Innhold:

SKATTEPOLITISKE PERSPEKTIVER

LØNNSOPPGJØR

BILISMEN

LANGTIDSPROGRAMMET 1978—1981

REGNSKAPER I OFFENTLIG FORVALTNING

VANNKRAFT

AKADEMIKERSAMFUNNET

BOKANMELDELSE

SOSIALØKONOMEN

NR 5 MAI 1977 - ÅRGANG 31.

CHR MICHELSENS INSTITUTT

DERAP
Forsknings- og aksjonsprogrammet for utviklingsland

ØNSKER Å KNYTTE TIL SEG

personer med høyere akademisk utdannelse som kvalifiserer for teoretisk og praktisk samfunnsvitenskapelig arbeid relatert til forholdene i utviklingsland. Ny-uteksaminerte kandidater kan også søke.
Avdelingen har i dag 14 vitenskapelige medarbeidere, hovedsakelig økonomer. Det arbeides med å bygge ut det tverrfaglige miljøet; søkere med annen samfunnsvitenskapelig bakgrunn vil derfor også komme i betraktning.
Virksomheten omfatter bl.a. forskning og utredning ved instituttet i Bergen og teknisk bistand og feltarbeid i utviklingsland.
Det praktiseres ett års prøvetid. Instituttet kan være behjelpelig med å skaffe bolig.

Nærmere opplysninger kan fåes ved henvendelse til instituttet.

CHR. MICHELSENS INSTITUTT
Avdeling for Samfunnsvitenskap og Utvikling
Gamle Kalvedalsvei 12
5000 BERGEN
Tlf. (05) 23 06 70.

NSF 1908

SOSIALØKONOMEN

Nr. 5. 1977 årgang 31

INNHOLD

LEDER
Skattepolitiske perspektiver 3

AKTUELLE KOMMENTARER
PER HALVOR VALE:
Lønnsoppgjøret, konjunktursituasjonen og inntektsfordelingen 4

TORE SAGER:
Et offer blant mange. Bilismen er nedkjørt av bilbruk 6

LANGTIDSPROGRAMMET 1978 – 1981
DAG BJØRNLAND:
Det nye Langtidsprogrammet – bedre enn sine forgjengere 8

JAN SERCK-HANSSEN:
Arbeid for alle 10

HILDE BOJER:
Familiepolitikk og likestilling 11

STEINAR STRØM:
Energisituasjonen og elektrisitetsforsyningen 11

ATLE SEIERSTAD:
Oljepolitikken 14

EGIL BAKKE:
Mål og virkemidler i industripolitikken 15

TORMOD ANDREASSEN:
Omstillinger mellom næringene 17

ARTIKLER
RAGNAR PETERSEN:
Interne regnskaper i offentlig forvaltning 20

ØYSTEIN OLSEN:
En vurdering av den samfunnsøkonomiske lønnsomhet ved vannkraftprosjekt. Bingsfoss 24

DEBATT
THOR EINAR HANISCH:
Akademikersamfunnet 32

BOKANMELDELSER 34

Redaksjon:

Tor Kobberstad
Knut Arild Larsen
Leif Asbjørn Nygaard
Jan Fredrik Qvigstad

●

Redaksjonsutvalg:

Tormod Andreassen
Kjell Fiskvik
Nils Terje Furunes
Kristen Knudsen
Tore Vermund Knudsen
Jan Erik Korsæth
Ole Jørgen Mørkved
Tore Sager
Steinar Strøm
Aina Uhde
Per Halvor Vale
Stein Østre

SOSIALØKONOMEN
Utgitt av
Norske Sosialøkonomers Forening

Formann:
Odd Skuggen

●

Utkommer med 10 nummer pr. år, den 15. hver måned unntatt juli og august

●

Sekretariat:
Storgt. 26 IV
OSLO 1
Telefon 20 22 64

Abonnementpris kr. 100,—
pr. år. Enkeltnummer kr 11,—

ANNONSEPRISER (EKSKL. MOMS):

1/1 side	1 150,—
3/4 side	900,—
1/2 side	600,—
1/3 side	450,—
1/4 side	350,—

Farvetillegg: kr. 600,— pr. ekstra farve.

Tillegg for utfallende format: 10 %.

Bilagspriser oppgis på forespørsel.
Prisene er eksklusive klisjearbeid.
Tidsfrist: Innen 5. i utgivelsesmåneden.
Klisjeraster: Omslag 40 linjer. Innmat 48 linjer.
Omslag: 154 gr. kunsttrykk.
Innmat: 90 gr. Silverstar.
Trykt i offsett.
Reklametrykk A.s, Bergen

Norske Sosialøkonomers Forening i samarbeid med Sosialøkonomisk institutt innbyr til etterutdanningskurs om

«Makroøkonomisk planlegging – makt, konflikt og styringsmuligheter»

Kurset holdes i Fakultetsrådssalen, Administrasjonsbygningen, (10. etg.), Universitetet i Oslo, (Blindern), i dagene 13., 14. og 15. juni 1977.

MANDAG 13. JUNI
09,15–11.00
Professor Leif Johansen
Sosialøkonomisk institutt, Univ. i Oslo:
Kan makt og konflikt innpasses i makroøkonomiske planleggingsmetoder? (en spillteoretisk tilnærming)

11.15–12.00
Dosent Gunnar Bramness
Sosialøkonomisk institutt, Univ. i Oslo:
Synspunkter på nytten av spillteori for makroøkonomisk planlegging (Forberedt innlegg)
Diskusjon

12.00–12.45
Pause

12.45–13.30
Professor Gudmund Hernes
Sosiologisk institutt. Univ. i Bergen:
Mot en institusjonell økonomi

13.45–14.30
Ole Berrefjord
sekretær for Maktutredningen:
Kan de store industriforetak styres?

14.30–15.00
Diskusjon

TIRSDAG 14. JUNI
09.15–11.00
Professor Leif Johansen
Sosialøkonomisk institutt, Univ. i Oslo:
Implementeringsproblemer i teori og praksis

11.15–12.00
Ekspedisjonssjef Arne Øien
Finansdepartementet:
Praktiske og politiske begrensninger i plangjennomføringen

12.00–12.45
Pause

12.45–1500
Grenser for den makroøkonomiske planleggingen.
Forberedte innlegg:
Ekspedisjonssjef Tormod Hermansen
Sosialdepartementet:
Trenger vi en makrososial planlegging?
Instituttleder Ted Hanisch
Institutt for samfunnsforskning:
Grenser for problemløsning på makronivå
Konsulent Tor Saglie
Finansdepartementet:
Konflikter innen planleggingsapparatet
Ekspedisjonssjef Per Schreiner, Finansdepartementet, vil kommentere innleggene.
Debatt.

ONSDAG 15. JUNI:
09.15–10.30
Ekspedisjonssjef Kjell Eide
Kirke- og undervisningsdepartementet:
Makt og avmakt i den makroøkonomiske planleggingen

10.45–12.00
Forskningsstipendiat Trond Bergh
Historisk institutt, Univ. i Oslo.
Intensjoner og realiteter i norsk makroøkonomisk planlegging etter krigen

12.00–12.45
Pause

12.45–15.00
Debatt
Intensjoner og realiteter i norsk makroøkonomisk planlegging etter krigen
Direktør Petter J. Bjerve, Statistisk Sentralbyrå, vil holde et forberedt innlegg.
Også andre personer som sto sentralt ved utformingen av den økonomiske politikk i ettrekrigsårene vil bli invitert til å delta.

Påmelding innen 3. juni til Norske Sosialøkonomers Forening, Storgt. 26, Oslo 1 – tlf. (02) 20 22 64.
Kursavgift kr. 350. Avgiften kan innbetales over bankgirokonto 6001.05.13408, postgirokonto 5 16 78 87, eller pr. sjekk.

Skattepolitiske perspektiver

Regjeringen har lagt fram en stortingsmelding om inntektsfordeling og skattepolitikk. Meldingen bygger på utredninger fra merverdiavgiftsutvalget, familiebeskatningsutvalget og levekårsundersøkelsen. En rekke mulige konkrete endringer i skattepolitikken blir drøftet, og i tillegg gir meldingen en mer generell og langsiktig vurdering.

Meldingen gir ikke opplegg for noen fundamental omdanning av skattesystemet, verken på kort sikt eller som siktemål for senere endringer. Forslagene føyer seg inn i rekken av skattereformer, men en justering av reglene ut fra konkrete begrunnelser. Slike endringer i skattesystemet vil stadig måtte gjøres, blant annet fordi samfunnet utvikler seg og fordi skatteyterne tilpasser seg reglene på annen måte enn forutsatt.

Skattesystemet har utviklet seg gradvis, gjennom en politisk prosess hvor ulike interessegrupper vil fremme eller motarbeide mulige endringer. For ikke å skape unødig motstand, vil enhver regjering være tilbakeholden med å foreslå gjennomgripende omlegginger. Men konkrete tiltak og endringer i skattereglene må stadig settes inn, fordi det vil være behov for dekking av statsutgifter, for å ivareta næringsøkonomiske hensyn og for å påvirke inntektsfordelingen i samsvar med det alment aksepterte. Slike endringer blir vanligvis gjort som isolerte tiltak, sjelden ut fra noen bred vurdering.

Alle skattepolitiske tiltak blir kompromissløsninger. Det enkleste kompromiss er at ingen endring gjøres i de formelle regler. De berørte interesser er en sterk hindring for gjennomgripende endringer. Dette til tross for at formelt uendrede skatteregler ofte gir reelt endret skattlegging, på grunn av inflasjon og samfunnets utvikling forøvrig. Men for interessegruppene er det lettere å fremme krav om at regler holdes uendret enn om at regler skal forandres.

Den nye stortingsmeldingen legger stor vekt på å vurdere skattleggingen i sammenheng med inntektsfordelingen. Forslaget om oppdeling av næringsdrivendes inntekt og formue i en bedriftsdel og en persondel er da en meget viktig reform. Trolig er dette det viktigste enkelttiltaket som kan være aktuelt for å redusere skatteunndragelsene, med sikte på at de inntektspolitiske målsettingene ikke blir omgått.

Et slikt klarere skille mellom personlig inntekt og næringsinntekt er likevel bare grunnlaget for å sikre riktig skattlegging av den inntekt næringsdrivende tar ut til eget forbruk. Her er også et behov for mer konkrete kontrolltiltak. Vi vil se som særlig viktig at bestemmelsene om revisjon blir innskjerpet og den private revisors ansvar utvidet. Regjeringen har varslet at det vil bli lagt fram en egen melding om tiltak mot skatteunndragelser, og vi antar at disse spørsmålene da blir tatt opp.

Et annet viktig spørsmål i sammenheng med inntektsfordeling og likhetsprinsipper er mulighetene for sparing av ubeskattede inntekter. Dette er ikke vurdert i den framlagte meldingen. Etter dagens regler kan næringsdrivende la opptjent inntekt bli stående i sitt firma, mens det nødvendige til eget forbruk blir tatt ut til inntektsbeskatning. Også for andre er det visse muligheter til å investere inntekter slik at de kan framføres ubeskattet. Formuesveksten blir da langt raskere enn med beskattede midler, og dette gis fordeler som for eksempel økt grunnlag for å ta opp lån. I praksis vil det være høyinntektsgruppene som utnytter dette, slik at ulikhetene øker, og det er heller ikke innført noen egnet ordning til å framføre inntekter ubeskattet når beløpene er små.

Den framlagte meldingen sier at det skal legges mindre vekt på personbeskatning, større vekt på indirekte beskatning. Vi kan være enige i at personbeskatningen bør dempes, særlig for å redusere motiveringen til unndragelser. Men hvis en omlegging skal være av noe omfang, må det vurderes nøye hvilke indirekte skatter som skal økes. Også ved generelle forbruksavgifter er det store muligheter for unndragelser, spesielt ved at omsetning skjer uregistrert. Vi savner en antydning i meldingen om hva slags indirekte beskatning som kan tenkes økt.

I denne sammenheng vil vi spesielt peke på muligheten for å øke forbrukerprisen på energi og for å innføre en høy og realistisk eiendomsskatt. Bruken av såvel energi som fast eiendom er inntektselastisk, slik at ikke høye avgifter vil være i sterk strid med inntektspolitiske hensyn. Innkrevingen vil være enkel, fordi omsetningen av energi i første ledd er sterkt konsentrert og fordi eiendom er fysisk registrerbar.

Vi vil mene at de spørsmålene vi her har nevnt fortjener en skattepolitisk diskusjon. Vi tror at en viss prinsipiell vurdering er nødvendig for slik diskusjon, slik den framlagte meldingen stort sett legger opp til. Det er viktig å unngå at skattedebatten blir en krangel om hvordan bagatellmessige inntekter og fordeler skal behandles, med krav om at ligningen skal skje med millimeters rettferdighet.

AKTUELLE KOMMENTARER

Lønnsoppgjøret, konjunktursituasjonen og inntektsfordelingen

AV
PER HALVOR VALE

1. Konjunktursituasjonen rammer ulikt.

Konjunktursituasjonen i dag oppleves vidt forskjellig, alt etter hvilken næring, bransje og bedrift man er knyttet til. Flere eksportnæringer og mange eksportbedrifter har problemer med avsetningen, salget og fortjenesten. I 1976 gikk således eierinntektene i «utekonkurrerende» næringer ned ca. 10 pst.

På samme tid kan næringsdrivende fortelle om rekordomsetning og lukrative tider i visse andre bransjer og næringer. De bedrifter som er så heldige å være i en slik konjunktursituasjon, har verken problemer med å betale de ansatte høy lønn eller med å sikre seg en tilfredsstillende profitt. I 1976 gikk f.eks. eierinntektene i «hjemmekonkurrerende industrigruppe» opp 20 pst., mens eierinntektene i «skjermede industrigruppe» gikk opp over 30 pst. I disse næringer vil dessuten lønnsglidningen være høy, mens den rimeligvis vil være mer beskjeden i eksportnæringene.

Beskrivelsen ovenfor om svært vanskelige forhold i eksportnæringene og delvis meget gode tider i de skjermede næringer, er noe firkantet og noe satt på spissen. Det vil imidlertid lett bli en slik forskjelligartet utvikling når en skal motvirke svake konjunkturer på verdensmarkedet med høy innenlands etterspørsel. Jeg tror at realiteten i påstandene ovenfor er såpass riktige at en videre kan hevde: De siste par årene har inntekts- og velferdsforskjellene mellom folk i Norge blitt forstørret nokså mye, særlig mellom de som er knyttet til eksportnæringene og de som arbeider i skjermede næringer. I tillegg til forskjellene i eierinntektene og den ulike lønnsglidning i de ulike næringer kan nevnes: I gjennomsnitt for 1975 og 1976 var 50 tusen mennesker berørt av driftsinnskrenkninger, oppsigelser, permisjoner og innskrenkninger av arbeidstiden, hovedsaklig i de utekonkurrerende næringer. Det samme tallet i begynnelsen av 1970-årene var ca 10 tusen. Antall arbeidsledige har i 1975 og 1976 ligget på ca. 20 tusen, mot vel 10 tusen i begynnelsen av 1970-årene. Disse forhold skaper en fundamental utrygghet hos de som på denne måten er berørt, og hos de som er knyttet til bedrifter som hittil ikke har hatt slike problemer, men som arbeider i eksportbransjer hvor det ikke er uvanlig med slike problemer. De på denne måten berørte personer og familier vil også få særlig store problemer med sin økonomi, gjennom liten lønnsglidning, nedsatt månedslønn, trygd istedenfor lønn osv.

2. Begrensede muligheter for å utjevne problemene den internasjonale konjunkturutvikling skaper.

At ikke flere er blitt arbeidsledige skyldes stor politisk villighet av Regjering og Storting til å holde hjulene i samfunnsmaskineriet i gang. Tross stor innsats fra våre myndigheter har det altså likevel ikke vært til å unngå at mange mennesker har fått en stor ekstra påkjenning på grunn av konjunktursituasjonen. Motkonjunkturpolitikken har utjevnet belastningen noe.

Naturligvis kunne denne politikken også hatt et større omfang og på forskjellig vis vært slik utformet at belastningen hadde blitt enda jevnere fordelt. Men antagelig vil det bare være virkelighetsfjern teori å påstå at vi i dag kan føre en motkonjunkturpolitikk som hindrer at svake internasjonale konjunkturer ikke blir en særlig ekstra belastning for de som er knyttet til eksportnæringene. Særlig få muligheter har vi til å utjevne de negative psykologiske og sosiale følger det har at noen blir arbeidsledige, andre blir permittert, og atter andre begynner å frykte arbeidsledighet i framtida.

3. Krav til lønnsoppgjøret i dagens konjunktursituasjon.

La oss forutsette at det offentlige ikke ønsker – og/eller av praktiske grunner ikke kan – lage redningsaksjoner for en hver bedrift som kommer i vansker. For da å sikre sysselsettingen og å unngå arbeidsledighet, permitteringer osv., må rammen for lønnsoppgjøret tilpasses eksportbedriftenes konkuransedyktighet. Dette vil på den annen side kunne gi urimelig høy fortjeneste og eierinntekter i de næringer og bransjer som har gode tider.

Skal en unngå dette, må man som ledd i inntektsoppgjøret

i) ved en progressiv bedriftsbeskatning øke beskatningen av disse eierinntektene – kanskje på bekostning av beskatningen av lønnstakere.
ii) øke beskatningen av urimelig høye eierinntekter – og la det offentlige fordele disse inntektene til alle lønnstakerne.

iii) gi særskilte lønnstillegg i de bedrifter som har god og høy fortjeneste (stor lønnsglidning i disse bedrifter).

iiii) hindre urimelig stor fortjenste og eierinntekter ved streng prisregulering.

Det ovenstående peker på visse viktige hensyn vi må vurdere ved valg av ramme og form for lønnsoppgjør i en konjunktursituasjon lik den vi har i dag.

4. Er et kombinert lønnsoppgjør noen løsning?

Jeg tror at et kombinert lønnsoppgjør i prinsippet kan gi muligheter for å nyansere de tradisjonelle lønnsoppgjør slik det vil være nødvendig i en konjunktursituasjon slik som i dag for å få samtidig full sysselsetting og en rimelig jevn inntekts- og velferdsfordeling. Dette krever imidlertid, i større utstrekning enn hittil, at f.eks. eierinntektene trekkes inn i oppgjørsformen. Jeg har fått det inntrykk at de kombinerte lønnsoppgjørene mye er blitt et instrument for reduksjon av lønnstillegg til de ansatte – f.eks. ved at lønnstakerne tilbys skattelette – for der igjennom å dempe kostnadsutviklingen. Eierinntektene, f.eks. i forhold til lønnsinntektene, er i liten grad en problemstilling som hittil er trukket inn.

I det kombinerte lønnsoppgjør er en også lite opptatt av at lønnsglidningen er meget forskjellig i de ulike næringer, bedrifter for faglært og ikke faglært arbeidskraft. Dette kan også være en betydelig svakhet i dagens konjunktursituasjon hvis en er opptatt av at inntektsøkningen i samfunnet bør fordeles relativt likt.

5. Litt om årets lønnsoppgjør.

Devalueringen av den norske krone under årets lønnsforhandlinger kom, etter min oppfatning, meget beleilig med tanke på årets oppgjør. Det gav en nyansiering av lønnsoppgjøret som blant annet gjorde at talsmennene for eksportbedriftene, Norsk Arbeidsgiverforening, kunne anbefale en ramme for lønnsoppgjøret som var større enn hva de ellers kunne ha akseptert. Det er neppe urimelig å tenke seg at den aktuelle devaluering var en hovedårsak til at vi fikk et anbefalt lønnsoppgjør.

Alternativet i den konjunktursituasjonen vi har i dag – når tilfeldigheter ikke sørger for en devaluering midt under lønnsoppgjøret slik som i år – kan lett bli: (1) Lønnskonflikter, eller (2) et oppgjør som gir lønnstagerne tilfredsstillende lønnstillegg, men som skaper arbeidsledighet og store problemer for mange av de som er knyttet til eksportnæringene, eller (3) et lavt lønnstillegg for store lønnstakergrupper som gir urimelig store eierinntekter i de bransjer og bedrifter som ikke er utsatt for de dårlige internasjonale konjunkturer.

Devalueringen eller kronejusteringen, vil gi relativt små utslag i retning av bedre konkurranseevne for næringslivet. Det er mulig at nyheten om devalueringen av arbeidskraftkjøperne ble tillagt for stor betydning da den kom under en meget kritisk og hektisk fase i lønnsoppgjøret. Sannsynligvis vil mange bedrifter også neste år få meget store problemer med konkurranseevnen. Vi må regne med konkurser, oppsigelser og permitteringer godt over det vi tradisjonelt er villig til å akseptere, selv om myndighetene vil vise stor vilje til redningsaksjoner.

Styrken i disse tendensene vil avhenge noe av den lønnsglidning en vil få i eksportnæringene. En lønnsglidning på f.eks. opp mot 5 pst. her vil nok medføre en god del konjunkturledighet i disse næringer.

En vekst i de nominelle lønnsinntekter på vel 10 pst. er på den annen side relativt liten i forhold til den vekst vi har hatt de seinere år. Slik sett har en ved årets lønnsoppgjør gitt store konsesjoner til konjunktursituasjonen.

På den annen side er rammen om årets lønnsoppgjør, en vekst i realdisponibel inntekt for lønnstakerne på 2,5 pst, heller ikke spesielt stor i forhold til antatt vekst i realdisponibel inntekt for hele landet (ca. 4 pst.), selv om vi tar hensyn til at de trygdede og de i jordbruket skal ha tillegg over gjennomsnittet. Det er derfor trolig at eierinntektene i flere bransjer og mange bedrifter vil øke nokså mye dette året. Dette vil være uheldig utfra ønsket om en rimelig fordeling på eierinntekter lønnsinntekter, og av eierinntekten på ulike næringer, bransjer og bedrifter.

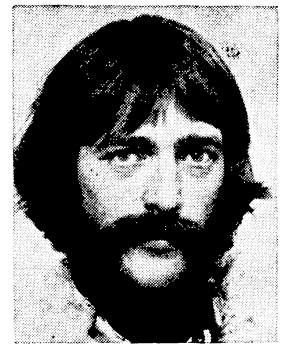
I det anbefalte NAF–LO forslaget er det forutsatt at en betydelig del av inntektsøkningen til lønnstakerne skal komme i form av lønnsglidning (noe under 50 pst.). Denne lønnsglidningen må vi anta vil bli meget forskjellig, blant annet mellom eksportnæringer og næringer som produserer for innenlandsk salg. Dessuten vil lønnsglidningen erfaringsvis være nokså mye forskjellig mellom faglært og ikke faglært arbeidskraft.

Siden lønnsglidningen ikke bestemmes av forhandlinger, men av etterspørsel og tilbud, vil denne delen av lønnsoppgjøret mangle sosiale vurderinger og skape tendenser til størst lønnstillegg i hjemmenæringene og blant faglært arbeidskraft.

Til en viss grad kan de med prestasjonslønn bruke anslaget på lønnsglidning på 5 pst som et press for høyere lønn. Det er vel særlig dette som kan få betydning i konjunktursvake bransjer.

