

Fem utfordringer for tilpasningen av Norges konkurranseevne

Erling Holmøy*

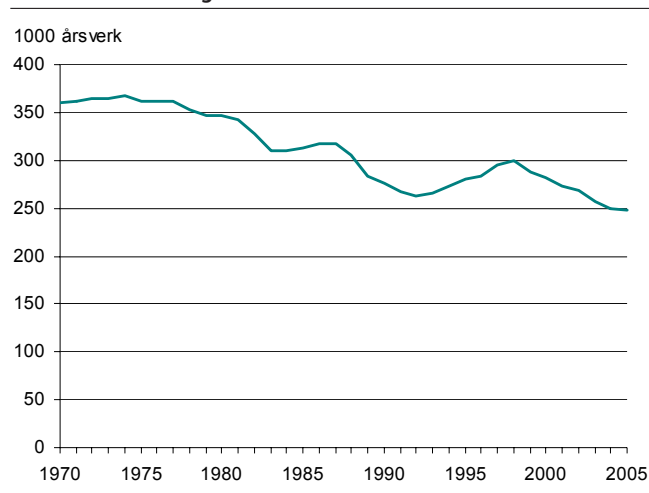
Utfasing av gunstige kraftkontrakter til kraftkrevende industri, varig høy oljepris, høyere internasjonal kapitalavkastning, økt etterspørsel etter helse- og omsorgstjenester og økte pensjonsutgifter er fem sannsynlige trekk ved utviklingen de kommende tiårene som alle isolert sett kan svekke Norges konkurranseevne overfor utlandet. Artikkelen anslår hvordan disse forholdene vil kreve tilpasninger av lønnsnivå, konkurranseutsatt sektor og skatt på arbeid for at norsk økonomi skal opprettholde full sysselsetting og langsiktig balanse i handelen med utlandet, samtidig som myndighetene følger handlingsregelen for bruk av petroleumsinntekter.

1. Problemstilling

Nedleggelsen av Norske Skogs papirfabrikk Union i Skien og deler av Hydros aluminiumsproduksjon i Årdal har skapt høy temperatur i debatten om bruk av aktiv næringspolitikk for å korrigere resultatene av markedskreftenes frie spill. Spørsmålet er også aktuelt i debatten om skattefavoriseringen av rederinæringen. Teko-industri og andre relativt arbeidsintensive deler av konkurranseutsatt (K) sektor er for lengst utkonkurrert i Norge. Men nedleggelse og/eller flytting av virksomheten til utlandet gjør seg nå gjeldende innenfor kraftkrevende industri og andre deler av K-sektor som tradisjonelt har hatt et komparativt fortrinn i Norge. Dette bekymrer flere enn dem som mister jobben, selv om arbeidsledighet i dagens situasjon ikke er noe stort problem. Bekymringen synes særlig knyttet til at det i praksis er vanskeligere å forbedre konkurranseevnen enn å forverre den, og at Norge kan miste kompetanse. Begge forhold gjør det blir vanskelig å bygge opp igjen K-næringer, dersom det skulle bli nødvendig. Etter 1998 har industrisysselsettingen falt med vel 50 000 normalårsverk, se figur 1. Tapet av internasjonal konkurranseevne og industriarbeidsplasser førte til diskusjon om inflasjonsstyringen i pengepolitikken i 2002 og var trolig en viktig grunn til nedsettelse av to offentlige utvalg (NOU 2003: 13, «Holden-II-utvalget» og NOU 2005: 4, «Industriutvalget»).

Jeg ønsker i denne artikkelen å belyse hvordan og hvor sterkt konkurranseevnen overfor utlandet og K-sektor endres av fem sentrale elementer i utviklingen de kommende tiår. Det er et poeng at selv om disse endringene «treffer» økonomien på vidt forskjellige områder, kan alle føre relativt direkte til økte kostna-

Figur 1. Normalårsverk (i tusen) utført av lønnstakere og selvstendige i norsk industri 1990-2005



der for bedriftene. For å opprettholde langsiktig balanse i utenriksøkonomien må slike endringer møtes med en «passelig stor» svekkelse av valutakursen eller lavere lønnsvekst slik at lønnsnivået i et fremtidig år er lavere enn det ellers ville blitt. Men samtidig vil de endringene jeg studerer også påvirke hele økonomien, herunder samlet etterspørsel etter konkurranseutsatte produkter. Den «passelig store» tilpasningen av konkurranseevnen må også fange opp denne effekten. Min problemstilling er å beregne og tolke hvordan de fem endringene må møtes av tilpasninger i konkurranseevnen og størrelsen på K-sektor når vi krever at økonomien skal ha full utnyttelse av arbeidskraften og andre ressurser og opprettholde langsiktig balanse i utenriksøkonomien. Siden det er stor grad av enighet om at slike balansekrav bør oppfylles, kan man anlegge et normativt syn på beregningsresultatene: de anslår en realistisk størrelsesorden på de tilpasningene som bør følge av de endringene som studeres. Konkret studerer jeg virkningene av følgende fem endringer:

Erling Holmøy er forskningsleder ved Gruppe for offentlig økonomisk (erl@ssb.no)

* Takk til Torbjørn Eika for kommentarer til tidligere utkast.

