

Espen Paus

STATLIGE TILTAK I BYGG- OG ANLEGGSSBRANSJEN

EN MODELLBEREGNING

FAFO-rapport nr. 100



Fagbevegelsens senter for forskning,
utredning og dokumentasjon 1990

ISBN 82-7422-038-2

Innhold

Forord 5

Sammendrag 7

1 Innledning 9

1.1 Tema og problemstilling 9

1.2 En konjunkturutsatt næring 10

2 Arbeidsløshet og offentlige virkemidler 13

2.1 Motkonjunkturpolitikk 13

2.2 Ulike typer arbeidsledighet 13

2.3 Investeringenes betydning på kort og lang sikt 15

2.4 Samfunnsøkonomiske betraktninger 18

2.5 Praktiske styringsproblemer 20

2.6 Offentlige virkemidler 21

2.7 Private eller offentlige investeringer? 25

3 Modellbeskrivelse 27

3.1 Innledning 27

3.2 Modeller og usikkerhet 28

3.3 Forutsetninger i framskrivningen 28

3.4 Modellens generelle virkemåte 29

4 Modellresultater 32

4.1 Økte statlige investeringer 32

4.2 Produksjon og sysselsetting 32

4.3 Import og handelsbalanse 37

4.4 Offentlige budsjetter 39

4.5 Priser og lønninger 41

4.6 Større beløp 42

5 Er BA-næringen egnet for tiltak? 43

5.1 Styrte tiltak - større effekter? 43

5.2 Effektene av økte offentlige investeringer - en sammenfatning 45

Litteratur 49

Vedlegg 1 Om modeller og MODAG WW 51

Vedlegg 2 Referansebanen 55

Forord

Etterspørselen etter varer og tjenester fra bygg- og anleggsnæringen er siste året blitt sterkt redusert. Dette har skapt stor arbeidsledighet i bransjen. Et hovedspørsmål for arbeidstakere er derfor hva som kan gjøres for å redusere ledigheten. Foreninger organisert innenfor Fellesforbundet, Norsk Arbeidsmandsforbund og Norsk Elektriker- og Kraftstasjonsforbund i Oslo har derfor tatt initiativet til og finansiert denne rapporten om virkningen av mulige statlige tiltak (motkonjunkturtiltak).

Hovedinnholdet i rapporten er en modellberegning som viser virkningene for sysselsetting, priser og import av økte statlige investeringer. En beskrivelse av utviklingstrekk i økonomien som bygger på slike modellberegninger har lett for å bli tatt for mer "sikre" enn det de egentlig er. Fordi en baserer seg på avanserte metoder og bredt tallmateriale, oppfattes resultatene ofte som en beskrivelse av hvordan framtida kommer til å arte seg.

Bak modellene ligger det studier av sammensatte økonomiske forhold. Som en hovedregel kan en si at modellene baserer seg på to knipper betingelser. Det første er at framtida i noen grad kommer til å arte seg som en fortsettelse av de mønstre som har preget fortida og som vi har tallmateriale for. Vi framskriver derfor utviklingstrekk som vi har observert. Nå er det sjelden at utviklingen skjer på denne måten, og en ren framskriving vil aldri kunne fange opp de brudd og nye forhold som egentlig gir utviklingen retning. For å bøte på dette er det i modellen lagt inn antakelser om framtida som uttrykker forhold som kommer til å prege økonomien framover, men som ikke har vært virksomme i fortida. Eksempler på slike forhold er nedfelt i politiske beslutninger som statsbudsjett og langtidsprogram. Samlet gir de anslag for hvordan vi tror utviklingen kommer til å bli. Det vil følgelig hefte usikkerhet ved anslagene og de bør derfor tolkes med forsiktighet.

Rapporten diskuterer noen forhold omkring motkonjunkturtiltak. Dette er et stort, vanskelig og viktig område innen økonomisk teori og politikk. Avveiningene myndighetene gjør, er avhengige av de samlede virkninger som slike motkonjunkturtiltak har. De vil i sine vurderinger bygge mye på de resultatene som store nasjonale "modellkjøringer" gir. Siden vi har valgt å bygge rapporten omkring de samme modeller, kan den ha begrenset verdi for et aktuelt prosjekt eller den enkelte virksomhet innen BA-næringen. Det er nemlig ikke tatt hensyn til at forskjellige

anleggsinvesteringer krever ulik arbeidskraftsmengde, og at en bestemt styring av vareinnsats og prosjekter kan gi større sysselsettingsvirkninger.

Vi har ikke foretatt en samlet vurdering av mulighetene for å forsere statlige bygg- og anleggsprosjekter så raskt som vi forutsetter i modellkjøringen ved at staten øker investeringene i 1990. Regionale og sesongmessige forhold kan f.eks. vanskeliggjøre en rask oppstart. Men ut fra eksisterende planer (som f.eks. Norsk veg- og vegtrafikkplan 1990-93) er det mulig å igangsette enkelte prosjekter på relativt kort varsel.

Som leseren snart vil oppdage blir det i rapporten brukt begreper som er typiske for sosialøkonomiske problemstillinger. Økonomispråket kan virke fremmedgjørende og er preget av at en aldri "sier ting med rene ord." Det kan være en berettiget kritikk. Et lite forsvar er å påpeke at økonomiske problemstillinger er svært sammensatte.

Lars Loe, Dag Odnnes, Tom Pape og Dag Stokland har alle bidratt til forbedringer av rapporten. Takk for hjelpa!

FAFO, mai 1990

Espen Paus

Sammendrag

Aktiviteten i bygg- og anleggsvirksomheten (BA) i Norge er blitt kraftig redusert i løpet av de to siste årene. Etter et usedvanlig høyt nivå på bruttoinvesteringene i bygninger og anlegg i perioden 1985 til 1988, har både produksjonen og sysselsettingen siste år falt med over 11%. Den raske aktivitetsnedgangen i BA-sektoren har gitt ledig produksjonskapasitet. I mars 1990 var over 12 600 registrert ledige, mens årgjennomsnittet for 1989 var ca. 10 000 (Arbeidsdirektoratet). Anslag peker mot en ytterligere nedgang i aktiviteten også i år.

Siden bygg- og anleggsbransjen er preget av store svingninger i aktiviteten, kan det ifølge tradisjonell (keynesiansk) økonomisk teori være fornuftig at offentlige myndigheter demper utslagene ved å regulere etterspørselen og sysselsettingen i næringen. Skal slike tiltak lykkes, forutsetter det at arbeidsledigheten i næringen skyldes en kortvarig lavkonjunktur. Skyldes arbeidsledigheten først og fremst andre årsaker, kan økte offentlige bygg- og anleggsinvesteringer motvirke omstilling og medføre kostnadsstigning.

I kapittel 2 diskuteres generelle sider ved gjennomføringen av stabiliseringspolitiske tiltak. Hvis målet er stabilitet i norsk økonomi på lang sikt, er det ikke nødvendigvis god økonomisk politikk å satse på store motkonjunkturtiltak i dag. Men, det er trekk ved dagens situasjon som gjør det gunstig å sette i gang offentlige investeringsarbeider. Bygging av veier, jernbane og telekommunikasjoner er samfunnsøkonomisk billig fordi både arbeidskraft og maskiner går ledige. Slike investeringer kan - på lang sikt - også styrke norsk konkurransevne.

Rapporten drøfter de kortsiktige virkningene for sysselsetting, priser og utenriksøkonomi av økte statlige investeringer i bygninger og anlegg. Virkningene er beregnet med en økonomisk modell, som blant annet brukes i Statistisk Sentralbyrå og Finansdepartementet. Resultatene presenteres i kapittel 4. Hovedresultatene av beregningene er:

Sysselsetting

En økning av investeringene på 1 mrd. 1990-kroner øker til slutt bruttonasjonalproduktet med nesten samme beløp. Det vil gi en reduksjon i antall arbeidsledige med omkring 1900, og gi et økt arbeidstilbud til 900 som tidligere ikke var registrert som arbeidssøkere. Samlet får en altså en sysselsettingsøkning på omkring 2800

årsverk etter et år. Produksjonsøkningen i bygg- og anleggsvirksomheten vil utgjøre omkring en tredjedel av det økte beløpet. Antall lønnstakere sysselsatt i bygg- og anleggsnæringen vil dermed øke med ca. 1100, antall selvstendige med ca. 200. De resterende årsverk fordeler seg mellom varehandel, annen privat tjenesteproduksjon og lønnstakere som produserer innsatsvarer. Dersom en styrer investeringen mot bestemte virksomheter og prosjekter kan en øke sysselsettingseffekten.

Lønninger og priser

Med dagens lave kapasitetsutnyttelse kan de offentlige investeringene øke relativt mye uten at det slår ut i særlige lønns og prisøkninger. Lønnsøkningen vil for bygg- og anleggsvirksomheten bare utgjøre 0,1 % pr. timeverk. En økning med 1 milliard 1990-kroner hvert år over tre år vil f.eks. bare øke prisindeksen for bruttoinvesteringer med 0.05 prosent.

Import

Av det økte investeringsbeløpet på 1 milliard vil i overkant av 400 millioner til slutt ende opp som import fra utlandet. Fordi eksportvirkningene av tiltakene på kort sikt er små, vil handelsbalansen bli svekket med omtrent samme beløp. Importvirkningen av bygg- og anleggsinvesteringer er omtrent på samme nivå som andre etterspørselsstimulerende tiltak: Noe høyere enn offentlig forbruk, noe lavere enn privat forbruk. Vareinnsats av verkstedsprodukter har generelt en høy importandel og bidrar spesielt til økt import. Stor ledig kapasitet i maskiner og kapitalutstyr i bransjen i dag, gjør trolig at importvirkningen i modellen er noe overvurdert.

Den offentlige budsjettbalansen

En milliard i økte statlige investeringer er imidlertid ikke bare en ren utgiftsøkning. Økte skatteinntekter og reduserte overføringer (dagpenger o.a.) vil gjøre at den offentlige budsjettbalansen svekkes med noe over 600 millioner kroner.

Samfunnsøkonomiske vurderinger

Brå nedgang i byggeaktiviteten koster mye ved dårlig utnyttelse av maskinpark og opparbeidet kompetanse. Omskolering av arbeidskraft kan være en dårlig ressursbruk hvis en forventer økt bygge- og anleggsaktivitet senere. Ved et oppsamlet bygge- og anleggsbehov senere i 90-årene, vil den norske næringen være dårligere rustet til å møte internasjonal konkurranse. Det er en rekke forhold som taler for økte offentlige investeringer, og slik sett bør derfor myndighetene snarest avklare hvilke investeringsprosjekter som kan gjennomføres med sikte på igangsetting.

1 Innledning

1.1 Tema og problemstilling

Bygg- og anleggsnæringen (BA-næringen) produserer for en stor del investeringsvarer. Etterspørselen etter slike varer har vist seg å være spesielt følsomme for konjunktursvingninger. Lavere byggeaktivitet det siste året har gitt sterke virkninger for arbeidsmarkedet i BA-næringen, som har hatt den største prosentvise nedgangen av alle næringene. Virkningene har vært større for lønnstakere enn for selvstendige.¹ På maskin- og utstyrssiden viser næringstall lav kapasitetsutnyttelse og nedbygging². Anslag både for bolig- og næringsbyggemarkedet og anleggsektoren peker mot en ytterligere nedgang i aktiviteten også i inneværende år.

Årsaken til de store periodiske svingningene innen bygg- og anleggsinvesteringene er ikke helt klarlagt. I følge tradisjonell (keynesiansk) økonomisk teori kan imidlertid myndighetene utjevne konjunkturutslagene ved å styre samlet etterspørsel. De offentlige investeringene er en del av den samlede etterspørselen, og kan brukes som et stabiliserende element i forhold til de mer konjunkturømfintlige private investeringene.

De samlede offentlige bruttoinvesteringene var om lag uendret fra 1988 til 1989 og utgjorde siste år ca. 23 milliarder kroner. Stat og kommune sto i BA-næringen i 1989 for 21% av bruttoinvesteringene. De statlige bruttorealinvesteringene økte sterkt fra 1988 til 1989, noe som først og fremst skyldtes ekstraordinære byggeprosjekter, som var en del av myndighetenes politikk for å øke sysselsettingen. De kommunale bruttoinvesteringene falt gjennom hele 1989.

Med finanspolitikk menes endringer i skattesatser, avgifter og offentlige utgifter. 1989-budsjettet ble lagt fram av Arbeiderpartiregjeringen høsten 1988. Sett under ett gir de finanspolitiske indikatorene inntrykk av en klar omlegging av den økonomiske politikken i ekspansiv retning (etterspørselsøkning) i løpet av 1989 (Økonomisk Utsyn, nr. 1 1990:5). Regjeringen Syse overtok høsten 1989 og la kort tid etter fram

¹ Økonomisk Utsyn, nr. 1/1990 er hovedkilden til dataene i dette kapitlet. Unntaket er fotnote 2.

² Tallanslag gjort av Maskinentreprenørenes Landsforbund.

et nytt forslag til statsbudsjett. Det er ennå for tidlig å vurdere de samlede finanspolitiske indikatorene for budsjettåret 1990.

Den politiske debatten om økninger av det offentlige investeringsnivået har pekt på mulige virkninger av stabiliseringspolitiske tiltak. Temaet i denne rapporten er **kortsiktige virkninger av tiltak som er rettet mot BA-bransjen**. Vi diskuterer spesielt en økning av de statlige bygg- og anleggsinvesteringer med 1 milliard 1990-kroner i tre år. **Problemstillingen er følgelig å vurdere virkningene dette har for sysselsetting, priser, og import (driftsbalanse).**

I dagens situasjon, med lav kapasitetsutnyttelse i bransjen, vil presset på priser og lønninger trolig være lavt. På den andre siden må vi forvente importøkninger som resultat av økte investeringer. Statistisk Sentralbyrå (SSB) har, på oppdrag av FAFO, utført en modellberegning for å belyse virkningene. Fordelen med en slik metode er at den ser hele økonomien i sammenheng. Alternativet vil være å vurdere konkrete enkeltprosjekter, noe denne rapporten ikke omhandler.

Modellen vi bruker bygger på begreper og definisjoner fra Nasjonalregnskapet. Derfor vil f.eks. ansatte i bygg- og anleggsbransjen i denne rapporten forstås som sysselsatte i produksjonssektoren **bygg- og anleggsvirksomhet**. I modellen er det ikke mulig å skille mellom investeringer etter næringsgruppe (hhv. bygg- og anleggsvirksomhet) eller mellom ulike typer investeringer (nyinvesteringer og vedlikeholdsinvesteringer). Tolkningen av beregningene er derfor at **fordelingen av produksjon, sysselsetting m.v. på virksomhetene i næringen opprettholdes etter den økte statlige investeringen**. Beregningene gir dermed et slags "gjennomsnittstall" for virkningene innen bransjen.

