

NR 7 - OKTOBER 2001 - 55. ÅRG.

Økonomisk forum

- **Reell konkurranse i telemarkedet?**
- **Pengepolitikken – sett fra markedet**

HØSTKONFERANSEN

FORUTSIGBARHET I DEN ØKONOMISKE POLITIKKEN

Gamle Logen – Oslo, tirsdag 30. oktober

PROGRAM:

PRINSIPIELL DEL

- 08.30 Registrering
- 09.00 ÅPNING
– Leder av programkomitéen Jan-Erik Støstad
- 09.05 POLITICAL INSTITUTIONS AND POLICY OUTCOMES
– Professor Guido Tabellini
Bocconi-universitetet
- 09.55 SELF-BINDING STRATEGIES IN ECONOMIC POLICY –
WHAT CAN BE ACHIEVED, AND WHAT MIGHT BE LOST?
– Professor Aanund Hylland
Universitetet i Oslo
- 10.30 Kaffe

MAKRO

- 10.50 THE NEW GUIDELINE OF PETROLEUM REVENUES USE –
IN CONFLICT WITH DEMAND MANAGEMENT?
– Professor Asbjørn Rødseth
Universitetet i Oslo
- 11.30 MONETARY POLICY – ALWAYS BETTER THE MORE
PREDICTABLE?
– Sjeføkonom Harald Magnus Andreassen
First Securities (medlem av Norges Bank Watch)
- 12.10 Lunsj
- 13.00 Kunstnerisk innslag: Zelina Sannum, flygel –
Audun André Sandvik, cello

BUDSJETT

- 13.20 TO-ÅRIGE STATSBUJSJETTER – MER STABILITET?
– Ekspedisjonssjef Henning Gorholt
Kulturdepartementet
- 13.50 LENGER MELLOM BESLUTNINGENE I STORTINGET?
– Komitésekretær Gunnar Hals
Stortinget
- 14.10 Kaffe

SKATT

- 15.00 SKATTEENDRINGER SIDEN 1992 – FAKTA OG
SYSTEMBETRAKTNINGER
– Ekspedisjonssjef Hans-Henrik Scheel
Finansdepartementet
- 15.30 KOMMENTAR I
– Konserndirektør Marianne Andreassen
Sparebank1 Gruppen
- 15.45 KOMMENTAR II
– Konsernsjef Trond R. Reinertsen
E. A. Smith AS
- 16.00 HVA LÆRTE VI I DAG?
– Professor Steinar Strøm
Universitetet i Oslo
- 16.00 Slutt
- 16.30 Middag med sosialt samvær
STATHOLDERENS KROSTUE
Statholdergården, Rådhusgata 11

I dette nummer...

REDAKSJONENS GJEST

4

ØYVIND HAUGE OG HELLEK BRÅTHEN:
Deregulering av telekommunikasjonsmarkedet – en suksess?

AKTUELLE KOMMENTARER

6

INGE FURRE:
Inflasjonsmål i pengepolitikken – omleggingen sett fra et markedssynspunkt

12

ERLING HOLMØY:
«Et verdiskapende Norge» – «Pop Internationalism» på norsk?

17

KRISTEN KNUDSEN:
Transportøkonomiske begreper opp av grøfta

22

JARLE MØEN:
Kommersialisering av forskningsresultater fra universiteter og høyskoler: Kommentar til NOU 2001:11

ARTIKLER

25

OLAV A. KVITASTEIN OG PÅL A. HUNGNES:
Effektanalyser basert på ikke-eksperimentelle data: Om James J. Heckmans og Donald B. Rubins bidrag til nye muligheter for norsk evalueringsforskning

30

DIDRIK SEIP:
Kryssubsidiering

Forsidebilde:
Mikkel Østergaard / BAM / Samfoto

ØKONOMISK FORUM
ISSN 1502-6108



Grunnrente og risiko

I løpet av de siste par årene har norske myndigheter fattet beslutninger i flere saker som gjelder tildeling av eksklusive rettigheter til ressursutnyttelse. Blant disse er tildeling av mobiltelefon-frekvenser, nye regler for petroleumsbeskatning, og tildeling av konsesjoner for lakseoppsettsanlegg.

Vi har i denne spalten tidligere argumentert for at grunnrentebeskatning er gunstig på flere måter. Sammenliknet med problemene som knytter seg til de fleste andre skatteformer er ulempene vanligvis små, både ut fra effektivitets- og fordelingshensyn. Grunnrente kan inndras på mange måter; som lisensavgifter, ved auksjoner, eller ved særskilt beskatning av ekstraordinært høy avkastning.

Da norske myndigheter vurderte tildelingsmekanisme for tredjegenasjons mobilnett-frekvenser i fjor, var IT- og kommunikasjonsnæringen fortsatt i full blomst. I utlandet var tilsvarende frekvenser auksjonert ut for eventyrlige beløp. De norske frekvensene ble ikke auksjonert ut, men ble tildelt ved en kombinasjon av avgift og "skjønnhetskonkurranse", der søkerne overbød hverandre i planer for dekning i hver krik og krok av landet. Ut fra et kostnadsperspektiv hadde denne tildelingsformen likevel klare likhetstrekk med en auksjon, fordi økt dekning medfører høyere kostnader for bedriftene.

Med dagens sørgelige situasjon i IT-bransjen har «Miss UMTS»-tittelen fått en vond bismak for fjorårets vinnere. De tildelte frekvensene har tapt sin glans, og utbyggingsplanene vinnerne forpliktet seg til fortoner seg nok nå som himmelhøyt ambisiøse.

Dette gir antakelig vann på mølla til motstanderne av grunnrentebeskatning: Er det ikke kortsiktig politikk å hente inn ekstraavkastningen i gode tider, når vi vet at dårligere tider kan være like om hjørnet? Vi mener nei. Alle næringer står i større eller mindre grad overfor risiko i sine beslutninger. I bransjer med høy risiko vil den forventede avkastningen normalt også være høy: Den som tar risiko, vil over tid få betalt for det. Men av og til vil det gå galt; ex ante risiko vil iblant føre med seg ex post tap. Investorer vet dette, de tar en kalkulert risiko, og de har også muligheten til å redusere risikoen ved å diversifisere sin aksjeportefølje. Slik er markedet, også for private investorer i bransjer uten grunnrentebeskatning. Vi forstår altså at verdifallet av UMTS-lisensene er et høyst reelt problem for dem det gjelder, men vi tror det er et problem forårsaket av markedsrisiko, ikke av feil politikk fra myndighetenes side.

Det kan likevel være verdt å peke på at ulik utforming av reglene for grunnrentebeskatning vil innebære ulik deling av risiko mellom bedriftene og staten. Hvis en ønsker å unngå de mest ekstreme utfallene, kan myndighetene derfor bestrebe seg på å velge beskatningsformer der både risiko og forventet grunnrente deles på en rimelig måte. Men det å droppe hele grunnrentebeskatningen på grunn av risikoen for fremtidig markedssvikt kan umulig være noen god løsning.



Under denne vignetten vil Økonomisk forum invitere personer innenfor politikk, næringsliv, forskning og forvaltning til å presentere sitt syn på samfunnsøkonomiske spørsmål.

■ ■ ■ ØYVIND HAUGE OG HELLEK BRÅTHEN:

Deregulering av telekommunikasjonsmarkedet – en suksess?

Vi er blitt invitert til å kommentere hvorvidt dereguleringen av telekommunikasjonsmarkedet har vært en suksess. Den senere tids utvikling i telemarkedene for fastlinjetelefoner og leide samband, samt konkurransen, med etterfølgende slakt av teleselskapet Enitel, har aktualisert denne problemstillingen. Undertegnede har vært aktører i denne utviklingen ved lederskap i Enitel fram til sommeren 2001. Denne problemstillingen tas opp med utgangspunkt i egen erfaring. Vi innser imidlertid at dette kan oppfattes som et forsøk på å skrive Enitels historie. Vi mener at vi har et viktig budskap og tar derfor sjansen.

Norske myndigheter har fulgt EUs liberaliseringsbestemmelser innenfor telekommunikasjonsmarkedet. Formålet med dette har vært at det skulle skapes «virksom konkurranse». Forventningene til «virksom konkurranse» har vært at konsumenter på lang sikt skulle gis et godt, rimelig tilbud av telekommunikasjonstjenester over hele landet. Politiske myndigheter har forenklet beskrevet målet med dereguleringen å være lavere priser på tjenester til forbrukerne. Mer presist har det ikke vært. Lignende tiltak har vært gjennomført i markedene for el-kraft og luftfart.

Et forhold som har vært særegent for dereguleringen av telekommunikasjon, har vært det parallelle målet myndighetene har hatt for utviklingen av Telenor. Dette har vært mål om inntjening og ekspansjon. Det er vår mening at Statens ønsker for Telenors inntjening og markedsandeler ikke fullt ut har vært eller er forenlige med et mål om «virksom konkurranse».

«Virksom konkurranse» i det lange løp vil vi først ha når andre aktører har tatt betydelige markedsandeler fra Telenor slik at effektive selskaper skal kunne ha forutsetninger for rimelig inntjening. Vi kommer ikke unna at konkurransen må virke negativt for Telenors markedsandeler og inntjening for at dette skal kunne skje i praksis.

Veksten i telekommunikasjonsmarkedet er ikke høy nok til at den gamle monopolistens absolutte posisjon kan opprettholdes samtidig som andre aktører skal vinne store nok markedsandeler slik at lønnsomhet ved effektiv drift kan oppnås.

Den konkurranse som vi har hatt i Norge etter 1.1.1998 har kommet konsumentene til gode. Gjennom tekniske nyvinninger og investeringsiver har produktspekteret blitt utvidet og enhetsprisene har blitt til dels betydelig redusert innen konkurranseutsatte områder. Telenor har ikke på noen måte vist seg som et sendrektig selskap under nye rammebetingelser. Telenors markedsandeler har holdt seg høye og posisjonen i markedet har gitt tilsvarende innflytelse på prisdannelsen. Selskapet er også sine konkurrenters viktigste leverandør med full kontroll over kostnader og leveringsbetingelser, spesielt for bruk av netjtjenester. Nye selskaper må bruke Telenors nett for å nå kundene.

Telenors priser på nett-tjenester er regulert. Disse skal være kostnadsbaserte. Beregning av produksjonskostnader er imidlertid komplisert og interne fordelingsprinsipper gir mange muligheter for å fordele kostnader slik at det støtter prisnedsettelse i markeder der mono-polet opplever konkurranse. Det har vært opp til Telenor selv å lage

reglene for fordeling av kostnader. Følgen har vært at øvelsene har vært ugjennomtrengelige selv for Post- og Teletilsynet (PT).

