

Dokumenttype	NOU 1988:21	Dokumentdato	1988-07-29
Tittel	Norsk økonomi i forandring. Perspektiver for nasjonalformue og økonomisk politikk i 1990-årene.		
Utvalgsnavn	Perspektivgruppen		
Utgiver	Finans- og tolldepartementet		
Oppnevnt	1986-10-09	Sider	420
Kapittel	1 Innledning 1.1 LESERVEILEDNING		

1. Rapporten fra denne perspektivgruppen tar først og fremst sikte på å styrke forståelsen av sentrale sammenhenger i norsk økonomi. Rapporten inneholder samtidig enkelte forslag til utforming av den økonomiske politikken.

I rapporten er det innarbeidet makroøkonomiske framskrivninger av utviklingen i norsk økonomi på mellomlang og lang sikt. De tjener først og fremst til å konkretisere gruppens resonnementer og råd om utformingen av den økonomiske politikken. Framskrivningene er ikke gruppens anslag for den mest sannsynlige utviklingen i norsk økonomi.

2. I rapporten er gjennomgangen av økonomien og den økonomiske politikken delt i fire:

- forvaltningen av nasjonalformuen, kapittel 5
- stabiliseringspolitikken i et langsiktig perspektiv, kapittel 6
- incentiver, omstillinger og tilbudspolitik, kapittel 7
- den offentlige sektoren, kapittel 8

Som et grunnlag for disse fire kapitlene er det tre kapitler med bakgrunnsstoff og forutsetninger om

- den historiske utviklingen, kapittel 2
- internasjonale perspektiver, kapittel 3
- befolkning og arbeidstilbud, kapittel 4

Makroøkonomiske framskrivninger fra 1986 til 2000 og fra 2000 til 2025, er presentert i kapittel 9.

Innledningskapitlet gir et sammendrag av rapporten. Kapitlene er skrevet slik at de kan leses uavhengig av hverandre.

Rapporten har 10 vedlegg som dokumenterer de utredningsprosjektene som perspektivgruppen har satt i gang.

Kapittel 1	Innledning
	1.4 SAMMENDRAG AV KAPITLENE
2	Historisk tilbakeblikk

Langvarig vekst i norsk økonomi

Den økonomiske veksten i Norge skjøt fart først rundt 1850. En viktig faktor bak den sterkere veksten var liberaliseringen av Storbritannias sjøfart og utenrikshandel. Bruttonasjonalproduktet pr. innbygger er mer enn tidoblet fra 1850 og fram til i dag. Fra midten av forrige århundre og fram til etter den andre verdenskrigen var den økonomiske veksten sterkere i Norge enn i de fleste andre land. I etterkrigstiden fram til 1973 var veksten på linje med veksten i de andre industrilandene.

Den økonomiske veksten har gått sammen med store strukturendringer. Primærnæringenes andel av den samlede sysselsettingen er kraftig redusert. Samtidig har det vært sterk vekst i sysselsettingen i de tjenesteytende næringene. Industrialiseringen tok først til fra slutten av 1880-årene. Veksten i industrisysselsettingen var sterkest mellom 1930 og 1950. Etter

1950 har sysselsettingsandelen for industrien falt.

Lavere vekst i OECD-landene etter 1973

Fra 1945 til 1973 var den økonomiske veksten høy og relativt stabil i OECD-området. Etter 1973 har veksten vært betydelig lavere. Veksten har imidlertid vært stabil siden 1983. Arbeidsløsheten har steget kraftig, særlig i 1980-årene. Prisstigningen var høy fram mot 1980, men den har siden gått markert tilbake.

Særnorsk vekst fra 1974 til 1986

I Norge har den økonomiske veksten etter 1973 vært høyere enn hos handelspartnerne, og arbeidsledigheten har vært svært lav. Det henger i første rekke sammen med at inntektene fra petroleumsformuen gjorde det mulig med en sterk vekst i innenlands bruk av varer og tjenester. Prisstigningstakten i Norge har siden 1981 vært til dels betydelig høyere enn hos handelspartnerne.

I 1978 ble den økonomiske politikken lagt markert om for å dempe bruken av varer og tjenester innenlands. Det samme gjentok seg i 1986 etter at innenlands etterspørsel hadde vokst meget sterkt samtidig med at oljeinntektene ble redusert til en tredel. Den særnorske vekstperioden fra 1974 stoppet opp i 1986.

Kapittel 1 Innledning

1.4 SAMMENDRAG AV KAPITLENE

3 Internasjonale perspektiver

Moderat vekst og lav prisstigning

Det er ikke grunnlag for å bygge den økonomiske politikken på at det blir mer enn moderat vekst i verdensøkonomien på lang sikt. Arbeidsløsheten i mange industriland vil antakelig holde seg høy, men prisstigningstakten vil sannsynligvis bli lav. Fattigdommen i en del av de dårligst stillede utviklingslandene vil med stor sannsynlighet vedvare. Men flere store land, som i dag er svært fattige, er i god gang med en industrialisering som øker inntektsnivået. Sterk økonomisk vekst i disse landene kan skape store endringer i strukturen i verdenshandelen.

Ikke realprisøkning på olje før 2000?

Utviklingen i energimarkedene er usikker, og oljeprisene kan forbli lave langt inn i neste århundre. Gruppen mener at den økonomiske politikken må baseres på at det ikke blir noen stigning i realprisen på olje før 2000. Det er høyst usikkert når en eventuell prisøkning kan komme. En øvre grense for oljeprisene kan være kostnadene ved å produsere syntetisk olje. Disse kostnadene er svært usikre. Perspektivgruppen har i de makroøkonomiske framskrivningene lagt til grunn at realoljeprisene fordobles fra 2000 til 2025.

Utviklingslandene og gjeldskrisen

Utviklingslandenes samlede gjeld er dobbelt så stor som deres årlige, samlede eksportverdi. Det ser imidlertid ikke ut til at det internasjonale bankvesenet og betalingssystemet er sterkt truet av denne store gjelden. Gjeldskrisen er av helt ulik karakter i Afrika og i Latin-Amerika. I mange afrikanske land er gjelden svært stor i forhold til bruttonasjonalproduktet. Men i absolutte tall er den afrikanske gjelden liten. En nødvendig betingelse for at utviklingslandene skal betale gjelden, er at de får eksportere varer og tjenester. Handelshindringene i långiverlandene er derfor med på å forsterke gjeldskrisen.

Ubalanser mellom USA og Japan og Vest-Tyskland

USA har stort underskudd på driftsbalansen overfor utlandet. Vest-Tyskland, Japan og enkelte av de nye industrilandene har store overskudd. Dersom det ikke her settes i verk tiltak for å redusere ubalansene, vil en tilpasning tvinge seg fram av seg selv. Ubalansene skaper usikkerhet og fare for tilbakeslag i internasjonal økonomi.

Naturressurser og miljø

Den kunnskapen naturvitenskapen har i dag, tilsier at dersom økonomisk vekst, energibruk og forurensninger fortsetter i samme spor som til nå, er det risiko for uakseptable og uopprettelige miljødeleggelser. Utslipp av såkalte drivhusgasser i atmosfæren kan for eksempel endre varmebalansen på jorden. Selv om denne risikoen kan være liten, vil en rasjonell holdning likevel være at landene går sammen om å sikre seg mot store klimaendringer og nedbrytning av ozonlaget.

