

SOSIAL ØKONOMEN

Anslag for 1998-2000. Nkr-Ecu



- Nobelprisen til Amartya K. Sen
- Solidaritet og pengepolitikk
- Bør kronen flyte?
- Euroen kommer
- Arbeidsformidling
- Arbeidstilbud og flat skatt



DET SAMFUNDSVIDENSKABELIGE FAKULTET

Økonomisk Institut

To lektorer

Ved Økonomisk Institut under Det samfundsvidenskabelige Fakultet vil følgende 2 lektorer snarest være at besætte:

- a) Til det ene lektorat kræves videnskabelige kvalifikationer inden for statistik med samfundsvidenskabeligt sigte eller økonometri.

Ansøgeren skal kunne påtage sig undervisning i både statistik og økonometri på bachelorniveau og inden for ét af områderne på kandidat- og ph.d.-niveau.

- b) Til det andet lektorat kræves videnskabelige kvalifikationer inden for økonomisk teori eller dennes anvendelser eller statistik med samfundsvidenskabeligt sigte.

Instituttet ser gerne, at ansøgeren kan påtage sig undervisning inden for et af følgende områder: international økonomi, makroøkonomi, økonometri, statistik, finansiering, industriøkonomi, miljøøkonomi eller udviklingsøkonomi.

Til stillingerne er der knyttet undervisningsforpligtelse ved økonomistudiet, matematik-økonomistudiet og ved eventuelt nye uddannelsesområder knyttet til fagområdet.

Efter ansøgningsfristens udløb nedsætter dekanen et fagkyndigt bedømmelsesudvalg.

Løn- og ansættelsesvilkår i henhold til overenskomst mellem Finansministeriet og AC. Til lektorer er knyttet et årligt pensionsgivende tillæg på kr. 67.560,75.

Yderligere oplysninger kan indhentes hos institutleder Troels Østergaard Sørensen, Økonomisk Institut, Studiestræde 6, 1455 København K., tlf. 35 32 30 40, e-mail: Troels.Ostergaard.Sorensen@econ.ku.dk. Oplysninger om instituttet findes på www.econ.ku.dk.

Ansøgningen, vedlagt curriculum vitae, må indeholde dokumenterede oplysninger om videnskabelige, undervisningsmæssige og evt. andre kvalifikationer. Ansøgningen skal vedlægges en fuldstændig og nummereret publikationsliste. Ansøgerne skal angive, hvilke arbejder de ønsker at påberåbe sig, f.eks. angivet ved *-markering på publikationslisten. Der kan markeres op til 6 publikationer. Det påberåbte materiale ønskes fremsendt i 5 eksemplarer.

Det bemærkes, at der i særlige tilfælde kan indtages yderligere videnskabeligt materiale i bedømmelsen. Ansøgeren vil i så fald blive underrettet.

Når udvalgets bedømmelse foreligger, får hver ansøger tilsendt den del af bedømmelsen, som angår den enkelte ansøger.

Ansøgninger stiles til rektor og indsendes under angivelse af j.nr. 201-222-7/98 til Det samfundsvidenskabelige Fakultet St. Kannikestræde 13, 1169 København K, således at de er fakultetssekretariatet i hænde senest tirsdag d. 5. januar 1999, kl. 12.00.



DET SAMFUNDSVIDENSKABELIGE FAKULTET

Økonomisk Institut

Professorat i Økonomi

Ved Økonomisk Institut under Det samfundsvidenskabelige Fakultet er et professorat i Økonomi ledigt til besættelse snarest.

Der kræves videnskabelige kvalifikationer inden for økonomisk teori eller dennes anvendelser.

Stillingen indebærer forpligtelse til:

- forskning inden for nævnte område, herunder aktiv deltagelse i opbygning og styrkelse af forskningsområdet og -miljøet,
- undervisnings-, vejlednings- og eksamensarbejde ved økonomistudiets bachelor- og kandidatuddannelse, ph.d.-studiet i økonomi, matematik-økonomi uddannelsen og ved eventuelle nye uddannelsesområder knyttet til fagområdet,
- deltagelse i administrative arbejdsopgaver i relation til undervisning og forskning,
- aktiv deltagelse i fagets internationaliseringsbestræbelser inden for både forskning og undervisning.

Der lægges vægt på erfaringer både i relation til forskning, undervisning og deltagelse i internationalt fagligt samarbejde.

Stillingen forudsætter en løbende tilstedeværelse i miljøet og indebærer en forpligtelse til en aktiv og dynamisk deltagelse i opbygning og udvikling af et stærkt forskningsmiljø med en international profil og velfungerende studiemiljøer.

En ansøgning (i 5 kopier) skal indeholde oplysninger om ansøgerens

- uddannelser
- ansættelser
- undervisningserfaring
- forskningserfaring
- deltagelse i internationalt fagligt samarbejde
- erfaring i studie- og forskningsadministration, herunder ledelse af forskningsprojekter

Efter ansøgningsfristens udløb nedsætter dekanen et fagkyndigt bedømmelsesudvalg.

Ansøgningen, vedlagt curriculum vitae, må indeholde dokumenterede oplysninger om videnskabelige, undervisningsmæssige og evt. andre kvalifikationer. Ansøgningen skal vedlægges en fuldstændig og nummereret publikationsliste. Ansøgerne skal angive, hvilke arbejder de ønsker at påberåbe sig, f.eks. angivet med *-markering på publikationslisten. Der kan markeres op til 10 publikationer. Det påberåbte materiale ønskes fremsendt i 5 eksemplarer.

Det bemærkes, at der kan inddrages yderligere videnskabeligt materiale i bedømmelsen. Ansøgeren vil i så fald blive underrettet.

Når udvalgets bedømmelse foreligger, får hver ansøger tilsendt den del af bedømmelsen, som angår den enkelte ansøger.

Ansættelse finder sted efter overenskomst mellem Finansministeriet og vedkommendes faglige organisation. Der ydes løn svarende til LR 37 kr. 410.717 og herudover er man indstillet på at yde et tillæg der udgør pt. kr. 40.495,13 årligt.

Yderligere oplysninger kan indhentes hos institutleder Troels Østergaard Sørensen, Økonomisk Institut, Studiestræde 6, 1455 København K., tlf. 35 32 30 40, e-mail: Troels.Ostergaard.Sorensen@econ.ku.dk.

Informationer om instituttet findes på www.econ.ku.dk.

Ansøgninger stiles til rektor for Københavns Universitet og fremsendes under angivelse af j.nr. 201-211-8/98 til Det samfundsvidenskabelige Fakultet St. Kannikestræde 13 1169 København K. således at de er fakultetssekretariatet i hænde senest tirsdag den 5. januar 1999, kl. 12.00.

I DETTE NUMMER ...

2

KARL OVE MOENE:
Nobelprisen til Amartya K. Sen

AKTUELLE KOMMENTARER

6

ÅDNE CAPPELEN:
Har Solidaritetsalternativet
en framtid?

10

ERLING VÅRDAL:
Bør krona flyte?

14

ARNE JON ISACHSEN:
Euroen kommer – hva gjør
landene i Norden

20

JON BLAALID og
SVERRE TRY:
Arbeidsformidling og
arbeidsleie

DEBATT:

28

STEIN REEGÅRD:
Skånland og pengepolitikken

ARTIKKEL:

29

STEINAR STRØM og
ROLF AABERGE:
Virkninger på arbeidstilbud og
velferd av flat skatt

Svært urolige tider!

Den hjemlige debatten om globaliseringen av verdensøkonomien har så langt vært ledet an av personer utenfor det norske økonommiljøet. Med få unntak, har politiske emissærer fått råde grunnen, og et altfor ensidig bilde av globaliseringsprosessen er presentert; bl.a. at globalisering innebærer demokratisering, kulturelt mangfold og høyere levestandard for en større del av verdens befolkning. Fra annet, mer naivt hold, er det hevdet at globaliseringen vil kaste en stor del av verdens befolkning ut i arbeidsløshet ved at arbeidet forsvinner. Debatten har i altfor lang tid vært preget av politisk synsing og for lite substans. Hvorfor er økonomer fraværende i denne debatten? For det første kan det være vanskelig å se hva økonomer skal kunne bidra med i en debatt som langt på vei beveger seg i retning av å realisere lærebøkens setninger om optimal ressursbruk. For det andre, vil flere hevde, globalisering som fenomen er selvsagt ikke noe som plutselig er dukket opp de siste årene. Tvertimot, globaliseringen har på ulikt vis foregått på en rekke forskjellige områder, med ulik intensitet til ulike tider: Folkevandringer har funnet sted i uminnelige tider, varebytte mellom land har vokst nærmest år for år gjennom nedbygging av tollmurer og andre handelshindringer siden 1945, internasjonale kapitalbevegelser var omfattende også før 1. verdenskrig, samtidig som erkjennelsen av at en rekke globale miljøproblemer i nyere tid nødvendiggjør kollektive tiltak på et globalt nivå. Men hva er så nytt i den nye globaliseringsbølgen? Hvilke utilsiktede kostnader oppstår i en globalisert verdensøkonomi?

En stadig sterkere internasjonal finanskapital, i kombinasjon med en verdensomspennende informasjonsteknologi, har fått operere mer og mer fritt i en deregulert verden. Dette internasjonale finansmarkedet har etter hvert overtatt rollen som en global generalforsamling. Uten samtykke fra generalforsamlingen, vil tradisjonelle nasjonale politiske virkemidler bli motvirket gjennom reaksjoner i det internasjonale kapitalmarkedet. (Selv en så sunn økonomi som den norske, har merket «dette markedets usynlige hånd» de siste månedene.) Den erkjennelsen som er vokst frem, særlig denne høsten, også blant en rekke av de politikere som i sin tid gjennom politiske beslutninger, la forholdene til rette for et fritt, internasjonalt kapitalmarked, er at denne utviklingen har gått for langt. De sterke omskiftningene skapt gjennom ganske ensartede reaksjoner i finansmarkedene, gir en ustabilitet, forskyvning av makt og innflytelse fra demokratiske til udemokratiske organer og fravær av muligheter for inngrep, som egentlig svært få ønsker. Ustabiliteten kan blant annet gi svært uheldige fordelingseffekter uten at en kan vise til positive realøkonomiske konsekvenser. Fordi finanskapitalen ikke tar tilstrekkelig hensyn til samfunnsmessige mål, vedtatt av folkevalgte organer, bør debatten om regulering, særlig av de kortsiktige, spekulative kapitalbevegelsene, komme i gang. Mye tyder imidlertid på at de enkelte land er kommet i en slik posisjon at effektive mottiltak også her krever global, kollektiv handling. Hvis en ikke lykkes med slike tiltak, vil finanskapitalen få siste ord med hensyn til hva de enkelte land kan foreta seg, f.eks. om valg av omfanget på velferdstiltak. Vi kan ende opp i en global konkurranse mellom land der «dårlig kapitalisme fortrenger god kapitalisme», i kampen om å tekke finanskapitalen.

Mye av bakgrunnen for at globaliseringen har tatt slik fart og fått den karakter vi har vært vitne til denne høsten, skyldes den politiske holdningsendringen som fikk utvikle seg fritt på 80-tallet i de fleste vestlige land. Omfanget av styringssvikt ble ofte påpekt, og politikere ble etter hvert overbevist om at det ville være fornuftig å frskrive seg makt, gjennom dereguleringer. Ved å la markedet ta beslutninger, ville ressursbruken bedres. Imidlertid er markedssvikt i ulike former heller regelen enn unntaket. Derfor kan en si at liberaliseringen og dereguleringen som ble gjennomført på 80-tallet, og videreført internasjonalt gjennom overnasjonale organer som OECD, IMF og WTO, har ført til at demokratisk styringssvikt er erstattet av udemokratisk markedssvikt.

KARL OVE MOENE*:

Nobelprisen til Amartya K. Sen¹

Arets Nobelprisvinner, Amartya K. Sen, har mye av æren for at studiet av leveforholdene til flertallet av jordens befolkning igjen er integrert i sosialøkonomien.

I den sosialantropologiske parodien «Life among the Econ» beskriver Axel Leijonhufvud (1981) kastedelingen blant økonomene som en hakeorden. Øverst sto «the math-econs» og helt nederst «the devlops» som til og med tillot seg å snakke med andre suspekter stammer som «the sociogs» og «the polscis». Dette fanger ganske godt situasjonen på 1960-tallet og tidlig på 1970-tallet. Utviklingsøkonomi var da en nokså isolert spesialgren som i hovedsak interesserte en snever krets av engasjerte spesialister. Studier av fattigdom og underutvikling hadde lav status og utviklingsøkonomer og matematiske økonomer betraktet hverandre med gjensidig skepsis.

I dag er skillene mindre. Utviklingsøkonomer snakker nok fortsatt med sosiologer og statsvitere, men det har også andre begynt å gjøre. Metodene som benyttes i utviklingsøkonomi og annen økonomi, er i større grad felles. Påvirkningen går begge veier. Flere av nyvinningene i sosialøkonomi er for eksempel inspirert av de store forskjellene mellom den rike og fattige verden. Spørsmålene som opptok de klassiske økonomene Smith, Ricardo, Malthus og Marx om hvorfor noen land er rike og andre fattige, er igjen blitt sentrale.

Årets Nobelprisvinner i økonomi, Amartya Sen, har mye av æren for at studiet av leveforholdene til flertallet av jordens befolkning igjen er integrert i sosialøkonomien. Han har vært en brobygger nettopp fordi han både er en framtreddende matematisk økonom og en ledende utviklingsøkonom. Feltet utviklingsøkonomi har blitt løftet fram av hans grunnleggende studier av fattigdom og ved den prestisje han som teoretisk økonom gir sitt anvendte studieområde. I tillegg har han gjort aksiomatisk teori relevant for spørsmål knyttet til leveforholdene til de dårligst stillte. Mange økonomer har fulgt i hans fot-

spor. Det er nå en betydelig gruppe akademiske økonomer som finner det like naturlig å interessere seg for forhold i den fattige verden som i den rike. Dette reflekteres også i de mest prestisjefylte fagtidsskriftene.

Sen ble kjent på 1960 og 1970-tallet som matematisk økonom med interesse for grunnlagsproblemer i teorien for kollektive valg og samfunnsstyring. Alle samfunn må som kjent fatte kollektive beslutninger. Både fra politisk diskusjon og interessekamp er vi etterhvert blitt så vant til samfunnsøkonomiske kostnads- og nyttebetraktninger at vi nesten ikke reflekterer over det teoretiske grunnlaget for slike resonnementer. De fleste har meninger om hva som er samfunnsmessig effektivt, om marked er bedre enn planlegging eller omvendt og begreper som «samfunnsøkonomisk lønnsomhet» dukker stadig opp. Er dette bare maktspråk eller er det mulig å snakke om samfunnets interesser på en konsistent måte?

Det teoretiske grunnlaget for kollektive beslutninger er først og fremst dekket i «Social Choice»-teorien, først utviklet av Kenneth Arrow (1951), som fikk Nobelprisen i 1972. Sens tidlige bidrag til denne litteraturen er godt dekket i hans bok «Collective Choice and Social Welfare» fra 1970. Sen klargjorde blant annet hvilke restriktive vilkår (blant annet knyttet til interpersonelle nyttesammenligninger) som må være oppfylt for at en på en konsistent måte kan utlede samfunnets preferanser fra preferansene til dets medlemmer. Han viste også at Pareto-kriteriet kan stride mot folks rettigheter for eksem-

¹ Dette er en omarbeidet og utvidet versjon av en kronikk i Dagens Næringsliv. Jeg takker Halvor Mehlum for konstruktive kommentarer til et tidligere utkast.

* Karl Ove Moene er professor ved Sosialøkonomisk institutt.

pel deres eiendomsrett. Dersom minst to individer har eksklusiv rett til å rangere de valg som angår deres eiendom, kan en i noen tilfeller få kollektive beslutningssyklus. Slike sykler kjennetegner umulighetsteoreme i Social Choice litteraturen.

Et eksempel kan kanskje være klargjørende. La tilstand S være status quo. Det er to aktører, A og B , med eksklusive rettigheter: A kan endre status quo til tilstand X , mens B kan endre status quo til tilstand Y . Preferansene er for A : $S > X > Y$ og for B : $X > Y > S$. Som vi ser er X preferert framfor Y etter Pareto-kriteriet. I tråd med B 's rettighet er Y preferert framfor S og i tråd med A 's rettighet er S preferert framfor X . Vi har følgelig den sosiale rangeringen $X > Y > S > X$ og det fins ingen regel for kollektive beslutninger som både respekterer Pareto-kriteriet og rettighetene til A og B .

Eksemplet illustrerer et hovedpoeng i Sens artikkel om «the impossibility of a Paretian liberal» fra 1970. Artikkelen har blitt mye diskutert. (Se f.eks. Barrys og Hyllands to artikler og Sens svar i Elster og Hylland eds. 1986.) En tolkning er at Pareto-optimalitet ikke er et verdinøytralt kriterium slik mange økonomer tror. Sen er opptatt av hvilke beslutninger som er konsistente med de forskjellige moralfilosofiske skoleretningene. Arbeidene hans på dette området har inspirert mange også utenfor økonomifaget. Sen startet en forskningstradisjon som gjerne kan kalles økonomisk etikk med forgreninger til filosofi og statsvitenskap.

Særlig på 1980 tallet ble umulighetsteoreme i teorien for kollektive valg flittig brukt som et argument mot markedsinngrep og økonomisk politikk. Det eksisterer ingen sosial velferdsfunksjon, het det gjerne, og derfor heller ikke noe grunnlag for intervensjon. Dette er en misforståelse. Dersom det ikke er grunnlag for kollektive rangeringer, fins det selvsagt heller ikke noe prinsipielt forsvaret for status quo. Sen har da også i flere arbeider gått mot strømmen og påpekt den positive rollen som staten kan spille for folks livsutfoldelse (se for eksempel Dreze og Sen 1989). Hans

mange artikler og bøker har en gjennomgående kritisk innstilling til lett-vint teoretisering. Rasjonelle idioter kalte han for eksempel prototypen på økonomiske aktører som en tenker seg i visse økonomimodeller. Virkelighetsfjerne teoretikere får høre at det er bedre å ha vagt rett enn å ta presist feil.

For Sen er det imidlertid ikke nok å påpeke den økonomiske teoriens elendighet. Langt viktigere er det å utarbeide elendighetens økonomiske teori. Siden starten på karrieren har han vært opptatt av utviklings- og fattigdomsproblemer. Hans første artikkel fra 1957 dreier seg om valg av produksjonsteknologi i utviklingsland med overskudd på arbeidskraft, en problemstilling han videreførte i to bøker (Sen 1960 og 1975). Her klarer han blant annet hva som menes med overskudd på arbeidskraft og hvordan skyggeprisen på arbeidskraft avhenger av institusjonelle og kulturelle forhold. Når produksjonen for eksempel er organisert slik at resultatet deles og arbeiderne har sosial omsorg for dem de deler med, blir skyggeprisen på arbeidskraft lav.

Utvikling, fordeling og velferd henger sammen. Det er derfor naturlig at en som interesserer seg for fattigdom og utvikling også er interessert i grunnlagsproblemer i velferdsteorien. Sens bok 'On Economic Inequality' fra 1973 var banebrytende for forståelsen av det velferdsteoretiske innholdet i begreper som fattigdom og ulikhet. Selv om de fleste fattige land har stor økonomisk ulikhet, er fattigdom og ulikhet forskjellige ting. En kan ha ulikhet uten fattigdom, men sjelden fattigdom uten ulikhet. Spørsmålene han tar opp i boka er hvordan graden av ulikhet kan måles i forskjellige samfunn og hvilken rolle ulikhet spiller for graden av fattigdom. Sen utarbeidet en normativ fattigdomsindeks fra et aksiomatiske grunnlag. Dette var starten på en hel litteratur om fattigdomsindeks. I tillempet form brukes Sens indeks i dag av FN (Human Development Index).

Sen har ikke bare utviklet metoder for studiet av levekårene til de dår-

ligst stillte. Han har også hjulpet verdenssamfunnet med informasjon om hvilke tiltak som virker og ikke virker i bekjempelsen av fattigdom og hungersnød. Boka hans 'Poverty and Famines' fra 1981 har hatt spesiell stor innflytelse. Her avleder han årsakene til hungersnød gjennom systematiske studier av de alvorligste sultkatastrofene etter den andre verdenskrig. Myndighetene i mange hungersrammede land har som Malthus rettet søkelyset på tilgangen på mat i forhold til befolkningens størrelse. Den rådende oppfatningen har vært at katastrofene rett og slett skyldes matmangel, den såkalte FAD-hypotesen (Food Availability Decline).

Sen har lenge understreket at ikke all fattigdom er Malthusiansk. Det er mange faktorer som kan utløse en sultkatastrofe annet enn matmangel. Folk kan sulte i hjel, ikke nødvendigvis fordi det er for lite mat, men snarere fordi folk mangler rettigheter til å skaffe seg den maten som fins. Sen dokumenterer for eksempel hvordan 3 millioner døde i den store hungersnøden i Bengal i 1943 midt i en oppgangskonjunktur. I Wollo provinsen i Etiopia døde 200.000 tilsynelatende på grunn av tørke, men i et år med høyere matproduksjon enn i de foregående år. Hungersnøden i Afrika på 1980-tallet er heller ikke et entydig resultat av reduksjonen i tilgangen på mat (Dreze og Sen 1989). Noen land, som Zimbabwe, har betydelig større nedgang i matproduksjonen uten overdødelighet enn land med masse-død som Sudan og Etiopia.

Sen retter altså søkelyset mot folks rettigheter i studiet av hungersnød og sult, noe han kaller «the entitlement approach». Den samme tilnærmingen benytter han også i studiet av permanent fattigdom. Igjen er spørsmålet ikke bare hvilke ressurser og produksjonsmuligheter som fins, men også hvilke rettigheter folk har til å tilegne seg ressursene. Som i tilfellet med hungersnød er folks rettigheter ikke bare avhengig av hvordan økonomien er organisert og hvem som eier hva, men også av hvilken økonomisk politikk som føres, hvordan den politiske konkurransen er og hvilke forhold

pressen arbeider under. Sen viser blant annet hvordan politisk konkurranse og en fri presse nesten alltid virker som en forsikring mot truende hungerskatastrofer. De samme mekanismene synes derimot ikke å motvirke permanent fattigdom selv der den er ekstremt høy som i India.

Noe av det moralfilosofiske grunnlaget for «the entitlement approach» er utledet i boka «Commodities and Capabilities» fra 1985. Sen framhever her at det ikke er godene i seg selv som skaper velferd, men de aktivitetene som godene er anskaffet for. Godene skaper funksjonsmuligheter (functional opportunities). Dette dreier seg om alt fra et langt liv, lav barnedødelighet og god helse til livsutfoldelse mer generelt. Inntekt er viktig for å kunne realisere disse mulighetene, men også en rekke andre forhold som samfunnsutvikling og politikk er avgjørende. De faktiske mulighetene til folk (capabilities) er kanskje lettere å kartlegge objektivt enn folks preferanser. The Human Development Index er nettopp konstruert i tråd med denne ideen. For debatten om hva som er middel og hva som er mål for økonomisk utvikling, er dette moralfilosofiske utgangspunktet klargjørende. Gjennomgangstemaet i Sens bøker med Jean Dreze (1989, 1995) er nettopp hvordan offentlige tiltak i fattige land påvirker folks generelle livsmuligheter.

I sin begrunnelse for å tildele Sen prisen framhever Nobelkomiteen spesielt hans bidrag til velferdsøkonomien. Det er også naturlig å trekke fram den indre sammenhengen i Sens forfatterskap. Bidragene hans viser hvor fruktbart det er for normativ analyse å gå fram og tilbake mellom abstrakt teoretisering og konkrete anvendelser. Sen er unik i sin kombinasjon av det teoretiske med det anvendte. Noen av studiene til Sen har mange anvendelser, mens andre har noe ex post opplagt ved seg slik klargjørende anvendt samfunnsforskning gjerne har. Han er en tverrfaglig filosofisk orientert økonom. Med den vekt han legger på kjønnsforskjeller og kvinners rettigheter i fattige land må han også regnes som en framtre-

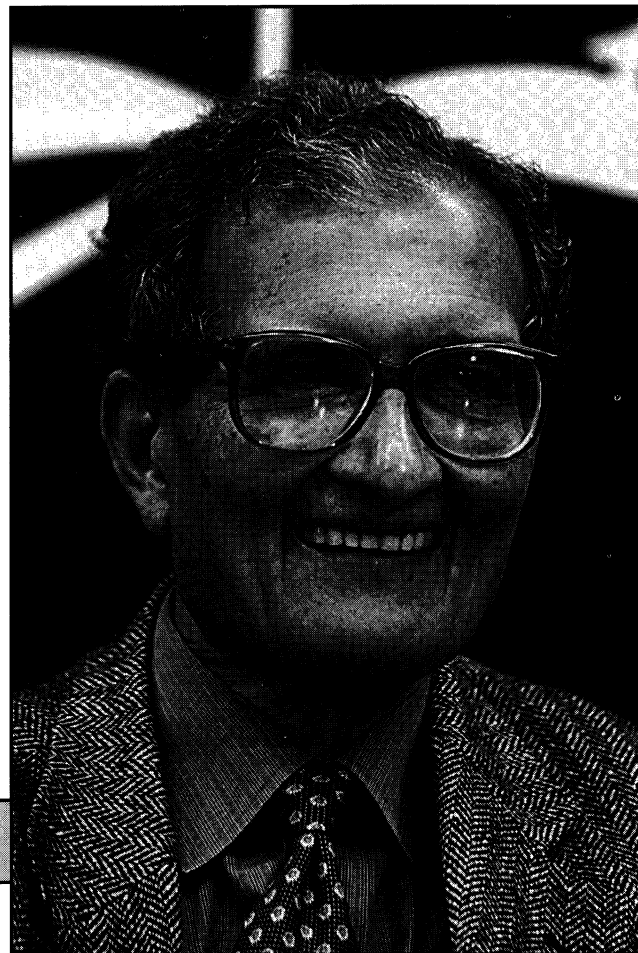
dende kvinneforsker.

