitert. Posens utgangspunkt er at organiseringen av SB er et resultat av en politisk prosess der den relative styrken til de ulike pressgruppene er viktig. Posen hevder at det er resultatet av denne politiske prosessen som kan forklare både inflasjonen i landet og sentralbankens status.

Goodhart (1993) har et liknende poeng når han hevder at det er den

allmenne oppslutningen om betydning av lav inflasjon som forklarer både inflasjon og SB uavhengighet. Men Goodhart argumenterer for at den allmenne oppslutningen ikke er uavhengig av SB posisjon. En uavhengig SB som fokuserer på prisstabilitet vil kunne være en viktig talsmann for betydningen av lav inflasjon, og på den måten kan SB påvirke nettopp den allmenne oppslutningen.

5. Noen avsluttende kommentarer

Pengepolitikk er et av de viktigste økonomiske virkemidlene. Et slikt virkemiddel kan ikke overlates til et organ som ikke er under demokratisk kontroll. De politiske myndigheter skal og vil måtte ha det endelige ansvaret for den samlede økonomiske politikken. Og det er deres preferanser som til syvende og sist vil bestemme utformingen av politikken. Men det kan være gode argumenter for at disse preferansene ivaretas bedre dersom utøvingen av pengepolitikken delegeres til en uavhengig SB. Ikke nødvendigvis fordi SB har andre preferanser enn de politiske myndigheter, men fordi SB har større mulighet til å gjennomføre en politikk hvor også de langsiktige hensyn ivaretas. I et demokratisk samfunn fordrer dette at SB får et klart mandat. Uavhengighet betyr da at SB står ansvarlig for å føre en pengepolitikk som er konsistent med dette mandatet. Ved et snevert mandat, f.eks. et fastkursmål, blir SB uavhengighet kanskje mindre viktig. Dersom mandatet defineres nokså vidt, f.eks. et inflasjonsmål, vil det nødvendiggjøre en mer langsiktig politikk, og da kan graden av SB uavhengighet være av større betydning. Men til syvende og sist er det nok den politiske og allmenne oppfatningen av betydningen av lav inflasjon som er avgjørende. Kanskje en av SBs viktigste oppgaver derfor blir å påvirke denne oppfatningen?

REFERANSER:

Alesina, A. (1988): «Macroeconomics and politics», i S. Fischer (red.): «NBER Macroeconomics Annual». Cambridge: MIT Press.

Alesina, A. og L. H. Summers (1993): «Central bank independence and macroeconomic performance: Some comparative evidence», Journal of Money, Credit and Banking 25, 151-162.

Barro, R. og D. Gordon (1983a): «A positive theory of monetary policy in a natural rate model», Journal of Political Economy 91, 589-610.

Barro, R. og D. Gordon (1983b): «Rules, discretion and reputation in a model of monetary policy», Journal of Monetary Economics 12, 101-121.

Christiansen, A.B. (1994): «Sentralbankens institusjonelle stilling – noen momenter fra den internasjonale debatten», Penger og Kreditt 1994/2, 92-99. Oslo: Norges Bank.

Cukierman, A. (1992): «Central bank strategy, credibility and independence: Theory and evidence», Cambridge: MIT Press.

Goodhart, C.A.E. (1993): «Central bank independence», Special paper no. 57, LSE Financial Market Group. London: London School of Economics.

Greenspan, A. (1994): «Current monetary policy and economic settings, as well as the Federal Reserve's longer-term economic strategy», BIS Review No. 137. Basle: Bank for International Settlements.

Kydland, F.E. og E.C. Prescott (1977): «Rules rather than discretion: The time inconsistency of optimal plans», Journal of Political Economy 85, 473-499.

Posen, A.S. (1993): «Why Central bank independence does not cause low inflation», Central Banking, Vol IV, No. 2.

Rogoff, K. (1985): «The optimal degree of commitment to an intermediate target», Quarterly Journal of Economics 100, 1169-1189.

Skånland, H. (1991): «Sentralbankens oppgaver i dag og i fremtiden», Norges Banks Skriftserie Nr. 19. Oslo: Norges Bank.

Torsvik, G. (1993): «Truverde i valutakurspolitikken», Sosialøkonomen Nr. 1 1993, 20-25.

Willoch, K. (1994): «Hvor uavhengig bør sentralbanken være? Noen erfaringer og refleksjoner» i «Festskrift til Hermod Skånland». Oslo: Aschehoug Forlag.

SOSIALØKONOMENES FORENING SF

LØNNSSTATISTIKKEN 1994 OFFENTLIGGJØRES I SOSIALØKONOMEN NR. 1/1995.

Har du ikke sendt inn skjemaet

SÅ GJØR DET I DAG!

ARNE JON ISACHSEN:

Norge og EUs monetære union[1]

Om EMU blir en realitet, hvordan bør Norge forholde seg til en slik nyskapning? Med en dominerende oljesektor vil det være kjekt å kunne la den norske kronen falle i verdi om oljeprisen varig skulle bli liggende på et betydelig lavere nivå. Med fluktuerende oljepriser, eller ved en varig hevning av prisen, vil det imidlertid være bedre om Norge har felles mynt med resten av Europa.

Norsk deltakelse i en eventuell europeisk monetær union (EMU) har som forutsetning at Norge sier ja til EU. I første avsnitt argumenterer jeg for at Norge er tjent med å bli med i Den europeiske union (EU).[2] Økonomisk vurdert vil et Norge utenfor EU lett kunne oppleves som et mindre interessant land å etablere produksjon i.

I avsnitt to ser vi nærmere på de økonomiske konsekvenser av å bli med i EMU. Ettersom næringsgrunnlaget i Norge er temmelig forskjellig fra andre EU-lands – petroleumsvirksomheten står for 15% av verdiskapningen og 37% av eksportinntektene[3] – kan oppgivelse av egen valuta fortone seg skremmende. Imidlertid er *svingende* oljeinntekter i hovedsak et statsfinansielt problem, snarere enn et utenriksøkonomisk eller sysselsettingsmessig. Derfor må ikke oljesektorens dominerende plass i vår økonomi tillegges for stor vekt ved vurderingen av om kronen en gang i fremtiden skal erstattes med ECU.

Konsekvenser av å bli med i EU, men å stå utenfor EMU, blir deretter drøftet. Ved en slik ordning av norsk pengevesen må vi kanskje akseptere et noe høyere rentenivå. Mer problematisk kan bildet bli om så godt som alle øvrige EU-land, et godt stykke frem i tid, har felles mynt, mens Norge holder på sin egen. Det kan gi mer turbulens i kronenes internasjonale verdi enn vi liker.

I et tredje avsnitt konstaterer vi at spørsmålet om å bli med i EMUs avsluttende fase tre til syvende og sist er av politisk natur. Ettersom det er vanskelig å se tungtveiende grunner for *ikke* å bli med i en europeisk monetær union, var det klok politikk ikke å belaste forhandlingene med EU vinteren 1993-94 med reservasjoner på dette punktet.[4]

1. JA TIL EU

Ved EØS-avtalen, som trådte i kraft 1. januar 1994, kom Norge med i Det Indre Marked. Det innebærer at de fire frihetene gjelder; fri bevegelse av varer og tjenester, og av arbeidskraft og kapital. Rent handelspolitisk er det ikke så mye mer å hente ved å ta det neste skrittet, inn i EU.

Aksept av EØS-avtalen innebar at Norge måtte godta det allerede etablerte regelverket i EU for Det Indre Marked. Også i fortsettelsen må *nye* lover og regler vedrørende den videre utviklingen av Det Indre Marked vedtas av Stortinget. Om så ikke skjer, vil hele EØS-avtalen kunne komme i fare.

Om EØS-avtalen blir endestasjonen for norsk Europa-integrasjon, skal man ikke utelukke at over tid kan denne sandpåstrøer-rollen for Stortinget bli slitsom. EØS som en *varig* ordning for Norges forhold til Europa kan dermed vise seg mindre tjenelig enn hva mange idag gir uttrykk for.

---

[1] Denne artikkelen bygger på kapittel 14 i boken *Felles mynt i Europa? Økonomiske og politiske vurderinger*, som i disse dager kommer ut på Bedriftsøkonomens Forlag. Norges Forskningsråd, ved Nærings-LOS, har bidratt med finansiell støtte.

[2] I en kronikk i Aftenposten 26. mars 1994 minner Hermod Skånland oss om at valget i november *ikke* er om EU skal fortsette eller ei. Det skal heller ikke stemmes over EØS-avtalen – den er gjeldende fra 1. januar 1994. Vi kan like eller ikke like EU. Spørsmålet for Norge er «...om vårt fremtidige forhold til de europeiske land skal utvikles gjennom et mer eller mindre spinkelt EØS eller som medlem av EU.»

[3] Tallene som er hentet fra Faktaheftet. Norsk petroleumsvirksomhet (1994), vil nok avta i årene fremover.

[4] I denne forbindelse, se sentralbanksjefens uttalelse av 16. februar 1993, i St.meld.nr. 40 (1993-94), s. 260-261.

1.1 Iskremfabrikk i Bergen?

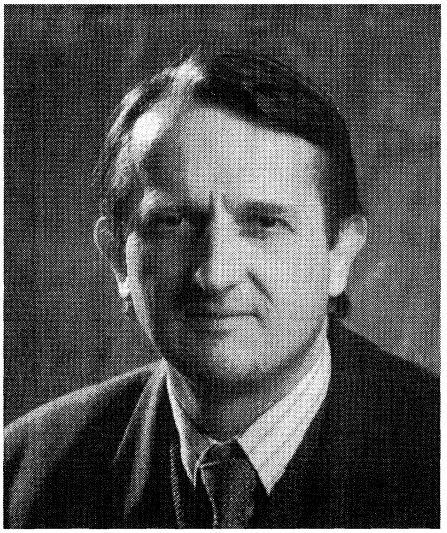
Økonomi er mer enn handel i varer og tjenester. Hvor skal bedriftene og fabrikkene ligge, er også vesentlige spørsmål. Uten at vi kan ha sikre kunnskaper på området, virker det rimelig å anta at med nei til EU, vil Norge fortone seg mindre interessant for bedriftsetableringer enn om svaret blir ja. Et eksempel illustrerer poenget.

Sett at Norge var delt inn i nitten småfyrstedømmer snarere enn i nitten fylker. Det var stort sett fred og fordragelighet mellom dem. Handelen florerte og økonomiene vokste. Så ble fyrstene enige om et nærmere økonomisk samarbeide, à la EU, med mulighet for felles mynt som kronen på verket. Alle ble med, borsett fra fyrstedømmet Hordaland, med Bergen som hovedsete. Innbyggerne der ville fortsatt være noe for seg selv.

Videre, sett at du, med bopel på Hamar, har ønsket om å etablere en bedrift på Vestlandet som skal betjene Vest- og Midt-Norge med iskrem. Når bergenserne vil være noe for seg selv, blir de også mindre for andre. Nærmest intuitivt vil du derfor utelukke Bergen som lokaliseringsområde for din nye, store fabrikk. For at fyrstedømmet i det hele tatt skal komme i betraktning, må det gjøre en god «selger-jobb». Tilbud om billig tomt og kanskje noen skattemessige fordeler kan friste. Et eget forskningmiljø for frysing ved Universitetet i Bergen virker også interessant. Etter nærmere ettertanke må du imidlertid erkjenne at iskremproduksjon er «low-tech» snarere enn «high-tech». Nærhet til forskningsfronten blir av mindre økonomisk betydning.

Viktigere er det kanskje at næringssjefen i Bergen overbeviser deg om at fyrstedømmet har avtale om utstrakt økonomisk samarbeid med resten av Norge, hvori inngår fri handel med alle varer og tjenester (kfr. EØS), inklusive iskrem. Produksjon av denne varen, med sikte på å dekke markedet for Vest- og Midt-Norge kan derfor like gjerne legges til Bergen som f.eks. til Molde, hevder han.

Men du er nølende; sett at en form for handelskrig bryter ut. Det kan være anklager om dumping, uvilje mot at



Arne Jon Isachsen er Ph. D i sosialøkonomi fra Stanford University, 1975. Han er professor ved Handelshøyskolen BI.

bergensere skyter og spiser alkefugler (les:hval) eller andre ting. Følelsen av usikkerhet kan du ikke fri deg fra; at i en slik situasjon vil din eksport av iskrem til Vest- og Midt-Norge kunne bli rammet. Ibsens diktum at «den er sterkest som står alene», har du mindre sans for. Et Hordaland med mindre fast tilknytning til resten av Norge, «står alene». Og du takker nei til å legge din iskremfabrikk i dette fyrstedømmet, næringssjefens positive tilbud til tross.

I denne historien stiller Hordaland *i utgangspunktet* med et handicap hva gjelder å trekke til seg direkte investeringer. På tilsvarende vis vil Norge utenfor EU, ved etablering av produksjon som bare i liten grad er ment for det norske marked, i utgangspunktet stille med handicap. Intuitivt eller følelsesmessig, så vel som rent økonomisk, vil Norge som lokaliseringssted for EU-produksjon, fortone seg fjernt. Det er derfor rimelig å tro at utenfor EU blir det vanskeligere å trekke til seg utenlandske direkte investeringer, og også vanskeligere å beholde ditto norske.

1.2 Litt teori og empiri om lokalisering

I nyere teori om lokalisering av produksjon tillegges stordriftsfordeler og eksterne økonomiske virkninger betydning, i tillegg til selvoppfyllende profetier og selve det historiske forløpet. La oss se litt nærmere på dette.

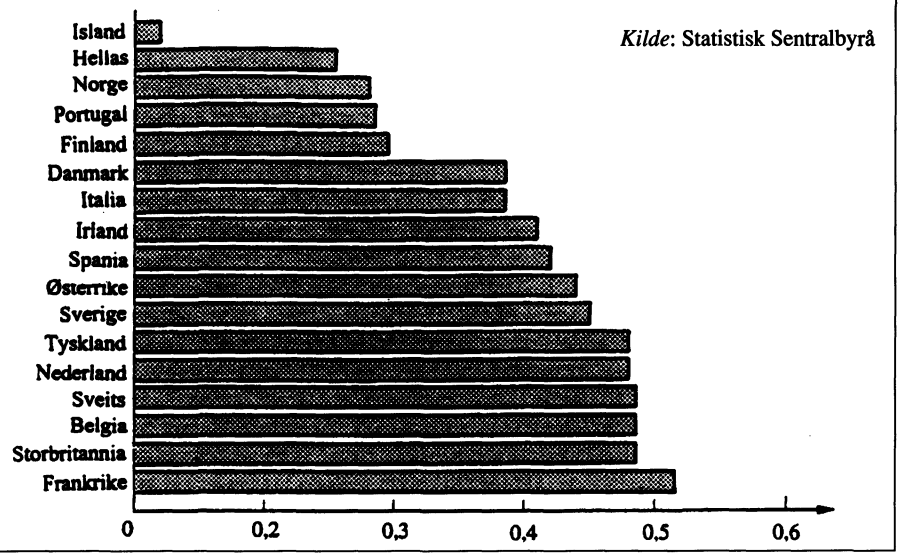
Ved *stordriftsfordeler* synker kostnadene pr. enhet når antall produserte enheter stiger. Nærhet til markedet gjør det lettere å utnytte slike fordeler; fordi transportkostnadene til endelig bruker blir mindre. Et Norge som ikke akkurat er i det befolkningsmessige sentrum av Europa, stiller her med en viss ulempe.

Med *eksterne økonomiske virkninger* har virksomhet i én bedrift betydning for andre bedrifter. Når det utover på 1950-tallet ble en økende konsentrasjon av databedrifter i Silicon Valley i California, var disse til gjensidig nytte og glede for hverandre. *Arbeidstakere* med spesielle ferdigheter i (og interesse for) moderne datateknologi hadde mange bedrifter å velge blant. Og om den de tok jobb i senere ble nedlagt, var mulighetene gode for en tilsvarende jobb i en annen bedrift i samme område. *Bedriftene,* på sin side, hadde fordelen av at mange dyktige datafolk var samlet i nærmiljøet. Rett nok kunne de ble loppet for dyktige medarbeidere. Men erstatninger med tilsvarende kompetanse var lettere å finne i Silicon Valley enn de fleste andre steder. I tillegg vokste det frem en rekke mindre bedrifter som kunne tilby ulike og spesialiserte tjenester til teknologiforetakene. Nettopp fordi det var så mange avansert databedrifter, ble det også rom for spesialiserte underleverandører.

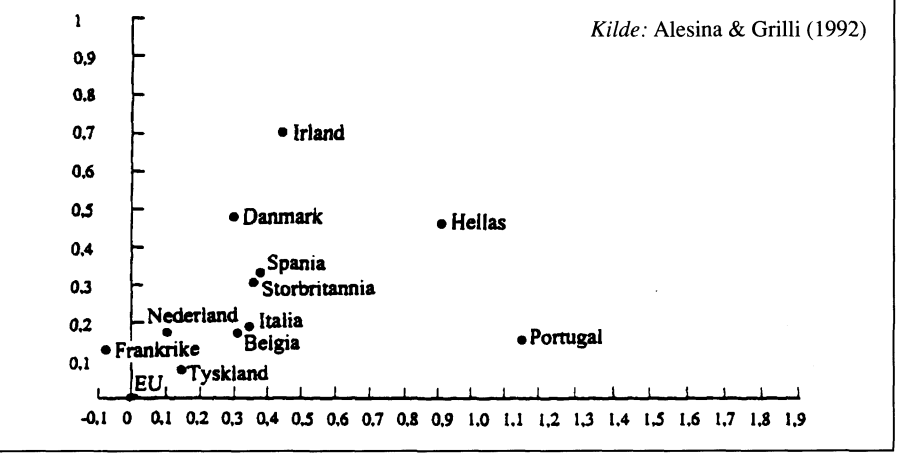
Med en viss mobilitet i arbeidskraften mellom bedriftene fikk teknologiske gjennombrudd en rask spredning. Det var neppe til fordel for bedrifter som stod for slike gjennombrudd. Men samfunnsøkonomisk vurdert er det sjelden annet enn en fordel at ny kunnskap blir spredd hurtigst mulig.[5]

[5] Diskusjonen om lokalisering av økonomisk virksomhet bygger på Krugman (1991). Historien om Silicon Valley er velkjent og kan derfor fortelles med få ord. Imidlertid viser Krugman at mange andre næringer har tilsvarende geografisk konsentrasjon av produksjonen. Eksempelvis ble Dalton i Georgia et sentrum for produksjon av tepper, Providence i Rhode Island av smykker, osv. For egen regning legger vi til klokker i Sveits og sko i Halden.

Figur 1. *Graden av intra-industri handel med EU-land 1987*



Figur 2: *Økonomisk «avstand» for det enkelte EU-land, 1970-1989.*



Hva har så eksterne økonomiske virkninger med Norge og EU å gjøre? To ting; det historiske forløp og selvoppfyllende profetier. Betydningen av *det historiske forløp,* eller «path dependence», for den økonomiske utviklingen, har fått økende oppmerksomhet i nyere forskning. Poenget er at hva som produseres, hvor og hvordan ofte har et visst tilfeldighetens skjær over seg. At det ble området rundt Stanford University i Silicon Valley snarere enn området rundt MIT i Boston som tok teten i datateknologi, er ikke så lett å gi noe fullgodt svar på. Men når moderne datateknologi i Silicon Valley først hadde nådd et visst omfang, var det naturlig også for nye bedrifter å etablere seg der. De eksterne virkningene fra de allerede etablerte bedriftene virket som en magnet på nye. Med Norge utenfor EU kan hva som i starten fortoner seg som en beskjeden reduksjon i direkte investeringer, ha større konsekvenser; en utarming av det industrielle miljøet i ulike næringer.

Det andre forholdet, betydningen av *selvoppfyllende profetier,* ble søkt illustrert med lokalisering av en iskremfabrikk. Forventningen om at fyrstedømmet Hordaland, ved å stå utenfor det tettere samarbeidet, som de øvrig atten fyrstedømmene etablerte, etter hvert ville bli marginalisert, bidrog til at nettopp det skjedde; iskremfabrikken ble langt til Molde i stedet.[6]

1.3 Forskjell fra 1972

Sammenlignet med situasjonen i 1972, da Norge sa nei til EF, er bildet nå et annet hva gjelder mulige konsekvenser for direkte investeringer av norsk EU-medlemsskap eller ikke. Vi har fått Det Indre Marked. Så godt som alle hindringer for handel og for lokalisering av økonomisk virksomhet er borte. Sammenlignet med USA er den geografiske konsentrasjon av de ulike næringer langt mer beskjeden i Europa. Krugman (1991) aner derfor muligheten av at over tid vil direkte investeringer føre til en større grad av geografisk konsentrasjon av de ulike næringer i Europa. Om det skjer, og om et Norge utenfor EU dermed stiller med handicap, kan konsekvensene for vår økonomi over tid komme til å bli svært kjedelige.

At fremtiden skal behandle Norge så urettferdig, om vi blir stående utenfor EU, som her antydet, kan synes overdrevent pessimistisk. Det kan jeg godt være enig i. Og jeg kan også medgi at bildet som her er tegnet, av at direkte investeringer i fabrikker og anlegg i økende grad vil gå utenom Norge om vi ikke blir med i fellesskapet, mer er et *mulig scenario* enn en *presis tegning.* Problemet er bare at argumentene motsatt vei; nemlig at direkte investeringer nærmest vil bli *oppmuntret* om Norge blir værende utenfor EU, er vanskelig å få øye på.

[6] Som mulig eksempel på en selvoppfyllende profeti nevner Krugman sammenfallet av Dukakis' tap for Bush ved det amerikanske presidentvalget i 1988 og den markante nedgangskonjunkturen som startet omtrent samtidig i delstaten Massachusetts, hvor Dukakis var guvernør. Hadde kjempetapet til Dukakis en psykologisk effekt som skapte en selvoppfyllende «downward spiral» i Massachusetts økonomi, undrer Krugman. «I don't know the answer, but such seemingly fanciful ideas don't seem as silly to me as they might to a more conventionally-minded economist.» (Krugman 1991, s. 33).

2. ØKONOMISKE KONSEKVENSER AV Å BLI MED I EMU

Etter min oppfatning er deltakelse i EU av overordnet betydning sammenlignet med eventuelt å ta i bruk den felles mynt som en vellykket tredje fase i EMU vil føre til. De økonomiske fordelene ved EU-medlemsskap overstiger ulempene. Hva gjelder spørsmålet om felles mynt for Norge, er svaret mer åpent.