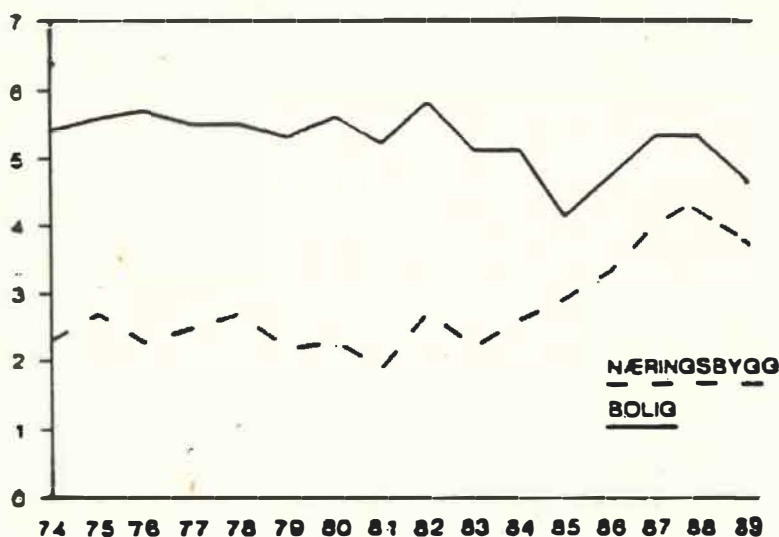
1.2 En konjunkturutsatt næring

Bygg- og anleggsnæringen har alltid virket som berg-og-dalbane i konjunktursammenheng. Aktiviteten i næringen nådde en topp ved inngangen til 1988, etter en sterk oppgang som startet i 1984. Ved utgangen av 1989 var produksjonen i BA-næringen på samme nivå som ved årsskiftet 1984/85. De ulike virksomhetene innen næringen, bygg, anlegg og renovering, har imidlertid hatt ulik grad av aktivitetsendring.

Anleggsvirksomheten kjennetegnes av få og store prosjekter. Slutføringen av Mongstad-anlegget har medvirket til at nedgangen i bruttoinvesteringene innen industrianlegg har vært spesielt stor siste år. Blant andre anleggsaktiviteter har investeringene innen kraftforsyning falt sterkt i 1989. Generelt bestemmes anleggsvirksomhet i større grad av offentlige budsjetter og har vært mindre avhengig av svingninger i konjunktorene enn hva byggevirksomheten er. (NOU: 1983:28, 47)

Utviklingen i fullført bruksareal er en indikator på svingninger i byggevirksomhetens aktivitetsnivå. Figur 1.1 på neste side viser nivået på byggeaktiviteten de siste 15 år. Noe forenklet kan vi si at perioden fra midten av 1970 til midten av 1980-tallet var kjennetegnet av regelmessige toårs konjunktursvingninger rundt et stabilt produksjonsareal på 8 millioner kvadratmeter pr. år. Splitter vi opp produksjonen i næringsbygg (nærings-, kontor-, helse- og undervisningsbygg) og boliger i figuren, var det den sterke veksten i næringsbygg fra 1983 som bidro til bruddet med de faste toårssyklusene (Stokland, 1989:137). Fra 1985 vokste også boligproduksjonen, noe som førte til uvanlig sterk og vedvarende vekst fram til sommeren 1988. I 1989 kom den store aktivitetsnedgangen som fortsatt preger BA-bransjen.

Figur 1.1 Svingninger i produksjonen - fullført bruksareal i BA-bransjen 1974-1989. Fullført bruksareal, 1 million kvm.



Kilde: SSB, Byggearealstatistikken

For byggeaktiviteten falt igangsatt areal i løpet av januar-desember 1989 med nær 25% i forhold til samme periode året før. Fordi igangsettingstallene er lavere enn tallene for fullført byggeareal, må en regne med fortsatt nedgang i byggeaktiviteten i 1990.

Nedgangen i den samlede bygg- og anleggsvirksomheten viste tegn til utflating mot slutten av 1989, noe som hovedsaklig skyldes økt investeringsaktivitet i oljevirksomhet.

2 Arbeidsløshet og offentlige virkemidler

I dette kapitlet skal vi peke på noen sider av det som betegnes stabiliseringspolitikk eller (mot)konjunkturpolitikk. Hensikten er å gi en kort og generell oversikt over forhold som påvirker gjennomføringen og virkninger av motkonjunkturiltak. I første delen av kapitlet vil det bli lagt vekt på å gi en intuitiv forståelse av arbeidsløshetsproblematikken. Siste del vil beskrive de offentlige virkemidlene, spesielt i forhold til ledigheten i BA-næringen.

2.1 Motkonjunkturpolitikk

Begrepene (mot)konjunkturpolitikk, stabiliseringspolitikk og aktivitetsregulering har noenlunde samme meningsinnhold. De uttrykker alle at myndighetene ved generelle eller enkeltvise (selektive) tiltak kan påvirke den samlede innenlandske etterspørselen etter varer og tjenester. I sterk grad er ideen blitt knyttet til den engelske sosialøkonomen John. M. Keynes (1883-1946). Selv om tankene ikke var nye, kom hans teoretiske arbeider til å prege etterkrigstidens økonomiske politikk, og fikk særlig gjennomslag i Skandinavia. Ideen var at de offentlige myndighetene kunne motvirke de selvforsterkende mekanismene som økte ustabiliteten på vare- og arbeidsmarkedet.

2.2 Ulike typer arbeidsledighet

Keynes' hovedpoeng var at sysselsetting og produksjon er bestemt av etterspørselen, som igjen blir bestemt av bl.a. lønninger, andre inntekter og offentlig etterspørsel. Svikt i husholdningenes realinntekt er en mulig forklaring på sviktende etterspørsel og (dermed) redusert behov for arbeidskraft. Hvis denne svikten var av forbigående art, mente Keynes at det var riktig av myndighetene å øke utgiftene (føre en ekspansiv politikk). Dette vil stimulere etterspørselen etter varer og tjenester og dempe den forbigående ledigheten (konjunkturledigheten).

En annen hovedtype ledighet er den såkalte kostnadsbestemte ledigheten (klassisk ledighet). I dette tilfelle skyldes arbeidsledigheten for høye kostnader og ikke for lav etterspørsel. I en slik situasjon må produsentens priser øke eller kostnadene (f.eks. lønningene) senkes for å redusere ledigheten. Skyldes arbeidsledigheten for høye

kostnader i bedriften, vil ikke økt etterspørsel hjelpe, tvert imot, det kan komme til å øke kostnadene.

Hvilken av de to arbeidsløshetssituasjonene økonomien befinner seg i, har viktige politiske følger for "store" beslutningstakere. Men det trengs inngående teoretisk og næringsmessig kunnskap for å se hvilken arbeidsledighet som gjelder på et bestemt tidspunkt. Kjennetegn som har blitt utarbeidet blir svake og svært usikre når en forsøker å beskrive økonomien i sin helhet. Arbeidsløshetssituasjonen vil ofte kunne betraktes som en "klassisk-keynesiansk bastard" (Kalle Moene, Sosialøkonomen nr. 5 1980:17) I en variert og allsidig økonomi kan en ha både keynesiansk og klassisk ledighet. De kan i teorien eksistere til og med innenfor en og samme bransje. (Leif Johansen. 1983. Arbeidsledigheten: Lettere opp enn ned?) Det er likevel vanlig å skille mellom ledigheten i skjermet sektor (ikke i konkurranse med utenlandske produsenter), der svikt i etterspørselen er hovedproblemet, og deler av konkurranseutsatt sektor, der bl.a. høyt kostnadsnivå er et problem. Dagens situasjon i BA-næringen har i det minste sterke innslag av å være av konjunktorell karakter.

En tredje arbeidsledighetstype, som kan betraktes noe annerledes enn de forannevnte, er strukturledigheten.³ I mange produksjonsprosesser er forholdet mellom produksjonsvolum og bruk av innsatsfaktorer (f.eks. arbeidskraft og maskiner) mer eller mindre gitt. Produksjonen krever da en bestemt mengde arbeidskraft. Har en bedrift (eller næring) en slik "stiv" produksjonsstruktur kan det bli vanskelig på kort sikt å endre sammensetningen av arbeidskraft og maskiner, når bedriften får dårlig lønnsomhet. Nøkkelbegreper ved strukturledighet er teknologisk omstilling og nyinvestering. Strukturproblemet kan bare løses på lengre sikt ved omlegging til andre typer produksjonsprosesser.⁴ En generell stimulering av den innenlandske etterspørselen vil ikke løse strukturproblemene - snarere tvert om. De dårligst stilte bedriftene vil ikke tåle den lønns- og kostnadsøkning som gjerne følger den økte etterspørselen. Bare tiltak som stimulerer omstillinger og økt omfang av produktive investeringer kan bidra til å redusere strukturproblemene (Hege Torp, Arbeidsnotat nr. 6, Finansdepartementet).

³ Friksjonsledighet er et arbeidsledighetsbegrep som, i likhet med strukturledighet, henger sammen med manglende mobilitet. I denne rapporten legger vi mest vekt på "strukturelle sammenhenger" og omtaler derfor bare strukturledighet.

⁴ Denne definisjonen innebærer at skillet mellom strukturledighet og klassisk ledighet blir noe uklart.

Dersom en økonomisk politikk skal lykkes, er det selvsagt viktig at oppfatningene om årsakene til de økonomiske problemene er riktige. I motsatt fall kan den iverksatte økonomiske politikken virke mot sin hensikt.

Vanskeligheten i dagens situasjon vil være å utforme en politikk med den rette blandingen av etterspørselsstimulerende og omstillende tiltak.

2.3 Investeringenes betydning på kort og lang sikt

Det er fortsatt - stort sett - akseptert at motkonjunkturpolitikk har virkning på produksjon og sysselsetting på kort sikt. Men det er like akseptert at et virkemiddel som er ment å virke på kort sikt forutsetter at problemet er kortsiktig. Mange økonomer vil hevde at det ble gjort et brudd på denne forutsetningen i den økonomiske politikken som ble ført på slutten av 70-tallet. De økonomiske problemene i denne perioden var i stor grad strukturelle, og motkonjunkturpolitikken dempet omstillingstakten i næringslivet i siste halvdel av 1970-årene. (Torp, 1985) Etterspørselsregulering kan fryse fast en uheldig næringsstruktur. Resultatet kan bli at den delen av næringslivet som sørger for at utenriksøkonomien er i balanse, blir for liten. Dette kan redusere mulighetene for å holde høy sysselsetting på noe lengre sikt.

Satt på spissen - og litt forenklet - kan vi si at oppgaven til konkurranseutsatt sektor er å sørge for en "sunn utenriksøkonomi". Dette gir handlefrihet til å regulere etterspørselen og skape høy sysselsetting i skjermet sektor, som er mer arbeidsintensiv enn konkurranseutsatt sektor. For å bli mindre avhengig av olje, er det vanlig å hevde at vi må få ressursene over i konkurranseutsatt virksomhet. (Viktor Normann, Dagens Næringsliv, 10/3 1990:23). Det er imidlertid et åpent spørsmål om vår konkurranseutsatte virksomhet kan absorbere det store antall ledige. Professor Asbjørn Rødseth sier det slik:

"Dersom konkurranseutsatt industri skal absorbera all arbeidskraft som nå går på tiltak, må sysselsettinga der auke med omlag tjue prosent. Det finst fleire næringar som kan eksportera, men alt i alt har ikkje desse sektorane større sysselsetting enn at dei må ha ein formidabel vekst før sysselsettingsproblemet blir redusert."⁵

⁵ Sosialøkonomen, nr. 9 1989.

Dagens økonomiske politikk gir virkninger for framtida. En langsiktig rettet økonomisk politikk må sørge for at den innenlandske etterspørselen etter varer og tjenester står i forhold til landets produksjonskapasitet og langsiktige inntektsmuligheter. I Norge må en slik politikk særlig ta hensyn til uttappingen av olje- og gassreservene. Et synspunkt er at vi på kort sikt bare kan redusere arbeidsløsheten ved "formuestapping", dvs. ytterligere bruk av oljeformuen og opplåning utenlands.⁶ Dette syn vektlegger at sysselsettingen på lang sikt bare kan trygges gjennom en politikk som endrer strukturelle forhold. I praksis vil en slik politikk innebære mer markedsorienterte konkurransevilkår, skattemessig nøytralitet mellom investeringsalternativer, lav inflasjon og en politikk for langsiktig stabilitet.

Generelt gjelder at mulighetene vi har for velferd på lang sikt vil avhenge av at vi investerer på en bra måte i dag. Et særtrekk ved Norge er at vi har hatt et svært høyt investeringsnivå sammenliknet med andre land, men også at vi har fått lite igjen for våre investeringer. Ved å se nasjonalregnskapets tall for driftsresultat i forhold til kapitalbeholdningen i ulike næringer, kan en beregne den historiske avkastningen av realkapital. Denne beregningen blir imidlertid noe skjønnsmessig.⁷ Tabell 2.1 er hentet fra NOU, 1989:14 og den viser kapitalavkastningen i det norske næringslivet sammenliknet med utvalgte OECD-land.

Tabell 2.1 Bruttokapitalavkastning i næringslivet.⁸ Prosent.

	Før 1973	1974-79	1980-86	1987-90 ¹⁾
USA	22,8	20,5	19,9	22,7
Japan	35,1	23,8	21,8	21,3
Vest-Tyskland	20,4	17,2	16,5	18,2
Danmark	18,0	14,5	13,4	12,4
Finland	17,0	12,8	13,3	13,2
Norge	12,6	10,6	13,4	10,1
Sverige	15,0	11,6	12,1	11,3
OECD	23,4	19,3	18,5	20,2

¹⁾ Kapitalslitet er inkludert.

²⁾ Eksklusiv boliger og offentlig forvaltning, men medregnet oljesektoren.

³⁾ Anslag.

⁶ Referert fra sentralbanksjef Hermod Skånlands årstale om økonomiske perspektiver, gjengitt i Sosialøkonomen nr. 3 1990.

⁷ Nasjonalregnskapets tall for driftsresultat inneholder renter til lånekapital, godtgjørelse til egenkapitalen og eiernes innsats av eget arbeid. For å få fram den delen av driftsresultatet som er avkastning på kapitalen, er det i beregningene skjønnsmessig korrigert for eiernes inntekt av egen arbeidsinnsats.

⁸ Eksklusive boliger og offentlig forvaltning, men medregnet oljesektor.

Tallene viser at bruttokapitalavkastningen i Norge er lavere enn gjennomsnittet for OECD-landene. Med bruttokapitalavkastning menes at kapitalslitet er inkludert. En slik sammenlikning antyder at kapitalavkastningen kan forklares ut fra særnorske forhold, selv om det ikke kan trekkes særlig vidtgående slutninger av tallmaterialet. Den lave kapitalavkastningen kan blant annet skyldes følgende to forhold:

- * Investeringene er galt sammensatt, det investeres for mye i sektorer som gir lav avkastning, og for lite i sektorer der avkastningen er høy.
- * Investeringsomfanget innenlands er totalt for stort.

Det kan vanskelig hevdes at lav kapitalavkastning ensidig kan skyldes høy investeringsrate (NOU 1989:14, s. 89). Men sammensetningen av investeringene har stor betydning for den samlede kapitalavkastningen.

Skattereglene gir store forskjeller i kravene til kapitalavkastning før skatt mellom ulike typer investeringer, mellom selskapstyper og avhengig av hvordan investeringene finansieres. Skattereglene fører også til at avkastningskravet før skatt kan bli betydelig lavere enn avkastningskravet etter skatt. I slike tilfeller kan samfunnsøkonomiske ulønnsomme prosjekter bli privatøkonomisk lønnsomme på grunn av skattereglene (Se 2.4 for en nærmere forklaring av lønnsomhetsbegrepene). En ikke ubetydelig del av investeringene i næringsvirksomhet skjer i næringer der en stor del av den privatøkonomiske lønnsomheten ved å investere skyldes næringsstøtte. Anslagsvis en tredjedel av investeringene i fastlands-Norge skjer på bakgrunn av beslutninger hvor spørsmålet om lønnsomhet vanligvis spiller liten eller i hvert fall en underordnet rolle (NOU, *ibid.*).

