

Norsk økonomi. Kan den styres i en global verden?

Ved sentralbanksjef Svein Gjedrem, Stavanger Katedralskole, 19. november 1999

Fra Ryfylkeøyene, hvor jeg kommer fra, reiste vi til stevner her i Bethania tidlig på 1960-tallet. Det er et sterkt symbol på forandringen i Stavanger at bygningen nå er kjøpt av Stavangeren Kultur- & Revyscene (AS). Hva ville han tenkt, gamle Lars Oftedal, som også hadde ansvar for en lang rekke forsamlingshus i Ryfylke. Det religiøse livet i hans tid gikk hånd i hånd med stor økonomisk foretaksomhet. De var ikke svermere, men jordnære gudsyndere. Dikterne skrev ikke alltid pent om dem. Alexander Kielland karikerte dem. Arne Garborg skrev i et litt infamt øyeblikk at "*det er eit sterkt, tungt folk som ...trur på skillingen og trøyster seg til Gud*". Nå er det vel blitt mindre av det siste.

Det må ha vært en påskehelg, en skjærtorsdag i 1963 eller 1964, jeg var her på Bethania sist. Jeg er glad for denne anledningen til å komme tilbake hit for å predike om norsk økonomi og om styring i en global virkelighet.

Global og deregulert

Globalisering er et negativt begrep for mange. Globale markeder er syndebukk når arbeidsplasser legges ned eller flytter, når kronen faller eller stiger i verdi og når renten stiger. Er det grunn til å være bekymret for globalisering og friere flyt av varer, tjenester, arbeidskraft og kapital?

Globalisering betyr først og fremst at land er knyttet tett sammen. Hendelser i ett land griper inn i utviklingen i andre land. Kapital beveger seg i dag fritt over landegrensene mellom utviklede økonomier i hele verden.

I Stavanger har andre lands markeder og tilgang på utenlandsk kapital vært anvendt til å skape arbeidsplasser og økonomisk vekst. Folk fra andre land har gitt kunnskap og vist vei. Globalisering har fart godt med denne byen.

Det er lett å bli nærsynt og tro at nåtiden er spesiell. Heller ikke før første verdenskrig var det restriksjoner på varebyttet mellom Norge og resten av verden. Det var ingen restriksjoner på verken internasjonale betalingsoppgjør eller kapitalbevegelser over landegrensene. Nordmenn kunne fritt investere i utlandet. Utenlandsk kapital ble brukt til å bygge ut industrien i Norge.

Utbyggingen av oljesektoren, som startet for tretti år siden, ble finansiert av internasjonal kapital. Dessuten trakk vi på kunnskap og erfaring fra andre land. Utenlandske selskaper og arbeidskraft spilte en viktig rolle under utbyggingen av kontinentalsokkelen. Nå plasserer Norge store beløp i utenlandske aksjer og obligasjoner.

Tilbakeblikk på den økonomiske utviklingen i Stavanger

Havet og tilgang til naturressurser har preget Norges økonomiske utvikling. Det er tydelig i Stavanger, med fiske, skipsfart og senere også oljeutvinning som viktige næringsveier. Det har gitt oss rikdom, men gode tider har blitt avløst av nedgang, for virksomheten har vært risikofyllt.

For 150 år siden førte frigjøring av Storbritannias sjøfart og handel til store endringer i rammebetingelsene for norsk økonomi. Samtidig bygget mange andre nasjoner også ned handelsreguleringene. Norge nøt godt av dette. Vi kunne selge varer som sild og tømmer til andre land. Dette ga grunnlag for vekst i skipsfartsnæringen. Økt handel la også forholdene til rette for å frakte varer mellom fremmede havner. Fra å være verdens tiende største sjøfartsnasjon i 1840, ble Norge den tredje største i 1875. Verdien av det som ble produsert i økonomien - bruttonasjonalproduktet - ble omtrent tredoblet. Det tilsvarer en gjennomsnittlig årlig vekstrate på om lag 3 prosent. Vi må helt frem til etterkrigstiden, eller den såkalte "gullalderen", for å finne en tilsvarende lang vekstperiode. Det er ikke tilfeldig at begge disse periodene er kjennetegnet ved at reguleringene som begrenset handelen mellom land ble bygget ned.