Sen er født i Bengal, India i 1933. Han studerte først i India og tok deretter sin doktorgrad i 1959 ved Cambridge, England. Han har vært professor ved University of Dehli 1963-71, London School of Economics 1971-77, All Souls College i Oxford 1977-78, Harvard University 1989-1997. Han er nå Master ved Trinity College i Cambridge. Norge har han besøkt flere ganger. Som indisk statsborger har Sen fått oppleve hvor vanskelig det er for asiater å komme inn i kongeriket. Han tok det pent, men glemmer det neppe. Sen er en liberal radikaler og en særdeles verdig Nobelprisvinner.

REFERANSER:

Arrow, Kenneth J. (1951) Social Choice and Individual Values. New York, Wiley.
Dreze Jean and Amartya K. Sen (1989). Hunger and Public Action. Oxford, Clarendon.

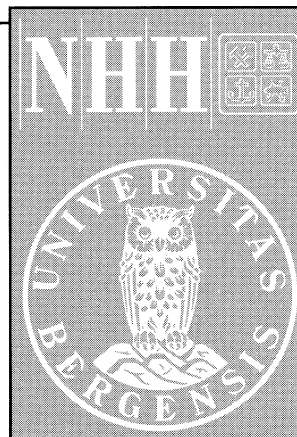
- (1995) India. Economic Development and Social Opportunity. Dehli, Oxford University Press.
- Elster, Jon og Aanund Hylland eds. (1986). Foundations of Social Choice Theory. London, Cambridge University Press.
- Leijonhufvud, Axel (1981). Life among the Econ, trykt i Information and Coordination, Essays in Macroeconomic Theory. London, Oxford University Press.
- Sen Amartya K. (1957). Some Notes on the Choice of Capital Intensity in Development Planning. Quaterly Journal of Economics, 71.
- (1960) Choice of Techniques. Oxford, Blackwell.
- (1970) Collective Choice and Social Welfare. Amsterdam, North Holland.
- (1970) The Impossibility of a Paretian Liberal. Journal of Political Economy, 78.
- (1973) On Economic Inequality. Oxford, Clarendon.
- (1975) Employment, Technology and Development. Oxford, Clarendon.
- (1981) Poverty and Famines. an Essay on Entitlement and Deprivation. Oxford, Clarendon.
- (1985) Commodities and Capabilities. Amsterdam, North Holland.



Amartya Sen
Foto: SIPA/NTB Pluss

Program for helseøkonomisk forskning i Bergen

Utlysning av 3, eventuelt 4, stipendiatstillinger



Program for helseøkonomisk forskning er ei nasjonal satsing, der Bergen er valgt ut som eit av to hovudmiljø for dette programmet i Noreg. I Bergen er Program for helseøkonomisk forskning oppretta som eit samarbeid mellom Universitetet i Bergen og Norges Handelshøgskole. Noregs forskingsråd har løyvd midlar til denne satsinga for 5 år. Etter dette skal verksemda evaluerast for eventuell permanent vidareføring.

Programmet er eit samarbeid mellom Institutt for økonomi ved Det samfunnsvitskaplege fakultet og Institutt for samfunnsmedisinske fag ved Det medisinske fakultet, Universitetet i Bergen (UiB), Norges Handelshøgskole (NHH) og Stiftelsen for Samfunns- og Næringslivsforskning (SNF). Senter for samfunnsforskning (SEFOS) er administrativ og koordinerande eining for forskingsaktiviteten.

Programmet er i ferd med å byggje opp sin faglege kompetanse, og lyser derfor ut inntil 3, eventuelt 4, stipendiatstillinger:

To av stillingane er knytt til Universitetet i Bergen med samla tilsettingstid på 4 år, av dette er 25% arbeidsplikt som er knytt til Institutt for økonomi. Ein, eventuelt to stillingar, er knytt til NHH med tilsettingstid på 3 år utan pliktarbeid. Dei som vert tilsett må ha cand.polit.-grad i økonomi eller eksamen frå høgare avdeling frå NHH eller tilsvarande utdanning.

Stipendiatane skal gå inn i eit godkjend opplegg for ein dr.polit.-grad ved UiB eller dr.econ.-grad ved NHH innanfor tidsramma til prosjektet. Utkast til plan for gjennomføring av forskarutdanninga skal ligge føre samstundes med søknaden. Søkjarane må gi melding om dei søker stilling ved UiB eller NHH.

Ved å vende seg til forskingskoordinator Benedicte Carlsen kan ein få rettleiing for søkjarar til stipendiatstillinger.

Stipendiatane som vert tilsett ved Universitetet i Bergen vil få sin arbeidsplass ved Institutt for økonomi. Stipendiatane som vert tilsett ved NHH vil få sin arbeidsplass ved NHH.

Løn etter ltr. 36 (kode 1017).

Kontaktpersonar:

Forslingskoordinator Benedicte Carlsen, tlf. 55 58 83 78, e-post: Benedicte.Carlsen@sefos.uib.no
Institutt for økonomi, UiB: Førsteamanuensis og prosjektleiar Jan Erik Askildsen, tlf. 55 58 92 18
Institutt for regnskap og revisjon, NHH: Professor Frøystein Gjesdal, tlf. 55 95 93 16
Institutt for samfunnsøkonomi, NHH: Professor Kåre Petter Hagen, tlf. 55 95 92 70

Ein nyttar prinsippet om meiroffentlegheit ved tilsetjing i vitenskaplege stillingar.

Den som vert tilsett må retta seg etter dei retningslinene som til kvar tid gjeld for stillinga.

Søknad, som inneheld fullstendig oversyn over utdanning og tidlegare verksemd, vedlagt stadfesta kopiar av vitnemål og attestar, vitenskaplege arbeid og liste over desse (alt i 3 eksemplar) skal sendast til SEFOS, Prof. Keyserstgt. 2, 5007 Bergen, innan 19.12.98.

ÅDNE CAPPELEN:*

Har Solidaritetsalternativet en framtid?

Jdenne artikkelen argumenterer forfatteren for at den økonomiske utviklingen i Norge det siste året er en følge av at en ikke har fulgt politikoppskriften i Solidaritetsalternativet, men det fremmes også forslag for å bedre dette alternativets funksjonsmåte. Det argumenteres mot en nyorientering av pengepolitikken både ut fra særnorske forhold og den forestående overgang til euro i EU.

1. SOLIDARITETSLTERNATIVET ER EN POLITIKKPAKKE

Midt under den forrige lavkonjunkturen ble inntektspolitikken i Norge satt inn i en helhetlig politikkramme; Solidaritetsalternativet skulle være Norges svar på hvordan man kunne komme seg ut av en situasjon med den høye arbeidsledigheten som fantes i de fleste OECD-land på begynnelsen av 1990-tallet. Solidaritetsalternativet var en samlebetegnelse på en rekke «politikker» hvorav inntektspolitikken i mer snever forstand, utgjorde ett område. Nødvendigheten av å sette inntektspolitikken inn i en større ramme for at den skal lykkes, har vært påpekt av flere, jfr. Malinvaud (1991) og følger også implisitt av en studie over norsk inntektspolitikk, jfr. Bowitz og Cappelen (1997). I Holden (1998) gis det en mer omfattende og prinsipiell analyse av hva en kan oppnå ved hjelp av inntektspolitikk, men også av hvilke problemer en slik politikk kan medføre.

Solidaritetsalternativet har fire hovedelementer hvorav såkalte moderate lønnsoppgjør er ett:

- en pengepolitikk som tar sikte på å holde fast valutakurs
- en finanspolitikk som skal regulere konjunkturutviklingen
- en inntektspolitikk som skal sikre en rimelig konkurranseevne
- en arbeidsmarkeds- og utdanningspolitikk som skal bidra til et vel fungerende arbeidsmarked

I perioden 1993 til 1997 må en kunne si at resultatene av denne politikkinntretningen langt på vei svarte til forhåpningene man hadde da politikken ble utformet (i 1992). Utover i 1997 og 1998 var det imidlertid flere tegn som tydet på at den gunstige utviklingen ikke ville fortsette. Klarest har dette så langt kommet til uttrykk ved den kraftige renteøkningen og kronekursvekkelsen i sommer.

Denne utviklingen har fått flere til å stille spørsmålet om tiden nå er inne for et regimeskifte i den økonomiske politikken ved at pengepolitikken skal få en annen rolle enn hittil. Skånland (1998) drøfter denne problemstillingen og argumenterer for at pengepolitikken bør legges om til et såkalt inflasjonsmål. Jeg vil her argumentere for at innføring av en selvstendig norsk pengepolitikk vanskelig kan lykkes og at Skånlands alternativ neppe er levedyktig i et mellomlangsigte perspektiv.

Forrige gang Norge la om pengepolitikken var etter oljeprisfallet vinteren 1986. Etter en stor devaluering i mai 1986, proklamerte regjeringen at den heretter ikke trodde at valutakursen var noe egnet middel til å bedre den kostnadsmessige konkurranseevnen på lengre sikt, og at den heretter ville gå inn for fast valutakurs. En krise i økonomien fikk myndighetene til å revurdere den tidligere førte strategi. Selv om det er visse likhetstegn mellom situasjonen i norsk økonomi dengang og nå, er det også vesentlige forskjeller knyttet bl.a. til finansielle balanser mv. Problemene i økonomien er likevel av en slik art at det er grunn til å vurdere alternativer til politikken som har vært ført siden 1992/93. Ikke minst skyldes dette at man i EU har et nytt pengepolitisk regime like rundt hjørnet, noe Skånland (1998) i liten grad berører i sin artikkel.

2. HVORFOR OPPSTO DAGENS PROBLEMER?

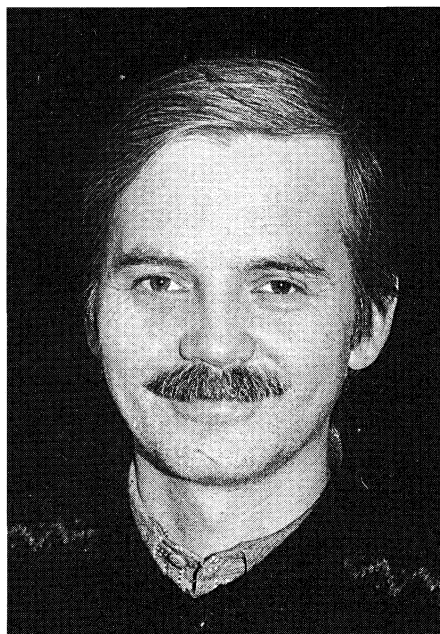
Min analyse av årsakene til «krisen» i norsk økonomi, skiller seg ikke særlig fra Skånlands (1998), men vektleggingen er litt ulik.

* Forfatteren takker Torbjørn Eika, Arne Jon Isachsen, Knut Moum og Svein Longva for merknader til et tidligere utkast. Synspunktene står for forfatterens regning.

I det store og hele kan man neppe hevde at fastkurspolitikken har slått feil isolert sett. Jeg mener at sommerens valutauro og renteøkning snarere er et resultat av andre begivenheter. Det har vært reist kritikk mot Norges Banks praktiske gjennomføring av politikken, men selv blant kritikerne er det få som hevder at sentralbankens håndtering var avgjørende for utviklingen. Hovedproblemet er at veksten i norsk økonomi ble for høy i 1997 og 1998, gitt utgangspunktet. Det førte til et for stort press i økonomien og for høy lønnsvekst. I denne situasjonen har finanspolitikken ikke vært stram nok. Høye oljeinntekter og en konjunkturrell bedring av offentlig budsjettbalanse har redusert politikerens budsjett disiplin. De signaler som mange politikere har gitt siste året, ble av de fleste – og ikke minst av aktørene i finansmarkedene – tolket som at nå «sprekker» det. Når så flertallet på Stortinget nærmest valgte å avskrive finanspolitikken som konjunkturreguleringsinstrument for ett år fremover i forbindelse med budsjettbehandlingen høsten 1997, var det åpenbart at Solidaritetsalternativet ikke sto høyt i kurs. Snart skulle heller ikke krona gjøre det.

En kan imidlertid ikke uten videre hevde at dette beviser at noe er galt med Solidaritetsalternativet som strategi, slik Skånland (1998) synes å gjøre. Utviklingen etter valget høsten 1997 viser at når helheten i Solidaritetsalternativet ikke følges opp, og politikken mer eller mindre bevisst bryter med dette, må ett eller flere ledd i politikkpakken gi etter. Stortingsflertallet har ikke ønsket å føre en stram finanspolitikk. Det en har opplevd i 1998 er følgene av at man satte Solidaritetsalternativet ut av funksjon, ikke følgene av dette alternativet per se.

Det er imidlertid urealistisk å tro at finanspolitikken alene er istand til helt å motvirke de store etterspørselsimpulsene som har kommet fra investeringsveksten både i oljevirksomheten og i fastlandsøkonomien. Både i 1996 og 1997 vokste bruttoinvesteringene med om lag 10 prosent. For inneværende år er veksten i første halvår nes-



*Ådne Cappelen, Cand. oecon
fra Universitetet i Oslo 1976,
er forskningssjef i
Statistisk sentralbyrå*

ten like stor. Bak disse høye veksttallene finner vi ny hovedflyplass, flytogbane, nytt Rikshospital, nye skolebygg i forbindelse med 6-årig skolestart, mv. Dessuten har rekordhøye oljeinvesteringer som ikke var forventet da finanspolitikken ble lagt opp, bidratt sterkt til veksten 1997 og 1998. At de direkte etterspørselsimpulsene fra petroleumsvirksomheten har hatt stor betydning for det norske konjunkturforløpet også i tidligere oppganger, er vist i Cappelen m.fl. (1996). En kan derfor innvende mot Solidaritetsalternativet at det i en høykonjunkturfase kan legge for store byrder på finanspolitikken. Så lenge myndighetene enten ikke vil, eller ikke kan styre en større del av investeringsaktiviteten i norsk økonomi, er det hverken realistisk eller rasjonelt å la finanspolitikken ta støytene alene.

Når presset i økonomien er stort, er ikke inntektspolitikken istand til å levere et moderat lønnsoppgjør. Konkurransen om arbeidskraften ble så stor at selv om det hadde blitt et moderat oppgjør sentralt, ville lønnsglidningen lokalt ha gitt en høy lønnsvekst i 1998. Dessuten var veksten i økonomien lokalisert til spesielle sektorer bl.a. bygg- og anlegg og helsesektoren. Her må en konstatere at gjennomføringen av utdannings- og arbeidsmarkedspolitikkdelen av Solidaritetsalternativet ikke har vært helt

vellykket. Det kommer ikke primært til uttrykk i de lave ledighetstallene, men snarere ved at beholdningen av ledige plasser har økt så sterkt. Hadde ikke det norske arbeidsmarkedet vært så fleksibelt på tilbudssiden som det har vist seg å være de senere år, hadde vi fått pressproblemer langt tidligere i oppgangen.

I tillegg til disse innenlandske faktorene kom så Asia-krisen og OPECs vedtak om høyere oljeproduksjon, som sendte oljeprisen og mange andre råvarepriser ned på et historisk bunnpunkt. Når så Stortingsflertallet ikke engang i vår så skriften på veggen og strammet til, kunne ikke pengepolitikken holde demningen lenger.

3. HAR SOLIDARITETSLTERNATIVET EN FRAMTID?

Skal Solidaritetsalternativet ha en framtid, må alle hovedelementene fungere sammen på en klart bedre måte enn i 1997 og 1998. I første omgang skal jeg la spørsmålet om pengepolitikken ligge. Skånland (1998) forsøker å framstille fastkurspolitikk som et ekstremt eller eksotisk valg, ved nærmest å se bort fra EU-landenes valg gjennom å kalle dette for ufrivillig; «Blant industrialiserte og velutviklede land som frivillig har valgt en fastkurspolitikk, står Island og vi tilbake.» (s.6) Danskene har på selvstendig grunnlag valgt en annen pengepolitikk enn f.eks. Sverige. Her er Skånland landskapsarkitekt, ikke kartleser!

Inntektspolitikken framtid avhenger i stor grad av arbeidsgivernes og fagbevegelsens organisering og styrke. Her kan en skille ut mange trekk. En økende andel av de sysselsatte har høy utdanning, ser ut til å organisere seg i profesjonsforbund og kan bli mer mobile over landegrensene. Det vil isolert sett utgjøre en «trussel» mot den form for samlede oppgjør vi har i Norge. Utbryterne fra AF og opprettelsen av en ny hovedsammenslutning innebærer isolert sett en svekkelse av mulighetene for å drive inntektspolitikk i Norge. På den annen side ser vi også tendenser til økt samarbeid mellom ulike hovedsammenslutninger som trekker i mot-

satt retning. Ønsket om et egalitært samfunn, hvor den nåværende regjering neppe står tilbake for den forrige, kan tilsi at myndighetene vil stimulere og støtte opp under store sammenslutninger som tar samfunnsøkonomiske hensyn ved utformingen av sin egen politikk. Det kan tilsi at flere hovedsammenslutninger får plass i viktige inntektspolitiske organer. Dette forutsetter imidlertid at myndighetene selv ønsker å videreføre Solidaritetsalternativet både av politiske og økonomiske grunner. Det har vi ingen garanti for i et demokrati. Myndighetene kan sammen med de store organisasjonene i arbeidslivet redusere små organisasjoners maktmidler slik Arbeidsrettsrådet (NOU 1996:14) foreslo. Det er imidlertid klare betenkeligheter knyttet til innskrenkninger på dette feltet gitt den norske tradisjonen på området. Så lenge en i Norge har store ambisjoner mht. til lav ledighet, og vi har en næringsstruktur med flere kapitalintensive grunnrentenæringer, har små arbeidstakergrupper en sterk markedsrett som det etter mitt syn ikke er rimelig at de får utnytte i særlig grad. At staten skattlegger det meste av grunnrenten, fjerner ikke denne markedsmakten.

Det kan tenkes at finanspolitikken får mindre oppgaver mht. konjunkturregulering i framtiden. Hvis utbyggingen av oljesektoren har nådd et absolutt toppnivå i 1998, og en i tiden framover vil bruke mindre ressurser til videre utbygging, vil vi oppleve mindre «etterspørselssjokk» fra oljevirksomheten. I alle fall vil nok den relative betydningen av disse sjokkene bli mindre framover enn hva de har vært. Det er også verd å merke seg i denne sammenheng at det er de positive etterspørselssjokkene som er problematiske, ikke de negative som man nå forventer. Petroleumsfondet og den generelle statsfinansielle situasjonen gir dessuten Norge potensielt stor handlefrihet i utformingen av finanspolitikken. Det øker mulighetene for at finanspolitikken kan gjøre den jobben den er tiltenkt ifølge Solidaritetsalternativet.

En bør imidlertid vurdere muligheter for å øke finanspolitikkenes effekti-

viteten som instrument i konjunkturpolitikken. Stortinget kan gi regjeringen større fullmakter til å utforme skatter og avgifter. En kunne f.eks. tenke seg at budsjettvedtaket om høsten innebar et vedtak om satser på alle områder som idag, men i tillegg inneholdt vedtaket et lite intervall som regjeringen selv kunne velge innenfor dersom uventede ting oppsto. Hensikten er å øke mulighetene for «fine-tuning» med finanspolitikk og redusere tidspunktet fra en erkjenner at noe bør gjøres til en setter tiltaket ut i livet. Det er for meg et paradoks at mens en i pengepolitikken har stor tro på «fine-tuning» (jfr. all oppmerksomheten som er rundt månedlige sentralbankmøter i land som driver denne form for «ekstrem-keynesianisme» ved hjelp av renteendringer), er finanspolitikken i praksis langt mindre fleksibel. Slik behøver det ikke å være.

Hvis den relative betydning av petroleumsinvesteringene derimot ikke skulle avta, må norsk petroleumsvirksomhet i større grad underlegges makroøkonomisk styring, og ikke overlates til næringen selv og sektorministerier. Solidaritetsalternativet bør med andre ord utvides ytterligere for å kunne bli vellykket i dette tilfellet. Dette har regjeringen erkjent i og med at den har utvidet konjunkturreguleringspolitikken til også å omfatte petroleumsinvesteringene og ikke bare finanspolitikken. Denne endringen i Solidaritetsalternativet framgår dersom en sammenlikner formuleringene i NB 1998 med RNB 1998 og NB1999.

Hvis en imidlertid ikke klarer eller vil tilpasse store investeringsbeslutninger til den makroøkonomiske situasjonen, bør en være mer fleksibel i valutakurspolitikken for å kunne oppnå at renten kan brukes for å dempe aktiviteten i norsk økonomi. Dette er ikke det samme som at pengepolitikken skal innrettes mot et ensidig inflasjonsmål, men rett og slett at en ser penge- og finanspolitikken i sammenheng. Etter min mening behøver en ikke være så «katolsk» i synet på rollefordelingen mellom penge- og finanspolitikken som en har vært i Solidaritetsalternativet. Vi har nylig erfart at også finanspolitik-

ken har virkninger på rente- og valutaforhold, selv om ingen ennå har noen gode empiriske holdepunkter for de kvantitative sammenhengene. En annen måte å si dette på er at norsk økonomi er så komplisert at en kan ikke tilordne hvert virkemiddel til ett bestemt mål. Dette gjelder også omvendt; det er få holdepunkter for å tro at en kan oppnå gode makroøkonomiske resultater ved en annen ensidig kobling av mål og middel som f.eks. at renten skal styre inflasjonen. En bør derfor vurdere å omformulere Solidaritetsalternativet i retning av at penge- og finanspolitikken innrettes for å oppnå en stabil valutakurs og små konjunktursvingninger.

4. INFLASJONSMÅL SOM ALTERNATIV?

Mange økonomer og politikere har foreslått en overgang til et såkalt inflasjonsmål for pengepolitikken. Det betyr at fastkurspolitikken forlattes. Jeg synes så langt at diskusjonen om norsk pengepolitikk framover i liten grad har drøftet de alternativer som faktisk foreligger. Det finnes imidlertid noen alternativer som nylig er vurdert, jfr. Røste (1998) og Isachsen (1998). Istedenfor en ny sysselsettingskommisjon som er blitt foreslått, synes jeg en i første omgang burde sette ned en kommisjon for å vurdere alternativene i pengepolitikken.

Min hovedinnvending mot et skifte av pengepolitikk nå, er at flytende valutakurs neppe er hva vi vil ønske å ha om få år når EU har tatt i bruk en felles mynt (euro). Uansett hva en måtte mene om norsk EU-medlemskap, vil det å tillate bruk av euro som betalingsmiddel i Norge på linje med EU-land, være svært nærliggende. Dette innebærer en langt mer bokstavelig fastkurspolitikk enn hva Norge har idag. Store deler av næringslivet vil ønske dette og som alminnelige forbrukere vil ha klare fordeler av dette når vi som turister reiser rundt både i Europa og verden forøvrig. En kan faktisk tenke seg at bedrifter og husholdninger i Norge selv velger å gå over til å bruke euro som betalingsmiddel. Dersom det virkelig er

slik at store deler av fagbevegelsen ønsker fastkurspolitikk, hvorfor ikke da bidra til dette ved å tillate at deler av lønna utbetales i euro for derigjennom å signalisere vilje til å binde seg til masten og ikke bli «reddet» av andre politiske tiltak? Euroen kan altså tenkes å bli et supplement eller kanskje til og med et alternativ til norske kroner i Norge!

Det vil altså etter min mening være uklokt å foreta et radikalt skifte i pengepolitikken på nåværende tidspunkt når vi om få år vil måtte revurdere vår pengepolitikk uansett. Å få etablert tillit og troverdig til et inflasjonsmål i dagens situasjon, er neppe enkelt. Innen Norges Bank har fått bygd opp sin troverdighet, er det kanskje ikke bruk for den!

Selv om en skulle gå over til inflasjonsmål, vil det være av interesse å kunne supplere pengepolitikken med en mer fleksibel finanspolitikk. Skånland (1998) sier da også at «Er ikke de finanspolitiske forutsetninger oppfylt, hviler ansvaret for en sterkere prisstigning og høyere rente på de politiske myndigheter og ikke på sentralbanken.» (s.8) Dette illustrerer at i Norge, hvor staten har store løpende budsjettoverskudd, er det grenser for hva en kan oppnå med pengepolitikk dersom en ikke har disiplin i finanspolitikken. Enten en velger inflasjonsmål eller valutakursmål, så har en ikke løst dette problemet. Mange vil kanskje tvert imot hevde at noe av presset på politikerne for å ha disiplin i budsjettspørsmål, vil forsvinne dersom finanspolitikken ikke lenger er et hovedvirkemiddel i konjunkturstyringen. En bør i denne sammenheng også merke seg at de land som har valgt inflasjonsmål, har gjort det på tidspunkter hvor finanspolitikken har vært innrettet mot å redusere underskudd i budsjettene og hvor det ikke har vært «fare» for ekspansiv finanspolitikk. Ingen land med inflasjonsmål har vært i den norske situasjonen hvor den finanspolitiske handlefriheten er så stor som hos oss.

