

Konkurransesevne, lønnsdannelse og kronekurs

Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 15. november 2002.
Avgitt til Finansdepartementet 9. april 2003.

ISSN 0333-2306
ISBN 82-583-0705-3

GAN Grafisk AS, Oslo

Til Finansdepartementet

Utvalget som ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 15. november 2002 for å vurdere utfordringer for konkurranseutsatt sektor i årene framover, legger med dette fram sin innstilling. Utvalgets forslag er enstemmig.

Oslo, 9. april 2003

Steinar Holden
leder

Stein Reegård

Bjørn Tore Stølen

Tor Steig

Lars E. Haartveit

Hege Torp

Arent Skjæveland

Ylva Søvik

Are Forbord
sekretariatsleder

Yngvar Dyvi

Erik Storm

Ole Bjørn Røste

Helga Birgitte Aasdalen

Lars Fosse

Christian L. Wold Eide

Innhold

	Forklaring av noen sentrale begreper.....	7	4.7.2	Generelt om hvordan endringer i konkurranseevnen påvirker konkurranseutsatt sektor	48
1	Utvalgets mandat og sammensetning.....	9	4.7.3	Effekter av svekket konkurranseevne belyst ved MODAG.....	49
2	Sammendrag og utvalgets vurderinger.....	11	4.8	Hvordan vurderer konkurranseutsatte virksomheter utsiktene framover?	51
2.1	Hovedkonklusjoner	11	4.8.1	Oppsummering av innspill fra «workshop» i regi av NHO	51
2.2	Bakgrunn	13	4.8.2	Et eksempel fra konkurranseutsatt sektor: Rapp Gruppen	52
2.3	Retningslinjene for den økonomiske politikken (kapittel 3)	14	5	Ustabil valutakurs – internasjonale og norske erfaringer	54
2.4	Utfordringer for konkurranseutsatt sektor (kapittel 4)	14	5.1	Innledning	54
2.5	Ustabil valutakurs – norske og internasjonale erfaringer (kapittel 5)..	16	5.2	Faktorer som påvirker det langsiktige likevektsnivået for valutakursen	55
2.6	Konsekvenser for konkurranseutsatt sektor av innfasing av oljeinntekter belyst ved modellberegninger (kapittel 6)	19	5.3	Forvaltning av oljeformuen og konsekvenser for realvalutakursen	55
2.7	Utfordringer for lønnsdannelsen (kapittel 7)	24	5.4	Internasjonale erfaringer med svingninger i valutakursen	56
2.8	Konkurranseutsatt sektor og omstilling i norsk økonomi – behovet for tiltak og virkemidler (kapittel 8)	26	5.5	Hva kan forklare styrkingen av kronekursen mellom mai 2000 og januar 2003?	59
3	Retningslinjene for den økonomiske politikken	29	5.5.1	Betydningen av nye retningslinjer for penge- og finanspolitikken	59
4	Utfordringer for konkurranseutsatt sektor	33	5.5.2	Faktorer bak kronestyrkingen i perioden mai 2000 til januar 2003	60
4.1	Innledning	33	5.6	Realøkonomiske virkninger av valutakurssvingninger, og implikasjoner for samspillet mellom politikkområdene	63
4.2	Skillet mellom konkurranseutsatt og skjermet sektor	33	6	Konsekvenser for konkurranseutsatt sektor av innfasing av oljeinntekter belyst ved modellberegninger	66
4.3	Hvilke varer og næringer er konkurranseutsatte?	34	6.1	Innledning	66
4.4	Beskrivelse av konkurranseutsatt sektor og utviklingen i de siste årene	39	6.2	Sentrale sammenhenger	67
4.5	Nærmere om utsetting og utflytting av produksjon	40	6.3	Et basisforløp for utviklingen i konkurranseutsatt sektor under handlingsregelen	70
4.6	Utviklingen i konkurranseevnen	42	6.3.1	Innfasingen av oljeinntekter i basisforløpet.....	70
4.6.1	Innledning	42	6.3.2	Ressursbruken i offentlig tjenesteyting og tilgang på arbeidskraft fram mot 2050	71
4.6.2	Lønnskostnader	44	6.3.3	Utviklingen fram mot 2050.....	72
4.6.3	Produktivitet	45	6.3.4	Utviklingen fram mot 2010.....	73
4.6.4	Markedsandeler	46	6.3.5	Nærmere om tolkningen av basisforløpet.....	75
4.6.5	Lønnsomhet	47			
4.7	Hvordan påvirkes konkurranseutsatt sektor av endringer i konkurranseevnen?	47			
4.7.1	Innledning	47			

6.4	Forløp med høy realvalutakurs og svekkede omstillingsmuligheter.....	76	7.4	Koordineringens rolle i den norske lønnsforhandlingsmodellen	94
6.5	Virkning av endret innretning av finanspolitikken innenfor handlingsregelen	77	7.5	Rammer for lønnsveksten på lang sikt	95
6.6	Virkninger av avvik fra handlingsregelen	79	7.6	Utfordringer for lønnsdannelsen framover	97
6.7	Betydningen av spareatferden i privat sektor	80	7.6.1	Om samspillet mellom lønnsdannelsen og retningslinjene for den økonomiske politikken	99
6.8	Betydningen av økt tilgang på arbeidskraft	83	7.6.2	Hvilke betingelser må være oppfylt for at koordineringen skal fungere?	104
6.9	Økt produktivitet i offentlig tjenesteyting	83	7.6.3	Er den geografiske fleksibiliteten i lønnsdannelsen tilstrekkelig?	108
7	Utfordringer for lønnsdannelsen...	85	7.7	Utvalgets vurderinger	109
7.1	Innledning	85	8	Konkurransetsatt sektor og omstilling i norsk økonomi – behovet for tiltak og virkemidler	112
7.2	Utviklingen i lønnsoppgjørene i Norge	85	8.1	Innledning	112
7.3	Institusjonelle trekk ved lønnsdannelsen i Norge	89	8.2	Omstillingstakten i norsk økonomi...	112
7.3.1	Organisasjonsgrad og tariffavtaledækning	89	8.3	Kostnader ved en nedbygging av konkurranseutsatt sektor	114
7.3.2	Endringer i organisasjonslandskapet de siste årene	89	8.4	Næringspolitiske hovedlinjer	115
7.3.3	Tariffavtalene	90	8.5	Om behovet for tiltak og virkemidler – utvalgets vurderinger.....	117
7.3.4	Institusjoner som bidrar til koordinering	91	Vedlegg		
7.3.5	Nærmere om endringer i lønnsfastsettelsen innen skoleverket .	93	1	Nærmere om modellapparatet.....	120
7.3.6	Nærmere om endringer i lønnsfastsettelsen i offentlig sektor i oppgjøret i 2002	94	2	Nærmere omtale av basisforløpet	122
7.3.7	Litt om lønnsdannelsen for ledere og funksjonærer i privat sektor	94	3	En formell fremstilling av hovedkursteorien	125
			4	Regionale lønnsforskjeller.....	129

Forklaring av noen sentrale begreper

Appresiering/depresiering:	Appresiering av kronen betyr at kronen blir mer verdt i forhold til andre valutaer, mens depresiering betyr at kronen blir mindre verdt. Appresiering er det samme som nominell appresiering, og depresiering er det samme som nominell depresiering.
Handlingsregelen:	Handlingsregelen for bruken av petroleumsinntektene over statsbudsjettet ble lagt fram i St.meld. nr. 29 (2000-2001) Retningslinjer for den økonomiske politikken. For det enkelte budsjettår innebærer handlingsregelen at det strukturelle, oljekorrigerte, budsjettunderskuddet skal svare til den forventede realavkastning av kapitalen på Petroleumsfondet ved inngangen til budsjettåret. Denne er anslått til 4 pst. Ved særskilt store endringer i fondskapitalen eller i faktorer som påvirker det strukturelle underskuddet fra ett år til det neste, angir retningslinjene at en endret innfasing av petroleumsinntekter skal til fordeles over flere år, basert på et anslag på størrelsen på realavkastningen i Petroleumsfondet noen år fram i tid.
Handelspartnerne:	Gruppen «Norges viktigste handelspartnere» omfatter alle EU-landene (unntatt Luxembourg), USA, Canada, 5 asiatiske land; Japan, Sør-Korea, Taiwan, Thailand og Singapore og tre østeuropeiske land; Polen, Ungarn og Tsjekkia. For å beregne lønnsveksten hos handelspartnerne brukes eksportvekter, dvs. at vektene er basert på sammensetningen av norsk eksport i det samme året. Til sammen utgjør Sverige, Storbritannia, Tyskland og USA om lag 50 prosent av gruppen.
Konkurransesevne:	Konkurransesevnen for et land kan defineres som landets evne til å sikre høyeste mulig avlønning av innsatsfaktorene i samfunnet, gitt at man samtidig skal ha full sysselsetting og langsiktig balanse i utenriksøkonomien. For en enkelt næring eller sektor anvendes konkurransesevnebegrepet annerledes, og knytter seg til næringens evne til å overleve over tid. Dette avhenger av næringens lønnsomhet og evne til å tiltrekke seg investeringer.
Kostnadmessig konkurranseevne:	Med kostnadmessig konkurranseevne menes kostnadsnivået i Norge i forhold til kostnadsnivået hos handelspartnerne. Den kostnadmessige konkurranseevnen måles vanligvis med lønnskostnadene pr. time for norske industriarbeidere, sammenlignet med nivået hos handelspartnerne, målt i felles valuta.
Kronekursen:	Den nominelle kronekursen uttrykker hvor mange norske kroner en må betale for én, eventuelt 100 enheter av en annen valuta.
Konkurranssekursindeks (nominell effektiv kronekurs):	Konkurranssekursindeksen måler kronens verdi i forhold til andre valutaer, og er beregnet på grunnlag av kursene på norske kroner mot valutaene for Norges viktigste handelspartnere (veid med

OECDs løpende konkurransevekter). Stigende indeksverdi betyr depresiering, dvs. svakere kronekurs.

Reell kronekurs:

Den reelle kronekursen kan defineres som forholdet mellom det norske og det utenlandske lønns- eller prisnivået, målt i felles valuta. En økning i den reelle kronekursen kan skyldes at lønns- eller prisveksten er høyere enn hos handelspartnerne, at kronen styrkes i forhold til andre valutaer eller en kombinasjon av disse. Dersom en måler reell kronekurs basert på relative priser, gir dette uttrykk for utviklingen i kjøpekraften for norske kroner. Dersom en måler reell kronekurs basert på relative lønninger, betyr økt reell kronekurs at den kostnadsmessige konkurranseevnen svekkes.

Realappresiering/realdepresiering:

Realappresiering betyr at den reelle kronekursen styrker seg. I løpet av 2001 og 2002 styrket den reelle kronekursen seg både som følge av en styrking av den nominelle kronekursen og en høyere lønnskostnadsvekst i Norge enn hos våre handelspartnere. En realdepresiering betyr at den reelle kronekursen svekkes, noe som kan skje enten ved at norske priser/lønninger vokser saktere enn i utlandet, ved at kronekursen svekker seg nominelt eller gjennom en kombinasjon av de to.

Strukturelt, oljekorrigert, budsjettunderskudd:

Ved gjennomføringen av budsjettpolitikken knyttes bruken av petroleumsinntekter gjennom handlingsregelen til nivået på det strukturelle, oljekorrigerte, budsjettunderskuddet. I dette underskuddsbegrepet er inntekter fra og utgifter til petroleumsvirksomheten holdt utenom (derav begrepet oljekorrigert underskudd). I tillegg korrigerer en underskuddet for konjunktursvingninger, andre tilfeldige forhold og regnskapsmessige omlegginger (derav begrepet strukturelt underskudd). I en høykonjunktur er skatteinntektene høyere enn ved en normal konjunktursituasjon, og enkelte utgifter er lavere, slik at det strukturelle budsjettunderskuddet er større enn det faktiske.

Kapittel 1

Utvalgets mandat og sammensetning

Ved kongelig resolusjon av 15. november 2002 satte regjeringen Bondevik II ned et ekspertutvalg som skulle vurdere utfordringer for konkurranseutsatt sektor og lønnsdannelsen i årene framover. Utvalget ble gitt følgende mandat:

«En balansert økonomisk utvikling, der en unngår markerte tilbakeslag for konkurranseutsatt sektor, er viktig for å nå målene om arbeid for alle, økt verdiskaping og en videreutvikling av det norske velferdssamfunnet. Oljeinntektene har satt Norge i en gunstig situasjon sammenliknet med andre land, men det er samtidig viktig at en ikke går for raskt fram i innfasingen av disse inntektene. Utvalget skal ta utgangspunkt i retningslinjene for den økonomiske politikken som ble trukket opp i St.meld. nr. 29 (2000-2001), og som det er bred enighet om i Stortinget.

Den høye lønnsveksten de senere årene og en sterkere kronekurs har skapt en vanskelig situasjon for mange konkurranseutsatte virksomheter. Utvalget skal vurdere hvilke konsekvenser retningslinjene for finans- og pengepolitikken har for lønnsdannelsen. Utvalget skal videre vurdere utfordringer for lønnsdannelsen i lys av både lønnsutviklingen hos våre handelspartnere og de penge- og finanspolitiske retningslinjene, der siktemålet er å videreføre lav arbeidsledighet og høy verdiskaping i norsk økonomi.

Utvalget skal vurdere hva slags utviklingsbane for konkurranseutsatt sektor i årene fremover som er forenlig med den økte bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet.

Videre skal utvalget vurdere hvordan rammebetingelsene for konkurranseutsatt sektor påvirkes av innretningen av den økte bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet, samt vurdere om det er behov for tiltak som kan styrke konkurranseutsatt sektor og omstillingsevnen i norsk økonomi.

Det skal oppnevnes to uavhengige eksperter, hvorav den ene skal lede utvalget. Videre skal det oppnevnes to eksperter foreslått av arbeidstakerorganisasjonene, to eksperter foreslått av arbeidsgiverorganisasjonene, samt en person fra Finansdepartementet og en fra

Nærings- og handelsdepartementet. Utvalgets sekretariat legges til Finansdepartementet.

Utvalget skal avslutte sitt arbeid innen 1. april 2003.»

Utvalget fikk følgende sammensetning:

- Professor Steinar Holden (Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo) (leder)
- Sjeføkonom Stein Reegård (Landsorganisasjonen)
- Sjeføkonom Bjørn Tore Stølen (Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund)
- Sjeføkonom Tor Steig (Næringslivets Hovedorganisasjon)
- Direktør Lars E. Haartveit (Handels- og Service næringens Hovedorganisasjon)
- Forskningsleder Hege Torp (Institutt for samfunnsforskning)
- Avdelingsdirektør Arent Skjæveland (Finansdepartementet)
- Seniorrådgiver Ylva Søvik (Nærings- og handelsdepartementet)

Sekretariatet har vært ledet av underdirektør Are Forbord, Finansdepartementet. Følgende har deltatt i sekretariatet: Underdirektør Yngvar Dyvi, underdirektør Erik Storm, seniorrådgiver Ole Bjørn Røste, rådgiver Helga Birgitte Aasdalen (alle Finansdepartementet), førstekonsulent Lars Fosse og førstekonsulent Christian L. Wold Eide (begge Nærings- og handelsdepartementet). I tillegg har rådgiver Anette J. Einarsen, rådgiver Marte Sollie, rådgiver Ingvild Strømsheim Wold og seniorrådgiver Svein Sæterdal (alle Finansdepartementet) gitt vesentlige bidrag til utvalgets arbeid.

Utvalget har hatt 10 møter. Utvalget har invitert en rekke eiere av, ledere og tillitsvalgte i konkurranseutsatte virksomheter til å møte i utvalget. Dette har vært nyttig for å danne et bilde av hvordan konkurranseutsatte virksomheter opplever sin egen situasjon i dag og hvilke strategier de følger i lys av denne. Utvalget har også invitert aktører fra finansmarkedene for å belyse de siste års

utvikling i penge- og valutamarkedene. Utvalget har hatt samtaler med sentralbanksjef Svein Gjedrem (Norges Bank), sjeføkonom Harald Magnus Andreassen (First Securities), generaldirektør Eivind Reiten (Norsk Hydro), direktør Tor S. Andersen (Rapp Marine Group), konsernsjef Jens

Ulltveit-Moe (umoe), professor Arne J. Isachsen (BI), seksjonsleder Jørn E. Pedersen (Dnb Markets), direktør Knut E. Sunde (TBL), administrerende direktør Kjell Storeide (Stokke-gruppen), hovedtillitsvalgt Atle Tranøy (Aker/Kværner) og professor Asbjørn Rødseth (UiO).

Kapittel 2

Sammendrag og utvalgets vurderinger

2.1 Hovedkonklusjoner

Utvalget har samlet seg om følgende hovedkonklusjoner:

1. En økning i bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet medfører isolert sett et høyere kostnadsnivå i forhold til utlandet, og dermed svekkelse av konkurranseevnen for norsk industri og annen konkurranseutsatt virksomhet. Handlingsregelen for budsjettpolitikken, som ble innført i forbindelse med St.meld. nr. 29 (2000-2001), innebærer en økning i bruken av oljeinntektene fra knapt 2 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2001 til knapt 4 pst. av BNP i 2010, målt ved det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet. Dette er forholdsvis beskjedent sammenliknet med de fleste år på 1980- og 1990-tallet, da bruken av oljeinntekter i perioder lå betydelig over det nivået som handlingsregelen innebærer i 2010. Utvalget har beregnet svekkelsen i konkurranseevnen til om lag 4 pst. når en ser perioden 2001-2010 under ett.
2. Gjennom 2001 og 2002 svekket konkurranseevnen seg med 16 pst., først og fremst på bakgrunn av en kraftig styrking av kronen. Kronestyrkelsen hadde sammenheng med at lønnsveksten var vesentlig høyere enn hos våre handelspartnere, og at pengepolitikken søkte å motvirke inflasjonsvirkningen av den høye lønnsveksten og den økte bruken av oljeinntekter ved å holde renten høy. Denne økningen i kostnadsnivået er mye sterkere enn den økning i kostnadsnivået som utvalget vurderer som opprettholdbar for årene framover, og innebærer en vanskelig situasjon for industrien og annen konkurranseutsatt virksomhet. Etter at kronen nådde sitt sterkeste nivå 9. januar i år, svekket den seg med 7 pst. fram til 25. mars. Etter utvalgets vurdering er det, med utgangspunkt i dagens nivå på kronekursen, behov for en ytterligere bedring av konkurranseevnen på rundt 6,5 pst. fram mot 2010 for at utviklingen over perioden 2001-2010 sett under ett skal være i samsvar med en balansert utvikling i norsk økonomi, jf. punkt 1.
3. Sterkere økonomisk integrering mellom Øst- og Vest-Europa har skjerpet konkurransen for norsk næringsliv samtidig som mange av de øst-europeiske landene har blitt mer aktuelle som investeringsområder for norske bedrifter. Terskelen for norske bedrifter for å investere i disse landene kan være lavere enn for eksempel i Øst-Asia. Arbeidsstyrken er relativt velutdannet og er betydelig lavere lønnet enn i Norge. Denne utfordringen deles i stor grad av andre vestlige land, men blir særlig alvorlig i lys av det høye kostnadsnivået i Norge.
4. Utvalget mener at dersom lønnsveksten kommer mer på linje med utviklingen hos handelspartnerne, gir det rom for en ytterligere svekkelse av den nominelle kronekursen, målt ved konkurransekursindeksen, ned mot det gjennomsnittlige nivået for kronen i 2001, dvs. året da de nye retningslinjene ble innført. Dette tilsvarer en kronekurs målt mot euro på 8,30. Til sammen vil en slik lønnsvekst og en slik kronekurs gi en kostnadsmessig konkurranseevne mot slutten av dette tiåret som er om lag 4 pst. dårligere enn i 2001. En større konkurranseevnesvekkelse enn dette vil etter utvalgets vurdering føre til en nedbygging av norsk industri og annen konkurranseutsatt virksomhet som er større enn hva økningen i arbeidskraftbehovet i offentlig og privat tjenesteyting tilsier. En slik utvikling kan innebære at ledigheten blir liggende på et høyere nivå.
5. Basert på forutsetningene om lønnsvekst og valutakurs nevnt i punktet over, anslår utvalget på usikkert grunnlag en samlet reduksjon i industrisysselsettingen på 26 000 personer for perioden 2001 til 2010 sett under ett. Hovedparten av dette kan ses som en trendmessig nedgang i industrisysselsettingen, som vi også finner i andre land, og bare en mindre del kan knyttes til den økte bruken av oljeinntekter. Fra 4. kvartal 2001 til 4. kvartal 2002 falt syssel-

- settingen i industrien med 7 600 personer, og nedgangen i 2003 ser ut til å bli like stor. Det betyr at nedgangen har vært for sterk. Dette viser at kostnadsnivået har økt for mye og for raskt, og at det er behov for en gjenoppretting.
6. Endringen i retningslinjene for pengepolitikken innebærer at rammevilkårene for lønnsdannelsen er endret på et viktig punkt. Det operative målet for pengepolitikken er lav inflasjon. Dette innebærer et endret reaksjonsmønster dersom lønnsveksten blir for høy, fordi det nå i større grad vil være pengepolitikken, og i mindre grad finanspolitikken, som må reagere for å forhindre økt inflasjon. Lønnsvekst som er høyere enn hva som er i samsvar med inflasjonsmålet, kan lede til renteøkning, noe som vanligvis vil medføre en styrking av kronekursen. Styrket krone på toppen av økt lønnsvekst og økt rente innebærer at konkurranseutsatt sektor i større grad enn tidligere må bære byrden dersom lønnsveksten blir for høy. Utvalget mener at dette understreker hvor viktig det er at lønnsveksten ikke kommer ut av kurs – den må være på et nivå som både sikrer konkurrenseevnen og *ikke* skaper behov for innstramminger i pengepolitikken. Dersom lønnsveksten kommer ut kurs, og pengepolitikken strammes inn, vil arbeidsledigheten raskt stige, først i konkurranseutsatt sektor og deretter i resten av arbeidslivet.
 7. Ifølge retningslinjene skal pengepolitikken rettes inn mot det operative målet om en inflasjon som over tid er nær 2,5 pst. Samtidig vil utvalget understreke at pengepolitikken må ta hensyn til at vedvarende store utslag i valutakursen kan innebære betydelige og langvarige realøkonomiske kostnader for konkurranseutsatt sektor, og etter hvert også for økonomien som helhet. Videre må den pengepolitiske respons ses i lys av at lønnsveksten i økonomien fremkommer som et resultat av et samspill av en rekke ulike faktorer, og vil variere fra år til år.
 8. Tradisjonelt har norsk lønnsdannelse vært preget av en utstrakt grad av koordinering for å hindre en «alles kamp mot alle». Utvalget mener det er svært viktig at dette trekket ved norsk lønnsdannelse videreføres. Alternativet vil antakelig være et vesentlig høyere nivå på arbeidsledigheten enn vi har vært vant til i Norge. Etter utvalgets vurdering bør det bygges videre på de koordinerende mekanismene som allerede eksisterer i lønnsdannelsen:
 - Konkurrenseutsatt sektor bør fortsatt for-
 - handle først, slik at den kan fungere som et frontfag som setter rammene for oppgjørene både i offentlig sektor og privat sektor for øvrig.
 - Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene og Regjeringens kontaktutvalg med partene må videreføre sin rolle i å sørge for en god dialog og en mest mulig felles virkelighetsforståelse av de utfordringer som norsk økonomi står overfor.
 - Riksmeklingsmannen og Rikslønnsnemnda har spilt en sentral rolle ved å motvirke at enkelte grupper, som ikke behøver å ta et helhetlig ansvar, har kunnet tvinge fram lønnsoppgjør med store samfunnsøkonomiske skadevirkninger.
 - Lovgivning og avtaleverk bør støtte opp under at lønnsdannelsen kan skje på en koordinert måte når det gjelder de samlede rammene for lønnsveksten.
 - For å sikre større samtidighet i lønnsoppgjørene og styrke frontfagets rolle mener utvalget at de lokale forhandlingene for funksjonærer og arbeidere i frontfaget bør avsluttes på et tidligere tidspunkt enn i dag. I tillegg ville det styrke graden av samordning og muligheten til å unngå lønnsspiraler dersom også fastsettelsen av lederlønningene falt mer sammen i tid med den øvrige lønnsfastsettelsen.
 9. Utvalget vil understreke betydningen av at alle grupper respekterer de rammer som det er enighet om i den koordinerte lønnsdannelsen. Dette gjelder særlig grupper som har en sterk markedsposisjon, enten dette skyldes svak konkurranse på produktmarkedene eller fordeles knyttet til naturressurser, samt enkelte arbeidstakere med en spesiell posisjon eller kompetanse. Dersom slike grupper vedvarende får høyere lønnsvekst enn andre, kan dette undergrave mulighetene for koordinering. Blant annet kan lønnsutviklingen for ledere ha en betydelig signaleffekt og dermed påvirke den generelle lønnsutviklingen. Det er etter utvalgets vurdering uheldig hvis lederlønningene øker sterkere enn de rammene som legges for den gjennomsnittlige lønnsveksten.
 10. Utvalget mener det er nødvendig å styrke den geografiske fleksibiliteten i lønnsdannelsen, særlig innen offentlig sektor der fleksibiliteten er mindre enn i privat sektor. Det er uheldig hvis manglende geografisk fleksibilitet i offentlig sektor bidrar til vansker med å holde på kvalifisert arbeidskraft i sentrale områder, samti-

dig som offentlig sektor får en lønnsledende posisjon i mindre sentrale områder og på den måten bidrar til å øke kostnadene for konkurranseutsatte virksomheter som ofte er lokalisert der. For å ivareta behovet for koordinering, er det viktig at lønnsdannelsen også her følger de rammer som gjelder ellers i økonomien.

11. Problemene konkurranseutsatt sektor nå opplever har først og fremst sammenheng med lønnsdannelsen og effekten av pengepolitikken på kronekursen. Det er her en må søke løsningene. Utvalget vil ikke anbefale tiltak som støtter enkeltbransjer og enkeltvirksomheter. Med lavere lønnsvekst kan pengepolitikken slakkes opp. Da faller renten og kronen vil kunne svekkes.
12. Hensynet til konkurranseutsatt sektor tilsier at budsjettpolitikken bør følge opp handlingsregelen for bruken av oljeinntekter. Utvalget vil advare sterkt mot å åpne opp for en systematisk sterkere økning i bruken av oljeinntekter enn det som følger av handlingsregelen. Det vil kunne føre til sterk krone og svekket konkurranseevne, og bidra til for rask nedbygging av konkurranseutsatt sektor. I tillegg vil det gjøre det vanskelig å møte økningen i pensjonsutgiftene i årene framover.
13. Utvalget vil understreke at en må stå fast ved at Petroleumsfondet skal være plassert i utlandet slik at en unngår at oljeinntektene slår direkte ut i en styrket kronekurs. For næringslivet ville resultatet av dette bli en svekket konkurranseevne. En framtidig pensjonsreform, uavhengig av hvordan denne utformes, må støtte opp under at valutainntektene fra oljevirksomheten i all hovedsak plasseres i utenlandsk valuta.
14. For å fremme omstilling og vekst i norsk økonomi er det viktig at rammevilkårene er stabile og gir arbeidsvilkår som gjør norsk næringsvirksomhet konkurransedyktig. Dette forutsetter fortsatt høy yrkesaktivitet, en velkvalifisert arbeidsstyrke, og at effektiviteten øker i alle deler av økonomien. Økningen i offentlige tjenesteyting som vil følge av den demografiske utvikling med flere eldre, må ledsages av økt produktivitet dersom ytelsenes standard skal opprettholdes.

2.2 Bakgrunn

Bakgrunnen for at utvalget ble satt ned var at høy lønnsvekst gjennom flere år, og en styrket krone siden mai 2000, hadde ført til en betydelig svekkelse av den kostnadmessige konkurranseevnen. Lønnsveksten i 2002 på 5,7 pst. var den høyeste nominelle lønnsveksten siden 1998, og den høyeste reallønnsveksten siden midt på 1970-tallet. Fra 1996 til 2002 vokste timelønnskostnadene i norsk industri med til sammen 18 pst. mer enn hos våre handelspartnere. Det stramme arbeidsmarkedet og den høye lønnsveksten bidro til høy rente og sterk kronekurs. Denne utviklingen innebar store utfordringer for konkurranseutsatt sektor, og det var fare for at økonomien ville bevege seg i en ubalansert retning med rask nedbygging av konkurranseutsatt sektor og stigende arbeidsledighet.

For å snu denne utviklingen tok Regjeringen Bondevik etter inntektsoppgjørene 2002 et initiativ overfor partene i arbeidslivet for å styrke det inntektspolitiske samarbeidet. På bakgrunn av dette initiativet ble det høsten 2002 enighet om å sette ned to utvalg for å drøfte utfordringer for lønnsdannelsen og det inntektspolitiske samarbeidet. Det ble satt ned et dialogforum, ledet av Arbeids- og administrasjonsministeren, som under Kontaktutvalget fikk som mandat å drøfte grunnlaget for lønnsoppgjøret i 2003. På bakgrunn av dette arbeidet la Kontaktutvalget fram en felles erklæring 22. januar 2003 om situasjonen foran mellomoppgjøret 2003, jf. avsnitt 7.2. Det ble i tillegg satt ned et ekspertutvalg, under ledelse av professor Steinar Holden, som skulle vurdere utfordringer for konkurranseutsatt sektor og lønnsdannelsen i årene framover (Holden II-utvalget). Holden II-utvalget fikk frist fram til 1. april med å legge fram sin innstilling.

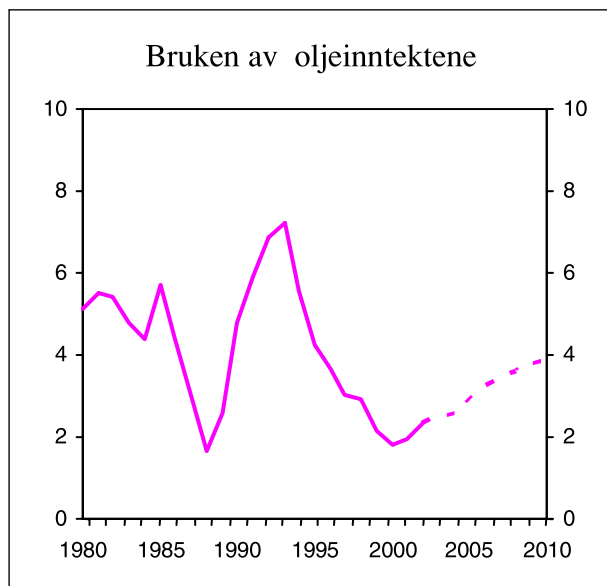
Kapittel 3 redegjør for de nye retningslinjene for penge- og finanspolitikken som ble innført i mars 2001. Kapittel 4 redegjør for utfordringer for konkurranseutsatt sektor. Kapittel 5 redegjør for norske og internasjonale erfaringer med utstabil valutakurs. Kapittel 6 presenterer beregninger som viser konsekvenser for konkurranseutsatt sektor av innfasing av oljeinntekter. Kapittel 7 drøfter utfordringer for lønnsdannelsen, mens kapittel 8 adresserer spørsmålet om det er behov for tiltak for å styrke konkurranseutsatt sektor og omstillingsevnen i norsk økonomi. Resten av kapittel 2 gir et sammendrag av hovedpunktene i de andre kapitlene.

2.3 Retningslinjene for den økonomiske politikken (kapittel 3)

Det ble innført nye retningslinjer for den økonomiske politikken i mars 2001, jf. St.meld. nr. 29 (2000-2001), jf. kapittel 3. Et kjernepunkt i utvalgets mandat har vært å vurdere hvilke konsekvenser disse retningslinjene har for lønnsdannelsen og konkurranseutsatt sektor.

I 2001 hadde en hatt et vedvarende press i norsk økonomi, og oljeinntektene hadde de siste årene vært høyere enn forventet. Samtidig var det klart at utgiftene til pensjoner, pleie og omsorg etter hvert ville øke kraftig, mens petroleumsinntektene over tid ville avta. På denne bakgrunn mente Regjeringen at det var behov for en klar og langsiktig strategi for bruken av oljeinntektene. Dette ble uttrykt i handlingsregelen for innfasing av oljeinntekter over statsbudsjettet. I henhold til denne regelen skulle en årlig bruke forventet realvækst, anslått til 4 pst., av kapitalen i Petroleumsfondet over statsbudsjettet. Samtidig var det etter Regjeringens syn behov for en klarere forankring av pengepolitikken rolle i å støtte opp om en stabil økonomisk utvikling. Pengepolitikken ble pålagt å sikte mot stabilitet i kronens verdi, nasjonalt og i forhold til handelspartnerne, samtidig som den skulle bidra til å stabilisere utviklingen i produksjon og sysselsettingen. Det operative målet for pengepolitikken ble fastsatt til lav og stabil inflasjon, definert som en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2,5 pst. De nye retningslinjene fikk bred tilslutning i Stortinget.

Utvalget vil understreke at det ikke skjedde noe regimeskifte i den faktiske bruken av oljeinntekter av statsbudsjettet i mars 2001. Den økte bruken av oljeinntekter som er anslått i perioden fram mot 2010 er begrenset, både absolutt og sett i forhold til våre egne erfaringer over de siste 20 årene, jf. figur 2.1. I de fleste årene på 1980- og 1990-tallet ble det brukt mer oljeinntekter over statsbudsjettet enn det nå legges opp til i årene fremover. Den isolerte effekten på norsk økonomi av den økte bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet som følger av handlingsregelen, vil også være begrenset og kan ha blitt overvurdert av mange observatører.



Figur: 2.1 Strukturelt oljekorrigert underskudd. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge, 1980-2010

Kilde: Finansdepartementet

2.4 utfordringer for konkurranseutsatt sektor (kapittel 4)

De konkurranseutsatte næringene står overfor betydelige utfordringer. De siste fem årene har lønnsveksten vært klart høyere enn gjennomsnittet hos våre viktigste handelspartnere. I tillegg styrket kronen seg kraftig mellom mai 2000 og januar 2003. Selv om kronen har svekket seg noe siden januar 2003, er den fremdeles på et sterkere nivå enn hva som er i samsvar med en balansert økonomisk utvikling.

Konkurranseutsatt sektor er viktig fordi den skaper valutainntekter som setter oss i stand til å øke våre forbruksmuligheter gjennom internasjonal handel. Dersom kostnadsnivået i konkurranseutsatt sektor blir for høyt, vil vi gradvis tape markedsandeler på eksport- og hjemmemarkedene, og valutainntektene kan bli for små til å finansiere den importen vi ønsker å ha.

Selv om valutainntektene fra oljesektoren innebærer at Norge kan ha et noe høyere kostnadsnivå enn om vi ikke hadde hatt slike inntekter, kan ikke kostnadsutviklingen i Norge over tid avvike vesentlig fra de landene vi handler med. Mens mange virksomheter i skjermet sektor kan velte økte kostnader over i prisene, er dette i mindre grad tilfelle for bedrifter som produserer i

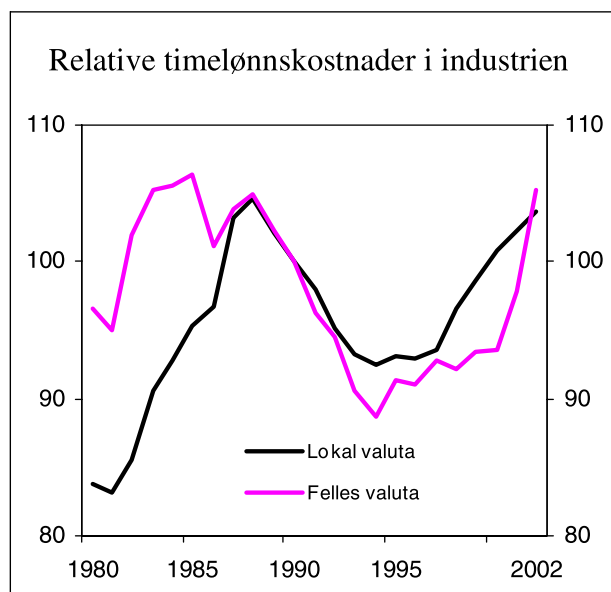
konkurranse med utenlandske produsenter. Hvis lønnveksten i økonomien blir høyere enn hva produktivitsveksten i konkurranseutsatt sektor gir rom for, vil investeringene i sektoren falle kraftig og sysselsetting og produksjonen i disse næringene vil gradvis reduseres.

De siste årene har økt internasjonal spesialisering og reduserte handelshindringer bidratt til å øke handelen mellom de fleste land. Stadig flere næringer er derfor blitt konkurranseutsatte. Sammenvevingen mellom skjermede og konkurranseutsatte bedrifter i form av leveranser av ulike varer og tjenester i produksjonen, har også bidratt til å gjøre deler av de skjermede næringene mer utsatt for effektene av økt internasjonal konkurranse. Friere kapitalbevegelser mellom land har også bidratt til å skjerpe kravene til avkastning både i konkurranseutsatte og skjermede næringer.

Sterkere økonomisk integrering mellom Øst- og Vest-Europa har skjerpet konkurransen for norsk næringsliv, samtidig som mange av de øst-europeiske landene har blitt mer aktuelle som investeringsområder for norske bedrifter. Terskelen for norske bedrifter for å investere i disse landene kan være lavere enn for eksempel i Øst-Asia. Arbeidsstyrken er relativt velutdannet, og er betydelig lavere lønnet enn i Norge. Denne utfordringen deles i stor grad av andre vestlige land, men blir særlig alvorlig i lys av det høye kostnadsnivået i Norge. Utflytting av produksjon til disse landene vil være særlig aktuelt for næringer som ikke bruker andre lokale innsatsfaktorer enn arbeidskraft (i motsetning til for eksempel naturressursbaserte næringer) – disse vil over tid lokalisere seg der hvor arbeidskostnadene er lavest i forhold til produktivitetsnivået.

Norge har, som andre industriland, opplevd en trendmessig nedgang i industrisysselsettingen over de siste tiårene. Dette har blant annet bakgrunn i høy produktivitsvekst i industrien og at vårt forbruk av tjenester, etter hvert som vi blir rikere, øker raskere enn vårt forbruk av varer. Den gradvise reduksjonen i industrisysselsettingen behøver ikke nødvendigvis representere noe problem for Norge. Problemet oppstår hvis denne utviklingen skulle gå raskere enn i andre land, uten at vi blir tilsvarende mer produktive, og komme ut av takt med vårt behov for valutainntekter som kan betale for de varene vi ønsker å importere.

Utviklingen i konkurranseutsatt sektors kostnadmessige konkurranseevne avhenger blant annet av utviklingen i produktivitet, lønnskostna-



Figur 2.2 Relativ timelønnskostnader i industrien. 1980-2002. Indeks 1990=100

Kilde: Det tekniske beregningsutvalget og Finansdepartementet

der og kapitalkostnader. Mange av de faktorene som inngår i de tradisjonelle målene på konkurranseevnen er imidlertid usikre størrelser, og den endelige «testen» på om en nærings konkurranseevne er god nok vil være om investeringene er tilstrekkelig store til å opprettholde næringen på lengre sikt. Omfanget av flytting av produksjon til andre land vil også være en indikasjon på om lønnsnivået er blitt for høyt, særlig dersom dette gjelder produksjon der vi har grunn til å tro at vi er relativt flinke, dvs. at vi har et høyt produktivitetsnivå.

Et vanlig mål for utviklingen i konkurranseevnen er endringer i relative lønnskostnader mellom Norge og handelspartneren. Målt i felles valuta økte lønnskostnadene for norske industriarbeidere til sammen 18 prosent mer enn hos handelspartnerne i perioden 1996-2002, og til sammen 16 prosent mer i perioden 2000-2002, jf. figur 2.2. Tapet av kostnadmessig konkurranseevne siden 1996 er større enn gevinsten gjennom første del av 1990-tallet. Høyere lønnsvekst enn handelspartnerne forklarer tre fjerdedeler av denne svekselen siden 1996, mens sterkere kronekurs forklarer en fjerdedel. Lønnskostnadene for arbeidere i norsk industri lå i fjor anslagsvis 34 pst. høyere enn hos våre handelspartnere.

Endringer i valutakursen påvirker konkurranseutsatte virksomheters kostnadmessige konkurranseevne. Gjennom valutasikringsinstrumenter kan næringslivet i noen grad sikre seg mot

virkningene på lønnsomheten av kortsiktige endringer i valutakursen. I et perspektiv utover 1 – 2 år finnes det imidlertid ikke gode valutasikringsinstrumenter, og kostnadene for bedriftene vil derfor bli vesentlig større ved en vedvarende nivåendring enn ved kortsiktige fluktasjoner. Utsiktene for den nominelle valutakursutviklingen i årene fremover er derfor viktige for beslutninger om lokalisering.

Etablering av produksjon i et nytt land innebærer betydelige irreversible kostnader. Ved stor usikkerhet om fremtidig valutakurs vil mange bedrifter derfor kunne velge å utsette slike beslutninger, for å se utviklingen an, selv om én lokalisering ser mer lønnsom ut enn en annen. Dette kan forklare hvorfor det ser ut til å være relativt høye terskelverdier for hvor store forskjellene i lønnsomhet må være for at en bedrift flytter hele eller deler av sin virksomhet fra et land til et annet. Hvis en først er kommet over en slik terskel, kan bevegelsen ut av et marked eller fallet i investeringer bli markante. Etter utvalgets vurdering er det en fare for at den kraftige konkurranseevnesvekkelsen de senere årene har brakt mange konkurranseutsatte virksomheter nær eller over en slik terskel.

Utvalget har hatt møte med eiere av, ledere og tillitsvalgte i konkurranseutsatte virksomheter. Dette har vært nyttig for å danne et bilde av hvordan konkurranseutsatte virksomheter opplever sin egen situasjon i dag, og hvilke strategier de følger i lys av denne. Hovedinntrykkene fra disse samtalerne, samt en kartlegging som NHO har gjennomført blant en gruppe av konkurranseutsatte virksomheter om konsekvensene av svekket konkurranseevne, kan oppsummeres på følgende måte:

- Styrkingen av kronen har stor negativ effekt på omsetning og lønnsomhet for virksomheter med stor eksportandel. Effekten av styrket kronekurs kommer på ulikt tidspunkt i bedriftene, avhengig av lengde på kontrakter, bruk av valutasikring og omfanget av markedsmakt.
- Omstillingen i bedriftene skjer først for inn-satsvarer i produksjonen, og styrkingen av kronekursen har ført til at bedriftene i større grad enn før skifter ut norske underleverandører med utenlandske.
- Nivået på nyinvesteringer i norsk landbasert industri er svært lavt. Investeringene som gjennomføres er i hovedsak vedlikeholdsinvesteringer. Det er mer sannsynlig at ekspansjon vil skje i utlandet enn i Norge. Virksomhetene betrakter det imidlertid som en naturlig konse-

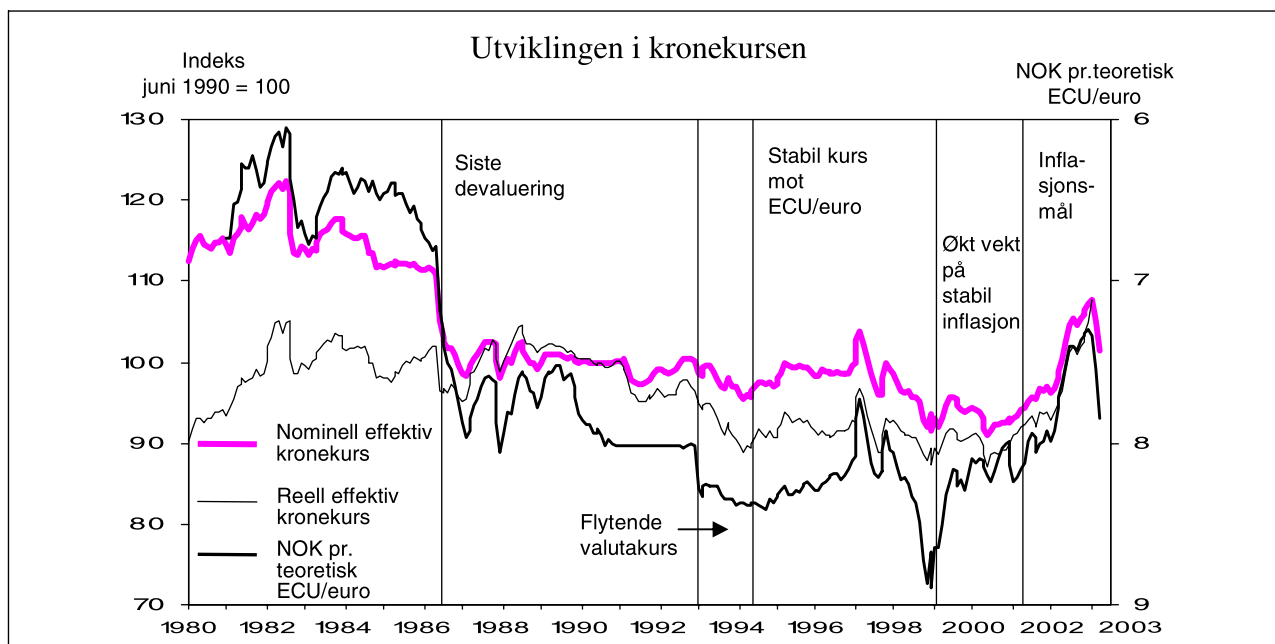
kvens av globalisering og internasjonal arbeidsdeling at en del arbeidsintensive prosesser som er for dyre i Norge, i framtiden vil bli utført i andre land.

- Det er avgjørende at kostnadsutviklingen bringes ned på linje med våre viktigste handelspartnere. For at viktige aktører og klynger skal beholdes i norsk industri, må lønnsdannelsen fremdeles være tilpasset konkurranseutsatt sektor.
- Mange høyteknologiske miljøer i Norge er underleverandører til de store industribedriftene. For at de skal overleve i et internasjonalt marked er de avhengige av kompetansemiljøer og store krevende kunder i hjemmemarkedet.
- Stabile og gode rammebetingelser er sentralt.
- Økt satsing på kunnskap, forskning og utvikling ble fremhevet som viktig for å få til nyinvesteringer i Norge.
- Det ble lagt vekt på at offentlig sektor må effektiviseres for å hindre at arbeidskraft presses ut av konkurranseutsatt sektor.
- Det bør legges til rette for økt arbeidsinnvandring.
- Det er behov for tiltak for oljevirksomhet som er tilpasset mindre oljefelt og haleproduksjon, blant annet et skatteregime som støtter opp under en ny fase for oljeutvinning.

2.5 Ustabil valutakurs – norske og internasjonale erfaringer (kapittel 5)

Norsk pengepolitikk har gjennom etterkrigstiden i hovedsak vært innrettet mot fast eller stabil valutakurs. I perioder har det likevel vært betydelige endringer i valutakursen, blant annet gjennom en rekke devalueringer i tiåret 1976-86. Fra mars 2001 er pengepolitikken blitt styrt etter et inflasjonsmål, og også i de to årene forut for dette ble det lagt stor vekt på hensynet til lav prisstigning i utøvelsen av pengepolitikken, jf. kapittel 3.

Siden 1997 har kronekursen fluktuert noe mer enn i perioden 1987-1996. Kronen svekket seg med 9 pst. mellom 1. kvartal 1997 og 1. kvartal 2001. Deretter styrket den seg med 16 pst. fra mai 2000 til januar 2003. Siden har kronen igjen svekket seg – i løpet av 1. kvartal 2003 med vel 6 pst. Den reelle kronekursen, dvs. nominell kronekurs justert for forskjell i prisnivå eller lønnsnivå i forhold til utlandet, har utviklet seg om lag i tråd med den nominelle kronekursen, jf. figur 2.3. Fluktasjonene både i nominell og reell kurs har



Figur: 2.3 Effektiv nominell og reell kronekurs (indeks, juni 1990 = 100) og kroner pr. teoretisk ECU/euro. Månedlige observasjoner 1980 – 2003.¹

¹ Nominell kronekurs mot euro er målt som «syntetisk» euro fra oktober 1990 til januar 1999.

Kilde: OECD og Norges Bank

imidlertid vært mindre i Norge enn i mange andre land.

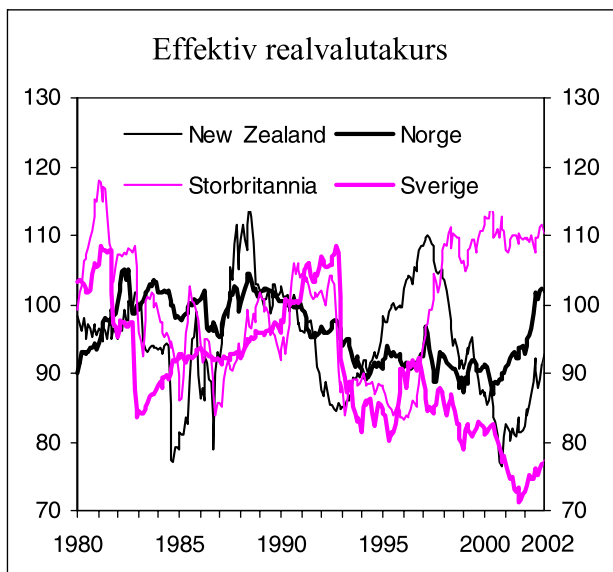
Den økte variasjonen i kronekursen reflekterer blant annet at stadig større og mer mobile internasjonale kapitalstrømmer har gjort det vanskeligere å holde en stabil valutakurs, at oljeprissvingninger i perioder har påvirket kronens status som investeringsobjekt, og at en i pengepolitikken over de siste årene har tillagt inflasjonen større vekt i rentesettingen. Kapittel 5 drøfter mulige årsaker til den kraftige styrkingen av den reelle kronekursen i perioden mai 2000 til januar 2003, blant annet basert på hva økonomisk teori og internasjonale erfaringer kan lære oss om svingninger i realvalutakursen.

Den reelle kronekursen må i følge økonomisk teori på lang sikt være på et nivå som sikrer balanse i utenriksøkonomien. Hvilket nivå på realkursen som er i samsvar med dette, avhenger blant annet av hvor produktive vi er – hvis produktiviteten vår er høy, kan vi ha en sterk realkronekurs. En sterk reell kronekurs kan imidlertid også oppstå som et ulikevektsfenomen, i den forstand at kronekursen kan være sterkere enn det vårt produktivetsnivå tillater. En slik ulikevekt kan oppstå som følge av en kraftig nominell appresiering, slik andre land med flytende valutakurs har opplevd. En ulikevekt kan også skyldes høy

innenlandsk kostnadsvekst, eller en kombinasjon av nominell appresiering og høy kostnadsvekst.

Uansett årsak vil en ulikevekt med et høyt kostnadsnivå kunne ramme den delen av næringslivet som er utsatt for internasjonal konkurranse, og dermed gjøre det vanskelig å skape tilstrekkelige valutainntekter for å finansiere importen. Problemene som oppstår i en ulikevekt med en sterk krone, vil over tid føre til en nominell svekkelse av kronen, eller til lavere innenlandsk kostnadsvekst, slik at realkursen etter hvert beveger seg mot sin langsiktige verdi. Dersom ulikevekten er kraftig eller vedvarende, kan imidlertid kostnadene for økonomien bli betydelige.

Mange andre land har også opplevd store, til dels vedvarende fluktasjoner i realvalutakursen, jf. figur 2.4. Slike fluktasjoner kan skyldes både variasjoner i den nominelle valutakursen og endringer i kostnadsveksten i forhold til utlandet. Siden priser og lønninger endrer seg sakte, er det i første rekke nominelle valutakursbevegelser som ligger bak store og vedvarende svingninger i realvalutakursen. Internasjonale sammenlikninger viser at variasjonen i realvalutakursen gjennomgående er større for land med flytende enn for land med fast valutakurs. Erfaringen viser imidlertid også at store utslag i realvalutakursen har en tendens til å bli reversert på mellomlang sikt.



Figur: 2.4 Effektiv realvalutakurs for utvalgte land. 1980-2002 (Månedssdata, juni 1990=100)

Kilde: OECD

Internasjonale erfaringer viser også at det kan være meget vanskelig å holde på et fastkursregime. Fast valutakurs krever at finanspolitikken og lønnsfastsettelsen må bidra til intern balanse i økonomien. Tradisjonelle fastkursregimer er i tillegg sårbare for valutakursspekulasjon. De fleste av de industrialiserte landene som tidligere hadde fast valutakurs, har nå valgt å tre inn i en valutaunion med en felles valuta (euro).

Under et inflasjonsmål settes renten med sikte på å holde inflasjonen lav og stabil. Dersom inflasjonen ser ut til å bli høyere enn målet, vil sentralbanken normalt heve renten. Høyere rente vil dempe aktivitetsnivået i økonomien, og dermed redusere innenlandsk lønns- og prisvekst (rente-kanalen). Samtidig vil høyere rente normalt føre til at valutakursen styrkes, slik at importprisene reduseres (valutakurskanalen). Slik sett er en viss variasjon i valutakursen over konjunktorene noe en må regne med ved inflasjonsstyring og fleksibel valutakurs. Tilsvarende vil valutakursen normalt svekkes i en nedgangskonjunktur når renten reduseres.

Internasjonale erfaringer viser at det er vanskelig å spå om utviklingen i den nominelle valutakursen. Selv om valutakurser på lang sikt vil påvirkes av realøkonomiske forhold, og selv om renten påvirker valutakursene, påvirkes de på kort og mellomlang sikt i stor grad av forventninger i valutamarkedet som kan endres raskt. Erfaringen viser at sentralbankene i mange tilfeller har

begrenset mulighet til å styre valutakursen i et regime med fleksibel valutakurs.

Den viktigste faktoren bak den kraftige styrkingen av kronen fra mai 2000 til januar 2003, er trolig at rentenivået i Norge har vært mye høyere enn i utlandet. Rentedifferansen skyldes både at norske renter har vært relativt høye og at internasjonale renter har vært svært lave historisk sett. Høy rente i Norge har hatt bakgrunn i behovet for å stabilisere den økonomiske utviklingen og sikre en prisvekst i tråd med inflasjonsmålet. Lønnsveksten i Norge har gjennom flere år vært relativt høy, og Norges Bank har i stor grad motivert sin rentesetting ut fra behovet for å motvirke inflasjonsimpulsene fra denne lønnsveksten. Internasjonalt er det lavkonjunktur, og sentralbankene i flere land, blant annet USA, euroområdet og Japan, har holdt rentene på svært lave nivåer.

Andre forhold kan ha forsterket effekten av den høye rentedifferansen. Slik forhold kan være oppfatninger om kronen som en «trygg havn» i en urolig periode i internasjonale kapitalmarkeder, vurderinger av kronen som en «petrovaluta» og oppfatninger om at sentralbanken i utøvelsen av pengepolitikken har lagt lite vekt på valutakursutviklingen som et selvstendig mål. Alle disse forholdene kan lett endre seg. Videre har Norges Bank etter årsskiftet lagt større vekt enn tidligere på utviklingen i kronekursen i sine vurderinger av inflasjonsutsiktene og innrettingen av pengepolitikken. I Inflasjonsrapport 1/03 skrev Norges Bank at det nå ligger an til gradvise lettelser i pengepolitikken. I tillegg vil endringer i konjunkturutviklingen hjemme og ute etter hvert trolig redusere rentedifferansen. Oljeprisen vil kunne endre seg mye hvis situasjonen i Midt-Østen endrer seg. Disse forholdene trekker etter utvalgets vurdering i retning av at den sterke appresieringen skyldtes, i tillegg til den høye rentedifferansen, midlertidige faktorer. Den betydelige svekkelsen av kronen siden årsskiftet underbygger dette.

Oppmerksomheten rundt innfasingen av oljeinntekter gjennom handlingsregelen, og vedvarende press for å bruke oljepenger ut over handlingsregelen, kan også ha bidratt til å skape forventninger om at høy rentedifferanse ville vare ved i tiden framover. Økt bruk av oljeinntekter medfører omstillinger i økonomien og en realappresiering av kronen. Beregningene i kapittel 6 viser imidlertid at realappresieringen som følger av innfasingen av oljeinntekter er av begrenset omfang, og mindre enn den realappresieringen vi har sett de siste årene. Etter utvalgets vurdering

kan mange av markedsaktørene ha overvurdert behovet for realappresiering.

Den kraftige styrkingen av kronen er i stor grad en følge av en pengepolitikk som tar sikte på å holde inflasjonen lav. Samtidig har kronekursen representert en stor belastning for industrien og resten av konkurranseutsatt sektor. Dette innebærer et betydelig dilemma for samspillet mellom pengepolitikken, finanspolitikken og lønnsdannelsen. De store kostnadene som en for sterk krone medfører for konkurranseutsatt sektor, innebærer at det er begrenset rom for pengepolitisk innstramning innenfor en balansert politikk, hvor hensynet til konkurranseutsatt sektor står sentralt. Dette innebærer at finanspolitikken og det inntektspolitiske samarbeidet fortsatt må spille en viktig rolle for å bidra til en stabil økonomisk utvikling.

I kapittel 5 pekes det på at forvaltningen av sparingen i Petroleumsfondet kan ha konsekvenser for realvalutakursen. Det meste av oljeinntektene plasseres i dag i Petroleumsfondet og spares i utlandet. Petroleumsinntektene holdes på denne måten i stor grad utenfor norsk økonomi. Dette bidrar til å begrense virkningene på kronekursen og næringsstrukturen i fastlandsøkonomien. Om sparingen i Petroleumsfondet i stedet hadde blitt plassert innenlands, ville trolig kronen styrket seg. Dette ville medført svekket kostnadsmessig konkurranseevne. Fondering av pensjoner kan, under visse betingelser, ha tilsvarende virkning som om deler av Petroleumsfondet ble investert innenlands. En framtidig pensjonsreform må etter utvalgets syn innrettes slik at en unngår utilsiktede og negative effekter på konkurranseevnen.

2.6 Konsekvenser for konkurranseutsatt sektor av innføring av oljeinntekter belyst ved modellberegninger (kapittel 6)

Valutainntektene fra utvinning av olje og gass i Nordsjøen reduserer noe av behovet for valutainntekter fra konkurranseutsatt sektor. Utvinning av olje og gass gir betydelig større inntekter enn det en kunne oppnådd ved å bruke av arbeidskrafts- og kapitalinnsatsen i Nordsjøen i andre anvendelser. De ekstraordinære eksportinntektene fra utvinning av olje- og gassressursene gir økt tilgang på utenlandsk valuta, og er derfor ofte blitt sammenlignet med en valutagave. Siden oljeinntektene er i utenlandsk valuta, kan de sett for landet som helhet bare brukes i utlandet. Dersom

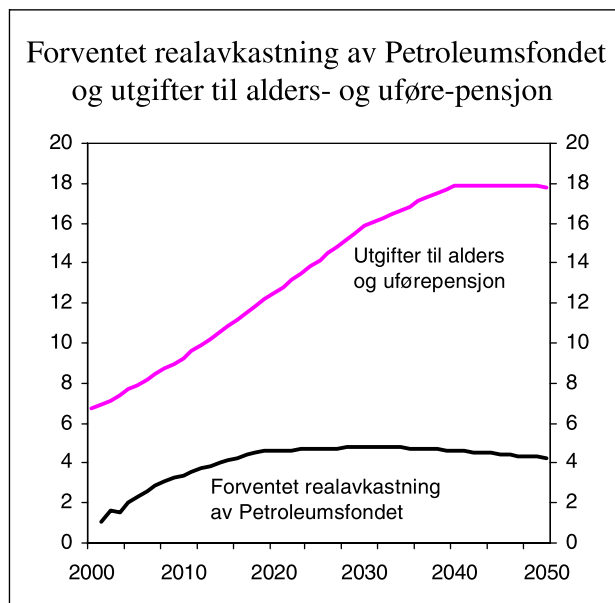
vi ikke skal gi dem bort, er det bare en måte vi kan bruke dem på – vi kan øke våre nettokjøp fra utlandet. Dette kan skje ved å øke importen og/eller redusere annen eksport.

I prinsippet kunne vi øke vår bruk av utenlandsproduserte varer og tjenester uten at dette behøvde å påvirke produksjonsstrukturen i Norge. Når vi blir rikere, ønsker vi imidlertid vanligvis å bruke mer av de aller fleste varer og tjenester, også de som må produseres i Norge (skjermet produksjon). Da må produksjonen i skjermet sektor økes, og dersom det ikke er mye ledig kapasitet i økonomien, krever det at arbeidskraft og kapital overføres fra konkurranseutsatt sektor. Dette vil skje ved at kostnadsnivået i begge sektorer stiger, og lønnsomheten i konkurranseutsatt sektor svekkes. En viss overføring av ressurser er dermed en uunngåelig følge av at oljeinntektene blir brukt.

Siden vi er inne i en periode med høye oljeinntekter er det fristende å bruke mye av disse inntektene nå. Det er mange gode formål som fremstår som viktige. Men det er flere grunner til at bruken av oljeinntektene bør være moderat. For det første må bruken av oljeinntektene ses i sammenheng med fordelingen mellom ulike generasjoner. Meravkastningen fra utvinning av olje og gass fra Nordsjøen er ikke vår generasjons fortjeneste, den skyldes verdien av en naturressurs som har ligget i Nordsjøen lenge. Det er derfor lite rimelig at vår generasjon skal bruke opp oljeinntektene selv – det synes mer rimelig at verdien av oljeinntektene fordeles jevnt på denne og framtidige generasjoner.

For det andre må bruken av oljeinntektene ses i sammenheng med utviklingen i øvrige formues- og gjeldsposter for det offentlige, og for Norge som helhet. Sammenlignet med fremtidige pensjonsforpliktelser er ikke oljeformuen stor. Den årlige realavkastningen av Petroleumsfondet vil være langt mindre enn de årlige utgiftene til alders- og uførepensjon i tiden framover, jf. figur 2.5. Jo mer en øker bruken av oljeinntektene det nærmeste tiåret, dess større blir behovet for senere å stramme inn på offentlige budsjetter for å innfri statens pensjonsforpliktelser og økningen i etterspørselen etter offentlig finansierte helse- og omsorgstjenester. Dette vil skje samtidig som andelen eldre og yrkespassive i forhold til resten av befolkningen øker. Dette tilsier at sparingen og overskuddet på driftsregnskapet overfor utlandet bør være høyt i årene framover.

For det tredje trekker hensynet til stabilitet i den økonomiske utviklingen i samme retning.



Figur: 2.5 Forventet realavkastning av Petroleumsfondet og utgifter til alders- og uførepensjon. Prosent av BNP.

Kilde: Finansdepartementet

Hvis bruken av oljeinntektene skulle følge profilen for inntjening av oljeinntekter, ville dette innebære meget omfattende omstillinger for konkurranseutsatt sektor i det nærmeste tiåret når inntektene er høye. Deretter ville det bli en kraftig oppbremsing av veksten i offentlig og privat forbruk når oljeinntektene avtok, med tilsvarende store omstillingskrav til skjermet sektor. Slike omstillinger tar det imidlertid tid å realisere – ressurser kan ikke flyttes momentant mellom sektorer – og resultatet ville blitt store svingninger i sysselsetting og produksjon, og perioder med høy arbeidsledighet.

For det fjerde gjør usikkerheten om oljeinntektenes størrelse, og avkastningen på Petroleumsfondet, at det er vanskelig å vite noe sikkert om behovet for andre valutainntekter i tiden framover. Erfaringene med «Hollandsk syke» fra flere land viser at det er vanskelig å bygge konkurranseutsatt sektor opp igjen hvis den først er bygget ned. Dersom en tar sikte på en høy bruk av oljeinntektene, og de så skulle vise seg å bli mindre enn en regnet med, ville en få betydelige kostnader med innstramning i økonomien, og høyere arbeidsledighet.

I Norge tilfaller oljeinntektene i hovedsak staten, og den økte bruken av oljeinntekter i tiden framover vil derfor skje over statsbudsjettet. Dette kan enten skje ved at utgiftene på statsbud-

sjettet øker, at andre inntekter på statsbudsjettet reduseres eller ved en kombinasjon av de to. Beregningene i kapittel 6 viser at økningen i bruken av oljeinntekter gir opphav til noe mindre næringsomstillinger hvis den gis som skattelette enn hvis den brukes til å øke offentlige utgifter.

Hvis oljeinntektene brukes i en lavkonjunktur, der det er mye ledige ressurser i økonomien – høy arbeidsledighet eller store arbeidskraftreserver – vil næringsomstillingene som følger av bruk av oljeinntekter kunne bli små. Framover kan imidlertid lav vekst i arbeidsstyrken bidra til at den økte innfasingen av oljeinntektene fører til større omstillinger mellom konkurranseutsatt og skjermet sektor sammenliknet med utviklingen de siste tretti årene.

Virkningen på kostnadsnivået i forhold til utlandet avhenger av hvor raskt oljeinntektene brukes. Dersom vi bruker mye oljepenger nå, vil det være behov for en betydelig overføring av arbeidskraft og kapital, og dette vil kreve en sterk økning i kostnadsnivået i Norge. På kort sikt er produksjonsressursene lite mobile. Kapitalutstyr i konkurranseutsatt sektor, som fabrikker og maskiner, kan ikke omdannes til kapital i skjermet sektor, som sykehjem og restauranter. Det er også vanskelig å overføre arbeidskraften, som ofte vil ha andre kvalifikasjoner, og bo et annet sted, enn hva nye behov fordrer. Jo mindre mobile produksjonsressursene er, desto større økning i kostnadsnivået vil rask bruk av oljeinntektene medføre.

På lengre sikt er produksjonsressursene mer mobile. Med høyere kostnadsnivå enn i utlandet vil investeringene i konkurranseutsatt sektor være lave, og kapitalbeholdningen reduseres over tid. Antall sysselsatte og antall virksomheter i konkurranseutsatt sektor vil også gå ned. Det er de minst lønnsomme (de minst effektive) virksomhetene som forsvinner først. Når konkurranseutsatt sektor er blitt tilstrekkelig redusert, dvs. når vi har oppnådd den nødvendige overføringen av ressurser til skjermet sektor, må lønnsomheten i konkurranseutsatt sektor økes – slik at det igjen blir attraktivt å investere for å opprettholde produksjonen. Da må kostnadsnivået reduseres, slik at økningen i kostnadsnivået i all hovedsak vil være midlertidig. Det kan likevel ikke utelukkes at kostnadsnivået i Norge kan være noe høyere enn i utlandet også på lang sikt – så lenge vi nyter godt av oljeinntektene, siden konkurranseutsatt sektor vil være noe mindre enn den ville vært uten oljeinntektene.

Resultater fra modellberegningene

Kapittel 6 presenterer et basisforløp som anslår konsekvensene for konkurranseutsatt sektor og økonomien for øvrig av innfasing av oljeinntekter i tråd med handlingsregelen. Basisforløpet beskriver summen av to effekter for konkurranseutsatt sektor – den trendmessige nedgangen i industrien og virkningen av bruken av oljeinntekter.

Det er i basisforløpet på usikkert grunnlag anslått at industrisysselsettingen vil falle med om lag 26 000 personer fra 2001 til 2010, jf. tabell 2.1. Reduksjonen i industrisysselsettingen i basisforløpet er ikke spesielt dramatisk sammenliknet med utviklingen over de siste 30 årene. Målt som årlig gjennomsnitt falt industrisysselsettingen med 0,8 pst i perioden 1970 – 2001, mens gjennomsnittlig årlig reduksjon i perioden 2001 – 2010 ifølge beregningene er 1,0 pst. pr. år, jf. figur 2.6A. Dette indikerer at den isolerte effekten av innfasing av oljeinntekter er begrenset. Fra 4. kvartal 2001 til 4. kvartal 2002 falt sysselsettingen i industrien med 7 600 personer, og nedgangen i 2003 ser ut til å bli like stor. Dette innebærer at den kostnads-messige konkurranseevnen raskt må gjenopprettes, og kronestyrkingen reverseres, for at utviklingen fram til 2010 skal følge en balansert bane.

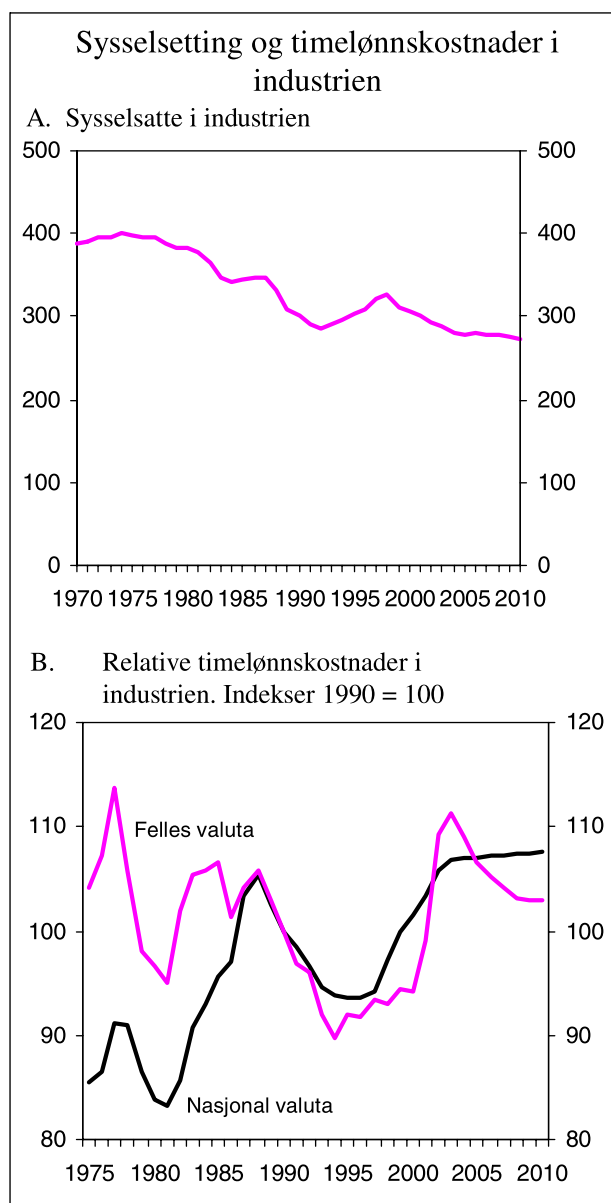
Beregningene innebærer at den reelle valutakursen, målt ved relative lønnskostnader i felles valuta, vil styrke seg med om lag 4 pst. i perioden 2001-2010, jf. figur 2.6B. Utvalget vil peke på at dette er betydelig lavere enn den kraftige styrkingen av realkronekursen som fant sted gjennom 2001 og 2002. I tiden framover må derfor realvalutakursen svekke seg for å være i samsvar med en balansert utvikling i norsk økonomi.

Utvalget vil understreke at forutsetningene som er lagt til grunn for basisforløpet om vekst i det effektive arbeidstilbudet og utviklingen i ressursbruken i offentlig sektor, er betinget av at det i årene framover ikke vedtas nye ressurskrevende reformer i offentlig sektor, og at veksten i antall personer på uføretrygd, attføring og rehabilitering blir betydelig lavere enn hva den har vært de siste 5-10 årene, samt at veksten i sykefraværet og fallet i gjennomsnittlig arbeidstid ikke varer ved.

Basisforløpet kan ikke oppfattes som en prognose for den økonomiske utviklingen, men gir i stedet uttrykk for de næringsomstillinger som kan finne sted ved en balansert økonomisk utvikling. Modellberegningene som basisforløpet bygger på gir ikke grunnlag for å vurdere hvor raskt økonomien vil bevege seg tilbake til en balansert bane hvis det har oppstått betydelige ulikevekter i

økonomien. Det er en risiko for at den kraftige svekkelsen av lønnsomheten i konkurranseutsatt sektor i 2001 og 2002 bidrar til større stabiliseringspolitiske utfordringer enn de som beskrives gjennom basisforløpet. Dette tilsier i så fall at gjenopprettingen av konkurranseevnen bør skje raskt for at forløpet i basisforløpet skal bli realisert.

Utvalget har også gjennomført en rekke virkningsberegninger som belyser konsekvensene av å endre sentrale forutsetninger for beregningene. Dette er gjennomført ved hjelp av to ulike modeller, MODAG og MSG. Disse modellene utfyller hverandre. MSG-beregningene beskriver hvor-



Figur: 2.6 Industrisysselsetting og relative timelønnskostnader i industrien 1970-2010

Kilde: Finansdepartementet og Statistisk Sentralbyrå

dan en langsiktig likevektsbane påvirkes av endringer i sentrale forutsetninger, mens MODAG-resultatene illustrerer hvordan slike endringer kan påvirke samlet etterspørsel og i en periode trekke økonomien vekk fra en slik likevektsbane. MSG forutsetter at produksjonsressursene på ethvert tidspunkt er fullt utnyttet, slik at endringer i samlet etterspørsel ikke påvirker samlet sysselsetting. I MODAG tas det hensyn til at endringer i samlet etterspørsel vil endre samlet sysselsetting og nivået på arbeidsledigheten, noe som er rimelige antagelser i en normal eller svak konjunktursituasjon. Forenklet kan vi si at MSG-beregningene gir uttrykk for størrelsen på den samlede tilpasningen i økonomien på lang sikt, mens MODAG-beregningene gir uttrykk for hvordan vi realistisk kan regne med at økonomien vil endre seg på kort- og mellomlang sikt.

I basisforløpet er det lagt til grunn at innfasingen av oljeinntekter over statsbudsjettet, målt ved en økning i det strukturelle oljekorrigerte budsjettunderskuddet fra 1,9 pst. av BNP i 2001 til 3,9 pst. av BNP i 2010, er jevnt fordelt på skattelettelser og økt offentlig konsum. Tabell 2.1 illustrerer hvilke effekter som kan oppstå hvis innrettingen på innfasingen av oljeinntektene endres. Aktivitetsnivået i konkurranseutsatt sektor reduseres

noe mindre enn i basisforløpet dersom innfasingen i sin helhet brukes til å redusere skattene, og noe mer enn i basisforløpet dersom det i sin helhet benyttes til å øke offentlig konsum. Ifølge beregninger på MODAG- og MSG-modellene blir nedgangen i industrisysselsetting henholdsvis 5 000 personer og 10 000 personer mindre i perioden 2001-2010 sett under ett, dersom innfasingen i sin helhet brukes til å redusere skattene enn dersom den i sin helhet benyttes til å øke offentlig konsum.

Endringene i MODAG er mindre enn i MSG fordi MODAG forutsetter at arbeidstilbudet endrer seg når etterspørselen endres. Siden MSG-modellen forutsetter at produksjonsressursene på ethvert tidspunkt er fullt utnyttet, må økt etterspørsel etter arbeidskraft i offentlig sektor i MSG-beregningene dekkes ved redusert sysselsetting i privat skjermet og konkurranseutsatt sektor. I MODAG vil derimot en etterspørselsøkning langt på vei dekkes ved redusert ledighet og økt arbeidstilbud. Tilsvarende, mens redusert etterspørsel etter arbeidskraft i offentlig sektor i MSG-beregningene frigjør arbeidskraft som går over til privat sektor, vil en del av denne arbeidskraften i MODAG trekke seg ut av arbeidsmarkedet eller gå over til å bli arbeidsledig. Dette innebærer at

Tabell: 2.1 Virkninger av innfasing av oljeinntekter under ulike forutsetninger om innrettingen og nivået på innfasingen

	Basisforløp	Endringer i innrettingen av finanspolitikken innenfor handlingsregelen				Uendret bruk av oljeinntekter sammenliknet med 2001	
		Offentlig konsum		Reduserte skatter		MODAG	MSG
	Prosentvis endring 2001–2010	MODAG	MSG	MODAG	MSG	MODAG	MSG
Avvik fra nivået i basisforløpet i 2010, prosent							
Timelønnskostnader i felles valuta	4,0	4,9	0,9	-1,9	-0,8	-2,6	-3,4
Avvik fra nivået i basisforløpet i 2010, 1 000 personer							
	Endring i 1 000 personer 2001–2010	MODAG	MSG	MODAG	MSG	MODAG	MSG
Sysselsetting	70,4	19,3	0,0	-24,7	0,0	-43,4	0,0
Arbeidstilbud	79,8	0,0	0,0	-17,3	0,0	-32,5	0,0
Ledighet	9,4	-19,3	0,0	7,4	0,0	10,9	0,0
Sysselsetting fordelt på:							
Offentlig forvaltning	54,2	28,2	28,9	-28,2	-28,8	-28,2	-28,7
Industrien	-26,3	-3,7	-5,0	1,5	5,0	0,7	13,0
Øvrige næringer	42,6	-5,1	-23,8	2,0	23,8	-15,9	15,7

effekten på industrisysselettingen av å endre innrettingen av finanspolitikken blir mindre i MODAG enn i MSG.

Tabell 2.1 viser også effektene av å endre tempoet i innfasingen av oljeinntekter. En har beregnet effekten av både en lavere innfasing av oljeinntekter enn i basisforløpet (ingen økning i bruken av oljeinntekter sammenlignet med nivået i 2001), og en høyere innfasing av oljeinntekter enn i basisforløpet (en fordobling av økningen i bruken av oljeinntekter sammenlignet med handlingsregelen).

Forskjellen mellom basisforløpet og alternativet der bruken av oljeinntekter holdes uendret på et strukturelt oljekorrigert budsjettunderskudd på 1,9 pst. av BNP, gir en illustrasjon av den isolerte effekten på industrisysselettingen av å innføre handlingsregelen. Ifølge MODAG-beregningene kan den isolerte effekten av å innføre handlingsregelen anslås til en reduksjon i industrisysselettingen på mellom 700 og 4 800 personer i perioden 2001-2010 sett under ett, avhengig av hvilke antagelser en gjør med hensyn til utslaget på arbeidstilbudet av en endring i sysselettingen, jf. kapittel 6. Ifølge MSG-beregningene kan den isolerte effekten av å innføre handlingsregelen anslås til en reduksjon i industrisysselettingen på 13 000 personer i perioden 2001-2010 sett under ett. MSG-beregningene viser at mesteparten av realappresieringen i basisforløpet i perioden 2001-2010, målt ved økningen i timelønnskostnadene, kan knyttes til innføring av handlingsregelen.

I tillegg til beregninger med ulike forutsetninger om finanspolitikken er det gjennomført andre virkningsberegninger, blant annet:

- Et alternativ der realvalutakursen er noe sterkere i perioden fram til 2010 enn i basisforløpet. Beregningsresultatene i dette alternativet viser en ytterligere reduksjon i industrisysselettingen fram til 2010 på 5 500 personer sammenlignet med basisforløpet. At virkningen ikke er særlig stor, har blant annet sammenheng med at det også i dette alternativet finner sted en betydelig reversering i realkursen fra det sterke nivået den var på i 2002. Med utgangspunkt i dagens situasjon, hvor høy relativ vekst i timelønnskostnadene over flere år har bidratt til å svekke lønnsomheten i norsk industri sammenlignet med konkurrerende virksomhet i utlandet, kan en kraftig styrking av kronekursen bidra til at effektene blir større enn de som fanges opp av modellberegningene i denne rapporten.