For stats- og kommuneansatte er oppgjøret i år preget av stor vilje til inntektsutjevning internt, og økningen i realdisponibel inntekt i kroner kan i mange tilfeller bli størst for de med lavest lønn. Denne gruppen vil heller ikke, som mange av de som omfattes av LO–NAF-oppgjøret, ha problemer med å følge med i lønnsglidningen. For de LO-organiserte som får minst lønnsglidning, vil inntektsforskjellene øke vis a vis stats- og kommuneansatte. Dette vil antagelig også være uheldig vurdert utfra ønsket om jevn inntektsfordeling av inntektsøkningen.

Ett offer blant mange: Bilismen er nedkjørt av bilbruk



AV
TORE SAGER

«Personbilen er kommet for å bli» heter det ofte i uttalelser om dette fremkomstmidlet. Det samme later det til at en kan si om selve utredningsvirksomheten omkring personbilen. Denne kommentaren er foranlediget av det hittil siste offentlige dokument om personbilen, nemlig stortingsmeldingen «Om transportsubsidier og personbilpolitikk». Det er hensiktsmessig først å rekapitulere endel av den tidligere planlegging i tilknytning til personbilen for å gi forståelse av hvordan behandlingen av bilismeproblemet i meldingen har fått sin snevre, men tannløse og velpolerte form.

Jeg har ingen intensjoner om å begynne ved begynnelsen når jeg minner om Norsk Vegplan I. Innstillingen kom i 1969, og gav uttrykk for en holdning til personbilismen som ikke gikk upåaktet hen. Utrederne ble beæret med en litterær vurdering (!) i tidskriftet Profil såvel som med en utstrakt avisdebatt. Denne debatten (systematisert av Morten Thornquist i en hovedfagsavhandling) viser at tildels sterke følelser ble vekket. Et leserinnlegg i Aftenposten den 5.5. 1970 lød:

> «Når vi planlegger at trafikktettheten skal øke med 85% innen 1975, og samtidig vet at ulykkesfrekvensen stiger proporsjonalt med biltettheten, trass i all opplysning om trafikkultur, da er dette mord. Prognosemord.»

Under arbeidet med Norsk Samferdselsplan ble det klart at bilens plass i hele persontransportbildet burde vurderes. Ved årsskiftet 1973–74 kom de første TØI-interne utkast i forbindelse med den mer drøftende og «policy»-pregete delen. Dette var tradisjonelle sosialøkonomiske fremstillinger som la opp til en snever drøfting av personbilismen.

Motstanden mot et slikt opplegg til personbilismeutredning vokste imidlertid i det transportøkonomiske forskningsmiljø. Undertegnede laget et debattskrift for Norsk Samferdselsplans midler tidlig i 1974, med den hensikt «å sammenfatte endel kritikk som en økonomipreget bilisme-rapport kan tenkes å bli møtt med når den slippes ut i samfunnsdebatten». Denne hensikten ble misforstått av enkelte. Redaktør Trygve Hegnar som den gang var mer opptatt av samferdsel og forskningsetikk enn av kriminalitet og Unge Kvinner, spredte internt et skriv hvor han hevdet at denne form for «forskning» ikke burde ha noen plass ved instituttet, og at det samme burde gjelde «forskere» som bedrev slik usakelig kritisk og demagogisk virksomhet. De sterke følelser var altså fortsatt våkne – nå også i forskningsmiljøet.

I mellomtiden var Norsk Vegplan II for byer og tettsteder kommet inn i et samarbeid med Norsk Samferdselsplan om bilismeutredningen. De to plan-utvalgene hadde behov for å drøfte bilismen fra forskjellig synspunkt, henholdsvis som et by- og tettstedsproblem sett i sammenheng med lokal fysisk planlegging, og som et mangeartet fenomen på nasjonalt nivå sett i sammenheng med mer overordnet og økonomisk preget planlegging. Dette akselererte ikke akkurat den interne avklaring av hvordan bilismerapporten burde utformes innholdsmessig, og tidsfristene til samferdselsplanen kom ubønnhørlig nærmere. Tre kritiske sjeler i denne utredningssammenheng fikk tilsist i oppdrag å «hoste fram» et utkast til bilismerapport i løpet av en måned. Skjønt jeg aldri har hørt lovord bli ytret om dette litt «radikale» ekspressutkastet, så ligger det til grunn for den offentlige utredning (NOU 1975:39), som igjen er grunnlag for bilismebetraktningene i stortingsmeldingen «Om transportsubsidier og personbilpolitikk» som ble godkjent 4.2.1977.

Men hvem skulle trodd at det er noen sammenheng mellom ekspressutkastet og meldingen? Engasjementet som var der før de ansvarlige utredere, utvalg og departementer tok fram sine korrekturpenner og viskelær, druknet etterhvert i en overdose (bil)poleringsmiddel. Det lykte's ikke opposisjonen blant utrederne å følge opp intensjonene med det noe bilismekritiske ekspressutkastet gjennom poleringsprosessen. Resultatet er trolig at deres anstrengelser ikke har endret en tøddel på norsk personbilismepolitikk, men bare har bidratt til å gjøre de offentlige dokumenter mer helhetlige og vanskelige å angripe for andre kritikere av den gjeldende politikk på området.

Reaksjonene fra utredningsmiljøene på «Personbil, miljø og samfunn» var delte. Av større betydning er det imidlertid at utenfor forskernes egen leir kom det så få reaksjoner at de knapt er verd å fordele. Årsaken til denne slående forskjellen fra responsen på Norsk Vegplan I kan en delvis finne i Terje Ruuds artikkel i Samferdsel med den forklarende tittel: «Bilismerapporten: Avdramatisering av personbilen»:

«Ved lesningen rives man med av en meget høyt utviklet velskrevenhet. Men etterhvert begynner man å føle seg noe bedratt av utredningen. Og man spør hvorfor det og det er tatt med? Hvilke policykonsekvenser har dette? Men på dette punkt sies det jo ikke noe, osv. Man mistenker at alt er tatt med av det man kan pønske ut i personbilsammenheng. Hvor leder den beskrivende delen hen?»

Vi kan nå svare at balanseringen og avdramatiseringen både i den beskrivende og andre deler av bilismerapporten i hvert fall ikke ledet mot noen samfunnsdebatt. Samferdselsdepartementet har dessuten gjort sitt for at heller ikke stortingsmeldingen basert på rapporten, skal stimulere til debatt om personbilismen. Det later til at sosialøkonomene igjen er i ferd med å snevre inn personbilismen som problem: De finansielle og fiskale sider ved bilismen blir viet dominerende interesse. Bilavgiftene er drøftet i egen melding, og personbilpolitikken forøvrig blir presentert delvis som et virkemiddel for å løse transportsubsidieproblemet. Ettersom Samferdselsdepartementet synes å stå for en moderat og realistisk pessimisme når det gjelder bruken av priser, subsidier og avgifter for å regulere omfanget av personbilbruken og fordelingen av den i tid og rom, kan det virke som den departementale interesse for budsjetter er større enn interessen for personbilismen som samfunnsproblem. Direkte reguleringer som synes mest effektive for å påvirke bilbruken, og som departementet prisverdig gir sin tilslutning til, blir i hovedsak behandlet på 5–6 sider i meldingen.

Gjenspeiler departementets fremstilling i meldingen et politisk ønske om å skyve personbilismen i bakgrunnen som politisk problem? Er det derfor man også (som i utredningen) omhyggelig unngår bruk av ordet «bilisme» med sine ideologiske overtoner og i stedet benytter det prosaiske «bilbruk»? «Bilbruk» kan måles og dokumenteres i tabeller og diagrammer, slik at man tilsynelatende får et mer teknisk og faglig håndterbart problem. Og det er jo som regel lettere å oppnå enighet om fag enn om politikk. Den samme virkningen kan en også oppnå ved å legge vekt på å se bilbruken i relasjon til andre samfunnsforhold som i seg selv ikke er særlig kontroversielle, f.eks. støy og forurensning, som nesten alle mener en bør gjøre noe for å redusere. Tilsvarende kan en unngå å fokusere på sammenhenger der årsaksvirknings-rekkefølgen er komplisert og kanskje kontroversiell i seg selv, og som dessuten setter personbilismen i forbindelse med andre omstridte samfunnsproblemer. Et eksempel er sammenhengen mellom personbilismen, urbanisering og lokalisering av boliger og arbeidsplasser. Dette problemkomplekset streifer meldingen i forbifarten, men flere årsakssammenhenger er klippet over. Bilen fremstår som en teknisk løsning vi er avhengige av for å mestre vanskelighetene ved dagens lokaliseringsmønster – mens en mangler tilføyelsen: – som personbilismen selv har skapt og fortsatt er med på å skape.

Forøvrig har jeg ikke vesentlige faglige innvendinger mot den skisse til personbilpolitikk som blir lagt fram i stortingsmeldingen. Men de som håpet at departementet ville benytte «Personbil, miljø og samfunn» som anledning til å grunngi og fremme et bredt syn på de politisk interessante sammenhengene mellom disse tre begreper, vil bli skuffet. Trolig vil de også møte flere skuffelser. For som jeg bemerket innledningsvis, og som meldingen bekrefter avslutningsvis, så er utredningene såvel som bilen selv kommet for å bli: «Departementet regner derfor med å komme tilbake til spørsmålet om personbilpolitikken i flere sammenhenger, bl.a. ved behandlingen av Vegplan II». Og politisk kontroversielle og ideologisk betonte helhetsvurderinger vil vel også ved kommende korsveger bli funnet mindre politisk farbare enn nøktern, fagliggjort drøfting av de «ryddige» sider av problemet, som ikke så lett maner fram igjen det store engasjement.

Referanser:

1. Profil nr. 3/4, 1969.
2. Morten Thornquist: «Planlegging og omgivelser – en studie av reaksjonene på Norsk Vegplan» – Hovedfagsavhandling ved Institutt for statsvitenskap, UiO, 1971.
3. Tore Sager: «Bilismen – kritikk og problemstillinger» av 15.2.1974 54 sider.
4. «Personbil, miljø og samfunn», NOU 1975:39.
5. «Om transportsubsidier og personbilpolitikk», St.meld. nr. 47 (1976–77).
6. Terje Ruud: «Bilismerapporten: Avdramatisering av personbilen», Samferdsel, nr. 6, 1975.

LANGTIDSPROGRAMMET 1978–81

Det nye Langtidsprogrammet – bedre enn sine forgjengere

AV
DAG BJØRNLAND

Jeg sitter med de fire siste Langtidsprogrammene foran meg. På et par sider skal jeg summere opp mitt hovedinntrykk av hvordan de virker på meg i dag. Jeg gjør det med utgangspunkt i følgende fem ideelle krav til et langtidsprogram:

- Det skal gi kunnskap om mål og tiltak i programperioden.
- Det skal omtale de konflikter vi har i samfunnet.
- Det skal gi oversikt over hvordan gjennomføringen var i forrige programperiode.
- Det skal ha rimelig lengde og være lesevennlig.
- Det skal være rettet mot et tverrsnitt av det norske folk.

Jeg mener disse kravene er rimelige å stille selv om ikke alle vil være enige med meg.

Ingen av langtidsprogrammene foretar noen egentlig oppsummering eller vurdering av hvordan forrige langtidsprogram ble gjennomført eller gir opplysende omtale av konflikter og konfliktløsninger i samfunnet. Denne svakhet gjenspeiler sannsynligvis den samme bevisste vurdering hos de forskjellige regjeringer vi har hatt i de forløpne tolv år: Det er bedre bare å nevne hva man vil gjøre enn også å vedgå at fortiden ble noe annerledes enn forespeilet. Like fullt reduserer det nytteverdien av langtidsprogrammene etter min mening.

Stortingsmelding nr 63 (1964–65) Langtidsprogrammet 1966–1969 var en trykksak på 170 tekstsider. Hist og her fantes noen fargelagte kurver, søyle- og sirkeldiagrammer.

En sosialøkonom vil nikke gjenkjennende for mesteparten av stoffet dreier seg om velkjente ting ordnet på tilvant måte: Våre ressurser og bruken av dem, virkemidler i den økonomiske politikken, distriktsplanlegging og distriktsutbygging, de enkelte virksomhetsgrener. Dessuten var det et lite kapittel på 4–5 sider om naturvern, friluftsformål og forurensningsproblemer. Innenlands samferdsel – som er mitt eget arbeidsfelt – var tilgodesett med hele 11 sider.

På den tiden var samferdselspolitikken preget av kullsviertro på at økonomiske virkemidler var tilstrekkelige for god styring av samferdselen. Blant annet sier regjeringen at den i programperioden vil legge frem for Stortinget en fornyet vurdering av bilavgiftsystemet. Kapitlet er ellers preget av mange klare utsagn om transportutviklingen og om tiltak i programperioden.

Sannsynligvis er det karakteriserende for hele stortingsmeldingen om vi betegner den som en katalog over sannsynlige tiltak i programperioden. Meldingen er overkommelig å lese og for folk som er noe vant med de gjengse makroøkonomiske begrepene, er den forståelig.

Fire år går og Stortingsmelding nr 55 (1968–1969) Langtidsprogrammet 1970–1973 dukker opp. Sidetallet er økt til 244. Dertil kommer et eget vedlegg om perspektivanalyser på 124 sider. Stortingsmeldingen er fri for diagrammer og figurer og annet stoff som kunne myket den opp.

Sosialøkonomen vil nikke like gjenkjennende til denne melding som til den foregående. Kapitlet om naturvern, friluftsformål og forurensninger har nå blitt tilføyet m v i overskriften og er økt i lengde til 8 sider. Sidetallet for innenlands samferdsel er økt til 12. Hele fjerdeparten av vedlegget til stortingsmeldingen omhandler innenlands samferdsel. Sidetallet er altså økt betydelig, lesevennligheten er gått ned. Fortsatt har meldingen et klart preg av å være tiltaksorientert uten at det fremgår hvor virkningsfulle de enkelte tiltak er.

Så tar vi farvel med 1960-årene og den dominerende tro på fremskrittet gjennom de teknisk-økonomiske tiltak. Verden synes med ett mer komplisert. Miljø- demokrati og medvirkning krever myndighetenes bevisste oppmerksomhet.

Stortingsmelding nr 71 (1972–73) Langtidsprogrammet 1974–1977 møter tiden med 447 sider – uten farver – og med 9 spesialanalyser på i alt 600 sider. En av spesialanalysene dreier seg om forurensninger, en annen om friluftsliv. Samferdsel er behandlet i to spesialanalyser, en om trafikksikkerhet og en om telekommunikasjoner.

Langtidsprogrammet er naturligvis verken lesevennlig eller overkommelig. Hver del er rettet mot en bestemt avgrenset målgruppe, og det er en forfeilet bruk av et langtidsprogram.

Sannsynligvis representerer Stortingsmeldingen et høydepunkt i økonomenes medvirkning i langtidsprogrammet. Vi har til og med fått med et vedlegg om prinsipper for styring av produksjon og investering (P=MC). Kapitlet om innenlands samferdsel har stagnert på 10 sider. Fortsatt er samferdselskapitlet tiltaksorientert, men det kan spores en tendens til vagere programerklæringer. Det gis uttrykk for sterk tro på bl a takstpolitikk, riktignok uten at leserne blir klar over hva tiltakene vil bli i praksis.

Forfatterne av Langtidsprogrammet har løst problemet med omtalen av de nye signaler i tiden ved å ta med nye kapitler. Bl a er det nå omtrent 100 sider om personlig velferd, fordeling og likestilling.

Med stortingsmeldingen om Langtidsprogrammet 1974–77 har regjeringen kommet til vegs ende. En helt ny vri er påkrevet. Jeg har ventet spent. Stortingsmelding nr 75 (1976–77) Langtidsprogrammet 1978–81 er gjennomført profesjonelt gjort grafisk, det er i farver, har raffinerte diagrammer og figurer. I alt er meldingen på 178 sider, altså praktisk talt på samme nivå som 1966–1969 programmet. Papiret er glanset og hvert hovedkapittel begynner på høyre side i dokumentet. Denne form for bearbeiding og presentasjon burde naturlig vært videreføringen fra 1966–1969 programmet.

Innholdsmessig er Langtidsprogrammet bygget opp omkring målene for samfunnsutviklingen. Den gamle sektorinndelingen er forlatt til fordel for et tverrfaglig og tverrsektorielt betraktningssett. Dette er et meget fruktbart utgangspunkt. Etter min mening er dette Langtidsprogrammets måte å stille oppgavene på, mye bedre enn før. Det tar utgangspunkt i programmer (målsettinger). Innenfor 8 slike programmer diskuteres hvilke virkemidler som bør settes inn i programperioden. Vårt lands innbyggere har nå en virkelig mulighet til å kjenne seg igjen og kunne ta standpunkter. Men den almenmenneskelige profil har også gjort langtidsprogrammet til en samling velmenende utsagn som neppe mange vil være uenige i. Eksempel: «Nær kontakt med slektninger, venner og kjente kan gi trygghet, tilhørighet og mulighet for gjensidig hjelp og omsorg» (side 9). Langtidsprogrammet har fått et nytt ordforråd, hvor ord som levekår, livsstandard, livssituasjon, livsformer, livsvilkår står sentralt. Jeg er overbevist om at dette er en god utvikling, for oppfyllelsen av de gamle hovedmål ga ikke nødvendigvis en parallell utvikling i det økonomer betegnet velferd og de økonomisk målbare størrelser.

Hvorvidt Langtidsprogrammet når ut over programformuleringene, vil avhenge av hvor god omtalen av virkemidlene er. Det er denne som skal gi slagkraft til Langtidsprogrammet.

Den nye måten å stille oppgavene på, har én stor ulempe fremfor den gamle hvor stoffet disponeres etter virkemidlene. Hvert tiltak kan ha virkning på flere målsettinger. Når tiltaket plasseres presentasjonsmessig innenfor sin viktigste målsetting, blir det vanskelig for leseren å se hvor god den samlede virkemiddelinnsats blir innenfor hele settet av målsettinger. Hver enkelt av oss må gjøre seg opp en subjektivt preget oppfatning av hva regjeringen tilsikter og kan tenkes å oppnå. Jeg har gjort dette for mitt eget arbeidsfelt, innenlands samferdsel, som er omtalt på noen få sider og avspist med omtrent én side i alt.

Regjeringen ser alvorlig på trafikkulykker. Årlig omkommer omtrent 500 mennesker, og det er alt for høyt etter regjeringens mening. Men aksjonsprogrammet gir i seg selv liten mulighet for å bedømme om samferdselsmyndighetene vil lykkes i å redusere tallet på dødsulykker i det hele tatt i årene 1978–81. Langtidsprogrammet diskuterer heller ikke hvordan tiltakene skal kunne bli gjennomført. Det er meget god grunn til å tro at vi har for mange mål og for få virkemidler til at de gode ønsker kan gå i oppfyllelse med det første. Forøvrig ser jeg at regjeringen akter å gjennomføre konkrete tiltak i trafikksikkerhetsarbeidet (side 35). Man kan undre seg over hva de har gjort tidligere.

Langtidsprogrammet har et resymé av samferdselstiltakene på side 134–135. Regjeringen har flere klare erklæringer om planlagte investeringstiltak, men også en vurdering som fikk meg til å sperre øynene opp. Motorvognavgiftene har vært en gjenganger i offentlig diskusjon uten synderlig målrettet resultat. Det siste avgiftsutvalget avga sin innstilling i 1975 og Finansdepartementet overleverte stortingsmeldingen i januar i år. Bl a om denne melding hevdes det på side 134 at regjeringen har «fremmet forslag og retningslinjer til en målrettet avgifts- og takstpolitikk i samferdselssektoren». I en lederartikkel i tidsskriftet «Samferdseltransport» har jeg tillatt meg å karakterisere hele meldingen som å gå baklengs inn i fremtiden. Jeg velger å tro at de øvrige vurderinger i langtidsprogrammet er mer godtagbare enn dette eksemplet.

Langtidsprogrammets verdi står og faller med en nøktern oppsummering av planlagte tiltak og deres virkning i planperioden. Neste langtidsprogram bør gå videre på denne vegen. Dessuten bør langtidsprogrammets forfattere sterkt overveie å sløyfe politisk intetsigende eller flertydige vurderinger som . . . legge økt vekt på . . . legge større vekt på . . . se konkret på . . . bedre grunnlaget for . . . gjennomføre en vesentlig styrking av . . . osv.

Eller skal vi virkelig ta regjeringen bokstavlig. På side 29 sier den nemlig:

«5. Regjeringen vil gjennomføre en vesentlig styrking av oljevernberedskapen med sikte på å nå et tilfredsstillende nivå våren 1978.»

Arbeid for alle

AV
JAN SERCK-HANSSEN

Omkring halvparten av de omkring 150 sidene i Langtidsprogrammet 1978–1981 utgjøres av «Program for et kvalitativt bedre Samfunn». Nye saksområder trekkes her frem som sentrale for offentlig politikk, f.eks. forurensninger, arbeidsmiljø, muligheter for svakstilte grupper, medbestemmelse etc. Mange av saksområdene er faglig utfordrende – for økonomer og sikkert også for andre samfunnsvitere. Det gjelder f.eks. de som går under slagordet eller målsettingen Arbeid for alle (kapittel 5). Denne målsettingen inkluderer full sysselsetting, men er mer ambisiøs. Med målsettingen arbeid for alle settes søkelyset på grupper som regjeringen mener er underbeskjeftiget, men som ofte ikke blir registrert som arbeidsledige.

Som eksempel på grupper som i særlig grad har for lite lønnet arbeid nevnes grupper av ungdom, kvinner, særlig i næringssvake områder, eldre og yrkeshemmede. Og få er vel uenige i at dette er «problemgrupper», og at det er god grunn til å tenke nærmere over hvordan folk i disse gruppene er sysselsatt.

Spørsmålet er bare hva skal en gjøre? Langtidsprogrammet antyder noe, bl.a. endringer i reglene for fradrag i pensjon for en som har arbeidsinntekt, at en kan ta opp spørsmål om kompetansekrav med arbeidslivets organisasjoner og gi litt subsidier. Men det blir lite konkret om hva som skal gjøres. Og enda mindre blir det av diskusjon om arten av de fenomener en her har å gjøre med og virkninger av tiltak. Selv om Langtidsprogrammet jo er et politisk dokument og ikke en faglig utredning er det en del spørsmål som vel med fordel kunne vært forsøkt klargjort.

For det første er det uklart hvor langt regjeringen tenker å gå. Målet som settes opp synes vidtgående:

«. . . at alle som ønsker det, skal ha muligheter til å skaffe seg trygt, inntektsgivende og meningsfylt arbeid på heltid eller deltid». Og videre står det: «Sysselsettingspolitikken må ikke bidra til at arbeidstakerne kan underby hverandre på arbeidsmarkedet». Disse utsagnene kan en kanskje tolke dithen at en person som ønsker jobb til en lønn som fastsettes av organisasjonene i arbeidslivet bør kunne få dette – og dette bør staten ordne. Men skal dette gjelde uansett hva det koster stater, og uansett effektiviteten av den sysselsettingsstruktur som prinsippet leder til? Forfatterne ser ikke ut til å være klar over at en må stille meget strenge krav til lønnsstruktur m.v. dersom en skal få en effektiv ressursutnytting (som synes å være ønsket) ved å la alle arbeidstakere være prisfaste kvantumstilpassere. Så her synes det å være muligheter for målkonflikter.