Fastkurspolitikken innebærer et relativt inflasjonsmål ikke et absolutt inflasjonsmål, dvs. at Norge sikter mot om lag samme inflasjon som hos våre

viktigste handelspartnere. Hvorfor vi skulle velge noe annet så lenge våre handelspartnere holder seg på ensifrede inflasjonstall er uklart for meg. Et inflasjonsmål er derimot absolutt i den forstand at det formuleres ofte uavhengig av hva land rundt oss gjør. Settes dette målet for lavt, og inflasjonssjokkene har stor nok varians slik at en kommer ned mot prisstabilitet eller negativ prisstigning, risikerer en å havne i «likviditetsfellen» slik mange nå mener Japan opplever. Det synes også å være slik at sentralbankene er reddere for å være i overkant av inflasjonsmålet sitt enn i underkant, til tross for at de realøkonomiske kostnadene meget godt kan tilsi at det burde være motsatt. Ut fra erfaringene etter Asia-krisen synes jeg derfor at myndighetene i land med inflasjonsmål, burde øke nivået for inflasjonsmålet sitt med minimum ett prosentpoeng.

Ifølge solidaritetsalternativet er inntektspolitikkenes rolle å bidra til en kostnadsmessig konkurranseevne som sikrer at konkurranseutsatt næringslivet utenom petroleumsvirksomheten, har en framtid i Norge. Dette vil også sikre en utenriksøkonomisk handlefrihet som er mindre oljeavhengig. At dette kan være lurt, har vi erfaring for fra 1978, 1986 og nå i 1998. En viktig del av inntektspolitikken i Norge består i å sørge for en institusjonell organisering av lønnsdannelsen som holder velorganiserte særinteresser med markedsrett i sjakk. Når en ser omfanget av bruk av tvungen voldgift i Norge, skjønner en lett hvor viktig dette er for den samlede politikken. Dette er ingen uproblematisk virkemiddelbruk og strider også mot internasjonal praksis og ILOs anbefalinger. Imidlertid er det lett å skjønne betydningen av dette i oljesektoren og generelt i et samfunn hvor en ønsker å innrette politikken slik at en oppnår lav ledighet og et høyt press i arbeidsmarkedet. En overgang til et politikopplegg med inflasjonsmål, gjør at inntektspolitikkenes rolle også blir redusert. Jeg tror at det vil føre til økt lønnsspredning og oppsplitting av den sentraliserte lønnsdannelsen i Norge og høyere likevektsledighet. Det vil

antakelig også føre til at konkurranseutsatt sektor skvises sterkere.

Skånlands argumentasjon er forsåvidt i tråd med dette resonnementet: «Først og fremst må det vinnes aksept for at konjunkturutjevning innebærer at aktivitetsnivået ikke kan tillates å bli så høyt at vi får et press på lønningene som i neste omgang truer arbeidsplassene. Det finnes et nivå for strukturalendighet som vi ikke på kort sikt bør komme under dersom lønnsveksten skal holde seg stabil. I 1995 ble dette nivået under de da gjeldende forhold anslått til om lag 5 pst.» (s.8) Målet for Solidaritetsalternativet var imidlertid å komme ned på det ledighetsnivået vi hadde i Norge i 1997, ikke det ledighetsnivået vi hadde i 1995 som faktisk var 5 pst. Ambisjonene må altså senkes iflg. Skånland. Det tror jeg han har rett i dersom man velger å følge hans politikoppskrift. Mindre ambisjoner i konjunkturpolitikken mener jeg vil gi høyere ledighet på lengre sikt (det følger bl.a. av en ikke-lineær lønnskurve) og det samme vil skje dersom vi ikke klarer å beholde den grad av sentralisering av lønnsdannelsen (både på arbeidsgiversiden og lønnstakersiden) som vi har hatt. Vi bør derfor tenke oss grundig om, og være klar over konsekvensene av å vrake Solidaritetsalternativet.

LITTERATUR:

- Bowitz, E. og Å. Cappelen (1997), Incomes Policies and the Norwegian Economy 1973-93, Disc.Papers No.192, SSB.
- Cappelen, Å., R.Choudhury og T. Eika (1996), Petroleumsvirksomheten og norsk økonomi 1973-93, Sosiale og økonomiske studier 93, SSB.
- Holden, S. (1998), Inntektspolitikken – Hvordan virker den og hva kan oppnås? Arbeidsnotater nr. 29, Økonomiavdelingen, Finansdepartementet.
- Isachsen, A.J. (1998), Euroen og den norske kronens skjebne, notat, oktober 1998. Se også Isachsens kommentar i dette nr. av Sosialøkonomen.
- Malinvaud, E. (1991), The Macroeconomic Tradeoffs of Price and Income Policies, Scandinavian Journal of Economics, 92, 331-343.
- Røste, O.B. (1998), Seddelfond som pengepolitisk regime – Fast valutakurs under høy kapitalmobilitet, Sosialøkonomen, nr.8, 10-17.
- Skånland, H. (1998), En pengepolitikk for Norge – etter Solidaritetsalternativet, Sosialøkonomen, nr.7, 2-10.

ERLING VÅRDAL:

Bør kronen flyte?

Siden valutakrisen høsten 1992 har svenskene praktisert fri kroneflyt, mens vi har holdt på fastkurspolitikken. I denne aktuelle kommentaren gies de viktigste argumentene for og mot fri kroneflyt. Det konkluderes med at vi bør følge svenskene.

INNLEDNING

Blant økonomer er det bred enighet om at pengepolitikken bør rettes inn mot å sikre langsiktig prisstabilitet. Hvordan politikken skal operasjonaliseres, er det ulike oppfatninger om. Norge og Sverige kan tjene som eksempler på land som har foretatt forskjellige pengepolitiske veivalg. Etter valutauroen høsten 1992 innførte svenskene flytkurs med inflasjonsmålsetting, mens en her til lands valgte å fortsette fastkurspolitikken, i form av en fastkursmålsetting. I henhold til Forskrift om den norske kronens kursordning, §2 (kgl.res. 6. mai 1994) heter det at «Norges Banks løpende utøvelse av pengepolitikken skal rettes inn mot stabilitet i kronens verdi målt mot europeiske valutaer», hvor europeiske valutaer betyr ecu.

Det er to begrunnelser for den norske fastkursmålsettingen. Den skal bidra til en stabil prisutvikling, noe som vil skje hvis en knytter kronen til et eller flere lavinflasjonsland. Videre er det meningen at en skal unngå den type spekulasjon som en får i fastkurssystem, hvor det blir spekulert i at myndighetene endrer sentralkurs. Siden det ikke er definert noen sentralkurs i den norske kroneforskriften, finnes det ikke lenger mulighet for denne type spekulasjon.

DAGENS ECU-BINDING

Tyskland er det dominerende landet innenfor EU-samarbeidet. Vår ecu-binding kan derfor sees på som en tilknytning til tysk økonomi. Og Tyskland må absolutt sies å være en god garantist for lav inflasjon. Mellomkrigstidens bitre erfaringer med hyperinflasjon, etterfulgt av massearbeidsledighet og Weimarrepublikkens fall, sørger for dette. I virkeligheten er det imidlertid i dag lav inflasjon i de fleste landene vi handler med. Slik

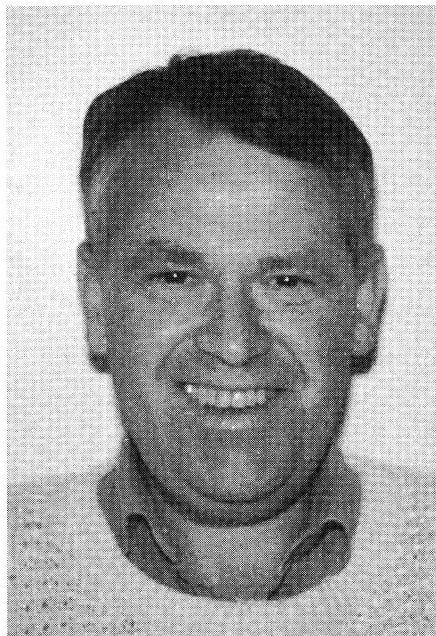
sett vil vi oppnå en langsiktig lav inflasjon uansett hvem vi binder kursen mot. Ved valg av kronebinding bør følgelig også andre hensyn enn de langsiktige vektlegges, for eksempel den kortsiktige stabiliseringspolitikken. Når et slikt perspektiv legges til grunn, kommer hovedproblemet ved ecu-bindingen til syne. To klare eksempler illustrerer dette: På begynnelsen av nittiårene var Norge inne i en lavkonjunktur, og det var behov for en lavere rente for å sette fart på økonomien. I Tyskland opererte man med store budsjettunderskudd for å finansiere gjenoppbyggingen av tidligere Øst-Tyskland. Budsjettunderskuddene stimulerte etterspørselen, og innebar dermed en viss inflasjonsfare. For å motvirke inflasjonsfaren ble renten satt opp. Sett fra tyskernes ståsted var dette en fornuftig politikk. Men siden vi førte en fastkurspolitikk mot ecu, måtte renten i Norge følge den høye ecu-renten. For Norge var renteoppgangen uheldig, ettersom den forsterket den lavkonjunkturen vi var inne i. Et annet eksempel på konjunkturrell motfase er fra den nære fortid, nærmere bestemt 1996-1997. Tyskland og mange andre EU-land strevde med å komme ut av en lavkonjunktur, og førte en lavrentepolitikk som ble importert til Norge. Men Norge var inne i en høykonjunktur, noe som innebar et behov for en høyere rente for å dempe etterspørselsspresset. Norsk økonomi ble dermed påført en uønsket ekspansiv impuls, og økonomien ble utsatt for inflasjonsspress. Fastkurspolitikken, som har hatt som mål å sikre lav inflasjon, virket dermed mot sin hensikt.

At konjunkturutviklingen i Norge og Europa blir så forskjellig, kan ha bakgrunn i at varesammensetningen i produksjonen er forskjellig. Norge har mye mer av olje og gass enn det Europa har. Men forskjellen ligger ikke bare i olje og gass. Norge har for

eksempel et større innslag av råvare- og råvarebasert produksjon enn det sentraleuropeiske land har. Forskjellen er illustrert i figur 1, som viser volumutviklingen i tradisjonell norsk eksport (ekskludert olje) og tysk eksport. I syv av figurens elleve år går utviklingen i Norge og Tyskland i motsatt retning, noe som kan tyde på at norsk og tysk eksport er utsatt for ulike etterspørselsimpulser. I figur 2 vises for sammenligningens skyld den tilsvarende utvikling mellom Norge og Sverige. Her er konjunkturmønsteret mer likt. I ni av tretten år beveger eksportveksten seg i samme retning.

Resultatene er oppsummert i tabell 1, som viser den parvise korrelasjonen mellom volumveksten i eksporten i de utvalgte landene. Korrelasjonen mellom norsk og tysk eksportvekst er null, mens den er svakt positiv mellom norsk og svensk eksport (0,21).

En grunn til at eksportutviklingen i de ulike land er forskjellig, kan skyldes en ulik lønnsutvikling. Dette har vi korrigert for ved å rense korrelasjonen for ulik utvikling i relative lønnskostnader per produsert enhet (RLPE). Vi ser at dette forsterker ulikheten i norsk og tysk eksportutvikling, mens norsk og svensk eksportutvikling blir mer lik.



*Erling Vårdal, lic. fra NHH 1977,
er førsteamanuensis ved
Institutt for økonomi,
Universitetet i Bergen*

Lignende resultater gis av Isachsen og Rogstad (1997, s. 97). De har foretatt en direkte sammenligning av næringsstrukturen i Norge, Sverige og Tyskland. Dette gjøres ved å beregne en indeks basert på tall for absolutt forskjell i landenes sektorandel av total industriproduksjon. Siden olje- og gasssektoren ikke er en del av industrien, blir indeksen ikke direkte påvirket av denne sektoren. Isachsen og Rogstads beregninger viser at Norge og Tyskland har en mer ulik nærings-

struktur enn den i Norge og Sverige. De sammenligner også næringsstrukturen i Norge med den en finner i sentraleuropeiske EU-land. Næringsstrukturen mellom Norge og disse landene er igjen mer ulik enn den en finner for Norge og Sverige.

Ovenstående diskusjon antyder at Norge og Tyskland, eller Norge og EU for den slags skyld, passer dårlig som fastkurspartnere. Konjunkturutviklingen er ofte forskjellig, og fastkurspolitikken virker stabiliseringspolitisk uheldig. Dersom en fastkursbinding skal være tilrådelig sett fra en stabiliseringspolitisk synsvinkel, bør vi binde oss til et land som har interesse av å føre samme type pengepolitikk som den vi ønsker. Det er ikke lett å finne et slikt land eller område. EU-området synes i alle fall uegnet.

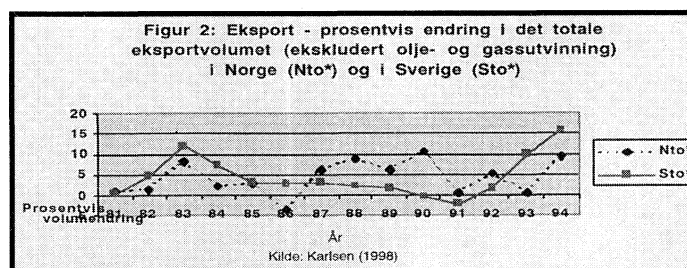
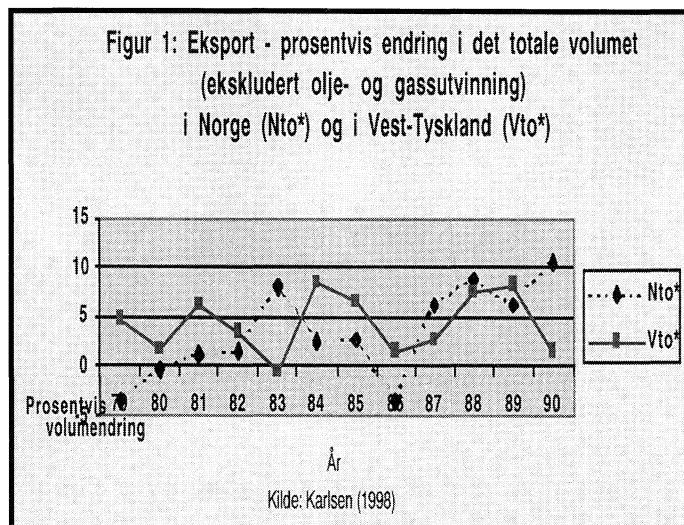
INFLASJONSSTYRING

En alternativ måte å innrette pengepolitikken på vil være å styre etter et inflasjonsmål, for eksempel en årlig inflasjon på 3 prosent. Dette er blitt gjort i land som Sverige og New Zealand, og erfaringene derfra er gode. Hvis en slik politikk skal innføres i Norge, må Norges Bank få friere tøyler til å utforme pengepolitikken slik at inflasjonsmålsettingen blir nådd. Renten vil være et viktig styringsred-

Tabell 1: Korrelasjon volumutvikling i eksport mellom ulike land

Land	Periode	Type	
Korrelasjonskoeffisient			
Norge-Tyskland(Vest)	1979-1990	Urenset	0,00
Norge-Tyskland(Vest)	1979-1990	RLPE	-0,06
Norge-Sverige	1981-1994	Urenset	0,21
Norge-Sverige	1981-1994	RLPE	0,31

Kilde: Karlsen (1998)



skap, noe som innebærer at fastkurspolitikken legges til side.

Det tar normalt lang tid å påvirke priser. Avgjørende for den langsiktige prisutviklingen er den kortsiktige stabiliseringspolitikken. I en liten, åpen økonomi som den norske går den viktigste kanalen til å påvirke landets prisnivå gjennom valutamarkedet. I en periode hvor det er fare for en overoppheting av økonomien vil sentralbanken føre en stram pengepolitikk med høy rente. Resultatet er en styrket krone. Dette fører til at en del eksportbedrifter får problemer, og for ikke å bli utkonkurrert, må de redusere prisene (i kroner). I tillegg får vi en lavere importpris, noe som gir en direkte virkning på konsumprisindeksen. Reduserte importpriser kan også ha en indirekte virkning ved at priser i importkonkurrerende næringer blir tvunget ned. Den stramme pengepolitikken virker dessuten dempende på den generelle etterspørselen, og bidrar også på denne måten til å redusere inflasjonspresset.

Det viktigste argumentet mot en fri kroneflyt er at valutakursene kan bli mindre stabile, som følge av at Norges Bank bruker renten mer aktivt. Spesielt eksportører vil mislike dette. Fri kroneflyt er også et valutakurssystem som kan bli eksponert for spekulasjon, noe som ytterligere bidrar til ustabilitet i valutakursen. Tankegangen bak denne påstanden er som følger: En fare ved fri flyt er at spekulanter knytter utviklingen i oljeprisen til verdien på norsk krone. En redusert oljepris betyr da en svakere krone. Så lenge reduksjonen i oljeprisen er varig, er dette ønskelig. Varig svekkelse av oljeprisen betyr jo et behov for å bygge opp den landbaserte eksportindustrien, en utvikling en svekket kronekurs vil fremme. Problemet er at det bare er ved *varige* endringer i oljeprisen at en svekkelse er ønskelig. Oljeprisen beveger seg hyppig, og det er vanskelig eller umulig å bedømme om slike bevegelser er va-

rige eller midlertidige. Dette bidrar til ustabilitet i valutakursen. Spekulantene kan i tillegg ha overdrevne forestillinger om hvilke konsekvenser endring i oljepris vil få på økonomien, og kursutslagene blir av den grunn «for store». Et annet usikkerhetsmoment er at ved en omlegging til fri flyt blir arbeidsmarkedets funksjonsmåte endret, et forhold som er diskutert i detalj i Skånland (1998).

Spekulasjon er som kjent et problem også i dagens fastkurssystem, noe som blant annet skyldes at det tidvis oppstår uenighet og dermed usikkerhet om finanspolitikken i Stortinget. Spekulasjon er således et fenomen en vil måtte leve med uansett valutakurssystem (så fremt en ikke går til det skritt å innføre fellesvaluta med andre land, noe som ikke er aktuell politikk). Det er et åpent spørsmål om spekulasjon blir et større problem hvis vi innfører inflasjonsstyring. Mye taler for at problemet blir mindre. Innfører en inflasjonsstyring, blir jo ansvaret for penge- og valutapolitikken tildelt en institusjon, Norges Bank. Norges Bank har ikke problemer med å opptre med klar profil, noe som i seg selv vil bidra til å dempe spekulasjon. I litteraturen rundt inflasjonsmålsetting, se for eksempel Svensson (1997), er det også lagt vekt på at Norges Bank må bli holdt ansvarlig for den politikken som blir ført. Dette kan for eksempel institusjonaliseres ved høringer i Stortinget, ved å kreve en rapportering av den førte politikken gjennom for eksempel månedlige inflasjonsrapporter, osv. Transparens (synlighet) er en viktig del den institusjonelle oppbyggingen rundt et system med inflasjonsmålsetting, noe som også vil bidra til dempet spekulasjon.

SAMMENFATTENDE VURDERING

Anta en inflasjonsmålsetting som blir konkretisert til at den årlige infla-

sjonstakten bør ligge i området 2-3 prosent. Dette er en inflasjonstakt på linje med våre handelspartnere, og som dermed impliserer at den langsiktige utviklingen i den norske kronekursen vil være stabil (konstant). På lang sikt må følgelig norsk pengepolitikk bli utformet på en måte som sikrer en slik utvikling. Det betyr at vi også ved en inflasjonsmålsetting mister friheten i pengepolitikken. Men frihetsberøvelsen gjelder på lang, ikke på kort sikt! Med tanke på stabiliseringspolitikken er det nettopp de kortsiktige virkningene som er interessante. Ved en inflasjonsmålsetting vil sentralbanken ha muligheter til å føre motkonjunkturpolitikk. Holdes derimot valutakursen fast, har vi ingen selvstendig pengepolitikk, hverken på kort eller lang sikt. Og siden det endelige målet uansett er å sikre stabil prisutvikling, hvorfor gå den farefulle veien om faste valutakurser?

Det er grunn til å understreke at det vil være usikkerhet knyttet til en omlegging til inflasjonsmålsetting og flytende kronekurs. Men utifra de åpenbare svakhetene ved dagens fastkurssystem, synes sjansen vel verd å ta.

LITTERATUR:

- Isachsen, Arne J. og Rogstad, Randi M.: «Kronen ut – euroen inn? Noen refleksjoner rundt norsk deltagelse i prosjektet felles mynt i Europa,» i Jon Bingen og Arne Melchior (red.) *Flerhastighets-Europa – Konsekvenser for Norge*, Norsk Utenrikspolitisk Institutt, Oslo 1997.
- Karlsen, Simen: «Optimale valutaområder», Utkast til hovedfagsoppgave, Institutt for økonomi, Universitetet i Bergen, 1998.
- Svensson, Lars E.O.: «Exchange Rate Target or Inflation Target for Norway?» i Anne B. Christiansen og Jan F. Qvigstad (red.) *Choosing a Monetary Policy Target*, Universitetsforlaget, Oslo 1997.
- Skånland, Hermod: «En pengepolitikk for Norge – etter Solidaritetsalternativet», *Sosialøkonomen* nr. 7, 1998.



Senter for helseadministrasjon er en del av det medisinske fakultet ved Universitetet i Oslo og ligger ved Rikshospitalet. Senteret ble etablert i 1986 for å tilby Studiet i helseadministrasjon og drive forskning innen fagområder som er av betydning for utøvelse av god ledelse av helsevesenet. Senteret er flerfaglig med hovedvekt på medisin, samfunnsfag og økonomi.

Ved Senter for helseadministrasjon er det nå ledig en

FORSKERSTILLING I HELSEØKONOMI

med ansettelse fra annet halvår 1999. Forskerstillingen er knyttet til *HERO - Helseøkonomisk forskningsprogram ved Universitetet i Oslo*, finansiert av Norges forskningsråd. Programmet er under oppbygging som et samarbeid mellom Senter for helseadministrasjon og Sosialøkonomisk institutt ved Universitetet i Oslo og Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning i Oslo (SNF-Oslo). Det ledes av førsteamanuensis Tor Iversen, professor Michael Hoel og forsker Sverre Kittelsen. Programmet har til hensikt å bygge opp kompetanse innenfor hele feltet av samfunnsøkonomisk analyse av helsevesenet.

Arbeidet vil foregå innen rammen av en betydelig forskningsaktivitet om helseøkonomi, hvor både ansatte ved Senter for helseadministrasjon, Sosialøkonomisk institutt og SNF-Oslo deltar. HERO har innledet kontakt med forskere bl.a. ved University of California, Berkeley og tar sikte på utstrakt internasjonal kontakt for øvrig.

Veiledning av stipendiater og studenter, undervisning og administrative oppgaver vil inngå i forskerens plikter etter nærmere avtale.

Søkere må dokumentere kompetanse innenfor det samfunnsøkonomiske fagområde. Det kreves doktorgrad eller kompetanse på tilsvarende nivå. Dokumentert kompetanse i helseøkonomisk forskning vil bli tillagt vekt. Søkere uten slik kompetanse vil også kunne være aktuelle til stillingen. Det er ønskelig at disse søkere presiserer hvordan deres kompetanse kan anvendes i helseøkonomisk forskning. Det er for øvrig ønskelig at alle søkere til forskerstillingen skisserer hvilke problemstillinger de ønsker å konsentrere sitt arbeid om.

Stillingen er for fire år med lønnstrinn 48-60 avhengig av kompetanse.

Søkere må vedlegge sin søknad en oversikt over vitenskapelige arbeider i fem eksemplarer og sende inn fem eksemplarer av de 10 arbeider vedkommende ønsker skal legges til grunn for bedømmelsen.

Søknad sendes til : Senter for helseadministrasjon, Universitetet i Oslo, Rikshospitalet, 0027 Oslo

Søknadsfrist: 4. januar 1999.

Nærmere opplysninger om stillingen kan fåes ved henvendelse til daglig leder ved Senter for helseadministrasjon, Professor Grete Botten, telefon 22868738/22868750 eller til førsteamanuensis Tor Iversen, e-postadresse: tor.iversen@samfunnsmed.uio.no

ARNE JON ISACHSEN:

Euroen kommer – hva gjør landene i Norden¹

JNorden er Finland alene om å la euroen erstatte egen valuta. Sverige har fått troverdighet for sin inflasjonsbaserte pengepolitikk, mens Danmark trolig går med i ERM 2. Island stabiliserer mot en kurv av valutaer og Norge mot ecu (som skal avløses av euroen). Over tid kan det tenkes at flere land i Norden tar euroen i bruk.

1. INNLEDNING

Hva ligger bak en vellykket økonomisk utvikling i et land? I hovedsak landets evne til å utnytte sine ressurser, hvilket i første rekke vil si arbeidskraften og den menneskelige kapitalen, på en intelligent måte og fullt ut.

I et langsiktig perspektiv gir et godt utdanningssystem og et velfungerende arbeidsmarked solid økonomisk vekst. Et egnet incentivsystem som gjør at folk velger utdanning de egner seg for og jobber de trives med, er viktig. Videre bør innsats og belønning stå i et forhold til hverandre som folk flest opplever som rimelig rettferdig, eller i hvert fall ikke som klart urimelig.

Penge- valutapolitikk har bare indirekte betydning for hvor godt det går et land rent økonomisk. Hensikten med de penge- og valutapolitiske beslutningene må være å legge forholdene til rette for en god langsiktig utnyttelse av de realøkonomiske ressursene i landet, i fremst rekke arbeidskraften, herunder opplæring og utvikling av denne. Samtidig må vi ha i mente at arbeidskraftens trivsel – eller menneskenes opplevelse av å leve det gode liv – også er målet for den økonomiske virksomheten.

Hvordan kan penge- og valutapolitikken best innfri de forventninger som således stilles den? I økende grad har den erkjennelsen vokst frem at dette gjøres best ved en stabilisering av pengeverdien. Men stabilisering mot hva? Intern stabilisering, dvs. bevaring av kjøpekraften overfor innenlandske varer og tjenester? Eller ekstern stabilisering, dvs. fastholdelse av verdien av et lands valuta mot et annet lands?

