

LERCHENDALKONFERANSEN 2001

VÅRT LEVEBRØD I 2020 – HVORDAN SIKRER VI
VERDISKAPNINGEN?

3. – 4. januar

Radisson SAS Royal Garden Hotell
Trondheim

**Konkurranssevne og innovasjon:
Hvilken rolle kan den økonomiske politikken spille?**

Finansråd Tore Eriksen

INNLEDNING

I dette foredraget vil jeg bruke mest tid på spørsmålet om hvordan den økonomiske politikken generelt kan bidra til effektivitet og fornyelse i norsk økonomi. Stikkordet *innovasjoner* i tittelen gjør at det er naturlig å ha et nokså langsiktig perspektiv.

I et ikke altfor langsiktig perspektiv er produktiviteten, dvs. hvor mye vi får ut av de ressursene som settes inn i produksjonen av varer og tjenester, helt avgjørende for konkurranseevnen, enten det gjelder enkeltbedrifter eller landet som helhet. Produktiviteten i et land bestemmes av mange forhold, og vi har ikke full oversikt over de eksakte sammenhengene.

Likevel må vi kunne ta som et utgangspunkt at innretningen av statsbudsjettene, og da tenker jeg ikke først og fremst på bevilgninger til enkeltformål, kan påvirke produktiviteten og dermed den langsiktige vekstevnen i økonomien. Jeg vil gjøre rede for noen av disse grunnene. I tillegg vil jeg også gå noe inn på elementer i den politikken som i særlig grad er rettet inn mot å øke innovasjonstakten, dvs. virkemidlene for å stimulere næringsrettet FoU. Mange mener at man nå begynner å se konturene av en "ny økonomi", preget av høyere produktivetsvekst som følge av innovasjoner innenfor informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT). Jeg vil gå noe inn på hvilke forventninger myndighetenes økonomiske politikk bør være basert på i denne sammenhengen.

KONKURRANSEEVNEN FOR DEN ENKELTE BEDRIFT OG NÆRING

Det generelle målet for den økonomiske politikken er å oppnå en mest mulig effektiv bruk av samfunnets ressurser, slik at den samlede verdiskapingen

blir størst mulig. Både verdiskaping og ressurser må i denne sammenheng defineres vidt. For eksempel må bruk av tid til rekreasjon og bedring av miljøkvaliteten regnes som verdiskaping. En slik vid definisjon står i kontrast til en tankegang der produksjonen i enkeltsektorer, for eksempel eksportnæringer, framheves som *verdiskaping*, mens produksjonen i andre sektorer, for eksempel offentlig helsevesen, framstilles som *bruk* av verdiene som er skapt. Verdiskaping omfatter all virksomhet som bidrar til at folk får det bedre, og økt virksomhet på et område krever ressurser, slik at andre virksomheter må reduseres. Samfunnsøkonomisk effektivitet innebærer både at hvert enkelt gode produseres til lavest mulige kostnader (kostnadseffektivitet) og at totalproduksjonen er satt sammen slik at den gir størst mulig velferd (allokeringseffektivitet). Dette må være et utgangspunkt for myndighetenes holdning til og politikk overfor bedriftenes konkurranseevne. I denne sammenhengen kan det være hensiktsmessig å avklare nærmere hva jeg vil forstå med konkurranseevnen for en enkelt bedrift eller næring.

(Lysark 1: Konkurranseevnen for en bedrift eller næring)

Konkurranseevnen kan leses av både i produktmarkedene og i markedene for innsatsfaktorer, herunder i arbeidsmarkedet. Bedret konkurranseevne for en enkelt bedrift gir seg i første omgang utslag i økt lønnsomhet. De forhold som øker lønnsomheten vil normalt også føre til at bedriften finner det lønnsomt å øke produksjonen, ved å trekke til seg mer arbeidskraft og andre faktorer. Dette kan skje ved at bedriften eller næringen byr opp prisen på disse ressursene, samtidig som den f. eks. kan senke produktprisen for å trekke til seg kunder fra konkurrentene. Bedret konkurranseevne for bedriften vil derfor normalt også kunne måles ved økt produksjon og ressursbruk, samt økte markedsandeler.

For en bedrift vil bedring av konkurranseevnen stort sett dreie seg om å effektivisere produksjonen mer enn det konkurrerende bedrifter klarer, slik at den oppnår en kostnadsfordel. Ofte vil muligheter for produktivitetsvekst og økt etterspørsel treffe alle bedriftene i samme bransje/næring. I så fall øker bransjens konkurranseevne.

I tillegg kan en bedrift eller nærings konkurranseevne styrkes eller svekkes gjennom bruk av ulike virkemidler i den økonomiske politikken. Blant tiltak som har direkte effekt på lønnsomheten i enkeltbedrifter, og som har vært brukt som en del av næringspolitikken i alle land, er ulike former for næringsstøtte og subsidier, toll og andre former for skjerming mot utenlandsk konkurranse, samt gunstige skatte- og avskrivningsregler. Også mangelfull konkurranse i enkeltmarkeder kan føre til at enkeltbedrifter kan bedre sin konkurranseevne ved å utnytte muligheter for å utøve monopolistisk markedsmakt.

Et meget kjent sitat fra tidligere tider var at "det som er bra for General Motors, er bra for USA". Slike holdninger kan gi grunnlag for en politikk der myndighetenes virkemidler brukes aktivt til å styrke konkurranseevnen for enkeltbedrifter. Slike selektive virkemidler svekker normalt lønnsomheten i det øvrige næringsliv. De må gi fra seg ressurser til de bedriftene som støttes. Dersom en slik vridning av konkurransen begrunnes med bevaring av bedrifter og arbeidsplasser, og ikke ut fra forskjeller mellom privatøkonomisk og samfunnsøkonomisk avkastning, vil den i et litt lengre perspektiv føre til lavere avkastning av den samlede ressursbruken.

