

Torbjørn L. Knutsen, Gunnar M. Særbø og Svein Gjerddæker (red.)

# Norges utenrikspolitikk

2. utgave

Chr. Michelsens Institutt/Cappelen Akademisk Forlag  
1997

# Norge i den nye verdensøkonomien

Jonathan W. Moses og Bent Sofus Tranøy

## Inledning

Siden 1970-årene har det internasjonale finansmarkedet eksplodert, i volum, rekkevidde og tempo. Personer og institusjoner som til sammen disponerer kapital mer verd enn nasjonalproduktet til et hvilket som helst land, har fått stadig større mulighet til å flytte penger når de vil, hvor de vil. Framveksten av et slikt globalt finansmarked ugjør en grunnleggende endring av det internasjonale systemet. Vårt hovedpoeng i dette kapitlet er at stater – deriblant Norge – i dag ofte ser seg nødt til å la hensynet til disse internasjonale pengestrømmene gå foran andre, mer hjemlige, hensyn når den økonomiske politikken utformes.

Tidligere var økonomisk politikk i hovedsak rettet inn mot å gjøre livet lettere å leve for borgere som befant seg innenfor et lands grenser. Stater brukte – med vekslende hell – økonomiske virkemidler for å nå mål som full sysselsetting, økt forbruk og en jevnere fordeling av velstanden. Utenrikspolitikk, derimot, dreide seg om å forsvare statens selvstendighet. Enkelt sagt: Mens man gjennom den økonomiske politikken forvalter samfunnets velferd, handlet utenrikspolitikk om å sikre overlevelse i en ofte truende verden av rivaliserende stater.

Dette betyr selvsagt ikke at økonomiske spørsmål og praktisk samarbeid ikke stod på den internasjonale dagsorden. Poenget er at politikere og

statsvitere gjerne beskrev dette saksområdet som «low politics». I dette uttrykket lå det at økonomiske saker var underordnet sikkerhetspolitikk eller «high politics». I løpet av de siste fjue årene har dette skillet gått i oppløsning.<sup>1</sup> Mens utenrikspolitikken blir stadig mer orientert mot økonomiske spørsmål, blir valgene i den økonomiske politikken stadig oftere begrunnet med behovet for å overleve i en verden av stater som konkurrerer om markeder og – viktigere – å tilfredsstille kravene til dem som kontrollerer kapitalen.

I dette kapitlet har vi ikke tenkt å diskutere hvordan økonomiske spørsmål er blitt en stadig viktigere del av utenrikspolitikken. Handels- og transnasjonal investeringspolitikk kunne ha vært verd et kapittel i seg selv. Her skal vi konsentrere oss om den enkeltendringen vi mener er viktigst, nemlig hvordan overgangen til frie kapitalbevegelser har lokket og presset den økonomiske politikken bort fra nasjonale målsettinger og over mot de krasse et internasjonalt marked for penger stiller. En særlig viktig konsekvens av denne endringen er at ambisjonen om full sysselsetting er skutt fram til en uoverskuelig framtid; den er nå underordnet målet om stabile priser.

Resten av kapitlet faller i tre deler. Den første delen («Eterkrigsmodellen») beskriver de internasjonale om-

givelsene i de første tretti etterkrigsårene. Her legger vi særlig vekt på hvordan de internasjonale omgivelsene bygde opp under friheten til å formulere nasjonale mål i den økonomiske politikken. Den andre delen («Lånt tid, lånte penges») beskriver norsk økonomisk politikk etter at det internasjonale regimet for valutapolitisk samarbeid falt sammen tidlig på 1970-tallet – en periode da Norge levde på «lånt tid» og, til en viss grad, på lånte penger, men hvor oljeinntektene finansierte et høyt forbruk og store investeringer. Den tredje delen («Dagen derpå») beskriver Norges «dagen derpå» – en periode da prisalet på olje i 1985 drastisk svekket Norges økonomiske inntekter. Willocks' regjering gikk av etter krangel i Stortinget om utformingen av innstrammingsstiltak. Regjeringen Brundland overtok og gjennomførte en «snuoperasjon»

I kapitlets konklusjon vender vi tilbake til vår hovedtese: Endringer i Norges økonomiske rammebetingelser har bidratt til at økonomisk politikk nå i hovedsak er utadrettet, mens utenrikspolitikken i større og større grad handler om økonomiske spørsmål.

## Eterkrigsmodellen

I den første tiden etter krigen var norske myndigheter, slik som i mange andre land i Europa, først og fremst opptatt av to mål: gjenreisning og full sysselsetting. Siden begge målene bar med seg fare for økt inflasjon, var prisregulering vanlig. Argumentene for gjenreisning var opplagte: En stor del av den norske økonomien måtte orienteres vekk fra krigsøkonomi over til en mer produktiv base.

Vekten på full sysselsetting var i første rekke en arv fra de krisene som dominerte i mellomkrigsstiden; man ville ikke tilbake til den ortodokse økonomiske politikken fra 1920- og 1930-tallet. Faste valutakurser, frie kapitalbevegelser og toleranse for at priser og lønninger skulle kunne falle i nedgangstider, var ikke lenger salg-

(som daværende finansminister Gunnar Berge yndet å kalle det) i tråd med tradisjonell, ny-liberal økonomisk teori. Det innebar innstramminger for å balansere statsbudsjettet etter oljeprisfallet og – viktigere – en fast valutakurs forsvart med renter som nådde et etterkrigshistorisk toppnivå. Myndighetene brøt med norske etterkrigs-tradisjoner og la seg på det vi kan kalle en «stysk linje» i pengepolitikken. Det var i perioden etter 1986 at tilpasningen til nye økonomiske omgivelser ble tydelig og dramatisk.

I kapitlets konklusjon vender vi tilbake til vår hovedtese: Endringer i Norges økonomiske rammebetingelser har bidratt til at økonomisk politikk nå i hovedsak er utadrettet, mens utenrikspolitikken i større og større grad handler om økonomiske spørsmål.

bare løsninger overfor europeiske velgere.