Allerede den moderne makroøkonomiens far, John Maynard Keynes,

var klar på at disse to stabiliseringshensyn kunne komme i konflikt med hverandre. Hør bare hva han sier i *A Tract on Monetary Reform*, fra 1923:

«If the external price level is unstable, we cannot keep *both* our own price level *and* our exchanges stable. And we are compelled to choose.»

Dilemmaet er imidlertid verre enn hva Keynes legger til grunn; selv med stabile priser både ute og hjemme har vi ingen garanti for stabile valutakurser. Til tross for klar konvergens i prisstigningen i de ulike ERM-landene siden slutten av 1980-tallet, ble britiske pund og italienske lire presset ut av ERM-samarbeidet høsten 1992. De private markedsaktørene hadde mistet tilliten til disse valutaene. Og når de pøser ut mengder av pund og lire for salg mot tyske mark, tvinges myndighetene på et punkt til å si stopp, dvs. til å la valutaene flyte fritt.

I kjølvannet av denne fristillingen ble konkurranseevnen EU-landene imellom kraftig forrykket. «Case Hoover» skapte bølger: Den amerikanske vaskemaskinprodusenten, som i utgangspunktet hadde planer om å etablere ny fabrikk i Frankrike, innså at med et svekket pund ville lønnsomheten av investeringen bli større ved å bygge fabrikken i Storbritannia. Rimeligvis likte franskmennene dette dårlig.

Men er det da ingen løsning på dette dilemmaet? Kan man ikke ha frie kapitalbevegelser (en av de fire

¹ Foredrag holdt på Nordisk Råds seminar om Den Økonomiske og Monetære Unionens betydning for Norden, tirsdag 2. juni 1998 i Stortinget i Oslo. Takk til Ole Bjørn Røste og Hermod Skånland for gjennomlesning av manuskriptet og for nyttige kommentarer.

frihetene) og samtidig unngå konkurrerende devalueringer? Jo, ved etablering av en pengeunion, dvs. ved innføring av en felles valuta. Med euro som den nye og felles pengeenheden i 11 EU-land fra 1. januar 1999 av, forsvinner valutakursen disse landene imellom. Fri flyt av kapital innen euro-området vil ikke lenger skape valutakursproblemer med tilhørende vridninger i landenes konkurranseevne.

Når ØMU nå blir en realitet, forsvinner valutakursen de 11 deltakende land imellom. En passende oppgave for den nye Europeiske sentralbanken (ESB), blir således å sikre prisstabiliteten.

Vi skal se nærmere på de nordiske lands tilpasning til den nye situasjonen, med særlig vekt på Sverige og Finland, som har valgt hver sin «rene» løsning, eller hvert sitt utterpunkt. Men først noen ord om pengepolitikk mer generelt.

2. PENGEPOLITIKK FØR OG NÅ

For to-tre tiår siden hadde de pengepolitiske myndighetene i de nordiske land mye å stille med:

Bankene var pålagt ulike reservekrav; i varierende grad hadde banker og forsikringsselskap plikt til å kjøpe nye statsobligasjoner; privates utleggelse av obligasjoner var strengt regulert og likeledes deres låneadgang i utlandet; utlånsrenter, særlig til kjøp av boliger, ble fastsatt av myndighetene til langt under markedsklarere nivå; myndighetene utarbeidet kredittbudsjetter som de ulike grupper av utlånsinstitusjoner ble bedt om å følge;

for bare å ha nevnt noen av de oppgavene staten påtok seg i styringen av pengevesenet.

Men hvor god var egentlig denne styringen? Oppfinnsomme og lærevillige aktører i privat sektor fant stadig nye veier å omgå regelverket på. «Gråmarkedet», der långiver og låntaker ble direkte koblet, og hvor renteregulering ikke gjaldt, tok over en økende del av kredittformidlingen.



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

Utlendingers interesse for nordiske obligasjoner, som de i utgangspunktet ikke hadde adgang til, ble tilfredsstillende ved å tøyne regelverket. Og innenlandske aktørers etterspørsel etter utenlandsk valuta, kunne et stykke på vei møtes ved passende betalingsforskyvninger for import og eksport.

Også internasjonalt opplevde man en gradvis uthuling av regelverket i kredittmarkedene. Eksempelvis hadde fremveksten av eurodollarmarkedet i London gjennom 1960- og 70-årene klar sammenheng med renteregulering på innskudd i amerikanske banker, kombinert med store, ikke-rentebærende reservekrav. Slike krav virket som en skatt. Ved å overføre innskudd til en filial i London, kunne den amerikanske banken lett gi kunden ett prosentpoeng eller mer i økt rente, samtidig som dens egen profitte økte. Dollarinnskudd i London kunne ikke amerikanske myndigheter styre. Og miljøet i City var mer enn glad for å kunne ta over slike forretninger.

Idag har de pengepolitiske myndighetene bare én hovedoppgave; fastsettelse av den korte renten. Sentralbanker flest har én rente som de private bankene kan låne til og en noe lavere rente som disse bankene kan plassere eventuelle overskuddsmidler i sentralbanken til. Den «rentekorri-

doren» som derved fremkommer, vil være bestemmende for de korte markedsrentene, dvs. frem til plasseringer på tre måneders sikt.

På daglig basis kan sentralbanken intervensere i markedet, ved å trekke inn eller tilføre likviditet. På den måten påvirkes hvor i korridoren renten blir liggende. Ved behov for mer markerte rente-enderinger, vil sentralbanken endre sine «signalrenter». Vanligvis blir innskuddsrenten (eller foliorenten) endret like mye som utlånsrenten (eller diskontoen), slik at bredden på korridoren forblir uendret.

Markedet vil tilpasse seg den korte renten som sentralbanken således har en viss styring på. *Men sentralbanken på sin side, må tilpasse seg markedet, dvs. fastsette de korte rentene slik at det mandat sentralbanken er pålagt, blir løst på best mulig vis.*

I tillegg til denne hovedoppgaven har sentralbanker ofte en del oppgaver til, så som forvaltning av landets valutareserver, tilsyn med sunnheten i finansinstitusjonene samt et overoppsyn med at betalingssystemet fungerer godt.

Den praktiske gjennomføringen av pengepolitikken er blitt langt enklere enn før. Rett nok er spekteret av finansielle instrumenter, så som swapper, opsjoner, FRAs, repos osv., blitt langt større. Men all den arbeidskrevende finstyringen av renter, utlånsrammer, låneopptak i utlandet osv. er borte.

På den annen side, med adskillig mer rom for markedsbasert tilpasning har tilsynet med sunnheten i de private finansinstitusjonene blitt viktigere. Ferske bankkriser i våre nordiske land, som liberalisering av kredittmarkedene banet veien for, belyser poenget.

For Sverige, Finland og Danmark innebærer ØMU et nytt pengepolitisk «tilbud», som bare Finland så langt har takket ja til. Men også for Island og Norge er etableringen av ØMU en begivenhet som gjør det passende å stoppe opp og å tenke gjennom eget penge- og valutapolitisk regime.

I det følgende tar vi i tur og orden for oss de fem nordiske landene. For fire av dem blir spørsmålet hvordan

sentralbanken i fortsettelsen skal fastsette den korte renten. For det femte vurderer vi noen konsekvenser av at finske mark om ikke så lenge havner på museum.

3. SVERIGE VELGER PRIS-STABILITET

Senhøstes 1992, et par måneder etter at Storbritannia hadde endret pengepolitisk regime, gjorde Sverige det samme: Ekstern stabilisering av den svenske kronens verdi overfor ecu ble erstattet med intern stabilisering. Det betyr at Riksbanken må fastsette den korte renten slik at kronen bevarer sin kjøpekraft overfor innenlandske varer og tjenester.

Verden fikk nok et eksempel på at markedet snarere enn valgte politiske myndigheter tidvis sørger for endringer i penge- og valutapolitiske ordninger.

Sverige har grunn til å være fornøyd med denne endringen. Til tross for flere meget tunge år for svensk økonomi, med til tider overdrevne svingninger i valutakursen, synes de profesjonelle markedsaktørene så vel som publikum generelt å ha tilpasset seg det nye regime. En mer stabil valutakurs, og en klar demping av de nominelle lønns-tilleggene, peker i denne retningen.

Mens svensk pengepolitikk gjennom 1970- og 80-årene genererte inflasjons- og devalueringssyklus, har man siden overgangen til prismål (eller inflasjonsmål) unngått den type selvplageri. Pengepolitikken har ligget fast. Av de politiske myndighetene er Riksbanken pålagt å se til at den årlige prisstigningstakten i Sverige blir liggende på rundt to prosent, med ett prosentpoengs margin hver vei. Etter hvert som det har gått opp for folk flest at Riksbanken leverer hva den er pålagt, har troverdigheten for denne politikken økt.

Riksbankens detaljerte redegjørelser for de vurderinger som ligger bak renteendringer, må også sees i lys av behovet for å skape troverdighet. Det må også Riksbankens velbegrunnede prognoser for prisutviklingen, laget etter mønster av Bank of Englands kvartalsvise inflasjonsrapport.

Dersom finanspolitikken skulle bli mer ekspansiv enn ønskelig er ut fra målet om moderat inflasjon, vil Riksbanken måtte heve de korte rentene og således stimulere til en appresiering av kronen. Det svekker konkurranseevnen. Og de mektige organisasjonene i arbeidslivet, i første rekke LO og SAF, vil gjøre felles sak mot en for utgiftsglad regjering.

Organisasjonene i det svenske arbeidsmarkedet har akseptert Riksbankens prismål. Tilsvarende organisasjoner i Norge, LO og NHO, har sett seg blinde på ønskeligheten av en fast valutakurs. Med mange uten arbeid fungerte kursstabilisering godt. Men ikke nå lenger. Når finanspolitikken ikke lar seg disiplinere, hverken av politikere, sentralbank eller arbeidsmarked, fører gode tider til inflasjon. De gode tidene blir dårlige tider, raskere enn nødvendig.

Finanspolitikken og utenriksøkonomien synes å ha kommet i god gjenge i Sverige. Hva som gjenstår, og som hverken lavere renter eller økte offentlige utgifter kan løse, er de strukturelle ubalansene i arbeidsmarkedet. For igjen å komme inn i en langsiktig og god vekstbane må landets viktigste ressurs – arbeidskraften – både utdannes og utnyttes bedre.

For øyeblikket er svensk inflasjon rundt én prosent. Om også utsiktene for den fremtidige prisstigningen er på et såpass beskjedent nivå, skulle dette tilsi en noe mer ekspansiv pengepolitikk. Om man imidlertid ser bredere på prismet, og tar hensyn til verdistigning på aksjer og fast eiendom, blir behovet for lavere rente og økt tilførsel av likviditet mindre. Man kan vel formode at Riksbanken, på linje med Federal Reserve i USA, har under utredning hvorvidt såkalt «asset price inflation» bør gå inn i vurderingen av begrepet prisstabilitet.

4. FINLAND TAR EUROEN I BRUK

Selv om Gallup-tall i Finland tyder på at befolkningen ikke er spesielt begeistret for ØMU, er finnene med når den europeiske pengeunionen starter opp om vel et halvt år.

Fra nyttår av blir Finlands Bank å regne som en filial av ESB. Dens tidligere sjef, Sirkka Härmäläinen, er med i det seks personer store Styret i ESB, som er direkte oppnevnt av EU-landenes øverste organ, samlingen av de 15 stats- og regjeringssjefene. Styret skal utøve, men ikke bestemme, pengepolitikken i Euro-land. Beslutningsmyndigheten er tillagt ESB-Rådet. Her er alle de 11 lands sentralbanksjefer med, i tillegg til de seks i Styret.

Det er lett å forstå hvorfor det politiske miljøet i Finland ønsker deltakelse i ØMU. En tryggere forankring i Vest-Europa svekker den historiske bindingen til den mektige naboen i øst.

Ved anvendelse av tradisjonell – og noe statisk – økonomisk teori for fordeler og ulemper ved inntreden i en valutaunion fremstår Finland som klart mindre egnet til å kaste egen valuta overbord enn f. eks. Sverige. Årsaken er at Finlands økonomiske struktur er temmelig forskjellig fra det typiske Euro-lands. Det øker sjansen for asymmetriske sjokk, dvs. økonomiske overraskelser som rammer Finland langt kraftigere enn andre Euro-land. De korte rentene som ESB fastsetter, og som nødvendigvis vil være like for alle land i pengeunionen, vil tidvis kunne passe finsk økonomi mindre godt.

Ved et midlertidig negativt økonomisk sjokk kan det være hensiktsmessig for myndighetene, i fravær av mulighetene for en rentenedgang, å øke de offentlige utgiftene (eller redusere skatter og avgifter), for på den måten å dempe en konjunkturedgang. Men hvem skal finansiere disse utgiftene (eller skattelettelsene)?

I tidligere utredninger omkring muligheten for en pengeunion i Europa ble det argumentert for at man på EU-plan burde ha en form for «konjunkturforsikring» (fiscal federalism): Om finsk økonomi går spesielt godt, betaler man inn til denne forsikringskassen; om finsk økonomi går spesielt dårlig, mottar man midler fra den. Rent konkret ble tanken luftet om å la arbeidsledighetstrygd bli et felles anliggende for EU. Slik er det

ikke blitt. Og slik vil det heller ikke bli. EU-landene har bestemt at innbetaling til fellesskapet skal holdes på rundt 1.3% av landenes BNP. En kollektiv forsikringsordning for betaling av arbeidsledighetstrygd, ville fortvekk kreve 6-7% av BNP, hvilket er, politisk sett, urealistisk.

En «særfinsk» nedgangskonjunktur må således finansieres av egne midler. Egentlig er det kanskje like bra. Om utbetaling til arbeidsledige var et sentralt anliggende for EU, kunne man fristes til å ta mindre alvorlig på problemet (moral hazard). Dessuten ville det bli vanskelig å forsvare at fattige EU-land betaler arbeidsledige i rike EU-land, hvilket ville være tilfelle når konjunkturerne er gode i Spania og dårlige i Tyskland.

Ettersom Finland i nedgangstider selv må bekoste egen motkonjunkturpolitikk, blir det viktig i oppgangstider å styrke de statlige finansene. Behovet for overskudd på statsbudsjettet i gode år forsterkes av Amsterdam-traktatens Vekst- og Stabilitetspakt (Waigel-pakten). Med et overskudd i statsfinansene på et par prosent av BNP over konjunktursyklusen, burde Waigel-paktens krav om i dårlige tider ikke å ha større underskudd enn 3% av BNP være håndterbart. Den finanspolitiske konsolideringen som deltakelse i ØMU har nødvendiggjort, bør således fortsette et stykke til.

Hva gjelder finanspolitikken er her også en god nyhet. Som deltaker i pengeunionen vil ikke økte offentlige utgifter i Finland, finansiert ved statens låneopptak i euro, ha synderlige virkninger for rentene i dette omfattende kapitalmarkedet. «Crowding out», i betydningen av at økte offentlige utgifter fortrenger private investeringer, via en høyere rente, kan man så godt som se bort fra. Finanspolitikk i det enkelte Euro-land får således mer «punch», hvilket kan sees som en form for «kompensasjon» for at den felles pengepolitikken ikke alltid kan være tilpasset det enkelte Euro-lands behov.

Dersom et økonomisk sjokk er *permanent* – og det vil bare tiden vise – er ikke løsningen ekspansiv finanspolitikk med tilhørende behov for finan-

siering. Da er løsningen omstilling til den nye virkeligheten. I hvilken grad påvirker finsk deltakelse i ØMU landets evne til omstillinger? Sagt på annen måte, vil deltakelse i ØMU gjøre lønns- og prisdannelsen mer fleksibel? Og vil arbeidskraftens mobilitet bli positivt påvirket?

Den som lever får se. Men det er minst én god grunn til at ØMU fører til økt omstillingsevne i finsk økonomi: Når partene i arbeidslivet vet at noen devaluering ikke lenger kan komme på tale, vil det bidra til moderasjon ved lønnsforhandlingene og trolig også til økt villighet til å skifte arbeidsplass i turbulente tider.

En internasjonal trend – økt bruk av bonus – vil trolig forsterkes i Euro-land. Ved i noen grad å gjøre lønnsutbetalingene avhengig av resultatene i den enkelte bedrift, bedres bedriftenes evne til å gjennomleve vanskelige tider. Den bedringen av konkurranseevne som en devaluering tidligere ville gitt et presset finsk næringsliv, vil et stykke på vei kunne møtes gjennom reduserte lønninger som bortfall av bonus kan føre til.

Tilsvarende vil det være behov for en styrking av bedriftenes egenkapital, som en buffer mot nedgangstider man ikke lenger kan devaluere seg ut av.

En annen god nyhet som deltakelse i ØMU byr på, er utsiktene til lavere realrenter. Argumentet er at den valutakursrisikoen som tidligere lå innbakt i finske renter, forsvinner sammen med den finske marken. Lavere realrenter kan virke stimulerende på investeringene, og således også på sysselsetting og økonomisk vekst.

Den dagen Nokia har priset seg ut av markedet og prisen på treforedlingsprodukter stuper kraftig, uten utsikter til noen snarlig bedring, får vi «the acid test» for hvordan Finland trives med euroen. Er en nominell lønnsnedgang, som erstatning for en devaluering, mulig å tenke seg?

De nærmeste årene vil de fire andre nordiske landene følge utviklingen i Finland særlig nøye. Blir det «dynamiske virkninger» av euroen, som ikke økonomisk teori har særlig mye å si om? Mer konkret, vil utenlandske

selskaper foretrekke etablering i Euro-landet Finland fremfor i andre nordiske land? Og vil finske bedrifter gå med syv-mils støvler inn i det felles valutaområdet de nå selv blir en del av?

Vil EU-11 sette dagsorden, ikke bare for pengepolitikk, men også for andre økonomiske og politiske temaer? Vil utvidelsen østover føre til at EU-11 blir det relevante diskusjonsforum, den harde kjernen, i EU? I så fall, vil Finland, som eneste nordiske EU-11 land, bli det politisk toneangivende landet i Norden?

Eller vil den dagen komme da Finland angrer bitterlig på at landet ikke lot syv-mils støvlene ligge på hylla, dvs. beholdt sin egen finske mark?

5. DANMARK GÅR MED I ERM 2

I juni 1992 takket det danske folk Nej til Maastricht-traktaten, hvilket innebar Nej til ØMU. I mai 1998 sa folket Ja til Amsterdam-traktaten. For dansk pengepolitikk betyr dette at Danmark vil videreføre sin fastkurspolitikk, i ERM 2, uten å ta steget over i den pengepolitiske unionen.

Bak den danske beslutningen om å stå utenfor ØMU ligger frykten for avgivelse av suverenitet. Tilhengere av ØMU snakker gjerne om «mangelende modenhet» for et mer forpliktende monetært samarbeid. Imidlertid kan den «vente-og-se-holdningen» som Danmark har valgt, tas som uttrykk for sunn forsiktighet: Om prosjektet Felles Mynt i Europa blir den suksessen tilhengerne tror, kan Danmark på et senere tidspunkt tre inn i pengeunionen.

Sett utenfra fortøner imidlertid den danske løsningen seg noe underlig. Man får ulempene, men ikke fordelene, ved pengeunionen. Ettersom danskene ikke synes å ha noen som helst planer om å føre en selvstendig pengepolitikk, vil korte renter bli bestemt i Frankfurt, og ikke i København. Men rundt bordet der rentendringer besluttet, finner vi ingen dansker.

Fordelene, som er av mikroøkonomisk karakter, går danskene glipp av. En innsparing i vekslingskostnader

ved å ha samme pengeenhet som 11 andre EU-land, kan kanskje beløpe seg til 0.15-0.20 prosent av BNP. Det høres ikke mye ut. Men vi snakker altså om en årlig innsparing på et par milliarder danske kroner.

6. ISLAND HAR SIN EGEN KURV

Fra midten av 1993 av har Islands Seddelbank lykkes med en stabilisering av kronen mot en kurv av valutaer. Dagens kurv består av 16 valutaer. Denne kurven revideres hvert år, trolig i lys av endringer i sammensetningen av Islands handel med andre land.

I 1997 utgjorde EU-valutaene snau 60% av kurven, hvorav Euro-landene 33%, og den amerikanske dollaren 22%. Høsten 1995 ble svingningsmarginene utvidet fra +/- 2.25% til +/- 6%.

I motsetning til Norge synes det ikke for Island å være behov for noen reell appresiering. Et eksternt ankerfeste for rentepolitikken, i form av en valutakurv, virker således mer rimelig for Island enn for Norge.

Imidlertid er inflasjonen på vei opp i Island. Den økonomiske veksten er kraftig – rundt 5% ifjor, noe lavere i år – hvilket tilsier at en heving av renten kan være på sin plass. Med villighet til å bruke svingningsmarginene – og eventuelt utvide dem til ERM 2-nivå, +/- 15%, vil Island kunne bruke pengepolitikk mer aktivt. Med stor aversjon mot inflasjon, trenger ikke forskjellen i praktisk pengepolitikk, mellom valutakursstabilisering og prisstabilisering, bli særlig stor.

7. NORGE STABILISERER MOT «EUROPEISKE VALUTAER»

Etter dagens regelverk må Norges Bank sette de korte rentene slik at kronens verdi stabiliseres mot «europiske valutaer». Mandatet er imidlertid noe uklart. Begrepet «europiske valutaer» er ikke klart definert. Det er heller ikke sentralkurs og svingningsmarginer. I en presset

situasjon kan man tillate kronen å bevege seg en god del (kfr. vinteren 1997 da den på få uker styrket seg med 6-7% mot ecu). I den etterfølgende perioden må Norges Bank fastsette rentene slik at kronen etter hvert «bringes tilbake til utgangsleiet» (kfr. våren 1997).²

Norge og Island har ikke noe tilbud om å bli med i ØMU. Imidlertid kan de, ved å knytte sine respektive valutaer fast til euroen, legge seg nær opp til ØMU. Faktisk kunne de gå så langt som Argentina versus USA; der 1 peso er lik 1 dollar, og har vært det siden 1991. En form for «syntetisk tilknytning» til ØMU er således mulig.

Om Norge valgte en slik ordning, ville Norges Bank få samme oppgave som Danmarks Nationalbank; en passiv skygging av euro-rentene.

Imidlertid blir det ofte anført at med oljesektorens dominerende rolle i norsk økonomi, er sjansene for asymmetriske sjokk store. Alt annet like øker det behovet for egen valuta, kfr. diskusjonen av Finland.

Men alt annet er ikke likt. Oljesektoren er meget spesiell. Den sysselsetter én prosent av arbeidsstyrken. Lønnsomheten er eventyrlig. Staten tar omlag 80% av renprofitten.

Hva betyr dette? Jo, at om oljepriisen skulle falle til 10-12 dollar fatet, ville ikke det i seg selv endre særlig mye på produksjon og sysselsetting i denne sektoren. I hovedsak ville virkningene komme i form av reduserte statlige inntekter, og reduserte overskudd (kanskje underskudd) på driftsbalansen med utlandet. Men Norge har allerede et Statlige Petroleumsfond på langt over hundre milliarder kroner. Og de offentlige budsjettene går omtrent i balanse før oljeinntektene tas inn. Forutsetningen for å kunne møte et tilbakeslag i økonomien, uten å måtte endre valutakursen, er således meget gode. Sagt på fagspråket, en reell depresiering via en lavere lønns- og prisutvikling enn den fastkurspartneren ØMU har, skulle Norge både ha tid og anledning til å gjennomføre.

Det motsatte problem, nemlig behovet for en reell appresiering, kan imidlertid tilsi en revurdering av

norsk penge- og valutapolitikk. Kombinasjonen av en synliggjøring av statens oljeformue og omdanningen av denne til likvide utenlandske fordringer, gjør det vanskelig for en treparti mindretallsregjering å holde igjen på utgiftssiden. Når finanspolitikken ikke er kontraktiv nok, og når lønnsoppgjøret ikke gir 3.5% i gjennomsnittlig lønnsøkning, som forutsatt av myndighetene, men snarere 6%, ligger det an til en reell appresiering, via en langt kraftigere lønns- og prisvekst enn i andre land.

I denne situasjonen, eller helst for et par års tid siden, kunne en omlegning av mandatet for Norges Bank, fra eksternt stabilisering av kronens verdi til intern stabilisering, vært hensiktsmessig. I så fall ville renten vært høyere, kronen sterkere, lønnsøkningene og den underliggende inflasjonen mindre og temperaturen i økonomien lavere. Baksiden av denne medaljen er svekket konkurranseevne via en sterkere krone.

Men om denne svekkelsen likevel kommer, via lønns- og prisstigning, synes en overgang til prisenorm verdt å vurdere. I så fall kan Norge ta den svekkelsen av konkurranseevne som økt innenlandsk bruk av oljepengene skaper, via en appresierende krone, og ikke som nå, via inflasjon. Gitt den egenverdien det ligger i å unngå prisstigning utover 2-3% pr. år, må det være å foretrekke.

8. EN AVSLUTTENDE KOMMENTAR

Valg av pengepolitisk regime er ikke enkelt. Det belyses av at de fem nordiske land har valgt hvert sitt. Over tid tror jeg variasjonsbredden her vil bli redusert. Om ØMU blir vellykket, og euroen en suksess, kan vi alle fem ha en mer eller mindre formell eurotilknytning i løpet av få år.

² Et annet og ferskere eksempel fikk vi i slutten av august 1998. Da svekket kronen seg med 5-6% mot ecu. I skrivende stund (29. august) er det uklart om, når og hvordan den norske kronen skal «bringes tilbake til utgangsleiet».