Disse forholdene hadde ikke vært et problem dersom Telenor hadde vært innstilt på å utvikle et konkurranseutsatt marked i Norge. Selskapet og ledelsen kan kanskje ikke bebreides for at de ligger i front på dette området. Et børsnotert selskap vil kjempe for de posisjoner som tjener bunnlinjen. Således tilpasser den gamle monopolisten seg til reguleringsregimet ved å utnytte de monopolistiske posisjoner som det har.

Eksempler er:

I markedet for fast-telefoner har Telenor satt ned prisene betydelig mens abonnementsprisen i den ikke konkurranseutsatte delen har øket. Telenor har nå også åpnet for at andre aktører kan tilby telefoni-abonnement, men da valgte Telenor å nekte aktørene som konkurrerer med selskapet som telefonileverandør å selge abonnement. PT konkluderte da også i en nylig gjennomført analyse at det ikke er reell konkurranse i dette markedet.

Regelen er at alle selskaper skal så overfor de samme rammebetingelser. Det finnes imidlertid rabattstrukturer for leidde linjer og telefoni som bestemmes av volum og lengden på kontrakten. Ingen avgrensning har f.eks. vært gjort for å forhindre prisdumping. Rabattstrukturer med opp til 10 års kundebinding har også vært praktisert. Dette har gjort at Telenors datterselskaper får bedre betingelser gjennom avtaler som andre aktører ikke finner det forsvarlig å inngå pga. langsiktig eksponering.

Tekniske argumenter benyttes for å hindre konkurrenter i å benytte Telenors systemer. F. eks. ble det argumentert med at produktet operatøraksess ikke var teknisk mulig. Da det ble på det rene at det var mulig for andre å tilby det i utlandet, skiftet Telenor strategi ved å lansere produktet med brask og bram. Siden skulle det gå nærmest ett år før noen selskaper hadde inngått en kontrakt fordi betingelsene knyttet til produktet var uakseptable.

Det er mulig å påklage slike forhold til reguleringsmyndighetene. Systemet er da som følger: Ved prisklager arrangeres det mekling mellom partene. Dersom det ikke blir oppnådd enighet, må partene be om en beslutning fra PT. PT beslutter og Telenor kan anke avgjørelsen inn for Samferdselsdepartementet som siden tar den endelige avgjørelsen. Alle saker oversendes også til Teleforvaltningsrådet som skal gi en innstilling. Det betyr at aktørenes rammebetingelser sjelden avklares før det har gått mer enn ett år. For selskaper som er i en oppstartfase er en slik forsinkelse alvorlig fordi tidlig suksess eller fiasko har en tendens til å bli selvforsterkende i forhold til finansieringskilder og overfor kunder.

Reguleringsmyndighetene er ikke utstyrt med alle nødvendige hjemler for å kunne regulere telekommunikasjonsmarkedet. Dette betyr at aktører som mener seg urettvist behandlet må gå rettens vei. Det er selvfølgelig forbundet en usikkerhet med dette som gjør at de totale kostnadene overstiger de rene advokat- og ledelseskostnadene. Det viktigste er likevel at dette tar tid og ressurser fra organisasjoner som er i en oppbyggingsfase.

Norske myndigheter har i realiteten ikke konkurranseutsatt Telenor, men de har åpnet opp for konkurranse. For at konkurransen skal bli virksom er ytterligere tiltak nødvendig. Det å skaffe seg konkurransekraft innenfor televirksomhet krever betydelige investeringer. Disse investeringene må virke innenfor et regime som er oversiktlig og brudd på regler må ha en umiddelbar konsekvens.

Her må myndighetene gjøre et valg. Konkurranse vil kunne sikre at tjenestetpekteret fornyes og utvikles slik at tilbudet er tidsmessig. På den annen

side kan det tenkes at et monopol har kostnadsfordeler som vil gi lavere priser på enkelte tjenester. Vår anbefaling er likevel entydig; konkurranse bør være et mål fordi det er det eneste virkemiddelet som på lang sikt kan sikre at leverandørene av telekommunikasjonstjenester videreutvikler seg i tråd med kundenes behov.

Vi vil foreslå følgende tiltak på kort sikt:

1. PT må gis mandat til å aksjonere uten at saker kan ankes til departementet for å utsette gjennomføringen. PT må aktivt bruke tvangsmulkt i saker der andre aktører eller kunder blir skadelidende.
2. PT bør opprette en egen enhet for løpende oppfølging av de praktiske problemene som konkurrentene til Telenor møter i forbindelse med tjenesteleveranser fra selskapet. Hensikten er å etablere et organ som kan sikre rask reaksjon knyttet til problemstillinger som er felles for Telenors kunder.
3. Samtlige avtaler mellom Telenor og selskapets datterselskaper må gås igjennom for å fjerne markedsstøtteordninger og rabattordninger som kan gi prisdumping eller uberettiget kundebinding. Håndheving av likebehandlingsprinsipper for interne og eksterne kunder må slås fast.
4. Regelverket for når prisfall blir å betrakte som dumping må fastlegges og praktiseres som et komplement til kostnadsbaserte priser. Regelverket for kostnadsbaserte priser må lages slik at utførelsen får mindre preg av å være en aktivitet for å unngå kritikk for prisreduksjoner i konkurranseutsatt sektor.

Lignende problemstillinger som er tatt opp i denne artikkelen har myndighetene stått overfor i forbindelse med dereguleringen av markedet for elkraft. Der har man valgt å dele aktørenes engasjement i produksjon og nett-tjenester. (På lengre sikt bør dette også vurderes for Telenors del.) Myndighetene har også utstyrt NVE med de nødvendige hjemler for en effektiv regulering av denne bransjen. Oppgaven har i noen grad vært enklere siden det allerede ved liberaliseringen var mange solide aktører med lokal



Øyvind Hauge er frittstående konsulent. Redaksjonen hadde ikke bilde av Hellek Bråthen da bladet ble trykket.

konkurransekraft. Og der var man vant til å utnytte hverandres anlegg. En må likevel kunne stille spørsmålet om hvorfor liberaliseringsiveren har vært større i kraftbransjen enn i telekommunikasjonsindustrien.

■ ■ ■ INGE FURRE:

Inflasjonsmål i pengepolitikken – omleggingen sett fra et markedssynspunkt

Etter fastkurssystemets siste krampetrekning den 24. august 1998 ble pengepolitikken i Norge for alle operative formål lagt om til et inflasjonsmål den 4. januar 1999. Systemet ble formalisert den 29. mars 2001. Renten fastsettes nå ut fra en samlet vurdering av prisutsiktene ett par år frem i tid. Dette innebærer at balansen i norsk økonomi er av vesentlig betydning for rentefastsettelsen. I tillegg må sentralbanken ta hensyn til prisstigningen ute og den importveide kronekursen. Utviklingen i internasjonal økonomi og kronekursen er imidlertid kun relevant i den grad disse påvirker vekst og inflasjon her hjemme.

Professor Tore J. Hanisch og forskningsleder Esben Sjøilen har i en utmerket artikkel i Økonomisk forum nr. 5 for 2001 gjennomgått valutapolitikken i perioden 1986-2001. Jeg har ingen vesentlige merknader hva angår realitetene i artikkelen men vil likevel gjerne få bidra med noen utdypende synspunkter på de siste års begivenheter.

Kronekursen sentral

Frem til og med 1998 var, som Hanisch og Sjøilen også skriver, rentens oppgave

i Norge å skape balanse i valutamarkedet. Logikken var at en løpende stabil kronekurs mot land som hadde prisstabilitet som målsetting ville bidra til stabil inflasjon og en balansert økonomiske utvikling også her hjemme. Følgende uttalelse fra visesentralbanksjef Jarle Bergo, datert 24. september 1997, illustrerer dette: «Pengepolitikken er innrettet mot stabil kronekurs. Det betyr at renten må tilpasses forholdene i valutamarkedet. I det systemet vi har er det altså i all hovedsak finanspolitikks oppgave å regulere aktivitetsnivået innenlands»¹.

La meg nevne ett eksempel til: I et intervju med Jan Revfem i TDN finans 29. mai 1998, gjennomlest og godkjent av Kjell Storvik selv, sier han: «Det eneste siktemålet Norges Bank har i pengepolitikken er å stabilisere kronekursen mot europeiske valutaer. Det er en klar arbeidsdeling mellom finanspolitikken og pengepolitikken der finanspolitikken skal stabilisere økonomien.» TDN finans: Det virker som om markedet ikke helt tror på dette? Storvik: «Det er mulig, og at man kanskje tror vi har andre oppfatninger enn det vi sier. Men dette er altså ikke riktig. Ønsker Norges Bank andre retningslinjer i pengepolitikken må vi

be om dette. Jeg presiserer igjen at Norges Bank kun driver valutakursstyring og at det er irrelevant om konjunktursituasjonen var annerledes den gangen utgangsleiet ble fastsatt.» Klarere kan det vel ikke sies.

I tråd med dette forsøkte Norges Bank å holde kronen innenfor nevnte utgangsleie som i dag tilsvarende en kurs mot euro mellom 8.23 og 8.39. Utgangsleiet ble definert som det bånd kronekursen lå innenfor fra kronen ble frikoblet fra ecu 10. desember 1992 og frem til 6. mai 1994 da den forrige valutaforskriften så dagens lys: «Norges Banks utøvelse av pengepolitikken skal rettes inn mot stabilitet i kronens verdi målt mot europeiske valutaer, med utgangspunkt i kursleiet siden kronen begynte å flyte den 10. desember 1992»². Hvis kronen var svakere enn 8.39 skulle således renten økes og hvis kronen var sterkere enn 8.23 skulle renten reduseres. I Kjell Storviks tid som sentralbanksjef økte Norges Bank derfor aldri renten så lenge kronen var sterkere enn 8.23. Ei heller ble renten redusert så lenge kronen var svakere enn 8.39.

Utgangsleiet skulle imidlertid ikke forsvares «for enhver pris». Norge hadde nemlig ikke lenger noe strengt fastkurssystem med en sentralkurs med tilhørende svingningsmarginer, intervensjonsforpliktelser etc. Hvor langt en skulle gå i å forvare utgangsleiet var det opp til sentralbanken å vurdere. Likevel var det viktig å ha en kvantitativ målsetting å forholde seg til. Ellers ville

¹ Seminar arrangert av Unibank Markets den 24. september 1997 (se Norges Banks hjemmeside)

² Valutaforskriften av 6. mai 1994



Inge Furre er sjeføkonom i Sparebanken Møre

politikken lett blitt uklar noe som ville ført til økt risikopremie på norske renter og en svakere krone. Dersom kronkursen ble liggende langt utenfor utgangsleiet var hovedregelen at renten ble holdt uendret i påvente av at kronen skulle komme tilbake. Å fryse renten for å vente på at kronen, som i hovedsak var påvirket av helt andre forhold enn rentenivået, skulle vende tilbake var utvilsomt en svært primitiv form for pengepolitikk. At pengepolitikken fungerte som beskrevet over var imidlertid velkjent i markedet lenge før Norges Bank offisielt bekreftet det.