Ut fra stabiliseringspolitiske vurderinger, basert på komparativ statikk, har økonomisk teori en god del å si om hva som utgjør et «optimalt valutaområde», dvs. hvilke kriterier som bør tilfredsstilles for at det skal være hensiktsmessig med felles mynt i et gitt geografisk område. De viktigste er: Lik næringsstruktur i området; omfattende handel; et godt fungerende arbeidsmarked; samme preferanse for inflasjon; og en samordning av finanspolitikken.

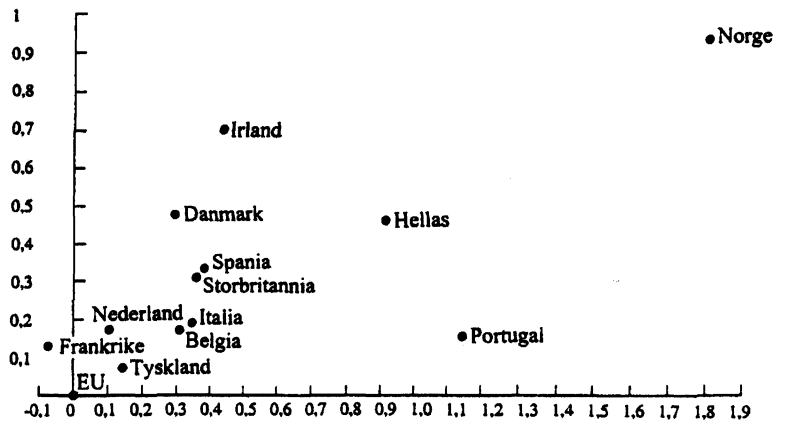
2.1 Handel og næringsstruktur

Målt i forhold til verdiskapningen i landet (BNP) utgjorde norsk eksport i overkant av 43% i 1993.[7] Om lag 65% av denne eksporten gikk til EU mot 12% til andre EFTA-land som nå søker EU-medlemsskap. Således ligger det an til at tre fjerdedeler av fremtidig norsk eksport vil gå til EU. Kravet om at *handelen* skal være stor med de land man inngår avtale om felles mynt med, er åpenbart innfridd.

I EUs «kjerneland», de opprinnelig seks, Tyskland, Frankrike, Italia og Be-Ne-Lux er *næringsstrukturen* rimelig lik. På indirekte måte er dette belyst i figur 1 og 2.

Figur 1 viser graden av handel internt med likeartede varer og tjenester (intra-industri handel) for EU- og EFTA-landene. På topp her ligger de seks, pluss Sveits og Storbritannia. Island, som i hovedsak bruker fisk og fiskeprodukter som byttemiddel for andre varer og tjenester, har, naturlig nok, minst intra-industri handel. Portugal og Hellas, begge med en relativt stor jordbrukssektor, og Norge, med energi og råvarer som store valutainntjenere, scorer relativt lavt i denne figuren.

Figur 3: *Økonomisk «avstand» for det enkelte land fra EU, 1979-1989 – inkludert Norge*



Figur 2 viser én minus samvariasjonen (eller korrelasjonen) mellom BNP i EU og BNP i hvert enkelt land langs den vertikale aksen. Langs den horisontale måles volatiliteten (eller variasjonen) i BNP på tilsvarende relative vis. Dess nærmere et land ligger origo i denne figuren, dess mer likeartet er konjunkturforløpet i landet med konjunkturforløpet for EU sett under ett. Og likeartet konjunkturforløp kan taes som indikasjon på en sammenfallende næringsstruktur. Igjen ser vi at de seks (dvs. de fem, for lille Luxembourg er ikke med) utgjør en kjerne.

Vi har beregnet Norges plassering i figur 2, og tatt den inn i figur 3.

Her ser vi at Norge forsvinner ut «i dimman», i nord-østlig retning. Det betyr at den pengepolitikk ECB vil komme til å føre, gitt at *historiske* fluktuasjoner i BNP er et godt mål på *fremtidige,* vil passe oss svært dårlig. Med null i samvariasjon (vertikal akse, som måler 1-rho), blir EMUs pengepolitikk helt upassende for norske forhold.

Box 1: Pengepolitikk med og uten olje

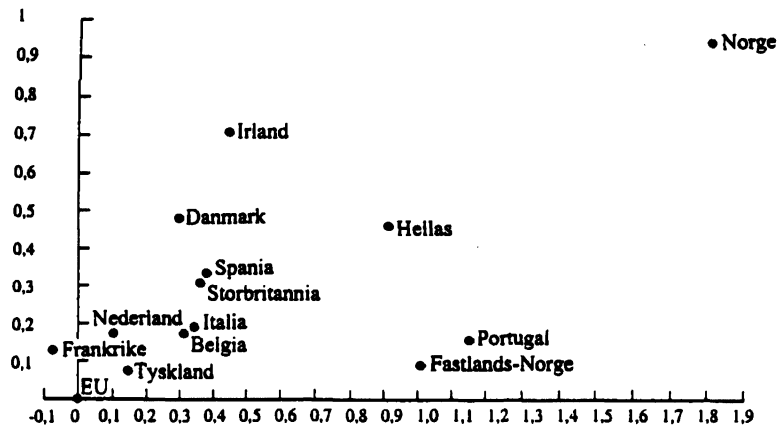
I London finner vi «think-tanken» Center for Economic Policy Research (CEPR). Den består av et nettverk av 170 økonomer fra mer enn 100 institusjoner, hovedsakelig europeiske. Her følges arbeidet med økonomisk integrasjon i Europa nøye.

I 1992 ga CEPR ut en studie der bl.a. virkningene for EFTA-land av å bli med i EMU analyseres. Her heter det at kostnadene for Norge av å gi opp pengepolitikk for stabiliseringsmessige forhold «...probably (are) significant.» Og videre, stadig på s. 45, at siden Norge allerede har klart å knekke inflasjonen, synes det ikke å være særlig grunner for Norge å gå med i EMU. På s. 47 slås det enda klarere fast; for Norge kan «...EMU in itself...be a liability.»

Bakgrunnen for denne konklusjonen finner vi bl.a. i figuren på s. 44 i CEPR-studien. Den er à la vår figur 3 og viser, som den, en svak negativ samvariasjon i norsk BNP-vekst rundt trend sammenlignet med ditto for EU og EFTA sett under ett.

[7] Eksport er et *bruttobegrep* – dvs. verdien av *utfakturerte* varer og tjenester. BNP er et verdskapningsbegrep, dvs. måler *merverdien* som en bedrift tilfører innkjøpte råvarer og halvfabrikata. Det betyr at når man måler eksport som prosent av BNP, kan man lett få et tall på over 100. La en bedrift importere en vare for 100 kroner, for deretter å gi en marginal bearbeiding og så eksportere den for 110 kroner. I statistikken får vi 100 i import, 110 i ekport og 10 i BNP-bidrag. På denne bakgrunn forstår vi at f.eks. Singapore godt kan ha at samlet eksport overstiger landets BNP.

Figur 4: *Økonomisk «avstand» for det enkelte land fra EU, 1970-1989 – inkludert Norge med og uten oljevirksomhet*



Som vi snart skal se, må denne konklusjonen kraftig modifiseres når hensyn tas til oljens spesielle plass i vår økonomi. EMU kan like gjerne bli en «asset» som en «liability» for norsk stabiliseringspolitikk.

Grunnen til at Norge kommer så dårlig ut, om vi må underordne oss ECBs pengepolitikk, har vi allerede har vært inne på, nemlig at næringsstrukturen i Norge avviker temmelig sterkt fra det typiske EU-lands. Imidlertid må vi, som vanlig, ta høyde for oljen.

Produksjon av olje fra Nordsjøen er en meget kapitalintensiv virksomhet. Vurdert ut fra sysselsettingseffekten er imidlertid mindre enn 1% av norske arbeidsplasser i oljesektoren. Grunnen til at olje og gass likevel har en så dominerende plass i norsk økonomi, ligger i at prisen langt overstiger kostnadene ved utvinning. Den ekstrafortjenesten som derved oppnås, den såkalte *grunnrenten,* er det staten som i hovedsak nyter godt av; via beskatning av utenlandske oljeselskap, ved at staten selv eier alle aksjene i Statoil, og ved statens direkte eierinteresser i oljefeltene.

Om vi renser dataene for norsk BNP for oljevirksomhet, fremkommer BNP for Fastlands-Norge. Når vi skal vurdere i hvilken grad EMUs fremtidige pengepolitikk vil være egnet for norsk økonomi, er Fastlands-Norges BNP et bedre utgangspunkt.

Av figur 4 ser vi at BNP for Fastlands-Norge viser en pen samvariasjon med EUs BNP. Det betyr at *retningen* for pengepolitikken i EU vil passe oss godt. Men siden volatiliteten fremdeles er temmelig ulik i Norge sammenlignet med EU, vil *doseringen* av pengepolitikken ikke være helt etter vår smak. Litt enklere sagt, ECB vil føre en ekspansiv (kontraktiv) pengepolitikk i tråd med norske behov, men styrken i ekspansjonen (kontraksjonen) vil trolig være mindre enn hva vi ville gjort alene.

2.2 Diversifisering av oljerisikoen og større krav til arbeidsmarkedets virkemåte

På den annen side, med felles mynt blir sårbarheten til norsk økonomi, ved en *varig* endring av oljeprisene, adskillig større. Sett at oljeprisen går ned til 10-11 dollar fatet for så å bli værende der. Norge lider da et betydelig terms of trade tap. Alle må være med å bære det.

I en slik situasjon er en depresiering (eller devaluering ved fast valutakurs) tingen. En svekkelse av kronen vil føre til økte kronepriser på alle varer og tjenester i konkurranseutsatt sektor. Det stimulerer til økt produksjon. Tradisjonell eksport tar seg opp og hjemmekonkurrerende næringer øker sine markedsandeler på bekostning av import. Skjermet sektor får tøffere tider, og ressurser går fra S-sektoren til K-sektoren.

Høyere priser innenlands gjennom høyere priser på K-produkter gir redusert reallønn. Om nordmenn flest innser at reallønnen må ned fordi flere fat olje nå må til for å kjøpe en gitt mengde import, er det godt mulig at de nominelle lønningene, etter en svekkelse av vår valuta, vil vise et beskjedent forløp. I så fall har vi også lykkes med en *reell* depresisering av vår valuta. Og den *nominelle* svekkelsen har lettet en vanskelig omstillingsprosess i økonomien.

Med felles mynt kan vi ikke endre valutakurs. Den bedring av konkurranseevnen som situasjonen krever, dvs. den *reelle* depresieringen som må til, må i så fall skje ved lavere (nominell) pris- og kostnadsvekst i Norge enn i EU. Gitt at ECB lykkes med prisstabilisering, er det i så fall behov for en særegen norsk *deflasjon. Nominelle* lønninger må settes ned. I praksis er dette langt vanskeligere å få til enn en reallønnsnedgang via høyere prisnivå. Problemet forsterkes ved at *realrenten* i en slik tilpasningsperiode blir høyere i Norge enn i andre EMU-land. Som medlem av EMU er det trolig at en *varig lavere oljepris* vil kreve en lengre tilpasningsperiode og føre til større arbeidsledighet enn om vi hadde beholdt vår egen valuta.

Uansett EMU eller ikke er det mye som tyder på at kravet til et bedre fungerende arbeidsmarked vil dominere økonomisk politikk i årene fremover. Det er vanskelig å se at en varig nedgang i arbeidsledighet ikke må gå sammen med en noe større differensiering i lønninger. I et så egalitært samfunn som det norske vil mindre vekt lagt på den solidariske lønnspolitikken skape uro.

Helt fra utvinning av olje og gass startet midt på 1970-tallet har økonomer pekt på risikoen for norsk økonomi ved en for stor grad av oljeavhengighet. Det petroleumsfondet myndighetene har laget rammeverket for, står stadig tomt. Og til tross for store statlige inntekter fra olje, gjøres det norske statsbudsjettet opp med et underskudd på over 40 milliarder

kroner for 1994. Om EMU blir en realitet, med Norge som deltaker, forsterkes behovet for å diversifisere risikoen norsk økonomi lever under. Grunnen er enkel: Når et mulig fremtidig fall i oljeprisen ikke lenger kan møtes ved en devaluering, er det desto større grunn til ikke å bli for sterkt påvirket av et slikt prisfall.

Tre muligheter finnes. For det første, salg av olje på rot, eventuelt etter at reserver er påvist. For det andre, inngå langsiktige avtaler om levering av olje og gass til andre land, der prisene låses i dag. For det tredje, anvende Hydro-modellen for Statoil. Det innebærer at inntil 49% av aksjene i Statoil selges til utlandet. Den valutaen staten dermed mottar, blir en fin startkapital på petroleumsfondet som står klart.

Rent praktisk er denne siste metoden å diversifisere på langt enklere enn de to første. Om norsk deltakelse i EMU skulle bli en realitet, bør Statoils fremtidige eierstruktur sees i et nytt lys.

2.3 Finanspolitikk og preferanse for lav inflasjon

Med en liten norsk økonomi som deltaker i prosjektet felles mynt, får finanspolitikken større effekt. Det skyldes at en økning i offentlige utgifter, med tilhørende lånebehov på statlige hender, neppe vil påvirke rentenivået i Europa. Med felles mynt vil noen milliarder mer i statlige ECU-lån, tatt opp av norske myndigheter, være som en dråpe i havet. Utenfor EMU, og med bibehold av egen valuta, vil økt opplåning fra myndighetenes side i det innenlandske norske kronemarkedet, lett føre til et noe høyere rentenivå. I så fall vil en økning i offentlige utgifter fortrenge private investeringer, og den samlede effekten på aktivitetsnivået blir mindre.

Felles mynt vil således gjøre at vi mister virkemidlene i penge- og valutapolitikken, men til gjengjeld får vi mer effekt ut av finanspolitikken. Dette gjelder inntil en grense; nemlig den grensen som reglene for EMU setter til finanspolitikken; at underskudd på statsbudsjettene ikke skal overstige 3% av BNP og at bruttogjelden skal holdes under 60% av BNP. Om vi holder fast ved at EMU vil stille noe større krav til en bedring i arbeidsmarkedets virkemåte, kan vi også hevde at felles mynt vil gi den vanskelige inntektspolitikken økt betydning.

Det siste av de fem kriteriene for hva som utgjør et optimalt valutaområde, i stabiliseringspolitisk forstand, samme preferanse for lav inflasjon – synes Norge ikke lenger å ha noe problem med å innfri. På 1970- og 1980-tallet hadde Norge langt sterkere prisstigning enn Tyskland. Følgelig kostet en tysk mark under halvparten i norske kroner i 1970 sammenlignet med idag. Fra inngangen til 1990-årene har imidlertid stigningstakten for det generelle prisnivået i Norge kommet *under* tilsvarende tyske.[8] Med ønske om også i fortsettelsen å lykkes i kampen mot inflasjon, er målet om prisstabilitet som er pålagt den europeiske sentralbanken (ECB), noe også norske myndigheter kan slutte seg til.

Box 2: Retningslinjer for Norges Banks virksomhet

Den 10. desember 1992 ble kronen fristilt fra kravet om maksimalt å skulle variere med pluss/minus 2,25% i forhold til en pris på ECU på 7,994 NOK. Dermed gikk Norge over til et nytt valutakurssystem. Men hvor nytt? I Revidert Nasjonalbudsjett for 1994 gis en avklaring.

Norges Bank skal ha til oppgave å sikre en stabil verdi av den norske kronen, målt mot europeiske valutaer, med utgangspunkt i kursleiet siden kronen begynte å flyte. Men svingningsmarginene er tatt bort.

Av brevet fra Norges Bank til Finansdepartementet, som gikk forut for Revidert Budsjett, får man inntrykk av at Banken gjerne hadde sett at ansvaret for *prisstabilitet* mer direkte hadde blitt pålagt den. Imidlertid heter det i Revidert Budsjett:

> «Høyere sysselsetting og lav pris- og kostnadsvekst krever et vellykket samspill mellom pengepolitikken, finanspolitikken, inntektspolitikken og tiltak for å bedre økonomiens virkemåte.» (St.meld.nr.2 1993-94, s. 32).

Rent konkret betyr det regelverket Norges Bank nå arbeider under, at Banken kan sette opp (ned) renten om den norske kronene skulle bli utsatt for et depresieringspress (appresieringspress). Men om norsk økonomi skulle stå iferd med å bli overopphetet med tilhørende fare for høyere inflasjon, uten at NOK kom under press, må Norges Bank ha samtykke fra Finansdepartementet om renten, for å kjøle ned økonomien, skal heves.

Sammenlignet med f.eks. sentralbankene i Tyskland, USA og New Zealand, må Norges Bank sies å ha mindre makt.

3. Økonomiske konsekvenser av å stå utenfor EMU

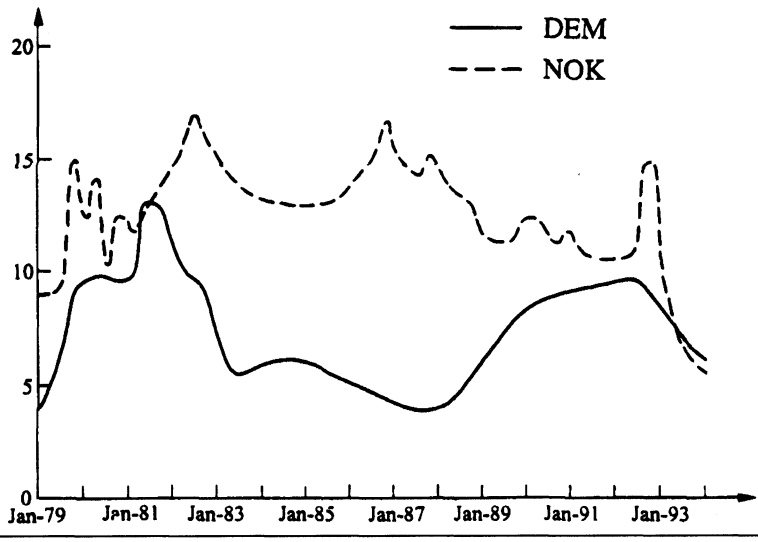
Gitt at Norge sier ja til EU i november 1994, vil norsk deltakelse i EMS (inklusive fastkurssamarbeidet ERM) «...framstå som en naturlig forlengelse av den penge- og valutapolitikken som er ført siden kronen ble flytende i desember 1992.»[9] Formodentlig vil de brede svingningsmarginene på pluss/minus 15% gjelde, uten at vi dermed behøver å la kronen svinge noe mer enn den har gjort siden februar 1993. Noen merkbar effekt for den norske kronens internasjonale verdi trenger således ikke inntreden i EMS skape – men kanskje et ja til EU vil det. Deltakelse i EMS vil primært bety at Norge får plass rundt det bordet der EUs penge- og valutapolitikk diskuteres, samtidig som vi kommer med i låneadgangen i EMS.

Hvis EMU blir til virkelighet – uten Norge som deltaker i første om-

[8] I 1970 var prisen på en tysk mark 1,96 norske kroner. 1. juni 1994 kostet den samme marken 4,34 norske kroner, dvs. den var steget med 121 prosent. I 1993 var norsk inflasjon 2,3% mot tysk 4,1%. For 1994 er anslagene 1,1% og 3,0% for norsk og tysk inflasjon, henholdsvis.

[9] Se St.meld.nr. 40 (1993-94), s. 383.

Figur 5: *Tre-måneders renten på DEM og NOK for perioden januar 1979 – juni 1994*



gang, hvilke konsekvenser vil dette ha for norsk økonomi? La oss se nærmere på virkningene på det norske rentenivået og på stabiliteten av kronens internasjonale verdi.

3.1 Blir den norske renten høyere...?

Det er en utbredt oppfatning at et Norge utenfor EMU vil gi et noe høyere rentenivå hjemme enn ute. Med NOK som liten valuta i et relativt mindre likvid marked, må NOK-renten kanskje ligge et kvart til et halvt prosentpoeng over ECU-renten. Om vi videre legger til grunn at en flytende krone neppe vil appresiere mot ECU – sannsynligheten for det motsatte vurderes som større – ja, da vil det ytterligere berede grunnen for høyere NOK-rente enn ECU-rente.

På den annen side, om overskuddene på driftsbalansen mot utlandet øker, fra om lag 20 milliarder kroner i 1994 til over det dobbelte om noen år (i stor grad avhengig av oljeprisen), vil Norge i stadig større grad fremstå som kapitaleksportør. Med fortsatte underskudd på statsbudsjettet fører dette til at privat sektor, enten den vil eller ei, må samle seg opp fordringer på utlandet. Det betyr kjøp av utenlandske obligasjoner og aksjer, samt bankinnskudd i andre land. Hovedtyngden av disse fordringene vil således være i *utenlandsk valuta*. Men om nordmenn flest senere vil *bruke* sine oppsparte midler i Norge, pådrar de seg en valutarisiko ved oppbygging av fordringer ute: Hvor mange *norske kroner* lar 10.000 ECU til 5% rente seg veksle til om tre år, kan vi ikke ha sikker kunnskap om. Ettersom usikkerhet vanligvis oppleves som ubehagelig,[10] kreves en viss kompensasjon for dette. En naturlig kompensasjon er at renten er noe høyere på bankinnskudd i utenlandsk valuta enn på ditto i innenlandsk. Av dette følger at med en stor og økende kapitaleksport kan vi ikke se bort fra at norske renter tidvis kan ligge under ECU-renter.

Av figur 5 ser vi at NOK-renten på tre-måneders plasseringer gjennomgående har ligget over tilsvarende tyske. Høsten 1993 var imidlertid bildet motsatt. Tysk inflasjon var kommet opp i 4% og muligheten for at DEM ville miste verdi i forhold til NOK, kunne man ikke helt se bort fra. Samtidig hadde privat sektor i Norge en betydelig kapitaleksport. At vi også i fremtiden vil kunne oppleve lavere NOK-rente enn DEM-rente, kan ikke utelukkes.

Om EMU realiseres, uten Norge, og ECU blir felles mynt, vil mulighetene for lavere norsk enn europeisk rente, i tillegg til å bli influert av norsk kapitaleksport, bli påvirket av *inflasjonsforskjellene*. Om EMU skulle bli «bløtere» på inflasjon enn hva Tyskland tenker seg, samtidig som Norge lykkes bedre med prisstabilitet, ligger forholdene til rette for at den *nominelle* renten i Norge blir lavere enn i EMU. Men *realrentene* kan godt være i samme størrelsesorden; nemlig om renteforskjellene ganske enkelt gjenspeiler forskjeller i inflasjon.

