

# Økonomisk selvråderett i en global økonomi

Innlegg ved visesentralbanksjef Jarle Bergo, Partnerforums vårkonferanse, 9. mai 2001

## Innledning

Internasjonalisering er et stort tema som har mange fasetter - noe dagens program utvilsomt har vist. Jeg skal se på enkelte sider ved utviklingen mot en "global økonomi" og mulige konsekvenser av det for den "økonomiske selvrådet".

Som konferansens tittel innbyr til, vil jeg hovedsakelig se denne selvrådet innenfor nasjonalstatens rammer. Temaet er likevel både stort og vidt.

Jeg vil starte med et forsøk på å drøfte hva som kan tenkes å ligge i selvrådet og internasjonalisering og om vi har en global økonomi. Deretter får vi se på konsekvensene av dette for Norge og hvordan dette påvirker vår selvrådet og om dette er problematisk.

Svaret på det siste blir kanskje at det kommer an på øynene som ser, eller rettere, hva man mener om ønskeligheten av ulike økonomiske utfall.

## Om selvrådet

Diskusjoner om selvrådet degenererer ikke sjelden til munnhuggeri. Det kan derfor være tilrådelig med en "klinisk" tilnærming, og iallfall forsøke å etablere en definisjon av begrepet som ikke innbyr til spesielt sterke følelser.

Med full økonomisk selvrådet for nasjonalstaten forstår vi at representanter for nasjonalstaten ("myndighetene") bestemmer rammebetingelsene for økonomisk aktivitet i landet uten andre begrensninger enn de som følger av forhold internt i landet og naturgitte forhold. Rammebetingelsene vil bestå av lover og regler av betydning for økonomisk virksomhet, f eks mht. utforming av skattesystemet, disponering av offentlige utgifter og kanskje til og med å beslutte hva (deler av) resultatet av den økonomiske aktivitet skal være (jf de tidligere sentraldirigerte planøkonomier).

La oss tenkte oss at vi kan illustrere alle mulige beslutninger, og kombinasjoner av beslutninger, av betydning for økonomien som myndighetene kan treffe ved en to-dimensjonal figur, "beslutningsrommet".

Her er da selvrådet hel og ubeskåret. De land som kommer nærmest dette er trolig Nord-Korea og Cuba. Men selvsagt gjelder det begrensninger også for disse, tyngdeloven gjelder fullt ut og en kan ikke beslutte seg bort fra klima og geografisk beliggenhet. Derimot vil ikke WTO-avtalen legge formelle begrensninger på beslutningsrommet. Men beslutningsrommet begrenses likevel av andre nasjoners og økonomiske aktørers adferd. Cuba kan gjerne beslutte å selge bananer til USA for 1 cent pr kilo, men vil likevel ikke få solgt noe.

Tilsvarende gjelder det at vi i Norge kan ikke bestemme både at prisen på norsk olje skal være USD 40 pr fat og at utlandet skal kjøpe til den prisen. Så allerede i utgangspunktet er det mange begrensninger på beslutningsrommet, men vi vil ikke oppfatte dette som inngrep i selvråderetten.

Det ligger imidlertid en formodning i konferansens og foredragets tittel at vi nå påvirkes av noen utviklingstrekk som vi kaller "internasjonalisering" og "globalisering" som legger stadig større begrensninger på våre muligheter til selv å beslutte rammen for den økonomiske virksomhet i landet, dvs at beslutningsrommet krymper.

## Internasjonalisering og globalisering

*De utviklingstrekk vi tenker på er vel særlig at det skjer flere økonomiske transaksjoner og mer formidling av ideer, kultur og holdninger over landegrensene enn tidligere.*

Fra den offentlige debatten får en lett inntrykk av at internasjonal integrasjon og globalisering er noe nytt, eller i hvert fall har akselerert markert de siste årene. Det kan være noe i det, men det kan likevel være på sin plass å se på utviklingen i et lengre perspektiv. Allerede på slutten av 1800-tallet var det stor grad av åpenhet mellom økonomiene i Europa, både med hensyn til varer, kapital og arbeidskraft. Også mange økonomier utenfor Europa var relativt åpne.