Flyttinger og flyktninger

Ifølge FN's siste framskrivninger av folkemengden vil så og si hele folketilveksten i verden skje i utviklingslandene. Denne utviklingen bidrar trolig til å forsterke flyttestrømmene mellom land. Utvandringen vil bli størst til nærliggende land. Bare en liten del vil trolig nå land med liten eller negativ folkevekst, for eksempel land i Vest-Europa. Likevel kan ønskene om å innvandre til Vest-Europa øke kraftig i de kommende tiår.

Kapittel 1 Innledning

1.4 SAMMENDRAG AV KAPITLENE

4 Befolkning og arbeidstilbud

Færre unge, flere eldre

Tidlig i 1990-årene vil størrelsen på ungdomskullene gå ned med en femdel. Det vil få store konsekvenser for utdanningssystemet og for arbeidsmarkedet.

I de nærmeste årene vil tallet på personer med krav på alderspensjon øke, men deretter vil dette tallet synke noe. Fra rundt 2010 vil det igjen bli en sterk vekst i tallet på alderspensjonister, som følge av de store fødselskullene like etter 2. verdenskrig.

Tallet på personer som er 80 år og mer, har økt sterkt i etterkrigstiden. Det vil nå en topp noen år etter 2000. Den sterke stigningen i antall personer over 80 år vil medføre et stort behov for pleie- og omsorgstjenester.

Økt innvandring?

Fram mot 2000 vil en netto innvandring til Norge på mellom 5.000 og 15.000 personer bety en tilvekst i folketallet på mellom 80.000 og 240.000. Med en netto innvandring på linje med gjennomsnittet for årene fra 1980 til 1986 vil innvandrerne og deres barn i 2025 utgjøre 5-6 prosent av befolkningen. Dersom netto innvandring blir 15.000 pr. år, er det anslått at Norges befolkning kan bli i underkant av 5 millioner i 2025, mot 4,2 millioner uten innvandring. Men selv med en så høy innvandring, vil folketallet synke på lang sikt, så sant fruktbarheten holder seg på samme nivå som i 1986.

Arbeidsstyrken kan nå en topp i 2010

Tilgangen på arbeidskraft avhenger særlig av folketallet i aldersgruppen 20-66 år. Denne aldersgruppen er anslått til å øke med 330.000 i de neste 25 årene og nå en topp i 2010. Statistisk sentralbyrå har utarbeidet framskrivninger av arbeidsstyrken og tallet på timeverk fram mot 2025. De er basert på framskrivninger av befolkningsutviklingen, forutsetninger om utviklingen i yrkesdeltakingen og i den gjennomsnittlige arbeidstiden.

Framskrivningene tilsier at arbeidsstyrken vil nå en topp rundt 2010 samtidig med at antallet personer i alderen 20-66 er på sitt høyeste. Hvis den gjennomsnittlige arbeidstiden ikke går ned, vil også antallet utførte timeverk bli på sitt største rundt 2010.

Utdanningsnivået vil øke

Utdanningsnivået i befolkningen vil stige sterkt. I 1980 hadde om lag 19 prosent av befolkningen i alderen 16-69 år høyere utdanning på universitets- eller høyskolenivå. Det er anslått at dette tallet vil øke til 27 prosent i 2000. Andelen med videregående utdanning utover ungdomskolen kan øke fra 52 prosent i 1980 til 63 prosent i 2000.

Kapittel 1 Innledning

1.4 SAMMENDRAG AV KAPITLENE

5 Forvaltningen av nasjonalformuen

Nasjonalformuen og hensynet til framtidige generasjoner

Nasjonalformuen gir uttrykk for de framtidige mulighetene for forbruk og velferd i vid forstand. Nasjonalformuen omfatter naturkapital og menneskelig kapital i tillegg til realkapital og fordringer på utlandet.

Det later til å være bred enighet i Norge om at det ikke er riktig å leve på etterkommernes bekostning ved å velte byrder over på framtiden. Langsiktig økonomisk vekst, balanse i utenriksøkonomien for å unngå gjeldsbyrder og bevaring av naturen og miljøet er derfor sentrale mål i norsk politikk.

Er forbruket for høyt?

Tømmingen av petroleumsreservene samtidig som Norge har store underskudd i utenriksregnskapet, tilsier at en i dag neppe tar tilstrekkelig hensyn til kommende generasjoner. Dagens forbruksnivå synes ikke å være fastlagt ut fra en gjennomtenkt avveining av forholdet mellom forbruket i nåtid og framtid.

Petroleumsformuen vil etterhvert avta. Veksten i arbeidsstyrken vil bli redusert av demografiske grunner. Forpliktelsene gjennom folketrygden overfor eldre og uføre vil øke. For å møte denne utviklingen bør sparingen øke for

- å betale Norges gjeld og bygge opp fordringer overfor utlandet
- å øke produktiviteten av arbeidskraften gjennom lønnsomme investeringer i produksjonskapital.

Det er en viktig oppgave for myndighetene å sørge for at husholdningene, bedriftene og den offentlige forvaltningen oppmuntres til å bygge opp formue og til å ta vare på miljøet og naturressursene på måter som er fornuftig ut fra en samfunnsøkonomisk vurdering. Oppbygging av formuen ved å spare, og ved forsvarlig forvaltning av naturressursene og miljøet, kan på kort sikt gå på bekostning av det løpende forbruket. Men en forbruksutvikling basert på kortsynt utnyttning av ressursgrunnlaget vil imidlertid ikke kunne opprettholdes over lang tid.

Sparing medregnet endringer i petroleumsformuen

Når en korrigerer for endringer i petroleumsformuen, kommer en til andre tall for sparingen enn det som er registrert i nasjonalregnskapet. Nasjonalregnskapets sparetall overvurderer Norges formuesøkning i årene etter 1980 fordi det ikke fanger opp nedgangen i petroleumsformuen. Sparingen registrert i nasjonalregnskapet i 1986 og 1987 var svært lav. Inntrykket av lav tilvekst i nasjonalformuen disse to årene blir ytterligere forsterket av den negative sparingen knyttet til nedgang i petroleumsformuen.

Beregninger fra Statistisk sentralbyrå illustrerer at Norge i 1986 og

1987 sammenlignet med tidligere år satte av svært lite av inntekten til å sikre forbruksmulighetene på lang sikt.

Sparingen bør øke

I Norge har staten tradisjonelt stått for en stor andel av sparingen. Husholdningene i Norge har spart lite sammenlignet med husholdningene i mange andre land. De siste to-tre årene har sparingen i husholdningene vært negativ. Også sparingen i næringslivet har vært moderat.

På lengre sikt kan fallende oljeinntekter, små muligheter til å øke skattenivået og høyere utgifter til pensjoner og omsorgsfunksjoner, begrense den offentlige sparingen sterkt. Sterke pressgrupper kan også påvirke de politiske beslutningene slik at det blir for liten sparing. Kommunenes friere adgang til låneopptak har resultert i en betydelig opplåning og lav sparing i kommunene.