Slike uklarheter kunne antakelig vært unngått om en hadde satt som målsetting at folk skal sysselsettes der de gjør mest nytte for seg, hensyn tatt til offer og glede ved arbeidet og til nytten av det som blir produsert. Fordelene ved et slikt utgangspunkt er flere. For det første vil det understreke at en vesentlig side ved arbeid er å fremskaffe nyttige varer og tjenester. I langtidsprogrammet kan en få det inntrykk at et arbeidssted vesentlig er en mentalhygienisk anstalt. Personlig vil jeg gjette på at også de mentalhygienisk gunstige effekter av arbeid reduseres hvis folk innpodes at det bare er av hensyn til disse man skal gå på jobben.

Videre kunne kanskje et slikt utgangspunkt ha ledet til en mer analytisk og kritisk innstilling til saksområdet, og bl.a. til at en stilte spørsmålet: hvorfor er folk i dag ofte ikke beskjeftiget der de gjør mest nytte for seg? Og deretter ville det være naturlig å drøfte virkninger av endringer i systemet. Slik drøfting er det nå altfor lite av. Og virkningene av tiltak for å bringe flere ut i arbeidslivet er vel ikke alltid greie. Minst problematiske er kanskje virkninger av tradisjonelle offentlige virkemidler som skatter og trygder. Verre er det å forutsi virkninger av tiltak for f.eks. å redusere slik undersysselsetting som er forårsaket av «for høye» kompetansekrav eller manglende muligheter for deltidsarbeid. For disse fenomenene skyldes neppe tilfeldigheter eller dumhet, men er resultat av maktforhold i arbeidslivet. Og en vet vel lite om virkninger av inngrep i slike markeder. Jeg føler meg ikke overbevist om at forfatterne i særlig grad har klart for seg hva endring av de eksisterende forhold vil innebære f.eks. for den såkalte frie forhandlingsrett for organisasjonene i arbeidslivet.

Det kunne også være rimelig å forvente av et Langtidsprogram om arbeid for alle at det ble antydet hvilke produksjonssektorer den økte sysselsettingen ville komme i, og at det ble nevnt noe om hvorvidt forholdet til utlandet kan vanskeliggjøre visse omstillinger.

Om jeg skal summere opp, synes jeg kapitlet om arbeid for alle tar opp vesentlige spørsmål, men det virker ikke som om problemene er tilstrekkelig gjennomtenkt. Angrepsmåten virker nokså lite «økonom-preget» – og jeg tror ikke det har vært en fordel.

Familiepolitikk og likestilling

AV
HILDE BOJER

Jeg har fått i oppdrag å kommentere Langtidsprogrammet når det gjelder områdene familiepolitikk og likestilling mellom kvinner og menn. Etter å ha lest i Langtidsprogrammet, må jeg i hovedsak trekke følgende slutning: den som vil finne ut av regjeringens politikk på disse områdene, og gjøre seg opp en mening om hva utviklingen i Norge kommer til å bli i 4 år framover, må vende seg andre steder enn til Langtidsprogrammet.

For å underbygge dette, kunne jeg bruke stikkord som manglende sammenheng mellom mål og midler, eller manglende evne/vilje til å ta interessekonflikter opp til virkelig drøfting. Dette er gjerne gjennomgående trekk ved dokumenter som langtidsprogram o.l., men jeg synes nok de blir særlig iøynefallende i dette Langtidsprogrammet, hvor regjering og Finansdepartement med tilsynelatende entusiasme har kastet seg inn i en myte, miljøvennlig, ja familievennlig politikk, Problemet er at kvinnefrigjøring (et ord som forøvrig ikke nyttes i programmet) og familiepolitikk er områder som ligger utenfor tradisjonell økonomisk planlegging, og at entusiasme ikke oppveier virkelig innsikt, og altså, virkemidler.

La meg trekke fram et sentralt eksempel. Hva regjeringen mener med å styrke familien er heller uklart, og forholdet mellom styrking av familien som enhet og velferden til det enkelte familiemedlem tas ikke opp til drøfting. I den politiske debatt om familien som institusjon er det springende punkt nettopp om familien i sin nåværende form er til beste for kvinnene, eller for barna. Men det går i hvertfall fram at regjeringen med styrking av familien ikke mener at det bør være flest mulig hjemmeværende husmødre, og det nevnes en del tiltak som skal gjøre det lettere å kombinere arbeid og familieliv for både menn og kvinner. Dette er, ut fra mitt synspunkt, bra. Kvinners valgfrihet, dvs frihet til å velge mellom arbeid ute og arbeid hjemme, skal styrkes. Dette er også bra.

Men det som i siste instans avgjør valgfriheten mellom hjemmearbeid og ute-arbeid, og dermed i virkeligheten også hva slags familieform en har tenkt å styrke, er strukturen på arbeidsmarkedet. I korthet: hvorvidt det finnes arbeidsplasser i rimelig nærhet for både mann og kone i et ekteskap, og om disse arbeidsplassene er av en slik art at deltidsarbeid, fleksitid, kortere arbeidstid for småbarnsforeldre og andre utmerkede ting regjeringen vil arbeide for, er teknisk og praktisk mulige.

Nå er arbeidsplassenes art og beliggenhet industripolitikk, næringspolitikk, investeringspolitikk. Blar vi om til disse avsnitt i Langtidsprogrammet, er både familien, kvinnene og barna underlig fraværende. Her hører vi om produktivitet og konkurranseevne. Hvem trekker det lengste strå når kortere arbeidstid for småbarnsforeldre forstyrrer produktivitet og konkurranseevne?

Når vi vet det, vet vi også hva regjeringens familiepolitikk går ut på, ikke før.

Energisituasjonen og elektrisitetsforsyningen

AV
STEINAR STRØM

Hovedoppslaget i forbindelse med Regjeringens nettopp fremlagte Langtidsprogram var at det er et program for et kvalitativt bedre samfunn. Rent layout messig er det iallfall blitt et kvalitatitvt bedre program. Det er også mer lettlest enn de tidligere langtidsprogrammene.

Langtidsprogrammets måltall for vekst i bruttonasjonalprodukt og i privat forbruk overstiger klart måltallene i alle de program som er lagt frem etter den 2. verdenskrig. For perioden 1977–1981 har regjeringen lagt til grunn en årlig vekst i BNP på 5,8 pst. og en årlig vekst i privat forbruk på 4,0 pst. En årsak til den sterke veksten i BNP er den raske veksten i oljeproduksjonen. Nå skal en ikke legge for meget i hva veksttallene er. For å kunne vurdere konsekvensene av veksten, må en kjenne til vekstens innhold, spesielt vil veksten i den *innenlandske* bruken av varer og tjenester være av interesse. For perioden 1977–1981 går regjeringen inn for en lavere vekst her enn i BNP. Det fremlagte langtidsprogrammet er likefullt et program for fortsatt økonomisk vekst i Norge. Ved presentasjonen av Langtidsprogrammet ble det på politisk hold hevdet at dette var et program hvor en hadde satset på «de myke verdier». Miljøverninvesteringene ble bl.a. trukket frem som eksempel på denne satsingen. De samlede investeringer i programperioden for å redusere forurensningene av naturen og av arbeidsplassene, medregnet investeringer i kommunale avløpsanlegg, er 7 milliarder kr. Dette er imidlertid mindre enn hva som f.eks. vil bli investert i kraftforsyningssektoren i løpet av perioden. Denne siste

kraftanstrengelsen blir som naturlig er, nevnt langt mer sjelden enn det første investeringsløftet.

Kapitlet som omhandler energisituasjonen og elektrisitetsforsyningen har fått overskriften «Økonomisering med energiressursene». Et gjennomgangstema i kapitlet er at det «nå er nødvendig med en bedre økonomisering med energiressursene». Innledningsvis begrunnes dette med at «flere prognoser viser nå at det vil kunne oppstå store problemer med å dekke energi-forbruket i verden fram mot år 2000». Om elektrisitet sies det at: «Da det nå går mot slutten av vasskraftutbyggingen, er det særlig viktig å økonomisere med elektrisitet». (Det var altså ikke så farlig hva vi forbrukte av elektrisitet, så lenge det var basert på vannkraft?) Av energiøkonomiserende tiltak som nevnes, er økte priser på energi. «Dersom en ønsker å økonomisere med energi, må en godta at energi blir dyrere». (En burde ha føyd til: «. . . i forhold til andre varer og tjenester».) Spesielt har elektrisitetsprisene vært lave. De har også lenge sunket i forhold til prisene på mange andre varer og tjenester, bl.a. i forhold til oljeprisen. Dette siste har ført til en overgang i forbruket fra olje til elektrisitet. «For å hindre en slik overgang og for å stimulere til sparetiltak er det nødvendig å minske prisforskjellen. . .» (Hva er i seg selv «galt» med en slik overgang?) Når det gjelder produserte kvanta av elektrisitet, går Regjeringen inn for «at elektrisitetsforbruket i alminnelig forsyning i 1985 *begrenses* (min utheving) til 60 Twh». (I 1975 var forbruket ca. 41 Twh.) For kraftintensiv sektor har «Regjeringen lagt til grunn et disponibelt fastkraftkvantum i 1985 på 34 Twh» (I 1975 var forbruket her ca. 26 Twh.) Det planlegges med andre ord en økning i fastkraftproduksjonen fra 1975 til 1985 på ca. 27 Twh, hvilket er en betydelig økning selv sammenliknet med økningen i tidligere ti-årsperioder. (Poenget vis á vis energiøkonomiseringen er at økningen jo kunne vært større).

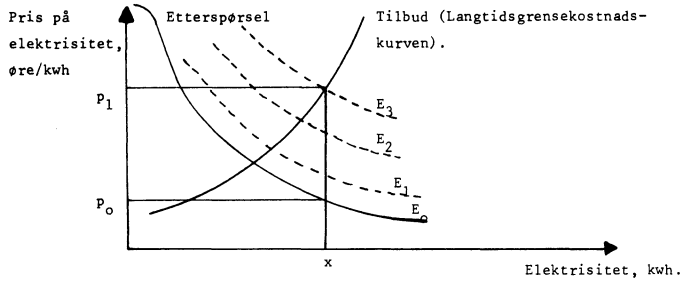
Mine merknader vil i fortsettelsen være knyttet til «økonomiseringen med elektrisitet». Det jeg savner i programmet er en *akseptabel* redegjørelse for hvorfor det akkurat *nå* er nødvendig med «en bedre energiøkonomisering». Riktignok sies det et sted at elektrisitetsprisene ligger under kostnadene ved produksjon av ny vannkraft og varmekraft. Det sies imidlertid ikke mer om dette og derfor heller ikke at dette er den egentlige begrunnelsen for å begrense veksten i elektrisitetsproduksjonen.

Forholdene er de følgende. Ved produksjon av elektrisitet står en overfor to problem:

1. Hvor stor skal produksjons- og overføringskapasiteten være?
2. Hvordan skal de til enhver tid gitte kapasiteter utnyttes?

Det siste problemet kan en løse ved hjelp av priser. Prisene på elektrisitet i de ulike anvendelser skal til enhver tid være lik kortidsgrensekostnader i produksjon og overføring av elektrisitet og hvis høyere, lik de priser som sørger for at de gitte kapasiteter til å produsere og overføre elektrisitet ikke blir overskredet. Uten å ha anledning til å utdype dette nærmere vil jeg hevde at slike priser har vi allerede i Norge; se Strøm (1977). Vi har en «stor» og økende produksjon av elektrisitet. Vi har «lave» og relativt sett synkende elektrisitetspriser. Stort høyere kan imidlertid elektrisitetsprisene ikke være på kort sikt uten at kapasitetsutnyttingen blir *for* lav. Og det vil ikke være samfunnsøkonomisk lurt. Når det i Langtidsprogrammet heter at «Regjeringen vil komme tilbake til spørsmålet om mer kostnadsbestemte priser. . .», så lyder dette derfor noe merkverdig. Det at elektrisitetsprisene i gjennomsnitt over året ligger under kostnadene ved produksjon av ny kraft (langtidsgrensekostnadene) betyr nemlig ikke at det er prisene det er noe i vegen med. Det er produksjonens omfang det er noe galt med. Pris lik langtidsgrensekostnad er ikke en prissettingsregel. Det er ment å være et kriterium knyttet til det å svare på problem 1: «Hvor stor skal produksjons- og overføringskapasiteten være?» Kriteriet er avledet fra nåverdikriteriet brukt på omfanget av kraftforsyningsapparatet. Pris i forhold til langtidsgrensekostnad er derfor et investeringskriterium; det er et kikkhull en skal benytte for å undersøke om størrelsen på kraftforsyningsapparatet er akkurat passe stor. Hvis gjennomsnittet over året av kraftprisene er større enn langtidsgrensekostnaden, er produksjonsapparatet for lite. Omvendt hvis gjennomsnittsprisen er mindre enn langtidsgrensekostnaden. Hvis dette siste er tilfelle, vil det være riktig å *utsette* planlagte ekspansjoner av kraftforsyningen. Det er et ubestridt fenomen i 70-årenes Norge at gjennomsnittsprisene ligger vesentlig under langtidsgrensekostnadene. Differensene bare øker over tid. (Se Rødseth (1975, Strøm (1977), NOU (1975) og St.meld. (1973).)

Det skulle følgelig være riktig å utsette ekspansjonen av elektrisitetsforsyningen. Gjennom fortsatt produksjons- og inntektsvekst vil forbrukerne av elektrisitet etterhvert bli villige til å betale reelt sett mer for kraften. En kan følgelig *utsette* kraftutbyggingen inntil betalingsvilligheten har steget så sterkt at en kan få avsatt kraften til priser lik langtidsgrensekostnader. Figuren nedenfor gir en illustrasjon av dette poenget.



Det produseres og forbrukes x kwh. En slik «stor» kraftmengde kan kun avsettes til den «lave» prisen, p_0. En pris som svarer til langtidsgrensekostnaden, er lik den «høye» prisen p_1 Til denne «høye» prisen er det ikke mulig å få forbrukerne til å bruke så mye kraft som x. Innfører en prisen p_1 blir deler av produksjonsapparatet stående ledig. Samtidig har de elementer som inngår i et *vannkraft*system på kort sikt ingen andre anvendelser utover det å produsere elektrisitet. Gjennom produksjons- og inntektsvekst skifter etterspørselen over tid fra etterspørselskurven E_0 til kurven E_3. På dette tidspunkt er det mulig å få avsatt all produsert kraft til pris lik langtidsgrensekostnad.

Årsaken til at kraftproduksjonen er blitt for stor, er at det i elektrisitetsforsyningen *ikke er foretatt samfunnsøkonomiske lønnsomhetskalkyler på omfanget av kraftproduksjonen*. Dels skyldes dette sentrale beslutninger tidligere om å produsere mest mulig kraft. Dels skyldes det målsettingen i lokale kraftverk om å levere kraft til selv-kost priser. Null-profitt bedrifter kan være politisk populære. Brukt som strategi for bedrifter som utnytter et gitt ressursgrunnlag, som våre vassdrag er, vil den føre til overutnyttelse av disse naturressursene. Kraftverkene burde ha gått med overskudd. Overskuddene i eldre verk burde ha steget etterhvert som en i elektrisitetsforsyningen bygget ut dårligere og dårligere vassdrag. Teknisk utvikling i anleggssektoren kan motvirke økningen i utbyggingskostnadene. I den senere tid i Norge har den tekniske utviklingen imidlertid ikke kunnet hindre en relativ sterk økning i utbyggingskostnadene. (Fra 1960 til 1969 steg kostnadene i vannkraftutbyggingen med i gjennomsnitt 2,4 pst. pr. år. I samme tidsrom steg engrosprisindeksen med 2,0 pst. pr. år. Fra 1969 til 1973 steg kostnadene i vannkraftutbyggingen med hele 9,8 pst. pr. år, mens engrosprisindeksen «bare» steg med 5,6 pst. pr. år. Ingen andre elementer i engrosprisindeksen steg tilnærmet så sterkt i denne perioden som kostnadene ved vannkraftutbygging.) Uten å bli bremset av disse reelle kostnadsøkningene og følgelig uten å være utsatt for samfunnsøkonomiske lønnsomhetskalkyler, har produksjonsøkningen gått sin uforstyrrelige gang.

Jeg vil ikke hevde at denne eller en liknende fremstilling skulle vært tatt med i Langtidsprogrammet. Det kunne imidlertid vært nevnt at den samfunnsøkonomiske lønnsomheten ved produksjon og salg av elektrisitet nå er så dårlig at produksjonsøkninger ikke enda kan komme på tale. Spørsmålet er så om Regjeringen mener dette. Som nevnt sies det i Langtidsprogrammet at det er ønskelig at prisene på elektrisitet i ulike anvendelser er lik kostnadene ved å produsere ny kraft. Det betyr at en, iallfall implisitt, har godtatt et investeringskriterium som brukt på dagens norske kraftproduksjonsapparat leder til den konklusjon at apparatet er for stort. På den annen side kan jo de politiske myndigheter si dette uten å vite konsekvensene av utsagnet eller uten å mene det. En støtte for denne tvilen kan en jo få siden Regjeringen går inn for fortsatt store økninger av fastkraftproduksjonen. Dette *trenger* imidlertid ikke være inkonsistent med en politikk som har som utgangspunkt at «rett frem regnet» har vi nok kraft. Det å øke elektrisitetsprisene i forhold til andre priser, kan gi sosiale omstillingsproblemer i forbindelse med bedriftsinnskrenkninger. I stedet for å overføre kraft fra de med minst betalingsevne til «nye» kunder med større betalingsevne og som ønsker mer kraft, øker en den samlete kraftproduksjonen. Men omstillingsproblemene må ikke overdrives og få lov til å dominere en langsiktig forvaltning av ressursgrunnlaget. Så derfor kan en tvile.

Det fremlagte Langtidsprogrammet gir ikke noe *sikkert* holdepunkt for om Regjeringen har foretatt en nyorientering av kraftforsyningspolitikken. Det *kan* se ut som en viss nyorientering er i ferd med å skje. Produksjonsøkningene er satt lavere enn hva en for kort tid siden trodde ville bli myndighetenes målsetting. Det blir gjentatte ganger nevnt at det vil bli foretatt prisøkninger på elektrisitet. (Jeg går ut fra at det menes økninger i forhold til andre priser). Likevel: Det er ikke foretatt noe klart og radikalt brudd med 60- og 70-årenes elektrisitetspolitikk.

LITTERATUR:

NOU (1975): «Om tiltak for energiøkonomisering,» NOU nr. 49 Universitetsforlaget.

A. Rødseth (1975): «Vurderinger av investeringer i kraftforsyningen». Memorandum fra Sosialøkonomisk Institutt, 7. mai.

St.meld. (1973): «Energiforsyningen i Norge i fremtiden». St. meld. nr. 100, Industridepartementet.

S. Strøm (1977): «Er tempoet i kraftutbyggingen for stort?«, i «Teknisk-økonomisk vurdering av kraftutbyggingsprosjekter», Norske Sivilingeniørers Forening/NTH.

Oljepolitikken

AV
ATLE SEIERSTAD

Oljepolitikken i Langtidsprogrammet inneholder få nye toner. Reservene sør for 62°N settes til 3–4 milliard toe., som svarer til la oss si en uttapping av (det meste av) ressursene på 40 år. Om man tar spekulasjonene om mye større ressurser lenger nord med en klype salt foreløpig, er dette en uttapping som er mye raskere enn det f.eks. Saudi Arabia legger opp til.

I programperioden vil påløpne statlige inntekter av oljen bli 70 milliard kroner. Oljevirksomheten står for ca. 45% av den totale nettogjelden på 55 milliard kr. som Norge har overfor utlandet.

Om et par år vil oljepengene gi betydelige overskott på driftsbalansen, og da vil Norges nettogjeld, utenom den andel sjøfart og oljevirksomhet står for, kunne være nedbetalt innen 1981.

Regjeringen regner med at oljeberedskapen vil være klar til 1978 og at boring nord for 62°N kan starte. Som målsettinger nevnes at en vil øke utnyttingsgraden av petroleumsreservene, at det nordiske- og Nordsjøsamarbeidet vil styrkes når det gjelder oljen og dens bruk, at u-hjelp og ulandssamarbeid skal trappes opp, men intet om at Norge skal bruke sin energi-stilling til å spille en uavhengig – og korrigerende – rolle i verdenssamfunnet. Så da er vel alt bra som det er?

Produksjonen i 1980–81 anslås nå til 65–70 mill toe (hovedsak Ekofisk). Statfjord starter etter Langtidsprogrammet i 1979, Frigg i 77/78, andre felt tidligst i 85. (Langtidsprogrammets antydning av gass til Emden allerede fra sommeren 77, er nok å være altfor optimistisk, danskenes restriktive holdning til overdekning av gassledningen tatt i betraktning).

På statlig heleide felt vil produksjonsstart bli utsatt – om det er nødvendig for samfunnet. (Bare på slike felt?).

Meldingen inneholder lite om strukturendringene de nærmeste år. «Skrekk-bilde» fra St. 25, 73–74, ble dempet noe i St.meld. 50, 74–75, (Ressursmeldinga) der det ble spådd en overgang på 50 000 fra konkurranseutsatte næringer i en femårsperiode.

Anslaget for veksten i BNP, i perioden 74–80 var 6,2% i St.meld. 50, 74–75, nå er anslaget satt til 5,8% fra 77 til 81. Veksten i innenlands bruk av varer og tjenester i denne perioden er nå satt ned til 2,6%, mens den i St.meld. 50, 74–75, var satt til å være 4,6% fra 74 til 80.

Uansett realismen i anslaget på 50 000, betyr dette altså en vesentlig demping av de omstillingsproblemene som det (ennå) i St.meld 50 ble lagt opp til.

Men konjunktursituasjonen er kommet inn som et forstyrrende moment: Selv de lønns- og kostnadsstigninger som «skal til» for de nå mye svakere omstillinger det legges opp til, kan – selvom de ikke er så store – vippe konkurranseutsatt industri av pinnen, så utsatt som deler av den er nå.

Slik sett, sier Regjeringen, er bruk av olje-pengene mer problematisk ved svake konjunkturer.

Og med noen rett kan man påstå at av de tre trekkene ved oljeomstillingen: Økt kostnadsnivå i forhold til andre land, redusert salg av konkurranseutsatte produkter, og relativt redusert sysselsetting i konkurranseutsatte næringer, så foreligger de to førstnevnte trekkene allerede realisert. Det tredje er ikke realisert pga. direkte statlig støtte for å holde oppe sysselsettinga i utsatte næringer kombinert med moderat vekst i produksjon og sysselsettingsmuligheter i skjermede næringer.

Oljeomstillingene ligger derfor så og si på spranget. Sett i lokalsamfunnenes perspektiv er det derfor skuffende at ikke Langtidsprogrammet har lagt mer vekt på *hvordan* en tenker seg omleggingene planmessig styrt.

Selvom Langtidsprogrammet løselig omtaler samfunnsøkonomisk lønnsomhet som et kriterium et par steder, så bør presiseringen av dette i punkt 10.6, nemlig at «Lønnsomme bedrifter er en forutsetning. . .», og at statlig støtte kan gis bare innenfor en «avgrenset periode», være egnet til å uroe folk i lokalsamfunnene. Skal vi kunne velge de sosialt sett minst kostbare omleggingsmønstre, kreves det midler til å trosse markedets veiledning.