Professor Wilhelm Keilhau's Minnefond

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

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

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

Skriftlig søknad sendes til

Leif Høegh & Co A/S

Postboks 2596 Solli,

0203 Oslo

Telefon 22 86 97 00

The Nordic Journal of Political Economy's 1998-konferanse:

Inequality of Pay and Opportunities

fredag 4 og lørdag 5 desember

Universitetet i Oslo

Innledere:

**Abhijit Banarjee – Samuel Bowles – Jean-Philippe Platteau
Mette Deding – Markus Jäntti – Espen Moen – Mårten Palme
Knut Røed – Oddbjørn Raaum – Rolf Aaberge**

– Ordinær pris: 1.500 kr. Inkluderer lunsjer og middag (det kan søkes om redusert pris).

Studenter: 200 kr.

– Påmelding sendes innen 26 november til NOPEC, Sosialøkonomisk institutt, Boks 1095, 0317 Blindern, Oslo eller til halvor.mehlum@econ.uio.no

Detaljer om tid og sted samt giro for betaling vil bli tilsendt ved påmelding.

– Andre henvendelser: Halvor Mehlum, Kalle Moene eller Tone Ognedal, Sosialøkonomisk institutt, tlf: 22 85 51 27, fax: 22 85 50 35

JON BLAALID¹ OG SVERRE TRY²:

Arbeidsformidling og arbeidsleie

Jeg begynnelsen av mars i år satte arbeids- og administrasjonsminister Løwer ned et utvalg for å vurdere dagens regelverk for arbeidsformidling og arbeidsutleie. Utvalget leverte sin innstilling (NOU 1998:15) i begynnelsen av september. Utvalget foreslår å oppheve arbeidsmarkedsstatens monopol på formidling og liberalisere reglene for arbeidsleie³. I denne artikkelen presenteres utvalgets rapport nærmere, med vekt på beskrivelsen av den internasjonale liberaliseringstrenden, utvalgets forslag og virkninger i arbeidsmarkedet.

1. INNLEDNING

Utvalget ble bedt om å vurdere dagens regelverk for arbeidsformidling og arbeidsutleie og å komme med forslag til mulige endringer. Arbeidsformidling og arbeidsutleie blandes ofte sammen i den offentlige debatten, og det kan derfor være nødvendig å starte med en kort forklaring av de to begreper.

Arbeidsformidling vil si at et mellomledd knytter kontakt mellom en arbeidssøker og en arbeidsgiver i den hensikt å etablere et arbeidsgiver/arbeidstakerforhold. Kommersiell privat arbeidsformidling er, med visse unntak, forbudt ifølge sysselsettingsloven § 26. Loven åpner imidlertid opp for å kunne gi dispensasjon fra forbudet, bl.a. for enkeltgrupper. Private virksomheter kan etter søknad drive arbeidsformidling i samarbeid med arbeidsmarkedsstaten. Det er en forutsetning at formidlingstjenester skal være gratis for arbeidssøkerne.

Arbeidsutleie innebærer at en arbeidsgiver stiller egne tilsatte til disposisjon for en annen oppdragsgiver. Arbeidsgiveren blir i dette tilfelle et vedvarende mellomledd mellom oppdragsgiver og den ansatte, så lenge utleieforholdet varer. Utleie og innleie av arbeidskraft er i utgangspunktet forbudt ifølge sysselsettingsloven § 27. Ved forskrift er det gjort generelt unntak fra forbudet på visse områder. Mest kjent er «kontorsektoren», der vikarbyråene er etablert. På andre områder kan det etter søknad gis generell dispensasjon eller dispensasjon for kortere oppdrag. Ved vurdering av søknaden skal det legges vekt på behovet for den virksomheten det søkes om tillatelse til, om virksomheten vil ha betydning for sysselsettingen i vedkommende dis-

trikt og om arbeidsformidlingen er i stand til å dekke behovet.

Bakgrunnen for dagens regelverk

Hovedelementene i dagens regelverk med forbud mot privat arbeidsformidling ble utformet i etterkrigstiden med utgangspunkt i samfunnsforholdene i mellomkrigstiden. Stor arbeidsløshet tilsa en sterk offentlig arbeidsformidling og at arbeidstakeren skulle beskyttes. I tillegg ble det fra flere hold fremholdt prinsipielle og moralske argumenter mot privat arbeidsformidling på markedsprinsipper. En videre begrunnelse for offentlig arbeidsformidling var målet om å få et helhetlig informasjonssystem som ble ansett som nødvendig for at arbeidsmarkedet skulle fungere godt. Et forbud skulle også bidra til å understreke at arbeidsmarkedspolitikk var en offentlig oppgave.

Mange av de samme hensyn som i 1947 førte til et forbud mot privat formidling, ble i 1971 brukt for å regulere arbeidsutleiefirmaenes virksomhet. Den viktigste grunn til en regulering var likevel de ulemper i forbindelse med arbeidsutleie som manifesterte seg på en del områder. Særlig i verkstedindustrien skapte utleie av arbeidskraft problemer ved at ansatte gikk over til utleiebedrifter, og produksjonsbedriftene måtte leie dem inn igjen til en høyere pris fra utleie-

¹ Leder for utvalget.

² Leder av utvalgets sekretariat.

³ Utvalget besto blant annet av representanter fra de større arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene og departementene. Utvalget står samlet bak forslagene. I tillegg hadde medlemmene fra arbeidstakersiden særmerknader når det gjelder arbeidsformidling (jf. fotnote 5).

bedriftene. I verkstedindustrien var det på denne tiden et stramt arbeidsmarked, og vikarbyråenes virksomhet bidro til å fordyre arbeidskraften. Vikarbyråenes virksomhet ble begrenset til kontorsektoren med den begrunnelse at det offentlige kunne ivareta den øvrige korttidsformidlingen.

2. OMFANG AV ARBEIDSFORMIDLING OG UTELEIE I NORGE I DAG

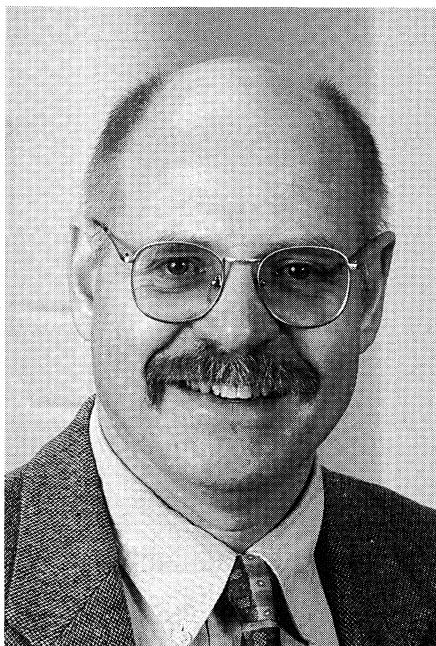
Omfang av arbeidsformidling

De fleste arbeidssøkere skaffer seg jobb på egenhånd, uten å gå veien om arbeidsformidlingen. Det er gjort en rekke undersøkelser over hvilke søkekanaler arbeidssøkere benytter i det norske arbeidsmarkedet, som bekrefter dette. Over halvparten av arbeidssøkerne svarer i slike undersøkelser at de har fått stillingen gjennom uformelle kanaler, dvs. enten selv tatt direkte kontakt med bedriften eller fått stillingen gjennom kjente (se f.eks Nordli Hansen, 1995). Under 10 prosent oppgir at de har fått seg jobb gjennom den offentlige arbeidsformidlingen. For enkelte grupper av arbeidssøkere, særlig arbeidsledige arbeidssøkere, er imidlertid den offentlige arbeidsformidlingen en viktig formidlingskanal.

Arbeidsmarkedsetaten foretok 112.000 formidlinger i 1997. Ifølge denne statistikken har arbeidsmarkedsetaten hatt en markedsandel på 20-30 prosent av de registrerte ledige stillingene på 1990-tallet. En forklaring på at dette tallet er høyere enn ovennevnte tall på under 10 prosent, kan være at mange arbeidssøkere undervurderer den bistand de har fått fra etaten i undersøkelser om søkekanaler. I tillegg kommer at de først nevnte undersøkelsene omfatter et større stillingsmarked enn Arbeidsdirektoratets undersøkelser som kun omfatter den offentlige kjente etterspørsel etter arbeidskraft gjennom de registrerte ledige stillingene.

Vikarbyråbransjen

Om lag 0,6 prosent av de sysselsatte i Norge jobber som vikarer i vikarbyrå-



*Jon Blaallid,
Cand. oecon., 1973, fra
Universitetet i Oslo, arbeider
som direktør ved Statskonsult.*

bransjen. I perioden 1994-1997 har antall registrerte virksomheter, antall vikarer og omsetning i bransjen blitt fordoblet. Økningen må blant annet ses i sammenheng med den sterke veksten i norsk økonomi i denne perioden.

Vikarbyråbransjen er kvinnedominert. Mens 47 prosent av de fast ansatte i 1997 var kvinner, var andelen kvinner blant vikarer i vikarbyråene 69 prosent⁴. Vikarene er også gjennomgående yngre sammenlignet med aldersfordelingen blant de fast ansatte i arbeidsstyrken. Om lag halvparten av vikarene i vikarbyråene er under 30 år. Til sammenligning er kun en av fem i denne aldersgruppen blant de fast ansatte i arbeidsstyrken.

I en ny undersøkelse blant personer som jobber i vikarbyråer, gir vikarene et variert, men overveiende positivt bilde av arbeidsbetingelsene (Torp mfl., 1998). Et flertall mener yrket er en fin måte å bli kjent med arbeidslivet på, og at det er en god strategi for å finne en ny jobb. Men et nesten like stort flertall er enige i at jobben som vikar gir økonomisk usikkerhet. De fleste er fornøyd med antall oppdrag siste to år.

Vikarene har svært kort ansiennitet i bransjen. Hver fjerde vikar har arbeidet under seks måneder i et vikar-

byrå, og totalt har halvparten arbeidet mindre enn et år. Det er stor gjennomstrømning i bransjen. Fire av ti vikarer har fått tilbud om fast jobb i innleiebedriften de siste to årene. Sett i sammenheng med aldersfordelingen på vikarene, kan dette tyde på at vikarjobben fungerer som et springbrett til fast arbeid for mange unge.

Ifølge denne undersøkelsen var tre av fire vikarer ansatt på engasjement, 16 prosent var fast ansatt på tilsigelse, mens kun syv prosent var fast ansatt. Såkalte oppdragsansettelser eller engasjementer er altså det normale i bransjen, det vil si at arbeidstakere kun ansettes oppdrag for oppdrag. En annen type ansettelse som etterhvert synes å bli mer vanlig er fast ansettelse med tilsigelse, det vil si at arbeidstakerne formelt sett er fast ansatt, men at de bare jobber noen perioder hvert år eller når vikarbyrået har oppdrag for vedkommende. I de periodene de ikke har oppdrag, mottar de ikke lønn og kan kvalifisere for dagpenger dersom betingelsene for dette ellers er oppfylt. En slik praksis kan velte noe av den økonomiske usikkerheten fra vikarbyrå og over på den ansatte og det offentlige.

Ut- og innleie mellom produksjonsbedrifter

I tillegg til utleie av arbeidskraft fra vikarbyrå, finner det sted utleie mellom ordinære virksomheter. Mange virksomheter søker om dispensasjon for å leie ut egne ansatte. Dette kan ha sin bakgrunn i at virksomheten ønsker å unngå å permittere eller si opp arbeidstakerne som følge av manglende ordretilgang, men kan også ha sin bakgrunn i at virksomheter ønsker å leie inn arbeidstakere som alternativ til manglende spisskompetanse, utførelse av rammekontrakter mv.

En dispensasjon blir vanligvis gitt til en virksomhet for utleie til en annen virksomhet (konkret dispensasjon) eller til en virksomhet for utleie til flere andre ikke spesifiserte virksomheter (generell dispensasjon). Dispensasjon til virksomheter som

⁴ Kilder: Arbeidskraftundersøkelsen, SSB, og Torp mfl. (1998).

ønsker å leie ut egne ansatte har tradisjonelt vært gitt til bedrifter innenfor verkstedindustrien og til arbeidskraft på alle nivåer innenfor den oljerelaterte industrien. Det er også gitt dispensasjoner innenfor bygg og anlegg og elektro-installasjon, men dette er gjort i liten grad i forhold til verkstedindustrien. På andre områder er omfanget av dispensasjoner lite. Vanlige yrkesgrupper som det søkes dispensasjon for er sveisere, rørleggere, elektrikere, jern- og metallarbeidere, anleggsarbeidere, ingeniører og sjøfolk. Dette er yrker som faller utenfor vikarbyråenes virkeområde.

Søknad om dispensasjon for enkeltoppdrag rettes til og avgjøres av fylkesarbeidskontoret. I 1997 ga fylkesarbeidskontorene i underkant av 1.800 dispensasjoner for utleie til konkrete oppdrag. Dispensasjonene omfattet om lag 10.800 personer i løpet av året.

Søknad om generell dispensasjon avgjøres av Arbeidsutleiutvalget. Søknadsmengden til Arbeidsutleiutvalget har variert i takt med etterspørselssiden i arbeidsmarkedet i perioden 1992-1997. Arbeidsutleiutvalget innvilget 131 søknader i 1997. De 131 dispensasjonene omfattet 3.754 ansatte.

3. DEN INTERNASJONALE UTVIKLINGEN

Det har skjedd en omstrukturering av rammebetingelsene for arbeidsformidling og arbeidsutleie i en rekke land de siste årene. Denne omstruktureringen har vært rettet både mot den offentlige arbeidsformidlingen, gjennom interne reformer, og i forholdet mellom det offentlige og det private ansvar, gjennom en avregulering av formidlingsmonopolet og liberalisering av regelverket for utleie og innleie av arbeidskraft.

Denne generelle tendensen har påvirket den internasjonale debatten og det internasjonale regelverket på området. ILO-konvensjon nr. 96 som sterkt avgrenser kommersiell arbeidsformidling, ble for eksempel ansett for å være i utakt med tiden av flere land. I 1997 ble en ny konvensjon (nr. 181) om privat arbeidsformidling og

kommersiell utleievirksomhet av arbeidskraft vedtatt. Norge har ratifisert ILO-konvensjon nr. 96 og er i dag bundet av denne konvensjonen.

Det følger av den nye ILO-konvensjon nr. 181 at privat arbeidsformidling og privat arbeidsutleie i utgangspunktet skal være tillatt. Det er derfor klart at konvensjonen innebærer at de grunnleggende forbudene mot privat arbeidsformidling og arbeidsutleie må oppheves dersom Norge skal si opp ILO-konvensjon nr. 96 og tiltre den nye konvensjonen.

EF-domstolens praksis etter undertegningen av EØS-avtalen

Den internasjonal arbeidsorganisasjonen (ILO) er en viktig premissleverandør for det internasjonale lov- og avtaleverket på det aktuelle området. Enda viktigere i EØS-området er trolig EF-domstolen.

EF-domstolen avsa 11. desember 1997 en sentral dom, hvor det ble slått fast at Italias offentlige arbeidsformidlingsmonopol var i strid med EUs konkurranseregler. Utvalget fikk foretatt en egen vurdering av denne dommens relevans for det norske formidlingsmonopolet. Vurderingen er foretatt av advokatfirmaet Wiersholm, Mellbye & Bech og følger som vedlegg til utvalgets rapport.

Advokatfirmaets konklusjon er at Norge gjennom de forpliktelser som følger av EØS-avtalen er bundet av denne dommen, og at det i dag antakelig foreligger motstrid mellom EUs konkurranseregler og det norske formidlingsmonopolet.

Rammebetingelser og tilpasninger i andre land

Midt på 1980-tallet hadde de fleste OECD-land et offentlig arbeidsformidlingsmonopol. I løpet av om lag ti år har denne situasjonen snudd, og i dag tillater majoriteten av landene private aktører å drive arbeidsformidling ved siden av den offentlige arbeidsformidlingen.

Mange land har opphevet det offentlige formidlingsmonopolet i den

hensikt å gjøre arbeidsformidlingen mer effektiv. Mer generelt er dette et av flere tiltak som er gjennomført for å utnytte knappe offentlige ressurser på en bedre måte. Andre forhold som trekkes inn for å forklare den generelle internasjonale liberaliseringen av arbeidsformidlingen, er nye krav fra markedet og i enkelte land sterk kritikk mot den måten den offentlige arbeidsformidlingen tradisjonelt har vært drevet.

Det er vanskelig å dokumentere klare og gjennomgående effekter av den liberaliseringen som har skjedd innenfor arbeidsformidlingen i OECD-landene. Det har nesten ikke oppstått noe konkurranse mellom offentlige og private arbeidsformidlinger. Men det kan ta lang tid for private aktører å etablere seg i markedet etter at en deregulering er gjennomført. Det kan derfor være at de landene som liberaliserte arbeidsformidlingen i perioden 1985-1995 ennå ikke har erfart den fulle effekten av reformene.

Utgiftene til den aktive arbeidsmarkedspolitikken og de offentlige arbeidsformidlingene har økt i de fleste OECD-land i løpet av 1990-årene. Dette har skjedd både i land som har deregulert arbeidsformidlingen og i land som har beholdt formidlingsmonopolet. Det synes ikke å være tilfelle at deregulering av arbeidsformidlingen og adgang for private aktører på markedet har ført til en svekkelse av den offentlige arbeidsformidlingen og reduksjon i budsjettene.

I de aller fleste landene er den offentlige arbeidsformidlingen en langt viktigere aktør enn de private arbeidsformidlingene (se også Aarnes og Berg, 1998). For de private arbeidsformidlingene ligger markedsandelen, definert som andelen formidlinger av totalt antall ansettelser, i de fleste land mellom 0,5 – 5 prosent. Markedsandelen for den offentlige arbeidsformidlingen varierer fra over 30 prosent i Italia og Tyskland til under 5 prosent i Hellas, Irland og Sveits ifølge tall fra OECD. Ifølge disse tallene har arbeidsformidlingen i Norge en markedsandel på om lag 18 prosent. Dette er noe over gjen-

nomsnittet blant OECD-landene. Det synes ikke å være noen systematiske forskjeller i den offentlige arbeidsformidlingens markedsandel mellom de landene som har et monopolsystem og de landene som har åpnet opp for privat arbeidsformidling.

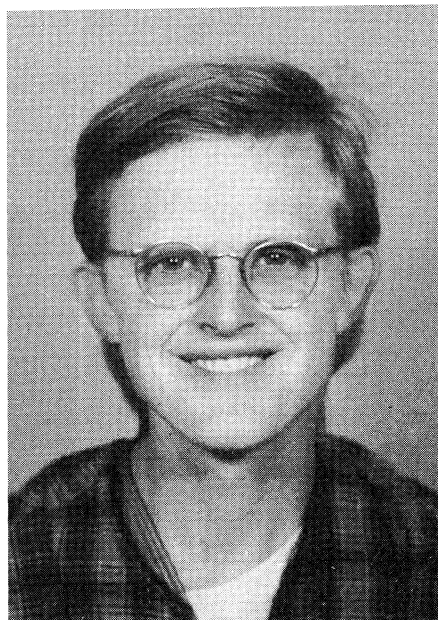
Stort sett har land med et liberalt regime for arbeidsformidling det samme når det gjelder utleie, men det finnes unntak fra denne hovedregelen. I de aller fleste landene er arbeidsleie mellom ordinære bedrifter regulert på samme måte som utleie fra vikarbyråene.

Også når det gjelder regelverket for leie av arbeidskraft har det skjedd en oppmyking i mange land de siste årene. Bakgrunnen for denne liberaliseringen har vært bedriftenes behov for midlertidig arbeidskraft og et ønske om å organisere markedet for korttidsarbeidskraft på en mer effektiv måte. I tillegg har det i praksis forekommet utleie og innleie av arbeidskraft også i de landene hvor dette i utgangspunktet ikke har vært tillatt, og mange land har ment at slike forhold lettere kunne reguleres dersom de ble tillatt under ordnede forhold.

Omfanget av vikarer er relativt moderat i de fleste landene. Flest vikarer er det i Nederland og Storbritannia, hvor henholdsvis 3,7 og 3,4 prosent av de sysselsatte er vikarer. Lavest andel vikarer er det i Danmark og Sverige, hvor mellom 0,1 og 0,3 prosent av de sysselsatte jobber som vikarer. Andelen vikarer i Norge er som tidligere nevnt om lag 0,6 prosent.

Reformer i de andre nordiske landene

De andre nordiske landene har liberalisert regelverket for arbeidsformidling og utleie av arbeidskraft de siste årene. Danmark opphevet formidlingsmonopolet og liberaliserte regelverket for arbeidsutleie i 1990. Sverige endret sine lover vedrørende arbeidsformidling og utleie av arbeidskraft i to etapper. Utleie av arbeidskraft ble tillatt i 1992 ved at arbeidsutleie ble definert til å falle utenfor begrepet arbeidsformidling. Somme-



*Sverre Try,
Cand.polit., 1990, fra
Universitetet i Oslo, arbeidet
som rådgiver i Arbeids- og
administrasjonsdepartementet,
arbeider nå som forsker ved
NIFU (Norsk institutt for studier
av forskning og utdanning.*

ren 1993 ble det offentlige formidlingsmonopolet opphevet og privat forretningsmessig arbeidsformidling ble generelt tillatt. Finland opphevet det offentlige arbeidsformidlingsmonopolet og liberaliserte regelverket for arbeidsleie i begynnelsen av 1994.

Med disse reformene har de andre nordiske landene fått meget liberale regler for arbeidsformidling og arbeidsutleie. Ingen av landene har innført lisensordning for de private aktørene som ønsker å opprette arbeidsformidling eller drive arbeidsutleie, slik enkelte andre land har gjort. Utviklingen synes å være på vei bort fra lisenssystemer i mange land (Aarnes og Berg, 1998). Årsaken er at det har vist seg vanskelig både å formulere og kontrollere fornuftige og rimelige lisenskrav.

I Sverige og Finland er det forbudt å ta betalt fra arbeidssøker for formidlingstjenester. I Danmark er det ikke forbudt å ta betaling fra arbeidssøkeren, men vikarbyråforeningens medlemmer har blitt enige om at de ikke skal ta slik betaling.

Til tross for at de andre nordiske landene nå har liberale regelverk for privat arbeidsformidling og arbeidsut-

leie, har disse bransjene foreløpig fått et meget moderat omfang. Dette kan til en viss grad skyldes at det også er andre forhold som regulerer vikarbyråenes aktivitet, som for eksempel kollektivavtaler og selvjustis internt i bransjen. I Danmark er oppsigelsesreglene generelt svært liberale, slik at bedriftene kan skaffe seg midlertidig arbeidskraft uten å leie inn vikarer.

Andre forhold som er trukket frem, er at dereguleringene skjedde for bare noen få år siden, og det kan ta tid for nye aktører å etablere seg på markedet. Dessuten skjedde dereguleringene i en periode med høy arbeidsledighet, slik at det har vært lett for arbeidsgiver å få tak i arbeidskraft. Mer generelt vil behovet for private aktører innen arbeidsformidling være begrenset så lenge den offentlige arbeidsformidlingen er heldekkende og yter gratis formidlingstjenester både til arbeidsgiver og arbeidssøker. Erfaringer fra andre land tilsier videre at private arbeidsformidlinger og vikarbyråer ofte opererer i større byer, og behøver antakeligvis et marked av en viss størrelse for å kunne drive lønnsomt. I de nordiske landene, med et relativt spredt bosettingsmønster, kan dette føre til at det er vanskeligere å etablere slik virksomhet enn i mange andre europeiske land.

4. VURDERINGER OG FORSLAG VEDRØRENDE ARBEIDSFORMIDLING

I vurderingen av dagens regelverk og alternative utforminger av regelverket for arbeidsformidling har utvalget særlig lagt vekt på fire hensyn.

Systembetragtninger innebærer at regelverket bør utformes på en slik måte at det med rimelig ressursbruk kan forvaltes og håndheves på en tilfredsstillende måte. Videre bør regelverket være såpass robust at det tåler endringer i arbeidsmarkedet. Utvalget finner her flere problemer med dagens regelverk, og problemene er i hovedsak knyttet til ulike mellomleddsfunksjoner som er definert til å ligge utenfor formidlingsbegrepet i sysselsettingsloven § 26. Dette dreier seg først og fremst om headhunting

og formidling av arbeid via internett. Utvalget finner det lite hensiktsmessig å skille disse funksjonene ut fra formidlingsbegrepet, bl.a. fordi disse mellomleddsfunksjonene da ikke lenger reguleres på en god måte. Derfor ønsker utvalget at lovens formidlingsbegrep skal omfatte all aktiv koblingsbistand mellom arbeidssøkere og arbeidsgivere i den hensikt å etablere et arbeidsgiver- arbeidstakerforhold. Videre er ikke grensen mellom hva som er headhunting og arbeidsformidling bestandig enkel å trekke. Det er et problem at enkelte headhunting-firma og vikarbyråer tilbyr rekrutteringstjenester på stillingsnivåer som ligger utenfor ledelsesnivå og nøkkelpersonell, og derfor bryter forbudet mot kommersiell formidling.

Fleksibilitetshensynet skal blant annet ivareta virksomhetenes behov for effektive formidlingstjenester. Noen arbeidsgivere hevder at arbeidsmarkedsetaten i dag ikke klarer å dekke behovet for formidling av arbeidskraft, og at det derfor er nødvendig med supplement fra private arbeidsformidlere. Mange arbeidsgivere benytter alternative mellomleddsfunksjoner som for eksempel personalutvelgelsefirma og vikarbyrå for å få assistanse til å rekruttere arbeidskraft.

