

Pengepolitikken og rammebetingelser for våre vareproduserende næringer

Sentralbanksjef Svein Gjedrem. Foredrag på Norsk Landbrukssamvirkens temakonferanse, Trondheim 11. januar 2002

Den økonomiske politikken i Norge er basert på nye handlingsregler for finanspolitikken og pengepolitikken. De nye handlingsreglene ble gjort offentlig av Regjeringen 29 mars i år, i forbindelse med framlegget av Regjeringens langtidsprogram. Inflasjonsmålet for pengepolitikken ble gjort gyldig straks. Handlingsregelen for finanspolitikken ble drøftet i Stortinget i juni. Et flertall sluttet seg til. Handlingsregelen for finanspolitikken innebærer at underskuddet på budsjettet over tid skal svare til den forventede realavkastningen av Petroleumsfondet.

Pengepolitikken rettes inn mot lav og stabil inflasjon. Inflasjonsmålet er satt til 2½ prosent. Lav og stabil inflasjon bidrar til stabilitet og vekst i økonomien. Erfaringsmessig blir høy inflasjon alltid etterfulgt av nedgangstider. Det er en fordel at pengepolitikken er forankret i et mål om lav og stabil inflasjon.

Pengepolitikken virker med et tidsetterslep. Inflasjonen i dag gir ikke tilstrekkelig holdepunkt for hva renten bør settes til nå. Våre analyser tyder på at en vesentlig del av virkningene av en renteendring vil komme innen to år. To år er derfor et rimelig tidsperspektiv for å nå målet om 2 ½ prosent inflasjon. Ser det ut til at inflasjonen med uendret rente blir høyere enn 2½ prosent, vil renten bli økt. Ser det ut til at inflasjonen med uendret rente blir lavere enn 2½ prosent, vil renten bli satt ned. Her er det symmetri. Det er like viktig å unngå for lav som for høy inflasjon.

Norges Bank la fram sin siste inflasjonsrapport 31. oktober. Vi ventet at prisstigningen blir rundt 2½ prosent om to år, hvis veksten i verdensøkonomien tar seg opp igjen som forutsatt. I mellomtiden kan prisstigningen bli noe lavere på grunn av nedgangskonjunktoren ute og fall i prisene på importerte varer. Det er en risiko for et dypt og mer varig tilbakeslag i verdensøkonomien enn det vi har lagt til grunn. Det vil i så fall føre til svakere økonomisk utvikling og lavere prisvekst enn antatt også i Norge. Oljemarkedet er dessuten labilt. Det var en tendens til lavere oljepris, men nå har oljeprisen økt til rundt 20 dollar per fat. Arbeidsledigheten har steget litt.

På bakgrunn av utviklingen de siste månedene og analysene i inflasjonsrapporten reduserte Norges Bank sine rentesatser overfor bankene med 0,5 prosentpoeng den 12. Desember. Vi ga samtidig uttrykk for at med uendret rente fremover er det, slik Norges Bank ser det, mer sannsynlig at inflasjonen på to års sikt blir lavere enn 2 ½ prosent enn at den blir høyere. Norges Banks signalrente, foliorenten, er nå 6,5 prosent.

I dag har vi et relativt stramt arbeidsmarked som blir reflektert i høy nominell lønnsvekst. I andre land er situasjonen en annen, med svak økonomisk utvikling og avtakende inflasjon. Det fører til at renten er høyere i Norge

Kronekursen målt mot våre viktigste handelspartnere har styrket seg med 7 prosent siden våren 2000, da den var svært svak. Det kan ses på bakgrunn av en relativt høy og økende rentedifferanse. Kronekursen er om lag 2,5 prosent svakere enn i 1990, og på samme nivå som midt på 90-tallet.