Det er helt åpenbart at man om femti og hundre år vil sette som overskrift på vårt første oljetiår: Perioden da man sa: Lukk øynene og pump!

Hva er det så som gjør at vi er på gyngende grunn? Det er på mange felt: Produksjonsutstyret, og transportsystemet er utsatt for påkjenninger i Nordsjøen som ikke er kjent. For å kompensere for dette «ukjente» har man økt sikkerhetsmarginene, men *viten* nok har man ikke. En forsiktig utbygging ville gitt bedre tid til å høste erfaringer.

Oppbyggingen av nasjonal ekspertise, kontrollsystem og regelverk for regulering av de private innen- og utenlandske selskapene hva angår valuta-, skatte- og regnskapsforhold er mangelfull. De internasjonale selskapene har et utall av kontaktpunkter rundt om i verden. Ved leveranse til eller fra Nordsjøen er det ingen sak å få tryllet vekk en overskuddsmilliard eller to i Nordsjøen, mot tilsvarende motytelse annet sted i verden, ved passende prissetting. Allerede små betalingsforskyvninger i tid fra selskapene som opererer i Nordsjøen kan få valutamessige virkninger av en størrelse som før i tida kunne slått vårt valutasystem overende, og selv nå kan være plagsomme nok.

Ekofisk-feltet regnes som kanskje det feteste i Nordsjøen (etter skatt). Og dette er egentlig ingen heder for vårt oljeskattsystem. Profittabiliteten på Ekofisk-feltet ligger langt over det nivå oljeselskapene selv sier er minstemålet de må ha på oljefunn, for å «fristes» til oljeleting. Og fortjenesten pr. produsert

barrel olje på Ekofisk-feltet ligger kanskje dobbelt så høyt som det oljeselskapene har i de store oljelanda, og som må ansees tilstrekkelig for selskapenes langsiktige virksomhet.

Utnyttelsesgraden av de enkelte funn er i praksis helt ut bestemt av selskapene, og som den nederlandske professoren P. R. Odell har vist, er den svært følsom overfor valg av rentabilitetskrav.

Utnyttelsesgraden er i vid utstrekning et økonomisk spørsmål. For felt av Ekofisk's størrelse har den rett og slett betydning for verdens ressursdisponering. I vårt demokrati finnes det ingen uavhengig motekspertise som har tilgang på nok opplysninger og ressurser til kritisk å ta opp la oss si utnyttingsgraden på Ekofisk, og en tviler på at Oljedirektoratet har vært istand til å gå i dybden i dette viktige spørsmålet. Også på Statfjord, hvor forøvrig utnyttelsesgraden pga. reservoarforholdene blir uvanlig høy, har det ikke vært presentert noe nevneverdig omkring de avveininger som Statoil eventuelt gjør eller ikke gjør. Har selskapet mandat til å opptre som etthvert annet oljeselskap?

Det som nå er blitt stadig klarere, er hvor bindende hvert enkelt trinn i oljepolitikken er for de neste trinn både fem, ti, femten, år utover i tida. Særlig er det slik, når vi ikke vil ta oss den frihet å kunne vurdere f.eks. en flerårig utsettelse av olje eller gassproduksjonen på Statfjord.

Skulle vi stått overfor reelle valg av alternativer i uttappingsmønstret, måtte vi hatt et sett av uttappingsplaner for de enkelte felt, og med nødvendigvis vidt forskjellige – og utforskede – teknologiske løsninger for produksjon og transport ved de ulike alternativene.

Hvorvidt produksjon på et langt lavere nivå hadde vært økonomisk realistisk når ressurs – og samfunnshensyn også blir tillagt vekt, basert på f.eks. bøyelasting av olje, gasskraftverk eller metanolproduksjon til havs eller til lands (da med gassrørledning inn) er aldri blitt skikkelig utredet. Vi skal åpenbart aldri klare å få hodet over vannet i kappløpet mellom oljeproduksjonens igangsetting på stadig nye felt, og i muligheter til å få tenkt oss om. Vi har dumpet ut i oljen.

P.S. Ovenstående ble skrevet *før* Ekofisk-utblåsingen 22.4.77.

Mål og virkemidler i industripolitikken

AV
EGIL BAKKE

Ved gjennomlesningen av Langtidsprogrammet er det, for en som arbeider i Industriforbundet, naturlig å stille to spørsmål:

- hvilke oppgaver vil industrien bli tillagt i den kommende fireårsperiode, og
- hva sies om de arbeidsvilkår industrien må ha for å oppfylle de forventninger som blir rettet mot den.

Det som sies om industripolitikkens mål kan trekkes sammen på følgende måte:

- Den samlede industrisysselsetting vil søkes opprettholdt. Det betyr en svak relativ nedgang i industrisysselsettingen. Allikevel tas det sikte på flere industriarbeidsplasser i distriktene.
- På tross av nullvekst i arbeidsinnsats, forventes at industrien vil skape fortsatt inntektsvekst.
- Dette betyr igjen at industriinvesteringene må økes, fra et nivå på rundt 7 milliarder i 1977 til 9 milliarder i 1981, målt i faste priser: Selv om miljøverninvesteringene vil gå opp, vil dette investeringsmålet gi rom for økte investeringer også for den ordinære norske industri. Investeringene i ny petrokjemisk industri vil fortsatt være høye, men vil ikke øke i forhold til dagens nivå.

Det utviklingsbilde som her trekkes opp kan selvsagt vurderes på forskjellig måte. Noen vil kunne mene at det gir uttrykk for et altfor utviklingsoptimistisk syn og at en rekke forhold, herunder tilsvarende utviklingstrekk fra andre rike land, skulle tilsi at vi går inn for eller aksepterer en sterkere nedbygging av industrien.

Andre vil mene, og jeg er tilbøyelig til å være enig med dem, at nesten alt det vi kan observere av handlinger og krav fra ulike interessegrupper tyder på at det fortsatt er sterkt ønske om økonomisk vekst. Økt industrivirksomhet vil kanskje bedre enn noe annet bidra til å etterkomme disse ønsker, ikke minst ønsket om å skaffe arbeidstilbud som kan få vekk den betydelige underbeskjeftigelse vi har mange steder i landet.

Men uansett hvordan vi vurderer den utvikling Langtidsprogrammet trekker opp, må det være riktig å si at det bilde som blir presentert er både klart og konsistent. Når det gjelder hva som kan og vil gjøres for at industrien skal bli i stand til å utvikle seg som tilsiktet, er saken noe mer uklar.

Det blir fremholdt i programmet at det trengs betydelig *investeringsvilje* i foretakene, for at det investeringsprogram som er antydet skal bli realisert. Selv om dette er riktig nok, kan det allikevel være at man her trekker oppmerksomheten bort fra hovesaken: foretakenes *investeringsevne*. Denne er igjen på avgjørende vis bestemt av foretakenes inntjeningsevne eller selvfinansieringsevne. Dette fremgår av en annen formulering i Langtidsprogrammet hvor det heter:

«Vanskeligheten vil bestå i å hindre at våre priser og kostnader vokser raskere enn hos våre handelspartnere. Høye priser og kostnader skaper problemer for mange bedrifter, fordi det blir vanskeligere å selge norske varer.

Selv om en sterk øking av de nominelle inntektene framstår som fordelaktig for enkelte, kan en for sterk øking i neste omgang svekke grunnlaget for realinntektsvekst.»

Her er vi etter min vurdering ved hovedproblemet. Hvis vi ikke lykkes på dette felt, vil våre vekstmål og våre industripolitiske mål ikke bli realisert. Ingen spesielle tiltak vil kunne rette opp en underliggende skjev utvikling av våre kostnader og dermed av vår konkurranseevne ovenfor utlandet.

Til en viss grad er løsningen av dette problem ikke i Regjeringens hånd, men blir avgjort i forhandlinger mellom partene i arbeidslivet. Det de politiske myndigheter egentlig har mulighet for å gjøre er å tilpasse vårt fellesforbruk til det som skjer i lønnsforhandlingene.

Hva dette angår må en ha grunn til å stille visse kritiske spørsmål. Det legges opp til at det private forbruk skal øke med mer enn 4 prosent pr. år, målt i faste priser. Fellesforbruket vil vokse enda raskere, med nær 5 prosent pr. år. Ved utgangen av programperioden vil vårt samlede forbruk utgjøre en større del av vårt ordinære bruttonasjonalprodukt, enn i dag.

Hvorvidt det i global sammenheng kan forsvares at Norge, som er et av verdens rikeste land, legger opp en langtidspolitikk som bevisst tar sikte på å øke forbruksraten og redusere spareraten, er en sak for seg.

I industripolitisk sammenheng må det være klart at en slik realøkonomisk utvikling, som egentlig innebærer at vi baserer vårt forbruk i betydelig grad på oljeinntektene, nødvendigvis vil bidra til en slik pris- og kostnadsutvikling som det fremholdes at vi for all del må unngå.

I programmet nevnes en rekke mer spesielle industripolitiske tiltak eller virkemidler, som bl.a. likviditetslån, investeringsstøtte, rentestøtte m.v. Jeg finner å ville fremholde spesielt følgende:

«Regjeringen legger vekt på å vurdere omfanget og karakteren av tiltakene nøye. Regelverket vil bli søkt utformet slik at det kan nyttes uten for stort innslag av skjønnsmessige vurderinger. Med ordninger som er basert på individuell behandling, vil det ofte være vanskelig å holde de store linjene, og det kan gi usikkerhet og uklarhet hos dem de angår.»

Etter min vurdering er denne uttalelse av den aller største viktighet og det er sterkt å håpe at denne oppfatning etterhvert vil slå gjennom både i industripolitikken og den generelle økonomiske politikk i større grad enn hittil. Men dette kan man selvsagt ikke være sikker på. Det forekommer nemlig også en rekke andre formuleringer i det foreliggende dokument, som kan tyde på at den tanke som er referert ovenfor, får skarp konkurranse fra andre betraktningsmåter. Og disse kan kanskje summeres opp i en setning eller ett krav: de spesielle tiltak må først og fremst komme dem tilgode som virkelig trenger støtte.

Men her er det viktig å holde fast på iallfall to ting: For det første er det klart at selektive mål på ingen måte forutsetter direkte reguleringer som krever skjønnsmessig behandling av enkeltsaker i et offentlig organ. Indirekte, automatisk virkende ordninger kan selvsagt gjøres selektive for å ivareta samfunnsmessige hensyn.

For det annet må det kunne stilles et spørsmål om det virkelig er så at spesielle tiltak nødvendigvis først og fremst bør komme de svakest stilte bedrifter til gode. Det kan anføres mange gode grunner for at man heller bør legge vekt på å treffe slike tiltak som kan øke vekstmulighetene i de beste foretakene. Hvis man etterhvert lærer å betrakte industribedriftene som upersonlige virkemidler som skaper inntekt og lar være å anvende rimelighetsbetraktninger som hører hjemme i den personlige inntektsfordelingspolitikk, så vil de industripolitiske virkemidler lettere kunne utvikles etter rasjonelle kriterier.

Omstillinger mellom næringene

AV
TORMOD ANDREASSEN

Omstillingene mellom næringene er viet bred plass i Langtidsprogrammet. Veksten i innenlands bruk av varer og tjenester er satt lavere enn veksten i bruttonasjonalproduktet og gir ifølge Langtidsprogrammet «uttrykk for at Regjeringen bevisst prioriterer en lavere omstillingstakt framfor rask vekst i innenlandsk bruk av varer og tjenester.» Underforstått vil en rask vekst i innenlandsk bruk av varer og tjenester gi sterkere omstillingstakt. Dette er trolig det viktigste spørsmål Regjeringen har tatt standpunkt til i forbindelse med oljevirksomheten. Finansdepartementet sier videre at de statlige virkemidlene må utformes med sikte på styring av etterspørselen mot virksomhet og geografiske områder der det er ledighet, åpen eller skjult.

Hvilken omstillingstakt er det så Regjeringen legger opp til sammenlignet med tidligere økonomiske opplegg? I første rekke er det av interesse å sammenligne med Ressursmeldingen (St.meld. nr. 50 for 1974–75) og Nasjonalbudsjettet for 1976. I tabell 1 nedenfor er det gitt sammenlignbare tall for endringen i sysselsettingen.

Selv med en antatt høyere sysselsettingsvekst, legger Langtidsprogrammet opp til en betydelig svakere omstillingstakt enn de to tidligere dokumentene. Imidlertid er det hverken nå eller tidligere sagt noe om *hvor lenge* omstillingene skal pågå eller om det blir vedvarende omstillinger. (Dette er av sentral betydning for problemstillinger omkring flytninger m.v.). I sitt foredrag på Sosialøkonomenes høstkonferanse 1975 uttrykte finansminister Kleppe seg på en måte som kan tolkes dithen at disponeringen av oljeinntektene ville gi en ny (og fast?) sysselsettingsstruktur. Denne nye strukturen ville man i hovedsak så få etter noen få års omstillinger (i 1975 trodde Finansdepartementet at det meste av omstillingene da allerede var gjennomført; se forøvrig debatt i Sosialøkonomen nr. 8/76, 9/76, 1/77 og 2/77). Dette synes ikke å være gyldige betraktninger innenfor den modellen Finansdepartementet selv opererer. Den innenlandske disponeringen av varer og tjenester vil stadig øke og så lenge denne økningen er høyere enn sysselsettingsøkningen og produktivitetsstigningen i de skjermede næringer, vil dette ifølge Finansdepartementets modellbetraktninger kreve omstillinger. (Også uten oljeinntektene ville vi fått omstillinger). Valg av lavere omstillingstakt vil i hovedsak si at en gitt ny sysselsettingsstruktur oppnås noen år senere. Det store spørsmålet er da om denne reduserte takten vil gjøre det lettere å opprettholde bosettingsstrukturen eller om folk likevel må flytte, men bare noen år senere.

Det ville vært meget interessant med en regionalisering av tallene i tabell 1.

Tabell 1. *Sysselsetting og omstillingstempo. Visse fremregninger.*

	Sysselsetting 1975 1 000 årsverk	Endringer i sysselsettingen 1 000 årsverk					
		1975—1981			1975—1986		
		St.meld. 50	Nasjonalbudsj. 1976	Langtidsprogr.	St.meld. 50	Nasjonalbudsj. 1976	Langtidsprogr.
Skjermede næringer	1 250	117	121	107	190	195	178
Jordbruk	117	—26	—26	—18	—43	—44	—30
Skjermet industri og bergverk	127	5	6	4	7	9	7
Offentlig forvaltning	308	52	53	59	86	87	98
Andre skjermede næringer	698	86	88	62	140	143	103
Konkurranseutsatte næringer	348	—37	—41	—24	—58	—63	—40
Konkurranseutsatt ind. og bergv.	276	—28	—27	—11	—40	—38	—18
Andre konkurranseutsatte næringer	72	—9	—14	—13	—18	—25	—22
Totalt	1 598	80	80	83	132	132	138

En slik sammenligning som dette kan bare gi en grov orientering. I tillegg til at St.meld. 50 og Nasjonalbudsjettet for 1976 bygger på litt andre nasjonalregnskapstall enn Langtidsprogrammet (se sumtallene), gav disse to meldingene bare tall frem til 1980. Tallene for 1981 og 1985 har jeg fremregnet. Tallene fra St.meld. 50 og NR 1976 er fremregnet lineært på grunnlag av den oppgitte sysselsettingsutviklingen for perioden 1974—80 og Langtidsprogramtallet for 1985 på grunnlag av utviklingen for 1975—81. 1975-tallet er hentet fra Langtidsprogrammet.

Det er rimelig å regne med at det er mulig å opprettholde bosettingsmønsteret selv med visse omstillinger. Selv den reduserte omstillingstakten kan være for høy. Det er også et stort spørsmål om det ikke er mulig å øke sysselsettingen mer enn Finansdepartementet mener. I så fall vil modellberegningen være gal. Iallfall tror jeg sysselsetting og arbeidskraft er et såvidt mangfoldig begrep at vi godt kan tenkes å ha full sysselsetting av visse kategorier arbeidskraft og ikke andre. En slik dimensjon er ikke bygget inn i modellen selv om den kan sies å være sentral i Langtidsprogrammet forøvrig (jfr. arbeid for alle).

Langtidsprogrammet legger opp til en omstillingstakt som vil gi en sysselsettingsnedgang i jordbruket på 26–27 tusen årsverk frem til 1984. Denne nedgangen vil man ha fått i 1981 etter St.meld. 50 og NB 1976. altså en forskjell på 3 år. For konkurranseutsatt industri og bergverk (inkl. oljevirksomhet) er omstillingstakten redusert enda mer. I Langtidsprogrammet heter det: «I samsvar med oppfatningen i Stortinget tar Regjeringen sikte på at industrisysselsettingen totalt sett opprettholdes på dagens nivå.» Dette har trolig vært en av programarbeidets viktigste restriksjoner.

Regjeringen sier det er meget usikkert om industriens konkurranseevne kan opprettholdes i tilstrekkelig grad med den innenlandske etterspørselsutviklingen som det legges opp til. En regner med at eksporten av industrivarer i større grad enn tidligere vil bli bestemt fra etterspørselssiden og at veksten i det private forbruket i dag gir svakere impulser til norsk industri enn tilsvarende vekst tidligere. Dette vil, etter min mening, kanskje bli forsterket enda mer omkring 1980 hvis deler av boligmarkedet blir mettet slik boligbyggingen nå kan tyde på. Det er svært usikkert om etterspørselen etter boliger vil fortsette i like høyt tempo også etter 1980. Det er derfor også stor usikkerhet knyttet til sysselsettingstallene for bygg og anlegg.

Langtidsprogrammet legger – tross målsettingen om uendret industrisysselsetting – opp til en nedgang fra 1975 til 1981 på 7 tusen årsverk eller gjennomsnittlig noe under en halv prosent pr. år. Det er meget usikkert om dette vil slå til. Følgende tall fra de sysselsettingsstatistikkene vi har viser dette:[1])

Gjennomsnittlig sysselsetting i bergverk og industri. 1 000 personer.

	1974	1975	1976
Industristatistikken	379	377	—
Arbeidskraftundersøkelsene	402	416	421
Den regionale sysselsettingsstatistikk	387	390	393

[1]) Se forøvrig Sosialøkonomen nr. 1/77.

Omfanget av statistikkene er noe forskjellig, men de peker mer i retning av økning enn nedgang i de siste tre årene og dette er oppnådd i en periode med sterk reduksjon i industriens konkurranseevne og svikt i den utenlandske etterspørselen. Dette er oppnådd både gjennom industriens egen fleksibilitet og regjeringens selektive tiltak. Selv en liten reduksjon i industrisysselsettingen vil kreve at industriens konkurranseevne *svekkes* ytterligere. Dette virker ganske paradoksalt i den situasjonen vi nå er inne i og har gjennomgått de siste par årene. Det har iallfall ikke vært politisk mulig med nedtrapping av industrisysselsettingen. Konkurranseevnen må i tillegg svekkes bare i distrikter som får økt sysselsetting i skjermede næringer.

Det er likeledes på bakgrunn av sysselsettingstallene uforståelig at dir. Getz Wold i sin årstale sa at en må reise spørsmålet om omstillingsprosessen har vært forsert for sterkt. Foreløpig har bedriftene sammen med myndighetenes selektive tiltak avverget omstillingene. Muligens blir den politiske vilje til å ta økte omstillinger større etter valget. I Langtidsprogrammet er det – bortsett fra en bebudet gjennomgang av de selektive tiltakene – bare snakk om tiltak med sikte på *bedret* konkurranseevne. (Tiltak med sikte på bedret konkurranseevne er fortsatt inntektspolitisk samarbeide, fortsatt bruk av likviditetslån, permanent geografisk differensiering av arbeidsgiveravgiften, investeringstilskudd, økte foretaksinvesteringer, økt opplæring, samordning av offentlige finansieringsorganer m.v.)

Regjeringen setter i Langtidsprogrammet opp som mål at hovedtrekkene i bosettingsmønsteret skal bevares selv med betydelige omstillinger mellom bedrifter og næringer. Målsatt omstillingstempo og bosettingsmønster setter meget store krav til den økonomiske politikken som skal føres. Skal regjeringen få dette til, må den trolig ta i bruk en langt sterkere geografisk differensiering av arbeidsgiveravgiften enn hittil og/eller en *sterk* styring av etableringer og vekst innenfor tjenesteytende virksomhet. Regjeringen må «sørge» for at tjenesteytende virksomhet etablerer seg i distrikter med jordbruk og konkurranseutsatt industri (f.eks. i Østfold og Møre og Romsdal). Regjeringen vil trolig måtte ta i bruk etableringsloven både ovenfor tjenesteytende virksomhet og skjermet industri.

Er det nå lenger aktuelt med problemstillinger og et økonomisk opplegg som forutsetter *mangel på arbeidskraft?* Internasjonalt – og i den senere tid også i Norge – har det vært diskutert om en nå har gått inn i en periode med *mangel på arbeidsplasser.* Dette begrunnes særlig med den teknologiske utviklingen og antakelser om at det i Europa og USA ikke lenger foreligger ønsker om høyere materiell levestandard.[1]). Finansdepartementet hevder her at det er

[1]) Dette ønske eksisterer neppe i særlig omfang i Norge, jfr. det siste lønnsoppgjøret og jordbruksoppgjøret.

andre årsaker enn høyt teknologisk og materielt nivå som leder til arbeidsløshet og henviser til at arbeidsløsheten er særlig høy i utviklingslandene. Finansdepartementet har selvfølgelig rett i dette, men den internasjonale konjunkturutviklingen de siste årene har vist at det er meget vanskelig internasjonalt å få til en organisering av det økonomiske livet som gir full sysselsetting. Mange land er mer interessert i å sløse med arbeidskraft (gjennom arbeidsledighet) enn å omorganisere det økonomiske livet. Det er likevel uvisst om ikke en omorganisering med sikte på full sysselsetting vil gi lavere produktivitetsstigning og sløsing med f.eks. kapital. Det er altså usikkert om Finansdepartementets opplegg med full sysselsetting vil gi høyere vekst i nasjonalinntekten på lang sikt, enn en annen organisering av det økonomiske liv og arbeidsløshet. Det kan sløses med andre ressurser også i den hensikt å opprettholde full sysselsetting, f.eks. energi.

HANDELSDEPARTEMENTET

Førstesekretær til Valutaavdelingen

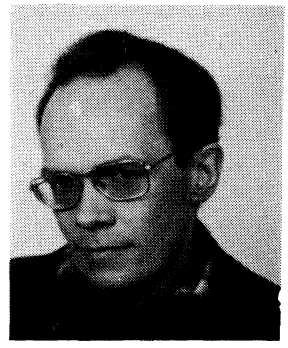
LØNNSTRINN 14–19

Stillingen vil hovedsakelig bli tillagt internasjonalesaker, blant annet saker vedrørende Valutafondet, Verdensbanken og de regionale utviklingsbanker. Det kreves høyere utdanning, fortrinnsvis som sosialøkonom, eventuelt som siviløkonom eller annen passende utdanning. Gode språkkunnskaper, særlig i engelsk.
Nærmere opplysninger ved byråsjef Leif Asbjørn Nygaard tlf. (02) 20 51 10.

