

# Ulikhet i USA

*Den amerikanske økonomien viser tegn til bedring. Ledigheten er på vei ned og husholdningene har gradvis redusert gjeldsbyrden. Samtidig virker det politiske systemet stadig mer dysfunksjonelt. Vedvarende feider mellom demokrater og republikanere har lammet vesentlige beslutningsprosesser og sådd tvil rundt myndighetenes evne til å håndtere kortsiktige og langsiktige budsjettutfordringer.*

*Feidene gjenspeiler dyptgripende motsetninger i synet på statens rolle og forståelsen av hvordan økonomien fungerer. Republikanere har liten tro på at myndighetene kan bidra til å avhjelpe en økonomi i motvind, og ser heller staten som et problem. Demokrater mener på sin side at myndighetene bør stimulere den økonomiske aktiviteten og iverksette tiltak som kan hjelpe en middelklasse som sliter i motbakke.*

*Den amerikanske drømmen lever fremdeles, men gjenspeiler i stadig mindre grad realitetene i dagens Amerika. Den økonomiske utviklingen har forsterket forskjeller i inntekt, formue og muligheter blant landets innbyggere. Rundt halvparten av befolkningen har knapt merket noe til krisen, mens den andre halvparten fortsatt sliter med ettervirkningene av den økonomiske boblen som brast.*

## 1. TO NASJONER UNDER GUD

Det er ikke alltid like lett å få endene til å møtes i dagens Amerika, hvor krisen har slått svært skjevt ut. Rapporten *One Recession, Two Americas*, publisert i 2010, beskriver en befolkning som er delt i to. Mens litt over halvparten av innbyggerne har opplevd harde tider, har den andre halvparten ikke merket noe særlig til krisen.<sup>1</sup>

Blant de som er overrepresentert i den første gruppen, er unge mennesker som stemmer på det demokratiske partiet, mange tilhørende en av de etniske minoritetene. Blant de som har sluppet lettere unna er eldre hvite innbyggere som stemmer republikansk.

Selv de med collegeutdannelse har fått føle den økonomiske krisen på kroppen. Rundt en av fire amerikanere som nylig avsluttet studiene står uten jobb eller arbeider deltid. Dessuten er det mange som takker ja til jobber med lønninger langt under det de kunne forvente i et mer normalt arbeidsmarked. Ikke overraskende er frustrasjonen stor blant unge amerikanere. Ett utslag er Occupy-bevegelsen, som samlet misfornøyde innbyggere i protest mot dagens økonomiske og politiske system.

### Finanskrisen forsterker forskjellene

Sentralt for Occupy-bevegelsens engasjement er de økte forskjellene mellom de mest velstående innbyggerne og resten av befolkningen. Inntektsstatistikken viser at den rikeste prosenten av de amerikanske husholdningene fikk en stadig større del av den økonomiske kaken forut for finanskrisen. Tilsvarende utvikling fant sted under den økonomiske oppgangen i andre halvdel av 90-tallet. Ved tusen-årsskiftet satt den rikeste prosenten igjen med 16,5 prosent av den samlede inntekten. Andelen falt i kjølvannet av IT-krakket og steg igjen til 17 prosent under boligboblen.<sup>2</sup>

Dette tyder på en sammenheng mellom økonomiske bobler og inntektskjevheter. Deler av forklaringen ligger i svingninger i kapitalinntekten. Denne betyr mest for de rikeste husholdningene og øker betydelig når verdien på aksjer og andre finansobjekter stiger. Lønnsveksten til toppsjiktet av lønnsmottagere påvirkes også av det

---

---

som skjer i finansmarkedene, ettersom deler av lønnen er knyttet opp til bonuser og opsjoner som påvirkes av svingninger i prisene på aksjer og andre verdipapirer.

I starten av den økonomiske krisen ble denne trenden til dels reversert grunnet et kraftig fall i aksjemarkedet. Samtidig økte utbetalinger av trygd. Resultatet var en reduksjon av inntektsforskjellene. Men med god drahjelp fra den amerikanske sentralbanken, hentet kapitalmarkedet seg raskt inn igjen. Stigende priser på aksjer og andre verdipapirer tilsier økte inntekter for de mest velstående husholdningene, som er mest tilbøyelige til å plassere penger i denne type investeringer.

Mange amerikanere har reagert på myndighetenes tiltak for å hjelpe finanssektoren. I kriser av den typen vi har sett de siste årene, er det avgjørende at staten griper inn for å hindre en for kraftig kredittkontraksjon (dvs. en sammentrekning av den samlede mengden med kreditt i økonomien), noe som vil ha negative realøkonomiske konsekvenser (dvs. det fører til økt arbeidsledighet og mindre produksjon). Men det er viktig at dette gjøres på den rette måten.

Et viktig prinsipp når myndigheter redder banker og andre finansinstitusjoner fra å gå overende er at private aksjonærer og kreditorer ikke tjener på krisehjelpen. Med andre ord må myndighetene nulle ut aksjonærene og forhandle fram nye avtaler med långivere, slik at de vil realisere tap. Ledere og andre ansatte i de kriserammede finansselskapene bør heller ikke tjene på denne hjelpen. Ledelsen bør derfor avskjediges slik at arbeidsavtaler kan kanselleres. Dermed vil også bonuser elimineres.

I USA brukte myndighetene tid på å finne ut av hvordan de skulle takle kredittkrisen fra den oppsto høsten 2007 og fram til den toppet seg høsten 2008. Etter dette gikk staten inn med kapital og iverksatte en rekke andre krisetiltak. Det stoppet den akutte finanskrisen og bidro til at den realøkonomiske krisen ikke ble enda dypere enn det den har vært.

I mange tilfeller ble private aksjonærer premiert og private kreditorer fikk igjen alt det de hadde utestående ("100 cents on the dollar"). I tillegg ble mange bedriftsledere sittende og mottok sjokkerende bonuser fra selskaper de i utgangspunktet hadde kjørt konkurs. Denne formen for krisehjelp rokker ved innbyggernes rettferdighetssans. Den bidrar også til å opprettholde høye inntekter blant toppsjiktet av lønnsmottakere.

For middelklassen er boligen den viktigste kilden til formue. Boligmarkedet gjennomgikk et kraftig fall under krisen og har ikke hentet seg inn igjen, men synes å ha stabilisert seg på noe som muligens er et normalnivå. Samtidig har arbeidsmarkedet brukt lang tid på å hente seg inn igjen og sysselsettingen er fortsatt rekordlav.