Sparingen i offentlig sektor bør øke. Det bør helst skje ved å begrense utgiftsveksten. Men bindingene på offentlige utgifter er sterke. Det trekker i retning av at det først og fremst er den private sparingen som må øke mest de nærmeste årene. Private bør blant annet stimuleres til å spare ved at en bedrer realavkastningen etter skatt på finansinvesteringer. Videre bør skattefordelene ved investeringer i konsumkapital reduseres. I dag har skattesystemet en utforming som bidrar til at finansinvesteringene i den private sektoren blir for små sett fra en samfunnsøkonomisk synsvinkel.

Usikkerhet og håndtering av risiko

Inntektsmulighetene på lang sikt er usikre. Usikkerheten kan reduseres. Men det har som oftest en pris i form av lavere gjennomsnittlig avkastning eller i form av mindre forventet forbruk i forhold til hva som oppnås hvis den enkelte eller samfunnet godtar risiko.

Risikoen ved oljevirkosomheten

Norge har en betydelig petroleumsformue som har en svært usikker avkastning. Petroleumsbeskatningen er utformet slik at staten bærer en stor del av risikoen gjennom høye marginale skattesatser og direkte eierandeler. I petroleumssektoren er statens engasjement så stort at vanlige samfunnsborgere er utsatt for en betydelig risiko. Det tilsier at risikoaspektet bør tillegges stor vekt ved beslutninger om ytterligere statlig satsing. Ved å hjelpe fram en stor norsk leveringsindustri til petroleumsvirksomheten, er sårbarheten i norsk økonomi økt ytterligere. I tillegg kan fornorskingen ha medført at investeringskostnadene i petroleumssektoren er blitt høyere enn nødvendig.

Det er lettere å tilpasse en økonomi til stigende enn til fallende oljeinntekter. Blant annet vil lavere oljepris neppe uten videre føre til at husholdningene begrenser sitt private forbruk. Det er også svært vanskelig å redusere offentlige utgifter. Myndighetene bør derfor tilpasse bruken av oljeinntektene slik at samlet bruk over en periode med stor sannsynlighet ligger under inntjeningen i den samme perioden. Dette betyr at Norge bør ha overskudd på driftsregnskapet overfor utlandet i lang tid framover.

Staten som risikobærer

Staten bidrar i betydelig grad til å redusere risikoen knyttet til den enkeltes inntekt. Det skjer gjennom trygdesystemet, næringsstøtten og gjennom skattesystemet, som har høye og stigende marginalsattesatser. Staten har også overtatt mye risiko i primærnæringene og i næringsvirksomheten i distriktene, særlig på ensidige industristeder.

Når staten overtar en risiko, betales det vanligvis ikke noe for denne avlastningen. Det er derfor stadig ønsket om at staten skal overta risiko. Denne risikoen fordeler staten på dagens og framtidens skattebetalere og pensjonister. I sin rolle som risikobærer er disse gruppene ikke organisert. Det kan derfor lett bli tatt for lite hensyn til deres interesser i forhold til velorganiserte næringsinteresser når risikofylte beslutninger skal fattes av sentrale politiske myndigheter. Manglende prising av den risikoen staten overtar, kan ha ført til at staten har overtatt for mye av risikoen knyttet til privat næringsvirksomhet.

En forsvarlig forvaltning av miljøressursene

Miljøet og naturressursene er en viktig del av nasjonalformuen. De omfatter materialressurser (olje, gass, energi i vassdrag, mineraler, fisk og skog) og miljøressurser (luft, vann og jordsmonn). For de fleste materialressursene finnes det erstatninger. Miljøressursene er fornybare under forutsetning av en forsvarlig forvaltning, men de kan ikke erstattes. En forsvarlig forvaltning av miljøressursene er derfor særlig viktig.

Internasjonale forurensninger av felles miljøressurser er trolig den største utfordringen i miljøpolitikken. Forurensningsproblemer, som for eksempel sur nedbør i Norge, er i første rekke et resultat av forurensningskilder i andre land. Slike problemer understreker betydningen av internasjonale avtaler mot forurensninger. Prioriterte oppgaver vil være å begrense sur nedbør, forurensninger av havområder, unngå svekkelse av ozonlaget, samt begrense drivhuseffekten gjennom reduserte utslipp av karbondioksid (CO₂) og andre drivhusgasser.

Utslippene til luft

Perspektivgruppen har sett på hvilke utslipp til luft som kan følge av de makroøkonomiske framskrivningene. Sett i lys av de ambisiøse målene i miljøpolitikken, blir utslippene uakseptabelt høye om det ikke settes inn tiltak for å redusere dem. Det synes å være gode muligheter for å redusere utslippene av svoveldioksid (SO₂) til et akseptabelt nivå gjennom tiltak som ikke krever ny teknologi. Mye kan også gjøres for å redusere utslippene av nitrogenoksid (NO_x), men her synes det vanskelig å nå de strengeste utslippgrensene uten å ty til mer drastiske og langsiktige tiltak.

CO₂ er det vanskeligste problemet

Det klart vanskeligste miljøproblemet er knyttet til bruk av fossile brenslere og til utslipp av CO₂. Langsiktig reduksjon av utslippene vil med kjent teknologi, kreve en tilsvarende nedgang i forbruket av fossile brenslere og antakelig også en omlegging av den økonomiske politikken. Krav om lavere utslipp av CO₂ i verdensmålestokk setter store krav til teknologisk utvikling og internasjonalt samarbeid dersom verdensøkonomien samtidig skal fortsette å vokse. Transportmåter og lokalisering av arbeidssted og bosted kan bli vesentlig endret fra tilvante mønstre. Gruppen har ikke tatt opp det krevende spørsmålet om hvordan den økonomiske utviklingen eventuelt kan tilpasses et overordnet krav til reduserte utslipp av CO₂.

Nasjonale kvoter for utslipp av CO₂ kan begrense utbyggingen av gasskraftverk. På den annen side er gass som brensel et miljøvennlig alternativ til andre fossile brenslere som olje og kull. Dette kan gjøre norsk gass til et interessant energialternativ for Europa i årene framover.

Kapittel 1 Innledning

1.4 SAMMENDRAG AV KAPITLENE

6 Stabiliseringspolitikk i et langsiktig perspektiv

Hva er stabiliseringspolitikk?

En stabil økonomisk utvikling er kjennetegnet ved at den innenlandske etterspørselen etter varer og tjenester står i et rimelig forhold til landets produksjonskapasitet og langsiktige inntektsmuligheter. Det er stabiliseringspolitikken oppgave å få til en slik utvikling. På grunn av den raske utvinningen av begrensede oljereserver, er det spesielt viktig at stabiliseringspolitikken baseres på et langsiktig formuesperspektiv.

Selvregulerende mekanismer

Erfaringen fra de 15 siste årene tilsier at makroøkonomisk styring mot sterke markedskrefter lett blir mislykket. Det var for eksempel vanskelig å demme opp for det etterspørselspresset som ble skapt av at rentenivået ble holdt lavt. En bedre strategi er å utnytte selvregulerende mekanismer i stabiliseringspolitikken.

Det krever at markedsforholdene og de økonomiske incentivene blir innrettet slik at det blir stor grad av overensstemmelse mellom privatøkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet. For at selvregulerende mekanismer skal skape balanse i utenriksøkonomien, er det viktig at spare- og investeringsbeslutningene baseres på et realrentenivå etter skatt som ikke avviker for mye fra realrenten på lån i utlandet. Det er også viktig at de økonomiske beslutningene i privat og offentlig sektor bygger på realistiske framtidsvurderinger.

