



ARNE JON ISACHSEN  
Professor ved Handelshøyskolen BI

## Vekst og fordeling – noen betraktninger om EU og USA\*

I Europa ser man gjerne tingene som et null-sum-spill; mer til deg betyr mindre til meg. I USA er det mer fokus på vekst enn fordeling. I Europa tror folk at de fattige er fanget i en felle. I Amerika mener de fleste at jobber man hardt, kommer man seg ut av fattigdommen. Velferdsordninger er mer generøse i amerikanske stater der andelen minoriteter er liten. Noe tilsvarende finner man mellom land. Om befolkningen i landene i Europa etter hvert blir mindre homogene, kan det føre til økt oppslutning om en politikk med mindre omfordeling.

Vårsemesteret 2004 tilbragte jeg seks uker ved Centre for European Policy Studies (CEPS) i Brussel. Tanken var å få litt bedre tak på hva EU er, og på relasjonen mellom USA og Europa. I tillegg til å lese akademisk litteratur og å gå på seminarer, brukte jeg tid til å snakke med folk og til å observere. En eklektisk arbeidsform, kan man si.<sup>1</sup>

Ved CEPS arbeider det 35 forskere og 15 administrative. Gjesteforskere som meg, slenger tidvis innom. CEPS har bedrifter, ambassader og organisasjoner som medlemmer. Kontingenten dekker om lag en tredjedel av utgiftene. Eksterne forskningsmidler, samt økonomiske bidrag til å drive viktige nettverk med klar fokusering, er andre viktige inntektskilder.

Konseptet til CEPS er å ligge i forkant av EUs egen utvikling. Forskningen er policy-orientert. Basert på analyser og vurderinger gir man synspunkter på hva EU bør gjøre. Et slikt fokus fordrer ofte en multi-disiplinær fremgangsmåte, dvs. økonomi og politikk må sees i sammenheng. Antropologisk innsikt og historiske kunnskaper kan også komme godt med – særlig med utvidelsen med ti nye EU-land fra 1. mai 2004.

CEPS på sitt beste gir gode, faglige og relevante innspill til politikere og embetsverk. Aktører som utformer den praktiske politikken, har nytte av institusjonen.

\* Takk til Leo Andreas Grünfeld for nyttige kommentarer til en tidligere versjon. Han hjalp meg med å luke bort en mengde spennende ting som ikke hadde noe med saken å gjøre. Gjenstående feil og mangler er mitt ansvar alene.

## I

Professor Lars Jonung, som nå har sitt virke i Kommissjonen, er kollega fra Sverige fra lang tid tilbake. Jeg møter Lars på hans lyse og store kontor i Avenue de Beaulieu nr 1 i utkanten av Brussel. Her forsker professor Jonung på inflasjon, valutakurser og kapitalbevegelser. En flittig bie som nettopp har gitt ut en murstein av en lærebok i Makroøkonomi.

Hvorfor er ikke Europa så interessant lenger, stusser Lars. Det er mer populært å være opptatt av den økonomiske utviklingen i Kina og India. Samt hvordan det går med USAs økonomi. Og svarer selv: Den økonomiske veksten i EU har stagnert. Og med fravær av vekst, slutter Europa å være forbilde for andre land.

I Sverige, minner professoren om, er argumentet for økonomiske vekst at det gir mer velstand å fordele. Presumptivt av herr Persson og andre politikere. Men da glemmer man at i en markedsøkonomi blir produksjon og fordeling bestemt simultant. Gode incentiver, som fører til større kake, vil lett gi skjevere fordeling. Man kan ikke dele oppgaven i to; først bake kaken og så fordele kakestykkene.

