



Innhold:

LØNNSOPPGJØRET 1980

NATURLIG ARBEIDSLØSHET

SOSIALØKONOMI FØR
FRISCH OG KEYNES

LOKALE
PLANLEGGINGSPROSESSER

ØKONOMISK POLITISK REVY

DEBATT

BOKANMELDELSE

SOSIALØKONOMEN

Helsetjenesteforskning

Gruppe for helsetjenesteforskning under Rådet for medisinsk forskning søker en yngre sosialøkonom/siviløkonom/statistiker som stipendiat til forskningsprosjekter innenfor helsetjenesteforskning (økonomiske analyser innenfor helsetjenesten, programanalyser, cost-benefit analyser m.v.)

Lønn etter kvalifikasjoner.

Nærmere opplysninger ved henvendelse til P.F. Hjørt,
Gruppe for helsetjenesteforskning, F. Stangsgt. 11/13,
Oslo 2. Telefon 55 17 90.



*Søknad sendes
innen 20. februar 1979 til:*

Norges almenvitenskapelige forskningsråd,
Munthesgt. 29,
Oslo 2.



SOSIALØKONOMEN

Nr. 2 1979 årgang 33

Redaksjon:

Svein Gjedrem
Michael Hoel
Tor Kobberstad
Knut Arild Larsen

Redaksjonsutvalg:

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

SOSIALØKONOMEN

ISSN 0038-1624

Utgitt av

Norske Sosialøkonomers

Forening

Formann:

Leif Asbjørn Nygaard

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,—

INNHold

LEDER

Lønnsoppgjøret 1980 3

ARTIKLER

TOR HERSOUG:

Den naturlige arbeidsløshetsprosent
– omstridt hypotese 4

TOR JØRGEN HANISCH:

Oskar Jægers «Finanslære».
De norske sosialøkonomene og
den økonomiske politikken før
Frisch og Keynes 11

TOR SAGER:

Sammenlikningsmetoder i åpne, lokale
planleggingsprosesser 16

ØKONOMISK POLITISK REVY 24

DEBATT 25

BOKANMELDELSE 27

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 utgivelsesmå-
neden.

Klisjeraster: Omslag 40 linjer.
Innmat 48 linjer.

Omslag: 154 gr. kunsttrykk.

Innmat: 90 gr. Silverstar.

Trykt i offsett.

Reklametrykk A.s, Bergen

FORSKER – ØKONOM med interesse for **SMÅFORETAK**

Industriøkonomisk Institutt (IØI) er en frittstående, statlig forskningsinstitusjon. Instituttet har til oppgave å gjennomføre utredninger og studier som skal bidra til å skape et bedre beslutningsgrunnlag for politiske myndigheter, kredittinstitusjoner, bedrifter og industriens og arbeidstakernes organisasjoner i spørsmål som gjelder industriutvikling og forholdet industri – samfunn. Instituttet ligger i Bergen, og har i dag en stab på 20 forskere bestående av økonomer, sosiologer, statsvitere, geografer og ingeniører.

IØI's virksomhet foregår innenfor 5 aktivitetsområder. For å styrke området «MINDRE FORETAKS PROBLEMER OG MULIGHETER» ønsker en å ansette en sosialøkonom eller siviløkonom med forsknings-/utredningserfaring og med spesiell interesse for de mindre foretakenes situasjon. Nyutdannede kandidater kan også komme i betraktning.

Småforetaksgruppen arbeider med prosjekter som omfatter:

- samarbeidsordninger for småforetak
- småforetaks bruk av offentlige virkemidler
- småforetaks informasjonsbehov og offentlig informasjonsformidling

Forskergruppen gjennomfører videre et prosjekt for Nordisk Ministerråd og har ellers en bred kontaktflate til norske og utenlandske forskningsmiljøer. Aktuelle områder for nye prosjekter er:

- økonomisk styringsverktøy for småforetak
- arbeidsmiljø i småforetak.

Søkeren vil i en innføringsperiode få arbeidsoppgaver innenfor prosjektet «Samarbeid for mindre industribedrifter», og senere få ansvaret for et nytt prosjekt innenfor aktivitetsområdet.

Lønn etter kvalifikasjoner. Instituttet har egen pensjonsordning, og kan være behjelpelig med å skaffe bolig/lån til bolig.

Nærmere opplysninger ved Birger M. Vikøren eller Jon Erik Sørli i telefon (05) 25 56 60.

*Skriftlig søknad med kopi av
vitnemål, attester og dokumentasjon av relevant arbeid
sendes innen 28.2. 1979 til:*

iØI **Industriøkonomisk Institutt**
Breiviken 2 — 5000 Bergen

Lønnsoppgjøret 1980

Vi har i løpet av de seneste år opplevet en drastisk forverring av vår konkurranseevne med tap av markedsandeler både hjemme og ute som følge. Vi har hatt meget store underskudd i utenriksøkonomien og en sterk inflasjon. Hovedforklaringen på denne utvikling er at vi valgte å oppføre oss som «Kjerringa mot strømmen». Det ble antatt at den internasjonale krisen ville bli kortvarig og at vi ved å forskuttere fremtidige oljeinntekter ville kunne ri stormen av. Et overskudd på statsbudsjettet på 1 mld. kroner ble på få år til et underskudd på ca. 9 mld. Vår økonomi har vært overopphetet samtidig som aktiviteten ute har vært sterkt nedkjølt.

Hovedmålet med denne motkonjunkturpolitikken var å holde sysselsettingen oppe. Vi gjorde vel imidlertid langt mer enn det som var nødvendig for å oppnå dette og bidro således til å øke presset på kostnader og utenriksøkonomi mer enn nødvendig ut fra hensynet til sysselsettingen alene. Foruten støtte til vanskeligstilte bedrifter trappet vi f.eks. opp trygdeytelser og jordbrukets inntekter. Vi fikk dessuten en ny arbeidsmiljølov og sykelønnsordning – reformer som vi normalt ville brukt flere år på å fordøye og som neppe har virket befordrende på å trygge arbeidsplassene. Vi ble faktisk i denne periode også enda mer ambisiøse m.h.t. sysselsettingsnivået ved at de tradisjonelt svake grupper på arbeidsmarkedet skulle gis bedre muligheter til lønnet arbeid. Arbeid for alle stod som et meget sentralt mål i siste langtidsprogram.

Mot slutten av fjoråret ble det klart at politikken måtte legges om. Vi kan ikke regne med noen vekst i private inntekter de nærmeste årene og det tas nå sikte på å øke omstillingstakten i næringslivet og å bedre konkurranseevnen. Det er åpenbart en rekke forhold som kan gjøre dette vanskelig og således kan hindre at vi igjen får en sunn økonomi.

Pris- og lønnsstoppen vil utvilsomt kunne bidra til å dempe kostnadsøkningen og bedre vår konkurranseevne. På den annen side er det imidlertid klart at den ikke virker til å fremme de omstillinger som også er nødvendig for å bedre vår situasjon. Virksomhet som går godt vil ikke kunne nytte lønnsøkninger for å trekke til seg arbeidskraft. En rigorøs pris- og lønnsstopp over lengre tid vil kunne få betydelige negative virkninger på omstillingsprosessen – en prosess som har vært en avgjørende forutsetning for hevingen av vår levestandard og som fortsatt vil være det. Det later imidlertid ikke til å være aktuelt å forlenge pris- og lønnsstoppen utover 1979. Det knytter seg derfor vesentlig interesse først og fremst til lønnsoppgjøret i 1980.

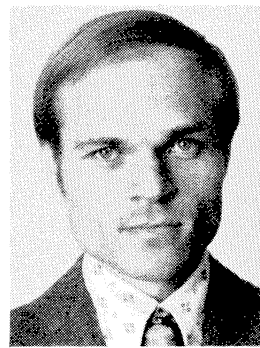
Det er vanskelig å tenke seg en løsning hvor myndighetene fortsatt skal garantere den fulle sysselsetting samtidig som det overlates til partene i arbeidslivet å bestemme lønnsnivået. Direktør Skånland i Norges Bank har i denne forbindelse hevdet: «Fri forhandlingsrett i 1980 vil for mange bety retten til å se fabrikkportene stengt.» Dette er

en advarsel som må tas alvorlig. Arbeidet med å utforme en effektiv inntektspolitikk må gis høy prioritet.

Fra fagbevegelsens side har holdningen til en inntektspolitikk vært reservert. Problemet vil derfor antagelig være å finne fram til ordninger som ivaretar de hensyn som fagbevegelsen må ta og som samtidig bidrar til en koordinering av pris- og lønnsdannelsen. Dersom vi ikke skulle lykkes med et fornuftig inntektspolitisk opplegg, må vi ihvertfall få et lønnsoppgjør som legger større vekt på produktivitetsforskjeller enn på å oppnå lønnsutjevning enn hva som tradisjonelt har vært tilfelle. Det har lenge vært kjent at oppgjør med lavtlønnsprofil fører til sterk lønnsglidning. Vi må nå erkjenne det kanskje uheldige faktum at inngrep i lønnsdannelsen i strid med markedskreftene er en meget dårlig måte å drive inntektsutjevning på.

Vi vil heller ikke unnlate å påpeke at lavtlønnsoppgjør kan representere en fare for mange arbeidsplasser. Folk som f.eks. er villige til å arbeide for beskeden lønn i distriktene fremfor å flytte, mister jobben når bedriften ikke klarer å betale tarifflønn. For mange vil kanskje alternativet være definitiv utstøting fra arbeidsmarkedet og uføretrygd. Vi tror det er viktig at lønnstagerne gjennom inntektsoppgjørene i større grad enn tidligere får anledning til å ta hensyn til egen bedrifts lønns-evne og sikkerheten for egen arbeidsplass.

Den naturlige arbeidsløshetsprosent – omstridt hypotese



AV
AMANUENSIS TOR HERSOUG
SOSIALØKONOMISK INSTITUTT
UNIVERSITETET I OSLO

Hvilken innflytelse har fagforeningene på lønns-, pris- og arbeidsløshetsutviklingen? Prøver man å ta eksplisitt hensyn til fagforeningenes aktivitet, kommer det alment aksepterte dilemma om at full sysselsettingspolitikk medfører inflasjon og at politikk som sikrer stabilt prisnivå, medfører arbeidsløshet (Phillips-kurven), i nytt lys. Heller ikke M. Friedmans teori om den naturlige arbeidsløshetsprosent blir holdbar. Det er derfor viktig for den økonomiske politikk å få større kjennskap til hvorledes og i hvilken grad fagforeningenes politikk påvirker den økonomiske struktur i samfunnet.

1. Tradisjonell oppfatning av inflasjon-arbeidsløshetsproblemet.

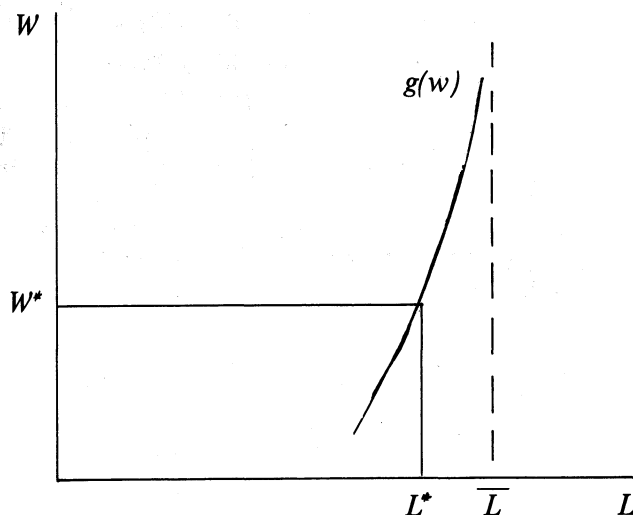
Phillipskurven er en del av sosialøkonomenes almenkunnskap. Og det den populært innebærer, at et land kan velge mellom høy inflasjon og liten arbeidsløshet vs. lav inflasjon og stor arbeidsløshet, synes å være blitt akseptert i vide kretser i samfunnet nærmest som en naturlov. Phillipskurve-tankegang har således vært meget populært siden kurven ble introdusert av den engelske økonom A. W. Phillips i 1958.

La oss kort rekapitulere hva Phillipskurven går ut på (se f.eks. Branson (1972)). Slik Phillips selv opprinnelig utformet den, var den en sammenheng mellom stigningstakten i nominell lønn og arbeidsløshetsprosenten. Det antas gjerne at det vil være likevekt på arbeidsmarkedet, dvs. intet press på det gjennomsnittlige lønnsnivå i noen retning, bare ved en viss arbeidsløshet. Dette kan skyldes at det er tilfeldige variasjoner i etterspørsel og tilbud, at det er omkostninger forbundet ved å gå over i annet yrke og skifte bosted, at folk har steds- og yrkespreferanser, at det ikke er overensstemmelse mellom ledige stillinger og etterspørsel etter arbeid alle steder, at det krever tid og omkostninger å søke etter nytt arbeid, at fagforeninger forstyrrer markedsmekanismen på arbeidsmarkedet osv.

