

Norges langsiktige behov for konkurranseutsatt næringsliv: Prinsipper og anslag

Erling Holmøy og
Kim Massey Heide

Med fortsatt økonomisk vekst vil etterspørselen øke etter produkter som kan handles internasjonalt. Olje- og gassinntektene finansierer bare en liten del av fremtidig import, selv om staten sparer i henhold til handlingsregelen. Langsiktig balanse i utenrikshandelen krever derfor produktjonsvekst i konkurranseutsatte næringer. Produktivitetsvekst gir likevel rom for at sysselsettingen i disse næringene kan reduseres noe i tiårene fremover. Spesielt har norsk økonomi råd til en nedbemanning av industrien på om lag ½ prosent per år. En slik balansert utvikling krever en markert lavere reallønnsvekst enn den som har funnet sted de siste årene.

1. Problemstilling

Norske bedrifters internasjonale konkurransevne er blitt kraftig svekket i løpet av de siste årene. Nedgangen i industriproduksjon i løpet av de siste årene kan tyde på at denne svekkelsen har begynt å materialisere seg. Media forteller stadig om lønnsomhetsproblemer og nedleggingsplaner. "Industrien flytter ut" er blitt en fast spalte i avisene. Næringenes organisasjoner har mobilisert og uttrykker, ikke overraskende, bekymring over utviklingen. Bekymringen deles imidlertid av langt flere enn dem som har egeninteresser i saken. Vi velger å tone flagg umiddelbart: Vi mener at denne artikkelen gir et grunnlag for en slik bekymring.

Men er ikke økonomer alltid bekymret? Hvis høy lønnsvekst er basert på vekst i produktivitet og at utlendinger øker sin vilje til å betale for norske produkter, er det et tegn på suksess - ikke på krise. Og nordmenn betaler for sitt høye forbruk. De legger også en del til side; overskuddet på Norges driftsbalanse overfor utlandet er anslått til 211 milliarder i 2002, tilsvarende 14 prosent av BNP. I 2000 og 2001 var overskuddene enda noe større. Riktignok reflekterer handelsoverskuddene stor nettoeksport av olje og gass, men verdien av disse ressursene ligger jo nettopp i at de gir oss råd til å øke nettoimporten og redusere ressursbruken i K-sektor. Dagens politikk for bruk av oljepenger kan vanskelig kalles uansvarlig når bruken skal økes gradvis opp til permanentinntekten.¹ Videre:

Avskallingen av sysselsettingen i K-sektor er ikke av ny dato. Industrisysselsettingen gikk klart og jevnt tilbake fra toppnivået på 394 000 personer i 1974 til et foreløpig bunnivå på 265 000 i 1992, vel 30 000 færre enn i 2002. Sysselsettingsnedgangen i primærnæringene - de produserer også konkurranseutsatte produkter - er enda mer langvarig og markert. Disse trendene finner man også igjen i de fleste OECD-land. Er ikke dette uttrykk for sunne omstillinger som både er en forutsetning for og en følge av økonomisk vekst? Alt-så: Hvorfor skal nok et varsku være troverdig nettopp nå?

Hensikten med denne artikkelen er å belyse om det er objektivt grunnlag for bekymring over den utviklingen vi har sett i konkurransevnen de senere årene. Vi mener at diskusjonen rundt dette hittil har manglet en kvantitativ konkretisering. Spesielt savner vi klarere beskrivelser av hvilke utviklingsbaner som *ikke* burde gi de samme grunner til bekymring. Lar det seg gjøre å trekke opp en slik baner på en meningsfull måte? Hvis ja, hva kjennetegner disse? Når er K-sektor «passe stor», og hva blir industrisysselsettingen fremover når K-sektor er "passe stor"? Er de tendenser vi har sett de siste årene forenlig med eller langt unna en utvikling hvor K-sektor er «passe stor»? Hvis ja, hvilke omstillinger kreves for at utviklingen skal bli mer balansert?

Når det gjelder tallanslag for K-sektor, har vi valgt å konsentrere oss om industrien og spesielt industrisysselsettingen. Grunnen til dette er at det er uklart hvordan K-sektor skal avgrenses. Innenfor de aktuelle næringsinndelinger av privat næringsvirksomhet vil de aller fleste næringer eksportere noe av sin produksjon og produsere produkter innenfor produktkategorier hvor en også finner import. Markedsandelene vil

Erling Holmøy er forsker ved Gruppe for offentlige finanser (erling.holmoy@ssb.no)

Kim Massey Heide er førstekonsulent ved Gruppe for offentlige finanser (kim.massey.heide@ssb.no)

¹ Permanentinntekten svarer til avkastningen eller annuiteten av petroleumsformuen. Når all drivverdig olje og gass er utvunnet, innebærer handlingsregelen at den reelle bruken kan opprettholdes i alle år fremover, uten at kjøpekraften av fondets kapital avtar.

avhenge av hvilken næringsinndeling som foretas. Industrien er statistisk veldefinert, den utgjør uten tvil en viktig del av K-sektor, og det er utviklingen her som har mest oppmerksomhet de siste årene. I våre beregninger har vi imidlertid tatt hensyn til endringer i andre næringer som helt eller delvis også konkurrerer mot utenlandske bedrifter i våre beregninger. Fokuset på sysselsetting er valgt fordi dette er en størrelse som det for mange er enklere å forholde seg til enn produksjonstall. I forhold til omstillinger og eventuelle omstillingsproblemer, er det også sysselsettingseffektene som er de mest interessante.

Målet med artikkelen er ikke først og fremst å rope varsku, men å bidra til å gi diskusjonen om K-sektors vilkår og videre skjebne et mer konkret innhold. Vi vil hevde at den "omsorg" for industri og annen K-sektor som muligens vil bli tolket inn i de følgende avsnitt, bygger på resonnementer som er relativt robuste overfor motargumenter og motforestillinger. Våre resonnementer er basert på en empirisk operasjonalisering av standard økonomisk teori for langsiktig utvikling i små, åpne økonomier. I så måte skiller vår analyse av K-sektors rolle seg vesentlig fra den som Reve og Jakobsen (2001) fremfører i boken «Et verdiskapende Norge» når de hevder at "vi må satse på K-sektor".

En klisjé er ikke til å unngå her: Entydige og presise svar på disse spørsmålene finnes ikke. Men det er et faktum at holdninger inntas og beslutninger treffes både av politiske myndigheter, av bedriftene, og av partene i arbeidslivet, basert på beste skjønn og vurderinger om svarene. Vår oppfatning er at vurderingene av hva disse svarene er, best kan forbedres og begrunnes ved å systematisere tilgjengelig kvantitativ informasjon om relevante forhold i norsk økonomi. Det betyr å utnytte tallfestede økonomiske modeller som et hjelpemiddel i analyser av de spørsmålene vi stilte over om fremtidens behov for K-sektor.

Vår analyse har fellestrekk med analyser og vurderinger foretatt av henholdsvis Victor Norman og Asbjørn Rødseth. Norman (1999) argumenterer for at veksten fremover i konkurranseutsatt sektor må bli markert sterkere enn veksten i resten av økonomien sterk fremover, fordi olje- og gassvirksomheten ikke vil øke. Rødseth (2000) forsøker også å konkretisere behovet for næringer som produserer internasjonalt mobile varer. Norman (2001) anslår hvilken forbruksvekst Norge har råd til fremover, gitt dagens sparerate og anslag på fremtidig inntektsutvikling. Våre beregninger er langt på vei basert på de samme grunnleggende resonnementene som disse analysene bygger på. Vi har imidlertid gått langt mer i detalj, og vi har trukket konsekvensene for viktige enkelt næringer, herunder industrisysselsettingen.

Artikkelen har to hoveddeler. Avsnitt 3 gir en prinsipiell diskusjon av K-sektors rolle i en liten åpen økonomi som den norske. Her begrunner vi at K-sektors

størrelse vil bli bestemt av et komplisert system av mekanismer, selv om vi ikke fanger opp alle forhold som kan ha betydning. Dette motiverer bruk av en tallfestet modell. Avsnitt 4 tolker og forklarer våre beregninger av langsiktige utviklingsbaner for norsk økonomi. Modellberegningene er utført på en variant av MSG-6. Vi viser til Holmøy, Heide og Lerskau (2002) for en detaljert beskrivelse av disse. Konklusjoner trekkes i avsnitt 6. La oss imidlertid først, som en bakgrunn, gi noen fakta om utviklingen i norske bedrifters konkurransevne de siste årene.

