

Nyere trekk i den økonomisk-politiske tankegang i Norge

Tormod Andreassen.

Christiania Bank og Kreditkasse, Oslo.

SUMMARY: The article examines some of the most prominent issues in Norwegian economic policy in recent years. Both fiscal and monetary policy have led to structural problems in the Norwegian economy in the past, by mainly aiming at solving short-term problems. Improvements have and will come, however; important changes have been made in monetary policy, and the author is optimistic about coming reforms of the tax system.

1. Innledning

Jeg vil starte med å takke for at jeg har fått denne anledningen til å komme hit for å gi et bilde av utviklingen i norsk økonomisk-politisk debatt og tankegang¹. Jeg er glad for at danske økonomer også er interessert i utviklingen nord for dere, og ikke bare har øyne og sinn vendt sydover. Jeg ønsker især å rette søkelyset mot to forhold:

1. Kortsiktig stabiliseringspolitikk og målsettinger for økonomisk politikk på kort sikt.
2. Langsiktige målsettinger – behovet for strukturelle endringer i norsk økonomi.

Disse to generelle feltene er jo svært vide og kan ikke sees uavhengig av hverandre. Med tiden som er til rådighet, makter jeg bare å komme inn på noen få problemstillinger innenfor rammen av de to emnene. Jeg håper imidlertid at jeg skal greie å klargjøre noen av de problemstillinger vi står ovenfor i Norge. Jeg vil tro at disse problemstillingene heller ikke er ukjent i Danmark, selv om våre økonomier er ulike på mange områder.

Den økonomiske utvikling i Norge de siste 15 – 20 år illustrer klart målsettingskonfliktene mellom det kortsiktige målet om lav løpende arbeidsledighet og det langsiktige målet om balansert vekst. Politikernes streben etter en svært lav ledighet har bidratt til at vi i Norge nå sliter med strukturelle problemer. De økende oljeinntektene ga norske politikere i mange år handlefrihet til å føre en ekspansiv politikk for å holde ledigheten nede. Bruk av de høye oljeinntektene førte til store strukturelle endringer i norsk økonomi. Vi bygget ned vår konkurranseutsatte sektor og lot sektorer som i større eller mindre grad var skjermet mot internasjonal konkurranse vokse sterkt. Offentlig sektor har lagt godt på seg de siste 20 årene, og sektorer som produserer »tradeables« er redusert. Dette innebærer at

Foredrag i Nationaløkonomisk Forening den 31. januar 1990.

1. Jeg har hatt meget god hjelp av min kolega Geir Lunde i utarbeidelsen av dette foredraget. Den noe muntlige formen er beholdt i denne trykte utgaven.

Nyere trekk i den økonomisk-politiske tankegang i Norge

Tormod Andreassen.

Christiania Bank og Kreditkasse, Oslo.

SUMMARY: The article examines some of the most prominent issues in Norwegian economic policy in recent years. Both fiscal and monetary policy have led to structural problems in the Norwegian economy in the past, by mainly aiming at solving short-term problems. Improvements have and will come, however; important changes have been made in monetary policy, and the author is optimistic about coming reforms of the tax system.

1. Innledning

Jeg vil starte med å takke for at jeg har fått denne anledningen til å komme hit for å gi et bilde av utviklingen i norsk økonomisk-politisk debatt og tankegang¹. Jeg er glad for at danske økonomer også er interessert i utviklingen nord for dere, og ikke bare har øyne og sinn vendt sydover. Jeg ønsker især å rette søkelyset mot to forhold:

1. Kortsiktig stabiliseringspolitikk og målsettinger for økonomisk politikk på kort sikt.
2. Langsiktige målsettinger – behovet for strukturelle endringer i norsk økonomi.

Disse to generelle feltene er jo svært vide og kan ikke sees uavhengig av hverandre. Med tiden som er til rådighet, makter jeg bare å komme inn på noen få problemstillinger innenfor rammen av de to emnene. Jeg håper imidlertid at jeg skal greie å klargjøre noen av de problemstillinger vi står ovenfor i Norge. Jeg vil tro at disse problemstillingene heller ikke er ukjent i Danmark, selv om våre økonomier er ulike på mange områder.

Den økonomiske utvikling i Norge de siste 15 – 20 år illustrer klart målsettingskonfliktene mellom det kortsiktige målet om lav løpende arbeidsledighet og det langsiktige målet om balansert vekst. Politikernes streben etter en svært lav ledighet har bidratt til at vi i Norge nå sliter med strukturelle problemer. De økende oljeinntektene ga norske politikere i mange år handlefrihet til å føre en ekspansiv politikk for å holde ledigheten nede. Bruk av de høye oljeinntektene førte til store strukturelle endringer i norsk økonomi. Vi bygget ned vår konkurranseutsatte sektor og lot sektorer som i større eller mindre grad var skjermet mot internasjonal konkurranse vokse sterkt. Offentlig sektor har lagt godt på seg de siste 20 årene, og sektorer som produserer »tradeables« er redusert. Dette innebærer at

Foredrag i Nationaløkonomisk Forening den 31. januar 1990.

1. Jeg har hatt meget god hjelp av min kolega Geir Lunde i utarbeidelsen av dette foredraget. Den noe muntlige formen er beholdt i denne trykte utgaven.

vi står igjen med en uønsket struktur. Det er et stort behov for omstillinger i norsk økonomi. Det setter store krav til den økonomiske politikken fremover.

Som et paradoks kan også nevnes at vi har kjempet mot de strukturelle endringer ved å øke subsidieringen av enkelte næringer sterkt. Politikerne ønsket altså ikke virkningene av den politikken de førte! Dette er virkelig å bite seg selv i halen.