En annen grunn til lavere registrert kapitalavkastning kan være at kostnadene til investeringer i infrastruktur i Norge er høyere pga. klimatiske og bosetningsmessige forhold. Avkastning på grunnlagsinvesteringer knyttet til å opprettholde en spredt bosetting vil normalt ikke bli registrert i økonomiske avkastningstall, slik disse blir målt. Registrert kapitalavkastning vil i slike tilfeller undervurdere den samfunnsøkonomiske avkastningen.

Ulike offentlige organer og forretningsvirksomhet er ikke medregnet i tabell 2.1. De står for en stor del av investeringsbeslutningene, og det må antas at kravet til lønnsomhet og høy kapitalavkastning gjennomgående ikke spiller en så framtrædende rolle her som i næringsvirksomhet forøvrig. Det vil i så måte ikke være overras-

kende om kapitalavkastningen i disse sektorene blir lav og trekker de samlede kapitalavkastningene ned.

Riktig investering krever at produksjonsfaktorene omstilles fra produksjon der de gir lav avkastning til produksjon der avkastningen er høyere. Offentlige investeringer vil ta en del av ressursene som alternativt kunne blitt kanalisert til den konkurranseutsatte delen av økonomien. Motkonjunkturpolitikken - f.eks. gjennom offentlige investeringer med lav avkastning - kan bidra til å opprettholde en næringsstruktur som gir oss mindre inntekts-muligheter på lang sikt.

Det er i praktisk økonomisk politikk vanskelig i dag å vite om fordelingen av offentlige investeringer (f.eks. veier eller jernbane?) og mellom offentlige og private investeringer (f.eks. infrastruktur eller privat boligbygging?) skjer på en måte som er samfunnsøkonomisk "riktig". Investeringene kan bygge på forutsetninger som i ettertid viser seg å være feil. Vi vil nå knytte disse generelle investeringsavveiningene til spørsmålet om hvilke forhold som påvirker om et aktuelt offentlig investeringsprosjekt bør gjennomføres.

2.4 Samfunnsøkonomiske betraktninger

Hvilke forhold skal i teorien bestemme om et offentlig investeringsprosjekt skal gjennomføres? Innen økonomisk teori er målsettingen for det offentlige best mulig bruk av landets ressurser. Det følger da ikke uten videre at en bør anvende ressurser i det offentlige, som kaster mer av seg i det private. (Hagen og Sandmo: Kalkulasjonsrente og prosjektvurdering, 11.) Men enkelte prosjekter er av en slik karakter at private investorer ikke vil gjennomføre dem selv om de fra samfunnets side er lønnsomme. Da oppstår det en forskjell mellom hva som er samfunnsøkonomisk og privatøkonomisk lønnsomt. Dette oppstår i forbindelse med virksomhet som har fordeler og ulemper utover de som registreres som inntekter og utgifter for den som gjennomfører prosjektet. Det kan være en bedrift, en husholdning eller offentlig sektor. Mens en privatøkonomisk beregning i en bedrift normalt bare regner med kostnader og inntekter for bedriften selv, skal en samfunnsøkonomisk kalkyle regne med virkninger for alle berørte parter. En viktig side ved det som kalles fellesgoder er at det vil bli produsert for lite av det ut i fra hva som er privatøkonomisk fornuftig. Dette skyldes at andre enn utbyggerne (produsentene) vil få økte inntekter eller reduserte kostnader av prosjektet, men uten å bli belastet

kostnadene. Enkelte er "gratispassasjerer". Derfor vil fellesgoder (som veier, fyrlykter og parker) bli for lite utbygd i et "fritt" marked. Likevel er det de samme avkastningskrav som gjelder ved disse investeringsprosjektene. For slike offentlige investeringer, må de totale kostnadene og den totale nytten ved prosjektet tallfestes.

Når en skal vurdere den samfunnsøkonomiske nytten av f.eks. en vei, forsøker en å beregne tidsbesparelsen og andre kostnadsreduksjoner som veien utgjør i næring og fritid. Tidsbesparelsen gir reduserte kostnader for næringslivet og økt velferd for forbrukerne. Dette utgjør inntektssiden ved veibyggingen. I forbindelse med Hovedveiplanen 1990-1993 har Veivesenet utarbeidet samfunnsregnskap for hvert av de veiprojektene som foreslås realisert. Det er høy lønnsomhet i mange av prosjektene. Enkelte investeringer i stamveinettet og i byer og tettsteder gir årlig realavkastning på mellom 20 og 25%. (Byggeindustrien, nr. 2 1990:46)

Men slik tallfesting er usikker, og det kan hevdes at f.eks. nytteeffekten av veiprojekter systematisk overvurderes. (Tom Rådahl, Sosialøkonomen, nr. 3 1990:17) Kostnadssiden beregnes ut fra bygge- og miljøutgifter ved å bygge veien. Miljøkostnadene kan i prosjekteringsarbeidet lett bli undervurdert. Ved offentlige investeringsprosjekter bør en først gjennomføre prosjektet som har størst nåverdi. Med dette menes verdien i dag av et investeringsprosjekts inntjening i framtida.

Når BA-bransjen har ledig kapasitet, vil kostnadene ved investeringsprosjektene være lavere enn ellers. I dagens konjunktur- og konkurransesituasjon kan dessuten priser og anbud ved BA-prosjekter bli presset ned. Dette vil generelt gjøre at flere investeringsprosjekter blir lønnsomme. Et moment for framskynding av offentlige prosjekter er at det er fornuftig å gjennomføre det i en tid da de private investerer lite, og hvor en har relativt lave bygg- og anleggspriser.

Enkelte offentlige prosjekter settes i gang med henblikk på å avhjelpe arbeidsledighet. I økonomisk teori er arbeidsledighet ressursløsning, fordi arbeidskraften alternativt kan brukes til verdiskapning. Ved arbeidsledighet er derfor den samfunnsøkonomiske kostnaden ved bruk arbeidskraft svært liten og minst for de mest arbeidsintensive prosjekter. For en korrekt vurdering kan vi ikke direkte legge lønnsatsene for sysselsatte til grunn som den samfunnsøkonomiske alternativkostnaden ved å gå arbeidsløs. Men gjør vi dette allikevel vil 10 000 arbeidsløse i BA-næringen (med en lønn på 150 000) representere 1,5 milliarder i tapt verdiskapning. Økonomiprofessor Viktor Normann antyder det slik:

"De arbeidsledige representerer hvert år 150 000 bortkastede årsverk, eller rundt 30 milliarder i bortkastet verdiskapning. Det er nok til å forrente en utenlandsgjeld på 300 milliarder kroner. Å bruke utenriksøkonomien som unnskyldning for ikke å gjøre noe med det vitner om dårlig økonomisk sans".⁹

Regjeringen har foreslått bevilget i alt over 7 milliarder kroner til arbeidsmarkeds-tiltak for 1990 (Stortingproposisjon nr. 1, Tillegg 13 1990) og regner i tillegg med å bruke omlag 6,5 milliarder til dagpenger. I en sosialøkonomisk nytte/kostnads-analyse må en beregne offentlig investeringsprosjekter og deres sysselsettingseffekt i forhold til kostnadene ved arbeidsløshetsstrygd/arbeidsmarkedstiltak. For en total samfunnsøkonomisk vurdering av den konkrete situasjonen Norge er i, må en trekke inn mange forhold som fort vil gjøre analysen komplisert. F.eks. kan en argumentere for at de langsiktige problemene i norsk økonomi (jfr. 2.3) må tas med i analysen.

Mange prosjekter er kjennetegnet ved at de må bli realisert av offentlig sektor. Det finnes åpenbart slike investeringsprosjekter som gir god avkastning på investert kapital. ¹⁰Den store ledige produksjonskapasiteten som er i BA-bransjen, gjør dagens situasjon samfunnsøkonomisk sett til et gunstig tidspunkt for offentlige investeringer.

2.5 Praktiske styringsproblemer

I den økonomiske politikken må myndighetene veie ulike mål og interesser mot hverandre. Full (høy) sysselsetting, lav pris og kostnadsstigning samt balanse i utenriksøkonomien er målsettinger som delvis er i konflikt med hverandre. Forhold ved lønnsdannelsen i arbeidsmarkedet kan dessuten innebære at en etterspørselsstimulerende politikk fører til høyere inflasjon og forverret handelsbalanse, til tross for at arbeidsledigheten i utgangspunktet er forholdsvis høy. Internasjonalt har man tonet ned konjunkturpolitikken til fordel for langsiktig stabilitet. (Svein Øygard, Sosialøko-

⁹ Viktor Normann, Dagens Næringsliv 10/3 1990. Dette kan lett misforstås. Det bør presiseres at Normann ikke tar til orde for noen ny motkonjunkturpolitikk med bruk av pengepressen til å skape arbeidsplasser på kort sikt.

¹⁰ Næringslivets Hovedorganisasjon har utarbeidet s.k. "Samfunnsøkonomiske gevinster ved satsning på samferdselssektoren", som gir stor avkastning på enkelte veiprosjekter.

nomen, nr. 3 1990:9).¹¹ I tillegg er det en vanskelig og krevende oppgave å finstyre økonomien gjennom en aktiv stabiliseringspolitikk.¹² Det kan skyldes:

* For liten kunnskap om økonomiens virkemåte. Virkningene kan bli annerledes enn tidligere selv om tiltakene er de samme og situasjonen ellers kan fortone seg lik.

* Usikkerhet om virkemidlenes virkninger på kort og lang sikt, for eksempel knyttet til publikums forventninger om framtidige forhold og de tilpasninger de gjør til forventet politikk.

* Problemer med lange og usikre tidsetterslep i virkningene. Det tar tid før tiltakene virker.

* Usikkerhet om størrelsen på motkonjunkturiltakene. For stor økning i de offentlige utgifter kan fortrenge en del av de private investeringene. Høyere offentlige utgifter kan slå ut i et høyere rentenivå. Det vil i så fall redusere lønnsomheten av å investere for private. Ringvirkningene og sysselsettingsøkningen i økonomien vil dermed bli mindre.

* Begrenset handlefrihet på grunn av høy offentlig gjeld.

* Tregheter i den politiske beslutningsprosessen. Det er forhold som tyder på at det er lite symmetri mellom vekst og reduksjon i offentlige utgifter.

Til tross for disse vanskelighetene vil vi nedenfor se på de aktuelle virkemidlene som myndighetene i praksis har for å påvirke etterspørselen i BA-næringen. Virkningene av virkemidlene som diskuteres, er de vi beregner senere (kapittel 4). Rapporten har imidlertid knyttet sine vurderinger til en modell hvor penge- og kredittforhold er holdt utenfor.

2.6 Offentlige virkemidler

De offentlige myndigheter kan styre etterspørselen etter bygg- og anleggsprodukter på flere vis. Direkte kan de påvirke produksjonen i næringen som lovgiver, ved ulike påbud og forbud, ved konsesjoner og konkurransereguleringer. Vi vil her bare

¹¹ Mitterands sosialistregjering i Frankrike forsøkte på begynnelsen av 1980-tallet å føre en storstilt keynesiansk motkonjunkturpolitikk. Snarere enn økt innenlandsk sysselsetting ble virkningene økende underskudd i handelsbalansen og økt aktivitet for tysk eksportindustri (lekkasjeproblemet). Dette ble en dyrekjøpt erfaring for fagbevegelsen.

¹² Punktene er for en stor del hentet fra NOU 1988 21:98.

drøfte myndighetens indirekte styringsmuligheter. Disse virkemidlene deles ofte inn i:

- * Finanspolitikk og
- * Penge og Kredittpolitikk (herunder rammer til Husbanken og andre statsbanker).

Med finanspolitiske tiltak prøver en å endre omfanget/sammensetningen av det offentliges eget kjøp av varer og tjenester eller påvirke de private inntektsmottakernes disposisjoner slik at deres kjøp for konsumformål eller investeringsformål endres (via skatte- og avgiftslettelser).

Gjennom statsbudsjettets skattegrunnlag, skatte- og avgiftssatser påvirkes enkeltpersoners og bedrifters disponible inntekt, renter etter skatt m.v. og dermed investeringsetterspørselen. Boligbeskatning og rentefradragsbestemmelsene er viktige faktorer for den private boligsetterspørselen. Avskrivningsregler, fondsavsetninger og skattesatser er viktige for næringslivets investeringslyst og fastlegges i det årlige budsjettet. I statsbudsjettet bestemmes også de kommunale overføringene i form av generelle og øremerkede tilskudd. Et viktig finanspolitisk styringsmiddel er investeringene til statlige BA-prosjekter innenfor forskjellige sektorer. Dette gjør statsbudsjettet til den viktigste konjunkturregulatoren for BA-næringen.

Med penge- og kredittpolitikk menes tiltak som påvirker forholdene i kredittmarkedene, da særlig rente-, likviditets- og kredittforholdene. Statsbankenes rammer og vilkår er en del av penge- og kredittpolitikken. Under vil vi kommentere noen utviklingstrekk ved det norske kredittsystemet og hvorfor dette er blitt vanskeligere å bruke for stabiliseringspolitiske formål.

Renteutgiftene for husholdningene har de senere årene økt sterkt både som følge av økt gjeldsbyrde og økte rentesatser. Renteendringers virkning på privat konsum er et omdiskutert tema i økonomisk teori. Den vanlige oppfatningen er at virkningen på privat konsum generelt er ubestemt. Det er derimot et solid grunnlag for å hevde at rentenedgang påvirker investeringsetterspørselen blant bedrifter og privatpersoner. Lavere rente vil nemlig bety at det blir relativt rimeligere å investere i realkapital.

Nedbygging av valutarestriksjonene på 80-tallet har imidlertid redusert myndighetenes muligheter til å styre renta. Samtidig er mulighetene for direkte styring av kreditt-

institusjonenes utlån redusert. Den norske kredittpolitikken er dermed blitt mer lik politikken i andre vestlige industriland (NOU nr. 1 1989, s. 15 ff).

Mindre valutaregulering har gjort at stadig flere bedrifter og privatpersoner kan velge mellom å ha fordringer og gjeld i norske kroner eller utenlandsk valuta. Valget skjer på grunnlag av renten i ulike land og forventninger om justeringer i valutakursene.¹³ En heving av rentenivået i Norge, gjør det mer attraktivt å ha fordringer (innskudd) i norske kroner. Hvis mange veksler norske kroner til utenlandsk valuta, vil kursen på norske kroner synke.

Den internasjonale pengestrømmen går dit avkastningen er høyest. En isolert lavrentepolitikk i Norge vil gjøre at innskyterne vil omplassere pengene til andre land og etterspør utenlandsk valuta. Dette vil isolert sett tappe Norges Banks valutareserver. For å unngå dette må rentenivået igjen økes for å gjøre det mer attraktivt å ha penger i norske kroner.

Rentenivået i Norge bestemmes derfor i hovedsak av to forhold: rentenivået i utlandet og forventninger om kronekursen. Høy rente ute fører til høy rente i Norge. Dersom mange bedrifter og personer frykter at krona blir nedskrevet, for eksempel fordi utenriksøkonomien er svak, blir rentenivået i Norge presset opp. Det er derfor mindre muligheter for å bruke det generelle rentenivået i motkonjunkturpolitikken.