2. Bakgrunn: Svekkelsen av norske bedrifters konkurransevne de siste årene

Svekkelsen av norske bedrifters evne til å konkurrere med utenlandske bedrifter skyldes i hovedsak at lønnsveksten har vært raskere i Norge enn hos Norges handelspartnere og en styrking av kronekursen i forhold til handelspartnernes valutaer. Dette er generelle drivkrefter som bidrar til å svekke lønnsomheten i de fleste bedrifter som i stor grad konkurrerer med utenlandske bedrifter enten på eksport- eller på hjemmemarkedet, dvs. den såkalte konkurranseutsatte sektoren (K-sektoren). Utviklingen er mest konkret beskrevet for industrien, blant annet i Rapport nr. 1, 2003 fra Det tekniske beregningsutvalget og i Økonomisk utsyn over året 2002 fra SSB. Forskjellen mellom veksten i timelønnskostnader i Norge og våre handelspartnere, målt i felles valuta, bør i prinsippet korrigeres for tilsvarende forskjeller i arbeidsproduktiviteten før dette målet gir et godt uttrykk for tapet av kostnadmessig konkurransevne for norske bedrifter. I praksis er det vanskelig å finne pålitelige og sammenlignbare tall for veksten i arbeidsproduktiviteten i ulike land. Det virker likevel usannsynlig at norsk og utenlandsk produktivetsvekst har utviklet seg så forskjellig de senere årene at ikke veksten i relative i timelønnskostnader, målt i felles valuta, gir et godt bilde av svekkelsen av kostnadmessig konkurransevne for norske bedrifter. De viktigste elementer i dette bildet er:

- Fra 2000 til 2002 har timelønnskostnadene i norsk industri økt med vel 15 prosent i forhold til Norges viktigste handelspartnere, når kostnadene måles i felles valuta.
- Over 2/3 av de siste to årenes svekkelse av industriens kostnadmessige konkurransevne skyldes styrking av den norske kronen i forhold til valutakursene for Norges viktigste handelspartnere. Kronekursen styrket seg imidlertid fra et relativt lavt nivå, etter en svekkelse fra 1997 til 2000.
- Timelønnskostnadene i norsk industri har vokst raskere enn hos Norges handelspartnere siden 1997.
- I løpet av de fem siste årene har norsk industri mer enn tapt den forbedringen av kostnadmessig konkurransevne som fant sted på slutten av 1980- og i første halvdel av 1990-tallet.
- Utviklingen i produksjon og sysselsetting indikerer nå at svekkelsen av konkurransevnen har begynt å materialisere seg. Industriproduksjonen har falt

med nær 4 prosent fra 1999 til 2002. I tillegg melder flere bransjer at produksjonen i økende grad vil flyttes til utlandet.

Endringer i valutakurser har vist seg meget vanskelig å forutse og forklare i ettertid. Kursutviklingens bidrag til svekkelsen av konkurranseevnen kan derfor vise seg å være forbigående. Bidraget til konkurranseevnesvekkelsen for industrien fra den årlige særnorske veksten i timelønnskostnader, regnet i nasjonal valuta, har vært klart svakere, men representerer en mer stabil tendens som kan være vanskeligere å snu.

3. Hva er det med K-sektor?

Grunner til bekymring og omsorg for K-sektor

Bekymringen for K-sektor er en gjenganger i norsk samfunnsdebatt, særlig etter funnene av store lønnsomme olje- og gassreserver i Nordsjøen på begynnelsen av 1970-tallet. Den økonomiske politikken har også lagt stor vekt på konkurranseevnen. Dette kan ha flere begrunnelser. La oss først nevne noen vanlige, men dårlige: Det hevdes ofte at det som produseres i K-sektor representerer en særlig verdifull form for verdiskaping sammenlignet med annen produksjon. I for eksempel Reve og Jakobsen (2001) finner en slike synspunkter. Når vi avviser disse synspunktene, er vi i selskap med majoriteten av samfunnsøkonomer, og vi viser til argumentasjon i f.eks. Krugman (1994, 1996). Omsorg for K-sektor springer også ut av det vi vurderer som et irrasjonelt landskammersperspektiv på handel mellom land; man overfører den enkelte bedrifts ønske om å utkonkurrere (også) de utenlandske bedriftene til et nasjonalt ønske om å kapre markedsandeler fra andre lands bedrifter. Også begrunnelsen for at vi ikke støtter slike og andre mer eller mindre merkantilistiske syn på internasjonal handel er i trygge hender hos Krugman (1994, 1996).

Argumenter med større gyldighet er: 1) Rask nedbemanning av K-sektor kan føre til økt arbeidsledighet, spesielt i distrikter med få alternative muligheter for sysselsetting. 2) Produksjon av varer som kan handles internasjonalt, gir i sterkere grad enn tjenesteproduksjon en indirekte læringseffekt, som i neste omgang bidrar til generell økonomisk vekst. Etter vår vurdering gir heller ikke disse to argumentene overbevisende grunner til en særskilt bekymring over K-sektors skjebne ut fra allmenne samfunnshensyn. Arbeidsledighet kan man relativt enkelt bekjempe, dersom finanspolitikken ikke er begrenset av budsjettenssyn og det er likegyldig hva som produseres. Det andre læ-

ringsargumentet finner en i akademiske teoretiske arbeider, eksempelvis i van Wijnbergen (1984) og Krugman (1987). Avansert teknologi og gjennomgående høy bearbeidingsgrad gjør argumentet plausibelt, men eksistensen av særskilte læringseffekter i K-sektor er foreløpig en antakelse som mangler empirisk grunnlag.²

Men disse begrunnelsene er ikke nødvendige for å rettferdiggjøre at samfunnshensyn og dermed økonomisk politikk bør vie konkurranseevnen og utviklingen i K-sektor særskilt oppmerksomhet. En *tilstrekkelig* begrunnelse ligger i *kombinasjonen* av følgende tre forhold:

1. På lang sikt må handelen med utlandet være balansert. Import utover oppspart valuta må før eller senere betales med eksport, og nettoeksporten øker med produksjonen i K-sektor.
2. Internasjonal handel er viktig for velstanden i Norge.
3. Det er vanskelig å øke aktiviteten i K-sektor, særlig fra lave utgangsnivåer.

Innholdet i disse tre punktene krever utdyping dersom man skal kunne forstå sentrale mekanismer i hvordan en liten åpen økonomi som den norske fungerer, herunder K-sektors rolle. Det er i sin tur en forutsetning for å forstå logikken i de beregningene vi presenterer i senere avsnitt.

Hva menes med langsiktig balanse i utenrikshandelen?

Også land, som personer, må betale for det de kjøper. Det burde ikke være kontroversielt, og det vil være oppfylt dersom alle landets beslutningstakere innordner seg den analoge skranken. Det som krever presisering er uttrykket «lang sikt». Den åpner for at eksportverdien ikke trenger å være lik importverdien i hvert enkelt år, fordi internasjonale kapitalmarkeder sørger for at land kan finansiere importoverskudd ved å låne av land som har eksportoverskudd. Det er nåverdien av eksport- og importbeløpene som må balansere, etter at det er korrigert for netto fordringer på utlandet i utgangspunktet.³

Som for den enkelte familie gir lånemuligheter store fordeler ved at landene kan løsrive den løpende bruken av varer og tjenester fra den løpende produksjonen. For Norge er det særlig to grunner som gjør det fordelaktig å bruke denne muligheten. For det første trenger ikke høyt tempo i utvinningen av olje og gass medføre en tilsvarende stor og samtidig økning i for-

² Torvik (2001) analyserer en situasjon der læringseffektene knytter seg til produksjon både i K-sektor og skjermet sektor.

³ Nåverdien av eksportbeløpene (tilsvarende for importbeløpene) er summen av eksportverdien i hvert år over et visst antall år, etter at den årlige verdien er neddiskontert til beregningsåret. For land vil alt annet enn en uendelig tidshorison være vanskelig å forsvare prinsipielt. I konkrete beregninger vil neddiskonteringen innebære at nåverdien av beløp mange tiår frem i tid uansett blir små, slik at de opplagte praktiske problemene med en uendelig tidshorison er praktisk håndterbare. Eksempelvis vil ikke en økning i prisen på olje på 10 dollar per fat i årene 2160 - 2200 ha nevneverdig betydning for hvilken netto import av andre produkter Norge har råd til, regnet som nåverdi.

bruket. I stedet kan denne petroleumsformuen omplasseres til finansielle fordringer overfor utlandet, og forvaltes slik at det private og/eller det offentlige forbruket kan økes for alle generasjoner. Handlingsregelen for finanspolitikken representerer en slik spareplan for petroleumsformuen. For det andre vil den aldringen av befolkningen som Norge og andre land vil oppleve fra omkring 2015, innebære økt bruk av ressurser til helse og omsorg. Aldringen kan føre til krevende nedjusteringer av veksten i annet offentlig og privat forbruk dersom det ikke gjennom nettoeksport i forkant bygges opp fordringer overfor utlandet som kan finansiere større netto import.