Det er bredt erkjent at uregulerte markedsmekanismer ikke virker perfekt fra et samfunnsøkonomisk synspunkt. Likevel er det også bred enighet om at en markedsøkonomi som den norske, der det stort sett er konkurranse mellom bedrifter som handler ut fra egeninteresse, er et godt utgangspunkt

for å oppnå samfunnsøkonomisk effektivitet. Dette innebærer at det må være en viktig del av politikken å skjerpe konkurransen der den for liten.

Uten nyansering kan et slikt utgangspunkt føre til en ekstrem markedsliberalisme, som avviker betydelig fra den politikken som faktisk har vært ført av skiftende regjeringer. I utformingen av næringspolitikken har det gjennom tidene vært mange tilfeller der man har funnet samfunnsøkonomiske grunner til å bedre konkurranseevnen for enkeltbedrifter og næringer gjennom selektive støttetiltak. Overordnede nasjonale interesser, ofte knyttet til ikke-økonomiske hensyn og ulike former for markedssvikt, er de viktigste begrunnelsene. Det vil sprengte rammene for dette foredraget å gå detaljert gjennom enkelthetene i næringspolitikken. Jeg vil begrense meg til å gi noen eksempler på aktivistisk politikk.

Jordbrukspolitikken er trolig det beste eksempelet på at myndighetene har brukt mye ressurser på å bedre konkurranseevnen for en næring. Hovedbegrunnelsen har vært selvberging og bevaring av et spredt bosettingsmønster.

Et annet eksempel er norsk oljeindustri. På 1970- og 80-tallet ble oljeindustrien styrket ved at norske produsenter ble foretrukket framfor utenlandske selskaper, selv om en ren vurdering av pris og kvalitet tilsa mer import. Denne politikken kan betraktes som en praktisering av det såkalte oppfostringsargumentet, som går ut på at nye bedrifter må få anledning til å overvinne sine barnesykdommer dersom de på sikt skal kunne bli konkurransedyktige uten støtte.

Oppfostringsargumentet har mye til felles med det såkalte klyngeargumentet for aktiv næringspolitikk som i dag framføres ofte. Dette argumentet legger vekt på at mange bedrifter, ofte i ulike bransjer, vil få økt

lønnsomhet dersom man lykkes i å koordinere etableringen slik at de blir liggende i nærheten av hverandre. Interessen for å få tildelt olympiske leker kan være utslag av slike resonnementer. Butikker og restauranter blir mer lønnsomme dersom det er hoteller i nærheten, og vice versa. For teknologibedrifter og andre kunnskapsbransjer hevdes det at et stort arbeidsmarked for fagfolk gjør det attraktivt for disse å bo i nærheten av en klynge av slike bedrifter. Samtidig vil lett tilgang på kvalifisert arbeidskraft gjøre det mer lønnsomt å etablere nye bedrifter i samme område. I tillegg kan kunnskapsoverføringer mellom bedriftene gi en ytterligere lønnsomhetsgevinst av samlokalisering. Det næringspolitiske poenget ligger i at slike klynger ofte ikke vil etableres og bli store nok "av seg selv". Dermed er det mulig at myndighetene kan bidra til den koordinering og aktivitet som skal til, gjennom gunstige rammebetingelser knyttet til bestemte valg av lokalisering.

Både konkurranseskjerming av ny næringsvirksomhet og støtte til utvikling av næringsklynger innebærer at myndighetene investerer ressurser i dag, gjennom en mindre effektiv ressursbruk, mot å få bedrifter med høy konkurranseevne i framtida. En rekke bedrifter og næringer kan fortjene støtte ut fra denne logikken. Det praktiske problemet vil derfor være at nesten enhver virksomhet kan påberope seg disse begrunnelsene for å få støtte. Det er som regel svært vanskelig og kostbart å skaffe seg pålitelig informasjon som gjør det mulig for myndighetene å plukke ut de støtteverdige prosjektene. Håpet om å oppnå særfordeler kan gjøre det lønnsomt for høyt kvalifisert arbeidskraft å drive lobbyvirksomhet og fordelingskamp framfor reell verdiskaping. I tillegg vil utviklingen av et uoversiktlig system av særordninger medføre kostnader i offentlig administrasjon og i bedriftene. Selv blant klyngeteoriens pionerer (for eksempel den kjente MIT-økonomen Paul Krugman) er det på denne

bakgrunn betydelig skepsis mot å la slike argumenter danne et intellektuelt alibi for at myndighetene skal føre en aktivistisk næringspolitikk.

KONKURRANSEEVNEN FOR NORGE

Bruken av begrepet konkurranseevne i den økonomisk-politiske debatten er oftere knyttet til makroøkonomiske enn til næringsøkonomiske problemstillinger. Begrepet et *lands konkurranseevne* brukes hyppig i diskusjonen av de sammenhenger som gjør at økonomier med stor handel med utlandet, som den norske, kan ha problemer med å ha en rimelig balanse i utenrikshandelen over tid samtidig som de også har full sysselsetting.

Før jeg går videre i drøftingen vil jeg streife litt innom klassisk handelsteori. Handel mellom land er ønskelig og skjer først og fremst fordi landene er *ulike*. Ulikheter gir grunnlag for *komparative fortrinn* for alle land, og dermed muligheter for gjensidig fordelaktig byttehandel. Dersom lønnsnivået eller valutakursen raskt kunne tilpasses den evnen den såkalte konkurranseutsatte sektoren, dvs. de bedriftene som i særlig grad konkurrerer med utlandet hjemme og ute, har til å lønne arbeidskraften, trengte vi ikke bekymre oss mye om konkurranseevnen i betydningen det absolutte kostnadsnivået i Norge. Norske bedrifters lønnsevne bedres når produktprisene og produktiviteten øker, og den svekkes når prisene på andre innsatsfaktorer øker, når kravet til kapitalavkastning øker, når skattenivået øker og eventuell næringsstøtte reduseres. Som jeg vil komme tilbake til, spiller forbeholdet om rask tilpasning av lønn til lønnsevnen i den konkurranseutsatte sektoren en viktig rolle for utformingen av den økonomiske politikken i Norge og i andre åpne økonomier.