Et friere kredittmarked og frie kapitalbevegelser kan imidlertid også ha gunstige effekter i stabiliseringspolitikken: Dersom utenriksøkonomien svekkes av for sterk innenlandsk etterspørsel, vil forventninger om svekket valutakurs presse rentenivået opp, slik at det blir dyrere å låne og mindre lønnsomt å investere. Automatisk vil det dempe etterspørselen og virke stabiliserende. Dette kan tale for at motkonjunkturpolitikk via finanspolitikk blir mer effektiv enn tidligere (NOU nr. 1 1989).

Subsidiering av rentekostnadene via statsbankene kan være et virkemiddel for å påvirke aktivitetsnivået i økonomien. Økte utlånsrammer fra Husbanken kan på kort sikt innebære en økning av nybyggingen. For byggeaktiviteten vil imidlertid forholdet mellom prisene ved nybygging og i bruktboligmarkedet være en avgjørende faktor. Generelt er boligmarkedet meget komplisert å studere, bl.a. på grunn av at

¹³ Norge har i dag et formalisert system med tilnærmet fast valutakurs.

boligene er så ulike og fordi statistikkgrunnet er mangelfullt. (Asbjørn Rødseth, Sosialøkonomen, nr. 11 1987).

Hvert år gis det kvoter for hvor mange boliger Husbanken skal finansiere. Markedet for nye boliger vil fungere forskjellig avhengig av om det er flere søknader til Husbanken enn det som tilsvarer kvoten. Et generelt resultat er at store kvoter vil medføre enn større produksjon av boliger enn i en situasjon uten husbanklån. (Rolf Barlindhaug, Sosialøkonomen, nr. 11 1987:19) Det betyr at tilbudet av boliger i hele boligmarkedet blir større. Dersom etterspørselen ligger fast, vil det etter en tid medføre lavere likevektspris enn om Husbanken ikke hadde eksistert.

For å illustrere hvordan nybyggingen finansieres i dag, viser vi i tabell 2.2 på neste side endelige og anslåtte tall for statlig og privat finansiering av boliger¹⁴ i siste halvdel av 1980-tallet.

Tabell 2.2 Finansiering av boliger - statlig og privat. Endelige tall for årene inntil 1989, anslåtte tall for 1990. Antall boliger.

Tabell 2.3.2 FINANSIERING AV BOLIGER - STATLIG OG PRIVAT							
Antall boliger.							
ÅR	HUS BANKEN ORDI- NÆRE	RENTE- JUSTERTE	LAND- BRUKS- BANKEN	SUM STATS- BANKER	PROS. ANDEL %	PRIV. BANKER PSV	IGANG- SATT (*)
1981				22659	63	5404	8005 36068
1982				20999	57	4811	11188 36998
1983				17914	57	5285	8308 31507
1984	13987		995	14982	57	4529	6770 26281
1985	15124		920	16044	60	3139	7710 26893
1986	14060		826	14886	51	2387	11919 29192
1987	11832		658	12490	43	4864	11763 29117
1988	12663	3243	681	16587	59	5245	6315 26147
1989	17232	4845	869	22946	81	600	2907 26453
1990	14000	2700	740	17440	75	50	7010 24500

*) Beregnet tall: Differanse mellom igangsatte og sum statsbanker + psv-lån.
 **) 1990: Foreløbig vurdering. Prognose kommer i mars.

Kilde: Byggevirksomheten 1/90, Prognosesenteret.

¹⁴ Tall for antall privatfinansierte boliger er usikre, toppfinansiering, andre finansieringskilder m.v. er ikke spesifisert.

Som det framgår av tabellen, vil det i 1990 være mindre rammer og færre antall boliger finansiert gjennom statsbankene enn i 1989. 1990-rammene ligger omtrent på samme nivå som i 1988.

I Husbanken er det i dag køer for å låne, men Husbanken har i første kvartal mottatt færre antall søknader om lån til oppføring av nye boliger enn tidligere. På årsbasis ble det i 1989 en tilbakegang på 17 prosent i forhold til 1988¹⁵, og denne trenden fortsetter med enda større styrke inn i 1990. Det virker derfor som om redusert etterspørsel i nybyggingsmarkedet er hovedproblemet for boligproduksjonen.

Sjøl om omfanget og sammensetningen av subsidiene som går via statsbankene er av betydning for aktiviteten i BA-næringen, er dette bare en del av det som er bestemmende for etterspørselen. Andre viktige forhold er befolknings- og husholdningsstruktur, realinntektsutvikling, prisutvikling, lånevilkår, skattereglene og forventninger om framtida.

2.7 Private eller offentlige investeringer?

Hvilken måte en finansierer konjunkturtiltak er viktig for effekten av dem. Hvis "tiltaks pakker" skal virke, må ikke pengene dras inn igjen.¹⁶ Skal regjeringen finne dekning innenfor budsjettet (krone for krone), svekkes virkningene og effekten for sysselsettingen trenger ikke en gang å bli positiv. En kan oppnå en positiv virkning i sysselsettingen hvis en omfordeler svært kapitalintensive og importkrevende offentlige utgifter (f.eks. ubåter o.a.) til mer arbeidsintensive bransjer med lav importandel (Ådne Cappelen, Dagens Næringsliv, feb. 90). I beregningen i kapittel 4 er det forutsatt at balansen i statsbudsjettet i første omgang svekkes med hele beløpet.

Offentlige motkonjunkturtiltak kan settes i gang ved å øke konsumet (sysselsetting i offentlig forvaltning regnes som offentlig konsum) eller via økte investeringer. Sysselsettingseffekten vil på kort sikt være størst ved å stimulere offentlig konsum.

¹⁵ Tall fra Husbanken, referert fra Arbeiderbladet 20.4.90.

¹⁶ Det blir faktisk en viss effekt på aktiviteten hvis økte offentlige utgifter umiddelbart dekkes inn ved økte skatter. Dette kalles på fagspråket for en balansert budsjettendring.

(Sosialøkonomen, nr. 5 1987:23) Dessuten har offentlige sysselsettingstiltak (offentlig konsum) mindre direkte importvirkning.

Et alternativ til økte offentlige utgifter er å stimulere investeringene i privat sektor. Tidsbegrenset reduksjon av investeringsavgiften, frigivelse av investeringsfonds, billige lån, o.l., kan ha en tilsvarende sterk effekt på investeringsetterspørselen. Men en økning i offentlige investeringsutgifter vil ha en raskere virkning. (Munthe: Sirkulasjon, inntekt og økonomisk vekst, s. 226) Ved generell stimulering av private investeringer vet en lite om hvilke prosjekter som blir gjennomført. På grunn av skatteordninger osv. vet man lite om de investeringene som gjøres er samfunnsøkonomisk lønnsomme.

I et langsiktig perspektiv er det ikke likegyldig om en setter i gang offentlig konjunkturtiltak via konsum eller investering. Et synspunkt¹⁷ er at vi i dag må unngå store offentlige investeringer. For helse- og sosialsektoren betyr et slikt syn som dette reduserte investeringer i institusjoner og økt satsing på omsorg og arbeidskraft. Et krafttak i eldreomsorg må derfor bestå i f.eks. hjemmehjelp og hjemmesykepleie, ikke i nye aldersinstitusjoner etc. Det er imidlertid noe uklart hvor mye av offentlig omsorgsarbeid som kan skje uten nybygging. Hovedpoenget i å argumentere mot offentlige investeringer (og f.eks. økte private boliginvesteringer) er at det tar ressurser fra konkurranseutsatt sektor som må basere veksten på store kapitalinvesteringer.

¹⁷ Viktor Normann, Dagens Næringsliv, 10/3 1990.

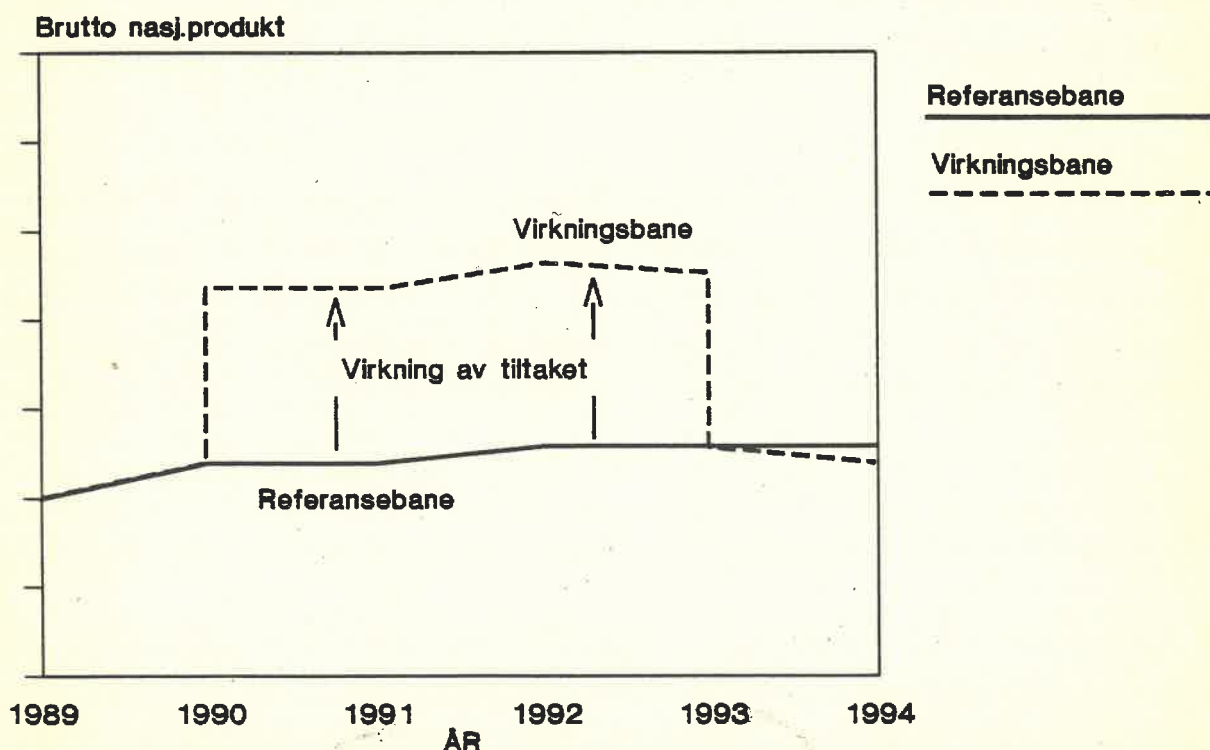
3 Modellbeskrivelse

3.1 Innledning

Rapporten anslår virkninger på den økonomiske utviklingen i Norge i første halvdel av 90-tallet etter et (tenkt) økt statlig investeringsnivå. Tallene framkommer ved å sammenlikne to baner for den økonomiske utviklingen, begge beregnet med den makroøkonomiske modellen MODAG WW. Den ene banen er en (nøktern) framskrivning av norsk økonomi hvor en har gjort bestemte forutsetninger om økonomiske forhold og den økonomiske politikken. Dette kalles referanse- eller basisbanen. Vi vil analysere virkninger av tiltak i forhold til denne referansebanen. I vår problemstilling er et viktig spørsmål hvor mye nasjonalproduktet endres ved en økning i de statlige investeringene.

Den andre banen viser resultatet av de økte investeringene og kalles virkningsbanen. Modellen tar hensyn til at virkningene av de økte investeringene sprer seg over flere år. Figur 3.1 illustrerer referanse- og virkningsbanen. I denne rapporten presenterer vi imidlertid resultatene i form av tabeller. De omtales som virkningstall.

Figur 3.1 Illustrasjon over referansebane og virkningsbane.



3.2 Modeller og usikkerhet

Virkingstallene gir, etter vår oppfatning, viktig informasjon om forhold i norsk økonomi. Men de må ikke oppfattes som svar med to streker under, både fordi en del sammenhenger ikke er med i modellen og fordi det tross alt er en modell og ikke en virkelighetsbeskrivelse. I modellen er de økonomiske sammenhengene tallfestet ved hjelp av statistiske metoder og på grunnlag av historiske tall. Populært sagt betyr en slik tallfesting at sammenhengen mellom økonomiske størrelser er som et "gjennomsnitt" av hva disse har vært de siste årene. Økonomien kjennetegnes av endring, og fordi verden jo forandrer seg, er det knyttet en viss usikkerhet til beregningene.

I modellen beskrives ikke de finansielle forholdene. Rente- og kredittstørrelser inngår som forklaringsvariable på en rekke punkter, men nivået på renta er bestemt uavhengig av modellen forøvrig. Dermed blir koplingen mellom realøkonomien (produksjonen m.v.) og finanssiden utelatt. Denne stemoderlige behandlingen av sammenhengen mellom penge- og realsiden av økonomien er en svakhet ved modellen (se for øvrig vedlegg 1).

En innvending mot bruk av spesielt denne modellen kan være at hovedvekten i økonomibeskrivelsen er lagt på etterspørselssiden (vedlegg 1). I nyere litteratur legges det mer vekt på tilbudssiden, enkeltbedrifters og personers motiver og atferd i økonomien. Forventningsdannelsen vil spille en meget viktig rolle for modell-egenskapene og resultatene, noe som er lite vektlagt i MODAG WW.

Til tross for disse usikkerhetene gir modellen vesentlig informasjon om vår problemstilling. Den er bl.a. utviklet for å kunne si noe om virkninger av offentlige tiltak, som f.eks. offentlige investeringer (Sosialøkonomen, 5/87:18). Den benyttes både av SSB og Finansdepartementet i deres analyser og planlegging. De viktigste premissleverandørene for politiske beslutningstakere bruker altså ofte det samme tallgrunnlaget.

3.3 Forutsetninger i framskrivningen

På samme måte som virkningen av økonomisk politikk i virkelighetens verden avhenger av den faktiske økonomiske situasjon, vil framskrivningen i modellen være

avhengig av hvilken situasjon en starter ut fra. Utgangspunktet for beregningene er Statistisk Sentralbyrås (SSBs) beskrivelse av norsk økonomi. SSBs forutsetninger og framskrivinger er i hovedtrekk de samme som presenteres i Økonomisk Utsyn over året 1989 - som er byråets egne beregninger og vurderinger for utviklingen i 1990 og 1991 (se vedlegg 2).

Modellframskrivinger vil, som nevnt, være beheftet med usikkerhet vedrørende økonomibeskrivelsen. Den største usikkerheten er knyttet til forhold utenfor modellen, slik som de internasjonale rammebetingelsene og den hjemlige økonomiske politikken. Hva er forutsatt om disse i vår modell?

På de internasjonale markedene forventes det en svekket vekst for norske industrivarer de kommende årene. I hovedtrekk antas en noe lavere internasjonal prisvekst i 1990 enn i 1989, men med ny økning i 1991.

For den nasjonale økonomiske politikken bygges det på det vedtatte budsjettopp-
legget for 1990. For 1991 har en rent teknisk gjort forutsetninger som, med litt velvilje, kan tolkes som uforandret økonomisk politikk. Beregningsmessig er det lagt til grunn økt vekst i kommunalt konsum, motsvart av en tilsvarende lavere vekst i sivil, statlig konsum.-

Det gjennomsnittlige rentenivået for husholdningene er antatt å gå svakt ned fra 1989 til 1990, for deretter ytterligere å falle i 1991. Statsbankrentene er imidlertid ikke endret. Kronekursen er forutsatt å ligge fast. Det er modellteknisk vanlig å tolke referansebanen som utslag av et "nøytralt" økonomisk program.