Sett i forhold til debatten som har foregått i de vestlige industriland de siste 20 årene, har vi etter min mening hengt en god del etter i Norge. Vi har vært mest opptatt av å løse de kortsiktige problemene, mens de mer langsiktige problemstillinger har vært i bakgrunnen, i hvert fall frem til siste halvdel av 1980-årene. Debatten om å effektivisere tilbudssiden i økonomien er nå kommet ut av mørket. Vi står foran en periode hvor vi vet at den internasjonale konkurransen intensiveres, bl.a. gjennom etableringen av EF's indre marked.

Troen på mulighetene for vellykket økonomisk styring og offentlig planlegging og inngripen har vært sterk i Norge, trolig langt sterkere enn i fleste andre land. Vi har vært mindre opptatt av de negative effektene av høye skatter, store overføringer over offentlige budsjetter, en stor offentlig sektor og et detaljert offentlig regelverk enn det man har vært internasjonalt. Dette hadde utvilsomt sammenheng med det politiske bildet i Norge med et sterkt Arbeiderparti med en velgeroppslutning opp mot 50 pst. helt frem til begynnelsen af 1970-tallet. Den sterke troen på offentlig styring hadde vel også sammenheng med den suksess de fleste følte en slik politikk hadde i 1950- og 1960-årene, til dels også på 1970-tallet. Det hadde nok også sammenheng med en relativt bred faglig enighet blant økonomer om at styringsmulighetene sett fra myndighetenes side var store. På slutten av 1970-tallet ble det etterhvert et mer nyansert syn på det man kunne oppnå gjennom detaljert styring, både blant økonomer og politikere. Dette skyldtes internasjonale impulser, men antakelig først og fremst at den økonomiske politikken på 1970-tallet viste seg i stor grad å ha vært mislykket.

Den økonomiske utvikling på 1980-tallet – især etter oljeprisfallet i 1986 bidrog til at enda flere ble skeptiske til den økonomiske politikken vi førte i Norge. Flere og flere innså at det ikke nyttet å motarbeide de økonomiske »tyngdelover«. Jeg vil særlig peke på at det i Arbeiderpartiet, som satt med regjeringsmakten fra våren 1986 frem til høsten i fjor, skjedde en betydelig endring i synet på den økonomiske politikken. I opposisjon (like før de fikk regjeringsmakten) satte det frem forslag om mer ekspanstive budsjetter og samtidig ønsket det et lavere rentenivå. Når det kom i posisjon gjennomførte det den hardeste finanspolitiske innstrammingspolitikken gjennomført i Norge. I tillegg strammet det også pengepolitikken til og lot dermed rentenivået stige.

Før jeg går nærmere inn på noen av de mest sentrale temaene i den økonomisk politiske debatt i 1980-årene og nå ved begynnelsen av det nye tiåret, vil jeg gjerne gi en grov oversikt over utviklingen i norsk økonomi i et litt lenger tidsperspektiv.

2. Den økonomiske utvikling i Norge etter 2. verdenskrig

Som i de fleste land, var den økonomiske politikken etter 2. verdenskrig preget av sterk statlig inngripen med rasjonering og priskontroll, både i varemarkedene og i kredittmarkedet. Oppbygningen etter krigen krevde at myndighetene aktivt styrte ressursbruken. Dessuten etterlot okupasjonsmaktene en økonomi med et likviditetsoverskudd som krevde styring dersom man skulle kunne holde inflasjonen under kontroll. Etterhvert som økonomien kom på fote ble reguleringene avskaffet, og for realøkonomien skjedde det i store trekk på begynnelsen av 1950-tallet.

Men, som i de fleste andre land, fortsatte reguleringene på kredittmarkedet. Disse ble avvirket i Norge først på midten av 1980-tallet. Reguleringene på kredittmarkedet, sammen med skatteendringer og -skjerpelser førte til meget høy investeringsaktivitet, men dessverre, kapitalen ble kanalisert til prosjekter med lav avkastning. Jeg kommer senere tilbake til dereguleringen av kredittmarkedet.

Den økonomiske utvikling i Norge på 1950- og 1960-tallet var preget av stabilitet og vedvarende vekst. Arbeidsledigheten ble holdt på et lavmål og prisstigningen ble holdt under kontroll. Utenriksøkonomien viste riktignok vedvarende underskudd, vesentlig som følge av det høye investeringsnivået i Norge. En hovedgrunn til den stabile utviklingen var en tilsvarende stabil utvikling i internasjonal økonomi. I tillegg til stabil internasjonal vekst, ga Bretton-Woods-systemet et valutakurs-system som fungerte som et nominelt anker. Det ga i Norge i likhet med i de fleste industriland en forholdsvis jevn inflasjon.

Etter sammenbruddet i etterkrigstidens internasjonale valutakurs-samarbeid og etter oljeprisøkningene på 1970-tallet ble, som kjent, internasjonal økonomi preget av lavere vekst og mer ustabilitet. I Norge fortsatte derimot veksten i samme tempo som på 1960-tallet. Utviklingen bar sterkt preg av at vi i Norge bygget opp en stor oljesektor og at vi var blitt en oljeøkonomi. Etter den internasjonale nedgangen som fulgte i kjølvannet av oljeprisøkningen i 1973/74, førte myndighetene i Norge en ekspansiv økonomisk politikk: Motkonjunkturpolitikk. Svekket internasjonal etterspørsel ble motvirket gjennom en kraftig stimulans av innenlandsk etterspørsel. Samtidig økte investeringene i oljesektoren betydelig. Den ekspansive økonomiske politikken bidro til å holde arbeidsledigheten nede, noe det stort sett var tverrpolitisk enighet om å gjøre, selv om de ulike partier var uenige om virkemidlene.