3.2 ...og i så fall, hva er så galt med det?

La oss likevel legge til grunn, som Hermod Skånland gjorde i sin uttalelse til Finansdepartementet om virkningene av EMU, at med Norge utenfor EMU «...vil det alltid være en mulighet for devaluering og dette ville måtte kompenseres ved høyere rente.»[11] Hva vil det bety om renten i vårt land blir liggende, la oss si, et halvt til ett prosentpoeng over ECU-renten? Om vi dessuten antar at inflasjonstakten er den samme og valutakursen NOK/ECU stabil, har vi et ryddig utgangspunkt for en nærmere diskusjon.

Noe høyere norsk enn europeisk rente vil gi tilsvarende større krav til kapitalens avkastning her i landet. Prisen på realkapital, som boliger, kan bli noe lavere når lånekostnadene er noe høyere. Tilværelsen som rentenist blir lettere. Problemet med «adverse selection»[12] for bankene blir noe større; høyere rente gir mer risikofylte prosjekter, hvilket gir økte krav til bankenes evne til kredittvur-

[10] I fagterminologien sier vi at folk flest har *risikoaversjon*. Det betyr at full sikkerhet for å motta f.eks. 100.000 kroner, foretrekkes fremfor med 50% sannsynlighet å motta enten 110.000 eller 90.000 kroner.

[11] Se St.meld.nr. 2 (1993-94), s. 261. Gitt at renten på NOK et halvt års tid senere kom godt under den tyske, se figur 5, var presisjonen i Skånlands utsagn i teksten over ikke helt god. Da traff han bedre på et seminar i juni 1993: «Jeg vet ikke hvor renten går. Markedet vet ikke hvor renten går. Forskjellen er bare at jeg vet at jeg ikke vet det.»

[12] Nærmere om begrepet «adverse selection» i Vale (1992).

dering. For staten vil låneopptak i NOK bli noe dyrere. Alt annet like kan det gi mindre opplåning og sterkere offentlige finanser.

Aktørene i privat sektor kan, om de så ønsker, finansiere deler eller hele sin virksomhet i utlandet, til de lavere renter som forutsetningsvis gjelder der. Med inntekter i utenlandsk valuta kan lån i fremmed mynt (ECU) være hensiktsmessig ut fra ønsket om redusere samlet risiko.

Produksjonen i Norge vil tendere mot å bli noe mer arbeidskraftintensiv og noe mindre kapitalintensiv enn tilfellet ville vært med noe lavere rente. Investeringene blir noe mindre. Den samlede effekten på sysselsettingen er det vanskelig å ha noen klar oppfatning om.

Kanskje viktigere enn *forskjellen* i rente hjemme og ute er rente*nivået*. En realrente som er negativ, slik bildet var gjennom mange av 1960- og 1970-årene, er uheldig for utnyttelsen av de økonomiske ressursene i samfunnet.[13] I den forbindelse virker det noe kortsynt når man fra myndighetenes side stadig uttaler at: «Pengepolitikken er innrettet mot å holde et lavest mulig rentenivå innen de rammer fastkurspolitikken setter.»[14] Poenget er ikke en *lavest mulig* rente, men en *riktig* rente.

3.3 Utenfor EMU kan valutamarkedet bli mer turbulent

Rentenivået, og variasjoner i dette, kan bli problematisk både i og utenfor EMU. Et annet forhold som mer entydig kan gjøre det å stå utenfor EMU slitsomt, er turbulens i valutamarkedet.

Rent generelt vil ikke kapitalbevegelser som er diktert av «fads and fashion» snarere enn av underliggende realøkonomiske forhold, kunne «kjøre» valutakursene mellom EMU-land innbyrdes, ganske enkelt fordi de har felles valuta. En liten norsk krone utenfor EMU vil derimot kunne komme i en utsatt posisjon. En oljepris som *svinger* med eksempelvis 6-7 dollar rundt en likevektsverdi på 15-16 dollar, kan gi opphav til en unødig *sterk* krone ved høy oljepris og en unødig *svak* krone ved lav pris på olje.

At oljeprisen på *varig* basis skulle doble seg, fra dagens 15 dollar fatet til 30 dollar, kan vi heller ikke se bort fra. Realprisen på olje vil likevel være lavere enn hva tilfellet var i første halvdel av 1980-årene. Verdien av norsk eksport vil stige med nærmere 100 milliarder kroner, til 430 milliarder. Netto kontantstrøm til staten fra oljevirksomheten vil øke med om lag 60 milliarder kroner, og statsbudsjettet vil igjen vise solide overskudd. Men hvordan vil valutamarkedet reagere i en slik situasjon?

Norske kroner har preg av å være en «petrovaluta», dvs. en valuta hvis internasjonale verdi er nært knyttet opp til oljeprisen. En markant økning i oljeprisen kan skape forventninger om en appresierende krone og et fall i renten. Begge deler vil gi økt avkastning på norske verdipapirer. Forvaltere av store utenlandske porteføljer lar ikke sjansen gå fra seg; en økende andel av midlene de rår over anvendes til kjøp av norske aksjer og obligasjoner. En form for selvoppfyllende profeti kan man ikke se bort fra: Når milliarder av andre lands penger ønskes vekslet om til vårt lands penger, *vil* kronen styrkes. Og når etterspørselen etter norske verdipapirer øker, *vil* prisen på dem stige, og følgelig renten synke.

For Norges Bank kan det være vanskelig å stå imot et slikt appresieringspress. Rett nok kan en sentralbank produsere ubegrensede mengder av egne penger. Og relativt hurtig kan renten kjøres kraftig ned slik at norske verdipapirer blir så dyre at utlendingene mister appetitten på dem. Men den økte pengetilførselen og den lavere renten som en slik politikk krever, vil kunne skape uønsket press i økonomien. Etter en tid kan det bli vanskeligere å holde stand mot prisstigningen.

Erfaringene til Storbritannia i 1979 er illustrerende. Omtrent samtidig med at kontrollen med kapitalbevegelsene forsvant, ble prisen på olje fordoblet. Utsiktene for britisk økonomi ble med ett betraktelig lysere. Mens britene hadde ventet at kapital ville strømme *ut* av øyriket, og således gi en viss svekkelse av pundet, kom kapital i mengdevis *inn* til Storbritannia. Med måltall for hvor mye likviditet Bank of England skulle tilføre økonomien, var resultatet av den økte etterspørselen etter pund gitt; en kraftig appresiering av denne valutaen. Det ga i sin tur en uønsket sterk forverring av konkurranseevnen for britiske bedrifter.

På den annen side, som vi økonomer ynder å si, kan det synes som om aktørene i det internasjonale valutamarkedet etter hvert har fått et noe mer nyansert syn på norsk økonomi. Etter den internasjonale valutauroen i begynnelsen av 1990-årene har det vært lettere å stabilisere den eksterne verdien av den norske kronen enn mange nok på forhånd hadde tenkt seg. At en oljepris ned på 13 dollar fatet i januar-mars 1994 ikke ga et depresieringspress, tyder på at vår valuta oppleves som noe mindre «petropreget» nå enn før.

Om Norge har felles mynt med resten av EU-landene, vil ikke en kraftig økning i oljeprisene bety noe for norske bedrifters konkurranseevne. Et godt fiske i Lofoten, med tilhørende solide økning i kjøpekraften, fører ikke til at nord-norske bedrifter opplever en uheldig kursutvikling for sin valuta i forhold til resten av Norge – ganske enkelt fordi norske kroner er den *felles* valutaen. Like lite vil Norge som deltaker i EMU, oppleve at høyere oljepris gir uheldig kursutvikling for vår valuta i forhold til resten av Europa – ganske enkelt fordi ECU er den *felles* valutaen.

Hva gjelder olje og EMU kan det hele sammenfattes slik:

> Dersom oljeprisen i fremtiden vil *variere* en god del, uten å legge seg til ro i et varig lavere eller høyere leie, er deltakelse i EMU gunstig for stabiliteten i Fastlands-Norges økonomi.

[13] Nærmere om realrenten i Norge i et hundrårsperspektiv i Isachsen (1993). Ser vi etterkrigstiden under ett har den norske renten trolig vært «for lav» i flere år enn den har vært «for høy». For perioden 1946-1992 var gjennomsnittlig realrente i Norge beskjedne 1,4%, mot 1,6% for perioden 1916-1945 og 2,8% for årene 1871-1915.

[14] St.meld.nr. 1 (1992-93), s. 11.

Dersom oljeprisen *faller* markant, og *varig* blir værende på dette lavere nivået, kan det være fordelaktig med egen mynt. Den noe høyere rente vi eventuelt må betale, kan sees som en *opsjonspremie;* egen valuta gir oss *rett* men ingen *plikt* til å la NOK falle i verdi om oljeprisen skulle gjøre det. Den blotte *mulighet* for å bedre konkurranseevne gjennom en svakere krone kan imidlertid gjøre det vanskelig å føre en stram nok finanspolitikk.

Dersom oljeprisen *stiger* kraftig, for så å bli *værende* på dette høyere nivå, kan ECU snarere enn NOK som innenlandsk valuta være fordelaktig. Da slipper vi et unødig appresieringspress, med tilhørende tap i konkurranseevne.

4. AVSLUTTENDE KOMMENTARER

Da den lett sangvinske Ole Brumm ble spurt om han ville ha melk eller honning, svarte han: «Ja takk, begge deler.» Nylig ble eselet Tussi, som er av en noe mer melankolsk natur, spurt om han ville bli med i EMU eller ikke. «Nei takk, ingen av delene», var svaret. Like lite som Ole Brumm forholder seg til sitt spørsmål gjør Tussi det til sitt. Et valg må foretas. Ja eller nei til norsk deltakelse i EMU?

Økonomisk vurdert tilsier en annen næringsstruktur i Norge enn i det «typiske» EU-land at norsk deltakelse i EMU kan fortone seg mindre attraktivt. Ved nærmere ettertanke er det imidlertid bare ved en *varig* lavere oljepris, at vi klart kan tenkes tjent med å bibeholde egen valuta. Den felles pengepolitikk som den europeiske sentralbanken (ECB) vil måtte føre, vil ikke være så dårlig tilpasset Fastlands-Norges behov. Og uansett deltakelse i EU (og i EMU) vil en stabilisering av NOK mot ECU være retningsgivende for vår pengepolitikk. Grunnpillaren vil i alle tilfeller være en stabilisering av prisnivået. Skånlands oppsummering kan vi derfor dele, at det er «...vanskelig å se økonomiske argumenter som er så tungtveiende at vi skulle la være å gjøre det (bli medlem av EMU).»[15]

Imidlertid er det vanskelig å bli «overbegistret» for EMU. Det skyldes at vi har mer sikker kunnskap om mulige problemer i stabiliseringspolitikken av å gi opp egen mynt, enn vi har grep på hvilke mikroøkonomiske fordeler felles mynt med resten av EU vil gi oss.

Når økonomien i prosjektet er usikker, kan det være fristende å legge vekt på de *politiske vurderingene*. I Stortingsmeldingen om EU heter det således (s. 383):

> «Regjeringen legger til grunn at en innføring av en felles valuta vil være en så viktig beslutning at de politiske forutsetningene vil bli avgjørende.»

Hvilke forutsetninger myndighetene har i tankene er ikke lett å se ut av denne meldingen. Trolig betrakter regjeringen EMU som et *virkemiddel* for en politisk integrasjon i Europa. Gitt at dette virkemidlet har de ønskede politiske effekter, kan man akseptere bruken av det, selvom de økonomiske virkningene er mindre klare.

LITTERATUR:

Alesina, A. & Grilli, V. (1992), «The European Central Bank: Reshaping monetary politics in Europe», i Canzeroni, M. B., Grilli, V. & Masson, P. R. (red.), *Establishing a central bank: Issues in Europe and lessons from the US,* Cambridge University Press, Cambridge

CEPR (1992), *Is bigger better? The economics of EC enlargement,* Monitoring European integration 3. A CEPR annual report, London

Faktahefte. Norsk petroleumsvirksomhet (1994), Nærings- og energidepartementet

Isachsen, A. J. (1993), «Realrenten i Norge i et hundreårsperspektiv», i *Økonomi – på godt norsk,* Universitetsforlaget, Oslo

Krugman, P. (1991), *Geography and trade,* MIT Press, Cambridge

Skånland, H. (1994), «Perspektiver for et EU-standpunkt», *Aftenposten,* 26. mars

St.meld.nr. 1 (1992-93), *Nasjonalbudsjett 1993,* Finansdepartementet

St.meld.nr. 2 (1993-94), *Revidert nasjonalbudsjett 1994,* Finansdepartementet

St.meld.nr. 40 (1993-94), *Om medlemsskap i Den europeiske union,* Finansdepartementet

Vale, B. (1992), «Four essays on assymetric information in credit markets», *Norges Banks Skriftserie,* No. 20

[15] St.meld.nr. 40 (1993-94), s. 261.

MEDLEMSKAP I SF

Tenker du på å melde deg inn i Sosialøkonomenes Forening?

Be om informasjon i sekretariatet, telefon 22 17 00 35, telefax 22 17 31 55

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

ELIN HALVORSEN OG MICHAEL HOEL:

Internasjonal koordinering av miljøpolitikk

«Forurensninger kjenner ingen landegrenser» er et slagord en av og til hører. Dette er en sannhet med modifikasjoner. Det er riktig at mange viktige miljøproblemer er internasjonale, dvs. at miljøet i et land avhenger både av egne utslipp og av utslipp i andre land. For slike miljøproblemer er det velkjent at en eller annen form for internasjonal koordinering er nødvendig for å få utslippene ned på et samfunnsøkonomisk tilfredsstillende nivå. Det fins imidlertid også en rekke nasjonale miljøproblemer, dvs. problemer der miljøet i hvert land bare avhenger av utslipp (eller andre aktiviteter, f.eks. støy) i landet selv. Det blir ofte argumentert for at miljøpolitikken bør samordnes mellom land også for rent nasjonale miljøproblemer. Vi skal bruke det meste av denne artikkelen til å drøfte hvorvidt et slikt syn kan begrunnes med økonomisk teori.

Ett av argumentene en ofte hører for et norsk EU-medlemskap er at en trenger et forpliktende organ av typen EU for å få til en samordnet miljøpolitikk. Men er det så opplagt at det er en fordel med en samordnet miljøpolitikk? Og for de områder hvor så er tilfelle, er «samordnet» politikk det samme som identisk politikk? Det er disse problemstillingene vi ser nærmere på i denne artikkelen. Dette vil altså ikke være formulert som et innlegg for eller mot EU. Ei heller er det et innlegg for eller mot norsk medlemskap i EU. Artikkelen har imidlertid åpenbar relevans både for en generell vurdering av EUs miljøpolitikk, og for spørsmålet om det er gunstig for Norge å slutte seg til EU.

NASJONALE MILJØPROBLEMER

Vi vil begynne med å betrakte et rent nasjonalt miljøproblem. I følge standard miljøøkonomi er et førstbest optimum karakterisert ved likhet mellom marginalkostnaden av å redusere utslipp i hvert land og den marginale miljøkostnaden i landet. Dersom en bruker en utslippsavgift for å implementere denne optimumsløsningen, innebærer dette at den optimale utslippsavgiften i hvert land være lik den marginale miljøkostnaden i landet. Bortsett fra spesialtilfellet der kostnaden ved utslippsreduksjon og miljøkostnaden er lik på tvers av land, vil regelen generelt implisere at miljøpolitikken skal utformes forskjellig i de ulike land.

Miljøeksternaliteter knyttet til konsum

Miljøeksternaliteter kan være forårsaket både av konsumet av ulike varer og tjenester, og av selve produksjonsprosessen. Når det gjelder den første typen av eksternaliteter er det ingen prinsippielle grunner til ikke å la miljøpolitikken bli fastsatt på en desentralisert måte, med nasjonale politikkforskjeller som resultat. Men, for å kunne skattlegge konsumet av en vare må myndighetene være i stand til å registrere det totale innenlandske salg av varen. I noen tilfeller er dette bare mulig å få til indirekte gjennom å registrere innenlandsk produksjon, minus eksport, pluss import. Dette vil kreve grensekontroller eller annen form for registrering av den importerte mengden av varen, og til tross for at grensekontroller allerede eksisterer mellom de fleste land er ideen bak EUs fellesmarked å oppheve slike grensekontroller.

Hvis det ikke er mulig å registrere konsumet av en vare i hvert land kan man bli nødt til å skattlegge produksjonen isteden. I det tilfellet hvor den optimale konsumskatten er identisk på tvers av land, vil en uniform skatt på produksjonen av varen i alle land gi først-best optimum. For å nå en slik produksjonsskatt ville en form for internasjonalt samarbeid være nødvendig: For et hvilket som helst lite land som står overfor en gitt internasjonal pris på den forurensende varen vil det optimale for landet være å ikke skattlegge egen produksjon. Grunnen er at konsumet av varen i dette landet avhenger bare av den internasjonale prisen, og ikke av hvordan produksjonen er skattlagt. Og siden prisen på verdensmarkedet er (tilnærmet) uavhengig av en produksjonsskatt i en liten økonomi (gitt skattene i de andre landene) vil ikke landet kunne påvirke sin forurensning

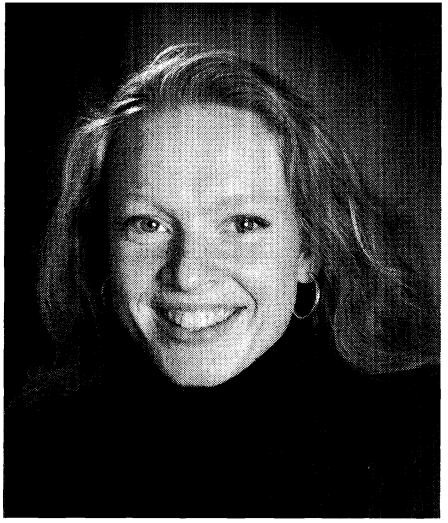
gjennom skattlegging av produksjonen.

I det mer realistiske tilfellet hvor den først-beste konsumskatten ikke er lik i alle land vil en uniform skatt på produksjonen ikke gi først-best optimum. Det vil heller ikke en differensiert produksjonsskatt siden prisen som møter konsumentene vil bli lik i alle land uavhengig av hvordan produksjonen er skattlagt.

Miljøeksternaliteter knyttet til produksjon

Når miljøeksternaliteten er knyttet til produksjonen av varen, bør en utslippsskatt betales av varens produsent. Et argument som ofte er brukt mot ulik miljøpolitikk i dette tilfellet er at det påvirker landenes konkurranseevne. Det er allikevel ikke noen prinsipiell forskjell på differensiering av miljøskatter mellom land og differensiering av priser på mer eller mindre immobile produksjonsfaktorer (f.eks. lønninger, tomtepriser m.m.) mellom land.

En annen type argumentasjon rettet mot ukoordinerte utslippsskatter har en miljømessig bakgrunn: I åpne økonomier med kapitalbevegelser mellom land kan det tenkes at myndighetene vil konkurrere om å gi gunstige betingelser for næringslivet, for på den måten å tiltrekke seg investeringer. Én form slik konkurranse kan ta er at myndighetene setter lavere miljøstandarder, f.eks. lavere utslippsskatter, enn de ville gjort uten den internasjonale konkurransen. Som følge av deres forsøk på å underby hverandre med lave miljøskatter vil alle landene ende opp med samlet utslipp som er høyere enn det som er Pareto-optimalt for hele gruppen av land. Dette argumentet har blitt studert i større detalj av bl.a. Oates og Schwab (1988). En viktig konklusjon her er at i en frikonkurranseøkonomi uten imperfeksjoner (bortsett fra miljøeksternaliteten) er det ikke behov for en internasjonal koordinering av miljøpolitikken. Når myndighetene i hvert land setter miljøskattene slik at nyttenivået til landets konsumenter blir maksimert får



Elin Halvorsen, exam. oecon fra Universitetet i Oslo, 1994, er studentassistent ved Sosialøkonomisk institutt.

vi en Pareto-optimal allokering av utslipp og kapital mellom land. For å demonstrere dette resultatet, og for å vise at konklusjonen kan endre seg hvis det eksisterer markedsimperfeksjoner, skal vi se litt på en modell lik den som Oates og Schwab benytter.

Utgangspunktet er altså en modell der hvert lands velferd avhenger av samlet konsum og miljøtilstanden i landet. Innenlandsk produksjon avhenger av mengden av realkapital, arbeidskraft og forurensende utslipp, hvor sysselsettingen er antatt eksogen. Optimal kapitalinnsats og utslippsmengde finner vi på vanlig måte, og ved å innføre en skatt lik den marginale miljøkostnaden får vi implementert optimumsløsningen i en frikonkurranseøkonomi. Det viser seg at denne skatteregelen, som er individuelt optimal for hvert enkelt land, også gir en Pareto-optimal løsning for alle land.

Konklusjonen så langt er at det ikke er behov for å koordinere miljøpolitikken mellom land. Frykten for at konkurranse etter mobil kapital vil føre til en situasjon hvor miljøet er utilstrekkelig beskyttet er ifølge denne modellen ubegrunnet. Man kan likevel innvende at modellen ovenfor overser et viktig moment. Når f.eks. politikere, fagforeningsledere og andre er mot en strengere miljøpolitikk i sitt eget land enn i andre land, peker de ofte på muligheten for økt arbeidsledighet. Dette er ofte knyttet til mobil kapital: høye miljøskatter fører til høye kostnader og dermed lav avkastning på innenlandske investeringer. Dette reduserer innenlandske investeringer, og også sysselsettingen.

Miljøpolitikk og arbeidsledighet

I modellen vi så på var sysselsettingen i hvert land eksogent gitt. Med andre ord, deler av de konsekvensene enkelte mener følger av høye miljøskatter var forutsatt bort i modellen. Man kan selvfølgelig innvende at i det lange løp vil arbeidsledighetsraten være avhengig av andre faktorer enn kostnadsnivået til innsatsfaktorer (utenom arbeidskraft), se f.eks. Layard et al. (1991). Siden sysselsettingsargumentet synes å spille en viktig rolle i debatter om miljøpolitikk er det likevel av interesse å se hvorvidt vår modell kan inkorporere endogen sysselsetting. Åpenbart kan den det. Problemet er heller at det er mange måter å endogenisere sysselsettingen på og det er ikke opplagt at konklusjonene fra modellen er robuste med hensyn til den spesifikasjonen en velger.