I Europa, mener Lars, ser man gjerne tingene som et nullsum-spill; mer til deg betyr mindre til meg. I Frankrike har en slik synsmåte bidratt til at man har gått ned til 35 timers arbeidsuke. Tanken er at den gitte mengden arbeid som trengs utført, da kan deles på flere hender slik at arbeidsløsheten går ned. Det gjør den ikke. Et marked har nemlig også en etterspørselsside. Rett nok er det ikke så enkelt som Says Lov i sin tid skulle ha det til; at etterspørsel skaper sitt eget tilbud. Men den franske tenkemåten – at ved å kutte ned antall timer den enkelte kan tilby i arbeidsmarkedet vil den fulle sysselsettingen automatisk fremkomme – er minst like naiv.

I USA og Kina er det mer fokus på vekst enn fordeling. Som Deng i sin tid sa, vi må tillate at noen regioner blir rike først. Hirschman (1970) drar parallellen til en bilkø på en motorvei. I begge feltene står trafikken bom fast. Etter en stund ser du at bilene i feltet ved siden av sakte kommer i bevegelse. Det gleder deg. Fordi det skaper forventninger om at din kø også snart vil bli løst opp så du kan trille videre. Men om så ikke skjer, og biler i feltet ved siden av glir forbi i stadig striere strømmer, mister du både humør og tålmodighet.

Hvor lenge vil kineserne tåle å se at forskjellene i levestandard øker så kraftig? Og hvor skjev kan inntektsfordelingen i USA bli før folk flest ikke lenger vil akseptere det?

## II

I en Gallup i USA og EU der folk ble spurt om de mente at folk som er fattige er dømt til å forbli fattige mente 60 % i EU at det var de mot 29 %, dvs. snaut det halve, i USA (Alesina & Glaeser 2004, s. 184). Kanskje gjenspeiler denne gallupen The American Dream, nemlig at det er mulig å komme seg frem her i verden ved hardt og målrettet arbeid. I troen på denne drømmen blir det lettere å godta større forskjeller i inntekt i dag, fordi disse forskjellene kan være borte – eller snudd – i morgen.

Bemerk at det er troen vi her snakker om – ikke faktiske observasjoner. Hva gjelder virkeligheten konkluderer Alesina & Glaeser (2004) slik:

«Income mobility appears to be roughly the same in the United States and Europe and if anything, today, the poor are less upward mobile in the United States» (side 216).

Det er verre å være fattig i USA enn i andre land det er naturlig å sammenligne med. De 20 % fattigste i Japan har 50 % høyere levestandard enn tilsvarende gruppe i USA. Troen på at de fattige er late – 60 % tror det i Amerika mot bare 26 % i EU – gjør at fattigdom oppleves som et mindre problem i USA enn hva en europeer skulle tro.

Hva kan så grunnen være til at amerikanerne ikke har laget seg en velferdsstat slik landene i Europa har gjort? Hvorfor har ikke omfordeling med tilhørende høyere skatetrykk slått tilsvarende godt an i USA? En viktig årsak etter Alesina & Glaesers mening er at USA aldri har hatt en sosialistisk regjering.

En annen grunn for manglende omfordeling i USA er rase-skille, og etniske og religiøse forskjeller. Forfatterne hevder at velferdsordninger er mer generøse i amerikanske stater der andelen minoriteter er liten. Noe tilsvarende finner man mellom land. Om befolkningen i landene i Europa etter hvert blir mindre homogene, kan det føre til økt oppslutning om en politikk der mulighetene for omfordeling blir mindre.

Alesina & Glaeser trekker frem at seleksjonsmekanismen – hva slags folk som reiste og reiser til Amerika – kan kaste lys over velferdsstatens manglende gjennomslag i USA. Den typiske immigrant er villig til å ta sjanser. Det viser han ved å dra. En kollektiv forsikring gjennom kostbare velferdsordninger blir mindre interessant. Videre er innvandrere mer opptatt av å stå på for å bedre egne kår enn å engasjere seg politisk. I Hirschmans (1970) terminologi velger emigrantene «exit» fra hjemlandet. De orker ikke mer «voice» med sikte på å bedre sin egen classes levkår.

