

Økonomiske perspektiver

Foredrag av sentralbanksjef Svein Gjedrem på Norges Banks representantskapsmøte torsdag 14. februar 2002 kl 18.00

Innledning

Verdensøkonomien er i tilbakeslag. Veksten i USA stoppet i fjor vår. Overinvesteringer – særlig av IT og teleutstyr – ga etter hvert lav avkastning på realkapital og redusert inntjening i bedriftene. Aksjemarkedene falt da vekstutsiktene ble justert. Terror og krig økte usikkerheten. Utviklingen smittet over på de europeiske og asiatiske økonomiene. Det er nedgangstid med deflasjon i Japan.

Amerikansk økonomi er fleksibel og sjelden lenge i nedgang. Det er enkelte tegn til at den allerede er i ferd med å hente seg inn. Det er likevel risiko for en lengre stagnasjon. Bedriftene har høy gjeld og er sårbare. Husholdningene har spart lite. Deres formuer er plassert i aksje- og boligmarkedene og derfor usikre.

Oljeprisen har falt med om lag 40 prosent siden høsten 2000. Prisene på andre norske eksportvarer har sunket siden i fjor vår. Eksporten gikk ned i fjor høst. Nedgangen ute og utsikter til lav prisvekst på importerte varer førte til at Norges Bank reduserte renten i desember.

Virkningene på aktivitetsnivået i Norge av tilbakeslaget ute har likevel vært små. Det er fortsatt høy vekst i privat og offentlig forbruk og i boliginvesteringene. Fallet i oljeprisen er ikke større enn at oljeselskapene investerer ivrig. Det er overskudd på statsbudsjettet og i utenriksøkonomien. Norsk økonomi kan komme til å gå klar av lavkonjunkturen uten vesentlige utslag i aktivitetsnivået eller i sysselsettingen, men med fortsatt risiko for høy vekst i lønnskostnadene i næringslivet og i offentlig sektor.

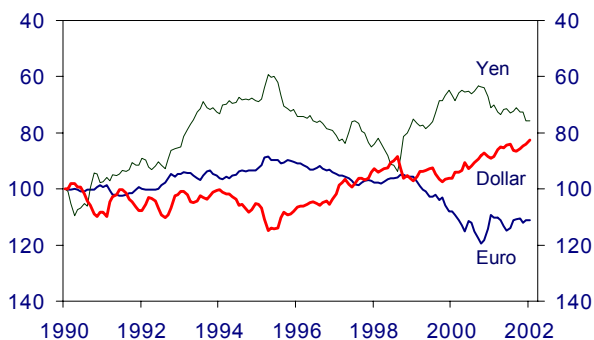
Den økonomiske politikken

I fjor ble retningslinjene for den økonomiske politikken lagt om. Den forventede realavkastningen av Petroleumsfondet skal heretter brukes over statsbudsjettet. Statens petroleumsinntekter overføres som før til Petroleumsfondet og investeres ute.

Pengepolitikken skal rettes inn mot lav og stabil inflasjon. Inflasjonsmålet er 2½ prosent. Når pengepolitikken rettes inn mot å stabilisere inflasjonen, bidrar den også til å jevne ut samlet etterspørsel og produksjon. Inflasjonsmålet er det nominelle ankerfestet for norsk økonomi.

Lav inflasjon er målet, renten er virkemiddelet. Ser det ut til at inflasjonen med uendret rente blir høyere enn 2½ prosent, vil renten bli satt opp. Ser det ut til at inflasjonen med uendret rente blir lavere enn 2½ prosent, vil renten bli satt ned. Lav og stabil inflasjon vil være et fast element i den økonomiske utviklingen. Det kan partene i arbeidslivet, næringslivet, handelens folk, låntakere og investorer i eiendom og verdipapirer legge til grunn.

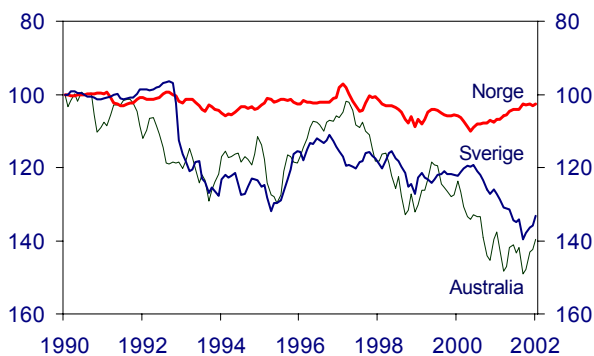
Figur 1. Effektive nominelle valutakurser
1990=100



Kilde: EcoWin

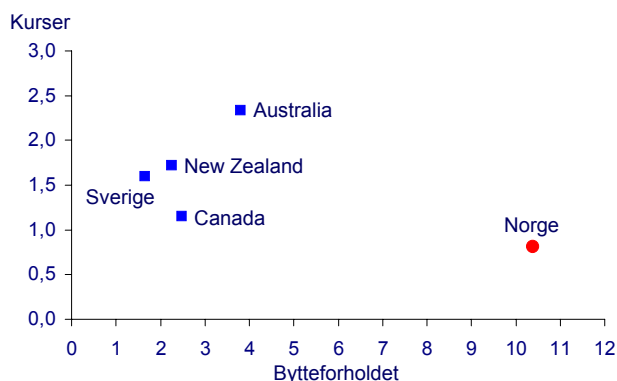
Tallene for "Euro" er tyske mark fram til og med 1998, og euro fra og med 1999.

Figur 2. Effektive nominelle valutakurser
1990=100



Kilde: EcoWin og Norges Bank

Figur 3. Svingninger i bytteforhold og valutakurser
Standardavvik i prosent. 1990-2000



Kilde: OECD og EcoWin

Den loddrette akse viser det prosentvise standardavviket til årlig endring i effektiv nominell valutakurs. Den vannrette akse viser det prosentvise standardavviket til årlig endring i bytteforholdet. Bytteforholdet er forholdet mellom eksportpriser og importpriser.