Det er derfor av stor betydning at myndighetene legger opp den økonomiske politikken slik at publikum gis muligheter til å danne seg realistiske forventninger om framtidige økonomiske forhold og framtidig økonomisk politikk.

Stabiliseringspolitikken bør utformes som en langsiktig strategi

Stabiliseringspolitikken bør utformes som en strategi. Det vil si at det utformes faste og kjente handlingsregler for hva som vil utløse tiltak. Reglene i strategien bør være relativt enkle. Det er rom for aktiv bruk av stabiliseringspolitiske virkemidler. Men det bør være klart for publikum hva som vil utløse bruken av virkemidlene. Et eksempel på en slik strategi kan være at de penge- og kredittpolitiske tiltakene i hovedsak bindes til å stabilisere kronekursen.

Ekstra tiltak og/eller omlegginger av strategien bør bare gjennomføres når det er klart at det har skjedd store makroøkonomiske forstyrrelser som skaper betydelig ubalanse, usikkerhet og koordineringsproblemer i økonomien.

Opgavene for finanspolitikken

Ved en konjunkturoppgang vil statens budsjettbalanse automatisk forbedres som følge av større skatteinntang og lavere utgifter til ledighetstrygd. Motsatt vil en konjunkturedgang isolert bidra til en forverring av budsjettbalansen. Finanspolitikken har dermed innebygget automatiske stabilisatorer som bidrar til å jevne ut de kortsiktige svingningene i den innenlandske etterspørselen.

Staten har begrensede muligheter til å påvirke de kommunale utgiftene på kort sikt. Samtidig blir kommunene pålagt mange oppgaver av staten. Økte skatteinntekter som følge av økt aktivitetsnivå i økonomien slår ofte raskt ut i økte kommunale utgifter. Dette forsterker presset i økonomien. Enkelte kommuner skyver også problemer foran seg ved å lånefinansiere utgifter framfor å begrense utgiftene slik at de kommer på linje med skatteinntektene. På denne måten kan kommunene bidra til at stabiliseringsproblemene blir større.

En bør være særlig varsom med å benytte finanspolitikken til å motvirke kortsiktige konjunktursvingninger. Finanspolitikken bør heller tilpasses mellomlangsigte mål for den økonomiske utviklingen. Beslutningsprosessen er tidkrevende ved omlegginger av finanspolitikken. Dette, sammen med usikkerhet om hvor lang tid det tar før tiltakene virker, kan bidra til at konjunkturregulerende tiltak blir gjennomført for sent. Videre kan en finstyring av finanspolitikken få uberegnelige virkninger via forventningsdannelsen. Dessuten innebærer beslutningsprosessen at det politisk sett synes enklere å øke utgiftene enn å redusere dem.

Valutakurspolitikken

Et system med binding av kroneverdien er bedre enn et system hvor det med visse mellomrom foretas devalueringer for å rette opp konkurransevnen. Det skyldes at hyppige devalueringer medfører at prisstigningen blir større enn i utlandet, og at rentenivået blir høyere. Det vil få uheldige realøkonomiske konsekvenser på lengre sikt.

Hvis det er mye ledige ressurser i økonomien, og hvis det blir ansett som nødvendig å foreta en større korleksjon av kostnadsnivået i forhold til andre land, kan det likevel være hensiktsmessig å gjennomføre en devaluering. Men devalueringen må da følges opp av kraftige tiltak for å

stanse den innenlandske pris- og kostnadsstigningen slik at konkurranseutsatte næringer får bedre lønnsomhet og dermed mulighet til å vokse raskt ved å trekke til seg mer produksjonsfaktorer.

Hvorfor må stabiliseringspolitikken rettes mot å forbedre balansen i utenriksøkonomien?

Når husholdninger, bedrifter og kommuner hver for seg holder orden på sin økonomi, gir det en selvregulerende mekanisme i økonomien som trekker i retning av at perioder med underskudd i utenriksøkonomien blir avløst av perioder med overskudd. Men underskuddet i Norges utenriksøkonomi er så stort at det trengs en stabiliseringspolitikk som begrenser innenlands bruk. Det skyldes blant annet

- at langt fra alle nødvendigvis har realistiske oppfatninger om sin økonomiske stilling, jf. kommunene
- at skattereglene gjør det billigere å låne for den enkelte enn det er for samfunnet
- at høy utenlandsgjeld begrenser handlefriheten i stabiliseringspolitikken
- at det tar lang tid å omstrukturere økonomien til en betydelig større konkurranseutsatt sektor
- at svingninger i spareraten ved opplåning og nedbetaling kan være så store at det gir uheldige svingninger i innenlands etterspørsel.

Lønnsvekst og arbeidsledighet

Det er vanlig å anta at det er en sammenheng mellom presset i arbeidsmarkedet og lønnsveksten. Men det er ikke avklart om høy arbeidsløshet alltid gir lav lønnsvekst. Det kan ikke utelukkes at høy arbeidsløshet hovedsakelig har en midlertidig dempende effekt på lønnsveksten. En økning i antall langtidsledige kan bidra til det. I så fall virker lønnsdannelsen dårlig som en selvregulerende mekanisme i økonomien.

Det er en nedre grense for hvor lavt det er mulig å holde arbeidsledigheten gjennom stabiliseringspolitikken uten at inflasjonen øker. Skal ledigheten bringes lenger ned enn dette på varig basis, må systemet for inntektsdannelsen endres og arbeidsmarkedets funksjonsmåte forbedres. Den nedre grensen for arbeidsledigheten er derfor neppe fast og uforanderlig. Erfaringene fra andre land tyder på at vedvarende høy arbeidsledighet kan bidra til å heve den nedre grensen for arbeidsledighet som er forenlig med en konstant inflasjonsrate.

Etter perspektivgruppens vurdering er det stor fare for at et ledighetsnivå i Norge på dagens nivå (2 prosent etter Arbeidsdirektoratets tall) medfører et press i arbeidsmarkedet og en forverring av den kostnadmessige konkurranseevnen. På lang sikt vil det også gå ut over sysselsettingsmulighetene. Et mindre press i arbeidsmarkedet vil sannsynligvis dempe den underliggende tendensen til sterk lønnsvekst. Hvis ledigheten stiger mye, er det imidlertid usikkert hvor mye lønnsveksten reduseres og om den senere vil gå opp igjen.

Kredittmarkedet og rentene

Det er foretatt en omfattende deregulering av det norske kredittmarkedet etter at effekten av reguleringene var blitt sterkt svekket gjennom flere år. Fraværet av en effektiv regulering har endret forutsetningene for stabiliseringspolitikken. Mulighetene for å flytte finanskapital over landegrensene gjør at rentene i Norge ikke kan avvike særlig fra rentene internasjonalt når en korrigerer for forventede endringer i valutakursene.

Med denne kapitalmobiliteten blir det en viktig oppgave for pengepolitikken å støtte opp under en ønsket valutakurs. Men det er også forhold som begrenser kapitalmobiliteten, i første rekke fortsatte reguleringer av kapitalbevegelsene over landegrensen. Dermed er det også rom for i noen grad å tilpasse pengepolitikken ut fra hensynet til den innenlandske etterspørselen.