En svært enkel måte å endogenisere sysselsetting på er å forutsette eksogene lønnskostnader i hvert land, og å la sysselsetting og bruk av realkapital avhenge av utslipp og renta. Situasjonen blir da at i tillegg til den negative miljøeksternaliteten vil økte utslipp gi en positiv effekt på konsumet via økt sysselsetting. Produsentene vil i sine sysselsettings-avgjørelser ikke ta hensyn til denne siste effekten siden de betaler en positiv lønn mens den samfunnsmessige alternativkostnaden av arbeidskraft per forutsetning er null. Den optimale skatten er altså lavere enn Pigou-nivået. Med denne enkle modelleringen av arbeidsledighet gir ukoordinert miljøpolitikk en likevekt for hvert land som i motsetning til likevekten i versjonen av modellen med full sysselsetting, ikke er Pareto-optimal. Det kan nemlig vises at det er mulig å øke velferdsnivået for alle land gjennom en koordinert utslippsreduksjon (f.eks. gjennom økte utslippsskatter), se Hoel (1994b).

Oligopoltilfellet – en spillteoretisk begrunnelse

I modellen ovenfor er alle produsentene pristakere. Hvis denne forutsetningen ble endret kunne en ukoordinert miljøpolitikk føre til ineffektivitet selv om sysselsettingen i hvert land er eksogen. Grunnen er den samme som for frikonkurranseøkonomien med endogen sysselsetting: med monopol eller oligopol kan den samfunnsmessige marginalverdien av kapital brukt innenlands være større enn den private marginalverdien. Myndighetene kan derfor prøve å tiltrekke seg kapital ved å velge en lavere utslippsskatt enn de ville ha gjort om kapitalen brukt innenlands hadde vært eksogen.

Når produsentene har en viss markedsmakt kan ukoordinert miljøpolitikk gi en ineffektiv løsning selv om kapitalen ikke er internasjonalt mobil. Betrakt f.eks. oligopol-tilfellet hvor det er én produsent i hvert land innenfor en gruppe. Hvert land i gruppen er interessert i den negative virkningen på miljøet av dets produksjon. Endelig er all oligopolets produksjon solgt utenfor den gruppen av land som vi ser på. Denne situasjonen har blitt analysert av Barrett (1994). Han viser at med et Cournot-oligopol vil hvert land ha et incentiv til å sette sin miljøskatt lavere enn den marginale miljøkostnaden, mens effektivitet krever likhet mellom skattesatsen og marginale miljøkostnader i alle land.

Barretts resultat kan gis følgende spillteoretiske forklaring. Vi ser på to like land, hvor hvert land har tre mulige politikkvalg. For land 1 er de mulige politikkvalgene gitt ved

a: ingen handelsvridende tiltak
b: åpen eksportsubsidie
c: «skjult» eksportsubsidie

Med «skjult» eksportsubidie mener vi at miljøkravet til eksportbedriften settes lavere enn miljøkostnaden skulle tilsi (evt. lavere enn i andre sektorer av økonomien). Land 2 har tilsvarende politikk-muligheter, betegnet med α, β og γ.

De mulige utfall er gitt ved følgende matrise.

		Land 2		
		α	β	γ
Land 1	a	0,0	-3,2	-3,1
	b	2,-3	-1,-1	-1,-2
	c	1,-3	-2,-1	-2,-2

I referansesituasjonen er det ingen handelsvridende tiltak i noen av landene. Dette gir utfallet normalisert til (0,0) der det første tallet står for land 1 og det andre for land 2. Brander og Spencer (1985) har vist at land 1 vil tjene på å subsidiere sin eksport gitt at land 2 ikke innfører noen handelshindringer, og gitt at markedsstrukturen er som beskrevet tidligere, dvs. én Cournot-bedrift i hvert land og alt salg til et tredje land. Land 1's gevinst vil imidlertid være på bekostning av land 2. Videre vil land 1 tjene mindre på en skjult subsidiering enn en åpen, da det i førstnevnte tilfelle får forverret sitt miljø på kjøpet. Dette er beskrevet gjennom tallene gitt i første kolonne i spill-matrisen over.

Dersom *begge* landene innfører en ekportsubsidie, vil de begge tape i forhold til en situasjon uten handelsvridninger. Og de vil tape mer ved skjulte subsidier enn ved åpne, siden miljøtilstanden blir dårligst i førstnevnte tilfelle.

La oss først se bort fra miljøaspektet, og altså late som politikkene c og γ ikke er aktuelle. Da er (b,β) en Nash-likevekt i det ikke-kooperative spillet hvor hvert land fastsetter sin politikk på egenhånd.[1] Vi ser at denne situasjonen er dårligere for begge landene (-1,-1) enn situasjonen hvor det ikke er handelsvridninger i noen av landene (0,0). Det er nettopp for å hindre at en havner i denne typen dårlige likevekter at både GATT og EU har regler for å hindre eksport-subsidier. I den grad en lykkes i å utelukke subsidier blir (a,α) eneste mulige politikk-kombinasjon, dvs. vi havner i (0,0)-utfallet i matrisen over.

Når miljø-aspektet trekkes inn utvides antall mulige politikker fra to til tre i hvert av landene. Uten noen regler for å hindre eksport-subsidier er situasjonen (b,β) fortsatt en Nash-likevekt. Dersom en gjennom GATT- og/eller EU-regler utelukker direkte eksportsubsidier, står landene igjen med politikkmulighetene a og c (land 1) og α og γ (land 2). I dette spillet er den entydige Nash-likevekten gitt ved (c,γ), og vi får utfallet (-2,-2). Regler som utelukker bruk av direkte handelsvridninger, men som ikke regulerer miljøpolitikken, kan altså gi et dårligere utfall for begge landene enn en politikk som verken regulerer handelsvridende tiltak eller miljøpolitikken.

Hvilke konklusjoner kan en så trekke av denne enkle analysen? I det enkle spillet over vil begge landene være tjent med at internasjonale avtaler og regler regulerer miljøpolitikken i tillegg til bruken av direkte handelsvridende tiltak. I mer kompliserte, og mer realistiske, beskrivelser av landenes økonomier er ikke svaret så enkelt. En først-best situasjon vil i slike tilfeller normalt være karakterisert ved ulik utforming av miljøpolitikken i de ulike land. Hvis en samordning av miljøpolitikken i praksis betyr at miljøpolitikken blir likt utformet i ulike land, er det ikke opplagt at en samordning er bedre enn en desentralisert miljøpolitikk. Og hvis desentralisert politikk er best, kan en heller ikke utelukke at en bør tillate enkelte former for direkte handelsvridende tiltak, slik at en unngår at handelsvridningen skjer skjult gjennom miljøpolitikken.

Utvidelser av modellen og andre momenter

Hele resonnementet over var basert på en modell hvor hvert land alltid tjener på å subsidiere sin eksport, gitt politikken til det andre landet. Det er velkjent at dette *ikke* er tilfellet under frikonkurranse. Heller ikke gjelder dette generelt under oligopol/ufullkommen konkurranse, selv om det altså gjelder i den enkle Cournot-mo-

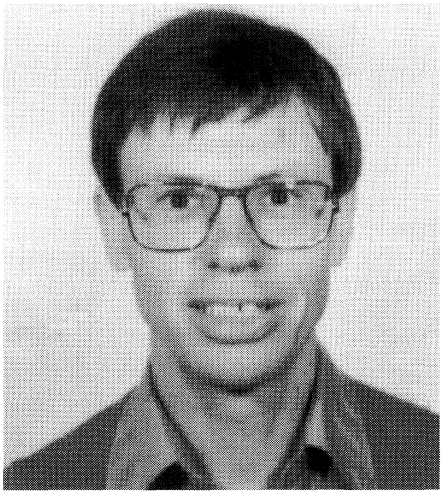
[1] I dette spillet er en Nash-likevekt en politikk-kombinasjon som har den egenskapen at ingen av landene kan tjene på ensidig å avvike fra sin del av politikk-kombinasjonen gjennom å velge en alternativ politikk.

dellen skissert over. Spesielt viser Barrett at det ikke lenger vil være optimalt for myndighetene i hvert land å subsidiere produksjon (gjennom å sette en utslippsskatt lavere enn den marginale miljøkostnaden) dersom det er mer enn én produsent i et land. Grunnen er at reduksjonen i profitten forårsaket av økningen i innenlandsk produksjon er en førsteordenseffekt, som må bli balansert mot profittøkningen som skyldes redusert produksjon i de andre landene.

David Ulph (1994) har utvidet Barretts Cournot-oligopol-modell til å inkludere R&D-konkurranse mellom oligopolistene. Med denne utvidelsen er det heller ikke opplagt at det optimale for myndighetene i hvert land er å subsidiere produksjon gjennom å sette en utslippsskatt lavere enn den marginale miljøkostnaden, selv i tilfellet med bare to produsenter. Hvorvidt ikke-kooperative skatter er lavere eller høyere enn kooperative skatter avhenger av flere faktorer, der en av den er hvilken form R&D-konkurranse tar.

Hvorvidt det er optimalt for myndighetene å subsidiere sin egen eksportindustri avhenger ikke bare av antallet innenlandske produsenter, men også av den antatte atferden til oligopolisten(e) (se Eaton og Grossman (1986)). I argumentet ovenfor betraktet vi et Cournot-oligopol, d.v.s. at produsentene bestemte produksjonskvanta. Om produsentene isteden hadde fastsatt prisene, d.v.s. at vi hadde hatt et Bertrand-oligopol, kunne resultatene blitt endret. Barrett viser spesielt at selv med én produsent i hvert land kan det være optimalt for myndighetene å sette utslippsskattene *høyere* enn den marginale miljøkostnaden. Årsaken til at en slik skattlegging av eksportindustrien kan være optimal er at en innenlandsk kostnadsøkning kan heve prisene krevd av produsentene i andre land. En slik prisøkning har en førsteordens positiv effekt på landets egen profitt mens den negative effekten av dets egen produksjonsnedgang er en andreordens effekt når det bare er én produsent.

I arbeidene vi her har diskutert har det hele tiden vært antatt at bedriftene



Michael Hoel, dr. philos fra Universitetet i Oslo, 1978, er professor ved Sosialøkonomisk institutt

har konstant eller avtagende skalautbytte. Dermed kan tradisjonell marginalanalyse benyttes. Men, med faste kostnader eller andre typer tiltagende utbytte kan viktige variable være diskontinuerlige funksjoner av miljøskattene. En slik type diskontinuerlighet dukker opp når lokaliseringen av bedrifter er endogen. I dette tilfellet kan miljøpolitikken påvirke lokaliserings-avgjørelser, og et lands velferd som funksjon av miljøskatter hjemme og ute kan være diskontinuerlig for noen nivåer på disse skattene. Dette har blitt diskutert av bl.a. Markusen et al. (1993,1994), Alistair Ulph (1994), Motta og Thisse (1993) og Hoel (1994a). Et generelt resultat er at det finnes en koordinert miljøpolitikk med overføringer mellom land som er Pareto-overlegen likevekten med ukoordinert miljøpolitikk.

Også innenfor disse modellene er det usikkert om ikke-koordinerte skatter er lavere eller høyere enn enn optimale koordinerte skatter. For det første vil hvert land ønske å tiltrekke seg industri, noe som er et incentiv til å velge lave miljøskatter. Denne effekten bidrar til at ikke-koordinerte skatter blir lavere enn koordinerte skatter. På den annen side, hvis skaden av forurensning er tilstrekkelig høy, er det mulig at hvert land vil foretrekke at den forurensende bedriften er lokalisert i andre land. Dette er «not in my back yard» (NIMBY) tilfellet, som i ekstreme situasjoner kan medføre at enkelte varer ikke blir produsert i det hele tatt. Dette til tross for at en slik produksjon ville være samfunnsmessig ønskelig. Uansett vil NIMBY-effekten bidra til å gjøre de ikke-koordinerte skattene høyere enn de koordinerte skattene. I tillegg til disse to effektene, relatert til bedriftenes lokalisering, vil effekter av den typen som diskutert ovenfor (relatert til skattleggingen av oligopolistiske bedrifter for en gitt lokalisering) også gjelde når lokaliseringen er endogen. Som tidligere nevnt kan disse sistnevnte effektene gå i begge retninger, avhengig av detaljene i oligopolsituasjonen. Det er dermed klart at det ikke finnes noe enkelt svar på hvorvidt ikke-koordinerte skatter er lavere eller høyere enn koordinerte skatter.

I slike modeller som vi har diskutert her vil de ikke-koordinerte skattene vanligvis være forskjellige fra den marginale miljøkostnaden. Forskjellen inntreffer fordi hvert enkelt land forsøker å benytte utslippsskatter for å oppnå noe i tillegg til å balansere marginale miljøkostnader med marginale kostnader av å redusere utslippene. Hvis landene hadde hatt et tilstrekkelig antall andre styringsinstrumenter ville ikke en desentralisering av miljøpolitikk føre til en slik kile mellom marginale miljøkostnad og marginal kostnad av å redusere utslipp. Når det forekommer markedsimperfeksjoner av de typer som er diskutert ovenfor vil en ikke-kooperativ likevekt vanligvis ikke være Pareto-optimal. Dette er årsaken til at det eksisterer internasjonale avtaler som legger restriksjoner på bruken av toll, produksjonssubsidier osv. Begrensninger på flere slike styringsinstrumenter kan føre til at landene bruker miljøpolitikken til å oppnå noe de ellers ville ha oppnådd v.h.a. de andre styringsinstrumentene. Internasjonale avtaler som begrenser bruken av toll, subsidier osv., men som *ikke* legger restriksjoner på hvordan miljøskattene skal benyttes kan altså lede til en likevekt som er Pareto-inferiør til en løsning hvor også miljøskattene er koordinert mellom landene. Likevekten med ukoordinerte miljøskatter kan implisere at miljøskattene er la-

vere enn det som er samfunnsmessig optimalt. Men, det følger av diskusjonen ovenfor at det også er mulig at ukoordinerte miljøskatter er *høyere* enn det samfunnsoptimale nivået.

INTERNASJONALE MILJØPROBLEMER

Internasjonale miljøproblemer er alle miljøproblemer hvor miljøet i et land avhenger av utslippene i andre land i tillegg til utslippene i landet selv. Eksempler på slike miljøproblemer omfatter bl.a. drivhusgasser, ozon-nedbrytende gasser, SO_2, NO_x, samt en del typer forurensning av elver og hav. Slike miljøproblemer er gitt en omfattende omtale i litteraturen, se bl.a. NOU 1992:3 (kap. 7 og vedlegg 1), OECD (1976), d'Arge (1975), Mäler (1991) og Hoel (1993). Dersom miljøpolitikken blir desentralisert til de enkelte landene for miljøproblemer som er internasjonale, vil det typiske utfallet være at en får for store utslipp. Hvert land tar bare hensyn til virkningen utslippene har på landet selv, til tross for at utslippene også påvirker andre land. For å få til en Pareto-optimal løsning trenger en derfor en eller annen form for koordinering mellom landene.

En slik samordning kan i prinsippet ta to former: Den ene formen for samordning er internasjonale miljøavtaler som går direkte på utslippene fra de enkelte landene (som f.eks. den nylig undertegnede avtalen om SO_2-utslipp i Europa). I dette tilfellet er det ikke nødvendig med noen ytterligere samordning av politikken mellom landene; hvert land kan utforme sin selvstendige politikk, bare det holder seg innenfor utslippsrammen fastsatt i avtalen. Den andre formen for samordning er en direkte samordning av miljøpolitikken i de enkelte landene. Et eksempel er en avtale om å innføre en felles CO_2-avgift i en gruppe land (f.eks. EU). En nærmere drøfting av de to typene avtaler for CO_2-utslipp er gitt bl.a. i Hoel (1992a,b).

Dersom en samordning tar form av en direkte samordning av politikken mellom landene, er det som regel *ikke* optimalt å la politikken være lik på tvers av land. Én av grunnene til det er at miljøvirkningen av utslipp fra ulike land kan være svært ulik: 1 tonn SO_2-utslipp fra Nord-Norge har svært forskjellig miljøvirkning fra 1 tonn SO_2-utslipp fra Tyskland. For utslipp av f.eks. CO_2, hvor miljøvirkningen av 1 tonn utslipp er lik uansett hvor utslippet kommer fra, kan en avtale om like CO_2-avgifter på tvers av land være en god form for samordnet politikk. Også i dette tilfellet er det imidlertid kompliserende faktorer. En «CO_2-avgift» er i praksis en avgift på bruk av fossile brensler. De fleste landene vil ønske å avgiftsbelegge bruken av fossile brensler også av andre grunner enn den rent klimapolitisk motiverte. Det er derfor ingen grunn til at de *totale* avgiftene på fossile brensler skulle være like på tvers av land (se bl.a. Hoel, 1994b, for en nærmere drøfting).

CO_2-eksempelet over illustrerer et viktig poeng: Mange typer utslipp vil ha miljøvirkninger som dels er internasjonale (f.eks. sur nedbør som følge av SO_2-utslipp), og dels er rent lokale eller nasjonale (lokal luftforurensing som følge av SO_2-utslipp). Pga. av ulikheter mellom land (og tildels innen hvert land) vil det som regel ikke være optimalt å la miljøpolitikken være lik på tvers av land. For miljøproblemer hvor det internasjonale aspektet er sterkt vil imidlertid likevel et slikt alternativ som oftest være bedre enn det en får uten noen samordning mellom landene.

AVSLUTTENDE KOMMENTAR

De aller enkleste frikonkurransemodellene gir følgende konklusjoner: For nasjonale miljøproblemer trenger en ingen koordinering av miljøpolitikken mellom landene, mens en for internasjonale miljøproblemer enten bør koordinere miljøpolitikken mellom landene eller en bør ha internasjonale avtaler som direkte regulerer de tillatte utslippene fra de enkelte landene. For mer realistiske beskrivelser av markedstrukturen i landene kan det være gunstig med koordinert miljøpolitikk også for nasjonale miljøproblemer. Uansett vil det ytterst sjelden være optimalt med lik utforming av miljøpolitikken i ulike land. Dette gjelder både for nasjonale miljøproblemer og for internasjonale miljøproblemer av typen SO_2 og NO_x. De mest ivrige «harmoniserne» i Brüssel har derfor liten støtte i økonomisk teori.

Dersom en i praksis står overfor valget mellom lik utforming av miljøpolitikken i en gruppe land og en fullstendig desentralisering av miljøpolitikken, bør trolig løsningen variere mellom ulike miljøproblemer. Det er særlig for de problemene hvor det internasjonale aspektet er sterkt og/eller markedsformen for de aktuelle aktørene er svært langt fra frikonkurranse at det er bedre med full harmonisering mellom landene enn en desentralisert miljøpolitikk.

Til slutt: På de områder hvor internasjonal koordinering er ønskelig, er det på ingen måte opplagt at EU er det rette organet. Mange viktige internasjonale miljøproblemer (bl.a. CO_2, KFK, SO_2 og NO_x) omfatter langt flere land enn EU-medlemmene. For slike miljøproblemer bør siktemålet derfor være internasjonale avtaler med deltagelse av flere land enn EU-landene. Det er ikke gitt at EUs organer trenger å spille en sentral rolle i forhandlinger om slike avtaler. Den viktige protokollen som nylig ble undertegnet om utslipp av SO_2 i Europa ble f.eks forhandlet fram helt uavhengig av EUs organer.

REFERANSER:

d'Arge, R. C. (1975), «On the Economics of Transnational Environmental Externalities», in E. Mills (ed.): *Economic Analysis of Environmental Problems*, Columbia University Press, N.Y., pp. 397-434.

Barrett, S. (1994), «Strategic Environmental Policy and International Trade», *Journal of Public Economics*, forthcoming.

Brander, J. A. and Spencer, B. J. (1985), «Export Subsidies and International Market Share Rivalry», *Journal of International Economics*, **18**, pp. 83-100.

Eaton, J. and Grossman, G. M. (1986), «Optimal Trade and Industrial Policy under Oligopoly», *Quarterly Journal of Economics*, **101**, pp. 383-406.

Hoel, M. (1992a), «Carbon taxes: an international tax or harmonized domestic taxes?», *European Economic Review*, **36**, pp. 400-406.
Hoel, M. (1992b) «The Role and Design of a Carbon Tax in an International Climate Agreement», in *Climate Change: Designing a Practical Tax System*, OECD, Paris.
Hoel, M. (1993), «Cost-effective and efficient international environmental agreements», in *International Challenges*, **13** (2), pp. 36-46.
Hoel, M. (1994a), «Environmental Policy as a Game Between Governments when Plant Locations are Endogenous», mimeo, University of Oslo.
Hoel, M. (1994b), «International Coordination of Environmental Taxes», forthcoming in C. Carraro (ed.): *Frontiers in Environmental Economics*.
Layard, R., Nickell, S. and Jackman, R. (1991), *Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market*. Oxford University Press.
Markusen, J. R., Morey, E. R. and Olewiler, N. (1993), «Environmental Policy when Market Structure and Plant Locations are Endogenous», *Journal of Environmental Economics and Management*, **24**, pp. 69-86.
Markusen, J. R., Morey, E .R. and Olewiler, N. (1994), «Competition in Regional Environmental Policies when Plant Locations are Endogenous», *Journal of Public Economics* (forthcoming).
Motta, M. and Thisse, J.-F. (1993), «Does Environmental Dumping Lead to Delocation?», Working Paper 77.93 from Fondazione Eni Enrico Mattei.
Mäler, K. G. (1991), «Incentives in international environmental problems», in H. Siebert (ed.): *Environmental Scarcity: The International Dimension*, J. C. B. Mohr (Paul Siebreck) Tubingen.
Oates, W. O. and Schwab, R.M. (1988), «Economic Competition among Jurisdictions: Efficiency Enhancing or Distortion Inducing», *Journal of Public Economics*, **35**, pp. 333-354.
OECD (1976), *Economics of Transfrontier Pollution*, Paris.
Ulph, A. (1994), «Environmental Policy, Plant Location and Government Protection», in C. Carraro (ed.) *Trade, Innovation, Environment*, Kluwer.
Ulph, D. (1994), «Strategic Innovation and Strategic Environmental Policy», in C. Carraro (ed.) *Trade, Innovation, Environment*, Kluwer.