Fra 1986 var det endringer i valutakursen, eller utsikter til endringer i valutakursen, som fikk konsekvenser for renten. Den stabile valutakursen var det nominelle ankerfestet. I lønnsdannelsen i Norge har dette kommet til uttrykk i at utviklingen i lønnskostnadene hos våre handelspartnere har vært en viktig referanse.

Kursene mellom de store internasjonale valutaene svinger kraftig (fig. 1). Den amerikanske dollaren har styrket seg med mer enn 30 prosent siden 1995. Den tyske marken – euro siden januar 1999 – svekket seg om lag tilsvarende fra 1995 til høsten 2000. Svingningene i japanske yen har vært spesielt kraftige.

Mindre land har også opplevd til dels store endringer i valutakursen (fig. 2). Den svenske kronen er over 10 prosent svakere i dag enn den var sommeren 2000. Australiske dollar har svekket seg med over 30 prosent siden våren 1997. Også Storbritannia, Canada og New Zealand har hatt store svingninger i valutakursen. Den norske kronen har derimot vært relativt stabil.

Det er en tendens til at land som eksporterer mye råvarer får store svingninger i sin valutakurs (fig. 3). Australia er et eksempel. Svingninger i råvareprisene fører til endringer i landenes bytteforhold, som måler forholdet mellom eksport- og importprisene. Svingningene i bytteforholdet slår ut i valutakursen. Det demper virkningene av endringer i råvareprisene på lønnsomheten i næringslivet. Valutakursen virker dermed som en buffer mot endringer i bytteforholdet.

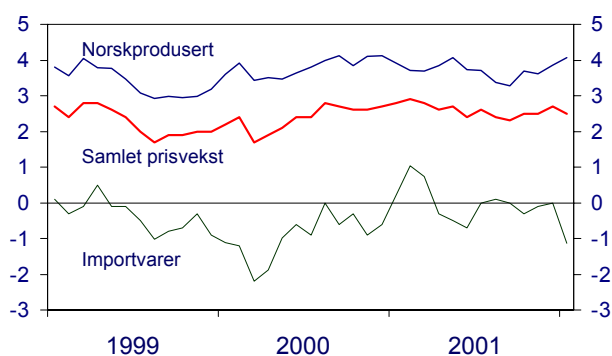
Det er store svingninger også i Norges bytteforhold overfor utlandet. En vesentlig del skyldes endringer i oljeprisen. Men en stor del av petroleumsinntektene investeres i utenlandske aksjer og obligasjoner gjennom Petroleumsfondet. Endringer i oljeprisen påvirker fondets størrelse, men i liten grad bruken av oljeinntektene innenlands. Petroleumsfondet virker som en buffer mot svingninger i oljeprisen. Det stabiliserer kronkursen.

Norsk økonomi vil likevel kunne bli utsatt for andre forstyrrelser enn de Petroleumsfondet kan dempe. Vi må være forberedt på svingninger i verdien av vår valuta som er mer på linje med de svingningene vi har sett i andre land. Valutakursen vil variere. Det betyr at aktørene i det økonomiske livet ikke kan legge til grunn at kronen vil være stabil mot euro, mot dollar eller mot et veiet

gjennomsnitt av utenlandske valutaer. Det er inflasjonsmålet som er økonomiens nominelle ankerfeste.

Veksten i lønnskostnadene er viktig når Norges Bank vurderer utsiktene for prisveksten og setter renten. Høy lønnsvekst – både i industrien og andre næringer – vil ramme det konkurranseutsatte næringslivet på to måter. For det første vil høy lønnsvekst i seg selv svekke inntjeningen og sysselsettingen. For det andre vil renten settes opp. Normalt vil det føre til at kronen styrker seg, slik at inntjeningen og sysselsettingen svekkes ytterligere. Industrien vil derfor merke utslagene av høy lønnsvekst enda sterkere enn før.

Figur 4. Konsumprisvekst
KPI justert for avgifter og energipriser



Kilde: Statistisk sentralbyrå og Norges Bank

Figuren viser tolv månedersveksten i konsumprisene, i prisene på importerte konsumvarer og i prisene på norskproduserte varer og tjenester. Alle seriene er korrigert for direkte effekter av avgifter og energipriser.

Siden 1997 har lønnskostnadene økt med mellom 5 og 7 prosent per år. Likevel har veksten i konsumprisene vært nær 2½ prosent de siste par årene (fig. 4). Kronkursen har styrket seg som følge av økt renteforskjell til utlandet. Det bidro – sammen med lav vekst ute og økt handel med lavkostland som Kina – til lavere priser på importerte varer. Etter hvert som verdensøkonomien tar seg opp, vil prisveksten på importerte varer tilta. En vekst i lønnskostnadene på mer enn 5 prosent vil da bare være forenlig med inflasjonsmålet hvis kronen fortsetter å styrke seg.

I det lange løp må lønningene stå i forhold til de verdiene som skapes av de sysselsatte – arbeidstakernes produktivitet. Veksten i reallønningene bestemmes derfor over tid av utviklingen i arbeidskraftens produktivitet. Produktivitetsveksten i Fastlands-Norge har de siste tyve årene i gjennomsnitt vært 1½ - 2 prosent. Hvis denne veksttaket varer ved, vil en vekst i lønnskostnadene rundt 4 – 4½ prosent på lang sikt være forenlig med inflasjonsmålet.

Generelt kan vi legge til grunn at når det skjer uventede skift oppover i lønnskostnadene, må renten settes opp for å unngå inflasjon. Det er grunn til å anta at med flytende valutakurs og uendret rente vil en økning i lønnsveksten på ett prosentpoeng etter hvert slå ut i en tilsvarende økt prisvekst, med mindre tillegget er forankret i økt produktivitet. Størrelsen på renteøkningen må tilpasses dette. For det første må den nominelle renten økes, slik at realrenten opprettholdes. For det andre må også realrenten økes, slik at inflasjonen ikke skyter fart.

Et press på lønningene utover det som er forenlig med inflasjonsmålet vil over tid gi økt rente, lavere sysselsetting og høyere arbeidsledighet. Tilsvarende vil lavere lønnsvekst normalt føre til redusert rente, høyere sysselsetting og lavere arbeidsledighet. Den sterke veksten i lønnskostnadene de senere årene er en kime til økt arbeidsledighet. Når den reelle veksten i lønningene er større enn veksten i produktiviteten, svekkes lønnsomheten i bedriftene. Næringslivet vil da ansette færre og si opp flere. I offentlig sektor får vi en større konflikt mellom budsjetttrammer og kravene til tjenesteproduksjonen.