3.4 Modellens generelle virkemåte

I vår modell produserer sektoren Bygg og anlegg varen bygninger og anlegg ved å benytte arbeidskraft, kapital samt vareinnsats fra andre sektorer. Økte statlige bruttoinvesteringer (nyinvesteringer og kapitalslit) skjer i tre sektorer: Undervisning/-Forskning, Helse og (annen) Forvaltning. Forvaltningssektoren er størst, og forutsettes å stå for vel 85% av bruttoinvesteringene. I forvaltningssektoren inngår de veg- og anleggsprosjekter, bygninger og anlegg som kreves for å drive offentlig forvaltning.

Den økte investeringssetterspørselen retter seg mot alle disse sektorene. Hovedsaklig rettes etterspørselen mot **kapitalarten** bygninger og anlegg (86%), men også mot maskiner, redskap og inventar (12%).

Økt bruk av ledig kapital, arbeidskraft og vareinnsats kreves for å møte den økte etterspørselen. En ringvirkning i modellen skjer via økt vareinnsats fra andre sektorer. Det vil si at med økt produksjon i en sektor så vil vareinnsatsen fra andre sektorer øke i et fast forhold til produksjonsøkningen.

Samlet kan en si at et endret nivå på statlige investeringer virker på følgende måte:

* En direkte økning i aktiviteten i bygg- og anleggsbransjen som følge av den økte investeringssetterspørselen

* Indirekte virkninger gjennom økte leveranser av vareinnsats til bygg- og anleggsbransjen samt mellom andre sektorer i økonomien.

* Virkninger gjennom økt investeringsaktivitet i andre sektorer, (industrivareproduksjon, varehandel, transport o.a.) bl.a. som følge av at produksjonen i disse bransjene øker.

* Virkninger gjennom økt privat konsumvareetterspørsel. Økt produksjon medfører økte lønnsinntekter og næringsinntekter for husholdningene. En del av inntektsveksten trekkes imidlertid inn gjennom skatt, dessuten reduseres ledighetstrygden fra offentlig sektor som følge av et mindre antall arbeidsløse.

Økt konsumvareetterspørsel, investeringssetterspørsel og vareinnsats vil delvis tilfredsstilles ved økt import, dvs. økt produksjon i utlandet i stedet for i Norge. I tillegg vil en få visse virkninger i lønns- og prisdannelsen. Som vi skal se er disse imidlertid mindre sammenliknet med de som er omtalt over.

Tidligere analyser av MODAG W(W)¹⁸ har vist at finanspolitikken (endringer i statens inntekter og utgifter) gir ringvirkninger av svært ulik størrelse i modellen, avhengig av hvilke utgifter som økes eller hvilke skattesatser som reduseres. I MODAG W vil en økning i offentlig sysselsetting (offentlig konsum) øke bruttonasjonalproduktet mer enn en tilsvarende realøkning i stønader (sosialhjelp, uføretrygd, ledighetstrygd etc.) (Sosialøkonomen, 5/87:23). For ringvirkningene spiller

¹⁸ Forskjellen mellom MODAG W og MODAG WW er at den siste modellversjonen har disaggregerte lønnsrelasjoner.

det dessuten en rolle hvilke husholdningsgrupper som får økte inntekter. Det vil si om det er selvstendig næringsdrivende, lønnstakere eller trygdede som mottar inntektsveksten. Kjøpelysten er forskjellig blant disse gruppene og ringvirkningene i økonomien vil følgelig variere med hvilke husholdninger som får inntektsvekst.

4 Modellresultater

4.1 Økte statlige investeringer

Vi skal her beskrive de modellberegnete virkningene i BA-bransjen av økte statlige investeringer i bygninger og anlegg. Nivået på investeringene er økt med en milliard 1990-kroner i faste priser i forhold til nivået på den andre banen (referansebanen) fra 1990. Økningen er gjort i faste 1990-kroner også for 1991 og 1992.

De statlige bruttorealinvesteringene økte med 19% fra 1988 til 1989, og utgjorde siste året ca. 9,8 mrd. kr. På den andre siden har det vært en motsvarende svekkelse i de kommunale bruttoinvesteringene. Siste år sank bruttoinvesteringene med 11% målt i faste priser. Fortsatt ligger imidlertid de kommunale bruttoinvesteringer på et høyt nivå, ca. 12,9 mrd. Dette er i overkant av gjennomsnittet for de årlige investeringene i åttiårene målt i faste priser. Samlet utgjør vår milliard en økning på omkring 5 prosent av de samlede offentlige investeringene i 1989.

Kommunensektoren har i åttiårene hatt et underskudd før lånetransaksjoner. Denne gjeldsoppbyggingen har medført økte rentebetalinger. Målt som andel av løpende inntekter har renteutgiftene steget med 0,8 prosentpoeng til 5,7 prosent over toårsperioden 1987 til 1989 (Økonomisk Utsyn, nr. 1 1990:38). Noe grovt kan en hevde at kommunene samlet sett har ført en "medkonjunkturpolitikk" i åttiårene. På bakgrunn av kommunenes samlede gjeldsoppbygging og generelle økonomiske situasjon har vi valgt å ikke endre kommunenes samlede investeringsnivå i forhold til referansebanen.

4.2 Produksjon og sysselsetting

Tabellene som presenteres i dette kapitlet viser produksjons- og sysselsettingsvirkningene av de økte investeringene. Med produksjon menes verdien av de varene og tjenestene som produseres (bruttonasjonalproduktet). Med antall sysselsatte menes antall personer som har et årsverk knyttet til inntektsgivende arbeid. Dette er i modellen beregnet ut fra det økte antall timeverk som kreves av den økte investeringen. I tabellene er det omregnet til antall personer. Det er imidlertid verdt å merke seg at økt produksjon kan oppnås med samme antall ansatte via bruk av

overtid og økt produktivitet. For BA-bransjen har overtidsandelen økt kraftig, fra 2,9 til 5,2% av utførte timeverk fra 1982 til 1988. (Stokland, s.144) I modellen er det antatt en viss produktivitetsvekst. Mesteparten av den økte sysselsettingen blir i modellen imidlertid hentet fra de arbeidsløses rekker.

Det er nødvendig å kjenne til noen av de viktigste begrepene som brukes i beskrivelsen av arbeidsmarkedet i modellen.¹⁹ I MODAG WW skilles det mellom selvstendige og lønntakere og mellom årsverk og personer. Antall årsverk utført av selvstendige næringsdrivende er bestemt utenfor modellen.

Med arbeidsledige menes de som ikke utførte inntektsgivende arbeid, men som forsøkte å skaffe seg inntektsgivende arbeid og var disponible for dette. I tabellene er det oppgitt i antall personer.

Arbeidstilbudet (sysselsatte pluss arbeidssøkere uten arbeidsinntekt) er bestemt ved demografiske og andre grunner og vil bl.a. variere med situasjonen i arbeidsmarkedet. Redusert arbeidsledighet vil i modellen også øke arbeidstilbudet. En del av den økte sysselsettingen - som er et resultatet av økt aktivitet i økonomien - rekrutteres fra økt arbeidstilbud og reduserer ikke ledigheten automatisk.

I anslagene for bruttonasjonalprodukt (BNP) og total sysselsetting inngår også virkningene som skjer i leverende sektorer og som følge av økning i privat konsum (konsumvirkning). For sysselsettingsvirkningene blant lønntakere har vi i tabellen samlet de største gruppene etter sektor.

¹⁹ Begrepene er de samme som brukes i SSBs Arbeidskraftundersøkelser (AKU-tall).

Tabell 4.1a Virkning på samlet og næringsvis produksjon og sysselsetting (oppsplittet i selvstendige og lønnstakere) av økte offentlige investeringer med en milliard 1990-kroner i tre år. Millioner kroner og antall personer. Faste priser.

	1990	1991	1992	1993
Økte investeringer (mill. kr) i offentlig forvaltning	1000	1000	1000	0
Virkning				
Bruttonasjonalprodukt	922	976	965	46
Bruttoprodukt:				
BA-virksomhet	316	321	315	-10
Vareinns/Inv.varer	103	105	100	-6
Annen priv.tj.prod	95	100	96	-1
Varehandel	84	89	87	4
Annen virksomhet ²⁰	156	181	188	49
Påløpt moms/avg. stat	168	180	179	10
Sysselsetting (i personer)	2280	2800	2810	320
Lønnstakere BA-virk.het	1110	1100	1030	-110
Lønnstakere Vare/Inv.v.het	190	310	350	110
Lønnstakere Annen pr.tj.prod	280	400	380	70
Lønnstakere Varehandel	250	410	460	150
Annen virksomhet	260	390	400	60
Selvstendige	190	190	190	20

Vareinnsats/Investeringsvarer er en sektor som omfatter bl.a. industriproduksjon av bygningsartikler, trelast, bergverk og kjemiske produkter som maling, lakk o.a. Med annen privat tjenesteproduksjon menes et bredt spekter av tjenester innen f.eks. renovasjon og rengjøring, undervisning og forskning og helse og sosialtjenester m.m.

²⁰ Samferdsel, Bank/Forsikring, prod.konsum.varer.

Varehandel inkluderer både engroshandel og detaljhandel, og omfatter salg av bl.a. jernvarer, bygningsartikler, maskiner og utstyr.

Av tabellen framgår det at økte investeringer vil få en betydelig virkning på bruttonasjonalproduktets størrelse. Nesten hele investeringsbeløpet vil gi seg utslag i en tilsvarende økning av bruttonasjonalproduktet. En del av investeringsbeløpet vil gi opphav til direkte import. (Se 4.3)

De økte statlige investeringene gir virkninger i en rekke sektorer av økonomien. Størst næringsmessig økning fås i bygg- og anleggsektoren. Samlet (selvstendige og lønnstakere) gir det ifølge beregningene omkring 1300 økte sysselsatte i forhold til referansebanen. Referansebanen antar også en svak forbedring i forhold til dagens sysselsetting.

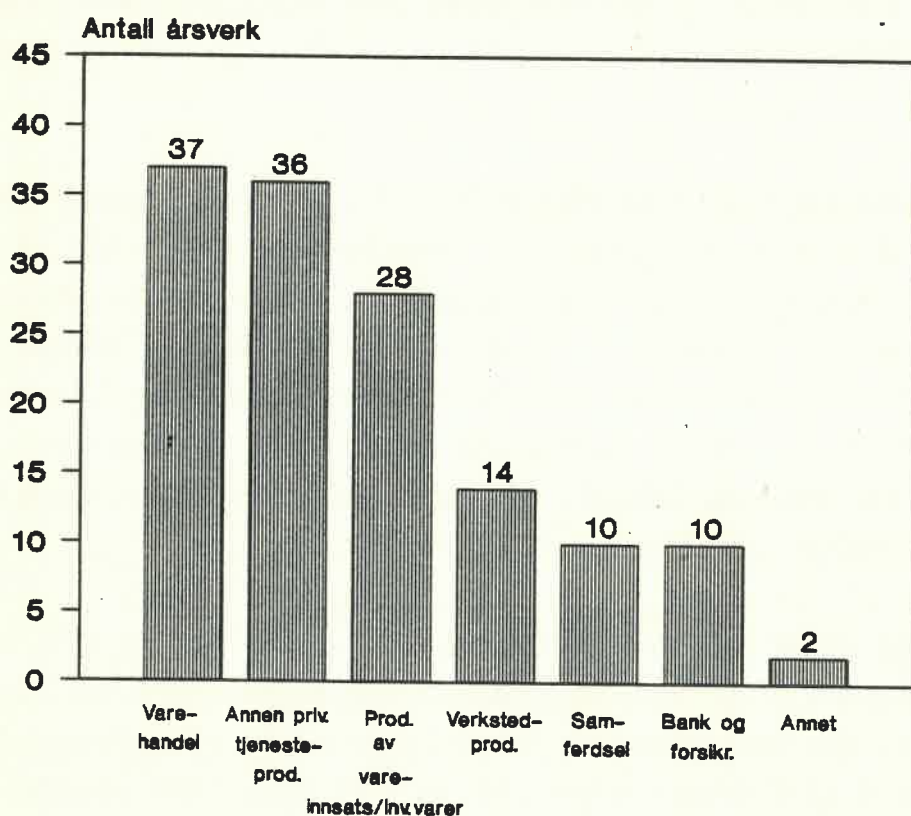
Sysselsettingsvirkningen er sterkest etter to år med økte investeringer. I 1991 vil økningen i antall sysselsatte i forhold til referansebanen totalt være ca. 2800 personer. Det vil være en økning i sysselsettingen i forhold til referansebanen også i 1993. I snitt vil økningen i sysselsatte i forhold til referansebanen $(2200+2800+2810)/3$ være om lag 2600 sysselsatte pr. år. Dette kan leses som en engangs nivåheving (av sysselsettingen). For de tre årene tiltakene varer utgjør økningen i sysselsettingen ca. 7800 årsverk sammenliknet med en situasjon der en ikke har økt de statlige investeringene med 3 milliarder.

For BA-næringen utgjør den økte sysselsettingen på 1300 om lag 10% av den registrerte ledigheten i mars 1990. Ifølge modellberegningene (se tabell 4.2 b) vil bare rundt $2/3$ av den økte sysselsettingen bli hentet fra de arbeidslediges rekker. Men med det store antall faglært arbeidskraft som går ledig i BA-bransjen, er det sannsynlig at flesteparten vil bli hentet direkte blant de arbeidsledige. Grovt sagt vil altså en økt statlig investering på 1 milliard redusere ledigheten i næringen med i underkant av 10%.

Utslagene for industrisysselsettingen (produksjon av vareinnsats og investeringsvarer) dekker over store variasjoner mellom industribransjene. Det er grunn til å anta at typiske byggevarebransjer (leverende sektor) utgjør en høy andel i sysselsetting og produksjon. For å vurdere fordelingen av de totale sysselsettingsvirkningene på grunn av bygg- og anleggsinvesteringer, har vi i figur 4.1 beregnet og splittet de sekundære sysselsettingsvirkningene. Foruten leverende ledd til bygg- og an-

leggssektoren, gir det virkninger for sysselsettingen inne privat tjenesteproduksjon og samferdsel m.v. Figuren viser at de største virkningene kommer innen byggvareproduksjon og handel samt privat tjenesteproduksjon knyttet til bygg- og anleggsvirksomhet. Vår modellberegning at det for hvert 100 årsverk i utførende ledd samlet sett kreves mer enn 130 årsverk i andre næringer. Dette er for øvrig noenlunde i samsvar med tidligere beregninger (NOU 1983:28).

Figur 4.1 Sekundære sysselsettingsvirkninger. Antall sysselsatte i andre næringer ved en økning på 100 årsverk i BA-bransjen (utførende ledd).



Som vi skrev innledningsvis (4.2) er det viktig å presisere at økt sysselsetting ikke tilsvarende det samme antall redusert arbeidsledige. Økt sysselsetting kan rekrutteres fra både arbeidsledige og fra økt arbeidstilbud (økt arbeidsstyrke).

I tabell 4.1b har vi fordelt den økte sysselsettingen etter hvor arbeidskraften hentes fra.

Tabell 4.1b Absolutt endring i arbeidstilbud og arbeidsledighet. Antall personer.

	1990	1991	1992	1993
Økte investeringer (mill. kr) i offentlig forvaltning	1000	1000	1000	0
Virkning				
Sum sysselsatte (årsverk)	2280	2800	2810	320
Økt arbeidstilbud	690	930	970	160
Redusert ant. ledige	-1590	-1870	-1840	-160

Som vi ser av tabellen, vil den største økningen i sysselsettingen komme fra redusert antall arbeidsledige. Det vil imidlertid etter et år melde seg flere på arbeidsmarkedet som følge av redusert ledighet. Det dreier seg om f.eks. ungdomsgrupper som tidligere var registrert som skoleungdom/studerende o.a.