Stavanger høstet store gevinster av at Storbritannia åpnet for handel og skipsfart. Eksporten av sild fant nye markeder. Innsigene av vårsild tok seg kraftig opp ved begynnelsen av 1800 tallet, og sildehandelen ble etter hvert byens viktigste næringsvei. Selv om silda var lunefull, dannet den grunnlag for en sterk ekspansjon. Eksporten steg fra 70.000 tønner til opp mot 300.000 ved midten av århundret. Fra 1845 til 1875 steg innbyggertallet fra 8.500 til over 20.000. I 1860 deltok 15.000 mann og 2.500 båter fra Rogaland i vårsildfisket ved Karmøy. Fisket måtte etter hvert søke nye farvann. Ferden gikk til Nord-Norge og Island. Dessuten forskjøv den økonomiske aktiviteten seg fra sild til skipsfart. Flåten vokste, og Stavanger utviklet seg fra å ha vært den 12 største sjøfartsbyen i 1806 til å bli den nest største (etter Arendal) i 1875.

I perioden 1870-1880 sviktet sildefisket helt, også i fjernere farvann. Samtidig var internasjonal skipsfart inne i en svak utvikling. Ratene var på full fart ned og konkurransen økte. Dampskipene vant fram på bekostning av seilskutene. Det forsterket problemene for Stavangerflåten, som først og fremst bestod av seilskuter. To bærende bjelker for byens økonomi sviktet samtidig, og byen gikk inn i en alvorlig nedgangsperiode med konkurser og lokal bankkrise.

I nedgangstid skapes grobunn for ny virksomhet og vekst. Byen var på leting etter nytt næringsgrunnlag. Etter nedgangen på 1870- tallet vokste det frem en ny industri som skulle prege byen langt inn i neste århundre. Ideen hadde sitt utspring i skipsfarten og behovet for å skaffe sjøfolk i langfart næringsrik kost for å forhindre skjørbuk. Hermetikkindustrien, som hadde sin spede start da Stavanger Preserving Co åpnet den første hermetikkfabrikken i 1873, fikk etter hvert følge av Chr. Bjelland & Co.

I hele perioden før første verdenskrig var kronekursen knyttet til en gullstandard. Det betyr at omfanget av sedler og mynt var bundet til sentralbankens gullbeholdning. I en periode hadde vi felles mynt i Norge, Sverige og Danmark og var dermed medlem av en myntunion.

Pengeverdien var stabil, det var verken inflasjon eller deflasjon. Ved utbruddet av første verdenskrig ble gullstandarden midlertidig opphevet. I mange land ble en vesentlig del av statens utgifter til krigen finansiert ved å trykke penger i stedet for å øke skattene. Resultatet ble en kraftig økning i prisnivået og "dyrtid". Spekulanter tok raske gevinster mens småsparere og vanlige lønnsinntakere fikk sine verdier spist opp av inflasjon. I 1920 var kronens verdi i forhold til gull redusert til omtrent en 1/3 av verdien i 1914. Etter krigen tok Norges Bank sikte på å føre kronen tilbake til omtrent halvparten av gammel verdi i forhold til gull. Dette omtales gjerne som paripolitikken; myndighetene tok sikte på å bringe pengeverdien tilbake til "pålydende". Paripolitikken er knyttet til ett navn; sentralbanksjef Nikolai Rygg. Han var sønn av en skomaker her fra byen. Rygg fikk i oppgave å rydde opp i pengeforholdene etter krigsårene og jobbetiden som etterfulgt dem. Perioden med paripolitikk blir ofte forbundet med nedgangstid, deflasjon og høy arbeidsledighet. Vi må imidlertid huske på at jobbe- og dyrtiden like etter krigen antakelig medførte at et tilbakeslag var uunngåelig.

Samtidig gjeninnførte flere europeiske land restriksjoner på handel og betalinger. Internasjonal økonomi gikk inn i en svært urolig periode med både vekst og sterk tilbakegang, særlig etter børskrakket i 1929. Stavanger ble særlig hardt rammet av nedgangen i internasjonal handel. Byen hadde et ensidig næringsgrunnlag. I 1930 var nærmere 30 prosent av de yrkesaktive knyttet til industri og håndverk - den høyeste andelen i hele landet. Over halvparten av disse var direkte sysselsatt i hermetikkindustrien, mens en stor andel av de øvrige hadde arbeid knyttet til virksomhet som leverte varer og tjenester til hermetikkindustrien. Med unntak av 1924 og 1932 ble hermetikkindustrien rammet av både usikker og dårlig ressurstilgang. I følge folketellingen i 1930 hadde Stavanger den høyeste arbeidsledigheten av alle byer i landet (20,2 prosent mot 14,6 prosent som landsgjennomsnitt).