Hvis en imidlertid ser den økonomiske utviklingen over lengre tid, eller sammenlikner land med svært ulik verdiskaping per innbygger, vil det

framstå en svært sterk sammenheng i alle land mellom reallønnsnivå og arbeidskraftens produktivitet. Nettopp lønnstilpasningen gjør at det ofte er mulig å omtale lavproduktive land også som lavkostland. Dette illustrerer at i et mer langsiktig tidsperspektiv vil komparative, ikke absolutte, fortrinn utgjøre grunnlaget for internasjonal handel. I tillegg til utnytting av komparative fortrinn framstår etterkrigstidas internasjonale handel som en måte å høste stordriftsfordeler på, fordi handel gjør at hjemmemarkedets størrelse ikke begrenser produksjonen.

Ut fra slike resonneringer kan en hensiktsmessig definisjon av et lands konkurranseevne være *landets evne til å sikre høyest mulig avkastning av innsatsfaktorene i samfunnet, gitt at man samtidig skal ha full sysselsetting og langsiktig balanse i utenriksøkonomien* (jf. "Bergo-utvalget" i NOU 1996:17).

(Lysark 2: Konkurranseevnen for et land)

Ifølge denne definisjonen vil altså høy reallønn være et tegn på god - ikke dårlig - konkurranseevne. Men samtidig må ikke reallønnsnivået være høyere enn at de mest effektive bedriftene i den konkurranseutsatte sektoren kan skaffe den valutaen som trengs til å finansiere importen. Utviklingen i lønnsnivået i disse bedriftene må med andre ord være bestemmende for den generelle reallønnsutviklingen. Hvis det er tilfellet, vil en heller ikke oppleve at en ekspansiv økonomisk politikk med sikte på redusert arbeidsledighet, fører til lønns- og prisøkninger som svekker lønnsomheten i den konkurranseutsatte sektoren, og dermed den utenriksøkonomiske balansen. Fleksibel tilpasning av lønningene til lønnsnivået i den konkurranseutsatte sektoren er derfor sentral for landets konkurranseevne. Med en slik fleksibilitet i lønnsdannelsen ville det meste av grunnen til å operere med konkurranseevne som et selvstendig, interessant begrep forsvinne. I en slik verden vil konkurranseevnen, målt

ved reallønnen, over tid følge produktivitsveksten. Produktivitsveksten vil da ikke bedre konkurranseevnen for de enkelte bedrifter, men gi mulighet for større forbruk og velferd for en gitt ressursinnsats. Og i det lange løp vil nettopp produktivitsveksten i norske sektorer være den avgjørende faktoren for velferdsutviklingen.

Er så konkurranseevnen for et land likevel et interessant begrep? Ja, ulike former for *markedssvikt*, som i stor grad er ønskede, har stor betydning for hvordan økonomien fungerer på kort sikt, og dermed for utformingen av politikken:

- i) Lønnsdannelsen skjer i sentrale og lokale forhandlinger, og bare et stykke på vei i tråd med vanlige markedsmekanismer. Slik ønsker vel de fleste i Norge at det skal være. Blant annet ønsker vi å unngå store lønnsforskjeller mellom enkeltgrupper.
- ii) Arbeidsmarkedet fungerer ofte ikke fleksibelt nok til at en unngår omstillingskostnader i form av ledighet ved rask nedbygging av enkelte næringer, pga. mangelfull geografisk og yrkesfaglig mobilitet.
- iii) Det er usikkert om markedskreftene i tilstrekkelig grad sørger for at det blir langsiktig balanse i utenriksøkonomien.

Hvis lønnsforhandlingene fører til en lønnsvekst utover lønnsevnene i den konkurranseutsatte sektoren, vil denne ha en ulempe i konkurransen med skjermede sektorer om arbeidskraft og andre felles ressurser. Mens skjermede næringer i stor grad kan velte økte lønninger over på produktprisene, vil dette være ulønnsomt for bedriftene i den konkurranseutsatte sektoren fordi kundene raskt vil kjøpe tilnærmet like utenlandske produkter istedenfor norske. For å redusere tapet av lønnsomhet, vil lønnsveksten føre til redusert produksjon og sysselsetting i den konkurranseutsatte sektoren. Omstillingskostnaden ved dette ligger i at

det normalt vil ta tid før de som mister jobben får annet arbeid. Dersom det er stor forskjell på de ansattes kompetanse og den kompetansen som etterspørres i arbeidsmarkedet, kan arbeidsledigheten øke på mer varig basis.

Når det gjelder mangel på samsvar mellom faktisk lønnsutvikling og lønnsevnen i den konkurranseutsatte sektoren, kan det hevdes at endringer i valutakursen kan kompensere for dette. Isolert sett vil en svekkelse av den norske kronen bedre konkurranseevnen for både eksport- og importkonkurrerende norske bedrifter. Problemet med å bruke valutakursen til dette formålet er at når lønnsdannelsen først ikke fungerer på den konkurranseutsatte sektorens premisser, vil en slik kronesvekkelse lett føre til lønnsøkninger, fordi arbeidstakerorganisasjonene vil ha kompensasjon for høyere priser på importvarer. Stadige endringer i valutakursen vil føre til at lønnsoverveltningen går raskere. Resultatet kan bli vesentlig høyere generell inflasjon, samt et særnorsk høyt rentenivå som følge av økt risiko for kurstap ved finansielle plasseringer i norsk valuta. Norge har derfor valgt en politikk som er innrettet mot en stabil krone. Dette bidrar til stabile rammebetingelser for den konkurranseutsatte sektoren.

Omstillingskostnader er generelt et argument for stabiliseringspolitikk. Videre gir kombinasjonen av fast valutakurs og lønnsstivheter et argument for at stabiliseringspolitikken må ha et særlig fokus på den konkurranseutsatte sektorens konkurranseevne. Samtidig må en balansere politikken slik at hensynet til stabilisering ikke fører til at en ender opp med å bevare en næringsstruktur med en lite effektiv bruk av samfunnets ressurser. Omstillinger må ses på som både nødvendige og normale i et samfunn med velstandsvekst. Det er langvarig ledighet og utstøting av arbeidsføre mennesker fra arbeidsmarkedet som politikken bør bekjempe.