4.3 Import og handelsbalanse

Norsk økonomi betegnes gjerne som åpen, dvs. import og eksport utgjør en stor andel av bruttonasjonalproduktet. Generelt er derfor landet temmelig utsatt for "importlekkasjer" til utlandet. Økt norsk byggeaktivitet vil også gi opphav til økt import (økt produksjon i utlandet). Eksportvirkningen må en regne med er beskjeden, slik at landet får svekket handelsbalanse (samlet eksport - samlet import). Tabell 4.2 viser resultatet av økte investeringer.

Tabell 4.2 Virkning på import og eksportoverskudd som følge av økte investeringer i offentlig forvaltning. Millioner kroner. Faste priser.

	1990	1991	1992	1993
Økte investeringer (mill. kr) i offentlig forvaltning	1000	1000	1000	0
Virkning				
Import totalt	396	431	437	39
Verkst.prod	150	160	167	17
Div.industriprod.	86	91	93	5
Metaller	28	27	25	-3
Annet	132	153	152	20
Eksport	-9	-23	-39	-36
Eksportoverskudd (eksp-imp)	-405	-454	-476	-75

Ifølge beregningene gir økte investeringer et relativt stort utslag i økt import. Dette gjelder særlig verkstedprodukter og diverse industriprodukter.²¹ Som det framgår av tabellen, virker både økt import og redusert eksport til at eksportoverskuddet (handelsbalansen) blir relativt sterkt svekket. Effekten blir sterkest etter 2 år med investeringer, da nærmere halvparten av investeringsbeløpet "forsvinner" i import.

For en nøyaktig sammenlikning av importvirkningene mellom ulike typer tiltak, må en studere importandelene for vareinnsatsen. Etter varetype er både metaller og

²¹ Verkstedprodukter består av metallvarer, elektriske apparater samt en del maskiner. Disse produktene kan stort sett også produseres i hjemmekonkurrerende næringer innen industrisektoren.

Diverse industriprodukter består mye av industrielle ferdigvarer, produseres også i hjemmekonkurrerende næringer.

Metaller består av jern, stål og ferrolegeringer og ikke-jernholdige metaller og produseres i utekonkurrerende næringer.

(andre) verkstedprodukter preget av å ha en relativt høy importandel (Økonomisk Utsyn, nr. 1 1990:51). Maskiner i bygg- og anleggsvirksomhet inngår i gruppen av verkstedprodukter. Disse har i dag ledig produksjonskapasitet og derfor et lavt importbehov. Generelt kan vi si at importvirkningen av bygg- og anleggsinvesteringer er noe høyere enn for offentlig forbruk og noe lavere enn for privat forbruk.

4.4 Offentlige budsjetter

En konjunkturedgang i økonomien vil isolert bidra til en forverring av den offentlige budsjettbalansen, som følge av lavere skatteinntang og høyere utgifter til ledighetstrygd. Den innenlandske etterspørselen har dermed en slags innebygget **automatiske stabilisator** som bidrar til å jevne ut de kortsiktige svingningene. Ser vi isolert på den offentlige budsjettbalansen, vil økte offentlige utgifter øke skatteinntektene og redusere utgiftene til ledighetstrygd ved at flere kommer i arbeid.

Virknninger i offentlige budsjetter (stat og kommune) med hensyn til påløpne inntekter og utgifter er satt opp i tabell 4.3 på neste side.

Tabell 4.3 Virkning på offentlige budsjetter (kommunale og statlige) av økte investeringer i offentlig forvaltning. Millioner kroner. Faste priser.

	1990	1991	1992	1993
Økte investeringer (mill. kr) i offentlig forvaltning	1000	1000	1000	0
Virkning				
Inntekter i alt	416	502	576	172
Skatter	414	494	563	155
Formue	2	8	13	17
Utgifter i alt	1040	1108	1248	277
Nettorealinv.	1073	1083	1093	-65
Overføringer (dagpenger)	-92	-160	-173	-66
Annet				
Overskudd (Inntekter-Utgifter)	-625	-606	-673	-105

Som vi ser vil en økning i de offentlige utgiftene (investeringene) for en stor del bli inndratt gjennom økte skatteinntekter. En del av utgiftene vil bli spart gjennom mindre utbetaling i arbeidsledighetstrygd (dagpenger). Reduserte utbetalinger i arbeidsledighetstrygd oppnås bare for tidligere registrerte arbeidsledige. Beløpet er derfor mindre enn en skulle forvente ut fra antall sysselsatte. I selve modellbeskrivelsen er det innebygd en viss "treghet", som gjør at det tar tid før reduksjonen i utbetalte dagpenger slår ut i mindre offentlige utgifter. Det er beregnet en s.k. tidsforskyvning mellom ledighet og dagpengemottak, som gjør at bare 2/3 av den reduserte ledigheten slår ut i mindre dagpengemottak første året. Reduksjonen i dagpengebetalingen er derfor svak første året. I 1991 og 1992 utgjør reduksjonen i dagpengeutbetalingen en større andel av investeringsutgiften.

En snever måte å anskueliggjøre "prislappen på hver arbeidsplass" er å beregne antall årsverk sysselsatte ut i fra endringen i offentlig budsjettbalanse. Slike oppsett må ikke forveksles med det samfunnsøkonomiske regnskapet (omtalt i 2.4), hvor vi har med den verdiskapningen arbeidskraften gjør. En samfunnsøkonomisk

totalanalyse er et mye bedre redskap for å vurdere kostnadene med å sette i gang tiltak, enn regnestykket vi presenterer nedenfor.

Dividerer vi endringen i offentlig balanse (Inntekter-Utgifter) for (f.eks.) 1991 på antall økte sysselsatte (evt. antall reduserte arbeidsledige) er den netto offentlige kostnad om lag 216 tusen pr. sysselsatt.²² Slike oppsett blir imidlertid noe tilfeldig og må derfor tolkes med forsiktighet.

4.5 Priser og lønninger

Modellberegningene gir bare svært små virkninger for lønns- og prisutviklingen. Lønnsattsene pr. timeverk vil øke mest for bygg- og anleggsvirksomhet, men en prosentvis økning på 0,1 etter 2 år (økning på 10 promille). For de andre næringene er det tilsvarende svake utslag. I forhold til referansebanen gir prisindeksene²³ for f.eks. privat konsum og bruttoinvesteringer så vidt promilleutslag. Dette skyldes dels den relativt "lille" investeringsøkningen, men viser også en normal virkning når økonomien har så mye ledig arbeidskraft. Generelt virker MODAG W slik at lønns- og prisutviklingen har større effekt på realøkonomien (produksjon m.v.), enn realøkonomien har på lønns- og prisutviklingen (se vedlegg 2).

I dagens situasjon med høy ledighetsrate vil det - slik modellen er bygd opp - ikke være lønnspress. En arbeidsledighetsprosent på mer enn 2,4 er avgjørende for om vi får særlig lønnsvekst. Høyere ledighet enn dette gir enda lavere lønnsvekst.²⁴ Siden en får liten virkning i lønningene av de økte investeringene, gir det bare ubetydelige virkninger i prisutviklingen.

Resultatet av denne modellberegningen er altså svært beskjedne lønns- og prisvirkninger i økonomien. Dette vil gjelde så lenge aktiviteten er liten i forhold til mulig

²² For 1991 (virkningen etter ett år, det mest gunstige) blir regnestykket $606 \text{ millioner} : 2800 = 216,428$.

²³ MODAG opererer med forskjellige prisindekser for leveranser av norske produkter til hjemme- og eksportmarkedet, samt avledede prisindekser for vareinnsats og ulike sluttleveringskategorier (prisindekser for privat konsum og bruttoinvesteringer).

²⁴ Denne sammenhengen kalles i fagspråket for Phillipskurven, og er opprinnelig en empirisk vist negativ sammenheng mellom arbeidsløshetsprosent og prosentvis lønnsstigning. Det viste seg i 1970-årene at denne sammenhengen var lite stabil.

produksjonskapasitet. Fra resultatene i tabell 4.1a ser vi at en investeringsøkning på 1 milliard i tre år vil redusere ledigheten i bygg- og anleggssektoren med omkring 10% (ift. mars 89). Men en slik "tiltaksplan" vil ikke redusere den samlede ledigheten vesentlig. Skal en via etterspørselsstimulering få ned den totale ledigheten, kommer en derfor ikke utenom omfattende tiltak. Et relevant spørsmål ville være når investeringene skaper prispress, et spørsmål vi skal se nærmere på nedenfor (kap. 4.6).

4.6 Større beløp

I forhold til de tre en-milliardsøkningene vil de mest "utsatte" resultatene være virkningene på priser og lønninger. Produksjons- og sysselsettingsvirkningene og importen vil i større grad være "mekaniske" ved at de følger investeringsbeløpet proporsjonalt. Utviklingen i lønningene og vareprisene kan blant annet tolkes som signaler når en står overfor kapasitetsproblemer. En økning av investeringene med fem milliarder vil gi noe større prisvirkninger (mer enn femdobling av prisene). Men, med de små prisutslagene (se kap. 4.5), synes det som om en kan øke nivået betydelig uten at det slår ut i særlige virkninger. Trolig må en i dagens situasjon opp i store beløp - over 10 milliarder - før en får særlige pris- og lønnseffekter.

For de andre hovedstørrelsene er det stor grad av proporsjonalitet i modellen. Dvs., doubler en de statlige investeringene, så doubler en også sysselsettingsvirkningene. Er utgangspunktet en økning i investeringsbeløpet med fem milliarder, vil det øke bruttonasjonalproduktet med nesten hele beløpet. Denne tommelfingerberegningen tilsier at vi kan øke sysselsettingen nesten fem ganger (samme året) ift. resultatene i 4.2. med et femdoblet investeringsbeløp (5 milliarder). Men virkningene på lengre sikt er det vanskeligere å si noe om. Trolig får vi noe mindre sysselsettingseffekter ved at lønns- og prisøkningene spiller inn.

En slik tankerekke forutsetter at importen også femdobles. Eksportvolumet vil bli noe mer redusert idet prisvirkningene antas å slå inn i noe sterkere grad. Økte priser på norske eksportprodukter vil minske samlet norsk eksport. Større relativ økning av importen og større relativ reduksjon av eksporten vil derfor til sammen forverre driftsbalansen i større grad enn ved en liten investeringsøkning. Det er derfor en grov konklusjon at et flerdoblet investeringsbeløp gir proporsjonale effekter i resultatene. For en virkelig tallmessig konklusjon trenger en flere modellkjøringer.

5 Er BA-næringen egnet for tiltak?

Som beskrevet i kapittel 2 er årsakene til arbeidsledighet sammensatt. Regjeringen må i sin planlegging ta hensyn både til langsiktige og kortsiktige virkninger av motkonjunkturtiltak. Vi kan ikke på bakgrunn av resultatene av modellen trekke entydige slutninger om en i dag bør øke aktiviteten i BA-bransjen via økte offentlige investeringer. Det er en avveining av flere forhold. Avslutningsvis skal vi oppsummere noen av argumentene.

5.1 Styrte tiltak - større effekter?

Bygg- og anleggsvirksomheten består av ulike virksomheter. En skiller vanligvis mellom nybygging/nyanlegg og reparasjon/vedlikehold. Det er vanskelig å presisere en oppdeling i nybygging og reparasjon/vedlikehold innenfor bygg og anlegg. Blant annet fordi entrepenører og bedrifter ofte driver en kombinasjon av virksomhetene, er statistikken på dette området lite utbygget. Tidligere beregninger anslår reparasjon/vedlikehold til ca. 20% av bruttoproduksjonsverdien i BA-næringen (Stortingsmelding nr. 15 (1985-86):16), hvorav stat og kommune står for ca. en tredjedel av vedlikeholdet for bygninger og anlegg (NOU 1983:26).

Nasjonalregnskapsstatistikken som MODAG bygger på, skiller ikke mellom andelen som går til bygg, anlegg og reparasjon/vedlikehold. Jfr. kapittel 3.4 skilles det i modellen bare mellom de ulike kapitalartene. Resultatene fra forrige kapittel gir dermed ikke anslag for mulige (større) sysselsettingseffekter ved styring av investeringer til bestemte virksomheter, noe som er en svakhet ved beregningen. I teorien kan en ved styring av de offentlige investeringene til bestemte arbeidsintensive enkeltprosjekter og virksomheter oppnå større sysselsettingseffekt. Lønnsandelen av prosjektkostnader i reparasjon/vedlikehold er anslått til ca. 60%, mens andelen innen ulike typer bygg og anlegg antas å ligge mellom 30 og 45%. (NOU 1983:69 ff). Entreprenørens Landssammenslutning (EL) anslår på sin side lønnsandelen å være omkring den samme.²⁵ Selv om tallene er usikre, gir det visse tommelfingerregler: **Tiltak som styrer investeringsøkningene mot utbedrings- og vedlikeholdstiltak,**

²⁵ Entreprenørens Landssammenslutning anslår arbeidskraftsbehovet pr. million i produksjonskostnader (1987) til å være 1,3 årsverk for bygg, 1,2 for anlegg og 2,0 for vedlikehold/utbedring (Kjell Senneset, EL, feb. 1990).

Øker det utførende sysselsettingsbehovet med over 50% i forhold til nye prosjekter.

Men den totale sysselsettingseffekten vil ikke øke i samme grad hvis en isolert satset på f.eks. et stortilt vedlikeholdsprogram av offentlige bygninger. Øker etterspørslen for sterkt innen renovering, vil det kreve mye faglært, spesialisert arbeidskraft. Ved for høyt aktivitetsnivå vil en få flaskehalsproblemer og mangel på faglært arbeidskraft, noe som bl.a. kan lede til ulovlige arbeidsleieforhold (Stokland, 1989). Dessuten vil sysselsettingsvirkningene i de leverende deler av næringen bli relativt mindre ved at vareinnsatsbehovet synker. (Mindre etterspørsel retter seg mot trevarer, ferdigelementer etc., det skapes dermed mindre ringvirkninger i andre næringer m.v.) De totale sysselsettingseffektene vil dermed bli noe mindre enn hvis en bare ser på utførende ledd.

I BA-bransjen er vareinnsatsandelene innen hhv. bygg og anlegg relativt like. Vi har beregnet bearbeidingsverdi i forhold til bruttoproduksjonsverdi for henholdsvis byggevirksomhet og anleggsvirksomhet (ut fra BA-statistikken, SSB 89). Resultatet av beregningene tyder på at det ikke er grunnlag for å påstå at anleggsbransjen er mindre arbeidsintensiv enn byggebransjen. Det samme er antatt i andre beregninger (NOU 1983:28:69 og EL, feb. 90).

Ser vi på enkeltprosjektene har ulike typer bygg- og anleggsprosjekt ulike arbeidskraftsbehov. Generelt vil bedriftenes egen (intern) kapasitetsutnyttelse ha betydning for sysselsettingsvirkningene ved økte oppdrag. I dagens lavkonjunktur kan det hevdes at den faste arbeidsstokken er "underbeskjeftiget" ift. perioder med større produksjon. På den andre siden indikerer den høye ledigheten i bransjen i dag at bedriftene har redusert bemanningen i så stor grad at de gjenværende sysselsatte i bransjen er fullt beskjeftiget.