Konkurranseutsatte næringer må styrkes, men det vil ta tid

For å få til en tilfredsstillende balanse i utenriksøkonomien, bør produksjonen i konkurranseutsatte næringer bli betydelig høyere enn i dag.

Jo større utenlandsgjeld som må betjenes, desto større må den konkurranseutsatte sektoren være. Det trekker i retning av at en kort og sterk tilstramming er bedre enn en langvarig og gradvis tilstramming der det bygges opp betydelig utenlandsgjeld før tilpasningen er fullført. Hensynet til sysselsettingsutviklingen på kort sikt trekker imidlertid i motsatt retning.

Styrkingen av de konkurranseutsatte næringene vil nødvendigvis ta tid. Den krever at investeringer og arbeid forventes å gi bedre avkastning i disse næringene enn i skjermet virksomhet. Det er ikke grunn til å vente at forbedringer i den kostnadsmessige konkurranseevnen vil slå raskt ut i størrelsen på de konkurranseutsatte næringene. Etter at forventningene om bedre lønnsomhet er slått igjennom, skal arbeidskraft, kapital, kunnskaper og kompetanse omstilles. Videre tar det tid å opparbeide nye markeder i utlandet. Under en slik omstillingsprosess kan det lett bli større ledighet enn normalt.

Forslag til retningslinjer for stabiliseringspolitikken

Gruppen har foreslått retningslinjer for en videre gjenoppretting av balansen i norsk økonomi. Norsk økonomi bør kunne tåle at oljeprisene forblir lave, og at oljeproduksjonen avtar før århundreskiftet. Formålet med omstillingene de nærmeste årene er å bringe økonomien ut av de ubalansene som er bygd opp. Det er et sentralt trekk ved en gjenopprettingspolitikk at pris- og kostnadsveksten i hvert fall ikke blir høyere enn i andre land. Det er imidlertid også nødvendig å få til omstillinger for å legge et tryggere grunnlag for økonomisk vekst og balanse i utenriksøkonomien i 1990-årene.

Det er ingen vei utenom en stram etterspørselspolitikk, fordi det ikke er ledige ressurser som kan settes inn for å dekke underskuddet i utenriksøkonomien. Omfanget av den nødvendige tilstrammingen vil avhenge av utviklingen i sparingen hos husholdningene og foretakene. Som nevnt bør den private sparingen stimuleres.

En stram etterspørselspolitikk må kombineres med omfattende tiltak for å bedre vekstevnen i økonomien.

Etter gruppens mening er det fare for at systemet for inntektsdannelse ikke automatisk sikrer et tilstrekkelig fall i lønnsveksten, selv om det blir mindre press i arbeidsmarkedet. Inntektsdannelsen og omstillingsmulighetene gjennom arbeidsmarkedet må derfor forbedres. Men uansett hvilken politikk som føres på disse områdene, kan det bli svært vanskelig å unngå at arbeidsledigheten øker.

Det ser nå ut til å bli en kraftig og kortvarig utbygging av oljesektoren. Det gjør det vanskeligere å unngå et sterkt press på prisene og kostnadene. Hensynet til de problemene norsk økonomi står overfor og motviljen mot å skjære ned offentlige utgifter, tilsier en mer restriktiv kørdning i petroleumsutbyggingen enn det nå ligger an til. Alternativt kan større import av leveranser til petroleumssektoren dempe presset fra utbyggingen.

Kapittel 1 Innledning

1.4 SAMMENDRAG AV KAPITLENE

7 Incentiver, omstillinger og tilbudspolitik

Incentiver

I kapittel 7 drøftes hvordan en kan oppnå høyere velferd ved å utvikle belønningssystemer (incentiver) som stimulerer til raskere produktivtetsvekst og en bedre utnyttelse av produksjonsfaktorene og ressursene.

Omstillinger

En viktig del av en produktivitets- og vekstfremmende politikk består i å få til at produksjonsfaktorene omstilles fra produksjon der de gir lav avkastning til områder der avkastningen er høyere. I et samfunn i vekst må det stadig skje omstillinger mellom næringer og bedrifter. Det er viktig å se på omstillingen som et varig trekk ved produksjonslivet, det dreier seg ikke bare om en engangs modernisering.

Tilbudspolitik

Tilbudspolitik er tiltak for å styrke produksjonsgrunnlaget. Gruppen mener at det er nødvendig å styrke tilbudssiden av økonomien for å få til en tilfredsstillende økonomisk utvikling. En grunn til at det kan være vanskelig å få gjennomslag for tilbudstiltak, er at kostnadene ved tiltakene ofte merkes med en gang, mens det kan gå lang tid før gevinstene kan høstes.

Det er en sentral oppgave i tilbudspolitikken å påvirke og utforme incentivene slik at personer og bedrifter baserer sine økonomiske disposisjoner på riktige samfunnsøkonomiske avveininger. Prisene er viktige incentiver. En viktig del av tilbudspolitikken er derfor å styrke konkurransen og bedre prisdannelsen.

Gruppen har lagt fram en del forslag som kan stimulere den økonomiske veksten gjennom å forbedre incentivene til effektiv ressursbruk. Forslagene gjelder

- utvikling og opprettholdelse av effektive markeder
- reduserte importrestriksjoner
- tilpasning til EFs indre marked
- reduksjon i næringsstøtten
- effektivisering av offentlig virksomhet
- endrede skatte- og avgiftsregler
- større muligheter til valg av arbeidstid
- kompetanseoppbygging og forskning

Sammenhengen mellom tilbudspolitik og stabiliseringspolitikk

For å unngå langvarige ubalanser i arbeidsmarkedet og i utenriksøkonomien, må produksjonslivet raskt tilpasse seg de stadige endringene i etterspørsels- og tilbudsforholdene. Det krever god omstillingsevne. En politikk som fremmer omstillinger og økonomisk vekst på lang sikt, vil dermed også bidra til en mer stabil samfunnsøkonomi. Samtidig skaper en høy grad av stabilitet i samfunnsøkonomien de gunstigste betingelsene for omstillinger og økonomisk vekst. Det kan være lettere å godta omstillinger som berører mange arbeidstakere hvis det er full sysselsetting. Det er derfor et samspill mellom en vellykket stabiliseringspolitikk og en vekstfremmende politikk.

Svakhetene ved den tradisjonelle næringspolitikken

Næringspolitikken har tradisjonelt vært innrettet mot enkelt næringer, enkelte produkter og spesielle produktmarkeder. En slik innretning av den økonomiske politikken er lite effektiv. En bør unngå mål knyttet til produksjons- og sysselsettingsutviklingen i enkelt næringer. I stedet bør det legges vekt på å utnytte produksjonsfaktorene bedre. Markedene for arbeidskraft, kapital og energi må utvikles. Spesielt bør ikke tiltak for å sikre bosettingsmønsteret og lokal sysselsetting knyttes til enkelt næringer. Den distriktsmotiverte støtten bør gis slik at en oppnår best mulig sysselsettingseffekt pr. krone.

En slik omlegging av næringspolitikken vil møte motstand fra sterke næringsinteresser. Men en politikk som er satt sammen av endringer på mange områder, og som gir større samlet vekst, bør ha mulighet til å bli støttet av et flertall.