Ved et høyere lønnsnivå antas det at det er flere som er villige til å flytte eller skifte yrke for å få nytt arbeid, søketiden reduseres osv., slik at det er vanlig

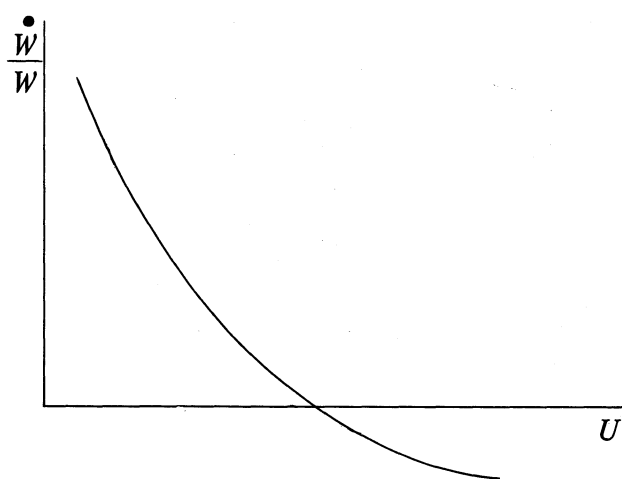
å anta stigende tilbudskurve for arbeid. Hvis bare lønnsnivået stiger sterkt nok, vil man nærme seg null prosent arbeidsløshet. Den potensielle arbeidsstyrke, de som ville arbeide hvis de fant et tilfredsstillende arbeid med tilfredsstillende betingelser på det sted de ønsket, er nok en vanskelig størrelse å beregne eksakt. Den ville vel sannsynligvis være endel større i Norge enn summen av de som er i arbeid og de som registrerer seg som arbeidsløse. Men la oss for enkelthets skyld anta at den potensielle arbeidsstyrke er en størrelse vi i prinsippet kan beregne og at den er en konstant på et gitt tidspunkt. Vi kaller denne størrelse her $\bar{L}$.

La w være lønnsraten og $L = g(w)$ tilbudsfunksjonen for arbeid. Da har vi altså en sammenheng som vist i fig. 1.



Figur 1: Tilbud av arbeid som funksjon av lønnsraten.

Tor Hersoug tok sosialøkonomisk embetseksamen høsten 1971 og har siden vært ansatt ved Universitetet i Oslo, fra 1977 som amanuensis. Som universitetsstipendiat har han tilbrakt et år ved Stanford University.



Figur 2: Phillipskurven.

Ved w^* vil $\bar{L} - L^*$ være arbeidsløse, hvilket gir $U^* = 100(\bar{L} - L^*)/\bar{L}$ prosent arbeidsløse. La w^* være den lønssats som gir balanse på arbeidsmarkedet, dvs. ved markeds punktet (w^*, L^*) er det intet press på lønnsnivået, hverken oppover eller nedover.

For at vi skal kunne ha større sysselsetting, dvs. en arbeidsløshet $U < U^*$, må det være en viss overskuddsetterspørsel etter arbeid, og denne overskuddsetterspørsel fører til at lønnsnivået bys opp. Og jo mindre arbeidsløshet, desto større overskuddsetterspørsel er nødvendig, og desto sterkere blir stigningen i lønnsnivået. Dette skulle gjøre oss istand til å postulere Phillipskurven, se fig. 2.

Her er $\frac{\dot{w}}{w}$ vekstraten i lønnsnivået ($\dot{w} = dw/dt$ hvor t står for tiden). Det er vanlig å anta at kurven har denne krumning.

Hvis det er slik at bedriftene etterstreber en konstant eierinntektsandel, og vi kaller arbeidsproduktiviteten (produksjonsvolum/antall årsverk) α , vil vi ha

$$\frac{\dot{p}}{p} = \frac{\dot{w}}{w} - \frac{\dot{\alpha}}{\alpha}$$

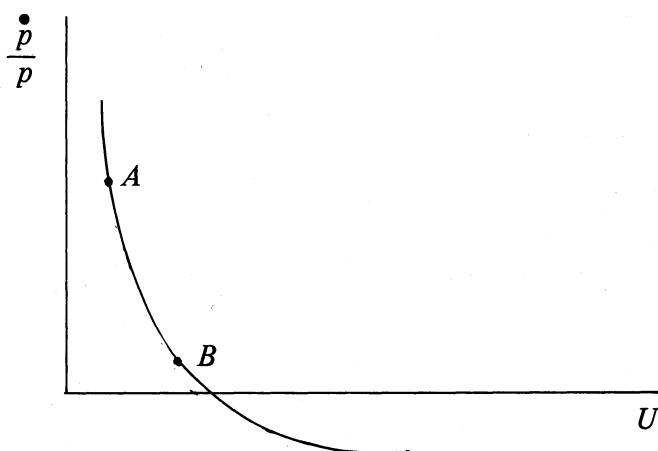
Hvis $\dot{\alpha}/\alpha$ er noenlunde konstant over tiden, får vi en sammenheng mellom inflasjonsraten og arbeidsløshetsprosenten simpelthen ved å trekke $\dot{\alpha}/\alpha$ fra den opprinnelige Phillipskurven, se fig. 3.

Også denne sammenheng blir ofte kalt Phillipskurven. Tallrike Phillipskurver er forsøkt estimert.

Det antas gjerne at den kan få skift til høyre eller venstre fra tid til annen, men at den også har en viss grad av stabilitet. Det sies ofte at man kan velge om man vil være f.eks. i punkt A eller punkt B, at Phillipskurven representerer en meny som landets myndigheter kan velge i. Hvor lav inflasjon vi vil ha, må altså avveies mot hvor høy inflasjon vi er villige til å akseptere og vice versa.

2. Forventningenes rolle.

Til tross for Phillipskurvens almene akseptering har den et noe obskurt teoretisk grunnlag. Jeg har med



Figur 3: Phillipskurve mellom inflasjon og arbeidsløshetsprosent.

hensikt foreløpig unnlatt å trekke inn spørsmålet om nominell lønn versus reallønn. Hvis arbeidstagerne var preget av total pengeillusjon, dvs. at deres vurdering av lønnen målt i kroner og øre var konstant uansett hvordan prisnivået utviklet seg, ville det for såvidt være greit. Men dette synes svært urealistisk. I stedet kunne man tenke seg at arbeidstagerne betraktet forventet realinntekt, dvs. den nominelle lønn de inngår kontrakt om dividert med det gjennomsnittlige prisnivå de tror vil gjelde i perioden lønnskontrakten gjelder. Det avgjørende spørsmål blir da hvordan forventningene dannes.

Foreløpig har vi bare betraktet arbeidsmarkedets tilbudsside, men den har naturligvis også en etterspørselsside. Hvis bedriftene maksimerer sin profitt og oppfatter arbeidslønnen og produktpriser som gitte, får vi i makroanalogien at grenseproduktiviteten skal være lik realinntekten. Det antas gjerne at grenseproduktiviteten er fallende ettersom arbeidsmengden øker. Altså:

$$\varphi'(L) = \frac{w}{p}, \quad \varphi''(L) < 0$$

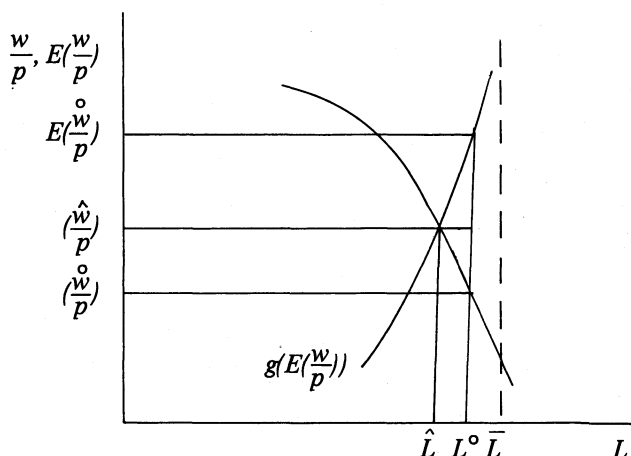
hvor p er prisnivået og $\varphi'(L)$ grenseproduktiviteten i samfunnets produktfunksjon.

La oss fremstille etterspørsel og tilbud etter arbeid i samme diagram, se fig. 4.

Tilbudet er nå en funksjon av forventet reallønn: $L = g(E(w/p))$.

Produktivitetsøkninger kunne gi seg utslag i vertikale, positive skift i begge funksjoner, men for enkelthets skyld holder vi dette utenfor nå.

La oss anta at ved $(\hat{w}/\hat{p}, \hat{L})$ er det likevekt på arbeidsmarkedet, lønns- og prisnivået er konstant og forventet reallønn lik faktisk reallønn. Skal nå L øke utover $\hat{L}$, må reallønnen gå ned fordi etterspørselskurven er fallende. Men samtidig må forventet reallønn øke for at mer arbeid skal bli tilbudt. I L^0 er vi i en slik situasjon at det er et gap mellom faktisk og forventet reallønn, og jo mindre arbeidsløshetsprosenten skal være, jo større må dette gapet være.



Figur 4: Etterspørsel etter og tilbud av arbeid som funksjon av hhv. faktisk og forventet reallønn.

For en gitt arbeidsløshet, la oss si ved L° , vil real-lønnen være konstant, gitt ved etterspørselsfunksjonen etter arbeid. Lønnsnivået og prisnivået må derfor forandre seg i samme takt, f.eks. 100% pr. tidsenhet. Hvis arbeidstagerne tror at prisnivået i periode t vil være lik prisnivået i periode $t-1$, får vi at $E(w/p)_t$, forventet reallønn for periode t ved begynnelsen av perioden, blir

$$E\left(\frac{w}{p}\right)_t = \frac{w_t}{p_{t-1}} = \frac{(1 + \beta) w_{t-1}}{p_{t-1}}$$

$$= (1 + \beta) \left(\frac{w}{p}\right)_{t-1} = (1 + \beta) \left(\frac{w}{p}\right)_t$$

og gapet

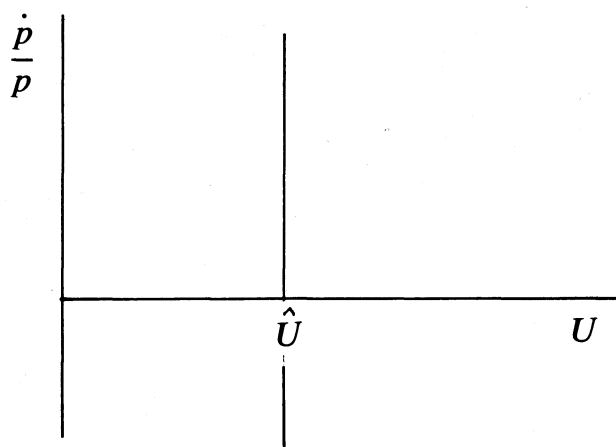
$$E\left(\frac{w}{p}\right)_t - \left(\frac{w}{p}\right)_t = (1 + \beta) \left(\frac{w}{p}\right)_t - \left(\frac{w}{p}\right)_t = \beta \left(\frac{w}{p}\right)_t$$

Vi ser altså at jo høyere inflasjonsraten β er, desto større blir gapet og jo mindre vil arbeidsløsheten være. På denne måte har vi gitt en teoretisk begrunnelse for Phillipskurven.

Arbeidstagerne behøver for såvidt ikke å være så naive som vi her har antatt. Hvis de foregriper en del av inflasjonen slik at $E p_t = p_{t-1} + \sigma(p_t - p_{t-1})$, der σ er en konstant, $0 < \sigma < 1$, ville vi få samme effekt som beskrevet ovenfor, men vi måtte ha sterkere inflasjon for å oppnå samme arbeidsløshetsprosent L° .

3. Den naturlige arbeidsløshetsprosent.

Milton Friedman, som introduserte begrepet «the natural rate of unemployment», den naturlige arbeidsløshetsprosent (se Friedman (1968)), argumenterer mot at det eksisterer en slik langsiktig sammenheng mellom inflasjon og arbeidsløshet. Med vår notasjon: σ kan ikke antas å være konstant. Arbeidstagerne vil lære av erfaring slik at ved konstant infla-



Figur 5: Den langsiktige Philips kurve ifølge Freidmann.

sjonsrate vil de etter en tid også forvente at dette blir inflasjonsraten. Friedman antar at forventet inflasjonsrate er en funksjon av inflasjonsraten i forrige periode, perioden før det osv., dvs.

$$E\left(\frac{\dot{p}}{p}\right)_t = f\left(\left(\frac{\dot{p}}{p}\right)_{t-1}, \left(\frac{\dot{p}}{p}\right)_{t-2}, \dots\right)$$

Og når forventningene innhenter den faktiske utvikling, reduseres arbeidstilbudet og vi kommer tilbake til $\hat{L}$ i fig. 4, og $U = (\bar{L} - \hat{L})/\bar{L}$ er altså den naturlige arbeidsløshetsrate. For å kunne opprettholde en arbeidsløshet mindre enn U , måtte man ha en stadig stigende inflasjonsrate for at den hele tiden skulle være høyere enn den forventede, og i det lange løp ville dette være umulig.

På kort sikt, ifølge Friedman, er det altså avveiningsmuligheter mellom inflasjon og arbeidsløshet, men på lang sikt er det det ikke; den langsiktige Phillipskurve er således vertikal, se fig. 5. Hvor stor $\dot{p}/p$ blir, avhenger av hvor raskt myndighetene øker pengemengden.

Hvis man vedvarende skal få redusert arbeidsløshetsraten forbi $\hat{U}$, hjelper det ifølge Friedman ikke med generell etterspørselsstimulering; man må iverksette tiltak som endrer måten arbeidsmarkedet fungerer på. Slike tiltak kan være effektivisering av arbeidsformidlingen, støtte til omskolerings- og flyt-teutgifter, opphevelse av minstelønnsatser osv.