En pengepolitikk som rettes inn mot lav og stabil inflasjon, vil bidra til å stabilisere samlet etterspørsel og produksjon. Det er derfor nå normalt ikke behov for å bruke statsbudsjettet aktivt til å jevne ut den økonomiske utviklingen. En økning i ledigheten som skyldes at lønnskostnadene stiger mer enn det produktiviteten tilsier, kan ikke motvirkes med lav rente eller med økte offentlige utgifter og reduserte skatter, men krever endringer i arbeidsmarkedets virkemåte.

Det er et viktig samspill mellom pengepolitikken og finanspolitikken. Den nye handlingsregelen for finanspolitikken sier at inntektene fra petroleumsvirksomheten fases inn om lag i takt med forventet realavkastning av Petroleumsfondet. Handlingsregelen innebærer at finanspolitikken hvert år i mange år framover vil bidra til å stimulere den samlede etterspørselen i norsk økonomi. Det følger av handlingsregelen at bruken av oljeinntektene vil øke så lenge Petroleumsfondet vokser.

Svingningene i oljeprisen fører til at statens petroleumsinntekter varierer sterkt fra år til år. Det er viktig å unngå at svingningene forplanter seg til fastlandsøkonomien. Offentlige utgifter og skatter som går opp og ned med oljeprisene ville ha ført til en ustabil økonomisk utvikling. Usikkerhet og uro ville da preget finansmarkedene, og risikopremien på norske verdipapirer ville økt. Det ville gitt en høyere og mer variabel rente. Risikoen for kriser i vårt finansielle system ville økt fordi både oppturene og nedturene i norsk økonomi ville blitt brattere. Det er derfor en fordel at finanspolitikken nå er forutsigbar og forankret i en langsiktig strategi.

Den framtidige størrelsen på Petroleumsfondet er avhengig av utviklingen i oljeprisen. Handlingsregelen sier at vi bruker avkastningen av en formue vi allerede har opparbeidet. Det gjør politikken robust overfor endringer i oljeprisen og sikrer at oljeformuen blir til nytte både i dag og i framtiden.

Handlingsregelen gir en ramme som bidrar til at statsbudsjettet kan være et godt verktøy for de politiske prioriteringene. Den sier hvor mye oljeinntekter staten vil ta i bruk år for år – den skiller ikke mellom midler brukt i Norge og midler brukt i utlandet. Dermed unngår en den sløsing som to adskilte budsjetter nødvendigvis ville medføre.

Gjennom Petroleumsfondet omplasserer staten formue fra petroleum til utenlandske verdipapirer. Statens formue får dermed en bedre spredning. Omplasseringen påvirker ikke det norske kapitalmarkedet – verken til det bedre eller til det verre. Den private sparingen i fastlandsøkonomien har vært høy de senere årene. Det har også realinvesteringene i næringslivet vært. Det norske låne- og kapitalmarkedet har likevel svakheter, med tynne verdipapirmarkeder og liten bredde i investor- og eiermiljøene sammenliknet med enkelte andre land. Årsakene – og derfor løsningene – er trolig å finne i trekk ved skattleggingen av boliger, eiendommer og finansformue, i et stort statlig eie av bedrifter og i vår organisering av pensjonssparing. Å plassere enda mer av statens kapital innenlands ville redusere avkastningen i norsk næringsliv og skyve ut andre investorer. Å ta mer kapital inn i norsk økonomi ville trolig også føre til raskere utflytting av arbeidsplasser, fordi kronen kunne styrket seg.

Virkinger på næringsstrukturen

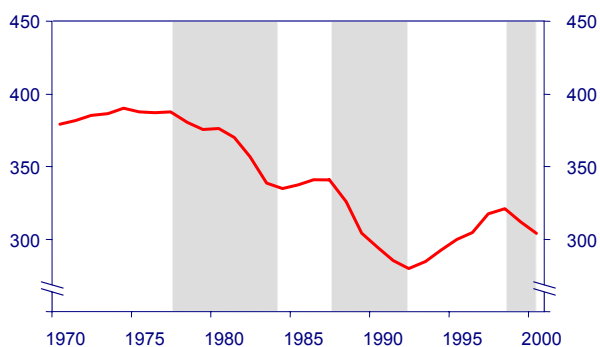
Den planlagte bruken av oljeinntektene vil øke etterspørselen etter offentlige og private tjenester. Handlingsregelen tilsier at bruken av oljeinntektene over

statsbudsjettet økes med rundt 3½ prosent av BNP for Fastlands-Norge fram til 2010. Det kan bety opp mot 60 tusen ekstra årsverk i tjenesteytende sektorer. Så lenge det er knapphet på arbeidskraft, vil vi trolig få en tilsvarende nedgang i sysselsettingen i industrien.

Selv om innfasingen av oljeinntektene skjer gradvis, vil kampen om arbeidskraften bli skjerpet. Pengepolitikken vil derfor trolig være ganske stram i årene framover. Et høyt rentenivå kan tidvis gi en sterk krone. Det kan framskynde nedbyggingen av industrien. Men pengepolitikken kan på lang sikt verken påvirke den samlede sysselsettingen eller fordelingen mellom ulike næringer. Lavere rente ville ha ført til økt pris- og kostnadsvekst, som også ville ha svekket lønnsomheten i industrien. Resultatet ville vært det samme for sysselsetting og produksjon, men vi ville i tillegg fått høy inflasjon.

Selv om sysselsetting og produksjon i industrien i Norge blir svekket, behøver ikke utviklingen for norske foretak å bli negativ. Enkelte bedrifter vil kunne være i forkant i den teknologiske utviklingen og øke effektiviteten i takt med den særnorske kostnadsstigningen. Vi har i de senere årene også sett at mange foretak lokaliserer større deler av sin produksjon til utlandet, særlig de virksomhetene som krever mye arbeidskraft. Norske industriforetak vil fremdeles kunne være lønnsomme selv om industriens betydning i norsk økonomi blir redusert. Likevel tar vi en risiko når industrien bygges ned. Det gjør økonomien mer sårbar. Vekstevnen i økonomien – grobunnen for læring, innovasjon og utvikling – kan bli svekket når mindre av næringslivet blir utsatt for intens internasjonal konkurranse.