Den ekspansive politikken førte til et betydelig press i norsk økonomi, som bidro til tiltakende pris- og kostnadsvekst. Myndighetene forsøkt i en periode å påvirke inntektsoppgjørene gjennom såkalte kombinerte oppgjør, hvor skattepolitikken ble forsøkt brukt for å dempe lønnsøkningene. Dette er kjent som de s.k. Kleppepakken etter daværende finansminister Per Kleppe. I ettertid viste det seg at denne politikken var svært mislykket. Presset i norsk økonomi førte til sterk lønnsvekst og tap av konkurranseevne.

I tillegg til økende inflasjon bidro den sterke veksten i innenlandsk etterspørsel til en

kraftig importvekst. Utenriksøkonomien svekket seg kraftig. I 1978 ble vi tvunget til sterke innstramninger, og senere (1979/80) innførte man pris- og inntektsregulering for å få bukt med inflasjonen.

I løpet av 1970-tallet ble tradisjonell konkurranseutsatt sektor kraftig bygget ned i Norge, som følge av veksten i innenlandsk etterspørsel og svekkelsen av konkurranseevnen. Norsk økonomi ble følgelig mer og mer oljeavhengig i denne perioden.

I de første årene på 1980-tallet ble det ført en stram økonomisk politikk. Svakere vekst i innenlandsk etterspørsel sammen med virkninger av den langvarige svekkelsen av konkurranseevnen førte til økende arbeidsledighet. Politikken ble av denne grunn nok en gang snudd i ekspansiv retning. I tillegg unnlot man å endre skattesystemet, og gjennom liberalisering av kredittmarkedet stimulerte dette sterkt til privat låneetterspørsel. Den sterke konjunkturoppgangen midt i 1980-tallet ble resultatet av denne politikkomleggingen. Som følge av det betydelige presset innenlands økte importen kraftig, mens tradisjonell eksport ble svekket.

Når oljeprisene falt i 1986 fikk vi derfor i Norge et underskudd i utenriksøkonomien svarende til hele 8 pst. av BNP. Den norske kronen kom under et sterkt press og valutareservene ble tappet raskt til tross for skyhøye renter. Det var helt klart at den økonomiske politikken måtte legges om raskt. Myndighetene valgte å devaluere kronen og gjennomførte samtidig betydelige finanspolitiske innstramninger sommeren 1986.

Devalueringen – sammen med en meget uheldig nedgang i arbeidstiden gjennomført i 1987 – førte til at inflasjonen tiltok og virkningene av devalueringen på konkurranseevnen ble rask spist opp. For å dempe inflasjonen valgte myndighetene å sette tak på lønnsveksten gjennom bruk av lovverket. Virkningene av dette er at inflasjonen i Norge nå er lavere enn hos våre handelspartnere for første gang på over 10 år.

Innstramningene og gode internasjonale konjunkturer sammen med en kraftig økning i oljeproduksjonen har ført til at utenriksøkonomien nå viser betydelige overskudd. Fallende aktivitet har imidlertid ført arbeidsledigheten opp på et – etter norske forhold – meget høyt nivå.

Den økende arbeidsledigheten har nok en gang fått myndighetene til å endre kurs. I løpet av fjoråret ble det vedtatt tildels kraftige stimulansetiltak bl.a. gjennom opptrapping av arbeidsmarkedstiltak.

Den skisse jeg har gitt av den økonomiske utviklingen i Norge viser at den økonomiske politikken har blitt lagt om en rekke ganger. Dette har ført til en ustabilitet i norsk økonomi med perioder med sterk oppgang avløst av perioder med innstramninger og nedgang. Videre har myndighetene historisk benyttet devalueringer til å reparere på svekket konkurranseevne. Synet på valutapolitikk er tydelig endret i Norge, men fortsatt må vi betale fra tidligere »synder« gjennom høyere rente i Norge enn hos våre handelspartnere, til tross for lavere inflasjon og meget sterk utenriksøkonomi.

Dette er *noe* av bakgrunnen for å forstå utviklingen i økonomisk/politisk debatt i Norge. Jeg vil nå berøre noen av de felter som har vært mest sentrale i denne debatt i Norge i den senere tid.

3. Sentrale debatt-temaer på 1980-tallet

3.1 Deregulering av kredittmarkedet

På slutten av 1970-tallet og begynnelsen av 1980-tallet var reguleringene på kredittmarkedet et sentralt debatt-tema. Mange pekte på de uheldige konsekvensene av kvantumsreguleringer og lavrentepolitikk, både med hensyn til svekket mulighet for kortsiktig stabilisering og svakere langsiktig vekstpotensiale. Selv om det etterhvert ble bredere enighet om reguleringenes uheldige konsekvenser og manglende inntektsutjevneende effekt, opprettholdt myndighetene kredittreguleringer helt fram til midten av 1980-tallet. At myndighetene holdt på reguleringene såpass lenge var bl.a. begrunnet med at man ønsket lave renter for å stimulere investeringene og at skattesystemet burde endres først.

Myndighetene ønsket altså helt fram til midten av 1980-tallet å føre en lavrentepolitikk til tross for at det ble klarere og klarere at det førte til betydelige kostnader i form av »uriktig« ressursallokering. Systemet bidro til å svekke de langsiktige vekstmulighetene, ikke til å styrke dem, slik myndighetene ønsket gjennom å stimulere investeringene. Investeringene har vi riktignok greid å holde høye gjennom lavrentepolitikken. Vi har i Norge hatt et av de høyeste investeringsnivåer i den industrialiserte verden, omtrent på linje med Japan. Rente- og skattepolitikken har imidlertid ført til at avkastningen har vært svært lav. Dette har bidratt til at det har vært gjennomført mange investeringsprosjekter med lav samfunnsøkonomisk avkastning.