Forts. fra 3. omslagsside

duksjon, eksport, konkurranseevne og markedstruktur. Den legger imidlertid liten vekt på den monetære siden, utviklingen av en monetær union med felles pengeenhet i EU. Dette er en svakhet ettersom utviklingen av pengeunionen vel vil være det neste store steget i den økonomiske integrasjonen i Europa (hvis ikke da EUs utvidelse østover skulle komme pengeunionen i forkjøpet). Hovedspørsmålet om dannelsen av ØMU er behandlet i samlingens kanskje svakeste bidrag hvor det foretas en litt usammenhengende teoretisk debatt om begrunnelsen for en monetær union, en konstatering at det kan være et avvik mellom teorien og empirien, og en konklusjon at «it is hard to believe that the EMU will not be postponed, and even that it will ever come about». Dette er en litt for enkel måte å skrive seg ut av problemet på. Selv om veien fram til en monetær union etter valutakursuroligheten høsten 1992 ikke kunne se likefrem ut, har det vist seg å være stor og vedvarende politisk vilje innen EU til å bevege seg mot en monetær union. Maastricht-traktaten legger i så måte også opp til en to-hastighetsutvikling, slik at en kjerne av land kan innføre felles pengeenhet uten å behøve å vente på de andre medlemmene. Dette reiser en rekke problemstillinger om virkningen på små økonomier både innenfor og utenfor unionen. Samlingen mangler dermed en skikkelig allmenn drøfting av spørsmålet rundt ØMU. Selve avviket mellom den teoretiske debatten og de empiriske resultatene burde kunne vært grunnlag for en interessant drøfting. Hvorfor er akademikeren uenig med sentralbanksjefen?

Happaranta og Heinonen har imidlertid foretatt en undersøkelse av i hvilken grad Finland og de ledende EU-økonomiene er utsatt for symmetriske sjokk, en forutsetning for å slutte seg til et valutasamarbeid ifølge teorien om optimale valutaområder. De kommer fram til at det foreligger symmetriske sjokk når det gjelder nasjonalprodukt og inflasjon. Peder J. Pedersen har analysert mobiliteten i arbeidsmarkedet i Norgen og i forhold til EU uten å skjele til spørsmålet om ØMU og kravet om mobilitet for produksjonsfaktorene innen et optimalt valutaområde. Han viser at såsant det ikke er store reallønnsforskjeller, er arbeidskraftsmobiliteten liten mellom land, selv blant de nordiske naboene.

Et av de få bidragene som relaterer seg direkte til EU-medlemskap er Mika Widgrens «A Nordic Coalition's Influence on the EC Council of Ministers». Gjennom en spillteoretisk analyse viser han at de nordiske land som blokk vil ha bemerkelsesverdig stor makt i ministerrådet sammenlignet med folketall og økonomisk størrelse når det gjelder å blokkere uønskede vedtak. Sannsynligheten for å kunne mobilisere et kvalifisert flertall uten de nordiske landene er lav. Man kan imidlertid spørre seg selv om det var nødvendig å stille opp et så omfattende modellverktøy for å bekrefte konklusjoner som det skulle være mulig å komme frem til ved enklere resonnementer.

I forhold til den mer dagsaktuelle politiske situasjon kan det pekes på to bidrag. For de som lurer på hva som skjedde på LOs ekstraordinære kongress er Jon Erik Dølviks bidrag å anbefale. «The Nordic Trade Unions and the Dilemmas of European Integration» gir på en meget konsis og klar måte oversikt over de problemer fagbevegelsen står overfor, og den debatt som foregår i organisasjonene. I tillegg kan det noteres at Linda Orvedal i «EC Integration and the Interdependency Between Norway and Sweden – Three Industry Simulations» gir en økonomisk begrunnelse for «svenskesuget».

Hans Jacob Frydenlund

FRITZ C. HOLTE:

Må vi ha både omsorgssvikt og høy arbeidsløshet?[1]

I dag er det mye arbeidsløshet i Norge. Samtidig har vi store udekkede behov innenfor helsevesenet og eldreomsorgen. Fra folk som ikke er sosialøkonomer, er jeg flere ganger blitt spurt: Du som er sosialøkonom kan kanskje svare på om det behøver å være slik? Kan vi ikke sørge for at flere kommer i arbeid, og kan ikke det gjøres på en slik måte at fordi flere kommer i arbeid kan vi forbedre helsevesenet og eldreomsorgen?

1. LITT OM FORHOLDENE I NORGE I DAG

Omsorgen på sykehus, i sykehjem og i aldershjem

Massemedia forteller ikke sjelden om sykehus der pasienter må ligge i korridorene, samtidig som avdelinger er stengt på grunn av personalmangel. Det berettes også om sykehjem og aldershjem der personalmangel fører til at hjelpetrengende beboere må ligge til sengs hele dagen, eller i alle fall må gå til sengs svært tidlig.

Disse skildringene gir ikke alene noe dekkende bilde av forholdene i norske sykehus, sykehjem og aldershjem. Det fins en rekke institusjoner der pasientene/beboerne får bedre omsorg. Men det er neppe tvil om at i mange institusjoner fører personalmangel til uverdige forhold.

1.1 Arbeidsløsheten

Arbeidsløsheten i Norge er i dag, så langt jeg kan bedømme betydelig større enn NAIRU.[2]

I denne artikkelen drøfter jeg ikke mulighetene for full sysselsetting, men nøyer meg med å se på se på hva som kan gjøres for å få noe lavere arbeidsløshet, Derfor unnlater jeg å drøfte de problemene som skapes av at det fins en NAIRU, dvs. av at hvis arbeidsløsheten kommer under et visst nivå, får vi akselererende prisstigning.

2. SKISSE AV EN POLITIKK

La oss tenke oss dette:

Overføringene fra staten til sykehus, sykehjem, aldershjem og andre institusjoner der det ytes omsorg, økes kraftig. Økningen øremerkes for å brukes til å ansette flere i disse institusjonene. De nye jobbene skal ikke være tidsbegrensede, og de skal lønnes som fastsatt i tariffavtaler. De nye jobbene skaper derfor ikke noe B-lag i arbeidslivet.

Flere ansatte i omsorgsinstitusjonene fører til lavere arbeidsløshet, og dermed også til lavere stønader til arbeidsløse. De midlene myndighetene sparer på denne måten, bruker de til delvis finansiering av økningen i overføringene. Resten av finansieringen skjer ved å øke skattene.

2.1 Et sterkt forenklet eksempel

Vi tenker oss et samfunn der omsorgsjobber betales gjennomsnittlig med 150 000 kroner pr. år. De som får nyopprettede omsorgsjobber, har tidligere vært arbeidsløse, og har da mottatt stønader på 100 000 kroner pr. år.

Staten øker støtten til institusjonene med 15 milliarder kroner pr. år. Dette gir grunnlag for å opprette 100 000 nye stillinger. (150 000 x 100 000 = 15 milliarder). De nye jobbene fører i første omgang til at det blir 100 000 færre arbeidsløse, noe som bl.a. betyr at staten sparer 10 milliarder pr. år i stønader. (100 000 x 100 000 = 10 milliarder.) Disse 10 milliardene brukes til delvis finansiering av den økte støtten til institusjonene. Resten av finansieringsbehovet, dvs. 5 milliarder pr. år, dekkes ved å øke skattesatsene.

Mange som kommer i jobb etter å ha vært arbeidsløse, har antakelig høy

[1] Denne artikkelen er et ledd i en prosess for å finne fram til et gjennomarbeidet svar på om vi må ha både omsorgssvikt og arbeidsløshet. Det første leddet i prosessen var drøftingen på s. 95-102 i Holte (1994). Noen av svakhetene i den drøftingen er rettet opp i denne artikkelen,

[2] Mer om mitt syn på forholdet mellom NAIRU og den faktiske arbeidsløsheten i dagens Norge i Holte (1993).

marginal forbrukstilbøyelighet.[3] La oss derfor anta at de nyansattes marginale forbrukstilbøyelighet gjennomsnittlig er 0.9.

Noe av skatteøkningen rammer bedrifter og personer med høye inntekter. Bedriftenes marginale forbrukstilbøyelighet av det de har igjen etter eierutbytte og skatt er betalt, er lik 0. (Bedriftene har jo ikke noe forbruk.) Mange av personene med høye inntekter har lave marginale forbrukstilbøyeligheter. – La oss derfor forutsette at skattebetalernes marginale forbrukstilbøyelighet gjennomsnittlig er 0,7.

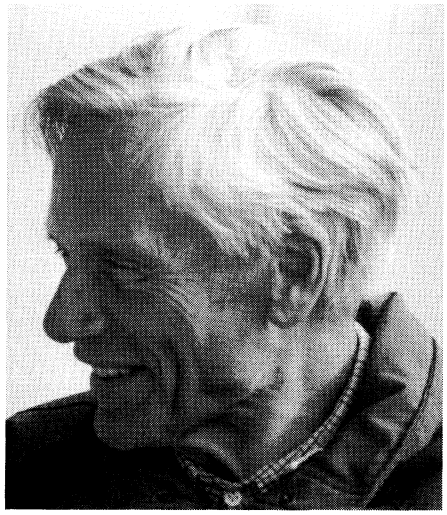
De 5 milliarder kr. som skattene økes med, overføres altså, via staten og omsorgsinstitusjonene, *fra* en gruppe med en gjennomsnittlig marginal forbrukstilbøyelighet på 0.7, *til* en gruppe økonomiske aktører med en gjennomsnittlig marginal forbrukstilbøyelighet på 0,9. Det fører til en forbruksøkning som skaper økt sysselsetting i produksjonen av forbruksgoder. *Den* økningen fører i sin tur til ytterligere vekst i forbruksetterspørselen og derfor også til ytterligere vekst i sysselsettingen. På sikt reduseres derfor arbeidsløsheten med mer enn 100 000.

Eksemplet foran bygger på mange forenklende forutsetninger. Sannsynligvis trekker de fleste av dem i retning av at hvis vi ukritisk bygger på eksemplet, får vi et overdrevet bilde av hvor effektiv den skisserte politikken vil være. Men eksemplet illustrerer virkninger vi bør ta hensyn til i våre økonomiske analyser.

3. EN SAMMENLIGNING MED HAAVELMOS ARTIKKEL «MULTIPLER EFFECTS OF A BALANCED BUDGET»

I en berømt artikkel gjorde Trygve Haavelmo rede for en økonomisk modell der skattene øker, og der skatteøkningen ble brukt til økt offentlig kjøp av varer og tjenester.

Haavelmos viktigste konklusjon kan uttrykkes slik: Samlet etterspørsel, og dermed også produksjonen, vil øke dersom midler overføres fra skattebetalerne (dvs. fra økonomiske aktører med en marginal forbrukstilbøy-



Fritz C. Holte er cand. oecon fra Universitetet i Oslo, 1950. Han har tidligere vært professor ved Norges Landbrukshøgskole, og er nå seniorforsker ved Prosjekt Alternativ Framtid.

elighet som er mindre enn 1) til staten (dvs. til en aktør med en marginal forbrukstilbøyelighet som er lik 1).

Den «økonomiske mekanismen» jeg har beskrevet foran, er et godt stykke på vei den samme som den mekanismen Haavelmo beskrev i sin artikkel. Men den varianten av mekanismen jeg har gjort rede for, har av to grunner betydelig sterkere virkninger på produksjonen og sysselsettingen enn Haavelmos variant. Den ene er at jeg forutsetter at økt sysselsetting frigjør midler som har vært brukt til arbeidsløshetstrygd, og at disse midlene blir brukt til å finansiere nye arbeidsplasser. Den andre grunnen er at jeg forutsetter at tidligere arbeidsløse som kommer i arbeid, har høyere marginal forbrukstilbøyelighet enn skattebetalerne.

4. INNVENDINGER MOT Å ØKE SKATTESATSENE

Et kontroversielt ledd i den skisserte politikken er at skattesatsene skal øke. Det fins en rekke innvendinger mot en slik politikk. La oss se på noen av dem.

4.1 Høyere skattesatser vil være urimelig overfor skatteyterne

Noen argumenterer slik:

> Skatt er en inndragning av verdier skatteyterne har skapt, enten gjennom sitt arbeid eller ved at de direkte eller indirekte har stilt kapital til disposisjon for bruk i næringslivet. Det bør være grenser for hvor mye som inndras. Skattene ligger i dag på et så høyt nivå at de i hvert fall ikke bør økes.

I denne argumentasjonen spiller begrepet «verdier skatteyterne har skapt» en viktig rolle. For å vise at dette begrepet er problematisk, skal vi tenke oss en mann jeg skal kalle Flinkmann.

Flinkmann er direktør i en stor bedrift, og han er flink til å treffe beslutninger som gjør produksjonen effektiv. Han er så flink at dersom han lar seg pensjonere, kommer både bedriftens inntekt og den samlede inntekten i landet til å bli to millioner kroner lavere enn om han fortsetter. Fordi han er så verdifull for bedriften, får han da også to millioner i lønn.

Én mulig oppfatning er at Flinkmann skaper verdier for to millioner kroner pr. år, og at hans inntekt derfor bør være to millioner. La oss imidlertid et øyeblikk forestille oss at Flinkmann måtte bo alene på en øde øy. I så fall ville han sikkert ikke klare å oppnå en levestandard som svarer til den ha kan få i et moderne samfunn med en inntekt på to millioner kroner pr. år. Kanskje ville han ikke engang klare å skaffe nok mat og klær til å overleve.

Med utgangspunkt i hva Flinkmann kan klare på egen hånd, kan det argumenteres slik: Inntektstillegget på to millioner kroner pr. år er ikke skapt av Flinkmann alene, men er et resultat av et samspill mellom han og de øvrige samfunnsmedlemmene. Det er derfor ikke urimelig om han må betale i skatt en stor del av de inntektene han mottar i lønn.

[3] Jeg sikter her til den marginale forbrukstilbøyeligheten på litt lengre sikt. Jeg er mer usikker på hva som vil skje på kort sikt. For noen har antakelig lave inntekter under arbeidsløsheten ført til et «lager» av udekkede behov. Det kan innebære at de den første tiden etter at de er kommet i arbeid anvender hele inntekten til forbruk. For andre kan en betydelig del av den inntektsøkningen som følger med å komme i arbeid, den første tiden bli brukt til å nedbetale gjeld de har pådratt seg mens de var arbeidsløse.

Det kan argumenteres på tilsvarende måte i tilknytning til beskatningen av kapitalinntekter. Den som stiller kapital til disposisjon til bruk i produksjonen, er med på å skape verdier. Men verdiskapningen skjer i samspill med mange andre, med de problemer det skaper for å kunne hevde at «så og så store verdier har kapitaleierne skapt».

Sett at vi aksepterer det synspunktet at verdiskapningen i et samfunn er et resultat av et samspill mellom samfunnsmedlemmene. I så fall kan det være rimelig å ta utgangspunkt i den nåværende fordelingen av «inntektene etter skatt» når vi skal bedømme om det vil være umoralsk å øke skattene. Vi kan spørre om denne fordelingen i dag er så jevn at ytterligere utjevning vil være urimelig.

4.2 Høyere skattesatser vil føre til kapitalflukt og dårligere konkurranseevne

Virkningene av å øke skattesatsene avhenger bl.a. av hvordan vi organiserer våre økonomiske forbindelser med andre land. Inntil noe annet blir sagt skal jeg forutsette at Norge er blitt medlem av EU. Det vil meget langt på vei innebære fri bevegelighet av kapital, varer og tjenester mellom Norge og andre EU-land.

Kapitalflukt. Med kapitalflukt fra et land menes at det flyttes mye mer kapital fra dette landet til utlandet enn det flyttes kapital den motsatte veien.

Kapitalflukt kan skje i form av «utflagging», dvs. at bedrifter som har hatt sin virksomhet innenlands, flytter produksjonen til andre land. Kapitalflukt kan også bestå i at innenlandske kapitaleiere fortrinnsvis plasserer sin finanskapital i utlandet. Det kan gjøre det umulig for innenlandske bedrifter å få den aksjekapitalen og de lånene de trenger hvis de skal kunne modernisere og utvide virksomheten.

I et Norge som er medlem av EU må vi regne med omfattende kapitalflukt fra Norge til andre EU-land dersom norske bedrifter beskattes betydelig hardere enn andre EU-bedrifter. Dette vil være et avgjørende argument mot en betydelig økning i skattesatsene i bedriftsbeskatningen, hvis ikke det samme skjer i andre EU-land.

Sterk beskatning av personlige inntekter kan føre til «utflagging» av arbeidskraft, særlig da høyt kvalifisert arbeidskraft.[4]

Dårligere konkurranseevne. En økning i de norske skattesatsene uten at det samme skjer i andre EU-land, vil forverre Norges konkurranseevne overfor disse landene. Forverringen vil komme nokså direkte hvis vi skjerper bedriftsbeskatningen.

Forverringen vil komme mer indirekte, og være noe mer usikker hvis vi skjerper personbeskatningen. Her er den kanskje viktigste årsaks-virknings-kjeden: Skatteskjepingen vil antakelig føre til økte lønnskrav, og derfor også til høyere produksjonskostnader.

Frihandelen innenfor EU vil gjøre det svært viktig for Norge å unngå at landets konkurranseevne overfor andre EU-land blir dårligere.

En konklusjon. Dersom Norge blir medlem av EU, vil vi neppe kunne øke skattesatsene så mye at de blir betydelig høyere enn skattesatsene i andre EU-land.

Mulighetene for å øke skattesatsene dersom vi ikke blir med i EU. Det fins en rekke tenkelige alternativer til norsk EU-medlemskap. I mange av dem har vi denne situasjonen: Hensynet til å unngå kapitalflukt og dårlig konkurranseevne spiller en noe mindre rolle enn om vi blir EU-medlem. Men dette hensynet legger likevel sterke begrensinger på mulighetene for å føre en nasjonal skattepolitikk.

Det fins imidlertid også alternativer der hensynet til å unngå kapitalflukt og dårlig konkurranseevne betyr så pass lite at spillerummet for en nasjonal skattepolitikk blir betydelig større enn hva det vil være hvis vi ble medlem av EU.[5]

4.3 Høyere skattesatser vil føre til mer skatteplanlegging

Her er en mulig argumentasjon:

I dag bruker både en del bedrifter og en del personlige skatteytere mye tid og ressurser på å prøve å utnytte de mulighetene skattesystemet gir for å «slanke» skatten. Denne aktiviteten bidrar ikke til verdiskapningen i samfunnet, og er derfor samfunnsøkonomisk sett en dårlig bruk av ressursene. De høye skattene fører dessuten til at en del bedrifter, for å slanke skatten, tilpasser produksjonen på en måte som er forskjellig fra den måten som vil være mest samfunnsøkonomisk lønnsom.

Slik skatteplanlegging vil bli mer utbredt hvis skattesatsene øker. Det er et viktig argument mot en økning av satsene.

Vil det være en alvorlig ulempe om produksjonen blir mindre effektiv enn den kunne ha blitt? La oss i denne omgang drøfte dette spørsmålet under følgende forutsetning: Norge har klart å organisere sitt forhold til utlandet på en slik måte at vår politikk ikke må bli dominert av målene om å unngå kapitalflukt og dårlige konkurranseevne.

Én form for ineffektivitet består i at produksjonen pr. sysselsatt blir lavere enn den kunne ha blitt. En mulighet er da at størrelsen på produksjonen blir omtrent den samme som den ellers ville ha blitt, men at det i produksjonen blir brukt mer arbeidskraft enn det ellers vil ha blitt brukt. Det vil i så fall være en god ting hvis det fører til lavere arbeidsløshet. I andre tilfeller kan den viktigste virkningen av ineffektiv produksjon være dårligere tilfredsstillelse av behov det er ønskelig å få tilfredsstilt. Det vil være en ulempe.

I Norge som i de fleste andre land har vi et innviklet skattesystem. At systemet er innviklet, er en viktig årsak til at de skatteytere som både kan og vil sette seg godt inn i systemet, har store muligheter for å redusere skatten.

Vi kan prøve å endre skattesystemet slik at det gir forholdsvis små

[4] Mer om at skattesatser kan føre til kapitalflukt og tap av høyt kvalifisert arbeidskraft i Hagen (1991)

[5] I Holte (1992) og Holte (1994) er drøftet én slik mulighet.

muligheter for å slanke skatten hva enten skattesatsene er lave eller høye. Men skal vi kunne klare å lage et slikt system, må vi nok legge mindre vekt enn nå på millimeter-rettferdighet.

I årene før 1992 var de fleste norske skattesatsene høyere enn de er nå. Ut fra (a) erfaringene fra den gang, og (b) at skattesystemet kan endres slik at det gir mindre muligheter for skatteplanlegging, trekker *jeg* denne konklusjonen. Ulempene ved skatteplanlegging kan holdes innenfor rimelige grenser selv om skattesatsene blir en del høyere enn de er i dag.

5. KAN VI NÅ MÅLENE FOR POLITIKKEN PÅ EN ANNEN MÅTE?

Målet om bedre omsorg

La oss forutsette at fortsatt skal utgiftene i omsorgsinstitusjonene hovedsakelig dekkes av det offentlige, og at fortsatt skal det offentlige hovedsakelig skaffe seg sine inntekter gjennom skatter og avgifter.

Bedre omsorg krever økte offentlige utgifter. En betydelig forbedring av omsorgen i institusjonene krever at det ansettes flere folk der.

Den politikken vi drøfter, øker institusjonenes inntekter, og fører på den måten til at de kan ansette flere. En annen mulighet er å subsidiere bruk av arbeidsinnsats til omsorgsarbeid. Også det vil gjøre det mulig for institusjonene å ansette flere. Men også subsidier påfører staten utgifter.

Under de gitte forutsetningene blir derfor konklusjonen så banal som dette: Omsorgen i institusjonene kan bli vesentlig bedre bare hvis overføringene til institusjonene øker.

Finansieringen av utgiftsøkningen. Økte offentlige utgifter kan i hovedsak finansieres enten ved (1) å øke skattene og avgiftene, ved (2) å akseptere økte budsjettunderskudd, eller ved (3) å skjære ned på andre offentlige utgifter.

Store budsjettunderskudd vil føre til at den offentlige gjelden vokser raskt. Det kan ikke aksepteres som et permanent innslag i politikken.

