

Bra penningpolitik för regional utveckling, hur ser den ut?

Sentralbanksjef Svein Gjedrem. Innlegg på konferansen "Gränslösa samtal", Karlstad, Sverige, 9. mars 2005

Med forbehold om endringer under fremføringen. Foredraget inneholder ikke nye vurderinger av konjunktorene eller den aktuelle rentesettingen.

Innledning

Vi markerer i år at det er 100 år siden unionen mellom Sverige og Norge ble oppløst. Sett i ettertid forløp unionsoppløsningen smertefritt. Unionen med Sverige hadde ikke omfattet Norges indre anliggender. Et eget pengevesen og en egen sentralbank har historisk vært en viktig del av nasjonsbygging. Den norske Grunnloven av 17. mai 1814 hadde først ingen bestemmelser om et eget pengevesen¹. Dette ble først skrevet inn i Grunnloven i november 1814 fordi det ble fryktet at unionen med Sverige ville sette en stopper for arbeidet med et eget pengevesen. I 1875 vedtok Stortinget at Norge skulle slutte seg til den myntunionen som Danmark og Sverige hadde etablert to år tidligere. Danske, svenske og norske sedler og mynt sirkulerte og ble brukt som betalingsmiddel i alle de tre landene.

Åpne finansmarkeder, tette handelsbånd og et felles arbeidsmarked ga den gang som nå mulighet for høy økonomisk vekst og velstand. Et eksempel er Norsk Hydro, som ble etablert i året for unionsoppløsningen. Det var store investeringer som måtte til, og utenlandsk kapital var avgjørende for etableringen. I tillegg kan det være verdt å nevne at en svensk-norsk forbrødring var viktig for etableringen. Kristian Birkeland og Sam Eyde regnes sammen med svensken Marcus Wallenberg som Hydros grunnleggere.

Handelen mellom Norge og Sverige var betydelig, og flyten av arbeidskraft over landegrensen var ganske stor. På 1800-tallet ble det skapt et felles marked for handel med varer (mellomrikslovene), men i 1888 slo Sverige inn på en mer proteksjonistisk linje. I 1897 sa Sverige opp den såkalte mellomriksloven. Dette førte til et alvorlig tilbakeslag for norsk eksport.

Nære bånd mellom Norge og Sverige har derfor vært viktig. Det bidrar også til en god utvikling for regionene, særlig for regioner som ligger langt unna sitt nasjonale senter men nærmere det økonomiske senteret i nabolandet. Pengepolitikken tar ikke spesielle regionale hensyn. Men en pengepolitikk som verner om pengeverdien på lang sikt og søker å bidra til å stabilisere den økonomiske utviklingen på kort og mellomlang sikt, vil også være en fordel for regionenes utvikling.

Langsiktige økonomiske utviklingstrekk

Forløpet for prisstigningen og den økonomiske veksten var ganske lik i Norge og Sverige fra årene rundt unionsoppløsningen fram til begynnelsen av 1970-tallet.

Det er flere grunner: For det første har vi tatt del i og blitt påvirket av de samme konjunktorene i internasjonal økonomi. For det andre har vi nære handelsbånd, selv om det var tilbakeslag i mellomkrigstiden og i krigsår. For det tredje deltok begge land i lange perioder i ulike fastkurssystemer. Etter andre verdenskrig var vi del av det internasjonale fastkurssamarbeidet Bretton Woods.

Sett over perioden fra 1900 til 1970 vokste norsk og svensk økonomi årlig med henholdsvis 3,2 og 3,3 prosent i gjennomsnitt.

Norges fremvekst som oljelasjon markerer et skille. I Norge varte den økonomiske veksten ved. Fra 1970 og fram til i dag vokste norsk økonomi i gjennomsnitt med 3,4 prosent per år. Utbyggingen av petroleumssektoren og bruken av petroleumsinntekter bidro til forholdsvis høy vekst også i fastlandsøkonomien. I Sverige falt imidlertid veksten til i gjennomsnitt 2 prosent per år.

Norsk næringslivs konkurransevne

Etter at Norge ble en oljelasjon har konkurransevnen for norsk næringsliv svekket seg i forhold til svensk næringsliv. For det første har lønnsveksten i Norge vært noe sterkere enn i Sverige. For det andre har verdien av norske kroner målt i svenske kroner steget betydelig.