Figur 5. Sysselsatte i industrien
Antall i tusen



Kilde: Statistisk sentralbyrå

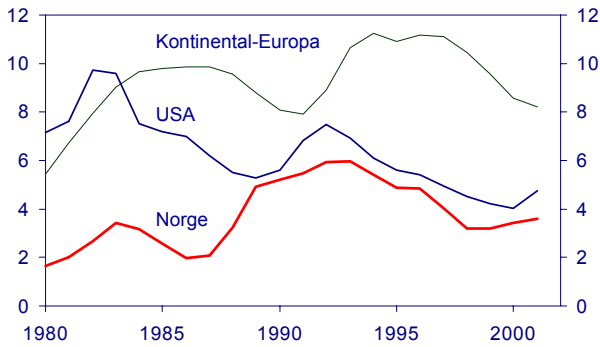
Søylene i figuren viser at industrien er bygget ned i bølger, særlig i årene fra 1977 til 1984 og fra 1987 til 1992.

De siste tretti årene er industrien blitt bygget ned i bølger (fig. 5). Særlig i årene fra 1977 til 1984 og fra 1987 til 1992 var det kraftig avskalling. I forkant ble lønnsomheten i industrien svekket. Det kan ta tid før en slik svekkelse slår ut i lavere produksjon og sysselsetting. Men når omslaget først kommer, skjer det raskt og kraftig. Primærnæringene bygges derimot gradvis ned. Slike utviklingstrekk kommer i tillegg til virkningene av at mer oljepenger tas i bruk. Samlet sett kan sysselsettingen i industrien og landbruket falle med mellom 50 000 og 100 000 årsverk fram til 2010. Industrien kan få under 250 000 sysselsatte. Det blir trolig mindre enn 50 000 årsverk i landbruket. Endringene i næringsstrukturen – med flere sysselsatt i tjenesteyting og færre i industri – vil nok også bety at lønnsutviklingen i industrien gradvis vil få mindre å si som norm i lønnsdannelsen.

Lønnsdannelsen og arbeidsmarkedet

Hvordan vi organiserer lønns- og inntektsdannelsen, våre lover og regler for arbeidsmarkedet og vårt sosiale sikkerhetsnett er viktig for næringslivets kostnader og for utviklingen i sysselsettingen.

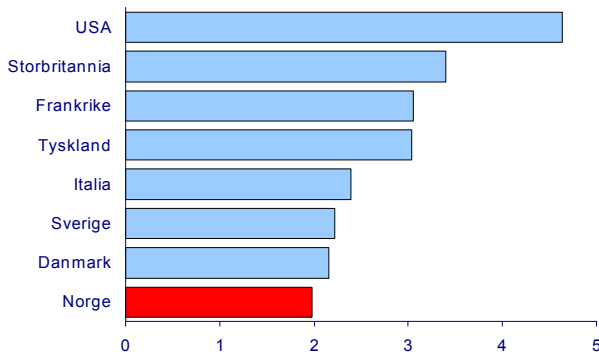
Figur 6. Arbeidsledighet
Prosent



Kilde: OECD

I "Kontinental-Europa" inngår Sveits og EU-landene utenom Sverige, Finland og Storbritannia.

Figur 7. Lønnsforskjeller
Forholdstall. Høyeste mot laveste inntektsgruppe

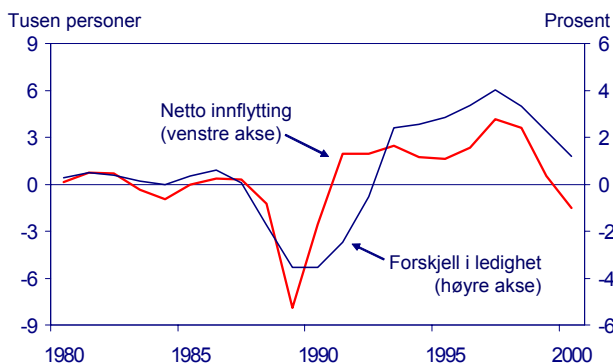


Kilde: OECD

Tallene i figuren viser forholdet mellom den laveste arbeidsinntekten av de 10 prosentene som har høyest lønnsinntekt og den høyeste arbeidsinntekten av de 10 prosentene som har lavest lønnsinntekt.

Tallene er hentet fra "OECD Earnings database"

Figur 8. Arbeidsinnvandring fra Sverige
Forskjell i ledighet og netto innflytting



Kilde: Statistisk sentralbyrå og OECD

På venstre akse i figuren vises antall registrerte flyttinger fra Sverige til Norge fratrukket antall registrerte flyttinger fra Norge til Sverige.

Arbeidsledigheten i Sverige fratrukket arbeidsledigheten i Norge vises på høyre akse.

Et for høyt kostnadsnivå vil gjøre det ulønnsomt for næringslivet å ansette alle som ønsker å arbeide. Næringslivet må effektivisere raskt når reallønningene vokser sterkt. Mange virksomheter vil miste sin lønnsomhet og innstille. Det kan føre til økt arbeidsledighet. Men lavere sysselsetting behøver ikke å komme til syne i ledighetstallene. Vi kan i stedet få utstøting til for eksempel uførepensjon, avtalefestet pensjon eller til ulike typer omstillings- og tiltakspakker. Hvor mye slike ordninger brukes, vil avhenge av de økonomiske vilkårene og av hvor høye tersklene er for å komme inn.