4. Rasjonelle forventninger.

I de siste år er en ny retning dukket opp, se f.eks. Sargent & Wallace (1975). Den hevder at det heller ikke på kort sikt eksisterer systematiske avveiningsmuligheter mellom inflasjon og arbeidsløshet. Dette følger av en forutsetning om at publikum har rasjonelle forventninger, mao. at de innser hvorledes myn-

dighetene vil innrette sin politikk og er istand til å foregripe effektene av denne.

Så lenge $E p_t = p_t$, vil $E(w/p)_t = (w/p)_t$, og da vil tilpasningen bli i likevektspunktet ($(\hat{w}/p)$, $\hat{L}$) til enhver tid (sett bort fra forskjellige «støt» systemet får utenfra). Dette betyr altså at også på kort sikt er Phillipskurven vertikal. Bare hvis myndighetene kan føre en form for overraskelsespolitikk, vil L kunne avvike fra $\hat{L}$, og mulighetene til å «lure» publikum på denne måte vil være sterkt begrenset, hevder tilhengerne av denne teori. De spør: Er det mer grunn til å tro at landets innbyggere skal ha forventninger som alltid er på etterskudd og dannes ved relativt sakte tilvenning å la Friedmann enn at de skal være rasjonelle og innse hvordan myndighetene vil reagere?

Vi har nå sett hvilken betydning arbeidstageres forventninger om prisnivået har for avveiningsmulighetene mellom inflasjon og arbeidsløshet. Det er derfor blitt vanlig å inkludere et prisforventningsledd i Phillipskurven:

$$\frac{\dot{p}}{p} = a E\left(\frac{\dot{p}}{p}\right) + f(U), \quad 0 < a < 1, \quad f' < 0$$

I Friedmans versjon er $a \equiv 1$ og $f(U)$ erstattes slik:

$$\frac{\dot{p}}{p} = E\left(\frac{\dot{p}}{p}\right) + g(U - \hat{U}), \quad g' < 0, \quad g(0) = 0$$

Og med rasjonelle forventninger er altså $E(\dot{p}/p) = \dot{p}/p$, og da får vi $U = \hat{U}$.

Debatten i litteraturen omkring disse spørsmål er som regel knyttet til pengemengden i samfunnet, se f.eks. Gordon (1977). Men det skulle ikke være nødvendig å komme nærmere inn på dette her slik vi nå har drøftet spørsmålene.

5. Monopolistiske innslag og fagforeningenes rolle.

Vi skal nå trekke inn andre faktorer for å se nærmere på spørsmålet om det er, og evt. i hvilken grad det er, avveiningsmuligheter mellom inflasjon og arbeidsløshet (se Hersoug (1978)). Dette skal vi gjøre innenfor en økonomi hvor bedriftene har en viss grad av monopolstilling på produktmarkedet. «Monopolkapitalen» var jo et hyppig brukt ord i deler av den politiske debatt for få år siden. Det er også en av J.K. Galbraith's hovedtanker at dagens store konserner ikke passivt innretter sin produksjon etter en gitt produktpris, men skaper, iallfall til en viss grad, selv etterspørselen etter sine produkter. Studerer man mer detaljert de enkelte produktmarkeder, ville man nok finne mange eksempler på at frikonkurranseforutsetningen om mange små bedrifter som oppfatter produktprisen som gitt, ikke holder stikk. Vi kan

f.eks. tenke oss en økonomi med monopolistisk konkurranse basert på differensierte produkter.

Vi skal også trekke fagforeningenes virksomhet eksplisitt inn. Som deltagere i det økonomiske liv skal vi anta at de har en målfunksjon som de ønsker å maksimere. Argumentene i denne vil her være real-lønn og sysselsetting. Fagforeninger er naturligvis interesserte i adskillige andre spørsmål også, men vi antar at optimal lønn og sysselsetting kan bestemmes uavhengig av disse.

Det tilfelle vi vil se på, er en slags samordnede oppgjør, hvor vi kan betrakte fagforeningene som en samlet enhet. Om det ikke er så enkelt at fagforeningene selv kan bestemme hvilke lønnsatser som skal gjelde, er resultatet neppe uavhengig av hva fagforeningene prøver å oppnå. Vi skal her undersøke konsekvensene av at fagforeningene får det som de vil.

5.1. Makroøkonomisk modell.

Den makroøkonomiske modell vi skal bruke, har en produktfunksjon

$$(1) \quad Y = \alpha L$$

hvor Y er brutto nasjonalprodukt, L arbeidsinnsatsen og α en konstant som uttrykker gjennomsnittlig produktivitet: $\alpha = Y/L$. (1) innebærer konstant grenseproduktivitet i makro. Videre har vi en etterspørselsfunksjon etter innenlandsk produksjon:

$$(2) \quad Y = A Y - B \frac{P}{q} + C$$

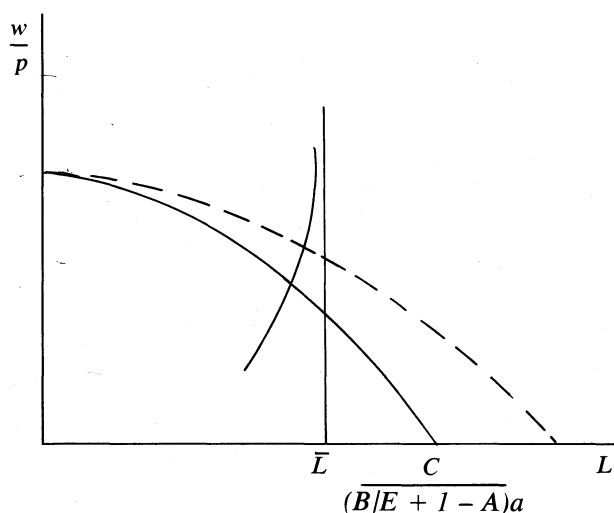
hvor A , B og C er konstanter, $0 < A < 1$, $B > 0$, $C > 0$. p er en indeks for prisnivået i samfunnet, q en tilsvarende prisindeks for utenlandske produkter (målt i innenlandsk valuta). Etterspørselsfunksjonen har altså et inntektsledd, et prisledd og et eksogent ledd. (2) vil være avledet av etterspørselsfunksjoner for innenlandskproduserte konsumvarer, ditto investeringsvarer og eksport.

Samlet profit, π , vil bli:

$$\pi = pY - wL$$

Det monopolistiske innslag kommer inn ved at vi forutsetter at bedriftene regner med å stå overfor fallende etterspørselsfunksjoner etter sine produkter, og at de fastsetter produktprisene slik at de oppnår maksimal profitt. Lønnsatsen, w , tar de derimot som gitt. I makro antar vi at dette betyr at produsentene regner med følgende sammenheng:

$$(3) \quad Y = D - E \frac{P}{q}$$



Figur 6: Etterspørselskurven etter arbeid.

hvor E er en positiv konstant og D blir oppfattet som det av produksjonslivet. Tallverdien av E gir uttrykk for graden av monopol i økonomien. Når E nærmer seg $-\infty$, nærmer vi oss vanlig frikonkurranse. Når E går mot B , har vi i en forstand fullt monopol på produktmarkedet.

Ved (3) innsatt i profittfunksjonen og under hensyntagen til (1) får vi:

$$\pi = (p - \frac{w}{\alpha})Y = (p - \frac{w}{\alpha})(D - E\frac{p}{q})$$

og fra $d\pi/dp = 0$ utleder vi

$$(4) \quad p = \frac{Daq + Ew}{2Ea}$$

Her har vi altså funnet prisen som en funksjon av lønssatsen. (4) innsatt i (3) vil gi nasjonalproduktet som funksjon av lønssatsen. Denne verdi av Y må imidlertid tilfredsstille (2) for at økonomien skal være i likevekt. Når vi også tar hensyn til (4), kan vi således få eliminert parameteren D samt utlede p og Y som funksjoner av w .

L er simpelthen slik Y/a og reallønnen lar vi være w/p . Vi kan derfor lett finne L som funksjon av w/p . Dette vil være etterspørselen etter arbeid som funksjon av reallønnen. Denne viser seg i modellen å ha følgende form, se fig. 6.

Med vanlige frikonkurranseforutsetninger ville etterspørselskurven ha vært den vannrette linje $w/p = \alpha$. Men fordi det er et monopolistisk innslag på produktmarkedet, krummer den seg slik som vist i fig. 6.

C er en avgjørende parameter i vår analyse. Denne vil være sammensatt av konstantleddene i konsum-, investerings-, eksport- og importetterspørselsfunksjonene. Gjennom sin finanspolitikk vil myndighe-

ne ha mer direkte kontroll over en komponent av C . Forskjellige typer tiltak, sannsynligvis også pengepolitiske, vil kunne skape skift i de ovenfor nevnte funksjoner, og det vil gi seg utslag i skift i C . Vi vil derfor betrakte C som en handlingsparameter for myndighetene. En ekspansiv offentlig politikk betyr altså økning i C .

Et positivt skift i C fører til et skift i etterspørselsfunksjonen etter arbeid slik som antydnet i fig. 6. Med en stigende tilbudskurve for arbeid som funksjon av reallønn ser vi at vi kunne få redusert arbeidsløsheten ved å øke C . Samtidig ville prisnivået øke, mao. det synes her å eksistere avveiningsmuligheter mellom arbeidsløshet og prisstigning. På den annen side kan vi naturligvis ikke så lenge vi opererer med en statisk likevektsmodell, få vedvarende prisstigning.

5.2. Optimal lønssats for fagforeningene.

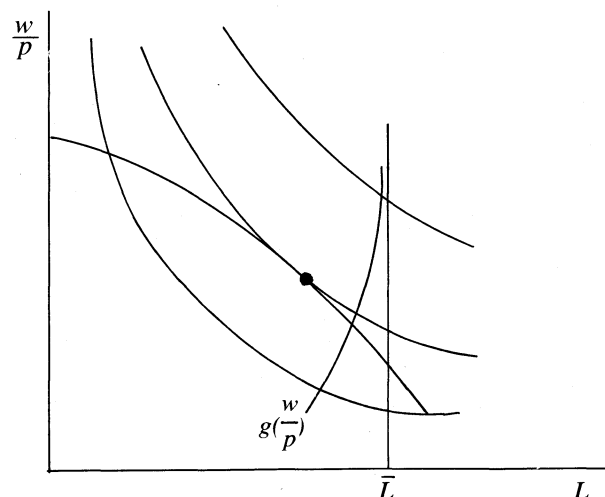
Imidlertid skal vi ikke la reallønnen bli bestemt av likhet mellom etterspørsel etter og tilbud av arbeid. De samarbeidende fagforeninger har etter våre forutsetninger monopolstilling på arbeidsmarkedet i den forstand at de kan fastsette w , og de ønsker å maksimere sin målfunksjon.

Det kan tenkes ulike former på en slik målfunksjon. I illustrerende øyemed velger vi en funksjon som gir enkle formler og som i en viss utstrekning har vært brukt i litteraturen. Funksjonen er:

$$V = \frac{Lw}{p}$$

dvs. fagforeningene ønsker å maksimere realverdien av samlet lønnsinntekt. De må tilpasse seg et sted på etterspørselskurven for arbeid. Den er slik at jo høyere den nominelle lønn er, desto høyere er reallønnen, men desto mindre er sysselsettingen.

Når vi setter inn L og p som funksjoner av w og tar $dV/dw = 0$, kan vi finne optimal lønssats for fagforeningene gitt verdien på modellens parametre. Tilpasningen er illustrert grafisk i fig. 7.



Figur 7: Fagforeningenes optimale tilpasning.

I fig. 7 er indifferenslinjer for målfunksjonen inntegnet og tilpasningspunktet avmerket. Vi antar at dette ligger til venstre for $g(w/p)$. Den vannrette avstand mellom $\bar{L}$ og $g(w/p)$ skyldes de strukturelle egenskaper ved arbeidsmarkedet som er nevnt innledningsvis, fratrullet fagorganisasjonenes lønnskravvirksomhet.

De resultater våre forutsetninger leder til, er at optimal nominell lønn blir lik

$$w = \frac{\sqrt{1 + (1-A) E/B} - 1}{(1-A) E} C a q$$

og vi kan regne ut tilhørende pris- og sysselsettingsnivå.

5.3. Effekter av ekspansiv politikk.

Det vi nå tenker oss, er at ved inngangen til en periode fremsetter fagforeningene den lønssats de vil ha (og som de altså får). Deretter justerer bedriftene sine priser og anvendelse av arbeidskraft til den annonserte lønssats. For å beregne den optimale lønssats må fagforeningene gjøre seg opp en mening om hvor stor C vil være i perioden (altså myndighetenes politikk), hvordan produktiviteten utvikler seg (gitt ved α), hvordan prisnivået for utenlandske varer vil være (gitt ved q), og hvordan bedriftene vil justere p og L for å maksimere sin profitt.

Hvis eksogen etterspørsel, C , øker med $100\delta_t\%$ fra periode $t-1$ til periode t , produktiviteten med $100\varepsilon_t\%$ og det utenlandsle prisnivå med $100\sigma_t\%$, vil vi under de forutsetninger vi har gjort, få følgende resultat for utviklingen i optimal lønssats:

$$\frac{w_t}{w_{t-1}} = (1 + \delta_t) (1 + \varepsilon_t) (1 + \sigma_t)$$

Med $\delta_t = 0,05$, $\varepsilon_t = 0,02$, $\sigma_t = 0,05$ vil den nominelle lønssats altså stige med ca. 12,5% fra periode $t-1$ til periode t

Vi vil få en tilhørende prisstigning gitt ved

$$\frac{p_t}{p_{t-1}} = (1 + \delta_t) (1 + \sigma_t)$$

eller vel 10% med vårt talleksempel, og sysselsettingen vil endre seg på følgende måte:

$$\frac{L_t}{L_{t-1}} = \frac{1 + \delta_t}{1 + \varepsilon_t}$$

(såfremt optimumspunktet for fagforeningene ikke støter mot tilbudskurven for arbeid) hvilket gir en økning på nesten 3% ifølge talleksempelen.