Søknader innen 10. juni sendes til

HANDELSDEPARTEMENTET,
Administrasjonskontoret,
Postboks 8113, Dep. Oslo 1.

Interne regnskaper i offentlig forvaltning



AV
CAND.OECON. RAGNAR PETERSEN
RASJONALISERINGSDIREKTORATET

Det offisielle bevilgningsregnskap i statsforvaltningen er primært et middel for kontroll av Stortingets bevilgninger, og ikke for planlegging og styring av de enkelte institusjoners virksomhet. For privat virksomhet er konstruert flere typer interne regnskaper for planleggings- og styringsformål. Disse er imidlertid basert på prinsipper og begreper som er spesielle for privat virksomhet og ikke i samme grad anvendelig for offentlig virksomhet. I stedet for å bygge videre på regnskapstyper som er utviklet for privat virksomhet, bør videreutvikling av interne regnskaper i statsforvaltningen ta utgangspunkt i de ideer som er lansert under navnet programregnskap/programbudsjettering, som er direkte rettet mot problemstillingene i den offentlige sektor.

Det obligatoriske regnskap i statsforvaltningen er bevilgningsregnskapet, som er et middel for kontroll av at Stortingets bevilgninger ikke overskrides. Stortingets bevilgninger til hver institusjon spesifiseres på et eller noen ganske få kapitler, som igjen er oppdelt i to–fire poster. Disse poster følger en meget grov artsspesifikasjon. Et vanlig forekommende tilfelle vil være at institusjonen disponerer ett kapittel i statsregnskapet, og at Stortingets bevilgning blir spesifisert på to poster, nemlig «Lønn og godtgjørelser», samt «Varer og tjenester». Hver av disse poster vil vanligvis være oppdelt i to–fem underposter, etter et mønster som er gitt av Finansdepartementet. En videre oppdeling av underpostene er mulig. En kan si at et slikt regnskap muligens gir et visst datagrunnlag for utarbeidelse av budsjettforslag, men svært ofte ikke for en fornuftig planlegging og styring av institusjonens virksomhet, med sikte på den best mulige ressursanvendelse.

For privat virksomhet er det utviklet en rekke typer interne regnskaper, som benyttes for forskjellige typer planleggings- og styringsformål. De vanligste kan vel sies å være:

- Stedsregnskap
- produktregnskap (kostnadsbærerregnskap)
- detaljert artsregnskap.

Ragnar Petersen, cand.oecon. 1967. Har praktisert som konsulent innen økonomi og EDB, både i privat og offentlig virksomhet. Nå leder av Rasjonaliseringsdirektoratets faggruppe i økonomi, budsjettering og regnskap.

I offentlig virksomhet har man eksempler på at de samme typer interne regnskaper benyttes. Når det gjelder artsregnskap, har man både eksempler på at det foretas en videre detaljering av det offisielle bevilgningsregnskap, og på en artsoppdeling etter et annet mønster.

Vi skal i det følgende se på spørsmålet om hvilke av disse typer regnskaper som kan være aktuelle i offentlig virksomhet, og eventuelt i hvilken utforming, ut fra et mer prinsipielt synspunkt. I den forbindelse må vi se på hvilke prinsipielle forskjeller det er mellom privat og offentlig virksomhet. Vi må også se litt nærmere på enkelte sentrale begreper i regnskapsteorien.

Kostnadsbegrepet

De interne regnskaper i privat virksomhet baseres vanligvis på kostnadsbegrepet, som refererer seg til *bruken* av ressurser. Til forskjell er vanlige forretningsregnskaper basert på avtalte (bokførte) transaksjoner, og bevilgningsregnskap i statsforvaltningen på de konkrete inn- og utbetalinger (kontantprinsippet).

Transformasjonen fra utgifter/utbetalinger til kostnader skjer altså ved fordelinger over tid (periodiseringer). Det kan være tale om to typer periodiseringer. Forbruksmateriell bør i prinsippet periodiseres i forhold til registrert forbruk av materiellet. Varige gjenstander periodiseres i henhold til slitasje eller andre former for verdiforringelse (avskrivninger).

Vi skal se litt på årsakene til at de interne regnska-

per i privat næringsvirksomhet i alminnelighet bygger på kostnadsbegrepet. Ved nærmere undersøkelse av dette, vil vi legge merke til at de to typer periodiseringer – forbruk og avskrivninger – har forskjellig virkning og formål. Vi må derfor se på disse separat.

Periodisering av forbruk

Den eksakte måling av ressursforbruk er spesielt relevant i forbindelse med et produkt- eller kostnadsbærerregnskap. Årsakene til dette ligger i behovet for korrekt grunnlag for prissetting og for løpende kontroll av produksjonskostnadene. Uten å gå i detalj, kan vi kort si at disse igjen begrunnes ut fra behovet for å innkalkulere tilfredsstillende lønnsomhet i prisene, og for å kunne holde øye med ens konkurranseevne overfor andre produsenter.

Stedsregnskapet bør prinsipielt knyttes til og begrunnes ut fra ansvaret for bruk av midler. Hensikten med et slikt ansvarsstedsregnskap er primært å kunne kontrollere at de som har ansvaret for bruk av midler også disponerer på en fornuftig måte. En slik kontroll må foretas etter relativt grove kriterier og ut fra tidsperioder som ikke er for korte. Følgelig blir betydningen av en streng periodisering mindre enn for kostnadsbærerregnskapet.

Et detaljert artsregnskap er vanligvis nødvendig som en del av grunnlaget for planlegging og budsjettering. Ved den enkleste form for budsjettering kan man ta utgangspunkt i fjorårets utgiftstall og justere disse for kjente og planlagte endringer (lønnspålegg, endring av portotakster, fornyelse av kontorutstyr o.l.). Det er i så fall vanligvis regnskapsdata over en ettårsperiode som har interesse. Over en ettårsperiode vil de fleste utgiftsposter bli godt utjevnet, slik at man ofte kan få frem tilstrekkelig nøyaktige data uten periodisering.

I praksis vil det vanligvis være uhensiktsmessig å bruke forskjellige former for periodisering i de forskjellige delregnskaper. Dersom en streng periodisering er nødvendig i ett delregnskap, vil det være naturlig å benytte samme periodisering i de eventuelle andre delregnskaper, slik at alle regnskaper bygger på samme datagrunnlag. Dette også på grunn av at de forskjellige regnskaper kan levere data til hverandre ved fordelinger. Av hensyn til det følgende resonnement er det imidlertid nødvendig å være oppmerksom på den prinsipielle forskjell i behovet for periodisering av utgifter i de forskjellige regnskaper.

Avskrivninger

Den annen form for periodisering – avskrivninger – er aktuell blant annet i selvkostberegninger i tilknytning til et kostnadsbærerregnskap, og andre lønnsomhetsvurderinger.

Hva angår ansvarsstedsregnskapet, må bokføringen ses i sammenheng med beslutningsmyndighet og hvem som kontrollerer ressursbruken. For avskrivningenes vedkommende kan det her oppstå visse prinsipielle og praktiske problemer, som gjør at det kan være best å holde avskrivningene utenom ansvarsstedsregnskapet.

I et detaljert artsregnskap for planleggings- og budsjetteringsformål vil det være naturlig å behandle større innkjøp separat. Avskrivninger holdes da utenfor.

Avskrivninger er et viktig element i det eksterne regnskap. Dette gjelder for så vidt også periodisering av forbruksmateriell eller råvarer, hvor problemstillingen vil være å foreta en måling og vurdering av lagerbeholdningen ved regnskapsårets slutt. Vi skal ikke gå nærmere inn på de problemer som kan oppstå når det gjelder valg av avskrivningskriterier etc. (f.eks. ved konflikt mellom det eksterne og det interne regnskapsformål), men nøye oss med å peke på bakgrunnen for periodiseringer i det eksterne regnskap: Behovet for en korrekt formuesoppstilling, et korrekt grunnlag for avkastningsberegninger, og beregning av beskatningsgrunnlag. Disse behov i seg selv er det ikke nødvendig å gå inn på.

Forskjeller mellom privat og offentlig virksomhet

En vesentlig forskjell mellom privat og offentlig virksomhet ligger i forholdet til og tilpasning til forbrukerne. Mens privat næringsvirksomhet stort sett møter konkurranse på alle produkter og tjenester, og er nødt til å tilpasse seg denne konkurranse på en slik måte at det oppstår fortjeneste, står den offentlige virksomhet vanligvis enten helt utenfor denne problemstilling eller i en monopolsituasjon. Når det gjelder statlig forretningsdrift, vil spørsmålet om positivt eller negativt driftsresultat være et bevilgningsspørsmål som avgjøres etter politiske kriterier. Selv der hvor driftsbalanse er en målsetting, vil prissetting likevel underkastes en politisk vurdering. I samme situasjon er en del annen statlig virksomhet utenom den rene forretningsdrift.

Dette innebærer at privat virksomhet må følge konsekvent og kompromissløst et handlingsmønster som innebærer en automatisk tilpasning etter lønnsomhetsvurderinger/kriterier. I de tilfelle man opererer med lønnsomhetskriterier i offentlig virksomhet, er disse normalt av mer rettledende karakter og tvinger ikke virksomheten i samme grad til en automatisk og kontinuerlig tilpasning. En slik automatisk tilpasning kan for øvrig ha uheldige sider og kan vanskeliggjøre en rasjonell og langsiktig planlegging.

En annen vesentlig forskjell mellom privat og offentlig virksomhet ligger i den organisatoriske oppbygning. Mens man – en del forenklet – kan si at hver bedrift er en selvstendig enhet som kan handle fritt innenfor visse rammer som er fastsatt av det offentlige (dette gjelder ikke ubetinget for bedrifter som går inn under et konsern), kan man sette et spørsmålstegn ved de enkelte offentlige institusjoners selvstendighet. Det synes riktigere å se all offentlig virksom-

het som en økonomisk og organisatorisk enhet, hierarkisk oppbygd, med en relativt veldefinert fordeling av beslutningsmyndighet. Hvis man skulle prøve å finne en analogi innen det private næringsliv, synes det for meg mest nærliggende å sammenligne hele den offentlige virksomhet med en enkelt selvstendig bedrift, og de forskjellige offentlige institusjoner med avdelinger innen bedriften. Sammenligning med et konsern er mindre dekkende. Også sammenligningen med en enkelt privat bedrift er av innlysende årsaker haltende, men kan likevel gi en viss innsikt.

En tredje vesentlig forskjell ligger i virksomhetens målsetting. Det kan tenkes flere måter å sette opp kortsiktige og langsiktige målsettinger, men når det gjelder privat virksomhet må alle disse inneholde forutsetningen om lønnsomhet i det lange løp. Hvis man går ut fra konkrete iakttakelser, er det tydelig at en målsetting som tar utgangspunkt i lønnsomhetsforutsetningen er den eneste som vanligvis blir stående. Produkter og markeder kan forandre seg totalt over få år – det er lett å finne eksempler på dette fra norsk industri – og dette er uttrykk for omstillinger som har vært nødvendige for å opprettholde lønnsomhet og overleve. De kortsiktige målsetninger – som har sammenheng med utvalget av varer og tjenester som produseres – er derfor ofte sterkt flukturerende, idet de underordnes den mer langsiktige lønnsomhetsmålsetting. Vi behøver ikke her gå inn på spørsmålet om eventuelle sosiale målsettinger, idet det ikke er relevant for vår videre diskusjon.

For ikke å bli misforstått kan det nevnes at situasjonen kan fortone seg annerledes for en bedrift som er en del av et konsern. Den problematikk jeg har skissert er i tilfelle først og fremst relevant for konsernet som helhet.

For ikke å bli misforstått kan det nevnes at situasjonen kan fortone seg annerledes for en bedrift som er en del av et konsern. Den problematikk jeg har skissert er i tilfelle først og fremst relevant for konsernet som helhet.

Forutsetningen om lønnsomhet er imidlertid alltid underliggende. Denne gir seg i praksis utslag i en kontinuerlig oppmerksomhet om ressursanvendelsen. De kortsiktige målsetninger om produksjon og salg må alltid søkes realisert på en slik måte at forholdet mellom resultat og ressursforbruk er det gunstigst mulige innenfor de rammer virksomheten arbeider under.

I motsetning til dette defineres målsetting og oppgaver for en offentlig institusjon vanligvis eksplisitt, utenfor institusjonen selv, og som en forutsetning for institusjonens opprettelse. Oppgavene kan ofte være flere og innbyrdes motstridende – i alle fall konkurrerende om budsjettmidler innenfor en gitt ramme. Det essensielle i denne forbindelse er at oppgavene er langsiktige og må oppfattes av institusjonen selv som faste, gitt av en overordnet politisk ledelse.

Hva skjer når behovet for de tjenester institusjonen leverer, varierer? Det naturlige er å bygge institusjonen opp/ned i samsvar med behovet for tjenestene. Det vil ikke være noe siktepunkt eller målsetting i seg selv at institusjonen for en hver pris skal overleve eller helst vokse.

Når det gjelder utførelsen av oppgavene, vil det være en klar forpliktelse for en institusjon å forsøke å arbeide så effektivt som mulig, dvs. bidra til en høyst mulig måloppfyllelse med et gitt ressursforbruk, eller til en gitt måloppfyllelse med lavest mulig ressursforbruk. Jo mer eksakt og konkret man kan stille opp målsetting og oppgaver, jo mer konkret kan man også formulere en slik effektivitetsmålsetting. En effektivitetsmålsetting som man på denne måte kommer frem til for offentlig virksomhet, er på mange måter parallell til de krav til ressursanvendelse som man stiller opp i privat virksomhet. Parallelliteten er imidlertid meget generell – det er kanskje heller snakk om et felles ideal for fornuftig ressursanvendelse. Når dette ideal skal settes ut i livet, er det ikke de samme metoder og teknikker som er aktuelle.

Hensikten med ovenstående er ikke å gi en uttømmende beskrivelse av forskjellen mellom privat og offentlig virksomhet, men å peke på enkelte momenter av betydning for våre konklusjoner.

Konsekvenser for de interne regnskaper

En konsekvens av ovenstående er at et kostnadsbærerregnskap i tradisjonell forstand har relativt mindre betydning – og i de fleste tilfelle vil være nokså uinteressant – for offentlig virksomhet. Dette henger sammen med kostnadsbærerregnskapets funksjon som instrument for bruk av lønnsomhetskriterier i snever forstand. En tilfredsstillende lønnsomhet må innkalkuleres i hver produsert vare eller tjeneste, samtidig som et øvre kostnadsnivå ikke må overskrides. Denne problemstilling er ikke relevant i offentlig virksomhet i samme grad. Dette betyr for det første at kostnadsbærerregnskap i tradisjonell forstand er lite aktuelt, og for det andre at en streng periodisering av utgifter til kostnader ikke er nødvendig for dette formål.

Når det gjelder ansvarssteds- og artsregnskaper, er disse aktuelle også i offentlig virksomhet. Ansvarsstedsregnskap er aktuelt i forbindelse med kontroll av effektiv ressursutnyttelse. Vi kom imidlertid frem til foran at en streng periodisering av utgifter vanligvis ikke er nødvendig ut fra formålet med disse typer regnskaper.

Når det gjelder avskrivninger, kom vi frem til at dette var særlig aktuelt i kostnadsbærerregnskapet og det eksterne regnskap. Kostnadsbærerregnskapet er som nevnt mindre relevant for offentlig virksomhet, og vi står da tilbake med det eksterne regnskap. Jeg påpekte imidlertid at i det eksterne regnskap var avskrivningenes funksjon å bidra til en korrekt formuesstilling og beskatningsgrunnlag. Beskatning er ikke aktuelt for offentlig virksomhet, og betydningen

av en nøyaktig formuesberegning blir mindre dersom en ser hele den offentlige virksomhet som en enhet, som antydet foran. Avkastningsberegninger er likeledes av mindre interesse, når det nå engang ikke er en målsetting for offentlig virksomhet å oppnå tilfredsstillende forrentning av kapitalen.

Programregnskap

Man kan spørre om behovene for interne regnskaper i den offentlige virksomhet vil være fullt oppfylt ved modifikasjoner av de regnskapstyper som er vanlig i det private næringsliv. Mitt svar er at dette neppe er tilfelle, og at det er utviklet en form for regnskap som tar direkte hensyn til den målsettings- og organisasjonsstruktur som særpreger offentlig virksomhet. Jeg tenker på det såkalte programregnskap, som for øvrig vanligvis knyttes til planleggings- og budsjetteringsprosessen under navnet programbudsjettering.

Programbudsjettering og programregnskap er lansert nettopp ut fra en innsikt i at tradisjonelle budsjetterings- og regnskapsprinsipper i privat virksomhet ikke gir tilstrekkelig oversikt og styringsmuligheter når de anvendes i offentlig virksomhet. Den grunnleggende idé er at budsjettering og regnskapsføring må ta utgangspunkt i en inndeling av virksomheten i formål eller oppgaver, som beskrevet foran. En formålsinndeling er imidlertid ikke tilstrekkelig. Til formålene eller oppgavene må knyttes konkrete aktiviteter eller tiltak som på forskjellig måte bidrar til å oppfylle vedkommende oppgave.

Den konkrete utforming av et programbudsjetteringssystem/programregnskap vil vanligvis begynne med å utarbeide en detaljert oppgavestruktur, og spesifisere de tiltak eller aktiviteter som går inn under hver enkelt oppgave. Summen av alle tiltak under en oppgave kalles et program – derav programbudsjettering/programregnskap.

Videre vil det måtte utarbeides en kontoplan – vanligvis i tillegg til den tidligere – som gjør det mulig å samle alle utgifter (eller kostnader) som kan henføres til ett og samme tiltak, på et særskilt kontonummer for tiltaket. Tiltaket må igjen knyttes til en oppgave, slik at man kan få en oversikt over alle utgifter fordelt på institusjonens oppgaver. Et slikt regnskap vil kunne inngå i et større system for planlegging og prioritering av statens oppgaver.

Programbudsjettering og programregnskap har allerede en ganske lang historie i Norge, markert bl.a. ved en offentlig utredning, se Programbudsjettutvalget (1972) og en stortingsmelding, se Finansdepartementet (1974). Det er i gang prøvevirksomhet av ganske betydelig omfang. Selv om de praktiske problemer i forbindelse med denne type budsjettering og regnskap ikke er fullstendig løst, må de grunnleggende ideer anses som et verdifullt utgangspunkt for den videre utvikling av budsjett- og regnskapssystemene i staten.

Vi skal ikke gå nærmere inn på de praktiske detaljer og vanskeligheter ved utarbeidelsen av slike regnskaper. Vi kan imidlertid kort peke på at man vanligvis kan få tilfredsstillende programregnskaper basert på utgiftsbegrepet eller endog utbetalinger/innbetalinger (kontantprinsippet). Det er imidlertid ingen klare, allment aksepterte retningslinjer på dette punkt. For så vidt kan også en form for avskrivninger tenkes å komme inn i programregnskapet.

Ideene bak programbudsjettering er for øvrig også anvendt i det private næringsliv, og er behandlet av enkelte forfattere (se f.eks. Vagn Madsen (1970)) i forbindelse med privat virksomhet, men ut fra en teoretisk og praktisk vurdering har de utvilsomt sin største verdi i offentlig virksomhet.

Konklusjon

Etter min mening vil de interne regnskaper i offentlig virksomhet på mange måter måtte avvike fra interne regnskaper i den private sektor. Den viktigste form for internt regnskap i offentlig virksomhet vil i fremtiden antakelig bli programregnskapet, som for øvrig med tiden kanskje også vil kunne bli det offisielle eksterne regnskap. I dette og eventuelle andre former for internregnskap er det mitt standpunkt at man bør kunne benytte seg av rene utgifter uten periodisering, dersom man ikke eksplisitt kan påvise nytten av å bruke kostnadsbegrepet.

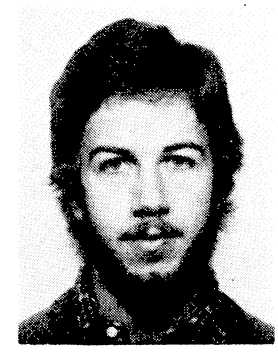
Programregnskapet kan i en viss forstand sies å være det offentliges versjon av det tradisjonelle kostnadsregnskap i privat virksomhet. I steden for at man i offentlig virksomhet konstruerer regnskapssystemer som bare er utbygninger eller tilpasninger av det tradisjonelle private kostnadsregnskap, kan det være mere verdifullt å ta utgangspunkt i ideene om programregnskap og arbeide videre med disse. Jeg tror det er ved videre arbeid etter disse linjer at man vil komme frem til de mest adekvate styringsinstrumenter for offentlig virksomhet.

De resonnementer og eksempler som er gitt skulle for øvrig gi en antydning om betydningen av at man ved konstruksjon av et regnskapssystem – og det gjelder antakelig både privat og offentlig virksomhet – foretar en kartlegging og analyse av informasjonsbehov og andre krav som stilles til regnskapssystemet. Det vil ellers alltid være en fare for at man konstruerer dyre og arbeidskrevende opplegg som gir unødig informasjon. Når det spesielt gjelder offentlig virksomhet, er det nødvendig å ha forskjellene mellom offentlig og privat virksomhet klart for øyet, slik at man ikke konstruerer systemer ut fra en irrelevant problemstilling.

REFERANSER:

Vagn Madsen (1970): Budgetering, Teknisk forlag, København.
Programbudsjettutvalget (1972): NOU 1972:5 – Programbudsjettering, Universitetsforlaget, Oslo.
Finansdepartementet (1974): St.m. nr. 37 (73–74) – Om den videre utvikling av statens budsjettsystem.

En vurdering av den samfunnsøkonomiske lønnsomhet ved vannkraftprosjekt. Bingsfoss.[1])



AV
EXAM.OECON. ØYSTEIN OLSEN
SOSIALØKONOMISK INSTITUTT,
UNIVERSITETET I OSLO

Med utgangspunkt i kostnads-nytteanalyse drøftes det hvorvidt igangsettelse av et konkret vannkraftprosjekt, Bingfossen, er samfunnsmessig lønnsomt. Ved to ulike forutsetninger om pris på elektrisk kraft kommer man fram til at det mangler mye på at utbyggingen vil gi positiv nåverdi.

Disse konklusjonene vil kunne endres hvis kraftprisen stiger sterkt i forhold til den gjennomsnittlige prisstigning, men i siste avsnitt blir det vist at en konklusjon om positiv nåverdi, kan endres dersom man trekker inn miljøkostnadene.

1. Innledning.

En kostnads-nytteanalyse innebærer grovt sagt å jamføre framtidige inntekts- og utgiftsstrømmer ved et eller flere investeringsprosjekter. Foruten vanskeligheter med kvantifisering og vurdering av alle relevante variable skaper det særlige problemer å måtte sammenligne inntekter og kostnader på ulike tidspunkt. Dette spørsmål ble grundig drøftet i Johansen (1967), hvor det vises at nåverdien av alle framtidige virkninger fra et prosjekt under visse forutsetninger er egnet som investeringskriterium. Utgangspunktet er en bestemt klasse preferansefunksjoner, hvor bare konsumet inngår som argument. Virkninger av et prosjekt blir beskrevet ved endringer i en gitt optimal konsumutvikling (kalt *referansebanen*). Problemet blir dermed å undersøke om det aktuelle prosjekt tilhører det optimale sett av investeringsbeslutninger.