Gjenreisning, sivil bruk av ny teknologi fra krigstiden og en gradvis friere verdenshandel ga et stekt økonomisk oppsving etter andre verdenskrig. Den norske handelsflåten vokste i takt med verdenshandelen. I perioden 1949-73 stod brutto fraktinntekter fra sjøfart for 35-40 prosent av den samlede eksportverdien. I denne perioden vokste byens største arbeidsplass, Rosenberg Mekaniske Verksted raskt. Fra tidlig på 1950-tallet var det om lag to sjøsettinger per år, og skipene ble stadig større. Den første 16.000 tonner ble bygget i 1952, og rekorden ble nådd da "Berge Edda" på 162.000 d.w.t. ble levert i 1970. Stavangerflåten økte fra 520.000 d.w.t. i 1955 til 1,8 millioner d.w.t. i 1970. Mens produksjon og eksport i de øvrige industrialiserte landene stadig ble dreid i retning av mer bearbejdede ferdigvarer, var den norske vareeksporten fortsatt preget av halvfabrikata og råvarer. Norsk økonomi var derfor fortsatt svært avhengig av og sterkt påvirket av prisutviklingen for et lite antall varer og tjenester. Derfor har lønnsomheten i eksportbedriftene vært kjennetegnet ved større svingninger enn i mange andre (europeiske) land.

Etterkrigstiden fram til begynnelsen av 1970-tallet omtales gjerne som en "gullalder". Perioden var kjennetegnet ved stabile forhold i de internasjonale finansmarkedene. Gjennom Bretton Woods avtalen ble det i 1944 utarbeidet et rammeverk med faste, men justerbare valutakurser. Amerikanske dollar var ankervaluta i fastkurssystemet. Endringer av valutakursen var ikke lengre bare et nasjonalt anliggende, men måtte med få unntak godtas av samtlige 44 medlemsland. I hele denne perioden kostet en amerikansk dollar 7,14 kroner.

Etableringen av Bretton Woods avtalen må sees i lys av de dårlige erfaringene man gjorde i mellomkrigstiden. Deflasjonspolitikken som mange land førte i den første mellomkrigstiden, ble etterfulgt av en periode med konkurrerende devalueringer. Men fastkurssystemet var ikke robust. Da ankerlandet USA finansierte Vietnamkrigen og store velferdsreformer ved å øke volumet av dollar i omløp, brøt det sammen i 1971. Samtidig bidro raske teknologiske endringer og utvikling av nye finansielle instrumenter til at kapitalreguleringene ble mindre effektive. De fleste reguleringer ble etter hvert avvirket i løpet av 1980-tallet.

Siden begynnelsen av 1970-tallet har en rekke finansielle kriser rammet enkeltland og områder. Etter oljeprisøkningen, først i 1974, og senere i 1979, oppstod det store betalingsubalanser mellom de oljeproduserende landene på den ene siden, og industri- og utviklingslandene som var avhengige av å importere olje på den andre. Det skapte grunnlag for sterk vekst i det internasjonale kapitalmarkedet. Land som fikk underskudd i sin utenriksøkonomi, kunne finansiere import av konsum og investeringsvarer med lånopptak i utlandet. Men kapitalen ble i mange tilfeller for lett tilgjengelig. Da var det fristende å utsette å tilpasse strukturen i økonomien til de nye rammebetingelsene med høye oljepriser og dyrere import. Grunnlaget ble lagt for den internasjonale gjeldskrisen på begynnelsen av 1980-tallet.

Senere har flere kriser rammet det internasjonale finansielle system. Finansieringen av den tyske gjenforeningen bidro til sammenbrudd i fastkurssystemet i Europa i 1992 og -93. I 1997 og 1998 preget krisen i Asia og Russland det internasjonale finansielle system.

Finanskriser oppstår ofte fordi utviklingen i finansielle markeder ikke har grunnlag i de faktiske økonomiske forhold. Da kan det utvikles såkalte finansielle bobler som, når de sprekker, utløser finanskriser. Dette er ikke noe nytt. Stavanger hadde sin egen lokale finansielle boble i 1880-årene. Den er behørig skildret i Kiellands Fortuna. Det var voldsom vekst i kreditt og spekulasjon i "vareveksler" som ikke representerte faktiske verdier. "Jobbingen" dannet grunnlag for rask fortjeneste, og det hele endte i konkurser og banker som gikk over ende.

Et høydepunkt i boka er det følgende:

" Men da klokken gikk til ett, kom Taraldsen travende - det gamle bud fra Norges Bank; han løp alltid i smått lunt og svinget med armene.

Foran Marcussens pult stanset han og hilste; et uvisst smil dirret på hans gamle ansikt, i et han spurte:

"Det er - hm!- naturligvis en forglemmelse?"

"Hvilket!" sa Marcussen tørt.