Dermed har krisen forsterket de økonomiske forskjellene, hva gjelder inntekt, formue og muligheter. Mens de mest velstående innbyggerne har klart seg relativt bra, sliter middelklassen og de lavere lag av befolkningen. Dette kommer på toppen av en langsiktig trend preget av store inntektskjevheter.

Ifølge den amerikanske kongressens budsjettkontor (CBO), økte gjennomsnittsinntekten for den rikeste prosenten av husholdningene (etter skatt og justert for inflasjon) med 275 prosent mellom 1979 og 2007. For de 60 prosent av husholdningene som befinner seg i midten av inntektsfordelingen—et omtrentlig mål på middelklassen—økte realinntekten med litt under 40 prosent i samme periode. For de 20 prosent fattigste husholdningene, steg realinntekten med mindre enn 20 prosent.<sup>3</sup>

Det er ikke nødvendigvis de samme husholdningene som befinner seg i de ulike inntektskategoriene over tid, men utviklingen er likevel slående: Ser vi isolert på det siste tiåret, har middelklassen mistet muligheter, medlemmer og inntekter.

### **Middelklassen taper terreng**

Ifølge Pew Research Center, har den amerikanske middelklassen gjennomgått sitt verste tiår i moderne tid. Den har blitt mindre, fattigere og mer usikker på framtiden.<sup>4</sup>

Inntekten for husholdningene i midten av inntektsfordelingen (medianinntekten) har falt med fem prosent i løpet av 2000-tallet, mens netto formue har blitt redusert med 28 prosent. 85 prosent av middelklassen mener det er vanskeligere å opprettholde levestandarden i dag enn det var for ti år siden.

Mange legger skylden på Kongressen og finansnæringen, som må ta sin del av ansvaret for krisen. Samtidig bidro husholdningene selv, gjennom gjeldsfinansiert forbruk uten tanke på at kjøpefesten en dag kunne ta slutt.

---

---

---

---

Årsakene til den amerikanske middelklassens svekkede stilling er sammensatt. Foruten den økonomiske krisen, er det mer langsiktige utviklingstrekk som skaper utfordringer og økte forskjeller.

### **Et arbeidsmarked i endring**

Kombinasjonen av økt globalisering, teknologisk endring og behov for flere mennesker med høy utdanning har bidratt til økte inntektsforskjeller.<sup>5</sup>

Inntredenen til Kina, India og de tidligere sovjetstatene i verdensøkonomien har doblet den globale arbeidstyrken og skapt større konkurranse for produsenter og arbeidstagere i industrilandene. Dette har negative konsekvenser for inntektene i de mest konkurranseutsatte næringene.

Samtidig har den teknologiske utviklingen økt etterspørselen etter arbeidskraft med høye kvalifikasjoner, mens tilbudet av slik arbeidskraft har blitt liggende etter. Med andre ord: Det er ikke nok mennesker med de rette kvalifikasjonene. Dermed stiger inntekten til de med høy utdanning i forhold til de med lavere utdanning.

Arbeidsmarkedsøkonomen Lawrence Katz beskriver denne utviklingen som et kappløp mellom utdanning og teknologi. Hvis teknologien får forspranget, øker inntektsforskjellene. Hvis utdanningen henter inn forspranget, reduseres forskjellene. Han mener de reduserte inntektsforskjellene fram til 70-tallet var et resultat av at stadig flere amerikanere tok høyere utdanning. Etter dette har utdanningskurven flatet ut samtidig som inntektsforskjellene har økt.<sup>6</sup>

For Katz er utdanning nøkkelen til å forstå hvorfor USA ble verdens rikeste land. Allerede på starten av det forrige århundret hadde store deler av befolkningen tilgang på videregående utdanning.<sup>7</sup>

Investeringer i humankapital, hvorav helse og utdanning er avgjørende, er nødvendig for å skape økonomisk utvikling og en nasjon av velstående middelklasseinnbyggere. Historisk har offentlig sektor bidratt til å sikre befolkningen tilgang på helse og utdanning, også i USA. Dagens offentlige skole er imidlertid dårlig organisert og helsesektoren er en kompleks kombinasjon av offentlige og private ordninger, et system som skaper for høy kostnadsvekst. Alt i alt har USA et mindre utviklet sikkerhetsnett enn andre industriland.

Det svake sikkerhetsnettet skaper sterke incentiver til arbeid og innovasjon i gode tider, men medfører stor usikkerhet i dårlige tider. Dessuten vil svekket skoletilbud og manglende tilgang på helsetjenester medføre en befolkning med lavere humankapital, noe som verken er gunstig for den økonomiske utviklingen eller den sosiale stabiliteten.

Mangel på arbeid skaper store sosiale problemer og svekker permanent de lediges evne til å skape verdier. Lav ledighet og høy sysselsetting bør derfor være viktige prioriteringsområder for myndighetene. Dette innebærer blant annet tiltak for å dempe depresjonslignende tilstander i økonomien, med andre ord politikk for å unngå svekket etterspørsel.

Sist USA opplevde en alvorlig jobbkrisen og usikre økonomiske tider var under "stagflasjonen" på 70-tallet og starten av 80-tallet. Mange ser derfor til denne historiske perioden for å finne svar på dagens problemer.

## **2. MORGEN I AMERIKA**

Den pågående krisen i USA blir jevnlig sammenlignet med den økonomiske nedgangen på starten av 80-tallet. Den gang ble resesjon utløst av at sentralbanken strammet til for å få slutt på den store inflasjonen. Dyp krise ble fulgt av høy vekst og rask innhenting av økonomien. Da president Reagan stilte til gjenvalg i 1984, var budskapet «It's morning again in America».<sup>8</sup>

Nedgangskonjunktoren fra 2007 til 2009, som går under navnet den store resesjonen, overgikk Reagan-resesjonen i varighet. Den store resesjonen ble fulgt av den tregeste innhenting av den amerikanske økonomien siden den store depresjonen på 30-tallet.