Blir konkurranseevnen et problem for Norge i årene framover?

Blant annet som en følge av høye oljepriser og høy dollarkurs, vil utenriksøkonomien, målt ved driftsbalansen overfor utlandet, vise et solid overskudd i 2000 og 2001, trolig over 200 mrd. kroner i 2000 og godt over 150 mrd. kroner i 2001. Det betyr at Norge bygger opp netto tilgodehavender overfor utlandet på bortimot 400 mrd. kroner i løpet av disse to årene. I hovedsak har dette sin motpost i at staten løpende sparer i Petroleumsfondet, som investeres i utlandet.

(Lysark 3: Overskudd på driftsbalansen og nettofordringer overfor utlandet)

Slike store overskudd gjør at noen stiller spørsmål ved om hensynet til Norges konkurranseevne får for mye oppmerksomhet i utformingen av den økonomiske politikken. Ut fra en langsiktig vurdering bør en imidlertid fortsatt tillegge konkurranseevnen og størrelsen på den konkurranseutsatte sektoren stor betydning.

Alle land må ha balanse i utenriksøkonomien på lang sikt. Bortsett fra at tidsperspektivet kan være ulikt, er situasjonen for et land og for en familie på dette punktet nokså analog. Ved å låne og spare kan det løpende forbruket frikoples fra den løpende opptjeningen av inntekter. Dagens overskudd i utenriksøkonomien og i offentlig forvaltning reflekterer at Norge for tiden har betydelig større petroleumsinntekter enn vi vil ha på lengre sikt, selv om oljeutvinning og særlig gassutvinning fortsatt vil ha et betydelig omfang i tiårene framover. Beregninger av hvordan norsk økonomi vil kunne utvikle seg i løpet av de neste 50 årene viser at bare en forlengelse av den gjennomsnittsveksten i privat og offentlig forbruk vi har bak oss på 1990-tallet, vil føre til at fordringene overfor utlandet etter hvert raskt reduseres.

En slik utvikling skyldes også at den årlige BNP-veksten framover trolig blir en del svakere enn det siste tiåret, fordi arbeidsstyrken bare vil vokse svakt.

Slike utviklingstrekk viser at vi ikke må overvurdere betydningen av oljeinntektene og ta unødige sjanser ved å bygge ned den konkurranseutsatte sektoren for mye. En slik nedbygging skjer dersom vi lar den generelle etterspørselen etter varer og tjenester øke for sterkt, slik at den konkurranseutsatte sektoren taper for mye i den skjerpede kampen om arbeidskraften og andre knappe ressurser. Flere varer og tjenester skaffes da i stedet gjennom økt import som finansieres av den løpende bruken av formuen. Problemet med en slik utvikling er at det er langt vanskeligere å bygge den konkurranseutsatte sektoren opp igjen dersom det blir nødvendig, enn å bygge den ned.

Nederland på 1970- og 1980-tallet, etter at landet hadde forbrukt en stor del av sine gassinntekter, er en god illustrasjon på dette.

(Lysark 4: BNP-vekst og arbeidsledighet i Nederland og Norge)

Nederland ble tvunget til å stramme inn den økonomiske politikken kraftig og opplevde en meget svak økonomisk utvikling på 1980-tallet, med meget høy arbeidsledighet. Disse problemene er opphavet til begrepet "hollandsk syke." De nederlandske erfaringene er ikke enestående. Også erfaringene fra Norge og Sverige på slutten av 1980-tallet, og - om vi går riktig langt tilbake - til Spania i tiden etter landets store århundre, 1500-tallet, er interessante.

I den økonomiske politikken det siste tiåret, ofte omtalt som *Solidaritetsalternativet*, har hensynet til konkurransevnen vært helt sentralt. Holden-utvalget, med uavhengige forskere og representanter fra

arbeidslivets organisasjoner og myndighetene, anbefalte i sin rapport sist sommer at hovedlinjene i denne politikken videreføres.

Den består av tre elementer: Budsjettpolitikken skal bidra til å en stabil utvikling i norsk økonomi. Pengepolitikken skal rettes inn mot en stabil valutakurs. Partene i arbeidslivet har et hovedansvar for konkurranseevnen, ved at den nominelle lønnsutviklingen tilpasses lønnsevnen i den konkurranseutsatte sektoren. Den såkalte "frontfagsmodellen" sørger for at forhandlingene starter med oppgjøret for et nøkkelforbund, som i dag er Fellesforbundet, i den konkurranseutsatte sektoren, og utfallet her er en viktig ramme for de øvrige oppgjørene.

Det er særlig to trekk ved utviklingen som kan gjøre inntektspolitikken mer krevende i årene framover. For det første kan presset på "frontfagsmodellen" øke. Den økonomiske utviklingen fører til at sysselsettingen i bedrifter som konkurrerer med utlandet står for en avtakende del av den samlede sysselsettingen. Tallet på sysselsatte i norsk industri utgjør i dag ca. 300 000, dvs. om lag 1/8 av alle sysselsatte. Dette er et internasjonalt mønster, men i Norge har petroleumsinntektene gjort at vi har kunnet bygge ned de tradisjonelle konkurranseutsatte næringene mer enn vi ellers hadde kunnet våge.

For det andre er det god grunn til å regne med at konkurransen om arbeidskraften vil skjerpes i årene som kommer. Et viktig element i politikken blir derfor å stimulere til høy yrkesdeltakelse. Betydningen av dette forsterkes ved at en rekke utviklingstrekk nå trekker sysselsettingen ned. Vi ser en rask økning i utnyttningen av adgangen til førtidspensjon. Tallet på uføretrygdede vokser videre raskt og har passert 300 000. I tillegg har sykefraværet økt. Samtidig vil aldringen av befolkningen føre til at en større del av landets ressurser må settes inn i pleie og omsorg.