Etterhvert tvang imidlertid dereguleringen av kredittmarkedet seg frem. Kvantumsreguleringene ble delvis gjennomhullet ved at kreditten gikk utenom de kanaler som var regulert. Det s.k. gråmarkedet, (hvor kreditten gikk utenom regulerte kilder), vokste kraftig i første del av 1980-tallet. Myndighetenes kredittpolitiske styring ble kraftig svekket, fordi man ikke hadde virkemidler til å styre kreditten fra de nye kildene.

Reguleringene ble derfor i store trekk avskaffet i 1984. Dereguleringen skjedde imidlertid i en periode da myndighetene begynte å føre en mer ekspansiv finanspolitikk. Vi fikk derfor en meget kraftig økning i låneetterspørselen. Økningen ble forsterket av oppdemmede behov for kreditt etter en lang periode med reguleringer. Stadig økende boligpriser gjorde det »trygt« å låne penger. I tillegg var inntekstforventningene på det tidspunktet svært høye særlig p.g.a. høye oljepriser. Dessuten var skattereglene utformet slik at en betydelig del av renteutgiftene ble dekket av det offentlige. På dette tidspunkt ville det ha vært naturlig å øke rentenivået for å dempe kredittetterspørselen eller endre skattesystemet, men økningen i arbeidsledigheten i 1984 satte en stopper for det. På denne måten

bidro dereguleringen av kredittmarkedet til å forsterke oppgangen i norsk økonomi på midten af 1980-tallet.

Etter omleggingen av den totale økonomiske politikken i 1986, er den pengepolitiske styring lagt helt om. I de siste årene har myndighetenes hovedmål i pengepolitikken vært å holde valutakursen stabil. I tillegg har myndighetene hatt målsetting om å holde veksten i innenlandsk kreditttilførsel innenfor gitte rammer, når det utfra valutakursstyringen er mulig. Endringen har vist seg meget effektiv. I 1988 greide myndighetene for første gang på 1980-tallet å holde veksten i kreditttilførselen innenfor ønskede rammer, og i fjor opplevde vi at svingningene i den norske valutakurven ble dempet kraftig i forhold til de betydelige svingningene vi hatt de siste år.

3.2 valutakurspolitikk – valutareguleringer

Etter 1977 ble det foretatt hyppige devalueringer for å sikre konkurransevnen i en situasjon med sterkere inflasjon i Norge enn i omverdenen. I en situasjon med vedvarende press bidro devalueringene kun til å forsterke inflasjonsproblemene. Det var ikke ledige ressurser å omstille til konkurranseutsatt sektor. Devalueringene ble brukt som defensive, kortsiktige tiltak, som hadde svært negative virkninger på lenger sikt. Vi sliter ennå med virkningene av dette, både fordi devalueringspolitikken skrudde kostnadsnivået i Norge opp, og fordi det svekket tiltroen til norsk økonomi internasjonalt.

I den økonomiske politikken har det siden mai 1986 vært et hovedsiktepunkt å vise at man ikke ønsker å benytte devalueringer som et virkemiddel i den økonomiske politikken. I perioder med press mot kronen har man svart med økte renter. Dette, sammen med den klare forbedringen av de realøkonomiske forhold, har bidratt til at rentenivået i Norge har nærmet seg det internasjonale rentenivået, især i løpet av 1988.

Sentralbanken signaliserte i fjor økte ambisjoner i valutakursstyringen. Svingningene i den norske valutakurven ble redusert i forhold til tidligere år. Tidligere tillot man kurven å svinge i et intervall på om lag 2 1/2 prosentpoeng fra sentralverdien. I fjor begrenset svingningene seg til omtrent 1/2 prosentpoeng. Politikken har i perioder med valutautgang dermed gitt sterkere effekter på rentenivået på kort sikt, enn når man tillot en svekkelse av kronen eller tapping av valutareservene. Imidlertid har den nye politikken redusert gevinstmulighetene for aktørene i valutamarkedet gjennom spekulasjoner. Dette vil dermed dempe fremtidige spekulasjoner mot kronen, og dempe svingningene i rentenivået på noe lenger sikt. I tillegg har det positive realøkonomiske effekter, fordi det reduserer usikkerheten om valutakursutviklingen for aktører med valutarisiko. Dessuten viser det omverdenen at vi makter å styre valutakursen effektivt. Det vil trolig lette en eventuell norsk inntreden i det europeiske valutasamarbeidet.

Et norsk assosiert medlemskap innenfor valutakurssamarbeidet i EMS har vært livlig diskutert de siste årene. Jeg, og mange med meg, har gått kraftig inn for et norsk med-

lemskap. Ikke minst i den perioden hvor rentenivået i Norge ble liggende på et svært høyt nivå, som følge av usikkerhet om kursutviklingen på norsk kroner, kunne en norsk assosiering til valutakurssamarbeidet ha bidratt til redusert renteforskjell mellom Norge og utlandet. I løpet av det siste året har det blitt bred politisk enighet om at en norsk assosiering er aktuelt. En norsk søknad kan foreligge raskt. Myndighetene i Norge har sammen med Østerrike og Malta vært i kontakt med EF for å klargjøre visse sider ved valutakurssamarbeidet.

Enkelte har hevdet at man bør søke medlemskap allerede før vårens lønnsoppgjør for å øke disiplinen og for å forsterke signalene om at myndighetene overlater ansvaret om utviklingen i konkurransevnen til partene i oppgjøret. Jeg mener det er riktig og fornuftig.

Et tegn på at myndighetene ønsker et medlemskap er nedbyggingen av de norske valutareguleringene. Her har myndighetene besluttet å avskaffe samtlige reguleringer innen sommeren 1990, dvs. helt parallelt med nedbyggingen innen EF. Dette arbeidet er kommet forholdsvis langt allerede bl.a. gjennom åpningen av det norske obligasjonsmarkedet for utlendinger våren 1990. For innlendinger ble obligasjonsmarkedet liberalisert i desember i fjor. Også på dette området er det bred politisk enighet om reformene.