- 1. Dyrere kraft for kraftkrevende industri,** dvs. produksjon av metaller, kjemiske råvarer og treforedling. Langsiktige kontrakter med Statkraft har gitt disse næringene langt billigere fastkraft enn andre forbrukere, men disse kontraktene vil være utløpt i løpet av 2011. De tre næringene er meget eksportorienterte.
- 2. Varig høyere oljepris.** Flere langsiktige prognoser har oppjustert sine langsiktige anslag på realprisen betydelig i løpet av de siste knappe to årene. Konkret viser jeg effekter av en varig doubling fra 25 til 50 dollar per fat. Dette svekker K-sektor direkte gjennom høyere energikostnader. Den indirekte svekkelsen gjennom høyere lønn og eller styrket kronekurs er imidlertid viktigere. Den skyldes økt etterspørsel som følge av at petroleumsmformuen blir mer verdt. Gitt at man er trygg på denne formuesøkningen, vil det være rasjonelt å redusere øvrig K-sektor. Spørsmålet er hvor mye.
- 3. Høyere avkastning på investeringer i utlandet.** Globaliseringen gir investorer lettere adgang til attraktive investeringsmuligheter i utlandet, spesielt i Øst-Europa og Asia og der lønnskostnadene er lave og produktmarkedene er store og vokser raskt. Dette kan øke Norges, særlig statens, kapitalinntekter i utenlandsk valuta fra en gitt sparing i utlandet. Jo høyere rente, desto mindre K-sektor trenger Norge for å balansere utenriksøkonomien. For det andre vil høyere avkastning i utlandet vri sammensetningen av norsk sparing fra realinvesteringer i Norge til plasseringer i utlandet. Dette er ekvivalent med at «bedrifter flytter ut». Økte kapitalkostnader vil isolert sett redusere K-sektor. Spørsmålet er om denne reduksjonen er større eller mindre enn den som er forenlig med balansert utenriksøkonomi.
- 4. Vridninger i etterspørselens sammensetning som følge av aldrende befolkning.** Tallet på alderspensjonister vil nær dobles frem til 2030, og aldringen vil tilta gjennom hele dette århundret, bl.a. som følge av økt levealder. Hvor mye aldringen vil øke etterspørselen etter helse-, pleie- og omsorgstjenester (HPO-tjenester) fremover, avhenger av de eldres helsetilstand. Økt ressursbruk i HPO-sektoren kan isolert sett presse opp lønnsnivået og svekke konkurranseevnen.
- 5. Økt skattebyrde for å finansiere pensjonsutgiftene.** Dette er beslektet med foregående punkt. Forskjellen er at videreføring av dagens pensjonssystem innebærer økt skattebyrde fordi skattene betalt av et relativt konstant antall yrkesaktive skal finansiere forbruket til et sterkt voksende antall pensjonister. Lønnskompensasjon for skatteskjerpelsen vil øke lønnskostnadene og svekke konkurranseevnen.

ranseevnen. For å rendyrke hvordan pensjonssystemet alene bidrar til å påvirke den lønnsutviklingen som er forenlig med langsiktig balanse i utenriksøkonomien, ser jeg på virkningene av å erstatte dagens system med Pensjonskommisjonens hovedforslag, «Modernisert folketrygd» (MF). MF er ment å gi en svakere vekst i skattebyrden, og i så fall blir det mindre behov for å moderere veksten i lønn etter skatt. På den annen side vil MF-reformen samtidig bety økt etterspørsel etter konkurranseutsatte produkter dersom den virker etter hensikten når det gjelder å stimulere sysselsettingen.

Som et sjette punkt kunne man anført at EØS-reglene, WTO-avtalen og andre internasjonale avtaler begrenser mulighetene til å gi selektiv næringsstøtte fremover i forhold til praksis over de siste tiår. Dette er en viktig årsak til at subsidieringen av kraft til kraftkrevende industri neppe vil kunne forlenges. Men begrensningene har spesiell relevans for hele K-sektor, fordi det er denne sektoren som har mottatt det meste av den selektive næringsstøtten.¹ Implisitt er dette punktet med i analysene ved at endringene i pkt. 1-5 ikke motvirkes av kompensierende næringsstøtte.

Jeg vil måle den ønskede tilpasningen av konkurranseevnen ved endringene i lønn, mens valutakursen holdes fast. Jeg vil la endringene i sysselsetting og produksjon i industrien representere endringene i K-sektors størrelse. Konkurranseutsatte produkter produseres av mange flere næringer enn industrien, men virkningene på industri er en greit avgrenset representant for endringene i konkurranseutsatte bedrifter. For øvrig tar beregningene hensyn til at konkurranseutsatte produkter produseres i de fleste næringer.

Når beregningene måler krav til endringer hvor «alt henger sammen med alt», er den relevante analyse-rammen en anvendt generell likevektsmodell. Denne tilnærmingen har størst relevans for langsiktige effekter. Men et langsiktig perspektiv bør være interessant når det dreier seg om permanente endringer i presumpstivt grunnleggende forhold. Jeg utnytter resultater fra analyser basert på en tallfestet generell likevektsmodell, MSG6. Modellen er beskrevet nærmere i Heide, Holmøy, Lerskau og Solli (2004). Jeg vil i denne omgang ikke si mer enn at denne forutsetter full ressursutnyttelse gjennom endringer i relative priser og at utenriksøkonomien er i langsiktig balanse i den forstand at nåverdien av importoverskuddet er lik de initiale finansielle fordringene på utlandet. I tillegg forutsetter beregningene at den finanspolitiske handlingsregelen overholdes gjennom løpende tilpasninger av arbeidsgiveravgiften.

¹ Jordbruk og næringsmiddelindustri er i utgangspunktet K-sektorer, selv om de lenge har vært så beskyttet av importvern og jordbruksstøtte at mange kan ha glemt det. Det er snarere slik at det nettopp er de tekniske mulighetene for import som har gjort det nødvendig å skjermes «jordbruksklyngen», gitt politiske ønsker om at den skal ha en viss størrelse.

De som først og fremst interesserer seg for en kvalitativ analyse av isolerte enkelteffekter, vil neppe lære noe nytt av denne artikkelen. Min målgruppe er dem som ser det utfordrende og interessante i at mange effekter virker samtidig, og at en avklaring av hva som betyr mye og lite for artikkelens problemstilling ikke kan foretas uten at alle disse er bygget inn i en og samme modell der de får den rollen de fortjener ut fra en seriøs empirisk beskrivelse av hvordan norsk økonomi fungerer.