Denne artikkelen er en *anvendelse* av nåverdikriteriet for å vurdere om bygging av et kraftverk kan sies å være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Av ovenstående følger at positiv nåverdi for et enkeltprosjekt er et nødvendig vilkår for at den plan kraftutbyggingen foregår etter kan være optimal. Men dersom nåverdien av prosjektet er negativ kan man ikke generelt konkludere med at investeringen ikke bør foretas. Endringer «andre steder» i planen for kraftutbygging kan gjøre at «vårt» prosjekt viser seg å være lønnsomt. Det man imidlertid kan si er at dersom utbyggingsplanen ikke endres på «andre punkter», *så* vil positiv nåverdi være et nødvendig vilkår for igangsettelse. Dette vil være problemstillingen i den videre drøfting og må has for øye når vi skal trekke de endelige konklusjoner.

2. Modellen.

I dette avsnitt skal vi kun veie verdien av kraftproduksjonen mot de kostnader som greit lar seg presisere ut fra anslag i konsesjonssøknaden. Under et seinere punkt skal vi så føre inn de miljøkostnader som prosjektet fører med seg (visse miljøkostnader blir imidlertid regnet med i anslaget for anleggskostnadene).

Den konkrete utformingen av nåverdikriteriet som vil bli brukt er basert på et opplegg utført av A. Rødseth (Rødseth, 1975). Nåverdien av virkningene av et prosjekt kan, når man regner med kontinuerlig tid, uttrykkes ved:

$$K = \int_0^\infty (p(t)x(t) - k(t) - d(t))e^{-\varrho t}\,dt \tag{1}$$

Definisjon av variable.

$x(t)$ = kraftproduksjonen i det aktuelle prosjekt på tidspunkt t.
$p(t)$ = pris pr. enhet av $x(t)$.
$k(t)$ = anleggskostnader på tidspunkt t.
$d(t)$ = driftskostnader på tidspunkt t.
ϱ = «den samfunnsmessige kalkulasjonsrente».

Øystein Olsen studerer ved Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo. Han ble Exam.oecon. i 1974.

[1]) Artikkelen er et sammendrag av min spesialoppgave til sosialøkonomisk embedseksamen. Under arbeidet er jeg blitt veiledet av dosent Steinar Strøm.

Under avsnittet om datamaterialet skal vi komme nærmere inn på hvordan de forskjellige variable skal måles, m. m.

I uttrykket (1) referer $t=0$ seg til det tidspunkt da anleggsvirksomheten starter.

I tråd med det som ble sagt innledningsvis bør nå prosjektet godtas dersom $K > 0$.. Med følgende forutsetninger:

a) $p(t) = p(t+1)$
b) $x(t) = x(t+1)$
c) $d(t) = d$
d) $p(t)x(t) = \overline{px}$, kan dette kriteriet omformes til:[2])

$$(2) = \int_{T_1}^{T_1+1} p(t)x(t)dt = \overline{px} > \left\{ \int_0^{T_1} k(t)e^{-\varrho(t-T_1)}\,dt \right\} / \left\{ \varrho^{-1}(1 - e^{-\varrho(T_2-T_1)}) \right\} + \overline{d}$$

Det er her forutsatt at anleggsvirksomheten varer fra tidspunkt 0 til T_1, som er det tidspunkt da produksjonen tar til. $T_2 \div T_1$ er den økonomiske levetida for anlegget.

Innholdet i de to første forutsetningene over er at kraftprisen og produksjonen svinger innen hver periode, men ikke fra periode til periode. Sesongvariasjoner er et grunnleggende trekk ved kraftproduksjon, bl. a. som følge av skift i etterspørselen. c) er en forutsetning om konstante driftskostnader, og d) uttrykker en antagelse om at «produksjonsverditettheten» er konstant.

Høyresiden i ulikheten i (2) er summen av de konstante driftskostnader og en viss andel av anleggskostnadene. Denne andelen er gitt ved

$$(3) \qquad 1/\varrho^{-1}(1 - e^{-\varrho(T_2-T_1)})$$

og vil fra nå av bli kalt «årskostnadsfaktoren».

Venstresiden i ulikheten angir inntekten av produksjonen det første driftsåret. Med de forenklinger som er gjort blir denne årsinntekten konstant lik $\overline{px}$. Som konklusjon får vi dermed at nåverdikriteriet anvendt på kraftproduksjon krever at årsinntekten må være større enn årlig driftskostnader pluss en viss andel av de totale investeringsutgifter.

Ytterligere en tolkning kan fås ved å sette høyresiden i (2) lik L, som gir: $\overline{px} > L$ eller

$$(4) \qquad \overline{p} > L/\overline{x}.$$

Av dette framgår hvorfor (2) blir kalt langtidsgrensekostnadskriteriet. (4) sier at den årlige gjennomsnittlige kraftprisen må være større enn langtidsgrensekostnaden (= gjennomsnittskostnaden i et marginalt utbyggingsprosjekt).

[2]) Jfr. Rødseth (1975), hvor det også er foretatt en nærmere drøfting av forutsetningene a) – d) over.

3. Datamateriale.

Vi skal nå gå over til å drøfte hvordan de variable som inngår i nåverdiberegningene faktisk skal tallfestes. Det er da først nødvendig å se nærmere på hvordan markedet for elektrisk kraft fungerer.

3.1. Kort beskrivelse av markedet for elektrisk kraft.

Elektrisitetsproduksjonen i Norge i dag er fordelt på statlige, kommunale og private kraftverk. Ca. 85% av produksjonen foregår i statlig og kommunal regi. Ut fra dette kan man slutte at myndighetene har sterk innflytelse på kraftmarkedet. Ytterligere et par forhold forsterker dette. For det første foregår kraftomsettingen gjennom et distribusjonssystem. Mesteparten av dette er eid av kommunale verk. Videre kan man peke på at alle kraftverk som ønsker å produsere/omsette kraft må ha innvilget konsesjon fra Stortinget.

I kontrakter om kraftleveranser skilles det mellom *fastkraft* (prima kraft) og *tilfeldig kraft*. Skillet har med leveringssikkerhet å gjøre og stammer fra den usikre tilgangen på vann. Når det i kontrakter fastsettes forskjellig pris på disse to krafttypene, kan dette sies å være én måte å ta hensyn til usikkerhet på.

Et annet skille som blir av betydning når priser skal velges, er skillet mellom *vinterkraft* og *sommerkraft*. Sesongmessige skift i etterspørselen gir seg utslag i kraftprisen.

Til slutt noen bemerkninger om skillet mellom *effekt* og *energi*, som er viktig å opprettholde når man skal vurdere nytten av et kraftverkprosjekt. Effekten måler intensiteten i energistrøm, dvs. energimengde pr. tidsenhet. Når det bygges et kraftverk, installeres maskiner med en viss *effektkapasitet* (angir maksimal belastning). Et problem er hvordan denne kapasiteten skal vurderes. For å øke den totale effektkapasiteten i forsyningssystemet behøver man ikke bygge nye kraftverk; man kan i stedet installere tilstrekkelig kapasitet i allerede eksisterende verk. NVE har mulighet til å regne ut differansen i kostnader for disse to alternativene. Rødseth kaller denne differansen for *effektkreditt*. Vi skal regne denne som en relevant inntektspost i de følgende beregninger.

3.2. Kalkulasjonspriser for elektrisk kraft.

For bruk av nåverdikriteriet (og generelt ved kostnads-nytteanalyser) trenger vi for ethvert tidspunkt et sett av relative priser som gjenspeiler konsumentenes marginale avveiinger og samtidig representerer produksjonsmessig alternativkostnad. Ut fra kjennskap til velferdsteori og generell markedsteori vil man kunne argumentere for at *observerte markedspriser* under visse betingelser reflekterer disse to forholdene. Som sagt er kraftprisen fastsatt av det offentlige, men dette forhindrer ikke at myndighetene kan fastsette en pris som leder til optimal tilpasning. De som argumenterer for at kraftprisen bør settes lik

langtidsgrensekostnad, gjør dette nettopp ut fra synspunktet at det offentlige bør sørge for en optimal fordeling av ressursene. Til dette kan det bemerkes at det vil være uenighet om hva som er *samfunnsmessig* grensekostnad. Som sagt beregnes denne som gjennomsnittskostnaden i et nytt (marginalt) kraftverk. Dersom det i slike beregninger ikke tas hensyn til virkninger på miljø, distriktsutbygging m. m., er det lite sannsynlig at de konkrete tall man finner i offentlige dokumenter faller sammen med «sosial langtidsgrensekostnad». Slike forhold kan være en begrunnelse for ikke å sette prisen lik det som oppgis som langtidsgrensekostnad.

En annen begrunnelse for det samme kan være følgende: Fra velferdsteorien vet vi at paretooptimum ikke er en tilstrekkelig betingelse for maksimal velferd, og at det kan tenkes mange ikke-paretooptimale punkter som er å foretrekke framfor en bestemt paretooptimal situasjon. Mot dette kan det hevdes at paretobetingelsene er nødvendige vilkår for velferdsmaksimum, og at ethvert «paretopunkt» kan nås ved en passende justering av inntektsfordelingen. Men i praksis kan det tenkes institusjonelle skranker på hvilke situasjoner økonomien kan frambringe, slik at en ikke-paretooptimal situasjon faktisk blir å foretrekke.

I flere offentlige dokumenter kan man finne tegn som tyder på at slike forhold har gjort seg gjeldende i prispolitikken. Nå kan det tilføyes at hva som er «institusjonelle skranker» selvfølgelig kan diskuteres. Ofte er det rette navnet på dette «mangel på politisk vilje». Spesielt kan man hevde det synspunkt at kraftprisen er lite egnet som middel til å styre inntektsfordelingen, og at man heller bør regulere denne med andre, mer effektive midler. Vi skal ikke her ta noe prinsipielt standpunkt til hva som er «riktig» pris. I stedet skal vi gjennomføre beregningene med to, alternative forutsetninger om kalkulasjonspris, nemlig følgende:

A: prisen settes lik *observert markedspris*, faktisk fastsatt av det offentlige.

B: prisen settes lik den *langtidsgrensekostnad* som framgår av beregninger foretatt i NVE.

3.3. Nærmere om de to prisalternativene.

Alternativ A:

Vi skal her følge opplegget til Rødseth og ta utgangspunkt i *engrospriser til alminnelig forsyning* som kalkylepriser. Som nevnt vil vi skille mellom priser for fastkraft og tilfeldig kraft. Statskraftverkene har storparten av salget av fastkraft på engrosmarkedet, slik at man kan ta utgangspunkt i de priser som gjelder for levering fra disse. Engrosmarkedet er først og fremst valgt fordi strukturen her er mer oversiktlig enn på detaljmarkedet. Mot dette kan det hevdes at det er detaljprisene som gjenspeiler konsumentenes marginale avveiinger.

Av tabell 1. framgår de *energipriser* som gjelder fra 1.1.76.

Tabell 1. *Statskraftverkenes energipriser på leveranser av fastkraft til alminnelig forsyning, i øre/kwh.*

Tidsrom	U.avgift	M.avgift
Vinter	3,50	4,50
Sommer	1,75	2,75

I tabellen over er i høyre rubrikk plusset på elektrisitetsavgiften som i dag er på 1.0 øre/kWh. Det er disse tall som skal brukes som kalkylepriser.

Når det gjelder priser på tilfeldig kraft, finnes det ingen faste tariffer. Ut fra en samfunnsmessig vurdering bør imidlertid tilfeldig kraft (pga. lavere leveringssikkerhet) vurderes lavere enn fastkraft. I St. prp. 81 (1975/76) foreslår departementet at såkalt ikke-garantert kraft (som visstnok skal ligge et sted mellom fastkraft og tilfeldig kraft mht. leveringssikkerhet) bør vurderes 25% lavere enn fastkraft. Vi kan derfor anta at vi ikke vurderer den tilfeldige kraften for lavt dersom prisen settes lik 75% av fastkraftprisen. Tabell 2 viser hvilke kalkylepriser vi alt i alt kommer fram til for elektrisk kraft ved dette alternativ:

Tabell 2. *Kalkulasjonspriser for elektrisk kraft. Markedspriser (engros-salg) i øre/kWh.*

Årstid	Fastkraft	Tilfeldig kraft
Vinter	4,50	3,38
Sommer	2,75	2,16

Prisene over er basert på prisnivå årsskiftet 75/76. Som antydet i modellen skal vi (foreløpig) forutsette at de relative priser holder seg konstante i den tidsperioden vi betrakter (tidspunkt 0 til T_2). Inflasjon er tatt hensyn til ved at ϱ er realrenten.

Alternativ B:

Langtidsgrensekostnadsprinsippet er uttalt som målsetting i de fleste offentlige dokumenter som berører spørsmålet om pris på elektrisk kraft. Som nevnt er dette begrunnet med den totale ressursdisponering i samfunnet. Siste offentliggjorte tall for langtidsgrensekostnad ble gitt i St. prp. 85 (1973/74). Kostnadsriktige energipriser for fastkraft til alminnelig forsyning ble der oppgitt til 3.8 øre/kWh i vinterperioden og 1.9 øre/kWh for sommeren. Prisnivå for disse beregningene var høsten 1971. I seinere offentlige utredninger er langtidsgrensekostnad bare oppgitt som «resulterende gjennomsnittspris», altså ikke

splittet opp i effekt- og energiledd og heller ikke på årstid. Med en kostnadsstigning i bygge- og anleggssektoren på 15–20% fram til 1.1.76, har vi kommet fram til en gjennomsnittspris på ca. 8.0 øre/kWh, dvs. at denne har steget med 78% fra årsskiftet 71/72. For å komme fram til rene energipriser skal vi anta at disse har beveget seg parallelt med gjennomsnittet.

På samme måte som under alternativ A vil vi regne prisen på tilfeldig kraft som 75% av fastkraftprisen. Et «fullstendig prissett» for alternativ B blir dermed som vist i tabell 3.

Tabell 3. *Kostnadsriktige energipriser i øre/kWh. Prisnivå 1.1.76.*

Årstid	Fastkraft	Tilfeldig kraft
Vinter	6,76	5,18
Sommer	3,38	2,54

Foreløpig skal vi også i dette alternativet anta at de relative priser holder seg konstante i den perioden vi betrakter. Relevansen i en slik forutsetning vil avhenge av framtidige tilbuds- og etterspørselsforhold.

3.3. Andre data.

(i) Anleggs- og driftskostnader:

Tall for anleggskostnader er hentet fra konsesjonssøknaden. Det er der regnet med renter i anleggstida, som er en relevant kostnadspost i analysen *fordi referansetidspunktet er* T_1. Renten som er brukt *(r)*, er 7,5% og avviker fra den kalkulasjonsrente, ϱ, som vi skal benytte i analysen. For å foreta en enkel korrigering av dette skal vi anta at «investeringstettheten», $k(t)$ er konstant lik $\bar{k}$. De totale kapitaliserte anleggskostnader, A_1, blir da:

$$A_1 = \bar{k} \int_0^{T_1} e^{-r(t-T_1)}\, dt \quad \text{dvs. } \bar{k} = A_1 r/(e^{rT_1} - 1)$$

«Riktige» kapataliserte anleggskostnader, A_2 ville være lik:

$$A_2 = \bar{k} \int_0^{T_1} e^{-\varrho(t-T_1)}\, dt =$$

$$A_1 r(e^{rT_1} - 1)^{-1} \int_0^{T_1} e^{-\varrho(t-T_1)}\, dt,$$

som igjen betyr:

$$(5) \qquad A_2 = r\varrho^{-1}(e^{\varrho T_1} - 1)(e^{rT_1} - 1)^{-1} A_1$$

Med $r = 7{,}5\%$, $\varrho = 10{,}0\%$ og en anleggsperiode på *tre* år får vi at det kan være grunn til å korrigere de oppgitte neddiskonterte investeringsutgifter med en faktor på 1.05.

Det er vanlig i beregninger av denne art å regne med at årlige driftsutgifter i et kraftverk utgjør ca. 1% av de totale anleggskostnader. Dette skal også vi gjøre.

(ii) Den samfunnsmessige kalkulasjonsrente:

Mye av debatten omkring samfunnets kalkulasjonsrente bygger på den før nevnte artikkel av L. Johansen. Under visse forutsetninger kommer man der fram til følgende uttrykk: $\varrho = r_s + (-\ \check{u})G$, hvor r_s er en «subjektiv rente», $\check{u}$ en konstant grensenyttefleksibilitet og G konsumets vekstrate langs den såkalte referansebanen. Dette gir en direkte metode til å tallfeste renten ϱ. Andre, mer indirekte, metoder bygger ofte på at det foregår en optimal fordeling på konsum og investering «ellers» i økonomi, slik at man kan gjøre bruk av observerbare rente-/avkastningsrater. Selv om det kan herske uenighet om hvilken metode som er best egnet, har de fleste forfattere som har drøftet dette spørsmålet kommet fram til at myndighetene bør sørge for å bruke samme rente i ulike investeringsprosjekt. Som et ledd i å oppnå mest mulig konsistent planlegging sendte finansdepartementet i 1975 et rundskriv til alle departementer med retningslinjer for rentens størrelse. Man gikk inn for en rente på 10% som hovedalternativ. En slik kalkylerente er også tidligere benyttet i større arbeider, for eksempel Norsk Vegplan (1970), og 10% rente blir også brukt i beregninger over langtidsgrensekostnad i NVE. Vi velger derfor å bruke 10% som kalkulasjonsrente.

(iii) Tidshorisonten:

Det er her anleggets økonomiske levetid som skal legges til grunn. Til nå har man bygget på uttalelser fra Statens Energiråd (1969) hvor det antas at vannkraftverk har en levetid på 40 år. Dette anslag vil i det følgende bli benyttet for perioden T_2—T_1.

Det kan her bemerkes at spørsmålet om horisont bør ses i nøye sammenheng med valg av kalkulasjonsrente. Dersom denne er høy, vil virkninger lagt inn i framtida bli tillagt liten vekt, noe som kan forsvare det å ha en kort horisont. Med lavere rente vil langsiktige virkninger veie tyngre.

(iv) Effektkreditt:

Effektkreditt ble over definert som den verdi effektinnstallasjonen skal tillegges. Også denne «prisen» er det vanskelig å finne anslag for til «dagens»prisnivå, som sagt er det «resulterende grensekostnad» som går igjen i de fleste nyere publikasjoner. Vi skal her ta utgangspunkt i NVE (1974). Det antydes der en «effektpris på produksjonsledd» på 50—70 kr./kWår, ved prisnivå 1973. Ved igjen å regne med en årlig kostnadsstigning på 15—20% «ender» man på ca. 100 kr./kWår. Dette anslag skal vi bruke til vurdering av effektinnstallasjonen i det aktuelle prosjekt.

4. Beregningsresultater. Konklusjoner.

Prosjektet vi skal studere er utbyggingen av Bingsfossen. Bingsfossen er en del av Glomma, og ligger ved Sørumsand i Akershus fylke. Så tidlig som i 1943 ble det utarbeidet en plan for utbygging av fossen. Planarbeidet ble gjenopptatt våren 1974, konsesjonssøknad sendt inn, og etter en del debatt på lokalplanet ble utbygging endelig vedtatt og påbegynt høsten 1975.

4.1 Inntekter av produksjonen ved Bingsfoss.

For å beregne nettoproduksjonen i Bingsfoss har man benyttet en simuleringsmodell i NVE, hvor samtlige kraftverk i Sør-Norge er representert i samkjøring. Videre har man i produksjonsberegningene antatt at Jotunheimen blir bygd ut mot øst.

Med de forutsetninger om priser som ble gjort i avsnitt 3. kan det forventes inntekter av produksjonen det første driftsåret som vist i tabell 4.

Tabell 4. *Inntekter av energiprdoduksjonen ved Bingsfoss ved ulike forutsetninger om priser.*

Krafttype	Produksjon i mill. kWh[3])	Alternativ A		Alternativ B	
		Pris i øre/kWh	Innt. pr. år i mill. kr.	Pris i øre/kWh	Innt. pr. år i mill. kr.
Fastkraft, vinter	90	4,50	4,05	6,76	6,08
Fastkraft, sommer	75	2,75	2,16	3,38	2,54
Tilf.kraft, vinter	8	3,38	0,27	5,18	0,46
Tilf.kraft, sommer	7	2,16	0,15	2,54	0,18
Total	180		6,63		9,21

Effektinnstallasjonen i Bingsfoss er beregnet til 32,7 MW (= 32 700 kW). Med en årlig effektpris på 100 kr./kWår, gir dette en årlig tilleggsinntekt på 3,27 mill. kr. for begge prisalternativene.

Tabell 5. *Samlede årsinntekter ved Bingsfoss. Mill. kr.*

Inntektsart	Alternativ A	Alternativ B
Energiproduksjon	6,63	9,21
Effektkreditt	3,27	3,27
Total	9,90	12,48

[3]) Kilde Akershus Elektrisitetsverk (1975) i litteraturlisten. Det er antatt at fordelingen av produksjonen på fast- og tilfeldig kraft (som ikke er oppgitt spesielt for Bingsfoss) vil være den samme som for hele Jotunheimenutbyggingen.

4.2. Kostnader ved prosjektet.

Som nevnt skal vi her nøye oss med å bygge på de kostnader som er oppgitt i konsesjonssøknaden samt i tillegg regne med årlige driftskostnader.

Et spesielt problem ved vurdering av kraftverksprosjekter er at en del av prosjektene kommer i drift i «anleggsperioden». Bingsfoss vil fullt ferdig bestå av *tre* agregater, men disse vil komme i gang på ulike tidspunkt. Vi skal her kun vurdere produksjonen med hele anlegget i drift, produksjon før dette referansetidspunkt (T_1) kan regnes som fradrag i anleggskostnadene. Vi skal forutsette at produksjonen «skjer jevnt», dvs. har konstant produksjonstetthet. Med følgende symboler —

$\bar{x}^1$ = produksjonstetthet med ett aggregat
$\bar{x}^2$ = produksjonstetthet med to aggregater
V^1 = kapitalisert verdi av $\bar{x}^1$
V^2 = kapitalisert av $\bar{x}^2$
T^1 = det tidspunkt da første aggregat kommer i drift
T^2 = det tidspunkt da andre aggregat kommer i drift
T^3 = T_1 = det tidspunkt da hele anlegget er i drift

— fås følgende kapitaliserte verdi, V, av produksjonen i «anleggsperioden»:

$$(6) \quad V = V^1 + V^2 = \int_{T^1}^{T^2} \bar{p}\bar{x}^1 e^{-\varrho(t-T_1)}\, dt + \int_{T^2}^{T^3} \bar{p}\bar{x}^2 e^{-\varrho(t-T_1)}\, dt$$

Ved beregningen av V blir det regnet som om hele produksjonen består av fastkraft, videre blir produksjonen i perioden T^2—T^1 vurdert til vinterpris og produksjonen i perioden T^3—T^2 til sommerpris.