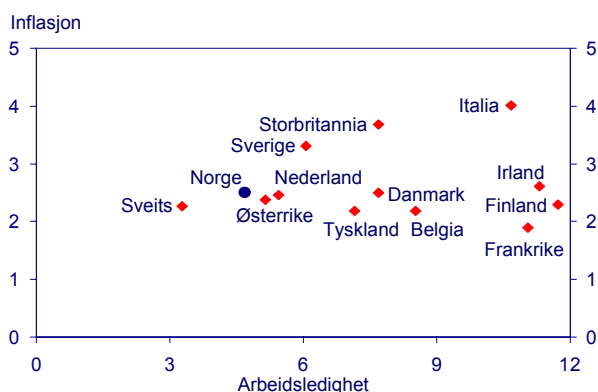
I mange europeiske land har arbeidsledigheten blitt seg fast på et høyt nivå (fig. 6). USA lyktes derimot raskt med å få ned arbeidsledigheten etter perioden med høy ledighet tidlig i 1980-årene. Arbeidsmarkedet i USA er desentralisert, med lokale lønnsavtaler og markedsbestemt lønn for arbeidstakerne. Svingninger i økonomien slår raskt ut i sysselsetting og arbeidsledighet, slik utviklingen det siste året viser. Lønnskostnadene justeres, slik at periodene med høy ledighet sjelden varer lenge. Fordi arbeidsstokken tilpasses lett, kan næringslivet raskt hente ut gevinster av ny teknologi. Det gjør det mer lønnsomt å investere og skaper dynamikk i det økonomiske livet.

Samtidig er amerikansk økonomi preget av store lønns- og inntektsforskjeller. I Europa er forskjellene mindre, særlig i Norden (fig. 7). Samordningen i lønnsdannelsen i Norge har trolig løftet inntektsnivået til arbeidstakere som ellers ville ha kommet dårlig ut. Arbeidsledighetstrygd, sykelønn og pensjoner skjermer mot at inntektene faller bort.

Det er spredning i kvalifikasjoner og arbeidsevne. En sammenpresset lønnsstruktur kan føre til at de med lavest yteevne støtes ut fra arbeidsmarkedet og over i trygdesystemet. Dette preger arbeidsmarkedene på kontinentet og – i stigende utstrekning – også det norske. Små lønnsforskjeller kan også føre til mangel på arbeidskraft – flaskehals – i enkelte sektorer og for enkelte yrkesgrupper.

Det nordiske arbeidsmarkedet har betydd mye for å fjerne flaskehalsene som oppsto i Norge utover i 1990-årene (fig. 8). Importen av arbeidskraft fra de andre nordiske landene har særlig vært stor til sykehus, hoteller, restauranter, bygg og anlegg. Da arbeidsledigheten i Sverige var høy rundt midten av 1990-tallet, var det også stor innflytting til Norge.

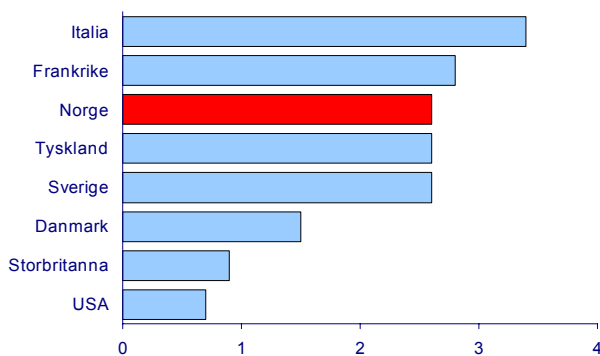
Figur 9. Inflasjon og ledighet 1990-2000
Prosent



Kilde: OECD

Tallene viser gjennomsnittlig inflasjon og antall arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken 1990-2000

Figur 10. Stillingsvern
OECD-indikator

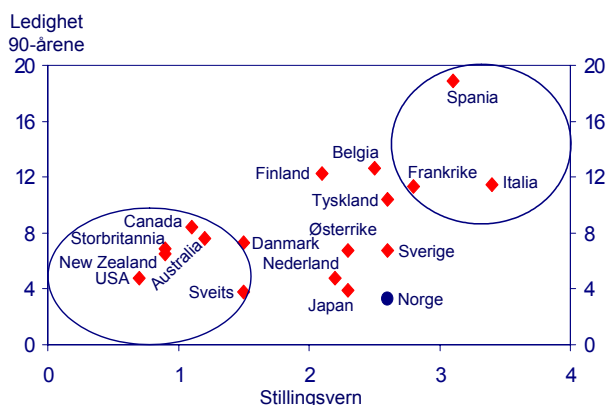


Kilde: OECD

OECDs indikator for stillingsvern er et veiet gjennomsnitt av 22 ulike delindikatorer for graden av stillingsvern. De ulike delindikatorerne er mål på ulike sider av stillingsvernet, som oppsigelsestid, antall måneder med lønn etter oppsigelse osv.

Informasjon om indikatoren finnes i OECD Employment Outlook, juni 1999

Figur 11. Stillingsvern og sentralisering



Kilde: OECD

Figuren viser graden av stillingsvern basert på OECDs indikator og gjennomsnittlig arbeidsledighet i prosent av arbeidsstyrken 1990-2000.

Ringene markerer land med desentralisert lønnsdannelse, basert på klassifiseringen av Calmfors/Driffil i OECD Employment Outlook 1997.

Etter hvert som arbeidsledigheten i Sverige har kommet ned, har innflyttingen stoppet opp.

Norge kom ut av krisen på slutten av 1980- og begynnelsen av 1990-tallet uten et varig fall i sysselsettingen. Det skyldtes at lønnsdannelsen lenge fungerte godt. Lønnsdannelsen var samordnet, og hensynet til den samlede sysselsettingen ble tillagt vesentlig vekt. Disiplinen i lønnsdannelsen ga myndighetene frihet til å stimulere økonomien uten vesentlig risiko for inflasjon. Denne politikken ga gode resultater. Sammenlikner vi ledighet og inflasjon i Europa på 1990-tallet, er Norge blant de landene som kommer best ut (fig. 9).

Det kan være mange forklaringer på at arbeidsmarkedene fungerer så forskjellig i ulike land. Særskilte historiske og kulturelle forhold kan bety mye. Likevel er det grunn til å feste seg ved visse felles trekk og systematiske forskjeller. Blant annet kan arbeidsmarkedstiltak, samordning i lønnsdannelsen, stillingsvern, trygdeordninger og utdanning ha betydning.