Usikkerheten om den internasjonale utviklingen har vært uvanlig stor. Terrorangrepet i USA 11. september kan ha påvirket adferd og reaksjonsmønster slik at historiske erfaringer ikke gir like gode holdepunkter som før. Det har vært tilbakeslag i USA, Japan og andre asiatiske land. Nedgangen i USA har smittet over på de europeiske økonomiene. Andre kanaler enn handel har trolig betydd mye. Kapitalmarkedene er globale, og foretak med virksomhet i mange land reduserer sine investeringer og driftsutgifter også i Europa og Asia når inntektene svikter i USA. Industriproduksjonen har falt markert i alle de store områdene i verdensøkonomien. I Norge har industriproduksjonen falt litt, men mindre enn i USA, Europa og Sverige. Norge tok på den annen side heller ikke del i oppgangen på slutten av 1990-tallet og inn i 2000.

Avmatningen internasjonalt kommer til uttrykk i prisene på de varene vi importerer. Vi venter et midlertidig fall i prisene på importerte konsumvarer. Det skyldes lavere råvare- og produsentpriser internasjonalt og dempet vekst i internasjonale konsumpriser og som følge av at kronekursen har styrket seg. Etter hvert som disse effektene uttømmes og den økonomiske veksten internasjonalt trolig tar seg opp igjen, vil importprisveksten kunne komme opp på et mer normalt nivå. Ekspansiv finanspolitikk, vekst i privat forbruk og fortsatt høy vekst i lønnskostnadene bidrar til høy prisvekst på hjemmeproduserte varer og tjenester.

Den nye handlingsregelen for finanspolitikken gir ifølge Regjeringens anslag en gjennomsnittlig årlig økning i bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet på knapt ½ prosent av BNP for Fastlands-Norge for årene 2002 til 2010. Rammene for statsbudsjettet ble diskutert og avklart i stortingsdebatten 27. og 28. November. Bruken av oljeinntekter økes med 6 milliarder kroner fra 2001, eller 0,6 prosent av BNP. Dette er i tråd med handlingsregelen. Det er vedtatt kraftige skatte- og avgiftslettelser. I påløpt verdi er det gitt lettelse tilsvarende 12 mrd kroner. Til sammenligning beløp skattelettelsene i forbindelse med skattereformen i 1992 seg til rundt 4 milliarder 2001-kroner.

Den nye handlingsregelen vil bidra til å stimulere aktiviteten i landet og til å holde etterspørselen etter arbeidskraft oppe i årene fremover. Med en årlig impuls til etterspørselen på rundt ½ prosent av BNP, vil bruken av ressurser i de tjenesteytende næringene stadig øke raskere enn ellers. Det er en risiko for at kampen om realressursene kan føre til fortsatt høyere vekst i næringslivets lønnskostnader enn hos våre handelspartnere. I så fall kan et slikt tap av konkurranseevne ikke motvirkes av kronekursen uten at inflasjonen øker.

Over tid vil størrelsen av den konkurranseutsatte delen av næringslivet påvirkes av hvor mye oljeinntekter som tas inn i norsk økonomi, men vil være uavhengig av pengepolitikken. En eventuell styrking av kronekursen kan likevel påvirke hvor raskt endringene i næringslivet skjer.

For å sikre stabilitet og lav inflasjon må innfasingen av oljeinntekter i norsk økonomi motvirkes av en strammere pengepolitikk enn ellers. Dette kan skje gjennom en høyere rente enn ellers, gjennom en styrking av kronekursen, eller begge deler. En slik kombinasjon av finans- og pengepolitikk virker ikke i favør av våre vareproduserende næringer, som må ta en vesentlig tilpasning når oljepenger skal finansiere økt velferd for norske husholdninger.