Totale anleggskostnader (A_1) ved Bingsfoss er ved prisnivå 1.1.76 anslått til 186 mill. kr., renter i anleggstida medregnet. Ved å korrigere for bruk av «feil rente» finner vi størrelsen A_2. Ved å trekke fra verdien av «delproduksjonen», kommer vi fram til de totale utbyggingskostnader, A_3, som skal sammenlignes med inntektene av produksjonen. Den før nevnte «årskostnadsfaktoren» blir, med 10% kalkulasjonsrente, lik 11,2% (driftskostnader medregnet).

Sammenligner man tabell 6 med inntektstallene i tabell 5, ser man at det for begge prisalternativene mangler mye for at utbyggingen av Bingsfossen, ut fra de forutsetninger som er gjort, kan sies å være

Tabell 6. *Korrigerte anleggskostnader samt årskostnader ved Bingsfoss. Mill. kr.*

Prisalternativ	A_1	A_2	V	A_3	Årskostnader
A	186,0	195,3	3,3	192,0	21,5
B	186,0	195,3	4,6	190,7	21,3

samfunnsmessig lønnsom. Selv om man legger (dagens)langtidsgrensekostnad til grunn ved vurderingen av kraftproduksjonen, vil inntektene bare dekke litt over halvparten av kostnadene. Imidlertid må man ikke glemme det vi var inne på innledningsvis: Negativ nåverdi betyr kun at prosjektet ikke er lønnsomt dersom den totale utbyggingsplan forøvrig ikke endres.

4.3. Virkninger av stigende kraftpris.

Vi skal på en enkel måte forsøke å ta hensyn til økende relativ kraftpris. Vi antar at denne vokser eksponensielt med en rate $\alpha > 0$, altså:

$$(7) \qquad p(t) = p_o e^{\alpha t}$$

hvor p_o er den prisen som gjelder «i dag». For å forenkle regningen skal vi anta at kraftprisen holder seg konstant fram til startstidspunktet for hele anlegget, for så å vokse med 100 α% *utover* «den alminnelige inflasjonen». Igjen vil vi forutsette at produksjonen, $x(t)$, er konstant lik $\bar{x}$. Kravet om positiv nåverdi får dermed formen:

$$(8) \quad p_o\bar{x} > \frac{\int_0^{T_1} k(t)e^{-\varrho(t-T_1)}dt}{(\varrho-\alpha)^{-1}(1-e^{-(\varrho-\alpha)(T_2-T_1)}} + \frac{(\varrho-\alpha)(1-e^{-\varrho(T_2-T_1)})}{(1-e^{-(\varrho-\alpha)(T_2-T_1)})}\bar{d}$$

Vi ser at i tilfellet med stigende kraftpris har vi kommet fram til et tilsvarende kriterium som under punkt 2., at inntekten det første driftåret må overstige en viss andel av de totale kostnader. Av (8) ses at strengt tatt burde vi her foreta en korreksjon av driftskostnadene i forhold til modellen i avsnitt 2. Dette skal vi imidlertid avstå fra, dvs. vi skal fremdeles regne årlige driftskostnader som én prosent av de totale investeringsutgifter. Den eneste forskjellen fra modellen i avsnitt 2. blir dermed «årskostnadsfaktoren». *Stigende relativ elektrisitetspris virker i dette tilfellet helt enkelt som en reduksjon i kalkulasjonsrenten i årskostnadsfaktoren.*

Denne kan skrives:

$$\varrho/(1-e^{-\varrho(T_2-T_1)} = f(\varrho)$$

Det kan vises at $f(\varrho)$ er en stigende funksjon av ϱ, følgelig vil en reduksjon i kalkulasjonsrenten (eller økende kraftpris) føre til at den andel av investeringsutgiftene som produksjonen det første driftsåret minst skal dekke, *avtar*. Dersom raten α er «tilstrekkelig» høy, vil de konklusjoner som ble trukket i avsnitt 4.2. endres for begge prisalternativene.

Vi skal se litt nærmere på hvor sterkt prisstigningen må være for at konklusjonene skal endres. Årskostnadsfaktoren må i så fall være mindre enn en kritisk faktor

$$b = \left(\frac{\text{inntekter 1. driftsår}}{\text{totale anleggskostnader}} \quad 100 \div 1\right)\%$$

I alternativ A får vi at denne kritiske verdien er: $b_A = 4{,}2\%$, og i tilfelle B: $b_B = 5{,}6\%$.

Ved å sette årskostnadsfaktoren lik hhv. b_A og b_B finner vi hva α minst må være for at nåverdien skal bli positiv. Med en slik framgangsmåte kom vi fram til en kritisk verdi for prisstigningstakten i tilfelle A på $\alpha_A = 7{,}1\%$, og for alternativ B: $\alpha_B = 5{,}2\%$. Dersom den *relative* pris på elektrisk kraft stiger med mer enn disse grenseveridene, vil, ut fra våre forutsetninger, prosjektet være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Det er vanskelig å si noe om relevansen i en slik utvikling, men det kan bemerkes at det her er antatt en eksponensielt stigende pris. Dersom prisstigningen «flater ut», må vekstraten «i dag» være høyere enn α_A og α_B for at nåverdien skal bli positiv.

4.4. Et tilfelle med positiv nåverdi.

NVE's bruk av nåverdikalkyler består, grovt sagt, i at det forutsettes en gitt utvikling i energietterspørselen som man søker å tilfredsstille å billigste måte, altså kostnadsminimalisering. Med et slikt utgangspunkt vil en samfunnsmessig vurdering av produksjonen i et kraftverk kunne skje ved den såkalte *indifferenskostnaden,* som er kostnaden ved å skaffe samme energimengde på alternativ måte. En slik beregning er foretatt spesielt i forbindelse med Bingsfossprosjektet av Elektrisitetsavdelingen i NVE. Man kom der fram til en «nyttefaktor» (egentlig burde denne faktoren hete «Alternativkostfaktoren» på 1.02. Men faktiske anleggskostnader på 186 mill. kr. tilsvarer dette en verdi på 190 mill. kr., dvs. at prosjektet framstår med en positiv nåverdi på 4 mill. kr. (fra nå av skal vi se bort fra de korreksjoner av investeringsutgiftene som ble foretatt i avsnitt 4.2. Dersom vi hadde regnet med disse, ville «nyttefaktoren» blitt redusert med omkring 1,00, altså nåverdi lik 0).

Det metodemessige utgangspunkt i våre nåverdiberegninger er ikke kostnadsminimalisering, men *maksimering av «sosialt overskudd»*. Det tas ikke utgangspunkt i en gitt totalproduksjon, opplegget går snarere ut på å undersøke om planen for kraftutbygging er optimal. Vi undersøker om den totale produksjonen er for stor eller for liten. Vi drøfter *ikke*, som NVE, om en gitt kraftproduksjon blir produsert på billigste måte.

Det resultatet vi er kommet til, er at det trengs en voksende relativ kraftpris for at prosjektet kan sies å tilhøre en optimal utvikling. En nettonytteverdi på 4 mill. kr. (resultatet av NVE's undersøkelser) vil «oversatt» til vårt opplegg, kreve en høyere prisstigningstakt enn α_A og α_B foran. Med samme framgangsmåte som under 4.3. får vi nærmere bestemt at elektrisitetsprisen i så fall må vokse med en rate $\alpha'_A = 7{,}3\%$ i tilfelle A og $\alpha'_B = 5{,}6\%$ i alternativ B. Dette vil være bakenforliggende forutsetninger i neste avsnitt der vi skal se på betydningen av å trekke inn miljøkostnader i analysen.

5. Vurdering av utbyggingsområdet som natur /rekreasjonsgode.

En del miljøkostnader ved kraftutbygging blir anslått rettslig i forbindelse med behandlingen av konsesjonssøknaden, for eksempel erstatning for grunnervervelser og tapte inntekter av næringsvirksomhet i området. Slike erstatninger er tatt med i utbyggingskostnadene for Bingsfoss. I tillegg til slike «kvantifiserbare» miljøkostnader vil en utbygging kunne ha ytterligere skadevirkninger på området som natur-/rekreasjonsgode. Det er dette spørsmålet vi skal se på her.

Som man kunne vente, er det delte meninger om dette når det gjelder Bingsfossen. Utbyggerne mener at prosjektet kan utformes slik at rekreasjonsverdien stort sett vil bli bevart, mens ulike naturverninteresser har motsatt syn og følgelig er negativ til utbygging. På lokalplanet er det dannet en «aksjonskomite» som skal arbeide for bevaring av fossen, 1 154 underskrifter er samlet inn til støtte for dette syn. Uten å ta noe prinsippielt standpunkt til spørsmålet kan man konstatere at det foreligger en *interessekonflikt* mellom forskjellige grupper i forbindelse med utbyggingen av området. Dette vil danne grunnlaget for den videre drøfting.

Utgangspunktet for analysen under dette punkt er altså at utbyggingsområdet har (hadde) en alternativ anvendelse, nemlig å bli liggende urørt. I så fall skal vi anta at området «produserer» en konstant strøm av natur-/rekreasjonstjenester, $\bar{y}$ ($\bar{y}$ kan eventuelt tolkes som differansen i strømmen av naturtjenester i de to anvendelsene). $q(t)$ er den relative «pris» på $\bar{y}$ på tidspuntk t, dvs. den sum «folk» (de personer som er interessert i bevaring av fossen) er villige til å betale for tjenestene. Ved utbygging vil man gå glipp av inntektsstrømmen $q(t)\bar{y}$. I stedet får man inntekter fra kraftproduksjonen mot å «ofre» reale ressurser i form av utbygging. Dermed kommer man fram til nettonytteverdi ved utbyggingsalternativet. Det er dette tilfellet vi har analysert i foregående avsnitt. For at det i det hele tatt skal være interessant å trekke inn miljøkostnader bør nåverdien ved utbygging være positiv. Vi skal derfor ta utgangspunkt i den beregning som er foretatt i NVE, dvs. *forutsette* at neddiskontert verdi ved utbygging, V^u, er 4 mill. kr. Under forrige avsnitt så vi at dette krever at prisen på elektrisitet stiger med 5—7% pr. år i forhold til det generelle prisnivå.

Med dette utgangspunkt vil nå problemstillingen være å finne ut hvor store miljøkostnadene må være for at prosjektet ikke skal være samfunnsmessig lønnsomt. Dersom V^n er verdistrømmen av naturtjenester kan denne problemstillingen presiseres ved: $V^n > V^u$. Nedre grense for hva strømmen av naturtjenester må være verdt, blir da bestemt av betingelsen

$$(9) \qquad V^n = V^u.$$ [4]

Et problem er nå hvordan den hypotetiske «pris» på natur kan tenkes å bevege seg over tida. For en grundig analyse av dette spørsmål burde man operert med en omfattende dynamisk modell, hvor spesielt etterspørselsrelasjoner for naturtjenester inngår. Et relativt enkelt opplegg til en slik analyse er skissert i Rødseth og Strøm (1974). Under visse forutsetninger konkluderes det der med at økonomisk vekst kombinert med teknisk framgang og befolkningsøkning medfører at den relative «pris på naturgoder» vil øke over tida. Uten å gå nærmere inn på problemet skal vi *forutsette* at dette er tilfelle, mer presist vil vi anta at tidsutviklingen for q kan beskrives ved:

$$q(t) = q_o e^{\beta t} .$$

q_o er «miljøprisen» på tidspunkt o, og β er den positive relative vekstraten. Verdistrømmen av naturtjenester, V^n, regnet til tidspunkt T_1 (diskonsteringstidspunktet) blir nå:

$$(10) \quad V^n = \int_o^{T_2} q(t)\bar{y}e^{-\varrho(t-T_1)}\, dt =$$

$$q_o\bar{y}\, e^{\varrho T_1} \int_o^{T_2} e^{(\beta-\varrho)t}\, dt$$

Igjen ser man at en eksponensielt voksende pris fører til en reduksjon i kalkulasjonsrenten. I den grad et prosjekt av den typen vi ser på kan sies å være irreversibelt burde vi ha regnet med uendelig tidshorisont i (10). På den annen side er det antagelig for drøyt å regne med fullstendig irreversibilitet. På lang sikt kan det tenkes at man vil være i stand til å reparere (noe av) skaden som blir påført naturen. Dette vil imidlertid medføre nye kostnader.

Av (10) fremgår at den nytten området ville ha tilført samfunnet i anleggsperioden blir kapitalisert opp til tidspunt T_1, nytten framover blir neddiskontert. Innsetting av uttrykket (10) i betingelsen (9) gir:

$$(10) \qquad q_o\bar{y} = V^u / e^{\varrho T_1} \int_o^{T_2} e^{(\beta-\varrho)t}\, dt$$

(11) uttrykker hva «folk» minst må være villige til å betale *«i dag»* for at prosjektet ikke bør settes i gang. T_1 er anleggsperioden og settes som før lik 3 år, ϱ = 10% p.a. og T_2—T_1 = 40 år. Det er vanskelig å ha noen formening om prisstigningstakten, β. Vi har gjennomført analysen for alternative verdier på denne størrelsen. Resultatet av disse beregningene er gjengitt i tabell 7.

Tabell 7. *Nedre grense for hva Bingsfoss må være verdt som rekreasjonsgode for at utbygging ikke er lønnsomt.*

$100\beta\%$	$q_o\bar{y}$ (kr.)	$100\beta\%$	$q_o\bar{y}$ (kr.)
0	300 800	6	144 400
1	272 000	7	123 000
2	244 600	8	102 000
3	218 000	9	84 600
4	193 000		
5	168 000		

[4]) En lignende problemstilling er drøftet i Qvigstad (1974).

Av tabell 7 ser vi at dersom for eksempel «pris på naturgoder» forutsettes å stige med 5% i året i forhold til «andre varer og tjenester», (dvs. med samme eller nesten samme rate som det er krevd her at elektrisitetsprisen stiger med pr. år) må den gruppen mennesker som ønsker området i uberørt tilstand, være villig til å betale 168 000 kr. «i dag» for at utbygging ikke bør finne sted, for så å betale denne sum tillagt en årlig rate på 5% (relativt til andre priser) i årene som kommer.

Om «samfunnet» vurderer denne strømmen av naturtjenester fra Bingsfossområdet til f.eks. 168 000 kr. er vanskelig å si noe om. En nedre grense for dette antall personer kunne være tallet på underskrifter for «Aksjon redd Bingsfossen», i så fall blir «avgiften» pr. person lik 146 kroner. Vanskeligheten ved en slik framgangsmåte er at én ting er å uttale seg om hvor mye man synes fossen er verdt uberørt, en annen sak kan være om man faktisk går med på å betale dette beløp.

6. Oppsummering. Konklusjoner.

Med utgangspunkt i kostnads-nytteanalyse har vi forsøkt å drøfte hvorvidt igangsettelse av et konkret vannkraftprosjekt er samfunnsøkonomisk forsvarlig. Ved to ulike forutsetninger om pris på elektrisk kraft har vi, uten å trekke inn alle relevante kostnader, kommet fram til at det mangler mye på at utbyggingen av Bingsfossen skal gi positiv nåverdi. Det kan her nevnes at det i konsesjonssøknaden uttales at prosjektet ikke er «bedriftsøkonomisk gunstig». Dette dersom faktisk statskraftpris legges til grunn. Resultatet av beregningen ved prisalternativ A var derfor ikke særlig overraskende. Imidlertid sies det videre i søknaden: «Hvis en legger den pris som NVE's hovedstyre mener er riktig til grunn for vurderingen, vil Bingsfoss gi en betydelig bedriftsøkonomisk gevinst». Denne pris er langtidsgrensekostnad. Selv med dette prisalternativ har vi funnet at prosjektet ikke er *samfunnsøkonomisk lønnsomt*.

Det å ta hensyn til stigende pris på kraft i forhold til gjennomsnittlig prisstigning på «alle andre varer» vil imidlertid kunne endre disse konklusjoner, og en tilstrekkelig kraftig prisstigningstakt vil også kunne føre til at NVE's resultat om en «nyttefaktor» på 1.02 blir nådd innenfor vårt opplegg. I avsnitt 5 så vi imidlertid hvordan denne konklusjonen kan endres dersom man trekker inn miljøkostnader. Det er vanskelig å anslå disse absolutt, men å sette de lik 0, som NVE har gjort i sine beregninger, må i alle fall sies å være tvilsomt.

På bakgrunn av de beregninger som er foretatt vil vi alt i alt hevde at det er grunn til å *tvile på* at utbyggingen av Bingsfoss er samfunnsmessig lønnsom, eller mer generelt mht. å vurdere om «planen» for kraftutbygging her i landet er optimal: at resultatet støtter opp under det syn at det *er* bygget ut for mange vassdrag.

LITTERATUR:

[1] Johansen Leif (1967): «Investeringskriterier fra samfunnsøkonomisk synspunkt». Planleggingsavdelingen. *Finansdepartementet.*

[2] Rødseth Asbjørn (1975): «Vurdering av investeringar i kraftforsyning». Memo fra Sosialøkonomisk institutt. 7.5. 1975, Universitetet i Oslo.

[3] Rødseth Asbjørn og Steinar Strøm (1974): «Kritiske merknader til norsk energipolitikk». *Sosialøkonomen* nr. 9-1974.

[4] Qvigstad Jan Fredrik (1974): «Naturinngrep i et skogområde». *Sosialøkonomen* nr. 6 1974.

[5] NVE (1974): Kraftutbygging i Norge». Elektrisitetsavdelingen. Desember 1974.

[6] St. prp. nr. 85 (1973–74): Statskraftverkenes leveringer-kraftpris og andre kontraktsvilkår.

[7] St. prp. nr. 81 (1975–76): Om pris og andre vilkår for Statskraftverkenes leveringer av kraft til kraftkrevende industri m. v.

[8] Akershus Elektrisitetsverk (1975): «Bingsfoss kraftverk. Utbyggingsplan». April 1975.

DEBATT

AV

THOR EINAR HANISCH

Akademikersamfunnet

Steinar Strøm har i sin aktuelle kommentar om «Akademikersamfunnet» i nr. 3 av tidskriftet beskrivelser og utsagn som ikke bør stå uten motforestillinger. For det første er det foreliggende tallmateriale altfor spinkelt til å trekke de aktuelle slutninger fra–for nåtid og framtid. For det andre har i det minste et par av påstandene knapt noen dekning i det foreliggende tallmateriale i det hele tatt. La meg belegge mine ord med et eksempel på det første og to eksempler på det siste, fra en ellers leseverdig artikkel.

1. Det foreliggende tallmateriale

Dette er spinkelt i den forstand at tallene som gjenspeiler arbeidsmarkedet for mange kandidatgruppers vedkommende er lite, og fordi de sterkt skifter utsagnsretning fra semester til semester. NAVF's utredningsinstitutt som samler og utgir det materialet Strøm tar utgangspunkt i, er selvsagt klar over dette og advarer mot ukritisk bruk. Allikevel er ikke verden bedre enn at store svingninger over kort tid på spinkelt grunnlag tillegges stor utsagnskraft og prognoseverdi. I mediaenes overskrifter stilles de til enhver tid verst stilte akademikergruppene på arbeidsmarkedet lett i ubarmhjertig fokus, med den selvforsterkende virkning for en fortsatt laber situasjon slik publisitet må ha for den kategori det gjelder.

Særlig sårbare i en slik søkelyssituasjon er nye kandidatgrupper. I særdeleshet gjelder det kategorier som ennå ikke er uteksaminert i et slikt antall at arbeidsmarkedet er blitt tilstrekkelig kjent med hva de står for. La meg nevne distriktshøgskolekandidatene som eksempel, fordi de har stor aktualitetsverdi og fordi spesielt mye mytologi er knyttet til dem.

Distriktshøgskolenes primære oppgave er å utdanne *høgskolekandidater*. Dette er kandidater som har 2–3 års utdanning bak seg på høgskolenivå. De har en felles kompetanse i den nye graden høgskolekandidat, men ellers til dels svært forskjellig yrkesinnretning. Noen er f.eks. petroleumsingeniører eller bedriftsingeniører, noen sosionomer, eller miljøterapeuter, noen media- og kommunikasjonsfolk, systemerere, noen har kultursektorrettet utdanning eller fag-oversetter eller menighetsarbeider-utdanning eller faglærerutdanning osv. osv. Ut fra sin ulike orientering vil de finne innpass på så å si enhver samfunnssektor, og i stort antall. Å tenke substitusjon av ulike akademikerkategorier i forhold til arbeidsmarkedet uten å ta tilbørlig hensyn til kandidatene fra det nye høgskolesystemet, vil lett bli ørkesløs lek med tall. Like unyttig er det ventelig å behandle dem som én kategori i arbeidsmarkedsstatistikken.

Dette vil en lett se bare ved å ta ut en gruppe og å se hvor differensiert bare den er. I dette forumet er det naturlig å benytte økonomene som illustrasjon.

Et utgangspunkt kan være det økonomisk-administrative studiet med dets ulike faglige innretninger. Herfra utdannes det revisorer, skipsfartsøkonomer, transportøkonomer, fiskeriøkonomer, reiselivsfolk, økonomer til offentlig administrasjon osv, for igjen bare å nevne noen kategorier. I likhet med f.eks. realfagstudiene ved universitetene er studiene normalt organisert etter et blokksystem slik at en student/høgskolekandidat kan bygge ut sin kompetanse etter konkret behov under livsløpet.

Det dreier seg altså om et mangfold av yrkesinnretninger og ulike grader av faglig fordypning. Å slå dem sammen statistisk til en kategori er omtrent like meningsfullt som å slå sammen sosialøkonomer, filologer og odontologer, for så eventuelt å uttrykke bekymring for denne kategoriens sistuasjon på arbeidsmarkedet i 1985–90.

La oss så illustrere tallenes omskiftelighet på dette feltet ved å gå et halvt år fram i tiden i forhold til de NAVF-tall Strøm refererer til. De nye tallene framgår av publikasjonen «Arbeidsmarkedet for nye akademikere våren 1976» fra utredningsinstituttet med serienummeret 1977:1, og gjelder alle kandidater uteksaminert fra universiteter og høgskoler høsten 1975. Av ca 1 050 kandidater som meldte seg på arbeidsmarkedet var 16% uten relevant arbeid pr. 15. mai 1976. Tilsvarende tall et halvt år før var henholdsvis ca 1 300 og 14%. Mens konjunkturfølsomme grupper som sivilingeniører, arkitekter og distriktshøgskolekandidater hadde det vanskeligst pr. 15. no-

vember 1975, var situasjonen noe bedre for disse gruppene våren 1976, mens det var en markert forverring for grupper som hovedsakelig finner sysselsetting i den offentlige sektor. Mens f.eks. nå 22 distriktshøgskolekandidater eller 16,8% oppga at de hadde vanskeligheter med å få arbeid som de oppfattet som relevant i forhold til utdanningen, mot før 72 eller 29,4%, var det nå 56 universitetskandidater på cand. mag. nivå eller 28,9% som var i denne lite misunnelsesverdige situasjonen mot før 48 eller 19,6%. Utfra NAVF's nye tall er altså forholdet helt omsnudd disse to gruppene sammenholdt.