Smilet forsvant ganske, og åndeløs av overraskelse spurte Taraldsen igjen:

"Skal Deres veksler ikke innfris i dag?"

"Nei."

"Hr. Marcussen! Folk sier de er en spøkefull mann; men dette -"

"Jeg spøker ikke - for fanden!"

Gamle Taraldsen rettet seg; hver mann satt bøyet over sitt arbeidet; alene lille Rasmus' øyne møtt hans. Gutten var blek av skrekk; han begynte å forstå.

Også for gamle Taraldsen begynte det å klarne; men straks etter ble han igjen ganske forvirret; for han kjente hele omfanget av dette; hele byens vekselforbindelser hadde han i

sitt hode; og skjønt han jo hadde sett meget av denne art i sitt lange liv, var det alt sammen småting imot det som nu skulle skje.

Han skalv i målet, da han nesten høytidelig spurte:

"Skal Carsten Løvdahls papirer gå til protest?"

"Ja - "svarte Marcussen uten å se opp.

Gamle Taraldsen luntet ut av kontorene; men på trappen møtte han Aktiebankens bud:

"Er det sant?- Taraldsen?"

"Nu styrter hele byen," svarte den gamle og slo ut med armene."

Kiellands beskrivelse av en finanskriser og av konsekvensene var realistisk. Slik skjedde spekulasjonen og slik skjer det rett som det er også i vår tid, men i andre typer finansobjekter enn den gang.

Ressurser, teknologi og strukturendringer

Etter oljeprissjokkene på 1970-tallet og sammenbruddet i det internasjonale fastkursssystemet, fulgte det en periode med svært høy inflasjon og lav vekst i verdensøkonomien. Også i Norge opplevde vi at inflasjonen økte sterkt, men utviklingen i oljeprisen skulle få en annen virkning på vår økonomi enn i andre industrialiserte land.

I 1966 la den første borerigg, "Ocean Traveller", ut i Nordsjøen med Stavanger som base. I desember 1969 ble petroleumforekomstene på Ekofiskfeltet funnet, og i 1970 erklærte Phillips Petroleum feltet som drivverdige. En ny epoke i norsk økonomisk historie tok fatt: "oljealderen". Det stod egentlig ikke så godt til i Stavanger på den tiden. Næringslivet i byen hadde ikke helt fulgt med. Byen var i relativ nedgang. Oljen gav nye muligheter som byen utnyttet svært godt.

Prisoppgangen på olje i 1974 gav et voldsomt sjokk til verdensøkonomien. Den svake økonomiske veksten som fulgte, rammet særlig internasjonal skipsfart. Men inntektene fra olje- og gassutvinningen førte til at vi kunne opprettholde den innenlandske bruken av varer og tjenester. Utbyggingen av velferdsstaten med store inntektsoverføringer til husholdninger og bedrifter førte til sterk vekst i tjenesteproduksjonen og store omstillinger for norsk økonomi.

Figuren viser utviklingen i sysselsettingen fordelt på næringer over tid. På slutten av 1800-tallet var jordbruk og fiske den viktigste sektoren. Disse næringene holdt nokså godt stand fram til 1930-årene. Deretter har andelen falt betydelig. Det tok tid før industrien ble en stor sektor målt ved sysselsetting. Dette har sammenheng med at den kraftkrevende industrien som ble utbygd etter århundreskiftet krevde relativt lite arbeidskraft. Industrisysselsettingen var på det høyeste fra 1950 og fram til 70-tallet. De siste 30 årene er andelen sysselsatte i industrien nesten halvert. Motstykket til utviklingen i primærnæringer og industri, finner vi i offentlig sektor, hvor andelen nesten er fordoblet. 1/3 av de yrkesaktive er nå sysselsatt i stat og kommune.

Verdiskapingen i den delen av økonomien som konkurrerer med utlandet, har ikke avtatt like mye som utviklingen i sysselsettingen kan antyde. Dette henger sammen med at den produksjon hvert årsverk skaper øker raskere i industrien enn i tjenesteytende næringer og

offentlig forvaltning. Det er fordi ny teknologi og mer effektive maskiner fører til at en person (stadig) kan produsere mer. Det samme er ikke mulig i samme grad i næringer der arbeidskraft er den viktigste innsatsfaktoren, som f.eks. i helsepleie og skolevesen.

Av figuren ser vi at industriens andel av den samlede verdiskapingen i fastlandsøkonomien økte fram til midten av dette århundre, men den har siden falt. Over samme tidsrom har offentlig sektors andel økt fra vel 10 prosent til 22 prosent.