Hvis vi har en partiell økning i C , altså $\varepsilon_t = \sigma_t = 0$, har vi

$$\frac{w_t}{w_{t-1}} = 1 + \delta_t$$

$$\frac{p_t}{p_{t-1}} = 1 + \delta_t$$

$$\frac{L_t}{L_{t-1}} = 1 + \delta_t$$

Altså, nominell lønn, innenlandsk prisnivå og samlet sysselsetting ville øke med samme prosent (og reallønnen ville være uendret).

Åpenbart har vi her avveiningsmuligheter mellom arbeidsløshet og prisstigning, eller rettere: mellom arbeidsløshet og et høyere prisnivå. Og det gjelder vel å merke under den forutsetning at vi har «rasjonelle» forventninger; fagforeningene foregriper korrekt hvilken politikk myndighetene vil følge (størrelsen på C) og effektene av denne.

Hvis den potensielle arbeidsstyrke vokser med $100\eta_t\%$ fra periode $t-1$ til periode t , må vi ha at

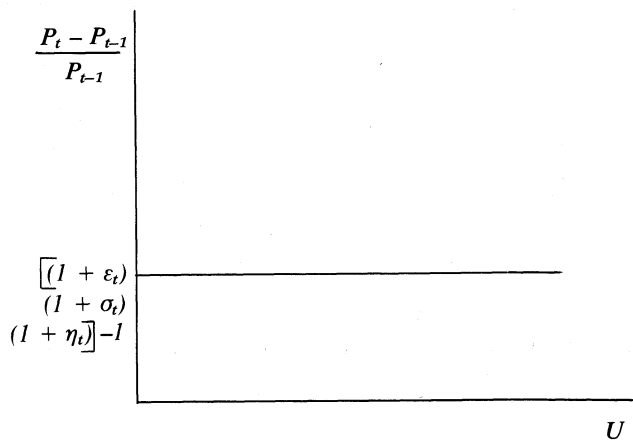
$$\frac{L_t}{L_{t-1}} = \frac{1 + \delta_t}{1 + \varepsilon_t} = 1 + \eta_t$$

for at arbeidsløshetsprosenten skal være konstant. Dvs.

$$1 + \delta_t = (1 + \varepsilon_t) (1 + \eta_t)$$

og det betyr at

$$\frac{p_t}{p_{t-1}} = (1 + \varepsilon_t) (1 + \sigma_t) (1 + \eta_t)$$



Figur 8: Et tilfelle med horisontal Phillipskurve.

Dette er altså den prisstigning som ville følge av å holde arbeidsløshetsprosenten konstant. Med $\varepsilon_t = 0,02$, $\sigma_t = 0,05$, $\eta_t = 0,01$ gir dette en inflasjonsrate på

over 8%. Og dette gjelder uansett hvor stor den konstante arbeidsløshetsprosent er; m.a.o. Phillipskurven er horisontal, se fig. 8.

Hvorfor ikke da velge C slik at U blir så liten at vi støter mot tilbudskurven for arbeid? Ifølge modellen kan man det uten at årlig prisstigning blir større enn ved f.eks. 5% arbeidsløshet. Men for å komme over fra en situasjon med 5% arbeidsløshet til nær 0% kreves en betydelig engangsprisstigning, hvilket gjør at den innenlandske prisindeks kommer på et annet nivå i forhold til den utenlandske. Dette vil f.eks. kunne forårsake at det løpende handelsbalanseunderskudd ble betydelig større.

Tilslutt bør det understrekes at de enkle resultater vi har fått og det at Phillipskurven er horisontal, henger sammen med valget av fagforeningenes målfunksjon. Med andre funksjoner ville formlene bli anderledes og Phillipskurven ha en annen form. Det kunne også være slik at det ikke ville være mulig å holde et konstant arbeidsløshetsnivå samtidig med konstant inflasjonsrate selvom ε_t , σ_t og η_t var konstante over tiden.

Vår analyse viser imidlertid at med monopolistisk innslag på produktmarkedet og effektive fagforeninger blir spørsmålet om avveiningsmuligheter mellom inflasjon og arbeidsløshet ganske anderledes enn det Friedman's teori om den naturlige arbeidsløshet innebærer. Men heller ikke den tradisjonelle, enkle oppfattelse av Phillipskurven kan underbygges med våre resultater.

REFERANSER

- W. H. Branson (1972): *Macroeconomic Theory and Policy*. Harper & Row, Publishers, New York.
- M. Friedman (1968): *The Role of Monetary Policy*. *American Economic Review*, vol. 58, 1–17.
- R. J. Gordon (1977): *The Theory of Domestic Inflation*. *American Economic Review*, vol. 67, 128–134.
- T. Hersoug (1978): *Effects of Expansionary Policies in a Unionized Economy*. Memorandum fra Sosialøkonomisk institutt, 12. juni.
- T. J. Sargent and N. Wallace (1975): «Rational» Expectations, the Optimal Monetary Instrument, and the Optimal Money Supply Rule. *Journal of Political Economy*, vol. 83, 241–257.

NORGES BANKS FOND TIL ØKONOMISK FORSKNING

I samsvar med Fondets formål kan det i juni 1979 utdeles bidrag til forskning, især anvendt forskning, på det økonomiske område, herunder også studier i utlandet i forbindelse med spesielle forskningsoppgaver. Det kan også ytes bidrag til dekning av utgifter i forbindelse med gjesteforedrag og – forelesninger innenfor det økonomiske fagområde og for deltakelse i internasjonale forskningskonferanser. Bidrag gis ikke til rene utdanningsformål.

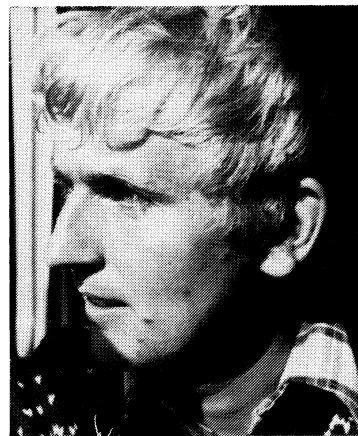
Erling Petersen
Formann

Søknadsskjema kan en få ved å henvende seg til

Norges Banks fond til økonomisk forskning,
Postboks 336, Sentrum, Oslo 1.
Tlf. (02) 41 21 20, linje 223.
Søknadsfristen er 1. mai 1979.

Oskar Jægers «Finanslære» De norske sosialøkonomene og den økonomiske politikken før Frisch og Keynes

AV
NAVF-STIPENDIAT TORE JØRGEN HANISCH
SOSIALØKONOMISK INSTITUTT
UNIVERSITETET I OSLO



Norsk sosialøkonomi begynte ikke med Ragnar Frisch, slik enkelte muligens tror. Helt siden Thorkel Aschehoug i 1883 grunnla Statsøkonomisk Forening har det eksistert et nokså aktivt sosialøkonomisk miljø her i landet med en rekke betydelige økonomer. Oskar Jæger var kanskje den ved siden av Aschehoug som raget høyest. Vi forsøker her å gi en skisse av hvordan Jæger og hans tid vurderte en del sentrale økonomisk-politiske spørsmål, som f.eks. omfanget av statens virksomhet, begrunnelsen for beskatningen og byrdene ved offentlig gjeld. Spesielt skal vi se på hva de mente om offentlig virksomhet under økonomiske kriser. Forskjellen mellom 20-årenes «Finanslære» og etterkrigstidens «Offentlig økonomikk» er antagelig mindre enn vanligvis antatt.

1. Innledning.

Herbert Stein forteller i sin bok *The Fiscal Revolution in America* at turister i Leningrad blir vist krysseren «Aurora» som ligger forankret nederst i elven Neva. Guiden beretter at det var fra denne båten, nettopp på dette stedet, at det skudd ble avfyrt mot det såkalte Vinterpalasset som innledet revolusjonen i 1917. Hva guiden unnlater å fortelle, er at palasset på dette tidspunkt ikke lenger ble bebodd av Tsaren, men av Alexander Kerensky, en ledende sosialradikal politiker i det regimet som hadde avløst det gamle. Denne tilleggsopplysning gjør ikke nødvendigvis det omtalte skudd mindre revolusjonært, men den er utvilsomt av betydning for forståelsen av det som skjedde.

På samme måte, sier Stein, har fremstillingen av den «keynesianske revolusjon» en tendens til å være vag med hensyn til spørsmålet om hvem revolusjonen ble utkjempet mot. En generasjon av politiske oratorer har etterlatt oss det inntrykk at den faktisk var rettet mot «Tsaren» som så bort fra folkets velferd, tjente pengeinteressene, trodde på «laissez faire» og

doktrinen om det balanserte budsjett. (Stein 1969, s. 6.)

En lignende analogi kan gjerne anvendes på norske forhold. Vi vet at det mot slutten av 30-årene skjedde noe av en revolusjon i norsk sosialøkonomi, ikke minst takket være Frisch og Keynes, og litt senere en tilsvarende omforming av den økonomiske politikken ettersom de nye økonomene rykket inn i statsadministrasjonene. Den opplyste allmennhet er ikke uvitende om disse endringer. Man har vanskelig kunnet unngå å høre ganske meget om økonometri og moderne makroøkonomisk planlegging. Det viser seg imidlertid at selv økonomene er svært uvitende med hensyn til spørsmålet om hva de gamle statsøkonomene sto for.¹⁾

Sosialøkonomiske studenter kommer gjerne trekende med den såkalte «klassiske økonomen», Keynes berømte stråmann. Han skal blant annet ha ment at arbeidsledighet ville være umulig dersom markedet fikk virke fritt, takket være markedsmekanismen eller «Says lov». Andre studenter under en viss påvirkning av marxistisk teori, synes å mene at de gamle «borgerlige økonomene» trodde på «krefte-nes frie spill», samtidig som de var blinde for arbeiderklassens interesser. Litt eldre økonomer fremholder gjerne at de gamle var underlagt doktrinen om det balanserte budsjett, at de hadde noe naive oppfatninger med hensyn til byrden ved offentlig gjeld og ikke minst med hensyn til muligheten av å velte byrder på fremtiden gjennom opptakelse av statslån. Historikere har helt til det siste hevdet at den tradi-

¹⁾ Frem til 1935 var «Statsøkonomi» det offisielle navnet på faget ved universitetet i Oslo, men betegnelsen «sosialøkonomi» var i vanlig bruk allerede ved århundreskiftet.

Tore Jørgen Hanisch tok sosialøkonomisk embetseksamen 1973. Han er for tiden NAVF-stipendiat, og arbeider med et prosjekt om norsk økonomi i mellomkrigstiden.

sjonelle, borgerlige økonomiske teorien sa at man skulle spare på statsutgiftene i krisetider, og at den således bidro til å forverre krisen.²⁾

Hensikten med denne artikkelen er om mulig å kunne bidra til et annet og forhåpentligvis noe mer korrekt bilde. Som viktigste kilde vil jeg, slik det fremgår av overskriften, bruke Jægers *Finanslære*. Jæger var ved siden av Thorvald Aarum den dominerende skikkelse i norsk økonomisk tenkning i 20-årene.

Oskar Jæger ble født i 1863 og døde i 1933. Det var som forholdsvis moden mann han begynte å studere økonomi etter først å ha utdannet seg som filolog. Han ble således den første (og lenge den eneste) ledende, norske økonom som ikke også var jurist.

I begynnelsen arbeidet han mye med de engelske klassikere. Således holdt han i 1892 sitt første foredrag i Statsøkonomisk Forening (stiftet i 1883) under tittelen «Adam Smith som grunnlegger av den moderne statsøkonomi». Siden var det i mange år sosialpolitikk, spesielt sosialforsikring som fanget interessen. I likhet med de fleste norske økonomer før Frisch var han sterkt engasjert i sosiale spørsmål, inspirert som de var av den såkalte «katetersosialismen».³⁾ Under og etter verdenskrigen arbeidet han meget med pengespørsmål og siden ganske spesielt med *Finanslære*. Denne boken som er på over 700 sider og må anses som hovedverket, utkom i 1930.

2. Finanslærens plassering.

Jæger deler her den sosialøkonomiske vitenskap opp i tre omtrent like store deler, i overensstemmelse med en tysk konvensjon som ble alminnelig like før århundreskiftet. Vi har for det første den teoretiske sosialøkonomi, grunnlagt av de engelske klassikere, som har til oppgave å utforske lovene for det økonomiske liv. Den sier hvordan tingene er, ikke hvordan de bør være. Jæger selv utgav en lærebok i *Teoretisk sosialøkonomik* i 1922 og det samme gjorde Aarum i 1924. Dernest kommer den praktiske sosialøkonomi eller økonomiske politikk. Aarums bok *Praktisk socialøkonomik* (Oslo 1928) gir følgende definisjon av denne disiplin: «Den økonomiske politik som lære eller videnskap blir derfor den systematiske og videnskabelig begrundede sammenfatning av de grundsætninger, hvorefter den økonomiske virksomhet i samfundet bør indrettes, for at samfundets velferd best mulig skal kunne fremmes, og paavisningen av hvilke midler som er best skikket til fremme av dette formaal.» (s. 3.) Endelig har vi altså finanslæren. Jægers praktverk over dette emnet representerer

²⁾ Se f.eks. Berge Furre: (1971, s. 229) og Hans Fredrik Dahl (1971, s. 46). Francis Seierstedt har imidlertid i en stensil fra 1973 med referanse til nettopp Jæger vist at denne oppfatning ikke er korrekt.

