

”

*Jamen sirkusdirektør er en utmerket ting, sa politimesteren, og det er i grunnen en skam at en by som Kårdemomme ikke har et godt sirkus.*

Torbjørn Egner: *Folk og røvere i Kårdemomme by* (1955)

## INNLEDNING

«Vi kan ikke eksportere veler», sa finansminister Erik Brofoss en gang. Han mente visst med det å ha kommet med et tungtveiende argument for å prioritere industriutvikling fremfor veiutbygging. Utsagnet er typisk for den allmenne oppfatning at det å skape valuta er mer nødvendig – og kanskje mer høyverdig – enn det å skape varer og tjenester for direkte forbruk innenlands. Vi har alle hørt uttalelser om at det er eksporten vi lever av, og at vi ikke kan leve av å klippe håret på hverandre. Videre har mange generasjoner nordmenn blitt fortalt at vår ære og vår makt har skipsfartens valutainntekter oss brakt. Kort sagt er vi blitt opplært til å tro at det beste man kan gjøre, er å skape valuta, det nest beste er å spare valuta ved å fremstille noe som kan erstatte import, og det minst akterverdige er å produsere tjenester for direkte forbruk.

Det er galt. All virksomhet som skaper noe forbrukerne setter pris på, er produktiv. Å klippe hår eller bygge veier er like verdifullt som å lage sakser eller biler. I en slik sammenheng er eksport bare en form for omveisproduksjon – den gir oss valutainntekter som vi kan bruke i utlandet til å kjøpe varer som forbrukerne setter pris på. Det er da importen vi lever av. Eksport kan bare gis en økonomisk begrunnelse hvis omveisproduksjonen gir oss større eller mer variert tilgang på varer og tjenester enn det vi kunne ha fått om vi hadde produsert godene selv.

Nå vil det vanligvis være fordelaktig å satse på omveisproduksjon. Omveisproduksjon setter en i stand til å utnytte komparative fortrinn og stordriftsfordeler slik at man kan oppnå nettopp større og mer variert tilgang på varer og tjenester. At det er ønskelig å ha eksportproduksjon, betyr imidlertid ikke at det er ønskelig å ha bare det. Det er like ønskelig å ha en viss importkonkurrerende produksjon. Og det er åpenbart like ønskelig å ha produksjon av varer og tjenester som ikke kan kjøpes fra utlandet (skjermet produksjon).

Det samfunnsøkonomisk sett riktige omfanget av eksportproduksjon, importkonkurrerende produksjon og skjermet produksjon kan bare finnes ut fra den typen marginalavveininger som er typisk for all økonomisk analyse. Det vil bare være samfunnsøkonomisk lønnsomt å satse på

eksportproduksjon fremfor importkonkurrerende produksjon dersom valuta-inntjeningen ved marginal ressursinnsats i eksportsektoren er større enn valutaets utnyttelse ved marginal ressursinnsats i den importkonkurrerende sektor. På tilsvarende måte kan det bare forsvares å kanalisere marginal innsats av ressurs til konkurranseutsatt produksjon (eksport- og importkonkurrerende) dersom de ekstra valutainntektene som derved skapes, setter forbrukerne innenlands i stand til å kjøpe varer som de verdsetter høyere enn de varene og tjenestene de kunne få fra den skjermede sektor om den marginale ressursinnsatsen i stedet hadde vært kanalisert dit.

Heldigvis kan markedet sørge for at ressursene blir allokert slik at disse marginalvilkårene er oppfylt, så vi trenger ikke en avdeling i Finansdepartementet til å holde oppsyn med at førsteordensvilkårene for effektiv ressursallokering er oppfylt. Tror vi på markedets fortreffelighet, må vi imidlertid også godta markedets dom – også når det gjelder allokeringen av ressurs mellom konkurranseutsatt og skjermet produksjon. Da har vi ikke noe grunnlag for å beklage oss over at vi har fått helsesstudioer og kjøpesentra i stedet for aluminiumsfabrikker.

Det er viktig å ha dette i tankene når man, slik vi skal gjøre i dette kapitlet, skal se på forholdet mellom skjermet og konkurranseutsatt virksomhet og faktorer som påvirker dette.

Fra 1980-tallet og utover har man i en rekke land, spesielt i Nordvest-Europa, opplevd kraftig vekst i den skjermede delen av økonomien, til dels på bekostning av produksjon og sysselsetting i eksport- og importkonkurrerende virksomhet. Noen har sett på denne utviklingen som et problem – spesielt har mange vært bekymret for nedgangen i industriens andel av samlet sysselsetting og verdiskapning. Det kan kanskje være grunn til en slik bekymring, spesielt hvis veksten i skjermet virksomhet (og derved svekkelsen av den konkurranseutsatte sektor) skyldes at samlet etterspørsel i landet overstiger produksjonsevnen.

At vekst i den skjermede sektorens andel av samlet produksjon kan være et problem, betyr imidlertid ikke at det nødvendigvis er slik. I en periode med generell økonomisk vekst er det helt normalt at skjermet sektor vokser raskere enn den konkurranseutsatte, rett og slett fordi etterspørselen etter tjenester (som utgjør den største delen av skjermet sektor) er mer inntekt-elastisk enn etterspørselen etter varer (som tradisjonelt har utgjort hovedtyngden av konkurranseutsatt sektor). Vi kan også oppleve en sunn overføring av ressurs fra konkurranseutsatt til skjermet virksomhet på grunn av bedre priser på landets eksportprodukter som følge av tekniske fremskritt i den konkurranseutsatte sektor, eller fordi man oppdager nye naturressurser (som Norges olje- og gassreserver). I alle tilfellene vil vekst i skjermet

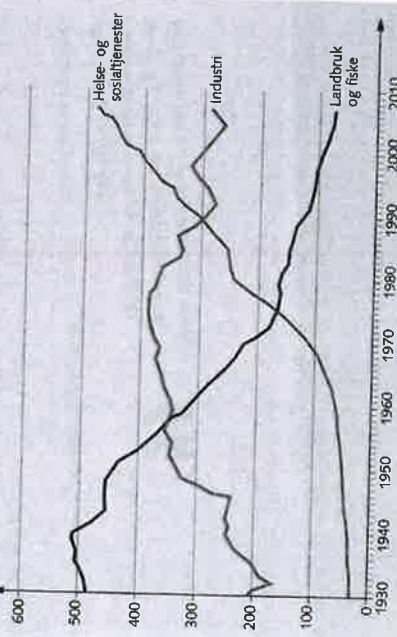
virksomhet – til dels på bekostning av virksomheten i den konkurranseutsatte sektor – være nødvendig for at økt velstand skal bli tatt ut på en måte som er i samsvar med forbrukernes ønsker.

Hvis vi skal ta stilling til om en bestemt utvikling i forholdet mellom skjermet og konkurranseutsatt virksomhet utgjør et problem eller ei, må vi derfor først vite hva det er som gjør at forholdet har utviklet seg slik. Det krever innsikt i de forholdene som faktisk bestemmer allokeringen av ressurser mellom skjermet og konkurranseutsatt produksjon. Formålet med dette kapitlet er å gi en innføring i emnet.