2. Virkningene av de fem endringene

Sammenligningsgrunnlaget

Virkninger kan ikke vurderes før en har et sammenligningsgrunnlag i form av en referansebane for utviklingen i norsk økonomi. Referansebanen som er benyttet i analysene som gjengis i det følgende er nærmere beskrevet i Holmøy og Heide (2005) og Heide, Holmøy, Solli og Strøm (2006). Den bygger i stor grad på de samme forutsetningene som ligger til grunn for fremskrivningene i Perspektivmeldingen (St.meld. nr. 8 (2004-2005)). Gjennomsnittlig årlig realvekst privat forbruk per innbygger og i BNP er henholdsvis 2,6 og 1,8 prosent. Verdensmarkedsprisene er forutsatt å øke med 1,5 prosent per år. Gjennomsnittlig timelønnskostnad kan årlig vokse med ca. 4,1 prosent. Målt i forhold til konsumprisene er reallønnsveksten 2,3 prosent. Realprisen holder seg på 25 dollar per fat, hvilket i dag fremstår som pessimistisk.

Industriusselsettingen kan reduseres med ca. 0,4 prosent per år fra dagens nivå på ca. 264 000 sysselsatte, uten at dette gir ubalanse i utenriksøkonomien på lang sikt. Aldringen av befolkningen gir en sterk vekst i offentlige utgifter til pensjoner, helse og omsorg. For at handlingsregelen skal overholdes må arbeidsgiveravgiften økes hvert år etter 2020. Den passerer 31 prosent i 2050, mens dagens gjennomsnittsnivå er vel 13 prosent. Dette til tross for betydelig statlig fondsoppbygging. Kapitalen i Statens pensjonsfond - utland øker sin andel av løpende BNP fra 0,7 ved utgangen av 2005² til et toppnivå på ca. 1,4 i 2035. I 2050 er dette forholdstallet ca. 1,2. Man kan spørre om en slik vekst i en så bred skattesats er realistisk. Bl.a. er det et spørsmål om lønnstakerne vil godta at slike successive skatteskjerpelser slår ut i lavere vekst i utbetalt lønn, slik beregningene forutsetter. Alle tiltak som bedrer statsfinansene vil bidra til å gjøre det lettere å realisere den lønnsstilpasningen som balanse i utenriksøkonomien krever.

Dyrere kraft for kraftkrevende industri

Det hevdes ofte at det er tilgangen til billig vannkraft som historisk har gitt Norge et komparativt fortrinn for kraftkrevende produksjon av produktgruppene

metaller, kjemiske råvarer (bl.a. kunstgjødning) og treforedling. Men dette er en mangelfull forklaring. Som påpekt i Bye, Holmøy og Heide (2006), skyldes det komparative fortrinnet for kraftkrevende produksjon i tillegg at denne industrien ble etablert da det var små muligheter for overføring av kraft ut av kraftstasjonens nærområde. Dermed ble alternativkostnaden ved bruk av vannkraft lav. Helt i samsvar med læreboksteorien for internasjonalt varebytte³ kunne imidlertid kraften selges indirekte i store markeder ved å «pakke den» inn i industrielle produkter. Utbyggingen av overføringsnettene nasjonalt og internasjonalt har økt alternativverdien av kraften radikalt. Nettet overfører ikke bare kraft, men også et komparativt fortrinn fra energikrevende produksjon til produksjon av energi.

De langsiktige kraftkontraktene ble inngått i 1950-60 årene og utløper mellom 2008 og 2011. De omfatter ca. 30 TWH, tilsvarende ca. ¼ av Norges samlede kraftforbruk. Da kontraktene ble inngått representerte kontraktsprisene den lave alternativverdien av kraften, pga. manglende overføringsmuligheter. Videreføring av rabatten på nærmere 50 prosent vil være en statlig subsidiering som ikke kan begrunnes med markedssvikt. Et standard samfunnsøkonomisk resonnement vil konkludere med at fjerning av subsidiene gir samfunnet en potensiell gevinst, fordi kraft vil overføres fra kraftintensiv produksjon som har relativt lav betalingsvillighet for kraft, til sektorer som har høyere betalingsvillighet. Selv om myndighetene likevel skulle ønske å forlenge subsidieringen, vil ESA neppe godta dette. Uten kompenserende tiltak står kraftkrevende industri overfor nær en dobling av kraftprisene.

Bye, Holmøy og Heide (2006) sammenligner referansebanen over med et scenario hvor kraftprissubsidiene fjernes. Ellers er de eksogene forutsetningene identiske. Generelt gir dette små makroøkonomiske effekter, jf tabell 1. På lang sikt er det rom for en liten økning i konsumet uten at dette krever mer arbeid. Det betyr en liten velferdsøkning på lang sikt. Næringsomstillingene er imidlertid betydelige. Metallsektoren rammes hardest. Sysselsettingen blir 40 prosent lavere enn den ville blitt ved forlengelse av kraftkontraktene, jf. tabell 2. Produksjon av Kjemiske råvarer og Treforedling vil også nedskaleres betydelig. Det spesielt sterke utslaget for Metallsektoren skyldes at næringen er mest subsidiert, at elektrisiteten har høyest kostnadsandel i denne næringen, og at en stor del av produksjonen eksporteres. Det siste er viktig fordi modellen forutsetter at norske produsenter ikke kan øke prisene på eksportmarkedene uten å miste alt salg til utenlandske konkurrenter. På hjemmemarkedet veltes derimot økte kostnader over på prisene, fordi tapet av markedsandeler til import og andre varer er begrenset.

² Forholdstallet er basert på at kapitalen i SPFU var 1399 mrd. ved utgangen av 2005, og et anslag på BNP i løpende priser på 1906 mrd. (Økonomiske analyser 1/2006, Statistisk sentralbyrå).

³ Det siktes her til den såkalte Hecksher-Ohlin-Samuelson modellen.