Arbeidsmarkedene på det europeiske kontinentet er, som i Norge, preget av et sterkt stillingsvern for arbeidstakerne (fig. 10). Et sterkt stillingsvern betyr at det er store kostnader for bedriftene med å endre arbeidsstokken. Jo sterkere stillingsvernet er, desto mer får en ansettelse karakter av en langsiktig investering, og desto mer forsiktig vil bedriftene være med å ansette. På den annen side kan et sterkt stillingsvern motivere virksomhetene til å utvikle kompetanse blant de som er ansatt.

Med en sentralisert og samordnet lønnsdannelse kan partene ta hensyn til den samlede sysselsettingen i lønnsforhandlingene. De skandinaviske landene og Østerrike har organisert lønnsdannelsen på denne måten. Her har arbeidsledigheten gjennomgående holdt seg lav i 1990-årene, og sysselsettingen er høy.

Mange land med en desentralisert lønnsdannelse og et svakt stillingsvern har også høy sysselsetting og lav ledighet (fig. 11). Lønningene blir fastsatt ut fra den enkelte bedrifts lønnsevne og tilgangen på arbeidskraft. I denne gruppen finner vi land som USA, Canada, Storbritannia og Sveits.

Et desentralisert system som går sammen med lokalt stor forhandlingsstyrke og sterkt stillingsvern for arbeidstakerne, kan derimot gi dårlige resultater. Blant land som har organisert

sitt arbeidsmarked slik, finner vi Frankrike, Italia og Spania. I disse landene er arbeidsledigheten høy, og det har vært stor utstøting fra arbeidsmarkedet til ulike pensjons- og trygdeordninger. Heller ikke land som Tyskland, Belgia og Finland – der stillingsvernet er sterkt og lønnsdannelsen bare delvis er sentralisert – har oppnådd særlig gode resultater, selv om bildet her er noe mer blandet.

Et sterkt stillingsvern og et finmasket sosialt sikkerhetsnett kan føre til at risikoen for bortfall av inntekt oppfattes som liten. Arbeidstakerne kan utnytte den forhandlingsstyrken disse rettighetene gir til å oppnå høy lønn uten å ta hensyn til den samlede sysselsettingen. Arbeidsgiverne kan på sin side støte arbeidstakere ut av arbeidsmarkedet og over i trygdeordninger som finansieres av staten. De som ikke har arbeid, vil ha interesse av å bli sysselsatt, selv til et lavere lønnsnivå. Men det er ikke de arbeidsledige som fremforhandler lokale lønnsavtaler. Det oppstår en interessemotsetning mellom de som er sysselsatt og de som ikke er det.

Å fastsette lønningene lokalt har likevel mange gode sider. Lønningene tilpasses lønnsevnene i ulike bedrifter. Det gir bedre flyt av arbeidskraft mellom næringer, regioner og yrker. Flaskehalsen i arbeidsmarkedet faller bort.

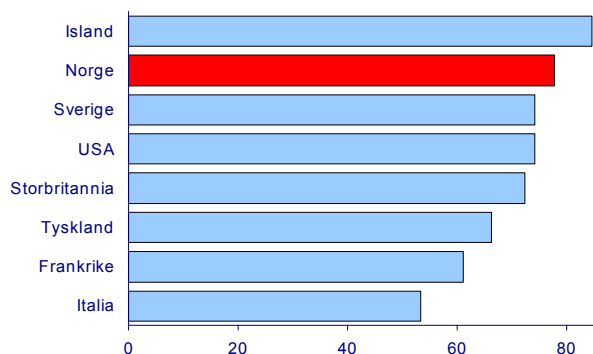
Samordningen av lønnsdannelsen i Norge ga mange fordeler, men også begrenset mulighet til å fjerne flaskehalsen eller rette opp skjevheter mellom yrkesgrupper, regioner og næringer. Grupper som ikke kom inn under samordningen – som frie yrker og funksjonærer – kunne trekke fordeler av bedriftenes betalingsevne. Samordningen kom under press. Det kan nå se ut til at lønningene i større grad vil bli fastsatt lokalt ut fra den enkelte bedrifts lønnsevne og behov for arbeidskraft, samt tilgangen på ulike typer arbeidskraft.

Grunnlaget for at lønnsdannelsen i Norge lenge fungerte godt, var at hensynet til den samlede sysselsettingen veiet tungt. En forutsetning har vært at arbeidstakerne ikke fullt utnytter den forhandlingsstyrken som stillingsvernet og sikkerhetsnettet gir. En samordnet lønnsdanning krever disiplin. Med en mer lokal og mindre samordnet lønnsdanning er det i stedet lønnsomheten i den enkelte virksomheten og forholdene i arbeidsmarkedet som disiplinerer. Et sterkt stillingsvern og finmasket sosialt sikkerhetsnett kan da føre til høy arbeidsledighet og stor utstøting til ulike trygdeordninger, slik vi har sett i Kontinental-Europa.

I offentlig sektor er det ikke ufravikelige krav til lønnsomhet og effektivitet. Offentlige foretak går ikke konkurs, og i mange tilfeller kan myndighetene ikke tillate at virksomheten stopper opp. Dette er et krevende utgangspunkt for en overgang til mer lokal lønnsfastsettelse. Muligheten for å gi lokale tillegg vil likevel kunne stimulere lokal effektivisering, dersom det er bindende nominelle budsjetttrammer for virksomheten og klare krav til produksjonen.