PRODUKTIVITETSEFFEKTER AV DEN MAKROØKONOMISKE POLITIKKEN

Jeg vil nå gå noe inn på hvordan den økonomiske politikken kan bidra til produktivetsvekst og effektivitet i ressursbruken. Jeg vil først se litt på den generelle budsjettpolitikken, før jeg ser på virkemidler som mer direkte tar sikte på å bedre produktiviteten gjennom økt innovasjonstakt.

Stabiliseringspolitikk:

Formålet med stabiliseringspolitikken er først og fremst å jevne ut konjunktursvingninger, slik at en unngår unødige produksjonstap i lavkonjunkturer og store omstillingskostnader. Det er også grunn til å regne med at en stabil økonomisk utvikling i seg selv bidrar til en effektiv ressursbruk på lang sikt. Stabile rammevilkår reduserer næringslivets kostnader knyttet til usikkerhet. Det er lettere å utarbeide rasjonelle planer, spesielt for langsiktige, irreversible investeringer, når bedriftenes rammebetingelser ligger fast. Erfaringer tilsier at stabile rammevilkår også er viktig når det gjelder valg av lokaliseringsland. Det har vært til dels store svingninger i produksjon og etterspørsel etter varer og tjenester i Norge fra 1970-tallet. Men det siste tiåret har vært preget av høy vekst og vesentlig større stabilitet enn de to foregående. Jeg tror den økonomiske politikken har en vesentlig del av æren for det. Målt ved resultatene må vi kunne si oss rimelig fornøyde med den økonomiske politikken det siste tiåret.

(Lysark 5: BNP for Fastlands-Norge)

Om vi vil få glede av slik stabilitet også framover vil avhenge av flere forhold. Noen av disse har vi et visst herredømme over, mens andre i liten grad kan påvirkes av norske myndigheter. Et av forholdene vi har herredømme over, er bruken av oljeinntektene.

Eldreboelgen gir store økninger i offentlige utgifter knyttet til pleie- og omsorgsbehov og alderspensjoner.

(Lysark 6: Folketrygdens utgifter til alders- og uførepensjoner)

Denne økningen starter om få år. En forlengelse av tendensene til økt førtids-, syke- og uføretrygding forsterker veksten i offentlige utgifter. Per i dag viser langsiktige beregninger at disse økte offentlige utgiftene kan finansieres uten økte skattesatser og uten reduserte offentlige ytelser i framtida. Men dette krever at en stor del av de løpende oljeinntektene spares de nærmeste årene. Dersom dette ikke skjer, vil skattene måtte økes i framtida, eller offentlige utgifter må reduseres.

Skattepolitikken:

Skattepolitikken har stor betydning for hvor effektivt samfunnets ressurser brukes. Vi har i Norge valgt å ha en stor offentlig sektor, og et høyt skatte- og avgiftsnivå. Skatte- og avgiftsinntektene i Norge utgjør nå om lag 44 pst. av samlet verdiskaping (BNP). Dette er noe lavere enn i Danmark, Finland og Sverige, men høyere enn nivået i andre viktige OECD-land som Tyskland, Storbritannia, Japan og USA. Det norske skatte- og avgiftssystemet kjennetegnes ved at merverdiavgiften og særavgiftene bringer inn store beløp, om lag 31 pst. av de samlede skatte- og avgiftsinntektene (2000). På den annen side er spesielt skatt på eiendom til dels vesentlig høyere i mange OECD-land enn i Norge.

(Lysark 7: Skatte- og avgiftsinntekter)

En grunn til at vi kan ha et noe høyere skattenivå enn mange andre land uten alvorlige negative virkninger, er at vi etter skattereformen i 1992 har et

bredere skattegrunnlag enn de fleste andre land. Samtidig har vi store inntekter fra grunnrenteskatter på petroleum og vannkraft, som har begrensede negative virkninger på ressursbruken i økonomien.

Men vi må ta hensyn til at skatter og avgifter normalt medfører samfunnsøkonomiske kostnader. Det skyldes dels at ressurser blir brukt til skatteplanlegging framfor verdiskaping, dels at skattesatser fører til at privatøkonomisk lønnsomhet avviker fra det som er lønnsomt for samfunnet. Da reduseres den potensielle verdiskapingen. For Norge har et offentlig utvalg anslått at samfunnet i gjennomsnitt påføres et effektivitetstap på 20 øre ved å øke skatteinntektene med en krone.

Effektivitetstapet ved beskatning øker progressivt med høyere skattesatser. Det gir for det første et argument, utover hensynet til stabile rammevilkår, for at skattesatsene ikke bør variere for mye over tid. Det gir i sin tur en ekstra grunn til at en stor del av oljeinntektene må spares i årene framover. For det andre er det forholdet at effektivitetstapet øker med stigende skattesatser i seg selv grunn til å ha brede skattegrunnlag, med begrensede fradragmuligheter. Ofte vil en slik struktur også gi ønskelige fordelingsvirkninger, fordi skattleggingen baseres på skattyternes reelle inntekter.

Effektivitetstapet er ikke det samme for alle typer skatter. Det kan derfor være noe å vinne på å endre sammensetningen av skattene. I Norge faller den dominerende delen av skattebyrden på arbeidskraft, som i tillegg til personskatt og arbeidsgiveravgift på lønnsinntekt også i realiteten betaler det meste av momsen og de andre avgiftene på forbruk.