Det var en formidabel oppgave å skape full sysselsetting i den første etterkrigsstiden. I årene før 1940 hadde landet stor arbeidsløshet. Under krigen hadde 140 000 nordmenn vært sysselsatt ved at de hadde arbeidet for tyskerne eller deltatt i allierte operasjoner. Etter krigen skulle befolkningen sysselsettes av et næringsliv som gikk for halv maskin. Industriproduksjonen var halvert i løpet av krigen. Særlig ille stod det til med Norges tradisjonelt viktige eksportnæringer – skipsfart, fiske og hvalfangst. Frykten for en økonomisk etterkrigs-krise – slik som etter første verdenskrig – var stor.

Eksportøkonomien ble valgt som motor for økonomisk utvikling, og de første etterkrigsårene ble brukt til å gjenreise de viktigste kildene til valuta. Gjenreisningspolitikken var en per capita høyere enn det hadde vært i 1938, den totale realkapitalen passerte 1938-nivå i 1949, mens eksporten passerte det umiddelbare førkrigsnivået tidlig på 1950-tallet.<sup>4</sup> Etter at det gamle Norge var gjenreist, fastholdt Arbeiderpartiet at det nye Norge skulle bygges med de samme midlene. Veien inn i økonomisk velstand og sosial trygghet skulle gå via økt produksjon. Motoren skulle fortsatt være eksportdrivet vekst, men den viktigste styringsmekanismen skulle være kredittpolitikken.

Denne dikotomien mellom en åpen, eksportrettet økonomi og et lukket, kontrollert finansmarked var karakteristisk for etterkrigstiden over hele den vestlige verden. John Ruggie (1982) har i en innflytelsesrik artikkel hevdet at etterkrigstidens internasjonale økonomiske orden var forankret i en idé om «embedded liberalism.» Det som ligger i Ruggies begrep, er en forestilling om at den første etterkrigstidens samfunnsplanleggere og ledende politikere ønsket å etablere en økonomisk orden hvor hensynet til internasjonal handel, konkurranse og politisk stabilitet var prioritert. Det innebar at den enkelte stat skulle stå fritt til å utvikle sine egne velferdsmodeller i vid forstand, den økonomiske liberaliseringen skulle innordnes bredere samfunnsmessige hensyn. Den praktiske utformingen av dette prinsippet finner vi igjen i Bretton Woods-regimet for økonomisk samarbeid mellom de kapitalistiske økonomiene. Dette regimet la opp til frihandel i va-

remarkedene, men samtidig skulle statene selv kunne kontrollere kapitalens bevegelser. Som vi skal komme tilbake til senere, får stater større mulighet til å forfølge sine egne mål i så vel penge- som finanspolitikken hvis de slipper å ta hensyn til faren for at kapitalbevegelser skal undergrave planene deres.

Historien viser at ulike stater gjør systematisk ulike prioriteteringer i den økonomiske politikken. En måte å forklare dette på er å vise til forskjeller i makt mellom ulike samfunnsgrupper i de ulike landene. Dette kalles gjerne for en «maktmobiliserings-tilnærming», eller «power resources model» (PRM) på engelsk.<sup>5</sup> Denne tilnærmingen finnes i ulike varianter, men felles for dem alle er at det legges vekt på maktfordelingen mellom arbeid og kapital. Fordelingen av politiske ressurser langs den dimensjonen Stein Rokkan kalte motsetningen i arbeidsmarkedet, blir sett på som avgjørende både for hvor sysselsettingsorientert den økonomiske politikken er, og for utformingen av velferdsytelse. En annen måte å forklare forskjeller mellom staters økonomiske politikk på tar utgangspunkt i graden av økonomisk åpenhet.<sup>6</sup> Innsikter fra disse perspektivene kan kombineres, og i et stort samarbeidsprosjekt mellom nordiske forskere (Mjøsset 1986, 1987) brukte man både grad av åpenhet, åpenhetens form (hva slags eksportindustrier som dominerer) og den organiserte arbeiderklassens relative styrke for å forklare ulikheter mellom de nordiske lands økonomiske politikk i etterkrigstiden.

Helt fram til midten av 1980-tallet var norsk økonomisk politikk rettet inn mot å opprettholde det økonomer kaller for «the internal balance». I

praksis vil det si at man styrer mot full sysselsetting og vekst samtidig. Sammenlignet med de fleste andre industrialiserte land la Norge ekstra stor vekt på sysselsettingen. Fram til rundt 1988 har vi her i landet kunnet glede oss over svært lav arbeidsledighet, og selv om den er vesentlig større i dag enn for 15 år siden (se figur 4), har vi fremdeles lave ledighetsfall sammenlignet med de fleste andre land.<sup>7</sup>

Går vi historien nærmere etter i sømmene, ser vi at oppbyggingen av et nasjonalt beskyttet system for fordeling av kredit var en bærebjelke i den økonomiske politikken. Arbeiderpartiet utviklet etter krigen.<sup>8</sup> Gjennom kreditpolitikken søkte regjeringen å drive etterspørselsregulering, refordeling og statsledet modernisering samtidig. *Etterspørselsreguleringen* ble ivarettatt ved at man gjennom ulike virkemidler som reservekrav og avtale søkte å styre finansinstitusjonenes tilbud av nye lån i motsatt retning av svingningene i økonomien. *Refordeling* regnet ledende økonomer og politikere med å oppnå blant annet ved å holde en konsekvent lav rente. Det var blant annet en vanlig oppfatning at lave renter og politisk prioritert kreditt ville være til fordel for folk med lave inntekter, fordi de ville hatt lavere kjøpekraft i et markedsstyrt system. I tillegg skulle et etter hvert utviklet system av statsbanker sørge for å privilegere grupper (alt fra unge husbyggere til jordbrukere) og distrikter det var politisk vilje til å hjelpe. Både statsbanker som prioriterte modernisering av primærnæringene og industriutvikling i distriktene, og en lav rente som stimulerte til investeringer i realkapital (bygninger, produksjonsutstyr og lignende) framfor finansinvesteringer og spekula-