Den amerikanske modellen fremstår som mer robust<sup>1</sup> i en tid der migrasjon, utflagging, reduserte handelshindringer og store teknologiske fremskritt kaster rundt på strukturen av markedsbestemte lønninger. Sagt enklere, dersom aktørene i arbeidsmarkedet langt på vei er villige til å akseptere endringer i markedsprisen på ulike type arbeidskraft, blir det lettere å holde full sysselsetting og å utnytte ressursene.

Dette er ingen meningsytring om hvorvidt den amerikanske modellen er bra eller dårlig. Dette er et resonnement. Resonnementet kan angripes for manglende logikk eller for manglende relevans. Men kan det angripes for at man ikke liker det?

### III

For de tre årene 2002-2004 ligger Euroland an til å vokse med i gjennomsnitt 3 prosentpoeng mindre per år enn resten av verden. Det er mye.

Jeg kommer i tanke på hva som hendte i Storbritannia for et kvart århundre siden. Britene hadde valget mellom å gjenvelge James Callaghan eller å få Margaret Thatcher som ny statsminister. I perioden 1960-1978 vokste tysk økonomi med i gjennomsnitt ett prosentpoeng mer enn den britiske per år. Over nitten år er det mye. England var Europas syke mann. Med Callaghan kunne man forvente lav vekst og jevn fordeling. Med Thatcher større vekst og skjevare fordeling. Og et oppgjør med fagbevegelsen.

Britene gikk for det siste. I de neste elleve år var den økonomiske veksten om lag den samme i de to landene. I årene etter Thatcher, fra 1991 til og med 2003, har britisk økonomi vokst med 2,3 % i gjennomsnitt per år, mot 1,6 % for tysk økonomi. Den lavere veksten, kombinert med at 18 millioner stort sett fattige østtyskere ble tatt opp i Bundesrepublik Deutschland i 1990, har ført til at BNP per capita nå er høyere i Storbritannia enn i Tyskland.

For den enkelte brite måtte valget i 1979 fortone seg omtrent som så: Stemmer jeg på Arbeiderpartiet (og Callaghan) er jeg rimelig trygg på jobb og levestandard. Men også på at vi på de britiske øyene vil fortsette å sakke akterut i forhold til landene på kontinentet. Går jeg derimot for Det konservative partiet (og Thatcher), kan arbeidsplassen bli noe usikker og kravet til omstillinger større, men landet som helhet vil ha større sjanser for å krabbe seg opp til en plass i solen.

Ved valget av Thatcher kan vi kanskje si at britene viste en viss vilje til risikotaking.

Hva har britene fått igjen for dette? Et land med klart større forskjeller. Ginikoeffisienten har gått fra 0,25 til 0,34 i perioden 1979 – 1991 hvilket betyr at de rike er blitt rike i forhold til de fattige. Men en viss grad av «trickle-down» har gjort seg gjeldende, dvs. at mange fattige også har opplevd en bedring i sin materielle standard. Med Tony Blair som statsminister har noen grupper kommet bedre ut – som pensjonister og barn – men Ginikoeffisienten har ligget rimelig stabilt på «Thatcher-nivå».

Engelskmenn bor nå i et land som andre land tar mer på alvor. En viktig årsak til dette er at økonomien vokser relativt til den tyske og franske. Noe som gir økt innflytelse og større makt.

I Europa er det ikke noen levende og engasjert økonomisk debatt, der ulike alternativer stilles opp mot hverandre. Demokrati – i betydning av valg mellom klare alternativer

<sup>1</sup> Etter at orkanen Isabel hadde feid innover Washington DC høsten 2003, stod følgende å lese i Washington Post, tirsdag 23. september 2003: «We have to wait on the winter clothes for children,» said Vilma Hernandez as she stood on a street in the District's Adams Morgan neighborhood, her 2-year-old daughter, Bianca, sitting atop her shoulders, her 5-year-old son, Armando, at her side. «We'll have to wait a little while, maybe a month, to catch up.» ... Hernandez assembles furniture by day and works as a part-time window-washer at night ..... Her husband works for a landscaping company. Together, Hernandez said, they send \$500 a month to their families in El Salvador and Mexico. «There's not a lot of extra cost that we can accommodate in a month,» she said. «I hope the power comes back soon.»  
Hvordan ville et tilsvarende intervju sett ut i en europeisk avis? Sier disse få setningene en del om forskjeller i holdninger og forventninger? Sier de noe om robusthet?