K-sektors rolle i lønnsdannelsen

For at et slikt balansekrav skal kunne oppfylles, må det være privatøkonomisk lønnsomt å produsere i K-sektor. For samfunnet er det best om det er samsvar mellom den privatøkonomiske lønnsomheten i de ulike K-næringene, og den evnen disse næringene har i kraft av egen inntjening til å lønne arbeidskraften og andre ressurser. Dette bringer oss til hvordan lønnsdannelsen må fungere over tid for at en liten åpen økonomi faktisk skal kunne ha langsiktig balanse i utenriksøkonomien. På mange måter er det forskjellen mellom ulike bedrifters reaksjon på økte lønninger og andre kostnadsendringer som har gjort og gjør det fruktbart å etablere kategoriene K-sektor og skjermet sektor. Selv om denne kategoriseringen av næringslivet ble etablert tidlig i faglitteraturen om internasjonal handel mellom små økonomier⁴, var det særlig Odd Aukrusts bidrag til presiseringer og operasjonaliseringer som førte til at begrepene K- og S-sektor ble en helt selvfølkelig del av økonomens aktive ordforråd. Det som er blitt betraktet som hovedmekanismene i lønns- og prisdannelsen i norsk økonomi, omtales fortsatt som «Aukrust-modellen» eller ”hovedkursteorien”.⁵

Rammebetingelsene for bedrifter i K-sektor skiller seg fundamentalt fra rammebetingelsene for skjermede næringer; mens skjermede bedrifter samlet kan velte økte kostnader over på prisene uten å tape mye salg, vil en tilsvarende prissetting hos norske K-bedrifter føre til at de raskt vil miste sine kunder til utenlandske bedrifter som produserer tilnærmet like produkter. I den grad norske bedrifter ikke har markedsmakt, må de typisk betrakte produktprisene som gitte, bestemt av internasjonale markedsførhold. En gitt lønnsøkning vil derfor i første omgang føre til en relativt stor reduksjon i K-bedriftens overskudd og eiernes kapitalavkastning. Det tilsvarende skjer i langt mindre grad i

skjermede næringer. Her kan kostnadsøkningen veltes over på prisene som kundene betaler uten at salget trenger å gå mye ned. I K-sektoren vil ikke kapitaleierne over tid akseptere lavere avkastning enn det de kan få ved alternative plasseringer, herunder utenlandske investeringer med en avkastning som er uavhengig av norske forhold. Resultatet blir en kombinasjon av a) nedbemanning som følge av nedleggelse av bedrifter og virksomhet som har lavere avkastning enn det et internasjonalt kapitalmarked tilbyr, og b) redusert lønninger, avhengig av lønnstakernes og arbeidsgivernes forhandlingsstyrke. Dersom alle bedrifter i K-næringen har identisk lønnsevne, og lønnstakene lett får arbeid i andre næringer, kan hele næringen forsvinne hvis lønningene eller andre kostnader øker, verdensmarkedsprisene faller, eller kronekursen styrkes.

Når logikken i dette resonnetet gjennomføres for hele økonomien, blir konsekvensen at i) lønnsnivået bestemmes av lønnsevnen i K-sektor, eller ii) at økonomien ender opp med ikke å ha noen K-sektor hvis ingen K-bedrifter er i stand til å betale markedslønn. I land med balansert utenrikshandel må derfor K-sektor være lønnsledende.⁶ Dette er det sentrale poenget i Aukrusts hovedkursteori; over tid vil lønningene vokse rundt en trend som er bestemt av trender i internasjonale priser, valutakurs og produktivitetsveksten i K-sektor. I praksis vil særlig produktivitetsveksten bety mye for lønnsveksten på lengre sikt. De andre skjermede næringene (og offentlig sektor) må i hovedsak ta lønnsveksten som gitt og sette prisene slik at de dekker kostnadene, herunder konkurransedyktig kapitalavkastning.

Hvis lønnsnivået øker til å ligge varig høyere enn K-sektors lønnssevne, vil bedriftene i K-sektor forsvinne, så sant de ikke støttes gjennom subsidier, gunstige skatteordninger, skjerming mot importkonkurranse eller andre former for næringsstøtte. Hvis K-sektor forsvinner, må landet innstille seg på selvberging. Hvis ikke brytes kravet om at utenriksøkonomien skal være i langsiktig balanse. Dette vil i praksis ikke la seg gjennomføre med dagens frihandel, og galopperende utenlandsgjeld ville bli resultatet inntil en krisedrevet omstilling ble gjennomført. Om det hypotetisk var mulig å hindre import, ville norsk selvberging gitt oss meget store kostnader. Norge er relativt rikelig utrustet med noen få naturressurser, og norske markeder er små i forhold til effektiv produksjonsskala for mange produkter. Dermed er Norge blant de land som har mest å vinne på at man gjennom internasjonalt vare-

⁴ Eksempelvis ligger en klar sonndring mellom produsenter av henholdsvis konkurranseutsatte og skjermede produkter til grunn for det såkalte Stolper-Samuelson teoremet for hvordan prisene på innsatsfaktorer bestemmes og endrer seg som følge av gitte endringer i verdensmarkedspriser på produkter.

⁵ Aukrust (1987) gir et interessant tilbakeblikk på hvordan begrepene konkurranseutsatte og skjermede næringer fikk et empirisk innhold.

⁶ Denne mekanismen gjelder generelt ikke bare lønninger, men kan også gjelde prisdannelsen for andre innsatsfaktorer, som ikke handles internasjonalt. Eksempler vil være priser på næringseiendom og annen stedbunden realkapital som det tar lang tid å endre tilbudet av, samt naturressurser.

bytte kan spesialisere produksjonen ut fra ressursbaserne og andre komparative fortrinn, samt stordriftsfordeler. Dette begrunnelsen for påstanden i punkt 2 over.

Livredding av K-sektor ved hjelp av ulike støttetiltak kan som regel ikke anbefales. Vi begrenser oss til å nevne fire grunner. For det første er det ikke sikkert at dette virker etter hensikten hvis lønnsdannelsen først ikke er bestemt av K-sektors lønnsevne; støtten kan gi lønnskravene en ny omdreining og forsvinne i økt lønn, slik at lønnsomheten ikke bedres. For det andre kan næringsstøtte føre til en spesialisering av næringsstrukturen som ikke er basert på samfunnsøkonomisk lønnsomhet, og det kan gi store effektivitetstap. For det tredje kan et slikt økonomisk regime utarte til det vår Nobelprisvinner i økonomi Trygve Haavelmo kalte en «tilrakingsøkonomi», der det for mange er høyere forventet lønnsomhet av å rake til seg støtte (fra andre) enn det er å drive med produktiv virksomhet. For det fjerde ville en slik generell subsidiering av K-sektor måtte skattefinansieres eller føre til reduserte offentlige utgifter. Begge finansieringsformer ville gi samfunnsøkonomiske tap.

Nyansering av hovedkursteorien

Hovedkursteoriens fundamentale innsikt gis i lærebøker og teoretiske fremstillinger ofte en meget enkel utforming: Alle bedrifter i K-sektor er identiske, de produserer ett felles produkt ved hjelp av en type arbeidskraft, og arbeidsproduktiviteten er uavhengig av hvor mye som produseres. Da vil lønnsevnen være entydig bestemt av den gitte produktprisen i norske kroner og den gitte arbeidsproduktiviteten. Vekst i denne arbeidsproduktiviteten over tid gir en tilsvarende relativ lønnsvekst. Derimot er den balanserte lønnsveksten (hovedkursen) fullstendig uavhengig av hvor mye som produseres, og varierende press i arbeidsmarkedet spiller ingen rolle for utviklingen i dette kravet til hva lønningene bør være. Sagt på en annen måte: Hvis lønningene først ligger på hovedkursen, er det ikke manglende lønnsomhet som hindrer K-sektor i å absorbere all arbeidskraft som tilbys.

En slik forenklet fremstilling av resonnetet er effektivt i forhold til å få på plass helt grunnleggende sammenhenger. Forenklingene kan imidlertid skape misvisende oppfatninger om hva lønnsdannelsen og spesialiseringsmønsteret i K-sektor bør være. Noen nyanseringer basert på viktige faktiske forhold bør nevnes, og alle disse er ivarettatt i våre beregninger. For det første er det ikke ett lønnsnivå som må bestemmes av K-sektors lønnsevne, men lønnsnivåene på de alle de ulike typene arbeidskraft som (også) er sysselsatt i K-sektor. Generelt gjelder denne generaliseringen alle skjermede varer og tjenester som brukes som innsatsfaktorer i K-sektor. Et stort spekter av innsatsfaktorer øker også spekteret av ulike bedrifter i K-sektor som vil overleve konkurransen om ressurser. Samtidig betyr dette momentet at lønnsevnen i

K-sektor ikke legger direkte føringer på hva lønningene bør være på andre typer arbeidskraft enn de som K-sektor selv kan sysselsette.

For det andre er ikke lønnsevnen den samme i alle bedrifter i K-sektor. Undersøkelser viser at det er store og vedvarende forskjeller i produktivitet og lønnsevne mellom bedrifter innen selv snevert definerte næringer, og mellom ulike næringer. Når det er grenser for hvor store de enkelte bedriftene kan bli, vil en konsekvens av slike produktivitetsforskjeller være at lønnsevnen avhenger av hvor mye K-sektor produserer. Arbeidsproduktiviteten for K-sektor og sektorens marginale lønnsevne faller etter hvert som produksjonen finner sted i suksessivt mindre produktive bedrifter. En slik effekt kan også gjøre seg gjeldende ved produksjonsøkninger på bedriftsnivå. Satt på spissen: Er det de mest lønnsomme oljefeltene eller fiskeforedlingsnæringen som skal bestemme lønnsevnen i K-sektor? Med spenn i K-næringenes lønnsevne, vil det ved alle lønnsnivåer innenfor dette spennet kunne hevdes at lønningene er på linje med lønnsevnen i K-sektor, dvs. i den del av K-sektor som fortsatt er lønnsom. Balansen i økonomien krever da at det er lønnsevnen hos de minst lønnsomme bedriftene i en tilstrekkelig stor K-sektor som må bestemme lønnsnivået. Hva som er en tilstrekkelig stor K-sektor, er ikke uavhengig av hva som ellers skjer i økonomien, men av hva som må til for å skape langsiktig utenriksøkonomisk balanse.