3.3 Strukturpolitikk på finansmarkedene

Strukturpolitikken overfor finansmarkedet er endret kraftig i løpet av det siste året. Utviklingen internasjonalt med større konkurranse har ledet myndighetene til å revurdere sitt syn på strukturen i det norske finansmarkedet. Det er bare få år siden Stortinget vedtok en relativt restriktiv politikk m.h.t. mulighetene for de største institusjonene å slå seg sammen. Regjeringen har gjennom sin godkjenning av sammenslåingen av Bergen Bank og Den Norske Creditbank og gjennom uttalelser signalisert at man nå akter å tillate fusjoner som gjør norske finansinstitusjoner mer konkurransedyktige overfor utenlandske konkurrenter. Det innebærer at det vil oppstå nye, mer slagkraftige enheter i det norske finansmarkedet i løpet av dette året. På finansmarkedet får vi meget kraftig demonstrert at sikring av innenlandsk konkurranse gjennom eierreguleringer o.l. lett fører til enheter som er for små til å være konkurransedyktige internasjonalt.

3.4 Stabiliseringspolitikk

Hovedformålet med den økonomiske stabiliseringspolitikken er å skape en balansert makroøkonomisk utvikling. Utfra min fremstilling av den økonomiske utviklingen går det klart frem at vi ikke har maktet dette i Norge. Tvert imot har den økonomiske politikken i Norge ført til store svingninger i norsk økonomi – ikke minst midt på 1980-tallet.

Endringen i pengepolitiske styring med stabilisering av valutakursen som hovedsiktepunkt, vil ventelig virke stabiliserende. Imidlertid kan effekter via skattesystemet redusere

de stabiliserende mekanismer fra pengepolitikken. Endringene i valutapolitikken begrenser imidlertid mulighetene for *aktiv* bruk av pengepolitiske virkemidler. Rentenivået vil i stor grad bli bestemt i utlandet i en liten åpen økonomi med frie kapitalbevegelser. En viss pengepolitisk handlefrihet vil det imidlertid være fortsatt – især på kort sikt. Et hovedspørsmål er hvordan finanspolitikken kan ventes å bli innrettet under disse nye rammebetingelsene.

Ambisjonsnivået i Norge har vært svært høyt m.h.t. å stabilisere konjunktursvingninger, især i forhold til utviklingen på arbeidsmarkedet. Dette har ført til at vi ofte har lagt om finanspolitikken når konjunktorene har svingt. Ikke minst har dette skjedd i perioder før valg. Problemet med dette er at både timing og dosering erfaringsmessig er vanskelig. Normalt settes tiltakene for sent inn p.g.a. at en nedgangskonjunktur ofte identifiseres for sent og doseringen har ofte blitt for sterk. Dette er et klassisk problem som bl.a. Milton Friedman pekte på. Dette har gitt en »stop-go« politikk i Norge med forsterkede konjunkturrelle svingninger.

I tillegg til vanskeligheter med å identifisere konjunktursvingningene, skaper sammenhengen mellom forventningsdannelsen i privat sektor og endringer i finanspolitikken styringsmessige problemer. Det er stor teoretisk og empirisk uklarhet om virkningene via forventningsdannelsen. Hvis f.eks. det foretas en innstramning via økning i skattenivået er det avgjørende for effektene om aktørene i økonomien oppfatter den som midlertidig eller varig. Dersom aktørene oppfatter innstramningen som midlertidig, kan virkningene bli små – dvs. at finanspolitikken blir lite effektiv. Økningen i skattene i Norge fra 1986 ble oppfattet som varige. Det førte til at effektene ble store og etterhvert større enn myndighetene ønsket. Den sterke nedgangen i etterspørselen hadde nok også sammenheng med selvregulerende mekanismer i økonomien, som ville ha bidratt til lavere etterspørsel uansett endringer i politikken. Jeg tok selv i 1986 til orde for en midlertidig økning av merverdiavgiften for å dempe etterspørselen og unngå devalueringer. Jeg er overrasket over at man verken i Norge eller internasjonalt bruker midlertidige endringer i merverdiavgiften i etterspørselsreguleringen fremfor pengepolitikk og dermed rentene.

Etter erfaringene med stimulanser og innstramninger både på 1970- og 1980-tallet burde vi nå etter min mening ha lært at de mer langsiktige problemstillinger bør få en mer sentral rolle i utformningen av den økonomiske politikken.

For aktørene i norsk økonomi har den økonomiske politikken snarere økt usikkerheten enn dempet den. Mangel på forutsigbarhet har økt risikoen knyttet til investeringer. I en periode med lave renter har dette trolig ikke ført til store konsekvenser. Når vi nå har endret pengepolitikken innebærer usikkerheten at investeringene på noe sikt kan bli for lave sett i forhold til langsiktige vekstbehov. En politikk med stabile rammebetingelser er derfor avgjørende for at vi i Norge skal unngå kapitalutgang og varig høy arbeidsledighet. Jeg mener at myndighetene bør senke sitt ambisjonsnivå noe i stabiliseringspolitikken.

Jeg mener likevel at man i visse tilfelle må bruke finanspolitikken i den kortsiktige styring. Erfaringene fra andre land hvor pengepolitikken alene er blitt brukt i den kortsiktige styring, er etter min mening ikke gode. Et eksempel på dette er situasjonen i Storbritannia, hvor man hittil ikke har vært villig til å benytte finanspolitiske virkemidler i den kortsiktige stabilisering. I tillegg er mulighetene for en aktiv pengepolitisk styring i en liten åpen økonomi, som den norske, begrenset.