sjon, kan ses på som et uttrykk for vilje til å drive *statsledet modernisering*. Markedet for obligasjoner var også strengt regulert. Bare utvalgte institusjoner, blant dem enkelte statsbanker og utvalgte industribedrifter, fikk lov til å legge ut obligasjonslån til en regulert lav rente. For å sikre avsetning av disse verdipapirene ble banker og forsikringselskaper pålagt å holde deler av sin kapital i dem (så kalt plasseringsplikt). Systemet som regulerte markedet for utlån og obligasjoner, var konsistent i den forstand at når renten settes lavt nok, blir det nødvendig å styre volumet og å finne en koorning. Fenomenet er velkjent fra for eksempel regulerte markeder i Øst-Europa. Setter man prisen lavt nok, blir etterspørselen for stor, og volumet som fordeles gjennom kjøpekraft og fordelingsprinsipp. En viktig betingelse for å opprettholde et system bygd rundt stabile, lave renter og volumkontroll var at det norske kreditmarkedet kunne avskjermes fra internasjonale pengestrømmer. Hvis norske banker fritt hadde kunnet låne penger i utlandet, ville det ha vært etterspørsel etter slike lån, selv om disse lånene ville vært dyrere. Tilsvarende, hvis norske kapitaleiere fritt hadde kunnet ta med seg sine penger til utlandet, ville det ha kunnet oppstå kapitalmangel i Norge, fordi man her i landet stort sett regulerte renten ned til et lavere nivå enn hva man kunne oppnå i utlandet.

Om kredittpolitikken var det viktigste styringsinstrumentet, var motoren i norsk økonomi fortsatt eksportnæringene. Norsk eksport, både med hensyn til utvalget av produkter og hvilke markeder de har gått til, har vært svært stabil. De samme industri-

ene som var viktige i gjensinningsfasen, fikk fortsatt prioritet utover i etterkrigstiden. Shipping og verftsindustrien, tømmer og treforedling, metall og fisk var Norges viktigste valutakilder. Ser man bort fra petroleumsektoren, holdt dette bildet seg langt på vei, inn i 1970- og 80-årene.

Tabell 1. Uiførsel av varer etter varegruppe i prosent av total uiførsel. I denne tabellen er dataene forenklet og slått sammen basert på SITC-klassifisering fra Historisk Statistikk (1994).

	Tekst	Brennstoff	Jern og stål	Ikke-jernholdige metaller
1975	5	13	7	9
1980	3	49	4	9
1985	3	53	3	7
1990	5	47	3	9

Eksport pluss import som andel av BNP har heller ikke endret seg i perioden fra 1975 til 1990. På begge tidspunktene lå denne mye brukte indikatorene for økonomisk åpenhet på 60 prosent (Historisk statistikk 1994). Går vi fra varehandel til finans, finner vi ikke den samme stabiliteten. Tvert imot, Norges finansielle integrasjon i verdensmarkedet hadde økt dramatisk over disse femten årene. Langsiktige kapitalbevegelser inn og ut av Norge (som ganske sikkert har økt mindre enn de kortsiktige) tilsvarer omtrent 27 prosent av BNP i 1975, mens de i 1990 tilsvarer rundt regnet 56 prosent.

### Lånt tid, lånte penger

Det er vanlig å si at systemet bygd rundt idealet om «embedded liberalism» fikk en kraftig knekk i 1971, da USA sluttet å vekse dollar mot gull og således fjernet «ankeret» fra den

Denne stabiliteten kan leses av enkel eksportstatistikk. I 1990 var de viktigste norske eksportproduktene fisk og fiskeprodukter, olje og gass, jern og stål, samt ikke-jernholdige metaller. Går vi tilbake til 1975, ser vi hvor lite dette bildet hadde endret seg på femten år.

verdensvalutaene: amerikanske dollar, tyske mark og japanske yen. Norske kroner søkte tilflukt, og fant det i det relativt fleksible europeiske slangesamarbeidet.

Etter Bretton Woods-sammenbruddet fulgte en radkalt økt integrasjon mellom de ulike lands kapitalmarkeder. Det var flere grunner til det. Økningen i verdenshandelen og – kanskje viktigere – internasjonaliseringen av produksjonslivet gjennom transnasjonale selskaper bidro til stadig mer finansiell aktivitet på tvers av landegrensene. Mer stabile valutakurser bidro også til økt aktivitet. Med større svingninger oppstod et behov for kurssikringsinstrumenter. Det ble for eksempel mye vanligere å gjøre avtaler om framtidig kjøp av valuta til en på forhånd avtalt pris. Slik kunne eksportbedrifter forsikre seg mot at et fall i den valutaen de fikk sine inntekter i, skulle gi dem store tap lenge etter at priskalkylen var gjort. For systemets stabilitet er det imidlertid viktig at slike avtaler også kan brukes til å gamble i valutamarkedet: De nye finansielle instrumentene kunne like gjerne brukes til spekulasjon i ustabilitet som til forsikring mot det samme. Utover på 1980-tallet bidro utviklingen innenfor tele- og informasjonsteknologien til å gjøre internasjonale finanstransaksjoner billigere og rasere. Slik fikk vi et system hvor teknologiske nyvinninger og utviklingen i nye finansielle instrumenter bidro til å øke volumene voldsomt. Volumøkningen gjorde at både risiko- og gevinstmulighetene i det internasjonale finansmarkedet vokste, noe som i nes- te omgang stimulerte utviklingen av stadig nye instrumenter.

Utviklingen av et globalt marked for handel i verdipapirer, kreditt og

føre en rentepolitikk som avvækk i nev-  
nerdig grad fra de eller den domine-  
rende staten(e)s rentenivå.<sup>10</sup> I euro-  
peisk valutapolitikk har (Vest-)Tysk-  
land vært lederlandet. Det innebærer  
at tyske renter har dannet et «gulv»  
for rentene i de landene som har øn-  
sket å holde sin valuta stabil i forhold  
til den tyske marken. (Renteforskjel-  
lene mellom Tyskland og land med  
dårligere «nullblad» blir gjerne tolket  
som markedets «risikopremie», det  
vil si den ekstra gevinsten investorer  
krever for å holde sine midler i en va-  
luta som regnes som mer utsatt for  
kursfall og/eller inflasjon enn tyske  
mark.)

Lenge var det Norges hovedstrate-  
gi å leve med en høyere inflasjon enn  
mange av sine handelspartnere, for  
heller å satse på å gjenopprette kon-  
kurransevnen gjennom periodiske  
devalueringer. Mens mange andre  
stater eksperimenterte med fastkurs-  
politikk og høye realrenter, og der-  
med stigende arbeidsledighet, greide  
Norge lenge å opprettholde tilnærmet  
full sysselsetting i en internasjonal-  
sert verden preget av stadig sterkere  
konkurranse. Det er vår påstand at det  
norske avviket i stor grad peker tilba-  
ke på to forhold: oljeinntekter og de-  
valueringer.