At kronkursen var retningsgivende for pengepolitikken medførte at renten ble liggende for lavt utfra en konjunktorell vurdering fra årsskiftet 1996/97 og frem til våren 1998. Ettersom pengepolitikken bidro til å fremme ubalanser i norsk økonomi anbefalte Norges Banks Hovedstyre høsten 1997 en revisjon av forskriften i retning av større fleksibilitet i kursstyringen dvs. en utvidelse av utgangsleiet. Foranledningen var behovet for å øke renten i en situasjon der kronen var sterkere enn 8.23. På dette tidspunkt lå Norges Banks innskuddsrente på 3.5 % samtidig som den registrerte arbeidsledigheten var på 3 % og dessuten på vei ned. Anmodningen ble imidlertid avslått i det Finansdepartementet viste til den fleksibilitet som allerede eksisterte og behovet for en klar ansvarsfordeling. Slik det var naturlig å tolke denne fleksibiliteten gav den imidlertid ikke sentralbanken anledning til å ta konjunkturelle hensyn når kronen lå utenfor utgangsleiet. I så fall hadde enhver renteendring vært innenfor forskriften og det ville vært overflødig å be om en revisjon.

Kjell Storvik formulerte avslaget på denne måten i en tale den 28. august 1998: «Norges Banks Hovedstyre hadde i fjor høst en gjennomgang av den økonomiske situasjonen, herunder valutakursstyringen, og konkluderte med å anbefale overfor de politiske myndigheter at en foretok en justering av valutaforskriften i retning av større fleksibilitet i kursstyringen (jfr. Norges Banks brev til Finansdepartementet av 3. november 1997 med tittel «Det økonomiske opplegget for 1998»). Regjeringen behandlet dette spørsmål og med tilslutning fra Stortinget ga Re-

gjeringen uttrykk for at valutaforskriften lå fast og at det ikke ville bli gjennomført noen endring eller modifikasjon i kursregimet. Dette har Norges Bank tatt til etterretning»³.

Avslaget må sees i sammenheng med det faktum at det kun er to måter å anvende renten på, enten til å skape kortsiktig balanse i valutamarkedet eller langsiktig balanse i økonomien. En mellomløsning vil stride mot grunnleggende prinsipper for moderne sentralbankpolitikk fordi en aldri vil kunne vite hva som er premisene for eventuelle renteendringer. Dersom Finansdepartementet hadde akseptert økt fleksibilitet hadde en derfor samtidig måttet akseptere en omlegging til inflasjonsmålsstyring av den type Gjedrem selv innførte 4. januar 1999. Dette var selvsagt uaktuelt den gang. For øvrig kunne Finansdepartementet når som helst, hvis dette var departementets syn, gitt Norges Bank et signal om at en tolket valutaforskriften for mekanisk og at valutaforskriften gav rom for å øke renten selv om kronen var sterk. Dette skjedde imidlertid tydeligvis ikke. Faktisk hadde det så langt aldri fremkommet noe som tydet på at departementet var uenig i sentralbankens tolkning av valutaforskriften, en forskrift sentralbanken nå altså ville bort fra.

I tråd med dette påpekte Kjell Storvik i sin årstale den 19. februar 1998 at «Det tør være vel kjent i denne forsamlingen at våre politiske myndigheter og Norges Bank har et noe ulikt syn på spørsmålet om hvordan pengepolitikken bør innrettes i dagens situasjon. Jeg vil imidlertid understreke at Norges Bank tar myndighetenes syn til etterretning, og banken følger lojalt opp retningslinjene for pengepolitikken slik de er fastsatt av de politiske myndigheter.» Det var ingen protester mot dette utsagnet verken fra Regjering eller Storting. Så var det da heller ikke pengepolitikken oppgave å styre konjunktorene. Som det fremgår over var dette tillagt finanspolitikken i henhold til det såkalte «solidaritetsalternativet» som ble etablert i 1992.

Valutakrise

Utover vinteren 1998 begynte kronen å svekke seg. Kronesvekkelsen

hang i hovedsak sammen med fallet i oljeprisene, krisen i Asia, Latin-Amerika og Russland og mistillit til vårt eget pengepolitiske system. Det kan heller ikke utelukkes at innenlandske forhold med høy kapasitetsutnyttelse, sterk lønnsvekst og en ekspansiv finanspolitikk hadde betydning. For å stabilisere kronen i tråd med de omforente retningslinjer økte Norges Bank renten syv ganger i løpet av fem måneder, hvorav tre ganger i løpet av fjorten dager.

Renteøkningene virket imidlertid mot sin hensikt fordi disse innbød til spekulasjon mot systemet. Etter at det den 24. august 1998 ble klart at høyere renter ikke kunne bidra til å stabilisere kronen hadde Norges Bank intet annet valg enn å slippe kronen fri og inntil videre avstå fra videre renteendringer. Ettersom en var i en spillsituasjon med markedet ville ytterligere renteøkninger ført til en videre svekkelse av kronen vekk fra utgangsleiet. Fortsatte renteøkninger ville derfor vært i strid med valutaforskriftens intensjoner. Dessuten ble det utvilsomt tatt konjunkturelle hensyn ettersom høyere renter etter alt å dømme ville ført til sterk nedgang i innenlandsk etterspørsel. Tilsvarende resonneringer, dog med motsatt fortegn, kan anvendes i forkant av frislippet den 10. januar 1997. Det var likevel en viktig forskjell i virkemiddelbruken under disse to valutakrisene. Sommeren 1998 gjorde sentralbanken ikke seriøse forsøk på å intervensere seg ut av problemene. Erfaringene fra 1996/97 tilsa at det er vanskelig å intervensere seg ut av en spillsituasjon. Til det er de beløp som kan anvendes til spekulative formål på de internasjonale valutamarkeder altfor store.

I pressemeldingen den 24. august het det således: «Norges Bank setter opp bankenes innskuddsrente i Norges Bank, foliorenten, med 1,00 prosentpoeng med virkning fra 25 august. Samtidig økes bankenes D-lånsrente like mye. Foliorenten og D-lånsrenten er etter dette henholdsvis 8,00 og 10,00 prosent. I den gjeldende forskrift for Norges Banks løpende utøvelse av pengepolitikken (valutakursforskriften) heter det: «Ved vesentlige end-

³ Foredrag på Forex Norways 43. generalforsamling 28. august 1998 (se Norges Banks hjemmeside)

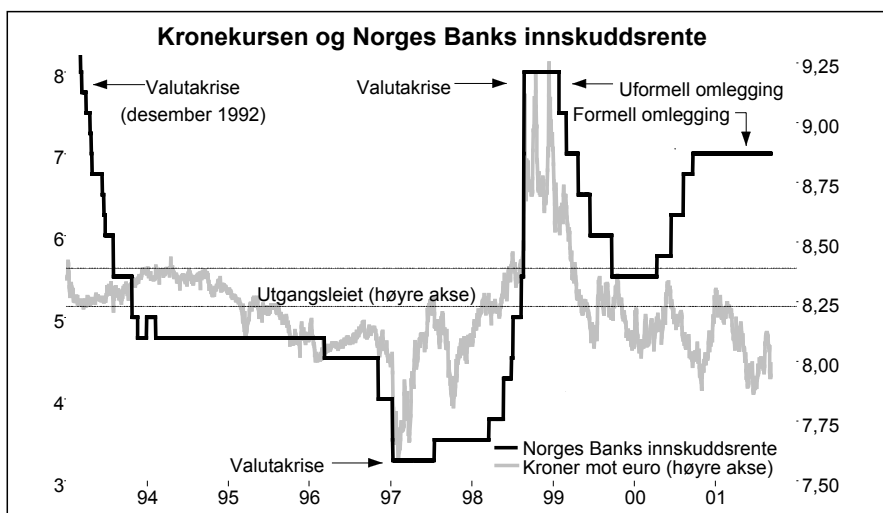
ringer i kursen skal virkemidlene innrettes med sikte på at valutakursen etter hvert bringes tilbake til utgangsleiet.» Med disse renteøkninger har virkemidlene nå fått en slik innretning. Norges Bank vil etter dette ikke foreta ytterligere endringer i virkemiddelbruken inntil videre.» Pressemeldingen var ikke krystallklar men i løpet av noen minutter forstod markedet at spillet var slutt.

Regjeringen beskrev situasjonen slik i Nasjonalbudsjettet 1999: «I tråd med valutaforskriften har Norges Bank møtt det økte presset mot den norske kronekursen med økte renter på dagslån og folioinnskudd i Norges Bank». Regjeringen gjengav også sentralbankens pressemelding. Dette viser igjen at det var enighet mellom Regjeringen og Norges Bank om tolkningen av valutaforskriften og behovet for renteøkninger.

Uformell omlegging

På dette tidspunkt var imidlertid Norge i en pengepolitisk unntakstilstand. Den 4. januar 1999 ble pengepolitikken for alle operative formål derfor lagt om til et inflasjonsmål. Således uttalte sentralbanksjef Svein Gjedrem til Reuters kl. 09.24 at «Norges Bank må hele tiden vurdere renten ut fra disse to hovedhensyn. At pris- og kostnadsutviklingen må ned på det nivå som de europeiske landene sikter mot. På den annen side skal vi ikke ha en pengepolitikk som i seg selv bidrar til nedgangstider av en art som kan svekke tilliten til kronen.» Forskriften ble imidlertid ikke endret, noe som av Regjeringen og Norges Bank ble brukt som «bevis» på at pengepolitikken lå fast. Jeg vil for ordens skyld understreke at det ikke fant sted noen glidende omlegging i retning av økende vekt på inflasjonsbekjempelse gjennom 1999 og fjoråret slik noen synes å tro. Omleggingen skjedde og måtte skje momentant. Enten har man ett system eller så har man et annet.

Nå kom det faktisk ganske klare signaler fra finansminister Gudmund Restad mot slutten av 1998 om at en omlegging kunne være på gang. Restad uttalte nemlig 16. desember i Stortinget det var feil å tallfeste utgangs-



leiet til 103–105 og at systemet var langt mer fleksibelt enn det mange trodde. Dette skjedde faktisk samme dag som Storvik anførte det motsatte på pressekonferansen i forbindelse med fremleggelsen av inflasjonsrapporten for 4. kvartal 1998. Rett før skiftet av sentralbanksjef var det således etter alt å dømme oppstått uenighet mellom Finansdepartementet og Norges Bank om tolkningen av valutaforskriften, en uenighet sentralbanksjefen likevel forsøkte å tone ned i Aftenposten 23. desember. Sett i ettertid stod imidlertid Restad på trygg grunn selv om han uttalte seg faglig misvisende og stikk i strid med de siste års praktisering. Grunnen til at finansministeren kunne gjøre dette var selvsagt det faktum at politikken snart skulle legges om, hvilket ville bli «meddelt» offentligheten så snart skiftet av sentralbanksjef var et faktum.