Hensynet til arbeidssøker kan tale for reguleringer for å ivareta den svakeste parten i søke- og rekrutteringsprosessen, som ofte er arbeidssøkeren. Fare for utnyttelse av arbeidssøkerne og det prinsippet at ingen skal tjene penger på å skaffe noen et arbeid, har for mange vært de viktigste argumentene mot privat formidling. Siden det er de svakeste arbeidssøkerne som vil ha størst problemer med å få arbeid, vil disse kunne risikere å stå overfor en høyere pris for private formidlingstjenester enn andre, sterkere jobbsøkere, i et privat kommersielt marked. Derfor bør det som hovedregel være forbudt å ta betaling fra arbeidssøkerne.

I tillegg bør regelverket tilfredsstillende de *internasjonale forpliktelsene* som Norge har påtatt seg. Når det gjelder arbeidsformidling, kan det stilles spørsmål ved om dagens for-

bud mot privat kommersiell arbeidsformidling er i overensstemmelse med de forpliktelser som Norge har påtatt seg gjennom EØS-avtalen. I tillegg kommer at dersom Norge ønsker å ratifisere den nye ILO-konvensjon nr. 181, må sysselsettingsloven § 26 endres og dagens rettslige monopol erstattes med en generell tillatelse for privat formidlingsvirksomhet.

Utvalgets forslag

Utvalget finner ikke tilstrekkelig tungtveiende grunner for å opprettholde det rettslige offentlige formidlingsmonopolet. Utvalget går derfor inn for å oppheve det rettslige offentlige arbeidsformidlingsmonopolet og å innføre et regime hvor private aktører tillates å drive arbeidsformidling på forretningsmessig grunnlag.

Utvalget foreslår at regelverket for arbeidsformidling endres, og at det nye regelverket baseres på følgende prinsipper⁵:

- Det er tillatt med privat kommersiell arbeidsformidling.
- Med arbeidsformidling menes all aktiv koblingsbistand mellom arbeidssøkere og arbeidsgivere i den hensikt å etablere et arbeidsgiver-arbeidstakerforhold, herunder headhunting og kobling via internett.
- Det kan som hovedregel ikke tas betalt fra arbeidssøker for formidlingstjenestene. Departementet kan i forskrift gjøre unntak fra denne hovedregelen, f.eks. for formidling av au-pair, musikere, kunstnere og artister dersom det er i arbeidssøkernes interesse.
- Det innføres visse krav til egenkapital for de som ønsker å drive privat arbeidsformidling, samt rapporteringskrav til arbeidsmarkedsetaten.
- Vi skal fortsatt ha en sterk offentlig arbeidsformidling med et integrert ansvar for formidling, arbeidsmarkedstiltak og dagpenger. Formidlingstjenestene fra den offentlige arbeidsformidlingen er vederlagsfrie for arbeidsgivere og arbeidssøkere.

I tillegg til de spesielle reglene som er nevnt over vil formidlingsvirksomheten være omfattet av den alminnelige selskaps- og næringslovgivning, og håndhevingen av persondata vil være omfattet av reguleringene i personregisterloven. Samlet mener utvalget at dette gir en tilfredsstillende regulering av markedet.

Virkninger for arbeidsmarkedsetaten

Det er etter utvalgets mening mulig og nødvendig å ha en sterk og slagkraftig offentlig arbeidsformidling samtidig som det åpnes adgang for private til å formidle arbeid. Arbeidsmarkedsetaten vil fortsatt ha en rekke konkurransefortrinn i forhold til private aktører. For det første skal formidlingstjenestene som arbeidsmarkedsetaten yter fortsatt være vederlagsfri både for arbeidstakerne og for arbeidsgiverne. De private arbeidsformidlingene må finansiere sine tjenester med inntekter fra arbeidsgiverne. Dermed blir det vanskelig for de private arbeidsformidlerne å konkurrere med den offentlige arbeidsformidlingen på de deler av arbeidsmarkedet som etaten prioriterer.

For det andre vil arbeidsmarkedsetatens landsdekkende virksomhet og heldekkende tilbud gjennom forvaltningen av den aktive arbeidsmarkedspolitikken gi etaten et stort register å spille på. Arbeidsmarkedsetaten vil ha mulighet til å tilpasse et sett av virkemidler for å tilfredsstille markedets behov, så lenge dette er i tråd med den nasjonale arbeidsmarkedspolitikken.

For det tredje vil arbeidsmarkedsetatens informasjonstilgang gjennom arbeidssøkerregisteret, stillingsregisteret og den nære kontakten med store arbeidssøkergrupper og med næringslivet bety at etaten vil ha god oversikt over det generelle arbeidsmarkedet. Private aktører kan imidlertid opparbeide mer spesialisert kunnskap om deler av arbeidsmarkedet enn det den offentlige arbeidsmarkedsetaten vil ha mulighet til.

Utvalgets vurdering er derfor at dersom det gis adgang for private til å

drive arbeidsformidling, vil dette få beskjedent omfang og i første rekke bli et supplement til den offentlige arbeidsformidling. Dette samsvarer godt med de erfaringer som en rekke øvrige europeiske land har gjort etter at de har åpnet opp for private til å drive arbeidsformidling.

Det har vært hevdet at den offentlige arbeidsformidling allerede i dag er relativt effektiv og tåler konkurranse, men at den kan ha et dårlig omdømme fordi den i utgangspunktet er i en rettslig monopolsituasjon. Dette har også vært et argument for Arbeidsdirektoratet, som selv har ønsket at det rettslige monopolet skal oppheves. Dersom dette er tilfelle, vil oppheving av det rettslige monopolet kunne fjerne stempelet «treg offentlig monopolist» som eventuelt kleber ved etaten.

Arbeidsmarkedsetaten skal i dag gi service til alle som ber om det, både arbeidssøkere som ønsker formidlingsbistand og arbeidsgivere som ønsker rekrutteringsbistand. Dersom det finnes flere private aktører, kan det være lettere for enkelte arbeidsgivere å gå til disse for å få utført enkelte spesialiserte tjenester, og også for arbeidsmarkedsetaten å henvise enkelte oppdrag til disse når det vurderes å være hensiktsmessig. Under et regime hvor privat forretningsmessig arbeidsformidling tillates, kan derfor oppgavene som arbeidsmarkedsetaten anser som mest relevante bli høyere prioritert.

Endelig kan eksistensen av privat arbeidsformidling bidra til at den offentlige arbeidsformidlingen gjennom konkurranse blir mer effektiv på sikt. Dette er en av hovedgrunnene bak den internasjonale liberaliseringstrenden av arbeidsformidlingen som har foregått de siste årene. I flere europeiske land hvor det offentlige formidlingsmonopolet er opphevet, blir det hevdet at den offentlige arbeidsformidlingen har blitt mer kvalitetsorientert og mer brukerrettet som følge av liberaliseringene.

Det har vært fremført bekymring for at private arbeidsformidlere vil «skumme fløten» blant arbeidssøkere, og at den offentlige arbeids-

markedsetaten vil sitte igjen med de tunge gruppene som det er vanskelig å formidle til ordinære jobber. Dette kan føre til stigmatisering av arbeidssøkere fra arbeidsmarkedsetaten, og forsterke disse arbeidssøkernes problemer med å hevde seg på arbeidsmarkedet. Utvalget har understreket at en velfungerende offentlig arbeidsformidling vil motvirke en sterkere segregering av rekrutteringsmarkedet. Dessuten er det også i dag slik at de fleste arbeidssøkere skaffer seg jobb uten arbeidsmarkedsetatens hjelp. Arbeidsmarkedsetaten betjener stort sett de arbeidssøkere som er arbeidsledige, mens arbeidssøkere som er i jobb i større grad bruker andre søkekanaler.

Virkninger i arbeidsmarkedet

Arbeidsformidling påvirker arbeidsledighet og sysselsetting gjennom å bedre informasjonsflyten og redusere søketiden blant arbeidssøkere og korte ned den perioden ledige jobber står ubesatt. Internasjonale erfaringer tilsier at private arbeidsformidlere i liten grad vil betjene arbeidsledige arbeidssøkere. Den perioden ledige stillinger står ubesatt kan bli redusert gjennom de private arbeidsformidlernes aktivitet, og dette gir økt sysselsetting i de bedrifter og virksomheter som får besatt en ledig stilling. Men dette slår ikke nødvendigvis ut i flere sysselsatte totalt sett. For det første vil effekten bli moderert av at bedriftene er i konkurranse med hverandre, og økt sysselsetting i en bedrift kan føre til redusert sysselsetting i andre bedrifter. For det andre, dersom en ledig stilling blir besatt av en person som allerede er i jobb, vil en annen stilling bli ledig.

De private arbeidsformidlerne vil som en supplerende søke- og informasjonskanal kunne gi bedre oversikt over deler av arbeidsmarkedet, og dette kan bidra til bedre «matching» mellom arbeidsgiver og arbeidssøker, det vil si at rett person kommer på rett plass. På de områdene hvor de private aktørene vil opptre, hovedsakelig i markedet for jobbskiftere, kan de derfor bidra til noe bedre fordeling av ar-

beidskraften. Dette vil kunne gi et bedre fungerende arbeidsmarked på sikt, og dermed gi grunnlag for at samlet sysselsetting kan gå noe opp. På kort sikt kan en likevel ikke vente særlig utslag i arbeidsledighet og sysselsetting.

I den senere tid med knapphet på arbeidskraft har arbeidsmarkedsetaten gjort en betydelig innsats for å få dekket den innenlandske mangelen ved å rekruttere arbeidskraft fra andre EØS-land. Dersom også private arbeidsformidlere klarer å mobilisere utenlandske arbeidstakere innenfor områder hvor det er knapphet på arbeidskraft, vil dette også bidra til økt innenlandsk sysselsetting.

5. VURDERINGER OG FORSLAG VEDRØRENDE ARBEIDSLEIE

Når det gjelder dagens regelverk for arbeidsleie, mener utvalget at det ikke tilfredsstiller *systemkriteriet*. Utvalget finner at dagens regelverk inneholder en rekke svakheter og til dels er preget av å være laget for et arbeids- og næringsliv som er vesentlig annerledes enn i dag. Det er flere problemer med dagens regelverk, både når det gjelder tolkningen av loven og håndhevingen av regelverket. Regelverket er uklart for alle aktører i arbeidsmarkedet, både for arbeidsmarkedsmyndighetene som forvalter regelverket og arbeidsgivere som skal tilpasse seg regelverket. Disse problemene kan i stor grad tilskrives tilfældige avgrensninger med hensyn til type og art av arbeidskraft som kan utleies og ressurskrevende dispensasjonsordninger. I tillegg har utvalget pekt på at regelverket har vist seg å være lite robust overfor endringer i arbeidsmarkedet og at det er dårlig tilpasset fremtidens arbeidsmarked.

Fleksibilitetshensynet taler isolert sett for en utvidelse av adgangen til ut- og innleie. Endringer i arbeidsmarkedet kan ha medført at næringslivet organiserer arbeidskraften på nye måter. Forhold som endret næringssettingsning fra industri til tjenesteyting, økt konkurranse både i konkurranseutsatt og skjermet sektor og forsterkede

konjunktursvingninger påvirker denne utviklingen. I tillegg kommer utvidelser av arbeidstakers permisjonsrettigheter, blant annet gjennom en etter- og videreutdanningsreform og ordninger som bidrar til midlertidig fravær, f.eks. fødselspermisjoner og kontantstøtte til småbarnsforeldre. Dette vil øke virksomhetenes etterspørsel etter korttidsarbeidskraft i alle sektorer. Det er viktig å ha et velfungerende marked for korttidsarbeidskraft, herunder for arbeidstutleie.

Rettighetshensynet i forhold til arbeidstakerne taler isolert sett for at adgangen til ut- og innleie av arbeidskraft reguleres. Hovedregelen og det normale i arbeidslivet er fast ansettelse i et topartsforhold. Dette gir stabile og trygge arbeidsforhold. Problemet med kortvarige arbeidsforhold ligger særlig i at inntektsgrunnlaget blir usikkert og at det er vanskeligere å bygge opp gode relasjoner til arbeidsgivere og kolleger når man flytter fra arbeidsplass til arbeidsplass. I tillegg kan kortvarige arbeidsforhold føre til at det blir vanskeligere å delta i utviklingsarbeid, opplæring og kompetanseoppbyggende oppgaver. Dette gjelder først og fremst ved innleie fra vikarbyrå. Problemet med trepartsforhold ligger videre i det at arbeidstakere må forholde seg til flere arbeidsgivere, og mangel på tilhørighet med den virksomheten man er innleid til og de kolleger man omgås.

Når det gjelder utleie av arbeidskraft har Norge så langt ikke påtatt seg noen *internasjonale forpliktelser*, og dette hensynet er derfor oppfylt i dagens regelverk. Dersom Norge ønsker å ratifisere den nye ILO-konvensjon nr. 181 må sysselsettingsloven § 27 endres og dagens forbud må erstattes med en generell tillatelse.

Utalgets forslag

Utalget foreslår at regelverket for ut- og innleie av arbeidskraft endres, og at det nye regelverket baseres på følgende prinsipper:

- Utleie av arbeidskraft er i utgangspunktet tillatt i alle bransjer og for alle yrker.

- Innleie av arbeidskraft fra vikarbyrå kan benyttes når det er adgang til å ansette midlertidig etter arbeidsmiljøloven § 58A. I tillegg får virksomheter som er bundet av tariffavtale adgang til å leie inn arbeidstakere dersom arbeidsgiveren og tillitsvalgte har sluttet avtale om dette.
- Innleie av arbeidskraft fra ordinære virksomheter er tillatt når den utleide arbeidstakeren er fast ansatt i utleiebedriften og har ordnede lønns- og avtalevilkår, etter drøfting eller avtale med berørte tillitsvalgte (drøfting eller avtale avhengig av omfanget av leien).
- Departementet kan i forskrift forby innleie for visse arbeidstakergrupper eller på visse områder når det finner at viktige samfunns-hensyn tilsier det.
- Utleiefirma har ikke adgang til å begrense arbeidstakerens rett til å kunne ta arbeid hos innleiefirmaet så snart det tidsbegrensede oppdrag er avsluttet. En arbeidstaker som slutter hos en arbeidsgiver kan ikke leies ut igjen til denne arbeidsgiveren før det er gått seks måneder.
- Det er forbudt å ta betalt for utleietjenester fra arbeidstakerne.
- Det innføres visse krav til egenkapital for de som ønsker å drive vikarbyrå, samt rapporteringskrav til arbeidsmarkedsetaten, tilsvarende de som foreslås for privat arbeidsformidling.
- Reglene for utleie og innleie må følges opp. Innleiereglene fra vikarbyrå håndheves på tilsvarende måte som reglene om midlertidig ansettelse i arbeidsmiljøloven § 58A, med mulighet for den ansatte til å gå til søksmål med krav om fast ansettelse eller erstatning. Departementet kan fastsette nærmere vilkår for tilsyn og for organisering og drift av utleievirksomhet.

I tillegg til de spesielle reglene som er nevnt over, vil både ut- og innleievirksomheten være omfattet av den alminnelige selskaps- og næringslov-givning, de utleide vikarene vil være beskyttet av arbeidsmiljøloven og

forholdet mellom ut- og innleiebedriften vil være omfattet av ordinær kontraktsrett. Samlet mener utvalget dette gir en tilfredsstillende regulering av markedet for arbeidstleie.

Virkninger i arbeidsmarkedet

Utalgets forslag innebærer en liberalisering av adgangen til utleie. Når adgangen til å leie inn fra vikarbyrå knyttes opp mot arbeidsmiljøloven § 58A, innebærer det at alle typer vikarer kan leies ut fra vikarbyrå og inn til alle typer virksomheter. Dessuten vil det være adgang til å leie inn fra vikarbyrå ved sesongsvingninger, visse type prosjekter mv. I tillegg kommer avtaleadgangen, som for eksempel kan være aktuell dersom en bedrift ønsker å leie inn arbeidstakere som alternativ til manglende spisskompetanse. Samlet gir forslaget vesentlig bedre fleksibilitet for næringslivet når det gjelder å leie inn korttidsarbeidskraft enn dagens ordning.

Når innleie av arbeidskraft kommer i stedet for midlertidig ansettelse i bedriften, bruk av entreprise eller kjøp av tjenester vil innleie ikke øke sysselsettingen. Når innleie brukes for å utføre arbeid det ellers ikke ville blitt ansatt personer for å utføre, f.eks. når innleie brukes som et alternativ til overtid blant bedriftens egne ansatte, vil ut- og innleie av arbeidskraft øke sysselsettingen.

På grunn av ulik regulering av ansettelsesforhold og oppsigelser er det vanskelig å sammenlikne omfanget av utleie på tvers av land. Det ser imidlertid ut til at land som fører en mer liberal utleipolitikk har størst omfang av utleie i de samme sektorene som det i Norge er gjort adgang til å drive utleie på. I alle land har utleie av arbeidskraft et begrenset omfang, og i de fleste OECD-land varie-

⁵ Utalget står samlet bak forslagene. I tillegg har utalgets medlemmer fra LO, YS og AF forutsatt at myndighetene legger forholdene til rette for at arbeidsmarkedsetaten kan etablere vikarbyrå på linje med private aktører. Utalgets medlem fra LO, har også forutsatt at regjeringen forplikter seg til å opprettholde dagens kapasitet i arbeidsmarkedsetaten og at dette kommer til uttrykk i forslaget til statsbudsjettet for 1999.

rer andelen vikarer mellom 0,5 prosent og 2 prosent av de sysselsatte. I Norge er andelen vikarer som nevnt på om lag 0,6 prosent.

Utvalget antar på denne bakgrunn at sysselsettingseffekten av en eventuell utvidet adgang til arbeidsutleie vil være beskjeden, men at effekten kan være størst i forbindelse med en begynnende konjunkturoppgang. Arbeidsgiver vil da ofte være usikker på fremtidig behov for arbeidskraft, og kan velge økt overtid for egne ansatte, dersom adgangen til ut- og innleie er begrenset. Et godt fungerende korttidsarbeidsmarked kan også fungere som en inngangsport for nykommere i arbeidslivet, og deltakelse i dette markedet kan gi arbeidserfaring som kan øke mulighetene for fastere tilknytning til arbeidsmarkedet for de som ønsker det.

I et arbeidsmarked med knapphet på arbeidskraft, slik situasjonen er i Norge i dag, kan også et godt organisert korttidsarbeidsmarked bidra til noe høyere tilbud av arbeidskraft. Dette gjelder spesielt blant de grupper som ikke ønsker fast jobb, men som ser arbeid gjennom vikarbyrå som en mulighet til å delta i arbeidsmarkedet i kortere perioder.

Sysselsettingsutvalget (NOU 1992: 26) mente at et bedre fungerende marked for korttidsarbeid kunne bi-

dra til at noen flere personer får arbeid. Det ble i denne sammenhengen fremhevet at «deltakelse i dette markedet kan spesielt gi arbeidserfaring som kan øke muligheten for fastere tilknytning til arbeidsmarkedet for de som ønsker det.» Sysselsettingsutvalget anbefalte en 5 års prøveperiode med friere utleie. Dette har hittil ikke blitt fulgt opp.

6. KONKLUSJON

Utvalgets forslag til ny regulering av arbeidsformidling og arbeidsleie innebærer generelt en tilpasning av lovgivningen til dagens behov. Det er utvalgets oppfatning at utkastet sett under ett vil kunne gi grunnlag for klare fordeler for alle aktører i arbeidsmarkedet. Innslaget av private aktører innen arbeidsformidling vil bidra til å gi den offentlige arbeidsformidlingen et nyttig supplement og konkurranse som kan stimulere til effektiv drift. Liberalisering av utleiereglerne vil bidra til et mer velfungerende marked for korttidsarbeidskraft. Forslagene vil over tid føre til et bedre fungerende arbeidsmarked og en viss økning i sysselsetting og verdiskapning i Norge. Det er imidlertid vanskelig å tallfeste disse effektene.

Reglene som utvalget foreslår vil tilfredsstillende Norges internasjonale

forpliktelser etter EØS-avtalen, og ILO-konvensjon nr. 181. Det er i dag en risiko for at det offentlige formidlingsmonopolet er i strid med EUs konkurranseregler, og derfor ikke tilfredsstillende de forpliktelsene Norge har påtatt seg etter EØS-avtalen.

Utvalgets forslag medfører en viss reduksjon i ressursbruken i Arbeidsmarkedsetaten, mens det blir en viss økning i ressursbruken i Arbeidstilsynet i forbindelse med å følge opp og håndheve innleiereglene. Alt i alt antas at utvalgets samlede forslag ikke får særlig budsjettmessige konsekvenser.

REFERANSER:

- Aarnes, Dag og Helene Berg (1998), *Arbeidsformidling og utleie av arbeidskraft i andre land*. Rapport 98:3. Oslo: ECON.
- Nordli Hansen, Marianne (1995), «Rekrutteringskanaler i det norske arbeidsmarkedet.» *Søkelys på arbeidsmarkedet*, Vol 12:93-100. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- NOU 1992:26, *En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene*. Oslo: Finansdepartementet.
- NOU 1998: 15, *Arbeidsformidling og arbeidsleie*. Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- Torp, Hege, Pål Schøne og Karen M. Olsen (1998), *Vikarer som leies ut: Hvem er de og hvilke arbeidsvilkår har de?* Rapport 98:11. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

MEDLEMSKAP I



Tenker du på å melde deg inn i Sosialøkonomenes Forening?

**Be om informasjon i sekretariatet,
telefon 22 41 32 90, telefax 22 41 32 93**

STEIN REEGÅRD, LO:

Skånland og pengepolitikken

Hermod Skånland har i Sosialøkonomen nr. 7 en omfattende kommentar til spørsmålet om valg av pengepolitisk system, der han anbefaler overgang til inflasjonsmål. Han får godt frem svakhetene ved dagens system ved å relatere det til den senere tids utvikling i norsk økonomi. Det er ikke på dette punkt det er mest grunn til å reise innvendinger. Å basere seg på erfaringene fra noen år på 1990-tallet korresponderer likevel ikke helt med den type langsiktighet Skånland selv så ofte har argumentert for i den økonomiske politikken. Hans innsats for å gi sentralbanken større selvstendighet har også vart lenge.

Den største svakheten ved artikkelen er således ikke argumentene mot dagens system, men snarere fraværet av en drøfting av alternativets fordeler og særlig dets mulige ulemper.

Det jeg særlig savner en kommentar til er de hyppigst forekommende innvendinger mot forslaget hans:

- 1) Det vil gi ennå større uheldige svingninger i valutakursen enn med dagens, som sannelig er store nok.
- 2) Det kan skape et enda dårligere samvirke mellom finans- og pengepolitikken. Dels kan muligheten til koordinering svekkes. Dels kan økt ansvar til sentralbanken redusere Stortingets ansvar for edruelig finanspolitikk.
- 3) Ennå større usikkerhet knyttet til valutakursen, svekker grunnlaget for inntektsdannelsen. Dette fordi det blir ennå mindre sammenheng mellom lønnstillegg og konkurransevne enn i dag. Dette kan ikke avfeies med at «Solidaritetsalternativet har brutt sammen». Det skal gjennomføres inntektsoppgjør i framtida også. Og Skånland kan da ikke mene at vi ikke skal bygge videre på de gode trekkene ved den norske modellen. Han refererer selv til OECD-anslag på strukturell ledighet i Norge som er halvparten av de land han ellers synes å være imponert av på

det pengepolitiske området. I en studie han ofte viser til anslår OECD at en betydelig del av forskjellen kan tilskrives vårt system for inntektsoppgjør (OECD) Economic studies No. 26).

- 4) Siden Skånland legger så stor vekt på andre land, burde han også problematisere mer Norges spesielle situasjon som lite og ekstremt råvareprispåvirket land. Dagens situasjon illustrerer poenget. Sett at pengepolitikken nå skulle styre mot en inflasjon på 2 prosent. En depresiering som vi har sett i det siste (som må ha lite med norsk inflasjon å gjøre) øker prisanslaget for 1999 til 3 prosent. Hvordan skulle sentralbanken best fremme sitt mål? Det mest effektive ville vel være å få opp kursen igjen. Prisivirkningen av en isolert (om mulig) renteheving vil jo være minimal. Blir det ikke svært problematisk å konstruere og operere et inflasjonsmål i en slik økonomi?

SOSIALØKONOMENES FORENING 

VALUTASEMINAR 1999

Gausdal Høifjellshotell, 25. – 28. januar

Program sendes ut i månedsskiftet november/desember.
For ytterligere opplysninger ta kontakt med foreningens sekretariat,
tlf. 22 41 32 90

STEINAR STRØM OG ROLF AABERGE:

Virkninger på arbeidstilbud og velferd av flat beskatning

For å kunne evaluere effektivitets- og fordelingsvirkningene av personbeskatningen, er det nødvendig å bruke en empirisk modell for arbeidstilbud. Artikkelen drøfter hva slags problemer en står overfor ved utforming, estimering og tolkning av modeller for arbeidstilbud. Videre beskrives resultatene fra en mikro-økonometrisk analyse av arbeidstilbuds- og velferdseffektene av flat beskatning.