Da oljen gjorde sitt inntog i norsk økonomi i 1970-årene, ble deler av de fremtidige inntektene brukt på forskudd. Offentlig sektor ekspanderte kraftig, og norsk konkurranseutsatt industri ble bygd ned. Nedleggelse i næringslivet skjer erfaringsmessig ikke umiddelbart når lønnskostnadene vokser mye og konkurranseevnen svekkes, men når svekkelsen av konkurranseevnen har pågått i en tid, og utsiktene fremover er dårlige, er det en tendens til at nedgangen skjer raskt når den først kommer. Historisk har nedbyggingen av konkurranseutsatt sektor skjedd i bølger. Særlig i perioden fra 1977 til 1984 og fra 1987 til 1992 var det kraftig avskalling i industrien. Forut for begge nedgangsperiodene svekket industriens kostnadmessige konkurranseevne seg betydelig.

På bakgrunn av de siste årenes svekkelse av konkurranseevnen er det en risiko for at vi nå står overfor en ny periode med nedgang i industrien. For norsk industri samlet har lønnskostnadene de siste fem årene økt med om lag 10 prosentenheter mer enn blant våre handelspartnere.

Nærings- og nytelsesmiddelindustrien står for om lag 1/6 av antall årsverk i industrien. Næringsmiddelindustrien eksporterer rundt 1/4 av sin produksjon, i det vesentlige foredlet fisk. Eksporten av øvrige matvarer er liten. Av samlet tilgang på næringsmidler i Norge står importen for drøye 10 prosent. Næringsmiddelindustrien og jordbruket er i stor grad skjermet. Disse næringene konkurrerer i liten grad på det internasjonale markedet og er i relativt liten grad utsatt for konkurranse på hjemmemarkedet.

Gjennom 1990-tallet har lønnskostnadenes andel av verdiskapingen steget kraftig i næringsmiddelindustrien. Sett over tid, må det være en viss balanse mellom lønnskostnadene og den delen av inntektene som går til å betjene utgiftene på kapitalen, også for samvirkebedriftene. Både lønnsveksten og produktivitsveksten vil ha betydning for utviklingen i lønnsomheten. Samtidig avhenger lønnsomheten av utviklingen i prisene på de varene næringen produserer.

I 1994 ble det bevilget nærmere 1 milliard kroner til omstilling i den landbruksbaserte næringsmiddelindustrien. Tiltakene ble begrunnet med de utfordringene næringen ville møte gjennom endrede rammebetingelser, blant annet EØS-avtalen, nytt avtaleverk i GATT, forventet økt grensehandel og økt konsentrasjon i dagligvarehandelen. Ved utformingen av forslaget til støttetiltak tok næringsdepartementet utgangspunkt i at omstillingsprogrammet skulle bidra til en lønnsom og internasjonal konkurransedyktig industri. Det ble lagt vekt på tiltak som ville bidra til en rask forbedring av effektivitet i produksjonsapparatet.

Den kraftige veksten i lønnskostnadene de siste fem årene ser ikke ut til å hatt sitt motstykke i vekst i produktiviteten. Produktivitsveksten i næringsmiddelindustrien har i følge nasjonalregnskapet vært svak de siste 20 årene. Det har faktisk vært et gjennomsnittlig fall i produktiviteten på 1 prosent årlig. Det er betydelig svakere enn norsk industri samlet. Svak produktivitsvekst i næringsmiddelindustrien, og i grafisk industri og forlag, bidro i følge

Statistisk sentralbyrå vesentlig til at norsk industri har hatt lavere vekst i produktiviteten enn svensk industri på 1990-tallet. Det er grunn til å understreke usikkerheten i disse tallene - produktivitetstallene i nasjonalregnskapet er beheftet med stor usikkerhet og er vanskelig å tolke - men vi kan trygt si at vi ikke finner støtte for å anta at effektiviseringen i denne næringen har vært spesiell kraftig.