For det tredje er resonnetet bak hovedkursen ikke tilstrekkelig til å bestemme lønnsnivået i hvert enkelt år. Alene gir ikke kravet om langsiktig balanse i utenriksøkonomien føringer på handelsoverskuddet i hvert enkelt år. Dermed følger det heller ikke hvor stor K-sektor samlet sett må være fra år til år, eller hvilken sammensetning den bør ha. Det løpende behovet for produksjon i K-sektor vil derfor avhenge av tidsprofilen for konsum og sparing i husholdningene og offentlig forvaltning. Hovedkursteorien sier ingen ting om hva en slik profil bør være. Teoretisk kunne man tenke seg at man konsentrerte produksjonen i K-sektor til noen få år, og at landet deretter finansierte importen av renteinntekter fra utlandet i stedet for eksport. Å legge alle eggene i samme kurv på denne måten er meget risikabelt. Det bringer oss til punkt 3 på listen foran.

Behovet for jevn utvikling i K-sektor

Påstand om at det er vanskelig å bygge opp igjen K-sektor dersom den først er blitt klart for liten står også sterkt hos samfunnsøkonomer, selv om den ikke kan begrunnes like rigorøst som påstanden i punkt 2. Erfaringer gir grunn til å hevde at det er forbundet med store samfunnsøkonomiske kostnader å reversere en nedbemanning av K-sektor. Det skyldes at økt produksjon i K-sektor krever økt lønnsomhet. Siden både produktpriser og teknologiske forhold er gitt, må lønnsnivået reduseres, eller iallfall vokse mindre raskt.

I praksis er det meget vanskelig å senke lønnsveksten tilstrekkelig mye, særlig hvis lønnstakerne har vent seg til en rask inntektsvekst gjennom flere år. Enda vanskeligere er det å senke lønnsnivået. Markedsmekanismen er her brutal: Arbeidsledigheten må være stor og langvarig før lønnsnivået finner tilbake til sitt likevektsnivå. Underveis påføres den enkelte ledige og samfunnet store kostnader. Normalt blir noen av disse varige da en stor andel av de langtidsledige mister mye av sin produktivitet og arbeidsevne, slik at de forsvinner ut av arbeidsstyrken og over på trygd. Vi snakker med andre ord om omstillinger som normalt vil betegnes som krise. Problemene kan bli ekstra store hvis oppbyggingen av K-næringer må skje fra svært lave nivåer eller ved etablering av helt nye næringer. Det nødvendige minimum av kompetanse og «industrielt miljø» som gjør etablering lønnsomt og attraktivt, kan da ha gått tapt i nedbyggingsfasen.

Problemet med å reversere en for rask kostnadsvekst henger typisk sammen med et annet omstillingsproblem: For både husholdninger og politikere er det langt vanskeligere å redusere forbruket enn det er å øke det. For et land innebærer en lånefinansiert forbruksvekst at etterspørselen etter både skjermede produkter og K-produkter øker. Ofte går dette hånd i hånd med at man også bevilger seg mer fritid. Økt bruk av skjermede produkter dekkes ved at arbeidskraft og andre ressurser overføres fra K-sektor til skjermet sektor. Den økte etterspørselen etter K-produkter dekkes ved økt importoverskudd. Mekanismen bak næringsomstillingene er i første rekke etterspørselsoverskudd i arbeidsmarkedet, slik at lønningene øker utover lønnsnivået i de minst lønnsomme bedriftene i K-sektor som må legge ned virksomheten. Siden prosessen kjennetegnes av at lønningene er høyere i de nye jobbene i skjermet sektor enn det lønnstakerne tidligere hadde i K-sektor, opplever de fleste som omstilles den som en forbedring av tilværelsen. Gjenoppretting av langsiktig balanse i utenriksøkonomien krever økt nettoeksport. Skal det realiseres, må arbeidskraft og andre ressurser vris fra produksjon av skjermede forbruksvarer til produksjon av K-varer. Det krever to smertefulle omstillinger: 1) lavere forbruksvekst, muligens også lavere forbruksnivå, slik at ressurser fristilles til økt nettoeksport; 2) lavere lønnsvekst, muligens også lavere lønnsnivå, slik at bedrifter i K-sektor finner det lønnsomt å ekspandere og dermed absorbere de fristilte/ledige ressursene.

Disse omstillingene er så problematiske at de har fått et eget navn: «Hollandsk syke».⁷ Det har sitt opphav i Nederlands erfaringer med forvaltningen av sin gassformue. Her økte gassinntektene sterkt fra slutten av

1960-tallet, for så å falle på 1980-tallet. I perioden med høye inntekter bevilget man seg velferdsreformer som vanskelig kunne opprettholdes når inntektsgrunnlaget ble svekket. Omstillingsproblemene var merkbare til midten av 1990-tallet. Sveriges store nedskjæringer innen offentlige velferdstilbud i første del av 1990-tallet har mye til felles med omstillingsproblemene ved Hollandsk syke (selv om årsaken ikke lå i overvurdering av naturressurser). Gjeldskrisen i flere latinamerikanske land er enda mer dramatiske eksempler på hvor store problemer som kan oppstå dersom et land lever over evne for lenge.

Hva med valutakursen?

Utviklingen i kronekursen har de siste året demonstrert at kronekursen spiller en sentral rolle for K-sektors lønnsomhet. Likevel er den økonomiske faglitteraturen nærmest unison når den ikke tillegger valutakursen noen betydning for den langsiktige utviklingen i konkurranseevnen. Prisdninger spiller en realøkonomisk rolle bare hvis relative priser endres. På kort sikt vil stivheter i pris- og lønnsdannelsen innebære at det for eksempel ikke gis full lønnskompensasjon for de prisdningene som følger av endringer i valutakursen. Da vil styrking og svekkelse av valutakursen kunne ha stor realøkonomisk betydning, en betydning som gjør pengepolitikken viktig i stabiliseringen av økonomien. På lengre sikt er det imidlertid både teoretiske og erfaringsmessige grunner til å tro at endringer i valutakursen slår gjennom i lønns- og prisdannelsen slik at reallønn og andre relative prisforhold er uendret.

Hvorfor oppstår omstillingsproblemer av typen «Hollandsk syke»?

For land med jevn vekst i de løpende inntektene vil det være relativt enkelt for både offentlig forvaltning, husholdninger og private foretak, og dermed for landet som helhet, å tilpasse forbruket til inntektene. Et land som plutselig taper store inntekter, på grunn av naturkatastrofer, krig eller forverret bytteforhold, møter per definisjon de to omstillingsproblemene vi beskrev over. Paradoksalt nok har det samme vist seg å skje - riktignok etter noe tid - i land som opplever en sterk og uventet inntektsvekst. Et slitt, men fortsatt godt eksempel er Spanias utvikling etter at erobringen av koloniene i første del av 1500-tallet. Sachs og Warner (1995) gir en overbevisende dokumentasjon av at de fleste land som opplever et lettkjøpt engangshopp i inntektene, typisk fordi de oppdager verdifulle naturressurser, over tid ender opp med lavere velstand enn sammenlignbare land som ikke er like «heldige». Dette settes ofte i sammenheng med at ressurser i større grad går med til karre til seg rikdom på

⁷ Hollandsk syke blir brukt om flere fenomener i faglitteraturen. Vi bruker begrepet om problemene knyttet til reversering av en for sterk overflytting av ressurser fra K-sektor til skjermet sektor. Innenfor denne begrepsbruken er vi sant å si ikke helt sikre på om sykdommen betegner en for sterk reduksjon av K-sektor, eller de etterfølgende problemene med å reversere utviklingen. Begrepet Hollandsk syke er også benyttet om en overføring av ressurser fra K-sektor til skjermet sektor når effekten av dette er svakere læring og produktivtetsvekst, men ingen mobilitetsproblemer av førstnevnte type.

andres bekostning enn til samfunnsnyttig produksjon. Årsaken kan også ligge i at man «slapper av» i en grad som over tid innebærer lavere produktivitetsvekst.

Men i tillegg kan de to omstillingsproblemene vi pekte på over være en del av forklaringen dersom landet overvurderer den plutselige hopp i inntekten. Erfaringer kan tyde på at folk flest og politikere har problemer med å skille mellom reelle inntekter fra ordinær produksjon og de inntekter som registreres i offisiell statistikk som stats- og nasjonalregnskapet når naturressurser selges. Her er det regnskapsmessige svakheter som gjør at betalingen for salget av ressursene fremstår som inntekt. I realiteten kommer inntekten når ressursene oppdages, eventuelt når man blir i stand til å foreta lønnsom utvinning. Salget av ressursene gir ikke inntekt, det representerer kun en omplassering av formue fra naturressurser til penger eller andre likvider. Når dette ikke forstås, kan det i utvinningsfasen skapes helt overdrevne forestillinger om hvor mye rikere landet er blitt. Dermed oppstår overforbruk i privat og/eller offentlig sektor. I tillegg vil trolig en mer likvid plassering av formue enn olje og gass under havbunnen i seg selv øke forbruket, som påpekt av Isachsen (2002). Når man innser at det ikke er mer ressurser å selge, kommer dagen derpå med sur sveie i form av nedjustering av forbruk og lønninger.