i den økonomiske politikken – er ikke hva som preger Unionen på unionsplanet. Fravær av felles språk gjør det ikke lettere å ha Europa-omfattende debatter, med deltakere fra alle EU-landene.<sup>2</sup>

Hvordan ville et Thatcher-lignende tilbud til økonomisk politikk for Europa sett ut? Følgende elementer ville trolig inngått:

- Friere immigrasjon
- Bedre universiteter
- Bedre arbeidsvilkår for de beste forskerne og de beste studentene
- Svekket stillingsvern
- Tettere oppfølging av arbeidsløse
- Sterkere incitament til arbeid
- Lengre arbeidstid – eller i hvert fall slutt på stadig kortere
- Høyere pensjonsalder
- Bedre fungerende kapitalmarkeder

Større forskjeller og sunnere offentlige finanser ville trolig blitt resultatet. Samt kjappere økonomisk vekst. Om man vurderer kvaliteten av et samfunn ut fra hvordan de som har det verst lever og blir tatt vare på, kan en slik Thatcher-inspirert politikk føre til en forringelse av kvaliteten. Men det trenger ikke skje. Med større kake kan de minste stykkene bli større, selv om forskjellene mellom store og små kakestykker øker.

#### IV

Felleskassen i EU er på noe under 1,2 % av samlet BNP i medlemslandene. Milliarder av euro. Men egentlig småpenger i det store bildet. Snaut halvparten av pengene som kommer inn, går til jordbruksstøtte. En tredjepart til ulike struktur- og regionalfond. Noe koster det også å drive EU – men langt mindre enn de fleste tror. Et embetsverk på om lag 50.000 personer – hvorav om lag halvparten arbeider for Kommissjonen – for en union med nærmere 380 millioner mennesker er ikke mye. I den norske sentraladministrasjonen jobber det om lag 2.500 personer, dvs. 1/20 av hva EU-maskineriet i Brussel trenger.

Land med stor jordbruksproduksjon får mest ut av EU – netto 2-3 % av BNP for Irland, Hellas og Portugal. Tyskland, som pleide å være den som betalte gildet, har nå et nettobidrag tilsvarende en kvart prosent av BNP. Her er et temmelig delikat problem: Hvor rimelig er det at Irland som har hatt en eventyrlig økonomisk vekst og nå ligger godt over gjennomsnittet til EU (før utvidelsen i mai 2004), skal motta netto støtte fra EU, mens Tyskland, som i alle år har betalt og nå har kommet under snittet, skal betale inn? Eller hvorfor skal Sverige betale og Danmark motta når levestandarden i Danmark klart er høyere enn den i Sverige? Fordi reglene er sånn. Danmark oppdretter og slakter hvert år 25 millioner griser. Det blir EU-penger av slikt.

Jeg stusser altså på all den fokus og oppmerksomhet som den lille fellespotten i EU får. Det har sikkert sammenheng med at dette er synlige penger som man kan ta og kjenne på. Og som hvert år skal brukes opp. Men hvor mye viktigere er det ikke å få fart på den økonomiske veksten? Med stor arbeidsløshet ligger forholdene godt til rette for større vekst. Sammenlignet med en varig økning i veksten på et par tiendels prosentpoeng blir netto overføringer fra EU for småpoteter å regne.