- Et alternativ der evnen til omstilling innen leverandørindustrien til oljesektoren er mindre enn lagt til grunn i basisforløpet. I basisforløpet er det lagt til grunn at når investeringene i Nordsjøen faller, vil leverandørindustrien klare å omstille om lag halvparten av virksomheten til annen importkonkurrerende virksomhet eller til leveranser til oljevirksomhet i utlandet. Økningen i innenlandsk kostnadsnivå og en fortsatt sterk kronekurs kan imidlertid redusere mulighetene for en slik omstilling. For å illustrere dette har en beregnet et alternativ hvor en forutsetter at svekket lønnsomhet reduserer industriens omstillingsevne i møte med fallet i investeringene i Nordsjøen, sammenlignet med i basisforløpet. Dette gir en reduksjon i industrisysselettingen på ytterligere 10 000 personer sammenlignet med basisforløpet.
- Et alternativ der tilgangen på arbeidskraft blir større enn forutsatt i basisforløpet. En 2 pst. høyere timeverkssysseletting enn i basisforløpet (som tilsvare effekten av å øke gjennomsnittlig avgangsalder med ett år) reduserer veksten i timelønnskostnadene, og bidrar til at fallet i industrisysselettingen reduseres med vel 9 000 personer sammenliknet med basisforløpet i perioden fram mot 2010.
- Et alternativ der en legger til grunn at produktiviteten innen offentlig tjenesteyting øker. En har lagt til grunn at produktivitetsøkningen medfører redusert innsats av ressurser i offentlig sektor, og at de frigjorte ressurser gir rom for skattelette. Reduksjonen i offentlig sysseletting på 30 000 personer i forhold til basialternativet gir rom for høyere sysseletting i industrien og øvrig næringsvirksomhet. Mesteparten av økningen kommer imidlertid i øvrig næringsvirksomhet.

Disse resultatene illustrerer betydningen av at den markerte styrkingen av realvalutakursen i 2001 og 2002 reverseres. Samtidig understreker beregningene betydningen av at veksten i arbeidsstyrken holdes på et høyt nivå og at en lykkes i få til effektivisering av offentlig sektor.

Det er i virkningsberegningene ikke tatt hensyn til at innretningen av pengepolitikken endres når utsiktene for prisstigningen endres. Slike mekanismer kan bygges inn i de økonomiske modellene, men dette vil innebære betydelige elementer av skjønn. Generelt vil det imidlertid være slik at økt offentlig etterspørsel og redusert industrisysseletting går sammen med økt lønns- og

prisvekst. I slike situasjoner skal pengepolitikken strammes inn for å oppfylle inflasjonsmålet, dvs. at renten økes og kronekursen styrkes. Dette vil forsterke de negative utslagene på industrisyssetningen, særlig på kort sikt.

2.7 utfordringer for lønnsdannelsen (kapittel 7)

Den norske lønnsforhandlingsmodellen er karakterisert ved stor grad av koordinering i forhold til mange andre land. Slik koordinering har lange tradisjoner i Norge. Hovedorganisasjonene i arbeidslivet spiller en avgjørende rolle i gjennomføringen av inntektsoppgjørene og en rekke mekanismer og institusjoner støtter opp under koordinering i lønnsdannelsen. Modellen hviler blant annet på erkjennelsen av at lønnsdannelsen over tid har avgjørende betydning for nivået på arbeidsledigheten, mens reallønnsutviklingen først og fremst er knyttet til produktivitetsutviklingen. Erfaringene fra Norge og andre land bekrefter at høy nominell lønnsvekst uten bakgrunn i tilsvarende produktivitetsvekst over tid i all hovedsak slår ut i høyere inflasjon og økt arbeidsledighet, og ikke i høyere reallønnsvekst. Et velfungerende system for lønnsdannelse er kjennetegnet ved at det over tid bidrar til å holde arbeidsledigheten lav og yrkesdeltakingen høy.

Det inntektspolitiske samarbeidet har gjenom en koordinert lønnsdannelse trolig bidratt til at vi har hatt lavere ledighet på varig basis enn det vi ville ha hatt uten slik koordinering. Internasjonale sammenligninger viser klart lavere arbeidsledighet i land med koordinert lønnsfastsettelse enn i land der lønnsfastsettelsen er på bransjenivå eller bedriftsnivå. Lønnsdannelsen i Norge har likevel vært utsatt for betydelige spenninger, og har i flere perioder vært ute av takt med våre handelspartnere, senest illustrert ved lønnsutviklingen etter 1997. Dette har bidratt til en betydelig svekkelse av den kostnadsmessige konkurranseevnen. I tillegg har utstrakt bruk av kronetillegg innenfor tariffavtaleområder med sentralisert lønnsdannelse, særlig offentlig sektor, bidratt til en sammenpressing av lønnsstrukturen innen disse områdene. Dette har gjort det vanskeligere å sikre oppslutning om fortsatt koordinering blant grupper innen offentlig sektor.

Holden I-utvalget, som la fram sin innstilling i juni 2000, drøftet utfordringene som lønnsdannelsen sto overfor den gang. Disse er relevante også i dag. Etter at Holden I-utvalget la fram sin innstil-

ling har imidlertid nye utfordringer for lønnsfastsettelsen kommet til. Lønnsveksten ble betydelig høyere enn hos våre handelspartnere både i 2001 og i 2002, og retningslinjene for penge- og finanspolitikken ble endret i 2001. Hvordan disse utfordringene møtes vil ha betydning for lønnsdannelsens evne til å bidra til lav arbeidsledighet og en balansert utvikling i norsk økonomi også i tiden fremover. Utvalget legger til grunn at lønnsdannelsen må innrettes slik at den bidrar til en så lav og stabil arbeidsledighet som mulig. Utvalget vil peke på tre sentrale hensyn som lønnsdannelsen må ivareta for å få dette til:

- Lønnsfastsettelsen må realisere en nominell lønnsvekst som er mer på linje med utviklingen hos handelspartnere. Det innebærer at den også er i samsvar med det operative målet for pengepolitikken, dvs. en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2,5 pst. Med høyere produktivitetsvekst enn handelspartnere vil lønnsveksten kunne være høyere.
- Lønnsfastsettelsen må sikte mot å oppnå tilstrekkelig makrokoordinering selv for lave ledighetsnivåer. Etter utvalgets vurdering vil det være mest hensiktsmessig å bygge videre på de koordinerende mekanismene som allerede eksisterer for å få dette til.
- Lønnsfastsettelsen må sikre tilstrekkelig lokal og geografisk fleksibilitet slik at hensynet til omstilling og effektivitet i den enkelte virksomhet blir ivarettatt.

I tillegg til å vurdere utviklingen i konkurranseevnen må partene ta hensyn til reaksjonsmønsteret i pengepolitikken når lønningene fastsettes. Hvis lønnsveksten blir for høy, vil Norges Bank normalt øke renten for å sikre at inflasjonsmålet oppfylles. Høyere rente vil føre til høyere ledighet som over tid vil få lønnsveksten ned. På lengre sikt blir derfor spørsmålet ikke om lønnsveksten vil komme ned, men hvilket nivå på ledigheten som er forenlig med en lavere lønnsvekst. En sentral utfordring for lønnsdannelsen er å bidra til at dette ledighetsnivået blir lavest mulig. Samtidig vil utvalget understreke at pengepolitikken må ta hensyn til at vedvarende store utslag i valutakursen kan innebære betydelige og langvarige realøkonomiske kostnader for konkurranseutsatt sektor, og etter hvert også for økonomien som helhet. Videre må den pengepolitiske respons ses i lys av at lønnsveksten i økonomien fremkommer som et resultat av et samspill av en rekke ulike faktorer, og vil variere fra år til år.

Når pengepolitikken er rettet inn mot et infla-

sjonsmål, vil valutakursen trolig variere mer enn før. Dette innebærer at sammenhengen mellom lønnsvekst og konkurranseevne vil være mindre klar enn tidligere. Konsekvensene av høy lønnsvekst for konkurranseevnen kan likevel være sterkere enn tidligere, ved at økt rente fører til en appresiering av kronen.

Konsekvensene av høy lønnsvekst som leder til innstramming i pengepolitikken vil merkes sterkest i konkurranseutsatt sektor. Det er således i denne sektoren at insentivene til lønnsmoderasjon vil være sterkest. Dette taler etter utvalgets vurdering for at konkurranseutsatt sektor også framover bør være normgivende i lønnsoppgjørene.

For å sikre at alle partene i arbeidslivet slutter opp om en videreføring av frontfagets retningsgivende funksjon, er det etter utvalgets vurdering avgjørende at frontfaget angir en troverdig ramme for lønnsveksten i de påfølgende oppgjørene. For å sikre oppslutning om koordinering gjennom frontfagsmodellen, er det i tillegg viktig at oppgjøret i frontfaget kun etablerer en norm for den totale lønnsveksten i de påfølgende avtaleområdene, og ikke innebærer føringer på profilen innenfor denne normen i øvrige avtaleområder. Dette ble også understreket av Holden I-utvalget. Etter utvalgets vurdering bør partene i arbeidslivet vurdere følgende tiltak for å styrke koordineringen gjennom frontfagsmodellen:

- For å sikre større samtidighet i lønnsoppgjørene og styrke frontfagets rolle mener utvalget at de lokale forhandlingene for funksjonærer og arbeidere i frontfaget bør avsluttes på et tidligere tidspunkt enn i dag. I tillegg ville det styrke graden av samordning og muligheten til å unngå lønsspiraler dersom også fastsettelsen av lederlønningene falt mer sammen i tid med den øvrige lønnsfastsettelsen.
- Pengepolitikken settes i stor grad ut fra forventninger om fremtidig lønns- og prisutvikling. Dersom tariffavtaleperiodene forlenges, kan det gi større forutsigbarhet for pengepolitikken og dermed i større grad sikre en stabil rente- og valutakursutvikling. Dette vil også virke gunstig for næringslivets investeringsbeslutninger. For å ivareta hensynet til samtidighet bør en slik endring gjelde for alle tariffområdene. For å sikre legitimitet blant de fagorganiserte bør en fortsatt ha adgang til lønnsregulering i mellomoppgjør.

Innen deler av arbeidsmarkedet kan insentivene til koordinering og lønnsmoderasjon bli svekket hvis det skapes en oppfatning om at en står oven-

for «myke» budsjetttrammer, og at lønninger og inntekter dermed kan heves uten fare for kutt i sysselsettingen. Innen deler av offentlig sektor kan kombinasjonen av sterk vekst i etterspørselen etter offentlig finansierte tjenester og økt bruk av oljeinntekter over statsbudsjettet lede til forventninger om at høy lønnsvekst vil bli kompensert ved økte bevilgninger, uten at dette vil gå på bekostning av aktiviteten. Også i deler av privat sektor, der konkurransen i produktmarkedet er for svak til å holde kostnadene nede, kan en risikere høy lønnsvekst som undergraver mulighetene for vellykket koordinering.

Den alminnelige samfunnsutvikling med økende utdanningsnivå og vekst i ulike typer tjenesteyting, øker tendensen til utvikling av profesjonsinteresser også i lønnsdannelsen. En slik utvikling kan være i konflikt med ønsket om samordning i lønnsdannelsen. Både myndigheter og organisasjoner bør gjennomgå forhandlingssystemer, autorisasjonsordninger og annet regelverk og praksis med sikte på at profesjonsinteressene lar seg ivareta uten oppsplitting og fragmentering av lønnsdannelsen.

Et inntektspolitisk samarbeid innebærer at grupper som ikke deltar vil nyte godt av de samfunnsøkonomiske fordelene av samarbeidet, samtidig som de har mulighet til å forhandle fram høyere lønnsvekst enn grupper som deltar i et slikt samarbeid (gratispassasjerproblemet). Særlig kan dette gjelde grupper som har en sterk markedsposisjon, enten dette skyldes svak konkurranse på produktmarkedene eller fordeler knyttet til naturressurser, samt enkelte arbeidstakere med en spesiell posisjon eller kompetanse, først og fremst ledere. Avlønning av ledere innebærer smitteeffekter, der høy avlønning for noen trekker opp avlønningen for andre, akkurat som for andre arbeidstakere. Dersom en ser avlønningen i en bedrift isolert, vil en derfor kunne få et dårlig resultat samlet sett. Dersom disse gruppene vedvarende får høyere lønnsvekst enn andre, kan dette undergrave mulighetene for koordineringen. Utvalget slutter derfor opp under Kontaktutvalgets enighet om at:

«Arbeidsgiversiden i privat og offentlig sektor vil aktivt arbeide for en lønnsvekst hos lederne i virksomhetene som ligger innenfor rammene for det øvrige arbeidslivet.»

Det er etter utvalgets vurdering også viktig at det er geografisk fleksibilitet i lønnsdannelsen. Det er uheldig hvis manglende geografisk fleksibilitet i lønnsdannelsen i offentlig sektor gjør det vanske-

lig å holde på kvalifisert arbeidskraft i sentrale områder, samtidig som offentlig sektor får en lønnsledende posisjon i mindre sentrale områder og på den måten bidrar til å øke kostnadene for konkurranseutsatte virksomheter i disse områdene. I tillegg vil misnøye med de relative lønninngene i det lokale arbeidsmarkedet blant arbeidstakere i offentlig sektor bosatt i sentrale områder, kunne gjøre det vanskelig å oppnå oppslutning om moderasjon. For å ivareta behovet for koordinering, er det viktig at lønnsdannelsen også her følger de rammer som gjelder ellers i økonomien.

2.8 Konkurransesatt sektor og omstilling i norsk økonomi – behovet for tiltak og virkemidler (kapittel 8)

Økonomien er i kontinuerlig endring. Noen bedrifter og sektorer oppstår eller vokser mens andre bedrifter og sektorer opphører eller blir mindre. Næringsstrukturen endres således over tid. Slike endringer skyldes en rekke forhold, blant annet utvikling i teknologi, etterspørsels- og konkurranseforhold og økonomisk politikk. De omstillinger som følger av innfasing av oljeinntekter framover, jf. kapittel 6, er i dette perspektivet ikke dramatiske.

Økonomier som vokser raskt og har lav arbeidsledighet over tid er kjennetegnet ved høy omstillingstakt og god evne til å håndtere omstillinger, dvs. at ressurser kanaliseres dit de kaster mest av seg og at ledige ressurser raskt fanges opp i produktive anvendelser. Jo mer omstillingsdyktige vi er, jo høyere blir veksten i verdiskapingen og jo lavere arbeidsledighet vil vi kunne ha over tid. Det er avgjørende for omstillingsevnen og verdiskapingen at de generelle rammebetingelsene i økonomien gir virksomheter og arbeidstakere insentiver til å foreta samfunnsøkonomisk lønnsomme omstillinger.

I en velfungerende markedsøkonomi vil relative priser avspeile ulike varer og tjenesters reelle samfunnsøkonomiske verdi og dermed bidra til at ressursene i økonomien allokeres til de anvendelser hvor de kaster mest av seg.

Næringspolitiske tiltak bør, etter utvalgets mening, være av generell karakter og utformes slik at de i minst mulig grad påvirker prismekanismens virkemåte. De tiltak som settes inn bør rettes mot områder der markedsøkonomien ikke fungerer tilfredsstillende.

På en rekke områder har staten i dag et betydelig engasjement som har betydning for næringslivet. Staten forvalter virkemiddelapparatet rettet mot arbeidsmarkedet og bedriftene, og staten er en stor bidragsyter til næringsrettet forskning gjennom egne budsjetter og forskningsprogrammer nasjonalt og internasjonalt. Staten har også et betydelig eierskap i norsk næringsliv, både i form av heleide statlige virksomheter og virksomheter hvor staten er deleier sammen med private. Særlig markert er det statlige eierskapet innenfor næringer knyttet til utvinning av olje og gass og produksjon av vannkraft. Staten spiller også en viktig rolle som forvaltningsmyndighet på en rekke områder, for eksempel når det gjelder fisk, arealbenyttelse og miljø. Videre representerer ofte staten norske næringslivsinteresser i internasjonale sammenhenger når internasjonalt regelverk og internasjonale institusjoner skal utformes eller endres.

Utvalget har ikke gått inn på alle de ulike sider ved statens engasjement som har betydning for næringslivet. Utvalget vil imidlertid peke på at det er viktig at det statlige engasjementet på alle områder bygger opp under en næringspolitikk der hensynet til gode arbeidsvilkår for hele næringslivet står sentralt. Det statlige engasjementet på ulike områder vil blant annet avhenge av graden av markedssvikt på det aktuelle området. For eksempel vil en kronekurs som vedvarende blir liggende på et for sterkt nivå kunne motivere en økt korrigerende innsats for å dempe uheldige virkninger for konkurranseutsatt sektor.

Den vanskelige situasjonen som store deler av vår konkurranseutsatte sektor står overfor nå, setter således prinsippet om næringsnøytralitet under press. Nedbyggingen av konkurranseutsatt sektor som nå skjer synes å ha et større omfang enn det Norge er tjent med på lengre sikt. Da kan særskilte tiltak rettet inn mot spesielle næringer og bransjer i konkurranseutsatte sektor framstå som nærliggende. Utvalget vil likevel ikke gå inn for en næringspolitikk basert på støtte til enkeltbedrifter og enkeltbransjer. De næringspolitiske virkemidlene som benyttes bør være av generell karakter. Dersom de næringspolitiske virkemidlene ikke er av generell karakter, risikerer en at for store ressurser allokeres til enkelte næringer. En politikk som åpner for favorisering av enkeltnæringer er sårbar for lobbyvirksomhet, og den står overfor store informasjonsproblemer med hensyn til hvilke bransjer og virksomheter som skal få støtte. Norges internasjonale forpliktelser, særlig i henhold til EØS-avtalen og Verdens Han-

delsorganisasjon, gjør uansett at det er begrenset hvilke selektive virkemidler det er mulig å benytte overfor enkeltnæringer.

På den annen side kan konsekvensene av internasjonale avtaler enkelte ganger medføre at Norge blir tvunget til å endre sentrale virkemidler i en retning en ut fra en helhetlig politisk vurdering ikke ønsker. ESAs pålegg om å endre differensieringen i arbeidsgiveravgiften er et eksempel på dette. I slike tilfeller vil det være naturlig å vurdere kompenserende tiltak for de som rammes.

Etter utvalgets vurdering er internasjonalt konkurransedyktige og forutsigbare rammebetingelser for næringslivet viktig for å bidra til effektiv ressursbruk over tid. Det er lettere å utarbeide rasjonelle planer, spesielt for langsiktige irreversible investeringer, når bedriftenes rammebetingelser ligger fast. Erfaringer tilsier at stabile rammevilkår også er viktig når det gjelder valg av lokaliseringsland, selv om dette ikke i seg selv er et tilstrekkelig vilkår for at Norge skal beholde og tiltrekke seg lønnsom næringsvirksomhet. Like viktig er det at rammebetingelsene er internasjonalt konkurransedyktige. Bruk av referansetesting og måling av vår konkurranseevne i forhold til andre land er viktige virkemidler for å belyse dette. I de årlige nasjonalbudsjettene bør det legges frem en gjennomgang av hvordan Norge ligger an i forhold til de indikatorer EU-landene bruker for å måle sin konkurranseevne. Det vil gi en nærmere tilknytning til EUs Lisboastrategi.

Etter utvalgets vurdering bør en satse på tiltak for å styrke konkurranseutsatt sektor som ikke skaper uheldige vridninger mellom ulike bransjer og bedrifter. Følgende forhold er særlig sentrale:

- Det må settes inn tiltak for å redusere kostnadsnivået i Norge i forhold til kostnadsnivået hos handelspartnerne. Etter utvalgets vurdering vil det viktigste bidraget for å få dette til være en velfungerende lønnsdannelse som bringer lønnsveksten mer på linje med handelspartnerne. Da vil også renten kunne reduseres slik at kronekursen normaliseres. Forutsetningene for å få til dette drøftes i kapittel 7. Samtidig må pengepolitikken ta hensyn til at vedvarende store utslag i valutakursen kan innebære betydelige og langvarige realøkonomiske kostnader for konkurranseutsatt sektor.
- Utvalget vil advare sterkt mot å åpne opp for en systematisk sterkere økning i bruken av oljeinntekter enn det som følger av handlingsregelen. En mer ekspansiv finanspolitikk vil forsterke etterspørselen etter arbeidskraft i

offentlig og privat skjermet sektor, noe som vil kunne bidra til å redusere konkurranseevnen ved at lønnsveksten øker mer enn hos våre viktigste konkurrenter og handelspartnere. Da vil også pengepolitikken måtte strammes inn, med risiko for en vedvarende sterk krone.

- Politikken med sikte på å gjøre norsk økonomi mer effektiv må videreføres og styrkes, jf. drøftingen nedenfor.

På bakgrunn av mandatet og tidsrammen for arbeidet, har ikke utvalget drøftet bredden av tiltak som kan øke effektiviteten i norsk økonomi. Utvalget vil for øvrig vise til at det gjennom de siste årene er gjennomført et betydelig utredningsarbeid i en rekke offentlige utvalg av tiltak som kan øke omstillingsevnen og effektiviteten i norsk økonomi, blant annet i Skånland-, Henriksen-, Bergo-, Hervik-, Holden I- og Skaug-utvalgene. Etter utvalgets vurdering mangler det således ikke på kunnskap om hvilke tiltak som kan øke effektiviteten i norsk økonomi.

Utvalget vil imidlertid peke på noen politikk-områder som har betydning for tilgangen på arbeidskraft, effektiviteten og omstillingsevnen i økonomien, og hvor potensialet for gevinst ved å gjennomføre tiltak er størst.

– *Velfungerende arbeidsmarked*

Arbeidskraften er den viktigste ressursen i økonomien og etter utvalgets vurdering er det derfor avgjørende med et velfungerende arbeidsmarked. Hvor mye av arbeidskraften i Norge som er i bruk, og hvor effektivt den brukes, bestemmer i stor grad hvor stor verdiskapingen blir. Jo større det effektive arbeidstilbudet er, jo mindre blir kampen om realressursene og jo mindre blir omstillingskostnadene som følger av økt bruk av oljeinntekter. Det er i Norge i dag flere personer på uføretrygd enn det er sysselsatte i industrien. Et velfungerende arbeidsmarked vil bidra til at den stigende ledigheten vi nå observerer raskere kommer ned og ikke biter seg fast på et høyere nivå. En aktiv arbeidsmarkedspolitikk må bidra til at ledige raskt kommer tilbake i arbeid og ikke støtes ut av arbeidsmarkedet.

– *Arbeidslinjen må videreføres*

Utformingen av skattepolitikken, arbeidslivslovgivningen og de offentlige overførings- og velferdsordningene må innrettes med sikte på å stimulere til høy yrkesdeltakelse blant alle grupper. Det er også viktig at pensjonssystemet stimulerer eldre arbeidstakere til å stå i arbeid. Personbeskatningen bør utformes slik

at den stimulerer både til utdanning og yrkesaktivitet. Det er nødvendig at veksten i antall personer på uføretrygd, attføring og rehabilitering blir betydelig lavere enn hva den har vært de siste årene, samt at sykefraværet går ned og fallet i gjennomsnittlig arbeidstid ikke fortsetter.

– *Utdanningssystemet må satse på kvalitet og livslang læring*

Utvalget vil understreke betydningen av å sikre god kvalitet på utdanningssystemet. Utdanningssystemet må også i stor grad være innrettet mot arbeidslivets behov. Livslang læring og investering i kompetanse er avgjørende for utvikling av ny kunnskap og nye internasjonalt orienterte bedrifter. Etter- og videreutdanning for å ivareta og videreutvikle arbeidstakernes kompetanse er en forutsetning for at arbeidstakerne skal kunne yte en god innsats gjennom hele yrkeslivet, og for at bedriftene skal kunne ha en velkvalifisert arbeidsstokk. Kompetanseoppbygging i egen bedrift er imidlertid et område der kostnadene for den enkelte bedrift ikke alltid står i relasjon til resultatene, fordi bedriften selv bare høster noen av fordelene. Dette kan føre til en underinvestering i bedriftens kompetanseoppbygging.

– *Forskning medfører nyskaping og innovasjon*

Forskning genererer kunnskap og kompetanse som hele samfunnet kan ha nytte av. Investeringer i forskning og utvikling gir ikke alltid umiddelbare gevinster for brukerne, men er et område der den samfunnsøkonomiske lønnsomheten ofte er høyere enn den bedriftsøkonomiske. Det må satses på grunnforskning, næringsrettet forskning og innovasjon.

– *Markedssvikt i kapitalmarkedet ved nyetablering (oppstartsfasen)*

Rammebetingelsene bør legges til rette slik at risikovillige aktører som bidrar med sin kompetanse og kapital, stimuleres til samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer i bedriftenes oppstartsfase. Ved markedssvikt er det en risiko for at mange lønnsomme prosjekter ikke realiseres på grunn av kapitalmangel i den tidlige såfasen.

– *Samfunnsøkonomisk lønnsomme infrastrukturprosjekter*

Effektiv infrastruktur er viktig for næringslivets konkurranseevne og utviklingsmuligheter, og for samfunnslivet for øvrig. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved prosjektene bør vektlegges klart sterkere enn i dag. Innenfor

et stramt budsjett bør også investeringer i infrastrukturprosjekter som er viktige for å styrke næringslivets konkurranseevne prioriteres.

– *Videreutvikling av Norge som olje- og gassnasjon*

Som eier av olje- og gassressursene spiller staten en svært viktig rolle for den videre utviklingen innenfor denne sektoren. Med de store gassressursene vi har utenfor kysten er Norge den tredje største produsent av gass i Europa, og om ti år er Norge trolig den største. De rammevilkår som legges for hvordan gassen skal benyttes – både i Norge og andre land – er svært viktige for utviklingen i norsk næringsliv.

– *Effektivitet i skatte- og avgiftssystemet*

I en internasjonalisert økonomi er det klare grenser for hvor hardt mobile innsatsfaktorer kan skattlegges før de flytter til andre land der beskatningen er lempeligere. Skatter og avgifter som er viktige for verdiskapingen må bidra til effektivitet og samlet sett være internasjonalt konkurransedyktige. Det bør legges økt vekt på beskatning av bolig og eiendom.

– *Tiltak for økt produktivitet*

Det er viktig at en viderefører innsatsen for å øke produktiviteten både innen offentlig og privat sektor. Dette er særlig viktig i årene framover siden veksten i tilgangen på arbeidskraft vil være begrenset. Effektiv konkurranse vil stimulere til høyere produktivitet. I offentlig sektor vil behovet for arbeidskraft øke vesentlig i årene framover, selv om det ikke vedtas nye reformer og handlingsplaner ut over hva som allerede er vedtatt.

– *Skjerming av næringer må reduseres*

Utvalget vil peke på at skjerming av næringer ved hjelp av toll, kvoter eller tekniske handelshindre kan føre til at ellers ulønnsom næringsvirksomhet opprettholdes. Ved å redusere handelshindre vil det være mulig å frigjøre ressurser i denne typen næringer. Disse ressursene kan brukes i produksjonen av varer og tjenester i skjermet sektor, og dermed redusere behovet for å overføre ressurser fra konkurranseutsatt sektor til skjermet sektor. En slik endring vil både øke effektiviteten og omstillingsevnen i økonomien. Kunstig skjerming av næringer vil også redusere produktivitetutviklingen i disse næringene. Reduksjon i skjermingen må imidlertid gjennomføres over tid, for å minske omstillingskostnadene i disse næringene ved meget raske og omfattende endringer i rammevilkårene.

Kapittel 3

Retningslinjene for den økonomiske politikken

I utvalgets mandat står det «Utvalget skal ta utgangspunkt i retningslinjene for den økonomiske politikken som ble trukket opp i St.meld. nr. 29 (2000-2001), og som det er bred enighet om i Stortinget.» Utvalget bes videre om å vurdere hvilke konsekvenser retningslinjene for penge- og finanspolitikken har for lønnsdannelsen og hvordan rammebetingelsene for konkurranseutsatt sektor påvirkes av den økte bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet. Dette kapittelet redegjør for de nye retningslinjene for den økonomiske politikken som ble lagt fram i mars 2001.

Før innføringen av nye retningslinjer skrev Regjeringen Stoltenberg i Nasjonalbudsjettet 2001 blant annet følgende om arbeidsdelingen i den økonomiske politikken:

«Regjeringen bygger sin økonomiske politikk på Solidaritetsalternativet, som sprang ut av arbeidet til Sysselsettingsutvalget i 1992. Solidaritetsalternativet er en helhetlig strategi for den økonomiske politikken. Partene i arbeidslivet skal gjennom moderate lønnsoppgjør bidra til å opprettholde den kostnadmessige konkurranseevnen. Regjering og Storting skal gjennom budsjettpolitikken bidra til en stabil utvikling i produksjon og sysselsetting, samtidig som budsjettpolitikken skal være forsvarlig i et langsiktig perspektiv. Penge- og valutapolitikken er rettet inn mot stabilitet i kronens verdi overfor europeiske valutaer. Samtidig sikter strukturpolitikken mot å styrke vekstevnen i økonomien, holde arbeidsstyrken høy og arbeidsledigheten lav.»

I St.meld. 29 (2000-2001) ble hovedtrekkene i de nye retningslinjene motivert som følger:

«Inntektene fra petroleumsproduksjonen har blitt betydelig høyere de siste to årene enn tidligere lagt til grunn. Dette har gitt store avsetninger til Statens petroleumsfond, og økt rom for bruk av avkastningen av disse midlene. Det forventes at fondet vil fortsette å vokse betydelig også i årene framover. Dette har økt handlefriheten i budsjettpolitikken. Regjeringen mener på denne bakgrunn at det er behov for

en klar, langsiktig strategi for bruken av oljeinntektene.»

Om den nye retningslinjen for budsjettpolitikken skrev Regjeringen:

«Etter en samlet vurdering vil Regjeringen legge til grunn følgende som retningslinje for budsjettpolitikken:

- Det må legges stor vekt på å jevne ut svingninger i økonomien for å sikre god kapasitetsutnyttelse og lav arbeidsledighet.
- Petroleumsinntektene fases gradvis inn i økonomien. Det legges til grunn en innfasing om lag i takt med forventet realavkastning av Petroleumsfondet.
[....]

Ved særskilt store endringer i fondskapitalen eller i det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet fra ett år til det neste, må endringen i bruken fordeles over flere år, basert på et anslag på størrelsen på realavkastningen av Petroleumsfondet noen år fram i tid.»

Den forventede årlige realavkastningen av Petroleumsfondet anslås til 4 pst. Om de nye retningslinjen for pengepolitikken skrev Regjeringen blant annet:

«Norge er nå i en periode hvor finanspolitikken også skal tilpasses en gradvis og opprettholdbar økning i bruken av petroleumsinntektene i norsk økonomi. Dette må skje på en måte hvor en legger stor vekt på å sikre en fortsatt sterk konkurranseutsatt sektor, og slik at en får en langsiktig balansert utvikling i norsk økonomi.

I denne situasjonen er det etter Regjeringens syn behov for en klarere forankring av pengepolitikken rolle i å støtte opp om en stabil økonomisk utvikling. Dette kan etter Regjeringens syn gjøres best ved at pengepolitikken skal sikte mot stabilitet i den norske kronens verdi, nasjonalt og i forhold til våre handelspartnere. Pengepolitikken skal samtidig understøtte finanspolitikken ved å bidra til å stabilisere utviklingen i produksjon og sysselsetting. Den operative gjennomføring av pengepolitikken skal i samsvar med dette rettes

inn mot lav og stabil inflasjon, definert som en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2,5 pst. Det forventes at konsumprisveksten som en hovedregel vil ligge innenfor et intervall på +/- 1 prosentpoeng rundt målet. Utøvelsen av pengepolitikken skal være framoverskuende og bør se bort fra forstyrrelser av midlertidig karakter som ikke kan sies å påvirke den underliggende pris- og kostnadsveksten. »

Innføringen av de nye retningslinjene fikk bred støtte på Stortinget. I innstillingen fra finanskomiteen (Innst.S.nr.229(2000-2001)) hadde komiteens medlemmer blant annet følgende merknader:

«Flertallet mener finanspolitikken over tid bør sikte mot å gi rom for en konkurranseutsatt sektor om lag av samme omfang som i dag. Partene i arbeidslivet skal gjennom moderate lønnsoppgjør sikre en fortsatt sterk konkurranseutsatt sektor og holde arbeidsledigheten lav. Pengepolitikken skal understøtte finanspolitikken og inntektspolitikken i å sikre en stabil økonomisk utvikling. [...]

Komiteens flertall, [...], vil også understreke at det på lang sikt er vekstevnen i fastlandsøkonomien som bestemmer velferdsutviklingen i Norge, slik det også pekes på i meldingen. Uansett utvikling i petroleumspriser og produksjon vil verdiskapingen i Fastlands-Norge være langt høyere enn inntektene fra petroleumssektoren. Dette innebærer at det må legges avgjørende vekt på tiltak som fremmer verdiskaping og økt produktivitet i både offentlig og privat sektor. [...]

Flertallet mener en regel om å bruke petroleumsinntektene tilsvarende den årlige forventede realavkastningen av Statens petroleumsfond vil være et fornuftig utgangspunkt. Flertallet vil imidlertid understreke at bruken av realavkastningen må tilpasses konjunktursituasjonen. [...]

Komiteens flertall, [...], vil i denne sammenheng understreke betydningen av at finans-, penge-, struktur- og inntektspolitikken skal virke sammen for å nå målet om stabile rammevilkår for næringslivet og en sunn økonomisk utvikling. Finanspolitikken må brukes aktivt for å utjevne svingningene i økonomien og for å virke konjunkturstabiliserende. Flertallet mener samtidig at en bør være varsom med å legge for store byrder på pengepolitikken, da dette over tid vil kunne føre til en styrket krone som igjen vil svekke konkurranseutsatt sektor. [...]

Komiteens flertall, mener det er viktig å opprettholde rom for en sterk konkurranseutsatt sektor, og mener derfor det må legges stor vekt på at videre utvikling av velferdssamfun-

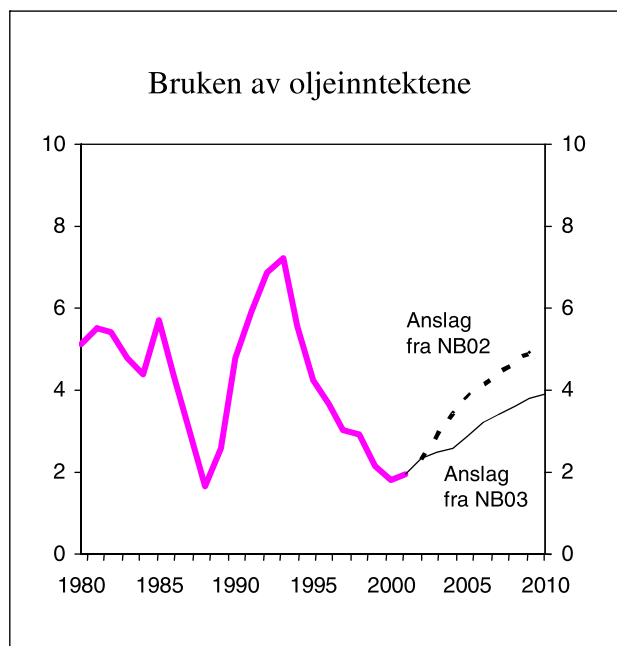
net og det offentlige tjenestetilbudet er basert på modernisering og effektivisering i offentlig sektor og tiltak for å øke tilgangen på arbeidskraft.»

Regjeringen Bondevik II har også lagt de nye retningslinjene for penge- og finanspolitikken til grunn for utformingen av den økonomiske politikken. I Nasjonalbudsjettet 2003 skrev Regjeringen Bondevik II blant annet følgende om samspillet mellom de ulike delene av politikken:

«Budsjettpolitikken og pengepolitikken må virke sammen for å bidra til en stabil utvikling i produksjon og etterspørsel. De nye retningslinjene for den økonomiske politikken innebærer at det i første omgang er pengepolitikken som bør reagere dersom utsiktene for økonomien endres. Det kan likevel oppstå situasjoner der en aktiv bruk av budsjettpolitikken er påkrevet, enten fordi kapasitetsutnyttningen er særlig lav eller fordi presset i økonomien er svært høyt.

Med relativt høy rente og utsikter til vekst i norsk økonomi i 2002 og 2003 opp mot det normale, bør bruken av oljepenger over statsbudsjettet sikte mot en jevn innfasing av oljeinntektene i tråd med de retningslinjene som er trukket opp. Et mer ekspansivt budsjett vil undergrave troverdigheten til budsjettpolitikken. En slik politikk vil legge et ekstra press på pengepolitikken, noe som kan bidra til høyere rente og en ytterligere styrking av kronekursen. Dette vil forverre arbeidsvilkårene for konkurranseutsatt næringsliv.»

Figur 3.1 viser den banen for bruken av oljeinntekter som ble anslått i årets Nasjonalbudsjett og i fjorårets Nasjonalbudsjett. Figuren illustrerer et viktig poeng, nemlig at den økte bruken av oljeinntekter i årene framover er begrenset. Fram til 2010 utgjør økningen om lag 2 pst. av BNP for Fastlands-Norge. Som følge av aksjekursfall og styrking av kronekursen, ble Petroleumsfondet ved utgangen av fjoråret vesentlig mindre enn anslått i St.meld. 29 (2000-2001). Dette reduserte størrelsen på innfasingen. Men selv når en går tilbake til anslagene fra Nasjonalbudsjettet 2002, som ble framlagt høsten 2001, er ikke økningen i bruken av oljeinntekter fram til 2010 større enn 3 pst. av BNP for Fastlands-Norge. Til sammenlikning ble det så godt som alle år på 1980- og 1990-tallet brukt mer oljeinntekter over statsbudsjettet enn det nå legges opp til i årene framover. Bruken av oljeinntektene på første del av 1990-tallet må imidlertid også ses i lys av en langt svakere konjunkturutvikling enn det en venter i årene fremover.



Figur 3.1 Strukturelt oljekorrigert budsjettunderskudd. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge

Kilde: Finansdepartementet

Det er verdt å merke seg at det som omtales som oljeinntekter kan ses som bestående av to deler: normal avlønning til produksjonsfaktorene ved utvinningen, og den meravkastning, utover normal avlønning til produksjonsfaktorene, som er knyttet til verdien av en begrenset naturressurs. Meravkastningen er ikke inntekter i vanlig forstand, men gir uttrykk for omplassering av formue fra olje- og gassforekomster i Nordsjøen til finansielle plasseringer i utlandet. Denne omplasseringen bidrar ikke i seg selv til at vi blir rikere, men den gjør rikdommen mer synlig, mer likvid, og mindre avhengig av den fremtidige utviklingen i olje- og gassprisene. Statens petroleumsfond ble innført som et redskap for å frikople bruken av oljeinntekter fra den løpende inntektsopptjeningen, slik at verdien av olje- og gassressursene også kommer fremtidige generasjoner til gode.

Pengepolitikken skal i tråd med forskriften fra mars 2001 sikte mot stabilitet i den norske kronens nasjonale og internasjonale verdi, herunder også bidra til stabile forventninger om valutakursutviklingen. Norges Banks operative gjennomføring av pengepolitikken skal i samsvar med dette rettes inn mot lav og stabil inflasjon. Inflasjonsmålet er tallfestet til en prisstigning som over tid er på om lag 2½ pst.

I den forrige valutakursforskriften fra 1994 var utøvelse av pengepolitikken rettet inn mot stabili-

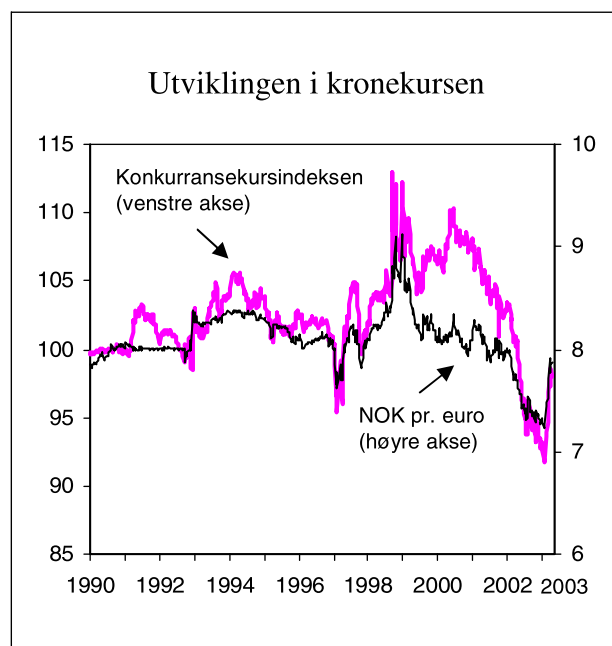
tet i kronens verdi målt mot europeiske valutaer, med utgangspunkt i kursleiet siden kronen begynte å flyte den 10. desember 1992. Ved vesentlige endringer i kursen skulle virkemidlene innrettes med sikte på at valutakursen etter hvert skulle bringes tilbake til utgangsleiet.

Fra og med 1999 ble prisstigningen tillagt større vekt i rentesettingen. Bakgrunnen for dette var blant annet at en mente at en ustabil konjunkturutvikling på lengre sikt ville sette grunnlaget for stabil valutakurs og lav inflasjon i fare, og at en mer aktiv pengepolitikk var nødvendig for å motvirke dette.

I Norges Banks brev av 21. oktober 1999 til Finansdepartementet om den økonomiske politikken i 2000 skrev banken blant annet:

«I skjønnsutøvelsen fokuserer Norges Bank på de grunnleggende forutsetningene for stabilitet i kronekursen: For å oppnå kursstabilitet mot euro, må virkemidlene i pengepolitikken rettes inn slik at pris- og kostnadsstigningen kommer ned mot den stigningen Den europeiske sentralbanken (ESB) sikter mot. Samtidig må Norges Bank unngå at pengepolitikken i seg selv bidrar til nedgangstid med deflasjon, fordi det kan svekke tilliten til kronen.»

Etter at fastkursregimet formelt ble avviklet i desember 1992, holdt kursen på norske kroner seg i hovedsak stabil i forhold til europeiske valutaer fram til begynnelsen av 1997, jf. figur 3.2. Da

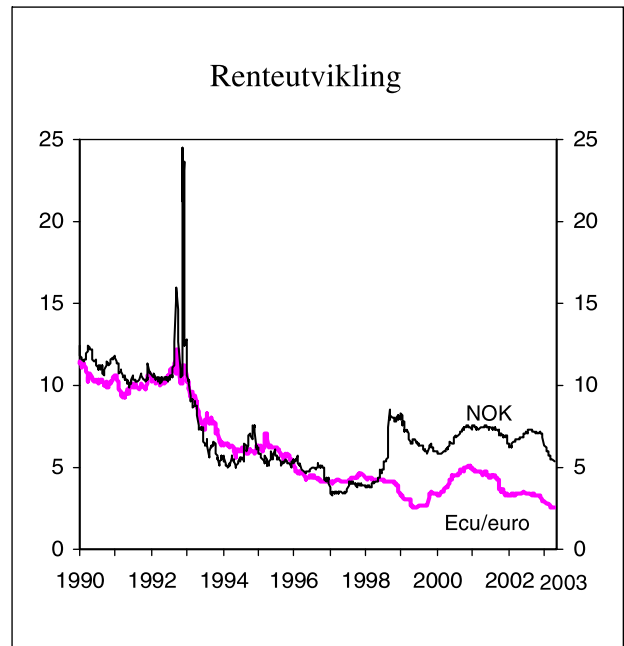


Figur 3.2 Kursutviklingen for norske kroner

Kilde: EcoWin

ble kronen utsatt for et betydelig appresieringspress. Norges Bank reduserte renten for å stabilisere kursen på norske kroner. Kronekursen vendte gradvis tilbake til utgangsløyet. Fra sommeren 1998 oppstod det et press mot kronen i motsatt retning. Norges Bank hevet sine rentesatser til et nivå betydelig over rentenivået i euroområdet.

I 1999 reduserte Norges Bank rentene fem ganger med til sammen 2½ prosentpoeng. Rentenedsettelsen ble begrunnet ut fra forholdene i norsk økonomi og med hensyn til målet om stabilitet i kronekursen over tid. Kronekursen styrket seg i denne perioden. I løpet av 2000 økte Norges Bank rentene med til sammen 1½ prosentpoeng. Siden mai 2000 har industriens effektive kronekurs styrket seg markert. Kronen har også styrket seg kraftig mot euro gjennom 2002. I desember 2001 reduserte Norges Bank renten med ½ prosentpoeng på bakgrunn av svakere utvikling internasjonalt. I juli 2002 økte Norges Bank rentene med ½ prosentpoeng, hovedsakelig begrunnet ut fra resultatet i lønnsoppgjøret. Siden desember 2002 har Norges Bank redusert rentene tre ganger med til sammen 1½ prosentpoeng. Samtidig uttalte Norges Bank i forbindelse



Figur: 3.3 Nominelle 3 måneders renter. Prosent

Kilde: EcoWin

med rentemøtet 5. mars 2003 at det ligger an til gradvis lettelser i pengepolitikken.

Kapittel 4

Utfordringer for konkurranseutsatt sektor

4.1 Innledning

De konkurranseutsatte næringene står overfor betydelige utfordringer. De siste fem årene har lønnsveksten i Norge vært klart høyere enn gjennomsnittet hos våre viktigste handelspartnere. I tillegg styrket kronen seg kraftig mellom mai 2000 og januar 2003. Selv om kronen siden dette har svekket seg noe, er den fremdeles på et sterkere nivå enn hva som er i samsvar med en balansert økonomisk utvikling, jf. kapittel 6.

Konkurranseutsatt sektor er viktig fordi den skaper valutainntekter som setter oss i stand til å øke våre forbruksmuligheter gjennom internasjonal handel. Dersom kostnadsnivået i konkurranseutsatt sektor blir for høyt, vil vi gradvis tape markedsandeler på eksport og hjemmemarkedene. Underskudd på handelsbalansen kan en stund finansieres ved å tære på formue, men før eller siden må balansen rettes opp gjennom redusert import eller økt eksport.

Valutainntektene fra oljesektoren innebærer at Norge kan ha et noe høyere kostnadsnivå enn om vi ikke hadde hatt slike inntekter. Over tid kan likevel ikke kostnadsutviklingen i Norge avvike vesentlig fra de landene vi handler med. Hvis lønnveksten i økonomien blir høyere enn hva produktivitsveksten i konkurranseutsatt sektor gir rom for, vil investeringene i sektoren gå ned og sysselsetting og produksjonen i disse næringene vil gradvis reduseres. Kravet til langsiktig balanse i utenriksøkonomien forutsetter at kostnadsutviklingen i Norge er i samsvar med landene vi handler med.

I avsnitt 4.2 drøftes det nærmere hvorfor skillet mellom konkurranseutsatte og skjermede næringer kan være nyttig for å forstå lønnsdannelsen og prissettingen. Avsnitt 4.3 viser at stadig flere næringer blir konkurranseutsatte, og at graden av konkurranseutsatthet har variert over tid. I avsnitt 4.4 drøftes noen viktige utviklingstrekk som beskriver konkurranseutsatte næringer i forhold til den øvrige økonomien. I avsnitt 4.5 drøftes

faktorer bak beslutninger om å flytte norsk produksjon til utlandet. Avsnitt 4.6 redegjør for utviklingen i konkurranseevnen. Avsnitt 4.7 drøfter hvordan konkurranseutsatt sektor påvirkes av endringer i konkurranseevnen, blant annet ved hjelp av beregninger på en makroøkonomisk modell. I avsnitt 4.8 redegjøres det for hvordan konkurranseutsatte virksomheter selv vurderer utsiktene framover.

4.2 Skillet mellom konkurranseutsatt og skjermet sektor

Skillet mellom *konkurranseutsatte* og *skjermede* næringer ble første gang brukt av Odd Aukrust i en leder i Statistisk sentralbyrås Økonomisk utsyn over året 1962. Aukrust skrev her at for å forstå pris- og lønnsfastsettingen var det viktig å skille mellom «bedriftene i de markedsbeskyttede næringer som kan dekke stigende kostnader ved å sette prisen opp, og bedriftene i de konkurranseutsatte næringer som ikke har en slik mulighet fordi prisene på deres produkter bestemmes av prisutviklingen på verdensmarkedet.»

En vanlig definisjon av konkurranseutsatt sektor er at bedriftene i denne sektoren produserer varer som kan eksporteres og/eller importeres. Bedriftene i skjermet sektor produserer varer som *ikke* kan eksporteres eller importeres. En viktig motivasjon for dette skillet er knyttet til virkningene av for høye kostnader i sektoren eller bransjen som helhet. Hvis norske eksport- eller importkonkurrerende bedrifter har for høye kostnader, vil de bli utkonkurrert av sine utenlandske konkurrenter. Dette vil lede til underskudd på driftsbalansen og betydelige problemer for økonomien som helhet.

Skillet mellom de to sektorene sier ikke noe om i hvilken grad det er konkurranse mellom bedrifter innenfor hver av sektorene. Det kan være stor konkurranse mellom ulike bedrifter innen skjermet sektor, slik at bedrifter med høyere kostnadsnivå enn sine innenlandske konkur-

renter blir utkonkurrert. Men dersom kostnadsnivået stiger i hele skjermet sektor, vil bedriftene kunne velte dette over i prisene i og med at de ikke er utsatt for direkte konkurranse fra utlandet.

Alternativt kan man bruke begrepene *lokale* og *internasjonale* varer, der de lokale varene er varer som må produseres lokalt, mens internasjonale varer kan kjøpes og selges internasjonalt. Siden vi må produsere lokale varer selv, trenger vi hele spekteret av næringer som produserer lokale varer. Det er av mindre betydning hva slags internasjonale varer vi produserer selv, og vi bør derfor konsentrere oss om den typen produksjon der norske produsenter er mer effektive eller der Norge har et bedre ressursgrunnlag enn andre land. Boks 4.1 redegjør for noen viktige sammenhenger når det gjelder prissetting og lønnsfastsetting i konkurranseutsatte og skjermede næringer.

Mekanismene beskrevet i boks 4.1 vil ikke nødvendigvis være like sterke for alle konkurranseutsatte næringer. I NOU 2000:21, vedlegg 8, peker Rødseth på at det kan være nyttig å skille mellom rotløse næringer og andre næringer. Rotløse næringer er næringer som ikke bruker andre lokale innsatsfaktorer i produksjonen enn arbeidskraft. Slike næringer vil lokalisere seg der hvor arbeidskostnadene er lavest i forhold til produktivitetsnivået, slik at en økning i kostnadsnivået relativt til konkurrentene vil få sterk betydning for produksjonen i, og over tid også lokalisering av, disse næringene. Denne typen næringer vil dermed ligge nærmest opp til den stiliserte beskrivelsen av konkurranseutsatte bedrifter over.

I andre næringer, som gjør bruk av andre lokale innsatsfaktorer enn arbeidskraft, vil høyt lønnskostnadsnivå kunne motvirkes ved lavere avkastning på andre innsatsfaktorer. For eksempel kan rimelige kraftkontrakter gjøre det mulig for norsk kraftkrevende industri å opprettholde en tilstrekkelig lønnsomhet selv om lønnskostnadene er høyere enn i de land vi konkurrerer med.

Også andre forhold, som for eksempel forskjeller i skattesystem og landrisiko (for eksempel risiko for at myndighetene vil legge beslag på produksjonsmidlene eller endre skattesystemet), kan forklare at det er forskjeller på lønnsnivåene mellom land ut over det som kan forklares med forskjeller i produktivitetsnivåene. I tillegg kan økt betydning av merkevarehandel gjøre det mulig for bedrifter å oppnå en viss markedsmakt i sine nisjer.

4.3 Hvilke varer og næringer er konkurranseutsatte?

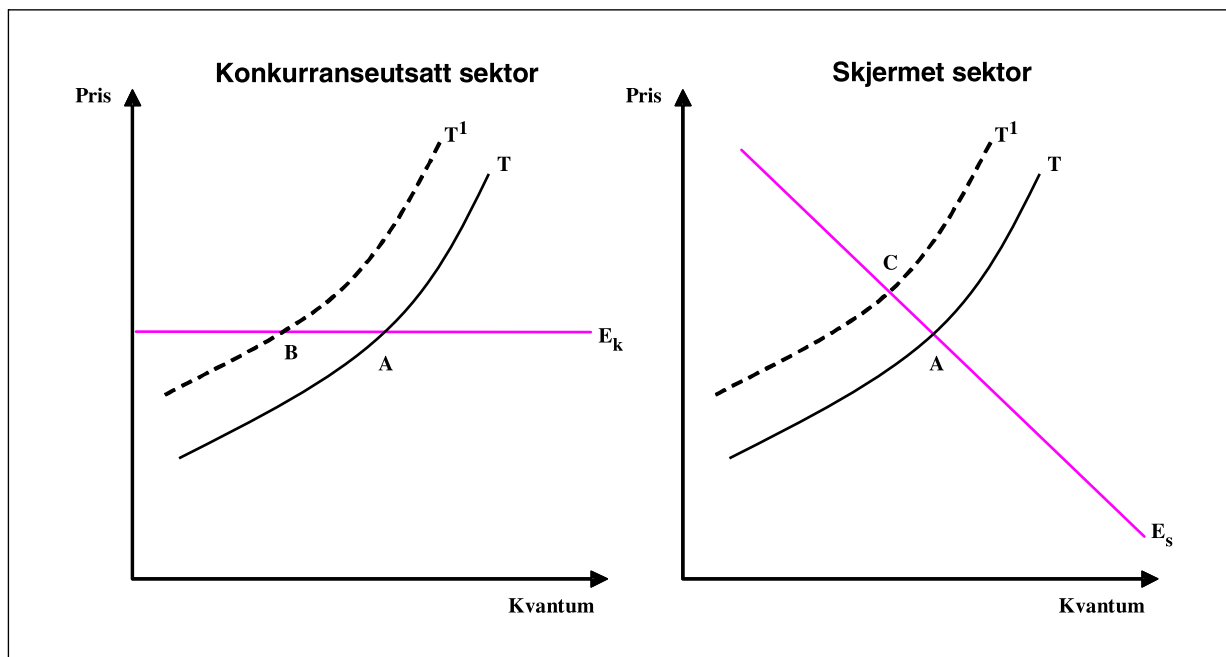
Delingen mellom skjermede og konkurranseutsatte næringer er svært vanskelig å foreta i praksis. For det første vil mange næringer bestå både av bedrifter som er utsatt for internasjonal konkurranse, og bedrifter som ikke er det. For det andre vil mange bedrifter både produsere varer som er internasjonalt konkurranseutsatt, og varer som ikke er det. For det tredje er skillet ofte et spørsmål om grad, ved at lokal produksjon har en fordel på hjemmemarkedet på grunn av ulike handelshindringer, og ikke at internasjonal handel av varen er umulig.

De to viktigste formene for handelshindringer er transportkostnader og politiske handelshindringer (toll og kvoter). Transportkostnadene kan gi grunnlag for prisforskjeller mellom Norge og prisen på verdensmarkedet, og dersom transportkostnadene er tilstrekkelig høye, vil det ikke lønne seg å handle med varen over landegrensene. Dette kan blant annet gjelde varer med lav pris i forhold til vekt eller volum (som sement), og de fleste tjenester, som for eksempel helse- og frisørtjenester.

Omfanget av handelshindringene endres over tid. Varer og tjenester som tidligere var skjermet kan etter hvert bli mer konkurranseutsatte. Ny teknologi og effektivisering av transportsektoren har ført til at transportkostnadene knyttet til internasjonal handel er redusert betydelig de siste årene. Dette har bidratt til at stadig flere varer og tjenester er blitt konkurranseutsatte. De siste årene har dessuten tollsatsene på de fleste industrivarer blitt kraftig redusert. Tollsatter og kvoter på en del landbruksprodukter er også endret i noen grad. Dette bidrar til økt konkurranseutsatthet for norske bedrifter.

Reglene for anbudsinnhenting som følger av EØS-avtalen har trolig også bidratt til å gjøre norsk produksjon av flere typer varer og tjenester mer konkurranseutsatt. Spesielt gjelder dette for bygge- og anleggsbransjen, men tjenester som for eksempel arkitekter og konsultentselskaper omfattes også av disse reglene. Bruken av norsk i forhold til utenlands arbeidskraft varierer sterk med hensyn til hva slags varer eller tjenester som skal leveres. Muligheten for norske bedrifter å konkurrere om slike tilbud i andre EØS-land har også blitt vesentlig utvidet.

Et mulig mål på konkurranseutsatthet er forholdet mellom utenrikshandelen av en vare

Boks 4.1 Lønns- og prisfastsetting i skjermede og konkurranseutsatte næringer

Figur: 4.1 Pris og kvantumeffekter i konkurranseutsatt og skjermet sektor av økte lønnskostnader

Figur 4.1 beskriver en økonomi med to næringer som produserer hver sin vare. I første omgang ser vi på tilpasningen på kort sikt, der kapitalbeholdningen er gitt. Den stigende tilbudskurven (T) avspeiler at bedriftene vil produsere og tilby mer jo høyere prisen er. For den konkurranseutsatte varen er prisen gitt på verdensmarkedet, illustrert ved en horisontal etterspørselskurve E_k . For den skjermede varen har produsentene en viss markedsrett, slik at etterspørselskurven etter den skjermede varen (E_s) er fallende med hensyn til prisen.

En økning i lønningene innebærer at tilbudskurven vil skifte oppover i diagrammet fra T til T^1 . Produsentene må nå motta en høyere pris dersom de skal være villige til å tilby det samme kvantum som før kostnadsøkningen. Dette bidrar til å redusere produksjonen i begge næringene. Effekten på produksjonen, og derfor også på sysselsettingen, er størst i konkurranseutsatt sektor (fra A til B i diagrammet over). Prisen på den skjermede varen går opp, mens prisen på den konkurranseutsatte varen er uendret. Lønnsomheten går mest ned i den konkurranseutsatte sektoren.

Dersom kapitalintensiteten er forskjellig i de to næringene, vil tilbudskurven ha forskjellig form, noe som vil påvirke størrelsen på utsla-

gene på produksjon og sysselsetting. Dersom de konkurranseutsatte bedriftene er mer kapitalintensive enn de skjermede bedriftene, vil dette gi en brattere tilbudskurve. Effektene på produksjon og sysselsetting av økte lønninger kan derfor på kort sikt, for gitt kapitalbeholdning, i prinsippet bli mindre i konkurranseutsatt sektor enn i skjermet sektor.

De to sektorene vil også bli ulikt påvirket av lønnstillegg i den andre sektoren. En lønnsøkning i skjermet sektor vil gi redusert sysselsetting og økte priser i skjermet sektor. Dette vil i sin tur gi redusert kjøpekraft for de som jobber i konkurranseutsatt sektor. Produksjonen i konkurranseutsatt sektor blir ikke påvirket, siden etterspørselen etter konkurranseutsatte varer ikke er begrenset av innenlandske forhold. Lønnstillegg i konkurranseutsatt sektor vil på den annen side påvirke produksjonen både i konkurranseutsatt sektor og skjermet sektor, siden redusert produksjon og sysselsetting i konkurranseutsatt sektor gir redusert etterspørsel også etter skjermede varer.

På lang sikt er det rimelig å legge til grunn at også kapitalbeholdningen vil påvirkes av en kostnadsøkning gjennom endringer i investeringene. Fordi investorer fritt kan velge hvor de vil investere sin kapital, er det rimelig å forvente at

(Boks 4.1 forts.)

kravene til kapitalavkastningen på lang sikt vil være om lag de samme i Norge og i utlandet. Høyere lønnsvekst i konkurranseutsatt sektor enn det produktivitsveksten gir grunnlag for, vil da føre til at investeringene i konkurranseutsatt sektor reduseres, og at produksjon og sysselsetting i disse næringene gradvis reduseres. I skjermet sektor vil høyere lønnsvekst kunne veltes over i prisene, og kapitalavkastningen blir god nok til at investeringer og produksjon kan opprettholdes.

På lang sikt må man vente at arbeidstakerne vil forsøke å tilpasse sin utdanning/kvalifikasjoner til arbeidsmarkedets behov og i forhold til avlønningen innen ulike yrker. For at begge sektorer skal kunne tiltrekke seg nok kvalifisert arbeidskraft, må lønnsnivået være om lag det samme i begge sektorer. Siden lønnsnivået i konkurranseutsatt sektor er bestemt av produktivitsnivået i sektoren og av kravet til avkastning på kapitalen, vil dette også være bestemmende for lønnsnivået i skjermet sektor.

(eksport pluss import) og produksjonsverdien av den samme varen. Tabell 4.1 viser utenrikshandelen i prosent av norsk produksjon i 1970 og 2000 for 30 store produktgrupper som til sammen omfatter alle varer og tjenester (samlet norsk produksjon). I tabellen er varene rangert etter hvor konkurranseutsatte de er, målt ved forholdet mellom utenrikshandelen og produksjonen i 2000. Høyest opp i tabellen finner vi varer fra naturressursbaserte næringer og industrien, mens de nederste plassene i hovedsak omfatter tjenester.

Høy utenrikshandel i forhold til norsk produksjon innen en produktgruppe behøver ikke bety at alle varene som inngår i produktgruppen er utsatt for internasjonal konkurranse. Dersom vi for eksempel sammenligner gruppen «Fisk og sjømat» (12) med gruppen «Næringsmidler» (14), er forskjellen i utenrikshandel relativt til norsk produksjon ikke så stor, henholdsvis 50 prosent og 40 prosent. Likevel er gruppen «Fisk og sjømat» i all hovedsak konkurranseutsatt – bare 7 prosent av sektoren har lav utenrikshandel, mens gruppen «Næringsmidler» i større grad er skjermet, ved at nesten 40 prosent av produksjonen i denne varegruppen er varer med liten eller ingen utenrikshandel.

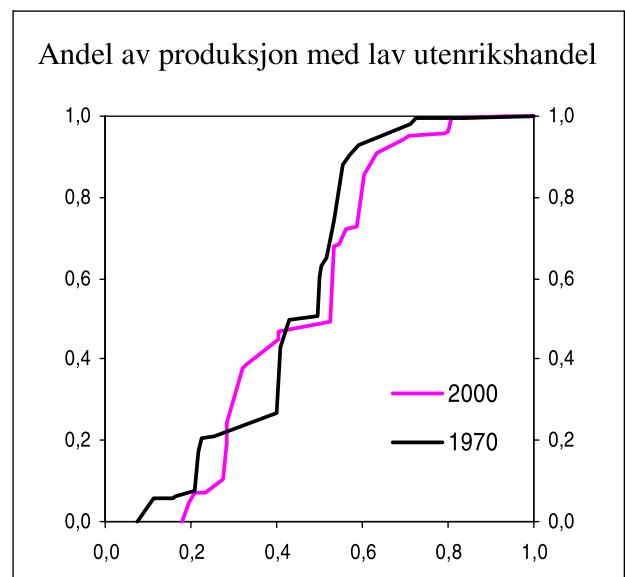
En sammenligning av 1970 med år 2000 viser at med få unntak har utenrikshandelen økt i forhold til norsk produksjon for alle gruppene. Dette trekker i retning av at økonomien er blitt mer åpen, og mer utsatt for internasjonal konkurranse.

Dette illustreres også i figur 4.2. Figuren viser på x-aksen andel av bruttoproduksjonen og på y-aksen andelen av bruttoproduksjonen av de ulike varene der utenrikshandel (eksport + import) utgjør mindre enn fem prosent av innenlandsk produksjon.

Figuren viser (nederst til venstre) at i 2000 var nesten 20 prosent av samlet produksjonsverdi varer der utenrikshandelen var større enn 5 prosent for alle enkeltvarene som inngår i varegruppene. I 1970 var denne andelen i underkant av 8 prosent.

At linjen for 1970 i hovedsak ligger innenfor linjen for 2000 viser økonomien gjennomgående er blitt mer utsatt for internasjonal konkurranse. I forhold til i 1970 var det i år 2000 en større del av samlet produksjon der utenrikshandelen var høyere enn fem prosent for alle grupper.

Ikke alle former for utenrikshandel er dekket av tabell 4.1. Spesielt gjelder dette for tjenester knyttet til reisetrafikk, grensehandel og pendling over grensene. Ifølge Statistisk sentralbyrås satel-



Figur 4.2 Andel av bruttoproduksjon med lav utenrikshandel

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell: 4.1 Utenrikshandel med ulike varegrupper, 1970 og 2000

	1970			2000		
	Andel av brutto prod. verdi	Utenriks-handel/ norsk prod.	Andel med lav utenriks-handel ¹⁾	Andel av brutto prod. verdi	Utenriks-handel/ norsk prod.	Andel med lav utenriks-handel ¹⁾
1 Tekstil, konfeksjon, sko	0,02	1,15	0,00	0,00	4,08	0,07
2 Maskiner, apparat, instrument	0,04	1,22	0,06	0,02	1,91	0,07
3 Transportmiddel, oljeplattformer	0,03	1,56	0,21	0,02	1,76	0,05
4 Diverse (egne inv.arb. m.v.)	0,01	3,12	0,65	0,03	1,75	0,73
5 Metall og metallvarer	0,05	1,25	0,00	0,03	1,25	0,00
6 Oljer, kjemiske prod., plastvarer m.v.	0,04	0,96	0,06	0,04	1,15	0,11
7 Møbler, utstyr	0,01	0,40	0,00	0,01	1,04	0,20
8 Råolje og naturgass	0,00	.	.	0,13	0,95	0,00
9 Trevarer, papir	0,04	0,44	0,08	0,02	0,81	0,00
10 Planteprodukter	0,01	0,82	0,21	0,00	0,72	0,47
11 Andre bergverksprodukter	0,01	1,16	0,06	0,01	0,51	0,39
12 Fisk, sjømat	0,01	0,10	0,43	0,01	0,50	0,07
13 Skogbruksprodukter	0,01	0,55	0,17	0,00	0,45	0,24
14 Næringsmidler	0,07	0,31	0,51	0,04	0,40	0,38
15 Drikkevarer, tobakk	0,00	0,22	0,63	0,00	0,39	0,00
16 Transporttjenester	0,14	0,59	0,27	0,12	0,32	0,49
17 Forretningsmessige tjenester	0,02	0,25	0,50	0,07	0,29	0,45
18 Utleie av transportmiddel, maskiner m.v.	0,00	0,12	0,60	0,01	0,26	0,68
19 Grafiske produkter m.v.	0,02	0,07	0,74	0,01	0,14	0,68
20 Finansielle tjenester	0,02	0,04	0,88	0,03	0,08	0,91
21 Elektrisitet, netjtjenester, varme	0,02	0,02	0,91	0,01	0,06	0,95
22 Kulturelle tjenester	0,01	0,02	0,99	0,01	0,06	0,72
23 Husdyrprodukter	0,02	0,07	0,93	0,01	0,03	0,96
24 Handelstjenester, reparasjoner	0,12	0,04	0,98	0,08	0,02	0,96
25 Personlige tjenester	0,01	0,00	1,00	0,01	0,02	1,00
26 Overnatting og servering	0,01	0,00	1,00	0,02	0,01	0,86
27 Bygg- og anleggsprodukt	0,08	0,00	1,00	0,06	0,01	0,94
28 Byggtjenester	0,06	0,00	1,00	0,06	0,00	1,00
29 Offentlig adm., helse, sosial omsorg. M.v.	0,11	0,00	1,00	0,13	0,00	1,00
30 Sjøpeltømming, kloakk	0,00	0,00	1,00	0,01	0,00	1,00

¹ Andelen av produksjonen som gjelder varer der utenrikshandelen er mindre enn 5 prosent av norsk produksjon.

littregnskap for turisme kjøpte utlendinger «reiselivsprodukter» i Norge for 13,7 mrd. i 2001.¹ Dette er i underkant av 25 pst. av det samlede forbruket av slike produkter, og utgjør om lag 15 pst. av produksjonen av slike varer og tjenester. For noen undergrupper står utlendinger for nærmere 40 pst. av forbruket av tjenestene. I tillegg kjøpte utlendinger andre varer og tjenester for i underkant av 9 mrd. kroner i 2001. Reiselivsnæringen står også overfor en betydelig konkurranse med hensyn til hvor nordmenn velger å feriere. Import av reiselivstjenester, som også inkluderer grensehandel, utgjorde 38,8 mrd. kroner i 2001.

Tradisjonelt tenker en gjerne at internasjonal konkurranse er noe som gjelder hele virksomheten, der en norsk bedrift selger samme produkter som utenlandske bedrifter. Men i hele økonomien, også innen det en vanligvis oppfatter som skjermet sektor, kan det likevel være internasjonal konkurranse knyttet til deler av virksomheten. For det første kan utenlandsk arbeidskraft konkurrere med norsk arbeidskraft om jobber i Norge. Med et fritt nordisk arbeidsmarked er det en omfattende pendling av arbeidskraft mellom de nordiske landene, særlig innenfor bygg- og anleggsektoren. Pendling over grensene blir i nasjonalregnskapet dels registrert som lønnsutbetalinger til og fra utlandet, og dels som handel med de varene og tjenestene der arbeidskraften inngår. I 2002 ble det utbetalt 6 mrd. kroner i lønn til utenlandske arbeidstakere i Norge. Fordi arbeidskrafttilgangen fra andre land trolig er mer følsom for arbeidsmarkedssituasjonen i Norge, vil den kunne bidra til en mer stabil ledighets- og lønnsutvikling i Norge.

For det andre kan utenlandske selskaper etablere seg med egne datterselskaper i Norge, med henblikk på det norske markedet. I 2002 var det registrert 1492 foretak som var definert som «norsk avdeling av utenlandsk foretak». Disse foretakene sysselsatte mer enn 22 000 personer, i all hovedsak norske statsborgere. I tillegg til disse foretakene kommer de utenlandske selskapene som etablerer egne aksjeselskaper i Norge. Den internasjonale konkurransen er her i større grad knyttet til eierfunksjonen, samt at de utenlandske selskapene trolig vil kjøpe en del av hovedkvartertjenestene sine (som for eksempel regnskap, advokattjenester, finanstjenester, reklame) fra utlandet. Dette bidrar til å gjøre de norske produ-

sentene av disse tjenestene mer konkurranseutsatte. På den annen side har utenlandsk eierskap hatt stor betydning for utviklingen av norsk næringsliv, blant annet gjennom overføring av kunnskap. Denne formen for konkurranse (mellom norske bedrifter og utenlandske selskaper som etablerer seg i Norge) vil i dermed i hovedsak være en fordel for norsk økonomi, selv om noen norske bedrifter kan bli utkonkurrert av mer effektive utenlandske selskaper etablert i Norge.

Skillet mellom konkurranseutsatte og skjermede *næringer* er enda mindre entydig. En næring i nasjonalregnskapet er en samling bedrifter med visse fellestrekk, for eksempel at de produserer varer med lignende teknikk, produkter som har lignende bruksområde eller produksjon som bruker samme type råvarer. Dersom vi ønsker å analysere hvordan internasjonal konkurranse påvirker lønnsdannelsen, kan det være et viktigere poeng hvilke bedrifter som har felles lønnsdannelse gjennom organisering i forbund osv. Med utgangspunkt i det detaljerte kryssløpet fra nasjonalregnskapet kan vi i noen grad knytte produksjonen av ulike varer til næringer, men også på det mest detaljerte nivået vil det være næringer som produserer både lokale og internasjonale varer. Mange skjermede næringer leverer varer og tjenester til de konkurranseutsatte næringene, og vil dermed også berøres dersom konkurranseevnen til de konkurranseutsatte bedriftene svekkes.

Skillet mellom importkonkurrerende og eksportkonkurrerende næringer kan også være av interesse. Det er grunn til å tro at en del norske importkonkurrerende bedrifter vil ha større muligheter for å utøve markedsrett enn norske eksportbedrifter, blant annet fordi norske importkonkurrerende bedrifter i mange tilfeller vil ha betydelig større markedsandeler på det norske markedet enn hva norske eksportbedrifter har i utlandet.

Fram til begynnelsen av 1990-tallet skilte Statistisk sentralbyrå (SSB) mellom utekonkurrerende, hjemmekonkurrerende og skjermede næringer. I hovedtrekk var tankegangen som følger: En næring var eksportkonkurrerende dersom den eksporterte mer enn halvparten av bruttoproduksjonsverdien av næringens karakteristiske produkt. En næring var hjemmekonkurrerende dersom den i hovedsak leverte til hjemmemarkedet i konkurranse med import. De nøyaktige andelene her er ikke dokumentert, og det ble sannsynligvis brukt en viss grad av skjønn. De

¹ Overnattings tjenester, serveringstjenester, passasjertransport, reisebyrå og turoperatørtjenester, utleie av biler, museumsaktiviteter og turistrelaterte sportsaktiviteter.

praktiske problemene knyttet til inndelingen gjorde at SSB forlot konkurranseinndelingen ved overgangen til nytt nasjonalregnskap i 1995.

4.4 Beskrivelse av konkurranseutsatt sektor og utviklingen i de siste årene

Tradisjonelt sett har det vært industrinæringene (samt utenriks sjøfart og rørtransport) som er blitt regnet som konkurranseutsatte næringer. Siden deler av næringsmiddelindustrien og deler av grafisk industri i stor grad er skjermet fra utenlandsk konkurranse er dette litt misvisende. I tillegg er deler av reiselivsnæringen trolig vel så utsatt for endringer i konkurranseevnen som mange av de tradisjonelle industribedriftene. Målt som andel av den samlede økonomien, har tradisjonelle konkurranseutsatte næringer blitt mindre de siste tiårene. Bruttoproduktet i industrien utgjorde nesten 25 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 1970, mens andelen nå ligger på under 15 prosent. Også sysselsettingen i industrien, målt som andel av samlet sysselsetting, har falt fra om lag 25 prosent til 15 prosent.

Figur 4.3 viser i stor grad en sammenfallende utvikling i industrisysselsettingen i Norge, Sverige og handelspartnerne fra 1970 fram til begynnelsen på 1990-tallet. På midten av 1990-tallet vok-

ste industrisysselsettingen i Norge betydelig, noe som må ses i sammenheng med den sterke veksten i oljeinvesteringene i disse årene.

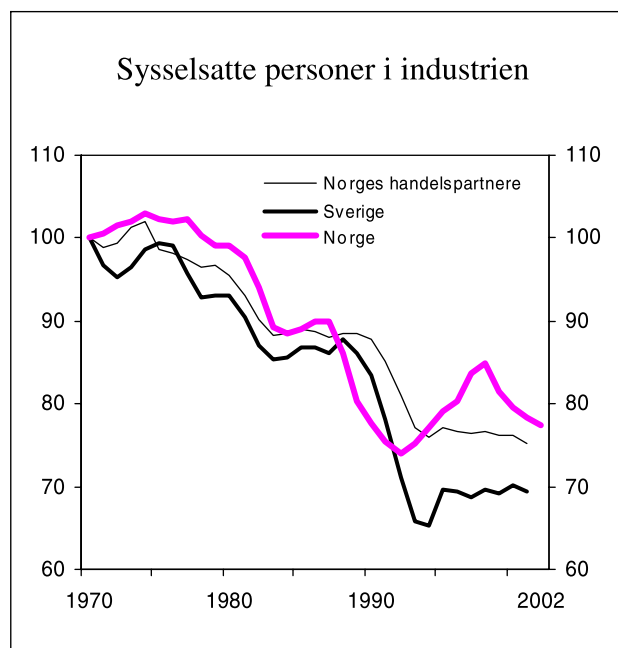
At industrisysselsettingen har vært fallende i de fleste industrialiserte land de siste tiårene skyldes flere forhold. For det første har sterkere produktivitetsvekst i vareproduksjon, blant annet som følge av større muligheter for mekanisering av produksjonen, bidratt til å redusere behovet for sysselsetting i industrien.

For det andre vil generell inntektsvekst gi større økning i etterspørselen etter tjenester enn etter varer. Dette bidrar til å redusere industriens betydning over tid i de fleste økonomier (både målt ved andel av sysselsettingen og som andel av samlet produksjon).

For det tredje har spesialisering og effektivisering også bidratt til å redusere sysselsettingen i industrien, ved at kjøp av varer tjenester som industrien tidligere produserte selv i større grad blir kjøpt fra underleverandører (som for eksempel regnskapstjenester, advokattjenester, kantine og renhold). Disse underleverandørene befinner seg til dels innen skjermet sektor og dels i utlandet. Slike endringer bidrar til å redusere sysselsettingen i industrien, og bidrar også til at skjermet sektor blir sterkere påvirket av endringer i konkurranseutsatt sektor.

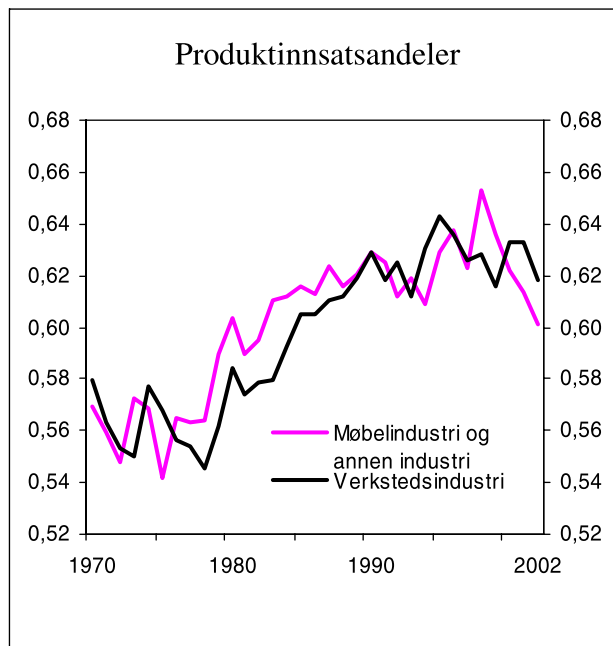
De siste årene er det blitt mer vanlig å sette ut deler av produksjonen til bedrifter utenfor Norge. Når for eksempel norske skipsverft i større grad ferdigstiller moduler som er bygget ved verft i utlandet, i stedet for å bygge båtene fra grunnen, reduseres behovet for arbeidskraft i norsk industri. Årsakene til slik utsetting av produksjon kan være mange, men store forskjeller i lønnskostnadene mellom norske og tidligere østeuropeiske industriarbeidere er trolig en viktig årsak. Den politiske risikoen ved å investere i mange av disse landene er betydelig redusert i de siste årene. Kombinert med stor tilgang på velkvalifiserte industriarbeidere (blant annet som følge av nedbygging av statsbedriftene i disse landene), har dette gjort det mulig for en del norske industribedrifter å sette ut hele eller deler av produksjonen til lavere kostnader enn det er mulig å få til i Norge.