EFs indre marked

Tilpasningen til EFs indre marked vil bli viktig for omstillingene i norsk økonomi. EFs indre marked skal være gjennomført i 1992. Det ventes å gi reduserte kostnader for bedriftene i medlemslandene ved at stordriftsfordelene i produksjonen og markedsføringsingen blir utnyttet bedre. Incentivene til effektiv drift vil bli skjerpet gjennom skarpere

konkurransen. EF-kommisjonen har anslått at gjennomføringen av det indre markedet kan heve bruttonasjonalproduktet i EF med 5 prosent i løpet av 5 til 6 år.

Uansett hvilken tilknytningsform Norge vil ha til EF i framtiden, bør en forberede seg på at markedene blir mer åpne og at konkurransen blir hardere. I motsatt fall vil det gå ut over inntektsnivået i Norge. Bare ved en offensiv tilpasning og en aktiv tilbudspolitik vil en kunne sikre seg del i den økonomiske veksten som fullføringen av det indre markedet i EF kan gi.

Et nasjonalt marked for elektrisk kraft

Det bør etableres et enhetlig nasjonalt kraftmarked med likeverdige priser for alle kjøpere. Dagens oppdelte kraftmarked fører til store variasjoner i prisene og leveringsbetingelsene. Det fører også til sløsing med kraft og gjør det vanskelig å anslå den reelle kraftetterspørselen. Verdien av kraftproduksjonen i Norge vil øke med jevnere kraftpriser. Et nasjonalt kraftmarked er en viktig forutsetning for å få til fornuftig bruk av gassreservene til kraftproduksjon og annen innenlands anvendelse.

Den kraftintensive industrien brukte i 1986 knapt en tredel av den elektriske kraften. Kraftintensiv industri får kraft til betydelig lavere priser enn andre brukere av kraft i Norge. Likevel har fortjenestemarginene i denne industrien over tid ikke vært høyere enn i annen industri.

Det er anslått at den prisen som ville skape balanse i kraftmarkedet, ligger under kostnadene for samfunnet ved å bygge ut mer kraft. Det betyr at vannkraften er bygd ut for raskt i Norge.

Skatter og avgifter bør gi minst mulig effektivitetstap

Staten og kommunene dekker stort sett sine utgifter med skatter. De fleste skattene og avgiftene påfører samfunnsøkonomien effektivitetstap fordi de påvirker markedsprisene på en uheldig måte. Det finnes imidlertid avgifter som gir incentiver til en bedre ressursbruk. Det klareste eksemplet er miljøavgifter. Denne type avgifter kan med fordel brukes i større omfang enn i dag.

Videre eksisterer det skatter og avgifter som trolig gir små effektivitetstap. Kommersiell utnyttning av knappe naturressurser som arealer av ulike kvaliteter og beliggenhet, vannkraft eller oljeressurser, gir opphav til en grunnrente utover normalavlønningen til arbeidskraft og kapital. En skatt på grunnrenten vil ikke gi et effektivitetstap, men i praksis er det vanskelig å utforme skattereglene slik at det unngås helt.

Det er ikke til å unngå at det offentlige også må ta i bruk de skattene og avgiftene som har negative virkninger på ressursbruken. Eksempler på slike skatter er merverdiavgiften, skatt på lønns- og kapitalinntekt og en rekke særavgifter. Selv med et betydelig lavere offentlig utgiftsnivå enn det vi har i dag, er det vanskelig å unngå skatter som gir effektivitetstap.

Effektivitetstapet ved økte skatter er blitt studert i en rekke land. Et viktig resultat i disse undersøkelsene er at det marginale effektivitetstapet er svært forskjellig for ulike skattetyper. Det betyr at en kan øke effektiviteten i økonomien ved å endre sammensetningen av skattene. Slike studier er ennå ikke gjennomført i Norge. Men en har visse indikasjoner på at spesielt reglene for kapitalbeskatning skaper skjevheter.

Beregningene av effektivitetstapet av en marginal skatteøkning i andre land varierer mye, men dette tapet er trolig meget betydelig. Tapet innebærer at nytten av å øke de offentlige utgiftene vurdert i penger bør være klart høyere enn de direkte utgiftene.

Effektivitetstapet ved næringsstøtte

Gruppen har fått utført analyser av samfunnsøkonomiske virkninger av næringsstøtte til jordbruket og verftssektoren. Formålet har vært å anslå det samlede effektivitetstapet for samfunnet av slike fordeler for enkelt næringer, inklusive fordelene av importvern. Det langsiktige effektivitetstapet ved jordbrukspolitikken er anslått til 8 milliarder kroner pr. år. For verftsindustrien er kostnadene anslått til 650 millioner kroner pr. år. Selv om disse anslagene er usikre, tyder de på at det er store gevinster å hente på lang sikt ved en omlegging av næringsstøtten.

Kapittel 1 Innledning

1.4 SAMMENDRAG AV KAPITLENE

8 Den offentlige sektoren

Perspektiver for offentlige utgifter

Gruppen har fått laget en framskrivning av offentlige utgifter som viser en realvekst på 2 prosent i året fra 1988 til 1995. For de enkelte programområdene er utgiftene bare skissemessig framskrevet. Framskrivningen forutsetter en videreføring av utgiftspostene på vedtatt budsjett for 1988, korrigert for demografiske endringer, og dessuten for enkelte framtidige utgifter som vil komme dersom en ikke endrer tidligere beslutninger. En stor del av den sterke veksten i de offentlige utgiftene i de siste 30 årene har vært knyttet til innføringen av nye kostnadskrevenende reformer, til bedret standard i etablerte ordninger og til å la ordningene gjelde stadig flere. Dette er det ikke gjort rom for i framskrivningen. Framskrivningen er videre basert på uendret realverdi av grunnbeløpet i folketrygden og uendret reallønn for offentlige ansatte.

Framskrivningen illustrerer at offentlige utgifter er bundet opp gjennom politiske vedtak, lover og avtaler på en måte som vil gi en betydelig utgiftsvekst i årene framover, dersom det ikke treffes konkrete beslutninger om det motsatte.

Folketrygden i et langsiktig perspektiv

Gruppen har sett nærmere på den framtidige utviklingen i utgiftene som er knyttet til forpliktelsene i folketrygden. Beregningene av de samlede utgiftene viser at det kan bli en sterk vekst i utgiftene til folketrygden hvis dagens regelverk holdes uendret.

Fram til 2010 kan uførepensjonene øke raskt. Regelverket gjør at de gjennomsnittlige uførepensjonene vil øke i årene framover. En stor andel av de uføre er i aldersgruppen over 60 år, og fra 2000 til 2010 vil antall personer i aldersgruppen 60 til 66 år øke sterkt. Etter 2010 peker de demografiske faktorene i retning av at det er alderspensjonene som øker sterkt.

Den reelle veksten i utgiftene til folketrygden fram til 2000 er anslått til vel 3,5 prosent pr. år. I årene fra 2000 til 2025 er veksten anslått til om lag 3 prosent pr. år. Målt i forhold til Norges bruttodisponible inntekt kan folketrygdens utgifter vokse fra om lag 16 prosent i 1987 til om lag 28 prosent i 2025.