#### V

Den åpenbare løsningen er å satse mer kraftfullt på å få arbeidsmarkedene i EU til å fungere bedre. En arbeidsløshet på 9-10 % og mer i de fire store kontinentale EU-landene – Tyskland, Frankrike, Italia og Spania – innebærer en enorm sløsing med ressursene. En halvering ned til et nivå som i Storbritannia eller i USA ville gi solid vekst i den perioden ledigheten synker. Samtidig ville problemene med å få de offentlige budsjettene til å balansere komme et langt skritt nærmere sin løsning: Mindre penger ut av statskassen til de arbeidsløse. Mer penger inn i den samme kassen når de som kommer i jobb, betaler skatt.

Et bedre fungerende arbeidsmarked er i første rekke det enkelte lands ansvar. Men problemene med å få til noe her, ble levende illustrert med all den motstand kansler

<sup>2</sup> I *Financial Times* 18. mars 2004 stod det en artikkel om hvordan franskmennene satser prestisje, penger og politisk kapital på at fransk fortsatt skal være et hovedspråk i EU-25. Dagen etter stod det en artikkel om hvordan kinesere er opptatt av at barna (eller barnet) så hurtig som mulig skal få så god som mulig opplæring i engelsk. Gjerne allerede i barnehagen. Hvem hører fremtiden til? I *The Economist* for 24. april 2004 leser vi at den nye statsministeren i Spania, Jose Luis Rodriguez Zapatero, har lovet å arbeide for at katalansk skal bli offisielt EU-språk.

Gerhard Schröder møtte da han høsten 2003 lanserte sitt Agenda 2010 program. Hovedtanken her er bedre incitamenter for å jobbe. Men når lavere skatter går sammen med mindre gunstige pensjonsordninger, sier tyskerne Nein. Forståelsen for at tunge demografiske trender nødvendiggjør endringer i incentivstrukturen i det tyske arbeidsmarkedet, er liten. Schröder kjente at Agenda 2010 sugde så mye krefter ut av ham som partileder i SPD at han valgte å overlate partiroret til Franz Müntefering, parlamentarisk leder for SPD i Bundestag. Slik at Schröder selv kan konsentrere seg om jobben som tysk kansler.

Hva skal til for å få arbeidsmarkedene i Europa til å fungere bedre? To anerkjente eksperter på området, professorene Richard Layard og Stephen Nickell,<sup>3</sup> peker på to ting:

- Strengere krav til dem uten jobb om at de må godta tilbud om høvelig arbeid. I kombinasjon med at myndighetene pålegges å gi folk som har vært uten jobb ett år, tilbud om arbeid.
- Lønningene må tillates å variere mer over ulike regioner. Om arbeidsløsheten er høy i Normandie og lav i Provence, må man ikke tviholde på samme lønn for samme arbeid i de to regionene.

Tiltak av en slik karakter har vært iverksatt med gode resultater i land som Danmark og England. Da arbeidsløsheten i Danmark toppet seg på 9,6 % i 1993, tok myndighetene tak i problemet. Tiden man mottar ledighetsstrygd ble kraftig redusert. Lønn ved jobb på tiltak kunne ikke lenger overstige arbeidsløshetsstrygden. Incentivene til å finne vanlig arbeid øker. Kravet til høvelig arbeid, for å motta trygd, ble også skjerpet. Og tiltak for å fange opp dem som kunne ligge an til langvarig arbeidsløshet, ble iverksatt. Gersing (1997) spådde at med disse – og flere – tiltak på plass ville den strukturelle ledigheten i Danmark å gå ned til 7 % i 2000. Virkeligheten overtraff forventningene. På seks år ble arbeidsløsheten i Danmark halvert.