Vi skal først se litt på den faktiske allokeringen av ressurser mellom skjermet og konkurranseutsatt sektor i norsk økonomi og på de forholdene som avgjør om en bestemt type produksjon er skjermet eller konkurranseutsatt. Deretter skal vi på generelt grunnlag, ut fra teori om generell likevekt slik den ble skissert i kapittel 2, studere markedsallokeringen av ressurser

#### Skjermet og konkurranseutsatt sysselsetting

Det har vært dramatiske endringer over tid i fordelingen av arbeidsplasser mellom skjermet og konkurranseutsatt virksomhet. Det er illustrert i figuren nedenfor, som viser antall sysselsatte (i tusen) i primærnæringer, industri og helse- og sosialtjenester siden 1930. Primærnæringene har vært beskyttet mot utenlandsk konkurranse siden 1930-tallet, industrien er blitt stadig mer utsatt for konkurranse, og helse- og sosialtjenester er langt på vei naturlig skjermet. Figuren viser derfor en utvikling der økonomien ble gradvis mer konkurranseutsatt fra 1930-tallet til slutten av 1960-tallet, mens utviklingen siden – og spesielt utviklingen fra 1980-tallet og utover – har gått sterkt i motsatt retning.



mellom skjermet og konkurranseutsatt produksjon og forhold som påvirker den. Med det som utgangspunkt skal vi drøfte hvordan forholdet mellom skjermet og konkurranseutsatt sektor påvirkes av inntektsnivå, faktortilgang og teknologisk utvikling. I den forbindelse skal vi blant annet se på virkningene av oljeinntekter på norsk økonomi og virkningene av økonomisk vekst. Vi avslutter kapitlet med en diskusjon av det som har vært kalt hollandsk syke, og som knytter seg til de problemstillingene som kan oppstå i en økonomi som opplever rask vekst i skjermet sektor.

#### 4.1 SKJERMET SEKTOR I NORSK ØKONOMI

Med skjermet virksomhet mener vi altså produksjon av varer og tjenester som ikke kan handles internasjonalt. Umiddelbart kan det høres ut som en grei definisjon. Tar vi definisjonen bokstavelig, blir den imidlertid svært snever. Det er knapt noe gode som ikke kan handles internasjonalt. Ta hårklipp som eksempel. De aller fleste klipper håret hos en frisør på stedet der de bor, og ut fra det er det naturlig å regne hårklipp som skjermet virksomhet. Det er imidlertid ingenting i veien for at man kan reise til London og klippe håret. I prinsippet er hårklipp derfor et gode som kan handles internasjonalt, og som av den grunn – ut fra definisjonen – ikke skulle høre hjemme i kategorien skjermet virksomhet. Det samme gjelder mange andre øyensynlig skjermede aktiviteter. Varehandel er ett eksempel, bygge- og anleggsvirksomhet er annet – begge regnes i de fleste sammenhenger som skjermede sektorer. Det er imidlertid ingenting som hindrer at man tar en dagstur til København for å handle brød og pålegg. Det er heller ingenting i veien for at man kan få ferdigbygde hus levert på bil fra utlandet.

Tenker man gjennom slike eksempler, ser man at det som egentlig avgjør om en virksomhet er skjermet eller konkurranseutsatt, ikke er muligheten for internasjonal handel, men kostnaden knyttet til å kjøpe eller selge produktet internasjonalt. Prisen på en flybillett til London er mange ganger prisen på en hårklipp i Norge, så ingen vil seriøst vurdere å dra til London for å få en billig hårklipp. Prisforskjellen på dagligvarer i København og dagligvarer i Bergen vil i praksis aldri bli så stor at noen drar ned for å kjøpe et brød og en boks med leverpostei. Selv for noe så kostbart som et hus vil transportkostnaden i de fleste tilfeller være så stor at de fleste foretrekker lokal bygging fremfor import.

En mer korrekt definisjon av skjermet virksomhet vil derfor være virksomhet som produserer varer og tjenester med så høye internasjonale transportkostnader at det ikke er aktuelt å handle dem internasjonalt.

utsatte. De fleste er noe av begge deler, og fordelingen endres over tid. Et forsøk på en klassifisering ut fra forholdene for noen få år siden er gitt i tabell 4.1.

Som man ser, er nesten alle næringer konkurranseutsatt i noen grad. Det er bare jordbruk, vannforsyning, offentlig administrasjon og forsvar samt helse tjenester og andre former for personlig tjenesteytelse som i dag kan anses som helt skjermet mot utenlandsk konkurranse. Andelen av virksomheten som kan anses som konkurranseutsatt, varierer imidlertid sterkt – med typisk langt høyere andel konkurranseutsatt i vareproduserende næringer enn i tjenesteytelse.

Basert på denne fordelingen blir fordelingen av samlet verdiskapning i Norge utenom petroleumsektoren som vist i figur 4.1 på neste side. Som vi ser, er den skjermede sektoren omtrent dobbelt så stor som den konkurranseutsatte. Det har litt med petroleumsektoren å gjøre – både direkte og indirekte har den fortrengt andre konkurranseutsatte virksomheter. At den skjermede del av økonomien er større enn den konkurranseutsatte, er imidlertid et trekk som går igjen i nesten alle land.

Tabell 4.1 Andel av virksomheten som er konkurranseutsatt. Kilde: Bjorvatn mfl. 2007

Jordbruk og skogbruk	0 %
Fiske, fangst og fiskeoppdrett	100 %
Bergverksdrift	100 %
Industri	100 %
Kraftforsyning	50 %
Vannforsyning	0 %
Bygge- og anleggsvirksomhet	10 %
Varehandel, reparasjon av kjøretøyer osv.	10 %
Hotell- og restauratvirksomhet	40 %
Utemilks sjøfart	100 %
Transport ellers	30 %
Post og telekommunikasjon	70 %
Finansiell tjenesteyting	70 %
Forretningsmessig tjenesteyting	40 %
Offentlig administrasjon og forsvar	0 %
Undervisning	5 %
Helse- og sosialtjenester	0 %
Andre sosiale og personlige tjenester	0 %

Det er viktig å presisere at transportkostnader i denne sammenhengen må tolkes vidt. Skal du dra til London for å klippe håret, må du ikke bare kjøpe flybillett og betale for overnatting. I tillegg må du også bruke tid på å finne ut noe om hvor i London man finner gode frisører, hvordan du kan være sikker på at den frisøren du velger, kan klippe deg slik du ønsker, osv. Skal du kjøpe hus fra utlandet, må du finne ut om husene tilfredsstiller norske byggeforskrifter. Sannsynligvis får du ekstra garantikostnader, og du må helt sikkert bruke enda mer tid og krefter på kontakt med kommunale byggesmyndigheter enn du ville om du hadde bygget huset på stedet. Alle disse ekstra transaksjonskostnadene hører med i det utvidede transportkostnadsbegrepet som avgjør om virksomheter er skjermede eller reelt utsatt for internasjonal konkurranse.

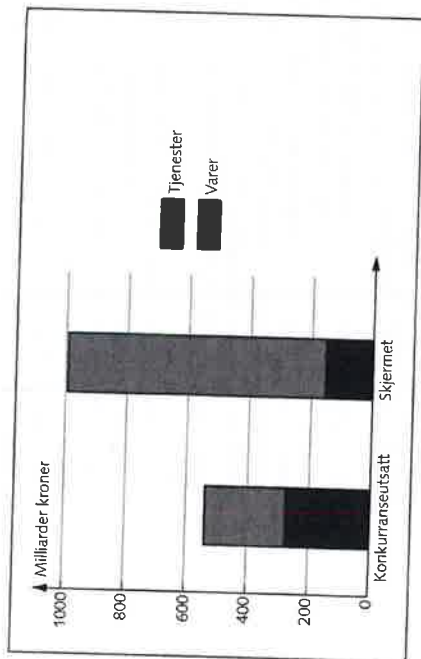
I forlengelsen av dette er det flere ting man bør merke seg.