Det er tenkelig at myndighetene kan dekke økte utgifter til omsorgsinstitusjonene ved å skjære ned på andre utgiftsposter. Men det vil nok ikke være lett å gjennomføre i særlig stor utstrekning. De fleste alternativer for nedskjæringer vil dessuten føre til sysselsettingsreduksjoner som i alle fall et stykke på vei motvirker den økningen i sysselsettingen som økte overføringer til omsorgsinstitusjonene skaper. Det vil i så fall ikke være i samsvar med intensjonen om å forbedre omsorgen ved at flere kommer i arbeid.

5.1 Målet om lavere arbeidsløshet

Den politikken vi drøfter, reduserer arbeidsløsheten ved å overføre inntekter fra økonomiske aktører med lav forbrukstilbøyelighet til aktører med høy forbrukstilbøyelighet.

Det fins også andre framgangsmåter for å prøve å redusere arbeidsløsheten. Her skal jeg skissere noen av dem meget kort. og også antyde noen av de innvendingene som kan rettes mot dem

Forbedring av konkurranseevnen. Dette kan sees som et forsøk på å «eksportere» arbeidsløshet. Forsøkene kan lett føre til en kamp om konkurranseevne som er uheldig.

Gjøre det mer lønnsomt å investere. Høyt investeringsnivå kan føre til omstillinger som skaper arbeidsløshet. Høyt investeringsnivå kan også skape en produksjonskapasitet som, hvis den utnyttes fullt ut, fører til en vareproduksjon som er for stor til å være økologisk forsvarlig.

Lavere lønninger for de lavest lønte. Det kan føre til urimelig lav levestandard for de lavest lønte.

Rasjonering av arbeid. Fordi det fins store udekkede behov innefor helsevesen og eldreomsorg, er det ikke tilfredsstillende å sette lave grenser for hvor mye det skal være lov å arbeide.

Husk forøvrig at i drøftingene i denne artikkelen ser jeg bort fra at det fins en NAIRU. Hvis arbeidsløsheten er lik NAIRU, kan den ikke reduseres på en akseptabel måte bare ved hjelp av tiltak som øker samlet etterspørsel.

6. KAN VI KLARE Å BEVARE VELFERDSSTATEN?

Med en velferdsstat mener vi en stat der det offentlige sørger for gode materielle kår, trygghet og utviklingsmuligheter også for dem som på egen hånd ikke kan klare å skaffe seg dette.

Norge har tatt sikte på å være en velferdsstat. Men i de senere årene er deler av den norske velferdsstat-politikken blitt svekket. Et eksempel er at i noen av omsorgsinstitusjonene er omsorgen blitt dårligere,

Den umiddelbare årsaken til svekkelsen er at på mange områder er det blitt stadig dyrere å opprettholde en gitt standard på ytelsene. For å unngå en «for sterk» økning i de offentlige utgiftene, har myndighetene i noen tilfeller akseptert en lavere standard enn den vi hadde tidligere.

Den første delen av denne artikkelen kan være et utgangspunkt for å drøfte om, og i tilfelle hvordan, vi kan klare å bevare velferdsstaten.

6.1 To strategier

Myndighetene kan prøve å løse de velferdspolitiske oppgavene på en bedre måte enn i dag gjennom en mer bevisst prioritering av oppgavene. De kan bestemme seg for hvilke av dagens velferdspolitiske tiltak de setter lavest, og kutte ut disse for å få mer midler til tiltak som er høyere prioritert.

Denne framgangsmåten bør kanskje brukes som en av flere strategier. Men jeg tror ikke myndighetene kan løse oppgavene i velferdspolitikken på en tilfredsstillende måte bare ved å bruke bare den måten. Her er noe av begrunnelsen

(1) Mange av de velferdspolitiske tiltakene er arbeidsintensive, og må være det. Det krever mye arbeidsinnsats å yte nok og god nok omsorg i omsorgsinstitusjonene. Det krever også mye arbeidsinnsats å yte nok og god nok hjemmehjelp og hjemmesykepleie. Og det krever mye arbeidsinnsats å drive mange nok og gode nok barnehager.

(2) Produktiviteten har økt sterkt i økonomisk virksomhet der arbeid kan

erstattes med maskiner. Den har økt langt mindre i virksomhet som må være arbeidsintensiv.

Forskjellene i produktivitetsøkning har ført til store endringer i de relative prisene. Omsorgstjenester er blitt mye dyrere, både målt i forhold varer og målt i forhold til mange andre typer av tjenester.

Sammen med en del andre forhold fører økningen i de relative prisene på omsorgstjenester til følgende: Hvis vi vil holde den standarden på omsorgsarbeidet som var vanlig for noen år siden, må vi må bruke en større andel av nasjonalinntekten enn den gang til dette arbeidet.

(3) Hvis vi skal unngå å redusere standarden på det omsorgsarbeidet myndighetene finansierer, er det derfor neppe til å unngå at skattene må øke. På kort sikt er det riktignok et alternativ å økte underskuddene på offentlige budsjetter. Men det alternativet er ikke holdbart i lengden.

6.2 Kan skattene økes, og i tilfelle hvor mye?

I dag er det få og svake hindringer for handel og kapitaloverføringer mellom Norge og mange av våre handelspartnere. Under slike forhold vil, som nevnt foran, nødvendigheten av om å unngå kapitalflukt og dårlig konkurranseevne gjøre det umulig for oss å ha et skattenvå som er betydelig høyere enn det nivået våre handelspartnere bruker. Vårt muligheter for å kunne heve skattene vil derfor være betinget av hva de gjør. Så langt jeg kan bedømme at det i hvert fall i de nærmeste årene små store sjanser for at de kommer til å øke skattene sterkt.

Her er en annen tenkelig mulighet: Norge klarer å organisere sin utenriksøkonomi på en slik måte at faren for kapitalflukt blir betydelig mindre enn nå, og at virkningene av svekket konkurranseevne også blir betydelig mindre. Det innebærer at vi, om vi ønsker det, kan øke våre skattesatser selv om våre handelspartnere ikke gjør det.

I hvert fall på kort sikt virker denne muligheten lite realistisk. Men vi kan kanskje gjennomføre en mellomform mellom de to alternativene som er skissert. Vi kan velge å bli stående utenfor EU, og kan kanskje også klare å gjennomføre en viss skjerping av våre restriksjoner på kapitaloverføringer til og fra andre land. Dette vil i så fall gjøre oss *litt* mindre avhengige av andre land i skattepolitikken, og det vil gi oss muligheter for å føre en *litt* bedre velferdspolitikk enn vi ellers kunne ha ført. Av grunner jeg har gjort rede for i denne artikkelen, vil mer velferdspolitikk bidra til lavere arbeidsløshet.

Men det er selvsagt ikke nok om vi skaffer oss muligheter for å øke skattesatsene. Det må også finnes politisk vilje til å øke dem.

REFERANSER:

Haavelmo, Trygve: «Multiplier effects of a balanced budget» Econometrica 13 Oct. 19945, s. 311-318

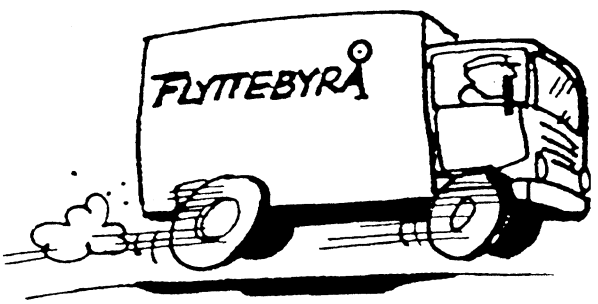
Hagen, Kåre Petter: «Økonomisk integrasjon og skattepolitisk selvstendighet» Internasjonal Politikk. ne.3 1991, s. 281-290

Holte, Fritz C. «Hva slags framtid. Kan vi unngå miljøkatastrofer og høy arbeidsløshet» (Universitetsforlaget 1992)

Holte, Fritz C.: «Et alternativ til Layard et al's teorier», Sosialøkonomen nr. 6 1993

Holte, Fritz C.:»Kursendring. En debattbok om sysselsetting og miljø» (Universitetsforlaget 1994)

FLYTTET?



Vi vet ikke om våre abonnenter flytter mer enn andre, men det virker slik. Hver måned får vi tidsskrifter i retur fordi adressaten har flyttet. Spar oss for ekstra porto og deg selv for forsinkelsen. Meld flytting pr. telefon **22 17 00 35**, telefax **22 17 31 55** eller skriv til oss.

Sosialøkonomens Forening
Postboks 8872 Youngstorget
0028 OSLO

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

Ny adresse: .....

.....

SAMLEPERMER

til

SOSIAL ØKONOMEN

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 .....

.....

Poststed .....

KJETIL OLSEN OG HAAKON VENNEMO:*

Formue, sparing og vekst:
En analyse av langtidsprogrammets perspektiver

Artikkelen sammenlikner Langtidsprogrammets langsiktige perspektiver med resultatene fra en formell dynamisk vekstmodell for Norge. Den viktigste forskjellen er at den formelle modellen gir et større anslag på samlet sparing. Særlig øker driftsoverskuddet med utlandet. Over tid fører det til betydelig større utenlandsformue. BNP er noe lavere enn i Langtidsprogrammet. En virkningsberegning gir andre resultater i modellen enn i Langtidsprogrammet.

1. INNLEDNING

Som tidligere langtidsprogram inneholder Langtidsprogrammet 1994-1997 (Finansdepartementet, 1993) såkalte langsiktige perspektiver. Perspektivene strekker seg til 2030. Til grunn for perspektivene ligger analyser på MSG-modellen, som i mange år har vært det ledende verktøyet for langsiktige fremskrivninger i Norge.

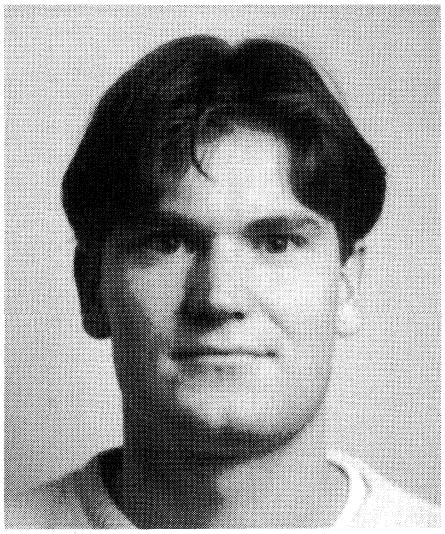
Det kan være forskjellige formål med å presentere langsiktige perspektiver. Ett formål, som dekkes godt av MSG-modellen, er å studere næringsvridninger i en langsiktig vekstprosess. Et annet formål, som MSG-modellen ikke er like egnet til å belyse, er å studere formue, sparing og formuesfordeling over tid. Grunnen er at aktørene i denne modellen ikke planlegger over tid. Deres sparing styres av den som bruker modellen. Kapitlet om langsiktige perspektiver i det siste langtidsprogrammet handler likevel mer om formue, sparing og formuesfordeling enn for eksempel om næringsvridninger over tid.

Nylig er det i Statistisk sentralbyrå utviklet en modell der aktørenes planlegging og tilpasning over tid er det essensielle. Denne artikkelen sammenlikner modellens resultater med Langtidsprogrammets langsiktige perspektiver. I avsnitt 2 gir vi en kort oversikt over modellen. Avsnitt 3 drøfter resultatene. Avsnittene 4 og 5 studerer virkningen av å legge til grunn noe ulike forutsetninger om oljeprisutvikling og teknisk framgang. Det viser seg at den nye modellspesifikasjonen gir opphav til andre reaksjoner på økt oljepris enn lagt til grunn i Langtidsprogrammet. Avsnitt 6 konkluderer.

2. HOVEDTREKK VED MODELLEN

Vår modell finnes i to utgaver. Den ene utgaven er spesielt egnet til å studere sammenhengen mellom miljø og økonomisk vekst fordi den inkluderer påvirkninger fra miljøet til økonomiske variable.Vi konsentrerer oss i denne artikkelen om den andre utgaven av modellen, som ikke inkluderer påvirkningene fra miljøet. Dette gir oss mulighet for å rendyrke aktørenes tilpasning over tid som årsak til forskjell mellom modellen og Langtidsprogramanalysen. Det viser seg for øvrig at de to modellutgavene ikke gir særlig forskjellige resultater i mange anvendelser.

* B. Bye, T. Bye, Å. Cappelen, F. Finsås, B. Holtsmark, E. Holmøy og T. A. Johnsen ga innspill til et tidligere utkast, og kan ikke klandres hvis ikke alle deres forslag ble fulgt. Takk også til Sosialøkonomens anonyme konsulent.



Kjetil Olsen, exam. oecon 1993, skriver for tiden sin hovedoppgave i Statistisk sentralbyrå.

Vi gir en verbal drøfting av vår modell og de forutsetninger vi har gjort. For en mer detaljert modellbeskrivelse viser vi til Vennemo (1994).

2.1 En enkel innføring

Modellen har et langt tidsperspektiv, det er det neste hundreåret som er dens primære arena. Slik må det være når det legges vekt på sparing og hva som motiverer sparing. Vi forutsetter en markedsstruktur som er vanlig å legge til grunn i så langsiktige analyser: Den norske økonomien beskrives som en markedsøkonomi der det i privat sektor råder fri-konkurranse og ingen etableringshindringer. Tankegangen er at renprofitt konkurreres bort i det lange løp. Prisene er fleksible og ressursene utnyttes fullt ut. Samme forutsetninger ligger til grunn for Langtidsprogrammets analyse.

Vi modellerer en liten åpen økonomi, noe som kan være rimelig for en såpass konkurranseutsatt økonomi som den norske. Vi forutsetter frie kapitalbevegelser, mens arbeidskraften antas immobil mellom Norge og utlandet. Antagelsen om immobil arbeidskraft reflekterer i første rekke at vi tror institusjonelle sperrer mot innvandring fra fattigere land vil bestå. Utviklingen mot et integrert arbeidsmarked i Europa kan over tid føre til større mobilitet mellom Norge og andre noenlunde likestilte land, men det er lite trolig at nettostrømmen vil bli stor. Langtidsprogrammet har tilsvarende forutsetning om faktormobilitet.

På produksjonssiden i modellen er det en hovedproduksjonssektor som produserer en konkurranseutsatt vare ved hjelp av fem innsatsfaktorer; arbeidskraft, kapital, olje, elektrisk kraft og «andre» innsatsfaktorer. Vi antar konstant utbytte med hensyn på skalaen. Fem mindre skjermede sektorer utfyller hovedproduksjonssektoren og er modellert på samme måte. Det er i tillegg en sektor som produserer olje og gass, en som produserer elektrisk kraft og en offentlig sektor. Disse kontrolleres eksogent av modellbrukeren. Overføringer og skatter er inkludert på samme detaljerte måte som i nasjonalregnskapet. De forutsetningene vi nå har beskrevet, legger rammen for konsumentenes inntektsopptjening i modellen.

Konsumentsiden blir modellert med en representativ konsument med uendelig tidshorisont. Konsumenten avveier hvor mye han/hun skal spare, arbeide og forbruke av goder. Avveiningen følger en to-trinnsprosedyre der konsumenten først bestemmer sparing, og deretter fordeler de ressurser som er avsatt til en periode på forbruk av varer og fritid. Hvor mye hun sparer kommer an på hva hun tror om framtidige priser og inntekter. Vi antar at konsumenten former sine forventninger om fremtiden rasjonelt. Det er ingen usikkerhet i modellen.

Antakelsen om uendelig tidshorisont kan tolkes som om konsumenten tenker på sine barn som igjen tenker på sine barn osv. ved at formue overføres mellom generasjoner iform av arv (altruistiske arvemotiv). Dette er en mye brukt antagelse i langsiktige analyser, som imidlertid er vanskelig å bekrefte eller avkrefte empirisk fordi overføringer mellom generasjoner antar mange ulike former. Alternativet til antagelsen er å anta at konsumenten har endelig tidshorisont og ikke tenker spesielt på sine etterkommere, som leder til den såkalte overlappende generasjonsmodellen. Arvemotiv av typen «gleden av å gi», strategiske arvemotiv eller arv som følge av usikker livslengde kan innarbeides i slike modeller. Steigum (1992) presenterer en overlappende generasjonsmodell for norske forhold. Det er klart at hva en forutsetter om konsumentenes tidsperspektiv er med på å prege resultatene for hvor mye som spares, og innvirker på modellens egenskaper i sin alminnelighet. Barro (1989) og Bernheim (1989) har en instruktiv diskusjon av disse spørsmålene.

I vår modell gjelder den såkalte «ricardianske ekvivalens». Ricardiansk ekvivalens innebærer at offentlig sparing ikke har første-ordens effekter på realøkonomien. Konsumentene reduserer nemlig sin sparing tilsvarende, fordi de forstår at offentlig sparing kommer dem eller deres etterkommere til nytte senere. Vi kan si at ricardiansk ekvivalens rendyrker det synspunktet at staten «eies av folket». I modeller med ricardiansk ekvivalens er det lite fruktbart å fokusere på statusen til offentlige finanser over tid. Derfor gjør vi ikke det i denne artikkelen.

2.2 Skiller mellom modellen og MSG

I forhold til Langtidsprogrammets verktøy MSG skiller vår modell seg ut på flere måter:

- I MSG-modellen er forbruket residualbestemt og følger en utvikling det er opp til modellbrukeren å bestemme. Ofte blir forbruksutviklingen i MSG fastlagt etter gjentatte iterasjoner for å finne et bilde som ser bra ut. Driftsbalansen med utlandet er eksogen og kan i prinsippet brukes til å styre forbruket. Dårligere driftsbalanse gir mulighet for høyere forbruk og omvendt. I vår modell planlegges forbruket under hensyn til en intertemporal budsjettbetingelse, det styres altså endogent. Driftsbalansen i et enkelt år er endogen, men må være null i intertemporal, neddiskontert forstand. Dette ivaretas endogent, fordi landets «budsjettbalanse» med utlandet er summen av enkeltaktørenes budsjettbalanser.
- En følge av at aktørene i vår modell planlegger framover er at modellen beveger seg mot en såkalt steady

state hvis de eksogene variablene er «i ro». Steady state egenskapen kan tolkes som et krav til langsiktig bærekraft for økonomien: Dersom alt er i ro, finner økonomien et leie der den er istand til å reprodusere seg selv. Denne egenskapen er ikke en funksjon av autonome forhold i økonomien, men et rimelighetskrav som er lagt på aktørenes adferd. Rasjonelle aktører legger opp til en bærekraftig politikk. Vekstbanene i MSG er ikke underlagt samme krav, og en risikerer derfor at de kollapser om de forlenges utover (det tilfeldige) sluttåret 2030.

- I MSG er arbeidstilbudet eksogent bestemt ut fra demografisk begrunnete anslag over arbeidsstyrken osv. I vår modell er arbeidstilbudet endogent, noe som er særlig interessant i forhold til studier av virkninger av beskatning o.l.
- I begge modeller er økonomisk vekst bestemt av økt faktortilgang i kombinasjon med teknisk framgang. Men mens faktortilgangen i MSG i stor grad styres av modellbrukeren, er det i vår modell aktørene selv som ved sin tilpasning til endrede rammeforhold bestemmer faktortilgangen over tid. Økonomisk vekst er derfor mer endogen enn i MSG. Teknisk framgang er eksogen begge steder.
- Mange viktige parametre i MSG er estimert for formålet. Enkelte parametre er tilpasset fra andre norske økonometriske kilder. I vår modell er alle adferdsparametre hentet fra andre økonometriske kilder, noe som kan være en svakhet. Begge modeller har endel parametrene som er bestemt slik at de reproduserer nasjonalregnskapet for norsk økonomi for året 1989.
- Funksjonsformene i MSG er generelt mer fleksible, dvs. at modellstrukturen legger færre, og dataene flere føringer på f.eks. responsen på prisendringer. Dette øker troverdigheten til modellen så lenge prisendringene er små, men kan føre til at modellen skjærer ut hvis prisendringene er store. Det er et avveiningsspørsmål hva som er best i langsiktige analyser hvor prisendringene er *relativt* store.
- MSG er en betydelig mer disaggregert modell enn vår modell. Det gir MSG et bedre grep på hvordan prisendringer påvirker økonomiens ulike deler og er som nevnt en fordel i forhold til problemstillingen om næringsvridning under vekst.

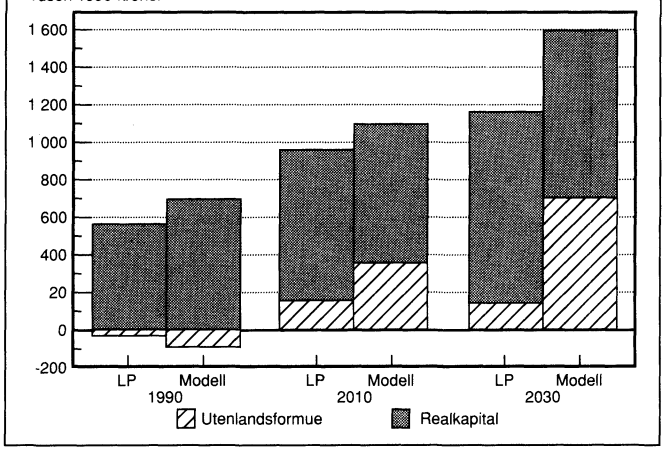
3. DRØFTING AV RESULTATER

Vi ønsker nå å sammenlikne resultatene fra vår modell med Langtidsprogrammets langsiktige perspektiver. Til det formålet har vi gjort våre eksogene forutsetninger (om oljepris, offentlig sektor, teknisk fremgang osv.) like med dem i Langtidsprogrammet fram til år 2030. Etter 2030 antar vi at de eksogene størrelsene utvikler seg slik at modellen beveger seg mot en steady state tilstand. Viktig her er olje- og gassproduksjonen. Vi anslår at den når null i år 2050. Anslaget er basert på at en med dagens kunnskap antar at oljeproduksjonen vil ta slutt omlag år 2040, og gassproduksjonen rundt år 2060. Med våre antakelser vil steady state inntreffe rundt år 2065. Av tekniske grunner starter vi vår simulering i 1989, slik at vi beregner kontrafaktiske tall for årene fram til 1994.

3.1 Formue

I likhet med Langtidsprogrammet er realkapital i vår beregning et viktigere formuesobjekt enn utenlandsformue, jf. figur 1. (Personkapital er som alltid det viktigste formuesobjektet). Anslagene for realkapital er etter vår vurdering forbausende like når en tar hensyn til at de er fremkommet på ulike måter. I 2030 er realkapitalformuen i vår beregning omlag 15 prosent lavere enn i Langtidsprogrammets beregning.