Som følge av Gjedrems uttalelser 4. januar 1999 nedjusterte markedet umiddelbart sine renteforventninger slik vi kunne lese det av de fremtidige renteavtaler. Markedsaktørene forsto med en gang hva som hadde skjedd. En flytende krone skulle nå være regelen og ikke unntaket. Dermed kunne renten reduseres selv om kronen var langt svakere enn 8.39, noe som var utelukket tidligere. Rentens oppgave var ikke lenger å skape balanse i valutamarkedet men balanse i norsk økonomi. Mens en stabil kronekurs tidligere skulle bidra til moderat inflasjon skulle nå en moderat inflasjon bidra til en stabil kronekurs. De to systemer gir selvsagt en helt forskjellig rentefastsettelse.

Følgelig var det hevet over enhver tvil at pengepolitikken var lagt om.

Sentralbanksjefens utsagn var i tråd med prinsippene for fleksibelt praktisert inflasjonsmål. Riktignok ble dette avvist med den begrunnelse at målet var å skape et økonomisk grunnlag for en stabil kronekurs frem i tid. Hvorvidt en balansert økonomisk utvikling er et mål i seg selv eller betraktes som en grunnleggende forutsetning for langsiktig valutakursstabilitet er imidlertid irrelevant. Rentefastsettelsen er den samme i begge tilfeller. Med dette hadde Norges Bank tatt kontroll over renten og fem rentekutt fulgte relativt raskt. Figur 1 underbygger argumentasjonen over og viser blant annet at Norges Bank i perioden 1994–98 altså aldri økte renten så lenge kronen var sterkere enn 8.23. Likeledes ble renten aldri redusert så lenge kronen var svakere enn 8.39. Figuren viser også at renteendringene fra og med 1999 har vært gjennomført på en kontrollert måte uavhengig av den løpende utvikling i kronekursen. Hvor uheldig «det gamle regimet» var fra et konjunktorelt synspunkt illustreres av følgende faktum: Dersom pengepolitikken ikke var blitt lagt om ved Gjedrems inntrøden som sentralbanksjef hadde Norges Bank i fjor måttet redusere renten i den perioden en i stedet fant det formålstjenlig å øke den.

En omlegging var nødvendig etter at det forrige systemet brøt sammen i august 1998. Ettersom en formell omlegging til inflasjonsmål var politisk uaktuelt hadde en intet annet valg enn å legge om politikken og samtidig late

som at det ikke hadde skjedd noe nytt. At «alle» ville ha renten ned gjorde dessuten det hele vesentlig lettere. Av hensyn til utviklingen i norsk økonomi ville det vært uholdbart å avvente eventuelle rentekutt til kronen igjen var innenfor utgangsleiet ettersom det var umulig å ha noen kvalifisert oppfatning om når dette ville skje. «Timing» passet også fint med skiftet av sentralbanksjef. Kjell Storvik kunne aldri administrert en omlegging av pengepolitikken og samtidig forsøkt å gi inntrykk av at det ikke har skjedd noe nytt uten å miste troverdighet. Omleggingen ble forsøkt bortforklart fra Norges Banks side, noe som både var kritikkverdig og naivt. At en med dette en stund bidrog til forvirring er det dessverre liten tvil om.

For eksempel uttalte visesentralbanksjef Jarle Berge 19. mai 1999 at: «I skjønnsutøvelsen legger Norges Bank vekt på de grunnleggende forutsetninger for kursstabilitet over tid. Pris- og kostnadsveksten må bringes ned mot det nivået eurolandene sikter mot. Samtidig må vi unngå at pengepolitikken i seg selv bidrar til nedgangstid med deflasjon. Jeg har registrert at enkelte hevder at Norges Bank med dette har lagt om pengepolitikken. Det er ikke tilfellet. Rentesettingen i fjor høst var helt i tråd med det budskapet jeg presenterer her i dag. Kursforskriften er den samme og rommet for skjønn er det samme. Men resultatet av skjønnsutøvelsen blir forskjellig i ulike situasjoner»⁴. Både denne og flere andre lignende uttalelser fra Norges Banks ledelse gjennom 1999 var åpenbart fullstendig misvisende.

Majoriteten av politikerne på Stortinget, som aldri har vist særlig vilje til fordykning i pengepolitiske problemstillinger, kunne ikke gjøre annet enn å toe sine hender i det faglige og beslutningsmessige vakuum som der hersket. Nå skal det imidlertid også sies at den informasjon Stortinget fikk om pengepolitikken i de påfølgende Nasjonalbudsjetter og Reviderte Nasjonalbudsjetter var under enhver kritikk. Informasjonen var i hovedsak en konstatering av vår fastkurstradisjon med utgangspunkt i Bretton Woodsavtalen av 1945, en drøfting av behovet for å ha stabile valutakurser i en liten åpen økonomi samt en beskrivelse av

pengepolitikken slik den ble utformet under Kjell Storvik uten den minste antydning om at noe nytt hadde skjedd.

Videre var flere avsnitt kopi av tilsvarende avsnitt i forrige dokument (se for eksempel kapittel 3.3 i Revidert Nasjonalbudsjett 1999 og Nasjonalbudsjettet 2000). Omtalen av pengepolitikken i Nasjonalbudsjettet for 2001 var dog noe bedre enn i de foregående dokumenter. Her konstateres det i hvert fall at «I 1999 satte Norges Bank ned renten i en situasjon der kronen var klart svakere enn utgangsleiet, slik det er definert i valutafor-skriften. Rentenedsettelsene ble begrunnet ut fra forholdene i norsk økonomi og med hensynet til målet om stabilitet i kronekursen over tid». Den manglende forståelse for omfanget av omleggingen i det politiske miljø, blant norske samfunnsøkonomer og blant organisasjonene i arbeidslivet medførte at det i liten grad fremkom prinsipiell kritikk over måten pengepolitikken var blitt lagt om på. Norges Bank og Regjeringen hadde definitivt beregnet sitt publikum nøye. Dette lettet selv-sagt den praktiske gjennomføring.

Formell omlegging

Den 29. mars 2001 ble imidlertid narrespillet om pengepolitikken avsluttet en gang for alle. Da innførte Regjeringen et inflasjonsmål på 2½ % og den gamle forskriften ble erstattet av en ny. Myndighetene kunne likevel ikke dy seg nå heller: Som bevis på kontinuitet i pengepolitikken ble denne gang brukt det faktum at omleggingen ikke ville medføre vesentlige endringer i utøvelsen av pengepolitikken. Ettersom politikken i praksis var lagt om mer enn to år tidligere var imidlertid dette en selvfølgelighet. Det er verdt å understreke at det er den underliggende prisstigning som er relevant for rentefastsettelsen. Sentralbanken vil derfor normalt ikke ta hensyn til direkte effekter på konsumprisene som skyldes endringer i avgifter, energipriser, rentenivået eller andre midlertidige forstyrrelser som ikke gjenspeiler prispresset i økonomien. Prisdrevende faktorer som ikke har sammenheng med makroøkonomiske forhold kan Norges Bank vanskelig påvirke.

Et fleksibelt inflasjonsmål er et system der renten fastsettes ut fra en samlet vurdering av prisutsiktene ett par år frem i tid. En mulig utforming kan være å forsøke å holde den underliggende prisstigning på 2½ % pluss/minus 1 % slik Norges Bank nå gjør. Eksistensen av intervallet gjen-speiler det faktum at det er vanskelig å styre inflasjonen presist ved hjelp av renten samt den konjunkturelle og tids-messige fleksibilitet hva angår målopp-fyllelse som ligger i et slikt system. Slingringsintervallets nedre og øvre grense understreker det faktum at det er like galt med for lav som for høy inflasjon («symmetrisk inflasjonsmål»).

La meg likevel understreke at målet er 2½ %, ikke 1½ % - 3½ %. Bare i det tilfellet det er forbundet med store real-økonomiske kostnader å få inflasjonen ned på det ønskede nivå vil det være aktuelt å utnytte fleksibiliteten til fulle. Selv om Norges Bank har et betydelig rom for skjønn vil en stabilisering av vekst og sysselsetting normalt måtte skje innenfor den ramme hensynet til inflasjonen tillater. Som regel er imidlertid denne beskrivningen uproblematisert ettersom en ved fastsettelsen av målet nettopp har lagt vekt på behovet for realøkonomisk stabilitet (jfr. under). I tråd med dette er renten her hjemme fastsatt med sikte på å nå inflasjonsmålet på 2½ % om to år. Et høyt innenlandsk aktivitetsnivå trekker i retning av økt prisvekst mens utsiktene til lavere eksportvekst og importprisvekst som følge av nedgangen ute trekker motsatt vei. For best mulig å kunne ta hensyn til usikkerheten omkring den økonomiske utviklingen vil eventuelle renteendringer normalt skje gradvis, og bare untaksvis på flere påfølgende rentemøter.

Det operative målet for rentefastsettelsen er altså prisstigningen. To forhold vil derfor være av særlig stor betydning for sentralbankens vurderinger: For det første vil balansen i økonomien være sentral fordi denne påvirker prisene på varer og tjenester særlig fra skjermede sektorer. Med «balansen i økonomien» mener jeg forholdet mellom samlet etterspørsel etter norsk produserte varer og tjenester

⁴ Foredrag på seminaret «Økonomisk Forum» arrangert av finansanalytikerforeningen den 19. mai 1999 (se Norges Banks hjemmeside).

(etterspørselssiden) og det bedriftene her hjemme er i stand til å produsere (tilbudssiden). I tillegg vil import- og prisutviklingen måtte tillegges vekt. Denne påvirkes av prisstigningen ute og av valutakursen. La meg gå nærmere inn på dette.

En balansert økonomisk utvikling er en sentral målsetting. Hvis inflasjonen er lavere enn 2½ % kan dette indikere at renten er satt for høyt og at sentralbanken har undervurdert de krefter som bidrar til å holde inflasjonen nede. Kostnaden ved en slik feilvurdering er den høyest tenkelige, nemlig økt arbeidsledighet. For høy inflasjon er imidlertid like galt fordi dette normalt gjenspeiler meget sterke pressetendenser. Av erfaring vet vi at den nedgang i etterspørselen som alltid følger etter en overoppheting blir meget kraftig (jfr utviklingen i Norge i midten av 80-årene og den ekstreme nedgangskonjunktur som senere fulgte). Dessverre eksisterer det i intet slikt som en «kontrollert overoppheting». Dette er en av hovedgrunnene til at inflasjonsmålet ikke er satt høyere enn 2½ %. Det finnes heller ingen holdpunkter for å hevde at anerkjente og veldokumenterte sammenhenger mellom aktivitetsnivå og inflasjon ikke lenger eksisterer. I en situasjon med full kapasitetsutnyttelse vil økt etterspørsel ikke gi seg utslag i økt produksjon men i økt prisstigning.