Historisk har reduserte andeler for produksjon og sysselsetting i industri og sjøfart falt sammen med økte andeler for produksjon og sysselsetting i offentlig sektor. En tilsvarende utvikling finner vi også i andre i land. I den industrialiserte verden har etterspørselen etter tjenester økt sterkere enn etterspørselen etter varer de siste tiårene. Avskallingen i industrien har imidlertid trolig vært sterkere i Norge enn i de fleste andre industriland. Inntektene fra oljeutvinningen har bidratt til at vi i stedet for å produsere varer selv kan importere disse fra utlandet. Den arbeidskraften som tidligere var sysselsatt i produksjonen av disse varene, er da tilgjengelig for andre sektorer som produserer tjenester vi ikke kan kjøpe fra utlandet.

Produksjonen og inntektsstrømmen fra olje og gassreservene vil skje i en avgrenset tidsperiode. Oljen kan bli en "episode" i norsk økonomisk historie, som silda var for Stavanger. En epoke i oljeindustrien nærmer seg nå slutten.

Investeringene knyttet til utbyggingen av kontinentalsokkelen nådde ett historisk toppnivå i 1998 med 80 milliarder kroner. Det tilsvarer godt og vel 8 prosent av den samlede verdiskapingen i fastlandsøkonomien i fjor. Kjennskapet til eksisterende olje- og gassreserver og resultat av tidligere års letevirkosomhet tilsier at behovet for ytterligere investeringer på sokkelen er mindre. Det betyr færre oppdrag fra oljeselskapene til verkstedindustrien. Vi står foran nye strukturendringer i økonomien. Olje- og gassvirkosomheten vil nok prege Stavanger i mange år fremover, men det er ikke grunnlag for å vente at dette vil være en sektor i fortsatt vekst. Liknende situasjoner har byen stått overfor før.

Variierende oljeinntekt og økonomisk stabilitet: Hollandsk syke og Petroleumsfondet

Vi regner med at olje- og gassproduksjonen vil nå toppen om to-tre år. Deretter vil produksjonen holde seg høy noen år, for så å avta nokså markert. Samtidig vil utgiftene til Folketrygden øke. Det henger sammen med at de store barnekullene etter krigen blir alderspensjonister.

I 1999 regner vi med utgifter til alders- og uførepensjoner på om lag 8 prosent av det vi skaper av verdier i Norge, eller BNP. Denne andelen vil trolig dobles i løpet av de neste 30 årene. I dag forsørgeres hver pensjonist av mellom 4 og 5 i yrkesaktiv alder. Om tretti år vil det bare stå litt over 3 yrkesaktive bak hver pensjonist.

Inntektene fra oljeutvinningen er ikke "vanlig" inntekt. Det er en omplassering av formue fra olje og gass i Nordsjøen til finansielle fordringer (eller "penger").

Oljeprisen og de samlede petroleumsressursene bestemmer verdien på formuen. Dersom oljeprisen faller og forblir lav, blir vi som nasjon mindre formuende. Tilsvarende, dersom oljeprisen stiger og forblir varig høy, har vår nasjonalformue økt og vi har blitt rikere. Når vi bruker av oljepengene tærer vi på landets formue. Det betyr at fremtidige generasjoner står igjen med en mindre formue enn om oljepengene ikke hadde blitt brukt.

Oljen har gjort oss rikere, og satt oss i stand til å forbruke mer enn om vi ikke hadde funnet oljen. Den bør imidlertid tilhøre "alle", både nålevende og kommende generasjoner. Det er en krevende utfordring å forvalte denne formuen på en slik måte at velferden til både dagens og fremtidige generasjoner øker.

Dersom vi tror at oljeprisen i fremtiden vil være høyere enn i dag, er det fornuftig å vente med å pumpe oljen opp. Internasjonale klimaavtaler og teknologisk utvikling kan tilsi at oljeprisen over tid snarere vil falle enn stige. Vi vet likevel lite om dette. Vi kan like gjerne tape som vinne på å vente. I alle tilfeller har oljeselskapene sterke incentiver til rask utvinning når de først har investert i et felt. Det har i stor grad blitt bestemmende for tempoet.

Det er flere problemer knyttet til å bruke oljepengene fortløpende. For det første krever de store fremtidige pensjonsutbetalingene til Folketrygden tilsvarende fremtidige inntekter til offentlig sektor. Uten oljepengene må ordinære skatte- og avgiftsinntekter finansiere utbetalingene.