Det første er at det ikke er noe absolutt skille mellom skjermet og konkurranseutsatt virksomhet – det er i virkeligheten spørsmål om grader av skjerming. Det som i det enkelte tilfelle vil avgjøre hvor skjermet produksjonen av en bestemt vare eller tjeneste kan sies å være, vil være (a) transportkostnadene relativt til forskjellen i produksjonskostnader mellom innenlandske og utenlandske produsenter, og (b) hvor nære substitutter de innenlandske produserte og utenlandsproduserte produktene er. Hvis produktene er svært forskjellige, kan virksomheten hjemme være skjermet selv om transportkostnadene er lave; er produktene nære substitutter, skal det mer til før virksomheten er skjermet mot utenlandsk konkurranse.

Det andre man bør merke seg, er at hva som er skjermet, vil endre seg over tid – på grunn av endringer i teknologi, relative kostnader, forbruksmønstre og politiske rammevilkår. E-handel og nettbank er eksempler på hvordan ny teknologi har åpnet for internasjonal konkurranse på områder som tradisjonelt var skjermet. Et eksempel på betydningen av relative kostnader var da billige hoteller i Syden og markert kostnadsvekst i Norge gjorde at Hankø, Tjøne og Sørlønder for 40–50 år siden mistet sitt skjermede hjemmemarked for sommerturisme. På den annen side har den økende trangten til å erstatte hjemmekos med fastfood på hverdager og uteliv i helgene skapt et mye større skjermet marked for kafeer og restauranter enn før.

Det tredje og siste viktige poenget er at en bedrift eller en bransje kan drive med både skjermet og konkurranseutsatt virksomhet, avhengig både av de produktene som produseres, og av de kundene man henvender seg til. Også det vil endres over tid.

Alle disse forholdene tilsier at man skal være forsiktig med absolute klassifiseringer av bransjer eller næringer som skjermede eller konkurranse-



Figur 4.1  
Skjermet og konkurranseutsatt virksomhet  
2008.

Det som samtidig er slående i figuren, og som også er et fellestrekk for de fleste land, er at skjermet virksomhet hovedsakelig er tjenesteytelse, mens konkurranseutsatt produksjon i stor grad er produksjon av varer. Dette trekkes et enda mer utpreget for andre land enn for Norge fordi sjøtransport (som er tjenesteytelse) tradisjonelt har utgjort en stor del av den konkurranseutsatte sektoren hos oss.

Fordi tjenesteytelse gjennomgående er mer arbeidsintensiv enn vareproduksjon, er skjermet sektor også mindre kapitalintensiv enn konkurranseutsatt sektor. I gjennomsnitt bruker konkurranseutsatte virksomheter rundt 30 prosent mer kapital per årsverk enn skjermede virksomheter. Til gjengjeld er skjermet sektor mer intensiv i bruk av kunnskapskapital – andelen ansatte med høyere utdannelse er vel 20 prosent høyere i skjermet sektor enn i konkurranseutsatt.

## 4.2 RESSURSALLOKERING OG RELATIVE PRISER

Vi har allerede diskutert hvordan ressurser blir fordelt mellom to sektorer i en markedøkonomi. At vi nå setter merkelappene skjermet og konkurranseutsatt på de to sektorene som vi i kapittel 2 bare kalte 1 og 2, forandrer selvsagt ingenting. Vi kan uten videre bruke den generelle innsikten fra kapittel 2 også på fordelingen av ressurser mellom skjermet og konkurranseutsatt virksomhet.

Før vi gjør det, må vi imidlertid vurdere om det i der hele tatt kan forsvares å dele økonomien i to sektorer – en konkurranseutsatt (K-sektor)

og en skjermet (S-sektor). Egentlig er det to spørsmål som må avklares. Det ene er om man kan trekke et klart skille mellom skjermede og konkurranseutsatte virksomheter. Vi diskuterte det ovenfor og kom til at svaret var nei, men at det likevel kunne være en hensiktsmessig forenkling å trekke et slikt skille. Det andre spørsmålet er om det kan forsvares å slå sammen all konkurranseutsatt virksomhet i én, homogen K-sektor og all skjermet produksjon i én, homogen S-sektor. Dette er et spørsmål som det er komplisert og teknisk krevende å gi et uttømmende svar på. Det vil derfor føre for langt å besvare det i detalj. Spørsmålet er imidlertid samtidig så viktig at vi må vie det noe plass.

Umiddelbart kan det virke meningsløst å slå sammen virksomheter som produserer så forskjellige ting som aluminium, skipfartstjenester, fisk og papir til én sektor. Disse produktgruppene er så forskjellige både når det gjelder hva de brukes til, og måten de produseres på, som vel mulig.

Lukevel kan vi – med god faglig samvittighet – behandle alle typer av konkurranseutsatt produksjon som om de fremstille ett og samme produkt. Grunnen er at det for en liten, åpen økonomi egentlig er likegyldig om det som fremstilles i konkurranseutsatte virksomheter, er aluminium, fisk eller transporttjenester. Det er ikke produktene i seg selv som er det interessante, men den internasjonale kjøpekraften som virksomhetene tilfører. Innenfor tekton, i form av utenlandsk valuta, gir landets forbruker kjøpekraft som de kan bruke til å skaffe seg de knippenes av produkter de måtte ønske. Om valutainntektene skapes gjennom aluminiumseksport eller eksport av skip, er da bare et hensiktsmessighetsspørsmål. Aluminium er en grei måte å skape valuta på hvis (og bare hvis) man i aluminiumsproduksjon får minst like høy inntjening per krone i ressursinnsats som det man kunne få ved å bruke ressursene til andre former for konkurranseutsatt produksjon.

Ut fra et slikt resonnerment kan vi se på all eksportvirksomhet som valuta-produksjon. Det samme kan sies om importkonkurrerende produksjon. Der er det riktig nok ikke slik at man skaper valuta. Det man gjør, er å spare forbrukerne for bruk av utenlandsk valuta, i den forstand at hver krone tjent i importkonkurrerende virksomhet betyr et tilsvarende valutabeløp i spart import. Igjen er det et rent hensiktsmessighetsspørsmål om det er mest effektivt å spare valuta ved å satse på importkonkurrerende produksjon av klær eller importkonkurrerende produksjon av biler.

Endelig er det bare et hensiktsmessighetsspørsmål om vi oppnår størst kjøpekraft i internasjonale markeder ved å satse på eksportproduksjon eller importkonkurrerende produksjon. Det er sannsynlig at vi oppnår maksimum kjøpekraft ved å ha noe av begge deler.