Når mer av lønnen avtales lokalt og samordningen svekkes, blir det enda viktigere å legge forholdene til rette for god flyt i arbeidsmarkedet og god tilgang på arbeidskraft. Ellers vil flere kunne bli støtt ut av arbeidslivet, og arbeidsledigheten kan øke varig, samtidig som grunnlaget for produksjonen svekkes i offentlig tjenesteyting og i næringslivet. Dersom arbeidsmarkedspolitikken er effektiv, kan den lette omstillingene. Det kan

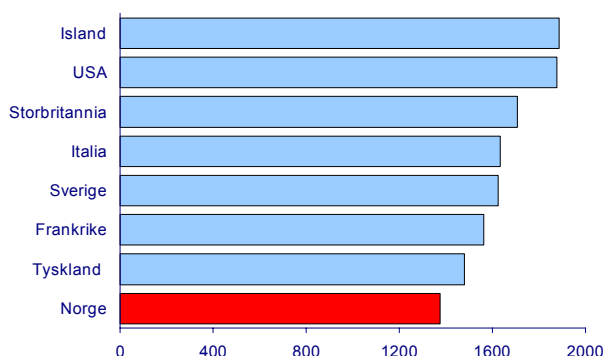
Figur 12. Sysselsetting
Andel av befolkning 15-64 år i 2000



Kilde: OECD

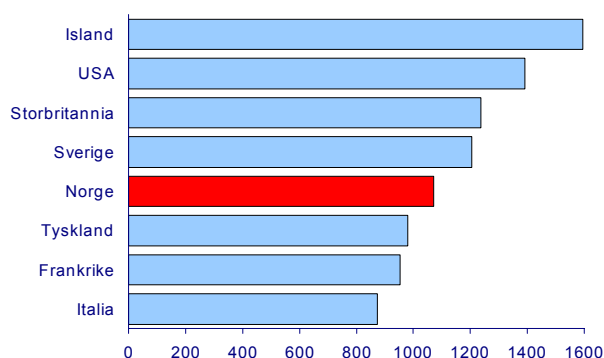
Figuren viser antallet sysselsatte som andel av samlet yrkesbefolkning (15-64 år).

Figur 13. Gjennomsnittlig arbeidstid
Timeverk pr. sysselsatt i 2000



Kilde: OECD

Figur 14. Gjennomsnittlig arbeidsinnsats
Timeverk pr. person 15-64 år i 2000



Kilde: OECD og Norges Bank

Figuren viser gjennomsnittlig antall utførte timeverk pr. person i yrkesbefolkningen.

også en god utdanning, etterutdanning og infrastruktur. Det er samtidig viktig å vurdere arbeidsmiljø- og arbeidsmarkedslovgivningen med sikte på større fleksibilitet. Ansettelsesvegring kan motvirkes dersom virksomhetene får større adgang til midlertidig ansettelse og til å leie inn arbeidskraft. Gjennomstrømmingen i universiteter og høyskoler kan bedres. De økonomiske insentivene og tersklene for å komme inn under våre sosiale ordninger har også vesentlig betydning for sysselsettingen.

Pensjoner

Målt i antallet personer, er sysselsettingen i Norge blant de høyeste i OECD-området (fig. 12). Det gjenspeiler både en høy yrkesdeltakelse og lav arbeidsledighet.

Bildet blir mer nyansert når vi tar hensyn til gjennomsnittlig arbeidstid (fig. 13). I forhold til andre land arbeider sysselsatte i Norge lite. Sykefraværet er høyt. Deltidsarbeid er utbredt.

Innsatsen av timeverk i aldersgruppen fra 15 til 64 år er relativt liten, til tross for vår høye yrkesdeltakelse og lave arbeidsledighet. Blant OECD-landene er det bare i land med svært høy arbeidsledighet vi finner lavere tall (fig. 14).

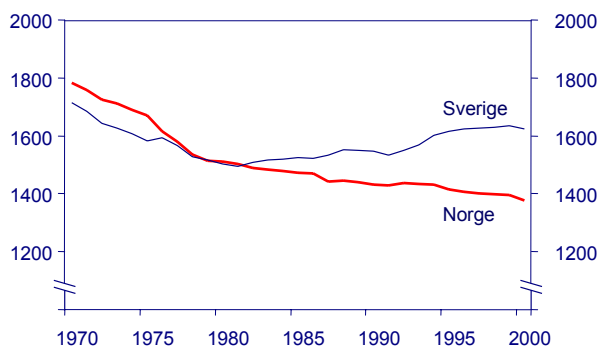
De siste tretti årene har vår gjennomsnittlige arbeidstid falt med over 20 prosent. Det kan dels forklares med en annen organisering av arbeidsliv og barneomsorg. Men tilsvarende utviklingstrekk gjør seg også gjeldende i mange andre land, særlig i Skandinavia (fig. 15).

Vi kan ikke uten videre gå ut fra at folk ønsker å arbeide mer, selv om økt innsats ville gi mer inntekt og høyere velstand. Det er naturlig å ta noe av velstanden ut i fritid. Det store omfanget av deltidsarbeid kan gjenspeile valg som den enkelte ikke uten videre ønsker å endre.

På den annen side: Hvis vi økte arbeidsinnsatsen til svensk nivå uten å redusere vår produktivitet, ville våre framtidige inntekter øke mer enn hvis petroleumsformuen ble doblet.

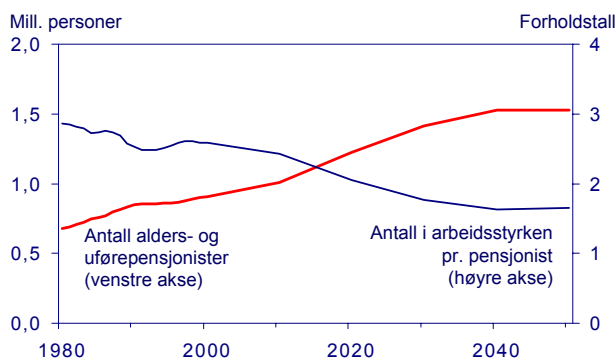
Utformingen av skatte- og pensjonssystemene påvirker valget mellom arbeid og fritid. Lavere skattesatser på lønnsinntekter vil bidra til økt arbeidsinnsats. Pensjonssystemet betyr også mye for arbeidsinnsatsen. Det påvirker dessuten arbeidsgivernes valg når de skal investere i nye ansettelser.

Figur 15. Gjennomsnittlig arbeidstid
Timeverk pr. sysselsatt



Kilde: OECD

Figur 16. Pensjonister og arbeidsstyrken



Kilde: Statistisk sentralbyrå, Finansdepartementet og NOU 2000:21

Veksten i arbeidsstyrken er i ferd med å stoppe opp. Samtidig stiger antallet alders- og uførepensjonister raskt. Mens det for 20 år siden var nesten tre personer i arbeidsstyrken for hver pensjonist, vil det om 20 år kunne være mindre enn to (fig. 16).