Det betyr at de som er yrkesaktive om 20-30 år - det vil si flertallet av dere - må betale adskillig høyere skatter enn dagens yrkesaktive. Anslag tyder på at inntektsskatten vil måtte øke med 12-15 prosentpoeng, bare for å finansiere økningen i pensjonsutgiftene. En så sterk skatteøkning vil føles som en byrde. For det andre krever bruk av disse inntektene tilgang på kvalifisert arbeidskraft i de sektorene vi vil bruke penger på. Hvis vi ønsker å satse på helse og utdanning, vil knapphet på sykepleier og lærere bli enda mer prekær enn i dag. Mangel på kvalifisert arbeidskraft vil ellers skape lønnspress og inflasjon. Et tredje moment er at vi trenger flere ben å stå på når oljeproduksjonen etter hvert avtar eller den dagen oljeprisen faller mye. En for sterk utbygging av skjermede næringer vil føre til at kunnskap og virksomhet i konkurranseutsatte næringer går tapt. Da blir det krevende og tungt å bygge opp igjen en industri som kan skaffe oss eksportinntekter når verdien av oljeeksporten avtar.

En for rask ekspansjon i skjermet sektor basert på usikre og kanskje forbigående økninger i oljeformuen kan lede til en tilstand som økonomene omtaler som "Hollandsk syke". Navnet henspiller på den økonomiske utviklingen i Nederland i 1970-årene. Landet fikk store inntekter fra gassutvinning på slutten av 1960-tallet. Inntekten ble brukt til å øke utgiftene i offentlig sektor. Resultatet ble høy lønnsvekst. Industrien tapte konkurransevne. Det gav en rask nedbygging av industrien som førte til store problemer da gassinntektene falt på 1980-tallet.

For å bidra til at vi kan motvirke en liknende utvikling i Norge, er Statens petroleumsfond etablert. Gjennom Fondet blir en stor del av statens pengestrøm fra olje og gassvirksomheten investert i internasjonale aksjer og obligasjoner. Vi bygger opp en nasjonal finansformue i utlandet, som gir inntekter i form av renter og utbytte.

Den andelen av statens oljeinntekter som ikke anvendes innenlands, går inn på Petroleumsfondets konto i Norges Bank. Fondets midler plasseres deretter i aksjer og obligasjoner i utlandet.

Oppbyggingen av en finansformue i utlandet ivaretar hensynet til at også kommende generasjoner skal nyte godt av oljeformuen. Samtidig bidrar Fondet til stabilitet i statens finanser på lang sikt. Jo større det blir, desto mindre avhengige av utviklingen i olje- og gassprisene vil vi bli i fremtiden.

Petroleumsfondet skal dessuten virke som en støtdemper mot kortsiktige svingninger i oljeinntektene. Siden store deler av pengestrømmen fra oljevirkosomheten tilfaller staten direkte, vil svingninger i oljeprisen i første omgang føre til at avsetningene til fondet varierer i størrelse. En endring i oljeprisen vil dermed ikke påvirke omfanget av varer og tjenester som ytes av offentlig sektor. Dette gjør norsk økonomi mer robust overfor svingninger i oljeprisen og dermed mindre oljeavhengig, også på kort sikt.

Vi kan si at oljeinntektene kommer inn i norsk økonomi gjennom et ytre og et indre kretsløp. Det innebærer blant annet at kortsiktige endringer i oljeprisen ikke skal påvirke innretningen av den økonomiske politikken. Hvis skillet mellom de to kretsløpene skulle bryte sammen, og bruken av oljeinntektene svinge mer i takt med oljeprisen, ville vi få en ustabil økonomi.

La oss anta at oljeprisen midlertidig øker med 10 kroner per fat, eller litt under halvannen dollar fatet. Det er en liten endring i oljeprisen, godt innenfor de normale variasjonene fra ett år til det neste. Statens inntekter - og dermed budsjettoverskuddet - vil da øke med rundt 10 milliarder kroner det første året og 12-13 milliarder kroner det neste året. Det tilsvarer nærmere 1 prosent av Norges årlige BNP. Hvis de økte inntektene blir tatt inn i økonomien gjennom økte utgifter eller reduserte skatter i statsbudsjettet, blir den samlede etterspørselen innenlands påvirket. Økte utgifter krever en økning i det offentliges bruk av realressurser - først og fremst arbeidskraft. Da er 1 prosent av BNP svært mye. Dersom økningen i oljeinntektene på denne måten brukes innenlands, tilsvarer det for eksempel nesten halvparten av den årlige veksten i fastlandsøkonomien i et normalår. Hvis også den private delen av økonomien vokser, og økonomien allerede er nær kapasitetsgrensen, vil en slik politikk raskt føre til et sterkt press på ressursene i økonomien. Det gir opphav til lønns- og prisstigning. Tanken bak Petroleumsfondet er at inntektene fra en slik mindre økning i oljeprisen skal tilflyte fondet og plasseres i utlandet, og at økningen i oljeprisen ikke påvirker budsjettet forøvrig. I så fall vil de økte inntektene ikke påvirke den innenlandske økonomien, men investeres i utlandet gjennom Petroleumsfondet.