Vi kan altså se på all konkurranseutsatt virksomhet som én valutapro-

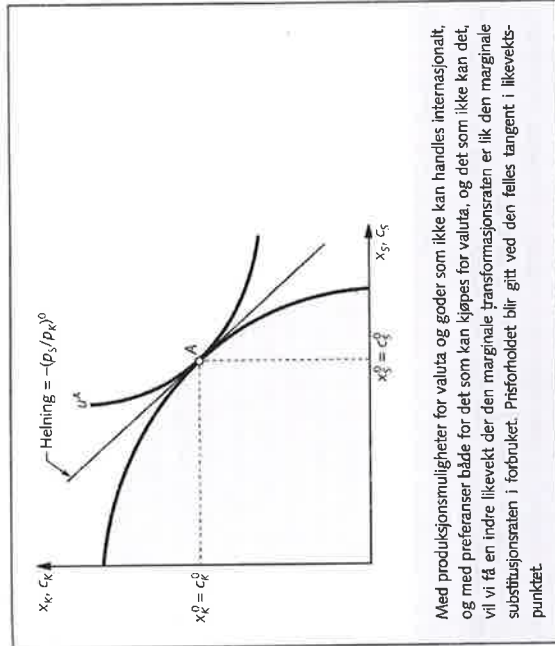
duserende sektor. Sammensetningen av den, og valg av produksjonsmåter i de enkelte virksomheter, er bare et spørsmål om hvordan man for gitt ressursinnsats kan skaffe størst mulig internasjonal kjøpekraft.

Når vi på denne måten kan slå sammen konkurranseutsatte virksomheter, skyldes det at internasjonale markeder setter oss i stand til å separere innenlandsk produksjon og forbruk. Vi kan velge en helt annen sammenheng av forbruket enn den sammenhengingen vi har av konkurranseutsatt produksjon. Vi behøver derfor ikke kjenne til forbrukernes preferanser for å finne den riktige sammenhengingen av konkurranseutsatt produksjon, og da heller ikke for å finne ut hvordan ressursbruk eller andre størrelser i K-sektoren vil endres om rammevilkårene endres.

Vi kan ikke appellere til et tilsvarende separasjonsteorem for skjermet virksomhet. Definisjonsmessig er produksjon og forbruk av skjermede varer og tjenester koblet sammen. Det forbruket vi måtte ønske av frisørtjenester, må dekkes gjennom innenlandsk produksjon, og den produksjonen vi måtte ha av boliger, må finne avsetning innenlands. Det betyr at vi ikke kan utlede struktur og produksjonsmønstre i skjermet virksomhet uavhengig av innenlandske forbrukeres preferanser og fordelingen av inntekt mellom ulike grupper innenlands. En implikasjon av det er at vi bare kan slå sammen skjermet virksomhet til én sektor dersom forbrukernes preferanser og inntektsfordelingssystemet tilfredstiller spesielle krav. Essensen i disse kravene er at skjermede produkter må utgjøre en naturlig, separat produktgruppe sett med forbrukernes øyne. Siden det er helt andre forhold enn forbrukernes preferanser som avgjør hva slags produkter som er skjermet eller konkurranseutsatt, er det høyst usannsynlig at disse kravene er oppfylt.

Det er derfor ikke mulig å forsvare en antagelse om at skjermet virksomhet kan slås sammen i én homogen sektor. Når vi likevel skal gjøre det, er det bare fordi noe annet ville kreve en mer komplisert modell enn det vi kan regne med å kunne håndtere.

Med aggregeringsforbeholdet kan vi bruke skissen fra kapittel 2 for ressursallokering i en frikonkurranseøkonomi med to varer til å illustrere allokeringen av ressurser mellom skjermet og konkurranseutsatt produksjon. Skissen er gjengitt i figur 4.2. Vi har produksjonsmuligheter for valuta ( $x_K$ ) og skjermet produksjon ( $x_S$ ), og vet at vi med frikonkurranselikevekt i alle markeder vil få en tilpasning på produksjonsmulighetskurven i det punktet hvor den marginale transformasjonsraten er lik produktpriisforholdet. Videre har vi en konsument med indifferenskurver definert over skjermet forbruk og det som kan kjøpes for valutainntektene. Konsumenten tilpasser seg på sin budsjertlinje, som er gitt ved markedsverdien av samlet



Figur 4.2  
Allokering av ressurser  
til S- og K-virksomhet

Med produksjonsmuligheter for valuta og varer som ikke kan handles internasjonalt, og med preferanser både for det som kan kjøpes for valuta, og det som ikke kan det, vil vi få en indre likevekt der den marginale transformasjonsraten er lik den marginale substitusjonsraten i forbruket. Prisforholdet blir gitt ved den felles tangent i likevekts-punktet.

produksjon, og i det punktet på linjen hvor den marginale substitusjonsrate er lik produktpriisforholdet. Slik kurvene er tegnet, får vi generell frikonkurranselikevekt i punktet A, med  $x_S^0$  i forbruk og produksjon av skjermede varer og med  $x_K^0$  i produksjon og forbruk av valuta. Prisforholdet blir gitt ved  $(p_S/p_K)^0$ , og konsumenten får nyttenivå  $u^A$ .

Denne generelle skissen er nyttig og i mange sammenhenger tilstrekkelig for å forstå hva som bestemmer produksjon av skjermede og konkurranseutsatte produkter og prisforholdet mellom de to.

#### 4.3 OLJEINNTEKTER OG ANDRE VALUTAGAVER

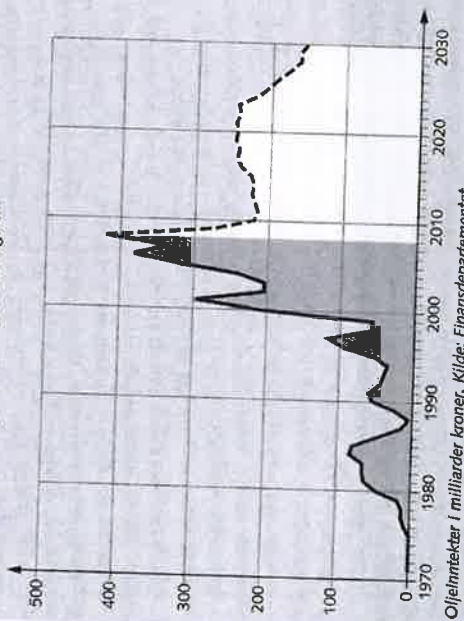
Da det ble funnet olje på den norske kontinentalsokkelen, var det onkelt som raskt innså at inntektene fra petroleumproduksjon kunne få dramatiske konsekvenser for næringsstrukturen og kostnadsnivået i Norge. En av de første var Johan Seland, som i en artikkel pekte på at vi på grunn av oljeinntektene kunne bli et land av tjenesteprodusenter – at våre varekjøp kunne finansieres ved valutainntektene fra oljesektoren, og at vi selv kunne bruke tiden til å produsere ikkeimporterbare tjenester for hverandre. Noe

mer nøktrert ble det i St.meld. 25 (1973-74) pekt på at innenlandsk bruk av petroleuminntektene ville føre til økt etterspørsel etter produkter fra skjermet sektor, og at denne derved ville by til seg arbeidskraft fra den konkurranseutsatte sektor og presse lønnsnivået opp. Resultatet ville bli svekket konkurransevne for tradisjonell eksport- og importkonkurrerende virksomhet og en tilhørende nedbygging av slik produksjon.

Både Seland og forfatterne av stortingsmeldingen syntes å legge noe negativt i disse strukturvirkningene. Diskusjonen i Norge de siste 35 årene har understreket dette. Oljeinntektene har fått skylden for svekkelsen av norsk industri konkurransevne, og det har vært ansett som nærmest selvsagt at svekket konkurransevne for tradisjonell virksomhet er uheldig. Det gjelder for øvrig ikke bare i Norge. Nye naturressurser har vært oppdaget og tappet i en rekke andre land - gassforekomstene i Nederland er ett eksempel, mineralforekomstene i Australia er et annet. I alle slike land har man vært oppptatt av de negative virkningene for tradisjonell, konkurranseutsatt virksomhet.