## VI

I en markedsøkonomi der folk får betalt etter innsats og resultat, vil ressursene bli utnyttet på en god måte. Kaka til fordeling blir stor. Et skattesystem bidrar til å myke opp den rene markedsløsningen. På den ene siden gir skatter grunnlag for omfordeling. På den andre siden bidrar skat-

ter til svakere incentiver til å arbeide. Vi vil gjerne ha det begge veier; solid økonomisk vekst og jevn fordeling. Imidlertid vil man komme til et punkt der disse to forholdene må avveies mot hverandre. Skal et samfunn ha mer av det ene – raskere økonomisk vekst – må det godta mindre av det andre – dvs. noe skjevare inntektsfordeling.<sup>4</sup>

Globalisering og teknologisk fremgangen kan gjøre avveiningen her vanskeligere. Med større markeder kan spesialiseringen drives lenger og produktiviteten øker. Land kan konsentrere seg om å produsere varer og tjenester de har særlig gode forutsetninger for å lage, sammenlignet med andre land. Men fordelingen kan bli skjevare.

I 1825 førte seilskuta «Restoration» 52 nordmenn fra Stavanger til New York. Siden den gang har vel 900.000 nordmenn krysset Atlanteren og funnet seg nytt hjem i Amerika. De kom til et land med jord nok til alle. Med rikelig tilgang på jord og med knapphet på arbeidskraft legges forholdene til rette for at arbeidskraften blir relativt godt betalt. Men noe tilsvarende hendte også i gamlelandet. Når utvandrerne drog av sted, ble det relativt sett mer rikelig med jord for dem som ble tilbake. Folk på landsbygda kunne konsentrere seg om å dyrke opp de beste jordstykkene. Det ble mer i avkastning pr. arbeidet time. Produktiviteten økte. Velstanden steg. Tungdreven jord ble liggende brakk og skogen tok over. Småbruk ble lagt øde og grender ble avfolket. Globalisering i form av utvandring til Amerika, var til økonomisk glede både for dem som reiste ut, og for dem som ble igjen hjemme.

Den globalisering vi i dag ser, er til ulempe for noen, selv om den klart er til fordel for de mange. At sko og klær er blitt så billig i løpet av de senere årene i Norge, kan vi i stor grad takke bl.a. kineserne for. Billigere industrivarer, bredt definert, er en klar konsekvens av spesialisering og arbeidsdeling som følger med en økende grad av globalisering. Taperne i denne utviklingen er dem som tidligere produserte klær og sko i Norge. Kom de seg ikke ut av bransjen i tide, sørget markedet for å ta dem ut – gjennom konkursmekanismen.

Teknologisk fremgang gir muligheter for ytterligere arbeidsdeling. Utflagging kaller vi det, når deler av produksjonen blir flyttet ut til andre land. Amerikanske selskaper har gått i spiss her. Ringer du til et av dem, kan det

<sup>3</sup> Se deres artikkel i *Financial Times* 23. mars 2004. Se også <http://www.dwp.gov.uk/>

<sup>4</sup> Den klassiske diskusjonen av denne problemstillingen er Arthur Okun (1975).

tenkes at hun som tar telefonen, sitter i Bangalore, og ikke i New York. Billig telekommunikasjon har gjort at avstand ikke er noe problem. Og om lønnskostnaden kan reduseres til en brøkdel av hva den er i USA, er det ikke rart at bedrifter finner det interessant med slik utflagging. Et problem kan det imidlertid være om sentralborddamen snakker med klar indisk dialekt. Amerikanere, som ser at amerikanske arbeidsplasser går tapt til utlandet, liker ikke dette. Siste skrik i bransjen er å gi de indiske telefonmedarbeiderne opplæring i amerikansk – med passende lokal dialekt. Samt å holde dem løpende oppdatert om resultatene i amerikansk fotball, til bruk når behovet for *small talk* melder seg.

## REFERANSER:

Alesina, A. & Glaeser, E. L. (2004): «*Fighting Poverty in the US and Europe. A World of Difference*», Oxford University Press

Gersing, A. (1997): «Structural Unemployment in Denmark», OECD, Economics Department, Working Paper 183

Hirschman, A. O. (1970): «*Exit, Voice, and Loyalty*», Harvard University Press, Cambridge

Okun, A. (1975): «*Equality and Efficiency. The Big Tradeoff*», Brookings Institution, Washington DC.