Er Norge immun mot Hollandsk syke?

Med de store «inntektene» staten og Norge for tiden bokfører som følge av rask utvinning av olje og gass, er faren opplagt til stede for at privat og offentlig forbruk vokser for sterkt i forhold til hva en korrekt oppfatning av inntektene burde tilsi. Bevisstheten om denne faren har vært stor, og politikken har siden midten av 1970-tallet forsøkt å ta hensyn til konkurranseevnen. Så langt har norsk økonomi unngått Hollandsk syke. Handlingsregelen for finanspolitikken bør betraktes som en regel som skal hindre overforbruk av den statlige petroleumformuen - ikke som en regel for økt bruk av oljepenger, slik noen har fremstilt politikkomleggingen som fant sted i 2001. Så sant den forventede avkastningen av Statens petroleumsfond ikke systematisk overvurderer den faktiske avkastningen, innebærer regelen at bruken av petroleumsinntekter øker gradvis opp til det nivået hvor bruken tilsvarer den såkalte permanentinntekten, dvs. at man bruker avkastningen av formuen, og at realverdien av denne holdes konstant til evig tid.⁸ Ifølge fremskrivninger i nasjonalbudsjettet 2003 vil det strukturelle oljekorrigerede underskuddet på statsbudsjettet øke fra 2 prosent av en trendmessig utvikling for BNP for fastlands-Norge i 2002 til om lag 4 prosent i 2010. Til sammenligning lå dette forholdstallet betydelig høyere i de fleste år på 1980- og 1990-tallet. Kontrafaktiske analyser vil aldri kunne brukes som bevis, men handlingsregelen kan faktisk ha redusert bruken av

oljepenger, i forhold til hva utviklingen fremover ville ha blitt uten en slik regel. Faren for dette var opplagt til stede, siden det før handlingsregelen ikke eksisterte noen avklart langsiktig plan for når petroleumformuen skulle brukes.

Dette synet står i motstrid med dem som har sett svekkelsen av konkurranseevnen som en naturlig følge av handlingsregelen, og fremstilt denne som en plan for «betydelig» økning i bruken av oljepenger i norsk økonomi gjennom økt privat og offentlig forbruk. Det vil i så fall gi nedbemanning av K-sektor via økt lønnspress i arbeidsmarkedet. Det er en fare for at en slik beskrivelse av handlingsregelen kan ha bidratt til å plante helt overdrevne oppfatninger om hvilken økning den gir i bruken av oljepenger. Dermed kan det ha spredd seg et feilaktig inntrykk av at norsk økonomi skulle gjennom en omstillingsprosess preget av markert svekkelse av konkurranseevnen gjennom blant annet styrking av kronekursen og nedbemanning av K-sektor.

En annen potensiell misforståelse er at man forveksler økt bruk av oljepenger med *fremskyndet* bruk. Norges petroleumsinntekter påvirkes ikke av når Norge velger å bruke denne valutagaven til å finansiere et underskudd i utenrikshandelen med andre varer og tjenester. Gitt at utviklingen er forenlig med langsiktig balanse i utenriksøkonomien også før man velger å bruke mer oljepenger i noen år, må denne økningen være midlertidig. For å finansiere importen over tid må et bortfall av valutainntekter fra K-sektor i noen år, samt ekstra renteutgifter, kompenseres av økt netto eksport i senere år. En slik budsjettmessig sammenheng er imidlertid abstrakt og usikker. Den er vanskelig å formidle, og det skjer da også i liten grad. I tillegg er det vanskelig å konkretisere hvem som taper når man reduserer fremtidige forbruksmuligheter ved å bruke mer oljepenger i dag. Til sammen kan disse momentene føre til at økonomien legger seg til et overforbruk i forhold til det som er de reelle langsiktige forbruksmulighetene.

Uten at det nødvendigvis ligger en årsaksammenheng til grunn, er det et faktum at forverringen av konkurranseevnen har skutt fart etter omleggingen av finans- og pengepolitikken, særlig som følge av styrkingen av kronekursen. Følgende spørsmål må ideelt sett besvares for å avgjøre om det er grunn til å bekymre seg over om K-sektor blir for liten:

1. Hvilket omfang av K-sektor *trenger* Norge i et langsiktig perspektiv for å ha langsiktig balanse i utenriksøkonomien?
2. Er trendene i dagens utvikling i nærheten av en slik balansert utvikling, eller vil de måtte framtvinge smertefulle omstillinger dersom de ikke relativt raskt snus?

⁸ Med økonomisk vekst vil imidlertid permanentinntektens andel av samlede inntekter avta over tid.

Diskusjonen ovenfor har forhåpentlig vist at det er meget krevende å besvare disse spørsmålene. Vi har også implisitt argumentert for at rene teoretiske betraktninger ikke bringer oss langt nok til at de kan kalles svar. Kvantitative modellberegninger, som tallfester alle de mekanismene som identifiseres og klargjøres i teoretiske arbeider, kan bringe oss nærmere interessante svar.

4. Behovet for K-sektor og industrisysselsetting: Fra prinsipper til beregninger

Modellverktøy og viktige forutsetninger

Vår problemstilling er langsiktig; Norge har ingen akutte problemer med utenriksøkonomisk ubalanse. Fremskrivninger må som et minimum ta hensyn til at petroleumsformuen er begrenset og til aldringen av befolkningen. Tallanslag på forhold som ligger langt fram i tid, kan gi et misvisende inntrykk av nøyaktighet. Usikkerhet slår imidlertid begge veier. Tallanslagene bør ikke tolkes for bokstavelig; de gir et bedre bilde av *størrelsesordener* enn man kan oppnå uten fremskrivninger basert på modeller som har vært utviklet systematisk. Selv om de ikke står veldig sterkt, benyttes derfor langsiktige modellbaserte framskrivninger som hjelpemiddel i vurderinger av ulike politiske spørsmål, der de langsiktige konsekvensene av dagens beslutninger kan være store, samtidig som de er vanskelig å reversere. MSG-modellen brukes i ulike varianter i slike analyser i Norge. Holmøy, Heide og Lerskau (2002) benytter denne modellen til å belyse spørsmål 1 og 2 over.

Jo lenger tidsperspektiv, desto mer realistisk er det at bedrifter og forbrukere har god informasjon om sine rammebetingelser, og at de rasjonelt utnytter alle muligheter til å forbedre sin egen situasjon. Samtidig vil den økonomiske utviklingen på lang sikt normalt være preget av at markedene i stor grad balanserer tilbud og etterspørsel. Dermed vil den økonomiske veksten hovedsakelig bestemmes fra tilbudssiden, dvs. av sysselsetting og arbeidstilbud, sparing og investeringer i realkapital og andre ressurser, samt produktivitetsvekst som følge av teknologisk fremgang. For Norge vil dessuten utviklingen i internasjonale priser påvirke forbruksmulighetene i norsk økonomi gjennom endringer i bytteforholdet. Av enkeltpriser er det særlig prisene på olje og gass som har størst betydning. Den

internasjonale renten vil også kunne spille en viktig rolle for nasjonalinntekten.

Modellen MSG6 er utviklet for blant annet å analysere endringer i næringsstrukturen under økonomisk vekst eller fundamentale endringer i rammebetingelser for bedriftene. Holmøy et al. (2002) gir en nærmere beskrivelse av de sider ved MSG6 som er av særlig relevans for beregningene som presenteres i det følgende.⁹ Her nøyer vi oss med å fremheve følgende: Modellen gir en relativt detaljert beskrivelse av vare- og tjenestestrømmene i norsk økonomi. Bestemmelsen av den økonomiske utviklingen i MSG6 er i samsvar med betraktningene over om hvordan økonomien fungerer i et langsiktig tidsperspektiv. Modellens beskrivelse av K-sektors rolle, hvordan lønnsdannelsen må fungere for at utenrikshandelen skal være i langsiktig balanse, samt valutakursens *manglende* betydning, er i samsvar med fremstillingen i avsnitt 3. Beregningene er ført så langt frem at forandringer i anslagene mot slutten av beregningsperioden har helt neglisjerbar betydning for resultatene på grunn av neddiskontering. Modellen eksisterer i en rekke versjoner som kan utnyttes til å belyse ulike problemstillinger. Beregninger der det forutsettes både full sysselsetting og langsiktig balanse i utenriksøkonomien, bør tolkes som "kravanalyser"; de forteller hvilke omstillinger som kreves for å realisere en slik balansert utvikling. Spesielt beregnes hvilket rom det er for vekst i henholdsvis lønninger og privat forbruk.