Figur 3 viser at rett før første verdenskrig utgjorde vareeksporten om lag 9 prosent av verdens samlede produksjon. Verdenskriger og depresjonen på 1930-tallet førte til nye restriksjoner og fall i verdenshandelen. Først i 1970 var handelen tilbake på nivået fra begynnelsen av århundret. Vi merker oss imidlertid også en betydelig økning siden 1970. Utviklingslandene har bidratt til den kraftige økningen.

Det kan også være verdt å merke seg at netto overføringen av ressurser mellom land trolig ikke har økt siden slutten av 1800-tallet. Figur 4 viser en indeks for netto kapitalstrømmer basert på driftsbalansen i en rekke industriland og fremvoksende økonomier.

Derimot har brutto kapitalstrømmer økt betydelig, spesielt innenfor de siste 20 år. Den internasjonale valutavekslingen har tilnærmedesvis eksplodert, og i april 1998 ble den gjennomsnittlige daglige valutavekslingen anslått til nærmere 1 500 milliarder USD. Figur 6 viser tall for utlendingers andel av aktiva (finans- og realkapital). Den store økningen fra 1980 til 1999 avspeiler at for eksempel svensk kapital i økende omfang plasseres i Norge, samtidig som norsk kapital blant annet via oljefondet plasseres i Sverige. Kortsiktige fordringsforhold, som kan oppstå for eksempel i forbindelse med valutaveksling, hvor bruttobeløpene kan bli meget store, spiller også inn.

Det er vanskelig å få et overblikk over migrasjonen. Figur 7 viser at mens andelen av amerikanere som var født utenlands falt fra begynnelsen av 1900-tallet har denne andelen økt innenfor de siste tiårene. Andelen er fortsatt betydelig under nivået fra begynnelsen av 1900-tallet. Innvandringen til Norge har også økt betydelig i denne perioden.

La meg konkludere med at utviklingstrekkene ikke er entydige. Våre data indikerer at omfanget av handel, kapitalstrømmer og befolkningsvandring har økt betydelig siden annen verdenskrig. Utviklingen ser ut til å ha akselerert de siste 10-20 årene, men uten at det kan betegnes som et brudd med tidligere tendenser. Mest bemerkelsesverdig er kanskje utviklingen på finansmarkedene der integrasjonen ser ut å ha kommet langt de siste årene.

Hvor globalisert er Norge?

Tabellen viser at eksport som andel av BNP ligger klart over gjennomsnittet globalt. Likevel er ikke Norges eksport- og importandeler spesielt høye sammenlignet med andre små åpne økonomier. På finansmarkedene har vi blitt klart mer globaliserte: bruttofordringene på utlandet utgjør nå godt over 100 prosent av BNP, og vil øke kraftig fremover med oppbygging av oljefondet. Samtidig låner norske bedrifter og husholdninger mer i utlandet, noe som avspeiler utviklingen av kapitalrestriksjonene.

Også direkte investeringer - oppkjøp over landegrensene - har økt markert de siste årene. Beholdningen av norske direkte investeringer i utlandet utgjorde bare rundt 4 prosent av BNP i 1988, men har steget til rundt 1/5 av BNP nå. Norges direkte investeringer i utlandet økte med over 5 prosent av BNP i fjor.

Norge er medlem av et betydelig antall internasjonale organisasjoner - rundt 140 ifølge oversikt på UD's internettsider. For de fleste av disse stilles det krav eller utarbeides retningslinjer for medlemmenes adferd. På det økonomiske området er EØS og WTO de mest omfattende avtalene. Men også på mange andre områder, som for eksempel patentrettigheter og miljø, har vi påtatt oss forpliktelser som begrenser vårt handlerom. I tillegg kommer en rekke avtaler som berører forsvar og politikk mer generelt.

## Globalisering og selvråderett

Norge er altså sterkt integrert i verdensøkonomien. Hvordan virker så internasjonaliseringen inn på vår selvråderett? Spises beslutningsrommet opp?