Økt kjøp av tjenester fra andre sektorer i norsk økonomi og utsetting av delproduksjon til andre land vil slå ut i redusert sysselsetting og økt bruk av produktinnsats. Utviklingen i produktinnsatsbruken i industrien representerer et grovt mål på betydningen av denne typen utsetting de siste tiårene, jf. figur 4.4. Målt ved bruttoproduksjonen har industriproduksjonen økt med i gjennomsnitt



Figur: 4.3 Sysselsatte personer i industrien. Indeks, 1970=100

Kilde: Bureau of Labor Statistics, Finansdepartementet



Figur 4.4 Produktinnsatsandeler

Kilde: Statistisk sentralbyrå

2,2 pst. over perioden 1970-2002. Bruttoproduktet (bruttoproduksjon – vareinnsats) har kun økt med 0,5 pst. målt som årlig gjennomsnitt over den samme perioden.

De faktorene som er diskutert over har alle bidratt til at bruken av sysselsetting i industrien har avtatt, både i Norge og i de fleste andre industrialiserte land. Det kan være grunn til å tro at også *sammensetningen* av sysselsettingen i industrien har endret seg de senere årene. Mange av de bedriftene som flytter produksjonen til lavkostland beholder en del arbeidsplasser i Norge, og dette er ofte arbeidsplasser som krever høyere kompetanse. I rapporten fra Det tekniske bereg-

ningsutvalget for inntektsoppgjørene pekes det på at lønnskostnadsnivået for arbeidskraft med høyere utdanning er relativt lavt i Norge sammenlignet med mange andre industrialiserte land. Dette kan bidra til å forklare hvorfor svekkelsen i konkurranseevnen målt ved relative lønnskostnader for arbeidere i industrien ikke har slått sterkere ut i industrisysselsettingen de siste årene.

Tabell 4.2 viser at til tross for en betydelig reduksjon i samlet sysselsetting i industrien i perioden 1981-2002, er antallet ledere og høyere funksjonærer økt i denne perioden. Disse to gruppenes andel av samlet sysselsetting i industrien har økt fra i overkant av 17 prosent i 1981, til over 30 prosent i 2002.

Den geografiske fordelingen av sysselsettingen har også betydning både for lønnsdannelsen (se kapittel 7) og for hvordan endringer i konkurranseutsatt sektor påvirker sysselsettingen i andre sektorer. Industrisysselsettingen utgjorde om lag 8 pst. av den samlede sysselsettingen i Oslo og Akershus i 2001, mens den i Hordaland og Rogaland utgjorde henholdsvis 19 og 23 prosent av samlet sysselsetting.² Nesten hver fjerde industriarbeidsplass befinner seg i disse to fylkene.

4.5 Nærmere om utsetting og utflytting av produksjon

I de siste månedene har det vært mange oppslag i media om at norske industribedrifter har flyttet hele eller deler av produksjonen til utlandet, eller har planer om å gjøre dette i nær framtid. Det er

² Sysselsetting i industri, bergverk, kraftforsyning og oljevirksomhet i 2001.

Tabell 4.2 Sysselsetting i industrien fordelt på yrke

	1981	2002	1981	2002
	Personer (1000)		Andel av samlet sysselsetting	
I alt	378	289	100,0 %	100,0 %
Ledere	17	25	4,5 %	8,6 %
Høyere funksjonærer	48	63	12,8 %	21,8 %
Lavere funksjonærer	30	19	7,9 %	6,7 %
Sjåfører	14	8	3,6 %	2,9 %
Arbeidere	253	158	67,0 %	54,5 %
Andre	16	16	4,2 %	5,5 %

Kilde: Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse (AKU)

imidlertid vanskelig å få verifisert omfanget av dette basert på offentlig statistikk, blant annet fordi statistikken ikke skiller mellom finansielle plasseringer i utlandet og etablering av produksjon.

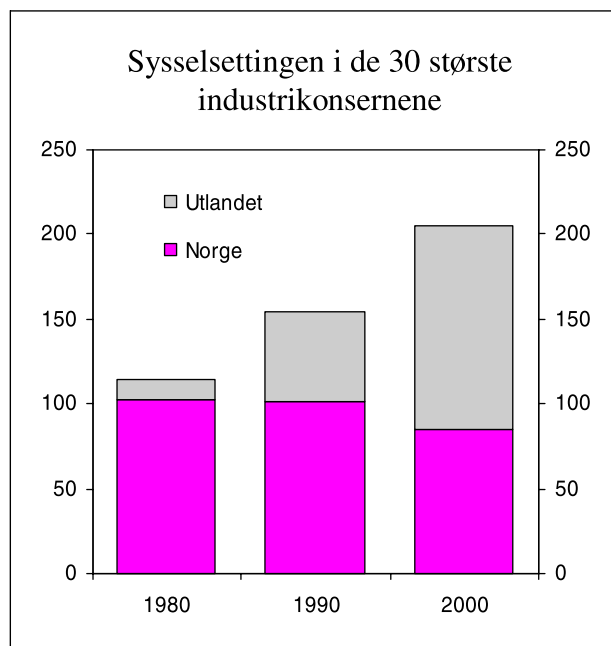
Sterkere økonomisk integrering mellom Øst- og Vest-Europa har skjerpet konkurransen for norsk næringsliv samtidig som mange av de østeuropiske landene har blitt mer aktuelle som investeringsområder for norske bedrifter. Terskelen for norske bedrifter for å investere i disse landene kan være lavere enn for eksempel i Øst-Asia. Arbeidsstyrken er relativt velutdannet og er betydelig lavere lønnet enn i Norge. Denne utfordringen deles i stor grad av andre vestlige land, men blir særlig alvorlig i lys av det høye kostnadsnivået i Norge. Utflytting av produksjon til disse landene vil være særlig aktuelt for næringer som ikke bruker andre lokale innsatsfaktorer enn arbeidskraft (i motsetning til for eksempel naturressursbaserte næringer) – disse vil lokalisere seg der hvor arbeidskostnadene er lavest i forhold til produktivitetsnivået.

TBL har spurt 449 medlemsbedrifter om deres uteproduksjon.³ Av de 178 bedriftene som oppgir å ha uteproduksjon, har om lag halvparten blitt uteproduserende de siste fem årene. Over 40 prosent av de spurte bedriftene regner med å øke uteproduksjonen de neste årene, mens 16 prosent vurderer å starte uteproduksjon. Hoveddelen av uteproduksjonen skjer i EU og Øst-Europa (henholdsvis 45 prosent og 35 prosent). Den viktigste årsaken til at bedriftene velger å legge produksjon til utlandet er i følge denne undersøkelsen lavere kostnader (84 prosent). 16 pst. av bedriftene oppgir nærhet til markedene som årsak til uteproduksjon, mens 20 prosent oppgir behov for ekspansjon. Kun to prosent av bedriftene oppgir krav fra utenlandske eiere som årsak til uteproduksjon.

Det foreligger betydelig forskning internasjonalt på faktorer som bestemmer bedriftenes valg med hensyn til plassering av produksjon og investeringer. I forbindelse med utvidelsen av EU har Midelfart m.fl. (2002) forsøkt å anslå endringene i industristrukturen i EU og USA ved hjelp av økonomiske metoder.⁴ De finner at prosessen i retning av sentralisering og spesialisering av industrien i Europa har gått sakte. Samtidig finner de

³ Uteproduksjon- redning eller undergang, TBL (2001). Uteproduksjon er definert som leieproduksjon, produksjonssamarbeid eller etablering av egen produksjon utenfor Norge.

⁴ The Location of European Industry, K.H. Midelfart-Knarvik et.al. 2002, European Commission.



Figur: 4.5 Sysselsettingen i de 30 største industrikonsernene fordelt på Norge og utlandet

Kilde: SNF

klare tendenser til at lokaliseringen av industrien påvirkes av utdanningsnivået på arbeidstyrken. De finner også at industri som krever mye spesialisert vareinnsats i større grad vil etablere seg i sentrale områder med god infrastruktur og lavere transportkostnader. Det totale omfanget av produksjonsutsetting til andre land er forsøkt anslått i en rapport fra Federal Reserve Bank of New York.⁵ Hummels og Ishii finner at 30 prosent av verdens eksport kan knyttes til eksport av innsatsvarer til produksjon i andre land, og at denne eksporten har økt med 40 prosent i de siste 25 årene. De konkluderer med at de viktigste årsakene til økt omfang av slik handel er at handelshindringer er bygget ned og at transportkostnadene er redusert i denne perioden.

Et annet mål på økt globalisering av norsk industri kan man få ved å se på veksten i sysselsettingen i de største industriselskapene, og hvordan fordelingen av denne på Norge og utlandet har endret seg de siste tiårene. I en undersøkelse som SNF har gjort blant de 30 største industribedriftene i 1980, 1990 og 2000, finner en at samlet sysselsetting har økt betydelig, men at denne sysselsettingsøkningen i sin helhet har skjedd utenfor

⁵ The Nature and Growth of Vertical Specialization in World Trade, D. Hummels, J. Ishii, K. Yi 1999, Federal Reserve Bank of New York, Staff Report 72.

Tabell: 4.3 Enkelte indikatorer for industriens kostnadsutvikling i Norge i forhold til handelspartnerne. Prosentvis endring fra året før

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Relative timelønnskostnader i felles valuta	-4,2	-2,2	2,4	-0,3	1,8	-0,5	1,7	-0,3	5,1	10,5 ¹
Relative investeringspriser ² for industrien i felles valuta	-2,5	-2,6	3,6	-0,4	-1,8	-2,2	-2,5	-1,4	.	.
Rentedifferanse ³ for nominelle renter korr. for valutakursendringer	-2,3	-1,5	1,4	-0,2	0,0	-2,6	1,9	-0,2	6,2	11,7
Relative konsumpriser i felles valuta	-3,3	-2,4	2,4	-0,9	1,7	-2,7	0,1	-1,1	3,8	7,2 ¹⁾
Memo: Valutakurs ⁴	2,3	1,4	-2,4	0,1	-1,0	3,7	0,9	2,1	-3,1	-7,4

¹ Anslag.

² Tall for investeringspriser i industrien mangler for enkelte av handelspartnerne, og er derfor beregnet som et (vektet geometrisk) gjennomsnitt for 15 av totalt 25 land. Disse 15 landene har en samlet vekt på 82 prosent (1999). For 1999 er det brukt tall for land som sammenlagt tilsvarende om lag 65 prosent av handelspartnerne.

³ Rentenivået i Norge fratrukket Rentenivået for gjennomsnittet av handelspartnerne i prosentpoeng.

⁴ Industriens effektive valutakurs (konkurrensekursindeksen).

Kilde: OECD, IMF, BLS, Statistisk sentralbyrå Beregningsutvalget og enkelte nasjonale kilder

Norge, jf. figur 4.5.⁶ Dette behøver ikke i seg selv å representere noe problem. Mer bekymringsfullt kan det være at Norge som investeringsland ser ut til å bli mindre interessant for utlendinger. Utlendingers direkteinvesteringer i Norge var i 2002 på kun 5 mrd. kroner. Til sammenligning investerte utlendingene for over 50 mrd. kroner i årene 1999 og 2000. Nedgangen i utlendingenes direkteinvesteringer i Norge ser ut til å være bredt basert, både når det gjelder land og fordelt på næring.

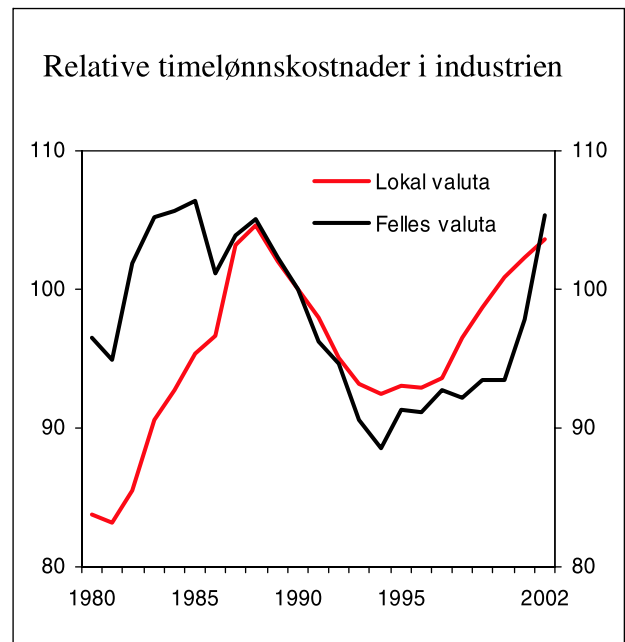
4.6 Utviklingen i konkurrenseevnen

4.6.1 Innledning

Konkurrenseevnen for et land kan defineres som landets evne til å sikre høyest mulig avlønning av innsatsfaktorene i samfunnet, gitt at man samtidig skal ha full sysselsetting og langsiktig balanse i utenriksøkonomien, jf. boks 4.2. For en enkelt næring eller sektor anvendes konkurrenseevnebegrepet annerledes, og knytter seg til næringens evne til å overleve over tid. Dette avhenger av

næringens lønnsomhet og evne til å tiltrekke seg investeringer.

I dette avsnittet diskuteres utviklingen i konkurranseutsatt sektors kostnadmessige konkurrenseevne. Denne avhenger blant annet av utvik-



Figur: 4.6 Relative timelønnskostnader i industrien 1980-2002. Indeks 1990=100

Kilde: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene og Finansdepartementet

⁶ Globalisering, næringslokalisering og økonomisk politikk, Kåre P. Hagen, Per Heum, Jan I. Haaland, Karen Helene Midelfart Knarvik og Victor D. Norman, Fagbokforlaget 2002.

Boks 4.2 Nærmere om begrepet konkurranseevne

I NOU 1996:17 (Bergoutvalget) ble et lands konkurranseevne definert som:

Landets evne til å sikre høyest mulig avlønning av innsatsfaktorene i samfunnet, gitt at man samtidig skal ha full sysselsetting og langsiktig balanse i utenriksøkonomien.

Dette er en definisjon på den langsiktige konkurranseevnen til et land. Denne definisjonen er dermed ikke knyttet opp mot hvordan norsk konkurranseutsatt sektor hevder seg internasjonalt i dagens situasjon, men fokuserer på det overordnede målet om å skape høyest mulig velferd for landets innbyggere. I henhold til denne definisjonen vil høy reallønn (gitt langsiktig balanse i utenriksøkonomien) være et tegn på god og ikke dårlig konkurranseevne.

I TBU-rapporten (NOU 2003:10) definerer man konkurranseevnen for en næring som: *Konkurranseevnen for en næring karakteriserer evnen til å overleve over tid. Dette beror på næringens lønnsomhet og dens evne til å trekke til seg investeringer. En lønnsom næring må kunne hevde seg i konkurranse med utenlandske bedrifter på produktmarkedene, og med andre norske næringer i arbeidsmarkedet. En kan ikke uten videre trekke slutninger fra utviklingen i konkurranseevnen for en enkelt bedrift eller næring til utviklingen i konkurranseevnen for et helt land. En økonomi med vekst og omstilling vil normalt være preget av ulik utvikling i konkurranseevnen for de enkelte næringer.*

Når man drøfter en nærings konkurranseevne er det dermed naturlig at man sammenligner faktorer som produktivitet, lønnskostnader, kapitalkostnader, energikostnader og transportkostnader mellom næringen og konkurrentene ute. For landet som helhet er imidlertid relativ produktivitetsnivå av mindre betydning. Som følge av et høyt

utdanningsnivå og stor kapitalbeholdning, har vi i Norge et relativt høyt gjennomsnittlig produktivitetsnivå i forhold til en del andre land. I en del yrker (særlig innenfor en del tjenestesektorer) er imidlertid produktivitetsnivået ikke spesielt høyt i forhold til andre land, men lønnsnivået er likevel på linje med lønningene i de mer «høyproduktive» næringene. Det høye lønnsnivået gjenspeiles dermed i prisene på de produktene som produseres i disse (typisk skjermede) sektorene, og er en viktig grunn til at det for eksempel er rimelig for nordmenn å feriere i «syden».

For landet som helhet behøver ikke økt produktivitetsvekst ute å bety at vår velstand blir truet, snarere tvert imot. Økt produktivitet ute er vanligvis en fordel, av to grunner. Den ene er at vi gjennom internasjonal handel normalt får del i de nye kunnskaper eller organisatoriske innsikter som ligger til grunn for utenlandsk produktivitetsvekst. Den andre grunnen er at generell produktivitetsvekst ute vil føre til lavere prisvekst på de produkter som vi kjøper fra utlandet, og dermed en forbedring av vårt bytteforhold overfor utlandet.

På den annen side kan høy produktivitetsvekst ute på produkter vi produserer selv innebære at prisene på disse produktene faller, og dette kan bety tap av markedsandeler og/eller dårlig lønnsomhet i de næringene som produserer disse varene. Vi kan også tape konkurranseevne ved at det kommer nye produkter som utkonkurrerer de produktene vi produserer selv. Dette er imidlertid en del av den dynamikken næringslivet står overfor, og omstillingsevnen vil være avgjørende for i hvilken grad man klarer å konkurrere i disse markedene. Samlet sett er det liten tvil om at produktivitets- og velstandsvekst i andre land er gunstig for oss.

lingen i produktivitet, lønnskostnader og kapitalkostnader jf. tabell 4.3. Mange av de faktorene som inngår i de tradisjonelle målene på konkurranseevnen er imidlertid usikre størrelser, og den endelige «testen» på om en nærings konkurranseevne er god nok vil være om investeringene er tilstrekkelig store til å opprettholde næringen på lengre sikt.

Dersom kostnadsnivået blir for høyt, vil forholdet mellom nyetableringer og nedleggelser falle

og sysselsetting og produksjon i disse næringene reduseres. Denne prosessen kan imidlertid ta tid, blant annet fordi kapitalen i en del tilfeller ikke har annen anvendelse og det vil kunne være usikkert om det høye kostnadsnivået vil være varig. Omfanget av flytting av produksjon til andre land vil også være en indikasjon på om lønnsnivået er blitt for høyt, særlig dersom dette gjelder produksjon der vi har grunn til å tro at vi er relativt flinke (har et høyt produktivitetsnivå). Det er imidlertid

grunn til å regne med at tendensen til å flytte arbeidsintensiv produksjon til land med lavere lønnsnivå uansett vil fortsette.

4.6.2 Lønnskostnader

Målt i felles valuta har lønnskostnadene for norske industriarbeidere økt med til sammen 16 prosent mer enn hos handelspartnerne i perioden 1996-2002 jf. figur 4.6. Tapet av kostnadmessig konkurranseevne i denne perioden har vært større enn gevinsten gjennom første del av 1990-tallet. Høyere lønnsvekst enn handelspartnerne forklarer tre fjerdedeler av denne svekkelsen siden 1996, mens sterkere kronekurs forklarer en fjerdedel. Dersom en kun ser på de tre siste

årene, forklarer høyere lønnsvekst om lag 40 pst. av svekkelsen. Lønnskostnadene for arbeidere i norsk industri lå i fjor anslagsvis 34 pst. høyere enn hos våre handelspartnere. Ifølge Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) ligger lønnskostnadene i Norge langt nærmere nivået hos våre handelspartnere når funksjonærene inkluderes i sammenlikningene for industrien. Siden funksjonærene har hatt en enda høyere lønnsvekst enn arbeiderne de siste årene, er imidlertid fordelene av relativt lave funksjonærlønninger trolig redusert de siste årene.

Tabell 4.4 viser utviklingen i timelønnskostnadene hos våre viktigste handelspartnere de siste ti årene.

Tabell: 4.4 Timelønnskostnader i industrien hos Norges viktigste handelspartnere. Prosentvis vekst fra året før

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Belgia	4,8	1,2	2,9	2,6	2,8	0,7	2,7	2,8	0,5	4,6
Canada	-0,4	0,8	3,2	-0,8	3,8	3,8	0,9	0,9	1,6	3,6
Danmark	4,6	3,9	3,9	3,5	4,0	1,9	5,8	4,0	5,3	4,2
Finland	4,9	4,6	7,8	2,8	2,6	5,0	3,4	5,2	5,7	3,4
Frankrike	2,8	2,1	2,6	1,6	2,7	1,4	2,5	3,6	4,5	2,9
Italia	4,7	1,7	5,9	5,3	4,9	2,9	3,2	2,5	1,3	2,7
Nederland	3,7	4,3	2,2	3,0	3,2	0,3	3,3	3,9	4,3	4,9
Storbritannia	4,3	2,1	0,8	0,7	4,3	5,7	3,9	4,7	3,3	3,1
Sverige	-0,8	4,1	5,0	6,6	3,9	3,8	2,2	3,6	2,7	4,0
Sveits	-0,5	3,3	1,5	3,6	3,6	3,6	1,5	1,4	2,7	2,9
Tyskland	5,9	5,5	5,4	5,1	2,3	0,8	2,6	2,8	2,5	2,2
Østerrike	5,3	4,2	-0,2	2,6	1,3	0,8	2,6	3,5	2,8	1,9
Japan	4,6	2,0	2,6	1,3	2,9	0,8	-0,5	-0,8	0,5	-1,6
USA	2,9	2,8	2,4	2,2	4,0	4,3	5,0	5,3	3,0	2,4
Spania	8,7	2,9	2,4	3,6	2,9	2,3	1,7	2,9	4,2	4,2
Irland	5,7	2,3	2,8	3,3	2,9	3,1	4,7	6,0	9,5	7,0
Hellas	13,3	13,0	13,6	8,8	8,8	4,6	4,2	6,2	5,1	5,2
Portugal	7,7	4,8	6,0	4,9	4,8	4,8	4,5	4,8	5,0	5,1
Singapore	8,3	7,9	4,8	5,2	5,2	-4,7	-2,0	9,3	8,8	5,9
Sør-Korea	10,8	15,0	9,3	14,2	6,4	0,5	12,1	0,0	9,0	6,5
Thailand	8,7	10,6	11,3	11,4	11,1	13,7	5,5	6,8	4,2	5,4
Taiwan	7,0	6,4	6,1	4,4	4,2	2,8	3,4	3,8	5,5	7,8
Polen	39,0	38,3	34,2	27,0	21,6	14,7	10,4	10,0	6,5	7,8
Tsjekkia	19,9	16,2	18,2	17,9	12,7	10,1	6,5	6,3	5,0	5,5
Ungarn	22,0	23,7	19,7	23,5	21,7	15,1	11,0	12,8	15,0	10,0
<i>Norges handelspartnere</i>	3,6	3,8	4,0	4,3	3,6	3,0	3,5	3,6	3,5	3,4
<i>Norge</i>	1,5	2,9	4,6	4,1	4,4	5,9	5,9	6,1	5,6	5,7

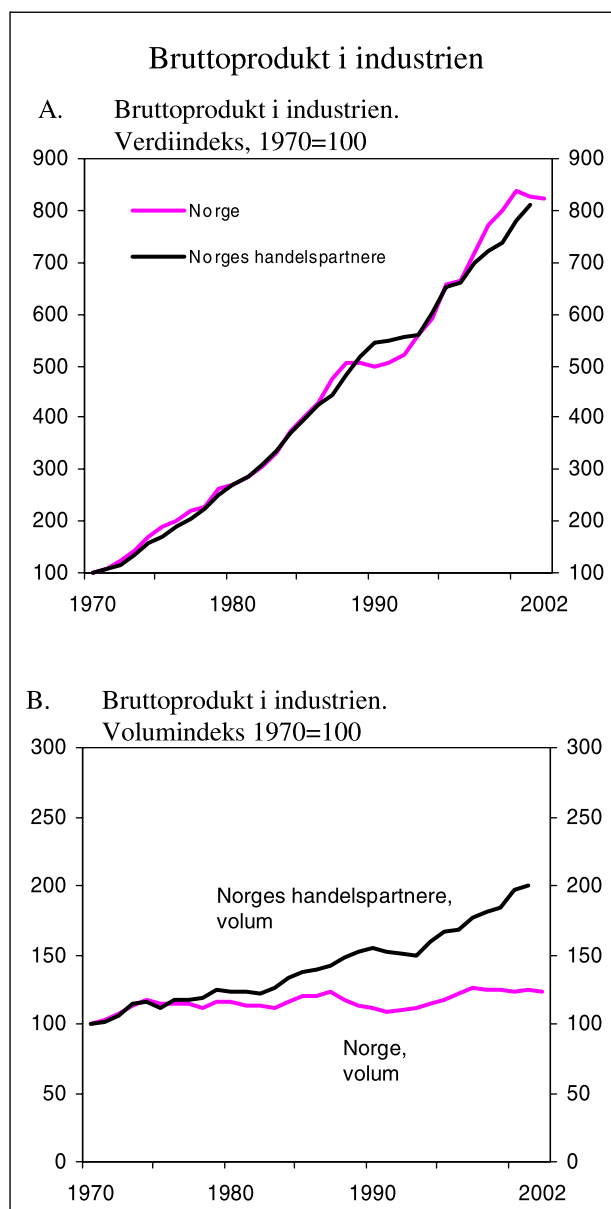
Kilde: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene

4.6.3 Produktivitet

En sammenlikning av relative timelønnskostnader får ikke fram at produktivitsutviklingen kan være forskjellig i ulike land. Høy relativ time-lønnsvekst i et land er ikke problematisk hvis produktivitsveksten er tilsvarende sterk. Sammenlikning av produktivitsutviklingen mellom land er imidlertid problematisk av flere grunner. For det første er det betydelige metodiske problemer knyttet til å splitte opp veksten i bruttoproduktet målt i verdi på vekst i priser og på vekst i produktivitet. Det kan i tillegg være forskjeller med hensyn til hvordan dette gjøres i praksis i ulike land, jf. omtale i TBU-rapportene om dette. For det andre vil det være betydelige forskjeller i hvor stort rom det vil være for produktivitsvekst i ulike næringer og for ulike typer produkter. I stor grad vil næringer og produkter med lite rom for produktivitsvekst ha tilsvarende høyere prisvekst over tid. Det er således ikke nødvendigvis noen ulempe å være i næringer eller produkter med lite rom for produktivitsvekst. Det vedvarende prisfallet på datamaskiner er et ekstremt eksempel på hvordan svært høy produktivitsvekst slår ut i reduserte priser. For Norges vedkommende er et tilsvarende fenomen illustrert i figur 4.7. Figur 4.7 B viser at volumveksten i bruttoproduktet norsk industri i gjennomsnitt har vært betydelig lavere enn hos våre handelspartnere siden midten av 1970-tallet. Samtidig viser figur 4.7 A at dette ikke har slått ut i lavere vekst i bruttoproduktet i verdi, fordi høyere prisvekst fullt ut har kompensert for lavere produktivitsvekst.

Dersom lavere produktivitsvekst for norsk industri, og tilsvarende høyere bruttoproduktprisvekst, skyldes ulike målemetoder, eller er knyttet til at vi i stor grad lager produkter med lite rom for produktivitsvekst, vil dette ikke være noe svakhetstegn for industrien. Det vil derimot være mer bekymringsfullt dersom høyere prisvekst henger sammen med skjerming av deler av industrien.

I en artikkel i Økonomiske Analyser viser Naug og Boug at forskjellene i industristrukturen mellom Norge og Sverige kan forklare om lag 1/5 av forskjellen i produktivitsveksten for perioden 1993-1999.⁷ Lavere produktivitsvekst i Norge enn i Sverige var særlig konsentrert til noen næringer som i stor grad er skjermet for internasjonal konkurranse (næringsmiddelindustrien og

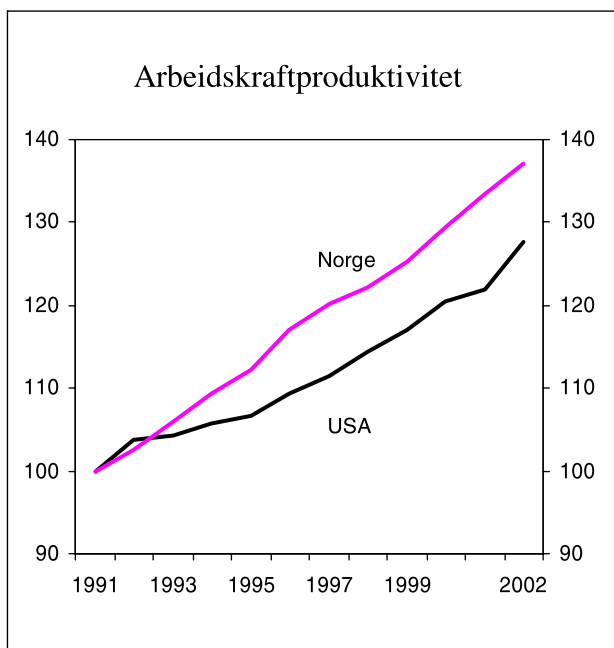


Figur: 4.7 Bruttoproduct i industrien. Norge og handelspartnerne 1970-2002

Kilde: Statistisk sentralbyrå, OECD og Finansdepartementet

grafisk industri), mens forskjellene mellom produktivitsveksten i Norge og Sverige i andre næringer var liten. For flere næringer (metaller, verkstedsindustrien og kjemisk industri) var produktivitsveksten i Norge høyere enn i Sverige i perioden 1993-1999. Den svake produktivitsveksten i de skjermede delene av norsk industri representerer et problem ut fra et effektivitets-

⁷ Dårligere enn svenskene? En sammenlikning av produktivitsveksten i norsk og svensk industri. Naug og Boug, Økonomiske Analyser 2/2001. I en tidligere analyse fra SSB (ØA 2001/1) ble om lag halvparten av forskjellen forklart med forskjeller i industristruktur.



Figur: 4.8 Arbeidskraftproduktivitet 1990-2002.¹
Indeks 1991=100

¹ Tallene gjelder for private fastlandsnæringer utenom boliger, primærnæringer og elektrisitetsproduksjon, mens tallene for USA gjelder privat sektor utenom jordbruk.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Bureau of Labour Statistics

hensyn, og reflekterer i noen grad kostnadene ved å skjerme næringene fra internasjonal konkurranse.

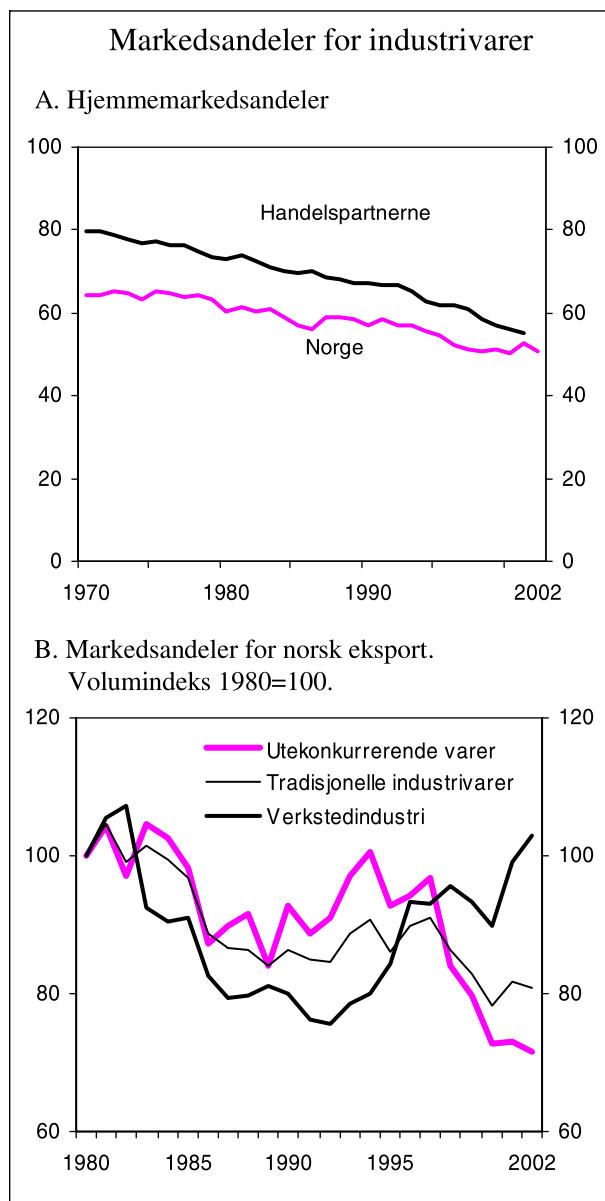
Utviklingen i industriens internasjonale konkurranseevne er også avhengig av produktivets- og kostnadsutviklingen i resten av økonomien. Høy produktivetsvekst i skjermet sektor kan gi lavere kostnader for konkurranseutsatt industri, og dermed styrke konkurranseevnen for disse.

Figur 4.8 viser at BNP i faste priser for Fastlands-Norge økte i gjennomsnitt med 3,3 pst. årlig på 1990-tallet, 0,4 prosentpoeng høyere enn tidligere anslått og høyere enn for USA, som på 1990-tallet ble trukket fram som eksempel på et land der økt bruk av teknologi (blant annet gjennom internett) hadde ført til økt produktivetsvekst i økonomien. For Norge er det først og fremst en sterkere vekst innenfor tjenesteytende næringer som forklarer den sterkere BNP-veksten. I OECDs Economic Outlook nr. 67 ble produktivetsveksten i norsk økonomi anslått til å være blant de høyeste i OECD-området på 1990-tallet. Høy produktivetsvekst i Norge de siste årene kan delvis skyldes at norske tjenesteytende næringer har vært tidlig ute med å utnytte ny teknologi. Det er imidlertid ikke opplagt at den sterke produktivetsveksten i disse næringene vil

kunne fortsette framover. På den annen side er det næringer der produktivetsveksten har vært svak de siste årene, og der potensialet for økt produktivetsvekst kan være større, for eksempel næringsmiddelindustrien.

4.6.4 Markedsandeler

En svekkelse i industriens konkurranseevne vil over tid slå ut i reduserte markedsandeler på hjemme- og eksportmarkedene. Økt internasjonal spesialisering bidrar til at hjemmemarkedsandelene faller trendmessig. Man bør derfor sammen-



Figur: 4.9 Markedsandeler for industrivarer.
1980-2002

Kilde: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

ligne utviklingen i norske hjemmemarkedsandeler med utviklingen i hjemmemarkedsandelene for handelspartnerne.

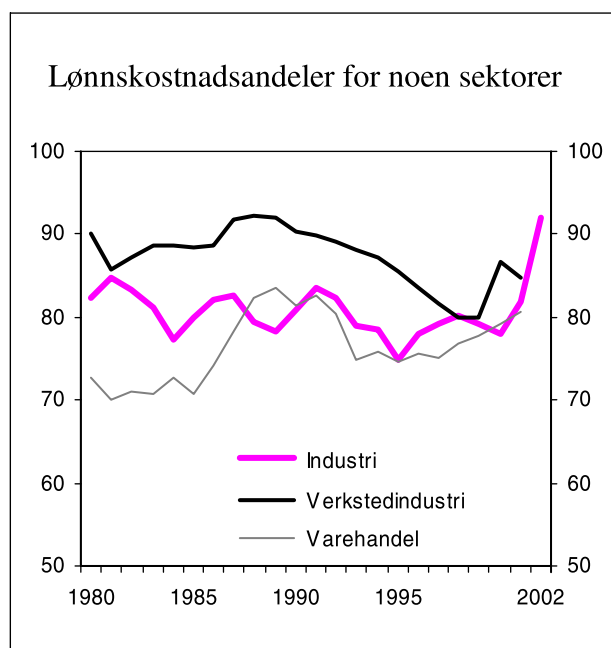
Figur 4.9 viser at norsk industri har tapt markedsandeler både på hjemmemarkedet og på eksportmarkedet de siste årene. I perioden 1997-2002 falt eksportmarkedsandelene med 10 pst. Tapet av markedsandeler de siste årene er særlig markert for de såkalt utekonkurrerende næringer, som blant annet produserer metaller, kjemiske råvarer og treforedlingsprodukter. Avvik i enkeltår kan ha sammenheng med forskjeller i konjunktursituasjonen i Norge og våre handelspartnere. I perioden 1996-2002 falt hjemmemarkedsandelene for norsk industri med i gjennomsnitt 2 prosent pr. år. Tapet av markedsandeler har likevel vært lavere for norsk industri enn for industrien hos våre handelspartnere. Dette kan skyldes at vi i større grad har skjermet næringsmiddelindustrien mot internasjonal konkurranse.

4.6.5 Lønnsomhet

Et annet makroøkonomisk mål på utviklingen i lønnsomheten i bedriftene er driftsresultatet som andel av samlet faktorinntekt. Lønnskostnadsandelen, som er andelen av totale faktorinntekter som ikke går til næringsinntekter (dvs. 1-driftsresultatet), har økt markert i industrien de siste årene, og har ikke vært høyere siden 1978. Den økte lønnskostnadsandelen henger sammen med høy kostnadsvekst og til dels også svak prisutvikling på eksportproduktene. I 2002 utgjorde lønnskostnadene 92 pst. av faktorinntekten i industrien, mens gjennomsnittlig lønnskostnadsandel i de siste 30 årene har vært vel 80 pst.

En mer detaljert oppsplitting av industrien viser at det er store forskjeller mellom de ulike industrisektorene. I møbelindustrien økte for eksempel lønnskostnadsandelen med 25 prosentpoeng fra 1999-2001, mens lønnskostnadsandelen i nærings- og nytelsesmiddelindustrien har trendmessig økt helt siden begynnelsen av 1990-tallet, jf. figur 4.10. I verkstedsindustrien har lønnskostnadsandelen økt kraftig de siste to årene etter å ha falt i mer enn ti år.

Utviklingen i lønnskostnadsandelene påvirkes av kapitalintensiteten (dvs. kapitalinnsatsen sett i forhold til produksjonen) i sektoren. Ved økt kapitalintensitet må en større del av faktorinntekten gå til kapitaleierne, siden de bidrar med en større del, og dette vil bidra til å redusere lønnsandelen.



Figur: 4.10 Lønnskostnadsandeler for noen sektorer. 1980-2002

Kilde: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene

For handelspartnerne samlet sett har lønnskostnadsandelen vært svært stabil de siste årene, og betydelig lavere enn i Norge.

Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) sammenligner lønnsomheten i norsk industri med lønnsomheten hos våre handelspartnere, målt ved driftsøkonomiske mål som driftsmarginer og totalrentabilitet. Målt på denne måten har lønnsomhetsutviklingen vært svak på siste halvdel av 1990-tallet, men langt mindre dramatisk enn hva som antydes ved de makroøkonomiske målene.

4.7 Hvordan påvirkes konkurranseutsatt sektor av endringer i konkurranseevnen?

4.7.1 Innledning

I dette avsnittet drøftes nærmere hvordan en konkurranseevnesvekkelse kan påvirke utviklingen i industrien framover. Først diskuteres generelt hvordan endringer i lønn og valutakurs påvirker produksjon og sysselsetting, og deretter analyseres effektene av slike endringer i konkurranseevnen ved hjelp den makroøkonomiske modellen MODAG.

4.7.2 Generelt om hvordan endringer i konkurransevnen påvirker konkurranseutsatt sektor

En konkurransevneforverring gjennom styrket valutakurs vil slå ulikt ut for ulike bedrifter. Dette skyldes flere forhold. En del bedrifter har store kostnader i utenlandsk valuta til kjøp av vareinnsats i utlandet. For disse bedriftene vil noe av valutakursforverringen bli motsvart av lavere vareinnsatskostnader målt i norske kroner. Virkningene på bedriftenes tilpasning vil også avhenge av i hvilken grad bedriftene kan holde lønnsomheten oppe gjennom å la være å redusere prisene målt i norske kroner når valutakursen styrker seg. I den enkle modellen i boks 4.1 la vi til grunn at de konkurranseutsatte bedriftene ikke hadde markeds-makt og derfor måtte ta prisene for gitt. I realiteten vil også mange konkurranseutsatte bedrifter, særlig innen importkonkurrerende næringer, i noen grad kunne velte økte kostnader over i prisene. Ved en permanent valutakursstyrking er det grunn til å tro at prisene målt i norske kroner på lang sikt vil endres om lag like mye (langtidselastisitet lik 1), men det kan ta tid før denne effekten er uttømt.

Muligheten for valutasikringsforretninger, og kostnadene ved slik sikring, vil være viktig for bedriftenes evne til å leve med valutakursfluktuasjoner. Ved kjøp og salg av valuta på termin kan bedriftene i prinsippet sikre seg mot at kortsiktige valutakursfluktuasjoner påvirker bedriftens lønnsomhet. Stort sett er terminsikring av valutastrømmer mulig for perioder opp til noen år. Størrelsen på framtidige valutastrømmer er imidlertid ofte usikker, og da er terminsikring ikke lenger så egnet. Valutaopsjoner (som gir rett, men ikke plikt til å veksle et gitt valutabeløp) kan være dyre for perioder ut over en viss lengde, særlig hvis den aktuelle valutakursen erfaringsmessig er volatil. I praksis er det vanlig å sikre en begrenset andel av forventede framtidige inntekter, og en mindre andel jo lengre tidshorisonten er. Medlemsbedriftene i TBL oppgir at lengden på valutasikringsavtalene i gjennomsnitt er om lag 9 måneder.

Fordi det i et perspektiv utover noen få år ikke finnes gode valutasikringsinstrumenter, vil kostnadene for bedriftene bli vesentlig større med en vedvarende valutakursendring enn ved kortsiktige fluktuasjoner. Utsiktene for den nominelle valutakursutviklingen i årene framover er antakelig svært viktig for beslutninger om lokalisering.

I nyere handelsteori er eksistensen av usikkerhet og irreversible etablerings- og avviklingskost-

nader brukt som en forklaring på hvorfor det kan ta tid fra en bedrifts eksport er blitt ulønnsom til bedriften velger å legge ned eksportvirksomheten i dette markedet.⁸ Elisabeth Aarseth har i en NUPI-rapport foretatt en økonometrisk studie av adferden til norske fiskeeksportører basert på bruk av opsjonsteori.⁹ Utgangspunktet for denne teorien er at bedriftene står overfor irreversible etableringskostnader når de skal gå inn eller ut av et marked. Investeringene knyttet til etableringen vil i mange tilfeller gå tapt dersom bedriften velger å trekke seg ut av markedet. Dette vil påvirke bedriftenes beslutning både om når de skal gå inn i nye markeder, og hvor lenge de skal bli i et marked når for eksempel valutakursendringer gjør den løpende driften ulønnsom. Aarseth finner støtte for at det er tregheter i tilpasningen med hensyn til å etablere seg i/trekke seg ut av markeder.

Selv om det er vanskelig å trekke klare konklusjoner på grunnlag av avgrensede enkeltstudier, indikerer disse teoriene og studiene at økt valutakursusikkerhet (større svingninger i valutakursen) i seg selv kan virke hemmende på etableringen i nye eksportmarkeder.¹⁰ At det er betydelige «sunk costs» forbundet med etablering i nye markeder kan også forklare hvorfor det ser ut til å være relativt høye terskelverdier for hvor mye lønnsomheten må falle før bedriftene trekker seg ut av et marked.¹¹ Hvis en først er kommet over en slik terskel kan bevegelsen ut av et marked eller fallet i investeringene bli betydelige.

Det vil også være forskjeller mellom næringene når det gjelder mulighetene til å omstille produksjonen gjennom endret bruk av arbeidskraft, kapital og annen vareinnsats. I NOU 1988:21 (Norsk økonomi i forandring) ble det pekt på at faktormobiliteten var avgjørende for hvordan eksporten blir påvirket av en kostnadsøkning på kort og mellomlang sikt. En viste til at en stor del av eksportnæringens kapital er sektorspesifikk og at dette virket mobilitetsbegrensende. Kostnads-

⁸ Se bl.a. A.K. Dixit og R.S. Pindyck: *Investment Under Uncertainty* (1994), Princeton University Press, Chichester og Dixit: *Investment and Hysteresis* (1992), *Journal of Economic Perspectives* 6

⁹ E. Aarseth: Kan valg av eksportmarked forklares med teorien om investeringer under usikkerhet?, NUPI rapport 624 2002.

¹⁰ Se A. Côté (1994) *Exchange Rate Volatility and Trade: A Survey*. WP 94-5 Bank of Canada for en oversikt over denne litteraturen.

¹¹ Se M.J. Roberts og J. R. Tybout (1995) *An Empirical Model of Sunk Costs and the Decision to Export*, World Bank Working Paper 1436.

økninger vil i så fall i større grad slå ut i investeringene og i mindre grad i produksjonen. Det ble også pekt på at tilgangen på rimelig energi er viktig for en betydelig del av norsk eksportindustri, og at denne energien ikke uten videre kan benyttes til alternative formål. Liberaliseringen av kraftmarkedet de siste årene har i noen grad gjort det enklere for kraftintensive bedrifter å selge kraften videre når lønnsomheten av å bruke kraften i egen produksjon er mindre enn lønnsomheten av å selge kraften i markedet. Fremdeles vil imidlertid tilgang på langsiktige og rimelige kraftkontrakter bidra til å gjøre det attraktivt for energiintensiv industri å opprettholde produksjon i Norge.

Det kan også være forskjeller med hensyn til hva slags skjermingsvern ulike næringer står overfor. Også en del næringer som i utgangspunktet må anses å være konkurranseutsatte, nyter godt av et visst skjermingsvern (for eksempel deler av næringsmiddelindustrien), og vil derfor i utgangspunktet bli mindre påvirket av en økning i kostnadsnivået.

4.7.3 Effekter av svekket konkurranseevne belyst ved MODAG¹²

For å få et inntrykk av hvordan ulike sektorer i norsk økonomi blir påvirket av endringer i konkurranseevnen, kan vi bruke den makroøkonomiske modellen MODAG. Næringsfordelingen i denne modellen er litt for grov i forhold til å skulle skille mellom konkurranseutsatte og skjermede næringer (jf. diskusjonen foran). Når vi her fokuserer på effektene på industrien, inkluderer dette næringer som i noen grad er skjermet fra internasjonal konkurranse. På den annen side vil effektene på de tjenesteytende næringene i disse beregningene delvis være et resultat av at deler av disse næringene også står overfor internasjonal konkurranse både på hjemmemarkedet og eksportmarkedet.

Styrket kronekurs

I denne beregningen ser en på effekten av at kronkursen styrker seg varig med 2 prosent.¹³ En styrking av kronkursen fører til reduserte priser på utenlandske produkter målt i norske kroner (importpriser). Beregningsteknisk er det lagt til

grunn at overveltingen fra endringer i kronekursen til importpriser på de fleste produktene er 60 pst. det første året, 87,5 pst. det andre året og 100 pst. det tredje året (forutsetningene er hentet fra tilsvarende beregninger i Eika og Moum (1999)).¹⁴ Overveltning fra importpriser til konsumpriser er i MODAG forutsatt å skje momentant. I forhold til hva vi har sett de siste årene kan dette virke lite realistisk. Som et anslag på overveltingen over noen år ved en slik permanent valutakursendring, kan effektene likevel virke rimelige. Pengemarkedsrenten er holdt konstant, slik at realrenten øker når prisene reduseres.

Lavere priser på utenlandske produkter gjør norske konkurranseutsatte varer relativt sett dyrere, og dermed taper industrien markedsandeler både på hjemmemarkedet og på eksportmarkedet. I MODAG er det lagt til grunn at industrien har en viss markedsrett også på eksportmarkedet, og de vil derfor ikke behøve/ønske å sette ned eksportprisene tilsvarende det valutakursen har styrket seg med. Reduksjonen i prisen på utenlandske produkter bidrar isolert sett til å redusere det innenlandske prisnivået. Dette skyldes dels reduserte priser på norske produkter levert på hjemmemarkedet som følge av reduserte konkurrentpriser, og dels reduserte enhetskostnader på grunn av billigere importert produktinnsats.

Lavere priser gir høyere realrente og dette bidrar til å redusere privat konsum og boliginvesteringene. På kort sikt vil imidlertid lavere priser gi økt realdisponibel inntekt for husholdningene. Dette vil de første årene i noen grad motvirke effektene av svekket konkurranseevne på sysselsettingen i øvrige næringer. Lavere priser slår ut i lavere lønnsvekst, og som det framkommer av tabell 4.5 vil innenlandsk lønns- og prisnivå i modellen på lang sikt falle med om lag like mye som import- og eksportprisene. Fleksibiliteten i lønnsdannelsen, slik den er representert i MODAG, gjør at de realøkonomiske effektene av en appresiering på lang sikt er små. Produksjon og sysselsetting i industrien vender tilbake til sine opprinnelige nivåer, og eksporten av tradisjonelle varer er på lang sikt om lag uendret sammenliknet med referansebanen. Lønnskostnadsandelene øker noe de første årene, men er på lang sikt uendret i forhold til referansebanen. At lønnskostnadsandelen for øvrige næringer faller de første

¹² En nærmere beskrivelse av MODAG er gitt i vedlegg 1.

¹³ Modellen er ikke helt lineær, så et kraftigere sjokk vil kunne gi noe mindre effekter enn en ren oppskalering av disse resultatene vil gi.

¹⁴ Aktivitetsregulering eller stabil valutakurs: Om pengepolitikens rolle i den norske oljeøkonomien, Eika, T. og Moum, K. (1999): Rapporter 99/23, Statistisk sentralbyrå.

Tabell: 4.5 Appresiering av norsk kroner, 2 pst. første år. Uendret pengemarkedsrente. Prosentvis avvik mellom virkningsberegning og referansebane

	1. år	3. år	5. år	10. år	1. år	3. år	5. år	10. år
	Endogen lønn				Eksogen lønn			
<i>Realøkonomi</i>	<i>Prosent</i>				<i>Prosent</i>			
Bruttoprodukt industri	-0,2	-0,6	-0,4	0,0	-0,2	-0,7	-0,9	-0,8
Bruttoprodukt øvrige næringer	0,0	-0,3	-0,3	0,0	0,0	-0,2	0,0	0,2
Eksport, tradisjonelle varer	-0,1	-0,2	-0,1	0,0	-0,1	-0,4	-0,5	-0,6
<i>Sysselsetting</i>								
Industri	-0,3	-0,5	-0,3	0,1	-0,3	-0,9	-1,0	-0,9
Øvrige næringer	-0,1	-0,2	-0,2	0,0	-0,1	-0,4	-0,3	0,0
<i>Priser og lønninger</i>								
Timelønn, industri	-0,1	-1,0	-1,7	-2,1	0,0	0,0	0,0	0,0
KPI	-0,6	-1,2	-1,6	-1,9	-0,5	-0,9	-1,0	-0,8
Varehandelspris	-0,3	-1,0	-1,5	-1,9	-0,2	-0,5	-0,4	-0,2
Eksportpris, tradisjonelle varer	-0,9	-1,7	-1,8	-1,9	-0,9	-1,6	-1,6	-1,6
Importpris, tradisjonelle varer	-1,3	-2,0	-2,0	-2,0	-1,3	-2,0	-2,0	-2,0
<i>Memo</i>	<i>Prosentpoeng</i>				<i>Prosentpoeng</i>			
Lønnskostnadsandel, industrien	0,2	0,3	0,1	-0,1	0,3	0,7	0,8	1,0
Lønnskostnadsandel, øvrige næringer	-0,1	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	-0,1

årene, skyldes at bedriftene får økt lønnsomhet gjennom reduserte priser på importert vareinnsats.

De siste fire kolonnene i tabell 4.5 viser beregninger der lønnen holdes eksogen, dvs. upåvirket av appresieringen. Effektene på eksportprisene i denne beregningen er svært like de vi fikk i beregningen med endogen lønnsvekst på kort sikt (1-3 år). Effektene på bruttoprodukt og sysselsetting er langt større, siden lønningene er forutsatt å holdes upåvirket. Reduksjonen i varehandelsprisen skyldes reduserte vareinnsatskostnader. I beregningen er lønnskostnadsandelen i industrien høyere enn i referansebanen på lang sikt, noe som henger sammen med forutsetningen om eksogen lønn.

Økt lønn

For å analysere hvordan en konkurranseevne-svekkelse som kommer gjennom økt lønn vil påvirke produksjon og sysselsetting i industrien har vi foretatt en skiftberegning der lønnsnivået er økt med 2 pst. gjennom hele beregningsperioden, jf. tabell 4.6. Valutakursen er holdt uendret.

På kort sikt vil økt lønn gi økte inntekter for husholdningene. Dette vil bidra til økt innenlandsk etterspørsel og økt produksjon i nærin-

gene utenom industrien. Høyere lønninger fører til at bedriftenes produksjonskostnader og prisene på norske produkter øker. I tillegg vil økte lønninger bidra til at bedriftene i noen grad erstatter arbeidskraft med andre innsatsfaktorer. Økt pris- og kostnadsvekst bidrar til en svekkelse av konkurranseevnen, og industriproduksjonen reduseres sammenliknet med referanseforløpet. Som det framgår av tabellen vil eksportprisene øke noe, ved at industrien utnytter sin markeds-makt og dermed velter noe av kostnadene over på prisene. Utslagene er likevel små i forhold til pris-økningene på skjermede varer (her illustrert med hjemmeprisen i varehandelen). Lønnskostnadsandelen øker i industrien, men er tilnærmet konstant på lang sikt for øvrige næringer.

Beregningen med økte lønnskostnader gir svært like resultater på sysselsetting og produksjon som beregningen med appresiering og eksogen lønn i tabell 4.5, også på lang sikt (10 år). Det nominelle bildet i de to beregningene er imidlertid svært forskjellige. Appresieringen bidrar til redusert prisvekst, mens økte lønnskostnader gir økt prisvekst.

I alle disse beregningene er rentenivået holdt konstant, noe som innebærer at vi utelater en viktig mekanisme i økonomien. En permanent appresiering gir redusert prisvekst, og med et infla-

Tabell: 4.6 Økt lønn, 2 pst. første år. Uendret pengemarkedsrente. Prosentvis avvik mellom virkningsberegning og referansebane

	1. år	3. år	5. år	10. år
<i>Realøkonomi</i>		<i>Prosent</i>		
Bruttoprodukt industri	-0,3	-0,5	-0,6	-0,7
Bruttoprodukt øvrige næringer	0,0	0,5	0,3	0,1
Eksport, tradisjonelle varer	-0,2	-0,5	-0,6	-0,5
<i>Sysselsetting</i>				
Industri	-0,6	-0,8	-0,8	-0,9
Øvrige næringer	-0,3	0,0	0,1	-0,1
<i>Priser og lønninger</i>				
Timelønn	2,0	2,0	2,0	2,0
KPI	0,4	0,8	1,0	1,0
<i>Varehandelspris</i>				
Eksportpris, tradisjonelle varer	0,2	0,3	0,3	0,3
Importpris, tradisjonelle varer	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Memo:</i>		<i>Prosentpoeng</i>		
Lønnskostnadsandel, industrien	0,8	0,8	1,0	1,1
Lønnskostnadsandel, øvrige næringer	0,7	0,1	0,0	0,1

sjonsmål for pengepolitikken vil dette gjøre det mulig å redusere rentenivået. Dette vil delvis kunne motvirke de negative effektene av en sterkere krone. En konkurranseevnesvekkelse som skyldes økt lønnsvekst vil på den annen side gi høyere prisvekst og høyere rente, og vil dermed forsterke de negative effektene på produksjon og sysselsetting i industrien. Rentenivået er holdt konstant i beregningene, dels for å rendyrke virkningene av henholdsvis sterkere valutakurs og økt lønn, og dels fordi det ikke er opplagt hvor raskt og hvor mye Norges Bank vil måtte endre rentene for å oppfylle inflasjonsmålet.

4.8 Hvordan vurderer konkurranseutsatte virksomheter utsiktene framover?

Utvalget har hatt møter med en rekke eiere, ledere og tillitsvalgte i konkurranseutsatte virksomheter, jf. kapittel 1. Dette har vært nyttig for å danne et bilde av hvordan konkurranseutsatte virksomheter opplever sin egen situasjon i dag, og hvilke strategier de følger i lys av denne. Utvalget har i tillegg fått tilgang til en kartlegging som NHO har gjennomført blant en gruppe av konkurranseutsatte virksomheter om konsekvensene av svekket konkurranseevne og hva bedriftene legger på vekt på i forhold til beslutninger om å

ekspandere i Norge. Avsnitt 4.8.1 oppsummerer resultatene fra NHOs undersøkelse. I avsnitt 4.8.2 presenteres vurderinger fra Rapp Gruppen, som er en av de konkurranseutsatte virksomhetene utvalget har snakket med.

4.8.1 Oppsummering av innspill fra «workshop» i regi av NHO

NHO arrangerte i januar 2003 en «workshop» der de ba en gruppe bedrifter å komme med innspill på følgende spørsmål:

I. Gitt dagens lønnsnivå og kronekurs samt en forventet lønnsvekst fremover er i overkant av andre land – hva betyr dette for:

- Bedriftens inntjening
- Produksjonsvolum og sysselsetting i Norge
- Investeringsstrategi
- Valg av underleverandører
- Bedriftens kunder (markedet i Norge)

II. Bortsett fra kostnadsnivået, hva er de største hindringene for fortsatt ekspansjon i Norge?

De utvalgte bedriftene var Aker Kværner, Moelven, Ulstein verft, Union hotell, Norsk Hydro, Statoil, Siemens AS, Norgips og Hagen treindustri.

Bedriftene viste til at styrkingen av kronen har stor negativ effekt på omsetning og lønnsomhet for virksomheter med stor eksportandel. Effekten

av styrket kronekurs kommer på ulikt tidspunkt i bedriftene avhengig av lengde på kontrakter, bruk av valutasikring og omfanget av markedsrett. Omstillingen i bedriftene skjer først for innsatsvarer i produksjonen, og styrkingen av kronekursen har ført til at bedriftene i større grad enn før skifter ut norske underleverandører med utenlandske.

Med unntak av Norsk Hydros investering i Sunndal Aluminium på Sunndalsøra, er nivået på nyinvesteringer i norsk landbasert industri svært lavt. Investeringene som gjennomføres er i hovedsak vedlikeholdsinvesteringer. Bedriftene regnet det som mer sannsynlig at ekspansjon vil skje i utlandet enn i Norge. De betraktet det som en naturlig konsekvens av globalisering og internasjonal arbeidsdeling at en del arbeidsintensive prosesser som er for dyre i Norge, i fremtiden vil bli utført i andre land.

Bedriftene understreket betydningen av stabile og gode rammebetingelser og at kostnadsutviklingen bringes ned på linje med våre viktigste handelspartnere. For at viktige aktører og klynger skal beholdes i norsk industri, må lønnsdannelsen fremdeles være tilpasset konkurranseutsatt sektor.

Det ble påpekt at mange høyteknologiske miljøer i Norge er underleverandører til de store industribedriftene. For at de skal overleve i et internasjonalt marked er de avhengige av kompetansemiljøer og store krevende kunder i hjemmemarkedet.

For å få til nyinvesteringer i Norge ble økt satsing på kunnskap, forskning og utvikling framhevet som viktig. Skattefunn ble trukket fram som et positivt tiltak.¹⁵ Samtidig har dette tiltaket begrenset betydning for de største bedriftene, i og med at ordningen har et tak på 8 millioner kroner.

En relativt gunstig beskatning av eiendom i Norge, sammenlignet med annen formuesbeskatning, ble trukket fram som et mulig hinder for nyskaping og økt produktivitet. Eventuelle skjerpelser i kapitaleierbeskatningen vil være uheldig for bedriftenes utviklingsmuligheter.

Bedriftene la vekt på at offentlig sektor må effektiviseres for å hindre at arbeidskraft presses ut av konkurranseutsatt sektor. De mente også at det bør legges til rette for økt arbeidsinnvandring. Bedret infrastruktur og reduserte transportkostnader ble vurdert å være viktig for å bedre bedriftenes inntjening.

Energisektoren ble trukket fram som spesielt viktig for konkurranseutsatt sektor. Sikker tilførsel av energi til konkurransedyktige priser er en sentral rammebetingelse for norsk industri. Bedriftene ønsket en endring i petroleumsbeskatningen slik at denne ble bedre tilpasset produksjon på små felt og haleproduksjon. Dette ville etter bedriftenes vurdering støtte opp under en ny fase i oljeutvinningen på norsk sokkel.

4.8.2 Et eksempel fra konkurranseutsatt sektor: Rapp Gruppen

Rapp Gruppen, som selger utstyr til båter og offshoreindustrien, har hovedkontor i Bodø og har produksjon både i Norge og i utlandet. I tillegg til helt eller delvis å eie produksjonsanlegg i St. Petersburg og Polen, har gruppen underleverandører i en rekke land. Gruppen omsetter for om lag 400 millioner kroner hvorav 80 prosent eksporteres. I møte med utvalget pekte ledelsen for Rapp på følgende faktorer som de anså var viktige for å opprettholde gruppens konkurransekraft:

- Gruppen satser på økt uteproduksjon spesielt på komponentnivå. Samtidig gjøres det tiltak internt i produksjonsbedriftene for effektivisering og større fokus på sammensetting av produkter og testkjøring. Spesielt rettes fokus mot å bedre verktøy og kontrollsystemer for uteproduksjonen.
- Rapp Gruppen søker å redusere sin valutaeksponering ved å ha størst mulig andel av inntekter og utgifter i samme valuta. Som følge av dette tar virksomheten sikte på i større grad å fakturere importen av komponenter fra produsenter i lavkostland i euro. I tillegg etterstrever gruppen å inngå salgskontrakter i euro for å knytte inntektene bedre opp mot utgiftene til innkjøp av innsatsvarer. Videre blir lån i større grad tatt opp i euro for å få lånekostnadene i samme valuta som inntektene.
- Redere av oljerigg- og produksjonsfartøy setter i stor grad kontrakter ut til verft som er lokalisert i Østen. For å redusere kostnadene etablerer Rapp produksjon av brannndørprodukter i Kina for levering til rigger og fartøy som bygges ved kinesiske og koreanske verft. Uteproduksjon krever teknologioverføringer, produksjonsledelse og kontroll. For å følge opp dette vil Rapp Gruppen etablere seg i Kina.
- Blant annet fordi færre nordmenn enn tidligere utdanner seg innen industrirelaterte retninger, ville Rapp gruppen se det som en fordel hvis

¹⁵ Skattefradragssordning for kostnader til forskning og utvikling.

- gruppen kunne bruke produksjonspersonell blant annet fra Russland.
- Gruppen er opptatt av å påvirke arbeidstakerorganisasjonene til å vise måtehold i lønnsoppgjørene. En er imidlertid ikke optimistisk i forhold til hva det er mulig å oppnå gjennom moderat lønnsvekst – avstanden til konkurrentlandene blir vurdert til å være alt for stor.
- For å videreføre gruppens kompetanse innenfor teknologiutvikling ser Rapp det som fordel med et større og mer helhetlige system for å støtte opp omkring produktutvikling, blant annet med direkte engasjement fra teknologisentre.

Kapittel 5

Ustabil valutakurs – internasjonale og norske erfaringer

5.1 Innledning

Norsk pengepolitikk har gjennom etterkrigstiden i hovedsak vært innrettet mot fast eller stabil valutakurs. I perioder har det likevel vært betydelige endringer i valutakursen, blant annet gjennom en rekke devalueringer i tiåret 1976-1986. Erfaringene fra denne perioden gjorde at en etter devalueringen i 1986 la økt vekt på å føre en økonomisk politikk som var forenlig med en fast valutakurs. Da fastkursregimet måtte oppgis i 1992, på grunn av spekulasjon mot kronen, innrettet man pengepolitikken mot å holde kronekursen stabil. Fra mars 2001 er pengepolitikken blitt styrt etter et inflasjonsmål, og også i de to årene forut for dette ble det lagt stor vekt på hensynet til lav prisstigning i utøvelsen av pengepolitikken, jf. kapittel 3.

Siden 1997 har kronekursen fluktuert noe mer enn i perioden 1987-1996. Også den reelle valutakursen, dvs. nominell kronekurs justert for forskjell i prisnivå eller lønnsnivå i forhold til utlandet, har variert mer i de senere årene enn vi tidligere har vært vant med. De siste to årene har den reelle kronekursen styrket seg kraftig, dvs. at kostnadsnivået i forhold til utlandet har økt. I dette kapitlet skal vi belyse mulige årsaker til dette, blant annet basert på hva økonomisk teori og internasjonale erfaringer kan lære oss om svingninger i realvalutakursen.

På lang sikt blir realvalutakursen neppe påvirket av om man styrer pengepolitikken i forhold til et eksternt ankerfeste (stabil valutakurs) eller et internt ankerfeste (lav og stabil inflasjon). På kort sikt kan det imidlertid være betydelige forskjeller. Å styre etter lav og stabil inflasjon gir i et kortsiktig perspektiv mindre stabilitet i valutakursen, selv om også andre forhold enn endringen i styringsmålet for pengepolitikken har bidratt til økte fluktasjoner i valutakursene i de senere år.

Den reelle kronekursen må i følge økonomisk teori på lang sikt være på et nivå som sikrer

balanse i utenriksøkonomien. Hvilket nivå på realvalutakursen som er i samsvar med dette, avhenger av hvor produktive vi er – hvis produktiviteten vår er høy, kan vi ha en sterk realkronekurs. En sterk reell kronekurs kan imidlertid også oppstå som et ulikevektsfenomen, i den forstand at kronekursen kan være sterkere enn det vårt produktivitetsnivå tillater. En slik ulikevekt kan oppstå som følge av en kraftig nominell appresiering, slik andre land med flytende valutakurs har opplevd. En ulikevekt kan også skyldes høy innenlandsk kostnadsvekst, eller en kombinasjon av nominell appresiering og høy kostnadsvekst. Uansett årsak vil en ulikevekt med et høyt kostnadsnivå kunne ramme den delen av næringslivet som er utsatt for internasjonal konkurranse, og dermed gjøre det vanskelig å skape tilstrekkelige valutainntekter for å finansiere importen. Problemene som oppstår i en ulikevekt med en sterk krone vil over tid føre til en nominell svekkelse av kronen, eller til lavere innenlandsk kostnadsvekst, slik at realvalutakursen etter hvert beveger seg mot sin langsiktige verdi. Dersom ulikevekten er kraftig eller vedvarende, kan imidlertid kostnadene for økonomien bli betydelige.

Drøftingen i dette kapitlet tar utgangspunkt i fem spørsmål:

- Hvilke forhold påvirker likevektsnivået for valutakursen?
- Hvilke konsekvenser kan forvaltningen av oljeformuen ha for valutakursen?
- Hvilke erfaringer har andre land hatt med svingninger i valutakursen?
- Hvilke forhold kan forklare den markerte styrkingen av kronekursen mellom mai 2000 og januar 2003?
- Hvilke realøkonomiske virkninger kan vedvarende appresiering ha, og hvilke implikasjoner kan vi trekke for samspillet mellom politikkområdene?

5.2 Faktorer som påvirker det langsiktige likevektsnivået for valutakursen

Økonomisk teori om realvalutakursen på lang sikt tar oftest utgangspunkt i teorien om «kjøpekrafts-paritet» (purchasing power parity, PPP). I sin enkleste form, gjerne omtalt som absolutt PPP, innebærer denne teorien at det samme produkt skal ha samme pris i alle land, målt i felles valuta. Dersom prisen på et produkt er forskjellig mellom land, vil husholdninger og bedrifter kjøpe produktet der det er billig, og selge det i land der prisen er høy (varearbitrasje). Dette vil etter hvert vil føre til at prisene jevnes ut mellom land.

Varearbitrasje vil imidlertid bare i begrenset grad utjevne forskjeller mellom prisnivåene i ulike land. Mange produkter, spesielt tjenester, kan ikke kjøpes i et land og brukes i et annet. For andre produkter vil transportkostnader gi grunnlag for visse prisforskjeller. Empiriske studier viser at det kan være betydelige prisforskjeller mellom land selv på varig basis.

Hensynet til utviklingen i utenriksøkonomien innebærer snevrere grenser for realvalutakursen. Et land må ha tilstrekkelig eksportinntekter for å finansiere sin import. Dersom prisnivået er for høyt i forhold til produktivitetsnivået, må en enten stramme inn på innenlandsk etterspørsel for å redusere importen, med økt ledighet som konsekvens, eller akseptere vedvarende underskudd som etter hvert vil gi lav kredittverdighet og finansieringsproblemer. Motsatt kan stadige overskudd innebære for lavt forbruk for nåværende i forhold til fremtidige generasjoner. Balanse i utenrikshandelen kombinert med lav arbeidsledighet krever at kostnadsnivået i konkurranseutsatt sektor er på linje med handelspartnernes kostnadsnivå. Dette forankrer realvalutakursen på lang sikt.

Et land som mottar valutainntekter utover inntektene fra eksport av varer og tjenester, enten de kommer fra bistand eller er inntekter fra utvinning av naturressurser, kan ha et vedvarende underskudd på den «ordinære» driftsbalansen, og et høyere relativt kostnadsnivå enn om det ikke hadde hatt slike inntekter. For Norge innebærer valutainntektene fra olje- og gassvirksomheten i Nordsjøen at vi kan ha et noe høyere kostnadsnivå enn vi ellers kunne hatt. Høyere kostnadsnivå i økonomien vil komme som et resultat av økt innenlands etterspørsel når bruken av oljeinntektene øker. For å møte den økte etterspørselen må

dels importen øke og dels ressurser overføres fra konkurranseutsatt sektor til produksjon av varer og tjenester i skjermet sektor, jf. avsnitt 6.2. Hvor mye kostnadsnivået vil øke, og hvor langvarig økningen vil bli, avhenger blant annet av når og hvordan oljeinntektene brukes.

5.3 Forvaltning av oljeformuen og konsekvenser for realvalutakursen

Utvinningsen av olje og gass innebærer store overskudd på statsregnskapet og driftsregnskapet overfor utlandet. Dersom en brukte disse inntektene nå, ville det føre til en sterk appresiering av kronen og et høyere relativt kostnadsnivå. Dette ville lede til at underskuddet på den ordinære driftsbalansen utenom olje økte tilsvarende valuta-inntektene fra olje- og gasseksporten. Det er for å unngå disse virkningene, og for at oljeinntektene også skal komme fremtidige generasjoner til gode, at store deler av inntektene spares gjennom Statens petroleumsfond. De høye inntektene ved utvinningen av olje og gass er bare til dels inntekt i vanlig forstand, og representerer i stor grad omgjøring av formue fra naturressurser til finansielle fordringer.

Det meste av oljeinntektene tilfaller staten og plasseres i hovedsak i Statens petroleumsfond. Bare en mindre del av inntektene tas inn i norsk økonomi via statsbudsjettet. Sparingen gjennom Petroleumsfondet skjer i sin helhet i utlandet. En betydelig del av petroleumsinntektene holdes på denne måten utenfor norsk økonomi, slik at virkningen på kronekursen og på næringsstrukturen i fastlandsøkonomien begrenses. Et viktig hensyn ved opprettelsen av Petroleumsfondet var å unngå en nedbygging av konkurranseutsatt sektor som ville måtte reverseres når oljeressursene i Nordsjøen er tappet ut.

Om Petroleumsfondet hadde blitt investert i det norske markedet i stedet for i utlandet, ville det i første omgang føre til økt etterspørsel etter norske kroner og norske verdipapirer. Kronen ville dermed styrke seg i valutamarkedet. Norges Bank ville kunne sette styringsrenten noe ned, det langsiktige rentenivået ville falle, og kursene på norske aksjer ville stige. Slik ville den forventede avkastningen av å investere i norske kroner og norske verdipapirer bli redusert. Dermed ville private investorer flytte en del av sine finansielle investeringer bort fra Norge og norske kroner. I første omgang måtte kronestyrkingen og reduksjonen i forventet avkastning for aktiva denomi-

nert i kroner til sammen være sterk nok til at den private kapitalutgangen ble like stor som kapitalinngangen fra Petroleumsfondet. For næringslivet ville kronestyrkingen føre til svekket konkurranseevne. Samtidig kunne imidlertid en rentereduksjon dempe de negative effektene på realinvesteringene. Realinvesteringene kunne derfor i prinsippet øke, spesielt i de skjermene næringene. Hvor sterke de kortsiktige effektene på kronekursen og rentenivået ville bli, er det imidlertid vanskelig å si noe presist om.

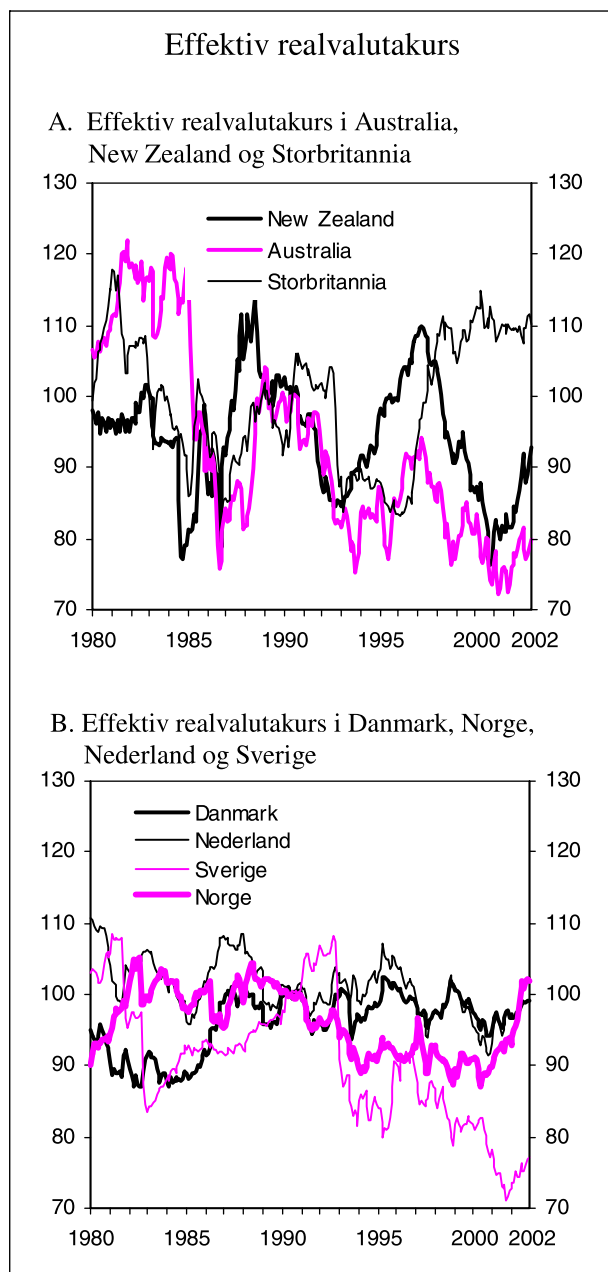
Fondering av pensjoner kan, avhengig av hvilken løsning som velges, ha tilsvarende virkning som om deler av Petroleumsfondet ble investert innenlands. Selv om private eiere av kapitalen også vil ønske å plassere i utlandet for å spre risiko, vil de, for å unngå valutakursrisiko, ønske å plassere en mindre andel av midlene i utlandet i forhold til hva staten gjør i dag gjennom Petroleumsfondet. Konsekvensen kan derfor bli økt etterspørsel etter norske kroner og en sterkere krone enn vi ellers ville hatt, noe som ville medføre svekket kostnadsmessig konkurranseevne. Konsekvensene kan bli særlig store dersom en følger det vanlige regelverket for ytelsesbaserte ordninger, hvor pensjonsytelsene er forhåndsbestemt i kroner og det derfor er påbudt at mesteparten av midlene skal investeres i kroner.

5.4 Internasjonale erfaringer med svingninger i valutakursen

Mange land har opplevd store og til dels vedvarende fluktuasjoner i realvalutakursen, jf. figur 5.1A. Australia og New Zealand, som i stor grad er råvareproduserende land, har opplevd betydelig variasjon i realvalutakursen siden 1980. Storbritannia har opplevd store variasjoner i realvalutakursen i perioder da landet har hatt flytende valutakurs, men opplevde større stabilitet fra 1987 til 1992, da pundet var knyttet til øvrige europeiske valutaer gjennom det europeiske valutasamarbeidet.

I 1990-årene har variasjonen i realvalutakursen vært begrenset i mange land med fast valutakursregime, som Danmark, Norge og Nederland, jf. figur 5.1B. Sverige opplevde også en nokså stabil realvalutakurs da landet hadde fast valutakurs, fram til november 1991. Siden har variasjonene i realvalutakursen vært større.

Variasjoner i realvalutakursen kan skyldes både variasjoner i den nominelle valutakursen og endringer i kostnadsveksten i forhold til utlandet.



Figur 5.1 Effektiv realvalutakurs for utvalgte land, 1980-2002 (månedssdata, juni 1990 = 100)

Kilde: OECD

Siden priser og lønninger endrer seg sakte, er det i første rekke nominelle valutakursbevegelser som ligger bak store utslag i realvalutakursen. Internasjonale sammenligninger viser at variasjonen i realvalutakursen gjennomgående er større for land med flytende enn for land med fast valutakurs.¹ Til en viss grad kan dette henge sammen med at land som i større grad har vært utsatt for

¹ K. Froot og K. Rogoff, "Perspectives on PPP and long run real exchange rates", i G. Grossman og K. Rogoff (red.) Handbook of International Economics, North-Holland, 1995.

realøkonomisk sjokk, og som kan ha hatt behov for korreksjoner av realvalutakursen, i større grad har valgt å ha flytende valutakurs. Noen land har også opplevd betydelige svingninger etter sammenbrudd av et fast valutakursregime. Selv om disse faktorene kan forklare noe av forskjellen, tyder erfaringene imidlertid på at land med flytende valutakurs vil oppleve større fluktuasjoner i valutakursen enn land med fast valutakurs. Erfaringen viser også at store utslag i realvalutakursen har en tendens til å bli reversert på mellomlang sikt.²

Internasjonale erfaringer viser videre at det kan være meget vanskelig å opprettholde et fastkursregime. Fast valutakurs krever at finanspolitikken og lønnsfastsettelsen må bidra til intern balanse i økonomien. Tradisjonelle fastkursregimer er også sårbare for valutaspekulasjon, mens et regime som tar sikte på stabil kurs, slik Norge hadde etter 1992, er mer robust mot dette. De fleste av de industrialiserte land som tidligere hadde fast valutakurs, valgte å innføre en felles valuta, euro, fra 1999.