### Forventede oljeinntekter og offentlig pengebruk

Vi har beskrevet perioden 1973-86  
som en mellomperiode i norsk økono-  
misk politikk. Denne perioden kan for  
enkelthets skyld deles i to faser. I den  
første av disse fasene (1973-81) had-  
de Arbeiderpartiet regjeringsmakten.  
I påvente av store framtidige oljeinn-  
tekter lånte Norge da penger for å fi-  
nansiere et høyt offentlig forbruk og  
store investeringer i oljesektoren. I

den andre fasen (1981-86) var Høyre  
det dominerende partiet. Da de første  
oljeinntektene begynte å strømme  
inn, ekspanderte Norges økonomi på  
grunn av et økende privat forbruk.  
Norge var i hele denne perioden i  
stand til å utsette ubehagelige konse-  
kvenser av økonomisk internasjonal-  
isering og ustabilitet ved en kombina-  
sjon av (forventede) oljeinntekter og  
devalueringer.

Fra 1972 til 1980 steg oljens andel  
av norske eksportinntekter fra null til  
35 prosent. Det var ventet at landet  
skulle få store oljeinntekter, og det  
virket rimelig å bruke litt av oljefor-  
muen på forskudd. Perioden fra rundt  
1973 og fram til 1977 ble da også en  
av det mest ekspansive perioder i  
norsk økonomisk-politisk historie.  
Det var mange grunner til at det ble  
slik. For det første måtte det investere  
store beløp for å pumpe opp oljen.  
Det er dyrt å utvinne olje på til dels  
store dyp sammenlignet med for eks-  
empel de mange lett tilgjengelige  
kildene i Midtøsten. For det andre tok  
det offentlige på seg store utgifter for  
å hjelpe industrien spestet, og ar-  
beidsmarkedet generelt, gjennom de  
økonomiske nedgangstidene som  
fulgte i kjølvannet av Opecs første  
prisøkning i 1973. Store summer ble  
tildelt bransjer og enkeltbedrifter, ofte  
uten at retningene for hvem som  
kunne få hvor mye og på hvilke vil-  
kår, var helt klare (Hänisch og Lange  
1986, Espeli 1992). For det tredje var  
den politiske atmosfæren preget av  
nei-sidens seier i folkeavstemningen  
om EF-medlemskap i 1972. Ledelsen  
i Arbeiderpartiet hadde gått hardt inn  
for norsk medlemskap, og ved valget  
i 1973 gikk partiet kraftig tilbake,  
mens SV, som hadde spilt en lederrol-  
le på nei-siden, gikk tilsvarende fram.

stagnerte eller gikk tilbake, kan sies å  
være vel så viktige politiske resultater  
som underskuddet på driftsbalansen.  
Det kommer an på øynene som ser.

### Reelle oljeinntekter og privat forbruk

I omstillingsperiodens andre fase  
(1981-86) hadde Høyre regjerings-  
makten. I de første to årene (1981-83)  
satt regjeringen Willoch med regje-  
ringsmakten alene, men med parla-  
mentarisk støtte fra Kristelig Folke-  
parti (KrF) og Senterpartiet (Sp). Vå-  
ren 1983 gikk de to partiene inn i re-  
gjeringen sammen med Høyre. Det  
ble de sittende til Willoch gikk av tre  
år senere. Sett under ett markerte Wil-  
lochs regjering seg ved å føre en  
svakt konjunkturførerkende (eller  
medsyklisk) finanspolitikk i kombi-  
nasjon med tidsriktige tilbudsstid-  
tak så som skatteuttak for middels og  
(særlig) høye inntekter og liberalise-  
ring av bolig-, aksje- og etter hvert  
kredittmarkedet. I sine to første år ved  
makten greide Willoch å begrense  
veksten i offentlige utgifter. Denne  
innstramningen falt sammen med en  
internasjonal konjunkturmedgang som  
blant annet skyldtes det andre olje-  
prissjokket, «Opec II», i 1979-80. Ol-  
jeprisøkningen gav økte offentlige  
inntekter og bedret driftsresultat over-  
for utlandet (noe som reflekteres i fi-  
gur 1 og 2), men kombinasjonen av  
internasjonal konjunkturmedgang og  
strammere finanspolitikk gjør det ri-  
melig å beskrive Willochs politikk i  
denne perioden som moderat med-  
syklisk: Regjeringen strammet inn i  
en nedgangsperiode, og i 1983 nådde  
arbeidsledigheten opp i over tre pro-  
sent. Tre prosent ledighet gjør kanskje  
ikke særlig inntrykk i dag, men i 1983  
markerte det en klar etterkrigsrekord.

Valgresultatet påvirket veksten i  
Norges offentlige utgifter på i hvert  
fall to måter. For det første beveget  
DNA seg mot venstre i et forsøk på å  
vinne tilbake tapte velgere. Utbyggin-  
gen av velferdsstaten skjøt fart på fle-  
re områder, fra kommunale tjenester  
til redusert arbeidstid og senking av  
pensjonsalderen. All ekspansjonen  
var imidlertid ikke planlagt. EF-ved-  
taket hadde ikke bare gjort DNA av-  
hengig av støtte fra en stor gruppe ra-  
dikal SV-ere i Stortinget, partiet var  
også plaget av indre strid etter folke-  
avstemningen. Dette var forhold som  
gjorde det vanskeligere for DNA å  
spille sin tradisjonelle rolle som sty-  
ringsparti med ansvar for helheten i  
norsk økonomisk politikk. Mens par-  
tiet nok kunne ha gått inn for både  
velferdsbygging, generøse lønns-  
oppgjør, industristøtte og en ambisiøs  
inntektsmålsetting for landbruket,  
hvor for seg, er det lite sannsynlig at  
partiets ledelse ønsket at alle disse ek-  
spansive tiltakene skulle komme sam-  
tidig.