Veksten i lønnskostnadene i lokal og felles valuta var særlig sterk i Norge på midten av 1980-tallet og etter 1997. Lønnskostnadene for en svensk industriarbeider var i gjennomsnitt 8 prosent høyere per time enn en norsk industriarbeider i 1980 målt i samme valuta. I 2004 lå derimot timelønnskostnadene for en svensk industriarbeider nesten 20 prosent lavere². Norsk industris konkurransevne i forhold til svensk industri er nå nesten 20 prosent svakere enn gjennomsnittet for de siste 30 årene.

For å få 100 svenske kroner måtte nordmenn i 1970 betale nærmere 138 norske kroner. I dag trenger vi ikke betale mer enn drøyt 90 norske kroner. Styrkingen av den norske kronen har gjort det rimeligere å kjøpe varer og tjenester i Sverige.

Valutakursen synes i lange perioder å ha blitt påvirket av endringer i prisene på landenes eksport- og importvarer. I tiåret før 1983 styrket den norske kronen seg særlig sterkt mot den svenske. Dette falt sammen med at Norge opplevde en langt gunstigere utvikling i prisen på sine eksportvarer relativt til importvarer enn Sverige gjorde. Norges bytteforhold mot utlandet bedret seg. De kraftige oljeprisøkningene på 1970-tallet bidro.

Styrkingen av den norske kronen mot den svenske skjedde i praksis ved at svenske myndigheter devaluerte sin valuta mer enn norske myndigheter. Myndighetene devaluerte mot en kurv av flere valutaer. Den svenske regjeringen Palmes nedskrivning av den svenske kronen på 16 prosent i oktober 1982 var særlig stor. Finland svarte med å devaluere sin valuta med 6 prosent. I Norge presset industriledere og industriorganisasjoner for en nedskrivning også av den norske kronen. Norges finansminister Rolf Presthus karakteriserte den svenske beslutningen som et alvorlig tilbakeskritt for nordisk samarbeide³, og valgte å ikke svare med å endre verdien av den norske kronen.

Den økonomiske politikken i Norge og Sverige på store deler av 1970- og 1980-tallet kan sies å ha manglet langsiktighet og troverdighet. Dette bidro til store svingninger i produksjonen og sysselsettingen. Med lavrentepolitikk og devalueringer festnet inflasjonen seg på et høyt nivå. Hyppige devalueringer fra 1976 kunne ikke i lengden hindre at industrien ble svekket. De ble tvert imot selvforsterkende. De store svingningene kulminerte med lånefesten fra midt på 1980-tallet, først i Norge og deretter i Sverige. Lånefesten ble etterfulgt av dype økonomiske kriser.

Både Norge og Sverige måtte forlate fastkurspolitikken i 1992. En viktig årsak var friere flyt av kapital, dypere finansmarkeder og dermed langt sterkere kapitalbevegelser mellom land.

Sverige gikk i 1993 over til inflasjonsstyring i sin pengepolitikk. Landet var dermed blant de første til å innføre et system som siden skulle bli det vanlige for små og mellomstore økonomier. Riksbanken lyktes forholdsvis raskt å forankre prisforventningene og å holde inflasjonen i Sverige lav og stabil. Norge fulgte etter i mars 2001.

Når valutakursene flyter, vil kursen kunne tilpasse seg endringer i vekstutsikter og endringer i bytteforholdet på et lands eksport- og importvarer. Fra slutten av 1990-tallet har den svenske kronen svekket seg i forhold til den norske kronen. Norge har i denne perioden opplevd sterk prisutvikling på eksportprodukter som olje og aluminium, blant annet på grunn av høy etterspørsel fra Kina. Sverige har derimot blitt påvirket av lavere prisutvikling på blant annet informasjons-, teknologi- og kommunikasjonsvarer (IKT).

Den nære handelen mellom Norge og Sverige er gunstig for begge land. Selv om petroleumseksporten til Sverige økte kraftig fra 1970-tallet, hadde Norge fortsatt underskudd på handelsbalansen med Sverige.

Vi har trengt varer fra Sverige for å bygge opp vår petroleumssektor, og økt velstand har gjort oss i stand til å øke vår import av varer fra Sverige. Norge har dermed opprettholdt importandelen av tradisjonelle varer fra Sverige mens eksportandelen til Sverige har falt. Svakere konkurransevne for norsk næringsliv i forhold til svensk næringsliv er trolig en viktig årsak.