Hvorfor henter ikke økonomien seg inn igjen på samme måte som da Reagan var president, spør republikanere seg, og konkluderer med at det må skyldes Obama-administrasjonen. Fire ledende konservative økonomer, deriblant Glenn Hubbard (rektor ved Columbia Business School) og Gregory Mankiw (professor ved Harvard

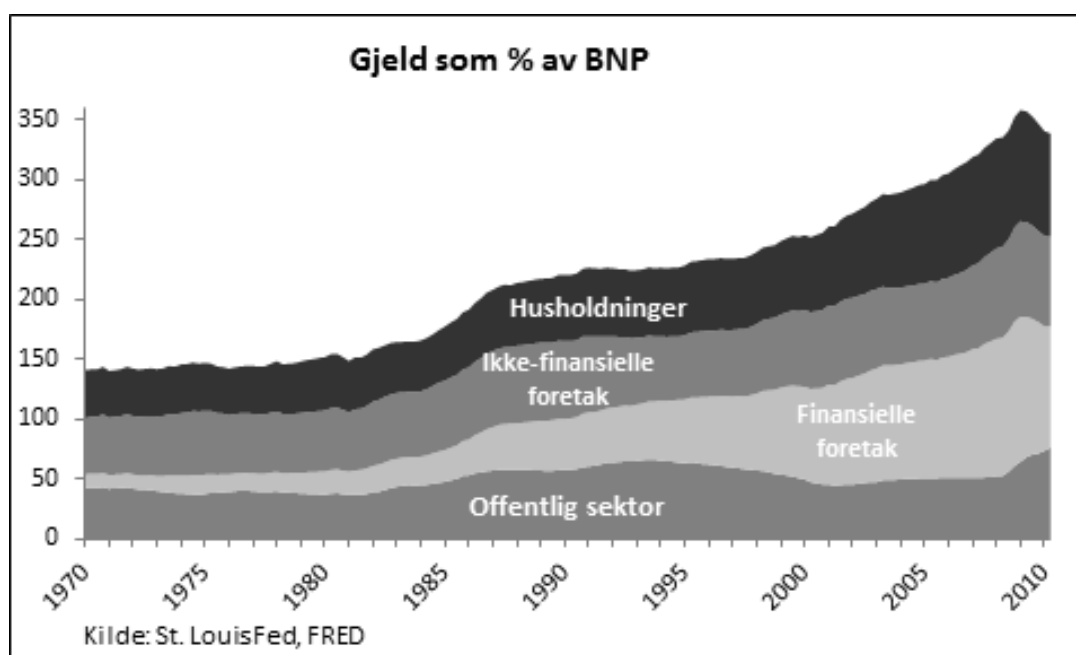
University), som begge var økonomiske rådgivere for George W. Bush, utformet et økonomisk program for republikanernes presidentkandidat Mitt Romney høsten 2012. Diagnosen de stiller av den amerikanske økonomien under president Obama er stagnasjon som følge av feilslått politikk og usikkerhet knyttet til framtidens skatter og reguleringer.<sup>9</sup>

Obama-administrasjonen svarte at økonomisk motvind er hva vi kan forvente i kjølvannet av finanskrisen og at krisetiltakene har bidratt til den veksten vi har sett så langt. Dette gir et riktigere bilde av situasjonen. Drivkraften bak de depresjonslignende tilstandene i USA (og Europa) er gjeldsoverhenget i privat sektor. Dette er en følge av for kraftig kredittvekst og gjeldsfinansiert forbruk forut for krisen.

### Falsk soloppgang

Reagans løfte om en ny morgen i Amerika løftet stemningen blant den amerikanske middelklassen. Etter mer enn et tiår med tiltagende inflasjon, høy ledighet og usikre økonomiske utsikter, kunne stadig flere gå på jobb med en følelse av at ting var på rett vei. Men den amerikanske vekstmodellen som fulgte i kjølvannet av den lovede soloppgangen var ikke bærekraftig.

Framfor tradisjonell vekst basert på sparing og investeringer, fikk man i stadig større grad vekst basert på forbruk og kreditt. Allerede fra midten av 80-tallet tiltok kredittveksten og landets husholdninger og bedrifter pådro seg stadig mer gjeld. Gjeldsutviklingen toppet seg mot slutten av 2000-tallet og ble avløst av finanskrisen, realøkonomisk krise og en periode preget av usikkerhet og innstramminger i privat forbruk og gjeld.



Som følge av den private gjeldskrisen, endret amerikanske husholdninger sin adferd dramatisk. Sparingen skjøt i været og låneviljen falt til et bunnivå. I følge en undersøkelse sier 70 prosent av husholdningene at de har endret sitt syn på gjeld som følge av krisen. Mange husholdninger ønsker ikke å ta opp lån i det hele tatt.<sup>10</sup>

### Makroøkonomisk mørketid

I starten av 2009 konkluderte Obamas økonomiske rådgivere som følger: uten akutte krisetiltak ville arbeidsledigheten nå ni prosent, det høyeste nivået siden 1983. Alternativet var en finanspolitisk stimuleringspakke på rundt 800 milliarder dollar, bestående av midlertidige skattelettelser, økte utbetalinger av trygd og investeringer i infrastruktur og utdanning. Krisepakken som ble vedtatt skulle forhindre at ledigheten oversteg åtte prosent. Hva var resultatet? Ledigheten steg til ti prosent og forble på et høyt nivå.

For republikanere er dette et bevis på at finanspolitisk stimulering ikke virker. En alternativ tolkning er at administrasjonen ikke skjønnte hvor alvorlig krisen var og at situasjonen kunne ha vært enda verre uten stimuleringspakken, slik den amerikanske økonomen Paul Krugman tar til orde for. I følge ham befinner vi oss i en makroøkonomisk mørketid. Kunnskapen om hvordan man skal takle kriser eksisterer, men den har gått tapt blant meningsmotstandere innen økonomiprofesjonen.

---

---

Debatten dreier seg om hvorvidt offentlig underskuddbudsjettering kan stimulere økonomien. Tanken bak slik stimulering tilskrives gjerne kriseøkonomen John Maynard Keynes, som utviklet sine tanker under depresjonen på 30-tallet. Keynes mente budsjettinnstramminger under en depresjon ville gjøre vondt verre ved at den samlede etterspørselen i økonomien vil falle ytterligere og dermed forsterke krisen.

Det som mangler i den opprinnelige keynesianske analysen er forståelsen av gjeldsoppbygging og gjeldsreduksjon i privat sektor. Opptakten til den store depresjonen på 1930-tallet og den store resesjonen på 2000-tallet var preget av voksende privat gjeld. Denne utviklingen var ikke bærekraftig.

Kreditt ekspansjon og stigende formuespriser ble i begge tilfeller fulgt av krakk og kredittkontraksjon. Fallende formuespriser betyr at bedrifter og husholdninger får svekket sin finansielle stilling fordi gjelden blir gjenværende mens formuen forminskes. Dermed blir de nødt til å nedbetale gjeld og stramme inn i forbruk og investeringer. Fordi mesteparten av pengesirkulasjonen i en moderne økonomi består av kreditt, skapt av bankvesenet ved utstedelse av lån, vil en slik gjeldsreduksjon innebære et fall i pengesirkulasjonen.