### De norske oljeinntektene

Statens oljeinntekter (offisielt kalt: staters netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten) består av skatt fra oljeselskapene, driftsresultatet fra statens direkte eierinteresser på sokkelen (Petoro) og utbytte fra Statoil (og tidligere Norsk Hydro). Den historiske og antatt fremtidige utviklingen i inntektene er vist i figuren.



Oljeinntekter i milliarder kroner. Kilde: Finansdepartementet.

Nå skal ikke vi her være så oppptatt av om de omstillinger som følger av oljeinntekter eller andre former for plutselig rikdom, er heldige eller ubheldige. I stedet skal vi konsentrere oss om å kartlegge hva de faktiske virkninger på næringsstruktur og kostnader er. Likevel er det på sin plass å presisere at omstillingene i sin natur innebærer noe positivt. Oljeinntektene kan ses på som en valutagave fra utlandet. Gaven gjør at vi kan opprettholde et gitt forbruk av konkurranseutsatte produkter med mindre innsats av arbeidskraft og andre ressurser i den konkurranseutsatte sektoren. I stedet kan vi bruke mer av ressursene til å fremstille goder som ikke kan kjøpes fra utlandet, slik at en del av valutagaven også kan tas ut i form av helse-tjenester, veier, restaurantbesøk og annet som ikke direkte kan kjøpes for valuta. Det var en stund vanlig å advare folk mot overdrevene forestillinger om hva oljeinntektene kunne gi av godt, ved å minne om at det var olje - ikke sykleleire - som var funnet i Nordsjøen. På en måte var det imidlertid sykleleire som ble funnet - på grunn av valutagaven kunne vi tillate oss å bruke arbeidskraft som vi ellers måtte ha brukt til å smelte aluminium, til å pløie gamle og syke. På denne måten er det noe grunnleggende positivt ved omstillingene som følger av en valutagave.

Essensen i en valutagave er at forbruket av valuta kan overstige egenproduksjonen. Med andre ord kan forbruket av konkurranseutsatte produkter overstige produksjonen i konkurranseutsatt virksomhet. Det er selvsagt ikke tilfellet for Norge. Oljeinntektene er likevel tilsvarende en ren valutagave i den forstand at det *tradisjonelle* Norge (Norge eksklusive oljesektoren) takkert vært oljeinntektene kan bruke mer valuta enn det produserer. Det betyr at forbruket av konkurranseutsatte produkter kan overstige produksjonen i de tradisjonelle, konkurranseutsatte sektorene.

Virkningene kan illustreres i produksjonsmulighetsdiagrammet (se figur 4.3). Vi har i utgangspunktet produksjons- og forbruksmuligheter begrenset av en produksjonsmulighetskurve. Med prisforholdet  $(p_S/p_K)^0$  er likevekten gitt i punktet A. Så får vi en valutagave,  $g$ , og med det utvidede forbruksmulighetene - gaven kan brukes til å forbruke mer av konkurranseutsatte produkter enn det vi selv produserer. Vi får nå forbruksmuligheter gitt ved den blå kurven: Produksjonsmulighetene er som før, men i ethvert punkt på denne kurven kan vi nå forbruke  $g$  enheter av K-varen utover det vi selv produserer. Den nye konsumtilpasningen blir i punktet B, der den nye forbruksmulighetskurven tangerer en indifferenskurve. Legg merke til at B vil ligge nordst for A så lenge begge varer er normale goder. Til det nye konsumpunktet svarer produksjonstilpasningen C og prisforholdet  $(p_S/p_K)^1$ . Vi ser at  $(p_S/p_K)^1 > (p_S/p_K)^0$ ; valutagaven gir altså økt pris på skjermede produkter relativt til produkter fra den konkurranseutsatte sektoren.

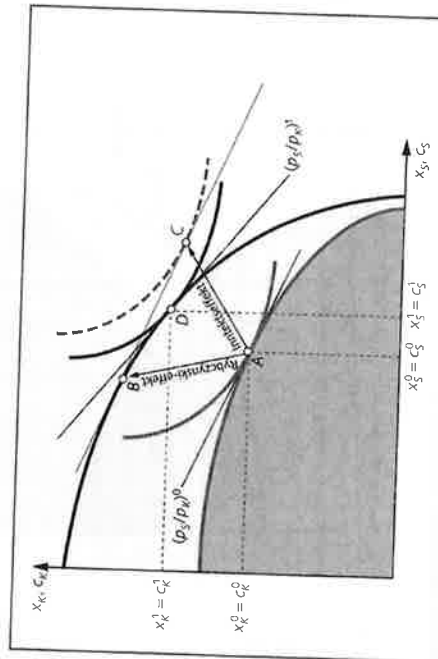


gående er mindre kapitalintensivt enn det som fremstilles i konkurranse-  
utsatt sektor, tilsier det at økt tilgang på kapital skulle føre til redusert  
produksjon i skjermet sektor og økt produksjon i konkurranseutsatt sektor.

Fordi økt tilgang på kapital fører til høyere inntektsnivå, vil imidlertid  
etterpørselen (gjøn for gitte priser) for alle normale varer samtidig stige.  
Det aller meste av det som produseres både i skjermet og i konkurranse-  
utsatt sektor, er normale varer. Inntektseffekten vil derfor være økt  
etterpørsel etter både skjermede og konkurranseutsatte varer.

Hvis vi tar hensyn til skiftene både på tilbuds- og etterspørselsiden, er  
det derfor klart at økt tilgang på kapital må føre til høyere relativ pris på  
skjermede varer.

Virkingen er vist i figur 4.4. Vi har en initiallikevekt i punktet A med  
relativ pris  $(p_S/p_K)^0$ . Økt kapitaltilgang skifter produksjonsmulighetskurven  
utover, men slik at skiftet favoriserer produksjon av den kapitalintensive  
varer – som i dette tilfellet er konkurranseutsatt produksjon. For uendrede  
priser ville det føre til at produksjonspunktet flytter seg fra A til B, med økt  
produksjon i K-sektor og redusert produksjon i S-sektor. Med uendrede  
priser ville det gi konsumenten en ny budsjettlinje, parallell med den gamle,



Økt tilgang på kapital skifter produksjonsmulighetskurven utover, men mest i retning  
av konkurranseutsatt produksjon (fordi den er mest kapitalintensiv). For gitte priser gir  
det økt K-produksjon og redusert S-produksjon (Rybczynski-effekten). Økt inntekt gir  
økt etterspørsel for begge sektorene. Resultatet må bli økt relativ pris på S-varer.  
Nettoeffekten må bli økt K-produksjon, mens nettoeffekten for S-sektor er uklar.

Figur 4.4  
Økt tilgang på kapital.

gjennom punkter B. Ny konsumtilpassning ville da bli i punktet C, med økt  
forbruk av både K- og S-varer. Siden det ville innebære cverskuddsletter-  
spørsmål etter S-varer og overskuddstilbud av K-varer, må den nye likevekten  
innebære høyere relativ pris på S-varer enn før og en ny tilpassning et sted  
mellom B og C. Nettoeffekten blir derfor en ny likevekt i D med nytt  
prisforhold  $(p_S/p_K)^1$ .