Pengepolitikken kan være nokså ulik i land med flytende valutakurs. Tidligere var flytende valutakurs ofte knyttet sammen med fokus på veksten i pengemengden. På 1990-tallet ble flytende kurs i økende grad knyttet sammen med innretting av pengepolitikken mot inflasjonsstyring. Det varierer imidlertid hvilken rolle den såkalte valutakurskanalen, dvs. valutakursens effekt på inflasjonen via importprisene og inntjeningen i konkurranseutsatt sektor, spiller i de ulike inflasjonsstyringsregimene. Dette avhenger særlig av hvor åpen den enkelte økonomien er. I store og relativt lukkede økonomier, dvs. USA og euroområdet, vil renten først og fremst virke på forventet inflasjon via sin effekt på samlet etterspørsel. I små åpne økonomier, slik som Norge, Storbritannia, og Sverige, vil rentens effekt på inflasjonen via valutakurskanalen spille en betydelig rolle for inflasjonsstyringen. Utslagene på valutakursen vil også avhenge av hvor raskt en tar sikte på å korrigere avvik fra inflasjonsmålet. Siden det tar tid før endringer i pengepolitikken slår fullt igjennom på inflasjonen, vil en måtte bruke sterke virkemidler i et regime der en legger stor vekt på å korrigere avvik fra inflasjonsmålet på ethvert tidspunkt. De fleste land som styrer mot lav og stabil inflasjon

tar imidlertid hensyn til effekter av pengepolitikken på stabiliteten i aktivitetsnivået, og innretter pengepolitikken med sikte på å styre inflasjonen noe fram i tid (såkalt fleksibel inflasjonsstyring). Avvik fra inflasjonsmålet som oppstår i dag får dermed begrenset betydning for rentesettingen.

Internasjonal forskning viser at det er meget vanskelig å spå om utviklingen i den nominelle valutakursen når den er fleksibel. Dette henger sammen med at verdien av en valuta i dag avhenger av hva markedet tror den er verdt i morgen, som igjen avhenger av hva en tror den er verdt i overmorgen, og så videre. Det er genuint vanskelig å ha presise oppfatninger om hva en valuta vil være verdt langt inn i framtiden. Dermed kan oppfatningene lett komme til å endres avhengig av hvilke forhold som til enhver tid er i fokus. Selv om valutakursen på lang sikt vil påvirkes av realøkonomiske forhold, styres valutakursen på kort og mellomlang sikt i stor grad av forventninger i valutamarkedet som kan endres raskt. Resultatet kan bli sterke svingninger i valutakursene. Faktorer som markedsaktører fokuserer på fordi de «treffer godt» innenfor visse tidsrom, gir ofte dårlige prediksjoner i andre perioder. Strukturelle modeller har en tendens til å «bryte sammen», og det finnes få gode valutakursprognoser på kort og mellomlang sikt.³ På virkelig lang sikt kan avvik i realkursen fra det historiske gjennomsnittet ha en viss prediksjonsverdi, men det er også nok av eksempler på at store avvik fra det historiske gjennomsnittet kan vedvare over mange år uten at det skjer noen merkbar bevegelse i forventet retning i den nominelle valutakursen. Slike tilfeller omtales i litteraturen som «misalignments».

Sentralbankens viktigste virkemiddel for å påvirke valutakursen i et regime med fleksibel valutakurs er renten. Dersom renten økes, vil landets valuta vanligvis bli mer attraktiv for investorer. Økt etterspørsel etter valutaen vil da føre til en appresiering. Ifølge teorien om udekket renteparitet, som sier at forventet fremtidig avkastning skal være den samme for alle valutaer, fører økt rentedifferanse til at valutaen umiddelbart appresierer til et nivå som er sterkere enn hva markedsaktørene tror vil være kursnivået på lengre sikt. Denne «overappresieringen» (overshooting) skyldes at et høyt rentenivå i likevekt må motsvares av at markedet forventer en depresiering av valutaen tilbake til det langsiktige nivået. Selv om investo-

² J. Frankel og A. Rose, "A panel project on purchasing power parity: Mean reversion within and between countries", *Journal of International Economics* 40: 209 – 224, 1996, og K. Rogoff, "The purchasing power parity puzzle", *Journal of Economic Literature* 34: 647 – 648, 1996.

³ Den klassiske referansen her er R. Meese og K. Rogoff, "Empirical exchange rate models of the seventies: Do they fit out of sample?", *Journal of International Economics* 14: 3 – 24, 1983.

rene trolig også legger vekt på andre forhold enn hensynet til forventet avkastning, er det grunn til å forvente at økt rente fører til en styrking av valutakursen.

Erfaringene gir også grunn til å tro at vedvarende stram pengepolitikk gjennom høy rente normalt vil føre til appresiering eller motvirke depresiering, mens vedvarende slakk pengepolitikk med lav rente vil bidra til depresiering eller motvirke appresiering. Dette er i samsvar med empiriske undersøkelser for Norge. En studie av Bjørnland og Hungnes finner at en økning av rentedifferansen med ett prosentpoeng fører til at likevektsverdien for kronen øker med i underkant av én pst.⁴ Bårdsen og Nymoen finner at en økning av rentedifferansen på ett prosentpoeng umiddelbart medfører en styrking av kronekursen på 0,2 pst.⁵ Erfaringene har imidlertid også vist at valutakursen i en periode etter en renteøkning ofte fortsetter å styrke seg i stedet for å bevege seg tilbake mot utgangsposisjonen slik renteparitetsteorien tilsier. Hva dette skyldes er uklart, men det betyr at en må være forberedt på at overappresiering og tilbakevending etter en renteheving kanskje ikke kan forventes å skje så raskt som teoriene skulle tilsi.

Et problem ved å bruke renten til å påvirke valutakursen er at det nivået på renten som er nødvendig for å påvirke valutakursen i ønsket retning, kan være et annet enn det rentenivået som er ønskelig ut fra den innenlandske konjunktur- og inflasjonsutviklingen. Hvis renten brukes for å påvirke valutakursen i en slik situasjon, kan resultatet bli en mer ustabil utvikling i produksjon og sysselsetting. I tillegg vil rentefastsettelsen i en slik situasjon kunne bli oppfattet som lite troverdig av markedsaktørene, og det kan danne seg forventninger om at pengepolitikken må forlate målsettingen om å stabilisere valutakursen på et bestemt nivå. I så fall vil virkningen på valutakursen av en gitt renteendring bli mindre.

I noen grad kan sentralbanken også understøtte rentesettingen med valutaintervensjoner, dvs. at sentralbanken kjøper eller selger sin egen valuta mot utenlandsk valuta med sikte på å påvirke valutakursen, og/eller såkalte «verbale intervensjoner», dvs. uttalelser fra sentralbanken om dens syn på valutakursutviklingen.

Når det gjelder valutaintervensjoner finner internasjonale studier vanligvis små og midlertidige effekter. Stort sett viser litteraturen at steriliserte intervensjoner, dvs. intervensjoner der likviditeten i pengemarkedet og dermed innenlandsk rente holdes uendret, har begrenset effekt.⁶ Det ser likevel ut til at intervensjoner som er koordinert med andre sentralbanker har større sjanser til å lykkes enn intervensjoner gjennomført av et enkelt land. Sentralbankene vil i slike situasjoner ha kontroll over tilbudet av begge valutaene.⁷ Generelt vil det være lettere for en sentralbank å svekke valutakursen ved å selge sin egen valuta enn å styrke den gjennom å kjøpe sin egen valuta. I det første tilfellet vil sentralbanken i prinsippet kunne utstede ubegrensede mengder nasjonal valuta. I det andre tilfellet kan den derimot risikere å gå tom for valutaeserver og uttømme sine lånemuligheter i internasjonale kapitalmarkeder. Å svekke egen valuta gjennom intervensjoner kan imidlertid i noen situasjoner være en risikabel strategi ut fra hensynet til stabiliteten i økonomien, jf. omtalen av rentebbruk over.

Betydningen for kronekursen av at Petroleumsfondet investeres i valuta, og ikke kroner, svarer i prinsippet til betydningen av valutaintervensjoner for kronekursen. Det er imidlertid noen viktige forskjeller mellom de intervensjoner som en har studert i litteraturen, og Petroleumsfondets kjøp av valuta. Valutakjøpene til Petroleumsfondet skjer systematisk med utgangspunkt i en langsiktig plan, uavhengig av dagens valutakurs ved gjennomføringen. Det er derfor ingen grunn til å regne med at intervensjonene vil bli reversert eller opphøre. Videre er kjøpene av valuta til Petroleumsfondet, dersom en ser disse over noe tid, store i forhold til «ordinære valutaintervensjoner». Av disse grunner kan valutakjøp til Petroleumsfondet få større effekt enn ordinære intervensjoner.

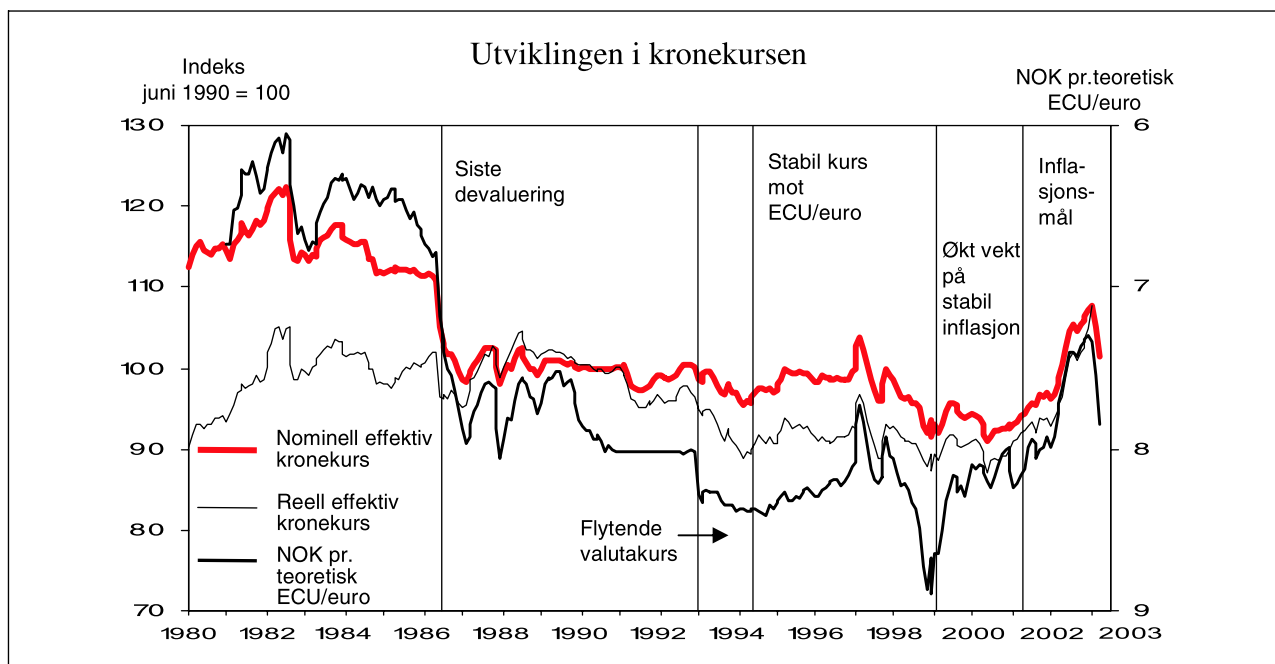
«Verbale intervensjoner» innebærer at representanter for sentralbanken (eller andre myndigheter) offentlig signaliserer at valutakursen burde

⁴ H. Bjørnland og H. Hungnes, "Fundamental determinants of the long run real exchange rate: The case of Norway", Statistisk sentralbyrå discussion paper nr. 326, 2002.

⁵ G. Bårdsen og R. Nymoen, "Rente og inflasjon", Norsk Økonomisk Tidsskrift nr. 2, 2001.

⁶ Se H. Edison, The effectiveness of central bank intervention: A survey of the literature after 1982, Special papers in international economics, Princeton University International Finance section, Princeton, New Jersey, 1993.

⁷ I en studie av P. Catte, G. Galli og S. Rebecchini, "Conserted intervention and the dollar: An analysis of daily data", i P. Kenen, F. Papadia og F. Saccomanni (red.) The international monetary system, Cambridge, England, Cambridge University Press, 1994, undersøkes 17 episoder med koordinerte intervensjoner som alle blir betegnet som vellykkede. Variasjon i tidsrommet suksess måles innenfor er imidlertid en svakhet som svekker konklusjonene.



Figur: 5.2 Effektiv nominell og reell kronekurs (juni 1990 = 100) og kroner pr. teoretisk ECU/euro. Månedlige observasjoner 1980 – 2003.¹

¹ Nominell kronekurs mot euro er målt som «syntetisk» euro fra oktober 1990 til januar 1999.

Kilde: OECD og Ecwin

vært på, eller i fremtiden ønskes på, et annet nivå enn dagens. Effekten på valutakursen av slike tiltak har ofte vært liten og kortvarig. Virkningen kan imidlertid bli større og få lengre varighet hvis markedsaktørene vurderer uttalelsene til å inneholde ny informasjon, for eksempel om myndighetenes avveining av valutakursutviklingen i forhold til andre økonomisk-politiske målsetninger, eller mer generelt om sannsynlig kursutvikling på lengre sikt. Det vil uansett kreve at uttalelsene har et godt analytisk grunnlag.

5.5 Hva kan forklare styrkingen av kronekursen mellom mai 2000 og januar 2003?

Spekulasjoner i valutamarkedet tvang norske myndigheter til å oppgi fastkursregimet i 1992. Mange andre land har hatt tilsvarende erfaringer, hvor store kapitalbevegelser og valutaspekulasjon har fremtvunget devaluering og oppgivelse av fastkursregimer. Land som har klart å holde kursen fast i lange perioder, slik som Danmark, har gjerne hatt sammenfallende konjunkturutvikling og mesteparten av sin handel med landene de har holdt fast valutakurs mot. I årene etter 1992 var norsk pengepolitikk innrettet mot stabil i stedet

for fast valutakurs. Valutakursen viste også betydelig stabilitet frem til vinteren 1997, jf. figur 5.2. Siden har variasjonene i den nominelle valutakursen vært vesentlig større. Ulik konjunkturutvikling i forhold til våre handelspartnere og til dels betydelige oljeprisendringer har medvirket til dette. Mellom inngangen til 1997 og inngangen til 2001 svekket den nominelle effektive kronekursen seg med 11 prosent. Deretter styrket den seg med 15 prosent frem til utgangen av 2002. Fra årsskiftet til 26. mars 2003 har den igjen svekket seg med om lag 6 pst. Den effektive kronekursen, både nominelt og reelt, har utviklet seg om lag i tråd med kronekursen målt mot ECU og euro, jf. figur 5.2.

5.5.1 Betydningen av nye retningslinjer for penge- og finanspolitikken

Fra og med 1999 har Norges Bank lagt større vekt på prisstigningen i sine rentebeslutninger. Bakgrunnen for omleggingen var blant annet at sentralbanken mente at en ustabil konjunkturutvikling på lengre sikt ville svekke grunnlaget for stabil valutakurs og lav inflasjon, og at en mer aktiv pengepolitikk var nødvendig for å motvirke dette.

I mars 2001 ble mandatet for pengepolitikken endret. Pengepolitikken skulle etter dette ta sikte

på stabilitet i kronens nasjonale og internasjonale verdi, og bidra til stabile forventninger om valutakursutviklingen. Det operative målet for pengepolitikken ble fastsatt til en årsvekst i konsumprisen som over tid skal være nær 2,5 prosent. Dette er $\frac{1}{2}$ – $\frac{3}{4}$ prosentpoeng høyere enn inflasjonsmålet til Den europeiske sentralbanken og handelspartnerne for øvrig, med unntak av Storbritannia, som også har et inflasjonsmål på 2,5 prosent, og USA, som ikke har et tallfestet inflasjonsmål, men hvor gjennomsnittlig inflasjon de seneste ti årene har vært 2,5 prosent.

Endringen i mandatet for pengepolitikken innebar et stykke på vei en formalisering av den pengepolitikk som var blitt ført siden 1999, og i St.meld. nr. 29 (2000-2001) het det blant annet at «De nye retningslinjene ikke i seg selv [bør] innebære en vesentlig annerledes innretting av de pengepolitiske virkemidler.» I den tidligere forskriften het det at Norges Bank skulle innrette sine virkemidler mot «at valutakursen etter hvert bringes tilbake til utgangsløyet», hvis kursen befant seg utenfor dette leiet. Denne eksplisitte forankringen av nivået for kronekursen ble utelatt ved innføringen av lav inflasjon som operativ målsetting. Dette er en viktig forskjell på de to regimene som kan ha bidratt til større valutakursfluktasjoner.

Endringen i retningslinjene for pengepolitikken skjedde samtidig med at handlingsregelen for økt bruk av oljeinntekter over statsbudsjettet ble innført. Man ønsket en klarere forankring av pengepolitikkenes rolle i å støtte opp om en stabil økonomisk utvikling, i en situasjon der finanspolitikken fikk en mer mellomlangsiktig forankring, jf. kapittel 3.

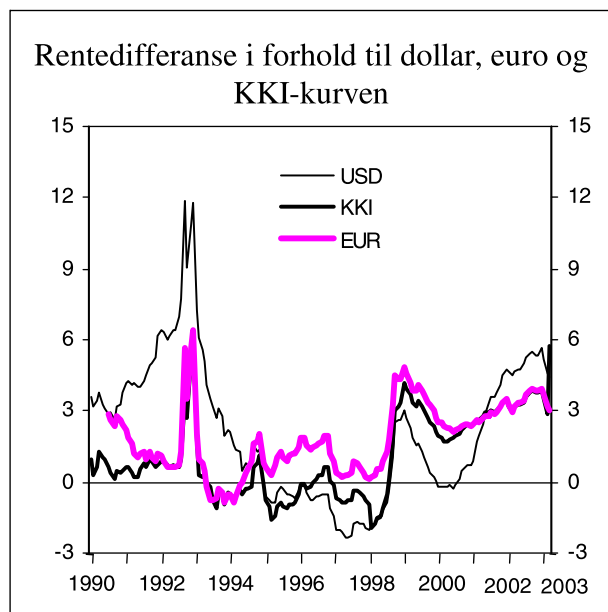
Økt bruk av oljepenger medfører omstillinger i økonomien og en viss realappresiering av kronen. I kapittel 6 er det anslått at innfasingen av oljeinntekter i tråd med handlingsregelen for budsjettpolitikken medfører et behov for å svekke den kostnadmessige konkurranseevnen med om lag 4 pst. i perioden 2001-2010 sett under ett. Realappresieringen kan skje gjennom en styrking av den nominelle kronekursen, høyere pris- og lønnsvekst i Norge enn hos handelspartnerne eller en kombinasjon av disse to. I prinsippet ville en inflasjon som var knapt $\frac{1}{2}$ prosentpoeng høyere enn forventet prisstigning hos våre handelspartnere være tilstrekkelig for å realisere en realappresiering på om lag 4 pst. i løpet av 10 år, uten at det ville være behov for å endre den nominelle valutakursen. Det nominelle forløpet for en slik realappresiering er imidlertid usikkert, og vil

blant annet kunne avhenge av hvilket pengepolitisk regime en har, jf. boks 5.1.

Oppmerksomheten omkring innfasingen av mer oljeinntekter og vedvarende press for å bruke oljepenger ut over handlingsregelen kan ha skapt forventninger om at rentene vil måtte holdes høye i årene framover for å motvirke prispresset fra den økte bruken av oljeinntekter. Slike forventninger kan ha bidratt til å gjøre kronen til et attraktivt investeringsobjekt. Beregningene i kapittel 6 viser imidlertid at realappresieringen som følger av den økte bruken av oljeinntekter er av begrenset omfang, og mindre enn den realappresieringen vi har sett de siste årene. Det kan derfor være at mange av markedsaktørene har overvurdert realappresieringen som følger av økt bruk av oljeinntekter.

5.5.2 Faktorer bak kronestyrkingen i perioden mai 2000 til januar 2003

Den viktigste faktoren bak den kraftige styrkingen av kronen fra mai 2000 til januar 2003, er trolig at rentenivået i Norge har vært mye høyere enn i utlandet. Høy rentedifferanse skyldes både at norske renter har vært relativt høye og at internasjonale renter har vært svært lave historisk sett, jf. figur 5.4. Høy rente i Norge har hatt bakgrunn i behovet for å stabilisere den økonomiske utviklingen og sikre en prisvekst i tråd med inflasjonsmå-



Figur: 5.4 Rentedifferansen (3 mnd.) i forhold til amerikanske dollar, euro og KKI-valutakurven, 1990-2003. Prosentpoeng

Kilde: Ecwin

Boks 5.1 Konsekvenser av at lønnsveksten kommer ut av kurs i ulike pengepolitiske regimer

Med stabil valutakurs er det i hovedsak finanspolitikken som må strammes inn når lønnsveksten blir for høy. Pengepolitikken blir bare strammet til hvis for høy lønnsvekst leder til press på valutakursen. Med pengepolitikken rettet inn mot et inflasjonsmål, vil pengepolitikken måtte strammes inn dersom høy lønnsvekst bidrar til at inflasjonen ser ut til å overstige inflasjonsmålet.

Figur 5.3 viser to stiliserte forløp for utvikling i realvalutakursen (dvs. kostnadsnivået målt i felles valuta) i en situasjon der lønnsveksten kommer ut av kurs og blir for høy. De to forløpene er ment å illustrere utviklingen under henholdsvis et inflasjonsmål og et mål om stabil valutakurs. Stigende kurver viser realappresiering. Figuren viser et enkelt og skjematisk forløp, og en må i praksis regne med mer variasjon. En må regne med større svingninger i valutakursen under et inflasjonsmål enn under et mål om stabil valutakurs.

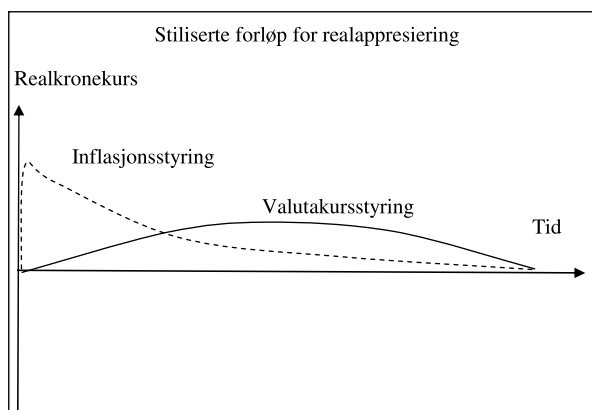
Med stabil valutakurs vil for høy lønnsvekst føre til at innenlandsk kostnadsvekst blir større enn i utlandet og realvalutakursen vil styrke seg tilsvarende. Hvis finanspolitikken i liten grad klarer å dempe presset i økonomien, kan kostnadene bli store når realappresieringen til slutt må

reverseres. Ofte vil en slik reversering av realvalutakursen finne sted ved at en skriver ned verdien av valutaen (devaluering).

Under et inflasjonsmål kan for høy lønnsvekst skape forventninger blant markedsaktørene om at rentene vil måtte være høye i tiden framover for å motvirke prispresset. Hvis rentenivået forventes å være høyt i forhold til utlandet i en periode framover, tilsier kravet til samme avkastning på plasseringer i ulike valutaer (renteparitet), at valutakursen umiddelbart vil styrke seg. Kursen må styrke seg så mye at en forventet gradvis svekkelse av valutakursen fra det sterkere nivået akkurat motsvarer renteforskjellen i forhold til utlandet for en gitt investeringshorisont (såkalt overshooting). Etter den umiddelbare valutakursstyrkingen blir forventet avkastning på finansielle plasseringer dermed den samme i innenlandsk som i utenlandsk valuta.

Under inflasjonsstyring kan dermed den realappresieringen som følger av for høy lønnsvekst bli større på kort sikt enn under et regime med stabil valutakurs. Samtidig vil den sterkere realappresieringen medføre at en raskere kommer tilbake til utgangsnivået – dvs. at opprettingen av konkurranseevnen går raskere. Styrket valuta på toppen av økt lønnsvekst og økt rente innebærer imidlertid at konkurranseutsatt sektor på kort sikt i større grad enn med stabil valutakurs må bære byrden dersom lønnsveksten blir for høy.

Selv om det pengepolitiske regimet neppe har særlig virkning på realkursen på lang sikt, kan forskjeller i forløpet fram til en ny likevekt ha langvarige realøkonomiske konsekvenser. Dette er viktig for lønnsdannelsen. Dette understreker hvor viktig det er at lønnsveksten ikke kommer ut av kurs – den må være på et nivå som både sikrer konkurranseevnen og ikke skaper behov for innstramminger i pengepolitikken.



Figur 5.3 Stiliserte forløp for realappresiering under ulike pengepolitiske regimer

let. Lønnsveksten i Norge har i flere år vært relativt høy, og Norges Bank har i stor grad motivert sin rentesetting ut fra behovet for å motvirke inflasjonsimpulsene fra denne lønnsveksten. Internasjonalt er det lavkonjunktur, og sentralbankene i

flere land, blant annet USA, euroområdet og Japan, har holdt rentene på svært lave nivåer. Mens de kortsiktige pengemarkedsrentene i Norge er omlag 5½ pst., er tilsvarende renter 2½ pst. i euroområdet, 1¼ pst. i USA og omlag 3½ pst. i

Sverige. Renteforskjellen nå, og forventninger om at denne vil vare ved i årene fremover på grunn av økt bruk av oljeinntekter, har bidratt til å øke interessen for å plassere kapital i norske kroner.

I Inflasjonsrapport 1/03 presenterer Norges Bank forskning som tyder på at rentedifferansen forklarer det meste av kronestyrkingen mellom mai 2000 og januar 2003. Norges Bank peker på at rentedifferansens virkning på kronekursen kan variere over tid og at den kan virke sammen med andre effekter, slik som endringer i oljeprisen, utviklingen i internasjonale aksjekurser og endringer i størrelsen på forventede kursbevegelser mellom hovedvalutaene (såkalt implisitt volatilitet).

Forskningen i Norges Bank tyder på at oljeprisen, særlig i perioden desember 2001 til januar 2003, har hatt en viss betydning for kronekursutviklingen. I tiden fremover er det usikkerhet om oljeprisen, blant annet i lys av situasjonen i Midt-Østen. I motsetning til andre råvareprodusenter, slår imidlertid endringer i bytteforholdet for Norges del ut i endringer i avsetningen til Petroleumsfondet. Svingninger i oljeprisen innenfor rimelige intervaller vil således ha langt mindre realøkonomiske konsekvenser for Norge enn tilsvarende endringer i bytteforholdet for andre land.

Uttalelser fra markedsaktører tyder på at norske kroner kan ha framstått som en «trygg havn» i en periode med uro i finansmarkedene og spenninger internasjonalt. I perioder med stor usikkerhet i aksjemarkedene vil mange ønske å omplasse sine porteføljer i retning av en større andel rentebærende aktiva, og da kan kronen på grunn av det høye rentenivået ha framstått som attraktiv. Denne utviklingen kan bli reversert med oppgang i aksjemarkedene og/eller redusert forskjell mellom norske og internasjonale renter.

Blant markedsaktørene er det blitt uttrykt oppfatninger om at sentralbanken i utøvelsen av pengepolitikken gjennom det meste av 2002 la lite vekt på valutakursutviklingen som et selvstendig mål. Norges Banks har i sin kommunikasjon til markedet pekt på at også valutakurskanalen, dvs. valutakursens effekt på konsumprisene via importprisene og inntjeningen i konkurranseutsatt sektor, må virke hvis inflasjonsmålet skal kunne oppfylles. Banken har videre vist til at de nominelle valutakursbevegelsene erfaringsmessig er store i andre land med tilsvarende pengepolitisk regime som vi har i Norge. På denne bakgrunn kan det ha dannet seg en oppfatning om at sentralbanken ikke anser styrkingen av kronen

som problematisk i en situasjon med press i arbeidsmarkedet og vesentlig sterkere lønnsvekst enn i andre land. Dette kan ha bidratt til å redusere risikoen utenlandske investorer har opplevd ved å investere i norske kroner. En forventet svekkelse av kronen et år eller to fram i tid, kan ligge utenfor planleggingshorisonten for mange investorer. Sentralbanksjefens årstale i februar 2003, der han gikk langt i å antyde fremtidige rentereduksjoner og muligheten for en svekket krone, kan ifølge markedsaktører ha medvirket til forventninger om en svekkelse av kronen også på kort sikt, og dette kan ha bidratt til den betydelige kronesvekkelsen som har skjedd etter dette.

En ytterligere faktor som kan ha medvirket til kronestyrkingen i 2002 er at driftsbalanseoverskuddet var meget stort i forhold til kapitalutgangen gjennom statens kjøp av valuta til Petroleumsfondet, slik at det ble behov for økt kapitalutgang fra privat sektor. Dette skyldtes i hovedsak lavere statlige overskudd, blant annet som følge av en reduksjon i fylkeskommunenes gjeld til staten på 20 mrd. kroner i forbindelse med sykehusreformen. I de nærmeste årene framover forventes driftsbalanseoverskuddet å være mer i samsvar med fondsavsetningene, men usikkerheten er betydelig.

Et nytt utviklingstrekk i de senere år er at europeiske husholdninger har investert betydelige beløp i norske kroner. Instrumentet som brukes er vanligvis ihendehaverobligasjoner utstedt i kroner av internasjonale banker. I 2002 ble det ifølge Den norske Bank lagt ut ihendehaverobligasjonslån for 35 mrd. kroner i norske kroner av internasjonale banker. Volumet av slike utleggelser har vokst kraftig, fra et nivå på om lag 3,5 mrd. i 1998. Dette er lite likvide instrumenter, ofte med en løpetid på 3-7 år. Selv om et beløp på 35 mrd. er lite i forhold til den meget store omsetningen i valutamarkedet, er det et betydelig beløp sett som en netto økning i etterspørselen etter norske kroner.

Tradisjonelt har norske bedrifiers transaksjoner i valutamarkedet spilt en avgjørende rolle når valutakursen har endret seg mye.⁸ I situasjoner der næringslivets forventninger om kronekursen har endret seg markert, har forsering og utsettelse av valutahandel i tilknytning til eksport og import, såkalte leads og lags, medført store utslag

⁸ Se for eksempel K. Kobberstad og T. Åmås, "Tap og gevinster på valutauroen i desember 1996 og januar 1997", Penger og Kreditt nr. 4, 1997, og O. Røste og B. Gulbrandsen, "Tap og gevinster på valutauroen i desember 1992", Penger og Kreditt nr. 1, 1993.

Boks 5.2 Forklaringer fra markedsaktører på kronekursutviklingen

Bankene publiserer forklaringer på og prognoser for utviklingen i kronekursen. Nordea og Den norske Bank fokuserer i stor grad på de samme faktorene for å forklare appresieringen i løpet av de to seneste årene.¹ Faktorer som er blitt nevnt er:

1. Høy rentedifferanse til utlandet som ble forventet å vedvare,
2. Investorers økte porteføljevekter på rentebærende aktiva på bakgrunn av svake aksjemarkeder internasjonalt,
3. Norges netto fordringsposisjon,
4. Internasjonal usikkerhet (konjunkturer og den geopolitiske situasjonen),
5. Mindre volatilitet i valutamarkedene internasjonalt, og dermed økt risikojustert avkastning i norske rentemarkeder for utenlandsk baserte investorer,
6. En noe mer ekspansiv norsk finanspolitikk (målt ved det strukturelle oljekorrigerte budsjettunderskuddet), og
7. Et økt behov for kapitalutgang fra privat sektor, målt som differansen mellom driftsbalansen og avsetningene til Petroleumsfondet i 2002 i forhold til tidligere år.

¹ S. Juel, K. Haarberg og E. Bruce, "Sterk krone – fordi vi fortjener det", Handelshøyskolen BI, Senter for forskning i monetær økonomi, arbeidsnotat nr. 9 2002, og Kvartalsrapport 2002/4, Den norske Bank Markets, 2002 (oktober).

i valutakursen. Norges Bank har måttet motvirke slike handler for å stabilisere kronekursen, og har iblant intervenert for betydelige beløp. Forsering og utsettelse av valutahandel har trolig betydning for valutakursutviklingen også i dagens flytekursregime. Siden kronen i økende grad er blitt en investeringsvaluta, har imidlertid disse effektene trolig blitt mindre viktige relativt sett.

5.6 Realøkonomiske virkninger av valutakurssvingninger, og implikasjoner for samspillet mellom politikkområdene

For en liten, åpen økonomi er det en nær og gjensidig sammenheng mellom utviklingen i valutakursen og den økonomiske utviklingen i vid forstand. For det første er det over tid vanskelig å holde lav og stabil inflasjon dersom ikke valutakursen er rimelig stabil. For det andre betyr nivået på valutakursen mye for bedriftenes evne til å konkurrere med utenlandske produsenter. I en liten, åpen økonomi betyr konkurransen med utlandet så mye at store variasjoner i verdien på valutakursen vil få betydelige realøkonomiske konsekvenser.

Samtidig gjelder denne sammenhengen også motsatt vei – det er svært vanskelig, og ofte ikke ønskelig, å holde valutakursen stabil dersom pristigningen er høy og den realøkonomiske utviklingen er ustabil.

Den gjensidige sammenhengen mellom utviklingen i valutakursen og resten av økonomien ble understreket i St.meld. nr. 29 (2000-2001) der de nye retningslinjene for finans- og pengepolitikken ble beskrevet. Videre sa en:

«En er avhengig av et vellykket samspill mellom de ulike områdene av den økonomiske politikken for å oppnå en stabil økonomisk utvikling, en stabil valutakurs og en lav inflasjon. [...] Finanspolitikken har et hovedansvar for å stabilisere utviklingen i norsk økonomi. Pengepolitikken avlaster i noen grad finanspolitikken i å stabilisere økonomien, men en bør være varsom med å legge for store byrder på pengepolitikken.»

Utviklingen i kronekursen gjennom 2002 og konsekvensene denne utviklingen har fått for konkurranseutsatt sektor har vært gjenstand for betydelig offentlig debatt. I Økonomisk utsyn over året 2002 skriver for eksempel Statistisk sentralbyrå følgende i perspektivene som innleder rapporten:

«En finanspolitikk primært innrettet mot en bærekraftig økning i bruken av oljepenger i norsk økonomi, sammen med en pengepolitikk innrettet mot å muliggjøre en slik innfasing gjennom et noe høyere inflasjonsmål enn hos våre handelspartnere, synes i utgangspunktet å være vel gjennomtenkt. I praksis har vi imidlertid foreløpig ikke lyktes. De siste års reallønnsvækst og tap av konkurranseevne ligger

klart over det som lar seg forene med langsiktig balanse i norsk økonomi og en rimelig fordeling av petroleumsformuen mellom nåværende og framtidige generasjoner. Jo senere utviklingen snus, jo større blir kostnaden med å få økonomien tilbake på rett spor. Samtidig står vi overfor stadige utfordringer i den kortsiktige styringen av en liten åpen økonomi som den norske. Stigende arbeidsledighet vitner nå om dette. I noen grad er dette to sider av samme sak. Et hovedproblem synes å ligge i koblingen mellom det operative inflasjonsmålet, renten som virkemiddel og tilbakevirkningen på kronekursen, og til bruken av finanspolitikken i konjunkturpolitikken.

Hvis hensynet til konkurrenseevnen tillegges fundamental betydning, noe både den langsiktige forvaltningen av petroleumsformuen og den kortsiktige konjunkturstyringen forutsetter, har dagens pengepolitikk betydelige begrensninger. Handlingsrommet for en selvstendig norsk pengepolitikk har i praksis vist seg å være mindre enn de fleste regnet med, noe de siste rentenedsettelsene bærer bud om. Fortsatt vekt på konkurrenseevnen og kortsiktig økonomisk stabilitet som prioritert mål stiller imidlertid da større krav til finans- og inntektspolitikken. Det er lett å øke de offentlige utgiftene og vise lønnsmoderasjon i nedgangstider. Evnen og viljen til å stramme til i finanspolitikken og ikke utnytte forhandlingstyrken i oppgangstider har imidlertid hittil ikke vært like framtreddende. Men det vil være en nødvendig pris å betale hvis en samtidig skal vektlegge konkurrenseevnen og den langsiktige forvaltningen av petroleumsformuen og sikre målet om sysselsetting og lav ledighet.»

Utvalget har gjennom møter med næringslivsledere og andre sentrale aktører fått et bilde av de konsekvensene den sterke kronekursen kan gi, jf. avsnitt 4.8. Hovedpoenget er at kronekursen over tid er svært viktig for bedriftenes produksjons- og investeringsbeslutninger. Konsekvensene av en langvarig sterk krone kan derfor bli betydelige i form av færre ansatte og utflytting av produksjon fra Norge til andre land.

Etter utvalgets vurdering er den kraftige styrkingen av kronen i stor grad en følge av en pengepolitikk som tar sikte på å holde inflasjonen lav. Samtidig har den sterke kronekursen representert en stor belastning for industrien og resten av konkurranseutsatt sektor. Dette innebærer et betydelig dilemma for samspillet mellom pengepolitikken, finanspolitikken og lønnsdannelsen. De store kostnadene som en for sterk krone medfører for konkurranseutsatt sektor, innebærer at

det er begrenset rom for pengepolitisk innstramning innenfor en balansert politikk, hvor hensynet til konkurranseutsatt sektor står sentralt. Dette innebærer at finanspolitikken og det inntektspolitiske samarbeidet fortsatt må spille en viktig rolle for å bidra til en stabil økonomisk utvikling.

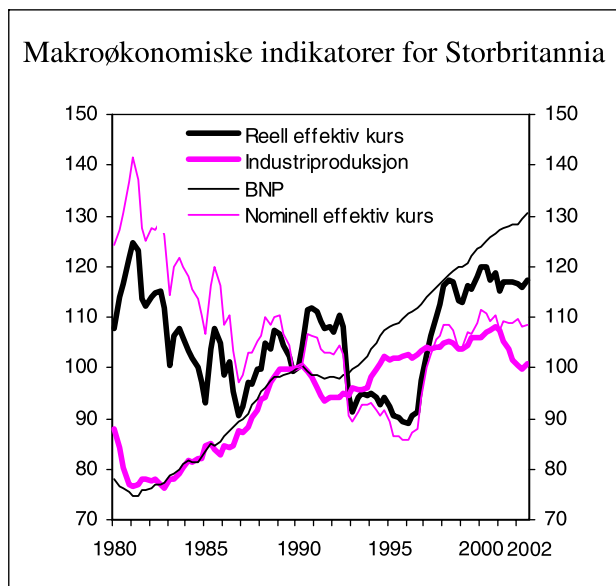
I resten av dette avsnittet vil vi belyse mulige virkninger av svingninger i realvalutakursen, særlig for konkurranseutsatt sektor, ved å se på erfaringene fra to land som har hatt betydelig realappresiering, Storbritannia og Sveits. Riktig nok er disse landene på viktige måter forskjellige fra Norge, for eksempel har begge viktige internasjonale finanssentre, begges valutaer er viktige i internasjonale finansielle transaksjoner, og landene er uten eller med mye mindre oljeinntekter. Sveits har også stabilisert arbeidsledighetsraten ved utstrakt bruk av gjestearbeidere. Men samtidig er begge land små i verdenssammenheng, med produsenter som gjennomgående må antas å ha liten markedsrett på verdensmarkedet, tilsvarende som for norsk konkurranseutsatt virksomhet. Det er derfor grunn til å tro at virkningene på industrien, og konkurranseutsatt sektor generelt, av en realappresiering i stor grad vil ligne på det som kan skje i Norge.

På grunn av begrenset tid har utvalget ikke gått detaljert inn på utviklingen i disse landene. Avsnittet har et mer begrenset siktemål om å skissere hovedtrekkene i utviklingen for industriproduksjonen og BNP (siden konkurranseutsatt sektor omfatter mer enn bare industriproduksjonen), og se dette i sammenheng med den realappresiering som har skjedd. Det er imidlertid klart at også andre forhold enn valutakursen vil påvirke utviklingen i industrien og BNP.

Storbritannia

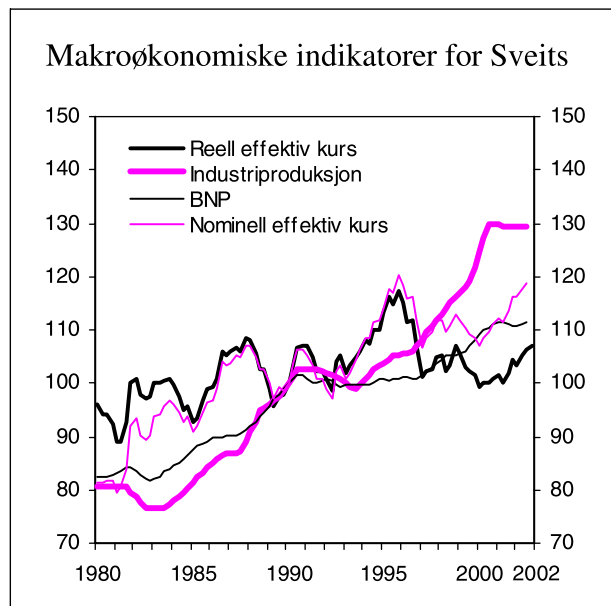
Figur 5.5 viser at veksten i industriproduksjonen gjennomgående har vært relativt lav i etterkant av perioder hvor realvalutakursen har appresiert. Den effektive pundkursen appresierte sterkt, nominelt og reelt, i periodene 1979-1982 og 1996-2002, jf. figur 5.5. Bean (1987) hevder at appresieringen i den første perioden reflekterte både strammere pengepolitikk og økt oljepris etter det andre oljeprissjokket.⁹ Britisk industriproduksjon falt med om lag 13 pst. i løpet av 1980, mens BNP falt med om lag 4 pst. Den sterke pundkursen

⁹ C. Bean, «Sterling misalignment and British trade performance», Centre for Economic Policy Research discussion paper nr. 177, 1987.



Figur 5.5 Makroøkonomiske indikatorer for Storbritannia, 1980-2002 (1. kvartal 1990=100)

Kilde: OECD og Ecwin



Figur 5.6 Makroøkonomiske indikatorer for Sveits, 1980-2002 (1. kvartal 1990=100)

Kilde: OECD og Ecwin

hadde i lys av dette trolig en betydelig negativ effekt på produksjonen i konkurranseutsatt sektor.

Også i den andre appresieringsperioden, fra 1996 til 2002, later pundkursen til å ha hatt en negativ effekt på britisk industri.¹⁰ Fra inngangen til 1996 til 3. kvartal 2000 steg industriproduksjonen i gjennomsnitt bare med 1,1 prosent pr. år, mens gjennomsnittlig BNP-vekst var 2,8 pst. pr. år. Deretter falt industriproduksjonen med knapt 8 pst. frem til 2. kvartal 2002, dvs. med om lag 4½ pst. pr. år. Avkastningen i industrien var også lav – netto avkastningsrate for private industriselskaper falt fra om lag 9½ pst. i 1995 til drøyt 4 prosent

ved utgangen av 2001. Til sammenligning varierte avkastningsraten for privat britisk næringsliv (med unntak av finans- og petroleumssektoren) samlet sett i denne perioden mellom 11 og 13 pst.

Sveits

Sveits opplevde en kraftig realappresiering fram til 1996, men har deretter hatt noen år med betydelig realdepresiering, jf. figur 5.6. Den sterkeste realappresieringen falt i hovedsak sammen med en meget svak økonomisk utvikling i perioden 1990-1995. Under den påfølgende realdepresieringen fra 1997 til 2001 har sveitsisk økonomi, og spesielt industriproduksjonen, vokst sterkere enn tidlig på 1990-tallet.

¹⁰ Avsnittet er delvis basert på «Business priorities for Budget 2002; CBI Recommendations for the April 2002 Budget», Confederation of British Industries, 2002 (mars).

Kapittel 6

Konsekvenser for konkurranseutsatt sektor av innfasing av oljeinntekter belyst ved modellberegninger

6.1 Innledning

Utfordringene knyttet til innfasingen av oljeinntektene har vært et sentralt tema i den norske debatten om økonomisk politikk siden de kraftige oljeprisøkningene i 1973 og 1979. I St.meld. nr. 25 (1973-1974) ble det vist til at innenlandsk bruk av oljeinntektene vil innebære næringsomstillinger og svekket konkurransevne for tradisjonell eksport- og importkonkurrerende industri. Handlingsregelen for finanspolitikken, som ble lagt frem for Stortinget i St.meld. nr. 29 (2000-2001), har gitt ny aktualitet til denne problemstillingen. Dette kapitlet gir oversikt over beregninger for utviklingen i norsk økonomi til 2010 og videre fram mot 2050, med sikte på å belyse konsekvensene for konkurranseutsatt sektor av innfasing av oljeinntekter.

Som grunnlag for å vurdere resultatene fra de makroøkonomiske beregningene, gir avsnitt 6.2 en nærmere oversikt over sentrale sammenhenger knyttet til begrensninger i bruken av oljeinntekter i et langsiktig perspektiv, og over hvordan konkurranseutsatt sektor påvirkes i perioder med innfasing av oljeinntektene i norsk økonomi.

Avsnitt 6.3 presenterer et basisforløp for utviklingen i norsk økonomi basert på framskrivninger på de makroøkonomiske modellene MODAG og MSG. Basisforløpet kan ikke oppfattes som en prognose for den økonomiske utviklingen, verken på kort, mellomlang eller lang sikt. Forløpet gir i stedet uttrykk for de næringsomstillinger som kan finne sted ved en balansert økonomisk utvikling. Det legges størst vekt på å beskrive utviklingen de nærmeste 10 årene, det vil si perioden hvor innfasingen av oljeinntekter i økonomien øker i tråd med handlingsregelen. Figur 3.1 i kapittel 3 viser at den anslåtte opptrappingen i bruken av oljeinntektene fram mot 2010 vil være relativt beskjeden sammenliknet med bruken av oljeinntekter på 1980- og 1990-tallet.

I modellberegningene er utviklingen for industrien brukt som indikator for virkningene for konkurranseutsatte næringer. Siden industrien inneholder deler som er skjermet, samtidig som også andre deler av økonomien er konkurranseutsatt, vil forskjellen mellom utviklingen i industrien og øvrige deler av økonomien være mindre enn dersom vi hadde kunnet identifisere konkurranseutsatt sektor mer nøyaktig.

I basisforløpet er det lagt til grunn at kronekursen, målt ved konkurransekursindeksen, over tid vender tilbake til gjennomsnittsnivået for 2001. I avsnitt 6.4 presenteres resultater fra virkningsberegninger som illustrerer hvordan en fortsatt sterk kronekurs vil kunne føre til en svakere utvikling i industrien enn i basisforløpet.

Handlingsregelen fastsetter hvor mye oljeinntekter som kan brukes over statsbudsjettet, men ikke hvordan økningen i bruken av oljeinntekter skal fordeles på økte offentlige utgifter eller reduserte skatter. I avsnitt 6.5 presenteres beregninger som viser hvordan konsekvensene for næringsstrukturen avhenger av dette valget.

Basisforløpet gir i seg selv ikke grunnlag for å trekke konklusjoner om konsekvenser av økt bruk av oljeinntekter. Forløpet beskriver summen av to effekter for konkurranseutsatt sektor – den trendmessige nedgangen i industrisysselettingen og virkningen av økt bruk av oljeinntekter. For å isolere effekten av økt bruk av oljeinntekter, presenterer avsnitt 6.6 derfor virkningsberegninger som viser hvordan henholdsvis høyere og lavere innfasing av oljeinntekter enn under handlingsregelen kan påvirke utviklingen i konkurranseutsatt sektor.

Utviklingen i basisforløpet avhenger også av antagelsene som er gjort med hensyn til blant annet spareatferden i privat sektor, veksten i arbeidstilbudet og produktivitetsutviklingen i offentlig tjenesteyting. I avsnittene 6.7 – 6.9 belyses konsekvensene for næringsomstillingene av alternative antagelser på disse områdene.

Virkningsberegningene gir et grunnlag for å vurdere hvordan basisforløpet avhenger av forutsetninger om innretningen av finanspolitikken og andre forhold som påvirker utviklingen i samlet sparing eller utviklingen i produksjonskapasiteten. Virkningsberegningene illustrerer samtidig at usikkerheten i basisforløpet både har sammenheng med valg av forutsetninger på de enkelte områdene og valg mellom de to modelltilnærmingene, MODAG og MSG. I virkningsberegningene er det imidlertid ikke tatt hensyn til hvordan utslagene i samlet aktivitetsnivå og sysselsetting kan føre til endringer i innretningen i pengepolitikken.

I utgangspunktet utfyller resultatene fra de to modellene hverandre. MSG-beregningene beskriver hvordan en langsiktig likevektsbane påvirkes av endringene i sammensetningen av finanspolitikken, mens MODAG-resultatene illustrerer hvordan endringene kan bidra til at økonomien, gjennom etterspørselsbestemte endringer i sysselsetting og ledighet, over en periode trekkes bort fra en slik likevektsbane. I tillegg til forskjell i tidsperspektiv, kan modellene også representere ulike konjunktursituasjoner. Sysselsettingseffekten av positive etterspørselsimpulser vil kunne være betydelig med ledig kapasitet i økonomien, slik det antas i MODAG-modellen. Derimot vil økt etterspørsel gi mindre økning i sysselsettingen dersom økonomien er nær kapasitetsgrensen. Dette rendyrkes i MSG-modellen, der samlet sysselsetting forutsettes upåvirket av etterspørselen.

6.2 Sentrale sammenhenger

Hovedgevinsten ved internasjonal handel er å få tilgang til alle de produkter som er dyre eller umulige å produsere i vårt eget land, gjennom å selge produkter som kan produseres effektivt hos oss. Internasjonal handel og tilgangen til internasjonale kapitalmarkeder gir også adgang til å realisere gevinster gjennom «handel over tid». I perioder der vi foretar særlig store investeringer kan vi importere mer enn vi eksporterer, dvs. at vi låner i internasjonale kapitalmarkeder for å finansiere et underskudd på driftsregnskapet, uten at konsumet må reduseres. I dagens situasjon, der Norge har særlig høye eksportinntekter gjennom utvinning av olje og gass, bidrar høye eksportoverskudd til at vi kan spare i utlandet og fordele inntektene slik at vi får en jevn konsumvekst i årene framover.

Selv om internasjonal handel åpner for å «frikople» samlet innenlandsk bruk av varer og tjene-

nester fra inntektsopptjeningen i økonomien over kortere eller lengre perioder, må det være balanse i utenriksøkonomien på lang sikt. Over tid begrenses derfor privat og offentlig forbruk av den samlede verdiskapingen i økonomien, som igjen avhenger av produktivitetsutviklingen og tilgangen på arbeidskraft, kapital og naturressurser.

Utvinning av olje og gass gir betydelig større inntekter enn det en kunne oppnådd ved å bruke arbeidskrafts- og kapitalinnsatsen i Nordsjøen i andre anvendelser. De ekstraordinære eksportinntektene i perioden med utvinning av olje- og gassressursene gir økt tilgang på utenlandsk valuta, og er derfor ofte blitt sammenlignet med en valutagave.

Siden oljeinntektene er i utenlandsk valuta, kan de sett for landet som helhet bare brukes i utlandet. Dersom vi ikke skal gi dem bort, er det bare en måte vi kan bruke dem på – vi kan øke våre nettokjøp fra utlandet. Dette kan skje ved å øke importen og/eller redusere annen eksport.

I prinsippet kunne vi øke vår bruk av utenlandsproduserte varer og tjenester uten at dette behøvde å påvirke produksjonsstrukturen i Norge. Men det ville neppe være den beste måten å bruke pengene på. Når vi blir rikere, ønsker vi vanligvis å bruke mer av de aller fleste varer og tjenester, også de som må produseres i Norge (skjermet produksjon). For å øke forbruket av skjermede produkter, må produksjonen der økes, og det krever at arbeidskraft og kapital overføres fra konkurranseutsatt sektor. En viss slik overføring av ressurser er derfor en uunngåelig følge av at oljeinntektene blir brukt.

I den offentlige debatten blir det ofte argumentert for at bruken av oljeinntektene bør bidra til å øke vekstevnen i økonomien. Bruken av oljeinntektene over statsbudsjettet bidrar imidlertid kun til å øke de samlede budsjetttrammene, og påvirker ikke i seg selv avveiningen mellom vekstfremmende tiltak og øvrige budsjettformål som Stortinget må foreta. Det er ikke mindre eller mer viktig at bruk av oljeinntekter over statsbudsjettet bidrar til å øke vekstevnen i økonomien, enn at de vanlige skatteinntektene benyttes til dette formålet.

Virkinger av økt bruk av oljeinntekter

I en markedsøkonomi som den norske vil overføring av arbeidskraft og kapital fra en sektor til en annen vanligvis skje gjennom endringer i lønninger og priser. Økt bruk av oljeinntektene fører til økt etterspørsel, økt sysselsetting, og strammere

arbeidsmarked. Strammere arbeidsmarked driver opp lønnsveksten, og kostnadsnivået stiger i forhold til utlandet. Dette fører til redusert lønnsomhet i konkurranseutsatt sektor, og bidrar isolert sett til redusert produksjon og sysselsetting i denne delen av økonomien. I skjermet sektor derimot, vil den økte etterspørselen føre til økte priser og økt lønnsomhet, slik at produksjon og sysselsetting i denne sektoren stiger.

Virkningene av økt bruk av oljeinntekter på næringsstrukturen vil avhenge av en rekke ulike forhold. Her vil vi peke på tre – konjunktursituasjonen i norsk økonomi, om inntektene brukes til skattelette eller økt offentlig forbruk, og tidsprofilen på bruken av oljeinntektene.

Hvis oljeinntektene brukes i en lavkonjunktur, der det er mye ledige ressurser i økonomien – høy arbeidsledighet eller store arbeidskraftreserver – vil næringsomstillingene som følger av bruk av oljeinntekter kunne bli små i et kort- og mellomlangsigte perspektiv. Det vil være rom for å øke samlet sysselsetting i økonomien, noe som vil redusere behovet for å overføre ressurser fra konkurranseutsatt sektor. Gjennom store deler av perioden med ekspansiv finanspolitikk på begynnelsen og midten av 1990-tallet bidro lav kapasitetsutnyttning til at det var det rom for sysselsettingsvekst både i industrien og i offentlig og privat tjenesteyting. Framover kan imidlertid utsikter til lavere vekst i arbeidsstyrken bidra til at innfasingen av oljeinntektene fører til større omstillinger mellom konkurranseutsatt og skjermet sektor sammenliknet med utviklingen de siste tretti årene.

Dersom oljeinntektene brukes til å øke offentlig forbruk, vil dette i all hovedsak slå ut i økt sysselsetting i skjermet sektor, først og fremst offentlig tjenesteyting. Dette vil gi relativt store impulser til overflytting av ressurser fra konkurranseutsatt til skjermet virksomhet. Dersom oljeinntektene brukes til økte overføringer til privat sektor eller reduksjoner i skatte- og avgiftsnivået, vil det føre til økt etterspørsel i privat sektor. Denne etterspørselen vil være mer jevnt fordelt på skjermet og konkurranseutsatt produksjon, og overflyttingen av ressurser fra konkurranseutsatt til skjermet virksomhet blir dermed mindre. Utslagene i driftsregnskapet overfor utlandet vil imidlertid langt på vei være upåvirket av hvordan oljeinntektene brukes. Forskjellen består i hvordan reduksjonen i eksportoverskuddet fordeler seg på høyere etterspørsel etter konkurranseutsatte produkter og lavere produksjon i konkurranseutsatte næringer.

Virkningen på kostnadsnivået i forhold til utlandet avhenger av hvor raskt oljeinntektene brukes. Dersom vi bruker mye oljepenger nå, vil det være behov for en betydelig overføring av arbeidskraft og kapital, og dette vil kreve en sterk økning i kostnadsnivået i Norge. På kort sikt er produksjonsressursene lite mobile. Kapitalutstyr i konkurranseutsatt sektor, som fabrikker og maskiner, kan ikke omdannes til kapital i skjermet sektor, som sykehjem og restauranter. Det er også vanskelig å overføre arbeidskraften, som ofte vil ha andre kvalifikasjoner, og bo et annet sted, enn det som nye behov tilsier. Jo mindre mobile produksjonsressursene er, desto større økning i kostnadsnivået vil rask bruk av oljeinntektene medføre.

På lengre sikt er produksjonsressursene mer mobile. Med høyere kostnadsnivå enn i utlandet vil investeringene i konkurranseutsatt sektor være lave, og kapitalbeholdningen reduseres over tid. Antall sysselsatte og antall virksomheter i konkurranseutsatt sektor vil også gå ned. Det er de minst lønnsomme (de minst effektive) virksomhetene som forsvinner først. Når konkurranseutsatt sektor er blitt tilstrekkelig redusert, dvs. når vi har oppnådd den nødvendige overføringen av ressurser til skjermet sektor, må lønnsomheten i konkurranseutsatt sektor økes – slik at det igjen blir attraktivt å investere for å opprettholde produksjonen. Da må kostnadsnivået reduseres, slik at økningen i kostnadsnivået i all hovedsak vil være midlertidig. Det kan likevel ikke utelukkes at kostnadsnivået i Norge kan være noe høyere enn i utlandet også på lang sikt, siden konkurranseutsatt sektor over tid vil være noe mindre enn den ville vært uten oljeinntektene.

Teoretisk sett kan en overføring av produksjonsressurser fra konkurranseutsatt til skjermet sektor skje gjennom en begrenset og midlertidig økning i kostnadsnivået i forhold til utlandet (realappresiering). I praksis er det risiko for at økningen i kostnadsnivået blir for stor og for langvarig, slik at konkurranseutsatt sektor reduseres for mye. Dersom konkurranseutsatt sektor blir for liten, vil det etter hvert føre til et underskudd på driftsbalansen. For å motvirke dette må den økonomiske politikken strammes inn, slik at importen reduseres og kostnadsnivået reduseres igjen. Dette vil etter hvert føre til at konkurranseutsatt sektor vokser, men det vil også innebære store omstillingskostnader og perioder med høy ledighet. Denne type problemer blir gjerne omtalt som «Hollandsk syke», etter de problemer Nederland

hadde på 1970-tallet da inntektene fra gasseksporten ble redusert.

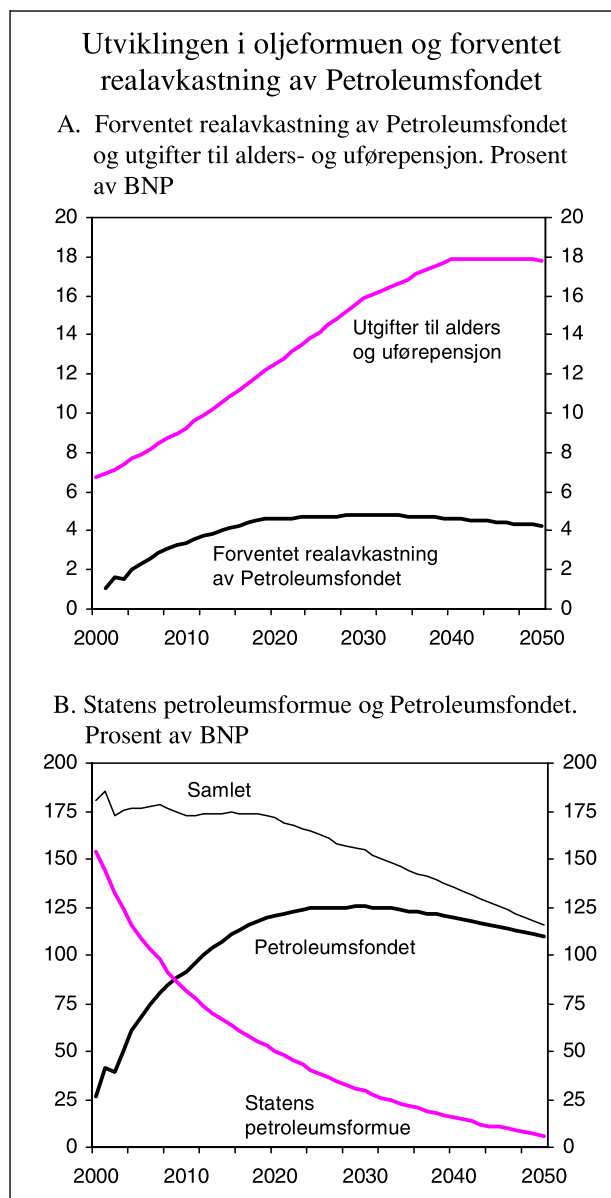
Når skal oljeinntektene brukes?

Norge er inne i en periode med høye oljeinntekter. Samtidig er det mange gode formål som framstår som viktige og derfor gjør det fristende å bruke inntektene nå. Det er likevel en rekke grunner til at en bør velge en moderat bruk av oljeinntektene.

For det første må bruken av oljeinntektene ses i sammenheng med fordelingen mellom ulike generasjoner. Meravkastningen fra utvinning av olje og gass er basert på verdien av naturressurser som har ligget lenge i Nordsjøen og er ikke vår generasjons fortjeneste. Det er derfor lite rimelig at vår generasjon skal bruke opp oljeinntektene selv – det synes mer rimelig at verdien av oljeinntektene fordeles jevnt på denne og fremtidige generasjoner.

For det andre må bruken av oljeinntektene ses i sammenheng med utviklingen i øvrige formues- og gjeldsposter for det offentlige, og for Norge som helhet. Sammenlignet med fremtidige pensjonsforpliktelser er ikke oljeformuen stor. Den situasjon vi i dag opplever med hensyn til valuta-inntekter og overskudd på statsbudsjettet er lite representativ for hva vi vil oppleve på lengre sikt. Figur 6.1 A viser at den årlige realavkastningen av Petroleumsfondet vil være langt mindre enn de årlige utgiftene til alders- og uførepensjon. Oppdaterte befolkningsframskrivninger innebærer videre at økningen i pensjonsforpliktelsene kan bli noe større enn antydning i figuren. Figur 6.1 B illustrerer også at selv om Petroleumsfondet forventes å øke i årene framover, betyr ikke det at den samlede oljeformuen – det vil si summen av Petroleumsfondet og nåverdien av gjenværende petroleumsressurser – øker. Den samlede oljeformuen forventes å holde seg om lag uendret de første 15 årene, før den deretter gradvis blir mindre målt som andel av BNP. Jo mer en øker bruken av oljeinntektene det nærmeste tiåret, dess større blir behovet for senere å stramme inn på offentlige budsjetter for å innfri statens pensjonsforpliktelser og økningen i etterspørselen etter offentlig finansierte helse- og omsorgstjenester. Dette vil skje samtidig som andelen eldre og yrkespassive i forhold til resten av befolkningen øker. Dette tilsier et høyt nivå på sparingen og overskuddet på driftsregnskapet overfor utlandet de nærmeste årene.

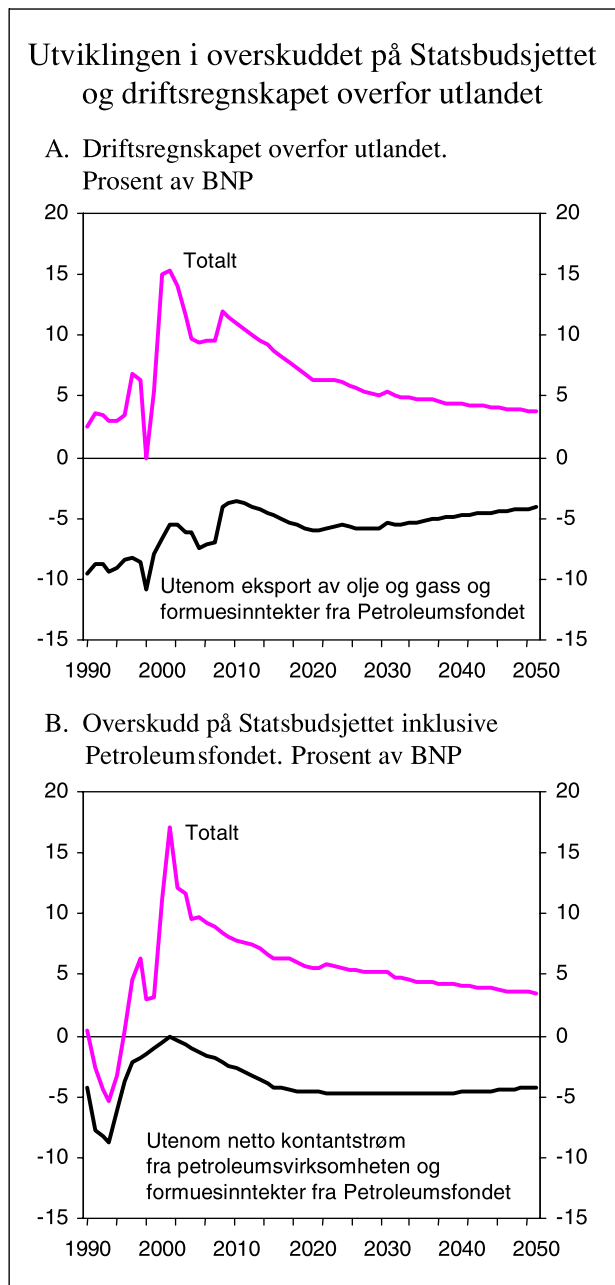
For det tredje trekker hensynet til stabilitet i



Figur: 6.1 Utviklingen i oljeformuen og forventet realavkastning av Petroleumsfondet. 2000 – 2050. Prosent av BNP

Kilde: Finansdepartementet

den økonomiske utviklingen i samme retning. I følge anslag fra Olje- og energidepartementet vil verdien av olje- og gasseksporten i 2015 reduseres med nær 40 pst. sammenliknet med dagens nivå. Figur 6.2A viser at reduserte oljeinntekter i tiden framover trolig vil gi et vedvarende fall i de store driftsbalanseoverskuddene vi har nå. Hvis bruken av oljeinntektene skulle følge profilen for inntjening av oljeinntekter, ville dette innebære meget omfattende omstillinger for konkurranseutsatt sektor i de første årene, når inntektene er høye. Deretter ville det bli en kraftig oppbremsing av veksten i offentlig og privat forbruk når oljeinn-



Figur 6.2 Utviklingen i overskuddet på Statsbudsjettet og driftsregnskapet overfor utlandet

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

tektene avtar, med tilsvarende store omstillingskrav til skjermet sektor. Slike omstillinger tar det imidlertid tid å realisere – ressurser kan ikke flyttes momentant mellom sektorer – og resultatet ville blitt store svingninger i sysselsetting og produksjon, og perioder med høy arbeidsledighet.

For det fjerde gjør usikkerheten om oljeinntektenes størrelse, og avkastningen på Petroleumsfondet, at det er vanskelig å vite noe sikkert om behovet for andre valutainntekter i tiden fram-

over. Dersom en tar sikte på en høy bruk av oljeinntektene, og de så skulle vise seg å bli mindre enn en regnet med, ville en få betydelige kostnader med innstramming i økonomien, og høyere arbeidsledighet.

6.3 Et basisforløp for utviklingen i konkurranseutsatt sektor under handlingsregelen

Som grunnlag for å vurdere utsiktene for konkurranseutsatt sektor er det utarbeidet et basisforløp for utviklingen i norsk økonomi ved hjelp av de makroøkonomiske modellene MODAG og MSG, jf. vedlegg 1 for en nærmere beskrivelse av modellene. I dette avsnittet legges det størst vekt på å beskrive utviklingen fram mot 2010, hvor innfasingen av oljeinntekter vil være særlig markert. Avsnittet gir også en oversikt over hvordan antagelsene om produktivitetsutviklingen og tilgangen på arbeidskraft kan påvirke næringssammensetningen videre fram mot 2050. Vedlegg 2 gir en nærmere beskrivelse av de langsiktige utviklingstrekkene i basisforløpet, blant annet hvordan hensynet til en langsiktig balanse i utenriksøkonomien og en opprettholdbar utvikling i offentlige finanser er ivaretatt i framskrivningene.

6.3.1 Innfasingen av oljeinntekter i basisforløpet

Basisforløpet tar utgangspunkt i retningslinjene for innfasing av oljeinntekter i økonomien (handlingsregelen). Handlingsregelen innebærer at statens bruk av oljeinntekter, målt ved utviklingen i det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet, om lag skal tilsvare en forventet realavkastning på 4 pst. av kapitalen i Statens petroleumsfond.

Tabell 6.1 viser at handlingsregelen innebærer en gjennomsnittlig årlig økning i bruken av petroleumsinntekter på rundt 3,5 mrd. målt i 2003-priser for årene 2002 – 2010. Målt som andel av BNP for Fastlands-Norge er økningen i det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet 2 prosentpoeng, fra et utgangsnivå før innføringene av handlingsregelen på 1,9 pst. i 2001 til 3,9 pst. i 2010. Figur 6.2B gir en oversikt over anslått utvikling i overskuddet på statsbudsjettet videre fram mot 2050.

Det er viktig å understreke at den beregnede realavkastningen på Petroleumsfondet vil avhenge av utviklingen i verdien av kapitalen i

Tabell: 6.1 Utviklingen i det, strukturelle, oljekorrigerte underskuddet og Statens petroleumsfond

	Strukturelt, oljekorrigert underskudd, mrd. kroner	Strukturelt, oljekorrigert underskudd, mrd. kroner, 2003-priser	Strukturelt, oljekorrigert underskudd, pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge	Statens petroleumsfond, pst. av BNP
2001	21,6	23,4	1,9	41,0
2002	27,6	28,7	2,3	43,7
2003	30,7	30,7	2,5	54,2
2004	33,8	32,8	2,6	62,8
2005	40,0	37,7	2,9	69,2
2006	45,6	41,8	3,2	74,4
2007	51,2	45,5	3,4	79,7
2008	56,7	48,9	3,6	84,8
2009	62,3	52,2	3,8	89,4
2010	68,0	55,3	3,9	93,2

Kilde: Finansdepartementet

fondet og av utviklingen i kronekursen. Som følge av fall i verdien av fondets aksjeportefølje og en ytterligere styrking av kronen, falt verdien av kapitalen i Petroleumsfondet med om lag 60 mrd. fra Nasjonalbudsjettet 2003 ble lagt fram til utgangen av 2002. Dette trekker i retning av at innfasingen av oljeinntekter fram mot 2010 blir noe mindre enn lagt til grunn i tabell 6.1. Forskjellen vil imidlertid være begrenset, og en har i beregningene i denne rapporten lagt til grunn de siste offisielle anslagene for innfasingen av oljeinntekter fra Nasjonalbudsjettet 2003.

6.3.2 Ressursbruken i offentlig tjenesteyting og tilgang på arbeidskraft fram mot 2050

Økningen i underskuddet på statsbudsjettet er relativt beskjeden i forhold til de ressursbehov

som en trolig vil ha i offentlig sektor i årene fremover. For offentlig tjenesteyting bygger basisforløpet på uendret ressursinnsats pr. bruker gjennom framskrivningsperioden. På grunn av endringer i befolkningssammensetningen, først og fremst økt antall eldre, blir det likevel en viss vekst i timeverksinnsatsen i offentlig tjenesteyting. Dette innebærer at veksten i offentlig konsum og offentlig arbeidskraftsetterspørsel reduseres sammenliknet med perioden med opptrapping av ressursinnsatsen i de siste tretti årene. Innfasingen av oljeinntekter gjennom handlingsregelen gir dermed rom for en viss reduksjon i skatte- og avgiftsnivået fram mot 2010, men på grunn av økte pensjonsutbetalinger vil skattenivået deretter øke betydelig fram mot 2050, se tabell 2.3 i vedlegg 2.

Relativt høy vekst i arbeidsstyrken har bidratt til høy vekst i personsysselsettingen de siste tretti årene, jf. tabell 6.2. På den annen side har gjen-

Tabell: 6.2 Utviklingen i sysselsetting og BNP. Gjennomsnittlig årlig vekst. Prosent

	1970– 1980	1980– 1990	1990– 2001	2001– 2010	2010– 2020	2020– 2030	2030– 2040	2040– 2050
Arbeidstilbud	1,8	0,9	0,9	0,4	0,0	0,2	0,1	0,1
Sysselsetting, personer	1,8	0,6	1,1	0,3	0,0	0,2	0,1	0,1
Gjennomsnittlig arbeidstid	-1,7	-0,6	-0,5	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Sysselsetting, timeverk	0,1	0,0	0,6	0,1	0,0	0,2	0,1	0,1
<i>Nivå tall</i>								
<i>(ved inngangen til perioden)</i>								
Arbeidsledighetsrate ¹	2,1	2,1	5,7	3,5	3,8	3,8	3,8	3,8

¹ Korrigert for brudd i tidsserien fra 1995 til 1996.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

Tabell: 6.3 Utviklingen i sysselsetting og BNP.¹ Gjennomsnittlig årlig vekst. Prosent

	1970– 1980	1981– 1990	1990– 2001	1970– 2001	2001– 2010	2010– 2020	2020– 2050	2001– 2050
<i>Fastlands-Norge</i>								
Bruttoprodukt	3,6	1,5	3,0	2,7	1,7	2,3	2,0	2,0
Sysselsetting, timeverk	0,3	0,0	0,6	0,3	0,2	0,0	0,1	0,1
Arbeidskraftproduktivitet	3,3	1,5	2,4	2,4	1,5	2,3	1,9	1,9
<i>Offentlig forvaltning</i>								
Bruttoprodukt	4,5	2,8	2,2	3,1	1,2	0,8	1,4	1,2
Sysselsetting, timeverk	3,1	1,8	1,3	2,1	0,6	0,3	1,0	0,8
Arbeidskraftproduktivitet	1,3	1,0	0,9	1,0	0,6	0,5	0,4	0,4
<i>Næringsvirksomhet, Fastlands-Norge</i>								
Bruttoprodukt	3,1	1,5	3,2	2,6	1,8	2,4	2,1	2,1
Sysselsetting, timeverk	-0,4	-0,6	0,3	-0,2	0,1	-0,1	-0,3	-0,2
Arbeidskraftproduktivitet	3,5	2,1	2,9	2,8	1,7	2,5	2,4	2,3
<i>Fastlandsnæringer utenom bolig, primærnæringer og el</i>								
Bruttoprodukt	3,0	1,4	3,7	2,7	1,9	2,2	2,1	2,1
Sysselsetting, timeverk	0,2	-0,3	0,8	0,2	0,2	-0,2	-0,3	-0,2
Arbeidskraftproduktivitet	2,8	1,7	2,9	2,5	1,6	2,4	2,4	2,3
<i>Industri</i>								
Bruttoprodukt	1,0	-0,3	0,7	0,5	1,2	2,4	2,4	2,2
Sysselsetting, timeverk	-1,4	-2,6	-0,1	-1,3	-1,1	-0,4	-0,3	-0,4
Arbeidskraftproduktivitet	2,4	2,4	0,8	1,8	2,3	2,8	2,6	2,6
<i>Øvrige næringer</i>								
Bruttoprodukt	4,0	2,0	4,7	3,6	2,1	2,1	2,0	2,1
Sysselsetting, timeverk	1,0	0,7	1,0	0,9	0,6	-0,2	-0,3	-0,1
Arbeidskraftproduktivitet	3,0	1,4	3,6	2,7	1,5	2,3	2,3	2,2

¹ Tabellen gir dels oversikt over utviklingen for Fastlands-Norge i alt og fordelt på henholdsvis offentlig forvaltning og næringsvirksomhet i Fastlands-Norge. For utviklingen i næringsvirksomhet gir tabellen videre oversikt over utviklingen primærnæringer, elektrisitetsforsyning og produksjon av boligjenester, samlet og fordelt på hhv. industri og øvrige næringer (tjenesteyting og bygg- og anleggsvirksomhet).

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

nomsnittlig arbeidstid gått ned i den samme perioden. Sysselsettingen målt i timeverk var derfor stabil gjennom 1970- og 1980-tallet, men har vokst noe på 1990-tallet. Veksten i BNP for Fastlands-Norge gjennom hele denne perioden skyldes derfor i all hovedsak veksten i arbeidskraftsproduktiviteten.

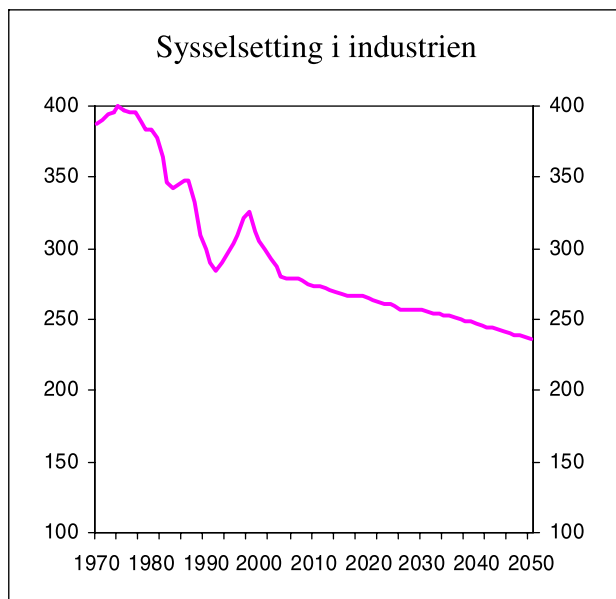
I basisforløpet er det lagt til grunn en betydelig lavere vekst i arbeidsstyrken og personsysselsettingen enn det vi har hatt de siste 30 årene. Samtidig er det lagt til grunn at den historiske trenden med reduksjon i gjennomsnittlig arbeidstid ikke fortsetter gjennom framskrivningsperioden. Sysselsettingsveksten målt i timeverk vil dermed fortsatt være positiv, selv om den reduseres

noe sammenlignet med utviklingen i perioden 1970 – 2001.

6.3.3 Utviklingen fram mot 2050

Tabell 6.3 gir en oversikt over hvordan veksten i BNP for Fastlands-Norge i basisforløpet anslås å bli fordelt på ulike deler av økonomien fram mot 2050 og hvordan vekstanslagene kan knyttes til vekst i timeverksinnsats og produktivitet. Tabellen gir også oversikt over utviklingen gjennom de siste tretti årene.

Forutsetningene om utviklingen i arbeidsstyrken og gjennomsnittlig arbeidstid innebærer at samlet timeverksvekst i Fastlands-Norge fram



Figur 6.3 Sysselsettingen i industrien. 1970 – 2050, 1 000 personer

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

mot 2010 vil bli 0,2 pst. målt som årlig gjennomsnitt. Videre fram mot 2050 reduseres gjennomsnittlig årlig timeverksvekst til 0,1 pst. Til sammenligning var gjennomsnittlig årlig vekst gjennom perioden 1970–2001 på 0,3 pst.