Utgiftsperspektivene illustrerer at det vil bli svært vanskelig å makte såvidt høye utgifter ved siden av de mange andre høyt prioriterte offentlige oppgavene. Det må også pekes på at framskrivningen ikke viser noen sterk tendens til utflating av veksten i den andelen som folketrygdens utgifter utgjør av landets samlede inntekter fram mot 2025.

Produktiviteten i den offentlige produksjonen

Det er gjort få forsøk på en systematisk måling av produktiviteten i offentlig produksjon. I mangel av norske data har gruppen sett nærmere på svenske undersøkelser. De viser at produktiviteten i offentlig tjenesteproduksjon i Sverige sank med hele 1,5 prosent pr. år fra 1970 til 1980. Tall for 1980-årene tyder imidlertid på at det har vært en viss produktivetsvekst. En vanskelighet ved produktivetsmålingene er å få en riktig vurdering av kvalitetsendringer over tid.

Den sterke veksten i den offentlige sektoren på 1970-tallet i Sverige er lansert som en forklaring på den svake produktivetsutviklingen. Det har også vært pekt på at profesjonene har hatt en sterk innflytelse på utformingen av virksomheten. De kan ha bidratt til at kvalitetsmålene er satt urealistisk høyt, og at virksomhetene ikke er blitt redusert på områder der etterspørselen har avtatt. De enkelte organene innenfor offentlig virksomhet kan også være pålagt å oppfylle for mange og detaljerte

målsettinger.

Hvorfor er det så vanskelig å styre offentlige utgifter?

Det er flere årsaker enn svak produktivetsvekst til at veksten i ressursbruken i den offentlige sektoren har vært så sterk, og til at den kan bli vanskelig å bringe i samsvar med de langsiktige inntektsmulighetene:

- Mange av velferdsstatens overføringer til private, som pensjonsstønader og kostnader i helsevesenet, er bundet opp av faste kompensasjonsordninger.
- Blandingen av private og offentlige interesser i næringsdrift har åpnet for at små grupper med sterke særinteresser har vunnet fram med krav om offentlig støtte.
- I store deler av den offentlige sektoren opereres det ikke med markedslignende mekanismer som bidrar til å avveie nytte mot kostnader.
- Leveringene internt i den offentlige sektoren er også i stor grad uten priser.
- Den offentlige sektoren er sammensatt av mange enheter som forfølger sine egne mål.
- Mangel på prioriteringer av mål gjør det vanskelig å fjerne virkemidler som er lite effektive med hensyn til å fremme hovedmål.

Kapittel 1 Innledning

1.4 SAMMENDRAG AV KAPITLENE

9 Makroøkonomiske framskrivninger

Framskrivninger til 2000 og til 2025

Perspektivgruppen har utarbeidet to sett med makroøkonomiske framskrivninger:

- en langsiktig framskrivning til 2025
- to mellomlangsigte framskrivninger til 2000.

Framskrivningen til 2025

Den langsiktige framskrivningen er utarbeidet i nært samspill med de mellomlangsigte framskrivningene. Den forutsetter at ubalansene i norsk økonomi blir rettet opp i løpet av 1990-årene og at veksten i økonomien er rimelig bra rundt århundreskiftet. Fra 2000 til 2010 er det lagt til grunn en svak vekst i arbeidsstyrken og fra 2010 til 2025 en svak nedgang.

I framskrivningen er det forutsatt at sporingen i samfunnet blir stor nok til

- at den dekker en moderat oppbygging av fordringer på utlandet
- at det blir en vekst i produksjonsutstyret bak hver arbeidsplass som er om lag like stor som gjennomsnittsveksten i de siste 25 årene.

Forutsetningene om omstillingstakt, nye tekniske framskritt og vilje og evne til stadig å øke det materielle grunnlaget, er avgjørende for at framskrivningen viser en forholdsvis gunstig utvikling. Gruppen har forutsatt at veksten i den totale faktorproduktiviteten etter århundreskiftet blir som gjennomsnittet for de siste 25 årene. Sett i forhold til den svake produktivetsveksten i 1980-årene, er dette kanskje optimistisk.

Oljevirkosomheten er antatt å avta i omfang utover i det neste århundret. I 2025 antas det å være lite olje tilbake. Gassproduksjonen kan imidlertid fortsatt være betydelig. Framskrivningen er bygd på at realoljeprisen øker med noe under 3 prosent i året etter 2000 etter å ha vært nær uendret fra 1988 til 2000. De gjenværende oljereservene gir derfor etterhvert gode inntekter. Men oljeprisene er usikre. Det er laget en beregning som viser konsekvensene for utenriksøkonomien om oljeprisene ikke stiger.

Veksten i bruttonasjonalproduktet er anslått å bli om lag 1 1/2 prosent fra 2000 til 2010 og 1 prosent fra 2010 til 2025. Disponibel realinntekt

for Norge er anslått å øke noe mer enn veksetn i bruttonasjonalproduktet. Det henger sammen med den fortsatte veksten i olje- og gassprisene, og at landet får betydelige nettorenteinntekter etter hvert som det bygges opp nettofordringer overfor utlandet.

Det samlede forbruket (privat og offentlig) får en relativt god vekst i framskrivningen. Forbruket er anslått å vokse med noe over 2 1/2 prosent fra 2000 til 2010 og med vel 1 prosent fra 2010 til 2025.

Framskrivningen gir et overskudd på driftsregnskapet overfor utlandet i alle år fra 2000 på mellom 1/2 og 2 prosent av bruttonasjonalproduktet. Overskuddene er beregnet å snu en nettogjeld til utlandet på anslagsvis 12 prosent av bruttonasjonalproduktet i 2000 til nettofordringer på om lag 10 prosent i 2025.

For å sikre en tilfredsstillende utvikling i utenriksøkonomien også etter 2000, er det beregnet at den konkurranseutsatte virksomheten utenom oljevirksomheten må ha en vekst på mer enn 2 1/2 prosent pr. år fra 2000 til 2025. Det er vesentlig mer enn veksten i bruttonasjonalproduktet. En viktig grunn til det er den fallende oljeproduksjonen og oppbyggingen av fordringer på utlandet.

Gruppen har sett på noen av de konsekvensene den økonomiske utviklingen kan få for utslipp til luft. Framskrivningen illustrerer at selv om en lykkes i den tradisjonelle økonomiske politikken, står en igjen med økende miljømessige utfordringer. Miljøproblemene kan legge ytterligere skranker på den økonomiske veksten.

Framskrivninger til 2000

Framskrivningene til 2000 starter i en situasjon hvor det fortsatt er store uløste oppgaver i norsk økonomi:

- Det er store underskudd i utenriksøkonomien. Ingen andre OECD-land hadde et så stort underskudd i forhold til bruttonasjonalproduktet i 1987 som Norge.
- 1987 var det syvende året på rad hvor prisene i Norge steg klart sterkere enn hos handelspartnerne. Presset på priser og kostnader er trolig sterkt, men det holdes tilbake av inntektsreguleringen. Den oppheves våren 1989.
- De konkurranseutsatte næringene utenom oljevirksomheten har i en årrekke hatt en beskjeden vekst i produksjonen. Verdiskapningen i disse næringene var i 1987 bare 5 prosent høyere enn i 1975.