I etterpåklokskapens lys kan den  
økonomiske politikken i perioden  
1973 til 1977 fortone seg som lite be-  
rekräftig: inflasjonen ble dramatisk  
forsterket, og underskuddet på drifts-  
balansen satte etterkrigsrekord med  
nesten 14 prosent av BNP i 1977.  
Samtidig er det for lett å avvise  
disse fire årene som en økonomisk fi-  
asko. Det høres med til historien at  
kvinnens deltakelse i arbeidslivet vok-  
ste fra 37 prosent i 1967 til 57 prosent  
i 1977. Dette innebar at tilsensvis av  
nye arbeidstakere meldte seg på mar-  
kedet uten at arbeidsledigheten steg.  
Samtidig ble velferdsstaten utbygd,  
og folk flest opplevde en merkelig re-  
allønnsøkning. At all dette kunne skje  
i en periode da verdensøkonomien

Kombinasjonen av stigende ledighet og gryende offentlig fattigdom (særlig kommunene merket innstrammingerne i 1981-83) var med på å motivere Senterpartiet og Kristelig Folkeparti til å gå inn i regjeringen. Den «nye» regjeringen (Willoch II) åpnet for økte kommunale utgifter, og siden dette i tid falt sammen med en internasjonal oppgang og store investeringer i oljesektoren, er det fremdeles rimelig å beskrive politikken som medsyklisk, men denne gangen med motsatt fortegn: Man løste opp i en oppgangspenning.

Den sterkeste ekspansive impulsen kom imidlertid gjennom kreditmarkedet. Det var mange faktorer som bidro til den kreditfinansierte boom på midten av 1980-tallet, en periode det er blitt vanlig å referere til som «jappetiden». Et viktig moment er at regjeringen og Norges Bank fra 1984 av trappet ned bruken av reguleringer som tidligere hadde vært brukt til å begrense både banker og andre finansinstitusjoners utlånsvolum. Samtidig fortsatte regjeringen – delvis mot Norges Banks vilje – gjennom ulike tiltak å holde renten nede, helt fram til desember 1986 (Tranøy 1994:64-66). Denne kombinasjonen av svak volum- og sterk prisregulering bidro til en voldsom utlånsvest. Selv om det er lettere å lage økonomiske statistikker i etterkant, var det allerede i 1985 klart for Norges Bank og Finansdepartementet at kreditmarkedet vokste raskere enn noen av disse institusjonene ønsket.

I prinsippet hadde regjeringen liberalisert kreditmarkedet.<sup>11</sup> Da den så hvor det bar i 1985 og 1986, forsøkte den likevel å stamme kreditveksten ved en serie ad hoc-tiltak, men disse tiltakene ble i stor grad omgått

av banker og andre finansinstitusjoner, som for alvor hadde omstilt seg til det nye regimet og nå konkurrerte hardt om markedsandeler. Samtidig hadde liberaliseringen av bolig- og aksjemarkedet bidratt til en verdistigning i mange låntakeres sikkerhet og egenkapital. Dermed ble det lettere å få nye lån, og det bidro i sin tur til en løsløpning av kreditt- og aksjemarkedet. Alt dette førte til at kredittilførselen (enkelt sagt: nye lån minus nedbetalte avdrag) oversteget målløpene i nasjonalbudsjettet med mellom 50 og 100 prosent i perioden 1984 til 1986. Prioritet ble gitt med 15 prosent gjennom 1985 og første halvdel av 1986, mens den private sparingen falt dramatisk og ble negativ i 1986 (Steigum 1992:39). For folk flest hadde denne utviklingen flere merkbare effekter: Arbeidsledigheten sank, og materielt sett hadde nordmenn aldri vært rikere. Den nye rikdommen var imidlertid mer ujevnt fordelt enn hva tilfellet hadde vært med velstandøkningen i perioden fra 1945 og fram til Willoch tok over. Norsk økonomi hadde med andre ord vært igjennom en kraftig fest da bakrusen meldte seg i form av et kollaps i oljeprisene vinteren 1985-86.

### Devalueringer

I tillegg til forventede og reelle oljeinntekter er bruken av devalueringer det viktigste kjennetegnet ved norsk økonomisk politikk i perioden mellom 1973 og 1986. Riktignok valgte regjeringen å revaluere én gang (i 1973). Det skjedde et drøyt år etter at kronen hadde søkt tilflukt i det europeiske slangesamarbeidet i 1972. Målet var å redusere effekten av turbulensen som ble skapt av Bretton

Woods-samarbeidets gradvise oppløsning mellom 1971 og 1973.

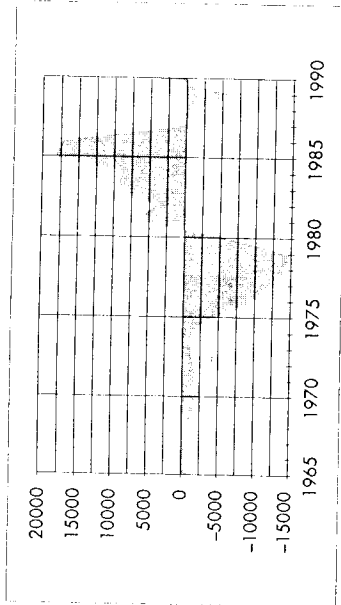
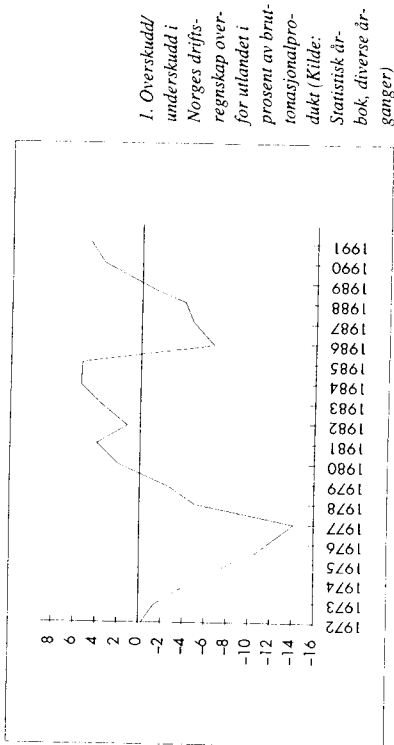
I slangesamarbeidet var imidlertid «hardvaluta»-landet Vest-Tyskland den sterke part, og det ble etter hvert klart at norske og tyske pengepolitiske interesser ikke var sammenfallede. Mens tyskerne satte prisstabilitet først, var det i Norge en tendens til å ville tåle både sterkere inflasjon og devalueringer hvis dette kunne bidra til å holde arbeidsledigheten nede. Først devaluerte Norge fire ganger innenfor slangen, så trakk regjeringen kronen ut av det europeiske valutamarbeidet mot slutten av 1978, mens flere EF-land forbedret et nytt og mer omfattende valutapolitisk samarbeid (EMS), som kom i gang i mars 1979. I stedet for å koble seg til det europeiske samarbeidet, som i praksis innebar en sterk kobling til D-mark, begynte regjeringen og Norges Bank nå å styre etter en kurve av handelsvektede valutaer, slik Finland og Sverige allerede hadde gjort i noen år.<sup>12</sup>