Legg merke til at den nye likevekten må innebære økt produksjon (og  
med det økt ressursbruk) i konkurranseutsatt sektor. Det kommer av at  
både innteks- og substitusjonseffekten trekker i retning av økt forbruk av  
valutakrevende varer. Det er derimot ikke nødvendigvis slik at produk-  
sjonen i skjermet sektor vil øke. Inntektseffekten trekker i retning av en  
økning, men substitusjonseffekten av økt relativ pris på S-varer trekker i  
motsatt retning. Det er altså ikke slik at økonomisk vekst på grunn av økt  
kapitaltilgang kan forklare den observerte veksten i skjermet sektor.

### Bedre teknologi: Baumol-effekten

Det som derimot kan forklare veksten i skjermet sektor, er økonomisk vekst  
på grunn av bedre teknologi. Riktignok kan ikke bedre teknologi generelt  
sett forklare veksten – men bedre teknologi i produksjon av varer kan gjøre  
det.

Historisk har mye av den teknologiske utviklingen favorisert varepro-  
duksjon. Fra dampmaskinen via elektrisiteten til IKT har bedre teknologi  
satt oss i stand til å produsere bedre, billigere og mer effektive varer. Noc av  
dette har også satt oss i stand til å produsere billigere tjenester – transport-  
og kommunikasjonstjenester er blant de godene der den tekniske frem-  
gangen har vært sterkest. For svært mange tjenester har det imidlertid vært  
lite eller ingen teknisk fremgang. For enkelte tjenester, for eksempel innen  
omsorg og annen personlig tjenesteytelse, er det til og med slik at teknisk

William J. Baumol



William J. Baumol (1922-) viste på 1960-tallet at  
lønnen økte også i tjenestesektoren – til tross for at  
det ikke var noen produktivitetforbedring i denne  
sektoren – når arbeidsproduktiviteten i industrien  
økte. Denne effekten har fått navnet Baumol-  
effekten.

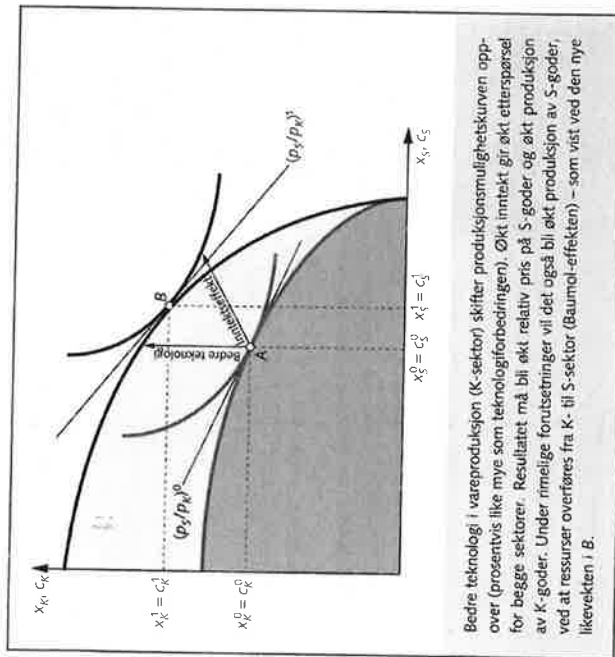
Foto: Don Hagan/Charles / The New York Times, Scanpix



fremgang per definisjon er umulig: Hvis tjenesten er tid, er potensialet for teknologisk fremgang null.

Hvordan kan dette forklare veksten i skjermet sektor? Resonnementet er enkelt: Bedre teknologi setter oss i stand til å produsere flere varer med uendret ressursinnsats, men ikke mer tjenester. Fordi produksjonsevnene er blitt større, blir vi imidlertid rikere, og da vil vi ønske å konsumere mer av alle normale varer – herunder tjenester. Den eneste måten det kan skje på, er ved at vi overfører ressurser fra vare- til tjenesteproduksjon. Da får vi mer tjenester. Siden vi har bedre teknologi og derved kan produsere en gitt mengde varer med mindre ressursinnsats enn før, kan vi også få større varetilgang.

Mekanismen er vist i figur 4.5. Når vi får bedre teknologi i vareproduksjon, vil vi få et vertikalt skift i produksjonsmulighetskurven ved at kurven skifter oppover med samme prosent som teknologiforbedringen: Får vi ti prosent bedre teknologi, betyr det at vi kan produsere ti prosent mer varer med samme ressursinnsats som før (og derfor med samme ressursbruk



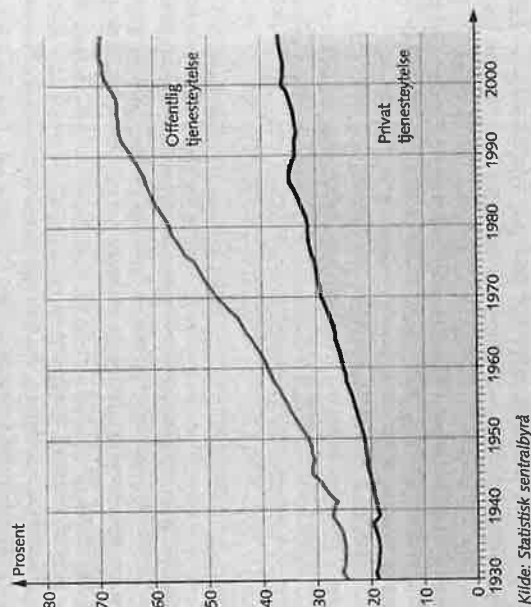
Figur 4.5  
Bedre teknologi i vareproduksjon: Baumol-effekten.

og produksjon i tjenestektoren som før). Med økte produksjonsmuligheter får vi også høyere inntekt, og med det vil etterspørselen etter både varer og tjenester øke. Den nye likevekten må derfor være i et punkt som B, der både inntekts-effekten og den direkte produksjonseffekten modereres av økt relativ pris på tjenester.

Mye tyder på at produktivtvekst på grunn av bedre teknologi for vareproduksjon har vært hoveddrivkraften bak den vedvarende økonomiske veksten i Norge og andre rike land de siste to hundre årene. I så fall kan Baumol-effekten forklare hvorfor stadig flere av oss jobber i tjenestektoren, hvorfor vi – etter hvert som vi blir rikere – bruker en stadig større del av inntekten på tjenester, og hvorfor tjenester blir stadig dyrere relativt til varer. Det behøver ikke bety at etterspørselen etter tjenester er inntektselastisk.

Baumol-effekten i Norge

I Norge har tjenestektorens andel av samlet sysselsetting de siste 70 årene steget fra 25 til 70 prosent. Det har vært vekst i hele perioden, men relativt sett var veksten størst på 1950- og 1960-tallet. Det er vanskelig å spore noen endring etter at Norge ble uoffisielt rike, så det meste av tjenestevæksten må tilskrives andre forhold – og sannsynligvis i første rekke Baumol-effekten.



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Det er heller ikke regn på at tjenestesektoren er ineffektiv. Tjenester blir dyrere relativt til varer fordi varer blir stadig billigere (målt ved den mengde ressurs som kreves for å produsere en enhet av dem), og stadig flere av oss må jobbe i tjenestesektoren for at deler av gevinsten også skal kunne tas ut i form av tjenester.