I årene fram mot 2050 vil veksten i samlet sysselsetting trolig være mindre enn veksten i sysselsetting i offentlig forvaltning, slik at sysselsettingen vil avta noe i privat sektor. Det samme var tilfelle gjennom store deler av perioden 1970 – 2001, men i disse årene ga høy produktivitetsvekst og sysselsettingsreduksjon i primærnæringene likevel grunnlag for vekst i antall timeverk i fastlandsnæringer utenom ressursbasert produksjon. Med et lavere utgangsnivå enn på 1970-tallet, vil imidlertid mengden frigjort arbeidskraft fra primærnæringene etter hvert bli relativt beskjedne. Sysselsettingen i primærnæringene falt de siste tretti årene med 122 000 personer, det vil si nær 60 pst. sammenliknet med et utgangsnivå på 211 000 personer i 1970. Med utgangspunkt i 2001-nivået på 89 000 personer, ville en tilsvarende reduksjon (dvs. 60 pst.) tilsvare 53 000 personer. Industrisysselsettingen forventes å gradvis reduseres gjennom beregningsperioden. Figur 6.3 viser imidlertid at den årlige nedgangen ifølge beregningene vil bli mindre framover enn hva den var i perioden 1970 – 2002.

Sammenliknet med utviklingen i perioden 1970 – 2001 innebærer framskrivningene noe

lavere produktivitetsvekst for Fastlands-Norge sett under ett. Dette har dels sammenheng med noe lavere produktivitetsvekst i primærnæringene og lavere produksjons- og produktivitetsvekst i elektrisitetsforsyning. Produktivitetsveksten anslås også noe lavere for fastlandsnæringer utenom ressursbasert produksjon og boligjenester. Innenfor dette sektoraggregatet er imidlertid produktivitetsveksten i industrien relativt høy sammenliknet med utviklingen de siste tretti årene, mens produktivitetsveksten i øvrige næringer (hovedsakelig tjenesteyting) framstår som relativt beskjedne.

6.3.4 Utviklingen fram mot 2010

I basisforløpet er det på usikkert grunnlag anslått en nedgang i industrisysselsettingen på vel 26 000 personer fra 2001 til 2010. Figur 6.4A viser at en nedgang i denne størrelsesordenen ikke er spesielt dramatisk sammenliknet med utviklingen gjennom de siste tiårene. Målt som årlig gjennomsnitt falt industrisysselsettingen med 0,8 pst i perioden 1970 – 2001, mens gjennomsnittlig årlig reduksjon i personsysselsettingen i perioden 2001 – 2010 ifølge beregningene blir på 1,0 pst. pr. år.

Fra 4. kvartal 2001 til 4. kvartal 2002 falt sysselsettingen i industrien med 7 600 personer, og nedgangen i 2003 ser ut til å bli like stor. Dette innebærer at den kostnadmessige konkurranseevnen raskt må gjenopprettes, og kronestyrkingen reverseres, for at utviklingen fram til 2010 skal følge en balansert bane.

Fra midten av 1970-tallet til 1990 falt industrisysselsettingen fra et nivå tilsvarende 24 pst. av samlet sysselsetting til under 15 pst. Utover på 1990-tallet bidro blant annet utviklingen i oljerettet industri til en økning i industrisysselsettingen. Fra 1998 til 2001 falt imidlertid industrisysselsettingen med 25 000 personer, blant annet på grunn av en kraftig nedgang i petroleumsinvesteringene. De siste tiårene har industriens andel av sysselsettingen falt om lag like mye i Norge som i andre industriland. Reduksjonen i Norge skjedde imidlertid med utgangspunkt i et noe lavere nivå sammenliknet med blant annet de øvrige nordiske landene.

Reduksjonen i industrisysselsettingen må ses i lys av at veksten i offentlig sysselsetting fram mot 2010 legger beslag på en betydelig andel av den samlede sysselsettingsveksten. Samtidig bidrar høy inntektsvekst i husholdningene til etterspørselsimpulser mot øvrige næringer, i hovedsak tjenesteyting og bygg og anlegg, og fortsatt vekst i

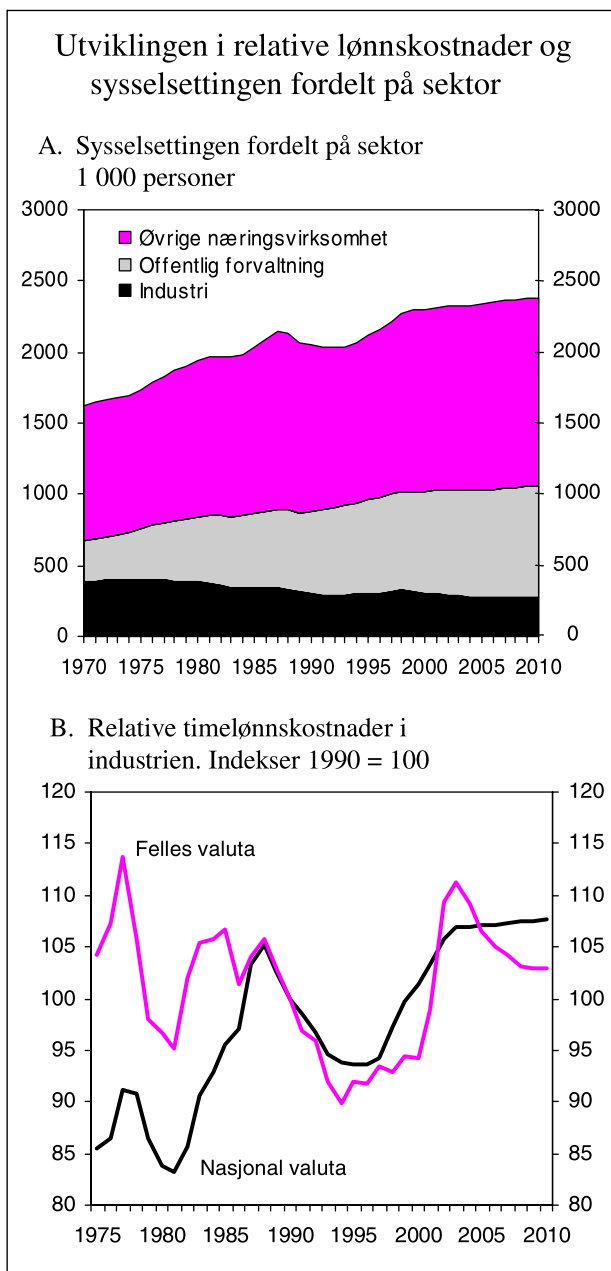
personssysselsettingen i denne delen av økonomien.

Beregningene innebærer at den reelle valutakursen, målt ved relative lønnskostnader i felles valuta, vil styrke seg med knapt 4 pst. i perioden 2001-2010, jf. figur 6.4B. Dette er betydelig lavere enn den kraftige styrkingen av realkronekursen som fant sted gjennom 2001 og 2002. I tiden framover må derfor realvalutakursen svekke seg for å være i samsvar med en balansert utvikling i norsk økonomi.

I basisforløpet er det lagt til grunn at krone-

kursen, målt ved konkurransekursindeksen, fram mot 2010 vender tilbake til gjennomsnittsnivået i 2001 på 104,4. Med utgangspunkt i dagens forhold mellom hovedvalutaene, tilsvarer dette en kurs mot euro på 8,30. Basisforløpet innebærer således en vesentlig svekkelse av kronekursen fra det sterke nivået den var på ved utgangen av 2002, dvs. en konkurransekursindeks på om lag 92. Noe av denne svekkelsen er allerede skjedd. I løpet av første kvartal 2003 svekket kronekursen seg med om lag 6 pst.

Basisforløpets valutakursforutsetning innebærer at realappresieringen for perioden 2001-2010 sett under ett i hovedsak realiseres gjennom en gjennomsnittlig årlig lønnsvekst i Norge som er 0,4 prosentpoeng høyere enn hos handelspartnerne. Mye av dette tas ut gjennom høyere lønnsvekst i 2002 og 2003.



Figur: 6.4 Utviklingen i relative lønnskostnader og sysselsettingen fordelt på næringer

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

Tabell: 6.4 Økonomiske hovedstørrelser Basisforløpet.

	Basisforløp
<i>Gjennomsnittlig årlig vekst</i>	
<i>2001 – 2010</i>	
Privat konsum	2,5
Offentlig konsum	1,3
Bruttoinvesteringer i fast kapital	0,4
Eksport	1,6
– utenom olje og gass	3,0
Import	2,9
Bruttonasjonalprodukt, Fastlands-Norge	1,7
Lønnskostnader pr. timeverk	4,3
Handelspartnerne	3,9
Handelspartnerne, i felles valuta	3,9
Konsumdeflator	2,2
<i>Absolutt endring 2001 – 2010, 1 000 personer</i>	
Sysselsetting, personer	70,4
Arbeidstilbud	79,8
Ledighet	9,4
Sysselsetting fordelt på:	
Offentlig forvaltning	54,2
Industrien	-26,3
Øvrige næringer	42,6

Kilde: Finansdepartementet

Utviklingen i lønninger og valutakurs er forenlig med en konsumprisvekst på 2,5 pst. fra og med 2005. Relativt lav konsumprisvekst i gjennom perioden 2001 – 2004 bidrar imidlertid til at gjennomsnittlig årlig prisvekst for perioden 2001 – 2010 sett under ett anslås noe lavere enn dette.

6.3.5 Nærmere om tolkningen av basisforløpet

Basisforløpet bygger dels på en MODAG-tilnærming med vekt på hvordan etterspørselsforhold bestemmer kapasitetsutnyttningen på kort/mellomlang sikt, og dels på en MSG-tilnærming med vekt på hvordan sparebeslutningene i offentlig og privat sektor sammen med utviklingen i produksjonskapasiteten karakteriserer en likevektsbane på lang sikt. I tillegg til å bygge på modellberegninger, er basisforløpet også basert på et betydelig innslag av skjønn. MODAG og MSG gir for eksempel ikke holdepunkter for hvordan og hvor raskt økonomien konvergerer mot langsiktige likevektsbaner med utgangspunkt i en situasjon med unormalt høy eller lav kapasitetsutnyttning. Modellene gir heller ikke grunnlag for å vurdere om, og eventuelt hvordan, likevektsbanen påvirkes av vedvarende perioder med høy ledighet eller perioder med høyt etterspørselspress og forverring av den kostnadsmessige konkurranseevnen.

Med utgangspunkt i dagens situasjon kan det for eksempel stilles spørsmål ved om en gradvis normalisering av kronekursen og en moderat svekkelse av konkurranseevnen for perioden 2001 – 2010 sett under ett, slik det antas i basisforløpet, vil være tilstrekkelig til å sikre en jevn utvikling i aktivitetsnivået og sysselsettingen i industrien. Den kraftige styrkingen av kronekursen gjennom 2001 og 2002 kom på toppen av en periode med økte timelønnskostnader i industrien sammenliknet med utviklingen hos handelspartnerne. Dette har bidratt til en markert svekkelse av lønnsomheten i konkurranseutsatte virksomhet lokalisert i Norge, som kan ha ført til beslutninger om å flytte virksomhet ut av landet. Utflytting av virksomhet kan bidra til betydelig større stabiliseringspolitiske utfordringer enn de som beskrives i beregningene i dette kapitlet. Dette tilsier at gjenopprettingen av konkurranseevnen bør skje raskt for at forløpet i basisforløpet skal bli realisert.

Med hensyn til basisforløpets beskrivelse av utviklingstrekkene på lang sikt bør en også være oppmerksom på sterke og svake sider ved denne

type modellresonnementer. Styrken ved analysen er at modellapparatet kan håndtere den relative betydningen av demografi, generell teknologisk utvikling og privat og offentlig sparing på en systematisk måte. Svakheten ved analysen er at teknologiske nyvinninger, samfunnsendringer og næringsomstillinger kan føre til store endringer som ikke raskt nok lar seg fange opp av et modellverktøy som baserer seg på historiske erfaringer for å si noe om utviklingen framover.

Basisforløpet kan ikke oppfattes som en prognose for den økonomiske utviklingen, verken på kort, mellomlang eller lang sikt. Forløpet gir i stedet uttrykk for de næringsomstillinger som en kan få ved en balansert økonomisk utvikling. På kort og mellomlang sikt innebærer basisforløpet at ressursutnyttningen stabiliserer seg på et langsiktig opprettholdbart nivå. På lang sikt innebærer basisforløpet at spare- og investeringsbeslutningene er forenlig med langsiktig balanse i utenrikshandelen, slik at det er tilgangen på produksjonsressurser som bestemmer utviklingen i innenlandsk bruk av varer og tjenester over tid.

Avsnittene 6.4 – 6.9 gir oversikt over resultater fra virkningsberegninger som illustrerer konsekvensene av å endre forutsetningene i basisforløpet på et eller flere områder. I virkningsberegningene er ikke forløpene i samme grad underlagt samme type krav til en balansert utvikling som i basisforløpet. På kort og mellomlang sikt er for eksempel de modellbaserte utslagene på aktivitetsnivå og sysselsetting av endringer i finanspolitikken betydelige. Dersom tilsvarende endringer skulle innarbeides i et basisforløp, måtte en dels vurdere hvordan disse utslagene ville sette i gang mekanismer som brakte økonomien tilbake til en likevektsbane med normal kapasitetsutnyttning, og om endringene ville føre til politikkjusteringer på andre områder, for eksempel gjennom endringer i pengepolitikken. I et mer langsiktig perspektiv måtte en vurdere hvordan og når endringene i innretningen av finanspolitikken ville bli motsvart av korrigerende justeringer på et senere tidspunkt. Virkningsberegningene gir dermed ikke uttrykk for hvordan en faktisk ville velge å beskrive den økonomiske utviklingen framover, dersom de alternative forutsetningene ble lagt til grunn, men gir i stedet en indikasjon på hvordan endringer i forutsetningene på ulike områder isolert sett stiller krav til gjennomføringen av den økonomiske politikken og tilpasningen i privat sektor.

6.4 Forløp med høy realvalutakurs og svekkede omstillingsmuligheter

Selv om kronen har svekket seg noen siden januar 2003, er kronekursen likevel betydelig sterkere ved utgangen av mars 2003 enn da handlingsregelen ble innført i mars 2001. Dersom kronekursen fram mot 2010 ikke normaliseres i tråd med antagelsene i basisforløpet, vil utviklingen i konkurranseutsatt sektor trolig bli svakere de nærmeste årene enn skissert i basisforløpet. Dette er illustrert i tabell 6.5, som viser resultater fra et alternativt forløp hvor det er lagt til grunn at kronen gjennom perioden 2004-2010 er 4,4 pst. sterkere enn i basisforløpet. Dette tilsvarer at kronekursen stabiliseres på 100,0 målt ved konkurransekursindeksen. Målt i felles valuta er dermed årlig gjennomsnittlig vekst i innenlandske lønnskostnader knapt 1 prosentpoeng høyere enn hos handelspartnerne for perioden 2001 – 2010 sett under ett, det vil si knapt ½ prosentpoeng høyere enn i basisforløpet.

I virkningsberegningene er lønnsveksten

holdt uendret sammenliknet med basisforløpet, slik at virkningsberegningene beskriver forløp med en høyere realvalutakurs. Beregningsalternativet gir en ytterligere reduksjon i industrisyssetningen med om lag 5 500 personer sammenliknet med basisforløpet gjennom perioden 2001 til 2010. Svakere utvikling i industrien bidrar også isolert sett til svakere utvikling i øvrig næringsvirksomhet som følge av redusert produktinnsatsetterspørsel.

Resultatene i beregningsalternativet med høyere realvalutakurs indikerer at effektene for industrien av en styrking i kronekursen kan være relativt beskjedne. Dette kan være en realistisk beskrivelse dersom lønnsomheten i utgangspunktet er relativt god eller om endringene i valutakursen oppfattes som midlertidige. De siste årene har høy relativ vekst i timelønnskostnadene bidratt til å svekke lønnsomheten i norsk industri sammenliknet med konkurrerende virksomhet i utlandet. Med dette utgangspunktet kan effektene av en styrking av kronekursen bli større enn de som fanges opp av modellberegningene i dette avsnittet.

Tabell: 6.5 Virkninger av en høyere realvalutakurs på 4,4 pst målt ved konkurransekursindeksen og svekkede omstillingsmuligheter

	Basisforløp	Høyere realvalutakurs	Svekkede omstillingsmuligheter ved nedgang i oljeinvesteringene
	Gjennomsnittlig årlig vekst 2001–2010		
		Nivåavvik fra basisforløpet i 2010, prosent	
Privat konsum	2,5	2,1	0,2
Offentlig konsum	1,3	0,0	0,0
Bruttoinvesteringer	0,4	1,5	-0,4
Eksport	1,6	-0,8	0,5
Import	2,9	2,0	2,4
BNP, Fastlands-Norge	1,7	0,4	-0,7
Lønnskostnader pr. timeverk	4,3	0,0	0,0
Konsumdeflator	2,2	-2,1	-0,4
	Endring i 1 000 personer 2001–2010	Nivåavvik fra basisforløpet i 2010, 1 000 personer	
Sysselsetting	70,4	-6,6	-14,6
Arbeidstilbud	79,8	0,0	0,0
Ledighet	9,4	6,6	14,6
Sysselsetting fordelt på:			
Offentlig forvaltning	54,2	0,0	0,0
Industrien	-26,3	-5,5	-10,0
Øvrige næringer	42,6	-1,1	-4,6

Kilde: Finansdepartementet

I virkningsberegningen er det ikke tatt hensyn til hvordan et forløp med sterkere krone og lavere prisimpulser fra utlandet kan føre til endringer i pengepolitikken. Reduksjonen i konsumprisene og sysselsettingen vil føre til en noe mer ekspansiv innretning av pengepolitikken. Redusert rentenivå vil dempe de negative virkningene på samlet sysselsetting, og kan også bidra til å redusere sannsynligheten for at kronekursen på sikt trekkes bort fra basisforløpet.

Fram mot 2010 antas det at oljeinvesteringene vil bli betydelig redusert sammenliknet med dagens nivå. Dette vil isolert sett føre til lavere aktivitet i de deler av industrien og privat tjenesteyting hvor aktiviteten i dag er rettet inn mot leveranser til oljevirksomheten. I basisforløpet er det lagt til grunn at om lag halvparten av reduksjonen i etterspørselsimpulser fra Nordsjøen motvirkes ved at leverandørnæringene klarer å omstille virksomheten til annen importkonkurrerende virksomhet eller til leveranser til oljevirksomhet i utlandet. Økningen i innenlandsk kostnadsnivå og en fortsatt sterk kronekurs kan imidlertid redusere mulighetene for en slik utvikling. For å illustrere dette er det i tabell 6.5 også vist et alternativ hvor svekket lønnsomhet reduserer industriens omstillingsevne i møte med fallet i investeringene i Nordsjøen. Sammenlignet med basisforløpet gir dette en ytterligere reduksjon i industriusyssetningen på 10 000 personer.

6.5 Virkning av endret innretning av finanspolitikken innenfor handlingsregelen

I basisforløpet er det lagt til grunn at innfasingen av oljeinntekter over statsbudsjettet er jevnt fordelt på skattelettelser og økt offentlig konsum. Virkningsberegningene i tabell 6.6 viser at aktivitetsnivået i industrien reduseres noe mindre enn i basisforløpet dersom innfasingen sin helhet brukes til å redusere skattene, og noe mer enn i basisforløpet dersom den i sin helhet benyttes til å øke offentlig konsum. I de to alternative banene er endringene i forhold til basisforløpet faset gradvis inn gjennom perioden 2004 – 2010.

For å belyse hvordan virkningene på kort og mellomlang sikt kan skille seg fra virkningene på lengre sikt, er virkningsberegningene gjennomført ved hjelp av både MODAG og MSG.

En viktig forskjell mellom modellene ligger i beskrivelsen av arbeidsmarkedets virkemåte. På lengre sikt er det rimelig å legge til grunn at end-

ringer i etterspørselen etter arbeidskraft gir mindre utslag i samlet sysselsetting. Dette rendyrkes i MSG-beregningene, der endringer i innretningen av finanspolitikken ikke fører til endringer i samlet sysselsetting sammenliknet med basisforløpet. Under denne forutsetningen vil endringer i offentlig sysselsetting fullt ut motsvares av endringer i sysselsettingen i privat skjermet og konkurranseutsatt næringsvirksomhet. I virkningsberegningene i dette avsnittet er det sett bort at en reduksjon i skattenivået kan bidra til økt arbeidstilbud. Denne type effekter er nærmere omtalt i avsnitt 6.8.

I MODAG vil derimot etterspørselsendringer, for eksempel gjennom endringer i innretningen av finanspolitikken, føre til endringer i samlet produksjon og sysselsetting. Sysselsettingsendringene vil ifølge modellen motsvares dels av endringer i arbeidsledigheten og dels av endringer i arbeidstilbudet, slik at endringen i arbeidsledigheten blir mindre enn endringen i sysselsettingen. Beregningsalternativet der handlingsrommet brukes til å redusere skattene innebærer ifølge MODAG-beregningene at samlet sysselsetting reduseres med 24 700 personer sammenliknet med basisforløpet, hvor økningen i budsjettunderskuddet er jevnt fordelt på skattelette og økt offentlig forbruk. I tråd med modellsammenhengene reduseres arbeidstilbudet med rundt 17 300 personer, slik at økningen i ledigheten begrenses til 7 400 personer, jf. tabell 6.6.

Dersom handlingsrommet brukes til økt offentlig forbruk, vil samlet sysselsetting øke i forhold til basisforløpet ifølge MODAG-beregningen. I dette beregningsalternativet er det imidlertid antatt at sysselsettingsøkningen ikke fører til en økning i arbeidstilbudet. Dette har sammenheng med at yrkesdeltakingen ligger på et relativt høyt nivå i basisforløpet, slik at mulighetene for en ytterligere økning vurderes som begrensede.

Forskjellene mellom hvordan etterspørselen etter arbeidskraft antas å påvirke arbeidstilbudet i de to beregningsalternativene fører til at utslagene i samlet sysselsetting ifølge MODAG-beregningene blir størst i alternativet der handlingsrommet brukes til å redusere skattene. Samtidig bidrar endringene i arbeidstilbudet til å dempe endringene i ledigheten, og dermed også til å dempe endringene i lønningene. Dette bidrar til at utslagene i industriproduksjonen og sysselsettingen i industrien i beregningsalternativet med reduserte skatter blir mindre enn i beregningsalternativet hvor handlingsrommet i budsjettpolitikken brukes til å øke offentlig konsum.

Tabell: 6.6 Virkninger av endret innretning av finanspolitikken innenfor handlingsregelen

	Basisforløp Gjennomsnittlig årlig vekst 2001 – 2010	Handlingsrommet benyttes til økt offentlig konsum ¹		Handlingsrommet benyttes til reduserte skatter ²	
		MODAG	MSG	MODAG	MSG
		Nivåavvik fra basisforløpet i 2010, prosent			
Privat konsum	2,5	0,8	-1,3	0,0	1,3
Offentlig konsum	1,3	3,7	4,5	-3,7	-4,4
Bruttoinvesteringer	0,4	1,0	-2,7	-0,2	2,6
Eksport	1,6	-0,5	-0,8	0,2	0,8
Import	2,9	1,3	-1,0	-0,5	1,0
BNP, Fastlands-Norge	1,7	0,8	-0,3	-0,6	0,3
Lønnskostnader pr. Timeverk	4,3	4,9	0,9	-1,9	-0,8
Konsumdeflator	2,2	1,8	0,2	-0,8	-0,2
Endring i 1 000 personer 2001 – 2010					
		Nivåavvik fra basisforløpet i 2010, 1 000 personer			
Sysselsetting	70,4	19,3	0,0	-24,7	0,0
Arbeidstilbud	79,8	0,0	0,0	-17,3	0,0
Ledighet	9,4	-19,3	0,0	7,4	0,0
Sysselsetting fordelt på:					
Offentlig forvaltning	54,2	28,2	28,9	-28,2	-28,8
Industrien	-26,3	-3,7	-5,0	1,5	5,0
Øvrige næringer	42,6	-5,1	-23,8	2,0	23,8

¹ Sammenlignet med basisforløpet er offentlig konsum økt med 1 pst. målt som andel av BNP for Fastlands-Norge, samtidig som skattenivået er tilsvarende økt

² Sammenlignet med basisforløpet er direkte skatter redusert med 1 pst. målt som andel av BNP for Fastlands-Norge, samtidig som offentlig konsum er tilsvarende redusert

Kilde: Finansdepartementet

Både i MODAG- og MSG-beregningene er utslagene i industrisysselsettingen av endringene i innretningen av finanspolitikken innenfor rammene fra handlingsregelen relativt beskjedne. Ifølge MODAG-resultatene fra beregningsalternativet hvor handlingsrommet brukes til økt offentlig konsum, vil økningen i offentlig sysselsetting føre til en økning i samlet aktivitetsnivå og sysselsetting. Økt press i arbeidsmarkedet vil føre til økt reallønn og en forverring av den kostnadsmessige konkurrenseevnen for industrien. Økningen i innenlandsk etterspørsel fører dermed til redusert nettoeksport og til en viss fortrengning av aktivitetsnivået i industrien. Reduksjonen i industrisysselsettingen er likevel beskjeden ettersom den økte arbeidskraftsetterspørselen i skjermet

sektor ifølge MODAG-beregningene langt på vei motsvares av økt tilgang på arbeidskraft gjennom reduksjonen i ledigheten.

Nedgangen i industrisysselsettingen er noe større i MSG enn i MODAG. Også i denne modellen er imidlertid utslagene på industrisysselsettingen beskjedne. Endringene i sysselsetting og aktivitetsnivå i privat sektor skjer først og fremst i næringer utenom industrien. De beskjedne utslagene for industrien kan ses i sammenheng at offentlige netto finansinvesteringer, og dermed overskuddet på driftsregnskapet, er uendret sammenliknet med basisforløpet. Når industrisysselsettingen likevel reduseres i beregningsalternativet hvor handlingsrommet brukes til økt offentlig konsum, har dette sammenheng med at endrin-

ger i offentlig kjøp av varer og tjenester gir større etterspørselsimpulser mot skjermet produksjon enn tilsvarende endringer i privat forbruk.

Dersom det økte handlingsrommet i sin helhet brukes til å øke offentlig konsum, krever den nødvendige overflyttingen av ressurser fra konkurranseutsatt til skjermet virksomhet ifølge beregningene en reell appresiering som på sikt vil være noe høyere enn i basisforløpet. MSG-beregningene indikerer at dersom handlingsrommet i sin helhet benyttes til økt offentlig konsum, så vil årlig vekst i timelønnskostnadene fram mot 2010 øke med 0,9 pst. sammenliknet med basisforløpet. Ifølge MODAG beregningene kan de kortsiktige utslagene på timelønningene bli større.

I beregningene i dette og neste avsnitt er det ikke tatt hensyn til hvordan utslagene i samlet aktivitetsnivå og sysselsetting kan føre til endringer i innretningen av pengepolitikken. Dersom en gjennom innretningen av pengepolitikken tar sikte på å nøytralisere utslagene i priser, slik et inflasjonsmål tilsier at pengepolitikken skal gjøre, vil dette kunne bidra til at utslagene for industrien kan bli større enn MODAG-beregningene gir uttrykk for, særlig på kort sikt. I beregningsalternativet hvor handlingsrommet i budsjettpolitikken benyttes til en økning i offentlig konsum, vil en innstramming av pengepolitikken dempe økningen i samlet sysselsetting og samtidig forsterke de negative utslagene på aktivitetsnivået i industrien. Dersom utslagene på valutakursen av en økning i rentenivået ikke blir for sterke, vil en pengepolitisk respons kunne bidra større samsvar mellom tilpasningen på kort og mellomlang sikt og de langsiktige utslagene ifølge virkningsberegningene på MSG.

6.6 Virkninger av avvik fra handlingsregelen

Basisforløpet gir i seg selv ikke grunnlag for å trekke konklusjoner om konsekvenser av økt bruk av oljeinntekter. Forløpet beskriver summen av to effekter for konkurranseutsatt sektor – den trendmessige nedgangen i industrisysselsettingen og virkningen av økt bruk av oljeinntekter. Virkningsberegningene i dette avsnittet illustrerer hvordan henholdsvis lavere og høyere innfasingen av oljeinntekter i forhold til handlingsregelen isolert sett påvirker utviklingen i konkurranseutsatt sektor, jf. tabell 6.7. Endringene er, både i alternativet med lavere innfasing og alternativet med høyere innfasing av oljeinntektene, jevnt for-

delt på endringer i skattenivået og offentlig konsum og fasen inn over perioden 2004 – 2010.

På samme måte som i avsnitt 6.5 er det i MODAG-beregningene lagt til grunn at reduksjoner i arbeidskraftsetterspørselen vil bidra til å redusere arbeidstilbudet i beregningsalternativet med lavere innfasing av oljeinntekter. Arbeidstilbudet er på den annen side holdt uendret sammenliknet med basisforløpet i beregningsalternativet hvor økt innfasing av oljeinntektene fører til en økning i samlet sysselsetting.

Forskjellen mellom basisforløpet, der det strukturelle oljekorrigerte budsjettunderskuddet øker fra 1,9 pst. av BNP i 2001 til 3,9 pst. av BNP i 2010, og alternativet med lavere innfasing, der bruken av oljeinntekter holdes uendret på et strukturelt oljekorrigert budsjettunderskudd på 1,9 pst. av BNP, gir en illustrasjon av den isolerte effekten på industrisysselsettingen av å innføre handlingsregelen. De isolerte effektene av innføringen av handlingsregelen på industrisysselsettingen kan anslås til mellom 700 og 4 800 personer ifølge MODAG-beregningene, avhengig av hvilke antagelser en gjør med hensynet til utslaget på arbeidstilbudet av en endring i sysselsettingen. Ifølge MSG-beregningene kan innføringen av handlingsregelen knyttes til en reduksjon i industrisysselsettingen på 13 000 personer i perioden 2001-2010 sett under ett. MSG-beregningene viser at mesteparten av realappresieringen i basisforløpet i perioden 2001-2010, målt ved økningen i timelønnskostnadene, kan knyttes til innføring av handlingsregelen.

I MODAG-beregningene er det ikke tatt hensyn til hvordan utslagene i samlet aktivitetsnivå og sysselsetting kan føre til endringer i innretningen i pengepolitikken. Dersom en gjennom innretningen av pengepolitikken tar sikte på å nøytralisere utslagene i priser, lønninger og samlet etterspørsel, vil dette bidra til at utslagene for industrien kan bli større enn MODAG-beregningene gir uttrykk for.

Ved høyere innfasing viser MODAG-beregningene større økning i lønnskostnadene enn MSG-beregningene gjør. Dette skyldes at MODAG-beregningene innebærer en tregere tilpasning, slik at det er behov for større økning i lønnen for å overflytte arbeidskraft mellom næringene. Ved lavere innfasing av oljeinntekter er utslaget på lønnskostnadene i MODAG mye mindre enn ved høyere innfasing, og om lag like stort som i MSG-beregningene. Dette henger sammen med at arbeidstilbudet endres i denne MODAG-beregningen, noe som demper virkningen på ledighe-

Tabell: 6.7 Virkninger av endret innfasing av oljeinntekter over Statsbudsjettet

	Basisforløp	Lavere innfasing, tilsvarende 2 pst. av BNP for Fastlands-Norge		Høyere innfasing, tilsvarende 2 pst. av BNP for Fastlands-Norge	
	Gjennomsnittlig årlig vekst 2001 – 2010	MODAG	MSG	MODAG	MSG
		Nivåavvik fra basisforløpet i 2010, prosent			
Privat konsum	2,5	-2,9	-2,6	4,8	2,7
Offentlig konsum	1,3	-3,7	-3,9	3,7	3,9
Bruttoinvesteringer	0,4	-2,8	-0,7	4,2	0,7
Eksport	1,6	0,4	4,4	-1,0	-4,4
Import	2,9	-2,6	-2,0	4,2	2,4
BNP, Fastlands-Norge	1,7	-2,1	-0,5	2,5	0,5
Lønnskostnader pr. timeverk	4,3	-2,6	-3,4	8,3	4,0
Konsumdeflator	2,2	-1,2	-1,8	3,0	2,0
	Endring i 1 000 personer 2001 – 2010	Nivåavvik fra basisforløpet i 2010, 1 000 personer			
Sysselsetting	70,4	-43,4	0,0	33,7	0,0
Arbeidstilbud	79,8	-32,5	0,0	0,0	0,0
Ledighet	9,4	10,9	0,0	-33,7	0,0
Sysselsetting fordelt på:					
Offentlig forvaltning	54,2	-28,2	-28,7	28,2	28,7
Industrien	-26,3	0,7	13,0	-4,8	-13,3
Øvrige næringer	42,6	-15,9	15,7	10,3	-15,4

Kilde: Finansdepartementet

ten, og dermed også virkningen på lønnskostnadene.

Utslagene på industrisysselsettingen i tabell 6.7 er mindre enn i MSG-beregningene omtalt i Nasjonalbudsjettet 2003. Dette motsvares av økte utslag på sysselsettingen i øvrige næringer, i hovedsak annen privat tjenesteyting. Dette ser ut til å ha sammenheng med at eksport av andre tjenester utgjør en større andel av eksporten i 2010 i basisforløpet enn i beregningene i Nasjonalbudsjettet 2003. Økningene i tjenesteeksportandelen er blant annet en konsekvens av revisjonen av nasjonalregnskapsstatistikken i 2002.

For MODAG-beregningene skyldes forskjellene sammenliknet med beregningene omtalt i Nasjonalbudsjettet 2003 at det tar noe lenger tid før de samlede utslagene er uttømt.

6.7 Betydningen av spareatferden i privat sektor

Sparebeslutningene i privat sektor har på samme måte som beslutninger om finanspolitikken betydning for fordelingen av konsum over tid, og for utviklingen i konkurranseutsatt sektor de nærmeste årene. Økt sparing i privat sektor gir lavere samlet etterspørsel, noe som vil redusere kostnadsnivået i forhold til utlandet, og dermed styrke konkurranseutsatt sektor og øke eksportoverskuddet. På den annen side vil høyere sparing de første årene gi rom for høyere konsum på lengre sikt, når husholdningene bruker av sin formue. Når det skjer, vil det redusere eksportoverskuddet og svekke konkurranseutsatt sektor.

I en rapport utarbeidet for Prosessindustriens landsforening (PIL) presenterer Holmøy m.fl. (2002) makroøkonomiske framskrivninger hvor

Tabell: 6.8 Nettofinansinvesteringer som andel av BNP for Fastlands-Norge

	2001	2010	2020
<i>Basisforløp</i>			
I alt	20,3	12,6	7,5
Herav: Husholdninger	0,8	0,8	0,8
<i>Høy privat sparing</i>			
I alt	20,3	22,5	23,5
Herav: Husholdninger	3,8	10,0	16,1

Kilde: Finansdepartementet

handlingsregelen for innretningen av finanspolitikken er forenlig med en økning i industrisysselettingen på 10 000 personer fram mot 2010.¹ Forskjellen mellom denne banen og basisforløpet i avsnitt 6.3, hvor industrisysseletting reduseres med om lag 26 000 personer, skyldes først og fremst at Holmøy m.fl. (2002) legger til grunn en betydelig høyere sparing i privat sektor.

¹ Holmøy, E., K. Heide og L. Lerskau (2002): «Norsk konkurranseutsatt industri i et langsiktig perspektiv: Hvor mye industri trenger vi, og hvor mye får vi?». Rapporter 2002/39, Statistisk sentralbyrå

Mer presist antar Holmøy m.fl. (2002) at privat konsum pr. innbygger på sikt skal vokse med en fast rate. Dette vil kreve svært høy sparing de nærmeste tiårene, hvor inntektene fra olje- og gassutvinningen og andelen yrkesaktive av samlet befolkning fortsatt ligger på et høyt nivå. Dette bidrar til å nøytralisere presset mot konkurranseutsatt sektor som isolert sett følger av økt offentlig innfasing av petroleumsinntekter i økonomien i denne perioden.

I basisforløpet er det i stedet tatt utgangspunkt i et forløp hvor utviklingen i privat forbruk i større

Tabell: 6.9 Virkninger på økonomiske hovedstørrelser av økt privat sparing. Nivåavvik fra basisforløpet i 2010 og 2015.

	MODAG		MSG	
	2010	2015	2010	2015
<i>Prosent</i>				
Privat konsum	-17,2	-23,0	-11,6	-15,3
Offentlig konsum	0,0	0,1	1,3	1,2
Bruttoinvesteringer i fast kapital	-6,0	-9,2	-14,4	-8,1
Eksport i alt	1,2	2,6	12,3	14,7
Import i alt	-11,2	-14,6	-9,1	-11,1
BNP, Fastlands-Norge	-6,7	-8,9	-2,7	-3,4
Lønnskostnader pr. timeverk	-5,0	-9,8	-8,0	-8,4
Konsumdeflator	-2,1	-5,6	-5,0	-5,5
<i>1 000 personer</i>				
Sysseletting	-76,2	-116,7	0,0	0,0
Arbeidstilbud	49,4	-90,6	0,0	0,0
Ledighet	26,8	26,1	0,0	0,0
Sysseletting fordelt på:				
Offentlig forvaltning	0,0	0,0	-0,8	-0,1
Industrien	-2,9	0,4	26,7	29,2
Øvrige næringer	-73,3	-117,1	-25,9	-29,1

Kilde: Finansdepartementet

Tabell: 6.10 Virkninger på økonomiske hovedstørrelser av en økning i timeverkssysselsettingen på 2 pst. Nivåavvik fra basisforløpet i 2010 og 2015.

	MSG	
	2010	2015
<i>Prosent</i>		
Privat konsum	2,1	2,2
Offentlig konsum	-0,4	-0,4
Bruttoinvesteringer i fast kapital	1,8	1,7
Eksport i alt	1,8	2,0
Import i alt	2,3	2,2
BNP, Fastlands-Norge	1,7	1,8
Lønnskostnader pr. timeverk	-1,8	-1,8
Konsumdeflator	-0,4	-0,4
<i>1 000 personer</i>		
Sysselsetting	47,9	47,8
Arbeidstilbud	47,9	47,8
Ledighet	0,0	0,0
Sysselsetting fordelt på:		
Offentlig forvaltning	0,7	0,8
Industrien	9,4	9,5
Øvrige næringer	37,9	37,6

Kilde: Finansdepartementet

grad bestemmes av den løpende inntektsutviklingen for husholdningene. Samtidig er det tatt hensyn til hvordan den demografiske utviklingen kan påvirke utviklingen i samlet sparing i husholdningssektoren og til restriksjoner på sluttnivået for realverdien av privat finansformue. Tabell 6.8 gir en oversikt over utviklingen i nettofinansinvesteringer fordelt på sektorer i de to framskrivningene.

Tabellen viser at forutsetningen om en jevn vekst i konsumet pr. innbygger gir en økning i finansinvesteringene i husholdningene fram mot 2020 med om lag 15 pst. målt som andel av BNP sammenliknet med basisforløpet. Dette svarer til forutsetningene i Holmøy m.fl. (2002) i beregningene for PIL. Framskrivningene i dette kapitlet er likevel ikke direkte sammenliknbare med likevektsbanen i Holmøy m.fl. (2002). I beregningene i denne rapporten er det blant annet tatt utgangspunkt i oppdatert informasjon om hvordan ressursbehovet i offentlig tjenesteyting og nye

befolkningsframskrivninger fra Statistisk sentralbyrå påvirker utviklingen i offentlige finanser gjennom beregningsperioden. Alle banene, både i Holmøy m.fl. (2002) og i denne rapporten, tar utgangspunkt i kravet om langsiktig balanse i utenriksøkonomien.

Tabell 6.9 gir en oversikt over virkningene av økt fordringsoppbygging i privat sektor sammenliknet med basisforløpet. Resultatene fra MSG-beregningen illustrerer hvordan den betydelige økningen i den private sparingen fram mot 2010 og 2020 vil frigjøre arbeidskraft i øvrige næringer. Dette gir rom for en betydelig økning i industri-sysselsettingen sammenliknet med utviklingen i basisforløpet.

MODAG-beregningen illustrerer imidlertid at det er en risiko for at en kraftig økning i privat sparing på kort og mellomlang sikt kan føre til betydelige reduksjoner i aktivitetsnivået i skjermet privat virksomhet, og også til redusert industri-sysselsetting fram mot 2010.

6.8 Betydningen av økt tilgang på arbeidskraft

Som drøftet i avsnitt 6.3, er det rimelig å vente svak vekst i tilgangen på arbeidskraft i årene framover. I tillegg bidrar fortsatt vekst i arbeidskraft-behovet i offentlig sektor til ytterligere å begrense tilgangen på arbeidskraft i privat sektor. Yrkesdel-takingen i Norge er relativt høy. Lav gjennomsnittlig arbeidstid bidrar likevel til at sysselsettingen målt i timeverk ikke er spesielt høy sammenliknet med andre OECD-land.

For å illustrere de makroøkonomiske effektene av økt tilgang på arbeidskraft, er det gjennomført en virkningsberegning på MSG hvor samlet timeverkssysselsetting er oppjustert med 2 pst. sammenliknet med basisforløpet. Dette tilsvarende effektene av en økning i gjennomsnittlig avgangsalder med ett år, jf. omtale av tilsvarende beregninger i St.meld nr. 30 (2000-2001). En slik økning i tilgangen på arbeidskraften kunne for eksempel skyldes:

- Endringer i pensjonssystemet som gjør det mindre gunstig å gå av med tidligpensjon. Dette vil kunne øke den effektive pensjonsalderen og dermed bidra til å øke tilgangen på arbeidskraft sammenliknet med forutsetningene i basisforløpet (se blant annet NOU 1998:19 Fleksibel pensjonering).
- Endringer i skatte- og avgiftssystemet som stimulerer til økt arbeidsinnsats. Lavere skatter innebærer at arbeidstakerne får mer igjen for ekstra arbeidsinnsats, noe som isolert sett vil bidra til at de ønsker å arbeide mer. Skattereduksjoner har imidlertid en inntektseffekt som kan slå ut i mindre arbeidstilbud, ved at økningen i disponibel inntekt fører til at folk får «råd til» mer fritid. For personer utenfor arbeidsstyrken vil imidlertid ikke en reduksjon i skatte- og avgiftsnivået gi slike inntektseffekter, og en vil bare få den positive virkningen av at lønnet arbeid blir mer lønnsomt. Ulike typer skatte- og avgiftslettelser vil ha ulik virkning. En egnet skattelette vil trolig bidra til å trekke flere personer inn i arbeidsstyrken, mens virkningene på gjennomsnittlig arbeidstid er usikre.

Tabell 6.10 gir en oversikt over hvordan økningen i tilgangen på arbeidskraft slår ut i økonomiske hovedstørrelser sammenliknet med basisforløpet. Den relative økningen i samlet sysselsetting og produksjonskapasitet er ifølge virkningsberegning-

gen like stor i industrien og i øvrige næringer. Målt i personer blir dermed utslagene størst i øvrige næringer, siden sysselsettingen der er størst.

Økningen i aktivitetsnivået i industrien er knyttet til at økningen i arbeidstilbudet fører til lavere timelønnskostnader, og dermed til økt eksport og industriproduksjon. Samtidig fører økt innenlandsk etterspørsel til økt import, slik at balansen i utenriksøkonomien opprettholdes på lang sikt.

6.9 Økt produktivitet i offentlig tjenesteyting

Behovet for overflytting av ressurser fra konkurranseutsatte til skjermede næringer i basisforløpet vil blant annet avhenge av hvordan utviklingen i ressursbruken i offentlig tjenesteyting påvirker tilgangen på arbeidskraft i privat næringsvirksomhet. På denne bakgrunn har det vært stor oppmerksomhet om betydningen av økt produktivitet i offentlig sektor for å lette presset mot private næringer.

I utgangspunktet gir verken nasjonalregnskapsstatistikken eller de makroøkonomiske modellene noe grunnlag for å vurdere betydningen av produktiviteten i offentlig sektor.² Dette skyldes at produksjonen i offentlig forvaltning måles fra kostnadssiden, det vil si med utgangspunkt i bruken av arbeidskraft og produktinnsats. Derfor vil en økning i produktiviteten som slår ut i økt faktisk produksjon i offentlig sektor, for eksempel flere gjennomførte operasjoner eller et mer effektivt politi, men som ikke medfører noen endring på kostnadssiden, ikke bli registrert som økt produksjon i nasjonalregnskapet. Derfor vil heller ikke virkningene av dette kunne fanges opp i de makroøkonomiske modellene. Tilsvarende vil endringer i kvaliteten på offentlige tjenester heller ikke bli registrert i nasjonalregnskapet og de makroøkonomiske modellene så lenge kostnadene er uendret.

Modellene kan imidlertid brukes til å vurdere effektene av økt produktivitet, som i sin helhet blir tatt ut i redusert ressursinnsats. Med andre

² I nasjonalregnskapsstatistikken er årlig produktivetsvekst for sysselsatte i offentlige forvaltningssektorer beregningsmessig satt lik 0,5 pst. Som følge av sammensetningseffekter, blant annet knyttet til sammensetningen av sysselsettingen i forsvaret på fast ansatte og vernepliktige, har den gjennomsnittlige produktivetsveksten for offentlig forvaltning sett under ett i følge nasjonalregnskapet gjennomgående vært høyere enn dette de siste tretti årene.

ord kan modellene brukes til å analysere virkningene av at faktisk produksjon er uendret, men økt produktivitet innebærer at ressursinnsatsen, og dermed registrert produksjon, slik den måles i nasjonalregnskapet, går ned. I så fall viser modellene egentlig bare virkningen av at ressursinnsatsen i offentlig sektor reduseres.

Tabell 6.11 oppsummerer hovedresultater fra virkningsberegninger hvor det er lagt til grunn at økt produktivitet i offentlig tjenesteyting over tid gir rom for å redusere offentlig forbruk, slik det måles i nasjonalregnskapet, med 4 pst. sammenliknet med basisforløpet, tilsvarende om lag 1 pst. målt som andel av BNP for Fastlands-Norge. Reduksjonen motsvares av en tilsvarende reduksjon i direkte skatter, slik at netto finansinvesteringer i offentlig forvaltning er om lag uendret sammenliknet med basisforløpet.

menliknet med basisforløpet. Endringene er gradvis faset inn gjennom perioden 2004 – 2010.

I tråd med resultatene fra virkningsberegningene i avsnitt 6.5 reduseres samlet etterspørsel, produksjon og sysselsetting på kort og mellomlang sikt (MODAG-beregningene). Reduksjonen i BNP og sysselsetting bidrar til å motvirke de positive virkningene på privat forbruk av reduksjonen i skattenivået.

Ifølge virkningsberegningen på MSG vil reduksjonen i offentlig sysselsetting på sikt motsvares av en tilsvarende økning i sysselsettingen i privat sektor. Økningen skjer i hovedsak i næringer utenom industrien, mens utslaget i industri-sysselsettingen er relativt beskjedent som følge av at samlede netto finansinvesteringer og overskuddet på driftsregnskapet er uendret sammenliknet med basisforløpet.

Tabell: 6.11 Virkninger på økonomiske hovedstørrelser av høyere produktivitet i offentlig tjenesteyting.¹
Nivåavvik fra basisforløpet i 2010 og 2015

	MODAG		MSG	
	2010	2015	2010	2015
<i>Prosent</i>				
Privat konsum	0,0	0,1	1,2	1,7
Offentlig konsum	-3,9	-3,9	-4,5	-4,5
Bruttoinvesteringer i fast kapital	-0,2	-0,1	2,7	1,5
Eksport i alt	-0,2	-0,4	0,9	1,1
Import i alt	-0,5	-0,5	1,0	1,1
BNP, Fastlands-Norge	-0,7	-0,5	0,3	0,5
Lønnskostnader pr. timeverk	-2,1	-2,5	-0,9	-1,0
Konsumdeflator	-0,8	-1,2	-0,2	-0,2
<i>1 000 personer</i>				
Sysselsetting	-26,3	-23,6	0,0	0,0
Arbeidstilbud	-18,5	-18,1	0,0	0,0
Ledighet	7,8	5,5	0,0	0,0
Sysselsetting fordelt på:				
Offentlig forvaltning	-30,0	-30,4	-30,0	-30,6
Industrien	1,6	2,1	5,2	5,7
Øvrige næringer	2,1	4,7	24,7	24,9

¹ Produktivitetsøkningen i offentlig tjenesteyting er innarbeidet ved en reduksjon i offentlig konsum og skattenivået tilsvarende 1 pst. av BNP for Fastlands-Norge

Kapittel 7

Utfordringer for lønnsdannelsen

7.1 Innledning

Lønnsdannelsen har en rekke funksjoner. Den skal fordele inntektene fra verdiskaping mellom arbeidstakere og eiere. Lønnen skal gi signaler om hvilke typer arbeidskraft det er mangel på. Lønnsdannelsen skal sikre at det over tid er samsvar mellom lønnsevne og lønnsnivå i næringslivet. Et godt system for lønnsdannelse er kjenne-tegnet ved at det bidrar til:

- Lav arbeidsledighet og høy yrkesdeltaking
- En utvikling i den kostnadmessige konkurranseevnen som er i samsvar med en balansert utvikling i norsk økonomi
- At arbeidskraften anvendes der den har den høyeste samfunnsøkonomiske avkastningen
- Å motivere arbeidstakerne til å jobbe for virksomhetenes målsettinger
- En rimelig fordeling av verdiskapingen i næringslivet

I hvilken grad lønnsdannelsen klarer å innfri disse målsettingene avhenger av institusjonene i lønnsdannelsen og samspillet mellom dem. I Norge har lønnsdannelsen vært karakterisert av sterk grad av koordinering i hele etterkrigstiden. De aller fleste arbeidstakere har fått sin lønn påvirket gjennom en eller annen form for kollektive forhandlinger. Organisasjoner på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden har spilt en viktig rolle i gjennomføringen av lønnsforhandlingene. Myndighetene har også spilt en vesentlig rolle, dels ved å gi økonomiske bidrag (for eksempel støtte til AFP-ordningen) og dels (i økende grad) som arbeidsgiver. Det inntektspolitiske samarbeidet har gjennom en koordinert lønnsdannelse trolig bidratt til at vi har hatt lavere ledighet på varig basis enn det vi ville ha hatt uten slik koordinering.

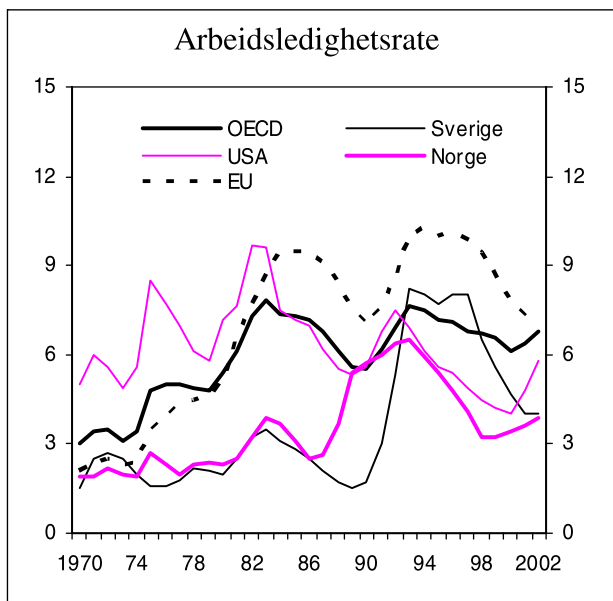
Lønnsdannelsen har imidlertid helt siden midt på 1970-tallet vært utsatt for betydelige spenninger. Lønnsveksten har i flere perioder vært ute av takt med våre handelspartnere, senest illustrert ved lønnsutviklingen etter 1997. Dette har bidratt

til en betydelig svekkelse av den kostnadmessige konkurranseevnen. I tillegg har utstrakt bruk av kronetillegg innenfor tariffavtaleområder med sentralisert lønnsdannelse, særlig offentlig sektor, bidratt til en sammenpressing av lønnsstrukturen innen disse områdene.

Holden I-utvalget, som la fram sin innstilling i juni 2000, drøftet utfordringene som lønnsdannelsen sto overfor den gang. Disse er relevante også i dag. Etter at Holden I-utvalget la fram sin innstilling har imidlertid nye utfordringer for lønnsfastsettelsen kommet til. Dette er særlig knyttet til innføringen av nye retningslinjer for den økonomiske politikken i mars 2001, jf. kapittel 3. Hvordan disse utfordringene møtes vil ha betydning for lønnsdannelsens evne til å bidra til lav arbeidsledighet og en balansert utvikling i norsk økonomi også i tiden fremover. Avsnitt 7.2 oppsummerer utviklingen i lønnsoppgjørene i Norge de siste 10-15 årene. Avsnitt 7.3 redegjør for institusjonelle trekk ved lønnsdannelsen i Norge. Avsnitt 7.4 drøfter koordineringens rolle i den norske lønnsforhandlingsmodellen. Avsnitt 7.5 redegjør for hva som bestemmer lønnsveksten på lang sikt. Avsnitt 7.6 drøfter utfordringene for lønnsdannelsen, mens avsnitt 7.7 redegjør for utvalgets vurderinger.

7.2 Utviklingen i lønnsoppgjørene i Norge

Det inntektspolitiske samarbeidet i Norge har trolig bidratt til at vi de siste 30 årene har hatt lavere ledighet enn de fleste andre OECD-land, jf. figur 7.1. Lønnsveksten har imidlertid i løpet av denne perioden flere ganger kommet ut av takt med lønnsveksten hos handelspartnere. På 1970- og 1980-tallet ble pris- og lønnsstopp flere ganger benyttet for å redusere lønns- og prisveksten. For å gjenopprette den kostnadmessige konkurranseevnen ble det fra midt på 1970-tallet og fram til 1986 gjennomført en rekke devalueringer. Dette bidro til høye inflasjonsforventninger og et høyt



Figur: 7.1 Arbeidsledighet i utvalgte land. Prosent av arbeidsstyrken. 1970 – 2002

Kilde: OECD og Statistisk sentralbyrå

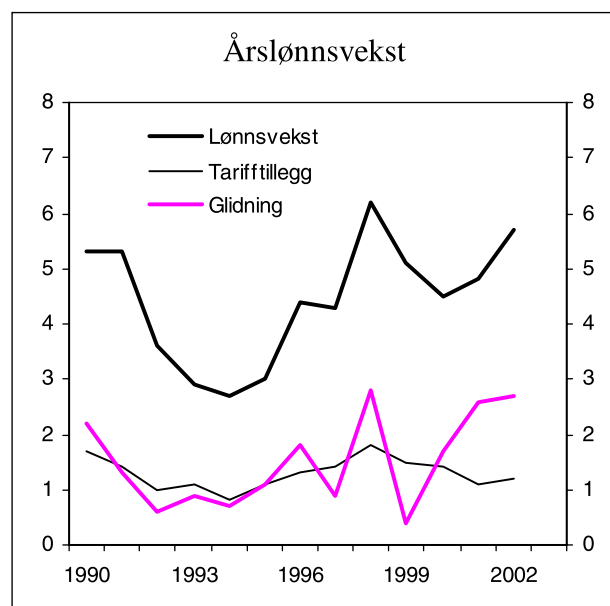
rentenivå i Norge. Holden I-utvalgets innstilling (NOU 2000:21) gjør nærmere rede for utviklingen i lønnsoppgjørene i denne perioden.

Økende ledighet på slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet bidro til at Regjeringen Brundtland satte ned et utvalg som skulle drøfte strategier for å øke sysselsettingen på varig basis. Sysselsettingsutvalget, som ble nedsatt i oktober 1991, avga sin innstilling august 1992. Utvalgets tilråding ble oppsummert i det såkalte Solidaritetsalternativet, jf. NOU 1992:26. Gjennom første del av 1990-tallet bidro moderate lønnsoppgjør til en bedring i den kostnadmessige konkurranseevnen. Sammen med ekspansiv finanspolitikk, lave realrenter, en aktiv arbeidsmarkedspolitikk og økt vekst i internasjonal økonomi, bidro dette til sterk vekst i sysselsettingen og fallende arbeidsledighet. Økende press i økonomien, med knapphet på arbeidskraft i mange sektorer, førte etter hvert til tiltakende lønnsvekst, og i 1998 ble lønnsveksten i Norge om lag dobbelt så høy som hos våre handelspartnere. På denne bakgrunnen ble myndighetene og partene enige om å styrke det inntektspolitiske samarbeidet. Det ble nedsatt fire utvalg, hvor alle hovedorganisasjonene i arbeidslivet samt representanter for myndighetene var representert. De fire utvalgene var utvalget for å forberede inntektsoppgjøret i 1999 (Arntsen-utvalget), utvalget for å drøfte strategier for sysselsetting og verdiskaping (Holden I-utvalget),

utvalget for å analysere dagens forhandlingssystem og vurdere eventuelle forbedringer i institusjonelle rammer rundt lønnsforhandlingene (Stabel-utvalget), og utvalget for å gjennomgå arbeidsmiljøloven (Arbeidslivslovutvalget). Både i Arntsen-utvalget og i Holden I-utvalget var det bred enighet om å opprettholde det inntektspolitiske samarbeidet og det ble lagt vekt på at lønnsveksten måtte være på linje med våre handelspartnere over tid.

I Arntsen-utvalget var det enighet om at lønnsveksten fra 1998 til 1999 ikke skulle bli høyere enn 4,5 pst. Lønnsveksten i 1999 ble om lag ½ prosentpoeng høyere enn anbefalt av Arntsen-utvalget, men var likevel betydelig lavere enn året før. I lønnsoppgjøret i 2000 ble det avtalt sentrale tillegg både for 2000 og 2001. Som en del av lønnsoppgjøret ble ferien utvidet med 4 dager i løpet av 2001 og 2002. Kostnadene knyttet til ferieutvidelsen påløp i 2000 og 2001. Dette innebar at veksten i lønnskostnadene ble om lag som i 1999 i disse to årene, selv om årslønnsveksten avtok noe sammenliknet med 1999, jf. figur 7.2.

I lønnsoppgjøret i 2002 var de framforhandlede tilleggene generelt høye. Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) anslår den gjennomsnittlige årslønnsveksten fra 2001 til 2002 for alle grupper under ett til 5,7 pst. mot 4,8 pst. året før, jf. NOU 2003:10. Årslønnsveksten fra 2001 til 2002 er beregnet til 5,0 pst. for



Figur: 7.2 Årslønnsveksten for alle grupper. Prosentvis endring fra året før.

Kilde: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene og Finansdepartementet

Tabell: 7.1 Beregnet årlig lønnsvekst for noen store forhandlingsområder.¹

	NHO-bedrifter i industrien				HSH-bedrifter i varehandel ³	Forretnings- og sparebanker ³	Statsansatte ²	Skoleverket ²	Kommuneansatte ²
	Alle grupper ³	NHO industri i alt ²	Industriarbeidere ²	Industri-funksjonærer ³					
1992-93	2,9	2,9	2,4	3,5	3,5	3,6	2,6	2,1	2,5
1993-94	2,7	3,1	2,9	3,5	3,3	3,8	2,2	1,7	2,4
1994-95	3,0	3,6	3,4	3,8	4,0	3,7	3,1	2,7	2,8
1995-96	4,4	4,2	4,2	4,3	5,4	4,7	4,4	4,1	4,4
1996-97	4,3	4,1	3,7	4,7	4,1	4,9	4,3	4,0	3,9
1997-98	6,2	6,1	5,6	6,8	6,1	7,0	6,4	5,8	5,9
1998-99	5,1	4,7	4,7	4,7	4,9	5,0	4,7	4,5	5,0
1999-2000	4,4	4,6	4,5	4,7	4,5	4,8	4,6	6,0	4,0
2000-2001	4,8	5,1	4,9	5,3	4,8	4,0	4,2	7,8	3,5
2001-2002	5,7	5,5	5,0	6,1	5,0	6,2	5,9	8,2	6,0
1992-97	18,5	19,2	17,7	21,4	22,0	22,5	17,7	15,5	17,0
Gj. sn. per år	3,5	3,6	3,3	4,0	4,1	4,1	3,3	2,9	3,2
1997-2002	34,5	28,8	27,3	30,8	27,9	30,0	28,6	36,7	26,9
Gj. sn. per år	5,2	5,2	4,9	5,5	5,0	5,4	5,2	6,5	4,9
Lønn 2002, kr	316 000	328 800	279 600	399 800	283 600	367 800	313 400	331 700	264 400

¹ Det er flere brudd i seriene. For nærmere opplysninger vises det til NOU 2003:10 Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 2003.

Oppdatering av lønnstall.

² Pr. beregnet årsverk.

³ Beregnet årslønnsvekst.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene

industriarbeidere i NHO-bedrifter og til 6,1 pst. for heltidsansatte industrifunksjonærer. For heltidsansatte i HSH-bedrifter i varehandelen har veksten vært 5,0 pst. I forretnings- og sparebanker og forsikring under ett er lønnsveksten beregnet til 6,2 pst. I NAVO-bedrifter, eksklusiv helseforetakene, anslås veksten til 5,5 pst. og i helseforetakene til 5,3 pst. For ansatte i staten, kommunene (inklusive fristilte stillinger) og i skoleverket er lønnsveksten anslått til henholdsvis 5,9 pst., 6,0 pst. og 8,2 pst. Skolepakke II bidro til å trekke opp årslønnsveksten i skoleverket med om lag 3 prosentpoeng i 2002.

Systemet for lønnfastsettelse i kommunene og i helseforetakene ble endret betydelig i 2002-oppgjøret, jf. avsnitt 7.3. Blant annet ble den sentrale lønnstabellen fjernet, og det ble lagt opp til å øke innslaget av lokale forhandlinger. For arbeidstakergrupper i kommunesektoren som i hovedsak er organisert i Akademikerne, NITO og deler av YS, foregår lønnsforhandlingene nå utelukkende

lokalt. Tall fra TBU tyder på at lønnsveksten i 2002 for arbeidstakere med lokal lønnsdannelse ble noe lavere enn for andre ansatte i kommunesektoren. Lønnsveksten for ansatte i kommunene eksklusiv ansatte med lokal lønnsdannelse ble 6,1 pst., mens veksten ble 6,0 pst. for hele kommunesektoren. I det statlige tariffområdet ble det i de sentrale forhandlingene enighet om å avsette en større pott enn vanlig til lokale forhandlinger. Den sterke lønnsveksten i deler av offentlig sektor må til dels ses i sammenheng med at arbeidstakerne i sektoren gjennom flere år hadde en svakere lønnsutvikling enn tilsvarende grupper i private sektor. Bruk av kronetillegg gjennom 1990-tallet bidro til å presse lønnsstrukturen i offentlig sektor sammen. De særskilt høye tilleggene for lærere i grunn- og videregående skole de siste tre årene kan ses i en slik sammenheng. Lærerne fikk i både 2000, 2001 og i 2002 klart høyere lønnsvekst enn andre grupper mot endringer i arbeidstiden.

I forbindelse med hovedtariffoppgjøret 2000 inngikk lærerorganisasjonene en treårig intensjonsavtale med staten om endrede lønns- og arbeidstidsvilkår. Dette skulle være et målrettet samarbeid over en 3-årsperiode med sikte på nye og mer fleksible arbeidstidsordninger. Ved inngåelse av nye avtaler skulle eventuelle effektiviseringsgevinster kunne tas ut som lønnskompensasjon. Med utgangspunkt i intensjonsavtalen ble det i løpet av perioden 2000-2003 gjennomført to omganger med endringer i lønns- og arbeidstidsvilkårene i skoleverket – skolepakke I og skolepakke II:

- I skolepakke I (juni 2000) ble særavtalen om arbeidstid for undervisningspersonale endret for å gi større fleksibilitet i fordelingen av lærernes undervisningstimer gjennom skoleåret. Alle lærere og skoleledere fikk økt lønn tilsvarende to lønnstrinn fra 1. august 2000.
- I skolepakke II (oktober 2001) ble det enighet om ytterligere endringer i arbeidstiden. Som kompensasjon blant annet for at undervisningstiden ble økt med henholdsvis 1 pst. fra 1. januar 2002 og 3 pst. fra 1. august 2002, fikk alle lærerne og skolelederne ett lønnstrinn mer fra 1. januar 2002 og ytterligere to lønnstrinn mer fra 1. august 2002. Som del av avtalen ble også undervisningstiden for lærere som er eldre enn 58 år noe redusert.

I forbindelse med innføringen av den avtalefestede ferien i 2000 og 2001 ble også lærernes årsverk redusert med 30 timer. Reduksjonen ble tatt av tiden til for- og etterarbeid til undervisningen (ubundet tid) og innebar ikke færre undervisningstimer i løpet av året. På denne bakgrunn ble lærerne kompensert med 1 lønnstrinn. Totalt sett har lærerne fått en lønnsøkning på 23,5 pst. i løpet av denne treårsperioden.

Lønnsoverhenget inn i 2003 er av TBU anslått til 2¾ pst for alle grupper under ett. Dette er 1 prosentpoeng høyere enn overhenget inn i 2002. For noen grupper ble det under lønnsoppgjøret for 2002 avtalt tillegg også for 2003. For HSH-bedriftene utgjør bidraget til årslønnsveksten fra slike tillegg for 2003 1¾ pst. I kommunene og helseforetakene utgjør avtalte tillegg henholdsvis 2¼ og 3¼ pst. målt som bidrag til årslønnsveksten. Om lag 1 prosentpoeng av lønnsveksten for helseforetakene skyldes at sykehuslegene forhandlet for 2002 og 2003 under ett, og at de fikk et tillegg for disse to årene på 9,5 pst. pr. 1. januar 2003.

Veksten i lønnskostnadene i Norge har siden 1997 vært høyere enn hos handelspartnerne.

Tapet av kostnadmessig konkurranseevne de siste årene har vært større enn gevinsten gjennom første halvdel av 1990-tallet. Fra 1997 til 2000 svekket kronekursen seg om lag tilsvarende økningen i relative lønnskostnader for norsk industri. Fra mai 2000 til utgangen av 2002 styrket imidlertid kronen seg med om lag 15 pst. samtidig som timelønnsveksten i Norge forble på et høyere nivå enn hos handelspartnerne. TBU anslår veksten i timelønnskostnadene i norsk industri til 5¾ pst. fra 2001 til 2002. Veksten i timelønnskostnadene hos handelspartnerne er i samme periode anslått til 3½ pst. Med en gjennomsnittlig styrking av kronen fra 2001 til 2002 på 7½ pst. innebærer det at de relative timelønnskostnadene målt i felles valuta økte med hele 10 pst. fra 2001 til 2002. I felles valuta har lønnskostnadene til sammen økt med 19 pst. mer i norsk industri enn hos handelspartnerne fra 1996 til 2002. Av dette besto 13 prosentpoeng av høyere lønnsvekst, og 6 prosentpoeng av nominell appresiering av kronen. Utviklingen i konkurranseevnen er nærmere beskrevet i avsnitt 4.6.

På bakgrunn av erfaringene med inntektsoppgjørene i 2002 tok Regjeringen Bondevik et initiativ overfor partene i arbeidslivet for å styrke det inntektspolitiske samarbeidet. Det ble høsten 2002 enighet om å sette ned to utvalg for å drøfte utfordringer for lønnsdannelsen og det inntektspolitiske samarbeidet. Det ble satt ned et ekspertutvalg som skulle vurdere utfordringer for konkurranseutsatt sektor i årene framover (Holden II-utvalget). Det ble i tillegg satt ned et dialogforum, ledet av Arbeids- og administrasjonsministeren, som under Kontaktutvalget fikk som mandat å drøfte grunnlaget for lønnsoppgjøret i 2003. På bakgrunn av dette arbeidet la Kontaktutvalget fram en felles erklæring 22. januar 2003 om situasjonen foran mellomoppgjøret 2003. I denne erklæringen het det blant annet:

«[...] På denne bakgrunn er regjeringen og organisasjonene i arbeidslivet enige om følgende:

At den samlede lønnskostnadsveksten i 2003 må tilpasses utfordringene i konkurranseutsatt næringsliv og arbeidet for full sysselsetting. I arbeidet for å nå dette målet er det avgjørende at alle grupper omfattes. Når det gjelder en nærmere vurdering av utfordringene for konkurranseutsatt sektor i årene framover vises det til det nedsatte ekspertutvalget.

Partene i arbeidslivet vil i forbindelse med mellomoppgjøret 2003:

Arbeide for å få lønnsveksten i Norge mer på linje med utviklingen hos våre handelspart-

ner. Oppgjøret i 2003 må derfor ta utgangspunkt i den delen av næringslivet som er utsatt for konkurranse fra utlandet. Den samlede lønnsveksten som avtales sentralt og lokalt for disse sektorene må være normgivende for de rammer som forhandles i de øvrige oppgjørene.

Samtidig er det viktig at det innenfor disse rammene gis rom for endringer i relative lønninger som sikrer et velfungerende arbeidsmarked og en rettferdig lønnsutvikling. Arbeidsgiversiden i privat og offentlig sektor vil aktivt arbeide for en lønnsvekst hos lederne i virksomhetene som ligger innenfor rammene for det øvrige arbeidslivet. I kraft av sine eierposisjoner i næringslivet vil en også fra statens side arbeide for en slik utvikling.»

I henhold til Kontaktutvalgets erklæring forpliktet Regjeringen seg blant annet til å:

- Å etablere et arbeidslivsforum under ledelse av Arbeids- og administrasjonsministeren. I forumet skal organisasjonene i Kontaktutvalget være representert, samt lederne i Aetat og Arbeidstilsynet
- I løpet av første halvår styrke personellressursene i Aetat innenfor rådgivning og veiledning av arbeidssøkere
- Løpende å vurdere situasjonen på arbeidsmarkedet og behovet for arbeidsmarkedstiltak
- Arbeide for at lederlønningene i det statlige tariffområde utvikler seg i tråd med målene for det øvrige arbeidslivet, dog på en måte som ikke gjør at staten taper i konkurransen om dyktige ledere
- Sette ned et utvalg som skal se nærmere på mulige virkemidler for å redusere uønsket deltid slik at tilgangen på arbeidskraft kan øke.

7.3 Institusjonelle trekk ved lønnsdannelsen i Norge

Vi redegjør i dette avsnittet kort for de viktigste institusjonelle trekkene ved lønnsdannelsen i Norge. For en mer inngående drøfting av disse forholdene vises det til Stabel-utvalgets og Holden I-utvalgets innstillinger.

7.3.1 Organisasjonsgrad og tariffavtaledekning

Organisasjonsgraden, dvs. andelen sysselsatte som er fagorganisert, har holdt seg høy i Norge gjennom etterkrigstiden. Organisasjonslandska-

pet har imidlertid blitt mer mangfoldig. Mens LO organiserte nesten 40 pst. av alle sysselsatte i 1980, har denne andelen nå sunket til vel en fjerdepart. Denne nedgangen har sitt motstykke i sterk rekruttering til arbeidstakerorganisasjonene som organiserer høyt utdannet arbeidskraft innen privat tjenesteyting og offentlig sektor, jf. figur 7.3.

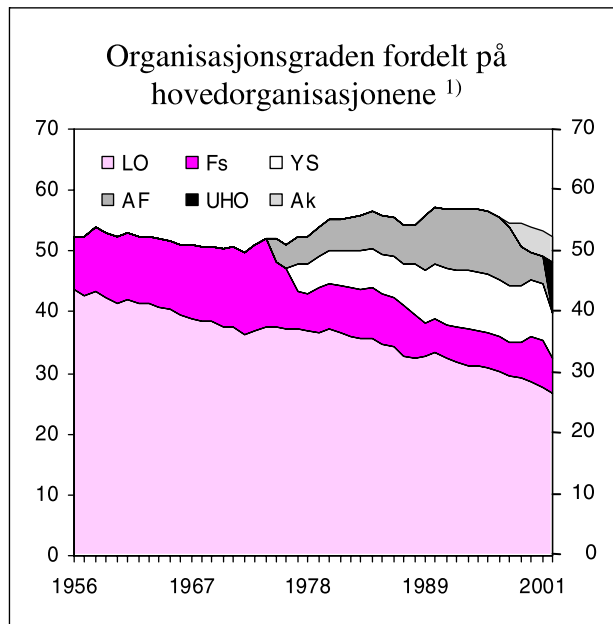
Organisasjonsgraden varierer betydelig etter bransje.¹ I statlig og kommunal sektor er fire av fem arbeidstakere organisert, mens bare vel 40 pst. av arbeidstakerne er organisert i privat sektor. Innen privat sektor er det også store forskjeller. Organisasjonsgraden er relativt høy innen industri, privat vareproduksjon og bank/forsikring, mens den er lav innen privat tjenesteproduksjon, forretningsmessig tjenesteyting og hotell og restaurantdrift.

Selv om organisasjonsgraden gir informasjon om organisasjonenes betydning i lønnsdannelsen og deres interne styrkeforhold, gir den ikke et dekkende bilde av de kollektive avtalenes betydning for lønnsfastsettelsen. For å belyse dette er tariffavtaledekningen, dvs. hvor stor andel av arbeidstakerne som er omfattet av tariffavtaler, et mer egnet mål. I følge Stabel-utvalgets innstilling er tariffavtaledekningen i Norge om lag 70 pst. I offentlig sektor er den 100 pst., mens den blant lønnstakere i private sektor er om lag 50 pst. Dette innebærer at et betydelig antall arbeidstakere ikke er dekket av kollektive avtaler.

7.3.2 Endringer i organisasjonslandskapet de siste årene

Før lønnsoppgjøret for 2002 skjedde det en rekke endringer i organisasjonslandskapet, både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. På arbeidstakersiden ble Akademikernes Fellesorganisasjon (AF) nedlagt fra og med 1. juli 2001. Lærerforbundet, som tidligere var tilsluttet AF, og Norsk lærerlag gikk fra 1. oktober 2001 sammen i Utdanningsforbundet. Fra 1. januar 2002 dannet Utdanningsforbundet og de tre tidligere AF-forbundene Norsk Sykepleierforbund, Norsk Fysioterapeutforbund og Norsk Ergoterapeutforbund, samt Politiets Fellesforbund, Utdanningsgruppenes Hovedorganisasjon (UHO). En rekke mindre AF-forbund gikk samtidig inn i Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS). Norsk Helse- og Sosialforbund trådte ut av YS 1. juni 2001 og har

¹ For en mer detaljert gjennomgang av tall for organisasjonsgrad, se Stokke (vedlegg 1, NOU 2000:21).



Figur: 7.3 Organisasjonsgrad fordelt på hovedorganisasjonene

¹ FS angir frittstående fagforbund

Kilde: Stokke (2002) og NOU 2000:21

sammen med Kommuneforbundet dannet et nytt sammenslått forbund med navnet Fagforbundet.

På arbeidsgiversiden fant den største endringen sted ved den sterke veksten i NAVO, jf. tabell 7.2. NAVO overtok fra 1. januar 2002 forhandlingsansvaret for de ansatte i sykehusene fra Kommunenes Sentralforbund (KS), Oslo kommune og staten. Posten Norge BA og NSB BA sluttet seg til NAVO fra 1. november 2001.

7.3.3 Tariffavtalene

I de delene av arbeidsmarkedet som er dekket av kollektive avtaler, er tariffavtalene det sentrale instrumentet i lønnsfastsettelsen. En tariffavtale er en kollektiv regulering av lønns- og arbeidsvilkår, og den reforhandles vanligvis annethvert år. Det er også tarifforhandlinger i mellomoppgjørene, men disse omfatter vanligvis kun lønnsvilkår.

Når det gjelder på hvilket nivå lønningene reguleres, kan en skille mellom tre hovedtyper av tariffavtaler:

- Normallønnsavtaler. I disse avtalene reguleres lønningene sentralt og på en uttømmende måte. Hovedtariffavtalen i staten og tariffavtalen for hotell- og restaurant er eksempler på normallønnsavtaler.
- Minstelønnsavtaler. Disse avtalene fastsetter minimumsavlønning for ulike kategorier av arbeidstakere. I tillegg forhandles det om lokale tillegg. Minstelønnsavtalen er den vanligste typen av tariffavtale i privat sektor. Lønnssystemet i kommunesektoren er også et minstelønnsystem for de fleste arbeidstakergrupper.
- Avtaler uten sentrale lønnsbestemmelser. Lønnsfastsettelsen foregår i sin helhet gjennom lokale forhandlinger. Denne typen avtale finner en først og fremst blant funksjonærgrupper i privat sektor.

I Holden I-utvalgets innstilling redegjorde en nærmere for forskjellene mellom disse avtaletypene og for utbredelsen av dem innen ulike tariffområder. En pekte på at det er betydelige forskjeller med hensyn til graden av sentralisering i lønns-

Tabell: 7.2 Antall ansatte i de største arbeidsgiversammenslutningene. 2000 og 2002.

	2000 (pr. 31.12.99)	2002 (pr. 01.01.02) ¹
Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) ²	423 362	447 815
Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)	150 000	114 020
Kommunenes Sentralforbund ³	355 643	300 000
Det statlige tariffområdet ⁴	265 000	225 000
NAVO	37 532	180 000
Finansnæringens arbeidsgiverforening	36 514	37 693

¹ Tall for KS, det statlige tariffområdet og NAVO er anslag.

² I årsverk.

³ Tallene inkluderer ikke Oslo kommune.

⁴ Ansatte i staten samt undervisningspersonell i kommuner og fylkeskommuner. Reduksjonen fra 2000 til 2002 skyldes helseforetakenes overgang til NAVO.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, NOU 2000:21 og Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

fastsettelsen innenfor ulike tariffområder i Norge. Det viktigste skillet har gått mellom offentlig og privat sektor. I privat sektor er hoveddelen av arbeidstakerne omfattet av minstelønnsavtaler eller tariffavtaler uten lønnsbestemmelser. Selv om også det kommunale tariffområdet i hovedsak er karakterisert ved minstelønnsavtaler blir, i motsetning til i minstelønnsavtaleområder i privat sektor, rammene for både de lokale og de generelle tilleggene fastsatt i de sentrale forhandlingene. I det statlige tariffområdet er lønnsfastsettelsen ytterligere sentralisert enn i kommunesektoren.

Tariffavtalene er i all hovedsak toårige, og har utløp om våren. Det vanligste utløpstidspunktet for arbeideravtaler i industrien er 31. mars. Ellers i privat sektor varierer utløpstidspunktet fra 31. mars for varehandelen, 30. april for blant annet bank- og forsikring, 31. mai og 30. juni for faste og flyttbare oljeinstallasjoner samt ingeniører, og enda senere for enkelte andre funksjonærgrupper. Hovedtariffavtalene i stat og kommune har utløpstidspunkt 30. april, mens de i NAVO har utløpstidspunkt 31. mars.