Som jeg var inne på tidligere, har den raske bruken av oljeinntekter i Norge vært hovedårsaken til de problemer vi nå sliter med av strukturell art i norsk økonomi. Regjeringen har nå foreslått at det opprettes et statlig oljefond for å dempe bruken av oljeinntektene. De samlede statlige inntekter skal inngå i fondet. Hvert år skal Stortinget bestemme hvor mye av fondet som skal overføres til statsbudsjettet. Overskytende midler skal plasseres i utenlandske papirer og Norges Bank skal stå for driften av fondet. Men for at det skal ha virkninger, må det naturligvis legges de facto bindinger på finanspolitikken. Slik det er foreslått er det relativt lett for politikerne å bruke av fondet til gode formål. Fondet i Norge kan i noen grad sammenlignes med Gramm-Rudmann-Hollings-loven i USA, som også er et tiltak vedtatt for å legge bindinger på finanspolitikken. Vi har sett at politikerne (administrasjonen) der har klippet hull i det gjerdet man prøvde å sette opp ved å basere sig på urealistiske anslag for den økonomiske utviklingen m.v. I Norge behøver man ikke å trikse med anslag for å bruke av oljeinntektene. Dette gir grunn til en viss pessimisme om fondets virkning på den finanspolitiske disiplin. Forhåpentligvis gir de siste års erfaringer den viktigste ballast for politikerne når de i fremtiden skal holde fingrene vekk fra pengebingen, hvis det bli noen pengebinge i det hele tatt!

3.5 Langsiktig vekst – omstillinger

3.5.1. Kapitalavkastning

Så over til et annet sentralt debatt-tema de siste årene. I en årrekke har kapitalavkastningen i Norge vært langt svakere enn i våre konkurrentland. Noe av årsaken til det har vært lavrentepolitikken frem til begynnelsen av 1980-tallet. Lavrentepolitikken førte til lave kapitalavkastningskrav for realkapital. Dette er, som jeg har vært inne på tidligere, endret gjennom dereguleringene av det norske kredittmarkedet. Det innebærer at en av faktorene som har ført til den lave kapitalavkastningen er endret. Imidlertid sliter vi ennå med spesielt to faktorer som gir lav samfunnsøkonomisk avkastning på våre investeringer: Store overføringer til næringslivet over statsbudsjettet, og et skattesystem som bidrar til skattemessige disposisjoner som trekker avkastningen ned. I tillegg kan jeg nevne statsbankenes subsidierte utlån. Jeg vil ikke komme spesielt inn på det her.

3.5.2 Næringsstøtte

Som jeg nevnte tidligere, ble overføringene til næringslivet kraftig trappet opp i løpet av 1970-tallet. Dette gjaldt især landbruket, men også deler av industrien, som ble rammet av

internasjonal konjunkturedgang og svekkelse av konkurranseevnen. Fra 1973 til 1982 økte næringsstøtten reelt med 14.3 pst. pr. år eller i alt med over 230 pst! I 1982 utgjorde næringsstøtten 5.3 pst. av BNP utenom oljevirkksomhet og sjøfart. På 1980-tallet er næringsstøtten redusert, i 1988 var næringsstøtten kommet ned i om lag 3.2 pst. av BNP i Fastlands-Norge.

Selv om næringsstøtten er redusert på 1980-tallet, er den fortsatt svært høy i internasjonal sammenheng. Beregninger foretatt i Norge viser at tapet som følger av næringsstøtten er betydelig. For støtten til landbruket er det beregnet et samlet tap svarende til over 2 pst. av BNP i 1982/83. Dette svarer til hele 80 av bruttoproduktet i landbruket. En nedgang i overføringene kan derfor gi store gevinster, ikke minst for forbrukerne i første omgang. Det kan i sin tur gi lavere lønnskrav og derfor økt konkurranseevne i industrien.

Imidlertid har landbruket i en årrekke vist en utrolig evne til å forsvare subsidiepolitikken. De har hatt en bred politisk støtte. I det siste har Arbeiderpartiet vist at de er på glid i spørsmålet. I tillegg vil internasjonale avtaler kunne redusere landbrukets skjerming. Så det er rimelig å tro at støtten til landbruket og også andre næringer vil bli redusert fremover. Det vil i så fall gi betydelige effektivitetsgevinster for norsk økonomi.

3.5.3 Skattesystemet

Skattesystemet har i Norge i likhet med i andre land stått sentralt i debatten de siste år. Det er utarbeidet to store utredninger om skattesystemet, om personskattene i 1984 og om bedrifts- og kapitalbeskatningen i 1989.

Hovedelementet i forslagene fra kommisjonen som utredet personskattene var å utvide skattegrunnlaget gjennom reduserte fradrag, og å redusere satsene i inntektsbeskatningen. Dette var forslag som føyde seg godt inn i en internasjonal trend.

Selv om det er foretatt visse endringer i skattesystemet i retning av forslagene i utredningen, kan en ikke si at forslagene fikk fullt gjennomslag i det politiske miljøet i Norge. Avhengig av politisk farge gikk politikerne mot deler av de fremsatte forslag, slik at det ble umulig å få gjennomført en gjennomgripende skattereform. Isteden har man flikket på det eksisterende skattesystemet for å motvirke noen av de uheldige virkningene det ga. Bl.a. er skattegrunnlaget blitt betydelig utvidet; verdien av rentefradrag og andre fradrag er redusert gjennom økt bruttobeskatning.

Rentefradraget sammen med lavrentepolitikken bidro på hele 1970-tallet og frem til begynnelsen av 1980-årene til at realrentene etter skatt for de fleste var negative. Dette ga svært uheldige virkninger for ressursallokeringen. Dette gjorde det bl.a. svært lønnsomt å investere i bolig. Noe som dro boliginvesteringene og prisene på boliger opp. Tilsvarende var situasjonen også for annen fast eiendom. Denne situasjonen er totalt endret etter de endringene i skattesystemet. Realrenten etter skatt er nå relative høy – ca. 3-7 for de fleste lønnstakere.