Med andre ord faller den samlede etterspørselen, noe som utløser en realøkonomisk krise preget av svak vekst, høy ledighet og svak prisvekst med tilløp til deflasjon. Samtidig vil den offentlige gjeldsbyrden vokse i rask tempo.

Under denne type kriser, vil privat formue og inntekt falle på nasjonalt nivå, noe som betyr et kraftig fall i statens skatteinntekter. Samtidig øker arbeidsledigheten slik at utbetalinger av trygd skyter i været. Resultatet er store budsjettunderskudd. Forsøk på å stramme inn i offentlige budsjetter under slike omstendigheter vil i liten grad bidra til å bedre statsfinansene. Hvis offentlig sektor strammer inn samtidig med privat sektor, faller den samlede pengebruken ytterligere, noe som betyr dypere krise, økt ledighet og vedvarende budsjettunderskudd.

Fallet i skatteinntekter og økte utbetalinger av trygd som følge av en økonomisk nedgangskonjunktur kalles for "automatiske stabilisatorer" (fordi de negative realøkonomiske virkningene av redusert privat pengebruk blir dempet av økt offentlig pengebruk og gjeldsoptak, noe som skjer av seg selv). Disse stabilisatorene er hovedforklaringen på hvorfor den pågående krisen har vært langt mildere enn depresjonen på 30-tallet, med unntak av noen europeiske land som har sett seg nødt til å stramme inn i statsfinansene. I USA har føderale myndigheter hatt vedvarende høye budsjettunderskudd gjennom hele krisen — dette til tross for budsjettkonfliktene mellom Administrasjonen og Kongressen.

Budsjettunderskuddene (stabilisatorene) er en følge av den skatte- og velferdspolitikken som er vedtatt av den amerikanske Kongressen, og tilsvarende lovgivende forsamlinger i andre land, og kan i liten grad tilskrives den sittende regjeringen. Krisen innebærer at statsgjelden nærmest vokser uansett. Republikanere kritiserer Obama for de store budsjettunderskuddene under presidentens første fireårsperiode, men det vil være riktige å legge skylden på de forhold som skapte krisen i utgangspunktet.

Dette er kortsiktige budsjettutfordringer Kongressen og administrasjonen står overfor i møte med depresjonslignende tilstander i økonomien. I tillegg kommer langsiktige utfordringer tilknyttet en aldrende befolkning og voksende sosialpolitiske utgifter knyttet til helse og trygd.

### **Det er aritmetikk, dummen!**

I den pågående budsjettdebatten i USA, beskylder begge leire motparten for manglende matteferdigheter. Obama mener, med rette, at republikanske skatteuttak vil bidra til ytterligere budsjettunderskudd. Republikanere mener, også med rette, at demokratenes ønske om tyngre skattlegging av de rike ikke er nok til å fylle framtidens budsjettgap.

Republikanere har tro på at skatteuttak kan løse mange økonomiske problemer. Noen mener at de nærmest vil finansiere seg selv gjennom dynamiske effekter: Lavere skatt vil gi sterkere incentiver til å arbeide og investere, noe som skaper høyere økonomisk vekst. Det vil i sin tur bety økte skatteinntekter og mindre utbetaling av trygd (med andre ord, automatiske stabilisatorer med motsatt fortegn av de vi ser i lavkonjunkturer).

Det er riktig at skatteuttak gir dynamiske virkninger. Men det er ikke riktig at de er tilstrekkelige til å finansiere seg selv. Det er heller ikke slik at verdiskapingen utelukkende skjer i privat sektor. Myndighetene må finansiere en rekke utgifter—slik som investeringer i infrastruktur, helse og utdanning—for at både økonomien og samfunnslivet generelt skal kunne fungere på en tilfredsstillende måte for landets innbyggere. Essensielle

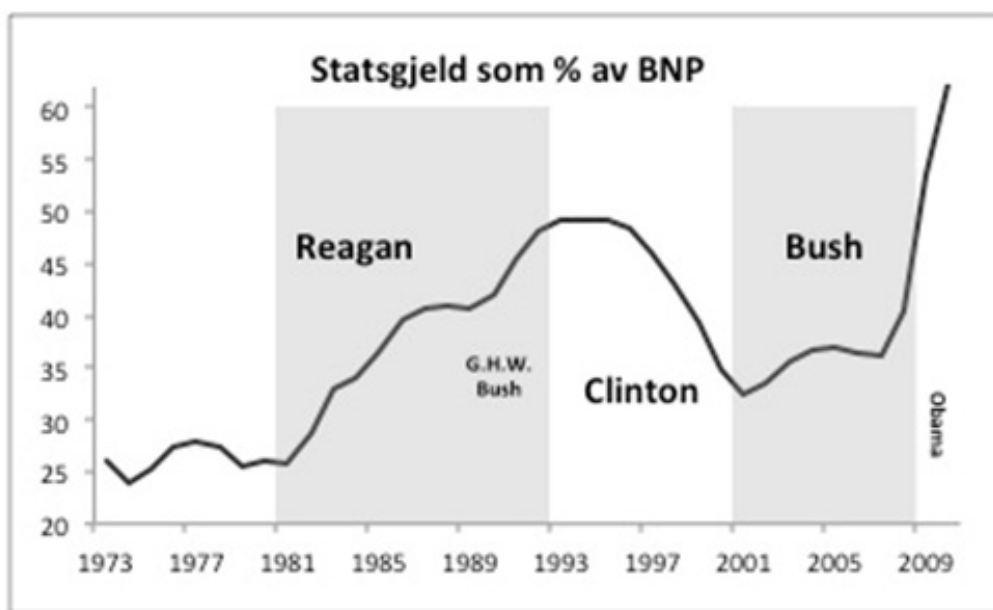
offentlige tjenester og ytelser vil i seg selv bidra til både økonomisk vekst og en større grad av sosial stabilitet (noe som i seg selv styrker den økonomiske utviklingen). Slike avveininger er fraværende i den republikanske retorikken når man diskuterer offentlige myndigheters finansieringsbehov og hva som er den hensiktsmessige grenseopptrekkingen mellom stat og marked. På den annen side er demokrater mindre villige til å diskutere behovet for å gjøre velferdsordninger mer bærekraftige over tid.