(Lysark 8: Skatte- og avgiftsnivå i Norden og EU)

Dette kan være en fornuftig fordeling av skattebyrden dersom folks ønsker om arbeid ikke påvirkes sterkt av lønnsnivået etter skatt. Det ser imidlertid ut til at særlig personer med relativt lav inntekt ønsker å arbeide mer dersom det lønner seg mye, f. eks. ved at marginals kattene på arbeid settes ned. Når det gjelder skattleggingen av høye arbeidsinntekter, er trolig omfattende og uheldig skatteplanlegging hovedproblemet for samfunnet. Det skyldes at den store forskjellen mellom marginals katten på høye arbeidsinntekter og kapitalinntekter fører til at det er mye skatt å spare for den enkelte ved å få inntekt registrert som kapitalinntekt. Forskjellen mellom høyeste effektive marginals katt på lønnsinntekter og kapitalinntekter har økt fra 28,1 prosentpoeng i 1992 til 36,7 prosentpoeng i 2000 når arbeidsgiveravgiften tas med. Denne store satsforskjellen har gitt sterke motiver til tilpasninger og omgøelser for å få reelle arbeidsinntekter skattlagt som kapitalinntekter, og debatten rundt delingsmodellen de siste årene viser at forskjellen er for stor.

(Lysark 9: Maksimal marginals katt på lønns- og kapitalinntekter)

De senere årenes globalisering har ført til at såkalt *internasjonal skattekonkurrans e* har fått stor oppmerksomhet. Land konkurrerer om å trekke til seg de mobile skattegrunnlagene, først og fremst bedrifter, kapital og høyt utdannet arbeidskraft. Dette skjer ved å tilby bl.a. lavere skattesatser enn andre land. Slik konkurranse kan føre til at grunnlaget for velferdsstaten svekkes. Så langt har slik skattekonkurrans e trolig hatt begrenset betydning. I Norge bæres den dominerende delen av skattebyrden av arbeidskraften, som hittil har vært relativt lite mobil. Likevel kan det ikke utelukkes at videre internasjonalisering vil føre til at en økende del av arbeidskraften blir mer mobil over landegrensene, spesielt den delen som har høyest kompetanse. Dette vil i så fall gjøre det mer krevende å opprettholde skatte- og avgiftsnivået i Norge, og det gjør det viktigere å

finne fram til skatte- og avgiftsgrunnlag som er lite følsomme for skatte- og avgiftssatser i andre land.

Under Stortingsbehandlingen av statsbudsjettet for i år sluttet et flertall, bestående av Arbeiderpartiet og sentrumspartiene, seg til at det til høsten skal legges fram forslag til et nytt system for beskatning av nærings- og kapitalinntekter fra og med 2002, med større likebehandling av lønn og utbytte fra selskaper. Finansdepartementet vil her vurdere ulike modeller. Én aktuell mulighet er et system der kapitalinntekter utover en normalavkastning på investert kapital blir skattlagt hardere enn i dag. Budsjettforliket innebærer også at det skal skje en tilnærming mellom beskatningen av kapital og arbeidskraft, slik at delingsmodellen kan avvikles. Det er ikke avklart hvordan dette skal gjøres, men det er realistisk at det må skje ved å redusere de høyeste marginalsattesatsene på arbeid og øke marginalsatten på kapital.

En effektiv offentlig sektor:

Målt ved offentlige utgifter som andel av BNP er Norge, slik jeg har vært inne på, om lag på linje med gjennomsnittet av EU-landene, men mindre enn Sverige og Danmark.

Offentlig sektor vokste sterkt i de fleste velstående, vestlige landene til rundt 1980, og veksten var sterkere enn i økonomien som helhet, slik at den offentlige sektorens andel økte. Etter 1980 har utviklingen vært mer ujevn, men for de fleste av landene utgjør ikke offentlig sektor en vesentlig høyere andel i dag enn for tyve år siden. Dette gjelder også Norge. Vi skiller oss imidlertid fra de fleste landene ved at vi både har hatt en sterk vekst i BNP og i offentlige utgifter i perioden. Dette kommer bl.a. til uttrykk i offentlig sysselsetting. Mens offentlig sysselsetting er stabilisert eller til og med redusert i flere land, har den fortsatt å øke i Norge på 1980- og 1990-tallet.

(Lysark 10: Utviklingen i offentlig sysselsetting)

Som jeg har vært inne på, vil en fortsatt like sterk vekst i offentlig konsum og sysselsetting som de siste tiårene lett komme i konflikt med et mål om langsiktig balanse i økonomien.

Ulike studier tyder på at det er ikke ubetydelige effektiviseringspotensialer i ulike deler av offentlig sektor. Tida tillater meg ikke å gå nærmere inn på dette her. Jeg føler meg imidlertid sikker på at dette blir meget viktig framover, og vil vise til det arbeidet som nå er satt i gang under ledelse av Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

DEN MIKROORIENTERTE POLITIKKEN FOR EFFEKTIVITET OG PRODUKTIVITETSVEKST

De delene av politikken som mest direkte tar sikte på å bidra til å øke produktiviteten i den enkelte bedrift, er utdanning av kompetent arbeidskraft, utbygging av elektronisk og tradisjonell infrastruktur, samt politikken overfor forskning og innovasjon. Jeg vil her begrense meg til noen korte kommentarer til den næringsrettede FoU-politikken.

En generell konklusjon fra nyere innovasjonsforskning er at sammenhengene mellom innovasjoner og FoU og annen innovasjonsrettet politikk er kompliserte og usikre. Det gjør utformingen av en riktig FoU- og innovasjonspolitikk til en krevende oppgave, og det vil være vanskelig i ettertid å evaluere hvor vellykket politikken har vært.

Hovedbegrunnelsen for at myndighetene ikke bare støtter grunnforskning, men også næringsrettet FoU, er for det første at kunnskap, som er avkastningen av FoU, kan utnyttes av flere slik at samfunnets avkastning er

større enn den som tilfaller og motiverer innsatsen i den enkelte bedrift. For det andre fører naturlige mangler på informasjon til at private kapitalmarkeder ikke vil finansiere alle forskningsprosjekter som er samfunnsøkonomisk lønnsomme.

Det generelle målet for myndighetenes politikk er å nøytralisere virkningene av markedssvikt. Et så generelt mål er imidlertid ikke operasjonelt. I prinsippet kunne en tenkt seg at støtten ble gitt til prosjekter der forskjellen mellom privatøkonomisk og samfunnsøkonomisk avkastning er størst, men anslag på avkastningen vil typisk være beheftet med så mange svakheter at de ikke så lett kan danne grunnlag for praktisk politikk.