Den største tariffavtalen i privat sektor er Verkstedsoverenskomsten mellom Fellesforbundet/LO og Teknologibedriftenes Landsforening/NHO. Sentraloverenskomsten mellom Finansforbundet/YS og Finansnæringens arbeidsgiverforening, Felloverenskomsten for Byggfag mellom Fellesforbundet/LO og NHO/BNL, Landsoverenskomsten mellom HSH og Handel og Kontor/LO og YS, Funksjonæravtalen mellom YS og NHO, Overenskomst NITO mellom NITO og NHO, Overenskomsten NHO/YS (med underliggende forbund), og en del andre overenskomster i NHO området er blant de andre store tariffavtaleområdene i privat sektor.

I staten følger det av tjenestetvistloven at hovedtariffavtalen skal inngås med hovedsammenslutningene på arbeidstakersiden, dvs. LO-stat, UHO, YS-stat og Akademikerne. I kommunal sektor forhandler KS med forhandlingssammenslutninger innen hovedorganisasjonene, dvs. LO-kommune, YS-kommune, Akademikerne og UHO. Disse kan ikke som i staten treffe bindende avgjørelser om revisjon av hovedtariffavtalen, men leder forhandlingene fram til og med meklingsfasen. Det er de enkelte forbundene som har den endelige myndigheten i forhold til å inngå ny tariffavtale.

I NAVO-området forhandles det fram overenskomst med hovedorganisasjonene LO, YS, UHO

og SAN (sammenslutningen av akademikerorganisasjoner i NAVO). I forhandlingene kan en skille mellom NAVO-helse og øvrige bedrifter i NAVO-området. For alle forhandles det først på nasjonalt nivå mellom NAVO og hovedorganisasjonene om overenskomstens generelle bestemmelser, samt eventuelle generelle lønnstillegg. Generelle tillegg avtalt på nasjonalt nivå tilsvaret ofte det generelle tillegget som blir avtalt på sentralt nivå i verkstedsoverenskomsten mellom LO og NHO. Deretter vil forhandlingene for overenskomstområdene utenom helse foregå på lokalt nivå, dvs. mellom den enkelte virksomhet og lokale arbeidstakerorganisasjoner.

For NAVO-helse er det i tillegg avtalt et nasjonalt nivå II med LO, YS, UHO og Akademikernes medlemmer i Den Norske Lægeforening. Det innebærer at det for dette området forhandles på tre nivåer. På nivå II forhandles det mellom NAVO-helse og de enkelte foreninger/forbund i hovedorganisasjonene om særskilte lønns- og arbeidsvilkår for den enkelte forenings medlemmer. Deretter forhandles det på lokalt nivå. SAN-helse og Akademikerne forhandler imidlertid ikke på nivå II. Disse organisasjonene forhandler lokalt.

I NAVO-området avtales tilleggene både på nasjonalt og lokalt nivå fra 1. april (NAVO-helse fra 1. mai). Dersom det oppstår konflikter på lokalt nivå, løftes saken opp på nasjonalt nivå og avklares der. Det vises for øvrig til omtale av lønnsoppgjøret i 2002 i NAVO-området.

7.3.4 Institusjoner som bidrar til koordinering

Det norske lønnsfastsettelsessystemet har tradisjonelt blitt karakterisert ved stor grad av koordinering. Koordinering i lønnsdannelsen innebærer at partene har en felles forståelse av noen sentrale mål som lønnsdannelsen skal oppfylle, særlig målene om høy sysselsetting og lav arbeidsledighet, og at organisasjonene er villig til og i stand til å samordne sine krav og sin adferd internt i, og på tvers av, organisasjonene for å realisere disse målene. Det finnes en rekke institusjoner og mekanismer som bidrar til koordinering i det norske lønnsfastsettelsessystemet. En kan skille mellom samordning som skjer:

- internt i og mellom ulike organisasjoner
- gjennom lovverk
- gjennom konsensusbygging

Internt i og mellom organisasjonene

Nærmest definisjonsmessig foretar organisasjoner en samordning av medlemmenes posisjoner i forhandlinger om lønn. Jo flere medlemmer som er omfattet av en tariffavtale, desto flere omfattes av avtalens samordnende virkning. Graden av samordning av lønnsutvikling vil igjen avhenge av den aktuelle avtalens innflytelse over den enkeltes lønnsforhold. Ytterpunktene representeres av henholdsvis detaljerte normallønnsavtaler og rene person- eller prestasjonslønnssystemer.

Samordning på tvers av bransjer eller yrker kan skje enten ved at fagforbund/bransjeorganisasjoner har et bredt virkeområde, eller ved at en hovedorganisasjon har forhandlingsfullmakt eller annen samordningsrolle på vegne av sine medlemsforbund. I Norge er det på arbeidstakersiden bare LO som normalt kan ha vedtektsmessig fullmakt til å gjennomføre samordnede lønnsforhandlinger i privat sektor. I samordnede oppgjør forhandler LO og NHO på vegne av sine medlemsforbund. I praksis er det LO som ved en representantskapsbehandling ved begynnelsen av året avgjør oppgjørsformen for hovedoppgjørene. Mellomoppgjørene i LO-NHO området er alltid samordnet.

I andre hovedorganisasjoner må en eventuell samordning skje på mer ad hoc basis og/eller gjennom konsensus og «frivillighet». YS har ved mellomoppgjørene de 10 siste årene som hovedregel fattet spesifikke vedtak om samordning som har vært bindende for YS-forbundene i NHO-området.

I offentlig sektor gjennomfører en i større grad enn privat sektor samordnede forhandlinger gjennom hovedorganisasjonene. Oppgjørene i det statlige tariffområdet og NAVO-området er alltid samordnet. I det kommunale tariffområdet foregår også oppgjørene samordnet, men det enkelte forbund har likevel endelig avgjørelsesmyndighet og kan bryte med forhandlingssammenslutningen.

Graden av samordning mellom privat og offentlig sektor vil også variere med hovedorganisasjonens medlemssammensetning, konstitusjon og arbeidsmåte. LO har hatt omtrent like mange medlemmer i offentlig og privat sektor. Hovedorganisasjonene som i hovedsak organiserer arbeidstakere med høyere utdanning, har i liten grad kunne samordne på tvers av offentlig og privat sektor. Også i LO vil graden av samordning kunne variere. I mellomoppgjør skjer endelig godkjenning av forhandlingsresultatene i representa-

tive organer i LO der alle forbundene er representert, mens resultatet av hovedoppgjør legges ut til uravstemning blant medlemmene. I samordnede oppgjør legges stemmetallene fra de ulike tariffområdene sammen, mens det ved forbundsvis oppgjør stemmes over den enkelte tariffavtale.

Felles avtaleperioder bidrar til samordning mellom organisasjonene i det norske lønnsfastsettelsessystemet. Koordinerende institusjoner som Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) og Kontaktutvalget bidrar også til koordinering mellom organisasjonene, jf. nedenfor.

Lovverk

I tillegg til frivillige ordninger som bidrar til samordning, finnes det lovregulerte institusjoner. Blant de mest sentrale er:

- Riksmeklingsmannen, etablert gjennom lov om arbeidstvister, har som oppgave å mekle i interessedvister mellom partene i arbeidslivet. Riksmeklingsmannen har spilt en viktig rolle i gjennomføringen av lønnsoppgjørene i Norge, jf. kapittel 8 i Stabel-utvalgets innstilling.
- Tvungen lønnsnemnd. Hvis partene ikke kommer til enighet og det blir streik eller lock out, kan myndighetene stoppe konflikten gjennom tvungen lønnsnemnd. Ved tvungen lønnsnemnd trer rikslønnsnemnda i funksjon. Den fatter en kjennelse som er bindende for partene. Rikslønnsnemnda har i sine kjennelser i hovedsak fulgt de tariffavtaler som er inngått på det området som den aktuelle tvist befinner seg på. Dette instituttet har således støttet opp under den norske lønnsforhandlingsmodellen der rammene for lønnsveksten har fulgt fra frontfaget. Stabel-utvalget pekte på at norske myndigheter har blitt mer restriktive med å bruke tvungen lønnsnemnd de senere år, blant annet fordi bruken av dette instrumentet i enkelte tilfeller kan være i strid med ILO-konvensjoner. Norge har sluttet seg til.

Konsensusbygging

Organisasjonenes adferd i lønnsdannelsen avhenger av hvilken virkelighetsforståelse de har, hvordan de avveier ulike hensyn, og hvilken legitimitet og oppslutning dette har blant medlemmene. For lønnsdannelsen vil oppfatningen om hva som er en rimelig lønnsvekst være av særlig betydning.

En forutsetning for vellykket koordinering i lønnsdannelsen er at myndighetene og partene

har en felles forståelse av samspillet mellom lønnsdannelsen og den økonomiske politikken. I de nordiske landene har en søkt å oppnå dette gjennom en bred sosial dialog og medvirkning fra partene i arbeidslivet i utformingen av den økonomiske politikken. En har etablert institusjonelle mekanismer for å fremme konsensusbygging og samordnet adferd. I andre land, der den sosiale dialogen spiller en mindre rolle, kan konflikter lettere oppstå pga. forskjeller i virkelighetsforståelse blant partene eller mellom partene og myndighetene.

Spesielt kan det ha betydning at partene i hovedsak er enige om hovedmålene for den økonomiske politikken, økonomiens virkemåte og om rolle- og ansvarsdelingen i den økonomiske politikken. I Norge har Kontaktutvalget og TBU spilt en viktig rolle for å bidra til dette. I Kontaktutvalget møtes Regjeringen og hovedorganisasjonene i arbeidslivet for å drøfte spørsmål knyttet til den økonomiske politikken og det inntektspolitiske samarbeidet. TBU skal i tilknytning til inntektsoppgjørene legge fram det best mulige tallmessige bakgrunnsmateriale, og presentere det i en slik form at uenighet partene i mellom om økonomiske forhold kan unngås. TBU har hatt en viktig funksjon i inntektsoppgjørene siden 1960-tallet.

I Norge har det vært en sentral del av en felles virkelighetsforståelse i arbeidslivet at konkurranseutsatt sektor spiller en nøkkelrolle i lønnsdannelsen, jf. omtalen av Aukrust-modellen i avsnitt 7.5. Industrifagene har gjennom den såkalte frontfagsmodellen i mesteparten av etterkrigstiden hatt en retningsgivende funksjon i forhold til de øvrige tariffområdene. Modellen har bidratt til å skape forståelse for at det over tid er en forbindelse mellom det som er bedriftsøkonomisk lønnsomt og det som er gunstig ut fra makroøkonomiske hensyn. Denne modellen ble etablert mellom LO og NHO (tidligere NAF). Hovedorganisasjoner som har kommet til i løpet av de siste 25 årene, har i stor grad tatt denne modellen for lønnsdannelse for gitt.

Å etablere en felles virkelighetsforståelse blant hovedorganisasjonene i arbeidslivet for hva som i et makroperspektiv er en fornuftig lønnsutvikling, er ikke tilstrekkelig for å sikre at lønnsveksten realiseres i tråd med dette. Mye av lønnsveksten bestemmes utenfor hovedorganisasjonenes direkte påvirkning, i den uorganiserte delen av arbeids- og næringslivet. Selv om mange grupper av funksjonærer i privat sektor er medlemmer av hovedorganisasjoner, og således vil dele en felles virkelighetsforståelse med organisasjonen de

er tilknyttet, er dette for store grupper, for eksempel ledere og høyere funksjonærer i industrien, i mindre grad tilfellet. For disse gruppene blir lønningene i stor grad fastsatt lokalt og individuelt, jf. 7.3.7. For funksjonærer på midlere og lavere nivåer vil lønningene i større grad blir fastsatt på grunnlag av allerede avtalte tillegg, særlig på sentralt nivå.

For det andre vil det innen hovedorganisasjonene være ulike vurderinger av hvordan ulike hensyn skal prioriteres og avveies. Slike forskjeller i vurderinger kan ha basis i ulikhet i holdninger og politiske strategier. I tillegg kan enkeltgrupper ønske å ikke ofre en sterk forhandlingsposisjon eller hva de oppfatter som rettferdige krav til fordel for gunstige effekter i makro som den enkelte gruppe kan mene at de har begrenset nytte av.

Mulighetene for bredt gjennomslag for en lønnsdannelse som er gunstig fra et makroøkonomisk perspektiv vil således avhenge av mange forhold. Jo mer rasjonelle prinsippene for lønnsdannelsen virker, jo større er disse mulighetene. Jo mer prinsippene harmonerer med partenes vurderinger blant annet om rettferdighet og rimelighet, jo sterkere vil de stå.

7.3.5 Nærmere om endringer i lønnsfastsettelsen innen skoleverket

Forhandlingsansvaret for lærere og skoleledere ble flyttet fra staten til kommuner og fylkeskommuner i henhold til kongelig resolusjon av 31. januar 2003. Denne endringen skal skje med virkning fra 1. mai 2004. Utdannings- og forskningsminister Kristin Clemet begrunnet vedtaket om å flytte forhandlingsansvaret for lærere og skoleledere fra staten til kommuner og fylkeskommuner på følgende måte:

«Dagens forhandlingssystem bryter med prinsippet om at det er arbeidsgiver gjennom sin arbeidsgiverorganisasjon som er forhandlingsmotpart for sine ansatte. En overføring av forhandlingsansvaret vil dessuten være helt i tråd med Regjeringens moderniseringsprogram om økt lokal handlefrihet, og det vil være et viktig virkemiddel for å ansvarliggjøre og gi kommunene og fylkeskommunene bedre muligheter for å styre og utvikle skolen, også kvalitetsmessig.

Opplæringslovens paragraf 10 fastslår at det er Kongen i statsråd, det vil si Regjeringen, som bestemmer hvem som skal forhandle om lønns- og arbeidsvilkår for undervisningspersonalet. En overføring av forhandlingsansvaret

vil innebære en samling av alle sider ved arbeidsgiveransvaret.

Regjeringen legger også vekt på at staten og lærerorganisasjonene nå går inn i forhandlinger om en ny arbeidstidsavtale for lærere og skoleledere som skal gjelde fra 1. august 2003. Regjeringen mener at et vedtak om forhandlingsansvaret bør fattes før disse forhandlingene innledes. På denne måten vil Regjeringen gå inn i disse forhandlingene med full klarhet om hvem som skal ha forhandlingsansvaret i framtiden.»

7.3.6 Nærmere om endringer i lønnsfastsettelsen i offentlig sektor i oppgjøret i 2002

I kommunesektoren ble det i oppgjøret i 2002 avtalt omfattende endringer i lønns- og stillings-systemet. Lønnsrammene og lønnstrinnene ble fjernet, og det sentrale stillingsregulativet inneholder nå kun de ulike stillingers minimumsavlønning. Det ble også innført et nytt lønssystem der rundt 15 pst. av stillingene fristilles, hovedsakelig arbeidstakere med høy utdanning som er organisert i Akademikerne, NITO eller YS. Disse stillingene er ikke omfattet av det generelle tillegg, de nye minstelønnsatsene eller de avsatte pottene til lokale forhandlinger, men skal få all lønn fastsatt lokalt, uten konfliktrett.

NAVO-helse, dvs. den delen av NAVO som organiserer helseforetakene, og organisasjonene utenom SAN ble etter mekling enige om en avtale om lag som i KS-området. For akademikergruppene ble det også i dette området enighet om at lønnstilleggene avtales lokalt.

På 1990-tallet har en i det statlige tariffområdet i hovedsak gitt kronetillegg på lønnstabellen. I oppgjøret i 2002 ble det i hovedsak gitt prosenttillegg, men med kronetillegg i nedre og øvre del av lønnstabellen. I tillegg ble det avsatt en større pott enn vanlig til lokale forhandlinger.

7.3.7 Litt om lønnsdannelsen for ledere og funksjonærer i privat sektor

De siste årene har lønnsutviklingen gjennomgående vært sterkere for funksjonærer og toppledere enn for arbeidere i LO/YS-NHO-området.

Industriarbeiderne i frontfaget får en betydelig del av sin lønnsutvikling bestemt utenfor de sentrale oppgjørene i lokale lønnsforhandlinger. Funksjonærene som er omfattet av minstelønnsavtalene mellom LO og NHO får, i tillegg til lokalt

fastsatte lønnstillegg, de generelle tilleggene avtalt i de sentrale forhandlingene. De fleste andre funksjonærer får sin lønn helt ut bestemt gjennom lokale lønnsforhandlinger. For begge funksjonærgrupper fastsettes rammen for lønnsforhandlingene på den enkelte virksomhet, i henhold til avtale mellom organisasjonene, med utgangspunkt i fire kriterier – bedriftens økonomi, produktivitet, framtidsutsikter og konkurranseevne. I tillegg vil partene i disse forhandlingene i mange tilfeller sammenlikne lønnsstatistikk mellom enkelte grupper, bedrifter og bransjer, i henhold til tariffavtalenes bestemmelser. Ofte legges det vekt på resultatene fra de sentrale oppgjørene og sentrale føringer ved utforming av den lokale rammen.

I varehandelen er de sentrale oppgjørene (minstelønnsavtaler) mellom LO/YS og HSH førende for lønnsutviklingen for arbeidere og lavere funksjonærer, mens høyere funksjonærer dels forhandler lokalt, dels får sin lønn bestemt individuelt.

Lønnsfastsettelsen for bedriftens toppledelse er styrets ansvar. I noen tilfeller delegerer styret fastsettelsen av daglig leders lønn til et underutvalg eller til styreleder. Det er ingen faste tidspunkter for regulering av lederlønningene. I noen tilfeller vil en kanskje se an lønnsutviklingen for andre grupper. I andre tilfeller vil en kanskje vurdere lønnsfastsettelsen i lys av regnskapsresultater og avviking av generalforsamling. Det vil i så fall si om våren.

7.4 Koordineringens rolle i den norske lønnsforhandlingsmodellen

Den norske lønnsforhandlingsmodellen er karakterisert ved stor grad av koordinering i forhold til mange andre land. Slik koordinering har lange tradisjoner i Norge. Hovedorganisasjonene i arbeidslivet spiller en avgjørende rolle i gjennomføringen av inntektsoppgjørene og en rekke mekanismer og institusjoner støtter opp under koordinering i lønnsdannelsen, jf. avsnitt 7.3. Modellen hviler blant annet på erkjennelsen av at lønnsdannelsen over tid har avgjørende betydning for nivået på arbeidsledigheten, mens reallønnsutviklingen først og fremst er knyttet til produktivtetsutviklingen. Erfaringene fra Norge og andre land bekrefter at høy nominell lønnsvekst uten bakgrunn i tilsvarende produktivtetsvekst over tid i all hovedsak slår ut i høyere inflasjon og økt arbeidsledighet, og ikke i høyere reallønnsvekst,

jf. Holden I. Et velfungerende system for lønnsdannelse er kjennetegnet ved at det over tid bidrar til å holde arbeidsledigheten lav og yrkesdeltakingen høy.

Internasjonale sammenligninger tyder på at arbeidsledigheten er lavere i land med koordinert eller sentralisert lønnsdannelse enn i land uten en slik koordinering.² Partene i arbeidsmarkedet tar gjennom koordineringen hensyn til at høy lønnsvekst for en gruppe av arbeidstakere vanligvis er til ulempe for andre grupper av arbeidstakere. Koordinert lønnsfastsettelse innebærer dermed at partene realiserer en nominell lønnsutvikling som er mer moderat enn det en ville hatt uten koordinering. Mer moderat lønnsutvikling muliggjør lavere arbeidsledighet på varig basis. De internasjonale sammenligningene tyder også i noen grad på at land med desentralisert lønnsdannelse har lavere ledighet enn land der lønnsfastsettelsen foregår på sektor- eller bransjenivå, jf. Holden I. Med slike mellomløsninger er fagforeningene sterke nok til å presse fram store lønnstillegg, men for små til å ta hensyn til effekten dette har på ledigheten. Mange av disse landene har i tillegg gunstige velferdsordninger sammenlignet med andre land. Dette innebærer fordeler for mange arbeidstakere, men bidrar samtidig til økt lønnspress og dermed også til høyere arbeidsledighet.

Selv om koordinering kan gi gevinst i form av lavere arbeidsledighet, kan det også være kostnader knyttet til sterk grad av sentralisering i lønnsfastsettelsen. I Holden I-utvalgets innstilling ble det blant annet pekt på at en sentralisert lønnsdannelse kan gi for liten fleksibilitet i relative lønninger. Det ble imidlertid også understreket at i en økonomi som den norske, med sterke organisasjoner i arbeidslivet, må et godt system for lønnsfastsettelse kombinere gode sider ved både sentralisert og desentralisert lønnsfastsettelse. Utvalget mente at dersom lønnsfastsettelsen utelukkende tar lokale hensyn, vil det kunne medføre for sterkt lønnspress som vil undergrave muligheten for høy sysselsetting på varig basis. Men samtidig må det også være tilstrekkelig lokal fleksibilitet, og en egnet lønnsstruktur, til å støtte opp under effektivitet i den enkelte virksomhet.

Noen forskere har påpekt den særlige utfordring et lønnsforhandlingssystem med lønnsfastsettelse på to nivåer, både sentralt og lokalt, står overfor i en økonomi med lav inflasjon. Iversen (1999) peker på at hovedorganisasjonene på arbeidstakersiden, som er nøkkelspillerne i et sentralisert lønnsfastsettelsessystem, er koalisjoner av mange fagforeninger.³ I sentrale forhandlinger oppstår det gjerne et behov for å inngå kompromiss om den relative lønnsutviklingen, noe som innebærer en tendens til å presse lønnsstrukturen sammen. Siden lokal lønnsglidning trekker i retning av økt lønnspredning, kan hensynet til den relative lønnsutviklingen skape økt lønnspress – forhandlingene på sentralt nivå må «motvirke» tendensen til økt lønnspredning som oppstår gjennom lønnsglidningen. Hvis inflasjonsimpulsene fra dette lønnspresset må motvirkes gjennom strammere pengepolitikk, kan resultatet bli økt arbeidsledighet.

Den norske lønnsforhandlingsmodellen har bygget på at lønnsveksten må tilpasses hva konkurranseutsatt sektor over tid kan leve med. En har ivaretatt dette ved at avtaleområder med stort innslag av konkurranseutsatt virksomhet har sluttet avtaler først (i det såkalte frontfaget), og at dette har virket som en norm for andre avtaleområder. Hittil har frontfaget tradisjonelt vært verkstedsoverenskomsten ved forbundsvis oppgjør og det bredere LO-NHO-området (rundt to tredjedeler av industrien) ved sentrale oppgjør. Rammeverket rundt lønnsdannelsen, herunder særlig Meklingsmannsinstituttet og Rikslønnsnemda, har støttet opp om frontfagsmodellen. Problemer knyttet til frontfagets troverdighet og eventuell overføring av profilen i frontfagsoppgjøret til øvrige oppgjør, ble diskutert av Holden I, jf. også avsnitt 7.6.

7.5 Rammer for lønnsveksten på lang sikt

Den såkalte hovedkursteorien eller Aukrustmodellen beskriver de makroøkonomiske rammer som gjelder for lønns- og prisutviklingen i Norge på lang sikt.⁴ Denne teorien tar som utgangspunkt at forventet avkastning på investeringer i Norge (kapitalavkastningen) på lang sikt må være

² Se for eksempel oversikt over empiriske studier i tabell 5.2 i Calmfors, L., Booth, A., Burda, M., Checchi, D., Naylor, R. og Visser, J., *The future of collective bargaining in Europe* i Boeri, T., Brugiavini, A. og Calmfors, L (eds.) *The Role of Unions in the Twenty-First Century*. Oxford: Oxford University Press (2001).

³ T. Iversen, *Contested Economic Institutions, The Politics of Macroeconomics and Wage Bargaining in Advanced Democracies*, Cambridge University Press (1999)

⁴ Odd Aukrust, *Inflation in the Open Economy: A Norwegian Model*, SSB Artikler 96 (1977)

på nivå med forventet kapitalavkastning hos våre handelspartnere. Lavere forventet kapitalavkastning i Norge enn i utlandet vil føre til at investorer vil foretrekke å investere i utlandet fremfor i Norge. Dette medfører at reallønnsnivået i Norge ikke kan være høyere enn det som produktivitetsnivået gir grunnlag for. Dersom reallønnen vokser raskere enn produktiviteten, vil kapitalavkastningen reduseres, og investeringene svekkes. Over tid vil lave investeringer i Norge føre til en gradvis nedbygging av konkurranseutsatt sektor. Vi produserer varer og tjenester mer effektivt enn i de fleste andre land i verden, og derfor kan reallønnen i Norge være høyere enn i de fleste andre land. Skal den gode reallønnsutviklingen vi har hatt videreføres også framover, krever imidlertid det en tilsvarende høy produktivitsvekst.

At det er produktivitsveksten som bestemmer utviklingen i reallønn over tid, innebærer at den nominelle lønnsveksten over tid vil være lik summen av produktivits- og prisveksten. Hvis den nominelle lønnsveksten blir høyere enn dette, slik at reallønnen vokser mer enn det produktivitsveksten gir rom for, vil konkurranseevnen svekkes og ledigheten stige. For en gitt produktivitsvekst avhenger dermed nivået på den nominelle lønnsveksten over tid av hvilket inflasjonsnivå innretningen av det pengepolitiske regimet innebærer.

I vedlegg 3 presenteres en formell fremstilling av hovedkursteorien. Hovedkursteorien viser sammenhenger som gjelder på lang sikt, og resultatene som følger av modellen er derfor å betrakte som langsiktsløsninger. Ved å gi eksplisitte anslag på de eksogene størrelsene i modellen i vedlegg 3 – vekst i produktiviteten, utvikling i bytteforholdet og innslaget av importerte varer i konsumprisindeksen – kan en beregne en bane for lønnsveksten i langsiktig likevekt. Det er imidlertid betydelig usikkerhet knyttet til anslagene på de eksogene størrelsene i modellen. Rommet for lønnsvekst er følsomt for til dels små endringer i de eksogene parametrene.

Hvis en legger til grunn at gjennomsnittlig produktivitsvekst i norsk økonomi i årene framover blir om lag som over de siste 20 årene, dvs. rundt 2 pst., og at bytteforholdet (forholdet mellom importprisene og eksportprisene) er om lag uendret i tiden framover, vil lønnsveksten i langsiktig likevekt trolig ligge rundt 4¼ pst., jf. vedlegg 3. Selv om eksportprisene vokste noe mer enn importprisene på 1990-tallet, kan det virke optimistisk å legge dette til grunn som en varig trend i årene fremover.

Det langsiktige rommet for lønnsveksten kan også beskrives med utgangspunkt i den tradisjonelle modellen for lønnsfastsettelse i Norge, der en tar utgangspunkt i lønnsveksten hos handelspartnere. Med pengepolitikken rettet inn mot stabil valutakurs måtte lønnsveksten i Norge være på linje med lønnsveksten hos handelspartnere for at konkurranseevnen skulle være stabil. Lønnsveksten hos handelspartnere ble en rettesnor for lønnsveksten i Norge. Denne sammenhengen var akseptert og godt kjent blant partene i arbeidslivet. Den forutsatte implisitt at Norge og handelspartnere var om lag like når det gjaldt vekst i produktiviteten, utvikling i bytteforholdet og utviklingen i konkurranseforholdene i produktmarkedene. Dette har trolig vært rimelige antagelser om situasjonen over tid.

At valutakursen nå er flytende og at pengepolitikken har fått en operativ målsetting om å stabilisere konsumprisveksten rundt 2,5 pst., endrer ikke sammenhengen, målt i felles valuta, mellom lønnsveksten i Norge og lønnsveksten hos handelspartnere i langsiktig likevekt. Hvis inflasjonsmålet i Norge og hos handelspartnere var det samme, ville lønnsveksten over tid måtte være den samme. Inflasjonsmålet i Norge er imidlertid noe høyere enn forventet prisstigning hos våre handelspartnere. Forskjellen i inflasjonsnivå vil på lang sikt motsvares av endringer i valutakursen. Noe høyere inflasjon i Norge enn hos handelspartnere gir noe høyere lønnsvekst, men en depresierende valutakurs over tid. Målt i felles valuta blir lønnsveksten den samme som hos handelspartnere på lang sikt, såfremt produktivitsveksten er den samme.

Hvis vi legger til grunn at framtidig lønnsvekst hos våre handelspartnere vil være om lag på nivå med gjennomsnittlig lønnsvekst de siste ti årene – i intervallet 3½ pst. – 4 pst. pr. år målt ved vekst i timelønnskostnader for arbeidere og funksjonærer i industrien – vil lønnsveksten i Norge måtte være om lag ½ pst. høyere i langsiktig likevekt. Det halve prosentpoenget høyere lønnsvekst i Norge motsvarer forskjellen mellom vårt inflasjonsmål og gjennomsnittlig inflasjonsmål hos handelspartnere.

Hva skjer hvis lønnsveksten blir lavere eller høyere enn det som er i samsvar med inflasjonsmålet i langsiktig likevekt? Hvis lønnsveksten ble lavere enn dette ville innenlandsk generert inflasjon bli «for lav» i forhold til inflasjonsmålet. Inflasjonsmålet ville da måtte oppnås ved at den importerte prisstigningen steg, dvs. at Norges Bank måtte redusere renten slik at valutakursen svek-

ket seg. Lavere rente ville i tillegg medføre høyere aktivitet i norsk økonomi, og dermed til høyere lønns- og prisvekst. Tilsvarende, hvis lønnsveksten ble høyere enn likevektsnivået, ville innenlandsk generert inflasjon bli «for høy» i forhold til inflasjonsmålet. Inflasjonsmålet ville da måtte oppnås ved at den importerte prisstigningen falt, dvs. at Norges Bank måtte øke renten slik at valutakursen styrket seg. I tillegg ville høyere rente innbære lavere aktivitet i norsk økonomi, og dermed lavere lønns- og prisvekst.

Konsekvenser av innfasing av oljeinntekter

Økt innfasing av oljeinntekter kan bidra til en realappresiering av den norske kronen, dvs. at kostnadsnivået i Norge øker målt i felles valuta, jf. kapittel 6. En slik realappresiering kan påvirke rommet for samlet lønnsvekst. Ved stabil valutakurs kan en realappresiering gjennomføres ved høyere lønns- og kostnadsvekst enn i andre land. Valget av et inflasjonsmål på 2 ½ pst, dvs. om lag ½ pst. høyere enn våre handelspartnere, må ses i lys av dette. De siste årene har vi imidlertid hatt en meget kraftig realappresiering gjennom høy lønnsvekst og en styrket krone. Fra mai 2000 til januar 2003 styrket kronekursen seg med 16 pst. Målt i felles valuta økte timelønnskostnadene med 10 pst. mer i Norge enn hos våre handelspartnere fra 2001 til 2002. Beregningene i kapittel 6 viser imidlertid at realappresieringen som følger av innfasingen av oljeinntekter er av begrenset omfang – den er anslått til om lag 4 pst. for perioden 2001 – 2010 sett under ett – og er langt mindre enn den realappresieringen vi har sett de siste par årene. Dette trekker klart i retning av at den reelle valutakursen vil måtte svekke seg i tiden framover. Dette kan skje både ved en lavere lønnsvekst, svekket kronekurs eller en kombinasjon av de to.

Selv om det er bred enighet om betydningen av lav inflasjon, har de land som har rettet pengepolitikken inn mot et inflasjonsmål, ikke valgt nøyaktig det samme nivå på inflasjonsmålet. Blant annet har den europeiske sentralbanken (ECB) valgt en målsetting om årlig inflasjon under 2 pst., mens Sverige og Storbritannia har valgt inflasjonsmål på henholdsvis 2 pst. og 2,5 pst. Forskjellene kan blant annet skyldes historisk betingede preferanser mht. toleranse for inflasjon eller forskjeller mellom økonomienes evne til å realisere endringer i relative priser og lønninger. I noen grad kan det også avspeile forskjeller i vurderinger av hva som mer generelt er et egnet inflasjonsnivå. For Norges del må valget av et inflasjonsmål på 2,5 pst. også

ses i sammenheng med den realappresiering som en så for seg da inflasjonsmålet ble innført.

Boks 7.1 oppsummerer det svenske Konjunkturinstituttets vurderinger av den svenske lønnsdannelsen, blant annet knyttet til konsekvensene av et eventuelt svensk medlemskap i den Økonomiske og Monetære Union (ØMU).

Det er viktig å understreke at rommet for lønnsvekst som drøftes i avsnitt 7.5 refererer seg til veksten i de totale lønnkostnadene, pr. time eller pr. produsert enhet. Vekstraten inkluderer, i tillegg til avtalte lønnstillegg og lønnsglidning, alle andre bidrag til lønnskostnadsveksten, slik som vekst i sykefravær, arbeidstidsforkortelser og bidrag til pensjonsordninger. Kostnader ved eventuelle nye sosiale reformer, som for eksempel utvidelse av pensjonsordninger, vil således redusere rommet for nominelle lønnstillegg tilsvarende.

7.6 Utfordringer for lønnsdannelsen framover

Holden I-utvalget identifiserte en rekke utfordringer som lønnsdannelsen sto overfor da utvalget la fram sin innstilling sommeren 2000. Disse er i stor grad relevante også i dag. Etter at Holden I-utvalget la fram sin innstilling har imidlertid nye utfordringer for lønnsfastsettelsen kommet til. Lønnsveksten ble betydelig høyere enn hos våre handelspartnere både i 2001 og i 2002, og retningslinjene for penge- og finanspolitikken ble endret i 2001. Utvalget er i henhold til mandatet blant annet bedt om å drøfte utfordringer for lønnsdannelsen i lys av de nye retningslinjene for penge- og finanspolitikken.

I tillegg innebærer endringer i organisasjonslandskapet og i sammensetningen av arbeidsstyrken utfordringer for en koordinert lønnsdannelse. Sysselsettingen i tradisjonell konkurranseutsatt virksomhet har gått gradvis ned over de siste 30 årene, mens sysselsettingen i privat og offentlig tjenesteyting har vokst kraftig. Samtidig har utdanningsnivået i arbeidsstyrken økt sterkt gjennom de siste 10-20 årene. På arbeidstakersiden har LO en mindre dominerende rolle enn tidligere, og nye hovedorganisasjoner (UHO og Akademikerne), som primært organiserer høyt utdannet arbeidskraft i offentlig sektor, har kommet til. Disse strukturendringene i arbeidsmarkedet har påvirket, og vil også framover påvirke, størrelsen på organisasjonene og styrkeforholdet mellom dem.

Boks 7.1 Lønnsdannelsen i Sverige

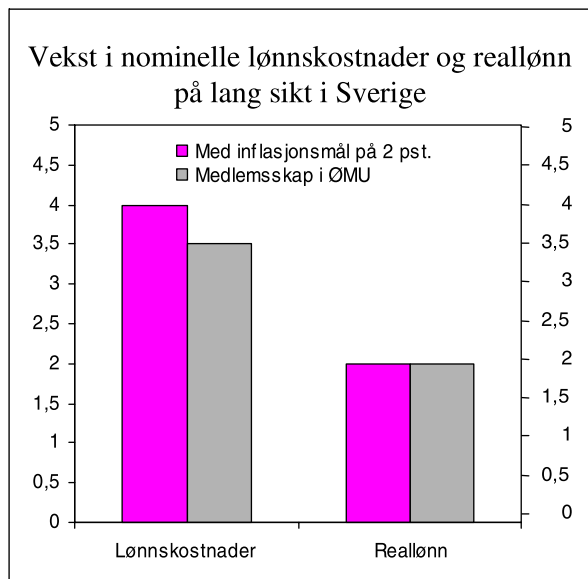
På oppdrag fra den svenske regjeringen utarbeidet Konjunkturinstitutet i Sverige i 2002 en rapport om de samfunnsøkonomiske forutsetningene for lønnsdannelsen. I rapporten konkluderes det med at arbeidslivets parter kan bidra til en samfunnsøkonomisk velfungerende lønnsdannelse på i hvert fall tre områder:

- Under forutsetning om tilstrekkelig vekst i arbeidstilbudet kan Riksdagens og Regjeringens mål om en yrkesdeltakelse på 80 pst. oppnås ved at arbeidskraftkostnadene i en overgangsperiode øker relativt langsomt.
- Store svingninger i sysselsettingen samt lange perioder med høy arbeidsledighet forebygges hvis de nominelle lønnsøkningene bremses raskt når arbeidsledigheten stiger.
- For å unngå økt arbeidsledighet bør lønnsdannelsen ikke gi lønnsøkninger utover det som er samfunnsøkonomisk forsvarlig.

Rapporten peker på at de to siste punktene blir særlig viktige hvis Sverige blir medlem av den økonomiske og monetære union (ØMU). Sverige mister i så fall muligheten til å bruke pengepolitikken til å stabilisere den økonomiske utviklingen, og lønnsdannelsen må da i større grad enn tidligere bidra til å stabilisere sysselsettingen og forhindre lengre perioder med økt arbeidsledighet.

Rapporten analyserer de langsiktige forutsetningene for lønnsdannelsen i Sverige i perioden fram til 2010. Rapporten understreker at lønnskostnadsveksten i svensk økonomi på lang sikt bestemmes av veksten i arbeidsproduktiviteten i næringslivet og veksten i virksomhetenes priser. Konjunkturinstitutet anslår den langsiktige økningen i produktiviteten til 2,3 pst., mens produsentprisene anslås å øke med 1,7 pst. Det er 0,3 prosentpoeng lavere enn Riksbankens inflasjonsmål for konsumprisene. Disse forutsetningene innebærer at det på lang sikt er rom for en årlig vekst i lønnskostnadene på 4 pst. Der som Sverige deltar i ØMU forandres forutsetningene for lønnsveksten. Det legges til grunn en årlig økning i konsumprisene i euroområdet på 1,5 pst. Med ellers like forutsetninger vil rommet for lønnskostnadsvekst på lang sikt være 3,5 pst. pr. år, jf. figur 7.4.

I rapportens hovedscenario for den økonomiske utviklingen i perioden fra 2004 til 2010



Figur 7.4 Prosentvis vekst i nominelle lønnskostnader og reallønn på lang sikt i Sverige

Kilde: Konjunkturinstitutet, Stockholm (2002)

antas det at Sverige knytter seg til ØMU. Pris- og kostnadsnivået i Sverige er noe lavere enn i euroområdet og det antas at eksportprisene i denne perioden øker raskere enn importprisene. Bedringen i bytteforholdet bidrar til at kostnadsveksten i Sverige for en periode kan være høyere enn i euroområdet. I hovedscenariet øker lønnskostnadene i Sverige med 4,2 pst. pr. år, mens veksten er 3,5 pst. pr. år i euroområdet.

I rapporten skisseres det også et alternativt scenario der lønnsveksten blir høyere enn 4,2 pst., noe som fører til tap av markedsandeler og stigende arbeidsledighet. Etter en periode med for høy lønnsvekst må tilpasning til ny likevekt skje gjennom lavere lønnsvekst enn i euroområdet. Siden denne prosessen går relativt langsomt, vil en måtte regne med store samfunnsøkonomiske kostnader i form av høy arbeidsledighet og lavere produksjon.

Målet om yrkesdeltakelse på 80 pst. nås verken i hovedscenariet eller i det alternative scenariet. For å nå dette målet må lønnskostnadene øke mindre enn i hovedscenariet. På denne bakgrunn anslår Konjunkturinstitutet at lønnskostnadsveksten de nærmeste årene bør være 3,5 pst.

Med utgangspunkt i dette vil utvalget nedenfor gå nærmere inn på følgende problemstillinger:

- Hvordan vil de nye retningslinjene for penge- og finanspolitikken virke inn på lønnsdannelsen?
- Hvilke koordinerende mekanismer kan bidra til en lønnsvekst som er forenlig med lav og stabil arbeidsledighet?
- Er lønnsdannelsen tilstrekkelig fleksibel til å sikre at lønningene tilpasses forskjeller og endringer i regionale tilbuds- og etterspørselsforhold? Er for eksempel den geografiske fleksibiliteten i offentlig sektor stor nok?

7.6.1 Om samspillet mellom lønnsdannelsen og retningslinjene for den økonomiske politikken

Retningslinjene for penge- og finanspolitikken ble endret i mars 2001, jf. kapittel 3. Finanspolitikken ble forankret i handlingsregelen for innfasing av oljeinntekter, og fikk dermed et mer mellomlang-siktig siktemål. Det har imidlertid blitt understreket av både Stoltenberg og Bondevik II-regjeringene at finanspolitikken fortsatt skal innrettes slik at den også bidrar til å stabilisere konjunkturutviklingen. Pengepolitikken ble pålagt å sikte mot stabilitet i kronens verdi, nasjonalt og i forhold til handelspartnerne, samtidig som den skulle bidra til å stabilisere utviklingen i produksjon og sysselsetting. Den operative målsettingen for pengepolitikken ble fastlagt til lav og stabil inflasjon, definert som en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2,5 pst. Innføringen av de nye retningslinjene fikk bred støtte i Stortinget.

De nye retningslinjene innebærer flere endringer som har betydning for samspillet mellom den økonomiske politikken og lønnsdannelsen. For det første kan renten brukes mer aktivt for å motvirke konjunktursvingninger, og kan således bidra til en mer stabil utvikling i samlet etterspørsel og samlet produksjon. Dette kan bidra til å dempe presset som lønnsdannelsen står overfor når arbeidsmarkedet er stramt. For det andre medfører de nye retningslinjene trolig økte valutakursfluktasjoner, og dermed på kort sikt også større fluktasjoner i det relative kostnadsnivået. Dette innebærer at konkurranseutsatt sektor i større grad enn tidligere vil måtte bære byrden ved innstramminger i pengepolitikken. Ved en mer ekspansiv pengepolitikk vil imidlertid effekten på konkurranseutsatt sektor være den motsatte – lavere rente og svakere krone vil særlig komme konkurranseutsatt sektor til gode. For det

tredje innebærer de nye retningslinjene en endring i reaksjonsmønsteret i den økonomiske politikken dersom lønnsveksten blir høyere enn det som er i samsvar med det nominelle ankeret. Det endrede reaksjonsmønsteret kan påvirke lønnsdannelsen på flere måter, jf. drøftingen under. I det følgende vil vi drøfte disse endringene nøyer.

Selv om finanspolitikken ikke lenger brukes like aktivt som før innføring av handlingsregelen for budsjettpolitikken, viser erfaringen fra Norge at det uansett kan være begrenset i hvilken grad finanspolitikken kan motvirke ubalanser i økonomien. Erfaringen fra 1980-tallet viser i tillegg at når oppgangskonjunkturen blir for sterk, blir den etterfulgt av en kraftig nedgangskonjunktur. Ved at pengepolitikken kan gripe inn på et tidligere tidspunkt, kan en korrigere ubalanser i økonomien før de blir for store. Dette minsker risikoen for at et opphetet arbeidsmarked fører til vedvarende lønnsvekst som svekker næringslivets konkurranseevne.

Internasjonale erfaringer tyder på at den nominelle valutakursen vil svinge mer i et regime med inflasjonsmål og flytende valutakurs enn i et regime med fast eller stabil valutakurs, jf. kapittel 5. I tillegg ser effekten av valutakursendringer på konsumprisene via importprisene ut til å være svakere og langsommere enn man tidligere har lagt til grunn. Dette åpner for større svingninger i valutakursen uten at det krever en respons fra pengepolitikken. Større fluktasjoner i valutakursen kan innebære større variasjon i lønnsomheten i konkurranseutsatt sektor (selv om dette på kort sikt blir dempet gjennom terminsikring av valutakursen). Hvis dette skaper større variasjon i lønnsveksten i konkurranseutsatt sektor, kan denne variasjonen smitte over på lønnsveksten i skjermet sektor, noe som kan gjøre det vanskeligere å holde stabilitet i den gjennomsnittlige lønnsveksten. Større fluktasjoner i valutakursen innebærer også at sammenhengen mellom lønnsveksten og den kostnadsmessige konkurranseevnen blir mindre direkte og klar enn den var under regimet med stabil valutakurs. Siden hensynet til den kostnadsmessige konkurranseevnen har vært en sentral motivasjon for moderat lønnsvekst, særlig gjennom 1990-tallet, innebærer denne endringen en ny utfordring for lønnsdannelsen.

Den nye retningslinjen for pengepolitikken innebærer et endret reaksjonsmønster for pengepolitikken hvis kostnadsveksten blir for høy. Gjennom 1990-tallet, da pengepolitikken var rettet mot stabilitet i valutakursen, ville høy kostnadsvekst ikke innebære reaksjoner i pengepolitikken, bort-

Boks 7.2 Hva sier økonomisk teori om betydningen av pengepolitisk regime for lønnsdannelsen

Nyere økonomisk faglitteratur drøfter hvordan innretningen av det pengepolitiske regimet kan påvirke insentivene til lønnsmoderasjon, og hvordan dette vil påvirke mulighetene til å oppnå lav arbeidsledighet på varig basis. Det er i denne litteraturen også pekt på at insentivene til lønnsmoderasjon vil være forskjellige i henholdsvis konkurranseutsatt sektor og skjermet sektor avhengig av hvilket pengepolitisk regime en har. Mye av litteraturen er basert på relativt stiliserte antagelser, og er derfor i liten grad direkte anvendbar. De mekanismer som tas opp i denne litteraturen kan likevel illustreres ved å drøfte hvordan forskjeller i den pengepolitiske reaksjonen på høy lønnsvekst under henholdsvis inflasjonsmål og stabil valutakurs kan påvirke insentivene til lønnsmoderasjon.

Under et pengepolitisk regime med sikte på stabil valutakurs, slik Norge hadde gjennom 1990-tallet, innebærer høy lønnsvekst normalt relativt begrensede utslag på sysselsetting og produksjon på kort sikt. Pengepolitikken strammes ikke inn og de selvkorrigerende mekanismene som gjennom redusert stramhet i arbeidsmarkedet trekker lønnsveksten ned, er små. Ved høy lønnsvekst kreves at finanspolitikken strammes inn, men dette har ofte kommet for sent, og ikke vært tilstrekkelig sterkt til å motvirke høy lønnsvekst. I konkurranseutsatt sektor vil det økte kostnadsnivået innebære redusert lønnsomhet og redusert sysselsetting. Virkningen er imidlertid ikke stor på kort sikt. I skjermet sektor kan høyere lønn i noen grad veltes over i prisene, og virkningen blir enda mindre. Virkningene kan imidlertid bli noe større dersom høy lønnsvekst fører til spekulasjoner mot kronen. Dette kan føre til høyere rentenivå, noe som særlig vil ramme etterspørselen i skjermet sektor. Siden de negative effektene av høy lønnsvekst først blir store etter noe tid, avhenger mulighetene for lønnsmoderasjon av at partene tar hensyn til de negative virkningene av høy lønnsvekst på noe lengre sikt.

Under flytende valutakurs, med lav inflasjon som operativt siktemål for pengepolitikken, vil høy lønnsvekst som fører til innenlandsk prisvekst som er høyere enn inflasjonsmålet normalt

bli motvirket gjennom høyere rentenivå. Høy lønnsvekst innebærer således større og mer umiddelbare utslag på sysselsetting og produksjon på kort sikt. Siden pengepolitikken under et inflasjonsmål er pålagt en mer aktiv rolle enn under et regime med stabil valutakurs, er de korrigerende mekanismene sterkere. En pengepolitisk innstramming vil virke både gjennom rentekanalene, dvs. at høyere rente reduserer innenlandsk etterspørsel, og gjennom valutakurskanalen, dvs. at høyere rentenivå vanligvis leder til en appresiering av kronen. Konkurranseutsatt og skjermet sektor påvirkes imidlertid forskjellig av en sterkere krone. I konkurranseutsatt sektor vil høyere rentenivå og sterkere krone gi betydelig utslag i lønnsomhet, produksjon og sysselsetting. Virkningene vil raskt videreføres til underleverandørene til disse bedriftene med tilhørende utslag i lønnsomhet, produksjon og sysselsetting.

Virkningene vil være vesentlig svakere for andre deler av skjermet sektor. Økt rentenivå medfører redusert etterspørsel rettet mot skjermet sektor. I motsatt retning trekker imidlertid at en appresiering av kronen kan øke marginene i skjermet sektor på grunn av billigere importerte innsatsvarer. Hvis høy lønnsvekst i skjermet sektor leder til appresiering av kronen via økt rente, blir i tillegg økningen i konsumprisene på grunn av høy lønnsvekst dempet, kjøpekraftsgevinsten ved høy lønnsvekst blir større, og det blir mer attraktivt å fremme høye lønnskrav.

De mer negative virkningene for konkurranseutsatt sektor av høy lønnsvekst under et inflasjonsmål gir sterkere insentiver til lønnsmoderasjon i denne sektoren enn under et regime med stabil valutakurs. Betydelige og uventede valutakursfluktasjoner kan imidlertid gjøre at sammenhengen mellom lønnsvekst og kostnadsmessig konkurranseevne fremstår som mindre klar enn under stabil valutakurs. I skjermet sektor er de negative virkningene av høy lønnsvekst under et inflasjonsmål, og dermed også insentivene til lønnsmoderasjon, svakere enn i konkurranseutsatt sektor.

(Boks 7.2 forts.)

Mens høy lønnsvekst under et inflasjonsmål vil bli møtt med en pengepolitisk innstramming, krever høy lønnsvekst under et troverdig valutakursmål en finanspolitisk innstramming. Den finanspolitiske innstrammingen har imidlertid i slike situasjoner som nevnt ofte kommet sent og ikke vært tilstrekkelig sterk. Dermed vil insentivene til lønnsmoderasjon også i skjermet sektor trolig være sterkere under et inflasjonsmål enn under et regime med stabil valutakurs. Siden de kortsiktige negative konsekvensene av høy lønnsvekst i begge sektorer er større og oppstår raskere under et inflasjonsmål enn under et regime med stabil valutakurs, er trolig den direkte virkningen på lønnsfastsettelsen av å legge om pengepolitikken økt lønnsmoderasjon, noe som gir rom for lavere arbeidsledighet på lengre sikt. Som omtalt i hovedteksten har imidlertid omleggingen av pengepolitikken også betydning for graden av koordinering i lønns-

dannelsen, og den totale virkningen er således ikke opplagt.

Siden ulike pengepolitiske regimer har ulik virkning på insentivene til lønnsmoderasjon i skjermet og konkurranseutsatt sektor, kan valg av pengepolitisk regime også påvirke næringsstrukturen.¹ Det kan være en mulig effekt at den sektoren som bærer den minste tilpasningsbyrden ved pengepolitiske innstramminger over tid vil øke i størrelse relativt til den andre sektoren. Effekter av pengepolitikk på næringsstrukturen vil i tillegg avhenge av andre faktorer, og det er i sum ikke klart hvilket regime som gir størst konkurranseutsatt sektor.

¹ Se J. Vartainen (2002); "Relative Prices in Monnetray Union and Floating", Scan. J. Econ. 104, 277 – 287, og S. Holden (2003) "Wage setting under different monetary regimes", kommer i *Economica*.

sett fra i situasjoner der dette var nødvendig for å forsvare kronekursen. Med de nåværende retningslinjene for pengepolitikken er dette blitt endret. I sin innledning for utvalget 16. januar 2003, beskrev sentralbanksjefen denne sammenhengen på følgende måte:

«Tidligere skulle veksten i offentlige utgifter reduseres eller andre finanspolitiske tiltak gjennomføres dersom arbeidsmarkedet var stramt og lønnsveksten høy. Med dagens retningslinjer er det pengepolitikken som først og fremst strammes til i en tilsvarende situasjon. Veksten i lønnskostnadene er viktig når Norges Bank vurderer utsiktene for prisveksten og setter renten. For høy lønnsvekst – både i industrien og andre næringer – vil ramme det konkurranseutsatte næringslivet på to måter. For det første vil høy lønnsvekst i seg selv svekke inntjeningen og sysselsettingen. For det andre vil renten settes opp. Normalt vil det føre til at kronen styrker seg, slik at inntjeningen og sysselsettingen svekkes ytterligere. Industrien vil derfor merke utslagene av for høy lønnsvekst enda sterkere enn før.»

Det endrede reaksjonsmønsteret, der høy lønns- og kostnadsvekst kan føre til høy rente, innebærer at konkurranseutsatt sektor i større grad enn tidligere vil måtte bære byrden hvis kostnadsveksten blir for høy. Den innstrammende effekten av

økt rente og sterkere krone vil virke raskest og sterkest i konkurranseutsatt sektor – en styrket krone svekker inntjeningen umiddelbart i konkurranseutsatt sektor. I store deler av skjermet sektor tar det noe tid før økt rente demper aktiviteten. I begge sektorer vil imidlertid sysselsettingen kunne reduseres ved sterke utslag i kostnadsvekst og pengepolitisk respons. Til sammenligning er de kortsiktige virkningene på sysselsettingen av høy lønnsvekst betydelig mer moderate i et regime med stabil valutakurs, jf boks 7.2.

I de senere år har det kommet en betydelig økonomisk faglitteratur som drøfter samspillet mellom lønnsfastsettelse og pengepolitiske myndigheter i økonomier med sterke fagforeninger. Et hovedresultat i denne litteraturen er at et regime der høy lønnsvekst blir motvirket gjennom stram pengepolitikk, kan virke disiplinerende på lønnsdannelsen, jf. boks 7.2. Dette skyldes at pengepolitikken reagerer raskere og kraftigere på høy lønnsvekst under et inflasjonsmål enn når pengepolitikken er rettet inn mot stabil valutakurs. Innføringen av et inflasjonsmål vil derfor kunne redusere lønnspresset og legge grunnlag for høyere sysselsetting og lavere arbeidsledighet på lengre sikt. En viktig begrensning ved denne litteraturen er at den tar graden av koordinering i lønnsdannelsen for gitt. Endring av pengepolitisk regime kan imidlertid påvirke evnen til å oppnå en

moderat lønnsutvikling gjennom koordinering i lønnsdannelsen. Det er både forhold som trekker i retning av det kan bli vanskeligere å få til koordinering enn tidligere, og forhold som trekker i retning av det kan bli lettere å få til koordinering enn tidligere. Vi drøfter først hvilke forhold som trekker i retning av at det kan være vanskeligere å få til koordinering enn tidligere.

For det første innebærer de nye retningslinjene for pengepolitikken at samspillet mellom lønnsfastsettelsen og sentralbanken endres. I en slik situasjon kan det oppstå uklarhet om hvilke sammenhenger som gjelder, i hvert fall i en overgangsfase. For at samspillet skal fungere godt, er det viktig at partene i arbeidslivet og myndighetene, herunder Norges Bank, har et omforent syn på hvilken lønnsvekst som er i samsvar med inflasjonsmålsettingen. Sentralbankens reaksjonsmønster må være kjent og forutsigbart, særlig når det gjelder hvilke forutsetninger som legges til grunn om sammenhengene mellom rente, valutakurs og lønns- og prisvekst. Samtidig må partene i arbeidslivet ta hensyn til Norges Banks reaksjonsmønster når lønningene fastsettes. Dersom partene tar sikte på en høyere lønnsvekst enn det Norges Bank mener at inflasjonsmålsettingen gir rom for, vil Norges Bank øke renten for å sikre at inflasjonsmålet oppfylles.

Endringen i samspillet mellom pengepolitikken og lønnsfastsettelsen kan gi overgangsproblemer inntil alle aktørene er inneforstått med de nye rollene og sammenhengene. I en slik overgangsfase kan lønnsveksten bli høyere enn hva den vil være på lengre sikt.

Siden det tar 1 – 3 år før pengepolitikken har full innvirkning på økonomien, vil Norges Bank i stor grad sette renten ut fra hva de tror lønnsveksten vil bli i år og neste år. Dette kompliserer samspillet mellom pengepolitikken og lønnsfastsettelsen. For å få et gunstig samspill med pengepolitikken, er det derfor viktig at partene i arbeidslivet innretter seg slik at de påvirker Norges Banks forventninger om den fremtidige lønnsveksten. Blant annet kan lengre tariffavtaleperioder gi større forutsigbarhet for pengepolitikken og dermed i større grad sikre en stabil rente- og valutakursutvikling. Det er bare dersom lønnsmoderasjonen også blir forventet av Norges Bank, at den vil ha full virkning på rentesettingen.

For det andre kan fagforeninger som organiserer arbeidstakergrupper i både skjermede og konkurranseutsatte næringer oppleve sterke indre motsetninger. De to sektorene blir i større grad enn tidligere rammet forskjellig av en pengepoli-

tisk innstramming, og insentivene til lønnsmoderasjon kan endre seg som følge av dette, jf. boks 7.2. Disse fagforeningene har tradisjonelt spilt en nøkkelrolle i koordineringen av lønnsdannelsen. Slike spenninger kan redusere mulighetene for koordinering.

For det tredje kan de mer langsiktige mulighetene for koordinering i lønnsfastsettelsen bli påvirket av endringen i det pengepolitiske regimet. Den mer direkte lønnsmodererende virkningen av et inflasjonsmål kan gjøre at det oppfattes som mindre viktig å ivareta institusjoner og ordninger som bidrar til koordinering. Dersom slike koordinerende institusjoner og ordninger ikke ivaretas, kan dette redusere mulighetene for å få til koordinert lønnsmoderasjon på lengre sikt. I så fall kan resultatet bli økt lønnspress og høyere arbeidsledighet.

Endringen av det pengepolitiske regime innebærer imidlertid også sider som kan bidra til å lette koordineringen i lønnsdannelsen. Innføringen av et tallfestet inflasjonsmål innebærer at lønns- og prisforventningene over tid vil være forankret direkte i inflasjonsmålet. Dette kan redusere problemene knyttet til at lønnsglidningen for industriarbeiderne og lønnsveksten for funksjonærene i frontfaget ikke er kjent i de påfølgende oppgjørene. Inflasjonsmålet er kjent på forhånd, og over tid må lønnsveksten tilpasses dette.

At rammene for lønnsveksten kan knyttes direkte mot inflasjonsmålet, kan også bidra til at en lettere unngår at utformingen av oppgjøret innenfor rammen i frontfaget, særlig størrelsen og profilen på det generelle tillegg, blir kopiert i andre tariffområder hvor behovene kan være annerledes enn i frontfaget. Frontfagsmodellen bygger på at frontfaget setter rammen for lønnsvekst i de påfølgende oppgjørene, men forutsetter ikke at denne rammen skal fordeles på samme måte som i frontfaget i andre tariffområder. Holden I-utvalget pekte på at kopiering i offentlig sektor av store generelle kronetillegg avtalt i frontfaget gjennom 1990-tallet bidro til å presse lønnsstrukturen i offentlig sektor sammen, noe som bidro til å skape sterke spenninger i lønnsdannelsen i denne sektoren.

En problemstilling i samspillet mellom lønnsdannelsen og de penge- og finanspolitiske myndighetene er knyttet til de lønnsvekstprognoser som publiseres av myndighetene. Lønnsvekstprognoser fra myndighetene kan oppfattes som et gulv for lønnskravene, der alle arbeidstakergrupper tar sikte på like høy eller høyere lønnsvekst. For å unngå dette, kunne det isolert sett være

ønskelig at myndighetene satte forsiktige lønnsanslag. Dette kan imidlertid være vanskelig for sentralbanken. Dersom høy lønnsvekst etter sentralbankens vurdering vil føre til høyere inflasjon enn det som er målsettingen for pengepolitikken, slik at sentralbanken må heve renten for å motvirke dette, må sentralbanken ved en eventuell renteheving kunne vise til en høy lønnsprognose som bakgrunn for rentehevingen. Hvis sentralbanken klart kommuniserer hvordan den vurderer effektene av en gitt lønnsvekst på rente, valutakurs, sysselsetting og ledighet, vil lønnsfastsetterne måtte ta dette med i vurderingen ved lønnsfastsettingen. Dette vil tydeliggjøre de valg mellom lønnsvekst og sysselsetting som lønnsfastsetterne står overfor.

Tabell 7.3 illustrerer at Norges Banks, Finansdepartementets og Statistisk sentralbyrås lønnsvekstanslag har ligget under den realiserte lønnsveksten i de fleste årene siden 1994. Dette kan indikere at arbeidstakerne har betraktet slike anslag som et gulv for lønnsveksten. Det kan imidlertid skyldes at dette gjennomgående har vært en periode der veksten i etterspørselen etter arbeidskraft i de fleste årene har blitt høyere enn ventet. I enkelte år har også lønnsveksten blitt lavere enn anslagene fra Norges Bank og Statistisk sentralbyrå. Tabellen illustrerer også at avviket mellom anslått og realisert lønnsvekst gjennomgående har vært større i år med hovedopp-

gjør enn i år med mellomoppgjør. Dette indikerer at koordinering i første rekke lykkes i år hvor det er mellomoppgjør.

Innrettingen av finanspolitikken vil også kunne påvirke lønnsdannelsens evne til å oppnå en moderat lønnsutvikling gjennom koordinering. Den nye retningslinjen for finanspolitikken, uttrykt i handlingsregelen for bruk av oljeinntekter, innebærer økt etterspørsel etter arbeidskraft innen skjermet sektor i årene fremover. Hvor stor økningen i etterspørselen blir, avhenger både av størrelsen på den økte bruken av oljeinntekter og hvordan den fordeles på skatteletter og økte offentlige utgifter, jf. kapittel 6. Økningen i etterspørselen etter arbeidskraft vil motvirke den innstrammende virkningen av et høyt rentenivå i skjermet sektor. Dette kan redusere insentivene blant arbeidstakergrupper i skjermet sektor til koordinering, og dermed føre til at lønnsveksten kan bli liggende på et høyt nivå. Selv om konsekvenser i form av høy rente og sterk krone kan stille konkurranseutsatt sektor i en vanskelig situasjon, vil ikke dette nødvendigvis være tilstrekkelig til å sikre lønnsmoderasjon i skjermet sektor. I tillegg bidrar en sterk krone til å øke kjøpekraften for husholdninger og skjermede virksomheter, siden importerte varer blir billigere. Også dette vil kunne bidra til å holde etterspørselen etter arbeidskraft i skjermede næringer oppe.

Tabell: 7.3 Anslag på lønnsveksten fra ulike institusjoner gitt høsten året før og realisert lønnsvekst. Prosentvis vekst fra året før.

	Norges Bank ¹	Finansdepartementet ²	SSB ³	Realisert lønnsvekst	Oppgjørstype
1994	2½	2	2,6	2,7	Hovedoppgjør
1995	3½	2	3,7	3,0	Mellomoppgjør
1996	3¾	3	3,1	4,4	Hovedoppgjør
1997	4¾	3½	3,6	4,3	Mellomoppgjør
1998	5	3½	4,3	6,2	Hovedoppgjør
1999	6	5	5,1	5,1	Mellomoppgjør
2000	3¾	3¼	3,6	4,4	Hovedoppgjør
2001	4¼	4	4,1	4,8	Mellomoppgjør
2002	5	4¼	4,1	5,7	Hovedoppgjør
2003	5½	5	4,4		Mellomoppgjør

¹ Anslagene er publisert i Inflasjonsrapporten 4/1993, 4/1994, 4/1995, 4/1996, 4/1997, 4/1998/4/1999, 4/2000, 3/2001, 3/2002.

² Anslagene er publisert i Salderingsproposisjonen (1994, 1995, 1996, 1997), Tilleggsproposisjonen (1998, 2002) og Nasjonalbudsjettet (1999, 2000, 2003).

³ Anslagene er publisert i Økonomiske analyser 9/93, 9/94, 9/95, 9/96, 9/97, 9/98, 9/99, 9/2000, 6/2001, 6/2002

Innen deler av arbeidsmarkedet kan insentivene til koordinering og lønnsmoderasjon bli svekket hvis det skapes en oppfatning om at en står ovenfor «myke» budsjettammer, og at lønninger og inntekter dermed kan heves uten fare for kutt i sysselsettingen. Innen deler av offentlig sektor kan kombinasjonen av sterk vekst i etterspørselen etter offentlig finansierte tjenester og økt bruk av oljeinntekter over statsbudsjettet lede til forventninger om at høy lønnsvekst vil bli kompensert ved økte bevilgninger, uten at dette vil gå på bekostning av aktiviteten. Også i deler av privat sektor, der konkurransen i produktmarkedet er for svak til å holde kostnadene nede, kan en risikere høy lønnsvekst som undergraver mulighetene for vellykket koordinering.

7.6.2 Hvilke betingelser må være oppfylt for at koordineringen skal fungere?

Holden I-utvalget pekte på en rekke betingelser som måtte være oppfylt for at en koordinert lønnsdannelse skulle kunne videreføres:

- Utvalget understreket at en frontfagsmodell er avhengig av at oppgjøret i frontfaget på en troverdig måte angir rammene for den totale lønnsveksten innen konkurranseutsatt sektor. En pekte på at industrien er mindre representativ som frontfag nå enn tidligere – flere konkurranseutsatte næringer har kommet til, og næringer som tidligere var skjermet for internasjonal konkurranse er i større grad blitt eksponert for slik konkurranse. Frontfagets retningsgivende funksjon er også blitt svekket av at lønnsveksten for funksjonærene i industrien og deler av lønnsveksten for industriarbeiderne – de lokale tilleggene – ikke er kjent under de påfølgende oppgjørene. Utvalget pekte på at rammen som frontfaget setter har hatt avtakende troverdighet hos partene i offentlig sektor og deler av privat sektor. Utvalget understreket også at frontfagsmodellen ikke er opprettholdbar over tid dersom enkelte grupper systematisk får lavere lønnsvekst enn lønnsveksten i de konkurranseutsatte sektorene.
- Utvalget pekte på at det må være tilstrekkelig koordinering for å sikre at lønnsutviklingen samlet sett er i samsvar med våre handelspartnere. Samtidig må det være tilstrekkelig lokal fleksibilitet slik at hensynet til omstilling og effektivitet i den enkelte virksomhet blir ivare tatt. Utvalget understreket at tilstrekkelig lokal fleksibilitet er en forutsetning for å unngå at virksomheter og arbeidstakergrupper vil ønske å forlate den organiserte lønnsfastsettelsen. Utvalget pekte på at en større andel av lønnsveksten burde settes av til lokale forhandlinger i avtaleområder hvor det er forholdsvis liten lokal fleksibilitet.
- Utvalget pekte på at ulike sosiale reformer ofte har vært sentrale forhandlingstemaer i inntektsoppgjørene. Slike reformer øker arbeidskraftkostnadene på samme måte som lønnstillegg. Slike reformer har som regel blitt forhandlet fram i frontfaget eller på LO-NHO-nivå, og deretter blitt tatt inn i oppgjørene i de øvrige tariffområdene. Utvalget pekte på at hensikten med frontfagsmodellen var å fastlegge totalrammen for lønnsoppgjørene, mens det var liten grunn til at andre forhold ved lønnsoppgjørene, slik som profil og gjennomføring av sosiale reformer, skulle bestemmes alene gjennom oppgjørene i frontfaget. Utvalget konkluderte med at det var nødvendig med større grad av koordinering blant hovedorganisasjonene både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden når det gjaldt utforming av nye sosiale ordninger.
- Utvalget pekte på at innføring av nye sosiale reformer ofte har vært betinget av bidrag fra staten. Statlige bidrag ved lønnsoppgjørene bæres i all hovedsak av de sysselsatte og næringslivet over de ordinære skattene. Utvalget understreket at det er viktig at de samfunnsmessige konsekvenser ved innføring av sosiale ordninger, inklusiv kostnaden ved statlige bidrag, utredes og tydeliggjøres på tilstrekkelig måte. Dette er særlig viktig når begrensede statlige bidrag på kort sikt kan innebære betydelige utgifter på lang sikt.
- Utvalget understreket at koordinering i lønnsdannelsen fordrer at partene i arbeidslivet i hovedsak er enige om at den relative lønnsutviklingen over tid er rimelig. Stort innslag av generelle kronetillegg og begrensede pottter til lokale lønnsforhandlinger har presset lønsstrukturen i offentlig sektor sammen. Sammen med den høyere lønnsveksten for funksjonærer i privat sektor har dette også bidratt til å øke forskjellene mellom lønnsnivået for grupper med høyere utdanning i offentlig og privat sektor. Utvalget understreket behovet for å enes om et felles syn på prinsipper for lønnsdannelsen i offentlig sektor for å unngå store konflikter. Innenfor rammen som frontfaget setter burde, etter utvalgets vurdering, profilen på oppgjøret i stat- og kommunesektoren

bestemmes ut fra behovene i disse sektorene og partenes prioriteringer. Det ble videre understreket at en må sikre at offentlig sektor ikke systematisk får et lønnsmessig etterslep i forhold til privat sektor.

- Utvalget pekte på at det er viktig at organisasjoner som ikke direkte deltar i det inntektspolitiske samarbeidet respekterer de rammer som partene i dette samarbeidet setter. Dette er viktig for å unngå lønnsspiraler. I denne sammenheng understreket utvalget at det er viktig å sikre tilstrekkelig konkurranse i produktmarkedene, slik at virksomheter med betydelig markedsrett ikke har mulighet til å presse opp lønningene utover det en ser ellers i arbeidslivet. Det ble også pekt på at sterk vekst i lederlønningene kan gjøre det vanskeligere å få allmenn oppslutning om moderate lønnsoppgjør og bidra til å svekke oppslutningen om det inntektspolitiske arbeidet.
- Utvalget pekte på at rikslønnsnemnda har spilt en viktig rolle i å støtte opp under koordinering i det norske lønnsforhandlingssystemet. Rikslønnsnemnda har i sine kjennelser i hovedsak fulgt de tariffavtaler som er inngått på det området som den aktuelle tvist befinner seg på. Slik sett har rikslønnsnemnd-instituttet i hovedsak støttet opp under den norske lønnsforhandlingsmodellen der rammene for lønnsveksten følger fra frontfaget. Utvalget pekte på at det er nødvendig for myndighetene å kunne stoppe arbeidskonflikter med alvorlige samfunnsmessige skadevirkninger. Uten et slikt virkemiddel vil sterke arbeidstakergrupper kunne presse fram høye tillegg uten hensyn til fellesskapets interesser.

Tiltak for å styrke koordinering i lønnsdannelsen

Vurderingene i Holden I-utvalgets innstilling er relevante også i dag. Selv om Holden I-utvalget bidro til å fremme en felles forståelse av en rekke sentrale problemstillinger, viser erfaringene fra lønnsoppgjørene i 2001 og 2002 at det er behov for å styrke koordineringen hvis den skal være vellykket. Mulige tiltak som kan bidra til dette kan være:

- Framskynding av tidspunktet for avviklingen av lokale lønnsforhandlinger for funksjonærer og arbeidere i industrien og/eller flytting av lønnsforhandlingene i offentlig sektor til høsten
- En etterreguleringsordning i offentlig sektor
- Forlengelse av tariffperiodene
- Lønnsmoderasjon også blant ledere

Framskynding av tidspunktet for avviklingen av lokale lønnsforhandlinger for funksjonærer og arbeidere i industrien og/eller flytting av lønnsforhandlingene i offentlig sektor til høsten

Frontfagsmodellen har vært viktig for å sette en ramme og mal for den samlede lønnsveksten. Som Holden I-utvalget pekte på har imidlertid modellen også hatt en del svakheter, blant annet:

- Frontfaget er ikke representativt for den konkurranseutsatte sektor totalt sett, og kan således mangle legitimitet som grunnlag for lønnsdannelsen i samfunnet for øvrig.
- Resultatet av de lokale forhandlingene for arbeidere og funksjonærer i frontfaget er ikke kjent før lenge etter at de etterfølgende oppgjørene er avsluttet. At lønnsvekstanslaget for frontfaget er usikkert på forhandlingstidspunktet for de etterfølgende tariffrevisjoner, svekker funksjonen dette anslaget har som ramme for total lønnsvekst i resten av økonomien.
- Lønnsveksten for industrifunksjonærene har vært høyere enn gjennomsnittlig lønnsvekst for hele økonomien i de aller fleste år. Lønnsforhandlingene for industrifunksjonærene foregår på den enkelte virksomhet med utgangspunkt i fire kriterier: Bedriftens økonomi, produktivitet, framtidsutsikter og konkurranseevne. I gode tider innebærer dette at funksjonærene vil kunne få en høyere lønnsvekst enn andre grupper. Selv om lønnsfastsettelsen skal skje med utgangspunkt i disse kriteriene, kan det imidlertid i en del tilfeller også virke som om lønnsveksten som forhandles fram i tariffområdene der lønnsveksten blir kjent på våren, setter et gulv for de lokale tilleggene som funksjonærene får.

Hvis frontfagsmodellen fremdeles skal være normgivende i lønnsoppgjørene vil det derfor være nødvendig å inkludere de lokale forhandlingene, og spesielt funksjonærlønningene, på en langt bedre måte enn i dag. Det er i hvert fall to måter en kan gjøre dette på. Enten så kan forhandlingstidspunktet i normallønnsområdene, dvs. primært offentlig sektor og NAVO-området, flyttes til høsten, eller så kan forhandlingstidspunktet for lokale forhandlinger i frontfaget, både for arbeidere og funksjonærer, flyttes fram i tid.

Hvis en flyttet forhandlingstidspunktet for de offentlig ansatte til høsten ville en kunne få mer informasjon om de lokale oppgjørene i privat sektor, samtidig som en ville unngå at disse legger resultatet fra offentlig sektor, der hele rammen

avtales i de sentrale forhandlingene, som gulv i sine forhandlinger. Til grunn for forhandlingene kunne det gjeldende prinsipp om at den konkurranseutsatte sektor skal være lønnsledende videreføres.

I en slik modell vil det ikke kunne oppstå etterlep i forhold til privat sektor på grunn av usikkerhet om hva lønnsveksten i privat sektor ble, forutsatt at denne statistikken var kjent på forhandlingstidspunktet. En fordel med modellen er at det, i tillegg til at den totale lønnsrammen for industriarbeidere og funksjonærer langt på vei vil kunne være tilgjengelig, også vil foreligge statistikk for enkelte grupper som de offentlig ansatte ofte sammenligner seg med.

Det er imidlertid to ulemper ved en slik modell. For det første er ikke den endelige lønnsstatistikken for de lokale forhandlingene i frontfaget i dag klar før sent på høsten eller etter påfølgende årsskifte. For å ha et sikkert statistikkgrunnlag må derfor oppgjørene i offentlig sektor legges svært sent på året, eventuelt tidlig året etter. Dette kan skape problemer for budsjettstyringen i offentlig sektor og kan komplisere avviklingen av påfølgende års oppgjør i privat sektor. For det andre vil det å avvike fra parallelliteten i tariffsyklene kunne øke sannsynligheten for lønsspiraler. En styrke ved det norske lønnsforhandlingssystemet er at de fleste forhandler på om lag samme tidspunkt. Dette sikrer at alle har omtrent samme virkelighetsforståelse, blant annet om den økonomiske situasjonen og de økonomiske utsiktene. Erfaringen viser at den økonomiske situasjonen og de økonomiske utsiktene kan endre seg betydelig i løpet av kort tid. Hvis offentlig sektor skal forhandle for eksempel et halvt år etter privat sektor, vil rammevilkårene for lønnsforhandlingene kunne fortone seg ganske annerledes enn da privat sektor gjennomførte sine lønnsforhandlinger.

En annen måte å øke troverdigheten til rammen som frontfaget setter, vil være å gjennomføre lokale forhandlinger i industrien, både for arbeidere og funksjonærer, umiddelbart i etterkant av lønnsforhandlingene på sentralt nivå i industrien. Dette kan gjennomføres ved at det kreves at lokale forhandlinger skal slutføres innen en viss dato. Med større grad av samtidighet i lønnsforhandlingene ville trolig mulighetene for å oppnå en felles forståelse av den økonomiske situasjonen kunne øke. Når de lokale lønnsforhandlingene er spredt ut i tid, er det en risiko for at lokale forhandlinger som gjennomføres sent, legger

utfallet av allerede gjennomførte lokale forhandlinger som gulv. Ved å framskynde de lokale forhandlingene vil risikoen for «lønsspiraler» mellom lokale lønnsforhandlinger i privat sektor bli mindre.

Det vil være mulig å avvikle lokale forhandlinger innen en tidligere dato i år med mellomoppgjør enn i år med hovedoppgjør. Prosessen fram til en ferdigforhandlet tariffavtale tar erfaringsmessig lengre tid i hovedoppgjør enn i mellomoppgjør, blant annet fordi avtaler som inngås av LO må legges ut til uravstemning i hovedoppgjørene.

En etterreguleringsordning i offentlig sektor

En alternativ løsning vil kunne være en forpliktende etterreguleringsordning for offentlig sektor tilsvarende den man har i Danmark. Dette forslaget ble også drøftet av Holden I-utvalget. En fordel med et slikt system er at en fjerner risikoen for at lønnsveksten i offentlig sektor blir hengende etter lønnsveksten i privat sektor. For å unngå at en slik ordning virker lønnsdrivende, er det imidlertid avgjørende at det er symmetri i ordningen, slik at lønnsveksten i offentlig sektor må bli mindre enn i privat sektor neste år hvis den ble høyere enn lønnsveksten i privat sektor i inneværende år. Dette er tilfellet i den danske ordningen. En ulempe med en etterreguleringsordning er at den vil kunne forsinke en tilbakevending av lønnsveksten til en balansert bane i situasjoner der reallønnsveksten har kommet ut av takt med produktivitetutviklingen.

Forlengelse av tariffperiodene

Pengepolitikken settes i stor grad ut fra forventninger om fremtidig lønns- og prisutvikling. Der som tariffavtaleperiodene forlenges, kan det gi større forutsigbarhet for pengepolitikken og dermed i større grad sikre en stabil rente- og valutakursutvikling. Dette vil også virke gunstig for næringslivets investeringsbeslutninger. Erfaringene gjennom hele etterkrigstiden viser at det er mindre grad av koordinering i hovedoppgjørene enn i mellomoppgjørene.⁵

Forlengelse av tariffperioden til tre år kan derfor øke mulighetene for vellykket koordinering i

⁵ A. Rødseth og S. Holden, "Wage formation in Norway", i L. Calmfors (ed) *Wage Formation and Macroeconomic Policy in the Nordic Countries*, Oxford University Press, 1990.

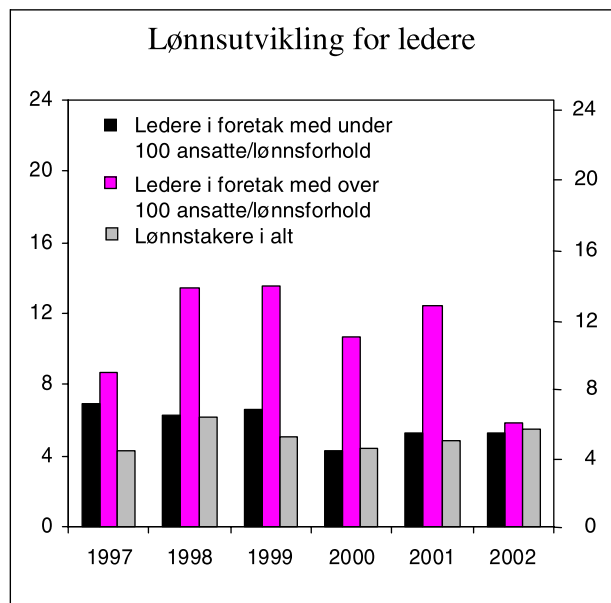
lønnsoppgjørene. I mange av våre naboland er tariffperiodene av lengre varighet enn to år.