Figur 1. Formue pr innbygger
Tusen 1990-kroner

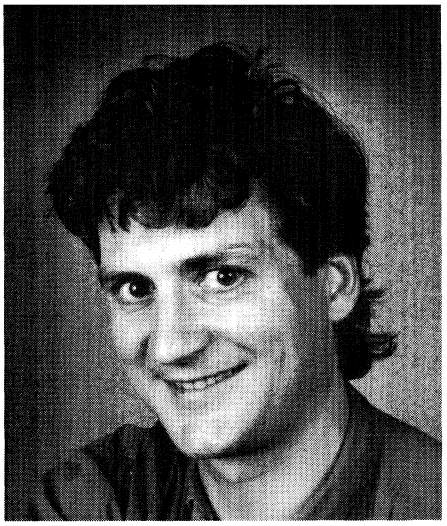


Utenlandsformuen øker betydelig over tid i våre beregninger og er i 2030 nesten like stor som realkapitalen, eller hele 300 prosent av BNP. Langtidsprogrammet anslår at utenlandsformuen vil være ca. 44 prosent av BNP på samme tidspunkt.

Utenlandsinvesteringer (i finansielle aktiva) kan ses på som den residuale måten å plassere nasjonens sparepenger på, fordi utenlandsinvesteringer gir fast marginal avkastning og realinvesteringer fallende marginal avkastning. I og med at det plasseres nesten like mye i realkapital i begge beregninger, skyldes det meste av forskjellen mellom vår beregning og Langtidsprogrammet ulike hypoteser om hvor mye vi sparer.

3.2 Sparing og investering

Sparing bestemmes i vår modell blant annet av realrenta og den såkalte intertemporale substitusjonselastisiteten. Den intertemporale substitusjonselastisiteten måler løst sagt hvor renteføIsom sparingen er. Hvis substitusjonselastisiteten og/eller realrenta etter skatt er høy, viser forbruket en sterkt stigende tendens over tid. Det betyr at inntekt som kommer «idag» for en stor del vil bli spart. Lav substitusjonselastisitet og/eller lav realrente



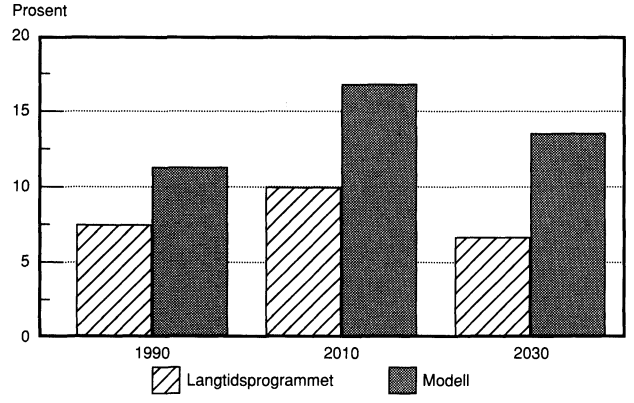
Haakon Vennemo, dr. polit. 1992, er forsker i Statistisk sentralbyrå.

etter skatt fører til jevnere konsum og mindre sparing, alt annet likt. Den intertemporale substitusjonselastisiteten i vår beregning er en halv, noe som ikke regnes som spesielt høyt[1]. Realrenta etter skatt, som er ca. 4 prosent, bygger på en realrente før skatt på 5,5 prosent. Denne satsen kan sammenliknes med den offisielle kalkulasjonsrenta i Norge på 7 prosent. Den langsiktige avkastningen i verdens aksjemarkeder ligger i området 5-7 prosent. Avkastningen på sikre verdipapirer er gjennomgående en god del lavere (se f.eks. Summers, 1989). Langtidsprogrammet forutsetter en realrente før skatt på 3 prosent etter århundreskiftet. Alt i alt er det etter vår vurdering ikke grunnlag for å si at vårt anslag for realrenta ligger for høyt, selv om noe lavere anslag også hadde latt seg begrunne.

Samlet sparing er i vår beregning høyere enn i Langtidsprogrammet hele perioden, jf. figur 2. Langtidsprogrammet antyder en nedgang i sparingen fra 2010 til 2030, dette skjer også i våre beregninger. I 2030 utgjør samlet sparing i vår modell 13,5 prosent av disponibel inntekt. I Langtidsprogrammet er samme andel anslått til ca 7 prosent. I begynnelsen av 80-årene lå spareraten mellom 15 og 20 prosent. Et brudd i denne trenden fikk vi etter 1986 hvor spareraten lå rundt 10 prosent. Langtidsprogrammet forutsetter altså at sparingen holder seg på et historisk lavt nivå framover, mens modellen predikerer at sparingen på lang sikt er mer på linje med hva som var tilfelle tidlig på 80-tallet.

Figurene 3 og 4 viser sparingen fordelt på de to komponentene nettorealinvesteringer og driftsbalanse. Vi ser at det kontrafaktiske investeringsnivået i 1990 hos oss er langt høyere enn i Langtidsprogrammet, som i dette året refererer faktiske nasjonalregnskapstall. Samtidig har modellen et stort underskudd på driftsbalansen.

Figur 2. Sparing i prosent av disponibel inntekt

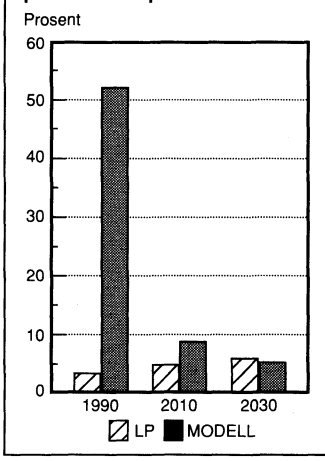


Det høye investeringsnivået skyldes at det i et dynamisk perspektiv er optimalt å øke kapitalbeholdingen. I likhet med andre fremadskuende modeller har vår modell en tendens til at ønsker om endrede beholdninger slår ut i «hopp» i strømningsvariable ved innledningen av simuleringsperioden. Dette er en konsekvens av en matematisk egenskap ved modellene, såkalt sadelpunktstabilitet. I beregninger er det generelt ønskelig at hoppene blir så små som mulig. I denne beregningen er hoppet neglisjerbart for sparingen totalt, men det er altså tilstede for investeringene. I 2010 og 2030 ser vi at investeringene i modellen og i Langtidsprogrammet er omtrent sammenfallende.

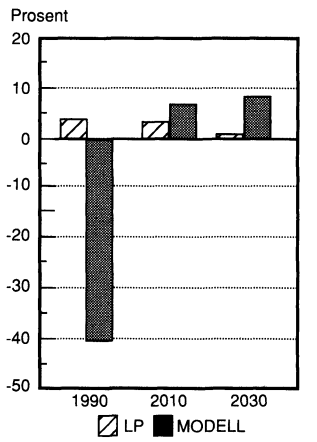
Driftsbalansen i et enkelt år er per definisjon differansen mellom sparingen og investeringene. De høye investeringene i 1990 forklarer underskuddet på driftsbalansen. Vi kan si de er lånefinansiert for landet som helhet.

Utover i 1990 åra blir eksportoverskuddet i våre beregninger stort. I denne perioden bygges det opp nettofordringer på utlandet, og i siste del av beregningsperioden er det renteoverskuddet som dominerer driftsoverskud-

Figur 3. Nettoarealinvesteringer i prosent av disponibel inntekt



Figur 4. Driftsbalanse i prosent av disponibel inntekt



det. Det er klart at jo høyere renta er, desto lettere blir det å vedlikeholde en positiv utenlandsformue (og desto vanskeligere å komme ut av en gjeldssituasjon). Vår renteforutsetning er derfor viktig her.

[1] Steigum (1992), som også bruker en substitusjonselastisitet på en halv, argumenterer for at dette er i rimelig overenstemmelse med estimatene til Biørn og Jansen (1982) og Steffensen (1989). Med de funksjonsformer vi bruker er den inverse av substitusjonselastisiteten lik med *grensenyttefleksibiliteten*, en størrelsen som opptok bl.a. Ragnar Frisch. Frisch (1959) prefererer en grensenyttefleksibilitet på to for «the median part» av befolkningen. Internasjonale undersøkelser estimerer substitusjonselastisiteter rundt og under én, jfr. Blanchard og Fischer (1989) s.44.

Handelsbalansen blir negativ i 2015 og svekkes stadig etter dette. Imidlertid akkumuleres så mye av renteoverskuddet at driftsbalansen forbedres gjennom hele perioden til 2030. I Langtidsprogramberegningen fører negativ handelsbalanse til at driftsbalansen svekkes over tid. Denne forskjellen avspeiler at utenlandsformuen er langt større i vår modell enn i Langtidsprogrammet i 2030. Langtidsprogrammet legger som sagt også til grunn lavere verdensmarkedsrente enn vi gjør.

3.3 BNP og konsum

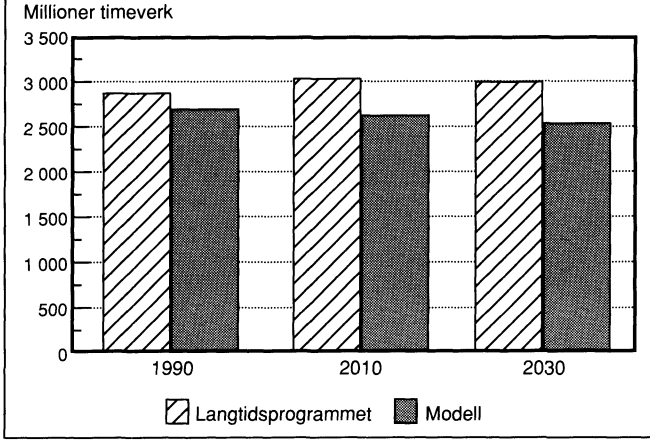
Beregningene våre viser i likhet med Langtidsprogrammet at vekstutsiktene for norsk økonomi på lang sikt er forholdsvis moderate. Bruttonasjonalproduktet øker med omlag 1,1 prosent pr. år fram til 2010. Deretter avtar veksten noe til om lag 0,8 prosent pr. år fram til 2030. Dette er klart lavere enn veksten i arbeidsproduktivitet, som gir den vekstraten økonomien går mot i steady state. Langtidsprogrammets tall for BNP-vekst er 1,8 prosent per år til 2010 og 1,1 prosent per år deretter i gjennomsnitt.

Regnet i faste priser er BNP 10 prosent lavere i 2030 hos oss enn i Langtidsprogrammet. I dette året har vi lavere kapitalbeholdning enn Langtidsprogrammet, jf. søylene for 2030 i figur 1. Dessuten er arbeidstilbudet 15 prosent lavere hos oss dette året, jf. figur 5. Det er mindre ressurser tilgjengelig for å produsere BNP hos oss enn i Langtidsprogrammet.

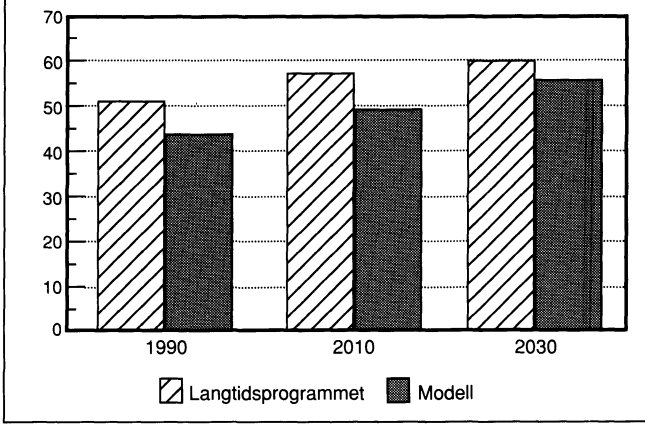
Det reduserte arbeidstilbudet i modellen skyldes at konsumentene etterspør mer fritid når inntekten øker. Her avviker modellens endogene adferd fra Langtidsprogrammets forutsetning, som er at etter 2010 vil ikke økt velstand føre til redusert arbeidstid i Norge, fordi arbeidstiden allerede ligger lavt i forhold til land det er naturlig å sammenlikne seg med.

Den største hovedkomponenten i BNP er privat konsum. Som vi ser av figur 6 er privat konsum som andel av BNP lavere hos oss enn i Langtidsprogrammet hele beregningsperioden. Dette har å gjøre med at investeringer (jf. figur 3) og offentlig konsum utgjør en større andel. Også på nivåform er konsumet lavere hos oss.

Figur 5. Arbeidstilsyn
Millioner timeverk

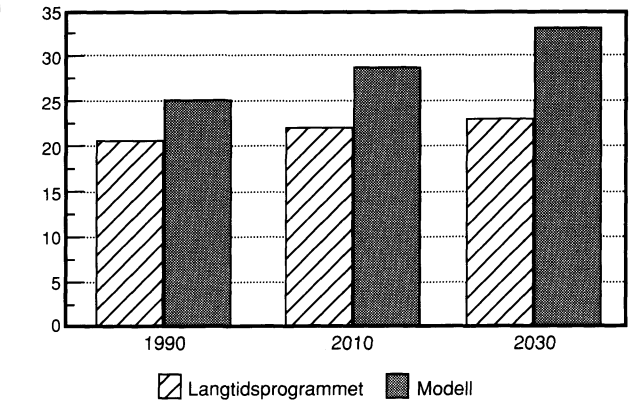


Figur 6. Privat konsum i prosent av BNP
Prosent av BNP



Det offentlige konsum som andel av BNP øker gjennom hele beregningsperioden hos oss, jf. figur 7. I 2030 er denne andelen på 33 prosent, i Langtidsprogrammet ca 23 prosent. Forskjellen skyldes at vi legger til grunn samme produktivitetsfremgang i offentlig sektor som i resten av økonomien. Langtidsprogrammet forutsetter lavere produktivitetsfremgang i offentlig sektor. Det kan høres paradoksalt ut at høyere produktivitet i offentlig sektor skal føre til økt offentlig konsum. «Konsum» impliserer at det offentlige legger beslag på mye ressurser, mens «produktivitet» impliserer at det offentlige er nøysom med ressurser. Forklaringen er at vi har samme eksogene arbeidskraftsetterspørsel i offentlig sektor som Langtidsprogrammet. Med den forutsetningen fører økt produktivitet til at det offentlige utfører mer, slik at offentlig konsum øker.

Figur 7. Offentlig konsum i prosent av BNP
Prosent av BNP



En annen måte å ta ut økt produktivitet på kunne vært å redusere offentlig etterspørsel etter arbeidskraft. Dette ville frigjort arbeidskraft til privat sektor uten at offentlig tjenestenivå behøvde å bli lavere. Eksperimenter vi har gjort med modellen viser at dersom offentlig konsum går ned, øker privat konsum som andel av BNP.

4. HØYERE TEKNISK FRAMGANG?

Langtidsprogrammet har eksogent lagt inn en vekst i total faktorproduktivitet på ca. 1 prosent årlig. I beregningen som er referert over, har vi oversatt dette til en vekst i arbeidskraftproduktivitet, som er den tilsvarende eksogene størrelsen hos oss, på 1,5 prosent. Dette blir korrekt hvis sysselsettingens kostnadsandel i produksjonen er 2/3, fordi en kommer fra arbeidsproduktivitet til total faktorproduktivitet ved å gange med sysselsettingens kostnadsandel.

Det kan imidlertid reises tvil om 1,5 prosent er den riktige parameteren for langsiktig vekst i arbeidsproduktivitet. For det ene har veksten i arbeidskraftens produktivitet de siste 30 årene ligget i området 2 prosent årlig eller over, se Holmøy (1986) og SSB (1994) s. 66. For det andre kan det være at kostnadsandelen for arbeidskraft endrer seg over tid, slik at 1,5 prosent ikke er den beste tolkningen av Langtidsprogrammets forutsetning. På denne bakgrunn har vi analysert virkningen av å legge til grunn 2 prosent vekst i arbeidskraftens produktivitet framfor 1,5 prosent. Vi kaller dette alternativet for «Vekstalternativet».

Tabell 1 viser noen virkninger av dette. Vi ser at utenlandsformuen går ned og realkapitalen opp i forhold til vår forrige beregning, som vi kan kalle «Referansebanen». Dette bringer modellen nærmere Langtidsprogrammet. Dessuten øker BNP, noe som også bringer modellen og Langtidsprogrammet nærmere sammen.

Det som skjer er at økt teknisk framgang over tid øker den tilgjengelige mengde av «effektiv arbeidskraft». Dette øker produksjonen fordi ressursene utnyttes fullt ut, og trekker med seg høyere kapitalinvesteringer fordi kapitalen ved uendrede priser står i fast forhold til produksjonen. BNP øker fordi det er mer effektiv arbeidkraft tilgjengelig, og fordi vi får en høyere kapitalbase. Vi har nå et noe høyere nivå på BNP i 2030 enn Langtidsprogrammet.

Tabell 1. *Makroøkonomiske hovedstørrelser i 2030. «Referansebanen» og «Vekstalternativet»*

	«Referanse-banen»	«Vekst-alternativet»
Prosent av disponibel inntekt		
Samlet sparing	13,5	14,1
Nettorealinvesteringer	5,5	6,8
Driftsbalanse	8,0	7,3
Pr. innbygger. 1000 1990-kroner		
Utenlandsformue	745	631
Realkapital	872	961
Prosentvis årlig vekst. 2010-2030 Faste priser.		
BNP	0,8	1,3

Utenlandsformuen går ned fordi realkapitalbeholdningen går opp. Økt teknisk framgang fører altså til omplassering av formue fra utlandet til realkapital. I tråd med dette blir mer av sparingen fordelt til netto realinvestering, og mindre til driftsbalanse enn i «Referansebanen». Samlet formue og sparing ligger på omtrent samme nivå som referansebanen.

5. HØYERE OLJEPRIS

Beregningene vi har referert til nå, legger til grunn at realprisen på olje og gass er konstant over tid. Langtidsprogrammet inneholder imidlertid også resultater fra en alternativ beregning, kalt «Petroleumsprisalternativet», som forutsetter at olje- og gassprisen etter århundreskiftet øker med 50 prosent til 2030. Vi har gjentatt denne beregningen på vår modell. Virkningene blir relativt forskjellige.

Tabell 2 sammenlikner virkningen av å øke olje- og gassprisen. Netto disponibel inntekt øker i begge modeller. Økningen skyldes stort sett økt petroleumsinntekt. Fordi vi blir rikere øker det private forbruket i begge modeller. Offentlig konsum forblir omtrent uendret i våre beregninger mens Langtidsprogrammet predikerer en økning på nærmere 7 prosent. Langtidsprogrammet tar ibruk skatteinntekter fra olje og gass for å finansiere økt offentlig konsum. En slik sammenheng mellom skatteinntekter og offentlig konsum har ikke vi tatt med.

Tabell 2. *Prosentvis endring i nivå i forhold til respektive referansebaner i 2030. Faste priser.*

	«Petroleums-prisalternativet» i vår modell	«Petroleums-prisalternativet» i Langtids-programmet
Netto disponibel realinntekt	0,5	3,1
Realkapitalbeholdning	-8,5	0,9
Utførte timeverk	-4,0	0,0
BNP	-5,6	-0,3
Privat konsum	1,8	2,4
Offentlig konsum	-0,1	6,9
Reallønn pr. timeverk	-6,2	2,5
Handelsbalansen	-30,0	0,0

For å forklare reduksjonen i BNP hos oss er det nødvendig å ta utgangspunkt i utslaget på reallønn pr. timeverk. Denne synker hos oss fordi økt pris på olje og gass gjør det dyrere å produsere innsatsvarer til produksjonen. Siden produktprisene er gitt fra utlandet i en liten åpen økonomi, fører høyere innsatsvarepriser til lavere lønn i forhold til referansebanen.

Lavere lønn, pluss det faktum at petroleumsinntektene gjør oss rikere, fører i neste omgang til lavere arbeidstilbud. Realkapitalinnsatsen går mer ned enn arbeidstilbudet. Det skyldes bedriftenes reaksjon på lavere lønninger, nemlig å etterspørre mindre kapital i forhold til arbeidskraft.

Med redusert faktortilgang er det ikke så merkelig at BNP går ned i vår beregning. Den prosentvise reduksjonen i BNP ligger mellom reduksjonen i sysselsetting og reduksjonen i kapitalinnsats.

Når aktivitetsnivået går ned og forbruket samtidig øker, svekkes handelsbalansen i vår beregning. Tidlig i beregningsperioden får vi imidlertid bedret handelsbalansen i forhold til «Referansebanen». Da er det de økte eksportinntektene av en høyere pris på olje og gass som dominerer. Derfor balanserer fortsatt handelsbalansen i det lange løp.

I Langtidsprogrammets versjon opererer det en annerledes mekanisme. Der øker lønningene fordi økt eksportinntekt fra petroleum rettferdiggjør dårligere konkurranseevne i konkurranseutsatt virksomhet. Konkurranseutsatt virksomhet trenger ikke tjene inn like mye som før. Husk at driftsbalansen og handelsbalansen er eksogene i hvert enkelt år i den modellen, slik at totalen ikke kan bli en bedre eller dårligere balanse. Økte lønninger fører i neste omgang til økt realkapitalbeholdning via substitusjon i bedriftene. Arbeidstilgangen er konstant, fordi den er eksogen. BNP går likevel noe ned målt i faste priser fra før oljeprisøkningen. Det skyldes nok dels et indeksproblem, og dels produksjonsvridning mot lavproduktive næringer.

6. OPPSUMMERING

Artikkelen har sammenlignet Langtidsprogrammets langsiktige perspektiver med en formell modellanalyse. Resultatene er forholdsvis sammenfallende blant annet for kapital, BNP, forbruk og tildels investering. Resultatene avviker når det gjelder oppbygging av formue i utlandet, og samlet sparing.

I vår beregning bygges det opp en betydelig utenlandsformue over tid. Dette er en måte å plassere den residuale sparingen på etter at muligheten for å plassere i realkapital er «oppbrukt». Spareraten i vår beregning er i overenstemmelse med historiske tall. Langtidsprogrammet forutsetter en lavere sparerate, mer i tråd med erfaringene fra slutten av 80-årene og begynnelsen av 90-årene.