³⁾ Noe nedsettende betegnelse på en akademisk preget reformbevegelse. Deutsche Verein für Socialpolitik, som ble til i 1860-årene.

åpenbart en milepel i den norske sosialøkonomiens historie.

Finanslæren er i likhet med den praktiske sosialøkonomi en praktisk eller normativ vitenskap. Den har til oppgave å utarbeide normer for offentlige husholdninger. Både Jæger og Aarum er imidlertid meget omhyggelige med å understreke at disse normer ikke kan ha absolutt eller evigvarende gyldighet: «De finansielle grundsætninger som paa et bestemt utviklingstrin vil være til gagn for statens og kommunernes husholdning at følge, vil nemlig ikke være likesaa riktige og følgeværdige paa ethvert annet trin av den økonomiske utvikling.» (Jæger 1930, s. 5.) Vi synes her tydelig å merke en viss påvirkning fra den historiske skolen i økonomisk tenkning.

3. Statsoppfatning.

I England sier Jæger, utkom der etter 1850 omtrent ingen vitenskaplige fremstillinger av finanslæren. «I Tyskland derimot har den finansvidenskaplige litteratur blomstret den hele tid og i høi grad bidrat til den videnskaplige utdypelse av de finansielle problemer.» (s. 14.) Denne blomstring skyldes i første rekke den historiske skolen som utformet den organiske statsoppfatning, «idet staten ikke lenger blir oppfattet som blot og bart retsstat, hvis eneste eller væsentlige oppgave er at sørge for indre og ytre retssikkerhet, men anerkjennes som den historisk tilblevne høieste form for menneskelig samfundsliv og tilkjennes en rekke positive oppgaver til fremme av samfundets velfærd som den i egenskap av kulturstat pligter at løse».

Denne forholdsvis nyere statsoppfatning får avgjørende betydning ikke bare for læren om statens utgifter, men også for læren om beskatningen og læren om statsgjelden, d.v.s. alle finanslærens tre hoveddeler. Poenget er som Jæger sier, at begrepet om rettsstaten er blitt erstattet av begrepet om kulturstaten. Den siste har langt videre oppgaver enn å verne landets innbyggere mot vold på liv og eiendom.

Staten skal rent generelt regulere samfunnslivet på alle områder, i større eller mindre grad. Idéen om «laissez faire» er således forlengst forlatt. Om dette uttaler Aarum: «Overhodet leder alt hvad der foran er anført mot holdbarheten av den liberalistiske læres påstande til det resultat at ingen av dennes krav til frihet kan gjelde ubetinget, og at den almindelige næringsfrihet og kontraktsfrihet maa begrenses paa den maate som til enhver tid findes paakrevet av hensyn til den almene velferd.» (Aarum 1928, s. 32.)

4. Statshushold og spesifikke statsoppgaver.

Spesielt finnes det en større eller mindre del av samfunnslivet som direkte er underlagt statshusholdningen og de kommunale husholdninger. Finanslærens oppgave er som sagt å gi regler for driften av disse husholdninger.

Jæger gir fire forskjellige grunner for at en oppgave

med rimelighet bør løses i offentlig regi. For det første kan det tenkes at privat virksomhet simpelthen ikke kan tilfredsstille det aktuelle behov. Dette gjelder militærvesenet og rettspleien mener han, som av denne grunn alene må sies å være spesifikke statsoppgaver. Derneft kan det tenkes at en funksjon av viktige prinsipielle grunner ikke bør overlates til private: «Således vil man ikke med trygghet kunne la de private overta statsforanstaltninger som et lands pengevæsen, post, telegraf og telefonvæsen, fordi deres gjennomførelse forutsetter en grad av offentlig tillid som ingen privat person eller institusjon er i besiddelse av, og en hensyntagen til det offentlige tarv som det ikke kan findes hos private, men alene hos staten, som ikke driver de her nevnte foretagender i erhvervsøiemed, men i det hele samfunnsinteresse.» (s. 128.)

For det tredje vil private normalt ikke påta seg oppgaver som ikke er privatøkonomisk lønnsomme, men som likevel kan være samfunnsøkonomisk lønnsomme og derfor bør løses. Dette gjelder f.eks. jernbanebygging i visse tynt befolkede strøk. For det fjerde kan fremstillingen eller omsetningen av visse varer, f.eks. salt, brendevin eller fyrstikker, gjøres til såkalte regaler eller statsmonopoler, for på en bekvem måte å beskatte forbruket av disse varer.

5. Forskjellen på private og offentlige hushold.

Jæger presiserer at statshusholdet virkelig er et hushold i konkret og juridisk forstand. Vi har her å gjøre med en ansvarlig beslutningsenhet med eget budsjett og regnskap. Statshusholdet er ikke som det såkalte nasjonalhushold en fiksjon eller abstraksjon. Dette betyr imidlertid ikke at han satte likhetstegn mellom offentlig og privat hushold. Det beror på en misforståelse hvis det har vært hevdet at datidens økonomer naivt og kritikkøst satte likhetstegn mellom offentlig og privat økonomi. Det understrekes tvert i mot at det finnes meget viktige forskjeller, slik at gode regler for privat hushold ikke uten videre kan anvendes i det offentlige. Stathusholdet vil f.eks. vanligvis være vesentlig større enn selv de største private hushold, og både størrelsen og det sosiale tilsnitt gjør at som skjer her får en spesiell betydning i samfunnsøkonomien.

Enda viktigere er det at det offentlige i hovedsak erhverver sine inntekter på en helt særegen måte, nemlig ved tvang: «Men i sin rent offentligrettslige virksomhet gaar stat og kommune ikke liksom de private retssubjekter ut på markedet og tilbyr sine goder. De spør ikke den private borger om han nu virkelig ønsker deres tjenester, men avkrever ham i

kraft av sin suverenitet de lovbestemte tvangsydelser, hvis størrelse er beregnet etter hans ydeevne og ikke efter størrelsen av de tjenester som det offentlige tilbyr ham til gjengjeld.» (s. 21.)

En tredje forskjell er at de offentlige hushold i motsetning til mange private hushold ikke har til hensikt å samle seg størst mulig formue.⁴⁾ Han legger til at flere finanstoretikere tillegger skattene en selvstendig sosialpolitisk oppgave som middel til å utjevne inntektsforskjellene i samfunnet.

6. Begrunnelsen for beskatningen.

Det gis to forskjellige begrunnelser for plikten til å betale skatt. Den første er læren om den såkalte samfunnskontrakten, formulert blant annet av Rousseau, som sier at samfunnet opprinnelig ble til som en kontrakt mellom individene, en kontrakt som siden tenkes stilltiende inngått i hver ny generasjon. I følge denne teori er skatten den pris som individet må betale for de tjenester samfunnet yder ham.

Jæger er åpenbart noe skeptisk overfor denne lære. Han sier at «nutildags er imidlertid læren om samfunnskontrakten erkjent at være et hjernesvind, og den er blitt fortrent av den såkalte historiske eller organiske samfunnsopfatning. Efter denne er staten vokset naturlig frem som den historiske og rettslige nødvendige høyeste form for menneskelig samliv. Skattepligten maa saaledes søkes i statssamfundets absolute nødvendighet.» (s. 248.)

7. Statsutgiftenes størrelse.

Med hensyn til statsbudsjettets størrelse rettes det for det første kritikk mot den gamle, liberalistiske oppfatning som sier at den stat er best som styrer minst. Det er ikke bare til det absolutt nødvendige at det er berettiget å bruke statsmidler. «Vor tids kulturstat anerkjenner mange viktige statsformaal, hvis realisasjon ganske visst ikke kan karakteriseres som absolutt nødvendige, men dog er saa gavnlige og fordelaktige for samfundet, at staten uten tvil bør paata seg de dertil fornødne utgifter.» (s. 125.)

Som generell regel for om et prosjekt bør realiseres gjelder et slags nytteprinsipp. Her som i private hushold må det godtgjøres at nytten av et tiltak er større enn de ofre det bringer. I det offentlige kommer imidlertid det kompliserende moment til at de som har nytte av et bestemt tiltak, sjelden er identiske med de som må betale for det.

8. Om budsjettbalanse og krisepolitikk.

En forholdsvis vanlig oppfatning er at Jæger og hans tids økonomer forfektet doktrinen om det balanserte budsjett, som blant annet innebærer at staten automatisk bør skjære ned på utgiftene når inntektene svikter. Denne oppfatning er ikke uten et visst grunnlag. Budsjettbalanse er utvilsomt hovedrege-

⁴⁾ En fjerde forskjell er at statshusholdningen normalt har vesentlig større varighet enn private husholdninger. En femte er at det i statshusholdningen prinsipielt er inntektene som retter seg etter utgiftene, mens det omvendte er tilfelle i private husholdninger.

len. «Såvel for statens som for kommunenes vedkommende kan det oppstilles som ufravikelig regel at budgettet aldrig uten tvingende nødvendighet maa gjøres op med underskudd.» (s. 93.) Denne forholdsvis sterke formulering må imidlertid ses på bakgrunn av den statsfinansielle krise som landet lenge hadde befunnet seg i. Man fryktet ikke minst at den meget betydelige statsgjelden (rentene alene utgjorde i en periode omtrent 30% av driftsinntektene) bidro til å svekke investorenes tillit. Dertil kommer at den nevnte regel åpenbart ikke er ment fullt så kategorisk som den rent umiddelbart kan virke: «Det kunne da synes som det ønskelige maatte være at budgettet automatisk vilde balansere. Men for det første lar dette seg i virkeligheten aldrig opnaa og vilde dessuten om det lot sig opnaa medføre stor ujevnhet i tilfredstillelsen av borgernes kollektive behov, med sterke innskränkninger i nedgangstiderne naar de offentlige indtægter formindskes.» (s. 94.)

Han forteller oss at de tidlige liberalistiske økonomer som Turgot, Adam Smith, Ricardo og Say hadde en tilbøyelighet til å fordømme all opptakelse av statlige lån, men understreker at dette må ses på bakgrunn av enevoldkongenes noe uansvarlige lånefinansiering av kriger og luksusforbruk. «Nutildags er man imidlertid enige om at selve statens adgang til at opta laan eller med andre ord den saakalte statskredit i sig selv er et gode for staten paa samme maate som den private kredit er et gode for det enkelte individ, saasandt den bare ikke blir misbrukt.» (s. 648.)

Som antydning innledningsvis var ikke Keynes den første økonom som ble oppmerksom på muligheten av økonomiske kriser. Økonomer hadde i minst 100 år vært adskillig opptatt av kriseproblemet, og etter 1860 kom man i stigende grad til å se dette som en del av et større konjunkturproblem. Fra 1895–1914 var det nettopp konjunkturteorien som tiltrakk seg de største forskningsressurser, både kvantitativt og kvalitativt. Etter 1910 rådde det langt på vei enighet blant økonomer om de viktigste årsakene og også om den politikk som burde føres for å dempe (ikke eliminere) svingningene.⁵⁾

Det viktigste var pengepolitikk, deretter finanspolitikk. Om pengepolitikken heter det blant annet at sentralbanken burde føre en forholdsvis stram rentepolitikk under oppgangskonjunktoren for å hindre et sterkt og spekulativt preget investeringspress. Der som man lyktes i dette ville sjansene for et større tilbakefall bli vesentlig mindre. Hvis krisen likevel kom, skulle banken bidra til lavest mulig rente for på denne måten å stimulere investeringslysten.

Med hensyn til statens egen virksomhet fremhever Jæger «prinsippet om de offentlige utgifters anvendelse i rette tid. Dette er et princip som tilsies ikke bare av de finansielle hensyn, men ogsaa og endnu

mer av sosialpolitiske hensyn, idet det gjelder at motvirke de økonomiske konjunkturers uheldige innflytelse paa finanserne og paa arbeidsmarkedet, hvor der særlig ved nedgangstider indtrer stor arbeidsløshet». (s. 139.) Ved fortrinnsvis å utføre de offentlige arbeider i perioder da den private virksomhet ligger nede, oppnår man på den ene siden at kostnadene ved disse arbeider blir lavere, på den annen side å begrense konjunktursvingningene. Etterspørselspresset og prisstigningen blir mindre under høykonjunktoren, arbeidsledigheten og den sosiale nød blir mindre under krisen. «Det det gjelder er først og fremst at undgå at den offentlige arbeidsvirksomhet forseres i de gode tider, da der er forholdsvis rikelig adgang for arbeiderne til at finde beskæftigelse i private bedrifter og baade arbeidslønnene og prisen paa alle slags materialer er høie. Den almindelige forsyndelse mot denne regel leder til at statens og kommunernes utgifter til offentlige anlæg ofte blir saa altfor store. Og dessuten blir følgen naar de dårlige tider kommer, uundgaelig en innskrækning av den offentlige arbeidsvirksomhet, hvorved den økonomiske krise gjøres endnu haardere.» (s. 139.)