Begrepet «inflasjonsmål» er kanskje litt uheldig. Navnet kan lett lede til den misforståelse at det kun er inflasjonen i seg selv som er av betydning for rentefastsettelsen mens det i virkeligheten er balansen i økonomien som er det sentrale. Som det skulle fremgå av drøftingen over er det imidlertid normalt ingen motsetning mellom disse to aspekter. Hvis det hadde vært tilfellet ville systemet vært nokså meningsløst. Tilleggs klausuler knyttet til sysselsetting og vekst finnes derfor f.eks. i vår egen nye forskrift, i Maastricht traktaten, som er retningsgivende for Den Europeiske Sentralbanken og i forskriftene til Bank of England. At utøvelsen av pengepolitikken fra de to sistnevnte sentralbankers side ikke bestandig har vært like vellykket er en annen sak. Eksistensen av et fornuftig system er ingen garanti for en vellykket praktisering. I USA er sen-

tralbankens oppgave «to promote effectively the goals of maximum employment, stable prices and moderate long term interest rates.» Banken har ett virkemiddel (renten) og to mål (inflasjon og sysselsetting) som hele tiden balanseres mot hverandre. I år er økt sysselsetting og vekst blitt tillagt størst vekt.

Enkelte kommentarer til Svein Gjedrems foredrag ved senter for forskning i monetær økonomi/BI, 7. juni 2001 viser nettopp hvor vanskelig det av og til kan være å kommunisere hvordan inflasjonsmålstyring fungerer. La meg ta ett eksempel. Gjedrem uttalte at «Dersom norsk økonomi skulle bli preget av stagflasjonstendenser må pengepolitikken rettes inn mot lav og stabil inflasjon. Strukturpolitikk og inntektspolitikk bør da samtidig bidra til å bedre økonomiens funksjonsmåte slik at veksten i økonomien og sysselsettingen kan ta seg opp.» Dermed trodde enkelte at vi i Norge har et «enøyd inflasjonsmål» der alle andre hensyn alltid må vike. Dette er imidlertid en misvisende tolkning noe som burde være åpenbart dersom foredraget leses i sin helhet. Sentralbanksjefen redegjorde her nemlig bare for et spesialtilfelle.

I en situasjon der forhold på tilbudssiden begrenser produksjonsmulighetene er rentereduksjoner hensiktsløse ettersom dette kun vil føre til økt inflasjon. At hensynet til inflasjonen i en slik situasjon er overordnet hensynet til økt sysselsetting gir seg derfor selv. Stagflasjon kan også oppstå som følge av at renten er satt for lavt i periode én, slik at sentralbanken må stramme kraftig inn i periode to, med den følge at stagflasjon inntreffer i periode tre. I dette tilfellet har imidlertid sentralbanken gjort en feil som må rettes opp for at en skal kunne oppnå en balansert økonomisk utvikling på lengre sikt. Etter min oppfatning er pengepolitikken normalt kun vellykket dersom sentralbanken over tid lykkes i å forene høy økonomisk vekst med moderat inflasjon. Å bekjempe inflasjonen uten hensyntagen til den økonomiske utvikling forøvrig er ingen kunst.

Også under inflasjonsmålstyring er utviklingen i valutakursen viktig. Dette fordi endringer i kronekursen vil påvirke både inflasjon og aktivitetsnivå. For det første består om lag 40 prosent av

konsumprisindeksen av importerte varer og tjenester når det tas hensyn til at importvarer anvendes i norsk produksjon. En kronestyrking vil derfor normalt føre til lavere importprisvekst og en dreining av innenlandsk etterspørsel i retning av økt import på bekostning av norskproduserte varer og tjenester. Samtidig vil prisene på norske eksportprodukter stige. Dette vil føre til reduserte avsetningsmuligheter for konkurranseutsatte bedrifter og lavere eksportvekst. I Norges Banks inflasjonsrapporter inngår kronekursen som en teknisk forutsetning for sentralbankens langsiktige analyser. En langvarig kronestyrking, som gjør at sentralbanken må endre sine valutakursforutsetninger, vil derfor øke sannsynligheten for rentereduksjoner fordi sentralbankens vekst og inflasjonsanslag vil måtte justeres ned. Kortsiktige kurssvingninger som ikke påvirker inflasjonen vil imidlertid bli oversett bortsett fra i det tilfellet svingningene indikerer at tilliten til pengepolitikken er i fare.

God kommunikasjon og forutsigbarhet er sentrale forutsetninger for en vellykket pengepolitikk. For det første er det viktig at publikum har forståelse for de rentebeslutninger sentralbanken tar og bakgrunnen for disse. Ellers vil sentralbanken lett kunne komme i miscreditt i store deler av befolkningen og i det politiske miljø. Ved at det alltid er samsvar mellom det sentralbanken sier og det den gjør bedres effektiviteten av pengepolitikken ved at sentralbanken blir i stand til å påvirke markedene i ønsket retning gjennom sin informasjonsvirksomhet. Med presis kommunikasjon fra sentralbankens side vil finansmarkedene kunne prise inn renteendringer i forkant. Dermed unngås markedsmessig usikkerhet og overraskende beslutninger som kan føre til finansiell uro. Dessuten vil husholdningers og bedrifters adferd kunne påvirkes gjennom forventningsdannelsen. La meg likevel understreke at nødvendigheten av en umiddelbar renteendring selvsagt er overordnet hensynet til forutsigbarhet. For øvrig er alle spekulasjoner om at Norges Bank av og til opererer under en skjult agenda etter min oppfatning nå grunnløse. Sentralbanken tar kun faglige hensyn i sine rentebeslutninger.

Enkelte mener at en sentralbank også bør kunne anvende renten til å stikke hull på «aktiva-bobler» for eksempel i aksjemarkedet. Etter min oppfatning er dette ingen god ide. For det første er det svært vanskelig å si hva som er en boble før den eventuelt brister. I tråd med dette har Alan Greenspan anført at Federal Reserve ikke har forutsetninger for å overprøve det amerikanske aksjemarkedet der prisingen skjer gjennom millioner av profesjonelle aktørers forventninger. Dessuten kan renteøkninger med dette siktemål virke destabiliserende både i finansmarkedet og i realøkonomien. Dette er hovedårsakene til at den amerikanske sentralbanken ikke har mandat til å anvende renten til dette formål eller har ytret noe ønske om en endring av mandatet i denne retning. Bobletendenser, eller mer generelt utviklingen på aksjemarkedene i sin alminnelighet, bør derfor behandles skjønnsmessig og utfra en totalvurdering av prisutsiktene slik praksis er.

Bare to forhold gjenstår før omleggingen er fullendt. For det første bør Norges Bank få en helt selvstendig stilling i tråd med utviklingen internasjonalt. Dermed vil eventuelle spekulasjoner om ikke-faglige motiver og politisk press kunne reduseres til et minimum. Som Hanisch og Søylen skriver ble «den nye loven om Norges Bank, vedtatt av Stortinget i 1985, til i en periode da det fortsatt var vanlig å betrakte landets sentralbank som et forvaltningsorgan underlagt Finansdepartementet». Følgelig gjenspeiler ikke loven dagens pengepolitiske realiteter. Dessuten bør hovedstyrets medlemmer nå utnevnes på faglig grunnlag. Hvilket rentenivå som er nødvendig for å nå det fastsatte inflasjonsmål er i hovedsak et faglig spørsmål.

Den formelle omleggingen av pengepolitikken innebærer at sentralbanken nå har en mindre streng inflasjonsmålsetting å forholde seg til enn tidligere. Samtidig vil imidlertid økt bruk av oljepenger, svarende til forventet realavkastning eller en økning på 0.4% av bruttonasjonalproduktet pr. år bidra til økt press. Innfasingen av oljeinntektene og den mindre ambisiøse inflasjonsmålsetting må derfor sees i sammenheng. Regjeringen har sørget for at det blir mulig å bruke noe

mer oljepenger uten at renten øker. Langt på vei virker dette fornuftig. Resonnement svikter imidlertid i noen grad på ett viktig punkt. En mekanisk økning i bruken av oljepenger vil lett komme i konflikt med målsettingen om en balansert økonomisk utvikling.

Følgelig er det lett å tenke seg en situasjon der staten bør bruke mindre enn realavkastningen av oljefondet. Dette vil være tilfellet i en periode med sterk vekst i privat innenlandsk etterpørsel og høy vekst på våre eksportmarkeder. Tilsvarende kan det være fornuftig å øke aktivitetsnivået i offentlig sektor, eventuelt gi skattelettelser, med et beløp utover det avkastningen gir grunnlag for dersom det er fare for nedgangstider og økt arbeidsledighet. Regjeringens nye handlingsregel virker derfor vilkårlig ut fra behovet for makroøkonomisk styring og endrer intet hva angår nødvendigheten av en ansvarlig budsjettbehandling i Stortinget. At Regjeringen har anført tilsvarende synspunkter er prisverdig. Samtidig har en imidlertid med dette bidratt til å uthule regelen. I hvilken grad regelen vil bli fulgt er det derfor vanskelig å ha noen sikker formening om. Det kan for eksempel godt tenkes at kriteriet på hvorvidt det er rom for mer bruk av oljepenger i praksis blir hvorvidt dette vil føre til høyere renter eller ikke. I hvert fall synes nå ropene om økt bruk av oljepenger å være sterkere enn ropet om lavere renter både i det politiske miljø og i befolkningen forøvrig.

Mislykket fastkurspolitikk

Sett i ettertid må pengepolitikken i 90-årene karakteriseres som en fiasko med tre valutakriser og en rente som langt på vei virket pro syklisk. Det viste seg at de ulike formene for fastkursystemer var ustabile i sin natur. Som følge av dette kom norsk pengepolitikk periodevis helt ut av kontroll. Dessuten var inflasjonen, oljeprisen og utviklingen på internasjonale valutamarkeder langt viktigere for kronekursen enn rentenivået. Også Norges Bank har kommet til at renteendringer som ikke bidrar til å stabilisere inflasjonen neppe har særlig effekt på kronekursen. I hvilken grad kronen var stabil eller innenfor utgangsløpet var en

tilfeldighet sett i relasjon til utøvelsen av pengepolitikken. Kronen var vanskelig å styre selv i perioder uten valutauro.