Republikanere ser skatteuttak som et middel til å redusere størrelsen på offentlig sektor. Skatteuttakene under president Reagan var basert på ideen om at man skulle sulteføre beistet. Med andre ord: ved å kutte i statens skatteinntekter ville man tvinge fram kutt i statens pengebruk.

Denne strategien bar ikke fram på 80-tallet. Isteden økte den offentlige pengebruken. Det samme gjorde budsjettunderskuddene. Det var først på 90-tallet at man fikk orden på statsfinansene, under presidenttiden til demokraten Bill Clinton, riktignok med drahjelp fra en økonomi i medvind. Finanspolitikken som ble ført under hans etterfølger, republikaneren George W. Bush, bidro til å svekke statsfinansene på nytt.

Under president Bush ble skattene kuttet uten noen plan for hvordan man skulle balansere budsjettene - annet enn en tro på at dynamiske effekter ville hjelpe både økonomien og statsfinansene. På toppen av det hele startet administrasjonen to kostbare kriger og sørget for en kraftig økning i det føderale helsebudsjettet.

Bush-administrasjonens mangel på budsjett disiplin slo ikke så kraftig ut som mange vil ha det til, i det minste på kort sikt. Dette er fordi den amerikanske økonomien var inne i høykonjunktur fra midten av 2000-tallet. Dette ga høyere skatteinntekter og lavere utgifter til arbeidsledighetstrygd. Høyere bruttonasjonalprodukt innebærer i tillegg at statsgjelden som andel av BNP vil være lavere enn ellers.



Kilde: CBO

Så kom krisen, som svekket statsfinansene betydelig. Et kraftig fall i formue og inntekt på nasjonalt nivå innebar et betydelig fall i statens skatteinntekter samtidig som utbetalinger av arbeidsledighetstrygd skjøt i været. Store budsjettunderskudd og et fall i bruttonasjonalprodukt innebar at den offentlige gjelden som andel av BNP vokste.

Så langt er den offentlige gjelden innenfor håndterbare grenser. Man har mye å gå på fordi resten av verden etterspør amerikanske gjeldspapirer som er garantert av de føderale myndighetene. Og så lenge den private gjeldsreduksjonen vedvarer, kan staten umulig fortrenge private investeringer. Dette ser vi av renten på statspapirer med lang løpetid (statsobligasjoner). Denne "lange" renten ligger på et historisk bunnivå - det laveste nivået siden andre verdenskrig.

Men på lang sikt vil budsjettutviklingen skape problemer. Dette er fordi framtidens velferdsforpliktelser ikke er dekket inn. Derfor må man gjennomføre reformer av skattesystemet, helsesystemet og trygdesystemet som kan sikre langsiktig bærekraft.

---

---

Bruce Bartlett, som var rådgiver for Ronald Reagan, mener deler av de statsfinansielle problemene kan løses ved at Kongressen rett og slett unnlater å gjøre noe som helst.<sup>11</sup> Den største utfordringen for budsjettet er Medicare, et program som finansierer helsetjenester for eldre. Det finnes allerede en lov som begrenser kostnadsveksten knyttet til dette programmet, men kongresspolitikere har valgt å sette loven til side. Hvis loven trer i kraft, slik den var tenkt, vil det føre til kostnadskutt allerede i dette årets budsjett.

Når det gjelder inntektssiden av budsjettet, skulle skatteuttene til George W. Bush løpe ut i slutten av 2012. De hadde opprinnelig varighet til 2010, men ble forlenget med to år. Uten disse skattelettene, ville skattenivået som rådet under president Clinton gjenopprettes. Kongressens budsjettkontor (CBO) har beregnet at det innebærer 4000 milliarder dollar i ekstra inntekter det neste tiåret.

Økte skatteinntekter og reduserte utgifter i denne størrelsesorden kan være nok til å stabilisere statsgjelden som andel av BNP på dagens nivå, mener Bartlett. Problemet er at disse innstrammingerne vil kunne presse økonomien tilbake i resesjon hvis de gjennomføres på kort sikt.

### 3. PÅ KANTEN AV STUPET

I starten av 2013 lå det an til akutte innstramminger i det føderale budsjettet. Dette ble omtalt som det finanspolitiske stupet ("the fiscal cliff") fordi det ville skyve økonomien tilbake i resesjon (dvs. negativ vekst). Kombinasjonen av skatteøkninger og kutt i den offentlige pengebruken på 600 milliarder dollar, noe som tilsvarer rundt fire prosent av BNP, er lite hensiktsmessig i en økonomi som preges av privat gjeldsreduksjon.

Kongressen og administrasjonen ble imidlertid enige om et kompromiss i siste sekund før skattelettene løp ut. Det innebærer at skattelettene kun utløp for de rikeste to prosent av husholdningene. Det partene ikke ble enige om er hvordan man skal takle automatiske kutt i den offentlige pengebruken, omtalt som beslaglegging av budsjettmidler ("sequestration"). Disse kuttene følger av tidligere forhandlinger om det såkalte gjeldstaket. Kongressen påla seg selv en straff hvis partene ikke kom fram til et budsjettpolitisk kompromiss, noe de aldri gjorde.

Dermed står den amerikanske økonomien overfor et nytt finanspolitisk stup i slutten av mars—denne gang som følge av forhandlinger tilknyttet de automatiske budsjettkuttene og fordi statens gjeldsopptak nok en gang møter på et gjeldstak.

Presidenten har varslet at han ikke vil gå i nye forhandlinger om gjeldstaket, slik han gjorde sommeren 2011, fordi han mener det er meningsløst at Kongressen nekter føderale myndigheter å betale for utgifter som allerede er vedtatt av Kongressen. Logikken i presidentens resonnement er klar: statens pengebruk og gjeldsopptak er et resultat av de skatter og utgifter som er vedtatt av Kongressen. Samtidig vil en slik tilnærming fra Administrasjonens side neppe bidra til å løse konflikten med republikanerne som kontrollerer Representantenes hus ("underhuset" i Kongressen).

Hvis Administrasjonen og Kongressen ikke klarer å komme til enighet om langsiktig budsjettreform—en forutsetning for kortsiktige budsjettkompromisser—vil det bety innstramminger i den offentlige pengebruken og i verste fall at staten går teknisk konkurs som følge av at den ikke har nok penger til å dekke løpende utgifter. Det vil i sin tur ha vidtrekkende negative virkninger, både på den amerikanske og den globale økonomien.

At verdens største økonomi med verdens største marked for offentlig gjeld ikke er i stand til å ivareta sine egne statsfinansielle interesser på en forsvarlig måte lover ikke godt for framtidig økonomisk stabilitet i verden og er et tegn på et dysfunksjonelt politisk system og dype ideologiske konflikter.