Jæger innrømmer at gjennomførelsen av den skiserte politikk kan være lettere i teori enn i praksis; «men dette hindrer ikke at der kan vises fasthet likeoverfor fristelsene til urimelig flothet med de offentlige midler, og at det paa den annen side, naar den private virksomhet ligger nede, maa gjøres alt for at undgaa enhver unødige innskrækning i den offentlige arbeidsdrift.» (s. 141.)

9. Knapphet på lånemidler eller «kapital» som økonomisk problem.

Et sentralt problem i denne sammenheng er finansieringen av offentlig virksomhet i en krisetid. Hvordan skal det være mulig å opprettholde, enn si øke de offentlige utgifter i en tid med betydelig inntektssvikt. En mulighet er å skrive ut nye skatter, særlig på luksusforbruk. Jæger understreker imidlertid at slike skatter lett vil kunne ramme den kapitaldannelse som er en forutsetning for at krisen skal kunne overvinnes. En annen mulighet er å bruke seddelpressen. Denne anses som «fordærvelig» og kommer ikke i betraktning. Den tredje mulighet er å ta opp lån på kapitalmarkedet. Hvorvidt denne mulighet kan anbefales avhenger av markedssituasjonen: «Særlig egnet for optagelse av laan er de tidspunkter da der i markedet er megen ledig kapital som søker anvendelse. . . Er det derimot lite disponibel kapital blir laanevilkaarene haardere og den effektive rente blir høy, og et større statslaan vil da ogsaa legge beslag paa kapitaler som rænges i den almindelige produktive virksomhet og ikke kan utlaanes til staten uten at produksjonen innskrænkes.» (s. 653.)

Siden det i følge tidens konjunkturoppfatning normalt vil være en tendens til tilbudsoverskudd på

⁵⁾ En kortfattet fremstilling av konjunkturteorien finnes i Aarums *Teoretisk socialøkonomik*. For en noe mer fyldig fremstilling, se Gustav Cassel (1918).

pengemarkedet under lavkonjunkturer og lav rente, skulle det følge at statlig lånefinansiering er en riktig politikk under økonomiske kriser. Jæger er imidlertid noe forsiktig på dette punkt. Det kan være grunn til å minne om at det norske pengemarkedet var forholdsvis stramt under krisene i 20-årene.

Det siste problemet tas opp av Arnold Ræstad i en artikkel i Statsøkonomisk Tidsskrift for 1925. Han sier: «Det er en vanlig opfatning at statens virksomhet bør utvides i de såkalte dårlige tider. Det er en utbredt forundring over at statens virksomhet ikke skulle kunne utvides i de dårlige tider vi har nettopp nu.» (S. T. 1925 s. 1.) Poenget er, mener Ræstad, at uttrykket dårlige tider har flere betydninger. Vi kan mene at omsetningen er treg slik at produsenter og kjøpmenn ikke får avsatt sine varer. «Det fører, iallefall etter en tids forløp, til at bankene ikke finder anvendelse for sine penger, og at deres kassabeholdning blir stor og renten lav. Det kan være riktig at statens virksomhet i tilfelle fortrinnsvis bør utvides i slike tider. Men det vi har nu er vanskelige tider som følge av finansielt sammenbrudd, med liten kassabeholdning hos bankene. . . Mens dårlige tider i den første (kommersielle eller industrielle) betydning kan avhjelpes ved ny rørelse, kan dårlige tider i den andre (finansielle) betydning bare avhjelpes gjennom sanering.»

Hva man her ikke bør la seg forlede til å tro, er at de gamle økonomene forvekslet kreditt med realkapital. I hvertfall siden 1890-årene hadde de skilt klart mellom kapital som fysisk produksjonsfaktor og kapital som finansobjekt. I den grad vi i dag mener at den nevnte frykt for «kapitalmangel» i betydningen knapphet på lånemidler var ubegrunnet eller irrasjonell, må vi søke annen steds etter forklaringen. De skjønnte godt at sparing ikke uten videre medfører økning i realkapitalen. Hos Aschehoug finner vi f.eks. følgende formulering: «Det er den Enkelte, ikke Samfundet som kan forøge sin Kapital ved at spare; Samfundet forøger sin Rigdom kun ved fortsatt Produktion. Samfundets Kapital (Produktionskapitalen) opstaar derfor kun ved at den produktive virksomhed gives en Retning, der specielt taget Sigte paa Fremstilling av saadanne (Gjenstande, hvoraf Produktionskapitalen bestaar.» (Aschehoug 1913, bind 2, s. 402.) Når man likevel så sterkt understreket betydning av sparing, skyldtes dette ikke minst en overbevisning om at der må spares før der kan investeres. Riktignok vil ikke alt som spares nødvendigvis bli investert, men dette vil stort sett være tilfelle.

10. Den offentlige gjeld som byrde for fremtiden.

Statskreditten ble altså prinsipielt betraktet som et gode. Staten kunne utmerket i likhet med private, finansiere sine investeringer ved lån. Man kunne også finansiere et midlertidig driftsunderskudd på denne måten. Problemet da Jæger skrev dette og noe senere under den store krisen i begynnelsen av 30-årene, var at den offentlige gjeldsbyrde på forhånd ble betraktet

som faretruende høy. Rentene alene utgjorde omtrent 30 prosent av statsinntektene. I et flertall av landets kommuner var situasjonen vesentlig verre. «Man kan derfor ikke si at stat og kommune for tiden bruker for mange penger til sine egentlige opgaver. Hvad man kan bebreide dem er at de ved tidligere anledninger ved at leve over evne og dermed paadra sig en uforholdsmessig stor gjæld, nu er blit ute av stand til at holde sine utgifter saa høje som de burde være.» (s. 143.) I denne situasjon må han advare mot «at velte ytterligere gjeldsbyrder paa fremtiden».

Nettopp den siste formuleringen er siden blitt gjenstand for adskillig spiss ironi. Den er blitt stående som selve skoleeksemplet på tidligere gjenerasjoners begrensede økonomiske forståelse. Sosialøkonomiske studenter har i årtider fått i oppdrag «å avsløre feilresonnementet», siden summen av alle fordringer i en lukket sektor er og blir null. Rent bortsett fra at en betydelig del av de offentlige lån ble tatt opp i utlandet, kan det være grunn til å understreke at dette økosirkresonnementet ikke var helt ukjent for Jæger som blant annet påpeker: «For ikke mer enn 100 aar siden, kunne man endnu støte paa den gamle merkantilistiske anskuelse at bare den utenlandske gjæld var en byrde for staten, hvorimot de i indlandet optatte statslaan ikke var noen virkelig gjæld. Ved stiftelsen av indenlandsk gjæld sa man, ble pengene i landet, saa intet gikk tapt. Og de penger man matte ta fra skatteyderne for at betale renter og avdrag paa gjælden, ble jo i virkeligheten betalt tilbake til de borgere av hvem staten hadde laant, saa ogsaa disse penger ble i landet. Det var som sagt den ene haands gjæld til den annen. Denne opfatning tjente i sin tid som en kjærkommen retfærdiggjørelse av enevoldskongenes ødselhet, men er naturligvis feilagtig.» (s. 647.)

For det første skal altså lånene betales tilbake. Man kan som ovenfor hevde at dette ikke utgjør noen reell byrde for landet siden man bare tar fra en gruppe og gir til en annen, at det således «bare» dreier seg om en omfordeling. De gamle økonomene mente imidlertid å vite at nettopp en slik omfordeling kan være en meget stor belastning for staten.

Dernest understreket de som vi allerede har vært inne på, at statlige låneopptak ville kunne gå på bekostning av privat virksomhet: «Ti hvis de indenlandske statslaan ikke var blit optatt, saa vilde laanegiverne selv ha beholdt sine penger og gjort dem fruktbringende og rentebærende paa annen maate.» (s. 647.) Her som ellers synes Jæger å forutsette at det som blir spart stort sett også blir investert, og at investeringene blir begrenset av de oppsparte midler. Hvis staten forsyner seg av disse midler, vil det i en situasjon med knapphet på lånekapital automatisk bli mindre til private investorer.

11. Den keyneske revolusjonen.

Ikke minst på dette punkt skulle den såkalte keyneske revolusjonen snu opp ned på tilvante forestil-

Forts. side 22

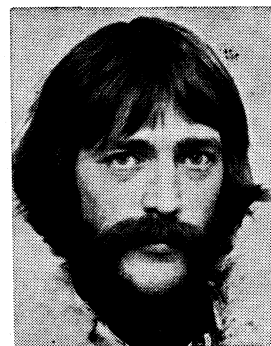
Sammenligningsmetoder i åpne, lokale planleggingsprosesser

AV

CAND. OECON TORE SAGER

FORSKNINGSGRUPPEN,

INSTITUTT FOR SAMFERDSELSTEKNIKK, NTH



Utkastet til ny planleggingslov påbyr både medvirkning og konsekvensanalyser for visse typer lokal planlegging. Sammenligningsmetodene som er drøftet i artikkelen, er forholdsvis velutviklede konsekvensanalyser. Det er behov for å vurdere hvordan en mest hensiktsmessig kan benytte slike formaliserte sammenligningsmetoder i planlegging hvor medvirkning fra lokalbefolkningen er et sentralt trekk. En kombinasjon av medvirkning og formalisert sammenligning innebærer et forsøk på å kople personlig erfaring og praktisk innsikt sammen med systematisk, analytisk kunnskap – altså et forsøk på dialog mellom planlegger og berørt lekmann. Det blir gitt anbefalinger om hvordan sammenligningsmetodene bør tilpasses for å tjene en slik dialog.

Medvirkning og prioritering

Hensynet til miljøplanleggingen i vid forstand og ønsker om desentralisering av ansvar og avgjørelser som angår fysisk planlegging, er deler av bakgrunnen for at det er utarbeidet et utkast til ny planleggingslov som ble lagt fram tidlig i 1977 (NOU 1977:1).

Miljøverndepartementet uttaler at «hovedhensikten med utredningen har vært å gjennomdrøfte behovet for planlegging, tilpasse sektorlovgivningen og planlovgivningen til hverandre og understreke politikerne fulle ansvar for planleggingen». Departementet fortsetter:

«Videre har det vært viktig å finne fram til en hensiktsmessig måte å sikre den enkelte borgers og de private organisasjoners medvirkning i planforberedelsen på og endelig å sørge for at politikerne får sakene oversiktlig og fullt forberedt når de skal treffe sine beslutninger.»

Utredningen peker på bruken av konsekvensanalyser som et sentralt virkemiddel for at politikerne skal oppnå slik oversikt før de fatter sine beslutninger. Lovutkastet påbyr både konsekvensanalyse og medvirkning ved visse typer lokal planlegging.

Artikkelen vurderer hvor velegnet visse kjente formaliserte sammenligningsmetoder er i lokale planleggingsprosesser hvor medvirkning står sentralt.

«Formalisert sammenligningsmetode» betegner metoder som søker å fordele ressurser slik at en oppfyller et sett gitte mål i størst mulig grad. Forut for den aktuelle planleggingsprosess er det gitt et sett av mer eller mindre tekniske, beregningsmessige og presentasjonsmessige prosedyrer for hvordan en skal sammenligne prosjekter eller planer med sikte på å avgjøre hvilket alternativ som bør anbefales. Framstillingen her er begrenset til nyttekostnadsanalysen, planleggingens balansekonto og måloppfyltingsmåtrisen.

Når medvirkningen innebærer medbestemmelse, står den i kontrast til de formaliserte metodene. Den kan da betraktes som en ikke-formalisert sammenligningsmetode hvor makt, innflytelse, avstemmingsregler, politiske vurderinger m.v. avgjør hvilket alternativ som blir anbefalt. Kombinasjonen av formalisert prioritering og medvirkning kan derfor betraktes som forsøk på forening av formalisert og ikke-formalisert sammenligningsmetode.

Tanken er at medvirkningen kan bidra til en demokratisk beslutningsprosess hvor alle forhold av betydning for dem prosjektet direkte angår, er trukket inn i vurderingen, og hvor markedets eller ekspertenes priser eller vektorer får et lokalt, politisk korrektiv. Den formaliserte sammenligningsmetode kan på sin side bidra til konsistent og logisk argumentasjon hos planleggere og beslutningstakere. Den kan også gi en kontroll på at det er tatt tilbørlig hensyn til grupper som er underrepresentert i medvirkningsprosessen, f.eks. gjennomgangstrafikanter, skattebetalere, framtidige generasjoner, barn og gamle. Dessuten kan formaliserte metoder forholdsvis upartisk ta hensyn til at tiltak berører folk i ulik grad, og derfor gi verdi-

Sosialøkonomisk embetseksamen 1970, deretter ett-årig opplæringsstipend ved Transportøkonomisk institutt. Forsker samme sted i 5 år, og deretter stipendiat i samvirkeøkonomi ved Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo fram til september 1977. Siden ansatt som forsker ved Institutt for samferdselsteknikk.

full tilleggsinformasjon til voteringsresultater hvor hver stemmeberettiget teller likt.

Nyttekostnadsanalyse i deltagende planlegging.

Nyttekostnadsanalysen (NKA) blir tradisjonelt kritisert for utilfredsstillende behandling av miljøpåvirkninger og endringer i inntektsfordelingen. Under drøftingen av denne kritikken er det til hjelp å skille mellom

- hvilke framgangsmåter NKA gir rom for versus hvordan analysen vanligvis har vært utført
- bruk av NKA alene versus anvendelse av NKA i kombinasjon med andre sammenligningsmetoder.