1. INNLEDNING¹

I den norske personbeskatningen er statsskatten på bruttoinntekt utformet slik at marginals-katten blir høyere (opp til et visst nivå) jo høyere arbeidsinntekten er. I dag er høyeste marginals-katt knappe 50 prosent. Betingelsen for at skatteandelen skal være stigende med inntekt (progressive skatter), er at skatten på den sist tjente krone (marginals-katten) overstiger skatteandelen. Dette er tilfelle i det norske skattesystemet. Begrunnelsen for et slikt system er hensynet til inntektsfordelingen. Skattene skal gjøre inntektene etter skatt mer like. Dette er den *direkte effekten* av skattene. Problemet er at skattene også har en *indirekte effekt* på fordelingen av inntektene. Med indirekte virkninger av beskatningen mener vi fordelingsvirkningene som følger av at skattene kan påvirke individenes tilpasninger i arbeidsmarkedet og dermed inntektene før skatt, dvs bruttoinntektene. Disse effektene har vært gjenstand for mye diskusjon både i USA og Europa og det er blant annet blitt hevdet at progressiv beskatning hemmer arbeidstilbudet og at samfunnet derfor lir et effektivitetstap. Noen har også stilt spørsmål ved fordelingsvirkningene av progressive skattesystem, fordi bruttoinntektene kan bli mer ulikt fordelt under et progressivt system enn under et system uten progressivitet.

For å kunne evaluere viktige sider ved virkningene av beskatningen av personinntekter på effektivitet og fordeling, trenger vi en empirisk modell for individers arbeidstilbud. En slik modell kan benyttes til å studere hvordan arbeidstilbudet i form av yrkesdeltagelse og timer tilbudt blir påvirket av beskatningen. Ideelt sett vil en ønske en modell som kan gi svar på følgende type spørsmål:

- (i) Vil en demping av den formelle progressiviteten gi økt arbeidstilbud?
- (ii) Vil en demping av den formelle progressiviteten føre til en mer ulik fordeling av inntekter etter skatt, når vi tar hensyn til at skattene påvirker både størrelsen og fordelingen av bruttoinntektene?
- (iii) Vil en demping av progressiviteten, gitt samme skatteinntekter til det offentlige, gi velferdsgevinster?

For å svare på alle tre spørsmålene er det nødvendig å bruke en mikroøkonometrisk modell. Det første spør-

¹ Denne artikkelen vil også bli trykt som et vedlegg i en NOU fra Utredningsutvalget om flatere skatt.

målet kan i prinsippet besvares ved hjelp av en makro-økonometrisk modell, men som vi skal se nedenfor er det mange problemer forbundet med tolkningen av tilbudsrelasjoner som utelukkende bygger på aggregerte tids-serier med arbeidsmarkedsdata.

2. FRA TEORI TIL EMPIRI

En ofte benyttet framgangsmåte ved modellering av arbeidstilbud har vært å uttrykke arbeidstilbudet (i timer, eventuelt yrkesdeltakelsen) som en lineær, eller eventuelt en log-lineær, funksjon av netto timelønn (brutto time-lønn multiplisert med en minus marginals-katt), arbeidsfri inntekt og sosioøkonomiske variable som beskriver egen-skapene ved husholdene. I noen tilfeller er denne arbeids-tilbudsmodellen estimert på aggregerte tidsseriedata. Denne modellen og bruken av den til skatteanalyser kan kritiseres på grunn av mangler og svakheter ved modell-utformingen. Vi skal drøfte dette nedenfor under føl-gende stikkord: Seleksjon, endogenitet, konvekse bud-sjett, marginale og globale kriterier, simultanitet, rasjone-ring og spesifikasjon av modell.

2.1. Viktige momenter ved modellutformingen

Seleksjon

Utgangspunktet for modellering av arbeidstilbudet er at individene står overfor to typer av beslutninger. Individet skal foreta et valg om det vil delta i lønnet arbeid utenfor hjemmet og dernest hvor mange timer det ønsker å arbeide. Estimerer en arbeidstilbudet på data blant de som er i arbeid uten å ta hensyn til hvordan data er blitt til, ser en bort fra at noen har valgt å arbeide utenfor hjemmet, andre ikke. Data en benytter er et resultat av in-dividuelle valg som kan gi opphav til sosial seleksjon. Ignoreres denne seleksjonseffekten kan en komme i skade for å få skjeve estimat på arbeidstilbudsrelasjonen, se Heckman (1974, 1979) for en tidlig behandling av dette temaet. I disse tidlige arbeidene av Heckman ble arbeidstilbudet i timer for et individ antatt å være propor-sjonalt med differansen mellom markedslønnen og reser-vasjonslønnen (lik den marginale substitusjonsbrøk mel-lom fritid og konsum, evaluert i punktet hvor timer arbei-det utenfor hjemmet er lik null) til individet. Beslut-ningen om å arbeide utenfor hjemmet kunne dermed av-ledes fra en sammenlikning mellom markedslønnen for den første timen arbeidet og reservasjonslønnen. Både markedslønnen og reservasjonslønnen er påvirket av for-hold som er uobserverbare for økonometrikeren. Dersom det er korrelasjon mellom de uobserverbare forhold som påvirker disse to lønnsstørrelsene, oppstår seleksjonspro-blemet påvist av Heckman. Dersom en vil inkludere be-slutningen om å arbeide utenfor hjemmet eller ikke i den empiriske analysen, oppstår problemet om hvilken mar-kedslønn en skal tilordne de individene som ikke er i arbeid, hvis de hadde vært i arbeid.

Endogenitet

Den andre fellen en kan gå i når en estimerer arbeidstilbudet er å ignorere det faktum at marginals-katten og dermed timelønnen etter marginals-katt varierer med inntek-ten når skattene er progressive. Dette betyr at for gitt bruttotimelønn øker marginals-katten med arbeidstilbudet. Marginals-katten og dermed timelønnen etter marginal-skatt blir en endogen variabel. Ignoreres denne endogeni-teten når en estimerer arbeidstilbudsrelasjoner kan esti-matene bli skjeve. Vi viser til H. Rosen (1976) for en tid-lig diskusjon av forholdet mellom skatt og endogenitet.

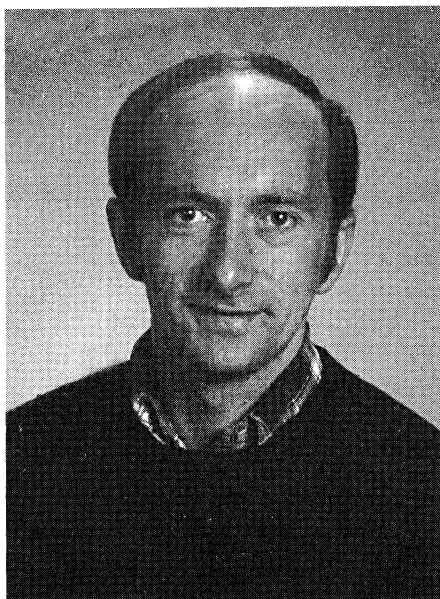
Konvekst budsjett

I de fleste land varierer marginals-kattene med inntekten. Men ofte oppstår et tilleggsproblem fordi marginals-kattene i mange tilfeller ikke er uniformt stigende med inntekten. Spesielt blir dette tilfelle når en trekker inn ulike former for støtte som individer kan motta og som blir trappet ned ettersom inntektene øker. I Norge er dette av stor betydning for de effektive marginals-kattene til alene-foreldre. Felles beskatning av ektefeller for inntekter opp til visst nivå på individuelle inntekter – slik det er i Norge – fører også til at marginals-kattene ikke er overalt stigende med inntekter. Budsjettmengdene blir ikke-kon-vekse og en kan ikke lenger analysere valget av å tilby arbeid eller ikke ut fra en sammenlikning av individets re-servasjonslønn og marginale timelønn for den første ti-men arbeidet. Heckmans framgangsmåte for å ta hensyn til seleksjonsproblemet i analyse av arbeidstilbudsdata kan ikke lenger benyttes, men må nå modifiseres for å re-flektere at arbeidstilbudet er styrt av sammenlikninger av nyttenivåer ved arbeidstider som er mer enn marginalt forskjellige. Faste kostnader ved å gå ut i lønnet arbeid bi-drar også til å gi ikke-konvekse budsjettmengder. Kon-tantstøtten til småbarnsforeldre hvis statsstøttet barnehage velges bort og moren blir hjemme med barnet, er et annet eksempel på en ordning som bidrar til ikke-konvekse bud-sjettmengder. Forøvrig viser vi til Burtless og Hausman (1978) og Hausman (1980, 1981, 1985). Hausmans til-nærming (med linære arbeidstilbudsrelasjoner estimert på linearisering av budsjettkurvene på ulike skatteseg-menter) har dannet en skole innen empirisk arbeidstilbud.

Marginale og globale kriterier

Ved ikke-konvekse budsjettmengder blir en nødt til å sammenlikne nyttenivåer for å bestemme individers til-pasning (globale kriterier). Dette har også til konsekvens at det er skatten i prosent av inntekt (dvs skatteandelen, ofte kanskje noe misvisende kalt gjennomsnittskatten) i ulike arbeidstidspunkt som påvirker individets tilpasning. Marginale kriterier, hvor en sammenlikner reservasjons-lønn og marginal timelønn (brutto timelønn etter skatt), kan som nevnt i punktet foran ikke brukes som grunnlag for å avgjøre tilpasningen til individene. Dette forholdet er også viktig når en skal drøfte virkninger av skattereformer. Som vist i Aaberge, Colombino og Strøm (1998a)

vil en overgang til flat beskatning i Italia, Norge og Sverige øke marginals-katten for de laveste inntektene. Likevel var det mange som ble predikert til å øke sitt arbeidstilbud fra null timer (hjemmeværende) til et betydelig antall timer per år. Årsaken var at marginals-katten for høyere inntekter og dermed høyere timetall gikk ned og ga individene insentiver til å «hoppe» fra null timer til et høyt timetall. Den tradisjonelle og enkle tilbudsmodellen, hvor ikke-konvekssiten ignoreres, kan ikke fange opp denne virkningen av en skattereform.



*Steinar Strøm,
Cand. oecon 1968 fra
Universitetet i Oslo, er
professor ved
Sosialøkonomisk institutt*

Simultanitet

En stor del av befolkningen er gifte eller samboende. Til tross for dette faktum analyseres ofte arbeidstilbudet for menn og kvinner uten at det tas hensyn til samhandlingen mellom ektefeller(samboende). Denne samhandlingen har to kilder; husholdets preferanser og budsjettbetingelse. Husholdets preferanser kan uttrykkes som en funksjon (nyttefunksjon) av husholdets konsum og mannens og kvinnens tid til disposisjon utover lønnet arbeid, ofte kalt fritid. En rimelig hypotese er at grensenytten av mannens (kvinnens) fritid øker når kvinnens (mannens) fritid øker og dermed kan mannens (kvinnens) tilbud av arbeid bli påvirket ikke bare av variasjoner i egen timelønn, men også i ektefellens. Budsjettbetingelsen for husholdet avhenger av ektefellens timelønn og arbeidstid samt av skattbar ikke-arbeidsinntekt og skattefrie overføringer. Følgelig vil både mannens og kvinnens timelønn påvirke konsummulighetene til husholdet og dermed vil variasjonen i mannens timelønn ikke bare påvirke hans eget arbeidstilbud, men også ektefellens. Vi viser til Hausman og Ruud (1984) som var blant de første til å drøfte betydningen av simultanitet samtidig som budsjettmengdene er ikke-konvekse.

Rasjonering

I mikroøkonometriske analyser av husholdsdata er det i de senere årene blitt mer vanlig å basere empiriske analyser på en spesifisert nyttefunksjon i stedet for en spesifisert tilbuds/etterspørsels-funksjon. En viktig årsak til dette er at hushold typisk står overfor både diskrete og kontinuerlige valg. Ved diskrete valg må nyttenivåer sammenliknes for å finne den optimale tilpasningen. Eksempel kan være en mor som skal velge om hun skal ha lønnet arbeid utenfor hjemmet, og gitt at hun har funnet ut at hun vil tilby arbeid, hvor mange timer hun skal arbeide utenfor hjemmet. Arbeidstilbud, gitt beslutning om yrkesdeltakelse, er tradisjonelt blitt behandlet som en kontinuerlig variabel. For noen kan dette være en riktig til-

nærming, men for mange står valget mellom å velge jobber som er karakterisert ved bestemte timetall, lønnsbetingelser og andre forhold. I slike tilfeller er arbeidstilbud, både valget om yrkesdeltakelse og timer arbeidet, et diskret valg. Et viktig faktum er videre at ulike typer jobber er tilgjengelig i markedet med ulike sannsynligheter for å forekomme. En fulltids jobb er ofte lettere å finne i markedet enn en jobb med et beskjedent timetall, eller for å si det noe mer teknisk: Det er ulik sannsynlighetsmasse knyttet til tilgjengeligheten av ulike typer jobber og denne kan variere fra individ til individ. Årsaken finner en i bedriftsteknologi (arbeidet i en bedrift må skje ved at arbeiderne er tilstede samtidig på arbeidsplassen), i arbeidstider bestemt på sentralt hold i forhandlinger mellom organisasjoner

som representerer bedrifter og arbeidere, og i arbeidstidsbestemmelser fastsatt av myndighetene. Personer med lav utdanning kan ha færre valgmuligheter, også med hensyn til timer arbeidet, enn en person med høy utdanning. Et grunnleggende arbeid av Dagsvik (1994) har gjort det lettere å kontrollere for rasjonering.

Det å ta hensyn til at ulike typer jobber er tilgjengelig i markedet med ulik sannsynlighet er ikke bare viktig ved estimering av modeller. Også i evaluering av skattereformer kan dette forholdet spille en rolle. Som nevnt foran kan arbeidstilbudet hoppe fra null til et positivt antall timer på grunn av en skattereform, til tross for at reformen kan øke skatten for den første timen tilbudt. Årsaken som ble nevnt, var ikke-konvekse budsjettmengder og det ble vist til et konkret eksempel fra simuleringer på italienske, norske og svenske data. Når ulike jobbytper forekommer med ulik sannsynlighet i markedet, kan disse hoppene forsterkes. Ikke bare kan skatten ved for eksempel en heltidsjobb gå ned ved en skattereform, heltidsjobber er i tillegg de jobber det er flest av i markedet! Betydelige hopp i arbeidstilbudet som følge av en skattereform, er funnet i simuleringer på norske data (Aaberge, Dagsvik og Strøm, 1995) og italienske data (Aaberge, Colombino og Strøm, 1998b), og med samme årsaker. Slike hopp kan føre til betydelige endringer i husholdenes brutto inntekter som følge av en skattereform; for eksempel kan en hjemmeværende kvinne gå ut i en fulltidsjobb som følge av en skatteendring. Husholdenes inntekt kan følgelig endre seg mye som følge av skattereformen. Empiriske analyser av arbeidstilbudet viser at deltakelsesbeslutningen, spesielt blant gift/samboende kvinner og alenemødre, er den delen av arbeidstilbudet som er mest følsomt for endringer i lønns- og skatteforhold. Dersom en er opptatt av hvordan skatter påvirker tilbudet av arbeid og dermed av effektivitetstap ved beskatning av arbeidsinntekter, bør

en rette større oppmerksomhet mot hvordan skatter påvirker deltakelsebeslutninger og avkastningen av å arbeide i de jobber som er aktuelle for hjemmeverende og/eller undersysselsatte kvinner og menn. I mange tilfeller vil disse individene stå overfor lave timelønninger og få valgmuligheter i arbeidsmarkedet. Personer med høye trygder og/eller høye ektefelleinntekter er andre eksempler hvor responsene på skatteendringer kan være betydelige.

Spesifikasjon av modell

I mange empiriske analyser av arbeidstilbud har utgangspunktet for analysene vært en lineær arbeidstilbudsrelasjon, se henvisningene foran til den såkalte Hausman-skolen. Dette er en lite fleksibel struktur og innebærer blant annet at elastisiteten av arbeidstilbudet med hensyn på lønn er stigende med lønnsraten. Ut fra en apriori forutsetning blir en dermed ledet til en konklusjon om at det er de høyest lønte som reagerer sterkest på endringer i lønns- og skatteforhold. Analyser med dette utgangspunktet har trolig bidratt til at diskusjonen omkring effektivitetstap ved beskatningen først og fremst har dreiet seg om marginalskattene for de høyest lønte. Empiriske analyser som har hatt et mer fleksibelt utgangspunkt, har ikke funnet at tilbudselasistitetene stiger med lønnsnivået, snarere tvertom. Et metodisk poeng er forøvrig at det er vanskelig og trolig ikke helt meningsfullt å avlede en stokastisk nyttefunksjon (dvs en nyttefunksjon med uobserverbare elementer) fra en spesifisert lineær tilbuds-kurve med et støyledd pålagt med en uklar begrunnelse. Så vidt vi kjenner til har ingen klart å utlede sannsynlighetstettheten for en underliggende nyttefunksjon fra en stokastisk tilbudsrelasjon.

For å kunne foreta en empirisk analyse av arbeidstilbud basert på en spesifisert nyttefunksjon må en foreta et valg med hensyn til formen på nyttefunksjonen. Det er viktig at en velger en fleksibel form som tillater at arbeidstilbudskurven ikke trenger å være overalt stigende med hensyn på timelønnen og som tillater at tilbudselasistiteten ikke er bundet på forhånd til å ha en bestemt variasjon med timelønn, arbeidsfrie inntekter og timer arbeid. Spesifikasjonen bør også tillate at arbeidstilbudsresponsene kan variere med hensyn til observerte karakteristika ved husholdene som f.eks. antall barn under en viss alder og ektefellenes alder. En må også foreta et valg med hensyn til formen på fordelingsfunksjonene for de forhold ved preferanser og valgmuligheter som økonometrikere ikke observerer. Det faktum at økonometrikere ikke observerer alle variable som påvirker preferanser og valgmuligheter fullt ut, er ikke bare viktig ved estimering av modellen. Det er også viktig å ta hensyn til denne usikkerheten når en bruker modellen til å simulere virkninger på husholdenes tilpasning og velferd av skattereformer. Begrunnelser for valg av formen på nyttefunksjoner og fordelingsfunksjoner er drøftet i Dagsvik og Strøm (1997).

2.2. Aggregatrelasjoner

Tidsserieanalyser av arbeidstilbud på aggregerte data er ofte basert på en lineær eller log-lineær regresjon av menns eller kvinners arbeidstilbud (yrkesdeltakelse eventuelt timer arbeidet) mot menns, alternativt kvinners, realdisponible timelønn. I slike analyser har en funnet lave arbeidstilbudselasistiteter og lavere enn de direkte elastisiteter som en finner i mikroøkonometriske analyser av tvernsnittsdata, se for eksempel Cappelen og Svendsen (1998). Imidlertid har en vært lite oppmerksom på at i tidsserieanalysene får en estimert nettoeffekten av variasjoner i timelønningene til *begge* ektefellene på den ene ektefellens arbeidstilbud, for eksempel kvinnens. I en konjunkturfase kan typisk alle reallønninger bevege seg i takt. En oppgang i for eksempel kvinners timelønn skjer samtidig som den mannlige ektefellens timelønn øker. En sammenlikning mellom elastisiteter avledet fra aggregat- og mikrorelasjoner ville derfor kreve at en også tok hensyn til krysselasistitetene fra de mikroøkonometriske studiene. I Aaberge, Dagsvik og Strøm (1995) har en simulert virkninger på gifte kvinners og menns arbeidstilbud av en prosents lønnsøkning ved hjelp av en mikroøkonometrisk modell estimert på norske mikrodata fra 1979. En tilsvarende studie basert på norske data fra 1986 er gjort av Aaberge, Colombino og Strøm (1998a). Aggregerte virkninger er funnet ved å summere over individer. Den direkte virkningen i 1986 på menns yrkesdeltakelse av en prosent økning i mannens lønn er 0.17 prosent. Økes kvinnens timelønn også med en prosent reduseres menns yrkesdeltakelse med 0.03 prosent. Nettoeffekten av at både menns og kvinners timelønn øker med en prosent er dermed simulert til å være på 0.14 prosent i 1986. For gifte kvinner er den direkte virkningen på 0.37 prosent og kryssvirkningen på -0.12. Nettoeffekten på kvinners yrkesdeltakelse av en samtidig økning i menns og kvinners timelønn med en prosent er dermed 0.25 prosent. Veier en sammen nettoelasistitetene for menn og kvinner med yrkesdeltakelsratene i 1986 som vekter finner en den samlede virkningen på ektepars/samboendes yrkesdeltakelse av en samtidig økning i menns og kvinners timelønn. Denne aggregerte elastisiteten blir på 0.18 i 1986. I Cappelen og Svendsen (1998) gis det anslag på elastisiteten i yrkesdeltakelsen for hele befolkningen, gifte såvel som ugifte mellom 16-74 år, med hensyn på timelønn. Anslaget er på 0.10 for 1997. Tar en hensyn til at ugiftes arbeidstilbud har vist seg å være mindre elastisk med hensyn på timelønn enn giftes arbeidstilbud og at yrkesdeltakelsen blant kvinner var noe høyere i 1997 enn i 1986, og endelig at inntektene var høyere for de fleste personer i 1997 enn i 1986 (tilbudselasistiteter faller sterkt med inntekt, se mer om dette nedenfor), er det forholdsvis liten forskjell, statistisk sett, mellom elastisitetene for yrkesdeltakelse i Cappelen og Svendsen (1998) og i de mikroøkonometriske studiene vist i Aaberge, Colombino og Strøm (1998a). Merk at sammenlikningene som er gjort her, utelukkende angår den delen av arbeidstilbudet

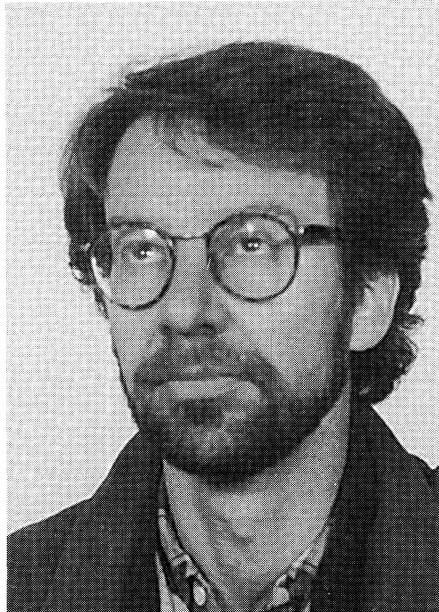
som er knyttet til beslutningen om å arbeide eller ikke. Timer tilbudt, gitt yrkesdeltakelse, er ikke drøftet i Capelen og Svendsen (1998).

Et annet spørsmål er om elastisitetene avledet fra aggregerte tidsserieanalyser er sammenlignbare med eksakt aggregerte individ-elastisiteter. Momentene som er trukket fram i diskusjonen ovenfor om estimering av mikroøkonomiske modeller for arbeidstilbud gir grunn til å tvile på om sammenligningen er meningsfull. Den log-lineære arbeidstilbudsrelasjonen er lett å estimere på aggregerte tidsseriedata, men den gir strenge begrensninger på hvordan atferden til aktørene oppfattes å være. En konstant lønnselastisitet utelukker at den kan variere med inntekt, noe som er i strid med analyser basert på mer fleksible modeller. I disse analysene har en tvertom funnet at elastisiteten er høyere, desto lavere inntekten er. En tidlig referanse er Devanzo et al (1973). Norske funn er vist i Aaberge, Dagsvik og Strøm (1995). En annen svakhet ved lineære og log-lineære tilbudsrelasjoner er at de ikke er forenlig med et skattesystem som er progressivt, slik som for eksempel det norske. Hvis relasjonene skulle være det, må den arbeidsfrie inntekten retolkes slik at den fanger opp at skattesystemet er progressivt og inneholder mer enn den ene gjennomsnittlige marginale skattesatsen som benyttes i tidsseriestudiene. Siden skattereglene kan endre seg over tid, blir det dessuten svært problematisk å representere arbeidstilbudskurven som en stabil relasjon over tid.

Et mer fundamentalt spørsmål er om det er mulig å identifisere arbeidstilbudsrelasjoner fra aggregerte tidsseriedata. For å kunne gjøre dette må en forutsette at etterspørselsrelasjonene skifter mer over tid enn arbeidstilbudsrelasjonene. Dernest må en forutsette at markedet hele tiden er i likevekt. Stive lønninger vil gjøre at markeds-tilpasningen kan finne sted utenfor tilbudskurven, dvs på etterspørselskurven. En slik ulikevekt vil gjøre det vanskelig å bruke aggregerte tidsseriedata til å estimere arbeidstilbudsrelasjoner. Dessuten gir de enkle tidsserieanalysene ingen enkel mulighet til å estimere både yrkesdeltakelse og timer tilbudt slik at disse to typer av arbeidstilbudsrelasjoner er forenlig med mikroøkonomisk teori.

Bruk av aggregatrelasjoner i velferdsanalyser

Den aggregerte arbeidstilbudsrelasjonen gir ingen mulighet til å finne tilbake til de *individuelle* nyttefunksjonene som kan ha styrt individenes valg. I beste fall kan en finne tilbake til den deterministiske delen av nyttefunksjonen for et representativt individ.



*Rolf Aaberge,
Cand. real fra 1976,
er forsker i
Statistisk sentralbyrå*

I studier basert på aggregerte arbeidstilbudsrelasjoner er velferdsgevinsten for samfunnet ved å erstatte et skattesystem med et annet anslått gjennom beregning av arealer under den kompenserte tilbudskurven for det representative individ (som i disse studiene kan finnes når en kjenner lønns- og inntektselastisiteter for det representative individ). Denne framgangsmåten for å beregne velferdsgevinster har en lang forhistorie i økonomifaget og en god referanse for et tidlig arbeid er Harberger (1964). Også i nyere tid er denne metoden benyttet, se bl.a. S. Rosen (1996). Liknende beregninger har også vært presentert i nyere norske utredninger.