Usikkerhetsmomentene blir i det hele tatt store ved vurderingen av virkningene ved å styre de offentlige investeringene til visse typer prosjekter. Ut i fra et teoretisk ståsted synes det imidlertid som offentlige investeringer styrt til vedlikeholdssektoren (f.eks. statens bygninger) vil gi de største sysselsettingseffektene. I statens bygg- og anleggsvirksomhet i egen regi utgjør reparasjoner og vedlikehold ca. 40% av den totale verdien av bygge- og anleggsarbeid (BA-statistikken, SSB, Tabell 2).

Imidlertid er det mindre forskjeller i sysselsettingvirkningene enn hva en i utgangspunktet skulle anta. Tidligere anslåtte sysselsettingseffekter for vedlikehold kontra byggeprosjekter (jfr. Storingsproposisjon nr. 65, 88-89:28) tyder - ut fra våre tall og vurderinger via MODAG WW - på at sysselsettingseffekten innen vedlikeholdsrettet aktivitet er overvurdert.²⁶

5.2 Effektene av økte offentlige investeringer - en sammenfatning

For å dempe konjunkturutslagene i BA-næringen har vi i denne rapporten økt nivået på statlige bygg- og anleggsinvesteringer. Ikke alle typer offentlige investeringer er mulig å endre på kort sikt. Demografiske forhold i befolkningen skaper f.eks. bestemte investeringsoppgaver. Men en stor del av planlagte, ikke-bundne bygg- og anleggsoppgaver er anslått å ha stor samfunnsøkonomisk lønnsomhet (jfr. 2.4).

Slike sektorrettede konjunkturtiltak kan imidlertid ikke sees uavhengig av balanseproblemene i norsk økonomi på mellomlang (virkningen for utenriksøkonomien) og lang sikt (virkningen for strukturen i næringslivet). Norsk økonomi har de siste årene vært gjennom en sterk og - etter manges mening - nødvendig nedkjøling. Det har resultert i bedre stabilitet i utenriksøkonomien. Å falle tilbake på god gammeldags stimulansepolitikk gjennom sterk offentlig utgiftsvekst, kan være en lettvinnt måte å overse de langsiktige økonomiske problemene på. Norge har blitt svært avhengig av olje- og gassinntektene og står overfor betydelige strukturelle problemer. Hvis bunnpunktet i innenlandsk etterspørsel er passert, vil motkonjunkturpolitikk da være som å gi gass på toppen av en utforbakke. Det kan øke forventningene om en tiltakende pris- og kostnadsvekst og i seg selv virke negativt.

Det er i dag lite som tyder på at BA-næringen er over bunnpunktet i etterspørselen. Tidspunktet er derfor gunstig for offentlig etterspørselsstimulering. BA-næringen produserer for det meste investeringsvarer som øker landets produksjonskapasitet. Offentlige investeringer i infrastruktur (veier, jernbaner, telekommunikasjoner) vil styrke konkurranseevnen på lengre sikt (Thonstad, T. Sosialøkonomen, nr. 3 1990:8). Bygging av slike bestemte prosjekter er et bidrag til bedret omstillings- og

²⁶ St.prp. nr. 65 (1988-89) var en "tiltaks pakke" for å begrense arbeidsledigheten. Denne opererer med en total sysselsettingseffekt på 2000 årsverk av en ekstrabevilgning på 600 millioner kroner. I proposisjonen anslås at ekstraordinært vedlikehold på 365 millioner vil gi nærmere 1500 (årsverk) sysselsatte.

konkurranssevne. Disse investeringene er nå privatøkonomisk rimeligere enn før, fordi prisnivået er lavere. I følge modellberegningene gir det små lønns- og prisvirkninger å heve investeringsnivået.

Samfunnsøkonomisk vurdert er det rimelig å sette i gang tiltak, fordi arbeidskraft og maskiner er ledige. Arbeidskraft har i dag en lav alternativkostnad ved igangsetting av offentlige investeringsprosjekter. Med økte investeringer kan en hindre en fagmessig og stor svekkelse av arbeidsstyrken, noe som lett blir følgen av omfattende arbeidsløshet. Særlig gjelder det ved langtidsledighet. Dette ville kanskje være det viktigste bidraget til bedret konkurransevne på lengre sikt.

Omskolering av faglært arbeidskraft er spesielt dårlig ressursbruk, hvis en forventer økt aktivitet og bruk av den samme ledige arbeidskraften senere. Aktivitetsnivået for byggenæringen på lengre sikt tar ofte utgangspunkt i historiske nasjonalregnskapstall. Overensstemmelse mellom veksten i samlet bygningskapital og veksten i bruttonasjonalproduktet, landets realkapital etc. brukes ofte til å si noe om forventet byggebehov for framtida. Behovet for vedlikehold av eksisterende boligmasse og nybygging er derfor anslått som en "langtidstrend" ut fra makroøkonomiske beregninger (foretatt i bl.a. NOU 1988:21). Boomen 1985-1988 gjorde at det ble ubalanse mellom tilbud og etterspørsel mange steder i landet, og dette vil trolig innebære lavere byggevirksomhet de nærmeste årene i forhold til en mer trendmessig utvikling.²⁷ Perioden har blitt avløst av et forventet lavere nivå. På lang sikt må det derimot forventes at den faktiske byggevirksomhet skal innhente "trenden". Ved et akkumulert anleggs- og byggebehov senere i 90-årene, vil den norske næringen være dårligere rustet til å møte internasjonal konkurranse.

Brå endringer i byggeaktiviteten koster mye ved dårlig utnyttelse av maskinpark og opparbeidet kompetanse. En stimulansepolitikk kombinert med bruk av norsk vareinnsats i likhet med hva mange av våre handelspartnere gjør, kan gi betydelige sysselsettingsvirkninger (Thonstad, op.cit, s. 8). Ifølge modellberegningene kan en økning i investeringene på 1 milliard øke sysselsettingen med mellom 2 og 3 tusen årsverk. For en spesielt rammet næring som bygg og anlegg vil det redusere ledigheten med nærmere 10%. Lønns- og priseffekten av slike tiltak vil - ifølge

²⁷ Markødsvolum og markedsutvikling i yrkesbyggsektoren 1989-1995. Entreprenørenes Lands sammenslutning.

modellberegningene - være ubetydelige. På den andre siden står en overfor usikkerheten knyttet til de langsiktige virkninger.

På bakgrunn av modellberegningen verken kan eller skal vi ende opp med entydige konklusjoner. Det er allikevel klare trekk ved dagens situasjon i bygg og anlegg som tyder på at myndighetene bør iverksette tiltak. I siste instans avgjøres dette ikke av økonomiske resonnementer, men av politiske prioriteringer. Denne rapporten har belyst forhold som nødvendigvis må inngå i en slik politisk debatt.

Litteratur

Arbeidsdirektoratet. Kontoret for statistikk og planlegging. *Ledighet i bygg og anlegg.*

Barlindhaug, Rolf. *Husbandens rolle i boligpolitikken.* Sosialøkonomen nr. 11 1987.

Byggeindustrien nr. 2. 9. februar 1990.

Byggevirksomheten. Rapport nr.1 1990.

Cappelen, Ådne og Knut Moum. "En presentasjon av MODAG-modellenes struktur og egenskaper." *Sosialøkonomen nr. 5* 1987.

Entreprenørenes Landssammenslutning. *Markedsvolum og markedsutvikling i yrkesbyggsektoren 1989-1995.*

Hagen, Kåre P. og Agnar Sandmo. 1983. *Kalkulasjonsrente og prosjektvurdering.* Oslo.

Johansen, Leif. 1983. *Kriser og beslutningssystemer i samfunnsøkonomien.* Oslo.

Moene, Karl O. "Klassisk eller Keynesiansk arbeidsløshet?" *Sosialøkonomen nr.5* 1980.

Munthe, Preben. 1983. *Sirkulasjon, inntekt og økonomisk vekst.* Oslo.

Normann, Viktor D. "Kommentar til Nasjonalbudsjettet 1990." *Sosialøkonomen nr. 9* 1989.

Normann, Viktor D. "Hva skal vi bruke arbeidsledige til." *Dagens Næringsliv, 10/3* 1990.

NOU nr. 28, 1983. *Perspektivanalyse for bygg- og anleggsnæringene 1980-2000.*

NOU nr. 21, 1988. *Norsk økonomi i forandring. Perspektiver for nasjonalformue og økonomisk politikk i 1990-årene.*

NOU nr. 1, 1989. *Penger og kreditt i en omstillingstid. Norsk penge- og kreditt-politikk i årene som kommer.*

NOU nr. 14, 1989. *Bedrifts og kapitalbeskatningen - en skisse til reform.*

Rødseth, Asbjørn. "Kommentar til Nasjonalbudsjettet 1990." *Sosialøkonomen nr. 9* 1989.

Rødseth, Asbjørn. "Bustadmarknaden - utviklingstrekk og verkemåte." *Sosialøkonomen nr. 11* 1987.

SSB. *Byggearealstatistikk 1987-89.*

SSB. *Nasjonalregnskapsstatistikk 1987.*

SSB. *MODAG A - a medium term annual macroeconomic model of the Norwegian economy, 1986.*

SSB. *Standard for næringsgruppering.*

SSB. *Økonomiske analyser nr. 1 1990. Økonomisk utsyn over året 1989.*

Stokland, Dag. *Over stakk og stein.* Oslo, FAFO, 1989.

Stortingsmelding nr. 15 (1985-86). *Om bygg- og anleggsnæringene.*

Stortingproposisjon nr. 65 (1988-89). *Om tiltak for å begrense arbeidsledigheten og gjennomføringen av inntektspolitikken for 1989.*

Thonstad, Tore. "Konkurransesevnen på lang sikt." *Kommentar til sentralbanksjefens årstale. Sosialøkonomen nr. 3 1990.*

Torp, Hege. *Om ulike typer arbeidsledighet og valg av virkemidler.* Arbeidsnotat nr. 6, Økonomiavdelingen, Finansdepartementet.

Øygard, Svein. "Kommentar til Hermod Skånlands årstale." *Sosialøkonomen nr. 3 1990.*

Vedlegg 1 Om modeller og MODAG W

1. Litt om økonomiske modeller

Modeller er forenklinger av til virkeligheten. De framhever visse trekk og ser bort fra andre. I økonomiske analyser brukes modeller for å systematisere antakelser og kunnskap om viktige sammenhenger. Ved praktiske formål er det en grunnleggende forutsetning at de i rimelig grad griper den økonomiske virkeligheten de er ment å representere.

For å kunne si noe mer presist om forholdet mellom størrelsene i modellen, graden av samvariasjon etc. må en formulere de økonomiske antakelsene i et matematisk språk. Disse tar da form som en ligning. De økonomiske størrelsene en ønsker å forklare ved hjelp av modellen blir de ukjente variablene i ligningssystemet. Hvis målet er at modellene skal være hjelpemidler i analyser (beskrivelser) og framskrivinger (prognoser), må en forsøke å tallfeste modellene. Ved hjelp av beregninger fra historiske tall anslår en koeffisienter etc. i det som nå er en matematisk formulert modell. Teoriene om de økonomiske sammenhengene, arbeidet med å finne praktiske tilnærminger til teoriens størrelser og bruken av de matematiske metodene vil i praksis ikke alltid "matche". Men ved å ikle teoriene et matematisk språk, kan de utgjøre et slagkraftig verktøy i økonomiske analyser.

Makroøkonomiske modeller skal i prinsippet representere hele samfunnsøkonomien. De må derfor oppsummere antakelsene om økonomiens virkemåte på en nasjonalregnskapsmessig (begrepsmessig) korrekt måte. En annen generell regel er at formaliseringen av de økonomiske sammenhengene skal være uavhengig av problemstillingen som diskuteres. Men hvordan en skal formulere de økonomiske sammenhengene er ingen liketil oppgave. I en økonomi er alle forhold avhengig av beslutningstakere (mennesker og organisasjoner) som påvirker den økonomiske utviklingen. Beslutningstakerne har usikre atferdsmønstre, som en modell må kartlegge og formalisere. Økonomiske modeller beskriver ikke all atferd. I MODAG grupperes deltakerne i økonomien ved å samle dem i produksjonssektorer og som etterspørrere på varemarkedet etter om de er selvstendig næringsdrivende, lønntakere eller trygdet.

Ideelt sett bør en modellbruker ta stilling til realismen i den beskrivelsen modellen gir av økonomien. Det er imidlertid en svært krevende oppgave å gi en teoretisk vurdering av om modellens egenskaper fanger opp de dagsaktuelle virkemåtene i økonomien. Kortsiktsmodeller er ikke bygd for og fanger ikke opp strukturelle endringer i næringslivet. Derfor kan gunstige effekter i en kortsiktsmodell overvurderes. Ved bruk av modellen må en derfor klargjøre om problemstillingen en er opptatt av blir belyst på en god måte i modellen.

2. Om MODAG WW og noen av dens egenskaper

MODAG (WW) forsøker presist å klarlegge hvilke mekanismer som gjør seg gjeldende i norsk økonomi på mellomlang sikt. (ca. 1-5 år). Modellen er bygd i Statistisk Sentralbyrå (SSB) og bak utviklingen av modellen ligger det mange forskerårsverk. Hovedformålet ved modellen er å være et verktøy for framtidige beregninger av hovedstørrelsene i norsk økonomi. MODAG er godt egnet for å si noe om virkningene i økonomien av endrede forutsetninger, som f.eks. økte offentlige utgifter. De ulike virkemidlene i modellen er relativt detaljert beskrevet. SSB bruker ulike modellversjoner av MODAG i sine konjunkturanalyser og økonomiske framskrivinger. Finansdepartementet bruker modellkjøringene rutinemessig ved utarbeidelsen av nasjonalbudsjettet osv.

2.1 Produksjonsbestemmelse

MODAG WW fortsetter den norske modelltradisjonen ved å gjøre mye bruk av kryssløpsanalyse. Det er en analysemetode som fokuserer den gjensidige avhengigheten mellom produksjonssektorene i et land. De ulike sektorene er knyttet sammen ved vareleveranser i form av halvfabrikata, energi og tjenester. Disse sammenhengene beskrives ved et system av kryssløpsammenhenger. Et viktig poeng i en kryssløpsanalyse er å regne ut hvordan det går med produksjonen og sysselsettingen i et land ved f.eks. en investeringsøkning, når en tar hensyn til de gjensidige avhengighetene i økonomien. Slike kryssløpssammenhenger er også utarbeidet i forbindelse med prisutviklingen i økonomien.

Den teoretiske hovedtanke bak MODAG-modellen er **Keynes-preget**. Det betyr at hovedvekten i modellen ligger på å forklare hvordan etterspørselen i økonomien blir bestemt, og at produksjon og sysselsetting igjen blir bestemt av etterspørselen. Produksjonen innen sektorer som oljevirksomhet, kraftforsyning, jordbruk, utenriks sjøfart og offentlig sektor er ikke gitt en atferdsbeskrivelse av betydning i modellen. Disse må bestemmes av modellbrukeren og kan tolkes som bestemt fra tilbudssiden. Grovt sett utgjør bruttoprodukt, eksport og investeringer i disse sektorene om lag halvparten av nasjonale totaltall, mens sysselsettingsandelen er om lag en tredjepart.

Det vil alltid være en diskusjon om hvor detaljert en skal splitte opp økonomien. I internasjonal sammenheng er MODAG W en oppsplittet modell (disaggregert modell) som inneholder **33 produksjonssektorer som produserer 41 varer** (bygg- og anleggsvirksomhet er regnet som en sektor som produserer varen bygg og anlegg). I modellen bestemmes det hvordan den samlede private konsumetterspørselen fordeler seg etter varer fra de forskjellige produksjonssektorene.