For at en slik endring skal lykkes, bør den gjelde for alle tariffområdene. Hvis en ikke lenger har samtidighet i tarifforhandlingene, er det mulig at lønsspiraler lettere vil oppstå. Ulik varighet på tariffavtalene mellom tariffområder vil gjøre det vanskeligere å etablere en felles virkelighetsforståelse blant partene og gjennomføre et inntektspolitisk samarbeid. Erfaringer fra blant annet Sverige viser at varierende varighet på tariffavtalene kan bidra til svekket samordning og økt ustabilitet i lønnsdannelsen.⁶ Hvordan lønnsreguleringen vil foregå i mellomoppgjørene vil også kunne være av betydning. En kan både tenke seg at lønningene reguleres i mellomoppgjørene, dvs. på tilsvarende måte som i dag, og at lønnsveksten blir fastsatt i hovedoppgjøret for hele tariffperioden. Jo lengre tid det går mellom hver gang lønningene reguleres, jo vanskeligere kan det imidlertid være å oppnå oppslutning blant arbeidstakerne om lengre tariffperioder. For å sikre legitimitet blant de fagorganiserte bør en fortsatt ha adgang til lønnsregulering i mellomoppgjør.

Lønnsmoderasjon også blant ledere

Ledere i næringslivet har gjennomgående hatt høyere lønnsvekst enn andre grupper i de senere år. Det er særlig ledere for store virksomheter, dvs. med mer enn 100 ansatte, som i følge tall fra TBU har hatt en langt sterkere lønnsvekst enn andre grupper de siste årene, jf. figur 7.5. Mens gjennomsnittlig årlig lønnsvekst for denne gruppen, som omfatter om lag 1 600 ledere, var 10,7 pst. i perioden fra 1996 til 2002, var gjennomsnittlig årlig lønnsvekst for ledere for foretak med mindre enn 100 ansatte og alle lønnstakere henholdsvis 5,8 pst. og 5,1 pst. i samme periode. I 2002 ble imidlertid lønnsveksten for begge typer ledere og lønnstakere i alt om lag den samme, jf. figur 7.5. Ledere kan også ha andre former for avlønning som er gunstigere enn for arbeidstakere ellers. Blant annet har en del ledere meget høye pensjoner som opptjenes i løpet av få år, i motsetning til kravene om 30 eller 40 års opptjeningsstid som er vanlig ellers i arbeidslivet.

For den enkelte virksomhet er det avgjørende at avlønningen av lederne er tilstrekkelig høy til at virksomheten kan sikre seg gode kandidater.



Figur 7.5 Gjennomsnittlig årlig lønnsvekst for ledere i foretak med mer enn og mindre enn 100 ansatte samt for alle lønnstakere

Kilde: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene og Finansdepartementet

Lederne i næringslivet er også en relativt liten gruppe, slik at høy lønnsvekst blant dem isolert sett har begrenset direkte virkning på bedriftenes kostnadsnivå. På den annen side kan vedvarende eller særlig høy lønnsvekst for ledere i forhold til andre grupper bidra til å undergrave et inntektspolitisk samarbeid om lønnsmoderasjon. Avlønning av ledere innebærer smitteeffekter, der høy avlønning for noen trekker opp avlønningen for andre, akkurat som for andre arbeidstakere. Der som en ser avlønningen i en bedrift isolert, vil en derfor kunne få et dårlig resultat samlet sett. I betydelig grad er arbeidsmarkedet for norske ledere lokalt, og avlønningen for ledere internasjonalt er av begrenset relevans. Partene la vekt på behovet for moderasjon også blant ledere i erklæringen fra Kontaktutvalget 22. januar i år. Der het det blant annet:

«Partene vil i forbindelse med mellomoppgjøret 2003:

Arbeide for å få lønnsveksten i Norge mer på linje med utviklingen hos våre handelspartnere. [...]

Samtidig er det viktig at det innenfor disse rammene gis rom for endringer i relative lønninger som sikrer et velfungerende arbeidsmarked og en rettferdig lønnsutvikling. Arbeidsgiversiden i privat og offentlig sektor

⁶ T. A. Stokke, Lønnsforhandlinger og samordning, Vedlegg 1 i NOU 2000:21

vil aktivt arbeide for en lønnsvekst hos lederne i virksomhetene som ligger innenfor rammene for det øvrige arbeidslivet. I kraft av sine eierposisjoner i næringslivet vil en også fra statens side arbeide for en slik utvikling.»

Riksmeklingsmannens rolle

Riksmeklingsmannen har spilt en viktig rolle i å støtte opp under koordinering i det norske lønnsforhandlingssystemet, jf. avsnitt 7.3. Riksmeklingsmannen har i sine meklingsforslag i hovedsak fulgt de tariffavtaler som allerede er inngått. Han har imidlertid ikke bare lagt rammen fra disse tariffavtalene til grunn, men som regel også fordelingen av denne rammen. Dette kan være problematisk hvis behovene innenfor de ulike tariffavtaleområdene er forskjellige. Selv om det er gode argumenter for at riksmeklingsmannen bør fremme meklingsforslag i tråd med rammene fra allerede inngåtte tariffavtaler, er det mindre opplagt at disse forslagene bør påvirke den relative lønnsfordelingen innen det aktuelle tariffområdet. Det vil kunne styrke oppslutningen om fortsatt koordinering gjennom frontfagsmodellen hvis riksmeklingsmannen fremmet meklingsforslag som i mindre grad overfører lønnsprofilen og innretningen av rammen i de avtaler som allerede er inngått.

7.6.3 Er den geografiske fleksibiliteten i lønnsdannelsen tilstrekkelig?

Samtidig som det er viktig å opprettholde en sterk koordinering i lønnsdannelsen, er det nødvendig at det er tilstrekkelig lokal fleksibilitet slik at hensynet til omstilling og effektivitet i den enkelte virksomhet blir ivarettatt. Tilstrekkelig lokal fleksibilitet er en forutsetning for å unngå at enkelte virksomheter og arbeidstakergrupper vil ønske å forlate den organiserte lønnsfastsettelsen, jf. Holden-Iutvalget. Det vil også være nødvendig med tilstrekkelig geografisk fleksibilitet i lønnsdannelsen for å sikre oppslutning om en koordinert lønnsdannelse blant de fleste grupper.

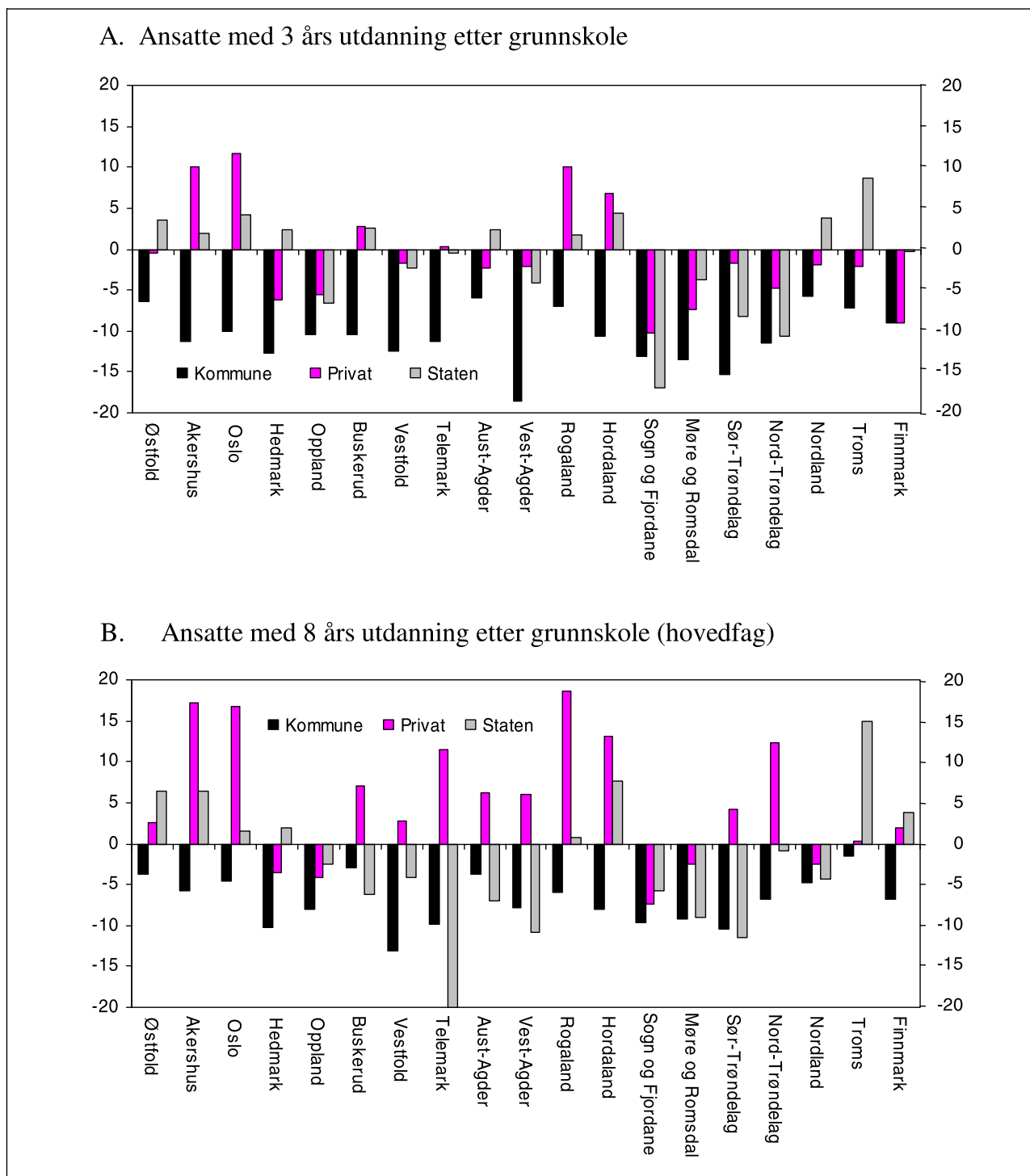
Innenfor visse tariffområder, primært innen offentlig sektor, er lønnsnivået mer likt over hele landet for samme stillingskategorier enn i meste parten av privat sektor. I privat sektor spiller lokale tilbuds- og etterspørselsforhold på arbeidsmarkedet en større rolle for den lokale lønnsdannelsen. Generelt tenderer lønnsnivået for tilsvarende type arbeidskraft til å være noe lavere i distriktene enn i sentrale områder. Dette reflekterer

blant annet lavere levekostnader og lavere eienomspriser. Et mer likt lønnsnivå i hele landet innenfor deler av offentlig sektor kan således medføre at lønnsnivået i disse delene av offentlig sektor blir lavt sammenlignet med lønnsnivået i privat sektor i sentrale områder, mens det motsatte er tilfellet for mindre sentrale områder. Dette kan gjøre det vanskelig å holde på høyt kvalifisert arbeidskraft i deler av offentlig sektor i sentrale områder. Samtidig kan relativt høyt lønnsnivå i deler av offentlig virksomhet i distriktene bidra til at lønnsnivået i privat sektor presses opp der. Dette kan særlig være et problem for konkurranseutsatte virksomheter, som ofte er etablert i distriktene. Konkurranseutsatte virksomheter vil i liten grad ha mulighet til å velte økte lønnskostnader over i prisene, og kan dermed komme tapende ut i kampen om arbeidskraften.

Barth og Dale-Olsen (2003) har på oppdrag fra utvalget gjennomført en studie av regionale lønnsforskjeller i Norge, jf. vedlegg 4. Studien viser at det er en sterkere sammenheng mellom forholdene i det lokale arbeidsmarkedet og lønn i privat sektor enn i offentlig sektor – regionale lønnsforskjeller er betydelig større innen privat sektor enn innen offentlig sektor. Denne forskjellen mellom offentlig og privat sektor er også betydelig større for arbeidstakere med høyere utdanning enn for arbeidstakere med lavere utdanning, jf. figur 7.6. Innen offentlig sektor er det minst fylkesvise lønnsforskjeller innen undervisningssektoren. Barth og Dale-Olsen peker på at lønnsfleksibiliteten overfor endringer i det lokale arbeidsmarkedet er liten i Norge, og at den fleksibiliteten som finnes i hovedsak kommer fra privat sektor. De peker også på at regionale lønnsforskjeller kan påvirke bedriftsetableringer gjennom kostnadsnivået.

Det er uheldig hvis manglende geografisk fleksibilitet i lønnsdannelsen i offentlig sektor gjør det vanskelig å holde på kvalifisert arbeidskraft i sentrale områder, samtidig som offentlig sektor får en lønnsledende posisjon i mindre sentrale områder og på den måten bidrar til å øke kostnadene for konkurranseutsatte virksomheter, som ofte er lokalisert i disse områdene. I tillegg vil misnøye med de relative lønningene i det lokale arbeidsmarkedet blant arbeidstakere i offentlig sektor bosatt i sentrale områder, kunne gjøre det vanskelig å oppnå oppslutning om moderasjon. Disse mekanismene kan i så fall gjøre det vanskeligere å oppnå koordinering i lønnsdannelsen.

Det er samtidig viktig at økt geografisk fleksibilitet innen offentlig sektor ikke bidrar til å øke den samlede lønnsveksten. Blant annet kan stort



Figur: 7.6 Lønnsforskjeller etter fylke, sektor og utdanningsnivå, målt som prosentvis avvik fra landsgjennomsnittet.

Kilde: Barth og Dale-Olsen (2003)

innslag av lokal lønnsfastsettelse i kommunesektoren innebære at arbeidskraft som er nødvendig for å utføre lovpålagte oppgaver, blir veldig dyr. For å ivareta behovet for koordinering, er det viktig at lønnsdannelsen også her følger de rammer som gjelder ellers i økonomien.

7.7 Utvalgets vurderinger

Utvalget legger til grunn at lønnsdannelsen må innrettes slik at den bidrar til en så lav og stabil arbeidsledighet som mulig. Utvalget vil peke på

tre sentrale hensyn som lønnsdannelsen må ivareta for å få dette til:

- Lønnsfastsettelsen må realisere en nominell lønnsvekst som er mer på linje med utviklingen hos handelspartnerne. Det innebærer at den også er i samsvar med det operative målet for pengepolitikken, dvs. en årsvekst i konsumprisen som over tid er nær 2,5 pst. Med høyere produktivitetsvekst enn hos handelspartnerne vil lønnsveksten kunne være høyere.
- Lønnsfastsettelsen må sikte mot å oppnå tilstrekkelig makrokoordinering selv for lave ledighetsnivåer. Etter utvalgets vurdering vil det være mest hensiktsmessig å bygge videre på de koordinerende mekanismene som allerede eksisterer for å få dette til.
- Lønnsfastsettelsen må sikre tilstrekkelig lokal og geografisk fleksibilitet slik at hensynet til omstilling og effektivitet i den enkelte virksomhet blir ivarettatt.

I tillegg til å vurdere utviklingen i konkurranseevnen må partene ta hensyn til reaksjonsmønsteret i pengepolitikken når lønningene fastsettes. Hvis lønnsveksten blir for høy, vil Norges Bank normalt øke renten for å sikre at inflasjonsmålet oppfylles. Høyere rente vil føre til høyere ledighet som over tid vil få lønnsveksten ned. På lengre sikt blir derfor spørsmålet ikke om lønnsveksten vil komme ned, men hvilket nivå på ledigheten som er forenlig med en lavere lønnsvekst. En sentral utfordring for lønnsdannelsen er å bidra til at dette ledighetsnivået blir lavest mulig. Samtidig vil utvalget understreke at pengepolitikken må ta hensyn til at vedvarende store utslag i valutakursen kan innebære betydelige og langvarige realøkonomiske kostnader for konkurranseutsatt sektor, og etter hvert også for økonomien som helhet. Videre må den pengepolitiske respons ses i lys av at lønnsveksten i økonomien fremkommer som et resultat av et samspill av en rekke ulike faktorer, og vil variere fra år til år.

Når pengepolitikken er rettet inn mot et inflasjonsmål, vil valutakursen trolig variere mer enn før. Dette innebærer at sammenhengen mellom lønnsvekst og konkurranseevne vil være mindre klar enn tidligere. Konsekvensene av høy lønnsvekst for konkurranseevnen kan likevel være sterkere enn tidligere, ved at økt rente fører til en appresiering av kronen.

Konsekvensene av høy lønnsvekst som leder til innstramming i pengepolitikken vil merkes sterkest i konkurranseutsatt sektor. Det er således i denne sektoren at insentivene til lønnsmoderasjon

vil være sterkest. Dette taler etter utvalgets vurdering for at konkurranseutsatt sektor også framover bør være normgivende i lønnsoppgjørene.

For å sikre at alle partene i arbeidslivet slutter opp om en videreføring av frontfagets retningsgivende funksjon, er det etter utvalgets vurdering avgjørende at frontfaget angir en troverdig ramme for lønnsveksten i de påfølgende oppgjørene. For å sikre oppslutning om koordinering gjennom frontfagsmodellen, er det i tillegg viktig at oppgjøret i frontfaget kun etablerer en norm for den totale lønnsveksten i de påfølgende avtaleområdene, og ikke innebærer føringer på profilen innenfor denne normen i øvrige avtaleområder. Dette ble også understreket av Holden i utvalget. Etter utvalgets vurdering bør partene i arbeidslivet vurdere følgende tiltak for å styrke koordineringen gjennom frontfagsmodellen:

- For å sikre større samtidighet i lønnsoppgjørene og styrke frontfagets rolle mener utvalget at de lokale forhandlingene for funksjonærer og arbeidere i frontfaget bør avsluttes på et tidligere tidspunkt enn i dag. I tillegg ville det styrke graden av samordning og muligheten til å unngå lønnsspiraler dersom også fastsettelsen av lederlønningene falt mer sammen i tid med den øvrige lønnsfastsettelsen.
- Pengepolitikken settes i stor grad ut fra forventninger om fremtidig lønns- og prisutvikling. Dersom tariffavtaleperiodene forlenges, kan det gi større forutsigbarhet for pengepolitikken og dermed i større grad sikre en stabil rente- og valutakursutvikling. Dette vil også virke gunstig for næringslivets investeringsbeslutninger. For å ivareta hensynet til samtidighet bør en slik endring gjelde for alle tariffområdene. For å sikre legitimitet blant de fagorganiserte bør en fortsatt ha adgang til lønnsregulering i mellomoppgjør.

Innen deler av arbeidsmarkedet kan insentivene til koordinering og lønnsmoderasjon bli svekket hvis det skapes en oppfatning om at en står ovenfor «myke» budsjettammer, og at lønninger og inntekter dermed kan heves uten fare for kutt i sysselsettingen. Innen deler av offentlig sektor kan kombinasjonen av sterk vekst i etterspørselen etter offentlig finansierte tjenester og økt bruk av oljeinntekter over statsbudsjettet lede til forventninger om at høy lønnsvekst vil bli kompensert ved økte bevilgninger, uten at dette vil gå på bekostning av aktiviteten. Også i deler av privat sektor, der konkurransen i produktmarkedet er for svak til å holde kostnadene nede, kan en risi-

kere høy lønnsvekst som undergraver mulighetene for vellykket koordinering.

Den alminnelige samfunnsutvikling med økende utdanningsnivå og vekst i ulike typer tjenesteyting, øker tendensen til utvikling av profesjonsinteresser også i lønnsdannelsen. En slik utvikling kan være i konflikt med ønsket om samordning i lønnsdannelsen. Både myndigheter og organisasjoner bør gjennomgå forhandlingssystemer, autorisasjonsordninger og annet regelverk og praksis med sikte på at profesjonsinteressene lar seg ivareta uten oppsplitting og fragmentering av lønnsdannelsen.

Et inntektspolitisk samarbeid innebærer at grupper som ikke deltar vil nyte godt av de samfunnsøkonomiske fordelene av samarbeidet, samtidig som de har mulighet til å forhandle fram høyere lønnsvekst enn grupper som deltar i et slikt samarbeid (gratispassasjerproblemet). Særlig kan dette gjelde grupper som har en sterk markedsposisjon, enten dette skyldes svak konkurranse på produktmarkedene, fordeler knyttet til naturressurser, samt enkelte arbeidstakere med en spesiell posisjon eller kompetanse, først og fremst ledere. Avlønning av ledere innebærer smitteeffekter, der høy avlønning for noen trekker opp avlønningen for andre, akkurat som for andre arbeidstakere. Dersom en ser avlønningen i en

bedrift isolert, vil en derfor kunne få et dårlig resultat samlet sett. Dersom disse gruppene vedvarende får høyere lønnsvekst enn andre, kan dette undergrave mulighetene for koordineringen. Utvalget slutter derfor opp under Kontaktutvalgets enighet om at:

«Arbeidsgiversiden i privat og offentlig sektor vil aktivt arbeide for en lønnsvekst hos lederne i virksomhetene som ligger innenfor rammene for det øvrige arbeidslivet.»

Det er etter utvalgets vurdering også viktig at det er geografisk fleksibilitet i lønnsdannelsen. Det er uheldig hvis manglende geografisk fleksibilitet i lønnsdannelsen i offentlig sektor gjør det vanskelig å holde på kvalifisert arbeidskraft i sentrale områder, samtidig som offentlig sektor får en lønnsledende posisjon i mindre sentrale områder og på den måten bidrar til å øke kostnadene for konkurranseutsatte virksomheter i disse områdene. I tillegg vil misnøye med de relative lønnene i det lokale arbeidsmarkedet blant arbeidstakere i offentlig sektor bosatt i sentrale områder, kunne gjøre det vanskelig å oppnå oppslutning om moderasjon. For å ivareta behovet for koordinering, er det viktig at lønnsdannelsen også her følger de rammer som gjelder ellers i økonomien.

Kapittel 8

Konkurransesatt sektor og omstilling i norsk økonomi – behovet for tiltak og virkemidler

8.1 Innledning

Økonomien er i kontinuerlig endring. Noen bedrifter og sektorer oppstår eller vokser mens andre bedrifter og sektorer opphører eller blir mindre. Næringsstrukturen endres således over tid. Slike endringer skyldes en rekke forhold, blant annet utvikling i teknologi, etterspørsels- og konkurranseforhold og økonomisk politikk. De omstillinger som følger av innfasing av oljeinntekter framover, jf. kapittel 6, er i dette perspektivet ikke dramatiske.

Økonomier som vokser raskt og har lav arbeidsledighet over tid er kjennetegnet ved høy omstillingstakt og god evne til å håndtere omstillinger, dvs. at ressurser kanaliseres dit de kaster mest av seg og at ledige ressurser raskt fanges opp i produktive anvendelser. Jo mer omstillingsdyktige vi er, jo raskere kan økonomien vokse og jo lavere arbeidsledighet vil vi kunne ha over tid.

Det høye kostnadsnivået i Norge i forhold til andre land er et speilbilde av at Norge har et høyt produktivetsnivå, noe som gir grunnlag for en høy levestandard. Samtidig representerer det høye kostnadsnivået en særlig utfordring, blant annet i lys av den økende økonomiske integreringen mellom Øst- og Vest-Europa. Stigende kostnadsnivå, slik norsk næringsliv har hatt de siste årene, medfører lavere lønnsomhet i bedrifter som konkurrerer med utenlandske bedrifter (konkurransesatt sektor), og dette kan føre til en reduksjon i omfanget av denne sektoren. Deres konkurranseutsatt sektor reduseres for mye, kan dette medføre at det blir vanskelig å opprettholde balansen i utenriksøkonomien på lengre sikt. I en slik situasjon vil det kunne være behov for å reversere utviklingen og øke størrelsen på konkurranseutsatt sektor. En slik «berg og dalbane»-utvikling innebærer store kostnader, og dette reiser spørsmålet om en bør gjennomføre tiltak for å styrke konkurranseutsatt sektor nå.

Avsnitt 8.2 gjør rede for omstillingstakten i norsk økonomi. I avsnitt 8.3 drøftes hvilke omstillingskostnader som kan være knyttet til en for rask nedbygging av konkurranseutsatt sektor. Avsnitt 8.4 redegjør for næringspolitiske hovedlinjer, mens avsnitt 8.5 redegjør for utvalgets vurderinger av behovet for tiltak.

8.2 Omstillingstakten i norsk økonomi

I løpet av det tjuende århundret endret næringsstrukturen i Norge og andre OECD-land seg fra å være dominert av primær- og sekundærnæringer til å bli dominert av tjenesteytende næringer. Også innad i hver enkelt sektor har det skjedd omfattende endringer i produksjonsprosesser og bedriftsstruktur. Disse endringene har sin bakgrunn i teknologisk og organisatorisk utvikling, økte varestrømmer mellom land som følge av nedbygging av handelshindre og endringer i etterspørselsstrukturen.

Graden av omstilling i en økonomi kan i noen grad måles gjennom tall for jobbstrømmer og arbeidskraftstrømmer. Jobbstrømmer viser hvor mange jobber som legges ned (brutto jobbreduksjon) og skapes (brutto jobbskaping) i løpet av et år.¹ Arbeidskraftsstrømmer viser hvor mange arbeidstakere som skifter jobb i løpet av et år. Størrelsen på jobbstrømmene påvirker nivået på arbeidskraftstrømmene. Nivået på arbeidskraftstrømmene vil ikke nødvendigvis påvirke omfanget av jobbstrømmer. To ansatte i forskjellige virk-

¹ I studier av jobbstrømmer og jobbreallokering beregnes antall tapte jobber ut fra at den enkelte virksomhet har færre ansatte enn i forrige periode, og antall nye jobber som antall ansatte i en ny virksomhet, eller økt antall ansatte i en eksisterende virksomhet. Brutto jobbreduksjon og brutto jobbskaping er henholdsvis summen av alle tapte og nye jobber i en periode, og brutto jobbreallokering er summen av brutto jobbreduksjon og brutto jobbskaping. Vanligvis måles tapte og nye jobber på arbeidsplassnivå, men her kan det være noe ulik metode i ulike land.

somheter som bytter arbeidsgivere, gir opphav til arbeidskraftstrømmer, men ikke til jobbstrømmer.

Store arbeidskraftsstrømmer innebærer både fordeler og ulemper. Når arbeidstakere skifter arbeidsplass, medfører det spredning av kunnskap og kompetanse i arbeidsmarkedet, økte muligheter for å tilpasse antall ansatte i virksomhetene, og økt sannsynlighet for å få koblet «riktig» arbeidstaker med «riktig» virksomhet. Store arbeidskraftsstrømmer kan imidlertid også gi usikkerhet knyttet til lønnsomheten av å lære opp ansatte, reduserte muligheter for langtidsplanlegging, mindre insentiver til relasjonsbygging og samarbeid, samt større kostnader knyttet til ansettelse og jobbskifter.

Førre og Salvenes (2001) finner at brutto jobbreallokering i norsk industri i årene 1987 til 1994 var på 26,4 pst.² Bruttojobbskapingen var på 12 pst., mens brutto jobbreduksjonen var på 14,3 pst. Med en gjennomsnittlig industrisysselsetting på 280.000 personer i denne perioden, innebærer dette at det i denne perioden årlig ble lagt ned 40.000 arbeidsplasser, mens det ble opprettet 34.000 arbeidsplasser. I gjennomsnitt forsvant det med andre ord 6.000 industriarbeidsplasser i året gjennom denne perioden. Til sammenligning finner tre ulike studier en brutto jobbreallokering i industrien for Danmark, Sverige og Finland på henholdsvis 23, 18 og 26 pst. Forskjeller i datautvalg og statistiske metoder gjør det imidlertid problematisk å sammenligne tall for brutto jobbreallokering mellom ulike land.

Huttunen, Møen og Salvenes (2002) har foretatt en studie av omstilling innenfor produksjonen av metaller og verkstedsprodukter i perioden 1987 – 95.³ Ifølge denne studien var 69 pst. av arbeidstakerne som mistet arbeidet på grunn av nedleggelse tilbake i arbeid i løpet av et år. Hele 55 pst. av arbeidstakerne fikk nytt arbeid i samme sektor, mens 12 pst. fikk ny stilling i en annen del av industrien. 20 pst. gikk over i privat tjenesteytende sektor. Dette tallet inkluderer også service-

og funksjonærarbeidere i industrien. Kun 4 pst. gikk over til offentlig tjenesteyting.

Tallene kan tyde på at omstilling fra konkurranseutsatt sektor til skjermet sektor tidligere i liten grad har skjedd som følge av at ledige arbeidstakere i konkurranseutsatt sektor finner seg nye jobber i skjermet sektor. Dersom dette er tilfellet også i fremtiden, vil en nedbygging av konkurranseutsatt sektor kunne føre til en økning i ledigheten. På den annen side var det i den aktuelle perioden alternative sysselsettingsmuligheter innen industrien. I tillegg fant det sted en sterk vekst i arbeidsstyrken, slik at skjermet sektors behov for mer arbeidskraft i stor grad ble dekket gjennom tilstrømming av nykommere på arbeidsmarkedet. Færre alternative sysselsettingsmuligheter i industrien og begrenset vekstpotensial i arbeidsstyrken trekker i retning av at overgangen av ledig arbeidskraft i konkurranseutsatt sektor til skjermet sektor vil bli større i tiden framover enn hva den har vært tidligere.

Flere faktorer kan ha innvirkning på omfanget av jobbstrømmene. Stillingsvern og omfanget av midlertidige ansettelse er åpenbart av betydning, men også forhold som konjunkturutviklingen og kulturelle faktorer påvirker resultatene. Lavere lønnsspredning i Norge sammenlignet med i andre land kan bidra til å forklare hvorfor jobb- og arbeidskraftstrømmene kan være noe lavere her enn i andre land. Høy omstillingsevne internt i virksomhetene kan også bidra til holde arbeidskraftstrømmene på et relativt sett lavt nivå. For eksempel la en rekke verft fra slutten av 1970-tallet om fra skips- til offshoreproduksjon eller søkte å levere mer teknologiintensive spesialfartøyer. Dette skjedde til dels ved å omstille arbeidskraft internt, så vel industriarbeidere som ingeniører. Denne typen intern omstilling bidro til å dempe nedgangen i aktiviteten i verftsnaeringen i denne perioden. Fleksibilitet i lønnsnivået, slik at lønnene tilpasser seg de økonomiske forholdene i bedriften, vil også kunne bidra til å holde sysselsettingen mer stabil.

Basisforløpet i kapittel 6 impliserer at industrisysselsettingen vil falle med om lag 26 000 personer i perioden 2001 til 2010 sett under ett, dvs. knapt 3 000 personer i gjennomsnitt pr. år. Denne reduksjonen skyldes i stor grad en trendmessig nedgang i industrisysselsettingen og bare i begrenset grad en overføring av ressurser fra konkurranseutsatt til skjermet sektor som følge av innfasingen av mer oljeinntekter. Som påpekt i kapittel 6 skal basisforløpet ikke oppfattes som en prognose for den økonomiske utviklingen. Det gir

² Førre, Svein Erik og Salvenes, Kjell G. (2001), "Employment Effects of Trade and Technical Change: Evidence from Norway", kommer i *Economica*.

³ Huttunen, K., Møen, J. og K. G. Salvenes (2002), "How destructive is creative destruction?", mimeo, NHH, Bergen. I denne studien benyttes den gamle industriklassifiseringen fra før 1996. Sektor 38 består av metallvare produksjon, og produksjon av maskiner, transportmidler og teknisk vitenskapelige instrumenter. I den perioden studien er fra utgjorde denne sektoren tilnærmet 50 pst. av industriproduksjonen i Norge.

i stedet uttrykk for den næringsomstilling som kan skje ved en balansert økonomisk utvikling.

Nedgangen i industrisysselettingen i basisforløpet er lavere enn den årlige reduksjon i industrisysseletting på slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet. I perioden 1987-1994 falt industrisysselettingen med et årlig gjennomsnitt på 6.000 personer. Den beregnede reduksjonen i sysselettingen fram mot 2010 er derfor ikke stor i forhold til den samlede omstilling som industrien uansett må forvente å gå igjennom. I kapittel 6 er det også gjennomført en beregning der realvalutakursen antas å holde seg sterkere enn i basisforløpet frem til 2010. I dette scenariet faller industrisysselettingen med om lag 3 500 personer pr. år, også dette noe mindre enn utviklingen i perioden 1987 – 1994.

8.3 Kostnader ved en nedbygging av konkurranseutsatt sektor

Dersom konkurranseutsatt sektor reduseres kraftigere enn det som er i samsvar med en balansert bane for norsk økonomi, må konkurranseutsatt sektor bygges opp igjen på et senere tidspunkt. Flere forhold kan trekke i retning av at det i framtiden kan være kostbart eller vanskelig både å starte opp igjen virksomhet som er lagt ned, og etablere ny konkurranseutsatt virksomhet. I dette avsnittet drøfter vi hvilke generelle mekanismer som kan gi opphav til omstillingskostnader, og hvilke omstillingskostnader som kan tenkes å gjelde for konkurranseutsatt sektor spesielt.

Ulike typer produksjonsprosesser anvender ulike former for realkapital, og krever innsats av ulik kompetanse hos arbeidskraften. Når produksjonsstrukturen endres, vil det dermed være andre former for realkapital og arbeidstakerkompetanse enn tidligere som etterspørres. Omstillingene innebærer således et tap for de berørte arbeidstakerne og eierne av den utdaterte realkapitalen. Arbeidstakerne må kanskje omskolere seg eller flytte, og det kan være vanskelig å overføre realkapitalen til annen produktiv anvendelse. I tillegg påløper kostnader for samfunnet i form av at produksjonsressurser blir gående ledig. Det kan ta tid før arbeidstakere som mister jobben får en ny jobb innen en annen sektor av økonomien og noen kan også falle ut av arbeidsmarkedet for godt og bidra til at arbeidsstyrken reduseres. Hvis omstillingene skjer mellom svært ulike bransjer eller mellom virksomheter som er lokalisert på ulike steder, vil kravet til omskolering og geogra-

fisk mobilitet blant arbeidstakerne øke og omstillingskostnadene bli større.

Dersom bransjer eller virksomheter legges ned eller flyttes ut, kan sentral kunnskap og kompetanse forsvinne med dem. Vedlikehold av industriell kompetanse i et land kan være betinget av at det faktisk foregår industriell aktivitet i landet gjennom såkalt «learning by doing». «Learning by doing» gir kompetanse for eksempel gjennom prøving og feiling, oppbygging av rutiner og høsting av erfaringer. Arbeidstakernes valg av utdanning kan være betinget av hvilke bransjer som er lokalisert der arbeidstakerne bor eller forventer å bo. Opprettholdelse av forskningsmiljøer kan være betinget av at det eksisterer virksomhet som etterspør forskningen. Det store og produktive miljøet for petroleumsforskning i Norge er et eksempel på et slikt miljø.

Slik kompetanse eller slike forskningsmiljøer er av betydning for lønnsomheten i de bransjene de er knyttet til. Dette kan innebære at selv om de øvrige rammebetingelsene for disse bransjene, for eksempel lønnsnivå, skatteforhold og valutakurs, på et senere tidspunkt skulle bli minst like gode som før bransjene ble bygget ned, vil lønnsomheten likevel ikke være tilstrekkelig til å sikre at bransjen bygges opp igjen.

Dersom klyngeeffekter gjør seg gjeldende kan det være vanskelig å bygge opp enkelte konkurranseutsatte næringer dersom de først er bygget ned. Teori om klyngeeffekter sier at én bedrifts kostnader og markedsadgang kan påvirkes av andre bedrifters lokaliseringsvalg. Klyngeeffekter innen en bransje innebærer at det finnes stor-driftsfordeler på bransjenivå, dvs. at gjennomsnittproduktiviteten i bransjen blir høyere jo flere bedrifter som er lokalisert på samme sted.

Slike fordeler kan oppstå på grunn av eksterne virkninger som for eksempel kunnskapslekkasjer. For eksempel har bedrifter innenfor IT hatt en tendens til å samlokalisere seg, blant annet i Nydalen i Oslo og i Horten, og ikke lokalisere seg i perifere strøk på tross av at fysisk avstand i utgangspunktet ikke representerer en ulempe. Møbelindustrien på Sunnmøre er et annet eksempel på slik samlokalisering.

Klyngeeffekter kan også oppstå gjennom koblinger som virker via markedet for innsatsfaktorer eller sluttprodukter, for eksempel ved at virksomhetene i klyngen gjør bruk av et felles arbeidsmarked, de samme underleverandørene og at de har felles kunder. Industrimiljøene på Kongsberg og i Grenland kan tjene som eksempler. Markedskoblinger kan gi opphav til eksterne skalafordeler, for

eksempel ved at etablering av en ny bedrift kan føre til økt produksjon i relatert virksomhet der utnytting av stordriftsfordeler i utgangspunktet er begrenset av markedets størrelse.

Klyngeeffekter innen en bransje kan innebære at en minste kritisk masse av bedrifter er nødvendig for at aktivitet innen bransjen skal kunne opprettholdes. Dersom nedbyggingen av konkurranseutsatt sektor fører til at bransjer reduseres til under et slikt kritisk nivå, vil dette kunne føre at hele bransjen etter hvert forsvinner.

Betydningen av klyngeeffekter har vært sterkt omdiskutert. Enkelte forskere, blant annet Torger Reve og Erik W. Jakobsen, har anbefalt en næringsstrategi der myndighetene stimulerer særskilte næringsklynger for å fremme et mer lønnsomt og konkurransedyktig næringsliv.⁴ Flere samfunnsøkonomer, blant annet Erling Holmøy ved Statistisk Sentralbyrå, har vært kritiske til en slik strategi.⁵ Det er blitt påpekt at dersom myndighetene hadde hatt full informasjon om forholdene både i etablerte og potensielle næringsklynger, kunne de i teorien utforme en politikk som var utformet for å tiltrekke seg disse næringsklyngene. Teoretisk kan det utformes virkemidler for å støtte næringsklynger som er effektive også ved asymmetrisk informasjon.⁶ I praksis vil imidlertid myndighetenes manglende informasjon gjøre det svært vanskelig å utforme en samfunnsøkonomisk effektiv klyngepolitikk.

Ved vurdering av næringspolitikken er det også viktig å ta hensyn til at en fremtidig utvikling i konkurranseutsatt sektor også kan skje i andre bransjer enn de vi har i dag. Fremtidens eksportnæringer springer ikke nødvendigvis ut av dagens eksportnæringer.

Konkurranseutsatt sektors betydning for produktiviteten i økonomien

Internasjonale sammenligninger viser at land med store naturressursforekomster ofte har hatt lavere produktivitsvekst enn andre land. Dette tilskrives ofte «hollandsk syke», dvs. at store inntekter fra utvinning av naturressurser bidrar til økt etterspørsel etter varer og tjenester produsert i skjermet sektor, noe som fordrer en overføring

av ressurser fra konkurranseutsatt til skjermet sektor, jf. kapittel 6. En slik endring i næringsstrukturen kan lede til lavere produktivitsvekst dersom konkurranseutsatt sektor har et større potensial for produktivitsvekst enn skjermet sektor.⁷

Det er imidlertid ikke opplagt at konkurranseutsatt sektor har høyere produktivitsvekst enn skjermet sektor, jf. utviklingen i Norge på 1990-tallet slik den er beskrevet i kapittel 6. Det er heller ingen klar sammenheng mellom produktivitsvekst og vekst i verdiskapingen på bransjenivå. Generelt vil bransjer med høy produktivitsvekst også ha lav prisvekst. På den annen side har industrien en sentral rolle for næringsutviklingen i distriktene, og for teknologioverføringer fra utlandet. Det viktigste spørsmålet når det gjelder reduksjonen i konkurranseutsatt sektor er imidlertid ikke virkningen på produktivitsutviklingen, men hvordan dette vil innvirke på handelsbalansen og våre muligheter til å finansiere importen på lang sikt – for sterk nedbygging av konkurranseutsatt sektor vil kunne skape store ubalanser i norsk økonomi.

8.4 Næringspolitiske hovedlinjer

Henriksen-utvalget som la frem sin innstilling i 1996, skisserte følgende hovedmål for næringspolitikken: «Målet for næringspolitikken er å bidra til økt verdiskaping for å realisere overordnede mål om velferd og sysselsetting. Næringspolitikken viktigste utfordring er å legge grunnlag for lønnsomme og konkurransedyktige bedrifter og en effektiv og bærekraftig bruk av samfunnets ressurser på alle områder av betydning for næringsvirksomhet.»⁸

I Nærings- og handelsdepartementets (NHD) strategi defineres det å legge til rette for størst mulig verdiskaping i norsk økonomi som hovedmålet med næringspolitikken. Næringspolitikken har i løpet av 80- og 90-tallet endret fokus fra å yte støtte til enkeltnæringer over til å sikre gode generelle rammevilkår for næringsvirksomhet, uavhengig av bransje. Også for de mer selektive næringspolitiske virkemidlene som blant annet

⁴ E. W. Jakobsen og T. Reve (2001) "Et verdiskapende Norge", Universitetsforlaget

⁵ E. Holmøy (2002) "Bør oljeinntektene brukes til å satse på norsk næringsliv" i A. J. Isachsen "Hva gjør oljepengene med oss?", Cappelen Akademiske Forlag

⁶ Orvedal, Linda (2002) "Industrial clusters, asymmetric information and policy design", NHH Discussion Papers 2002/25

⁷ S. van Winjberg (1984), "The 'Dutch disease': a disease after all?", *Economic Journal* 94, s. 41 – 55. P. Krugman (1987); "The narrowing band, the Dutch disease, and the competitive consequences of Mrs. Thatcher: notes on trade in the presence of dynamic scale economies." *Journal of Development Economics* 37, s. 41 – 55.

⁸ NOU 1996:23, s. 161

Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) og SIVA Selskapet for industriell vekst SF disponerer, er målsettingene i ferd med å vris fra distriktsutvikling over mot økt innovasjon og nyskaping.

EU vedtok våren 2000 en politisk strategi (Lisboa-strategien) med overordnet mål om at EU innen 2010 skal bli «den mest konkurransedyktige og dynamiske kunnskapsbaserte økonomien i verden, en økonomi som kan skape en bærekraftig økonomisk vekst med flere og bedre arbeidsplasser og større sosial tilhørighet.»⁹ Strategien har følgende hovedmål:

- Stimulere til vekst og bygge konkurranseevne ved å fremme kunnskap, innovasjon og gode rammevilkår for næringslivet.
- Sørge for samsvar mellom den makroøkonomiske politikken og målene i Lisboa-strategien.
- Legge til rette for lav arbeidsledighet og høy yrkesdeltakelse.
- Fullføre det felles indre marked gjennom reformer i produkt-, tjeneste- og kapitalmarkedene.
- Modernisere den europeiske sosiale modellen, investere i mennesker og bekjempe sosial utstøting.
- Bidra til et bærekraftig miljø.

Det er på en rekke områder iverksatt konkrete tiltak for å nå målene, blant annet gjennom nytt regelverk. Det er utviklet et sett av indikatorer som vil legges til grunn når framgangen på de ulike områdene skal måles. Indikatorene er ment å illustrere utviklingen innenfor områdene økonomiske reformer, sysselsetting, innovasjon, sosial tilhørighet og miljø. Dette kalles referansetesting (benchmarking), jf. boks 8.1.

Regjeringens pågående arbeid med en helhetlig innovasjonspolitikkk er knyttet til en samlet strategi for å fremme verdiskaping i Norge. Bruk av referansetesting og måling av vår konkurranseevne i forhold til andre land er viktige virkemidler. I de årlige nasjonalbudsjettene bør det legges frem en gjennomgang av hvordan Norge ligger an i forhold til de indikatorer EU-landene bruker for å måle sin konkurranseevne. Det vil gi en nærmere tilknytning til EUs Lisboastrategi.

De fleste elementene i EUs strategi er relevante for norske forhold og er på mange områder allerede integrert i norsk politikk. Eksempelvis har høy sysselsetting, kompetansebygging og

Boks 8.1 Referansetesting

Referansetesting (benchmarking) benyttes for å sammenligne prestasjoner i forhold til beste praksis. Hensikten er å lære og forbedre seg. I utgangspunktet ble referansetesting benyttet i næringslivet for å sammenligne egen bedrift i forhold til beste praksis blant konkurrentene i samme bransje eller marked. Etter hvert har også referansetesting blitt tatt i bruk på nasjonalt nivå ved sammenligning mellom land, og mellom ulike lands politikk på utvalgte områder.

Referansetesting er basert på empiri i den forstand at man sammenligner observerte prestasjoner eller oppfatninger om prestasjoner. Kvaliteten på den tilgjengelige statistikken er derfor viktig. Referansetesting er på denne måten et deskriptivt verktøy. Den har et normativt element idet man forsøker å etablere kriterier for sterke og svake prestasjoner. Blant annet fordi referansetesting er partiell av natur, der indirekte effekter og samspilleffekter generelt ikke fanges opp, kan imidlertid slik testing ikke erstatte mer fullstendige analyser og modeller som ser ulike sider av økonomien i sammenheng.

Referansetesting kan likevel bidra til å belyse visse næringsøkonomiske forhold og danne grunnlag for å initiere mer fullstendige økonomiske analyser. Ved å identifisere områder med stort avvik fra beste praksis, og ved å måle resultatene av tiltak som gjennomføres, kan referansetesting bidra til å styrke det faglige grunnlaget for næringspolitikken.

makroøkonomisk stabilitet lenge stått på dagsorden i Norge. Videre blir mye EU-lovverk implementert som følge av EØS-avtalen. Som eksempler kan nevnes regler for statsstøtte og reguleringsene i finanssektoren. Viktig oppfølging skjer også gjennom programsamarbeid med EU på områder som forskning og entreprenørskap, og gjennom eNorge-planen som er en direkte parallell til EUs arbeid med informasjonsteknologi.

EØS-avtalen setter i dag sterke begrensninger på muligheten for å benytte den typen direkte støtte som ble innført mot slutten av 70-tallet i Norge. Bestemmelsene i artikkel 61 i EØS-avtalen innebærer at all offentlig støtte til næringslivet som vrir eller truer med å vri konkurransen, er

⁹ EU har satt av toppmøtene hver vår til å diskutere framdriften. Sentrale næringspolitiske diskusjoner er dermed løftet opp på høyeste politiske nivå i EU.

forbudt i den grad handelen mellom EØS-landene påvirkes. Regelverket inneholder imidlertid visse unntaksbestemmelser. Blant annet åpnes det for visse typer regionalstøtte og miljøstøtte. EFTAs overvåkningsorgan ESA har i de senere årene med hjemmel i statsstøtteregelverket bedt Norge endre en rekke ulike ordninger. De mest omtalte har vært fritaket for el-avgift for industrien og differensiert arbeidsgiveravgift. Dersom en må avvikle den differensierte arbeidsgiveravgiften, ville dette kunne gi alvorlige problemer for de deler av næringslivet som rammes.

8.5 Om behovet for tiltak og virkemidler – utvalgets vurderinger

Økonomier som vokser raskt og har lav arbeidsledighet over tid er kjennetegnet ved høy omstillingstakt og god evne til å håndtere omstillinger, dvs. at ressurser kanaliseres dit de kaster mest av seg og at ledige ressurser raskt fanges opp i produktive anvendelser. Jo mer omstillingsdyktige vi er, jo høyere blir veksten i verdiskapingen og jo lavere arbeidsledighet vil vi kunne ha over tid. Det er avgjørende for omstillingsevnen og verdiskapingen at de generelle rammebetingelsene i økonomien gir virksomheter og arbeidstakere insentiver til å foreta samfunnsøkonomisk lønnsomme omstillinger.

I en velfungerende markedsøkonomi vil relative priser avspeile ulike varer og tjenesters reelle samfunnsøkonomiske verdi og dermed bidra til at ressursene i økonomien allokeres til de anvendelser hvor de kaster mest av seg.

Næringspolitiske tiltak bør, etter utvalgets mening, være av generell karakter og utformes slik at de i minst mulig grad påvirker prismekanismens virkemåte. De tiltak som settes inn bør rettes mot områder der markedsøkonomien ikke fungerer tilfredsstillende.

På en rekke områder har staten i dag et betydelig engasjement som har betydning for næringslivet. Staten forvalter virkemiddelapparatet rettet mot arbeidsmarkedet og bedriftene, og staten er en stor bidragsyter til næringsrettet forskning gjennom egne budsjetter og forskningsprogrammer nasjonalt og internasjonalt. Staten har også et betydelig eierskap i norsk næringsliv, både i form av heleide statlige virksomheter og virksomheter hvor staten er deleier sammen med private. Særlig markert er det statlige eierskapet innenfor næringer knyttet til utvinning av olje og gass og produksjon av vannkraft. Staten spiller

også en viktig rolle som forvaltningsmyndighet på en rekke områder, for eksempel når det gjelder fisk, arealbenyttelse og miljø. Videre representerer ofte staten norske næringslivsinteresser i internasjonale sammenhenger når internasjonalt regelverk og internasjonale institusjoner skal utformes eller endres.

Utvalget har ikke gått inn på alle de ulike sider ved statens engasjement som har betydning for næringslivet. Utvalget vil imidlertid peke på at det er viktig at det statlige engasjementet på alle områder bygger opp under en næringspolitikk der hensynet til gode arbeidsvilkår for hele næringslivet står sentralt. Det statlige engasjementet på ulike områder vil blant annet avhenge av graden av markedssvikt på det aktuelle området. For eksempel vil en kronekurs som vedvarende blir liggende på et for sterkt nivå kunne motivere en økt korrigerende innsats for å dempe uheldige virkninger for konkurranseutsatt sektor.

Den vanskelige situasjonen som store deler av vår konkurranseutsatte sektor står overfor nå, setter således prinsippet om næringsnøytralitet under press. Nedbyggingen av konkurranseutsatt sektor som nå skjer synes å ha et større omfang enn det Norge er tjent med på lengre sikt. Da kan særskilte tiltak rettet inn mot spesielle næringer og bransjer i konkurranseutsatte sektor framstå som nærliggende. Utvalget vil likevel ikke gå inn for en næringspolitikk basert på støtte til enkeltbedrifter og enkeltbransjer. De næringspolitiske virkemidlene som benyttes bør være av generell karakter. Dersom de næringspolitiske virkemidlene ikke er av generell karakter, risikerer en at for store ressurser allokeres til enkelte næringer. En politikk som åpner for favorisering av enkelt næringer er sårbar for lobbyvirksomhet, og den står overfor store informasjonsproblemer med hensyn til hvilke bransjer og virksomheter som skal få støtte. Norges internasjonale forpliktelser, særlig i henhold til EØS-avtalen og Verdens Handelsorganisasjon, gjør uansett at det er begrenset hvilke selektive virkemidler det er mulig å benytte overfor enkelt næringer.

På den annen side kan konsekvensene av internasjonale avtaler enkelte ganger medføre at Norge blir tvunget til å endre sentrale virkemidler i en retning en ut fra en helhetlig politisk vurdering ikke ønsker. ESAs pålegg om å endre differensieringen i arbeidsgiveravgiften er et eksempel på dette. I slike tilfeller vil det være naturlig å vurdere kompenserende tiltak for de som rammes.

Etter utvalgets vurdering er internasjonalt

konkurransedyktige og forutsigbare rammebetingelser for næringslivet viktig for å bidra til effektiv ressursbruk over tid. Det er lettere å utarbeide rasjonelle planer, spesielt for langsiktige irreversible investeringer, når bedriftenes rammebetingelser ligger fast. Erfaringer tilsier at stabile rammevilkår også er viktig når det gjelder valg av lokaliseringsland, selv om dette ikke i seg selv er et tilstrekkelig vilkår for at Norge skal beholde og tiltrekke seg lønnsom næringsvirksomhet. Like viktig er det at rammebetingelsene er internasjonalt konkurransedyktige. Bruk av referansetesting og måling av vår konkurranseevne i forhold til andre land er viktige virkemidler for å belyse dette. I de årlige nasjonalbudsjettene bør det legges frem en gjennomgang av hvordan Norge ligger an i forhold til de indikatorer EU-landene bruker for å måle sin konkurranseevne. Det vil gi en nærmere tilknytning til EUs Lisboastrategi.

Etter utvalgets vurdering bør en satse på tiltak for å styrke konkurranseutsatt sektor som ikke skaper uheldige vridninger mellom ulike bransjer og bedrifter. Følgende forhold er særlig sentrale:

- Det må settes inn tiltak for å redusere kostnadsnivået i Norge i forhold til kostnadsnivået hos handelspartnerne. Etter utvalgets vurdering vil det viktigste bidraget for å få dette til være en velfungerende lønnsdannelse som bringer lønnsveksten mer på linje med handelspartnerne. Da vil også renten kunne reduseres slik at kronekursen normaliseres. Forutsetningene for å få til dette drøftes i kapittel 7. Samtidig må pengepolitikken ta hensyn til at vedvarende store utslag i valutakursen kan innebære betydelige og langvarige realøkonomiske kostnader for konkurranseutsatt sektor.
- Utvalget vil advare sterkt mot å åpne opp for en systematisk sterkere økning i bruken av oljeinntekter enn det som følger av handlingsregelen. En mer ekspansiv finanspolitikk vil forsterke etterspørselen etter arbeidskraft i offentlig og privat skjermet sektor, noe som vil kunne bidra til å redusere konkurranseevnen ved at lønnsveksten øker mer enn hos våre viktigste konkurrenter og handelspartnere. Da vil også pengepolitikken måtte strammes inn, med risiko for en vedvarende sterk krone.
- Politikken med sikte på å gjøre norsk økonomi mer effektiv må videreføres og styrkes, jf. drøftingen nedenfor.

På bakgrunn av mandatet og tidsrammen for arbeidet, har ikke utvalget drøftet bredden av tiltak som kan øke effektiviteten i norsk økonomi.

Utvalget vil for øvrig vise til at det gjennom de siste årene er gjennomført et betydelig utredningsarbeid i en rekke offentlige utvalg av tiltak som kan øke omstillingsevnen og effektiviteten i norsk økonomi, blant annet i Skånland-, Henriksen-, Bergo-, Hervik-, Holden I- og Skauge-utvalgene. Etter utvalgets vurdering mangler det således ikke på kunnskap om hvilke tiltak som kan øke effektiviteten i norsk økonomi.

Utvalget vil imidlertid peke på noen politikk-områder som har betydning for tilgangen på arbeidskraft, effektiviteten og omstillingsevnen i økonomien, og hvor potensialet for gevinst ved å gjennomføre tiltak er størst.

- Velfungerende arbeidsmarked

Arbeidskraften er den viktigste ressursen i økonomien og etter utvalgets vurdering er det derfor avgjørende med et velfungerende arbeidsmarked. Hvor mye av arbeidskraften i Norge som er i bruk, og hvor effektivt den brukes, bestemmer i stor grad hvor stor verdiskapingen blir. Jo større det effektive arbeidstilbudet er, jo mindre blir kampen om realressursene og jo mindre blir omstillingskostnadene som følger av økt bruk av oljeinntekter. Det er i Norge i dag flere personer på uføretrygd enn det er sysselsatte i industrien. Et velfungerende arbeidsmarked vil bidra til at den stigende ledigheten vi nå observerer raskere kommer ned og ikke biter seg fast på et høyere nivå. En aktiv arbeidsmarkedspolitikkk må bidra til at ledige raskt kommer tilbake i arbeid og ikke støtes ut av arbeidsmarkedet.

- Arbeidslinjen må videreføres

Utformingen av skattepolitikken, arbeidslivslovgivningen og de offentlige overførings- og velferdsordningene må innrettes med sikte på å stimulere til høy yrkesdeltakelse blant alle grupper. Det er også viktig at pensjonssystemet stimulerer eldre arbeidstakere til å stå i arbeid. Personbeskatningen bør utformes slik at den stimulerer både til utdanning og yrkesaktivitet. Det er nødvendig at veksten i antall personer på uføretrygd, attføring og rehabilitering blir betydelig lavere enn hva den har vært de siste årene, samt at sykefraværet går ned og fallet i gjennomsnittlig arbeidstid ikke fortsetter.

- Utdanningssystemet må satse på kvalitet og livslang læring

Utvalget vil understreke betydningen av å sikre god kvalitet på utdanningssystemet. Utdanningssystemet må også i stor grad være innrettet mot arbeidslivets behov. Livslang

læring og investering i kompetanse er avgjørende for utvikling av ny kunnskap og nye internasjonalt orienterte bedrifter. Etter- og videreutdanning for å ivareta og videreutvikle arbeidstakernes kompetanse er en forutsetning for at arbeidstakerne skal kunne yte en god innsats gjennom hele yrkeslivet, og for at bedriftene skal kunne ha en velkvalifisert arbeidsstokk. Kompetanseoppbygging i egen bedrift er imidlertid et område der kostnadene for den enkelte bedrift ikke alltid står i relasjon til resultatene, fordi bedriften selv bare høster noen av fordelene. Dette kan føre til en underinvestering i bedriftens kompetanseoppbygging.

- *Forskning medfører nyskaping og innovasjon*
Forskning genererer kunnskap og kompetanse som hele samfunnet kan ha nytte av. Investeringer i forskning og utvikling gir ikke alltid umiddelbare gevinster for brukerne, men er et område der den samfunnsøkonomiske lønnsomheten ofte er høyere enn den bedriftsøkonomiske. Det må satses på grunnforskning, næringsrettet forskning og innovasjon.
- *Markedssvikt i kapitalmarkedet ved nyetablering (oppstartsfasen)*
Rammebetingelsene bør legges til rette slik at risikovillige aktører som bidrar med sin kompetanse og kapital, stimuleres til samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer i bedriftenes oppstartsfase. Ved markedssvikt er det en risiko for at mange lønnsomme prosjekter ikke realiseres på grunn av kapitalmangel i den tidlige såfasen.
- *Samfunnsøkonomisk lønnsomme infrastrukturprosjekter*
Effektiv infrastruktur er viktig for næringslivets konkurranseevne og utviklingsmuligheter, og for samfunnslivet for øvrig. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved prosjektene bør vektlegges klart sterkere enn i dag. Innenfor et stramt budsjett bør også investeringer i infrastrukturprosjekter som er viktige for å styrke næringslivets konkurranseevne prioriteres.
- *Videreutvikling av Norge som olje- og gassnasjon*
Som eier av olje- og gassressursene spiller staten en svært viktig rolle for den videre utviklin-

gen innenfor denne sektoren. Med de store gassressursene vi har utenfor kysten er Norge den tredje største produsent av gass i Europa, og om ti år er Norge trolig den største. De rammevilkår som legges for hvordan gassen skal benyttes – både i Norge og andre land – er svært viktige for utviklingen i norsk næringsliv.

– *Effektivitet i skatte- og avgiftssystemet*

I en internasjonalisert økonomi er det klare grenser for hvor hardt mobile innsatsfaktorer kan skattlegges før de flytter til andre land der beskatningen er lempeligere. Skatter og avgifter som er viktige for verdiskapingen må bidra til effektivitet og samlet sett være internasjonalt konkurransedyktige. Det bør legges økt vekt på beskatning av bolig og eiendom.

– *Tiltak for økt produktivitet*

Det er viktig at en viderefører innsatsen for å øke produktiviteten både innen offentlig og privat sektor. Dette er særlig viktig i årene framover siden veksten i tilgangen på arbeidskraft vil være begrenset. Effektiv konkurranse vil stimulere til høyere produktivitet. I offentlig sektor vil behovet for arbeidskraft øke vesentlig i årene framover, selv om det ikke vedtas nye reformer og handlingsplaner ut over hva som allerede er vedtatt.

– *Skjerming av næringer må reduseres*

Utvalget vil peke på at skjerming av næringer ved hjelp av toll, kvoter eller tekniske handelshindre kan føre til at ellers ulønnsom næringsvirksomhet opprettholdes. Ved å redusere handelshindre vil det være mulig å frigjøre ressurser i denne typen næringer. Disse ressursene kan brukes i produksjonen av varer og tjenester i skjermet sektor og dermed redusere behovet for å overføre ressurser fra konkurranseutsatt sektor til skjermet sektor. En slik endring vil både øke effektiviteten og omstillingsevnen i økonomien. Kunstig skjerming av næringer vil også redusere produktivitet utviklingen i disse næringene. Reduksjon i skjermingen må imidlertid gjennomføres over tid, for å minske omstillingskostnadene i disse næringene ved meget raske og omfattende endringer i rammevilkårene.

Vedlegg 1

Nærmere om modellapparatet

MODAG

MODAG er en makroøkonomisk modell for norsk økonomi utviklet i Statistisk sentralbyrå. Modellen benyttes til framskrivninger og politikkanalyser for sentrale størrelser i økonomien på kort og mellomlang sikt, det vil si vel 10 år fram i tid. MODAG er en forkortelse for MODell av AGgretert type og regner på årlige data. Til tross for navnet, er MODAG en relativt disaggregert modell. Den skiller mellom om lag 45 produkter og 30 næringer, og spesifiserer et stort antall sluttanvendelser av produktene. Videre har produktene forskjellige priser avhengig av tilgang (norsk eller utenlandsk produsert) og anvendelse (eksport- eller hjemmemarkedet).

Modellen baserer seg på nasjonalregnskapets begrepsapparat og definisjonssammenhenger. Spesielt benytter MODAG kryssløpssammenhenger, som også står sentralt i det norske nasjonalregnskapet. Disse sammenhengene knytter på det mest detaljerte nivået i modellen tilgang og anvendelse av produktene til ulike aktiviteter i økonomien, slik som produksjon og bruk av produkter til produktinnsats og forbruk.

MODAG er samtidig en økonometrisk modell med vekt på å beskrive atferd, idet kryssløps- og regnskapssammenhengene i modellen er supplert med økonometriske likninger som beskriver hvordan aktørene i økonomien tenderer til å oppføre seg. Tidsserier fra nasjonalregnskapet de siste 30 årene er hovedkilden for bestemmelsen av parametrene i de økonometriske adferdsrelasjonene. Parametrene er bestemt slik at modellens likninger skal passe godt til nasjonalregnskapstallenes beskrivelse av den historiske utviklingen samtidig som adferdssammenhengene er forankret i økonomisk teori.

Modellen er først og fremst egnet til å analysere hvordan kapasitetsutnyttningen i økonomien på kort og mellomlang sikt påvirkes av endringer i samlet etterspørsel. Økt etterspørsel, for eksempel økt offentlige kjøp av varer og tjenester eller økt privat forbruk, fører til økt produksjon og sysselsetting. Økt sysselsetting fører til redusert

arbeidsledighet, men også til økt arbeidstilbud. Etter hvert vil dette trekke i retning av økte lønninger og i noen grad også økte priser.

På sikt vil økt reallønn føre til redusert lønnsomhet pr. produsert enhet, noe som isolert sett fører til redusert produksjon og sysselsetting. De positive virkningene på produksjon og sysselsetting av den initiale etterspørselsøkningen er imidlertid sterkere, slik at både aktivitetsnivå og real-lønninger stabiliseres på et høyere nivå.

Alt i alt innebærer dette at det er svake foretrengningseffekter i MODAG av ekspansiv økonomisk politikk. Dette forsterkes av at modellen ikke har noen tilbakekoblingseffekter fra gjeldsutviklingen til tilpasningen i privat eller offentlig sektor.

MSG

MSG er en anvendt likevektsmodell for norsk økonomi. Modellen, som er utviklet av Statistisk sentralbyrå, kan brukes som hjelpemiddel for å vurdere tilpasningene i økonomien over tid. Produkt- og sektorinndelingen i modellen er noe mer detaljert enn i MODAG.

Tallfestingen av adferds- og teknologiparametrene i modellen er basert på nasjonalregnskapstall. Adferdslikningene i modellen er utledet fra optimeringsadferd av rasjonelle agenter, og alle markeder klareres gjennom fleksible priser og lønninger. Produkter og produksjonsfaktorer er, med enkelte unntak, fullstendig mobile på tvers av sektorer og anvendelse. Modellen beskriver en økonomi med full utnyttelse av produksjonsressursene hvor samlet produksjon bestemmes av teknologisk endring og tilgangen på primære produksjonsfaktorer (arbeidskraft og kapital) og naturressurser. Spesielt bidrar fleksible lønninger til at etterspørselsforhold ikke slår ut i endringer i arbeidsledigheten. Modellen egner seg derfor ikke til å analysere hvordan kapasitetsutnyttningen i økonomien på kort og mellomlang sikt påvirkes av endringer i samlet etterspørsel.

Likevektsmekanismene i modellen kan mer generelt oppsummeres som følger:

- Produksjonen i næringene legger beslag på felles ressurser, det vil si varer og tjenester som kan bevege seg mellom ulike anvendelser. Sysselsettingen i en næring kan ikke øke uten at det fører til en reduksjon i sysselsettingen i en eller flere andre næringer og/eller husholdningenes fritid.
- Budsjettbetingelsene for privat sektor og offentlig forvaltning innebærer at økt etterspørsel etter ett gode må føre til lavere etterspørsel etter ett eller flere andre goder.
- Husholdningenes etterspørsel i et marked avhenger av priser og total forbruksutgift. Likevektsprisene i andre markeder får betydning for likevekten i hvert enkeltmarked både gjennom overveltning av kostnader på priser på produkter som selges på hjemmemarkedet og gjennom krysspriseffekter i etterspørselen.

I modellen antas det at rentenivået bestemmes i internasjonale kapitalmarkeder, uavhengig av spare- og investeringsbeslutninger i norsk økonomi. Innenlandsk bruk av produkter som kan

handles internasjonalt, og dermed samlet innenlandsk bruk av varer og tjenester, kan derfor over perioder avvike fra innenlandsk produksjon. Kravet om langsiktig balanse i utenriksøkonomien er i basisforløpet og i virkningsberegningene teknisk sett ivaretatt gjennom eksogene forløp for driftsregnskapet overfor utlandet. I basisforløpet er restriksjonen på utviklingen i driftsregnskapet forenlig med at finanspolitikken følger handlingsregelen og at netto finansinvesteringene i private sektorer i gjennomsnitt er lik null på lang sikt. I virkningsberegninger med endringer i private eller offentlige netto finansinvesteringer er det innarbeidet tilhørende endringer i det eksogent fastsatte forløpet for driftsregnskapet overfor utlandet. Kravforløpet for driftsregnskapet overfor utlandet bestemmer – for en gitt utvikling i produksjonskapasiteten – et tilhørende forløp for nettoeksporten. Hvordan dette forløpet påvirker utviklingen i konkurranseutsatt virksomhet – og dermed utviklingen i reallønningene – vil avhenge av hvordan innenlandsk etterspørsel er fordelt på henholdsvis konkurranseutsatte og skjermede produkter.

Vedlegg 2**Nærmere omtale av basisforløpet***Arbeidsstyrke og gjennomsnittlig arbeidstid*

Framskrivningene av arbeidsstyrken bygger på middelalternativet i Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger fra desember 2002. Befolkningsframskrivningene ligger også til grunn for framskrivningene av pensjoner og ressursbehovet i offentlig tjenesteyting. Framskrivningene av yrkesfrekvensene etter kjønn, utdanning og alder er basert på Statistisk sentralbyrås MOSART-modell. Økt utdanningslengde bidrar i følge MOSART-framskrivningene til en viss økning i yrkesdeltakingen for ferdigutdannede, men lavere yrkesdeltaking for personer under utdanning trekker i motsatt retning.

For utviklingen i gjennomsnittlig arbeidstid kan økt gjennomsnittlig utdanning bidra til økt arbeidstid blant kvinner. Dette kan motvirkes av at økt kvinnelig yrkesdeltakelse isolert sett trekker gjennomsnittlig arbeidstid ned. Samtidig fører økt inntektsnivå over tid til at fritid prioriteres høyere. I framskrivningene er det lagt til grunn at de ulike effektene utlikner hverandre. Det er imidlertid viktig å være klar over risikoen for at reduksjonen i gjennomsnittlig arbeidstid vil kunne fortsette.

Produktivitet og internasjonal økonomi

Ved siden av tilgang på arbeidskraft (og veksten i produksjonskapitalen), bestemmes veksten i produksjonskapasiteten av produktivitsveksten. Produktivitsveksten bestemmes i framskrivningene med utgangspunkt i eksogene anslag for sektorspesifikke variable for veksten i «total fak-

torproduktivitet», det vil si den delen av veksten som ikke kan knyttes til endringer i produksjonsfaktorene. Målt som årlig gjennomsnitt for perioden 2001 – 2050 er det lagt til grunn en vekst i indeksene for total faktorproduktivitet på nær 1,5 pst. Tabell 2.1 gir oversikt over enkelte sentrale forutsetninger knyttet til utviklingen i internasjonal økonomi.

Offentlige finanser

Utviklingen i pensjonsutbetalingene er basert på gjeldende regelverk og de oppdaterte befolkningsframskrivningene fra Statistisk sentralbyrå, jf. tabell 2.2. Sammen med antagelsen om at utviklingen i offentlig forbruk er bestemt av uendret ressursinnsats pr. bruker, innebærer dette at handlingsregelens krav til utviklingen i budsjettunderskuddet skjer gjennom tilpasning av utviklingen i offentlige inntekter. I framskrivningene er det dette beregningsteknisk gjort ved tilpasninger i arbeidsgiveravgiften, mens øvrige skattesatser er holdt konstante i realverdi. Utviklingen i lønnskostnadene bestemmes i framskrivningene av kravet til utviklingen i utenriksøkonomien. Endringer i arbeidsgiveravgiftssatsen vil dermed motsvares av endringer i lønssatsene og påvirke utviklingen i husholdningenes inntekter på samme måte som for eksempel endringer i direkte skatter.

Tabell 2.3 gir en oversikt over utviklingen i ulike offentlige inntekts- og utgiftsposter målt som andel av BNP for Fastlands-Norge. I tabelloppstillingen er inntekter fra petroleumsvirksomheten og netto formuesinntekter holdt utenom. Oppstillingen

Tabell: 2.1 Sentrale forutsetninger. Gjennomsnittlig årlig vekst. Prosent

	2001–2010	2010–2020	2020–2030	2030–2040	2040–2050
Verdensmarkedspriser, indekser	0,00	1,75	1,75	1,75	1,75
Pris på råolje (1993-kroner) ¹	140	140	140	140	140
Internasjonal nominell rente (4,2 pst. i 2001) ¹	6,08	6,08	6,08	6,08	6,08

¹ Nivå ved utgangen av perioden

Tabell: 2.2 Antall pensjonister, gjennomsnittlige og totale pensjonsytelser. Beløp i faste 1999 kroner korrigert for vekst i Folketrygdens grunnbeløp¹⁾

År	Alderspensjon			Uførepensjon			AFP			Etterlattepensjon			Pensjonsytelser totalt mrd.
	Pensjonister, 1000	Pensjon, 1000	Beløp, mrd.	Pensjonister, 1000	Pensjon, 1000	Beløp, mrd.	Pensjonister, 1000	Pensjon, 1000	Beløp, mrd.	Pensjonister, 1000	Pensjon, 1000	Beløp, mrd.	
2001	626,6	102,0	63,9	285,4	106,9	30,5	34,6	120,1	4,2	22,4	64,4	1,4	100,0
2010	643,4	114,4	73,6	393,1	112,1	44,1	56,4	129,7	7,3	19,7	63,9	1,3	126,3
2020	835,0	125,9	105,1	417,6	113,9	47,6	56,3	129,9	7,3	16,6	61,2	1,0	161,0
2030	1027,3	130,4	134,0	421,7	114,0	48,1	63,9	130,6	8,3	15,2	61,0	0,9	191,3
2040	1206,9	131,5	158,7	393,7	113,3	44,6	58,0	130,8	7,6	13,5	62,6	0,8	211,7
2050	1271,4	131,9	167,7	414,9	113,7	47,2	56,3	131,6	7,4	13,7	61,4	0,8	223,1

¹ Foreløpige anslag basert på oppdaterte befolkningsframskrivninger (middelalternativet) fra statistisk sentralbyrå

Kilde: Finansdepartementet

gen gir dermed grunnlag for å etablere et underskuddsbegrep («primærunderskudd») som kan benyttes som indikator for utviklingen i det oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet.

Tabellen illustrerer hvordan handlingsregelen gir rom for en økning i offentlige underskudd fram mot 2030. Tabellen viser imidlertid også at med gjeldende skatte- og avgiftssatser (utenom arbeidsgiveravgift) vil pensjonsordningene og kravet om uendret ressursinnsats pr. bruker i offentlig tjenesteyting imidlertid legge beslag på en betydelig andel av økningen i det finanspolitiske handlingsrommet allerede fram mot 2010 slik at rommet for skattelettelser gjennom redusert arbeidsgiveravgift blir relativt beskjedent. Videre utover i tid bidrar blant annet økningen i stønad-utbetalingene til at skattenivået må øke som andel

av BNP for at utviklingen i offentlige finanser skal være forenlig med handlingsregelen.

Nettofinansinvesteringer etter sektor

I basisforløpet er kravet om langsiktig balanse i utenriksøkonomien i praksis knyttet til utviklingen i netto finansinvesteringene i offentlig forvaltning, jf. tabell 2.4. Dette innebærer at netto finansinvesteringene for privat sektor sett under ett, og for husholdningene og ikke-personlige foretak hver for seg, er om lag null gjennom hele framskrivningsperioden. Dette betyr at husholdningene gjennomgående bruker løpende inntekter til konsum eller boliginvesteringer. Hvis en hadde lagt til grunn at husholdningene i perioden med høy innfasing av oljeinntekter setter til side midler i påvente av perioder med lavere stimulanser fra

Tabell: 2.3 Offentlige inntekter og utgifter utenom inntekter fra petroleumsvirksomheten, overføringer fra Norges Bank og netto formuesinntekter. Andel av BNP for Fastlands-Norge. Prosent

	2001	2010	2020	2030	2040	2050	2001-50
<i>Utgifter</i>	51,2	52,6	53,0	56,0	58,2	59,5	8,3
Stønader	18,1	20,5	24,1	26,3	27,2	27,4	9,3
Off. konsum og investeringer	27,5	27,3	24,5	25,7	27,4	28,8	1,3
Subsidier	2,8	2,1	2,2	1,9	1,6	1,4	-1,4
Andre overføringer	2,8	2,7	2,2	2,1	2,0	1,9	-0,9
<i>Inntekter</i>	49,8	48,7	48,3	50,2	52,5	54,2	4,4
Skatter og avgifter utenom olje	49,3	48,1	48,1	49,9	52,3	54,0	4,7
Andre overføringer	0,6	0,6	0,3	0,3	0,3	0,2	-0,4
<i>Primærunderskudd</i>	1,3	3,9	4,7	5,9	5,7	5,3	4,0

Kilde: Finansdepartementet

Tabell: 2.4 Nettofinansinvesteringer etter sektor. Andel av BNP for Fastlands-Norge. Prosent

	2001	2010	2020	2030	2040	2050	2001-50
I alt	20,2	9,9	7,6	5,8	4,6	3,8	-16,4
- Offentlig forvaltning	19,6	8,9	7,4	5,9	4,6	3,8	-15,8
- Husholdninger	0,2	2,2	0,8	0,0	0,6	0,9	0,7
- Ikke-personlige foretak	0,3	-1,2	-0,6	-0,1	-0,7	-1,0	-1,3

Kilde: Finansdepartementet

finanspolitikken, ville dette bidratt til lavere vekst i innenlandsk etterspørsel og mindre press mot omstillinger i konkurranseutsatt sektor sammenlignet med basisforløpet. Betydningen av alternative antagelser om husholdningenes spareatferd er nærmere omtalt i avsnitt 6.5.

Innenlandsk etterspørsel og nettoeksport

Tabell 2.5 gir en oversikt over langsiktige utviklingstrekk i innenlandsk etterspørsel og nettoeksport utenom olje og gass i basisforløpet. I tråd

med økningen i innfasingen av oljeinntekter fram mot 2020 reduseres nettoeksporten utenom olje og gass som andel av BNP for Fastlands-Norge. Det er i første rekke utviklingen i privat forbruk som bidrar til reduksjonen i nettoeksporten. Videre fram mot 2050 reverseres reduksjonen i nettoeksporten som følge av en mindre markert økning i samlet (privat og offentlig) forbruk og reduksjoner i oljeinvesteringer og investeringer i offentlig forvaltning som andel av BNP for Fastlands-Norge.

Tabell: 2.5 Etterspørselskomponenter. Andel av BNP for Fastlands-Norge. Faste 1999-priser. Basisforløpet

	2001	2010	2020	2030	2040	2050	2001-50
Privat forbruk	58,0	62,3	71,2	73,4	75,5	77,2	19,2
Offentlig forbruk	25,5	24,5	20,9	19,9	19,0	17,8	-7,7
Bruttorealinvesteringer	23,9	20,7	17,3	16,3	14,9	14,2	-9,7
Herav: Oljeinvesteringer	4,7	2,7	1,6	1,0	0,4	0,2	-4,5
Offentlig forvaltning	3,5	3,1	2,3	1,9	1,5	1,2	-2,3
Boliginvesteringer	4,7	4,6	5,2	5,5	5,4	5,5	0,8
Fastlandsforetak	10,2	9,7	7,7	7,4	7,0	6,8	-3,4
Industri	2,1	1,7	1,4	1,5	1,3	1,3	-0,8
Øvrige fastlandsforetak	8,1	8,1	6,3	5,9	5,7	5,5	-2,6
Lagerendring	1,7	2,0	1,5	1,5	1,5	1,5	-0,2
Nettoeksport utenom olje og gass	-5,9	-5,7	-7,7	-7,7	-7,3	-6,8	-0,9

Kilde: Finansdepartementet

Vedlegg 3

En formell fremstilling av hovedkursteorien

Hovedkursteorien viser sammenhenger som gjelder på lang sikt, og resultatene som følger av modellen er derfor å betrakte som langsiktsløsninger. En sentral forutsetning for teorien er at lønnsandelene, eller lønnsomheten, både i skjermet sektor (s) og konkurranseutsatt sektor (k), er stabile over tid. Samtidig forutsettes det samme lønnsvekst over tid i de to sektorene.

I modellen under har vi introdusert et ledd som reflekterer innfasingen av oljeinntekter (leddet k i likning (3)). Ved å inkludere dette leddet kan en beregne en bane for lønnsveksten under forutsetning om at realappresieringen skjer gjennom en lønnsvekst som er høyere i Norge enn hos handelspartnerne, og ikke gjennom en styrket nominell valutakurs. Dette innebærer at lønnsandelen i konkurranseutsatt sektor øker over tid. Rimeligheten av denne antagelsen er drøftet nærmere i avsnitt 7.5 og kapittel 5.