Dersom vi legger til grunn et noe høyere eksogent anslag for vekst i arbeidsproduktivitet, reduseres utenlandsformuen og realkapitalbeholdningen øker. Det trekker vår beregning nærmere Langtidsprogrammet. BNP-veksten blir nå noe høyere enn i Langtidsprogrammet.

En virkningsberegning av høyere oljepris gir ganske forskjellige utslag i modellen i forhold til Langtidsprogrammet. I modellen går lønnsnivået ned for at ikke totalkostnadene skal øke når energikostnadene i bedriftene øker. Dette er med på å redusere arbeidstilbudet, produksjonsskalaen og handelsbalansen. I Langtidsprogramberegningen går lønnsnivået opp for å holde samme driftsbalanse. Det øker kapitalinnsatsen fordi kapital blir billigere i forhold til arbeidskraft. BNP går likevel noe ned.

REFERANSER:

Abel, Andrew og Olivier J. Blanchard (1983): An Intertemporal Equilibrium Model of Saving and Investment, *Econometrica* 51, 3 , 675-692.

Barro, Robert (1989): The Ricardian Approach to Budget Deficits, *The Journal of Economic Perspectives*, 3, 2 , 37-54.

Bernheim, Douglas B. (1989): A Neoclassical Perspective on Budget Deficits, *The Journal of Economic Perspectives*, 3, 2, 55-72

Biørn, Erik og Eiliv Jansen (1992):*Econometrics of incomplete cross-section/time-series data: consumer demand in Norwegian housholds 1975-1977*. SØS, No. 52. Statistisk sentralbyrå.

Blanchard, Olivier J. og Stanley Fischer (1989):*Lectures on Macroeconomics*. The MIT Press.

Finansdepartementet (1993): *Langtidsprogrammet 1994-1997*, St.meld. nr.4 (1992-1993)

Frisch, Ragnar (1959): A complete scheme for computing all direct and cross demand elasticities in a model with many sectors, *Econometrica*, 27, 177-196.

Holmøy, Erling (1986): Om produktivitet, *Økonomiske analyser*, 8.

SSB (1994): Økonomisk utsyn over året 1993, *Økonomiske analyser*, 1.

Steffensen, Emil (1989): Konsumetterspørselen i Norge estimert ved hjelp av Eulerlikninger på årsdata 1962-1987, Arbeidsnotat 20/89, Senter for anvendt forskning, NHH.

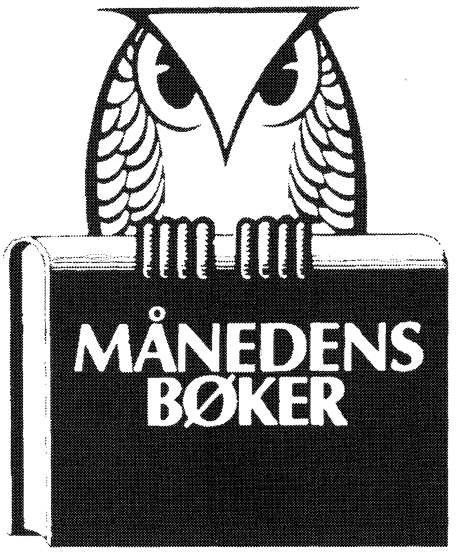
Steigum Jr, Erling (1992): Accounting for long-run effects of fiscal policy by means of computable overlapping generations models. I Seppo Honkapohja og Mikael Ingberg (red.): *Macroeconomic Modelling and Policy Implications*. Contributions to Economic Analysis 216, North-Holland.

Summers, Lawrence (1989): What is the Social Return to Capital Investment. I Peter Diamond (red): *Growth, Productivity, Unemployment*. The MIT Press.

Vennemo, Haakon (1994): *An applied general equilibrium model with a two-way link to the environment*. Rapporter 94/5, Statistisk sentralbyrå.

MAKING SENSE OF SUBSIDIARITY: How Much Centralization for Europe?

London: Centre for Economic Policy Research. Annual Report, 1993.[1]



I sin serie «Monitoring European Integration», drøfter CEPR denne gang subsidiaritetsprinsippet. Ti anerkjente universitetsøkonomer, bl.a. Anthony Venables, Hans-Werner Sinn og Charles Wyplosz, har sammen forsøkt å drøfte hvor sentralisert EU bør være. Man skulle kanskje tro at når ti økonomer skal bli enige, så må resultatet bli generelt og intetsigende. Men slik er det ikke – rapporten er full av argumenter og motargumenter om viktige økonomisk-politiske problemstillinger. Rapporten burde være av stor interesse i disse dager. Derfor vil jeg legge hovedvekten på å referere innholdet i rapporten, bortsett fra en kort egen vurdering avslutningsvis.

Rapporten starter med en kort diskusjon av hva subsidiaritetsprinsippet innebærer. Essensen er at de sentrale EU-institusjoners makt skal begrenses til de områder der de enkelte medlemsland ikke kan ordne opp tilfredsstillende selv. Et viktig poeng er at bevisbyrden skal ligge hos dem som ønsker sentralisering – dersom det er tvil om en sak best kan løses sentralt eller desentralt, skal man velge desentralt. Det er uklart hvor vidtgående konsekvenser subsidiaritetsprinsippet vil kunne ha, men det er liten tvil om at det styrker nasjonalstatenes forhandlingsposisjon i saker der det er konflikt mellom sentrale EU-myndigheter og ett eller flere land.

Kapittel 2 gir en kort og interessant beskrivelse av den nåværende maktfordeling i EU. Det fastslås at på mange måter er EU allerede blitt en føderal stat, ved at det nå er flere områder der det enkelte land ikke lenger har vetorett. Generelt er maktfordelingen mellom EU-institusjonene og enkeltlandene uklar – det finnes ingen presisering av maktfordelingen mellom de ulike nivåer slik man finner mellom sentrale og lokale myndigheter innen et enkelt land. Subsidiaritetsprinsippet selv vil ligge under Europa-domstolens jurisdiksjon, noe som heller ikke er uproblematisk. Kapitlet inneholder også en beskrivelse av maktfordelingen innen EU på enkeltområder.

Kapittel 3 drøfter fordeler og ulemper med hhv. sentralisering og desentralisering langs tre dimensjoner: effektivitet, fordeling og ansvar (accountability). Et viktig punkt er at skillet mellom sentralisering og desentralisering gjelder hvor beslutninger tas, ikke om samme løsning blir implementert i alle land (i prinsippet kan jo sentrale beslutninger gi forskjellige politikk i ulike land, mens desentrale beslutninger kan gi samme politikk i alle land). Sentralisering kan gi effektivitetsfordeler på områder der det eksisterer eksterne virkninger (f.eks. forurensning) eller der det er en mulighet for forsikring (økonomiske overføringer fra land med god økonomi til land med dårlig økonomi). I teorien kan de samme løsninger oppnås gjennom forhandlinger mellom enkeltstater, men i praksis kan dette være vanskelig å få til. Desentralisering kan til gjengjeld være fordelaktig ved at politikken i større grad kan tilpasses lokale forhold. Videre gir desentral beslutningsmyndighet også større mulighet for velgerne til å trekke myndighetene til ansvar for sin politikk. Kapittel 3 inneholder også en kort drøfting av noe av den empiriske litteraturen om betydningen av sentralisering kontra desentralisering.

Kapitlene 4 til 7 tar opp sentralisering/desentralisering på fire spesifikke områder. I kapittel 4 drøftes faktormobilitet og skattekonkurranse. Den høye kapitalmobiliteten innen EU gir det enkelte land sterkt insentiv til å sette lavere skatt på kapital enn nabolandene, for å trekke til seg mer kapital. Totalt kan dette føre til at alle land setter for lav skatt på kapital. Sentralisert beslutningsmyndighet kan muliggjøre et bedre (dvs. høyere) nivå på skatt på kapital. Derimot er desentralisert samarbeid om et minimumsnivå for skatt på kapital lite troverdig, fordi det er vanskelig å kontrollere hvordan skattereglene praktiseres.

Rapporten argumenterer likevel først og fremst for en annen løsning enn sentralisering – dersom man innfører et system med skatt på kontantstrømmer, vil problemet med skattekonkurranse bli mindre (men ikke forsvinne). I et slikt system vil investeringsbeslutningen bli mindre påvirket av skattesatsen fordi investeringskostnaden trekkes fra i sin helhet. Dermed vil enkeltland ha svakere insentiv til å redusere skattesatsene for å trekke til seg investeringer.

Arbeidskraften er sannsynligvis for lite mobil nå, til at et tilsvarende problem vil gjelde for skatt på arbeidskraft. Men dersom arbeidskraften blir mer mobil i fremtiden, kan konkurranse mellom enkeltland medføre at skattenivået blir presset nedover. Myndighetenes mulighet for fordelingspolitikk blir redusert, og inntektssvikten vil føre til at velferdsstaten svekkes.

Når det gjelder indirekte skatter er det allerede innført nedre grenser for avgiftssatsene innen EU. Her har man altså oppnådd samarbeid på desentralisert nivå.

Sosiale forhold, spesielt sosial dumping, blir drøftet i kapittel 5.

[1] Centre for Economic Policy Research (CEPR) er et uavhengig nettverk av over 200 forskere innen økonomi, i hovedsak ansatt ved europeiske universiteter. Den omtalte rapporten er nummer fire i en serie med tittel Monitoring European Integration.

Rapporten viser hvilke forskjeller i utgifter til og finansiering av sosiale ytelser som eksisterer mellom EU-landene. Forfatterne fremhever at det faktum at de ulike land har valgt forskjellige løsninger i seg selv er et argument mot harmonisering – bare sterke grunner til sentralisering kan rettferdiggjøre at man «tvinger» enkeltland til å endre det system som landet selv har valgt. Det erkjennes at fri flyt av kapital og varer gjennom det indre marked vil føre til et ytterligere press nedover på de lave lønningene i rike land, på grunn av økt konkurranse fra fattige land. Men protestene mot denne form for «sosial dumping» reflekterer at arbeidstakergrupper ønsker å opprettholde sin forhandlingsmakt, som ellers ville bli redusert på grunn av det indre marked. Dersom man innfører felles minimumslønninger, vil dette medføre for høy lønn, og dermed enda lavere sysselsetting, i de fattige landene. Derfor argumenterer rapporten mot felles sosialpolitikk og felles minimumslønninger.

Kapittel 6 tar opp mulighetene for sentralisering av makroøkonomisk stabiliseringspolitikk. Forsikring, dvs at land som kommer opp i uforutsette økonomiske problemer får ekstra støtte fra de andre landene, regnes som ønskelig, men i praksis vanskelig å gjennomføre. Dette skyldes at forsikringen vil medføre uheldige insentivvirkninger, samt manglende troverdighet for at de andre landene faktisk vil hjelpe til i avtalt omfang. Sentralisering av stabiliseringspolitikken kan gi noen fordeler. Men ifølge rapporten vil disse mer enn oppveies ved økt risiko for overdreven vekst i de offentlige utgifter – det argumenteres for at det er vanskeligere å begrense de offentlige utgifter på sentralt nivå. Stabiliseringspolitikk bør derfor fortsatt gjennomføres på nasjonalt nivå. Dersom Maastricht-kravene om en øvre grense på budsjettunderskuddene håndheves bokstavelig, blir nasjonal stabiliseringspolitikk vanskeliggjort; derfor argumenterer rapporten for at Maastricht-kravene ikke skal tolkes for strengt.

Kapittel 7 tar opp reguleringspolitikken på enkelte områder, og gir dermed også en god illustrasjon av de generelle prinsippene. Mange miljø- og forurensningsproblemer er felles for flere land, og det er derfor et stort behov for koordinering. Forhandlinger mellom enkeltland kan gi ineffektive løsninger, fordi det er vanskelig å skille mellom hvordan man skal realisere en best mulig løsning, og hvordan kostnadene skal fordeles. Dette taler for sentralisering av beslutningsmyndighet. Men en sentral beslutningsmyndighet må ta hensyn til nasjonale forhold. Minimumskravene til drikkevann nevnes som eksempel på overdreven harmonisering – de indirekte virkninger mellom ulike land er minimale, og derfor er det ingen grunn til å tro at sentrale myndigheter skal kunne velge en bedre løsning enn det hvert enkelt land kan selv.

Kapittel 7 trekker frem landbrukspolitikken som et ytterligere felt der sentralisering er unødvendig, og hvor den felles politikken er alt for dyr. Det gis en interessant beskrivelse av hvorfor landbrukspolitikken er blitt så dyr: Utgiftene er gitt ved regler for prisstøtte, og det kreves enstemmighet for å endre reglene. De land som er netto mottakere har derfor kunnet hindre endring av reglene. Men på midten av 1980-tallet ble utgiftene så høye at de sprengte EUs budsjetter. Forandringer på inntektssiden krever også enstemmighet, og dette endret forhandlingsposisjonene. Motstanderne av den felles landbrukspolitikken (særlig Storbritannia) kunne dermed bruke sin vetorett på inntektssiden til å kreve forandringer i landbrukspolitikken.

Denne summariske beskrivelsen av innhold og konklusjoner yter ikke rapporten full rettferdighet – det ligger en argumentasjon til grunn for konklusjonene som jeg ikke har fått plass til her. Argumentasjonen tar opp flere sider enn det man gjør i tradisjonell sosialøkonomi, bl.a. ved at institusjonelle aspekter gis mer oppmerksomhet.

Jeg synes drøftingen i all hovedsak står på god faglig grunn. Men dette betyr ikke at premisser og konklusjoner er udiskutable. I de aller fleste forhold er det jo motstridende effekter, og den endelige konklusjonen avhenger bl.a. av hvilken virkning som er sterkest. Derfor kunne jeg ønsket mer vekt på empiriske undersøkelser. Men mange av problemstillingene er vanskelige å undersøke empirisk. Hvordan kan vi f.eks. finne ut hvor mobil arbeidskraften vil være innen EU om fem år? De empiriske undersøkelsene om betydningen av sentralisering/desentralisering som refereres i kapittel 3 understreker etter mitt syn hvor vanskelig det er å foreta slike undersøkelser – de er for indirekte eller for uklare til at man kan trekke noen klare konklusjoner.

Heller ikke de mer teoretiske argumentene er udiskutable. F.eks. hevdes det (s. 108-109) at dersom arbeidskraften er fullstendig immobil, vil offentlige reguleringer som medfører bedre arbeidsmiljø, også medføre lavere lønninger, slik at nytteverdien til arbeidstakerne blir uendret. Innenfor teoretiske forhandlingsmodeller er dette resultatet ikke opplagt, og det gis ikke noen henvisninger til empiriske funn som tyder på denne sammenhengen. Dermed blir konklusjonen om at ulike land ikke vil konkurrere om å ha svake regler om arbeidsmiljø for å trekke til seg investeringer, også mindre opplagt.

Alt i alt er rapporten et viktig bidrag til hvordan EU bør være. Spørsmålene som tas opp er viktige, og de bør ikke bare overlates til politikere og representanter for ulike pressgrupper. Fremstillingen i rapporten er utelukkende verbal, og bør som sådan være godt egnet for alle som er interessert i temaet.

Steinar Holden
Sosialøkonomisk institutt
Universitetet i Oslo

EUROPEAN ECONOMIC INTEGRATION: A Nordic Perspective

Jan Fagerberg og Lars Lundberg (red.)
Avebury, Aldershot, 1993

Denne artikkelsamlingen er et resultat av et seminar i Sverige som det skulle vært morsomt å ha vært tilstede på. Tilbake i 1992, dengang man ennå kunne diskutere spørsmålet om europeisk integrasjon, EØS og EU uten å ende opp i bikkjeslagsmål. Arrangørene av seminaret har vært flinke til å få en betydelig spredning av de forskjellige bidragene så de dekker et vidt spekter av integrasjonsutviklingen. Da jeg åpnet boken var jeg redd for at den skulle ha blitt foreldet allerede nå, eller stå i sterk fare for å bli foreldet etter 28. november. Seminaret ble imidlertid holdt i juni 1992, d.v.s. før de siste medlemskapsøknadene var blitt sendt, og nesten alle bidrag refererer seg til generelle utviklingstrekk. Medlemskapspørsmålet i seg selv sjenerer derfor ikke analysene som dermed også kan leses etter folkeavstemningen.

Samlingen er bygget opp i fire deler der de to første omhandler effekten av integrasjonen på handel og spesialisering, og virkningen av integrasjon på konkurranse og markedsstruktur. I tillegg er en del kalt «arbeidskraftsmobilitet, lønnsdannelse og monetær politikk», og en del som er kalt «integrasjonens politiske økonomi». De atten bidragene spenner over et bredt spekter av emner som virkningen av økonomisk integrasjon på varehandel, nordiske komparative fortrinn, høye nordiske priser, virkning på profitten i industrien av fjerning av handelshindringer, Cecchini-rapporten, arbeidskraftsmobilitet, ØMU, sosial dumping, nordisk stemmemakt i EU, fagbevegelsens situasjon og en alternativ rød-grønn utviklingsmodell.

Samlet gir bidragene derfor et godt utsyn over de områdene som blir berørt av den stadig mer omfattende økonomiske integrasjonen i Europa. Lesingen av artiklene i sammenheng viser at spørsmålet om økonomisk integrasjon ikke er et en-dimensjonalt spørsmål.

Hovedkonklusjonen er at økonomisk integrasjon har vært til fordel for nordisk økonomi, og det forventes at også fremtidig integrasjon vil gi betydelig økonomisk gevinst gjennom mer konkurranse og bedret effisiens. Dette drøftes først og fremst i del I og del II hvor mer generelle artikler er støttet opp av mer spesifikke studier på enkelte delområder. Betydningen av økt integrasjon på utviklingen i varemarkedene er analysert og belyst i Margarida Ponte Ferreira og Jan Fagerbergs artikler. De viser at de tidligere integrasjonsprangene har vært positive for de nordiske landene gjennom muligheten til spesialisering på områder hvor landene har hatt komparative fortrinn, men at man også har kunnet utnytte andre fordeler av økt handel som stordriftsfordeler og produktdifferensiering. Dette støttes opp av Lars Lundberg og Pär Wikers artikkel om komparative fordeler i EØS.

Pär Hanson ser på effekten på svensk og norsk industri av fjerning av markedshindere og kommer til at dette vil ha positive velferdsgevinster fordi økt konkurranse vil begrense bedriftenes markedsmakt og føre til lavere priser. Kari Alhos viser det høye nordiske prisnivået (minst 20 prosent over prisnivået i Tyskland) i stor grad skyldes lav produktivitet og monopolistisk prisdannelse i skjermet sektor. Velferdsgevinstene ved økt konkurranse skulle derfor kunne være betydelige.

Det er imidlertid også kritiske innspill. Torben M. Andersen og Jan Rose Sørensen viser at under et sett med gitte forutsetninger (monopolistisk konkurranse, sentral lønnsfastsettelse) vil økt integrasjon kunne gi høyere ledighet. Arne Melchior har en omfattende metodologisk dissekering (helslakt vil kanskje noen si) av Cecchini-rapporten om de økonomiske gevinstene av det indre marked.

Ut fra det samme utgangspunkt som Hanson, nemlig at fjerning av ikke-tariffære handelshindre vil øke konkurransen og senke prisene kommer Rolf Golombek til andre typer konklusjoner. Golombek beregner fall i kortsiktig profitt (og sysselsetting) i norske produksjonsbedrifter som følge av hardere konkurranse og lavere priser.

Bokens største svakhet etter mitt syn er at den legger stor vekt på det området som norske økonomer er sterke på, nemlig realøkonomien, effekten på pro-

Forts. side 25

Redaktør:
Torstein Bye

Redaksjon:
Tor Arnt Johnsen
Tore Nilssen
Kjell Gunnar Salvanes
Lars Sørgard
Birger Vikøren
Jon Vislie
Produksjonskonsulent:
Inger Kurås

Utgitt av
Sosialøkonomenes Forening
Leder: Frank Myhre
Generalsekretær
Birgit Laudal

Besøksadresse:
Storgt. 26 IV
0184 OSLO 1
Postadresse:
Postboks 8872
Youngstorget
0028 OSLO
Telefon 22 17 00 35
Telefax 22 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 480,–
Studentabonnement kr 240,–
Enkeltnr. kr 70,– inkl. porto.

ANNONSEPRISER
(ekskl m v a):
1/1 side ..... kr. 4 300,–
3/4 side ..... kr. 3 800,–
1/2 side ..... kr. 3 300,–
Byråprovisjon 10%

Frist for annonser:
Den 5. i hver måned.

Trykt i offset.
Grafisk Hus a/s, Bergen

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

Blad i postabonnement

Norconsult International A.S. *tilbyr rådgivingstjenester for det utenlandske markedet på en rekke fagområder, hvorav de viktigste er; vannkraft og transmisjon, transport, miljø, industri, telematikk samt energi og økonomisk rådgiving. Selskapet har et godt innarbeidet navn internasjonalt og er til enhver tid engasjert i ca. 40 land. I løpet av 38 års virksomhet har selskapet utført oppdrag i over 140 land. Selskapets hovedkontor ligger i Bærum.*

Til vår *Energy Management and Economics Division* søkes:

SJEFSØKONOM
Energi og Miljø

Arbeidsoppgavene omfatter:

- Energimarkedsstudier og prognosearbeid for klienter i Asia, Afrika og Europa
- Sektorstudier og analyser av forsyningsplaner, investeringsprogram, finansiering, prispolitikk og miljøkonsekvenser i energisektoren
- Rådgivning og utredningsarbeid knyttet til privatisering og deregulering av nasjonale energimarkeder

Sjefsøkonomen skal være Norconsults fremste ressurs og ansikt utad innen fagområdet energi- og miljøøkonomiske analyser, og vil bli tillagt det overordnede faglige ansvar for bedriftens energi- og miljøøkonomiske utredningsarbeid og kompetanseutvikling.

Stillingen ønskes besatt av høyt kvalifisert sosialøkonom/ siviløkonom med veldokumenterte resultater og minimum 10-15 års erfaring knyttet til relevant analyse- og utredningsarbeid.

En del reisevirksomhet må påregnes, og eventuell utenlands-erfaring vil bli tillagt betydelig vekt. Norconsult tilbyr gode betingelser i et svært internasjonalt miljø.

For nærmere opplysninger, kontakt: Bjørn Stenseth tlf. 67 57 10 36. Søknad sendes til Norconsult International A.S, Energy Management and Economics, ved Bjørn Stenseth, Postboks 626, N-1301 Sandvika, innen **1. november 1994**.

Norconsult