Devalueringer var en integrert del av norsk økonomisk strategi i en tiårsperiode fram til 1986. Konkurransen fikk små «vitamininnprøyninger» med jevne mellomrom, og trusselen om arbeidsledighet ble holdt bli med i EMS, for eksempel, ble debatter høytid. (I motsetning til beslutningen om ensidig å binde kronen til EFs valutakurve, ECU, i 1990, som ble gjort i stillhet over en helg.) Både i Norges Banks direksjon og i Stortinget ble det framholdt at det var nødvendig å sikre en viss fleksibilitet i valutakurspolitikken for at Norge ikke skulle miste sin pengepolitiske selvstendighet.

### Dagen derpå

Fra slutten av 1970-tallet begynte oljeinntektene å strømme inn. Som det går fram av figur 1, gikk Norges utenriksøkonomi fra store underskudd til store overskudd i løpet av få år, og den klart viktigste faktoren bak denne utviklingen var oljeinntektene. Samtidig gjorde oljeeksporten Norge sårbart, i den forstand at store endringer i oljeprisen eller store svingninger i dollarkursen – olje betales i dollar – ville få store konsekvenser. Mot slutten av 1985 skjedde det flere hadde fryktet: Oljeprisen falt dramatisk. Tidlig på 1980-tallet hadde oljeprisen vært opp i rundt 40 dollar fauet, så lå den rundt 30 dollar en lang stund, før den brått falt ned til 10 dollar per fat vinteren 1986. Situasjonen ble ytterligere forverret av at dollarkursen falt samtidig. Andelen av statens skatteinntekter som stammet fra petroleumsektoren, falt fra 33 til 7 prosent i løpet av få år. Hveem (1994:161) snakker om at norsk økonomi «tapte» 35 milliarder kroner på oljeprisfallet i 1986 alene.

Oljeprisfallet hadde som sagt en dramatisk effekt på statens skatteinntekter og nasjonens utenriksregnskap (se figurene 1 og 2). Regjeringen Willoch gikk av, og noe av det første regjeringen Brundtland (Brundtland II) gjorde, var å gjennomføre en ny devaluering på 10 prosent i mai 1986. Samtidig ble imidlertid effekten på konkurransevnen svekket ved at nordmenn bevilget seg en generell arbeidsledighetsforordning. Dette var bakgrunnen for at regjeringen Brundtland undertar slagordet «snuooperasjon» (en meter) satte seg fore å rydde opp i norsk økonomisk politikk.



Det viktigste elementet i snuoperasjonen var overgangen til en kompromissløs fastkurspolitikk. Fast valutakurs og prisstabilitet ble de nye hovedmålene for norsk økonomisk politikk. Mens den økonomiske politikken tidligere hadde vært rettet mot andre, nasjonale mål, ble de utenriksøkonomiske hensyn nå helt dominerende. Slik sett ble skillet mellom utenriks- og innenrikspolitikk gradvis mer utvisket etter fallet i oljeprisen.

Argumentene bak overgangen var flere. For det første torde ikke norske myndigheter (som de hadde gjort i 1974-77) å satse på ekspansiv politikk i en situasjon hvor landets driftsbalanse var i underskudd. Etter at sosialistregimet i Frankrike hadde mislykkes i å ekspandere seg ut av et økonomisk tilbakeslag i 1982-83, var det blitt vanlig å hevde at en slik politikk først og fremst ville føre til kapitalflukt og økt import, og bare i mindre

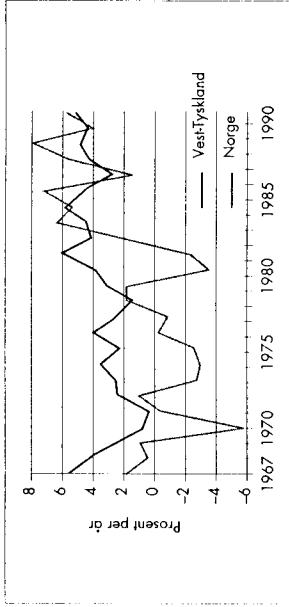
grad gi en (kortsiktig) økning i sysselsettingen. Dette var ett av argumentene mot å velge en ekspansjon som vil le «kreve» en devaluering. Det fantes også argumenter mot devalueringer som tok direkte utgangspunkt i tilstanden i valutamarkedet. Tanken var at kapitalbevegelsene nå var blitt så store at fortsatte devalueringer kunne gi betydelige kostnader i form av store spekulasjonsbølger mot kronen. Hvis internasjonale investorer fryktet devalueringer eller sterkere prisstigning, eller begge deler, måtte man sannsynligvis betale dem en «risikopremie» i form av høyere renter, i tråd med logikken vi har beskrevet tidligere. Etter den store devalueringen i mai 1986 ble det vanlig å hevde at Norge kunne forebygge eller i hvert fall redusere spekulasjon mot kronen, og størrelsen på den omtalte risikopremien, ved å bygge opp sin troverdighet som fastkurs-land.

De to målene, fast valutakurs og prisstabilitet, ble sett på som helt forenlige. Tanken var at devalueringer gir ekstra inflasjon fordi importerte varer blir dyrere. Med fastkurspolitikk kunne Norge unngå slike effekter. Men like viktig var det sannsynligvis at en politikk som binder seg opp i en fast valutakurs, krever at sentralbanken bruker høye renter hver gang valutakursen er truet. Høye renter bidrar i sin tur til «kjøle ned» økonomien, slik at stigende arbeidsledighet og fallende inflasjonsrate ofte vil være det kortsiktige resultatet av en fastkurspolitikk. Slik gikk det også i Norge. Fra 1987 og framover gikk ledigheten opp og prisstigningen ned. Tilhengere av konsekvent satsing på prisstabilitet argumenterer gjerne med at landet på lang sikt vil få bedret konkurransevne og derfor høyere

sysselsetting etter hvert. Om de får rett i denne spådommen, gjenstår å se. Dessuten er det umulig å si noe sikkert om hva som ville ha skjedd hvis Norge hadde satset på en annen kurs.