Tabell 1. Langsiktige virkninger (2050) av fem endringer i eksogene forhold. Prosentvis avvik fra en referansebane der ikke annet fremgår

	Fjerning av kraftprissubsidier	Dobling av oljeprisen	1 prosentpoeng høyere rente	Bedre helse blant eldre	Modern. folketrygd
Konsum i husholdninger mv.	0,1	10,2	2,5	4,5	9,9
Eksport	-5,3	-27,9	-7,6	1,7	11,9
Import	-2,3	13,0	4,3	3,2	7,7
BNP	-0,5	-1,5	-1,8	2,1	9,7
Sysselsetting	0,0	-1,3	-1,3	0,6	10,6
Industriussyssetting	-0,8	-26,6	-10,2	4,5	23,8
Timelønnskostnad	-1,5	16,0	6,0	-1,6	-8,4
Arbeidsgiveravgift, <i>prosentpoeng</i>	-0,9	-14,0	2,8	-8,1	-14,0
Konsumreallønn	0,1	13,6	2,3	4,2	5,7

Tabell 2. Langsiktige virkninger (2050) på sysselsettingen i kraftkrevende industri av utfasing av kraftkontrakter. Prosentvis avvik fra en referansebane

Industri	-0,8
Treforedling	-14,2
Kjemiske råvarer	-11,9
Metaller	-40,0

Langsiktig balanse i utenriksøkonomien krever at høyere kraftpriser til eksportrettet kraftkrevende industri må motsvares av bedre konkurransevne for andre næringer. Vi finner at timelønnskostnaden må ligge 1,5 prosent lavere enn i referansebanen. Det er to hovedgrunner til at dette ikke er en vanskelig tilpasning. Den analytisk sett mest interessante er at lavere timelønnskostnad kan kombineres med en (svak) økning i konsumentenes reallønn. Det skyldes at staten får økte inntekter av å fjerne subsidieringen, og at handlingsregelen for finanspolitikken dermed gir rom for å senke arbeidsgiveravgiften med snaut 1 prosentpoeng. Bedringen i statsfinansene gir dermed myndighetene finansielt rom for å «kjøpe seg ut» av det som normalt er en vanskelig omstilling, nemlig bedring av konkurransevnen. For det andre må en huske at en nivåreduksjon i forhold til referansebanen i et år langt frem i tid, betyr en meget liten nedjustering av den årlige lønnsveksten.

Endringene i relative faktorpriser vil gi en mindre kraftintensiv og noe mer arbeidsintensiv K-sektor. Samlet ligger industriussyssettingen på lang sikt bare 0,8 prosent under nivået i referansebanen. Innenfor industrien er det i første rekke verkstedsindustrien som ekspanderer som følge av tiltaket. Tapet av eksportinntekter fra kraftkrevende industri kompenseres ved at norske bedrifter gjenvinner hjemmemarkedsandeler. Norsk økonomi blir altså noe mindre åpen målt med brutto handelsstrømmer som følge av en mindre energiintensiv spesialisering.

Varig høyere oljepris

Desto mer oljen og gassen er verdt, desto mindre trenger Norge av annen konkurranseutsatt virksomhet for å finansiere vår etterspørsel etter konkurranseutsatte produkter. Ressurser kan frigjøres til produksjon av

skjermede produkter eller fritid. Dette er et gammelt poeng i den norske debatten om bruk av oljepengene, men det er aktualisert av at oljeprisen har passert 70 dollar per fat i 2006, uten at det bare kan tilskrives forbigående forhold. At oljeprisen av og til er innom høye nivåer, betyr ikke så mye. Det viktige er at det kan synes som om forventningene til hva oljeprisen vil være på lang sikt, har økt radikalt etter 2004. I 2004 forutsatte IEA og Perspektivmeldingen (St. meld. nr. 8 2004-2005) at realprisen på olje ville variere rundt 25 dollar i de kommende tiårene. En oppsummering av de vurderingene som i dag gjør seg gjeldende i ett rundt tall, er at realprisanslaget er doblet til 50 dollar per fat.

Holmøy og Heide (2006) beregner hva Norge har råd til, realøkonomisk og statsfinansielt, dersom den langsiktige realprisen på olje øker fra 25 til 50 dollar per fat. Analysen antar at også gassprisen da vil doubles, men ser ellers bort fra endringer i henholdsvis verdensøkonomien og produksjonsbanene for olje og gass. Det meste av petroleumsinntekten tilfaller staten gjennom skatter og direkte eierskap. Siden enhetskostnadene ved utvinning endres lite, vil doubling av olje- og gassprisen øke nåverdien av statens nettokontantstrøm over perioden 2004 - 2050 med 140 prosent. I 2005 kan Norge ha blitt eier av nesten halvannen nye oljeformer av samme størrelsesorden som den «vi» hadde basert oss på så sent som i 2004. Beregningene viser at denne bytteforholdsgevinsten gir utenriksøkonomisk rom for å senke industriussyssettingen med vel 25 prosent i forhold til referansebanen. Husk at industriussyssettingen i referansebanen basert på 25 dollar per fat ligger 23 prosent lavere i 2050 enn i 2005. Det vil være langsiktig balanse i utenriksøkonomien selv om importen øker med 13 prosent og eksportvolumet utenom olje og gass nesten halveres. Avskallingen av K-sektor skjer fordi økte inntekter øker etterspørselen etter alle goder, også fritid. Økt konkurranse om arbeidskraftens tid presser lønnsnivået opp, det ender opp 29 prosent over nivået i referansebanen. Bak dette tallet ligger en økning i bedriftenes timelønnskostnader på 16 prosent, og en nedgang i arbeidsgiveravgiften på 14 prosentpoeng i 2050. Skattelettelsen finansieres av økningen i statens petroleumsinntekter. Økningen i timelønnskostnader

har tatt hensyn til at økte priser på olje og gass øker bedriftenes kostnader. I denne skjerpede konkurransen om arbeidskraftens tid vil K-sektor være taperen fordi bedriftene taper mye salg på å velte økte kostnader over på prisene. Størst problemer får eksportorienterte bedrifter med høy kostnadsandel for lønn og petroleumsprodukter.

Høyere avkastning på investeringer i utlandet

Globaliseringen har gitt norske investorer lettere adgang til attraktive investeringsmuligheter i utlandet. Høyere risikojustert kapitalavkastning i store land kan smitte over på det generelle avkastnings- og rentenivået. Dette gir Norge, særlig staten, økte kapitalinntekter i utenlandsk valuta. For det andre øker det alternativkostnaden ved å plassere sparing som realinvesteringer i Norge. Det er vanskelig å si hvor sterk en slik effekt kan være. Tabell 1 viser effekter av en permanent økning på ett prosentpoeng i det internasjonale rentenivået som norske investorer står overfor.