I fjor ble en innstilling om bedrifts- og kapitalbeskatningen fremlagt. Hovedinnholdet i forslagene er å reformere skattesystemet ved å redusere skattesatsene både for bedrifter og personer og reformere kapitalbeskatningen. Dette vil man oppnå ved å:

- utvide skattegrunnlaget
- et mer nøytralt skattesystem ved samme beskatning av ulike typer kapitalobjekter
- gjøre skattereglene enklere og stabile over tid

Etter min mening er de forslagene som er lagt på bordet svært positive. Dersom de gjennomføres, vil de føre til at skattemotiverte investeringer dempes og at kapitalen kanaliseres til investeringsprosjekter med høyest samfunnsøkonomisk avkastning. Jeg tror at dette, ved siden av omleggingen av subsidiepolitikken, vil være det viktigste element i å øke kapitalavkastningen i Norge. I tillegg må de foreslåtte reformer også forstås i sammenheng med de endringer som er skjedd internasjonalt. Norges tilpasning til EF's indre marked krever en beskatning i Norge som ikke i for sterk grad avviker fra beskatningen i andre land. En reform som i store trekk følger forslagene over vil bidra til en harmonisering av norske skatteregler til internasjonale regler.

3.5.4 Lønnsdannelse

Etter perioden med økende oljeavhengighet er det nå bred enighet om at tradisjonell konkurranseutsatt sektor må styrkes i Norge. Oljeinntektene er for det første usikre, slik oljeprisfallet i 1986 tydelig illustrerte. I tillegg tappes oljeformuen med det nåværende produksjonstempo raskt ned. Dersom en benytter inntektene løpende, innebærer det at kun nåværende generasjon får glede av oljefunnene på norsk kontinentalsokkel. Fremtidige generasjoner vil kun sitte igjen med problemer med en økonomi som er ute av stand til å levere varer på internasjonale markeder til konkurransedyktige priser. Det er derfor av avgjørende betydning i den økonomiske politikken siktes inn mot styrking av det konkurranseutsatte næringslivet. Avgjørende for å få dette til er en forbedring av konkurranseevnen.

Etter to år med lønnsregulering står vi nå foran et inntektsoppgjør hvor partene i arbeidslivet skal forhandle seg til tillegg uten at myndighetene griper inn. Lønnskostnadene i Norge lå ved utgangen av 1989 over 20 pst. høyere enn hos våre konkurrentland. Dette setter krav til en forbedring av konkurranseevnen over flere år. I lønnsdannelsen må hensynet til konkurranseevnen få en mer sentral plass. Erfaringene fra lønnsdannelsen i Norge de siste 10-15 årene gir *isolert sett* ikke grunn til stor optimisme.

I Norge har vanligvis den eksportorienterte tungindustrien vært lønnsledende, bortsett fra i perioder med betydelig press innenlands. Eksportindustrien er kapital- og energiintensiv. Lønnskonstadene spiller en mindre rolle enn i andre deler av industrien og næringslivet forøvrig. I internasjonale høykonjunkturer er inntjeningen i eksportindu-

strien svært god. Normalt har lønnstilleggene, gitt i eksportindustrien i og like etter en internasjonal høykonjunktur, vært høye. Høye lønnstillegg i denne delen av industrien har vanligvis spredt seg til store deler av norsk økonomi. Denne lønnsdannelsen har i noen tilfelle slått ut i en lønns-prisspiral som har bidratt til svekket konkurransevne. Dette ble i store deler av 1970- og 1980-tallet forsterket av et betydelig press i norsk økonomi. Mot slutten av 1970-tallet og i de første årene på 1980-tallet forsøkte myndighetene, som jeg nevnte tidligere, å bøte på dette gjennom devalueringer. Dette forsterket imidlertid inflasjonsproblemen, og denne politikken er derfor forlatt. Det er derfor nå opp til partene i arbeidslivet å sørge for at lønnstilleggene blir moderate, slik at konkurransevnen utvikler seg i ønsket retning.

Et tankekors er at den energiintensive eksportindustrien først og fremst er basert på tilgang på billig energi. Slik prissystemet for elektrisk kraft er utformet, står kraftkrevende industri overfor lavere priser enn andre forbrukere. Prisene er også lavere enn marginalkostnadene ved å produsere energi fra nye kraftverk. Det innebærer at denne delen av industrien mottar subsidier gjennom lave kraftpriser. Dette bestrides av den kraftkrevende industrien som sier at de skal betale lavere priser fordi de er storkjøpere og fordi overføringskostnadene er lavere. Deler av grunnrenten ved elektrisitetsproduksjon overføres fra kraftverkene til industrien. Disse subsidiene styrker evnen til å by lønningene opp og bidrar dermed til å svekke våre totale konkurransevne. Mange mener derfor at prissystemet for elektrisk kraft må legges om, slik at alle brukere står overfor samme pris, som i balansert situasjon skal være like marginalkostnadene ved å produsere og overføre kraften. M.a.o. en viss prisdifferensiering kan tillates, men ikke en differensiering basert på markedsrett.

Situasjonen på arbeidsmarkedet er totalt forandret i løpet av få år. Tidligere hadde vi i Norge en ledighet på rundt 2 pst. eller endog i underkant. Vi hadde et konstant lønnspress fra stramheten i arbeidsmarkedet. Nå er arbeidsledigheten mellom 5 og 7 pst. avhengig av hvordan den måles. Det burde tilsi at en eventuell spredning av høye tillegg i eksportindustrien til det øvrige næringsliv blir mindre enn tidligere. Men det krever at fagforeningene tar hensyn til de arbeidsledige når lønnskravene utformes. Vi har ingen historisk erfaring å trekke på når det gjelder lønnsdannelse ved nåværende ledighetsnivå. Vi kjenner mao. ikke formen på Phillipskurven. Vi vet heller ikke om Phillipskurven er stabil. Erfaringer fra andre land tyder vel ikke på det. Snarere tyder utviklingen i Vest-Europa på at høy arbeidsledighet ikke virker tilstrekkelig lønnsdempende til at ledigheten går tilbake av seg selv. De data vi har for Norge tyder på at en ledighet på 2 1/2 – 3 pst. gir lønnstillegg som innebærer uendret konkurransevne. Med en arbeidsledighet som er det dobbelte av dette, bør det være grunn til å vente forholdsvis moderat lønnsutvikling fremover.