II Påstand nr. I

«På 60-tallet foregikk det en diskusjon om hvordan en skulle dimensjonere studiene ved universitet og høyskoler. Med unntak for visse kapitalintensive studieretninger (medisin og odontologi) ble dimensjoneringskriteriet nærmest det at det skulle være en menneskerett å studere. Studiene skulle være åpne. Det var også i denne akademiske atmosfæren at ideen om distriktshøyskoler fremsto. Distriktshøyskolene har i mange tilfeller vist seg å bli en mellomting av folkehøgskoler og universitetsfilialer. Den før nevnte høye ledigheten blant distriktshøgskolekandidater viser også at arbeidsmarkedet har stilt seg noe uforstående til hva slags arbeidskraft dette er. En kan bli ledet til å tro at formålet med opprettelsen av disse skolene var studier for studienes egen skyld og ikke det at en skal studere for å bli noe.»

Nå kan det utvilsomt sies mye godt om den akademiske atmosfæren som rådde på 60-tallet. Allikevel skal vi ikke glemme at det i høy grad var impulser i samfunnet utenfor universitetene som fremmet ønsker om nye høgskoleutdanninger i regionene. At slike skulle bli en mellomting mellom folkehøgskoler og universitetsfilialer falt vel ingen inn, og de er såvisst heller ikke blitt det. Her er det mytologi ute og går.

Det som karakteriserer distriktshøgskolene er nemlig blant annet dette:

70% av studentene studerer ved studieretninger som fullt ut er høgskolenes egne. Disse er oftest av tverrfaglig, yrkesrettet karakter med innslag av kritiske allmennfag og med 2–3 års varighet. Lærerstaben er undervisningsledere/førstelektorer og høgskolelektorer som alle er bedømt av vurderingskommisjon sammensatt av vitenskapelig personale fra våre fremste fagmiljøer på vedkommende fagområde. Bedømmelseskriteriene er som for universiteter og andre høgskoler. Det skal drives, og det drives forskning, ofte med et regionalt utgangspunkt, ved de nye høgskolene.

De deltar i planleggings- og utredningsarbeid på en rekke felter på alle tre nivåer av den offentlige forvaltning. De gir etterutdanning i nærmiljøet for en rekke kategorier personell med og uten høyere utdanning fra før, og samarbeider med bl.a. offentlige og private instanser som trygdeetat, teleetat, forsvaret, bankakademiet osv om dette. De driver en omfattende kursvirksomhet for tusenvis av mennesker rundt om i distriktene som har behov for kompetansegivende høgre utdanning. De kommer i alle fylker, og vil ventelig, sammen med sine samarbeidspartnere ingeniørhøgskolene, de pedagogiske høgskolene og andre, etter hvert uteksaminere like mange kandidater på årsbasis her i landet som universitetene. De regionale høgskolestyrene skal koordinere virksomheten utfra samfunnsmessige kriterier og behov, og skal bl.a. godkjenne den kompetansegivende voksenopplæring som nå gis som «universitetssirkler» gjennom opplysningsorganisasjonene.

På bakgrunn av det som er sagt her og under 1 ovenfor er det vanskelig å forstå at noen «kan bli ledet til å tro at formålet med opprettelsen av disse skolene var studier for studienes egen skyld og ikke det at en skal studere for å bli til noe». Tvert imot, flere av distriktshøgskolenes studieretninger er blant de mest søkte, mest lukkede (dessverre) og mest målrettede yrkesinnsikting vi har her i landet. All erfaring hittil tilsier at studentene derfra vil bli til noe, og langt på vei allerede er blitt det, eller er på god vei. Så kan da også de nye høgskolene glede seg over stor oppslutning fra sitt nærmiljø, sterk tverrpolitisk forståelse for at desentralisering av høyere utdanning er god distriktsutbygging, og over en uventet stor internasjonal interesse.

III Påstand nr. 2

«Følgende er min påstand: Arbeidsmarkedet for akademikere i 70-årene og NAVF's prognoser viser at vår høyere utdanning er offer for en la-det skure-politikk. Av hensyn til unge menneskers start på et voksent liv og av hensyn til bruken av samfunnets begrensete ressurser bør en sette i gang med en langt mer omfattende planlegging og hardhendt regulering av den høyere utdanning enn hva som er tilfelle nå. Det kan ikke være samfunnsøkonomisk optimalt å legge opp til et så høyt akademisk konsum som NAVF's etterspørsels- og tilbudstall indikerer; iallfall ikke så lenge de fleste av studentene, deres foresatte og slektninger og – vil jeg tro – de bevilgende myndigheter tror man driver og investerer i utdanningskapital.»

Ikke minst blant dette tidskriftets lesere må det være stor forståelse for at det er en vanskelig oppgave å tilpasse utdanningskapasiteten til arbeidsmarkedets behov til enhver tid. Ikke minst Tor Kobberstad i NAVF's utredningsinstitutt, som Steinar Strøm ellers har basert sin artikkel sterkt på i andre sammenhenger, anskueliggjør dette overbevisende, f.eks. i en artikkel om prognosemetoder i NAVF 1975:3 «Høyere utdanning og arbeidsmarked – En seminarrapport». Jeg forstår ham slik at ingen av de metoder som hittil er kjent er særlig godt egnet, selv om de hver på sin måte yter et bidrag til å kaste lys på

arbeidsmarkedsforholdene for ulike utdanningskategorier og deres framtidsutsikter.

Vi har hittil hatt for mange situasjoner hvor vi nasjonalt og internasjonalt har overreagert på henholdsvis knapphets- og overskuddstendenser, til at noen går til en slik oppgave med særlig stor selvtillit.

Nå skal en imidlertid ikke vike tilbake for en oppgave fordi om den er vanskelig, og det har da heller ikke Kirke- og undervisningsdepartementet gjort. F.eks. har departementet nøye vurdert resultatene til den såkalte Kerr-gruppen som i 1975 ga ut OECD-rapporten «Education and Working Life in Modern Society». Den overvåking av akademikersysselsettingen som NAVF's utredningsinstitutt har stått for siden 1972 har også skjedd i forståelse med departementet og er finansiert av det. Departementet har også allerede truffet konkrete tiltak, som f.eks. å skjære årsopptaket til allmennlærerutdanningen ned fra 2 200 til 1 700 høsten 1976. Nye og mer omfattende tiltak vil ventelig bli satt inn om den videre utviklingen tilsier det. Jeg tror neppe at Steinar Strøm kan regne med NAVF's støtte når han bl.a. tar instituttets prognoser til inntekt for «at vår høyere utdanning er offer for en la-det-skure politikk».

Det er ellers vanskelig å unnlate å peke på at den hardhendte regulering kommentatoren gjør seg til talsmann for neppe vil få særlig stor politisk oppslutning. For det første ligger det store velferdsverdier i et tilbud om høgere utdanning, for den enkelte og for samfunnet. Vi utdannes for arbeidslivet, sant nok, men også for samfunnsdeltakelse i en vid kulturell sammenheng og for egenutvikling og fellesskap. Det er også sterke substitusjonsvirkninger mellom arbeid og utdanning. I en vanskelig sysselsettingssituasjon kan det i og for seg være meningsfylt at noen studerer videre framfor å konkurrere om jobbene. Kvinnene er på full fart inn i høgere utdanning og generasjonskløften skal lukkes til slik at utdanning tilbys dem som har fått lite av dette godet fra før. Er det sikkert at vi *bør* stenge portene? Og har vi eventuelt prognosemetoder gode nok til å legitimere at vi *gjør* det?

BOKANMELDELSER

TED HANISCH:

«HELE FOLKET I ARBEID»

Et essay om sysselsettingspolitikken i Norge. Pax forlag, Oslo 1977. 108 s., kr. 33,–.

«Hele folket i arbeid» er et forsøk på å angripe dagens, etter Ted Hanischs oppfatning, fantasiløse sysselsettingspolitikk. Han mener at den mikroorienterte sysselsettings- og sosialpolitikken fra begynnelsen av 1970-tallet har vært inne i en krise; armeen av de skjulte arbeidsløse har fått stadig nye rekrutter. Problemet har fått et slikt omfang at situasjonen i dag best kan sammenliknes med situasjonen på trettitallet. Men en viktig forskjell er at:

«Den sysselsettingskrisen som en nå står overfor, er ikke så åpenbar. En kan si at de kriser som preger de senindustrielle samfunn er *krypende* i forhold til de mer akutte som en hadde i de tidligere faser. Dette henger sammen med at staten mer aktivt enn før søker å angripe krisetendensene og de mest synlige utslagene.» (s. 10).

Krisen ytrer seg bl.a. i at rammene for de reparerende hjelpetiltak er i ferd med å bli sprengt, at de virkemidlene som tas i bruk ikke blir akseptert i befolkningen, noe som ytrer seg i «trygdehets» o.l. Arbeidsløsheten ytrer seg bl.a. i den sterkt økte etterspørselen etter uføretrygd i de noe eldre yrkesaktive årsklasser. (Antallet uførepensjonister økte fra ca. 90 000 i 1965 til ca. 155 000 i 1972) og antakelig også i det økte forbruk av sosialhjelp i de yngre årsklasser. (jfr. Sosial Utsyn 1974).

Det er nok kanskje grunn til å tro at Hanisch til en viss grad overdramatiserer utviklingen. Likevel tror jeg han peker på et svært alvorlig problem.

Som han også viser, reiser det økte omfanget av «skjult» arbeidsløshet viktige ideologiske problemer for sosialdemokratiet. Troen på målsettingen om at «full sysselsetting» kan oppnåes under et kapitalistisk økonomisk system, er et hovedforsvar for at det er legitimt å vedlikeholde og administrere systemet. Det er disse ideologiske aspektene Ted Hanisch vier størstedelen av boka si.

Han starter med å kaste et blikk tilbake på situasjonen i 1930-åra, som behandles i to kapitler. Her gir han korte riss både over utviklingen innenfor økonomisk vitenskap og innenfor økonomisk politikk, men skiller ofte ikke skarpt nok mellom disse to nokså forskjellige aktivitetsområdene.

Framstillingen av de økonomiske teorienes utvikling er skjemmet av en del misforståelser. F.eks. blir Keynes nærmest tillagt en arbeidsverditeori, antakelig dels fordi Keynes ofte opererer bare med en produksjonsfaktor, arbeidskraft, dels fordi han bruker lønninger til ufaglært arbeidskraft som måleenhet. Keynes blir også tillagt det synspunktet «at en radikal utjevning av inntektsforskjellene var nødvendige for

å bringe det kapitalistiske systemet ut av krisen». Sett fra Hanischs synsvinkel er det alvorlige med disse misforståelsene at de får følger også når en skal vurdere keynesianismens ideologiske rolle for sosialdemokratene på femti- og seksti-tallet; f.eks. at de tok nokså lett på fordelingsproblemene – at de var villig til å godta kapitaleiernes luksuskonsum (se Holmenkollåsen), bare kapitaleierne ville investere nok til å sikre vekst og full sysselsetting. Dette var en holdning som kunne legitimeres av keynesianismen som la forholdsvis liten vekt på fordeling i forhold til sysselsettingens omfang. Det bør kanskje her skytes inn at Ted Hanisch er sosiolog.

Framstillingen av den politiske utviklingen på trettitallet er på samme måte også preget av unøyaktigheter. F.eks. blir kommunalpolitikeren Arnfinn Vik (Ap) honorert med nye synspunkter i keynesiansk retning i sin dissens i Arbeidsløshetskomitéen av 1930 når han i realiteten bare gjentar en rekke gamle arbeiderpartitiltak, og det ofte i svært forsiktig form. På andre områder virker Hanisch lite godt informert. F.eks. refererer han ukritisk påstanden til Gunnar Myrdal om at det var de svenske økonomene «som brakte ekspansjonistiske tanker inn i politikken» i Sverige når dette er en påstand som har vært undersøkt og delvis forkastet i flere kjente dogmehistoriske arbeid (av Otto Steiger, Leif Lewin og K.G. Landgren). Det ville vel være av mindre interesse for leserne her å komme inn på alle de, etter min mening, svært diskutable historiske påstandene Ted Hanisch kommer med. Eksemplene er bare gitt som en advarsel mot å ta framstillingen hans her for bokstavelig.

Tilbake til de perspektivene Hanisch risser opp, gjengitt i grove trekk: Ved begynnelsen av trettitallet var de borgerlige politikerne besatt av sparetanker. De hadde en feilaktig forståelse av de økonomiske mekanismene under kapitalismen. De trodde at en økning i de offentlige utgifter enten var umulig eller bare ville føre til økt arbeidsløshet. Til dels hadde dette synet gjennomslagskraft i DNA, men DNA var villig til å hjelpe de arbeidsløse ved sosialpolitiske tiltak, mens de borgerlige delvis mente at arbeidsløsheten var sjølforskyldt og ville bare gi nødhjelp i ydmykende former.

Men enkelte ledende folk i Arbeiderpartiet ble overbevist om at de Keynespregete metodene for samlet etterspørselsregulering og dermed sysselsettingsregulering var riktige. Den nye oppfatningen om hva som var riktig og mulig, var bygd på klare oppfatninger av hva som skapte arbeidsløsheten i motsetning til den tidligere sosialpolitiske tankegangen. Tiltakene kunne rettes mot årsakene, ikke bare mildne virkningene. Det tok imidlertid tid før de nye ideene ble spredt og ble dominerende blant politikerne, slik at de ble satt ut i livet først etter 2. verdenskrig.

Etter krigen har en så fått en politikk som dels er preget av en generell etterspørselsstyring, dels preget av en helt individsentrert sysselsettingspolitikk som blir ført gjennom Arbeidsdirektoratet, med individuell omskolering, flyttebidrag, attføringshjelp osv., og dersom ikke dette nytter og i økende grad, uføretrygd. Arbeidsdirektoratets politikk er altså etter Hanischs oppfatning, i motsetning til etterspørselsreguleringen, ikke årsakssentrert. Han mener at denne politikken i økende grad er blitt forfeilet fordi det ikke blir gjort noe forsøk på å skape arbeidsplasser som er tilpasset den faktiske fordelingen av folks yteevner og interesser. Den sentrale arbeidsløshetsskapende faktor i dagens samfunn mener Hanisch ligger i hvordan de sosiale enhetene på mellomnivå fungerer, dvs. hvordan familiene, naboskapene, skolene og bedriftene virker.

Hanisch legger særlig vekt på bedriftenes rolle.

Og her kommer de erfaringene han trekker fra mellomkrigsåra inn. På samme måte som økonomene i mellomkrigsåra kom til økt innsikt i de mekanismene som skapte konjunkturarbeidsløsheten, er sosiologene (og andre?) i ferd med å få økt innsikt i virkemåten til de arbeidsløshetsskapende enhetene i dag. Når disse riktige ideene systematiseres, skulle det være grunnlag for å skape en ny og bedre sysselsettingspolitikk. Men Hanisch tar ikke opp gjennomføringsproblemene. Det kan virke som Hanisch har stor tillit til ideenes makt.

Riktignok er han klar over at de løsninger som ville peke seg ut fra analyser av bedrifter som sosiale system, ville være av noen annen karakter enn den keynesianske styringen. Hans eget, nokså vage, løsningsforslag peker på at *makt*endringer er nødvendig:

«Løsningen er rett og slett å tilføre makt dit hvor problemene kjennes på kroppen. Det blir derfor en uhyre viktig oppgave å arbeide for en demokratisering av bedriftene og omdanne dem til arbeidsorganisasjoner. Bare ved å arbeide langs slike linjer vil en kunne skape grunnlag for en *kollektiv oppdemming fra arbeidernes side mot bedriftssidens umettelighet på innsats og menneskelig ressurser.*»

Likevel tror jeg han undervurderer forskjellene. Den keynesianske styringen kunne gjennomføres med beskjedne administrative ressurser, og uten å kreve noen spesiell politisk mobilisering av bestemte befolkningslag. Hovedproblemet var å få stilt kapitalistene overfor slike valgbetingelser at de ville investere nok til å sikre full sysselsetting. Som et resultat kunne Arbeiderpartiet som et profesjonelt parlamentarisk parti skilte med den politiske gevinst, forutsatt at denne politikken lyktes, som ikke forutsatte noen spesiell innsats fra sine velgere – utover valgdeltakelsen. Derimot er det vanskelig å tenke seg reelle maktendringer innenfor bedriftene uten slik innsats.

Jeg har også vanskelig for så se hvordan det er mulig å få til en slik «matching» mellom folks interesser og arbeidsevner og arbeidsplassenes egenskaper uten en direkte kontroll over investeringsbeslutningene. Det er jo for en stor del her arbeidsplassenes

egenskaper bygges inn. Dertil kommer at rasjonaliseringsframstøt må kontrolleres. Tilsammen ville dette kreve som et minimum det styringsapparat som ble innført rett etter krigen, men dengang til andre formål. I *tillegg* kommer så den mikroorienterte maktomfordelingen Hanisch antyder.

Det virker også litt rart at Hanisch ikke kommer inn på teorien for såkalte arbeiderstyrte bedrifter som særlig har blitt diskutert i Sverige i det siste. (For enkelte referanser se L. Johansens artikkel i Sosialøkonomen nr. 2, 1977). Et hovedresultat her er, noe populært sagt, at arbeiderstyrte bedrifter i et kapitalistisk konkurransemiljø vil etterspørre færre arbeidere enn profittmaksimerende foretak. Det er derfor et spørsmål om ikke Hanischs antydning til løsning, ville føre til økt, ikke redusert arbeidsløshet (jfr. Jugoslavia) dersom en ikke trakk inn muligheter for endring i den sosiale interaksjonen mellom bedriftene (konkurransen). Dette siste forholdet tror jeg må være en av de viktigste faktorene bak den økningen arbeidskraftens utslagning Hanisch mener pågår, men som han ikke gir noen forklaring på.

Det er en sentral svikt i Hanischs analyse, at han ikke forsøker å si klart fra hva han mener med arbeidsløshet, noe som er svært viktig for å vurdere arbeidsløshetens omfang i dag, til tross for at han alt på side 10 påpeker at «det sier seg selv at selve definisjonen av hva som er «arbeidsløshet», og «full sysselsetting» blir viktig», og kritiserer det offisielle arbeidsløshetsbegrepet. (Etter min mening med all rett, men kritikken blir hengende litt i lufta fordi han ikke sjøl tar sjansen på å sette fram noen alternativer). Jeg tror også at denne manglende viljen til klare definisjoner ligger bak det forhold at hans beskrivelse av dagens situasjon blir vag.

Det er klart at resultatet vil bli nokså forskjellig om en også regner som arbeidsløs en som ikke har noe meningsfylt å fylle dagen med. (Etter denne definisjon er det grunn til å tro at en større andel av husmødre må regnes som arbeidsløse nå enn før) eller en som ikke produserer noe (her vil definisjonen av hva som er produkt være sentralt), eller den er arbeidsløs som ikke får inntekt gjennom sitt arbeid. Alle disse dimensjonene er vel noe som ligger i folks intuitive forestillinger om arbeidsløshet. Uten å vente at det skal være mulig å få til en helt klar definisjon, ville forsøk i denne retningen gjort det lettere for leseren å forstå hvorfor Hanisch mener at arbeidsløshetsproblemet i dag er av liknende omfang som i begynnelsen av 1930-tallet.

«Hele folket i arbeid», er et energisk og velskrevet angrep på dagens sysselsettingspolitikk, etter min mening snarere for mildt enn krasst. Det åpner opp for en rekke perspektiver. Blant annet ved å blottlegge arbeidet og arbeidsplassenes sentrale rolle både på det økonomiske, politiske og det ideologiske plan. Vurdert som et essay, dvs. en samling innfall om dagens sysselsettingspolitikk, er boka interessant og innholdsrik. Vurdert som et vitenskapelig arbeid, noe som forfatteren antyder i forordet har vært hans mål, holder det ikke, etter min mening. Til det svikter det på for mange områder, som tidligere antydet.

«Boka inneholder en del meningsforvirrende trykkfeil. På side 16 2. avsnitt står det «ressurslikhet i arbeidskraften», skal stå «ressurs*ulikhet* i arbeidskraften». På side 23 siste avsnitt står det «den norske stat gjorde mindre», skal stå «den norske stat gjorde *mer*». På side 41 står det om O. Colbjørnsen at «Han var riktignok utdannet økonom». Det skal stå «Han var riktignok *ikke* utdannet økonom». I litteraturlista er flere referanser i teksten ikke kommet med. F.eks. Dag Gjestland (1973) og Joan Robinson (1970). Slikt gir et nokså slurvet inntrykk.

Jens Chr. Andvig

SOSIALØKONOMER

søker til interessante arbeidsoppgaver i samband med opplegg, bearbeiding og analyse av statistikk. Det mest moderne EDB-utstyr nyttes i arbeidet, og søkere som har kjennskap til EDB, bes opplyse om dette.
Gode arbeidsforhold i et inspirerende miljø.
Statistisk Sentralbyrås virksomhet foregår både i Oslo og Kongsvinger. Søkere bes derfor gjøre oppmerksom på hvor de ønsker å arbeide.
Lønn som konsulent eller førstesekretær etter kvalifikasjoner. Begynnerlønn for nevnte stillinger er med forbehold om Stortingets godkjenning for tiden henholdsvis kr. 77 494 og kr. 67 425 pr. år.
Pensjonsordning med 2 prosent pensjonsinnskudd.
Nærmere opplysninger fås ved henvendelse til personal- og økonomisjef Rolf Dragvold, tlf. 41 38 20, linje 645.

Skriftlig søknad
med bekreftede avskrifter av eksamensvitnemål og attester
sendes snarest mulig innen 13. juni d.å. til

STATISTISK SENTRALBYRÅ
Dronningensgt. 16, Postboks 8131 Dep.
Oslo 1

Framsendes som dagsaviser!

INDUSTRIØKONOMISK INSTITUTT

DIREKTØR

Industriøkonomisk Institutt er en frittstående, statlig institusjon. Det har til oppgave å gjennomføre utredninger og studier som skal bidra til å skape et bedre og sikrere beslutningsgrunnlag for politiske myndigheter, kredittinstitusjoner, bedrifter og industriens og arbeidstakernes organisasjoner i spørsmål som gjelder industri, industriutvikling og forholdet industri — samfunn.

Instituttet begynte sin virksomhet i 1976 og har nå 25—30 ansatte på hel- eller deltid. Det er utarbeidet en rammeplan for virksomheten fremover, og en rekke prosjekter er under arbeid. Det tas sikte på å bygge ut et nært samarbeid med organisasjoner i arbeids- og næringsliv, offentlig forvaltning og forsknings- og fagmiljøer i inn- og utland.

Instituttet har et styre på 7 og et råd på 16 medlemmer.

Lederen må ha høyere utdanning og erfaring i organisering og gjennomføring av utrednings- og forskningsprosjekter. Det stilles store krav til samarbeidsevne og lederegenskaper. Det er ønskelig med kunnskaper og innsikt i norsk industri og samfunnsliv. Ellers vil det bli lagt vekt på analytiske evner og en god og klar skriftlig språkføring.

Direktøren ansettes med funksjonstid på 5 år med adgang til ansettelse på ny.

Lønn og øvrige ansettelsesvilkår som for instituttsjefer innen NTNF. Pensjonsordning.

Legeattest må fremlegges.

Instituttet ligger i Bergen. Familieleilighet vil kunne skaffes.

Søknad med opplysninger om
utdanning og praksis vedlagt attester sendes styrets formann,
Direktør Reidar Melien,
Årdal og Sunndal Verk a.s.,
Sørkedalsveien 6,
Postboks 5177, Oslo 3,
innen 30. juni 1977.

Utgiverpoststed – Bergen – Reklametrykk A.s