Høyere rente gjør det mulig å ha langsiktig balanse i utenrikshandelen med vesentlig mindre K-sektor. I forhold til 2050-nivåene i referansebanen kan industrissysselsettingen ligge vel 10 prosent lavere, og timelønnskostnaden kan ligge 6 prosent høyere. Rommet for lønnsvekst er modifisert av at økt rentenivå betyr økte kapitalkostnader. Utbetalt timelønn øker mer enn timelønnskostnaden, fordi staten også i denne beregningen tar ut budsjetteffekten av høyere avkastning på pensjonsfondet ved å senke arbeidsgiveravgiften. Selv om man korrigerer for økte renteinntekter på de investeringene Norge allerede har foretatt i utlandet, vil det være misvisende å hevde at utflytting av (eksport)bedrifter gjør norsk økonomi mer avhengige av petroleumsinntektene for at vi på lang sikt skal finansiere vår import. Utflytting av bedrifter innebærer at valutainntjeningen kommer i form av kapitalinntekter til norske eiere i stedet for eksport. Gitt at utflyttingen er lønnsom, vil den normalt øke Norges inntekter.

Vridninger i etterspørselens sammensetning som følge av aldrende befolkning.

Mens oljeprisen er en meget usikker størrelse, er det meget sikkert at Norge som andre land står overfor en vesentlig aldring av befolkningen. Tallet på alderspensjonister vil nær dobles frem til 2030, og aldringen fortsetter også utover hele dette århundret. En hovedårsak er økende levealder. Avhengig av de eldres helsetilstand vil aldringen øke etterspørselen etter helse-, pleie- og omsorgstjenester (HPO-tjenester), uansett fordeling av produksjonsansvaret for HPO-tjenester mellom offentlig og privat sektor. Holmøy, Langseth og Lerskau (2006) beregner makroøkonomiske scenarier basert på ulike antakelser om eldres helsetilstand i tiårene fremover.

For å demonstrere hvordan endringer i behovet for HPO-tjenester påvirker den nødvendige konkurranseevnen og størrelse på K-sektor gjengir tabell 1 effektene av en isolert bedring av eldres helsetilstand. I referansebanen antas folks gjennomsnittlige *aldersspesifikke* helsetilstand og bruk av HPO-tjenester å holde seg uendret på dagens nivå, slik at økt levealder gir en tilsvarende forlengelse av den mest pleietrengende avslutningsfasen av livet. I det alternative scenariet utsettes behovet for HPO-tjenester tilsvarende økningen i levealder, slik at økt levealder ikke påvirker det gjennomsnittlige individuelle behovet for HPO-tjenester over livet. I begge scenarier dekkes økningen i etterspurte HPO-tjenester ved en proporsjonal vekst i offentlig ressursbruk og i omsorgen utført av de eldres egne familiemedlemmer.

Beregningen viser at K-sektor må være større desto bedre helse de eldre har. Industrissysselsettingen må i 2050 ligge 4,5 prosent høyere enn i referansebanen, mens offentlig sysselsetting er 10 prosent lavere. Årsaken er at rommet for annet konsum, og dermed etterspørselen etter konkurranseutsatte produkter, øker når ressursbruken knyttet til HPO-konsum reduseres. Langsiktig balanse i utenriksøkonomien innebærer at produksjonen i K-sektor må øke tilsvarende (målt i nåverdi). Importen og eksporten ligger henholdsvis 3,2 og 1,7 prosent høyere enn referansebanenivåene i 2050. Dette resultatet bygger på økt forbruk av HPO-tjenester ikke kommer *tillegg til, men i stedet for* annet forbruk.

Den nødvendige økningen i K-sektor krever at konkurranseevnen må bedres tilsvarende 1,6 prosent lavere timelønnskostnad i 2050. Dette kan imidlertid oppnås samtidig er det i 2050 rom for at konsumentenes reelle timelønn etter skatt er 4,2 prosent høyere enn i referansebanen, fordi lavere offentlige HPO-utgifter gir budsjettmessig rom for lavere arbeidsgiveravgift. I 2050 kan denne ligge vel 8 prosentpoeng lavere enn i referansebanen. Dette gjør det lettere å realisere den lønnsstilpasningen som balanse i utenriksøkonomien krever.

Økt skattebyrde for å finansiere pensjonsutgiftene

Den veksten i offentlige pensjonsutgifter som følger av å videreføre dagens pensjonssystem, er hovedårsaken til at arbeidsgiveravgiften i referansebanen vil passere 31 prosent rundt 2050. Dette bidraget til skatteskjerpelse skyldes omfordeling av inntekt mellom personer i ulike livsfase - ikke økt offentlig ressursbruk. Som nevnt kan økte skattesatser redusere K-sektor under det som er forenlig med langsiktig balanse i utenriksøkonomien dersom lønnsstakerne oppnår hel eller delvis lønnskompensasjon. Mens skjærmede bedrifter vil kunne overleve ved å sende regningen i retur til kon-

sumentene i form av økte priser, vil store deler av K-sektor, særlig den mest eksportorienterte, bli lagt ned som følge av for lav kapitalavkastning dersom ikke lønnskostnadene vil bære den økte skattebyrden.

For å vise hvordan en plausibel pensjonsreform påvirker den nødvendige konkurranseevnen og mulighetene for å realisere denne, gjengir jeg i det følgende virkningene av en overgang til Pensjonskommisjonens hovedforslag, «Modernisert folketrygd» (MF), hentet fra Fredriksen, Heide, Holmøy og Solli (2005). De viktigste elementene i MF-reformen er en tettere sammenheng mellom arbeidsinntekt over hele livet og tilleggspensjon, avkortning av minstepensjon mot opp-tjent pensjonsrettigheter fra første krone, innføring av et delingstall som innebærer at årlig tilleggspensjon reduseres ved økt levealder, en mer aktuarisk førtids-pensjonsordning som bl.a. forutsetter fjerning av dagens AFP-ordning, redusert nåverdi av pensjonsytelse-ne ved at dagens lønnsindeksering av utbetalingene erstattes av indeksering basert på gjennomsnitt av lønns- og prisvekst.