Under andre omstendigheter kan omfattende budsjettinnstramminger (dvs. kutt i offentlig pengebruk og/eller økte skatter) være bra for økonomien. Det vil redusere underskuddene på statsbudsjettet og minske statens lånebehov. Det vil i sin tur bety lavere langsiktige renter og mer midler til private investeringer. Med andre ord, ressurser blir frigjort fra offentlig sektor og gjort tilgjengelig for privat sektor.

Det var nettopp dette som skjedde under president Clinton. På 90-tallet gjennomgikk USA en oppgangsperiode samtidig som staten strammes inn. Dette bidro til lavere lånekostnader, mer investeringer og høyere økonomisk vekst. Men i dagens situasjon vil offentlige innstramminger ha en helt annen virkning: mindre

---

---

pengebruk samlet sett i økonomien og fare for ny nedgang. Dette er kortsiktige utfordringer knyttet til svikt i etterspørselen. I tillegg står den amerikanske økonomien overfor langsiktige utfordringer.

### **Innovasjon eller stagnasjon**

Som ved alle vedvarende kriser er det enkelte som ser de økonomiske problemene som tegn på langsiktig stagnasjon og forfall. Under den store depresjonen fremmet den amerikanske økonomen Alvin Hansen tanken om "sekulær stagnasjon"—en forestilling om at den amerikanske økonomien var dømt til vedvarende lav vekst og høy ledighet. Løsningen var statlige investeringer i stor skala.<sup>12</sup>

Lignende tanker har kommet til overflaten under den pågående krisen. Den amerikanske økonomen Tyler Cowen mener at mange av de tradisjonelle vekstingrediensene er borte og at man derfor må belage seg på lav vekst i lang tid framover.<sup>13</sup> En annen amerikansk økonom, Robert Gordon, gjør lignende spekulasjoner. Historisk har den økonomisk veksten vært drevet fram av nye teknologier som kan brukes til mange formål. For eksempel bidro elektrisitet, kjemisk industri, fossile drivstoffer, forbrenningsmotorer og nye kommunikasjonsmidler til rask produktivitsvekst gjennom store deler av 1900-tallet. I dag ser vi en utvikling som i betydelig grad er drevet fram av informasjonsteknologi. Både Gordon og Cowen mener at dagens teknologiske utvikling gir lite rom for produktivitsforbedringer, selv om den bidrar til å berike livene våre med underholdning og informasjon.<sup>14</sup>

Mens stagnasjonsteoretikerne mener den lave veksten skyldes at den teknologiske utviklingen har bremsset opp, er det andre som mener det motsatte. Erik Brynjolfsson, som forsker på hvordan informasjonsteknologien påvirker økonomien, mener problemet er at den teknologiske utviklingen går for raskt—så raskt at vi ikke har klart å tilpasse oss den.<sup>15</sup>

Ny teknologi gjør at visse former for kompetanse blir mer verdt, mens andre blir stadig mer utdaterte. Resultatet er fallende inntekt og i verste fall ledighet for de som ikke har de rette evnene. Skal vi tro denne analysen, er de langsiktige utfordringene knyttet til behovet for omfattende omstillinger—av måten vi organiserer produksjonslivet på og av måten vi tenker på.

### **Mer motvind**

Det er andre forhold som også taler mot høy vekst i tiden framover. I tiårene etter andre verdenskrig økte arbeidsstyrken, både i størrelse og som andel av befolkningen. I dag står industrilandene overfor en aldrende befolkning. Etter krigen økte utdanningsnivået betydelig. I dag har denne utviklingen bremsset opp.

Andre utfordringer er knyttet til gjeld. Etter en lang periode med gjeldsvekst blant amerikanske husholdninger er de i dag nødt til å stramme inn livreimen. Dette innebærer høyere sparing og gjeldsreduksjon, noe som demper den økonomiske veksten på kort til mellomlang sikt, fordi pengesirkulasjonen i privat sektor svekkes.

På lang sikt vil økt sparing gi et positivt bidrag ved at flere midler gjøres tilgjengelig for investeringer. På den annen side vil tilgangen på utenlandske sparemidler reduseres betraktelig ettersom framvoksende økonomier modnes. Til nå har de forsynt amerikanske husholdninger og bedrifter med billige varer og billig kapital. I framtiden vil en større grad av sparemidlene i de framvoksende økonomiene brukes til hjemlige investeringer i infrastruktur og annen byggevirkosomhet.

Samtidig er kostnadsnivået i Kina på vei opp. Kombinert med en styrking av landets valuta, bidrar det til redusert konkurranseevne og dermed mindre handelsoverskudd vis a vis USA. Disse handelsoverskuddene er en forutsetning for den kinesiske kapitaleksporten, fordi overskudd på handelsbalansen (eller mer presist driftsbalansen) tilsvarer at et land eksporterer den samme mengden med kapital. Det innebærer mindre tilgang på billige kinesiske varer og kapital enn tidligere.

Den offentlige gjelden i USA vil virke som en hemsko på den økonomiske utviklingen i det den private gjeldskrisen er over—med mindre myndighetene har en plan for hvordan gjelden skal reduseres. Dette kan bli vanskelig, gitt den demografiske utviklingen og det politiske klimaet i Washington.

### **Gryende optimisme**

Andre er mer optimistiske. Roger Altman, som var visefinansminister under Clinton, mener at harde tider kan følges av en ny opptur.<sup>16</sup> Blant de faktorer som vil bidra til dette er ny utvinningsteknologi for olje og gass,



---

---

en utvikling der USA leder an. Mest slående er veksten i skifergassutvinning. Dette betyr arbeidsplasser i energisektoren og billigere energi til bedrifter og forbrukere. Det betyr også at USA er i ferd med å bli selvforsynt med fossile drivstoffer, noe som vil ha sikkerhetspolitiske ringvirkninger (foruten negativ innvirkning på våre egne investeringer i Nordsjøen).

Lave energipriser og utsikter til amerikansk selvforsyning er bra for den økonomiske veksten, men ikke like bra for miljøet. Utviklingen har svekket oppslutningen om grønn teknologi. Det samme har skandaler rundt noen av de midlene som er kanalisert inn i selskaper som produserer solcellepaneler. Statlige subsidier til fornybar energi er i ferd med å kuttes dramatisk.