Det er ofte blitt hevdet at fastkurspolitikken i sterk grad bidrog til en gunstig økonomisk utvikling her hjemme. Etter min oppfatning er dette ikke riktig. Riktignok har vi siden 1992 hatt forholdsvis lav pris- og kostnadsvekst etter norske forhold og et betydelig fall i arbeidsledigheten. Nedgangen i arbeidsledigheten henger imidlertid i hovedsak sammen med det systembetingede rentefallet etter valutakrisen i desember 1992, sterke internasjonale konjunkturer og det faktum at norsk økonomi var godt tilpasset en langvarig oppgangskonjunktur. Videre skyldtes nedgangen i prisstigningstakten en betydelig økning i produksjonskapasiteten som følge av høy investeringsvekst, sterk konkurranse på detaljnivå og lav prisvekst ute.

Jeg har registrert at en del økonomer og politikere som i alle år har vært motstandere av inflasjonsmål nå hevder at systemet plutselig er blitt fornuftig fordi regjeringen har vedtatt å bruke mer oljepenger. Etter min oppfatning er dette synspunktet utillatelig lettvent. Selv om de fleste land som har inflasjonsmål også har handlingsregler for finanspolitikken står systemet med inflasjonsmålsstyring i høyeste grad på egne ben. Dessuten ble altså pengepolitikken i praksis lagt om lenge før det ble vedtatt å øke bruken av oljepenger.

Det viktigste er imidlertid at vi endelig har fått et fornuftig system for rentefastsettelse. Systemet er grundig behandlet i faglitteraturen, prøvet i praksis med akseptable resultater og har bidratt til klarhet omkring pengepolitikken. Politikerne har fastsatt målet, sentralbanken er ansvarlig for måloppfyllelse overfor politikerne og det blir lettere å etterprøve resultatene av pengepolitikken. Dessuten har vi en sentralbank som nyter stor tillit i finansmarkedene og gjør en meget bra jobb hva angår økonomisk analyse, kommunikasjon og utøvelse. Ikke minst er kommunikasjonen med markedsaktørene og publikum for øvrig er blitt vesentlig forbedret. Det er derfor gledelig å kunne konstatere at Norge ikke lenger er et pengepolitisk Molboland.

■ ■ ■ ERLING HOLMØY¹:

«Et verdiskapende Norge» – «Pop Internationalism» på norsk?

Boken «Et verdiskapende Norge» argumenterer for en aktiv og selektiv næringspolitikk, og synes å ha fått godt gjennomslag for sine anbefalinger hos politikerne. I denne kommentaren reises en rekke innvendinger mot bokens analyser og anbefalinger. Jeg synes boken forkludrer forståelsen av viktige økonomiske sammenhenger og sprer oppfatninger som er direkte gale. Det empiriske arbeidet er ikke fokusert tilstrekkelig mot å avdekke eksternaliteter som ikke allerede er internalisert av bedriftene, og det mangler kvalitet når det gjelder identifikasjon av det som er interessante eksternaliteter fra et politikksynspunkt.

Boken «Et verdiskapende Norge» av Torger Reve og Erik W. Jakobsen gir en oppsummering og popularisering av et forskningsprosjekt med samme navn. Prosjektet er gjennomført som et samarbeid mellom Handelshøyskolen BI, Monitor Company og Norscan Partners i perioden august 1999 – sommeren 2000. Reve og Jakobsens (heretter RJ) motivasjon for prosjektet og boken er å klargjøre hvorfor og hvordan man kan og bør øke verdiskapingen i norsk næringsliv. Utgangspunktet er utflating av oljeinntektene og den kommende

eldrebølgen. RJ hevder at «*Det må altså i stor skala skapes nytt kunnskapsbasert næringsliv i Norge de to neste ti-årene*» (s. 360). I denne prosessen trenger Norge en visjon for sin verdiskapingspolitikk, og RJ stiller følgende forslag til disposisjon: «*Gjør Norge til en kunnskapsnasjon i verdensklasse*». Bokens hovedbudskap er at «*innovasjon og verdiskaping skjer best i næringsklynger*» (s. 360). RJ mener å ha sannsynliggjort at det er tre allerede vel etablerte næringer som bør stimuleres gjennom næringspolitikken, nemlig *fiskeri og havbruk, energi (olje og gass), samt maritime næringer*. I tillegg bør såkalte infrastrukturelle kompetansenæringer, spesielt *IKT*, stimuleres, og innsatsen innen utdanning, etterutdanning og forskning må økes kraftig. Dessuten mener RJ at det er viktig å modernisere offentlig sektor, men hvordan dette skal skje, er ikke noe tema i boken.

Vurdert utfra den oppmerksomhet både prosjektet og boken har fått, og ikke minst det politiske gjennomslaget for anbefalingene, har forfatterne hatt stor suksess. Blant annet synes retningslinjene for den sittende AP-regjeringens næringspolitikk klart influert av RJs tankegodts, se f.eks. oppsummeringen i AP-regjeringens Langtidsprogram 2001-2005 s. 28-29².

Jeg vil i det følgende gi en del kommentarer – fortrinnsvis kritiske - til bokens næringspolitiske anbefalinger og til analysen som begrunner disse. Min kritiske holdning er ikke original. Den er uttrykt og begrunnet også av en rekke andre, spesielt av Paul Krugman – en pioner når det gjelder analyse av klynge mekanismer. I en rekke artikler angriper han bruken av begrepet konkurranseevne for et land og aktivistisk klyngebasert næringspolitikk³. Også i Norge har aktivistisk og selektiv næringspolitikk basert på klyngeteori blitt imøtegått, bl.a. i Bergo-utvalget og i Lommerud (1993)⁴. På denne bakgrunn er det en viktig overordnet innvending mot RJ at de ikke i større grad tar Krugmans og andre samfunnsøkonomers kritikk på alvor. I stedet for å argumentere mot den, nøyer RJ seg (på s. 327) med en stikkordspreget gjengivelse av kritikkenes hovedpunkter når man gjennomgår hvordan prosjektet «Et konkurransedyktig Norge» ble mottatt i 1992. Man går heller raskt



Erling Holmøy er
forskningssjef i
Statistisk Sentralbyrå

¹ Takk til Rolf Aaberge, Torstein Bye, Ådne Cappelen, Taran Fæhn, Tor Jakob Klette og Arne Jon Isachsen for nyttige kommentarer til et tidligere utkast.

² Her leser man: «Regjeringen vil legge vekt på å utforme rammebetingelsene slik at næringsmiljøer som er veletablerte og sterke i Norge, som fiskeri og havbruk, energi (olje og gass), maritime næringer skal kunne videreutvikle seg. Regjeringen vektlegger også at IKT-sektoren, som følge av dens betydning for økonomien generelt over tid, bør prioriteres.»

³ Relevante arbeider av Paul Krugman omfatter bl.a.: «Peddling prosperity», W.W. Norton, New York, 1994; «Pop Internationalism», MIT Press, 1996.

⁴ Lommerud, K.E.: «Endogen vekstteori og Porter-konseptet: Motsetningsforhold eller to sider av samme sak», Sosialøkonomen nr. 4, 1993.

over til å fortelle hvor positive de fleste deler av næringslivet, politikerne og de næringsstilknyttede departementene var.

Det viktigste eksempelet på kontroversielle konklusjoner i RJ er anbefalingen om at næringspolitiske virkemidler, som f.eks. gunstige finansieringsordninger, ikke skal fordeles næringsnøytralt, men bidra til å stimulere RJ's «vinnerklynger». Det konvensjonelle synet blant samfunnsøkonomer er at klyngemekanismer kan være viktige, men siden vi ikke vet hvor sterke de er i de ulike næringene, bør ikke myndighetene plukke vinnere. Sammenlignet med en næringsnøytral politikk, vil gal utvelgelse og favorisering av enkelt næringer svekke effektiviteten i ressursbruken, skape uoversiktighet og motivere samfunnsøkonomisk ulønnsom lobbyisme og rent-seeking. Klyngemekanismer forsterker behovet for tiltak som er fornuftige av andre grunner enn de som knytter seg til å utløse de positive eksterne klyngeeffektene, se f.eks. Bergo-utvalgets utredning (NOU 1996:17).

Andre synspunkter og råd er relativt ukontroversielle. Mange mener som RJ at offentlig sektor bør og kan effektiviseres. Det er heller ikke omstridt at myndighetene bør stimulere utdanning og forskning. Vanskeligere er det å enes om hvor mye det offentlige skal bidra med på disse områdene og hvordan støtten skal gis. For RJ er det viktig at Norge tar teten i å bruke ressurser på disse områdene. Mange vil også være enig i at et lite land som Norge ikke kan støtte all forskning, men må konsentrere seg om noen satsingsområder. Og det er ikke lett å argumentere overbevisende for at man vil få høyere avkastning ved å satse den næringsrettede forskningen mot andre næringer enn de RJ anbefaler å satse på.

Selv om mange av konklusjonene i boken synes rimelige, er imidlertid RJ's begrunnelse for dem ofte tvilsom. Og om logikken i grunnleggende resonneringer svikter, da svekkes også tilliten til det stoffet boken leverer som man ikke selv kan så mye om. Lesingen av RJ har ikke overbevist meg om at bredt akseptert samfunnsøkonomisk innsikt er blitt avleggs. Boken avsluttes slik: «Vi tror selv at boken gir et viktig begrepsmessig og empirisk bidrag til verdiskapings-

debatten,...». Min vurdering er en annen. Jeg synes boken forkludrer forståelsen av viktige økonomiske sammenhenger og sprer oppfatninger som er direkte gale. Dette er en form for verditap som kommer i tillegg til den negative verdiskaping som kan følge av at politikerne følger bokens anbefalinger om sterk satsing på prosjektets utkårede næringsklynger.



Før jeg går nærmere inn på innvendigene mot boken, bør det også sies at RJ byr på mye nyttig informasjon om næringer og markeder i Norge. Gitt klyngeperspektivet er det en prisverdig ambisjon at man forsøker å identifisere hva klyngemekanismene konkret består i for de utvalgte næringene. Som sagt, er jo nettopp mangelen på tilstrekkelig detaljkunnskap om de enkelte næringenes klyngemekanismer en hovedinnvending mot at myndighetene skal «plukke vinnere». En konkretisering av kanalene for kunnskapsoverføring er nødvendig for at endogen vekstteori skal utvikle seg fra en skjematisk beskrivelse av sannsynlige mekanismer med potensielt stor betydning, til holdepunkter for en operasjonell utforming av en aktiv politikk rettet mot stimulans av bestemte typer virksomhet. Boken søker å beskrive hvilke kontaktpunkter som finnes mellom aktørene, og hvordan kontakten kan innebære fordeler for den enkelte bedrift. Videre forsøker man å gi et empirisk belegg for valget

av næringsklynger som det bør satses på. Det er også nyttig at en rekke bokser kobler «cases» innenfor næringslivet til oversikten over mer fundamentale forhold i enkelt næringene.

Problemet med boken er det teoretiske rammeverket som faktainformasjonen settes inn i, og at det empiriske grunnlaget er for tynt i forhold til de sterke konklusjoner som trekkes.