En kilde til å analysere utviklingen i næringsmiddelindustrien er Norges Banks database Sebra, som inneholder tall for alle aksjeselskaper som har levert gyldige regnskap til Brønnøysundregisteret. Samvirket er altså ikke omfattet av disse tallene. Tallene, som er fra 1988 til 2000, viser at lønnsomheten i næringsmiddelindustrien er klart lavere nå enn i første halvdel av 1990-tallet. De siste tre årene har lønnsomheten målt ved totalkapitalrentabiliteten vært på et særlig lavt nivå, selv om det har vært en viss bedring i løpet av 1999 og 2000. Tallene illustrerer at det har vært press på marginene i næringen i flere år.

For en næring som i stor grad er skjermet skulle det i utgangspunktet være lettere å velte økte kostnader over i prisene enn for næringer som er utsatt for direkte konkurranse fra utlandet. Økt oppmerksomhet om matvareprisene og strenge reguleringer kan ha hindret en slik overveltning. Økt konsentrasjon i varehandelen har dessuten trolig endret balansen mellom produsent og detaljist det siste ti-året.

Konkurransen fra utlandet tiltar. Grensehandelen med Sverige har økt betydelig de seneste årene. Gjennom Sveriges EU-medlemskap er matvareindustrien i økende grad utsatt for konkurranse ikke bare fra Sverige, men også Danmark og andre EU-land. Norske produsenter av landbruksvarer og næringsmidler kan ikke lukke øynene for dette.

En vesentlig svekkelse av den svenske kronen det siste halvannet år har bidratt til økte prisforskjeller mellom Sverige og Norge. Svenske kroner har svekket seg med rundt 15 prosent mot norske siden våren 2000. Alt annet likt betyr dette at svenske varer har blitt 15 prosent billigere målt i norske kroner.

I en undersøkelse fra Statistisk sentralbyrå utført i januar i fjor finner man at prisnivået på kjøttvarer i Sverige i gjennomsnitt var rundt halvparten av det norske, målt i samme valuta. Prisforskjellen på meierivarer er noe mindre, men fortsatt betydelige. En kanskje åpenbar årsak til disse prisforskjellene ligger i ulikt lønnsnivå i Sverige og Norge. Ser vi på hva en slakter eller baker i Norge får utbetalt i lønn hver måned i gjennomsnitt, ser vi at dette er betydelig høyere enn hva tilsvarende yrkesgrupper i Sverige mottar. For bedriftene er det imidlertid de samlede lønnskostnadene som betyr noe. Tar vi hensyn til at arbeidsgiveravgiften i Sverige er mer enn dobbelt så høy som i Norge blir forskjellen i lønnskostnader mindre enn det slakteren i de to landene opplever. Dersom vi i tillegg tar med at næringslivet i Sverige må betale en allmenn pensjonsavgift på 7 prosent av lønnsmidlene, blir forskjellen i lønnskostnadene i Sverige og Norge enda noe mindre. Lønnskostnadene i Sverige er likevel så mye som 25 prosent lavere enn i Norge.

Prisforskjellene på kjøtt og kjøttvarer i Sverige og Norge kan derfor ikke alene forklares av at lønnsnivået i Norge er høyere enn i Sverige.

En annen forklaring på prisforskjellene er antakeligvis å finne i prisen på råvarene. I Norge har vi valgt å skjerme matvareindustrien gjennom et omfattende importvern for matvarer. Det er samtidig naturlig å peke på de stramme begrensningene som i dag er lagt på denne industrien gjennom reguleringene av landbruket. Det er åpenbart grenser for hvor mye det er mulig å rasjonalisere driften i en næring hvor primærprodusentene er små og spredt over store avstander.

Landbruksindustrien står overfor betydelige utfordringer. Dere møter markedsmakt i detaljistleddet. Konkurransen fra utlandet vil være stor, tross i handelsbeskyttelse. Innfasing av oljeinntekter i norsk økonomi vil styrke mange tjenesteytende næringer og svekke posisjonen til de næringene som er mer konkurranseutsatt. Vi venter vesentlig strukturendringer og effektivisering av næringen som svar på disse utfordringene.