Nå er det de færreste som bekymrer seg over at feriereiser, mobiljenester, helafrener på byen og stevnemøter på kaffebarer legger beslag på en stadig større del av inntekten, samtidig som vi kan få kjøpt flatskjerm, iPhone og Nespresso-maskin for samme beløp som vi tidligere måtte ut med for å få et middels TV-apparat. Stort sett gleder vi oss over gevinstene ved bedre teknologi og setter pris på å få frigjort noe av stramme budsjetter til å kunne kjøpe flere og bedre tjenester i stedet.

Det er imidlertid ett unntak fra glæden. Det gjelder tjenester som det offentlige har ansvaret for. Baumol-effekten gjelder også for slike tjenester. Konsekvensen er derfor at bedre teknologi vil føre til økt sysselsetting i offentlig tjenesteytelse, og at vi vil bruke en større del av inntekten på tjenester vil enten si å betale en større del av inntekten i skatt eller å øke brukerbetalingen for offentlige tjenester. Begge deler blir av mange sett på som uheldig, eller i hvert fall som bekymringsfullt. I utgangspunktet er det vanskelig å forstå hvorfor det skulle være mer uheldig eller bekymringsfullt at bedre vareteknologi tas ut i form av økt tilgang på offentlige tjenester som helse og omsorg enn det er at det tas ut i form av økt sms-trafikk og flere restaurantbesøk. Det kan være mer utfordrende, fordi skattefinansiering har negative effektivitetsvirkninger, og fordi offentlig sektor er vanskeligere å styre enn private virksomheter som styres etter bunnlønnen, men det er noe annet enn å si at det er uheldig.

## 4.5 HOLLANDSK SYKE

Vekst i skjermet sektor på bekostning av konkurranseutsatt virksomhet kan altså være en naturlig og ønskelig konsekvens av naturressursinntekter eller andre valutagaver, eller av bedre teknologi eller andre former for produktivitetsvekst i konkurranseutsatt produksjon. Det siste spørsmålet vi skal stille i dette kapitlet, er om det betyr at vekst i skjermet sektor generelt sett er uproblematisk, eller om det kan tenkes situasjoner der slik vekst i neste omgang skaper problemer for økonomien. Problemstillingen vi skal ta opp, er det som kalles hollandsk syke. Fenomenet fikk sitt navn fordi gassforekomstene på Groningen-feltet utenfor Nederland i sin tid førte til

rask overføring av ressurs fra konkurranseutsatt til skjermet virksomhet. Lignende virkninger har vært observert i andre land i kjølvannet av store inntekter fra naturressurser; Dubai er et aktuelt eksempel.

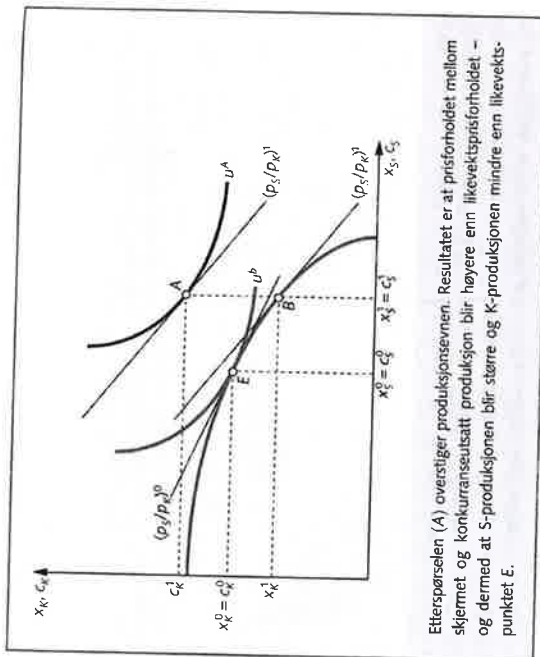
Nå er det tvilsomt om dette fenomenet fortjener en sykdomsbetegnels. Det er helt normalt at næringsstrukturen i et land vil endres om man oppdager ny, lønnsom forekomst av naturressurser. Det er heller ikke tilfeldig at det går utover tradisjonell, konkurranseutsatt virksomhet. En naturressurs som kan eksporteres direkte, representerer en alternativ kilde til valutainntjening. Om lønnsomheten i utvinning av ressursen er høyere enn lønnsomheten i andre former for valutaproduksjon, er det naturlig og samfunnsøkonomisk riktig at man bygger ned tradisjonell valutaproduksjon og bruker de frigjorte ressursene til å produsere varer og tjenester som ikke kan kjøpes for valuta.

Det fenomenet som har vært observert i Nederland og andre land med nye naturressursforekomster, kjennet vi imidlertid også igjen fra andre land som ikke har opplevd en plutselig og uventet økning i nasjonalformuen. Når vi observerer en slik utvikling i en rekke land, må det være noe mer som ligger bak enn at man enkelte steder har oppdaget nye naturressurser. Hensikten med dette avsnittet er å belyse mulige forklaringer ved å trekke på resultatene fra de foregående avsnitt.

### Fenomenet

Før vi drøfter mulige årsaker til hollandsk syke, må vi imidlertid presisere hva fenomenet er. Figur 4.6 på neste side gir en mulig beskrivelse. Produksjonsmulighetene for skjermet og konkurranseutsatt produksjon er angitt i figuren, og  $u^a$  og  $u^b$  er representative indifferenskurver. Generell likevekt i økonomien er gitt ved produksjons- og forbruksstilpasning i punktet  $F$ . Hollandsk syke kan ses å bestå i at man i stedet får en forbruksstilpasning i punktet  $A$  og produksjonstilpasning i punktet  $B$ . Sammenlignet med  $E$  gir det lavere produksjon i den konkurranseutsatte sektor, et høyere prisnivå innenlands målt i utenlandsk valuta og underskudd i det tradisjonelle varebyttet overfor utlandet. Har man andre valutainntekter (Nederland, Norge, Australia), kan disse dekke underskuddet. Har man ikke andre valutainntekter, får man et tilsvarende underskudd på driftsregnskapet overfor utlandet.

Det som er beskrevet i figur 4.6, er ikke den eneste mulige beskrivelsen av den faktiske situasjonen. I noen utstrøk er nok industriuttagning i en rekke land bare en følge av at likevektpunktet  $E$  over tid har flyttet seg mot sydøst. I mange land har industriuttagningen også vært ledsaget av åpen eller skjult arbeidsledighet, slik at produksjonstilpasningen ligger innenfor



Figur 4.5  
Hollandsk syke.

produksjonsmulighetskurven. Vi skal komme tilbake til begge disse mulighetene. La oss imidlertid begynne med å bruke skissen i figur 4.6 som beskrivelse av «hollandsk syke» og drøfte mulige årsaker til at man får tilpasningen (A, B) i stedet for tilpasningen E.