Som påpekt av Christiansen (1998)⁵ er verdiskaping etter hvert blitt et motebegrep. Brukt på riktig måte betyr ikke «høyest mulig verdiskaping» annet enn at samfunnets knappe ressurser må utnyttes mest mulig effektivt. Økonomene har kommet langt i å presisere hva dette innebærer. Spesielt er det klarlagt at bestemte former for produksjon ikke per se er mer verdiskapende enn andre. Eksempelvis står øking av fritid og andre «myke verdier» knyttet til rekreasjon og miljø ofte i konflikt med skaping av materielle verdier, og offentlig tjenesteyting er også verdiskaping. RJ's fremstilling oser av et syn der aktiviteten i det private næringslivet er spesielt verdiskapende. Den aller ypperste form for verdiskaping synes å være konkurranseutsatt virksomhet basert på utnytting av kunnskap. På s. 329 leser man f.eks.: «En verdiskapingspolitikk dreier seg om alle forhold som kan gjøre Norge mest mulig attraktivt for å drive konkurranseutsatt næringsvirksomhet i Norge». Og når RJ på s. 199 vil belyse betydningen av den maritime sektorens betydning for norsk økonomi, er det næringens andel av total eksport som fremheves. Oppfatningen om eksport som en spesielt høyverdig aktivitet har «alltid» vært hevdet og står sterkt, til tross for at det er en standardøvelse i anvendt velferdsteori å tilbakevise slike merkantilistiske oppfatninger. RJ's bok viser at man ikke må gi seg med denne øvelsen. På Handelshøyskolen BI bør resonneringene gis særlig oppmerksomhet.

Analysen knyttet til «verdiskapingsgapet» er problematisk. I utgangspunktet er det en utfordring for et hvert land å sørge for at den økonomiske veksten fordeles på ulike næringer slik

⁵ Christiansen, V. (1998): «Knapphet», i A. Rødseth og C. Riis: «Markeder, ressurser og fordeling», Ad Notam Gyldendal.

at tilbud og etterspørsel balanserer hverandre i alle markeder, og slik at nåverdien av import er lik nåverdien av eksport samt initiale nettofordringer på utlandet. Men vi har markeder til å bidra til en slik balansert vekst. I RJ's analyse virker det som om valutagaven i Nordsjøen øker Norges eventuelle problemer med å kombinere økonomisk vekst med langsiktig utenriksøkonomisk balanse. Norges problemer fremstilles som større desto sterkere den fremtidige veksten blir, for da øker importen for en gitt fordeling av etterspørselen. Man kan spørre om det ikke er et tilsvarende verdiskapingsgap for enhver vare eller tjeneste. Til gitte priser, må også boligbyggingen øke i tiårene fremover for å møte den økte etterspørselen som følger av den økonomiske veksten. Og hva med produksjonen av helse- og omsorgstjenester?

Fokuset på K-sektor skyldes faren for at sektoren er blitt så liten som følge av (bruken av) oljeinntektene at den nødvendige veksten fremover må bli spesielt sterk, sterkere enn det markedene selv realiserer uten hjelp av den økonomiske politikken. For å vurdere dette må en skille langt klarere mellom opptjening av oljeinntekter og løpende bruk av dem enn det som gjøres i RJ's fremstilling. I den grad oljeinntektene spares, er de jo bare en synliggjøring av at nasjonalformuen omplasseres, og utflatingen av oljeinntektene vil i seg selv ikke påvirke Norges forbruksmuligheter. Videre må en skille mellom det å regne seg frem til ulike baner for nødvendig vekst i K-sektor fremover, og en begrunnelse for hvorfor det vil være problematisk å realisere en slik vekst.

Når RJ begrunner hvorfor Norges vekstmuligheter ser dårlige ut, benyttes bl.a. tall fra US Department of Labor Statistics, der Norges produktivitsvekst ligger på bunn i OECD i perioden 1990-1998. Andre data fra OECD tegner imidlertid et annet bilde. Norge var blant de land i OECD som hadde den sterkeste veksten i total faktorproduktivitet (TFP) i første halvdel av 1990-tallet (Langtidsprogrammet 2001-2005, s 149). Veksten var lavere i andre halvdel, bl.a. pga. utflating etter konjunkturtoppen 1997/98, men disse tallene gir ikke grunnlag for

en pessimisme av RJ's format. Boug (2000)⁶ viser også at den svake veksten i arbeidsproduktiviteten i norsk industri sammenlignet med Sverige i stor grad kan forklares med forskjeller i produktsammensetning. Med visse unntak (næringsmidler og grafisk industri), er arbeidsproduktivitsveksten på detaljert bransjenivå relativt lik i disse to landene. Generelt er historiske produktivitetstall usikre og vanskelig å tolke. RJ tar ikke nødvendige forbehold her, men trekker de konklusjoner som passer deres agenda.

Begrepsmessig er produktivitet veldefinert. Det empiriske motstykket er imidlertid en sekkepost for mange komplekse prosesser som ikke er godt forstått. Da er det også vanskelig å lage prognoser for produktivitsveksten. Det som er sikkert er at produktivitsvekst er den helt dominerende kilden til veksten i et lands forbruksmuligheter og velferd på lang sikt - så sant den kommer gratis eller som et resultat av samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer. Av hensyn til vår fremtidige velferd, er det derfor god grunn til å være opptatt av å øke produktiviteten. Men økonomiens generelle vekstevne er ikke RJ's perspektiv. De er først og fremst bekymret for at produktivitsveksten er lav *i forhold til andre land*, fordi vi da taper konkurransevne. Men som bl.a. Krugman har forklart en rekke steder, er den langsiktige veksten i et enkelt land tilnærmet upåvirket av veksten i andre land. Om det er en sammenheng, er den trolig positiv og går via spredning av kunnskap/teknologi og bedring av bytteforholdet. I det langsiktige perspektiv som RJ deler, er det heller ingen sammenheng mellom et lands evne til å ha balanse i utenriksøkonomien og produktivitsvekst. Det skyldes at lønninger over tid vil tilpasses den lønnsvevnen produktivitsveksten gir grunnlag for. Det er produktet av faktorpriser og produktivitet som avgjør bedriftenes kostnader, og man kan ikke, som RJ, se bort fra endringer i faktorprisene når man vurderer virkningen av økt produktivitet på konkurransevnen. En nærmere rekapitulering av disse grunnleggende resonnementene faller utenfor rammen av denne anmeldelsen. Les heller Krugman (1994) og/eller kap. 2 i NOU 1996:17.

RJ sidestiller langt på vei Norges situasjon som en åpen økonomi med konkurransesituasjonen for en enkeltbedrift (s. 329). Krugmans henrettelse av denne analogien mellom situasjonen for en enkelt bedrift og et land har tydeligvis ikke gjort inntrykk på RJ. Innenfor bokens landskamp-perspektiv på utenrikshandelen blir internasjonal markedsvekst et mål i seg selv. Et slikt perspektiv ligger fjernt fra den klassiske analysen av internasjonal handel basert på komparative - ikke absolutte - fortrinn. Utvikling av handelsteorien betyr ikke at den «gamle» teorien er forkastet eller har mistet sin relevans når en skal forklare f.eks. grunnleggende trekk ved næringsstrukturen.

Det er som varig fenomen at under-skudd i utenriksøkonomien, dvs. for liten K-sektor, er en makroøkonomisk ulikevekt og et mulig problem. Dette problemet har ikke noe med veksten i økonomien, men med *fordelingen* av produksjonen på skjermet og konkurranseutsatt virksomhet. Det finnes markedsmekanismer virker korrigerende på en ubalansert utvikling gjennom endringer i sparerate og i den reelle valutakursen, og dermed i K-sektors lønnsomhet. RJ ser imidlertid helt bort fra at lønninger og priser på andre ikke-mobile innsatsfaktorer er endogene, iallfall i denne bokens tidsperspektiv. Når slike generelle likevektsvirkninger neglisjeres, er det heller ikke rart at man sammenligner konkurransesituasjonen for et land med den som gjelder en enkelt bedrift. Neglisjeringen kan også forklare, men ikke forsvare, at boken vurderer de fremtidige vekstmulighetene for enkelt næringer innenfor en partiell modellramme der verken det sannsynlige samlede behovet for valutaskaping eller knappe felles ressurser spiller noen rolle.

Nå er det et interessant spørsmål om selvkorrigerende mekanismer er sterke nok til å sørge for langsiktig balanse i utenriksøkonomien uten en aktiv politikk fra myndighetenes side. Går Krugman for langt i å bagatellisere slike balanseproblemer i åpne økonomier? Er hovedkursmodellen med K-

⁶ Boug, P. (2001): «Beaten by the Swedes? A comparison of productivity growth in Norwegian and Swedish manufacturing», Economic Survey 2/2001, Statistisk sentralbyrå.

sektor som lønnsleder, en god beskrivelse av norsk økonomi slik den faktisk fungerer, eller er den bare en normativ beskrivelse av hvilke krav lønnsdannelsen i en åpen økonomi må oppfylle for at økonomien skal være i likevekt? Videre kan man spørre om hvilket lønnsnivå hovedkursmodellen egentlig gir når K-sektor i praksis er heterogen med hensyn til lønnsevne, og utenriksøkonomisk balanse er et langsiktig likevektskrav. Holdenutvalget (NOU 2000:21) drøfter disse problemene. Det gjør ikke RJ. Det er en stor svakhet i en bok hvor størrelsen på K-sektor er det gjennomgående tema.

Flere historiske erfaringer tilsier at åpne økonomier som relativt plutselig mottar store valutagaver, faktisk får problemer med å utvikle en tilstrekkelig stor K-sektor. Det å finansiere import med valutagaven er stort sett en behagelig prosess preget av reallønnsvekst og flytting av ressurser fra konkurranseutsatt til skjermet sektor. Den motsatte prosessen er derimot typisk vanskelig fordi den krever upopulære innstramminger i forbruket og lavere reallønnsvekst enn man ville hatt langs en utviklingsbane med for liten K-sektor. Problemet omtales gjerne som «Hollandsk syke», og oppstår når landet ikke er tilstrekkelig langsiktig i fordelingen av valutagaven over tid, eller fordi verdien av gaven faller. Manglende reallønnsfleksibilitet nedover er en form for markedssvikt som trolig krever at den økonomiske politikken tar et ansvar for at lønns- og kostnadsveksten ikke avviker for mye i forhold til tilsvarende vekst i utlandet. I et slikt perspektiv er et stort «verdiskapingsgap» (for K-sektor) relevant.