Mer formelt kan hovedkursteorien fremstilles på følgende måte:

$$1 \quad p_k = p_k^* + v$$

$$2 \quad p_i = p_i^* + v$$

$$3 \quad w - p_k = z_k + k$$

$$4 \quad w - p_s = z_s$$

$$5 \quad = p_i + 1 - p_s$$

Likningene (1) og (2) sier at prisveksten på internasjonalt handlede varer målt i felles valuta over tid må være lik mellom land. Prisveksten på konkurranseutsatte varer i norske kroner p_k må da være lik prisveksten på p_k^* verdensmarkedet pluss endringen i valutakursen v . Tilsvarende vil prisveksten på importerte varer i norske kroner p_i være lik summen av prisveksten på verdensmarkedet p_i^* og endringen i valutakursen v . Likningene (3) og (4) viser utviklingen i lønnsomheten gitt ved lønnskostnadsandelen i henholdsvis konkurranseutsatt og skjermet sektor. I skjermet sektor holder kon-

kurranse mellom bedriftene og mulighetene for full kostnadsoverveltning lønnsomheten uendret – reallønna $w - p_s$ blir lik produktivitetsveksten z_s . I konkurranseutsatt sektor gir (k) uttrykk for at lønnsomheten svekkes når oljepenger innfases – reallønna $w - p_k$ blir høyere enn produktivitetsveksten z_k , tilsvarende nivået på (k). Produktivitetsveksten tas som gitt i modellen. Likning (5) viser at konsumprisveksten er et vektet gjennomsnitt av prisveksten på importerte konsumvarer og prisveksten på varer og tjenester produsert i skjermet sektor. α angir vekten til de importerte konsumvarene i konsumprisindeksen.

Modellen (1) – (5) viser sammenhenger som må antas å gjelde i den perioden vi skal fase inn mer oljeinntekter. Når innfasingen av oljeinntekter ikke øker lengre, vil $k = 0$, og lønnskostnadsandelen i k-sektor vil måtte være stabil. Vi er interessert i å løse modellen for lønns- og prisvekst under ulike forutsetninger om pengepolitisk regime.

Fast valutakurs

$$5 \quad w = p_k^* + v + z_k + k$$

$$6 \quad = \alpha p_i^* + (1 - \alpha) p_k^* + v + (1 - \alpha) z_k + k - z_s$$

Med fast valutakurs $v = 0$ blir lønnsveksten bestemt av prisveksten ute, av produktivitetsveksten i konkurranseutsatt sektor og den årlige svekkelsen av konkurranseevnen som følger av økt bruk av oljepenger, jf. likning (5). Dersom produktivitetsveksten i konkurranseutsatt sektor er den samme i Norge som hos våre handelspartnerne, og lønnsandelen skal være stabil (uendret konkurranseevne), må lønnsveksten i Norge være på linje med lønnsveksten hos handelspartnerne. I en situasjon der oljeinntektene skal fases inn, kommer et påslag på k pst. pr. år.

Fra likning (6) ser vi at konsumprisveksten blir bestemt av prisveksten på importerte og eksporterte varer, forskjellen mellom produktivi-

tetsveksten i konkurranseutsatt og skjermet sektor og et ledd som uttrykker svekkelsen av lønnsomheten i k-sektor som følge av innfasing av oljeinntekter. Prisveksten på importerte varer påvirker konsumprisveksten direkte. Prisveksten på eksportvarer påvirker konsumprisindeksen via effekten den har på lønnsveksten og derigjennom prisveksten på varer og tjenester produsert i skjermet sektor. En varig økning i produktivitetsveksten i konkurranseutsatt sektor vil gi rom for økt lønnsvekst og bidra til økt prisvekst. En varig økning i produktivitetsvekst i skjermet sektor vil ikke øke lønnsveksten, men bidra til lavere prisvekst.

Virkningen av den økte bruken av oljeinntekter på prisstigningen er lik andelen som hjemmeproduerte varer utgjør i konsumprisindeksen $\frac{1}{1-\alpha}$ ganget med den årlige svekkelsen i den kostnadmessige konkurranseevnen (k). Dersom inflasjonen skal være $\frac{1}{2}$ prosentpoeng høyere enn hos våre handelspartnere (dvs. i samsvar med differansen mellom inflasjonsmålet i Norge og det gjennomsnittlige inflasjonsmålet hos våre handelspartnere), innebærer det at den årlige konkurranseevnesvekkelsen vil være $1 - \frac{1}{1-\alpha} \frac{1}{2}$. Dersom α for eksempel er 30 pst., blir den implisitte årlige konkurranseevnesvekkelsen $\frac{3}{4}$ pst.

Inflasjonsmål (fleksibel valutakurs)

$$\frac{1}{1-\alpha} w = \frac{1}{1-\alpha} + \frac{\alpha}{1-\alpha} p_k^* - \frac{\alpha}{1-\alpha} p_i^* + \frac{\alpha}{1-\alpha} z_k + k + (1-\alpha) z_s$$

Hvis prisveksten på eksportvarer og importerte konsumvarer var den samme $\frac{1}{1-\alpha} p_k^* - \frac{\alpha}{1-\alpha} p_i^* = 0$, ville lønnsveksten bli bestemt av innenlandske forhold alene, jf. likning (7). På lang sikt blir lønnsveksten i så fall lik inflasjonen (prismålet) pluss en veid sum av produktivitetsveksten i de to sektorene. Virkningen på lønnsveksten av svekket lønnsomhet i konkurranseutsatt sektor kommer til uttrykk som et «påslag» på produktiviteten i denne sektoren. En varig økning i produktivitetsveksten, enten det er i begge eller bare i en av sektorene, vil øke rommet for lønnsvekst. Hvis prisveksten på importerte konsumvarer er lavere enn prisveksten på varer produsert i konkurranseutsatt sektor, øker også rommet for lønnsvekst.

Løsningen for valutakursen blir:

$$\frac{1}{1-\alpha} v = \frac{1}{1-\alpha} - \frac{\alpha}{1-\alpha} \frac{1}{1-\alpha} p_k^* + \frac{\alpha}{1-\alpha} p_i^* - \frac{1}{1-\alpha} - a \frac{\alpha}{1-\alpha} z_k + k - \frac{\alpha}{1-\alpha} z_s$$

Vi kan gi likning (8) et mer intuitivt innhold ved å anta at handelspartnerne er ett land som har den samme produktivitetsutviklingen som i Norge, den samme prisveksten på eksportvarer og importerte konsumvarer og den samme andelen importerte konsumvarer i konsumprisindeksen som i Norge. Vi legger til grunn at handelspartnere ikke skal fase inn inntekter fra utvinning av naturressurser (dvs. $k = 0$ for handelspartnerne). Vi kan da sette opp en modell for handelspartnerne lik den for Norge. Da får vi følgende uttrykk for valutakursen:

$$\frac{1}{1-\alpha} v = \frac{1}{1-\alpha} - \frac{\alpha}{1-\alpha} h - \frac{1}{1-\alpha} - \frac{\alpha}{1-\alpha} k$$

der $\frac{\alpha}{1-\alpha} h$ er konsumprisveksten hos handelspartnerne. Hvis vi først antar at $k = 0$, sier likning (9) at utviklingen i kronekursen over tid bestemmes av forskjellen mellom inflasjonsnivået i Norge og inflasjonsnivået hos handelspartnerne. Høyere inflasjon i Norge enn hos handelspartnerne vil i så fall motsvares av en gradvis depresiering av kronekursen. Hvis $k \neq 0$, og vi holder fast ved antagelsen om at realappresieringen skjer gjennom høyere lønnsvekst enn hos handelspartnerne og ikke sterkere krone, vil den årlige svekkelsen av konkurranseevnen som følger av økt bruk av oljeinntekter motsvare forskjellene mellom inflasjonsmålene i Norge og handelspartnerne, dvs. at $\frac{1}{1-\alpha} - \frac{\alpha}{1-\alpha} h = \frac{1}{1-\alpha} - \frac{\alpha}{1-\alpha} k$. Valutakursen forblir pr. forutsetning uendret.

Anslag på lønnsveksten

I Inflasjonsrapport 3/02 drøfter Norges Bank en tilsvarende fremstilling av hovedkursteorien. Norges Bank tar utgangspunkt i en langsiktig situasjon, der en ikke modellerer en eventuell realappresiering som følge av økt bruk av oljeinntekter, dvs. at $k = 0$. En annen forskjell er at Norges Bank sammenliknet med modellen over (likning 1-5) legger til grunn at $\frac{1}{1-\alpha} p_k^* = \frac{\alpha}{1-\alpha} p_i^*$. Likning (7) reduseres da til:

$$\frac{1}{1-\alpha} w = \frac{1}{1-\alpha} + \frac{\alpha}{1-\alpha} z_k + \frac{1}{1-\alpha} - \frac{\alpha}{1-\alpha} z_s$$

Norges Bank tallfester de eksogene parametrene i likning (7'). Norges Bank tar utgangspunkt i en langsiktig situasjon, og redegjør ikke for eventuelle forutsetninger om forløpet for realappresieringen i forbindelse med sin analyse. I sin tallfesting av de eksogene størrelsene definerer Norges Bank skjermet sektor til å omfatte offentlig og privat tjenesteyting, varehandelen og

delers av industrien som på grunn av handelsbarrierer er skjermet for konkurranse fra utlandet. Norges Bank anslår årlig veksten i arbeidsproduktiviteten for denne gruppen til å være den samme som gjennomsnittet for de siste 20 årene, dvs. 1¼ pst. For konkurranseutsatt sektor legger Norges Bank gjennomsnittlig produktivitsvekst hos våre handelspartnere de siste 20 årene – rundt 3 pst. – til grunn. Andelen importvarer i konsumprisindeksen er satt til 0,25-0,3. I tillegg legger Norges Bank til grunn at prisutviklingen på varer fra konkurranseutsatt sektor og på importvarer er den samme over tid. Dette gir en lønnsvekst i langsiktig likevekt på om lag 4½ pst. og en årlig depresiering av kronekursen på om lag ½ pst.

Bjørnstad (2002) bruker en tilsvarende modell som (1-5). I motsetning til Norges Bank inkluderer Bjørnstad et ledd som reflekterer konkurranseevnesvekkelsen (realappresiering) som følger av økt innfasing av oljeinntekter. Bjørnstad er kritisk til Norges Banks anslag på de eksogene variablene, og argumenterer for at lønnsveksten kan være betydelig høyere enn hva Norges Bank anslår. Han argumenterer for at:

- Prisveksten på eksportvarer med høyt teknologinnhold produsert i et høykostland som Norge vil være høyere enn prisveksten på importerte konsumvarer. Økt handelsliberalisering og økt import fra lavkostland vil forsterke dette. Norske eksportvarer leveres dessuten i liten grad til konsum. I følge Bjørnstad er derfor Norges Banks forutsetning om lik prisvekst på eksportvarer og importerte konsumvarer urealistisk.
- Importandelen i konsumprisindeksen er høyere enn hva Norge Bank legger til grunn.
- Produktivitsveksten i skjermet sektor er høyere enn lagt til grunn i Norges Banks beregninger. Han viser til at Norges Bank inkluderer offentlig sektor i beregning av produktivitsveksten, men at tjenester produsert i denne sektoren har liten vekt i konsumprisindeksen. Han viser i tillegg til at produktivitsveksten i privat tjenesteyting er oppjustert etter Statistisk sentralbyrås siste tallrevisjon.
- Konkurranseevnesvekkelsen som skyldes økt bruk av oljepenger vil komme gjennom svekket lønnsomhet i konkurranseutsatt sektor i den perioden oljepengene fases inn, dvs. at reallønnsveksten i konkurranseutsatt sektor er høyere enn produktivitsveksten.

Ved å legge andre forutsetninger til grunn enn

Norges Bank kommer Bjørnstad til at rommet for lønnsvekst kan være så mye som 1,7 prosentpoeng høyere enn det Norges Banks har beregnet. Bjørnstad tar ikke stilling til hvilken rolle den nominelle valutakursen kan spille (og har spilt) i realiseringen av en slik realappresiering, og synes å legge til grunn at realappresieringen i sin helhet vil finne sted gjennom en sterkere kostnadsvekst i Norge sammenliknet med hos handelspartnerne. Generelt kan Bjørnstads anslag på enkelte av størrelsene virke optimistiske, særlig når det gjelder utviklingen i bytteforholdet og produktiviteten:

- Selv om eksportprisene har vokst noe mer enn importprisene over de siste 13 årene, kan det virke optimistisk å legge dette til grunn som en varig trend i årene fremover.
- Selv om produktivitsveksten på 1990-tallet i skjermet sektor ble justert opp etter Statistisk sentralbyrås siste tallrevisjon, er dette drevet av særlig sterk produktivitsvekst innen detaljhandel og finansiell tjenesteyting. Dette er næringer som på 1990-tallet opplevde store endringer både teknologisk og markedsmessig. Det kan være optimistisk å legge til grunn at denne trenden fortsetter framover.

Også anslaget for produktivitsvekst i konkurranseutsatt sektor er svært usikkert, jf. kapittel 4. Norges Bank legger til grunn at produktivitsveksten for konkurranseutsatt sektor vil være på linje med gjennomsnittet for handelspartnerne de siste 30 årene – dvs. 3 pst. pr. år i gjennomsnitt. Dette kan virke høyt sett i lys av at produktivitsveksten i industrien på 1990-tallet ble anslått til bare 0,8 pst. etter Statistisk sentralbyrås siste tallrevisjon, og at gjennomsnittlig vekst i industriens produktivitet i perioden 1970 til 2001 var 1,8 pst. pr. år. Trolig er produktivitsveksttallene for 1990-tallet på grunn av målefeil for lave, jf. kapittel 4. Et rimelig anslag for produktivitsveksten i konkurranseutsatt sektor i årene framover kan således være 2 pst. pr. år.

Rommet for lønnsvekst er svært følsomt for til dels små endringer i de eksogene parametrene. Det er også betydelig usikkerhet knyttet til anslagene på de eksogene parametrene i likning 7. Tabell 3.1 viser beregninger av lønnsvekstbaner med ulike forutsetninger om de eksogene variablene:

- Alternativ 1 viser Norges Bank beregninger.
- Alternativ 2 viser en beregning der en legger til grunn en produktivitsvekst på 2 pst. i konkurranseutsatt sektor og samme produktivitsvekst i skjermet sektor som Norges Bank

Tabell: 3.1 Årlig lønnskostnadsvekst under ulike anslag på de eksogene variablene

	Alternativ 1 (Norges Bank)	Alternativ 2	Alternativ 3	Alternativ 4	Alternativ 5
Lønnskostnadsvekst	4½	4¼	4½	4½	4
Anslag på eksogene størrelser					
Inflasjon	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
Importens andel i KPI	0,25-0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Produktivitetsvekst i s-sektor	1¾	1¾	1¾	1¾	1½
Produktivitetsvekst i k-sektor	3	2	2	2	1¾
Eksportprisvekst	1¾	1¾	1¾	2¼	1¾
Importprisvekst	1¾	1¾	1¾	1¼	1¾
Svekket lønnsomhet i k-sektor	0	0	¾	0	0

legger til grunn, dvs. 1¾ pst. Importprisene er antatt å utvikle seg i tråd med eksportprisene. Importprisenes andel av KPI er satt til 0,3.

- Alternativ 3 legger til grunn samme forutsetninger som i alternativ 2. I tillegg legger en til grunn at realappresieringen i sin helhet kommer gjennom høyere lønns- og prisvekst i Norge enn hos handelspartnerne.

- Alternativ 4 viser konsekvensen av å endre forutsetningen i alternativ 2 om uendret bytteforhold. Med en forbedring av bytteforholdet i tiden framover øker rommet for lønnsvekst.
- Alternativ 5 viser konsekvensen av å endre forutsetningen i alternativ 2 om produktivitetsveksten. Med lavere produktivitetsvekst reduseres rommet for lønnsvekst.

Vedlegg 4**Regionale lønnsforskjeller**

Erling Barth og Harald Dale-Olsen, Institutt for samfunnsforskning

Formålet med dette notatet er å gi en beskrivelse av regionale lønnsforskjeller i Norge. Fylke brukes som geografisk enhet. Spørsmålet er om lønnsnivået er forskjellig i ulike fylker, når vi sammenlikner arbeidstakere med tilsvarende kvalifikasjoner. Vi bruker enkel regresjonsanalyse for å beregne lønnsforskjeller kontrollert for forskjeller i utdanningsnivå, alder, kjønn og næring. Vi benytter data fra Levekårsundersøkelsene fra 1997 og 2000, samt data fra administrative registre fra 1997. Begge datakilder stammer fra Statistisk sentralbyrå.¹ Analysene gjennomføres separat for privat, kommunal og statlig sektor.

Hvorfor lønnsforskjeller mellom fylker?

Regionale lønnsforskjeller har to funksjoner. For det første bidrar de til *balanse i det lokale arbeidsmarkedet*. Ulike regioner kan oppleve forskjellige former for økonomiske sjokk. Det kan være positive sjokk som funn av en naturressurs, store fiskefangster, en politisk beslutning om ilandføring av olje eller gass, lokalisering av hovedflyplass eller etablering av en større hjørnesteinsbedrift. Eller negative sjokk som nedlegging av hjørnesteinsbedrifter eller prisfall på viktige eksportvarer. I slike tilfeller bidrar regional lønnsfleksibilitet til å redusere svingningene i arbeidsledigheten og holde arbeidsledigheten nede. På lengre sikt bidrar regional lønnsfleksibilitet til å bringe samsvar mellom bedriftsetableringer og befolkningsgrunnlag i ulike regioner.

For det andre innebærer regionale lønnsforskjeller *kompensasjon for ulikheter i levekostnader* mellom regioner. Levekostnadene er større i pressområder, fordi det er knapphet på gitte resursser som gode tomter nær bysentra.

Bokostnadene er betydelig større i de store byene, og regionale lønnsforskjeller bidrar til å kompensere for slike forskjeller mellom regioner.

Regional balanse krever samsvar mellom bedriftsetableringer og befolkning. Bedriftsetableringer følger lav lønn og folk følger høy lønn. Hvis folk er bofaste og flytter lite på seg, blir kravene til fleksibilitet i lønnsdannelsen større fordi bedriftsetableringene må gjøre hele tilpasningen. Hvis folk derimot flytter mye på seg, blir kravet til lønnsfleksibilitet mindre. Med forskjeller i næringsgrunnlag og andre naturgitte forutsetninger som klima og transportavstander, kan regionale lønnsforskjeller bidra til å opprettholde et spredt bosettingsmønster. Behovet for regional lønnsfleksibilitet blir aktualisert i betydelig grad av nedbyggingen av arbeidsgiveravgiften. Den differensierte arbeidsgiveravgiften har antakelig bidratt til å kunne holde regionale lønnsforskjeller nede.

Mål på lønnsforskjeller mellom fylker

Vi regner ut prosentforskjeller i timelønn mellom fylker. Tallene beregnes som prosentavvik fra landsgjennomsnitt, eller som prosentavvik fra timelønnsnivået i Oslo. I tabell 4.1 viser vi fylkesforskjeller i timelønn. Den første kolonnen viser fylkesforskjeller i gjennomsnittlig timelønn. Vi ser at Oslo kommer ut med høyest timelønn. 13 prosent over landsgjennomsnittet. Akershus og Rogaland kommer også ut på pluss siden. Sogn og Fjordane, Finnmark og Oppland har alle mer enn 10 prosent lavere nivå enn landsgjennomsnittet.

Et mål på spredning mellom fylker er standardavviket til prosentdifferansene. Dette er et mål på det gjennomsnittlige avviket fra landsgjennomsnittet. Standardavviket er i overkant av 6 prosentpoeng.

Men det er jo betydelige forskjeller mellom fylkene i kvalifikasjonsnivå, næringsstruktur med videre. Vi presenterer derfor tall som er

¹ Alle tall i dette notatet stammer fra egne beregninger, som Statistisk sentralbyrå selv sagt ikke står ansvarlig for.

korrigert for forskjeller i kjønns sammensetning, utdanningsnivå, alders sammensetning og næringstilknytning i kolonnene for «Korrigert timelønn».² Dette blir da timelønnsforskjellen mellom arbeidstakere med samme kjønn, utdanningslengde, erfaring, ansiennitet og i samme næring. Vi ser at lønnsforskjellene er blitt mindre som følge av denne kontrollen, men at det fortsatt er Oslo, Akershus og Rogaland som ligger på topp. Sogn- og Fjordane, Finnmark, Nord-Trøndelag, Oppland og Aust-Agder ligger godt under gjennomsnittet. Beregnet standardavvik er redusert med over ett og et halvt prosentpoeng etter timelønnskorreksjonen, slik at den gjennomsnittlige avstanden fra landsgjennomsnittet nå ligger på 4,6 prosentpoeng.

Litt om målet på timelønn og datakildene

I registerdataene bruker vi kontantlønn pluss naturaltelseter, slik de registreres på årsoppgaven fra bedriften, korrigert for antall dager i arbeidsforholdet samme år og tre grove arbeidstidsindikatorer. Vi har også produsert noen tall basert på Levekårsundersøkelsene 1997 og 2000 (se Tabell 4.2). Lønns målet i levekårsundersøkelsen er oppgitt bruttolønn, korrigert for oppgitt antall arbeidstimer i uken. Målet skal inkludere «vanlig» overtid.

Vi ser at tallene fra de to kildene gir et nokså likt bilde. Tallene for Aust-Agder og Sogn- og Fjordane er imidlertid avvikende. Hvilke av tallene skal vi så stole på, registerdataene eller levekår? Levekårsdataene er klart mest usikre, rett og slett fordi de er basert på utvalg, som kan være særlig små i enkelt fylker (det er da også derfor vi har slått sammen 1997 og 2000-dataene). Grunnen til at vi likevel har dem med her, er at de inneholder et bedre mål på timelønn enn det vi har i registerdataene. Dessuten er de ferskere enn registerdataene vi har tilgjengelig. I registerdataene har vi tatt utgangspunkt i observert ukelønn for personer som har registrert arbeidstid på over 30 timer

Tabell: 4.1 Fylkesforskjeller i timelønn og arbeidstid. Avvik fra landsgjennomsnitt 1997¹

	Gjennomsnittlig timelønn	Korrigert timelønn
Østfold	-7,8	-5,1
Akershus	3,3	4,8
Oslo	13,2	8,2
Hedmark	-7,8	-5,7
Oppland	-10,7	-7,0
Buskerud	-3,5	-1,2
Vestfold	-6,5	-4,8
Telemark	-7,5	-4,8
Aust-Agder	-8,7	-7,0
Vest-Agder	-5,7	-3,2
Rogaland	3,5	2,8
Hordaland	-1,2	-2,0
Sogn og Fjordane	-13,9	-9,7
Møre og Romsdal	-6,8	-5,6
Sør-Trøndelag	-5,8	-5,9
Nord-Trøndelag	-8,7	-7,8
Nordland	-6,1	-4,6
Troms	-5,8	-4,9
Finnmark	-10,9	-8,1
Standardavvik	6,2	4,6

¹ Korrigert timelønn er korrigert for, utdanningslengde, erfaring, ansiennitet og næring, se fotnote 2. Timelønnen her er basert på ukelønn for ansatte med mer enn 30 timers arbeidsuke, uten å korrigere for forskjeller i arbeidstid mellom fylker.

i uken. Deretter har vi beregnet ukelønn ved å dividere på et beregnet timetall. Men dette timetallet varierer ikke mellom fylker. Hvis folk jobber gjennomsnittlig mer i ett fylke, vil derfor dette slå noe ut også i beregnet timelønn. Levekårsdataene har ikke dette problemet, idet folk har oppgitt hvor mange timer de jobber hver uke. I den neste kolonnen viser vi fylkesforskjeller i ukentlig arbeidstid for fulltidsarbeidende menn. Det viser seg at arbeidstakerne jobber noe mer i Oslo, 4,7 prosent over landsgjennomsnittet. Dette kan forklare noe av forskjellene mellom 8,2 og 4 prosent som er estimert for Oslo, og på samme måte kan vi forklare noe av forskjellen mellom -4,6 og -2,2 for Nordland med at gjennomsnittlig arbeidstid er noe lavere der. Alle forskjellene mellom resultatene fra de to datakildene kan imidlertid ikke forklares på denne måten. For eksempel går tallene for Møre- og Romsdal andre vei, registerdataene, som er basert på ukelønn, er enda lavere enn levekårsdataene som er basert på timelønn, enda det

² Korreksjonen er gjort på følgende måte. Vi estimerer en log lønns relasjon med forklaringsvariablene kjønn, utdanningsnivå, utdanning kvadrert, potensiell erfaring (alder - alder ved ferdig utdanning), erfaring kvadrert, årsummy (i levekårsdataene), ansiennitet i samme bedrift og ansiennitet kvadrert (i registerdataene) og 15 næringsdummier i tillegg til en dummyvariabel for hvert fylke. Deretter beregner vi differansen i fylkeslønnsnivået fra landsgjennomsnittet i prosent av landsgjennomsnittet for standardiserte personer (samme utdanningslengde, kjønn, erfaring, ansiennitet og næring). I analysene for enkelt sektorer og grupper nedenfor er tallene basert på separate regresjonsanalyser, slik at alle koeffisientene er tillatt å variere mellom sektorene.

Tabell: 4.2 Fylkesforskjeller i timelønn og arbeidstid. Avvik fra landsgjennomsnitt¹⁾

	Korrigert timelønn		Arbeidstid per uke	Korrigert timelønn
	Register 1997 (samme som i tabell 4.1)	Levekår 1997-2000	Levekår 1997-2000	Register 1997 Imputert antall timer
Østfold	-5,1	-3,1	-3,2	-2,5
Akershus	4,8	4,9	0,7	4,6
Oslo	8,2	4,0	4,7	6,1
Hedmark	-5,7	-4,0	0,3	-6,0
Oppland	-7,0	-5,1	-0,9	-6,7
Buskerud	-1,2	2,7	-2,9	-1,1
Vestfold	-4,8	1,4	-1,1	-5,8
Telemark	-4,8	-2,5	-2,2	-4,0
Aust-Agder	-7,0	0,7	-3,5	-2,7
Vest-Agder	-3,2	-3,1	0,0	-5,9
Rogaland	2,8	2,8	-2,7	5,0
Hordaland	-2,0	1,3	-2,7	1,3
Sogn og Fjordane	-9,7	-1,3	-2,4	-10,8
Møre og Romsdal	-5,6	-0,8	4,6	-8,5
Sør-Trøndelag	-5,9	-1,7	-0,8	-5,8
Nord-Trøndelag	-7,8	-6,6	-4,5	-5,5
Nordland	-4,6	-2,2	-4,9	-2,3
Troms	-4,9	-5,3	-4,4	-0,5
Finnmark	-8,1	-1,5	-1,7	-8,3
Standardavvik	4,6	3,2	2,7	4,8

¹⁾ Korrigert timelønn er korrigert for år (levekårsundersøkelsen), utdanningslengde, erfaring, ansiennitet (register) og næring. Registerlønnen er basert på ukelønn for ansatte med mer enn 30 timers arbeidsuke, uten å korrigere for forskjeller i arbeidstid mellom fylker. Arbeidstid per uke er beregnet for menn med mer enn 30 timers oppgitt arbeidstid. Imputert arbeidstid er basert på en prediksjon fra levekårsdataene på grunnlag av samme variabler som er i regresjonsmodellen samt sektor.

ser ut til at de jobber mye i Møre- og Romsdal. Vi tror dette i hovedsak skyldes usikkerheten knyttet til tallene fra Levekårsundersøkelsen.

For å se hvor mye forskjellen i arbeidstid betyr for estimatene, har vi i siste kolonne beregnet nye fylkesforskjeller, etter at arbeidstiden til hver enkelt er beregnet ut fra en arbeidstidsrelasjon estimert fra Levekårsundersøkelsen. Her har vi altså kontrollert for et anslag på arbeidstiden for hver enkelt basert på kjønn, år med utdanning, arbeidserfaring, næring, sektor og fylke. Vi sammenlikner første og siste kolonne i tabellen og finner at gjennomsnittet for Oslo er noe redusert, gjennomsnittet for Aust-Agder er betydelig redusert og videre en reduksjon (mot null) for Troms. Ellers er det ikke store utslag. Forskjellen mellom registerdata og levekårsdata er fortsatt store når det gjelder Sogn- og Fjordane, der arbeidstidskorreksjonen ikke førte til noen reduksjon i fylkeslønnforskjellen i det hele tatt.

Alt i alt er det størst grunn til å stole på tallene fra registerdataene. Det er da også de vi bruker mest i denne gjennomgangen. Men vi minner altså om at noe av forskjellene her kan føres tilbake til forskjeller i arbeidstid mellom fylker.

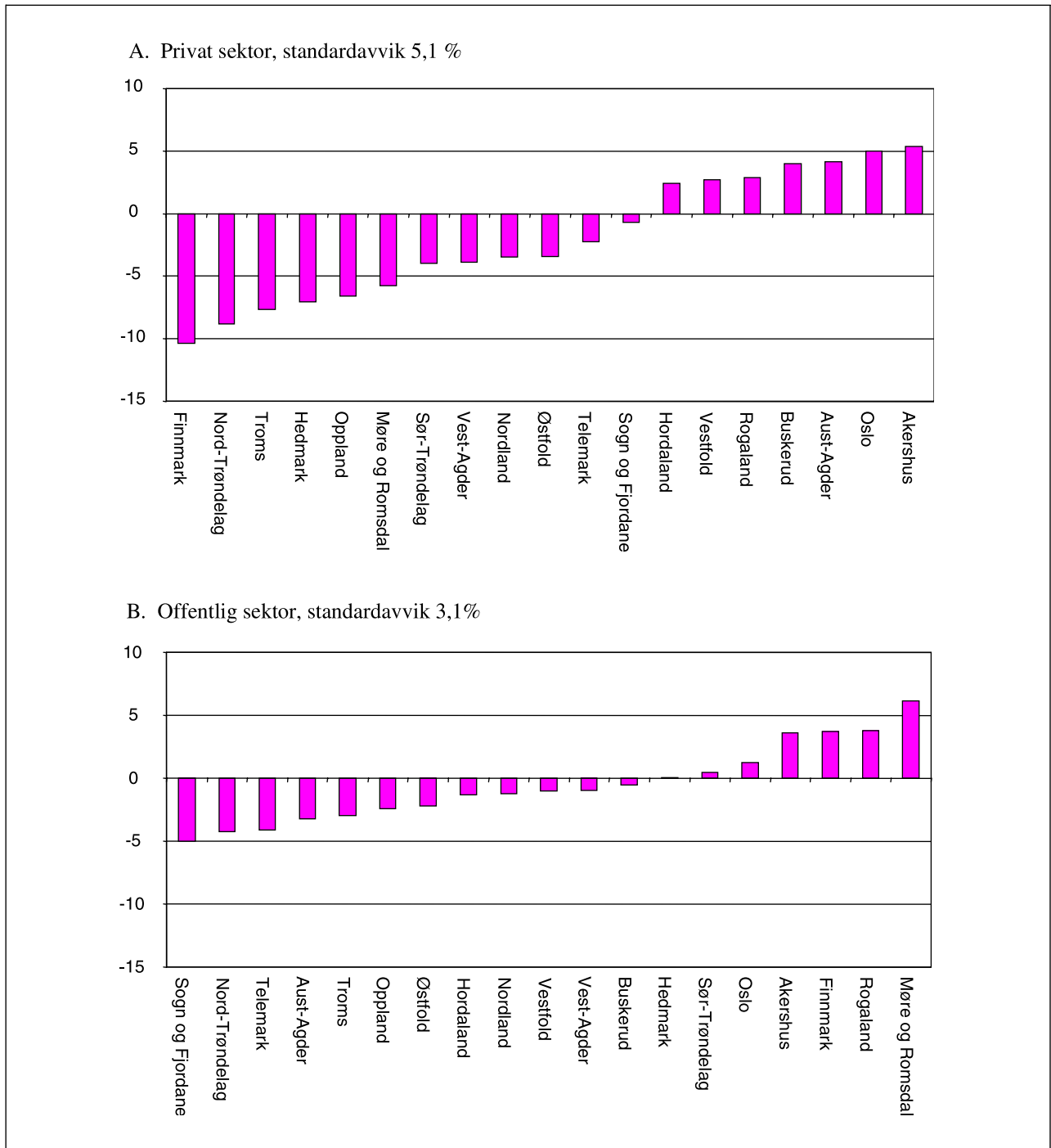
Store sektorforskjeller

Det er mindre fylkeslønnforskjeller i offentlig enn i privat sektor. I figur 4.1 viser vi fylkeslønnforskjellene for henholdsvis privat og offentlig sektor. Tallene er beregnet ved hjelp av Levekårsundersøkelsen 1997 og 2000. Vi ser av figur 4.1 at fylkeslønnforskjellene er langt mindre i offentlig enn privat sektor. Figurene er sortert slik at fylket med lavest estimert lønn starter til venstre i figuren. Rekkefølgen er derfor forskjellig i de to figurene. Det som ikke framgår av figuren, er at fylkeslønnforskjellene vi observerer i offentlig sektor ikke er statistisk signifikant for-

skjellige fra null. Spesielt er estimatet for Møre og Romsdal, som ser høyt ut i forhold til de andre tallene, statistisk svært usikkert. Standardavviket til lønnsforskjellene i offentlig sektor er pluss, minus 3,1 prosent, noe som tyder på små lønnsforskjeller.

I privat sektor er fylkeslønnforskjellene større. De er også statistisk signifikante. Nord- og Midt Norge ligger lavest i lønnsnivå, mens Oslo og Akershus ligger på topp.

Registerdataene gir oss imidlertid muligheter for å se på mer detaljerte grupper. I figur 4.2 a) viser vi fylkeslønnforskjellene i privat sektor,



Figur: 4.1 Fylkeslønnforskjeller etter hovedsektor. Prosentavvik fra landsgjennomsnitt i samme sektor. Levekårsdata 1997-2000. Korrigert timelønn.¹

¹ Korrigerte timelønnstall basert på en regresjonsmodell med en årsummy, antall år med utdanning, erfaring, erfaring kvadrert, kjønn, deltidsvariable og næringsdummier i tillegg til fylkesindikatorene.

målt som avvik fra gjennomsnittsnivået for hele landet for privat sektor. Vi finner Sogn- og Fjordane nederst sammen med Finnmark. Deretter kommer en stor gruppe fylker med omtrent likt lønnsnivå. På toppen skiller Buskerud, Hordaland, Rogaland, Akershus og Oslo seg ut. Sammenlikner vi med figuren fra Levekårsdataene, er det særlig Aust-Agder som skiller seg ut. Vi tror tallet for Aust-Agder er usikkert i Levekårsdataene, grunnet få observasjoner.

I den andre delen av figur 4.2 finner vi tilsvarende tall for offentlig sektor. Vi ser først på kommunesektoren (som også inkluderer fylkeskommunale virksomheter). Vi ser at det er svært liten lønsspredning mellom fylker, sammenliknet med privat sektor. Mens standardavviket til fylkeslønnsforskjellene var 6,4 prosent i privat sektor, er de bare 2,4 prosent i kommunal sektor. Tallene for staten oppviser noe mer forskjeller enn i kommunene, særlig når det gjelder Trøndelagsfylkene, og Sogn- og Fjordane, som alle har mer enn 10 prosent lavere lønnsnivå enn landsgjennomsnittet. Imidlertid ser vi at det er mindre lønnsforskjeller mellom alle de øvrige fylkene i staten. I staten er standardavviket 4,9 prosent.

Schöne (2002) finner et tilsvarende mønster mellom sektorene. Ved hjelp av et annet datamateriale viser han også at lønnsforskjellene mellom fylker i staten har vært små og stabile i hele perioden etter 1987.

Vi har altså sett at det er betydelig større lønnsforskjeller mellom fylker i privat enn offentlig sektor. Særlig er lønnsforskjellene små i kommunal sektor. I det følgende splitter vi sektorene ytterligere opp, for å gi et mer detaljert bilde på næringsnivå. I disse figurene bruker vi lønnsnivået i Oslo for samme sektor som referansenivå. For privat sektor kan det være spesielt interessant å se på forholdene i skjermet og konkurranseutsatt sektor hver for seg. I figur 4.3 viser vi derfor tilsvarende tall for de to delene av næringslivet. Konkurranseutsatt sektor omfatter i hovedsak industrien unntatt nærings- og nytelse samt grafisk, i tillegg kommer skog, fiske og olje-/bergverk. Det øvrige er definert som skjermet.³ Vi ser av figurene at fylkeslønsspredningen er større i konkurranseutsatt sektor, i hovedsak på grunn av lønnsnivået i de nordligste fylkene og Hedmark. Legg merke til at vi av den grunn har utvidet skalaen i figuren. Rogaland ligger over Oslo i konkur-

Tabell: 4.3 Standardavviket til fylkeslønnsforskjellene etter sektor.¹

Privat K-sektor	9,6%
Privat S-sektor	6,3%
Staten uten helse og undervisning	6,0%
Kommunene uten helse og undervisning	3,2%
Offentlig helse	4,6%
Offentlig undervisning	4,9%

¹ Tabellen viser standardavviket til fylkeslønnsforskjellene i figur 4.3 og 4.4.

ranseutsatt sektor. Skjermet sektor har mindre lønsspredning enn konkurranseutsatt, men også her er fylkeslønnsforskjellene langt større enn i offentlig sektor. Standardavviket er 6,3 prosent i skjermet sektor, mens det er 9,6 prosent i konkurranseutsatt.

Offentlig sektor er dominert av to store næringer, nemlig undervisning og helse. Det kan derfor være av interesse å se hvordan lønnsstrukturen ser ut i stat og kommune uten helse og undervisningssektoren, og deretter hvordan lønnsstrukturen mellom fylker ser ut innenfor disse store næringene. I figur 4.4 viser vi stat og kommune uten helse og undervisning. For sammenlikningens skyld beholder vi skalaen på figurene fra figur 4.3. I kommunesektoren er det fortsatt bare små forskjeller, og Oslo er ikke engang på topp i lønnsfordelingen. I staten er det fortsatt små forskjeller mellom alle fylkene, unntatt Telemark, Oppland, Trøndelag og Sogn- og Fjordane, som fortsatt har virksomheter med lavere lønnsnivå.

Innefor helse og undervisningssektoren er det små lønnsforskjeller mellom fylkene. Sør-Trøndelag, skiller seg, uten at vi vet hvorfor, ut med lavere inntektsnivå innen undervisning. Oslo ligger mer i midten i denne næringen. Innenfor helsesektoren er Oslo på topp. Utenfor Oslo er det imidlertid noe mindre lønnsforskjeller, gapet mellom nummer 2 og nummer 19 er bare litt i overkant av 10 prosent. Mønsteret skiller seg klart fra det vi finner i privat sektor. Tabell 4.3 gir en oversikt over spredningsmålet mellom sektorene.

Sammenlikning på tvers av sektorene

Til nå har vi sett på lønnsforskjeller mellom fylkene innenfor hver sektor eller næringsgren. Det kan være av interesse å sammenlikne også på tvers av sektorene. På denne måten får man en sammenlikning av lønnsnivået mellom sektorene i

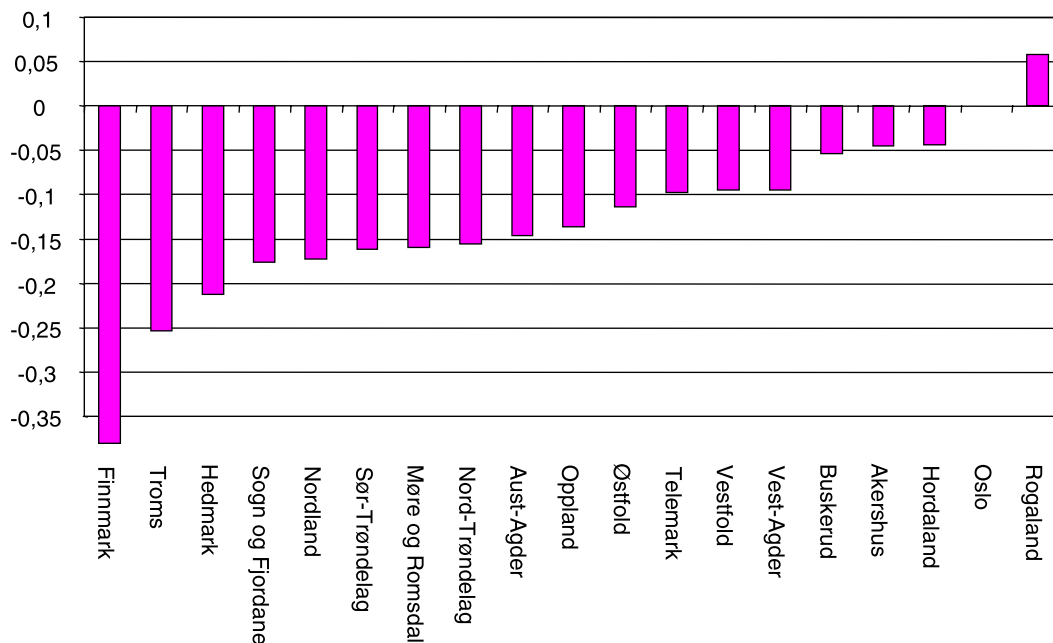
³ Definisjonene er i henhold til definisjonene fra Nasjonalregnskapet/ Standarder for norsk statistikk. Dette er definisjoner fra 1980-tallet, som kanskje ikke lenger reflekterer konkurransesituasjonen til næringene.



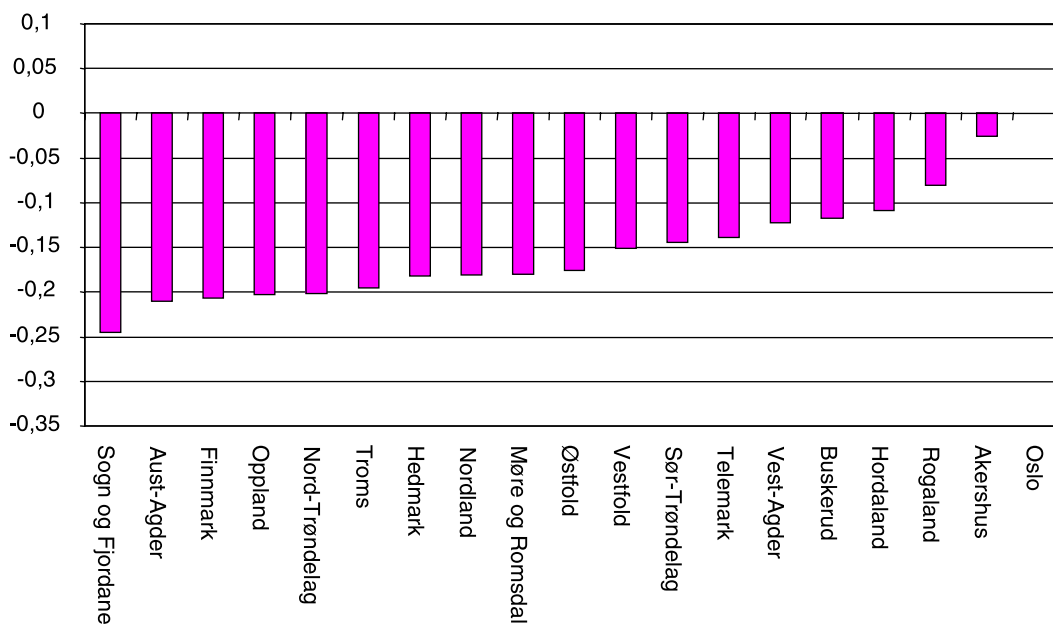
Figur: 4.2 Fylkeslønnforskjeller etter sektor. Prosentavvik fra landsgjennomsnittet i samme sektor. Registerdata 1997. Korrigert timelønn.¹

¹ Korrigerede timelønnsstall basert på en regresjonsmodell med antall år med utdanning, erfaring, ansiennitet (alle tre også kvadrert), kjønn og næringsdummier i tillegg til fylkesindikatorene.

A. Privat K-sektor

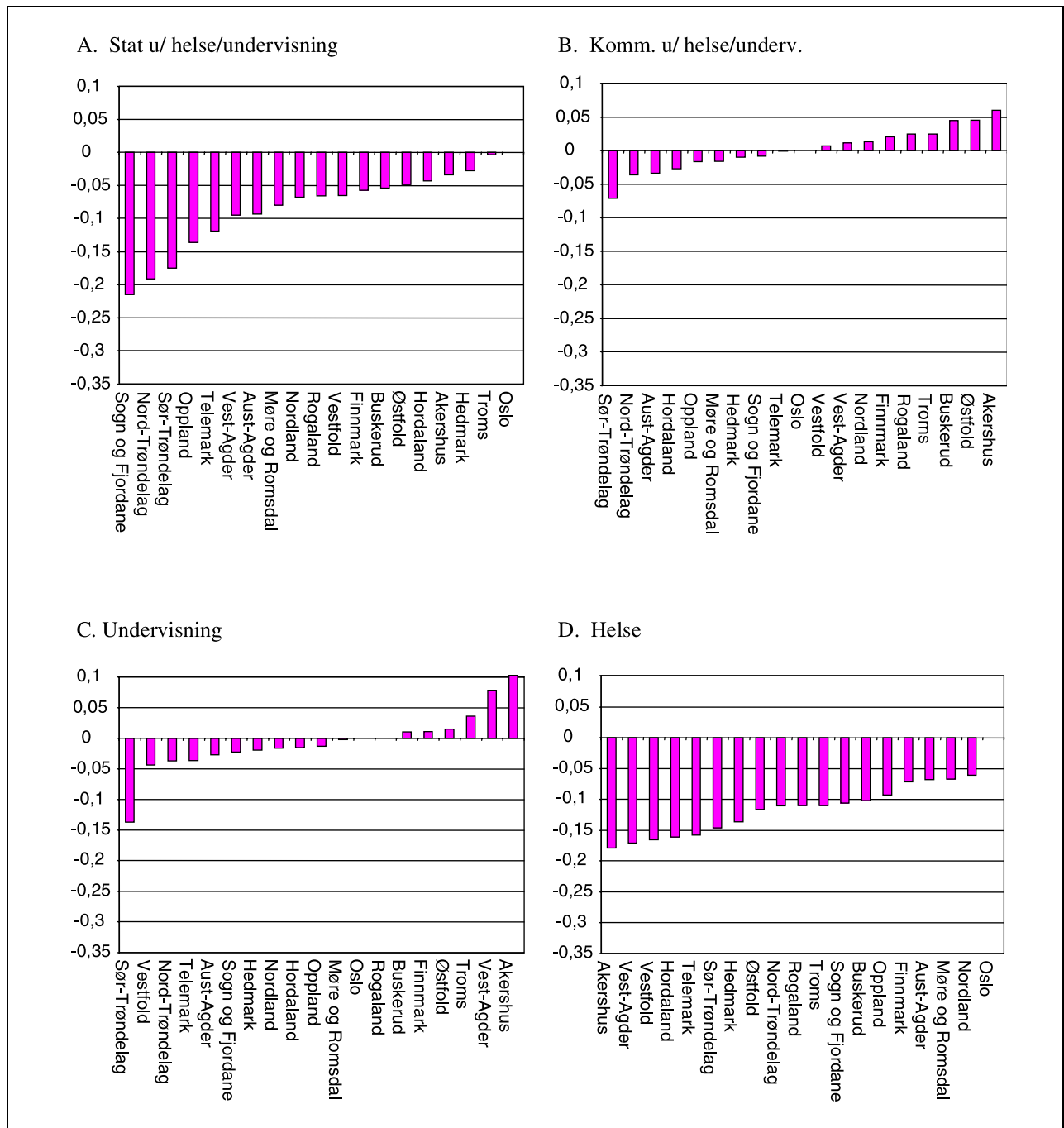


B. Privat S-sektor



Figur: 4.3 Fylkeslønnforskjeller for konkurranseutsatt og skjermet sektor. Prosentavvik fra Oslo, samme sektor. Korrigert timelønn.¹

¹ K-sektor inneholder skog, fisk, olje, bergverk samt industrien unntatt næringsmiddel og grafisk. S-sektor inneholder resten av privat sektor.



Figur: 4.4 Fylkeslønnforskjeller i offentlig sektor. Prosentavvik fra Oslo i samme sektor.¹
 Registerdata 1997.

¹ Helse inneholder alle offentlig ansatte innenfor NACE-kode 85 Helse- og sosialtjenester. Undervisning inneholder alle offentlig ansatte med minst 3 års utdanning etter videregående skole som arbeider innenfor NACE-kode 80 Undervisning. Figurene for stat og kommune inneholder alle ansatte unntatt de som er med i Helse og Undervisning.

hvert fylke. Det er imidlertid grunn til å minne om at vi da også sammenlikner folk som jobber i tildels svært forskjellige typer av virksomheter. Kommunal sektor er dominert av helse og undervisningspersonell, staten av administrativt personell og privat sektor av næringer som industri og varehandel. Fordi vi nå sammenlikner nivået også

mellom næringer og sektorer, bruker vi tall her som er korrigert også for beregnet arbeidstid.⁴

⁴ Arbeidstid er beregnet på samme måte som i siste kolonne i tabell 2, basert på estimater fra Levekårsundersøkelsene 1997-2000.

I figur 4.5 viser vi en sammenlikning på tvers av sektorer. Utdanning, kjønn, erfaring og ansiennitet er satt omtrent på landgjennomsnittet, og null-punktet på akse er en gjennomsnittsperson for hele landet med disse kvalifikasjonene. I figur 4.5 a) finner vi at k-sektor, i hovedsak olje og industrien, betaler høyere i gjennomsnitt enn de andre sektorene. Utslagene blir imidlertid forskjellig i ulike fylker, grunnet forskjeller i fylkeslønnforskjellene mellom sektorene. Tilsvarende ligger kommunal sektor gjennomgående lavere. Som sagt vil tallene her også reflektere næringslønnforskjeller. I figur 4.7 nedenfor viser vi derfor en tilsvarende figur når vi standardiserer også nærings sammensetningen.

I figur 4.5 b) finner vi tilsvarende tall når vi skiller ut helse og undervisning fra offentlig sektor. I offentlig sektor er det staten som betaler gjennomgående best, men igjen må vi altså minne om at vi sammenlikner ulike typer av virksomheter.

Korreksjon for næringslønnforskjeller

Når vi sammenlikner alle sektorer mot et landsgjennomsnitt, blir nivået mellom sektorene «forstyrret» av næringslønnforskjeller. Vi vet fra før at industrien betaler i gjennomsnitt bedre enn for eksempel varehandel, også for personer med samme utdanningslengde, kjønn og yrkeserfaring. K-sektor, slik vi har definert den her, inneholder nettopp i hovedsak industri og olje, som jo har enda høyere lønnsnivå enn industrien forøvrig. I et forsøk på å definere sektorforskjeller, kan det derfor være viktig å kontrollere for ulik sammensetning mellom sektorene når det gjelder næringer.

Næringspremiene inneholder i hovedsak tre forhold. Det ene kan være spesifikke forhold i arbeidsmarkedet for enkelte yrker. For eksempel knapphet på folk av næringsbestemte kvalifikasjoner. Det andre er lønnspremier som følge av forhandlingsstyrke og markedsforhold mellom næringene, f.eks. fagforeningsgrad. Det tredje er kompensierende lønnforskjeller som følge av forskjellige typer av ulemper eller fordeler knyttet til å jobbe i bestemte næringer. Vi har ikke ambisjoner i dette notatet om å forklare disse forskjellene fullt ut, men det kan være fornuftig å forsøke å skille ut disse komponentene fra de sektorforskjellene vi estimerer, nettopp fordi dette er forskjeller som gjelder på tvers av både sektorer og fylker.

I figur 4.6 viser vi sammenliknbare fylkeslønnforskjeller mellom sektorene, når vi har «renset bort» forskjellene som skyldes ulik

nærings sammensetning mellom sektorene. Dette er gjort ved å beregne en næringspremie for hver næring i en analyse der vi kontrollerer for kvalifikasjoner, fylke og sektor samtidig.⁵ Deretter er næringspremiene trukket fra lønnsnivået som er illustrert i figur 4.5 a). Figuren viser altså de samme forskjellene som i figur 4.5 a), men den gjennomsnittlige næringspremien er trukket fra i hver av sektorene. Vi ser at denne korreksjonen bidrar til å presse sammen fylkeslønnforskjellene mellom sektorene, men at mønsteret i forskjeller mellom fylkene er det samme. Det er estimatene for k-sektor som er mest påvirket, fordi de andre sektorene er spredd mer jevnt utover næringer som ikke ligger langt fra gjennomsnittet. Vi ser liten grunn til å lage samme figur for offentlig sektor (4.5 b) fordi helse- og undervisningsgruppene er definert i stor grad ut fra en næring, og det er derfor vanskelig å skille mellom «sektorlønnforskjeller» og «næringslønnforskjeller» i dette tilfellet.⁶

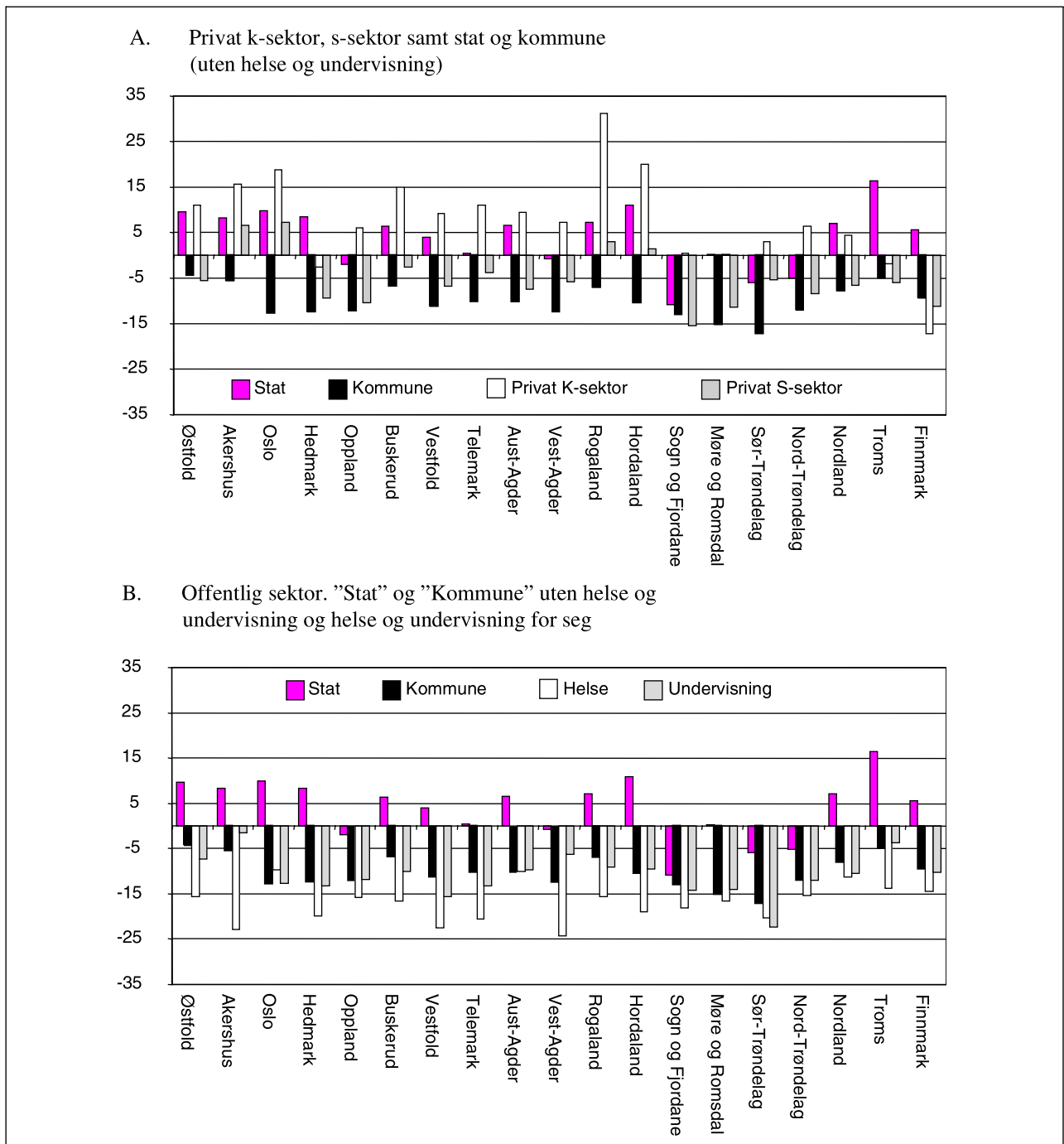
Det er ikke helt opplagt hvilke av de to figurene 4.5 a) og 4.6 som gir det mest relevante bildet av sektorforskjellene. På den ene siden kan man hevde at næringsspesifikke forhold bør kontrolleres for i en sammenlikning mellom sektorene, men på den annen side kan man argumentere for at det er konseptuelt vanskelig å skille ut næringsspesifikke fra sektorspesifikke forhold. Vi presenterer derfor begge figurer i dette notatet. Legg forøvrig merke til at denne korreksjonen bare berører gjennomsnittlige sektorforskjeller, og ikke mønsteret i lønnsnivå mellom fylker innen hver sektor.

Sammenlikning for ulike utdanningsnivåer

Vi vet at avkastningen av utdanning er forskjellig mellom sektorene. Forskjellen mellom ansatte med høy og lav utdanning er større i privat sektor enn i offentlig. I figur 4.7 splitter vi derfor arbeidstakerne opp i to grupper: Personer med lavere utdanning (videregående eller mindre), og personer med høyere utdanning (minst 3 år i tillegg til videregående), og deretter beregnet et landsgjennomsnitt for alle arbeidstakere innenfor hver av disse to utdanningsgruppene. Snittet er beregnet

⁵ Næringspremiene er estimert på hele landet, i en modell som inkluderer utdanning, erfaring, ansiennitet (alle kvadrert), deltid, kjønn, fylkesdummier og sektordummier i tillegg til næringsdummier. Sektorspesifikke næringspremier er konstruert som et vektet snitt av næringene innen hver sektor. For eksempel inneholder næringspremien for K-sektor i hovedsak industripremien + premien for olje sektoren.

⁶ En tilsvarende figur skiller seg da også mindre fra figur 5 b).



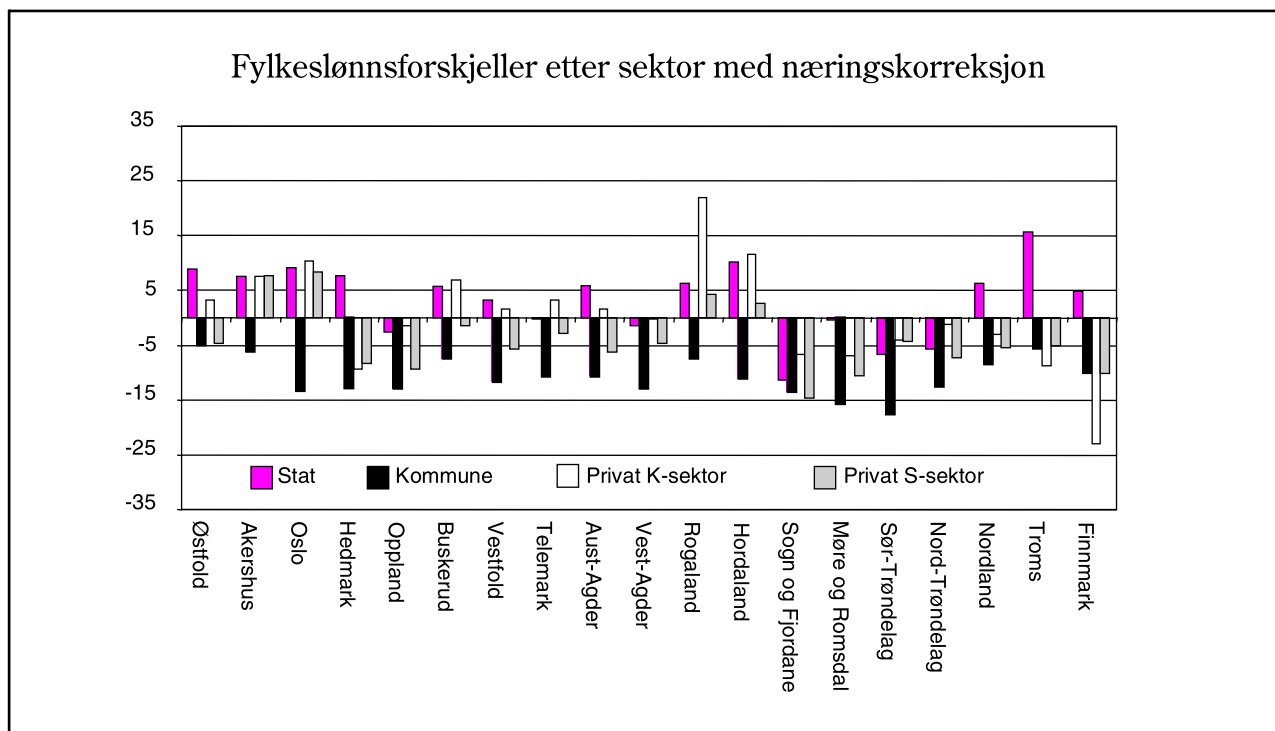
Figur: 4.5 Fylkeslønnforskjeller etter sektor. Prosentavvik fra landsgjennomsnitt, alle sektorer. Korrigert timelønn.¹

¹ I denne sammenlikningen er timelønnen også korrigert for beregnet arbeidstid på samme måte som i siste kolonne i tabell 4.2. I begge figurer sammenliknes lønnsnivået med samme felles landsgjennomsnitt for personer med samme lengde på utdanning, kjønn, erfaring, og ansiennitet. Beregnet for fulltidsansatte. Tallene er påvirket av lønnsforskjeller mellom næringer. I figur 4.7 nedenfor har vi forsøkt å korrigere også for disse.

slik at vi tar for oss en person med videregående utdanning i figurens del a) og en person med hovedfag, eller 5 år i tillegg til videregående, i figurens del b).⁷ Deretter sammenliknes lønnsnivå for ansatte i ulike sektorer i ulike fylker med landsgjennomsnittet. Vi har korrigert tallene også for

forskjeller i næringssammensetning som i forrige avsnitt. Skalaen er forandret noe fra figur 4.5 og 4.6.

⁷ Det er gjennomført separate analyser for hver av de to utdanningsgruppene i hver sektor. Deretter er figuren basert på beregnede tall for personer med 3 år etter grunnskole for de med lavere utdanning og for personer med 8 år etter grunnskole for de med høyere utdanning.



Figur: 4.6 Fylkeslønnforskjeller etter sektor med næringskorreksjon. Prosentavvik fra landsgjennomsnitt, alle sektorer. Korrigert timelønn.¹

¹ Tallene er beregnet som i figur 4.5 a), men i denne figuren er lønnforskjeller mellom sektorer som skyldes ulik nærings-sammensetning rensert bort.

La oss se på arbeidstakere med lavere utdanning først, figur 4.7 a). Vi merker oss først at kommunesektoren har lavere lønnsnivå enn de to andre sektorene. For det andre ser vi at det ikke er noe klart mønster i forholdet mellom privat og statlig sektor. Lønnsnivået er høyest i staten i 7 av 19 fylker og lavest i staten i 7 av 19 fylker. I de øvrige 5 fylkene er lønnsnivået sammenliknbart. Forskjellene mellom staten og privat sektor framkommer dels fordi forskjellene mellom fylker er større i privat sektor, og dels fordi rangeringen mellom fylker er forskjellig mellom sektorene. I pressområdene er lønnsnivået høyest i privat sektor.

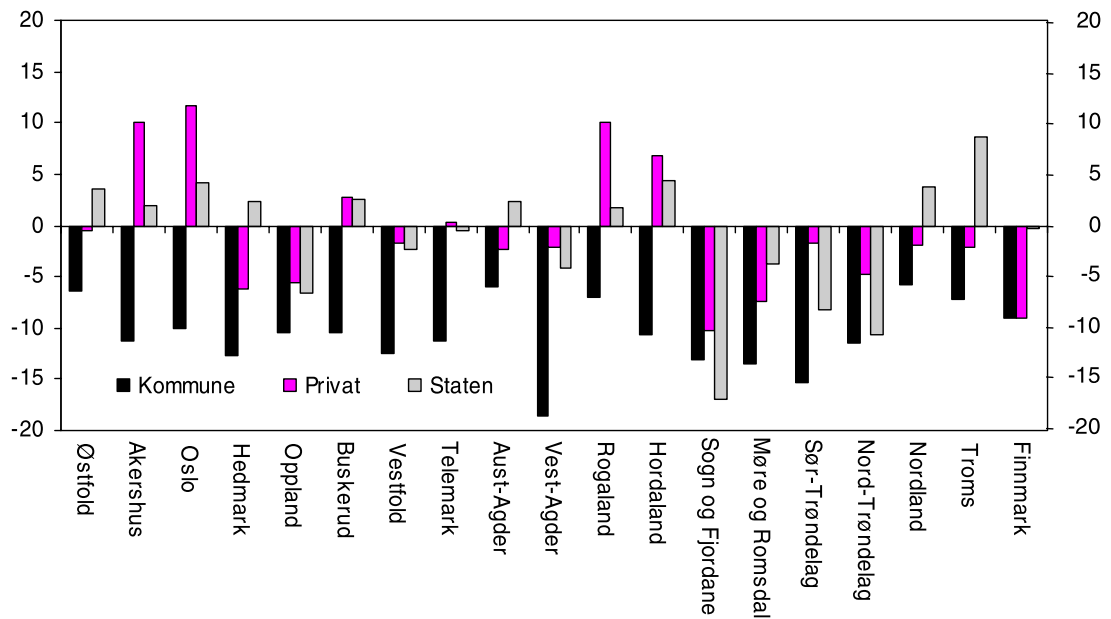
I del b) tar vi for oss personer med hovedfag eller tilsvarende utdanningslengde. Vi ser her at privat sektor ligger over landsgjennomsnittet for høyt utdannede i 13 av 19 fylker.

Lønn og ledighet på fylkesnivå

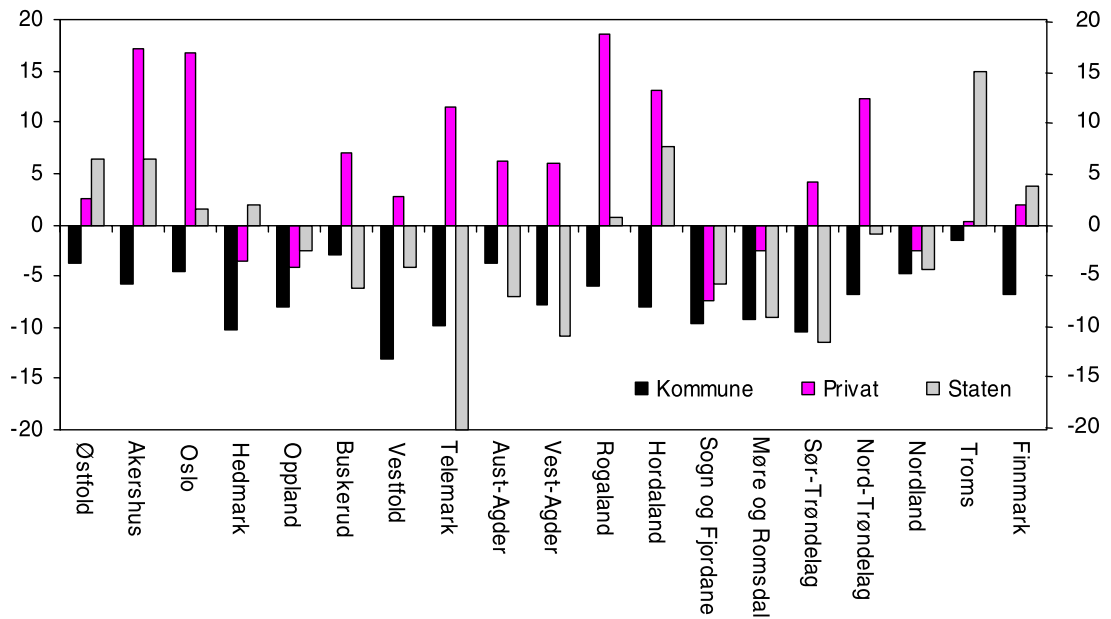
Som nevnt i innledningen er det to hovedgrunner til lønnforskjeller mellom regioner. Den ene er kompenserende lønnforskjeller mellom regioner. Dette kan være kompensasjon for spesielle regionale forhold, som klima etc. Men dette kan

også være kompensasjon for regionale variasjoner i levekostnader, særlig for variasjoner i boligprisene. Den andre grunnen er tilpasning til regionale ubalanser i arbeidsmarkedet. I dette avsnittet ser vi nærmere på sammenhengen mellom regionale lønnforskjeller og ledighetsnivået lokalt. Lønningene er gjerne lavere når ledigheten er høy. Denne typen lønnsfleksibilitet kan være viktig for å unngå regionale ubalanser. Vi vet fra andre studier at regional lønnsfleksibilitet er liten i Norge og Norden sammenliknet med land som USA og Storbritannia. Barth et al. (2002) finner at den regionale lønnsfleksibiliteten, målt ved elastisiteten til regional lønn med hensyn på regional arbeidsledighet er 0.03 i Norge, mens den er minst 0.1 i USA og Storbritannia, se tabell 4.4. En lønnselastisitet på 0.1 betyr at en økning i ledigheten på 10 prosent reduserer lønnsnivået med 1 prosent. For eksempel vil en økning fra 4,5 prosent til 5 prosent i ledigheten redusere lønnsnivået med 1 prosent. Forskjellene mellom land er resultat av ulike forhandlingssystemer. Albæk et al. (2000) argumentere for at i våre land oppstår reallønnsfleksibiliteten fra makronivået gjennom de sentraliserte forhandlingene, og ikke i samme grad

A. Ansatte med 3 års utdanning etter grunnskole



B. Ansatte med 8 års utdanning etter grunnskole (hovedfag)



Figur: 4.7 Fylkeslønnforskjeller etter sektorene. Prosentavvik fra landsgjennomsnitt, alle sektorer. Registerdata 1997. Korrigerte lønnstall med næringskorreksjon.¹

¹ Tallene er basert på separate analyser for hver utdanningsgruppe. Timelønnen er også korrigert for beregnet arbeidstid som i siste kolonne i tabell 4.2. Landsgjennomsnittet er beregnet for hver av utdanningsgruppene.

Tabell: 4.4 Lønnsrespons overfor endringer i arbeidsledigheten lokalt.

	USA	Storbritannia	Norge Privat	Privat	Norge Offentlig	Begge
Lønnselastisitet	-,12	-,10	-,03	-,06	(-,02)	-,05
Regional inndeling	Stat	Pendlingsområde	Fylke	Fylke	Fylke	Fylke

Kilde: Barth et al. (2002: tabell 3), Albæk et al. (2000: tabell 1)

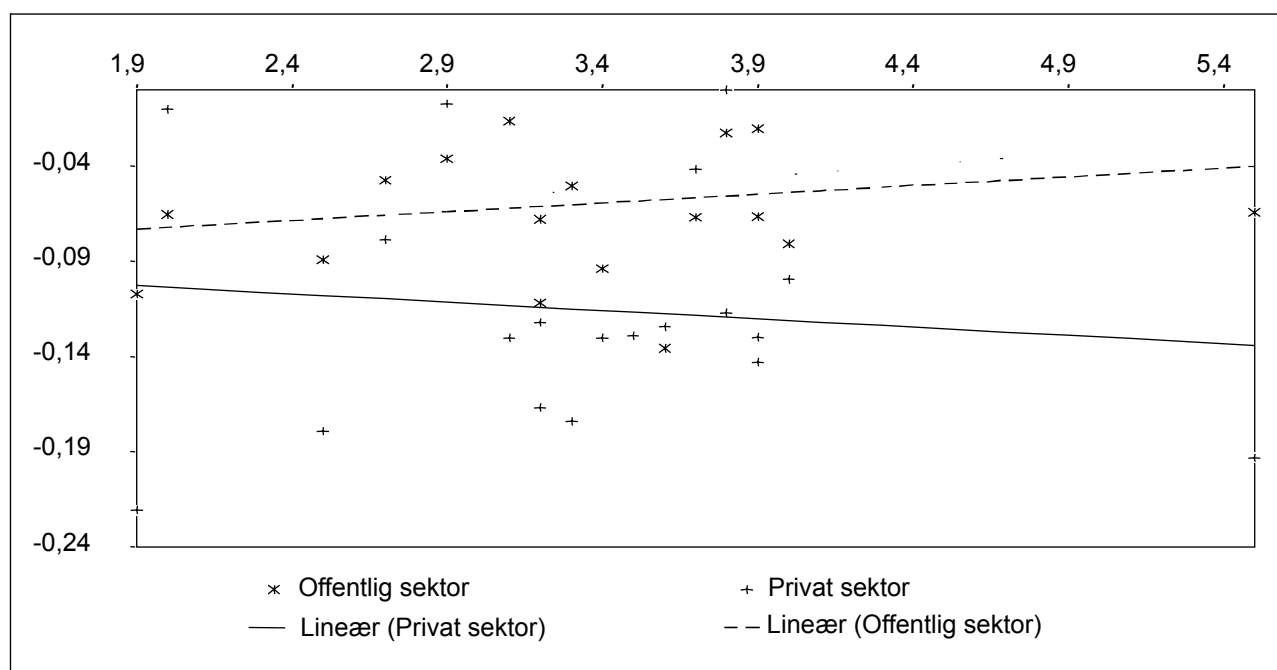
fra lønnsdannelsen lokalt (se også Dyrstad og Johansen, 2000).⁸

Det vi videre merker oss, er at lønnsfleksibiliteten er svært liten, og ikke signifikant forskjellig fra null, i offentlig sektor. Det betyr at det er liten sammenheng mellom arbeidsledighet og lønn i denne delen av økonomien. Dette resultatet finner vi igjen i dataene vi har produsert i dette notatet. Figur 4.8 viser fylkeslønnspremier sammen med ledighetsnivået i fylkene. Linjene illustrerer korrelasjonen mellom ledighet og lønn i dataene. Vi finner en fallende kurve for privat sektor, men en svakt stigende kurve for offentlig sektor.

⁸ I modeller med faste fylkeseffekter finner de svært liten regional lønnsfleksibilitet i de Nordiske landene. Barth et al. (2002) finner signifikante men fortsatt små effekter også i slike modeller. Et hovedpoeng er at lønnsfleksibiliteten er påvirket av fagforeningsandelen.

Oppsummering og diskusjon

Vi har sett at det er variasjon i lønn mellom fylker, også når man kontrollerer for forskjeller i sammensetningen av kvalifikasjoner og næringer. Det er betydelige forskjeller mellom privat og offentlig sektor. Variasjonen mellom fylker er mye større i privat sektor, og det er en sterkere sammenheng mellom forholdene i det lokale arbeidsmarkedet og lønn i privat sektor. Fylkeslønnsforskjellene er større i konkurranseutsatt sektor enn i skjermet sektor. I offentlig sektor er det mindre forskjeller mellom fylker, og det er liten eller ingen sammenheng mellom lønnsnivået og forholdene ellers i det lokale arbeidsmarkedet. Dette innebærer at lønnsforskjellene mellom sektorene varierer mellom fylker. Det ulike mønsteret for offentlig og privat sektor oppstår dels fordi de



Figur: 4.8 Sammenhengen mellom fylkeslønnsnivå og arbeidsledighet. Etter sektor.¹

¹ Den vertikale aksene viser fylkeslønnsforskjeller for offentlig og privat sektor. Den horisontale aksene viser arbeidsledighet i prosent i fylket i 1997. Linjene illustrerer sammenhengen mellom regionalt lønnsnivå og regionalt ledighetsnivå.

regionale forskjellene er større i privat sektor. Større regionale forskjeller skulle isolert sett føre til høy lønn i privat sektor i høytlønnfylkene og til høy lønn i offentlig sektor i lavtlønnfylkene. Men det ulike mønsteret skyldes også at rankingen mellom fylker varierer mellom sektorene.

Regionale lønnsforskjeller virker inn på flyttemønsteret i Norge fordi de påvirker levestandardnivået i ulike fylker. Samtidig påvirker de bedriftsetableringene gjennom kostnadsnivået. Den differensierte arbeidsgiveravgiften har gitt muligheter for å legge inn en kile mellom disse to hensynene, levestandard og kostnadsnivå, nettopp for å sikre bosetting. Man har kunnet opprettholde høyere utbetalt lønn i enkelte regioner samtidig som man har redusert arbeidsgivernes kostnader. En slutt på denne ordningen vil ha betydning for flyttemønster, bedriftsetablering og relativ lønn mellom fylkene. Lønnsfleksibiliteten overfor endringer i det lokale arbeidsmarkedet er liten i Norge og det som er av lønnsfleksibilitet oppstår i privat sektor.

Sektorlønnsforskjeller innebærer et allokeringsproblem i den grad de ulike sektorene opererer i samme marked. Dersom kommunalt ansatte bare har jobbmuligheter innenfor kommunal sektor, statlig ansatte holder seg til staten og privatansatte ikke kan brukes i offentlig sektor, vil ikke

forskjellene mellom sektorene i hvert fylke bety særlig mye på kort sikt. Det er imidlertid overgangen mellom sektorene, og det ulike mønsteret på tvers av fylkene medfører derfor ulike konkurranseforhold mellom sektorene i de forskjellige arbeidsmarkedene.

Referanser

Albæk, K. R. Asplund, E. Barth, S. Blomskog, B. Gudmundsson, V. Karlsson og E. Strøjer Madsen, (2000) «Dimensions of the Wage-Unemployment Relationship in the Nordic Countries: Wage Flexibility without Wage Curves». *Research in Labor Economics*, Vol. 19:345-382

Barth, E., B. Bratsberg, R. A. Naylor, og O. Raaum (2002), Explaining Variations in Wage Curves: Theory and Evidence, Memorandum No. 03/2002, Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo.

Dyrstad, J.M., og Johansen, K. (2000): «Regional wage responses to unemployment and profitability: Empirical evidence from Norwegian manufacturing industries», *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 62 (1), 101-117.

Schøne, P. (2002). *Ti år med et mer desentralisert lønnsystem i staten: Hva har skjedd?*. Rapport 2003:3 Institutt for samfunnsforskning, Oslo.