Overgangen til uforanderlig fastkurspolitikk (i motsetning til den mer fleksible «fastkurspolitikken» Norge hadde fulgt fra 1945 og fram til 1986) ble ikke annonsert fra én dag til en annen. I ettertid er det imidlertid lett å se at beslutningen ble tatt i etterdomningene av den store devalueringen våren 1986.<sup>16</sup> I løpet av 1987 og 1988 ble den nye fastkurspolitikken bekref- tet ved flere anledninger. I Norges Banks årsrapport for 1987 ble det ek-splisitt sagt at det nå var viktig å bruke kursen (Norges Bank 1988:137).<sup>17</sup>

Rente- og kredittpolitikken var en bærebjelke i norsk økonomisk politikk etter krigen. Med overgangen til faste valutakurser og frie kapitalbeve- gelser ble denne bærebjelken ganske enkelt fjernet. Selv om myndighetene skulle ønske å stimulere investering og forbruk ved å gjennomføre en ren- tesenkning (de kunne hatt god grunn til å ønske å gjøre dette for eksempel i 1989-91 da bank- og gjeldskrise her- jet økonomien og forbruket sank og ledigheten steg) har de nå mer eller mindre frivillig gått fra seg denne mu- ligheten. I stedet er det i realiteten ty- ske økonomiske forhold – og Bundes- banks fortolkning av disse – som fast- setter gulvet for norske renter. Dette går fram av figur 3, som viser at mens norske realrenter (renter minus infla- sjon) tidligere lå under de tyske, har de stort sett ligget over siden 1986. Hvis vi bare hadde sett på den nomi- nelle renten, ville denne tendensen vært enda tydeligere.

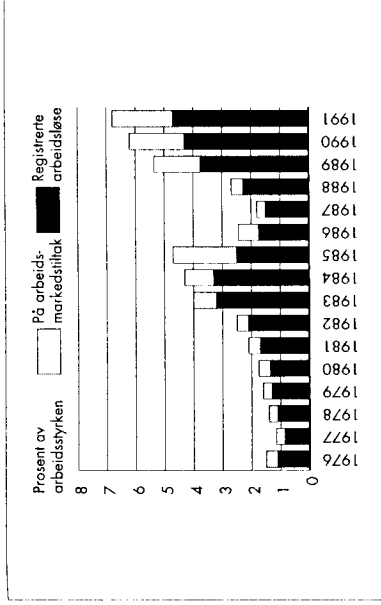


3. Realrente, lån med over ett års løpetid. (Kilde: OECD 1983, 1992)

Men det er ikke bare i rentepolitikken at en kan observere et skifte i siktesjonale. Andre virkemidler blir også berørt, om ikke i samme grad, ennå. Vi kan gjøre oss noen tanker om skatte- og finanspolitikken og inntektspolitikken. Hvis det er slik at rentepolitikken ikke lenger kan brukes som våpen i den nasjonale kampen for full sysselsetting, kunne en kanskje vente at regjeringen i større grad ville satse på finanspolitiske virkemidler og løse opp i nedgangstider. I noen grad ble dette gjort, om enn med begrenset virkning, i årene ved overgangen fra 1980- til 90-tallet. På lang sikt setter imidlertid skatteinngangen grenser for bruken av finanspolitikken. Og i den verden hvor markedet for plasseringer og investeringer blir stadig mer internasjonal, må myndighetene ha muligheten for kapitalflukt i tankene når de bestemmer skattenivået. Denne sammenhengen mellom skattenivå og kapitalflukt vil ikke i så stor grad gjelde skatt for vanlige lønnsstakere, som i hovedsak er bundet til å arbeide, bo, skatte og forbruke i ett og samme land, men det kan være meget aktuelt for skatt på overskudd i bedrifter og ikke minst på gevinster hentet i mar-

kedene for penger, valuta og verdipapirer.

Ønsket om ikke å gjøre seg for avhengig av oljeinntektene, sammen med målet om å leve opp til EUs såkalte konvergenskrav (Maastricht-traktaten setter rammer for blant annet budsjettunderskudd og statsgjeld), gjør det enda vanskeligere å bruke en aktiv finanspolitikk til å dempe de svøbene som endringer i den internasjonale økonomien uvegerlig påfører et land som Norge. Generelt kan vi si at tilpasningen gjennom makroøkonomisk politikk (penge- og finanspolitikk) er blitt vanskeligere, og at presset på mikronivået (lønninger og arbeidsplasser) derfor er blitt større. Tendensen hittil tyder på at gamle målsetninger som solidarisk inntektspolitikk og full sysselsetting vil komme under ytterligere press i tiden framover. For eksempel blir det stadig vanligere å hevde at en viss arbeidsledighet er et gode i den forstand at det gjør det lettere å få til en mer fleksibel lønnsdannelse og inntektspolitikk.<sup>16</sup> Arbeidsledighet reduserer fagbevegelsens forhandlingsstyrke ganske enkelt fordi folk blir mer avhengige av den jobben de har, når det er vanskeligere å finne ny jobb et annet sted.



Bedrifter som går godt og som er avhengige av høyt spesialisert arbeidskraft, vil kunne gi høyere lønninger uten å svekke konkuransen sin vesentlig, mens det store flertallet av bedriftene vil kunne bruke ledighet og trusler om høyere ledighet som argument for å holde lønningene nede. Figur 4 viser at utviklingen i norsk arbeidsledighet over tid er i overensstemmelse med vår framstilling. Den har, med et visst etterslep, steget dramatisk etter overgangen til fastkurspolitikk mot slutten av 1986.