Et annet sentralt spørsmål i lønnsdannelsen er de institusjonelle rammene for lønns-

oppgjørene. I Norge har vi normalt hatt både sentrale og lokale forhandlinger. I de sentrale forhandlingene har lavtlønsspørsmål stått sentral. Ofte er det blitt gitt tillegg med lavtlønnsprofil. Etter de sentrale oppgjørene har det vært lokale forhandlinger, hvor fordelingsprofilen har gått i motsatt retning av de sentrale oppgjør.

I perioder vi ikke hadde lønnsregulering på 1980-tallet, ble om lag 70 pst. av tilleggene gitt lokalt. Selv om de sentrale organisasjoner tok ansvar for konkurranseevnen, bidro selve lønnsfastsettelses-systemet med lokale forhandlinger til at den totale lønnsvekst ble for høy. Lavtlønnsprofilen sentralt bidro også til svekkelsen fordi dette skapte en lønnsstruktur som ikke hadde et markedsmessig grunnlag. Jeg mener at det nå er helt nødvendig å se nærmere på dette systemet for lønnsfastsettelse. Enten får vi godta at lønningene fastsettes gjennom sentrale forhandlinger og godta de svakheter det kan medføre, eller helst bør vi *kun* ha lokale forhandlinger som tar utgangspunkt i den enkelte bedrifts økonomi ved lønnsfastsettelsen.

Et annet element som vil påvirke lønnsdannelsen fremover, er situasjonen i norsk næringsliv med lav inntjening og svak soliditet. Vekstutsiktene er begrensede, og det er stor overkapasitet i de fleste bransjer som leverer til hjemmemarkedet. Dette innebærer at behovet og mulighetene for å by opp lønningene er sterkt begrenset. Også dette taler for en forholdsvis moderat lønnsvekst fremover.

Alt i alt bør det være grunn til å tro at lønnsveksten i Norge bør bli såpass lav at konkurranseevnen forbedres i de nærmeste årene. Dette vil etterhvert kunne bidra til omstillinger i norsk næringsliv med vekst i konkurranseutsatte næringer etter en nedbygging over flere år.

3.5.5 Tilpasning til EF's indre marked

EF-debatten har vært moderat i Norge i de senere år. Etter beslutningen om opprettelsen av EF's indre marked er vårt forhold til Europa kommet opp på dagsordenen igjen. Likevel er de politiske partier svært forsiktige med å starte en generell EF-debatt i Norge. Sporene etter de debatt vi hadde i 1972 sitter fortsatt igjen. De politiske partier har derfor valgt å gå svært stille i dørene.

Uansett hva slag avtale Norge vil komme frem til med EF gjennom den EFTA-linje som er valgt, må norske politikere og norsk næringsliv tilpasse seg til EF's indre marked. Det betyr at rammebetingelsene i Norge i størst mulig grad må harmoniseres med rammebetingelsene i våre viktigste konkurrentland. Dette setter krav til en forgang, især m.h.t. skattereglene. Endrede skatteregler i tråd med de forslag jeg tidligere har nevnt, vil bety at det norske skattesystemet vil bli mer likt det vi finner i Europa. For myndighetene vil det generelt være viktig å føre en politikk som styrker effektiviteten og konkurranseevnen i norsk økonomi. Tilpasning til EF's indre marked innebærer at ambisjonsnivået må

økes. Sett med norsk øyne kan dermed det som nå skjer i Europa, være en god pedagogisk innfallsvinkel for å vinne bredere forståelse for å gjennomføre endringer som gir en bedre langsiktig utvikling i norsk økonomi.

Avslutning – konklusjoner

Jeg har vært inne på noen av de mest sentrale temaene som har vært oppe i den økonomisk-politiske debatt i Norge i den senere tid. Som det fremgår sliter vi med strukturelle problemer som er oppstått i en periode da politikken først og fremst var innrettet mot å løse kortsiktige problemer. Omleggingen av politikken etter oljeprisfallet innebærer at den nå forhåpentligvis vil ha et mer langsiktig mål; nemlig balansert langsiktig vekst. Myndighetene har tillatt arbeidledigheten å øke for å få til omstillinger i norsk økonomi. For å komme videre kreves endrede rammebetingelser gjennom:

- forutsigbar økonomisk politikk
- reformer i skattesystemet
- reduserte overføringer til ulønnsom virksomhet
- en lønnsdannelse som sikrer konkurranseevnen.

I tillegg må vi ta utfordringene fra de endringer som skjer internasjonalt både i Vest-Europa og i Øst-Europa. Jeg er forholdsvis optimistisk m.h.t. utsiktene. I og med at vi i utgangspunktet har tilpasset oss ganske dårlig, er potensialet for forbedringer stort. Min optimisme er også basert på at flere og flere både innen det politiske miljøet og innen nærings- og arbeidslivet har innsett at vi må gjøre noe. Likevel innebærer store endringer i rammebetingelsene at enkelte vil tape på omleggingene. Det vil derfor på mange områder bli en klar drakamp om de nødvendige endringene. Men jeg mener at vi kommer til å få betydelige reformer i den økonomiske politikken. Spørsmålet er vel hvor lang tid en slik prosess vil ta.