Vi går tilbake til vår to-dimensjonale fremstilling av en kompleks verden, men må utvide begrepsapparatet noe.

Om beslutningsrommet er samlingen av alle mulige beslutninger og kombinasjoner av dem, så innfører vi nå i tillegg "utfallsrommet" som inneholder alle mulige utfall (mht. økonomisk resultat) som de økonomiske prosesser kan lede fram til, gitt beslutningsrommet.

Norge har valgt å ta del i internasjonaliseringen, vi har latt oss integrere i verdensøkonomien. Bakgrunnen for det har ikke vært tvang utenfra, men i det alt vesentlige økonomisk egeninteresse. Utnyttelse av komparative fortrinn gjennom handel og utvidede investeringsmuligheter gjennom kapitalliberalisering har gitt muligheten til langt bedre økonomiske resultater for landet. Dette gjelder nesten uansett hvorledes vi tenker oss å måle det samlede økonomiske resultat.

La oss tenke oss at et land går fra isolasjon og full selvråderett til et EØS-lignende forpliktende samarbeid med andre land. Dette vil legge begrensninger på hvilke beslutninger landet kan ta, direkte bl a gjennom forbud mot toll og restriksjoner på import og en fjerning av muligheten til å bevilge statlig støtte til næringsvirksomhet osv., og indirekte bl a ved at fri bevegelse av varer, kapital og arbeidskraft over landegrensene vil kunne begrense handlefriheten i utformingen av skattesystemet. (Med for store avvik i forhold til utlandet vil skattyterne forsvinne.)

På den annen side vil utfallsrommet øke og mange av disse nye resultatmulighetene vil for de fleste fremstå som betydelig mer attraktive enn de tidligere.

Det er ikke gitt at begrensningene på beslutningsrommet medfører begrensninger på utfallsrommet av noen betydning, men la oss likevel anta det. Det kan i alle fall oppfattes som et følelsesmessig tap at det er visse beslutninger vi nå ikke kan ta (selv om de samme resultatene kan oppnås på annen måte).

Fordelene ved internasjonalt varebytte og kapitalstrømmer kan vi for så vidt ha uten formelle avtaler. Det var langt på vei tilfelle i siste del av det nittende århundre og fram til første verdenskrig. Økonomiene tilpasset seg en slik situasjon, og tapene ble store da mye ble reversert i mellomkrigstiden som følge av at det ene land etter det andre innførte restriksjoner på handel, internasjonale betalinger og migrasjon. En avtale binder i noen grad opp vår handlefrihet, men den binder også opp andres og dermed gi større trygghet for at en tilpasning som utnytter komparative fortrinn m v vil kunne bestå.

La meg ta en annen illustrasjon av hvordan internasjonalisering, og nå av holdninger og kultur, kan begrense den økonomiske selvråderetten.

Det har over de siste tiårene på grasrotnivå internasjonalt vokst fram en klart negativ holdning til hvalfangst. Vi kan like det eller ikke og argumentere mot det med forskningen på vår side, men holdningen er der. Da kan det være bedre å "frivillig" begrense hvalfangst fremfor å holde på sin rett, men risikere boikott-aksjoner og problemer på områder som er langt viktigere enn hvalfangst. I dette tilfelle har internasjonaliseringen kun en negativ effekt på vårt handlingsrom.

Verden synes å bli vevd tettere sammen økonomisk. Vi må forholde oss til dette og Norge har i prinsippet valg mellom tre muligheter:

- Norge kan forsøke så vidt mulig å holde seg utenfor globaliseringen ved å legge restriksjoner på handel, kapitalbevegelser osv. Dette valget betyr imidlertid ikke at selvråderetten ikke blir påvirket; det legger bare særlige rammer rundt den økonomiske politikken. For det første vil Norge være nødt til å innrette den økonomiske politikken slik at den en forenlig med ønsket om en høy grad av isolasjon. For det andre vil utviklingen i verdensøkonomien fortsatt påvirke Norge hvis vi ikke isolerer oss fullstendig, og dette må vi ta hensyn til. Utfallsrommet ved dette alternativ kan bli ubehagelig lite.
- Vi kan velge integrasjon uten overnasjonale avtaler og forpliktelser. Igjen stiller det særlige rammer for den økonomiske politikken. Blant annet må vi være forberedt på brå endringer og kostbare reverseringer i næringsstrukturen.