Import bestemmes på tre forskjellige måter i modellen; eksogent, fra varebalansene (dvs. tilgang og anvendelse av hver vare) og som andel av den samlede etterspørsel etter vedkommende vare. Det siste gjelder for import av bygg- og anleggsvarer. Importen blir altså bestemt ved hjelp av importandeler og er på denne måten etterspørselsbestemt.

Bruttoinvesteringer i fast produksjonskapital bestemmes via en teori om at investeringene avhenger av veksten i produksjonen (fleksibel akselleratormekanisme). Bruttoinvesteringene i BA-sektoren er et resultat av produksjon, relativ brukerpris på realkapital, kreditttilførselen, driftsresultatet i sektoren og kapitalbeholdningen. Bruttoinvesteringene i boligkapital er bestemt på en annen måte. En tenker seg at husholdningene avveier boligkonsum mot annet konsum ut fra inntekt og relative (bruker)priser. Boliginvesteringene bestemmes ut fra dette som en funksjon av (tidligere) inntekt fra lønnstakere og selvstendige, renten og forholdet mellom prisen på nye boliger og prisen på andre konsumgoder.

2.2 Prisbestemmelse for BA-næringen i MODAG

MODAG-modellene skiller mellom konkurranseutsatte og skjermede næringer. Bygg- og anleggsnæringen er i Nasjonalregnskapet betraktet som en næring som er skjermet mot utenlandsk konkurranse. Dette har sin bakgrunn i at produksjonen i stor grad må skje på norsk jord og at transport er en betydelig del av næringens kostnader. I tillegg har vi en del særegne byggeskikker og regelverk som i en viss grad skjermer bygg- og anleggsnæringen fra konkurranse. Innen større prosjekterings-, byggevare- og utføringsoppgaver har en imidlertid de senere årene hatt økte utenlandske andeler.

I modellen er prisen på skjermede produkter avhengig av en "mark-up" i tillegg til kostnadene (variable enhetskostnader). Med dette menes at prisen settes opp til det markedet er villig til å gi, så sant produsentene får dekket sine utgifter. Grovt forklart bestemmes altså prisene i skjermet næring av produksjonskostnadene. Disse er igjen (blant annet) bestemt av lønnsnivået i landet. Lønnsøkningen i f.eks. bygg- og anleggsnæringen må stå i et visst forhold til utviklingen i den konkurranseutsatte delen av økonomien. Konkurranseutsatte produkter avhenger generelt både av sektorens egne kostnader og konkurrerende produkter.

I prisblokken bestemmes derfor prisindekser for leveranser av norske produkter til hhv. hjemme- og eksportmarkedet. I den praktiske utformingen av prisligningen har en valgt å bestemme prisene på norske produkter som funksjoner av variable enhetskostnader, importprisene og kapasitetsutnyttelsen i de enkelte sektorene. Kapasitetsutnyttelsesgraden betyr generelt lite for utviklingen i hjemmeprisene, gjennomgående noe mer for eksportprisene.

2.3 Arbeidsmarkedet

I MODAG W har en modellert arbeidsmarkedet og versjonen MODAG WW inneholder en aggregert arbeidstilbudsfunksjon og en lønnsrelasjon for hver sektor. I Arbeidsmarkedsblokken av modellen bestemmes sysselsetting, arbeidsledighet og lønnsutviklingen. Modellen skiller mellom lønnstakere og selvstendige og mellom årsverk og personer. Antall lønnstakerårsverk i offentlig sektor, antall lønnstakere i de energiproduserende sektorer og antall selvstendige er bestemt utenfor modellen. For øvrig er antall lønnstakerårsverk bestemt fra produksjonssiden.

Arbeidsledigheten blir bestemt som differansen mellom tilbudet av og etterspørselen etter arbeidskraft målt i personer. Potensielt arbeidstilbud i personer er gitt utenfor modellen. Faktisk arbeidstilbud er bestemt av potensielt tilbud og tidligere arbeidsledighetsrate. Dess høyere arbeidsledighet arbeidssøkerne observerer i en periode, dess lavere blir faktisk arbeidstilbud i neste periode ("discouraged worker effect").

Et Phillipskurveledd i lønnsrelasjonen av modellen beskriver sammenhengen mellom presset i arbeidsmarkedet (målt ved tidligere arbeidsledighet) og lønnsveksten. Ved en arbeidsledighet på 2,4 % er bidraget fra Phillipskurveleddet 0. Det vil si at ved en høy arbeidsledighet (over 2,4 %) får en i modellen ikke noe særlig lønnsvekst. Lønnsveksten blir da bestemt av hovedkursutviklingen, dvs. som en sum av produktivitetsveksten i industrien og importprisutviklingen for industriprodukter.

2.4 Svakheter ved modellen

En tradisjonell og enkel måte å belyse egenskapene til en modell er å regne ut virkningstall. Den oppsplittede behandlingen av offentlig sektor gir muligheter for å studere langt flere multiplikatoreffekter enn hva som er vanlig i makroøkonometriske modeller. Resultater fra tidligere virkningsberegninger viser at de finanspolitiske multiplikatorene er av svært ulik størrelse, avhengig av hvilke utgifter som økes eller hvilke skattesatser som reduseres. F.eks. vil en økning i sysselsettingen i offentlig forvaltning øke BNP med omlag 1,5 ganger realutgiftsveksten, mens en tilsvarende realøkning i stønader til husholdningene bare gir en multiplikatorvirkning på 0.6. Forskjellene henger i stor grad sammen med det direkte og indirekte importinnholdet i sluttleveringene (det som går til konsum og investering). Økt

sysselsetting har ingen direkte importvirkning og fører derfor til en stor økning av produksjonen. Økt offentlig sysselsetting reduserer ledigheten, noe som - særlig hvis det er lav arbeidsløshet - øker lønnsveksten. Dette fører til økt aktivitet på kort sikt, men lavere aktivitet på lengre sikt. Både eksport og bruttoinvesteringer reduseres på lengre sikt. Økt lønnsvekst som følge av økt offentlig sysselsetting øker etterspørselen og produksjonen de første fire årene. Deretter dominerer virkningene via relative konkurransepriser og lavere driftsresultat, slik at etterspørselen reduseres. Eksporten avtar, men importen holder seg oppe tross i lavere etterspørsel, fordi importandelene har økt.

Oppsummeringsvis kan en si at ekspansiv finanspolitikk i MODAG WW virker ekspansivt, men industrisektoren blir gradvis presset ut på grunn av en stadig dårligere konkurransevne. På lang sikt er virkningen på produksjon og sysselsetting minimal, mens vi får en permanent forverring i utenriksøkonomien. Pris- og lønnsnivået blir høyere, selv om ledigheten stort sett er tilbake til utgangspunktet. Noe av grunnen til dette er imidlertid at økt reallønn har økt arbeidstilbudet. Sammenligningen med enkelte utenlandske modeller tyder imidlertid ikke på at simuleringsegenskapene til MODAG WW skiller seg drastisk ut fra egenskapene til makromodeller fra andre land.

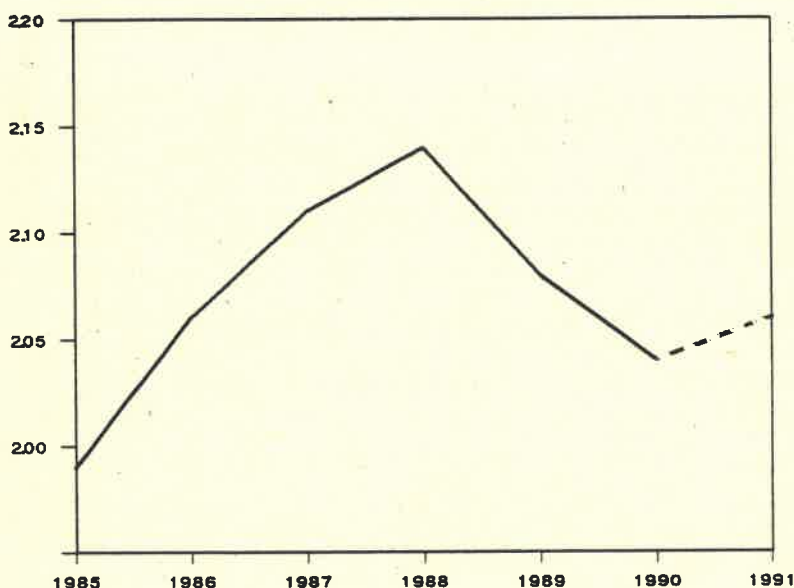
Viktig for vår problemstilling er at finansielle forhold ikke er beskrevet i modellen. Metodemessig er det en svakhet at rentevirkningene er utelatt. Hvis en imidlertid er villig til å gjette på sammenhenger mellom real- og finanssiden, kan modellen brukes et stykke på vei i en analyse. Det er grunn til å tro at ved å innføre penge- og kredittsiden i modellen, vil en få mindre økning i produksjon og sysselsetting enn de tallene som presenteres i rapporten. I modellen er det ingen eller små tendenser til at annen aktivitet må vike for å gi rom for økt offentlig ressursbruk. Dette skyldes bl.a. at nominelle rentesatser er bestemt utenfor modellen. Økte offentlige utgifter kan øke rentenivået, noe som har en kontraktiv effekt. En utvidelse av MODAG til også å omfatte finanssiden vil redusere ringvirkningene i økonomien og gi en noe mindre økning i produksjon og sysselsetting.

Vedlegg 2 Om referansebanen

Figurene 1, 2 og 3 på de neste sidene viser historisk utvikling i følge endelige og foreløpige nasjonalregnskapstall for noen økonomiske hovedstørrelser fram til 1989. De stiplede linjene for 1990 og 1991 antyder SSBs referansebane. Fordi vi bruker noe ulik målestokk, vil disse figurene avvike noe fra byråets, slik de presenteres i Økonomisk Utsyn (nr. 1 1990:101).

Det er antatt et moderat oppsving i innenlandsk etterspørsel og en liten eksportvekst, følgelig ligger det an til en fortsatt produksjonsvekst også gjennom 1990 og 1991. Denne produksjonsoppgangen vil - sammen med en antatt lav økning i arbeidskraftskostnadene - føre til at sysselsettingen tar seg noe opp i 1990. Men økningen i sysselsettingen vil ikke kunne hindre en vekst i arbeidsledigheten fra 1989 til 1990. Det er antatt at veksten i ledigheten vil flate ut og gi en viss ledighetsnedgang i 1991.

Figur VI Sysselsatte. Ti tusen personer. Kvartalsvise AKU-tall og framskriving.

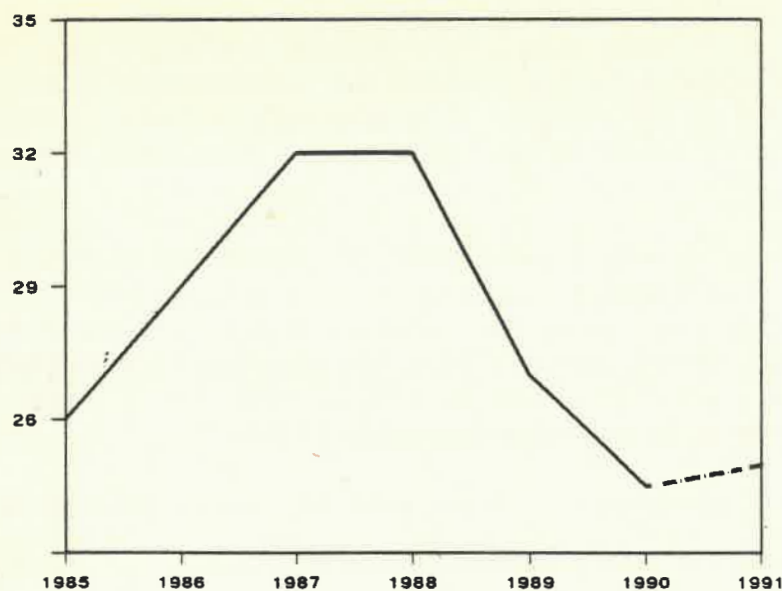


Lønnsutviklingen utgjør et spesielt usikkerhetsmoment for den økonomiske utvikling etter to år med lovregulering. I hvor stor grad den "lønnsveksten som gikk tapt" under lovreguleringen vil bli gjeninnhentet i de kommende årene, vil ha stor betydning for beregningene. Referansebanen bygger på en samlet årlig timelønnsvekst på 4,0% i 1990 og 4,3% i 1991. Veksten antas å bli sterkest i industrien. Erfaringene fra tidligere år tyder på at høy arbeidsledighet betyr mindre for lønnsveksten i industrien enn for de skjærmede næringene i privat sektor.

Med utsikter til noe lavere lønnsvekst i den skjærmede delen av næringslivet, vil også den innenlandske prisveksten kunne holde seg relativt lav i årene framover. Det er antatt at konsumprisveksten fortsatt blir noe lavere enn prisveksten hos våre handelspartnere.

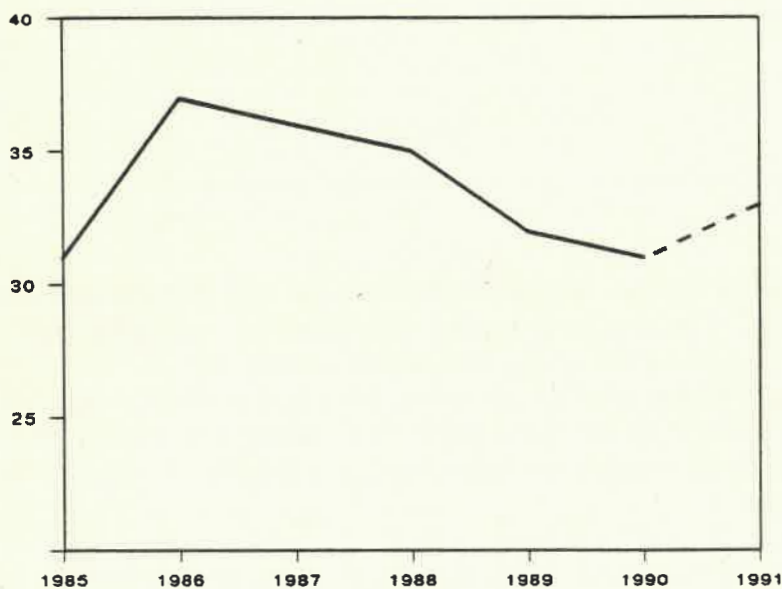
For bruttoinvesteringene er det lagt til grunn en fortsatt nedgang i 1990, med en moderat oppgang gjennom 1991. Oppsvinget kommer først og fremst innen industrien. For resten av næringslivet og for boliginvesteringene har en lagt til grunn en beskjeden investeringsvekst.

Figur V2 Bruttoinvesteringer fastlands-Norge. Mrd. kroner i 1987-priser. Gjennomsnittlige regnskapstall og framskriving.



Eksporthveksten antas å bli mer beskjeden i de kommende årene. Svakere internasjonal markedsvekst antas å slå negativt ut for den mer konjunkturfølsomme del av vareeksporten. For eksporten av råolje og naturgass ligger det an til en fortsatt vekst. Importen er forventet å øke. For driftsbalansen antas det at overskuddet vil øke i 1990, for deretter å holde seg om lag uendret i 1991.

Figur V3 Import tradisjonelle varer. Regnskapstall og framskriving.



————— Regnskapstall (endelige og foreløpige)
 - - - - - Ref. bane

Kilde: Økonomisk Utsyn over året 1989, SSB