Hva kan pengepolitikken bidra med?

Hva er pengepolitikken rolle? Først og fremst å sørge for stabile priser og stabil verdi for den norske kronen. Da vil pengene opprettholde sin verdi over tid. Det skapes ikke vekst og fremgang av å trykke mer penger.

I et riktig langt perspektiv har inflasjonen gjennomgående vært lav, med unntak av perioder med krig, samt på 1970- og 80-tallet. Kriger er kjennetegnet ved at seddelpressen gjerne

settes i gang. Kriger er upopulære nok, om de ikke også skulle fullfinansieres med økte skatter.

Pengepolitikken trenger et anker. Fra midten av 1800 tallet valgte stadig flere land (uavhengig av hverandre) å binde pengeverdien til gull. Norge innførte sølvstandarden i 1842, og gikk over til gull i 1874. Sentralbanken var pliktig til å veksle penger til gull hvis publikum ønsket det. Omfanget av sedler og mynt var bundet til sentralbankens gullbeholdning i det enkelte land. Bare en økning i gullbeholdningen kunne øke pengemengden. Siden mengden gull i verden er begrenset, innebar derfor dette systemet at pengeverdien var nokså konstant. Da var også valutakursene mer eller mindre låst (avhengig av tilgang til nye gullforekomster).

Etter hvert som de finansielle markedene utviklet seg i takt med økende handel, overtok enkeltvalutaer gullets rolle som anker. Da er prisveksten knyttet til prisveksten i ankerlandet. Dersom ankerlandet lar seddelpressen gå, vil det etter hvert oppstå inflasjon også i de andre landene. Fram til første verdenskrig var britiske pund ankervaluta. Den internasjonale handelen brøt sammen under første verdenskrig, og gullstandarden ble opphevet. Under Bretton Woods avtalen etter andre verdenskrig overtok amerikanske dollar rollen som anker valuta.

Etter at Bretton Woods systemet brøt sammen på 70-tallet, har stadig flere sentralbanker rettet pengepolitikken direkte inn mot lav inflasjon. I Norge har vi holdt fast ved stabil valutakurs også etter at det internasjonale fastkurssystemet brøt sammen. Vårt mandat for pengepolitikken sier at Norges Bank skal rette pengepolitikken inn mot stabilitet i kronens verdi mot europeiske valutaer. Utviklingen på 90-tallet viser imidlertid at vi ikke lengre kan finstyre valutakursen. Norges Bank fokuserer derfor på om de grunnleggende forutsetningene for stabilitet i valutakursen over tid er til stede. For å oppnå kursstabilitet mot europeiske valutaer, må virkemidlene rettes inn slik at inflasjonen kommer ned mot den inflasjonen som Den europeiske sentralbanken (ESB) sikter mot. Samtidig må vi unngå at pengepolitikken i seg selv bidrar til nedgangstid med deflasjon, fordi det kan svekke tilliten til kronen.

Gjennom globaliseringen er kapitalmarkedene knyttet tett sammen. Moderne informasjonsteknologi har gitt oss mulighet til å følge utviklingen fra sekund til sekund i prisene på alle verdens verdipapirer. Oppstår det uro i en del av kapitalmarkedene, forplanter den seg raskt til andre deler. Da russiske myndigheter i august fjor erklærte at de ikke lenger var i stand til å betale sin statsgjeld, kunne vi i løpet av få minutter registrere at den norske kronen sank i verdi og at rentene på lån i norske kroner økte. Det samme opplevde vi da Brasil kort tid etter ga verden beskjed om at de hadde gitt opp å holde verdien av sin valuta i et visst forhold til amerikanske dollar. Norske banker hadde bare små utlån til disse landene, og landene er heller ikke spesielt viktige markeder for norske eksportvarer. Vi ble altså utsatt for ringvirkninger av disse landenes finanskriser til tross for at de direkte betyr lite for norsk økonomi.