- Vi kan velge å integrere oss som ledd i internasjonale avtaler eller ved medlemskap av internasjonale organisasjoner. Dette kan medføre tap av selvråderett, men gir også økt innflytelse - en mulighet til å påvirke de begrensninger så vel vi som andre skal måtte ta på seg.

For små land som Norge er det nok relativt begrenset hva vi kan gjøre for å endre den internasjonale utviklingen. Slik sett er globaliseringen en del av de rammevilkårene Norge står overfor. Isolasjon kan gi økt selvråderett, men innebærer samtidig andre begrensninger.

Selv om innflytelsen kan være forholdsvis moderat, har vi en klar egeninteresse i å forsøke å påvirke spillereglene for globalisering. Norges strategi har i hovedsak vært globalisering gjennom deltakelse i forpliktende samarbeid. Konkret må det bero på en politisk avveining om gevinstene ved integrasjon gjennomgående er større enn eventuelle ulemper som måtte følge av tap av selvråderett. Selv tror jeg at i svært mange tilfelle vil Norge klart være best tjent med å akseptere begrensninger på handlefriheten gjennom gjensidige avtaler som også pålegger andre forpliktelser. Vi avgir fordeler, men samtidig pålegges andre begrensninger.

I denne sammenhengen har vi sett med en viss bekymring på utviklingen de siste årene. Det er en tendens til at beslutninger, ikke minst med hensyn til internasjonale finansielle forhold, de facto om ikke de jure, treffes i mer eller mindre uformelle fora (Gx'er) der det for et lite land som Norge er vanskelig å innhente informasjon, enn si oppnå innflytelse. Målet må være at de viktigste beslutningene tas i internasjonale organisasjoner med bred representasjon. Vi ønsker ikke ensidig å tilpasse oss det andre bestemmer, iallfall ikke uten å kjenne beslutningsgrunnlaget.

Men internasjonalt forpliktende samarbeid innebærer også at vi må "ta det sure med det søte". Dersom vi ønsker fordelene EØS-avtalen gir oss, må vi også godta matsminkedirektivet. Vi kan i så stor grad som mulig søke å påvirke utformingen av regelverket, men vi kan ikke fritt velge bort enkeltelementer vi ikke liker. På samme måte som vi må godta EØS-avtalen som en pakke, må vi også gi og ta i andre sammenhenger. For å oppnå bedre markedsadgang for fisk og skipsfart i WTO-forhandlingene, må vi trolig gi noe på landbrukssiden - selv om vi forsøker å holde igjen så godt som mulig og inngå allianser med likesinnede.

Det er som jeg har vært inne på tidligere, ikke bare bindende avtaler som begrenser vårt handlingsrom. Ønsker vi å ha åpne grenser for å høste fordelene av globaliseringen, innebærer det ofte også mer udefinerbare begrensninger på den økonomiske politikken. La meg nevne et eksempel som ligger nær mitt eget virkefelt. I 1992 forlot Norge fastkurspolitikken, og utover på 1990-tallet gikk stadig flere land vekk fra fastkursregimer. Bakgrunnen for dette var blant annet at liberaliseringen av kapitalbevegelsene gjorde det vanskelig å motstå spekulative angrep og holde valutakursen fast. For Norge og mange andre land har ikke alternativet vært å gå tilbake til streng regulering av kapitalbevegelsene. En ting er at internasjonale avtaler begrenser våre muligheter til å gjøre dette. Noe annet er at det er høyst tvilsomt om fordelene ved slike reguleringer står i forhold til kostnadene.

Den grunnleggende målsettingen for pengepolitikken - lav og stabil inflasjon - kan vi nå ved andre virkemidler. Norges Bank styrer nå direkte mot et inflasjonsmål, i likhet med hva mange andre land har valgt å gjøre de siste årene. Dette kan sies å være et eksempel på en

innsnevring av beslutningsrommet som har liten innvirkning på mulighetene for å nå et bestemt resultat.