MF-reformen gjør det mulig å senke arbeidsgiveravgiften betydelig. Rommet for skattelettelse og øvrige virkninger i forhold til referansebanen, tiltar over tid, bl.a. fordi delingstallet får økende betydning etter hvert som levealderen øker, og fordi reduksjonen i ytelsen treffer flere pensjonister. I 2050 passerer reduksjonen i arbeidsgiveravgiften 14 prosentpoeng. I den grad økende skattebyrde er problematisk i seg selv og gjør det problematisk å realisere en lønnsvekst som er forenlig med utenriksøkonomisk balanse, bidrar pensjonsreformen til å redusere disse problemene.

Veksten i skattegrunnlagene som følge av økt sysselsetting viser seg å bety mer for rommet for lavere arbeidsgiveravgift enn reduksjonen i individuelle pensjonsytelser. Mer enn halvparten av sysselsettingsøkningen kan tilskrives utsatt pensjonering. Samtidig som lavere vekst i skattebyrden kan gjøre det lettere å oppnå en opprettholdbar konkurranseevne, vil veksten i sysselsettingen på den annen side også bidra til å øke den nødvendige størrelsen på K-sektor og dermed skjerpe kravet til konkurranseevnen. I 2050 må industrisysselsettingen ligge hele 24 prosent over nivået i referansebanen. Ekspansjonen av K-sektor fordrer en klar bedring av konkurranseevnen; i 2050 må timelønnskostnaden ligge mer enn 8 prosent lavere enn i referansebanen. Men skattelettelsene gjør det mulig å oppnå dette samtidig som konsumentenes reallønn ligger nesten 6 prosent høyere enn i referansebanen i 2050. Mekanismene bak den nødvendige veksten i K-sektor er forklart foran: Den generelle veksten i arbeidsinnsats, produksjon og etterspørsel øker etterspørselen etter konkurranseutsatte produkter.

3. Oppsummering

Dårligere konkurranseevne kan være ønskelig

Avsnittene foran belyser effekter av plausible endringer i fem forhold som isolert sett kan svekke K-sektors kostnadmessige konkurranseevne overfor utenlandske bedrifter: 1) Avvikling av kraftprissubsidier øker kostnadene for den eksportorienterte kraftkrevende industrien. 2) Høyere olje- og gasspris gir direkte økning i energikostnadene og indirekte høyere lønnskostnader som følge av økt etterspørsel. 3) Høyere internasjonal kapitalavkastning øker kapitalkostnadene i norsk produksjon samtidig som kapitalinntektene fra utenlandske investeringer øker. 4) Økt behov for HPO-tjenester øker isolert sett etterspørselen etter arbeidskraft, og sammen med skatteskjerpelse kan dette presse opp lønnskostnadene. 5) Ved videreføring av dagens pensjonssystem kan den nødvendige sterke skatteøkningen øke lønnskostnadene.

Beregningene foran har ikke anslått hvor mye konkurranseevnen gjennom lønnsnivået og størrelsen på K-sektor sannsynligvis vil endres som følge av de fem nevnte endringene. Det de anslår er hvilke endringer i den økonomiske utviklingen over de kommende tiår avhengig som kreves for at norsk økonomi skal holde seg på en opprettholdbar likevektsbane. Beregningene er «kravsanalyser» - ikke prognoser i vanlig den forstand. På den annen side er ikke «likevektige» frem-skrivninger uten relevans for hva som vil skje frem-over. Historien vist at markedskrefter med hjelp av økonomisk politikk har sørget for en relativt balansert utvikling.

Beregningene viser at konkurranseevnen, målt ved bedriftenes timelønnskostnader, bør svekkes i forhold til de spesifiserte alternative scenariene som følge av noen endringer. Mest åpenbart er dette ved økning i olje- og gassprisen og renten som direkte gir ekstra valutainntekter. Behovet for annen K-sektor bli da mindre, også når en tar hensyn til at den samlede etterspørselen øker ved en bytteforholdsgevinst. Ved fjerning av kraftprissubsidiene er bildet mer blandet, og tilpasningene er små. Timelønnskostnadene må senkes, men det er samtidig rom for lavere industrisysselsetting. En mindre K-sektor betyr altså ikke det samme som at K-sektor blir for liten. K-sektor er bare for liten dersom nåverdien av import overstiger nåverdien av eksport pluss den finansformuen Norge allerede har overfor utlandet, og eksistensen av en slik ubalanse gir i seg selv ingen pekepinn om når ubalansen skal utlignes. Kravet til nåverdibalans i utenriksøkonomien er oppfylt i alle beregningene foran.

Mer overraskende er det kanskje at konkurranseevnen kan tillates å være dårligere desto mer pleietrengende de eldre er. Her vil økt lønnspress som følge av økt etterspørsel etter arbeidskraft i HPO-sektoren være

kvalitativt forenlig med den likevektstilpasningen av lønnskostnadsnivået som bør skje. Likevektsbanen med mer eldreomsorg reflekterer en reell omprioritering av ressurser: Man nedprioriterer andre goder, herunder bruken av konkurranseutsatte produkter, til fordel for HPO-tjenester. Også et pensjonssystem som er «dyrt» i forhold til alternative systemer i den forstand at det gir relativt høye skattesatser som følge av høy kompensasjonsgrad og en relativt sterk reduksjon i skattegrunnlag, reduserer isolert sett kravet til konkurranseevnen. Dersom samfunnet velger å videreføre dagens system fremfor en "Modernisert folketrygd", innebærer det en prioritering av fritid på bekostning av materielle goder, herunder bruk av konkurranseutsatte produkter.