Holmøy et al. (2002) gir en oversikt over forutsetningene om utviklingen i de variable som ikke bestemmes av modellen, men direkte av modellbrukeren. De fleste bygger på de langsiktige fremskrivningene i Langtidsprogrammet 2002-2005 (LTP). Produktivitetsveksten er imidlertid noe sterkere. I våre balanserte beregninger avtar den årlige BNP-veksten gradvis fra om lag 2,6 prosent i det nærmeste tiåret til 1,7 prosent etter 2030. Dette skyldes at den lave sysselsettingsveksten stopper helt opp i løpet av disse årene, og at incentivene til å øke realkapitalen per sysselsatt avtar. For hele økonomien er BNP-veksten nærmere 1,6 prosent over hele beregningsperioden fordi produksjonsfallet i oljesektoren er sterkest i de nærmeste tiårene, da veksten i fastlands-Norge er sterkest. Dette er en relativt beskjeden vekst sammenlignet med trendene hittil. Vekstutsiktene er likevel noe mer optimistiske enn i LTP, som følge av at vi har forutsatt en noe sterkere produktivitetsvekst.

⁹ Den første MSG-modellen ble utviklet spesielt for analyser av næringsstruktur under økonomisk vekst, altså den samme typen problemstilling som analyseres i Holmøy et al. (2002) som er basisen for denne artikkelen. De første generasjonene av MSG-modellene ville imidlertid gitt en svært misvisende analyse av endringer i K-sektor i dagens og norske økonomi. Delvis som følge av at utenrikshandelen i stor grad var regulert i Norge og andre land, var utenrikshandelen og dermed spesialiseringen av K-næringene, primitivt beskrevet i den første generasjonen av MSG-modellen. Helt frem til den femte versjonen av MSG-modellen var også lønns- og prisdannelsen i modellen bestemt fullstendig av norske forhold; Aukrustmodellen var ikke innarbeidet. I MSG6 spiller mekanismen i Aukrustmodellen hovedrollen i lønns- og prisdannelsen. Bestemmelsen av næringsstrukturen er dermed også i tråd med den generelle likevektsteorien for små åpne økonomier. Det var ikke tilfellet i de første fire generasjonene av MSG-modellen. Også på de fleste andre områder er MSG6 til dels radikalt forskjellig fra eldre generasjoner av MSG-modellen.

Som påpekt i avsnitt 3, gir langsiktig balanse i utenriksøkonomien alene ingen føringer på handelsoverskuddet i hvert enkelt år, og dermed heller ikke på den løpende utviklingen i K-sektors samlede størrelse og sammensetning. Det er utarbeidet følgende tre utviklingsbaner som alle oppfyller balansekravet til utenriksøkonomien, men som gir forskjellige forløp for sparing og behov for sysselsetting i industri og andre K-sektorer:

- i) Privat forbruk per innbygger vokser permanent med en konstant, men modellberegnet årlig rate.
- ii) Industrisysselsettingen reduseres med en konstant, men modellberegnet årlig rate.
- iii) Bedriftenes timelønnskostnader deflatert med eksportprisveksten, vokser med en konstant, men modellberegnet årlig rate.¹⁰

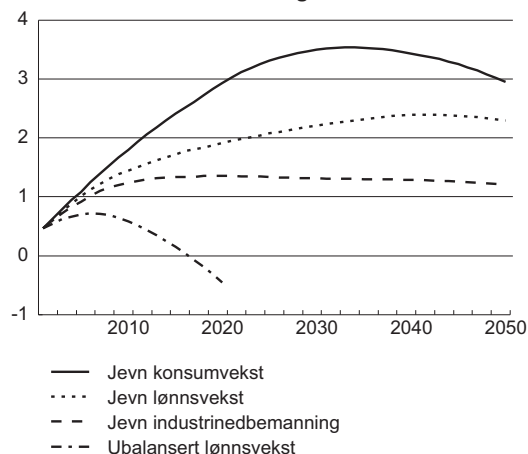
Valget av alternativ i) skyldes hovedsakelig mangelen på klart bedre alternativer. Dessuten er det ikke noe urimelig utgangspunkt å legge til grunn relativt faste vekstrater i langsiktige beregninger; nesten all omtale av historiske trender baseres på gjennomsnittlige vekstrater. Historisk har heller ikke vekstratene for privat forbruk per innbygger vist stor variasjon. En konstant opprettholdbar vekstrate for privat konsum per innbygger gir også en maksimalt kompakt oppsummering av hvilken privat velstandsutvikling som oppspart real- og finanskapital og den fremtidige økonomiske veksten gir grunnlag for. Motivasjonen for alternativene ii) og iii) gis nedenfor.

Balansekrav til industrisysselsetting, reallønnsvekst og sparing

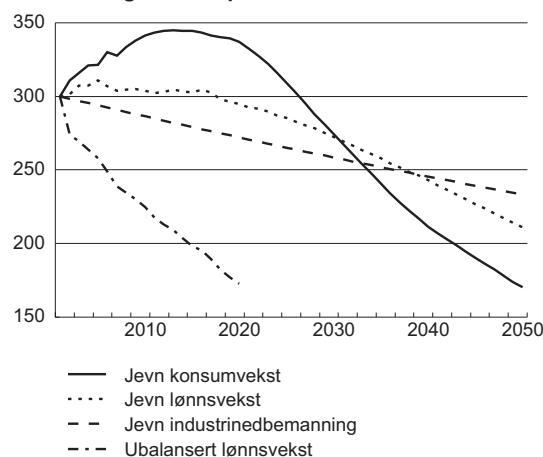
Vi finner at det er rom for at privat konsum per innbygger kan øke med 2,5 prosent per år i alle år uten at dette gir ubalanse i utenriksøkonomien på lang sikt. Da blir gjennomsnittsforkullet etter 50 år 3,4 ganger så høyt som dagens nivå. Samlet privat konsum vokser noe raskere enn 2,5 prosent frem mot 2050 som følge av befolkningsvekst, jf. tabell 4.1. Dette er ingen oppsiktsvekkende konsumvekst sammenlignet med utviklingen i tiårene bak oss. Det ville vært mindre rom for vekst i privat konsum dersom vi hadde lagt til grunn en sterkere vekst i offentlig konsum. Utviklingen i våre baner gjør det naturlig å anta at privat tjenesteyting kommer til å omfatte et økende omfang av tjenester som tradisjonelt hovedsakelig har vært produsert i offentlig sektor, spesielt helse- og omsorgstjenester.

En årlig vekst på 2,5 prosent i privat forbruk per innbygger må imidlertid baseres på at det i de nærmeste to tiårene spares overraskende mye utover

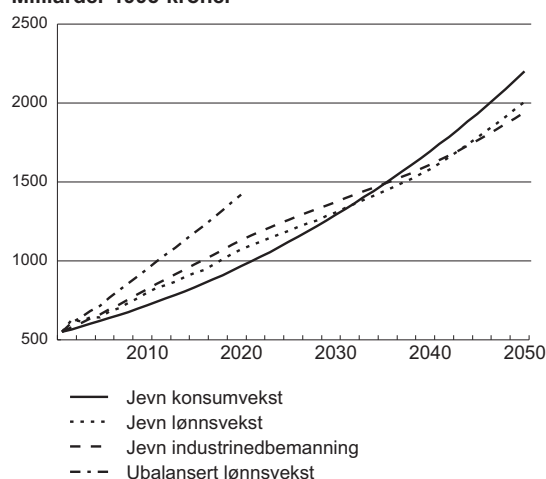
Figur 1. Norges nettofinansformue i forhold til BNP under ulike forutsetninger



Figur 2. Sysselsatte i norsk industri under ulike forutsetninger. 1 000 personer



Figur 3. Privat konsum under ulike forutsetninger. Milliarder 1995-kroner



¹⁰ Denne definisjonen av reallønn avviker fra definisjonen av konsumentenes reallønn gitt ved forholdet mellom utbetalt timelønn dividert på konsumprisindeksen. Bedriftenes reallønnskostnad omfatter for det første arbeidsgiveravgiften (som varierer i våre beregninger, fordi den skal sørge for at handlingsregelen for overskuddet på statsbudsjettet følges). For det andre vokser konsumprisindeksen raskere enn prisen på eksport målt i norske kroner. Det skyldes at innslaget av lønnsvekst veier tungt i konsumprisindeksen via overveltning av kostnader på prisene på skjermede produkter. Siden alle lønnssetter forutsettes å vokse proporsjonalt, og eksport- og importprisene (utenom olje og gassprisene) er forutsatt å øke med 1,5 prosent i alle år, er det beregningsmessig enklest å beregne baner der veksten i en (hypotetisk) rendyrket eksportbedrifts reallønnskostnad vokser med en konstant rate.