Årsaker

Forklaringen er enkel. Man får en tilpasning i (A, B) hvis, og bare hvis, samlet etterspørsel overstiger produksjonsevnen – altså hvis forbrukstilpasningen skjer utenfor produksjonsmulighetskurven. Grunnen er at etterspørselen utover produksjonsevnen kan dekkes gjennom import i den grad den retter seg mot konkurranseutsatt produksjon, men den må dekkes gjennom økt innenlandsk produksjon i den grad den retter seg mot skjermede produkter. Økt skjermet produksjon er bare mulig om ressursene overføres fra den konkurranseutsatte sektor. Hvis noe av den ekstra etterspørselen retter seg mot skjermede produkter, må resultatet derfor være redusert konkurranseutsatt produksjon og underskudd i handelen med utlandet. For land som har andre valutainntekter enn de som stammer fra tradisjonell konkurranseutsatt virksomhet, vil bruk av slike inntekter innenlands gi en tilpasning som (A, B) i figur 4.6 – det var nettopp det vi så i avsnittet

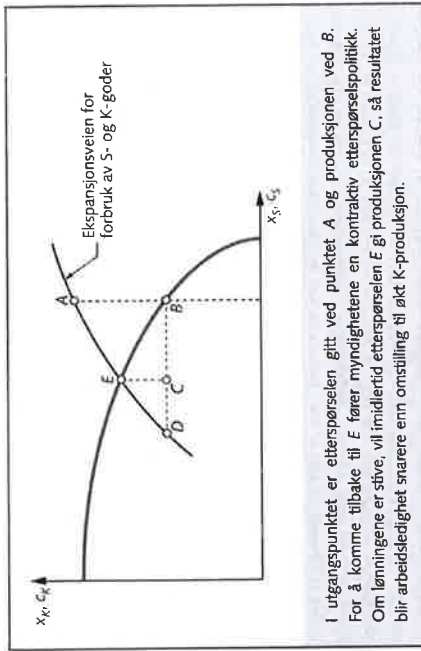
om oljeinntekter og andre valutagaver. Da vil underskuddet i handelen med tradisjonelle varer akkurat tilsvare de andre valutainntektene (oljeinntekter og lignende) som brukes innenlands.

At samlet etterspørsel overstiger produksjonsevnen i det tradisjonelle næringsliv, behøver imidlertid ikke skyldes valutagaver – det kan rett og slett skyldes at myndighetene fører en ekspansiv penge- og finanspolitikk, eller at bedrifter og forbrukere har negativ sparing.

Reverseringsproblemet

At man i noen land lever over evne og gjennom det svekker den konkurranseutsatte sektoren, er problemfylt i seg selv. Virkelig alvorlige problemer får man imidlertid først når man forsøker å sette prosessen i revers. For å se det er det nyttig å bruke diagrammet i figur 4.7. I diagrammet er produksjonsmulighetene samt ekspansjonsveien for forbruk av skjermet og konkurranseutsatte produkter tegnet inn – sistnevnte angir altså hvordan landets forbrukere for ulike inntektsnivåer vil fordele sin varekjøp mellom S- og K-varene.

Anta at det landet vi ser på, i utgangspunktet har forbrukstilpasning i A og produksjonstilpasning i B, med et driftsunderskudd overfor utlandet AB. Myndighetene ønsker å komme tilbake til generell likevekt i punktet E. Det krever lavere samlet etterspørsel og en overføring av ressurser fra skjermet til konkurranseutsatt virksomhet. Spørsmålet er om, og eventuelt hvordan, man kan få til det.

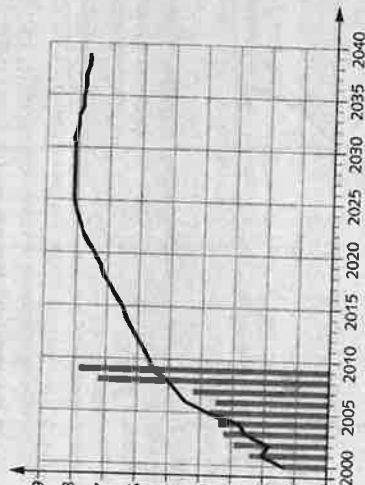


I utgangspunktet er etterspørselen gitt ved punktet A og produksjonen ved B. For å komme tilbake til E fører myndighetene en kontraktiv etterspørselspolitikk. Om lenningene er stive, vil imidlertid etterspørselen E gi produksjonen C, så resultatet blir arbeidsledighet snarere enn omstilling til økt K-produksjon.

Figur 4.7  
Reverseringsproblemet

### Handlingsregelen for bruk av oljeinntekter

For å forhindre hollandsk syke og samtidig bidra til en rettfærdig fordeling av oljeinntektene mellom generasjoner formulerte den norske regjeringen i 2001 den såkalte handlingsregelen for bruk av oljeinntekter innenlands. Regelen har som utgangspunkt at de årlige inntektene fra oljevirksheten plasseres i et fond (oppinnelig kalt Petroleumsfondet, nå Statens pensjonsfond – Utlend (SPU)) som investeres internasjonalt. Innenlands bruk av oljeinntekter skal så over tid begrenses til forventet realavkastning på fondet, anslått til fire prosent. Det skal imidlertid være tillatt i enkelte år å bruke mer eller mindre enn dette dersom hensynet til den makroøkonomiske utviklingen innenlands tilsier det.



SPU-avkastning og bruken av oljeinntekter i prosent av BNP.  
Kilde: Meld. St. 1 2009–2010.

Figuren viser den faktiske bruken av oljeinntekter innenlands (de røde søylene) sammenlignet med fire prosent avkastning på SPU (den blå kurven). Som man ser, har det vært avvik både opp og ned etter at regelen ble formulert.

Det mest nærliggende for myndighetene er å dempe samlet etterspørsel, for eksempel gjennom kontraktive penge- og finanspolittikk. Det vil også ha den ønskede virkning dersom alle priser er fleksible. Fr det derimot slik at lønningene er stive nedover, kan produksjonsomstillingen urebli. Resultatet kan i stedet bli arbeidsledighet.

Vi ser konsekvensene lettest om vi tenker oss at det er nominell lønnsstivhet, slik at lønnsnivået – målt i utenlandsk valuta – ikke kan bli lavere enn det er i punktet B. Da vil lavere etterspørsel føre til redusert produksjon i S-sektor, uten at man får noen motsvarende produksjonsøkning i K-sektoren (hvor lønn relativt til produktpris er uendret). Om etterspørselen reduseres

fra A til E, får vi derfor en ny produksjonstilpassning i punktet C i stedet for i E – med arbeidsledighet og fortsatt underskudd i utenrikshandelen (underskuddet er redusert fra AB til EC). For å eliminere driftsunderskuddet fullstendig må myndighetene redusere etterspørselen helt til D – og prisen man da må betale, er enda større arbeidsledighet.

I praksis er det nok realloansstivhet snarere enn nominell lønnsstivhet som er problemet. Det innebærer at en kort periode med større etterspørsel enn produksjon neppe skaper uahåndterlige reverseringsproblemer. Har man derimot over lengre perioder samlet etterspørsel som overstiger produksjonsevnen, kan reverseringsproblemer bli alvorlige. Med mindre arbeidstagerne er innstilt på å godta (betydelig) lavere reallønn, må man regne med at forsøk på å snu prosessen vil føre til arbeidskonflikter og arbeidsledighet – i beste fall i en overgangsperiode.

Enkelte vil kanskje finne det naturlig å knytte det som her er sagt om reverseringsproblemet, til overgangsproblemene når en valutagave som de norske oljeinntektene en gang tar slutt. Det kan da også være relevant i en slik sammenheng, noe Nederlands problem illustrerer. For Norges del vil det derimot aldri være nødvendig å reversere tilpassingen så lenge vi holder oss til handlingsregelen, som sikrer at vi ikke bruker mer av oljeinntektene enn det som kan opprettholdes permanent. Tar man i tillegg hensyn til økonomisk vekst på grunn av bedre teknologi, trenger man ikke å ha overdreven redsel for eventuelle reverseringsproblemer.