I den grad en tror at økonomisk politikk påvirker sysselsettingen i nevnevrig grad (og det mener de fleste økonomer at den gjør, selv om de ofte er uenige om avveiningen mellom kort- og langsiktige hensyn og derfor om hvor aktiv rolle staten bør spille i økonomien), er det grunn til å tro at det er sammenheng mellom endringer i den økonomiske politikken og økningen i ledigheten som vi kan lese av figur 4. Det er vår påstand at den politiske kursomleggingen i sin tur langt på vei kan forklares med endringer i de internasjonale ramme-

betingelsene for økonomisk politikk. Tradisjonelle makroøkonomiske virkemidler er blitt mindre effektive. Det gjelder selv om fastkurspolitikken ble forlatt i navnet i desember 1992. Etter at en bølge av valutauro skylte over det europeiske valutamarbeidet (EMS/ERM) – og over land som hadde knyttet seg til dette samarbeidet, for eksempel Norge og Sverige – høsten 1992, forlot Norge sin ensidige tilknytning til ECU. Norges bank sluttet midlertidig å bruke EFs valutakurser som styringsmål i valutakurspolitikken, og kronen falt med noen få prosentpoeng. Dette forholdet har imidlertid ikke endret på regjeringens og Norges Banks prioriteringer. Hensynet til valutakursen og dens verdi i forhold til tyske mark går fremdeles først når Norges Bank setter inn sine virkemidler for å påvirke rentenivået i den norske økonomien.<sup>17</sup>

## Konklusjon

Siden 1986 har norsk økonomisk politikk og norsk økonomi gått gjennom dramatiske endringer. Arbeiderpartiet, som med unntak av ett år (høsten 1989 til høsten 1990) har hatt regjeringssmakten i hele denne perioden, klarer ikke, eller vil ikke, lenger oppfylle sitt tradisjonelle hovedmål: full sysselsetting. Mange klager over tingenenes tilstand, og folkeflertallets nei til EU i november 1994 er av noen blitt tolket som en nostalgisk protest, et ønske om at blant annet norsk økonomisk politikk igjen skal rettes inn mot nasjonale – ikke internasjonalt gitte – krav og ønsker.

Den tradisjonelle innennrikspolitikken er blitt internasjonalsert, og økonomiske spørsmål har fått en mer framtrædende plass i Norges utenrikspolitikk. Selv om vi ikke har data som kan bygge opp under en slik påstand, er det også grunn til å tro at utenriks-tjenesten nå bruker relativt mer av sin tid på økonomiske spørsmål. I en internasjonalsert økonomi blir det en av diplomatiets hovedoppgaver å legge forholdene til rette for norske bedrifter som investerer i og/eller vil selge til utlandet. Videre var det interessant å registrere hvordan ja-siden i EU-debatten før folkeavstemningen høsten 1994 la stor vekt på de vanskelighetene norsk økonomi kunne komme opp i ved et nei. Bedrifter ville bli fristet til å flytte, og statsministeren snakket om faren for renteoppgang. Det første argumentet ble brukt også i 1972, men det siste var ikke aktuelt. Den gangen var det en selvfølge at Norges Bank fikk sine rentepolitiske rammer av norske politikere, ikke av Bundesbank og finansaktører i inn- og utland.

1990-tallet. Men med et liberalisert valutamarked og en sterk motvilje mot å devaluere, er det bare et spørsmål om tid før internasjonale og nasjonale hen-syn igjen kommer på kollisjonskurs. Det vil si at alle som låner penger i dag, løper en risiko – en risiko hvis utfall avhenger av tysk og europeisk pengepolitikk, valutamarkedets innfall, olje-prisen, dollarkursen og Norges generelle evne til å konkurrere i internasjonale markeder. Helt konkret betyr dette at unge mennesker som tar opp et lån i dag, løper en form for risiko som ikke var der for den generasjonen som tok opp sine første boliglån mellom 1950 og 1980.

Rentepolitikken var altså et kjer-nepunkt i den økonomiske politikken Norge førte fram til midten av 1980-tallet. Her er den politiske handfri- vært relativt lite diskusjon omkring muligheten for å gjenvinne den. Tendensen har heller vært å diskutere muligheten for å gi Norges Bank en friere stilling i forhold til demokratisk større troverdighet i sitt spill mot det internasjonale finansmarkedet.<sup>19</sup> Man kunne også tenke seg en debatt med motsatt fortegn: Hvordan gjenvinne nasjonal kontroll med pengepolitikken? En slik diskusjon kunne gå langs i hvert fall to linjer: Man kunne enten utrede nasjonale eller multilaterale løsninger. En nasjonal løsning ville sannsynligvis måtte innebære en kombinasjon av tidvise devalueringer og valutareguleringer. Mange mener at dette er et urealistisk alternativ. De peker blant annet på to forhold: Det ene er at så mye av vår eksport i dag er basert på import at devalueringer raskt ville slå ut i økte eksportpriser, og at formålet – økt konkurranseedyk-

tighet – dermed ikke ville kunne realiseres. Et annet argument går på vanskeligheten ved å innføre valutareguleringer alene. Her tilsier erfaringen at pengehandlerne er flinke til å finne veier rundt reguleringene. Noen vil til og med gå så langt som til å si at vi ikke kan diskutere devalueringer og nye valutareguleringer fordi en slik diskusjon alene er nok til provosere fram kapitalflukt. I tilfelle har vi ikke bare tapt den pengepolitiske handlefriheten, men også muligheten til å diskutere hvordan vi vil innrette oss i pengepolitikken i framtiden (Tranøy 1994a).

En multilateral løsning ville innebære at Norge samarbeidet med andre land om å fravriste pengehandlerne kontrollen over utviklingen i renter og valutakurser. Noen ser en økonomisk og monetær union i EU som en slik mulighet. Slik planene for en felles europeisk sentralbank ble utformet i Maastricht i 1991, med prisstabilitet som eneste mål og en svært selvstendig bank som middel, virker en slik utvikling lite sannsynlig. På den annen side er dette en prosess EU ennå ikke er ferdig med.

Det er i overskuelig framtid lite som tyder på at skillet mellom nasjonal politikk og utenrikspolitikk vil bli gjenopprettet. Pengepolitikken kan ikke lenger siktes inn mot nasjonale målsetninger. En mer aktiv finanspolitikk kunne vært, og er til en viss grad, et alternativ til aktiv statlig bruk av pengepolitikken. Men, som vi har sett, også innenfor dette politikkombudet spiller de internasjonale hensynene en stadig viktigere rolle. Avgjørelser som påvirker skattenivået, budsjettbalansen og statsgjelden, fattes alle med klare mål om ikke å avvike for mye fra det det internasjonale