Det er vanskelig for myndighetene å satse riktig i forhold til framtidens teknologi. Ingen vet hva som vil være morgendagens løsninger på dagens utfordringer. I så måte vil det være mer fornuftig å satse på forskning enn å plukke vinnere og tapere blant dagens virksomheter. Her har republikanere et viktig poeng. De er imidlertid lite villige til å foreta nødvendige investeringer i slikt som infrastruktur og utdanning, områder der offentlig sektor spiller en viktig rolle.

#### 4. VEIEN TIL TRELDDOM

Presidentvalget i 2012 var et valg mellom to fundamentalt forskjellige visjoner for fremtiden, i følge Barack Obama. De motstridende visjonene dreier seg i stor grad om statens rolle og hvor mye som skal overlates til markedet. Der demokratene vil ta i bruk virkemidler for å hjelpe middelklassen og de som håper å bli en del av den, vektlegger republikanerne innbyggernes skaperkraft og ser heller staten som et hinder.

«Sjelden har alternativene amerikanere må velge mellom vært så klart definert», skrev republikanernes visepresidentkandidat Paul Ryan i *Roadmap for America's Future*. Han skisserte opp to mulige framtidsscenarioer—ett der staten vokser seg stadig større og ett der man overlater mer til privat sektor.

Staten vil fortsette å vokse uansett hvem som sitter i Det hvite hus, mener Lawrence Summers, som var finansminister under Clinton og økonomisk rådgiver i starten av presidenttiden til Obama. Han peker blant annet på en aldrende befolkning og økte kostnader knyttet til offentlige tjenester.

En aldrende befolkning betyr at stadig mer penger vil gå til pensjon og helse. Rundt en tredjedel av det føderale budsjettet brukes i dag på de som er over 65 år. I fremtiden vil denne aldersgruppen utgjøre en stadig større andel av befolkningen. Den voksende offentlige gjeldsbyrden tilsier i tillegg at en større andel av statsbudsjettet vil gå med til å betale renter på eksisterende gjeld.

Dette er realiteter innbyggere og politikere må forholde seg til uavhengig av om de er demokrater eller republikanere. Demokrater ønsker i liten grad å debattere disse spørsmålene fordi de ønsker å bevare tingenes tilstand. Unntaket er Clinton-demokrater, slik som Summers, som befinner seg i midten av det politiske spekteret. Republikanere synes på sin side å være grepet av ideologiske forestillinger om et slags statsløst samfunn, i det minste de som tilhører den mer radikale vingen av partiet tilknyttet Tea Party-bevegelsen.

Mangel på virkelighetsorientering på begge sider av det politiske spekteret gjør det vanskelig å diskutere viktige spørsmål knyttet til framtidens skatter, trygdeordninger og hvilke oppgaver man ønsker å tillegge de føderale myndighetene.

Republikanere av det mer radikale slaget, deriblant Paul Ryan, viser ofte til den østerrikske økonomen og samfunnstenkeren F.A. Hayek som inspirasjonskilde for den politikken de ønsker å føre. De synes å ha glemt at den "veien til trelldom" som Hayek skisserte i sin bestselgerbok med samme navn var en planøkonomi av den type som ble innført i Tyskland på 30-tallet og som britiske politikere og økonomer ønsket å videreføre etter krigen. Dette ville kreve stadig sterkere tvangsmidler som selv britiske sosialdemokrater ikke ville ønske å ta i bruk, i følge Hayek. Valget sto mellom et stadig mer autoritært samfunn eller en bevegelse i retning av en friere markedsøkonomi. Britiske politikere og økonomer valgte det siste etter et kortvarig planøkonomisk eksperiment.

Hayek var imidlertid ikke motstander av offentlige velferdsordninger. I *Veien til trelldom* (1944) tok han blant annet til orde for sosialforsikring i statlig regi og åpnet opp for at det offentlige skulle sørge for allmenn tilgang på helsetjenester.<sup>17</sup>

Er det virkelig en motsetning mellom økonomisk skaperkraft og offentlig velferd? Nei, mener Bill Clinton, som gjennom sitt politiske virke har vektlagt betydningen av relativt frie markeder og velfungerende velferdstjenester. Dette er til dels i tråd med den samfunnsmodellen Hayek skisserte som et ideal på 40-tallet.

Hovedbudskapet til Hayek er betydningen av fri prisdannelse og fri konkurranse for å sikre en effektiv bruk av de økonomiske ressursene og en stor grad av individuell frihet. Han så ingen motsetning mellom den individuelle friheten og det at staten kunne sørge for en viss grad av økonomisk trygghet.<sup>18</sup>

Man må med andre ord skille mellom reguleringsstaten og velferdsstaten. Begge har en rolle å spille, men reguleringer bør først og fremst sikte mot at markedene skal fungere godt, at man tar hensyn til miljøet og at arbeidstagere og forbrukere ikke utsettes for unødvendige farer—reguleringer som ble vektlagt i *Veien til trelldom*.

Amerikanske politikere har en tendens til å blande sammen de to rollene til staten. Både demokrater og republikanere har falt for fristelsen til å gripe forstyrrende inn i markedene for forbrukerkreditt og boliglån for å fremme sosialpolitiske målsetninger, framfor å vedta sosialpolitiske utgifter over statsbudsjettet. I tillegg har skattepolitikken blitt brukt som sosialpolitisk virkemiddel, noe som har ført til stadig flere fradrag og uthuling av skatteloven.

På sistnevnte område ser enkelte republikanere behovet for å rydde opp. Det kan gi rom for et skattekompromiss, der fradrag fjernes i bytte mot at enkelte skattesatser holdes på det nivået man hadde under president Clinton. Det avgjørende vil uansett være den effektive beskatningen. Når det gjelder velferdssystemet er det et klart behov for reformer, ikke minst grunnet ikke inndekkede velferdsforpliktelser i møte med en aldrende befolkning.

Skal det mye til for å få orden i statsfinansene? Utfordringene er mer politiske enn økonomiske. Litt høyere skatter for alle, fjerning av skattefradrag og tetting av smutthull i skatteloven vil bedre inntektssiden. Strammere kostnadskontroll i helsesektoren vil bedre utgiftssiden. I tillegg bør pensjonsalderen justeres ettersom levealderen stiger i befolkningen.

Hva med det overordnede målet for den økonomiske politikken? Begge partier snakker om vekst og amerikansk storhet. Vekst er vesentlig for å komme ut av en krise og redusere arbeidsledigheten, men høyest mulig vekst bør kanskje ikke være et mål i seg selv.<sup>19</sup>

Forskning på ulikhet og lykke viser at relativ inntekt, ikke bare den absolutte, er viktig i rike land. Kanskje viktigst av alt er følelsen av å lykkes i livet. Og den følelsen svinner fort hen hvis man ikke er i stand til å skaffe seg en jobb og tjene til livets opphold.