Til tross for at vi lever lenger, går nordmenn stadig tidligere ut i pensjon. For menn over 50 år falt den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen fra nær 67 år i 1970 til vel 63 år i slutten av 1990-årene. For hele arbeidsstyrken, med alle aldersgrupper, var den gjennomsnittlige pensjoneringsalder i folketrygden da nede i 58 år.

Fleksibel arbeidstid og pensjonsalder gir den enkelte arbeidstaker mulighet til å velge mellom arbeid og fritid. Denne valgfriheten er i seg selv et gode. Men vilkårene – lønn, arbeidstid og pensjon – bør være slik at de gjenspeiler de verdiene arbeidet skaper. Ytelsene i pensjonssystemet bør derfor avhenge av hvor lenge den enkelte velger å stå i arbeid.

Da folketrygden ble innført i 1967, var det lagt opp til en klar sammenheng mellom arbeidsinnsats og framtidig pensjon. Tilleggspensjonen var avhengig av opptjente pensjenspoeng. Men tilleggspensjonen er etter hvert blitt mindre i forhold til lønnsinntektene. For de fleste arbeidstakere som nærmer seg pensjonsalder, gir en ekstra innsats liten eller ingen økning i framtidig pensjon. Sammenhengen mellom innsats i arbeidslivet og framtidig pensjon er svekket.

I ordningen med avtalefestet pensjon – AFP – er denne sammenhengen særlig svak. Den årlige pensjonen er for de fleste uavhengig av når en velger å gå av, så lenge en er mellom 62 og 67 år. Avgangsalderen påvirker heller ikke størrelsen på ytelsene fra folketrygden etter fylte 67 år. For den enkelte vil den samlede pensjonsytelsen bli større jo tidligere en velger å tre ut av arbeidslivet.

En klarere sammenheng mellom arbeidsinnsats og framtidig pensjon kan en oppnå i et innskuddsbasert pensjonssystem. For den enkelte arbeidstaker vil den samlede pensjonen da bli bestemt av arbeidstakerens innskudd og avkastningen på innskuddene. Den årlige pensjonen bestemmes av den enkeltes pensjonsalder og samlede innskudd. For hvert ekstra år i arbeid øker arbeidstakeren sin pensjonsformue. I tillegg vil den samlede pensjonsformuen bli fordelt over en kortere pensjonisttilværelse. Det betyr at jo lenger den enkelte står i arbeid, desto større blir den årlige pensjonen.

Hovedprinsippet er at det bør være en klar sammenheng mellom arbeidsinnsats og pensjon. En slik sammenheng kan også etableres i et system der den årlige pensjonsytelsen er fastlagt på forhånd.

Sverige har nylig gjennomført en pensjonsreform der den årlige pensjonsytelsen blir større jo lengre den enkelte står i arbeid. Samtidig vil en økning i forventet levealder for det enkelte årskull gi lavere årlig pensjon. Reformen bidrar til å motivere den enkelte til å stå i arbeid og til å sikre at systemet er bærekraftig.

Folketrygdens utgifter finansieres direkte over statsbudsjettet. Vedtak om folketrygdens ytelser betyr mye for framtidens skattebetalere. Disse kostnadene er ikke synlige når det fattes vedtak om de årlige budsjettene. Utviklingen fra 1967 tyder på at et system som er basert på årlige budsjettvedtak ikke er robust. Ytelsene endres over tid, og kostnadene kan lett bli skjøvet inn i framtiden.

Alternativet er et system der pensjonsutgiftene dekkes av allerede oppsparte midler, et såkalt fondsbasert system. Vedtak om økte pensjoner eller lavere pensjonsalder vil i et fondsbasert system kreve at det blir avsatt midler i dag for å dekke utgiftene i framtiden. Et fond synliggjør hva det koster å øke utgiftene til pensjoner.

Vårt pensjonssystem er komplisert. Ved siden av folketrygden har mange virksomheter, herunder staten, etablert egne pensjonsordninger. Det er ulike regler for samordning og opptjening. En eventuell omlegging til et fondsbasert system for folketrygden vil trolig kreve overgangsregler for mange år framover. I utgangspunktet tror jeg likevel det kan være mulig å finne løsninger på slike praktiske problemer.

Både fordelingshensyn og praktiske hensyn tilsier at minsteytelsen i pensjonssystemet ikke kan være avhengig av tidligere arbeidsinnsats, men må gjelde alle. Tilleggspensjoner kan derimot finansieres av fond der pensjonen bestemmes av innskudd i pensjonsfondet og fondets avkastning.

Arbeidskraft er vår viktigste ressurs. Hvis vi skal ha et bærekraftig pensjonssystem, kan nedgangen i vår arbeidsinnsats neppe fortsette. Når folketrygden nå vurderes, bør virkningen på arbeidsinnsats og pensjonsalder stå i sentrum. En fondsbasert ordning kan ivareta slike hensyn på en god måte og samtidig synliggjøre pensjonssparingen. Det kan i seg selv motivere til arbeid og innsats.

Avslutning

Norsk økonomi er i endring. Selv en gradvis økning av bruken av oljeinntektene vil endre næringsstrukturen vesentlig det neste tiåret. Det kan se ut til at vi får økt innslag av lokal lønnsfastsettelse. Det kan gi vesentlige gevinster, men hvis en ikke samtidig reformerer arbeidsmarkedet og trygde- og pensjonsordningene, kan vår økonomi miste vekstevne og bærekraft, arbeidskraft kan støtes ut og arbeidsledigheten kan øke.

Pengepolitikken gir økonomien et nominelt ankerfeste. Handlingsregelen gir løfte om at finanspolitikken er langsiktig forankret. Når finanspolitikken er forutsigbar, kan pengepolitikken også bidra til stabilitet i samlet etterspørsel og produksjon. Partene i arbeidslivet, næringslivet, handelens folk, låntakere og investorer kan legge til grunn at inflasjonen blir 2½ prosent. Over tid setter inflasjonsmålet og utviklingen i arbeidstakernes produktivitet en ramme for hva lønnstilleggene i næringslivet vil bli.