En slik beregning kan kritiseres av følgende grunner:

- dersom den aggregerte tilbudskurven for arbeid i en verden med heterogene aktører skal gis en velferdsøkonomisk tolkning, må de underliggende nyttefunksjonene være kardinalt sammenliknbare mellom individer og alle individer må ha den samme politiske vekt i en underliggende velferdsfunksjon for samfunnet,
- dersom budsjettbetingelsen er ikke-lineær i valgvariablene og/eller dersom heterogeniteten i befolkningen spiller en vesentlig rolle for preferanser og valgmuligheter, må en forvente betydelige avvik mellom velferdsanslag basert på en aggregert tidsserieanalyse og en mikrobasert tverrsnittsanalyse,
- at heterogeniteten ignoreres betyr at en avstår kanskje fra det viktigste ved en evaluering av skattereformer, nemlig fordelingsvirkninger. Det er for øvrig bare i en verden med «lump-sum» beskatning at en samlet velferdsgevinst for landet kan skilles fra fordelingsvirkningene. En slik verden har bare teoretisk interesse.
- Dersom preferanser eller valgmuligheter ikke er kjent fullt ut av analytikeren er velferdsgevinstene heller ikke det. I den enkle arealanalysen av velferdsgevinster ignoreres denne usikkerheten. Denne usikkerheten er ikke bare viktig å ta hensyn til når en estimerer en modell, men også når en bruker modellen til å evaluere skattereformer.

Ideen om at en ikke trenger å spesifisere nyttefunksjoner for å analysere atferd har selvsagt en lang tradisjon i økonomisk teori. En klassisk referanse er Samuelson (1938). Oppfatningen var lenge at ved å spesifisere tilbuds- og etterspørselsfunksjoner slapp en å gå vegen om å postulere nyttefunksjoner når en skulle foreta empiriske analyser av atferd. Nyttefunksjoner var noe en hadde et vagt forhold til, mens tilbuds- og etterspørselsfunksjoner var noe mer håndfast og som manifesterte seg i markedet. Denne skepsisen til å starte med nyttefunksjoner i empirisk forskning er ny-

lig blitt uttrykt av Ekern(1998):«Avveiningen av preferansene for ulike goder kan forsøkes modellert via en nyttefunksjon, men den vil sannsynligvis bli høyst spekulativ og neppe treffe særlig godt på individnivå». Som vist blant annet av Hausman (1984) vil det til postulerte tilbuds- og etterspørselsfunksjoner i prinsippet kunne avledes en nyttefunksjon som kan ha vært virksom når aktørene traff sine valg. Nyttefunksjoner og tilbuds/etterspørsels-funksjoner er i prinsippet ekvivalente måter å representere preferansene til individet på. Men som påpekt ovenfor er det mange fordeler forbundet med å ta utgangspunkt i en spesifisert nyttefunksjon enn i en tilbudsfunksjon.

Ved å starte med en nyttefunksjon kan både de diskrete og kontinuerlige valg analyseres innenfor en og samme strukturelle ramme. Økt tilgang på mikrodata, samt bedre og lettere tilgjengelig regnekapasitet har medvirket til en utvikling hvor kompliserte valgghandlinger – etter tidligere tiders oppfatninger – kan håndteres i empiriske analyser.

3. MODELL FOR ARBEIDSTILBUD

La $U(C, h_M, h_F, j, z_i)$ være nyttefunksjonen til hushold i , hvor C er husholdets konsum, h_k , $k=M, F$ er arbeidstilbudet i timer per år av henholdsvis mann og kvinne i husholdet, j karakteriser jobbene som ektefellene velger, utover lønns- og arbeidstidsbestemmelser. z_i er en vektor av observerte og ikke-observerte variable som beskriver husholdets preferanser. Budsjettbetingelsen er gitt ved $C = f_i(w_M h_M + w_F h_F, I_1, I_2)$, hvor $f_i(\cdot)$ funksjonen er den disponible inntektsfunksjonen og fanger opp alle skatte- og overføringsregler som gjelder for hushold i . Dersom de effektive marginals kattene ikke er overalt stigende med inntekt er ikke f overalt en konkv funksjon (ikke-konvekse budsjettmengder). La w og h være vektorer hvor elementene er de to ektefellenes timelønninger og timer tilbudt, og la I være inntektsvektoren (I_1, I_2). Setter vi budsjettbetingelsen inn i nyttefunksjonen får vi:

$$U_i = U(f_i(w, h, I), h, j, z_{i1}) \epsilon_{ij}(w, h)$$

hvor z_{i1} nå utgjør de observerbare elementene i z -vektoren og $\epsilon_{ij}(w, h)$ er en stokastisk variabel som har som oppgave å fange opp at det kan være uobserverbare forhold ved jobb type j , utover lønns- og arbeidstidsbestemmelser, som påvirker husholdets preferanser. Denne stokastiske variabelen kan variere over jobbtper, gitt hushold, og over hushold, gitt jobbtper.

La $B_i(h, w)$ representere mengden av jobbmuligheter for hushold i , for jobber med arbeidstid h og lønn w . For økonometrikeren er ikke denne mengden helt ut observerbar og må representeres i modellen med fordelinger over tilgjengelige jobbtper.

Husholdets optimeringsproblem antas å være:

$$\max_{h, w} \max_{j \in B_i(h, w)} U(f_i(w, h, I), h, j, z_{i1}) \epsilon_{ij}(w, h).$$

For å gi modellen et økonometrisk innhold må en spesifisere fordelingen for de uobserverbare forholdene som påvirker preferansene og fordelingene som beskriver husholdets markedsmuligheter. Dessuten må en velge funksjonsform for den deterministiske delen av nyttefunksjonen. I de arbeidene vi har gjort har vi forutsatt at ϵ_{ij} er ekstremverdi fordelt, markedsmulighetene (fordelingen av tilgjengelige timer, lønn og tilgjengelige jobber) er multivariat normal fordelt og nyttefunksjonen er en Box-Cox funksjon. Basert på disse forutsetningene kan vi finne en hel spesifisert valgsannsynlighet for det valg av timer og lønn som vi observerer at husholdet har valgt. Denne valgsannsynligheten avhenger av ukjente parametre som er knyttet til de forutsatte sannsynlighetsfordelingene og formen på nyttefunksjonen. Ved å multiplisere sammen alle valgsannsynlighetene for husholdene i utvalget, får vi den apriori samlede sannsynligheten for det utfall vi observerer. Ved å maksimere denne samlede sannsynligheten med hensyn på de ukjente parametrene blir de estimert på en måte som sikrer at det foreliggende datamateriale har hatt den største apriori sannsynligheten for å forekomme (sannsynlighetmaksimeringsmetoden). Ved hjelp av disse estimatene kan vi foreta simuleringer av virkninger av skatteendringer på husholdenes nytte, målt ved en pengemessig størrelse. Utgangspunktet for modellen er beskrevet i Dagsvik (1994), mens tillemperinger på arbeidstilbud er vist bl.a. i Aaberge, Dagsvik og Strøm (1995) og i Aaberge, Colombino og Strøm (1998b).

4. SKATTEALTERNATIVER

Skattesystemer som det kan være aktuelt å sammenlikne er

- (i) eksisterende progressive skattesystem,
- (ii) flat skatt fra første tjente krone,
- (iii) flat skatt med bunnfradrag,
- (iv) negativ inntektskatt.

En flat skatt med bunnfradrag kan representeres ved

$$T = t(Y - b), \text{ for } Y > b;$$

$$T = 0 \text{ ellers.}$$

Her er Y skattbar inntekt, t er den flate skatten og b er bunnfradraget. Vi ser umiddelbart at marginals katten er lik t og skatten som andel av inntekten er lik $t - Y/b < t$. Følgelig er denne skatten progressiv (marginals katten overstiger skatteandelen) og mer jo høyere b er.

En negativ inntektsskatt kan skrives som

$$T = Y - G \text{ når } Y \leq G,$$

$$T = t(Y - G) \text{ når } Y > G,$$

hvor G er et beløp som husholdet mottar fra myndighetene.

En studie basert på italienske data som drøfter tilbuds- og velferdseffekter av å erstatte (i) med (ii) er gjort av Aaberge, Colombino og Strøm (1998b) og med (iv) i Aaberge, Colombino, Strøm og Wennemo (1998c).

5. VIRKNINGER PÅ ARBEIDSTILBUD OG VELFERD AV EN OVERGANG TIL FLAT SKATT

Det skatteeksperimentet vi skal se på her er kun en overgang fra det progressive skattesystemet i 1992 til en flat skatt (uten bunnfradrag) på all inntekt. Arbeidstilbudsmodellen er estimert på data for gifte og samboende i alderen 25-67 år i 1986. Den estimerte modellen er brukt til å simulere arbeidstilbudet i 1992 for et utvalg av ektepar/samboere fra 1992-populasjonen. Det betyr at den demografiske strukturen fra 1992 er reflektert i utvalget. Vi har så erstattet 1992 skattereglene med en flat skatt. Modellen er brukt til å beregne den flate skatten som gir en samlet offentlig skatteinntekt lik hva den var for denne populasjonen i 1992. Den flate skatten er beregnet til 25.4 prosent og er en skatteprosent som skal benyttes på all inntekt et hushold kan ha. Det korresponderende gjennomsnittet av skatteandelene under 1992 reglene var 31.1 prosent. Tilbudsvirkningene av å erstatte 1992 reglene med den flate skatten fører med andre ord til at den gjennomsnittlige skattebelastningen kan reduseres med $31.1 - 25.4 = 5.7$ prosentpoeng. Merk at ved den framgangsmåten som vi har valgt, er myndighetenes skatteinntekter (fra personinntekter) etter skatteendringene den samme som før endringene. Begrunnelsen for denne framgangsmåten er at den gjør det mulig å finansiere det samme nivået på offentlige utgifter. Alternativt kunne vi ha foretatt en simulering hvor den flate skatten var satt lik gjennom-

snittet av skatteandelene under 1992 reglene, dvs 31.1 prosent. I en slik beregning- og hvor aktørene nå tilpasser seg til en flat skatt på 31.1 og ikke 25.4 prosent – ville skattebeløpet blitt et annet enn under 1992 reglene. Det er bare en empirisk analyse som kan svare på om den høyere flate skattesatsen kan gi såpass høyere skatteinntekter at de mer enn motsvarer skattetapet som følger av et redusert arbeidstilbud. Dersom skatteinntektene avviker klart fra skatteinntektene under 1992 reglene må vi ta stilling til hvordan det offentlige bruker eventuelle ekstra inntekter, alternativt hvilke utgifter som kuttes ved et netto skattetap. Hva myndighetene gjør, vil påvirke individenes tilpasning. For å slippe å gjette på disse offentlige reaksjonene og hvordan disse skal oversettes til virkninger på husholdene, har vi valgt det opplegg at skatteinntektene, gitt individenes responser til skatteendringer, holdes konstant. I vår beregning av hvordan en flat skatt virker på arbeidstilbud og husholdsinntekter er de offentlige skatteinntekter altså eksogent gitt og lik beløpet under 1992 reglene. Den flate skattesatsen er endogen og bestemt i simuleringene.

Tabell 1 viser virkningene på yrkesdeltakelse, timer arbeidet gitt yrkesdeltakelsen, totale timer tilbudt i denne ektefellepopulasjonen (produktet av de foregående arbeidstilbudsstørrelsene), samt inntekter før og etter skatt av å innføre en flat skatt på 25.4 prosent på all personinntekt.

Tabellen viser at yrkesdeltakelsen i 1992 er simulert til å være 96.0 prosent for gifte menn og 75.4 prosent for gifte kvinner. En overgang til flat skatt øker yrkesdeltakelsen blant gifte menn til 99.2 prosent og for gifte kvinner til 81.4 prosent. Vi ser av tabellen at yrkesdeltakelsen er simulert til å øke ganske kraftig for kvinner i hushold med

Tabell 1. Yrkesprosenter, årlig arbeidstid, bruttoinntekt, disponibel inntekt og skatt for ektepar i Norge under ulike skattesystem etter ekteparenes disponible inntekt i 1992.

		Årlig arbeidstid						Inntekt og skatt for ektepar		
		Yrkesprosent		For de som er i arbeid		For hele populasjonen		Bruttoinntekt	Skatt	Disponibel inntekt
		K	M	K	M	K	M			
1992-skattereglene	I	41.5	74.1	926	1833	386	1360	160158	36454	123705
	II	77.3	98.4	1494	2432	1154	2394	372208	115816	256392
	III	96.4	99.9	2279	2846	2198	2846	650958	235295	415662
	IV	75.4	96.0	1562	2427	1178	2331	383495	119437	264058
Flat skatt ¹⁾	I	73.2	96.2	1756	2660	1286	2557	413326	102137	311189
	II	80.6	99.5	1761	2743	1419	2729	471282	116107	355175
	III	95.8	99.9	2311	2906	2213	2902	672104	163658	508446
	IV	81.4	99.2	1825	2751	1485	2730	485481	119445	366036

1) Den flate skattesatsen på 25.4 prosent er bestemt ved modellsimuleringer under betingelsen av at skatteprovenyet holdes fast lik 1992-provenyet.

Legg merke til at I = 10 prosent fattigste husholdene under 1992-skattene

II = 80 prosent i midten av fordelingen av diponibel inntekt under 1992-skattene

III = 10 prosent rikeste husholdene under 1992-skattene

IV = alle hushold

lave inntekter. En viktig grunn til at husholdsinntektene er lave er at yrkesdeltsakelsen under 1992 regimet er «lav». Timer tilbudt øker også kraftig blant kvinner med lave inntekter i utgangpunktet og er et eksempel på de hopp som kan oppstå i husholdenes tilpasning under komplekse skatteregler og hvor jobber med høye timetall er mest tilgjengelige i markedet og hvor skatteendringene gjør disse jobbene langt mer attraktive enn før. For gifte kvinner i hushold med høy inntekt under 1992 reglene viser simuleringene at de kan komme til å redusere sin yrkesdeltakelse ved overgang til flat skatt. I den totale befolkningen av gifte og samboende får vi at arbeidstilbudet øker med hele 17 prosent for menn og 26 prosent for kvinner.

Som følge av disse arbeidstilbudsendringene øker også inntektene før skatt. Økningen er spesielt sterkt for hushold som hadde et lavt arbeidstilbud og lave inntekter før skatteendringen. Bruttoinntektene i husholdene øker med hele 26.5 prosent som følge av skatteendringen og klart mest for de med lavest inntekt før skatteendringen. Fordelingen av bruttoinntekter blir jevnere som følge av skatteendringen. Ginikoeffisienten i fordelingen av inntekt før skatt går ned fra 0.205 til 0.165. Ginikoeffisienten i fordelingen av disponible inntekter går ned fra 0.177 til 0.165. Årsaken til denne siste reduksjonen er den sterke reduksjonen i ulikheten i fordelingen av bruttoinntekten.

Nytteendringen for et hushold kan måles som det pengebeløpet det må ha for å akseptere 1992-reglene fremfor å få flat skatt (ekvivalentvariasjonen, EV). Dette pengebeløpet er uavhengig av en monoton stigende transformasjon av nyttefunksjonen og kan følgelig også finnes ved rett og slett å spørre husholdet om hva det krever i kompensasjon for å leve under 1992-reglene i stedet for å få en flat skatt. Legger vi sammen beløpene og gir denne summen en velferdstolkning, forutsetter det at nyttefunksjonene er kardinalt sammenliknbare. Å telle opp hvem som taper og vinner er en aggregering av nytteendringer som ikke krever en slik kardinalisering av nyttefunksjonene.

Ved å ta hensyn til den samlede betydningen (nyten) av ektefellenes fritider og deres felles konsum, fant Aaberge, Colombino og Strøm (1998b) at 99 prosent av befolkningen kan vinne på en overgang til en flat skatt. Ekvivalentvariasjon (EV) er et pengemessig mål for nytteendringen for det enkelte hushold som følge av at både konsum og fritid endres. Øker konsumet som følge av økt arbeidstilbud, gir dette en nyttegevinst for husholdet. Men siden økt arbeidstilbud gir mindre fritid vil dette gi et nyttetap for husholdet. Forøvrig viser disse beregningene at velferdsgevinster og tap fordeler seg ulikt i befolkningen. Blant de som taper er det flest hushold med lavest inntekt før skatteendringen. Dette resultatet viser også betenkeligheten med å bruke summen av de husholdsspesifikke EV-ene som et mål på endringer i samfunnets velferd. En slik summering bryr seg ikke om hvem som hadde høy og lav velferd før skattereformen.

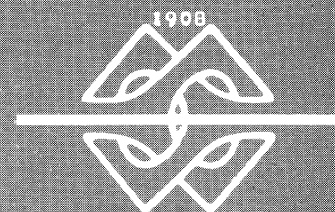
Det er viktig å understreke at de virkninger vi har vist er tilbudssidevirkninger av å erstatte de progressive skat-

tereglene i 1992 med en proveny nøytral flat skatt på 25.4 prosent. Virkningene er derfor partielle og langsiktige likevektsresultater. De som ønsker arbeid, får arbeid. Vi tar ikke hensyn til at lønssatser kan endres. Vi tar heller ikke med at andre skatte- og avgiftsinntekter kan endre seg som følge av økt arbeidstilbud og dermed gi et finansielt rom for enda lavere flat skatt. Vi ser også bort fra den tid det kan ta før husholdene tilpasser seg fullt ut til den flate skatten. Videre er det viktig å være klar over at resultatene vist her er avhengig av kvaliteten på de data som er benyttet. Vi har brukt observerte timelønninger, eller predikert dem for de personer som vi ikke har observert timelønninger for. I tillegg har vi observert brutto-lønnsinntekter. Arbeidstiden benyttet i estimeringen av modellen er beregnet ved å dividere lønnsinntektene med timelønningene. Denne framgangsmåten kan undervurdere personenes gjennomsnittlige timelønninger blant annet fordi det ikke tas hensyn til overtidsbetaling. Spredningen i timefordelingen kan bli overvurdert i forhold til i den faktiske, men ukjente fordelingen. I det norske datamaterialet kan vi derfor tendere til å overpredikere skatteresponsene. Et annet alternativ er å benytte intervjudata for timetallet i en normal arbeidsuke og beregne timelønningen ved å dividere de observerte lønnsinntektene med de observerte timetallene. Denne framgangsmåten, som er benyttet i Italia og Sverige, kan undervurdere total arbeidstid for de som arbeider overtid, og kan derfor undervurdere responsene ved skatteendringer. De to framgangsmåtene vil derfor kunne gi forskjellig svar med hensyn til hvor sterkt husholdene reagerer på skatteendringer. Ved å sammenlikne resultatene for Italia og Sverige med resultatene for Norge, finner vi imidlertid at *strukturen* i responsene på skatteendringene er den samme; overgang til flat skatt gir sterkest respons blant kvinner og menn fra hushold med de apriori laveste husholdsinntektene, mens hushold med midlere og høye inntekter viser seg å være lite elastiske, se Aaberge, Colombino og Strøm (1998a). Sammenligningen forøvrig bør ikke tøyes for langt på grunn av betydelige forskjeller mellom landene når det gjelder utformingen av 1992 skattesystemene og institusjonelle forhold som har betydning for hvor fleksible arbeidsmarkedene er. OECD's Employment Outlook for 1997 peker blant annet på at det norske arbeidsmarkedet er betydelig mer fleksibelt enn det italienske og svenske arbeidsmarkedet. Dette bidrar også til å forklare svakere responser fra overgang til flat skatt i Italia og Sverige enn i Norge.

LITTERATUR:

- Aaberge, R., J.K. Dagsvik and S. Strøm (1995), Labor supply responses and welfare effects of tax reforms, *Scandinavian Journal of Economics*, 97, 635-659.
- Aaberge, R., U. Colombino and S. Strøm (1998a), *Labor supply responses and welfare effects from replacing current tax rules by a flat tax: Empirical evidences from Italy, Norway and Sweden*. Working Paper Series, 7, ICER, Torino, Italy.

- Aaberge, R., U. Colombino and S. Strøm (1998b), Labor supply in Italy: An empirical analysis of joint household decision with taxes and quantity constraints, kommer i *Journal of Applied Econometrics*.
- Aaberge, R., U. Colombino, S. Strøm and T. Wennemo (1998c), Evaluating alternative tax reforms in Italy with a model of joint labor supply of married couples, kommer i *Structural Change and Economic Dynamics*.
- Burtless, G. and J.A.Hausman (1978), The effects of taxation on labor supply, *Journal of Political Economy*, 86, 1103-1130.
- Cappelen, Å., og I. Svendsen (1998), Arbeidstilbudet – hvor mye er det å hente?, *Sosialøkonomen*, 52, (5), 24-32.
- Dagsvik, J.K., (1994), Discrete and continuous choice, max-stable processes and independence from irrelevant attributes, *Econometrica*, 62, 1179-1205.
- Dagsvik, J.K. and S. Strøm (1997): *A framework for labor supply analysis in the presence of complicated budget restrictions and qualitative opportunity aspects*, Memorandum from Department of Economics, University of Oslo, 22.
- Devanzo, J., D. Detray and D. Greenberg (1973), *Estimating labor supply response: A sensitivity analysis*, Rand Report R-1372-OEO, Santa Monica: The Rand Corporation, December.
- Ekern, S., (1998), Kontantstøtten: En alternativ økonomisk vinkling, *Sosialøkonomen*, 52, (6), 2-6.
- Harberger, A.C., (1964), Taxation, resource allocation and welfare, in J.Due (ed), *The role of direct and indirect taxes in the Federal Revenue system*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Hausman, J.A., (1980), The effect of wages, taxes and fixed costs on women's labor force participation, *Journal of Public Economics*, 14, 161-192.
- Hausman, J.A., (1981), Labor supply, in H. Aaron and J.Pechman (eds), *How taxes affect behavior*, Washington D.C., Brookings Institution, 27-83.
- Hausman, J.A., (1984), Exact consumer surplus and deadweight loss; *American Economic Review*, 71, 662-676.
- Hausman, J.A., (1985), The econometrics of non-linear budget sets, *Econometrica*, 53, 1255-1282.
- Hausman, J.A. and P. Ruud (1984), Family labor supply with taxes, *American Economic Review*, 74, 242-253.
- Heckman, J.J., (1974), Shadow prices, market wages and labor supply, *Econometrica*, 42 679-694.
- Heckman, J.J., (1979), Sample selection bias as a specification error, *Econometrica*, 47, 153-162.
- Rosen, H. S., (1976), Taxes in a labor supply model with joint wage-hours determination, *Econometrica* 44, 485-507.
- Rosen, S., (1996), Public employment and the welfare state in Sweden, *Journal of Economic Literature*, 34, 729-740.
- Samuelson, P.A., (1938), A note on the pure theory of consumer behavior, *Economica*, 5.



Redaktør:
Torstein Bye

Redaksjon:
Jan Morten Dyrstad
Nils-Henrik M. von der Fehr
Bertil Tungodden
Jon Vislie
Kjell Vaage
Produksjonskonsulent:
Inger Kurås

Utgitt av
Sosialøkonomenes
Forening
Leder: Stein B. Hauglid
Generalsekretær
Birgit Laudal

Besøksadresse:
Skippergt. 33
0154 OSLO
Postadresse:
Postboks 8872
Youngstorget
0028 OSLO
Telefon 22 41 32 90
Telefax 22 41 32 93
Postgiro: 0813 5167887
Bankgiro: 6001.05.13408

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

Abonnement kr 525,-
Studentabonnement
kr 250,-
Enkeltnr. kr 75,- inkl. porto.

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

Frist for annonser:
Den 5. i hver måned.

Trykt i offset.
Grafisk Hus a/s, Bergen

Abonnement

Abonnement løper til oppsigelse foreligger

Norges Bank er landets sentralbank. Banken har utøvende og rådgivende oppgaver innenfor penge-, kreditt- og valutapolitikken og har sentrale operative funksjoner i landets betalingsformidling.

KONSULENT/FORSKER

FORSKNINGSAVDELINGEN

I Forskningsavdelingen er det under forutsetning av godkjennelse fra Norges Banks representantskap to ledige stillinger som konsulent/forsker.



Forskningsavdelingens oppgaver omfatter teoretisk og empirisk forsknings- og utredningsarbeid, med særlig vekt på problemstillinger knyttet til penge- og valutapolitiske spørsmål, finansielle markeder, formuesforvaltning og utvikling og bruk av makroøkonomiske modeller. Avdelingen anvender avansert EDB-verktøy i sitt arbeid.



Den som ansettes vil bli knyttet til arbeidet med å videreutvikle Norges Banks makroøkonomiske modell RIMINI, som benyttes av bankens politikkavdelinger i forbindelse med utarbeiding av makroøkonomiske fremskrivinger og analyser. RIMINI-modellen tar sikte på å integrere realøkonomiske og finansielle strømmer og beholdninger i økonomien.



Det søkes i første rekke etter personer som kan arbeide med forskningsoppgaver i tilknytning til RIMINI-modellen, men arbeidsopp-

gavene kan i noen grad tilpasses søkerens kvalifikasjoner. Det vil være gode utviklingsmuligheter for søkere med interesse og anlegg for anvendte økonomiske arbeidsoppgaver.



For stillingene kreves sosialøkonomisk embedseksamen eller tilsvarende utdanning. Erfaring fra bruk av økonometriske metoder vil være en fordel, men er ingen betingelse. For nyutdannede med interesse for en forskerutdannelse innenfor fagområdet vil det være mulig å kombinere arbeidet med et doktorgradsprogram ved et akademisk lærested.



Vi oppfordrer kvinner til å søke stillingene.



Nærmere opplysninger kan fås ved henvendelse til forskningsdirektør Eilev S. Jansen, tlf. 22 31 61 60 eller forskningssjef Øyvind Eitrheim, tlf. 22 31 61 61.



Søknad vedlagt kopier av vitnemål, attester og annen dokumentasjon av kvalifikasjoner sendes Forskningsavdelingen, Norges Bank, Postboks 1179 Sentrum, 0107 Oslo, innen 10. desember 1998.



N O R G E S B A N K