Overordnede mål i forskningspolitikken har i stedet gjennomgående vært innsatsrelaterte. Dagens politikk er basert på målet om å bringe de samlede FoU-utgiftenes andel av BNP opp på gjennomsnittet for OECD-landene, som i 1997 var 2,2 pst. Norges FoU-utgifter utgjorde totalt 18,2 milliarder kroner i 1997, noe som gav en FoU-andel på 1,7 pst.

Et offentlig utvalg ledet av professor Arild Hervik la i fjor fram en utredning bl.a. om hvordan politikken mest mulig effektivt kan bidra til at Norges FoU-andel bringes opp på OECD-gjennomsnittet. FoU-tiltakene bør være informasjonsrobuste, slik at de virker positivt under et vidt sett av forutsetninger om hva kilden til markedssvikten er. Tiltakene skal videre utløse – ikke fortrenge – økte FoU-investeringer fra næringslivets side. Siden underinvesteringer i FoU ofte skyldes at det er vanskelig å få bedrifter som har gjensidig fordel av et FoU-prosjekt til å koordinere sine beslutninger på en forpliktende måte, bør virkemiddelbruken stimulere til samarbeid mellom bedriftene. Dette gjelder også samarbeid mellom næringslivet og FoU-institusjonene, samt internasjonalt samarbeid, som for eksempel EUREKA.

Regjeringen har besluttet å prioritere følgende fire temaområder de kommende årene: marin forskning, IKT, medisinsk og helsefaglig forskning og forskning i skjæringsfeltet mellom energi og miljø. Den generelle vurderingen er at dette er områder der forskningsbehovene er store, samtidig som forutsetningene for å lykkes er gode.

PERSPEKTIVER PÅ INNOVASJONER OG PRODUKTIVITET

Sammenhengene mellom forskning og innovasjoner er kompliserte og usikre. Dette gjelder også effekter på produktivitet og konkurranseevne av økt FoU-aktivitet. Erfaringer viser at det kan ta lang tid fra innovasjoner, i form av kommersiell utforming av nye produkter og ny teknologi, gir seg utslag i økt produktivitet for økonomien som helhet. Og når et land opplever en periode med sterk produktivitetsvekst, er det vanskelig å avgjøre hva som er årsaken.

Amerikansk økonomi har hatt en imponerende utvikling de siste fem-seks årene, med sterk økonomisk vekst uten tiltakende inflasjon. En mulig forklaring, som synes å få stadig mer støtte, er at det først er etter 1994-95 man har sett effektene av den rivende teknologiske utviklingen innenfor IKT, og denne utviklingen gir grunn til å snakke om en «ny økonomi». Også globaliseringen og deregulering av markeder har vært trukket fram blant årsakene til den økte veksten uten økt inflasjon. Men alt i alt tillegges IKT uten tvil størst betydning. Det gjøres sammenlikninger med tidligere teknologiske revolusjoner, som innføringen av elektrisitet, forbrenningsmotoren og telekommunikasjon. Alle disse innovasjonene førte over tid til store og gjennomgripende omlegginger av produksjonsprosessen og økt produktivitet. Siden disse utviklingstrekkene er felles for alle rike land, bør også Norges evne til å øke produktiviteten

være bedret - dersom hypotesen om en «ny økonomi» er riktig. I det følgende vil jeg drøfte litt om vi har grunn til å tro det.

Jeg vil gjøre dette med utgangspunkt i to produktivetsbegrep. For det første vil jeg se på produksjonen per timeverk, omtalt som arbeidsproduktiviteten (AP). Jeg vil imidlertid legge hovedvekten på den totale faktorproduktiviteten (TFP), der det også er tatt hensyn til at kapitalen per sysselsatt øker over tid. Den totale faktorproduktiviteten kan øke når det skjer en fundamental forbedring av teknologi, utvikling av kvalitativt nye produkter, organisering og ledelse.

(Lysark 11: Vekst i arbeidsproduktivitet)

(Lysark 12: Total faktorproduktivitet)

Det er ingen uenighet om at TFP-veksten har økt svært kraftig i de sektorene som produserer IKT (computere, programvare, halvledere, kommunikasjonsutstyr). I USA opplevde denne sektoren på 1990-tallet en gjennomsnittlig årlig TFP-vekst på 24 pst. Til sammenlikning varierte TFP-vekstratene for hele økonomien mellom 1 og 2 pst. En viktig grunn til denne store forskjellen er at IKT-sektoren fortsatt selv i USA utgjør under 10 pst. av næringslivet.

Det er heller ingen tvil om at betydelige investeringer i IKT, iallfall rent beregningsteknisk, har økt arbeidsproduktiviteten i USA, Norge og andre land. Dette gjelder særlig hvis en prøver å ta hensyn til at dette utstyret har gjennomgått sterke kvalitetsforbedringer. Amerikanske prisindekser for IT-utstyr viste et fall på 32 pst. per år i perioden 1995-99 når en tok hensyn til kvalitetsforbedringer.

Den avgjørende testen på om utviklingen og innføringen av IKT kan sammenliknes med tidligere teknologiske revolusjoner er imidlertid at TFP-veksten i sektorer som *bruker* IKT har økt. Hvis det er tilfellet, indikerer det at det er positive indirekte virkninger, eller spillover-effekter, ved bruk av IKT. Utbyggingen av internett og andre nettverk er et godt eksempel på at dette kan være tilfellet. Verdien av et nettverk øker selvsagt for alle desto flere som benytter det. Men forskningen kan foreløpig ikke så langt gi klare svar på om spillover-effekten av investeringene i IKT gir en produktivetsgevinst utover den bedriftene har betalt for ved kjøp av utstyret. Riktignok har TFP-veksten tiltatt i sektorene utenom IKT-sektoren, men det er ikke opplagt at dette skyldes økt bruk av IKT. En grunn til å tvile på det er at TFP-veksten har økt minst i tjenestesektorer som bank og forsikring og eiendomsformidling, som er blant de tyngste brukerne av IKT. Her skal en imidlertid være klar over at store måleproblemer gjør at den offisielle statistikken ikke vil fange opp forbedringer i kvalitet og tilgjengelighet for disse tjenestene.