Staten spiller en viktig rolle når det gjelder å sikre en større grad av mulighetslikhet blant innbyggerne, spesielt med tanke på investeringer i humankapital. Mangel på kvalifisert arbeidskraft og store forskjeller i utdanningsnivå skaper inntektsskjevheter i USA og andre industriland. Myndighetene bør derfor investere mer i utdanning og gjøre det lettere for unge mennesker fra lavinntektshusholdninger å studere. Det er riktignok store utfordringer knyttet til det amerikanske utdanningssystemet som krever dyptgripende reformer, ikke bare mer romslige budsjetter.

Når det gjelder inntektsforskjeller knyttet opp til utviklingen i kapitalmarkedet, kan disse dempes ved visse reformer. Skatteregimet bør endres slik at kapital- og lønnsinntekt i større grad behandles likt. Samtidig bør finans- og pengevesenet reformeres med sikte på et rammeverk som forhindrer for kraftig kredittvekst. Dette innebærer en omlegging av dagens pengepolitikk og innføringen av et mer fornuftig reguleringsregime for finansnæringen, for å sikre en større grad av stabilitet og for å dempe de negative fordelingsmessige virkningene—fra mennesker med lav til middels inntekt til de med høy inntekt.

*Notatet er delvis basert på essayet "God morgen, Amerika!" som var på trykk i Samtiden nr. 4, 2012.*

**FORFATTER: Økonomisk historiker i Civita, Marius Gustavson. [gustavson@civita.no](mailto:gustavson@civita.no)**

## SLUTTNOTER

- 1 Rapporten skiller mellom de som har «lost ground» (55 prosent av befolkningen) og de som har «held their own» (45 prosent av befolkningen). Fler enn fire av ti voksne blant de som har «lost ground» sier at de har stått uten jobb i løpet av krisen. Til sammenligning var det mindre enn en prosent blant de som har «held their own» som sier de har stått uten arbeid. Litt over en tredjedel av de som har «lost ground» har hatt problemer med å betale husleien eller betale på boliglånet, mens ingen av de som «held their own» har hatt slike problemer. Ingen av de som «held their own» har hatt problemer med å betale regninger, mens 42 prosent av de som har «lost ground» sier de har måttet låne penger fra venner og familie for å betale regninger. Pew Research Center (2010), *One Recession, Two Americas*.
- 2 Henvising til kilder som beskriver og analyserer amerikanske inntektsforskjeller er å finne i følgende rapport: Marius Gustavson (2012), *Økonomisk ulikhet*, Civita.
- 3 CBO (2011), *Trends in the Distribution of Household Income Between 1979 and 2007*, Congressional Budget Office.
- 4 Pew Research Center (2012), *The Lost Decade of the Middle Class*.
- 5 Marius Gustavson (2012), *Økonomisk ulikhet*, Civita.
- 6 Claudia Goldin and Lawrence Katz (2008), *The Race between Education and Technology*, Belknap Press.
- 7 Tilgangen på videregående utdanning var lavere i sørstatene, og spesielt lav for den afroamerikanske befolkningen.
- 8 Den politiske reklamefilmen, opprinnelig kalt «Prouder, stronger, better», viste bilder av amerikanere på vei til jobb med en fortellerstemme som sa: «It's morning again in America. Today more men and women will go to work than ever before in our country's history. With interest rates at about half the record highs of 1980, nearly 2,000 families today will buy new homes, more than at any time in the past four years. This afternoon 6,500 young men and women will be married, and with inflation at less than half of what it was just four years ago, they can look forward with confidence to the future. It's morning again in America, and under the leadership of President Reagan, our country is prouder and stronger and better. Why would we ever want to return to where we were less than four short years ago?»
- 9 R. Glenn Hubbard, N. Gregory Mankiw, John B. Taylor og Kevin A. Hassett (2012), *The Romney Program for Economic Recovery, Growth, and Jobs*.
- 10 Gillian Tett (2012), «Watch house prices, stupid, for US election risk», *Financial Times*, 27. september.
- 11 Bruce Bartlett (2011), «The 'do nothing' solution to America's fiscal crisis», *Financial Times*, 22. november.
- 12 Mange så andre verdenskrig som et eksempel på hvordan staten kunne stimulere økonomien og forventet krise og stagnasjon da krigen var over. I antologien *Postwar Economic Problems*, publisert mot slutten av andre verdenskrig, hevdet Alan Sweezy at det amerikanske vekstpotensialet var permanent svekket grunnet mangel på investeringsmuligheter. Han trodde på videre teknologisk utvikling, men at den i liten grad vil gi rom for nye investeringer. Alan Sweezy (1943), «Secular Stagnation?» i Seymour E. Harris (red.) (1943), *Postwar Economic Problems*, McGraw Hill Book Co.
- 13 Marius Gustavson (2011), «Drømmen som brast», *Samtiden*, Nr. 2, 2011.
- 14 Robert J. Gordon (2012), «Is U.S. Economic Growth Over? Faltering Innovation Confronts the Six Headwinds», NBER Working Paper No. 18315.
- 15 Erik Brynjolfsson og Andrew McAfee (2011), *Race Against The Machine: How the Digital Revolution is Accelerating Innovation, Driving Productivity, and Irreversibly Transforming Employment and the Economy*, Kindle Edition.
- 16 Roger Altman (2012), «The US economy may surprise us all», *Financial Times*, 3. september.
- 17 «Nor is there any reason why the state should not assist the individuals in providing for those common hazards of life against which, because of their uncertainty, few individuals can make adequate provision. Where, as in the case of sickness and accident, neither the desire to avoid such calamities nor the efforts to overcome their consequences are as a rule weakened by the provision of assistance - where, in short, we deal with genuinely insurable risks -- the case for the state's helping to organize a comprehensive system of social insurance is very strong.» F.A. Hayek (1944), *The Road to Serfdom*.
- 18 «But there is no incompatibility in principle between the state's providing greater security in this way and the preservation of individual freedom.» F.A. Hayek (1944), *The Road to Serfdom*.
- 19 Den britiske økonomen Adair Turner tar til orde for at økonomisk vekst ikke lenger bør være det overordnede målet for den økonomiske utviklingen til industrilandene. Adair Turner (2012), *Economics after the Crisis*, MIT Press.