NKA tar ikke på formalisert måte hensyn til miljøpåvirkninger som det ikke er satt en pris på. Dette er ofte en vesentlig innvending mot å anvende NKA alene, men det kan være en *liten* innvending mot å bruke NKA. Grunnen er at NKA kan kombineres med andre sammenligningsmetoder på en slik måte at et mer fullstendig bilde av prosjektet framkommer. Deltakerne kan f.eks. få et spørreskjema hvor de blir bedt om å veie miljøvirkningene mot krone-resultatet av nyttekostnadsanalysen. NKA blir da brukt sammen med en vekt- eller poengmetode i en medvirkningsprosess, jfr Hibbard & Miller, 1974.

I prioriteringsarbeid ved hjelp av medvirkning i et lokalsamfunn kan det som økonomer er vant til å betrakte som NKAs styrke, vise seg å bli en svakhet. Jeg sikter til at NKA fikk gjennomslagskraft ut fra evnen til å bidra med svar på hva som er *samfunns*-økonomisk lønnsomt. I en planleggingsprosess med kryssende oppfatninger mellom lokale og rikspolitiske interesser kan dette føre til at NKA viser seg mest egnet til å ivareta rikshensyn, og ikke passer så godt til lokalbefolkningens måte å formulere problemer og argumenter. For det er befolkningen i lokalsamfunnet som sterkest føler konsekvensene av at sosiale synsmåter er utelatt fra analysen. Virkninger av planen på omgangsformer i hverdagslivet, naboforhold, muligheten for å treffes utenfor hjemmet og slå av en prat (på bua, stasjonen, postkontoret, fergekai), på kjennemerker i nærheten som har bidratt til lokal stolthet, fellesskapsfølelse og tilhørighet til stedet – alle disse og lignende forhold er lette å fornemme, formidle og konkretisere i lokalsamfunnet. Men de er vanskelige å innarbeide i en formalisert og «objektiv» vurdering fra storsamfunnets synspunkt, hvor slike argumenter og betraktninger bare blir opplistet eller presentert uten forbindelse med den livssituasjon de utgjør deler av, og som gir dem følelsemessig basis.

En kan si at nyttekostnadsanalysens samfunnsmessige perspektiv vanligvis vil virke mindre relevant for de medvirkende under følgende forhold:

- Når lokalsamfunnet er lite
- Når det er mange interessegrupper i lokalsamfunnet som gjør krav på spesielle analyser

- Når gruppeinteressene står steilt mot hverandre i lokalsamfunnet
- Når konflikten med «storsamfunnet» er omfattende.

Miljømessige og fordelingsmessige virkninger.

Sammenligningsmetoden bør være generell nok til å ta hensyn til både brukere av prosjektet og beboere og ansatte i nærheten. Dette medfører et behov for å gi en formalisert behandling av både virkninger som det er satt kroneverdi på, og andre målbare virkninger som sikkerhet, støy og forurensning – og kanskje bli med knapt målbare faktorer som estetiske virkninger. Deltakerne kan trenge kontroll med hvordan virkninger av de to siste kategorier blir vurdert i analysen, men NKA gir ingen formalisert anvisning på hvordan en slik vurdering bør foretas. Virkninger som ikke er verdsatt i kroner, kan behandles på flere måter:

- De kan bli utelatt
- De kan bli kvantifisert og presentert ved siden av selve nyttekostnadsregnskapet, slik at beslutningstakerne selv eventuelt kan vurdere den økonomiske lønnsomhet mot de virkninger av prosjektet som det ikke er satt verdi på
- De kan bli tatt hensyn til i form av beskrankninger (kvalitative forutsetninger) som den samfunnsøkonomiske netto nytten maksimeres innenfor
- Det kan (eventuelt ved hjelp av interessentene) bli postulert maksimums- og minimumsverdi på de virkninger som ikke er verdsatt, slik at en kan regne ut de mest vidtgående konsekvenser disse faktorer kan få for nyttekostnadsregnskapet.

Av psykologiske grunner kan det være en tendens i retning av å legge større vekt på tallmessige regnskaper og prisfestede virkninger enn effekter presentert på annen måte. Selv om dette er tilfelle, så er det ikke selvsagt at de to siste framgangsmåtene fører til subjektiv undervurdering av miljøfaktorer når NKA benyttes. Dersom de to første alternativene blir hyppigst anvendt og det faktisk er en tendens til subjektiv nedgradering, vil denne hovedsakelig ramme beboere og arbeidstakere i nærheten av transportprosjektet. For den typiske situasjon ved anlegg av en veg er at fordelene er målbare i penger og tilfaller brukerne, mens ulempene utover anleggs- og vedlikeholdskostnadene vanskelig kan verdsettes og rammer folk i vegens omgivelser. Nyttekostnadsanalyse og medvirkning kan altså her motvirke hverandre.

Sammenligningsmetoden bør gi en dekkende behandling av de variable som er sentrale for hver deltakergruppe i beslutningsprosessen. Lerstang (1976) har undersøkt dokumentene fra de lokale utvalg som har arbeidet med norsk Vegplan II for byer og tettsteder, og gir en oversikt over hvilke konsekvenser som ble tillagt avgjørende vekt ved valg av planalternativ. (Det kan være flere slike konsekvenser for hver plan.)

«Miljø generelt» ble fremhevet i 45 av 96 planer, «trafikkavvikling» i 42, «økonomi» i 34 og «sikkerhet» i 28. Ingen konsekvenstype ble fremhevet i så mange som halvparten av planvurderingene, og bare omkring 1/3 av planene har med tradisjonelle økonomiske kriterier som avgjørende for valg av alternativ. Dette tilsier at en velger sammenligningsmetoder der spesielle typer konsekvenser ikke på forhånd er gitt som sentrale. I en medvirkningsprosess medfører dette at en ofte bør vurdere bruk av andre sammenligningsmetoder enn NKA – eller i kombinasjon med NKA – når det gjelder bytrafikkproblemer.

Ved utregning av virkningene av et tiltak kan det være hensiktsmessig å spalte fordeler og ulemper på befolknings- eller interessegrupper, f.eks. etter alder, bosted, inntekt eller yrkesgruppe. Generelt bør det samfunnsmessige perspektivet og NKA tre mer i bakgrunnen jo mindre grupper det blir utført beregninger for, og jo mer interessert gruppene er i faktiske inntekter og betalingsforpliktelser.

Ved anvendelse av NKA har det ikke vært vanlig å spørre dem som blir berørt av prosjektet, hvilken situasjon de foretrekker, men å beregne hvilken situasjon som gir samfunnet høyest økonomisk velferd – altså størst tilgang på varer og tjenester. Det er da to konklusjoner som er viktige i forbindelse med medvirkning.

Når det eksisterer en selvstendig målsetting om inntekts- eller velferdsfordelingen, vil ikke et prosjekt nødvendigvis medføre en samfunnsøkonomisk forbedring, selv om nyttekostnadsberegninger viser at de som tjener på prosjektet kan kompensere taperne og likevel oppnå en avkastning høyere enn samfunnets kalkulasjonsrente. Et mer fullstendig kriterium er derfor påkrevd i medvirkningssituasjoner hvor det er sterke preferanser knyttet til hvem som tjener og hvem som taper på et tiltak: De som tjener på prosjektet må være i stand til å overkompensere taperne, og omfordelingen av inntekt (velferd) må være akseptabel (I.M.D. Little).

Forståelig og akseptabel metode for lekfolk?

Sammenligningsmetoden bør anvende framgangsmåter og vurderingskriterier som er oversiktlige, forståelige og akseptable for både gruppene av lekfolk og for politiske beslutningstakere. Grunnidéen bak NKA tilfredsstiller etter mitt skjønn kravet om lettfattelighet: Nyttan av prosjektet bør veies mot kostnadene, slik at vi får et uttrykk i pengeenheter for hvor mye samfunnet vil tjene på å gjennomføre prosjektet. Men flere av teknikkene som brukes for å nå dette målet, er fremmede for lekfolk, og beregningsarbeidet kan bli omfattende.

Det kan være lettere å vurdere hvordan NKA oppfyller krav til en forståelig og akseptabel metode dersom vi presiserer kravet i flere punkter. Prioriteringsmetoden bør ikke:

- a) Hvile på forutsetninger som bare passer inn i en bestemt gruppes politiske ideologi, f.eks. at den eksisterende inntektsfordeling er optimal eller rettferdig.
- b) Stille folk overfor valg som synes urimelige eller meningsløse. (Hvor mye mer er du villig til å betale for å spare et menneskeliv enn for å komme 5 minutter raskere på jobben?)
- c) Bygge på politiske og tekniske prognoser som ikke selv er tilstrekkelig begrunnet eller ikke vedtatt politisk som plan.
- d) Anvende teknikker eller beregnede tall som ikke anerkjennes av viktige interessegrupper. (Jf. utledning av pris på menneskeliv eller av politikernes preferansefunksjon ut fra deres tidligere politiske avgjørelser.)
- e) Ignorere individuelle preferanser eller bygge på planleggenes preferanser.

Angående punkt d) kan en si at medvirkning fører til overgang fra utledning til direkte kartlegging av folks preferanser. NKA blir trolig lettere akseptert av lokalbefolkningen når den gjør nytte av preferanser som den berørte befolkningen har gitt uttrykk for direkte, ikke indirekte gjennom valghandlinger. Stanley & Nash (1977) påpeker at «nyttekostnadsanalysen basert på individuelle markedspreferanser kan være en meget udemokratisk metode for å gi råd om (samfunnsøkonomiske) beslutninger».

En kan føye til punkt e) at preferansene til en person som mener han får sine levekår endret som følge av prosjektet, bør telle mer i prioriteringen enn standpunktene til en som nesten ikke blir berørt. En av grunnene til å foretrekke NKA i tillegg til (flertalls)voteringer i en del offentlige beslutningsprosesser, er nettopp at tiltaket som er under vurdering, angår folk i ulik grad. Dette er selvsagt også en viktig grunn til at medvirkningsprosesser blir brukt i planleggingen.

Konklusjoner angående nyttekostnadsanalysen.

Til tross for de omtalte svakheter vil kanskje NKA bli akseptert og funnet brukbar av de medvirkende i en del tilfelle av åpen, lokal planlegging. Det foreligger ennå ikke data for å kunne besvare dette empiriske spørsmål.

Det følger punktvis anbefalinger om hvordan nyttekostnadsanalysen bør tilpasses og suppleres ved bruk i lokal, medvirkende planlegging:

1. Utelat beregninger av ulykkeskostnader, støykostnader, tidskostnader m.v. som lekfolk kan ha vansker med å akseptere, og presenter i stedet tidsbesparelser i timer, sikkerhetsrisiko som endring i forventet antall drepte og skadde m.v.
2. Presenter prosjektvirkninger som ikke er vurdert i kroner, i regnskapsoppstillingen på lik linje med

pengebeløpene for å unngå skjev vekting av konsekvenser som følge av presentasjonsmessige ulikheter.

3. Utelat beregninger som er så tidkrevende at medvirkningsprosessen stagnerer på grunn av mangel på nytt stoff av viktighet for valg av planalternativ.
4. Hvis det synes påkrevd å oppsummere kvalitetene ved hvert planalternativ i ett poengtall, bør det benyttes en enkel vekt- eller poengmetode for å veie nettoresultatene av nyttekostnadsregnskapene mot de virkninger som ikke er uttrykt i penger.
5. Bruk direkte uttrykte preferanser i stedet for utledete preferanser når markedspriser eller andre beregningsmessige uttrykk for preferanser ikke er i samsvar med forpliktende uttalelser fra de medvirkende gruppene.
6. Splitt nyttekostnadsregnskapet på et antall interessegrupper som er tilstrekkelig til at partene i de viktigste planleggingskonfliktene finner ut hvordan de selv og motparten blir berørt.
7. Spesifiser hvilke grupper som vil få netto-ulempen ved gjennomføringen av hvert planalternativ. Suppler nyttekostnadsregnskapene med beregnet økonomisk tap pr person i disse gruppene, og vurder (hvis det er akseptabelt) den relative viktighet av aktivitetene knyttet til tapene.
8. Grupper som tjener og taper på en plan kan ha betydelige forskjeller i økonomisk velferdsnivå. Undersøk i så fall om nyttekostnadsanalysen vil rangere planalternativene i en annen rekkefølge hvis gruppene blir gitt ulike vekt fastlagt i medvirkningsprosessen.
9. Tilpass fullstendigheten og nøyaktigheten av nyttekostnadsanalysen til konfliktene i planleggings-situasjonen. Hvis hovedkonflikten går mellom lokal- og storsamfunnet, bør en i mange tilfelle – i hvert fall fra en talsmannsplanleggers synspunkt – legge vekt på sosiale og kanskje ukvantiserbare virkninger for lokalsamfunnet og være forsiktig ved behandlingen av omstridte konsekvenser som kan splitte lokalbefolkningen og sette medvirkningen i fare.

Planleggingens balansekonto.

Planleggingens balansekonto (PBK) ble lansert av Nathaniel Lichfield mot slutten av 1950-årene. Metoden ble utviklet med sikte på å oppnå større bredde i vurderingen av offentlige tiltak enn nyttekostnadsanalysen ga på den tiden. Nyttekostnadsanalysen er blitt videreutviklet og raffinert i løpet av 1960- og 1970-årene, men dette er også tilfelle med PBK. Det er således fortsatt grunnlag for å framstille dem som to forskjellige metoder, selv om PBK bygger på nyttekostnadsanalysen. Lichfield selv (1975) framstiller PBK som en tillem্পning av nyttekostnadsanalysen til bruk ved by- og regionplanlegging.