Det er også andre trekk ved utviklingen som gir grunn til nøkternhet. For det første er ikke produktivetsveksten i USA etter 1995 oppsiktsvekkende sterk i et lengre historisk perspektiv. Den er fortsatt ikke sterkere enn den var i perioden 1959-73. For det andre er det grunn til å minne om at *nivået* på arbeidsproduktiviteten i land som Belgia, Nederland og Frankrike lå mer enn 10 pst. høyere enn det amerikanske nivået i 1992, og forskjellen økte i løpet av 1990-årene. Dette skjedde til tross for at produksjonen og bruken av IKT økte sterkere i USA enn i andre land. (Årsaken til at USA har verdens høyeste BNP per innbygger, når en korrigerer for forskjeller i prisnivå mellom land, er at amerikanere arbeider flere timer enn man gjør i de fleste andre land.)

(Lysark 13: Vekst i total faktorproduktivitet)

Tallene viser at Norge har hatt en relativt sterk produktivitetsvekst på 1990-tallet, med tegn til utflating etter konjunkturtoppen 1997/98. Selv om årsakssammenhengen langt fra er klar, kan det nevnes at den norske IKT-sektoren vokste klart raskere enn resten av privat fastlandsøkonomi i andre halvdel av 1990-tallet. Selv med en avgrensning av sektoren som er streng sammenliknet med andre land, økte sektorens andel av samlet omsetning fra 7 pst. i 1995 til 9 pst. i 1999.

Om det viser seg at IKT-revolusjonen har en markert effekt på produktivitetsveksten også utenfor IKT-sektoren, synes IKT-historien etter innføringen av stormaskinen på 1960-tallet å bekrefte erfaringene fra tidligere epokegjørende innovasjoner, for eksempel bruken av el-kraft: Innføring av ny teknologi medfører tidkrevende omstillingsprosesser før produktivitetseffekten kommer. Trolig er koordinering og standardisering avgjørende for å hente ut gevinstene. I perioden 1973-95 var produktivitetsveksten gjennomgående historisk svak i hele OECD-området. Dette var tilfellet til tross for sterk vekst i IT-investeringer. Økonomen Paul David hevder å ha belegg for at innovasjoner først gir merkbar produktivitetseffekt når "gjennomtrengningsgraden" er mer enn 50 pst. PC-bruken i USA nådde dette nivået først nylig. Andre land ligger etter, men Norge er blant de land som har investert mest i IKT.

La oss gå fra makroøkonomiske betraktninger til å se litt nærmere på *hvordan* man forventer at IKT vil påvirke produktiviteten hos brukerne. IKT øker brukernes informasjon om markedsmulighetene. E-handel øker raskt og forventes å redusere bedriftenes innkjøpskostnader fordi det blir lettere å matche selgere og kjøpere, og bestillingene kan gjøres billigere og nøyaktigere. I tillegg kan distribusjonskostnadene reduseres for finansielle tjenester, software, musikk, film og andre tjenester.

Ikke alle eksperter er like optimistiske når det gjelder varig sterkere produktivetsvekst som følge av IKT-bruken. Den mest markerte skeptikeren, Robert Gordon, mener for eksempel at IKT-revolusjonen har hatt og trolig vil ha langt mindre produktivitetseffekt enn tidligere teknologiske revolusjoner, som elektrisitet, forbrenningsmotoren, framstilling av kjemiske produkter, trådløs kommunikasjon og innføring av sanitæranlegg i husholdninger. Han begrunner dette med:

- IKT er nært substitutt til allerede tilgjengelige muligheter for informasjonsspredning og kommunikasjon.
- Nye IKT-produkter fortrenger i stor grad løsninger som fungerer godt.
- Mennesket har begrenset evne til å absorbere og nyttiggjøre seg informasjon.
- IKT brukes i stor grad til underholdning som dels fortrenger arbeidsinnsats.

I Norge er produksjonen av IKT-utstyr langt mindre enn i USA. Økt produktivitet som følge av IKT vil derfor hos oss langt mer enn i USA være knyttet til bruken av IKT. Analysene fra USA gir foreløpig ikke sikre holdepunkter for at slike effekter er sterke, om bruk av IKT har ført til et varig skift i den underliggende veksttakten eller om det mer er tale om et, riktignok tidkrevende, engangsskift til ny teknologi. I de langsiktige framskrivingene for norsk økonomi har Finansdepartementet basert seg på at den totale faktorproduktiviteten vil øke rundt 1 pst. per år i tiårene framover. Dette er om lag en forlengelse av historiske trender. Det er liten tvil om at vår evne til å ta i bruk IKT vil være viktig for den økonomiske utviklingen framover. Likevel kan vi neppe basere oss på at IKT i seg selv vil gi grunnlag for en vesentlig annen velferdsutvikling enn vi har vent oss til.

AVSLUTNING

Jeg har i mitt foredrag vært innom flere temaer. Med mitt utgangspunkt har det falt naturlig å vie den generelle økonomiske politikken mye plass. En stabil økonomisk utvikling, uten unødig sløsing med ressurser i form av høy arbeidsledighet, er utvilsomt viktig for den økonomiske utviklingen. Med vår store oljeformue har vi muligheter som få andre land, bl.a. til å finansiere framtidige pensjoner når andelen eldre i befolkningen begynner å øke kraftig. Samtidig vil oljeinntektene representere en stor utfordring i den økonomiske politikken. Noen er bekymret for om vi i det hele tatt kommer til å bruke oljeinntektene. Jeg tror det er liten grunn til en slik bekymring. At vi underveis må gjøre som Odyssevs, som bandt seg til skipets mast for å unngå å bli fristet av sangen fra de listige sirenene, i vårt tilfelle tvinge oss til å sette av en del av oljeinntektene noen år framover, vil nok være fornuftig.