Tabell 4.1. Makroøkonomisk utvikling i to baner med langsiktig balanse i utenriksøkonomien. Gjennomsnittlig årlig prosentvis volumvekst

	Konstant vekstrate for privat konsum per innbygger			Konstant lønnsvekstrate		
	2002-2015	2015-2030	2030-2050	2002-2015	2015-2030	2030-2050
Privat konsum	3,0	3,0	2,7	3,0	2,3	2,2
Eksport	1,3	0,2	-0,2	0,5	0,9	0,8
Tradisjonelle varer	3,7	0,6	-1,1	2,4	1,8	0,8
Import	1,9	1,9	2,4	2,2	1,7	1,8
Bruttonasjonalprodukt	1,8	1,8	1,6	1,8	1,7	1,6
BNP fastlands-Norge	2,5	2,0	1,7	2,5	1,9	1,7
Offentlig forvaltning	1,0	1,2	1,0	1,0	1,2	1,0
Industri	3,6	1,7	0,5	3,1	2,2	1,4
Øvrige bedrifter	2,6	2,3	2,1	2,7	2,0	1,9
Sysselsatte timeverk totalt	0,4	0,0	0,1	0,4	0,0	0,1
Offentlig forvaltning	0,4	0,7	0,5	0,4	0,7	0,5
Bedrifter	0,4	-0,3	-0,2	0,4	-0,3	-0,1
Industri	1,0	-1,4	-2,3	0,2	-0,6	-1,2
Øvrige bedrifter	0,2	0,0	0,2	0,4	-0,2	0,1
Timelønnskostnad/eksportpris	2,1	3,2	3,4	2,7	2,7	2,7
Utbetalt konsumreal lønn	2,8	2,2	1,9	2,9	1,9	1,8

oppbyggingen av Statens petroleumsfond (som i hovedsak motsvares av redusert ressursformue). Dette kommer klart frem av figur 1. Det skyldes først og fremst at aldringen av befolkningen medfører sterk vekst i offentlig konsum knyttet til helsepleie og eldreomsorg. Selv med vår forutsetning om 0-vekst etter 2007 i standarden på offentlig tjenester, øker offentlig sektor sin andel av sysselsettingen som følge av aldringen av befolkningen. Konkret må det bygges opp finansielle fordringer overfor utlandet som i 2030 tilsvarer hele 3,5 ganger løpende BNP, eller det dobbelte av den kapitalen som da forventes å stå i Statens petroleumsfond. En slik oppbygging av finansformue i utlandet ligger langt over hva privat og offentlig sektor har spart tidligere. Den illustrerer hvorfor de balanserte fremskrivningene må tolkes som «kravanalyser». Her stilles store, kanskje for store krav til frem-synt langsiktighet i privat spareatferd og til lønnsdannelsen.

Om en slik relativt ekstrem sparing skulle gjennomføres, måtte det i tilfelle skje ved store eksportoverskudd. Den alternative spareformen er realinvesteringer innenlands. Så lenge disse bestemmes av lønnsomhetsvurderinger, vil de vokse relativt stabilt, da de vil være bestemt av sysselsettingen og forholdet mellom kapital- og lønnskostnader. Variasjoner i nasjonal sparing vil i hovedsak motsvares av endringer i driftsbalansen overfor utlandet, som i sin tur fordrer endringer i eksportoverskuddet. Oppsparingen i alternativ i) ville kreve at industriproduksjonen måtte vokse så kraftig de nærmeste 10-20 årene at også industrisysselsettingen måtte øke, og det relativt raskt til om lag 340 000 sysselsatte personer rundt 2015, jf. figur 2. Den store formuen ville deretter gitt rom for relativt rask nedbemanning av K-sektor. Antall sysselsatte i industrien kunne avta fra om lag 340 000 rundt 2015

til om lag 275 000 i 2030 og videre til om lag 170 000 i 2050.

Reallønnsveksten måtte tilpasses behovet for en vekst i industrisysselsettingen, da det i første rekke er industrien som sørge for endringene i nettoeksporten. I vekstperioden måtte årsveksten i reallønnskostnader, målt relativt til produktprisene på eksportmarkedene, begrenses til om lag 2,5 prosent i gjennomsnitt. I disse årene vil typisk de relativt mest arbeidsintensive og eksportorienterte næringene vokse raskere enn industrigjennomsnittet. Disse næringene har størst kostnadsfordel av at moderat lønnsvekst bedrer konkurranseevnen, og disse næringene vil oppleve den sterkeste produksjonsveksten som følge av forbedringer i konkurranseevnen. Dette utviklingsmønsteret reverseres i de følgende tiårene med nedbemanning av industrien. Her kan dette målet på realvekst i lønnskostnadene for eksportindustrien øke med om lag 3,4 prosent.

Den sparingen som kreves i denne balanserte banen er neppe realistisk. Det blir for "hardt" å bruke uttrykk som ubalansert og ikke-opprettholdbar om utviklingsbaner der industrisysselsettingen ikke vokser i de nærmeste tiårene. Dette har ledet oss til å beregne alternativ ii), dvs. hvilke utviklingstrekk som er forenlig med en konstant prosentvis nedbanning av industrisysselsettingen. Veksten i privat konsum per innbygger vil da ikke lenger være konstant. En slik beregning gir først og fremst en kompakt oppsummering i form av ett tall av hvilken nedbemanning det er rom for i industrien, gitt betingelsen om langsiktig utenriksøkonomisk balanse og hensyn tatt til valutaintntjening fra andre sektorer enn industrien. På den annen side er det vanskelig å begrunne en slik utvikling som et siktet mål i den økonomiske politikken. I den aktuelle debatten om konkurranseevne, lønnsvekst og økono-

misk politikk, fremkommer det derimot ofte utsagn som eksplisitt eller implisitt legger til grunn en relativt konstant reallønnsvekst. Dette har ledet oss til også å beregne alternativ iii), dvs. en balansert utviklingsbane der bedriftenes timelønnskostnader vokser med en konstant, men modellberegnet årlig rate.

Beregningsresultatene viser at det ikke er vesensforskjell mellom de langsiktige utviklingstrekkene i alternativene ii) og iii). Vi omtaler dem derfor samlet. Tabell 4.1 viser vekstrater fra banen med jevn lønnsvekst, mens figurene 1, 2 og 3 viser hvordan disse tre balanserte banene skiller seg fra hverandre når det gjelder konsum, netto fordringer overfor utlandet og industriusselsetting. En konstant prosentvis reduksjon i industriusselsettingen beregnes til 0,5 prosent per år, slik at den faller fra dagens nivå på om lag 300 000 sysselsatte til om lag 230 000 etter 50 år. For eksportorienterte bedrifter blir den beregnede konstante årlige realveksten i lønnskostnadene om lag 2,7 prosent. Frem til 2015 varierer konsumentenes reallønnsvekst rundt 2,9 prosent. I tiårene deretter er rommet for reallønnsvekst kun om lag 1,8 prosent som følge av skattefinansiering av økte offentlige pensjons-, helse- og omsorgsutgifter. Motstykket til en jevnere nedbemanning av industrien er at vekstraten for privat konsum må falle over tid. Dersom det lar seg realisere, er behovet for finansiell sparing i utlandet betydelig redusert i forhold til alternativ i) hvor privat konsum per innbygger øker med 2,5 prosent i alle år.

Ubalanser ved videreføring av de siste års utvikling

De siste årenes reallønnsvekst ligger ifølge våre beregninger klart over det som er forenlig med langsiktig balanse i utenriksøkonomien, også når man ser bort fra endringene i kronekursen. Hvor lang tid tar det før ubalansene blir åpenbare dersom lønnsveksten fra de siste år videreføres? Som en illustrasjon har vi laget en fremskrivning der modellens likevektskrav til lønnsvekst er erstattet med en gitt lønnsvekst som ligger om lag 2 prosentpoeng høyere enn balansekravet. En slik differanse er på linje med forskjellen mellom lønnskostnadsveksten i Norge og hos våre handelspartnere de siste 5 årene. Beregningen viser at det skal ikke så mange årene med ubalansert høy lønnsvekst til før reverseringsbehovet blir stort. Importoverskudd vokser sterkt, og privat sektor akkumulerer en galopperende gjeld. Norges samlede fordringer overfor utlandet vil være brukt opp etter om lag 15 år. Industriusselsettingen vil falle raskt, med om lag 3 prosent per år. Full sysselsetting opprettholdes ved at privat konsum vokser betydelig raskere enn 2,5 prosent årlig.

Denne sterke forbruksveksten er imidlertid et uttrykk for overforbruk som ikke er opprettholdbart i det lange løp. Det er understreket ved at denne banen er avbrutt i figurene 1, 2 og 3. Det er imidlertid ikke klart hva som vil føre til at den avbrytes og når dette vil skje. Et hovedproblem er at den sterke stillingen

som norsk økonomi fortsatt har i dag gir en stor fallhøyde. Økonomien vil derfor kunne være i "stor fart" i gal retning før åpenbare ubalanser blir synlige i løpende statistikk – ikke bare i abstrakte modellbaserte fremskrivninger. Bremselengden kan bli lang. Erfaringer tilsier at det blir upopulært og vanskelig å reverseere en slik utvikling, jf. avsnitt 3.