De frie kapitalbevegelsene og de sammenvevde markedene har gitt oss større muligheter til å bruke landets ressurser effektivt. Brukt riktig kan dette være en kilde til velstand og vekst. Samtidig er det på mange måter blitt mer utfordrende å styre den økonomiske utviklingen. Norge har lange tradisjoner for å holde kronekursen fast - i forrige århundre i forhold til sølv

eller gull, senere til andre lands valutaer. Norges Bank har kunnet styre utviklingen i kronens verdi først og fremst ved intervensjoner - som innebærer at banken kjøper eller selger kroner i valutamarkedet. Etter hvert har kapitalbevegelsene blitt så store at det ikke er realistisk å regne med at intervensjonene kan hamle opp med markedskreftene - selv om våre valutaeserver er svært store. Vi har faktisk opplevd å komme i situasjoner der store aktører i markedet satset på å bevege kursen for så å kunne tjene penger på Norges Banks intervensjoner. Det liker vi dårlig. Våre erfaringer med valutaintervensjoner har ført til at vi ikke lenger bruker dette virkemidlet i pengepolitikken. I stedet bruker vi renten som virkemiddel.

Norges Banks virkemiddel for å oppnå en stabil utvikling er renten vi setter på forretnings- og sparebankenes inn- og utlån i sentralbanken. Settes renten opp, blir bankenes finansiering av sin virksomhet dyrere. Da må de sette opp sine utlåns og innskuddsrenter til husholdninger og bedrifter. Dette påvirker i neste omgang den økonomiske aktiviteten gjennom husholdningenes forbruk og investeringer i bolig, og gjennom bedriftenes investeringer i produksjonsutstyr og bygninger. Når renten øker blir det dyrere å betjene sitt boliglån. Da blir det mindre penger til overs, slik at husholdningene strammer inn på det øvrige forbruket. Dette demper presset i økonomien slik at lønns- og prisveksten etter hvert kommer ned.

I etterkrigstiden har vi hatt noen få perioder som kan kalles lavkonjunktur eller nedgangstid i landet vårt. I årene 1979-83 ble arbeidsledigheten nær fordoblet. Det samme skjedde i løpet av en to-årsperiode på slutten av 80-tallet. Også nå i 1999 og 2000 venter vi en relativt svak vekst i økonomien og noe stigende arbeidsledighet. Er denne utviklingen et resultat av smitte fra globale markeder? Vi må i hovedsak si nei til det. Oppgangen i arbeidsledigheten ved inngangen til 1980-tallet var prisen vi måtte betale for en for sterk utbygging av velferdsstaten på 1970-tallet, for rask vekst i reallønnen og høy inflasjon. Da Norge hadde sin nedgangstid på slutten 1980-tallet, var det samtidig en internasjonal høykonjunktur. Den innenlandske utviklingen skyldtes overforbruk på midten av 1980-tallet. For fullstendighetens skyld må vi likevel legge til at spenningene som oppstod mellom økonomiene i Europa etter den tyske gjenforeningen, førte til at det tok lengre tid for norsk økonomi å reise seg. Det virket også inn på omfanget av bankkrisen i Norge. Den lavere veksten vi nå har i norsk økonomi må forståes på bakgrunn av selvforskyldt overoppheting i 1997 og 1998.

Det ser ut til at vi har mer å frykte fra ubalansene vi selv skaper enn svingningene i globale markeder.

Avslutning

La meg avslutningsvis prøve å samle trådene. Globale markeder gir oss muligheter til å utnytte både naturressurser, kapital og arbeidskraft bedre. Tilgang til markedene gir grunnlag for vekst og velstand. Vi må leve med at markedene svinger og fremstår som noe ustyrlige. Vi har ikke virkemidler som helt kan skjerme norsk økonomi fra svingninger i internasjonal økonomi. Men i etterkrigstiden er det lettere å finne eksempler på nedgangstid vi selv har skapt ved for høyt offentlig og privat forbruk, enn lavkonjunktur som skyldes

internasjonale forhold. Utviklingen går i bølger. Oppgangstid avløses av nedgangstid. Men lavkonjunkturer gir grobunn for ny vekst, slik Stavangers historie gir mange eksempler på.

Ta ikke det jeg sier som uttrykk for styringspessimisme. Vi kan kollektivt som nasjon bidra betydelig til stabilitet og vekst. Da må vi legge vekt på høy offentlig sparing- blant annet gjennom oljefondet, unngå for høyt kostnadsnivå, gi gode og stabile rammebetingelser for næringsvirksomhet og arbeidsliv og legge til rette for god utdanning. På denne måten kan vi gjøre økonomien mer robust, slik at den bedre kan tåle svingninger i internasjonal økonomi.

Kilder:

Trond Bergh og Tore J. Hanisch. 1984: *Vitenskap og politikk*. Aschehoug.

Karsten Skadberg. 1975: *Stavanger - vår egen by*. Stavanger kommune.

Bjørn Utne. 1988: *Stavanger fra sild til olje*. Norsk teknologiår - Stavangerprosjektet.

Stavanger kommune og Dreyer bok.