## Fremtidsperspektiver

*Har vi, eller er vi i ferd med å få en global økonomi som sterkt innsnevrer selvråderetten?*

Svaret tror jeg er både ja og nei. For de land som har valgt å åpne sine økonomier og utnytte de muligheter dette gir, gjelder det nå betydelig strengere krav til det å føre en ansvarlig makro-økonomisk politikk med vekt på å hindre at det oppstår store ubalanser, internt som eksternt, enn det gjør i lukkede økonomier som Nord-Korea. Dette er neppe så galt. At tydelige markedsreaksjoner roper varsko før selvråderetten er brukt fullt ut til å bringe økonomien i alvorlig ubalanse, er en fordel.

Et problem er at markedet ikke sjelden reagerer sent, men for sterkt når det først skjer (Mexico, Sør-Øst Asia). Likevel vil jeg hevde at internasjonaliseringens disiplinerende effekt samlet sett er en fordel.

Vi må videre anta at ny innsikt og bedret teknologi vil åpne nye muligheter for spesialisering og utnyttelse av komparative fortrinn. Kanskje særlig på tjenestesektoren synes slike muligheter å åpne seg. For små land kan det imidlertid være forbundet med betydelig risiko å forsøke å utnytte dette hvis det ikke er forankret i internasjonale avtaler som binder opp andre aktører. En videreutvikling av det internasjonale avtaleverket kan være en forutsetning for at vi skal kunne ha glede av utvidede muligheter. Internasjonale økonomiske transaksjoner (vare- og tjenestestrømmer, bevegelser av kapital og arbeidskraft, know-how og intellektuell eiendom over landegrensene) vil nok i økende grad bli underlagt et felles internasjonalt regelverk. Norge vil neppe ha avgjørende innflytelse på store deler av dette regelverk, men vi skal ha svært avvikende preferanser fra resten av verden for at det ikke skal være fordelaktig for oss å gå med i dette.

Det er imidlertid vanskelig å unngå at et slikt regelverk ikke også vil inneholde begrensninger eller påbud som synes ufordelaktige eller rett og slett "dumme". Da kan det være så sin sak nasjonalt å skulle forsvare og legitimere dette. Trolig er det lettere i det første tilfellet ("det var et krav fra de andre for å akseptere totaliteten") enn i det siste.

Ikke alt trekker i retning av økt internasjonalisering. Tjenesteproduksjonens andel av økonomien økte raskt, og selv om det her er unyttede muligheter for handel, vil tyngden av tjenester likevel være av en slik karakter at de må produseres nært til forbrukerne. Utviklingen mot et tjenstedominert samfunn kan slik sett redusere den internasjonale delen av økonomien relativt sett.

Det er all grunn til å tro at landene også fortsatt vil kunne leve ut sine ulike preferanser i rikt monn. Et eksempel kan være utviklingen i offentlig sektor i USA, Norge og Sverige de siste 40 år, en periode hvor internasjonaliseringen har vært økende. Selv om økt faktormobilitet stiller nye krav til utforming av skatte- og avgiftssystemet, har det vært mulig for landene å treffe helt ulike valg mht. offentlig sektors størrelse og rolle.

De tre landene startet ut temmelig likt i 1960 (forskjell 3,3 prosentpoeng) og endte i 1999 med en forskjell som var økt til 26 prosentpoeng. Også om vi ser på USA, et land med meget høy mobilitet sammenlignet med resten av verden, finner vi at betydelige forskjeller i skattnivå mellom delstater og "counties" synes å være opprettholdbare over tid. Men det er trolig en forutsetning at innbyggerne føler de "får noe igjen" for de høyere skatter!

Jeg er ikke spesielt urolig for at vi i Norge i fremtiden ikke skal ha muligheter til å skille oss ad fra andre i vår økonomiske tilpasning, selv om vi tar del i internasjonaliseringen. Hvis vi virkelig er så forskjellig fra andre når det kommer til stykke, da.