5. Konklusjoner

Beregningene gir grunnlag for følgende konklusjoner:

- Det er rom for en viss nedbemanning av K-sektor og norsk industri, også på virkelig lang sikt uten at dette bryter med et krav om langsiktig utenriksøkonomisk balanse. I en stilisert beregning finner vi at det er rom for å redusere industriusselsettingen med om lag 0,5 prosent per år frem til 2050 uten at det gir ubalanse i utenriksøkonomien, og uten at det er behov for å øke industriusselsettingen igjen senere. Dette krever en vekst i timelønnskostnader deflatert med eksportprisveksten på om lag 2,7 prosent per år.
- Dersom vi legger til grunn at petroleumsformuen og de fremtidige endringene i muligheter for privat konsum skal tas ut i en konstant vekstrate for privat konsum, kan denne vekstraten være om lag 2,5 prosent per år per innbygger. Norge må da fondere sine fremtidige importutgifter. Dette krever at industriusselsettingen vokser og øker sin andel av samlet sysselsetting i årene frem til 2010-2020 da aldringen av befolkningen setter inn.
- Norges petroleumsformue er langt fra stor nok til å gi grunnlag for de siste års realappresiering.
- Alle balanserte utviklingsbaner innebærer en helt annen utvikling i lønnskostnader og konkurranseevne enn den vi har opplevd de senere årene. Det man har sett etter 1998 ligner mer på en utvikling hvis langsiktige konsekvenser illustreres i en fremskrivning der lønnsveksten ikke påvirkes av at importen før eller senere må betales med eksport. Med en lønnsvekst som ligger om lag 2 prosentpoeng over den lønnsveksten som gir balanse, vil industrien bygges raskt ned til under halvparten av dagens nivå.
- Den nødvendige utviklingen i K-sektor krever at lønnsnivået tilpasses lønnsevnen i den marginale delen av K-sektor. Våre beregninger fanger opp at det trolig er misvisende å betrakte K-sektor som en relativt homogen gruppe bedrifter som kan ekspanderes uten endringer i gjennomsnittlig produktivitet. Ekspansjon gir lavere produktivitet på marginen og i gjennomsnitt, og dette må fanges opp i lønnsdannelse for å realisere likevektsbetingelsen om langsiktig balanse i utenrikshandelen.
- Våre beregninger synes relativt robuste overfor alternative forutsetninger om noen nøkkelvariable. Unntaket kan sies å være en raskere vekst i total faktorproduktivitet. Dette vil selvsagt redusere ubalansene dersom lønnsveksten av ulike grunner i utgangspunktet ligger over likevektsbanen for

lønn, og ikke påvirkes av ubalansen i utenriksøkonomien.

- Beregningene synes relativt robuste overfor alternative forutsetninger om nøkkelvariable.
- Det kan være vanskelig å snu en ubalansert utvikling. Erfaringer har vist at markedskreftene kan mangle tilstrekkelig fremsyn. Slik den norske situasjonen er, kreves betydelig fremsyn for at alvorlige ubalanser skal innses. Per i dag er ikke norsk økonomi på kanten av noe stup. På den annen side kan nettopp dette føre til at en gal utvikling får ekstra sterk egendynamikk i det man blir klar over at grensene for hva som kalles ubalanser passerer. Den norske fallhøyden kan derfor gjøre reversering ekstra vanskelig.

Ibsen skal visstnok ha ment at Bjørnsons "En fallitt" hadde vært bedre uten siste akt hvor det meste får en lykkelig slutt. Vi bør gå klar av en slik kritikk når vi velger å avslutte med å påpeke den økonomiske politikens mulige impotens i forhold til å snu utviklingen i konkurranseevnen. Nøkkelen til en balansert utvikling ligger i lønnsdannelsen. Vi vil ikke gå inn i debatten om den norske lønnsdannelsen faktisk har endret karakter. Men sjansene for at lønnsdannelsen fremover skal ta hensyn til lønnsnivået i en tilstrekkelig stor K-sektor øker ikke av at det etter hvert blir en stadig mindre minoritet av industriansatte som skal ha enerett på å være lønnsledende. Det er vanskelig å se hvilke politiske virkemidler som kan få lønnsdannelsen til å fungere i tråd med hovedkursen uten at andre problemer skapes i stedet.

Finanspolitikken er ikke uansvarlig i noen av de bane vi har trukket opp; handlingsregelen følges og staten akkumulerer en stor finansformue. På den annen side vil trolig en eventuell beslutning om å gjennomføre en reell økonomisk fondering av statens pensjonsforpliktelse ytterligere skjerpe behovet for statlig og nasjonal finansiell sparing i utlandet i forhold til det handlingsregelen gir. En reell fonderingsstrategi skjerper behovet for en fleksibel lønnsdannelse, slik at ønsket om økt sparing ikke fører til arbeidsledighet, men realiseres ved at K-sektor absorberer ressurser som fristilles fra skjermet konsumrettet virksomhet.

Pengepolitikken har trolig liten virkning på lønnsvekst og konkurranseevne på lengre sikt, slik vi har lagt til grunn i våre beregninger. Renteendringer vil være forbigående, og endringer i valutakursen veltes over på alle priser og lønninger, slik at depresiering av kronen i hovedsak på lang sikt først og fremst gir høyere inflasjon, uten varig bedring av konkurranseevnen. På kort sikt kan det imidlertid argumenteres for at dagens pengepolitikk vil forsterke den svekkelsen av konkurranseevnen som følger av høy lønnsvekst. Høy lønnsvekst gir en inflasjonsimpuls som Norges bank vil motvirke gjennom renteøkning. Isolert sett gir det en umiddelbar styrking av norske kroner, og

dermed lavere priser på norsk eksport og import fra utlandet.

Hva med inntektspolitikk? Vi vet ikke, blant annet fordi vi ikke vet hva inntektspolitikk egentlig betyr når det gjelder konkret bruk av virkemidler. Henstillinger og gjensidig kontakt og informasjonsutveksling kan neppe skade, men vi er ikke sikre på effekten. Gjensidige løfter om skattelette og lave lønnskrav er en mer konkret mulighet. Den må i tilfelle følges opp av redusert utgiftsvekst for at dette ikke skal være en mer ekspansiv finanspolitikk som på lengre sikt øker lønns- og prispresset, samt bryter den spareplanen som ligger i handlingsregelen.

En politikk som kan bli aktuell er ulike typer skjølt næringsstøtte til K-sektor. Dette er en politikk som lett kan skli over i en selektiv næringspolitikk i stor skala. Faren er stor for at dette kan gi betydelige samfunnsøkonomiske kostnader, jf. Holmøy (2002). Imidlertid må det erkjennes at lønnsomhetsproblemer for en del av næringslivet, dvs. K-sektor, skaper et urent farvann der det er vanskelig å skille mellom makroøkonomisk og næringsnøytral politikk. Problemene med ubalansert utenriksøkonomi er et makroøkonomisk problem, og disse bør i utgangspunktet løses med generelle makroøkonomiske virkemidler. Men hvis lønnsdannelsen ikke fungerer slik den skal, kan treffsikre tiltak som bedrer lønnsomheten K-sektor få tilslutning, i den grad de ikke bryter med EØS-avtalen. Når K-sektor ganske sikkert vil utgjøre relativt få næringer, hvordan skal en slik målrettet politikk skilles fra selektiv næringspolitikk?

Referanser

Aukrust, O. (1987): *Konkurranseutsatte og skjermede næringer: historien om en idé* i «Full sysselsetting og økonomisk vekst? Festskrift til Eivind Erichsen», Oslo, 1987.

Holmøy, E. (2002): *Bør oljepengene brukes til å satse på norsk næringsliv?* i A.J. Isachsen (red.): «Hva gjør oljepengene med oss?», Cappelen akademisk forlag, Oslo.

Holmøy, E., K. Heide og L. Lerskau (2002): *Norsk konkurranseutsatt sektor i et langsiktig perspektiv: Hvor mye industri trenger vi, og hvor mye får vi?*, Rapport 2002/29, Statistisk sentralbyrå.

Isachsen, A. J. (red.) (2002): *Hva gjør oljepengene med oss?* i A.J. Isachsen (red.): «Hva gjør oljepengene med oss?», Cappelen akademisk forlag, Oslo.

Krugman, P. (1987): The narrow moving band, the dutch disease, and the competitive consequences of Mrs. Thatcher, *Journal of Development Economics* **27**, 41-55.

Krugman, P. (1994): *Peddling prosperity*, W.W. Norton, New York.

Krugman, P. (1996): *Pop Internationalism*, MIT Press.

Norman, V. (1999): *Globalisering - betingelser for lønnsom næringsdrift og sysselsetting i Norge*, FAFO-rapport 272.

Norman, V. (2001): *Sparer vi nok - og sparer vi riktig?* i K. Roland, V. Norman og T. Reve (red.): «Rikdommens problem», Oslo: Universitetsforlaget.

Reve, T. og E.W. Jakobsen (2001): *Et verdiskapende Norge*, Oslo: Universitetsforlaget.

Rødseth, A. (2000): *Konkurranseutsette og skjerma næringer*, Vedlegg 8 i NOU 2000:21 «En strategi for sysselsetting og verdiskaping», Oslo: Akademika.

Sachs, J. og A.M. Warner (1995): *Natural resource abundance and economic growth*, NBER Working Paper 5398, Cambridge, Massachusetts.

Torvik, R. (2001) Learning by doing and the Dutch disease, *European Economic Review* **45**, 285-306.

van Wijnbergen, S. (1984): The «Dutch disease»: a disease after all?, *Economic journal* **94**, 41-55.