Når vi ser framover kan noen av de utviklingstrekkene vi har sett de siste 30 årene snu. Det er en ubalanse mellom kostnadsnivået i Norge og i Sverige. Forskjellen er ikke opprettholdbar på lengre sikt. Det høye kostnadsnivået norsk næringsliv har i dag, er tilpasset at vi bygger ut petroleumssektoren og jevnt faser inn bruken av oljeinntektene i fastlandsøkonomien. Etter hvert vil vi kunne dekke en mindre del av vår import med løpende oljeinntekter og trekk på oppsparte midler i Petroleumsfondet. Da må det norske kostnadsnivået dempes, også sammenliknet med det svenske. Kanskje vil konkurransevnen på lengre sikt bringes tilbake til nivået fra slutten av 1960-tallet, før Norge ble en oljenasjon. I denne tilpasningen, som kanskje vil starte om 5 eller 10 eller 15 år, vil en fleksibel valutakurs, med fall i den norske kronen mot den svenske, måtte spille en vesentlig rolle.

Hvor står vi nå?

Tollbarrierene for handel med varer er lave. Gjennom EU/EØS-avtalen åpnes det også opp for økt handel med tjenester. Kapitalmobiliteten er i løpet av 1990-tallet blitt større enn for

100 år siden. Frie kapitalbevegelser og fri handel gir mulighet for høy økonomisk vekst og velstand, men innebærer også utfordringer.

Konkurransen har økt for mange næringer. Arbeidsintensive prosesser blir flyttet til nye EU-land, blant annet til de baltiske landene. Multinasjonale konsern har til tider strømlinjeformet og samlokalisert de ulike produksjonsprosessene og distribusjonsleddene. Saab er blitt kjøpt opp av General Motors og Volvo av Ford. Det har til tider gitt opphav til uro for lokale myndigheter og arbeidstakere, blant annet i den tradisjonelle industribyen Trollhättan. I Norge har vi mange erfaringer med at store multinasjonale konsern legger ned sine nasjonale kontorer og virksomheter hos oss og etablerer skandinaviske hovedkontorer og lagre i Stockholm- eller i Malmö-/København-regionene. Både det norske kostnadsnivået og befolkningens tetthet har vært en ulempe for oss i denne strukturutviklingen.

Sverige har i noen grad møtt den sterke internasjonale konkurransen ved å utvikle nye og forbedre eksisterende produkter og prosesser. Landet har også fått en rolle som nordisk finanssenter ved å være hjemland for fire store finanskonsern. Norsk økonomi har som nevnt nytt godt av gode priser på våre eksportprodukter og nærhet til petroleumsvirksomhet gir norsk industri fordeler. Men samtidig kan vår oljeavhengighet og ensidige næringsstruktur gi grunnlag for en uro for den langsiktige utviklingen.

Avslutning

Pengepolitikkenes viktigste bidrag er å gi økonomien et nominelt anker. I dag er inflasjonsstyring i pengepolitikken det normale i små og mellomstore åpne økonomier. Valutakursene svinger, men aktørene har flere muligheter til å sikre seg. Etter at Sverige gikk over til inflasjonsstyring har landet opplevd en god vekst i produksjonen og lav og stabil inflasjon sammenlignet med foregående tiår.

Siden 2002 har prisstigningen falt kraftig både i Norge og Sverige. Fra desember 2002 til mars 2004 ble renten satt ned med i alt 5,25 prosentenheter i Norge. Styringsrenten i Sverige ble i samme periode satt ned med 2,25 prosentenheter, men fra et lavere nivå.

To år etter vi i Norge begynte å senke renten, kan det se ut til at prisstigningen er på vei opp, om enn sakte. Virkningen på rentefallet på etterspørsel, produksjon og sysselsetting har vært store.

Vi kan ikke regne med at renten vil virke likt fra en periode til den neste. Økonomien blir også utsatt for uventede forstyrrelser. Vi kan derfor ikke finstyre utviklingen i økonomien med renten, men hindre de største utslagene når økonomien blir utsatt for forstyrrelser. Erfaringene fra Norge og Sverige kan tyde på at inflasjonsforventningene holder seg stabile selv om prisstigningen svinger en del så lenge renten brukes aktivt for å dempe utslagene. Med våre svært åpne økonomier må vi kanskje godta noe større svingninger enn i en del andre land.

Fotnoter

¹ NOU 1983: 39 Lov om Norges Bank og pengevesenet, s. 105.

² Kilde: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene, Rapport nr. 1, 2005, foreløpig utgave. Det er i dette regnestykket tatt hensyn til både faktiske lønninger per arbeidet time og indirekte kostnader.

³ Aftenposten oktober 1982.