I framskrivningene fra 1986 til 2000 er oppmerksomheten rettet mot hvordan en kan rette opp balansen i norsk økonomi, og mot hvordan en kan legge grunnlaget for økonomisk vekst etter 2000. Gruppen presenterer to alternativer. Forskjellen mellom de to alternativene ligger i ulike forutsetninger om opplegget av den økonomiske politikken.

Det ene alternativet, tilpasningsalternativet, beskriver en utvikling der myndighetene lykkes med å fortsette tilstrømmingen, samtidig som kostnadsveksten kommer under kontroll. Produktivitetsveksten er høy og omstillingsevnen er god. Det andre alternativet, sprekkealternativet, analyserer en utvikling der kostnadsveksten igjen blir høyere enn hos handelspartnerne og omstillingene utsettes.

Gruppen mener at de to alternativene gir sannsynlige resultater med de forutsetningene som er valgt. Men ingen av framskrivningene er prognoser eller gruppens beste gjetning på utviklingen i norsk økonomi i 1990-årene. De tjener først og fremst til å konkretisere gruppens resonnementer og råd om utformingen av den økonomiske politikken.

Alternativene har like forutsetninger om utviklingen i internasjonal økonomi og om utviklingen i oljeprisene. De felles forutsetningene er

- en vekst i bruttonasjonalproduktet hos handelspartnerne på 2 1/2 prosent pr. år
- en prisstigning hos handelspartnerne på 3 1/2-4 prosent pr. år
- et nominelt rentenivå i utlandet på 8 prosent
- en oljepris som i 2000 reelt sett er på 1987-nivå.

Tilpasningsalternativet

I tilpasningsalternativet forutsetter gruppen at næringsstøtten blir redusert med 40 prosent, og at skattenivået blir redusert tilsvarende. Det legges til grunn en moderat vekst i andre offentlige utgifter. Særlig

gjelder det fram til 1991. I de samme årene er det også forutsatt en markert vridning av utgiftene over mot offentlige investeringer i infrastruktur. Det forutsettes gjennomført en rekke tilbudstiltak. Sparingen i husholdningene ventes å ta seg opp igjen. For å få til det, må den reelle avkastningen på finansinvesteringer i hvert fall ikke svekkes. Det er lagt til grunn en begrenset kørdning for utbygging av petroleumssektoren som er strammere enn den som ser ut til å bli satt ut i livet. Produksjonen av olje og gass ventes likevel å øke sterkt i årene framover. Det legges til grunn at valutakursen ikke endres.

Det er nødvendig å føre en aktiv politikk for å bedre funksjonsmåten til arbeidsmarkedet og å oppnå visse bedringer i systemet for inntektsdannelsen. På det grunnlaget er det regnet med at den kostnadmessige konkurranseevnen kan styrkes med 1 prosent i året fram til 2000.

Det er først utover i 1990-årene at den stramme etterspørselspolitikken og tilbudstiltakene antas å gi resultater som monner. Bruttonasjonalproduktet for Fastlands-Norge er beregnet å vokse med beskjedne 3/4 prosent i året fra 1986 til 1991. I de neste fire årene er veksten anslått til drøyt 2 prosent i året. Først i årene 1995 til 2000 kommer veksten for Fastlands-Norge opp i 2 1/2 prosent i året som er den vekstraten som er lagt til grunn for handelspartnerne.

Innenlands bruk av varer og tjenester er beregnet å være om lag uendret fra 1986 til 1991, for deretter å øke med knapt 1 1/2 prosent fra 1991 til 1995. Etter at balansen er gjenopprettet, viser framskrivningen en vekst i innenlands etterspørsel på knapt 2 prosent i året fra 1995 til 2000. Det illustrerer at det er nødvendig å holde tilbake veksten i etterspørselen gjennom mange år for å styrke utenriksøkonomien.

Tilpasningsalternativet gir en svak utvikling i arbeidsmarkedet fram mot midten av 1990-årene. Det er anslått at arbeidsledigheten midlertidig kan øke betydelig. Men sett i forhold til de fleste andre industriland, kan ledigheten fortsatt bli forholdsvis lav. Etter at gjenopprettningen er gjennomført, er det beregnet at ledigheten vil synke igjen.

Mer beskjedne krav til balanse i utenriksøkonomien, mer optimistiske anslag på produktivitetsveksten og større forbedringer i inntektsdannelsen, ville gitt grunnlag for høyere anslag på den økonomiske veksten.

Tilpasningsalternativet gir som resultater

- at realkapitalen er knapt 30 prosent høyere i 2000 enn i 1986
- at nettogjelden til utlandet er 12 prosentpoeng av bruttonasjonalproduktet i 2000 mot 28 prosent i bunnåret 1990
- at verdiskapningen i konkurranseutsatte næringer utenom oljevirksomheten er 45 prosent høyere i 2000 enn i 1986.

I tillegg viser utdanningsframskrivningen at andelen av befolkningen i alderen 16-69 år med høyere utdanning vil stige fra 19 prosent i 1980 til 27 prosent i 2000.

Dette burde tilsammen gi et rimelig startpunkt for den økonomiske utviklingen etter 2000.

Sprekkalternativet

Perspektivgruppen har også utarbeidet en framskrivning som illustrerer hva som kan skje om en slår av på kravene om en stram etterspørselspolitikk, om tilbudspolitikken blir mislykket og om inntektsforhandlingene ikke medvirker til å dempe kostnadsveksten. Framskrivningen er i tillegg basert på en høy utbyggingstakt i petroleumssektoren.

En slik politikk gir lav arbeidsledighet på kort sikt, men skyver samtidig stabiliserings- og omstillingsproblemer utover i tid. Kostnadene vokser raskt, men tapet av konkurranseevnen overfor utlandet begrenses med to forholdsvis store kronenedskrivninger. Devalueringene fører i neste runde til høyere inflasjon. I gjennomsnitt er det regnet med et tap av kostnadmessig konkurranseevne på 1 prosent i året fra 1986 til 1995. I første halvdel av 1990-årene er det anslått at prisstigningen kan komme over 10 prosent i året. Utenlandsgjelden anslås å komme opp mot 40 prosent av bruttonasjonalproduktet til tross for et meget høyt nivå på oljeproduksjonen.

Den sterke veksten i prisene og kostnadene og i utenlandsgjelden er illustrasjonsmessig forutsatt å utløse en kraftig tilstramming i 1994. Den resulterer i en nedgang i etterspørsel og produksjon, ledig

produksjonskapasitet og høy arbeidsledighet.

Sprekkalternativet skisserer en utvikling som de aller fleste vil mene er ufornuftig. Gevinstene i begynnelsen av framskrivningsperioden i forhold til tilpasningsalternativet er små, og utviklingen i andre halvdel av 1990-årene er mye dårligere. Samtidig blir grunnlaget svakt for utviklingen etter 2000. Likevel kan det bli krevende å styre unna et slikt blindspor i den økonomiske politikken.

Konsekvenser for landsdelene

Enkle framskrivninger av den regionale utviklingen viser at en vanskelig kommer utenom fortsatte ubalanser mellom landsdelene også i årene framover. Men tilpasningsalternativet gir best grunnlag for sysselsettingen i alle landsdelene. Skal en klare å holde arbeidsledigheten nede, forutsetter det trolig både større regionale forskjeller i lønnsnivået og større netto flyttinger til regionale sentra enn det har vært i de siste 15 årene.