Hvis nå lønnsdannelsen i Norge fører til at Norge mangler evne til å ha langsiktig balanse i utenriksøkonomien, er dette et makroøkonomisk problem hvis årsak bør angripes mest mulig direkte med makroøkonomiske virkemidler. I Norge har inntektspolitikken hatt et slikt formål. Fremover vil inflasjonsmålet for pengepolitikken også bidra til at kostnadsveksten i Norge ikke avviker mye fra tilsvarende utvikling hos handelspartnere. Næringspolitikk som stimulerer utvalgte K-sektorer, er ikke den effektive måten å løse evt. utenriksøko-

nomiske balanseproblemer på. Selv om man bedrer rammebetingelser eller produktiviteten, vil ikke det bedre K-bedriftenes lønnsomhet hvis lønnsveksten raskt spiser opp forbedringene.

Når boken sterkt anbefaler økt satsing på utdanning og forskning, er jeg altså grunnleggende skeptisk til RJ's motivasjon for dette, som jeg tolker som vekst i K-sektor gjennom utvikling av kunnskapsbaserte komparative fortrinn. Imidlertid kan man like denne anbefalingen av helt andre grunner; det kan jo hende at den er i tråd med hva som er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Det er ingen grunn til å betvile at det er positive eksterne effekter knyttet til mange typer utdanning og forskning. Men en ting er å si at slike eksternaliteter er større enn null, noe langt mer interessant, men akk så krevende, er å sannsynliggjøre at størrelsesorden på disse eksterne virkningene tilsier økt offentlig støtte *i forhold til dagens nivå*. Norge er allerede blant de land som satser mest ressurser på utdanning. Når man likevel har en slik klokkeetro på de gunstige effektene av kunnskapsinvesteringer som RJ har, er det oppsiktsvekkende at man ikke tydeligere kan påvise den samfunnsøkonomiske lønnsomheten i slik satsing. Hos RJ forsvinner endog dette prinsipielle perspektivet i en offensiv kampanjepreget retorikk der man appellerer til konkurranseinstinktet: De samlede FoU-investeringene skal ikke bare opp på gjennomsnittlig OECD-nivå, men til høyeste OECD-nivå. Det samme gjelder etterutdanningsnivået. Hva er det ved det høyeste OECD-nivået som gjør det optimalt for Norge? Sverige er blant de OECD land med høyest forhold mellom FoU-satsing og BNP, men man finner ingen klar veksteffekt av denne satsingen. Når det gjentatte ganger påstås at oppgradering av arbeidskraftenes kompetanse er viktig for bedriftenes lønnsomhet, savner jeg også en nærmere analyse av de forholdene som fører til at bedriftenes egen oppgradering blir underoptimal, og hvordan politikken mer konkret skal utformes mot markedssvikten på dette området.

RJ fremhever flere steder (f.eks. s. 43) at offentlige inngrep i markedene må begrunnes med markedssvikt. I for-

bindelse med utvikling av næringsklynger er det positive eksternaliteter knyttet til kunnskapsspredning og utnyttelse av stordriftsfordeler gjennom koordinering av bedrifters satsing og lokalisering som står sentralt. RJ's referanser til eksternalitetsbegrepet virker imidlertid ofte litt påklistret. Det kan skyldes at man, som Lommerud (1993), kan lure på hva man i det hele tatt skal med klyngebegrepet for å begrunne og utforme aktiv næringspolitikk når det er (det mer presise begrepet) positive eksternaliteter som burde bety noe. Man savner dessuten nyansering fra RJ når det gjelder i hvilken grad eksterne effekter er internalisert av bedriftene. Dette kan være tilfellet i en klynge som har nådd den kritiske massen av bedrifter som fører til at klyngeeffektene blir realisert. Dersom disse effektene er sterke, vil de være observerbare, og dermed vil de isolert sett trekke nye bedrifter til klyngen. En selvforsterkende prosess kan dermed settes i gang. Dette uttrykkes også av RJ (s. 313), men det skrives ikke noe om at man ved en slik internalisering av de eksterne effektene ikke trenger offentlig støtte i tillegg for å stimulere denne prosessen. En slik støtte kan derimot begrunnes overfor en klynge som ennå ikke er etablert eller som ikke har nådd den kritiske bedriftsmassen hvor den selvforsterkende veksten utløses. På denne bakgrunn er det et savn at RJ ikke forklarer nærmere hvorfor det er de allerede store og veletablerte norske klyngene som skal støttes ytterligere av myndighetene.

Dersom en i motsetning til RJ skulle lett blant potensielle klynger for å finne støtteverdige prosjekter for myndighetene, blir det enda vanskeligere enn det allerede er for RJ å identifisere hva som er «vinnerklyngene». RJ har forsøkt å kartlegge hvilke næringer (av de 6 forhåndsutvalgte?) som har hatt størst suksess. Suksesskriteriene er vekst, faktoravlønning, produktivitsvekst og internasjonal konkurransedyktighet. Det kan stilles mange spørsmål om relevansen av disse målene. Hvorfor er f.eks. internasjonale markedsandeler et tegn på større suksess enn vekst på hjemmemarkedet? I hvilken grad er disse målene uavhengige av hverandre? F.eks. vil jo faktoravlønning og produktivitsvekst normalt henge sammen

over tid, og variasjonene i produktiviteten er normalt positivt korrelert med produksjonsendringene over konjunktursyklene. Man kan også stille spørsmålsteget ved det produktivitetens målet RJ har valgt. De definerer produktivitet som verdiskaping (bruttoprodukt) per ansatt. De innser selv at da vil forskjeller i kapitalintensitet påvirke produktivitetens målet, men påstår uten nærmere begrunnelse at dette er et større problem ved sammenligninger mellom næringer enn ved sammenligninger av produktivitetens veksten over tid. Videre innebærer dette målet at endringer i faktorrinntekten gjennom subsidier og annen næringsstøtte tolkes som bidrag til produktivitetens endringer. Dessuten er disse målene påvirket av generelle likevektseffekter som kan «viske» ut den umiddelbare effekten av forhold som øker næringens konkurransevne. Nyetablering vil f.eks. svekke lønnsomheten i eksisterende bedrifter, og dermed RJ's produktivitetens mål. Overveltning av økt inntjening til økt faktoravlønning vil bremse bedriftenes vekst.

En viktigere innvending mot RJ's analyse er imidlertid at de overhodet ikke gjør noe forsøk på å kontrollere for betydningen av andre forhold enn klyngeeffekter når de skal forklare forskjeller i næringenes suksess. Når bedriftene i samme næring (slik statistikken har klassifisert dem) vokser, kan det skyldes en rekke forhold som ikke har noe med klyngeeffekter å gjøre, f.eks. et felles skift i etterspørselen etter næringens produkter, smitte av etterspørselsskift via kryssleveranser, endringer i priser på innsatsfaktorer som næringen bruker intensivt, eller fordelaktige endringer i subsidier, reguleringer eller andre deler av næringspolitikken. En empirisk jakt på klyngeeffektens isolerte betydning står overfor et fundamentalt identifiseringsproblem: Hvordan skal man avgjøre når høy score på de utvalgte suksesskriteriene skyldes klyngeeffekter fremfor konkurrerende forklaringer? Noen få steder gjør RJ oppmerksom på at det kan være andre grunner enn klyngeeffekter som spiller en rolle for suksessmålene. Eksempelvis tar man forbehold for andre forhold når man vurderer lønningene i finansnæringen og i olje- og gassutvinning. Men noen systematisk kontroll er det

ikke snakk om, og forbeholdene forsvinner når konklusjonene trekkes.

På denne bakgrunn vil jeg hevde at boken ikke bringer oss noe særlig nærmere den typen empiriske avklaringer som må kreves for å begrunne den aktive og selektive næringspolitikken som RJ foreslår. Den empiriske kartleggingen av næringene er ikke fokusert tilstrekkelig mot å avdekke eksternaliteter som ikke allerede er internalisert av bedriftene. Det empiriske arbeidet mangler kvalitet når det gjelder identifikasjon av det som er interessante eksternaliteter fra et politikk-synspunkt. Man synes heller ikke å ha hatt ambisjoner om å sannsynliggjøre at eventuelle eksternaliteter er av en størrelsesordenen som rettferdiggjør økt offentlig satsing, som i praksis oftest betyr økt støtte, fra dagens nivå.

Desto mer beklagelig er det at prosjektet og boken synes å ha fått så stor innflytelse på dagens næringspolitikk. Selv om det foreløpig er mer snakk om formuleringer enn konkrete bevilgninger, blåser det for tiden en kraftig vind i retning av at oljepengene bør brukes til å dyrke frem sterke kunnskapsbaserte næringsklynger på områder hvor norsk næringsliv er sterkt fra før. Motargumentene er ikke gjendrevet: Gal plukking av vinnere skaper ulikheter i rammevilkår som reduserer effektiviteten i ressursbruken i forhold til en næringsnøytral politikk, særordninger skaper uoversiktighet og imøtekommenhet overfor særinteresser skaper økt grobunn for uproduktiv rent-seeking.

La meg til slutt dvele litt ved hvorfor RJ's budskap har så stor gjennomslagskraft. Stikkordsmessig tror jeg følgende forhold er viktige:

- 1) Mange grupper innenfor næringslivet finner her en argumentasjon for lobbyvirksomhet som har et skinn av objektivitet og vitenskapelighet over seg.
- 2) Budskapet er offensivt. Her skal det satses på å bygge opp noe konkret. Det konvensjonelle økonomisynspunktet kan derimot virke defensivt, på grensen av det destruktive: Ikke stimuler noe, la markedet dømmme, etc.
- 3) Budskapet gir næringspolitikere en større og mer aktiv rolle. Det er ikke

tilfeldig at næringsdepartementene både nå og i 1992 (etter lanseringen av «Et konkurransedyktig Norge») omfavnet Reves oppfatninger.

- 4) Budskapet er klart. I motsetning til hva som typisk kommer fra forskere, er det få motforestillinger. Her tas det standpunkt i stedet for å slå fast at konklusjonene er usikre, data dårlige og at det trengs mer tid og penger for å forske seg frem til klarere konklusjoner.
- 5) Budskapet virker overbevisende på mange fordi forfatterne er flinke til å få frem at «de kan næringslivet». Dette går både på bruk av foretaksøkonomiske begreper og casepregede illustrasjoner fra næringslivet.
- 6) Budskapet er enkelt. Det kjøres frem innenfor rammen av partielle betraktninger for enkelt næringer. Generelle likevektseffekter er fraværende. Interaksjon mellom flere markeder lar seg vanskelig fremstille enkelt; en viss bruk av matematikk blir fort nødvendig før resonnementene blir gjennomslagsrike og absorberes som en del av intuisjonen. Underveis kan det være lett å avfeie dem som teoretiske og virkelighetsfjerne, selv om de er riktige og relevante.
- 7) Bærere av det konvensjonelle økonomisynet i Norge har i liten grad angrepet boken, spesielt når en sammenligner med Krugmans polemikk i USA.