Forbedring av konkurranseevnen ikke alltid vanskelig

Forbedring av konkurranseevnen gjennom lavere timelønnskostnader, vurderes ofte som en vanskelig omstilling, se for eksempel Bewley (1997). Mekanismer som gjør det vanskeligere å redusere lønnsveksten enn å øke den bidrar til at nedbygging av K-sektor har et vesentlig element av irreversibilitet over seg. Reversering er trolig særlig vanskelig dersom aktiviteten kommer ned på så lave nivåer at kompetansemiljøene forsvinner. Problemene går i faglitteraturen under navnet «Hollandsk syke».

Her må en imidlertid huske at selv om timelønnskostnadsnivået beregnes til å ligge lavere enn i referansebanen mange år frem i tid, betyr det i praksis at timelønnskostnadsnivået vil være betydelig høyere enn i dag. Lønnstilpasningen kan altså kreve en noe lavere veksttakt, men trenger ikke å innebære nedgang i noe år. En annen grunn til at de beregnede langsiktige reduksjonene i timelønnskostnadene ikke trenger å by på problemer, er at forbedring av konkurranseevnen i flere av beregningene kan gå hånd i hånd med høyere konsumreallønn etter skatt dersom endringene gir rom for - og brukes til - skattelettelse. Dette gjelder særlig ved en overgang fra dagens pensjonssystem til "Modernisert folketrygd". Anslaget på rommet for kutt i arbeidsgiveravgiften er langt høyere enn det som skal til for å holde bedriftenes timelønnskostnader uendret. Den samme mekanismen gjør seg gjeldende dersom de eldres behov for HPO-tjenester reduseres på hvert alderstrinn, og ved fjerning av kraftprissubsidiene.

Marked viktigere enn politikk

Utjevning av kraftprisene mellom kjøpere, varige økninger i oljeprisen og avkastningen på Norges fordringer på utlandet, bedring av eldres helse og en pensjonsreform som i mindre grad krever økte skatter etter hvert som befolkningen eldes, er fem endringer som alle øker samfunnets samlede realinntekt, gitt at endringene ikke svekker utnyttelsen av arbeidskraft og andre ressurser. Likevel er det sannsynlig at mange vil be om at myndighetene gjennom næringspolitikk

som «bremser» eller hindrer de tilpasningene som bør følge av slike ønskelige endringer. Eiere og ansatte i eksportindustrien vil i første omgang tape på utjevning av kraftprisene mellom kjøpere og varige økninger i oljeprisen og avkastningen på Norges fordringer på utlandet. Ved økt oljepris og rente vil likevektstilpasningen av bl.a. lønnsnivået kraftig forsterke disse formene for tap. Modernisering av folketrygden er kontroversielt, om enn ikke av næringsøkonomiske grunner, og den sannsynlige reformen vil ikke bli slik kommisjonen foreslo. Normalt vil taperne i en omstillingsprosess være relativt få, men med et relativt stort tap per taper. Derimot fordeles gevinstene av omstillinger eller reduksjon av næringsstøtte på mange. Selv om summen er stor, kan den enkeltes gevinst bli beskjeden, i tillegg til at den kan fortone seg som abstrakt, hypotetisk og ligge mange år frem i tid. Incentivene til lobbyvirksomhet kan derfor være betydelig større for taperne enn for vinnerne i omstillingsprosesser.

En viktig konklusjon i en rekke samfunnsøkonomiske utredninger er at næringspolitikk bare bør brukes dersom det foreligger markedssvikt av en slik art og betydning at det er grunn til å regne med markedssinnegrep vil gi en bedre situasjon, også når en tar hensyn til at politikken i praksis normalt ikke virker helt etter hensikten. Med «bedre» menes her en høyere samfunnsøkonomisk avkastning av økonomiens ressurser. Viktige eksempler på markedssvikt er mangelfull konkurranse, mangelfull informasjon og indirekte virkninger i produksjon og/eller forbruk. Ingen av de endringene som er analysert i denne artikkelen har noe med markedssvikt å gjøre. Utfasing av kraftkontraktene fjerner derimot subsidier som ikke kan begrunnes med markedssvikt. En pensjonsreform påvirker en rekke incentiver og den samfunnsøkonomiske effektiviteten i økonomiens ressursbruk, men det er neppe fruktbart å omtale dette som næringspolitikk. I utgangspunktet er det derfor ingen grunn til at næringspolitikken skulle brukes til å påvirke de endringene som er omtalt foran.

Her kommer vi dessuten tilbake til at et selvstendig trekk ved utviklingen i K-sektors rammebetingelser er at internasjonale avtaler i langt sterkere grad enn tidligere hindrer næringsstøtte. Sammenlignet med tidligere praksis rammer dette nesten utelukkende K-sektor; det meste av norsk næringspolitikk har tatt og tar sikte på å støtte ulike K-næringer. Det skyldes at det særlig er i K-sektor økt konkurransepress mot den enkelte bedrift kan slå ut lavere produksjon og sysselsetting for næringen som helhet. Dessuten har interessegrupper hatt et visst gjennomslag for at valutaskaping er en særskilt edel form for verdiskaping og at det som er godt for en enkeltstående også er bra for Norge. Begge oppfatninger er gale. Sammensetningen av K-sektor er viktig først og fremst fordi vi skal betale for oss i det internasjonale varebyttet til lavest mulig samfunnsøkonomisk kostnad. Ressursmessige annerle-

desland som Norge er de som har mest å tjene på en slik spesialisering av næringsstrukturen. At det er fordelaktig å omstille næringsstrukturen til endringer i markedsforhold, demonstrerer at påstanden «det som er lønnsomt for en enkelt næring er lønnsomt for samfunnet» bygger på en misforståelse av samfunnsøkonomiske sammenhenger.

Flere enn «taperne» i næringsenes konkurranse om felles ressurser ber i dag om en såkalt konkurranse-øytral næringspolitikk som innebærer at Norge setter de politisk bestemte rammevilkårene slik man gjør det i konkurrentlandene. Satt på spissen vil da konkurrentlandene bestemme de politiske rammevilkårene for norsk næringsliv, uansett hva de måtte foreslå. En slik politikk kan ikke anbefales. Det vil være tilfældigheter som hindrer den fra å bryte med det viktige prinsipp at næringspolitikken skal bidra til å realisere næringsvirksomhet som er samfunnsøkonomisk lønnsom gjennom korreksjon av markedssvikt.

Fleksibel lønnstilpasning er en nøkkelmekanisme for å realisere de likevektseffektene som er gjennomgått foran. Som påpekt over, kan konkurranseevnen bedres uten upopulær reduksjon av veksten i konsumreallohn etter skatt, dersom endringene gir rom for skattelettelse. En slik praktisering av handlingsregelen er imidlertid kun en forutsetning. Dersom myndighetene velger å øke offentlige utgifter i stedet for å holde skattesatsene uendret, kan stivheter i lønnsdannelsen vanskeliggjøre ønskelige forbedringer av konkurranseevnen. Grunnene til lønnsstivheter kan ikke gjennomgås her, men jeg vil peke på at den markedsmekanismen som demper lønnsveksten er høyere arbeidsledighet. Dermed kan en økonomisk politikk som ensidig vektlegger full sysselsetting i stor grad sette markedsmekanismen for tilpasning av konkurranseevnen ut av spill. Dette kan for eksempel skje dersom politikken en ekspansiv politikk i lavkonjunkturer ikke ledsages av en kontraktiv politikk i høykonjunkturer. En slik politikk vil være «blind» i forhold til hvilken allokering av ressurser mellom på K-sektor og skjermede næringer som gir langsiktig balanse i utenriksøkonomien. Balanseproblemet som følge av lønnsstivhet kan dermed bli en begrunnelse for å dempe veksten i offentlige utgifter, selv om disse har god samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Noen vil hevde at valutakursen vil sørge for den nødvendige endringen i konkurranseevnen som lønnsdannelsen ikke klarer å ta seg av. Valutakursen har imidlertid vist seg å være så uforutsigbar at det vil være meget risikofylt å stole på at endringer i denne vil sørge for en løpende tilpasning av konkurranseevnen.

Det er på denne bakgrunn avgjørende at man lykkes i holde fast ved at lønnsdannelsen i en liten åpen økonomi som den norske fortsetter å basere seg på lønns- evnen i en tilstrekkelig stor konkurranseutsatt sektor.

Det er en slik tilpasning som ligger til grunn for MSG6-resultatene foran. Dersom man lykkes i å etablere en slik lønnsdannelse, vil det også være lettere å avvise en konkurransenøytral næringspolitikk. Da vil ekstra kostnader knyttet til skatter, miljøkrav etc. raskt veltes over på lønnstakerne - slik at kapitalavkastningen opprettholdes på et internasjonalt konkurransedyktig nivå. Samtidig vil man få en samfunnsøkonomisk lønnsom seleksjon av de næringene som har evne til å gi arbeidskraften høyest lønn.

Forutsetningene for at den tradisjonelle hovedkurs/ frontfagsmodellen skal kunne videreføres er imidlertid svekket som følge av at frontfagene i industrien sysselsetter en stadig mindre minoritet av lønnstakerne. Denne utviklingen vil og bør trolig fortsette da arbeidsbesparende produktivitetsvekst vil være nøkkel- forutsetningen for at en tilstrekkelig stor K-sektor kan overleve fortsatt lønnsvekst uten å bli ulønnsom. På den annen side fører økt internasjonal konkurranse i flere markeder til at flere arbeidstakere har egeninteresser i avveiningen mellom lønnsvekst og fare for ledighet som sammenfaller med det som gir en opprettholdbar nasjonal utvikling. I tillegg bør man gjennom langsiktige modellberegninger prøve å etablere størst mulig grad av konsensus om hvilke *valgmuligheter* man har for lønnsvekst og offentlig og privat forbruk i et langsiktig perspektiv som tar hensyn til balansekravet for utenriksøkonomien.

Referanser

Bewley, T. F. (1997): Why not cut pay?. Cowles Foundation Discussion Paper 1167, Yale University.

Bye, T., E. Holmøy and K. M. Heide (2006): «Removing policy based comparative advantage: Necessary adjustments of the real exchange rate and industry structure». Kommer som Discussion Paper, Statistisk sentralbyrå.

Bye, T. og J. Larsson (2003): Lønnsomhet ved tilbakesalg av kraft fra kraftintensiv industri i et anstrengt kraftmarked? *Økonomisk forum* nr. 1, 2003.

Cappelen, Å. og E. Holmøy (2006): Er næringspolitikernes verktøykasse tom? I forhold til hvilke ambisjoner? *Økonomisk forum* nr. 9, 2005.

Fredriksen, D., K. M. Heide, E. Holmøy og I. F. Solli (2005): Makroøkonomiske virkninger av pensjonsreformer. Beregninger basert på forslag fra Pensjonskommissjonen, Rapport 2005/2, Statistisk sentralbyrå.

Heide, K. M., E. Holmøy, L. Lerskau and I. F. Solli (2004): Macroeconomic Properties of the Norwegian Applied General Equilibrium Model MSG6. Rapport 2004/18, Statistisk sentralbyrå.

Heide, K. M, E. Holmøy, I. F. Solli og B. Strøm (2006): Fiscal sustainability problems in a wealthy welfare state: CGE assessments for Norway. Upublisert notat.

Holmøy, E. og K. M. Heide (2005): Is Norway immune to Dutch Disease? CGE Estimates of Sustainable Wage Growth and De-industrialisation. Discussion Paper 413, Statistisk sentralbyrå.

Holmøy, E. og K. M. Heide (2006): «50 \$/fat - hva har Norge da råd til?» Kommer i Økonomisk forum, mai 2006.

Holmøy, E., B. Langseth og L. Lerskau (2006): «Et grånende Norge: Betydningen av økt behov for eldreomsorg for makroøkonomi og offentlige finanser.» Kommer i serien Rapporter, Statistisk sentralbyrå.