Planleggingens balansekonto skiller seg fra NKA blant annet ved at det blir tatt eksplisitt hensyn til flere mål, ved at det ikke blir foretatt noen formalisert aggregert vurdering av planalternativene, ved at fordelingsvirkninger blir ofret større oppmerksomhet, ved at alle prosjektvirkninger blir likebehandlet i presentasjonen og ved at det blir lagt mindre vekt på å beregne prosjektvirkninger i penger. Når det blir tatt hensyn til konklusjon nr 1, 2, 6 og 7 foran, så bidrar det derfor til å gjøre nyttekostnadsanalysen mer lik planleggingens balansekonto.

I det følgende blir det knyttet noen merknader til tre sider ved PBK som ikke er tatt opp under drøftingen av NKA foran.

Planleggingens balansekonto tar i likhet med nyttekostnadsanalysen sikte på at det realiserste planalternativet skal maksimere nettoytten for samfunnet. Imidlertid blir det i PBK også formulert mer konkrete mål som planen tar sikte på å oppfylle. Målene tjener til å rette oppmerksomheten mot preferansene til gruppene som blir berørt av planen, og kan derfor være til hjelp for medvirkningen. Konkrete og detaljerte mål kan også gjøre det lettere for lokale grupper å drøfte planen. Positive og negative virkninger de blir utsatt for, kan da holdes opp mot mål de forstår og selv har vært med på å formulere – istedet for mot et abstrakt begrep som «nettofordeler for samfunnet».

For å gjøre det lettere å holde oversikt med at alle virkninger er tatt med i alternativ-sammenligningene, har det vært vanlig i PBK å inndelegge prosjektvirkningene etter om de angår produsenter eller konsumenter. I deltakende planlegging bør dette praktiseres med varsomhet, fordi det kan virke kunstig og forvirrende i situasjoner hvor de medvirkende mener at de viktige konflikter følger andre sosiale skillelinjer.

PBK gir beslutningstakerne et mer fullstendig grunnlag for en samfunnsmessig forsvarlig avgjørelse enn de får fra en tradisjonell NKA. Dette er selvfølgelig i seg selv positivt. På den annen side vil det stille økte krav til beslutningstakerne som skal overskue og avveie virkninger som fordeler seg på ulike grupper og er av ulike slag. I en medvirkningsprosess bør en om nødvendig gi gruppene noe hjelp til å danne seg helhetsinntrykk ved å tillate en viss sammentrekking av virkninger ved hjelp av en enkel vekt- eller poengmetode.

Forøvrig er det ikke påkrevd å tilpasse PBK på så mange punkter for bruk i deltakende planlegging. Men det er grunn til å understreke at konklusjon nr. 3, 5 og 9 angående NKA også gjelder for PBK.

Måloppfyllingsmatrisen.

Måloppfyllingsmatrisen (MOM) ble utviklet av Morris Hill i en doktoravhandling presentert i 1966. Denne vekt- og poengmetoden ble lansert som et alternativ til nyttekostnadsanalysen og spesielt til

planleggingens balansekonto. MOM er kjennetegnet ved sterk målorientering – a priori målformulering og målvekting, samt vurdering av alle prosjektvirkninger ut fra måloppfyllelse.

Hovedpunktene i en alternativ-sammenligning ved hjelp av MOM er:

1. Fastlegg og list opp de samfunnsmessige mål som planen berører.
2. Definer enhetene som oppfyllelsen av hvert mål skal uttrykkes i.
3. Gi målene vekt etter viktighet.
4. Identifiser berørte grupper, og gi hver av dem vektor etter hvor viktig det er at den enkelte gruppe får forbedret oppfyllelsen av de ulike mål.
5. Utarbeid planalternativer idet det blir tatt hensyn til målvekt og gruppevekt.
6. Beregn eller vurder i hvilken grad hvert planalternativ oppfyller hvert samfunnsmessig mål – differensiert på grupper.
7. Fyll ut og presenter matrisene som gir en oversikt over graden av måloppfyllelse for hvert planalternativ.

Punkter knyttet til en formalisert utvelgning av «det beste» alternativet:

8. Foreta transformasjonen fra konsekvensmåling i forskjellige (fysiske) enheter (skaffet til veie gjennom punkt 6) til en felles poeng- eller pengeskala.
9. Aggreger over mål og grupper til et totalt skårings-tall for hvert planalternativ.

I deltakende planlegging er denne punktvis framstillingen av MOM noe utilfredsstillende. Oppstillingen burde f.eks. begynt med et punkt om etablering av en medvirkningssituasjon og bestemmelse av framgangsmåtene for å avdekke individenes preferanser.

Det viktigste særtrekket ved MOM er at det blir utarbeidet vektor for målene før konsekvensene av planalternativene er kjent (a priori vekting). Det kan reises prinsipielle innvendinger mot denne framgangsmåten. En analogi ville være å beregne priser i en økonomisk analyse før en vet hvor store kvanta som vil bli produsert, selv om pris og omsatt mengde egentlig burde bli bestemt simultant. Viktigheten av f.eks. å oppnå større rekreasjonsareal enn Plan Y gir, kan ikke bedømmes før en vet hvor stort rekreasjonsarealet i Plan Y er. Punkt 3 må altså komme etter punkt 6 i oppstillingen foran, dersom MOM skal være logisk holdbar. Årsaken til at Hill innførte a priori vekting i MOM, er at han mener det er ulogisk å peke ut planalternativer uten å kjenne samfunnets mål og deres innbyrdes avveining.

Forhåndsvekting fra medvirkningssynspunkt.

I MOM blir det formulert overordnede mål eller «idealer» som de operasjonelle mål blir utledet av. Idealer som «økonomisk velferd», «helse», «sosial

rettferdighet» og «valgmuligheter» er foreslått av Hill (1967) til bruk i en transportstudie. Fra medvirkningssynspunkt synes det uhensiktsmessig å oppmuntre lokale grupper til en diskusjon om vekting av slike verdier. Gruppene kan bli presset inn i en strid om abstrakte og kontroversielle spørsmål med liten tilknytning til planen. Operasjonelle mål om støynivå, tilgjengelighet m.v. bør derfor ikke utledes, men fastlegges direkte.

Også gruppene blir i MOM vekter før konsekvensene av planalternativene er kjent. En kan si at gruppevekting etter konsekvensanalysen kan sikte direkte inn mot å oppnå en så effektiv eller akseptabel plan som mulig. A priori gruppevekting fokuserer mer på hvordan gruppene generelt ønsker at velferdsfordelingen skal være. Spesielt for planer uten vesentlige fordelingsmessige virkninger synes det lite hensiktsmessig å sette medvirkningen på spill ved å stimulere til forhandling om gruppevekt ut fra synet på den eksisterende inntekts- eller velferdsfordeling.

Rasjonell gruppeatferd med vekting før prosjektvirkningene er beregnet.

I en planleggingsprosess hvor lokale grupper med motstridende interesser medvirker, kan det ut fra forutsetninger om hva som er rasjonelle valg under usikkerhet, vises at det kan være ulogisk med vekting av grupper og mål før konsekvensene av prosjektet er beregnet. Mannheim et al (1974, s. 161) hevder at bare en meget naiv gruppe ville være villig til å være med på en overenskomst om et sett vektor på forhånd, og så risikere at planalternativet som derved oppnår den høyeste poengsum, har katastrofale følger for gruppen.

For en gruppe med liten makt som ville stå svakt i forhandlinger om mål- og gruppevekt etter at virkningene av planen er kjent, vil det imidlertid kunne være rasjonelt å gå inn for a priori vekting. Dette gjelder enten forsiktige beslutningsregler for valg under usikkerhet legges til grunn, eller om gruppen i sin atferd følger prinsipper som også tar hensyn til muligheten for å oppnå meget ønskelige alternativer. Men slike grupper vil vanligvis heller ikke kunne avgjøre når vektene skal fastlegges. (For en oversikt over beslutningsreglene, se United Nations Economic Commission, 1967.)

Grupper som har makt nok til å forhandle seg fram til det beste eller nest-beste planalternativ når vektene blir fastlagt etter at plankonsekvensene er beregnet, vil ikke være motivert for a priori vekting uansett hvilket prinsipp for rasjonelle valg under usikkerhet som styrer gruppens atferd. For de ville i så fall risikere å binde seg til planalternativer med betydelige negative følger, noe de lett kunne unngått ved å utsette forhandlingene til plankonsekvensene var kjent.

Vi forutsetter nå at to lokale grupper som medvirker har interessekonflikter, men er omtrent like ster-

Tabell 1. Vurdering av sammenligningsmetodene.

Sammenligningsmetoden bør:	NKA	PBK	MOM
Ta hensyn til informasjon som kommer fram gjennom medvirkningen og bidra til å engasjere de berørte parter i prosjektvurderingen. Benytte direkte uttrykte preferanser	0	+	+
Sammenligne alternativer på grunnlag av ressursbruk og oppnådde fordeler og ulemper for både brukere av prosjektet og grupper av beboere og arbeidstakere i omgivelsene	(—)	+	+
Gi en dekkende behandling av de virkninger som er sentrale for hver deltakergruppe i beslutningsprosessen. Ikke på forhånd definere hvilke virkninger som er viktige	—	+	+
Uttrykke hvor ønskelig et tiltak er og i hvilken grad mål er oppnådd og problemer er løst	+	—	+
Ta formelt hensyn til dem som taper når prosjektet blir gjennomført, og kunne vurdere inntektsfordelingen	—	(+)	0
Vise til framgangsmåter og vurderingskriterier som er oversiktlige, forståelige og akseptable for både gruppene av lekfolk og for politiske beslutningsorganer. Ikke stride imot rasjonell gruppeatferd	(—)	+	—
Ikke oppmuntre til konflikter som er lite viktige for prosjektvurderingen	0	0	—

En 0 i tabellen betyr at ingen egenskaper ved sammenligningsmetoden forhindrer at vedkommende krav blir oppfylt, men at heller ingen egenskap ved metoden oppmuntrer til oppfyllelse. Et — i tabellen vil si at egenskaper ved metoden gjør det vanskelig eller umulig at vedkommende krav blir tilfredsstillende oppfylt. Et + betyr at metoden oppfyller vedkommende krav, eller i det minste legger til rette for at kravet blir tatt hensyn til.

Tabellen gir ingen samlet rangering av de tre sammenligningsmetodene. Planleggingens balansekonto har imidlertid flest positive sider sett fra medvirkningssynspunkt. Metoden står oppfylt med — i tabellen bare når det gjelder vurdering av ønskelighet og måloppnåelse. Dette skyldes at PBK ikke gir anvisning på hvordan en oppnår en samlet vurdering av konsekvensene av et planalternativ.

ke. Dessuten kan planen tillempes slik at de ulike virkningene kan endres uten store sprang. Planalternativet som blir valgt dersom en venter med å fastlegge målvektene, vil da ikke bli katastrofalt for noen av partene, men heller ikke helt tilfredsstillende. Avgjør de derimot vektene på forhånd, har ingen av gruppene noen garanti mot at det valgte planalternativet rammer den hardt. En strategi som går ut på å minimalisere sannsynligheten for det maksimale tap, fører da til at ingen av gruppene er villige til å forplikte seg på forhånd.

Konklusjoner angående måloppfyltingsmatrisen.

Tilpassingen av MOM til deltakende planlegging tar sikte på å forenkle vektsettingen og bøte på de uheldige sidene ved å fastlegge mål- og gruppevekter før prosjektvirkningene er beregnet. Følgende punkter blir foreslått for å oppnå dette:

- Tidlig i planleggingsprosessen bør man etablere en medvirkningssituasjon og legge vekt på å komme fram til bredest mulig enighet om hvordan mål- og gruppevekter skal fastlegges.
- Det bør ikke antas at lokalbefolkningen allerede ved starten av planleggingsprosessen kan avgrense og rangere mål for planen med tilstrekkelig nøyaktighet og konsistens for *prioritering* mellom alternativer. Tidlige målformuleringer bør derfor ikke være for bindende. Medvirkningen er en lærings- og bevisstgjøringsprosess, og planleggerne bør legge til rette for at medvirkende benytter det de lærer til å revidere tidligere utsagn.
- For å få de medvirkende med på vekting av mål og grupper før prosjektvirkningene er beregnet, bør det gjøres klart at slik tidlig vekting hovedsakelig

danner grunnlag for å *utforme* planalternativer, og at det følger minst en runde med revisjon av vektene når konsekvensene av disse alternativer er beregnet.

- I forbindelse med at de foreløpige vektorer blir utarbeidet, bør man også bestemme hvilke retningslinjer revisjonen skal foregå etter. Når plankonsekvensene er beregnet, kan sterke interessentgrupper regne ut og presse igjennom vektsett som automatisk medfører at sammenligningsmetoden velger ut det planalternativ som best tjener vedkommende gruppe. Dette bør en legge vekt på å forhindre.
- Utelat diskusjon av overordnede mål eller «idealer», og konsentrer drøftingen direkte om de prosjektrettede, operasjonelle mål for å unngå unødige konflikter.
- Vis måtehold når det gjelder å utarbeide flere vektsett, særlig forskjellige gruppevekter for hvert mål. Dette kan bli for innviklet, og det vil lett oppstå inkonsistenser når så komplisert vektsetting foretas før virkningene av planen er beregnet. I det hele tatt bør en ikke legge opp til «millimeterrettferdighet» ved vektsettingen, men heller bruke differensiering av vektorer for å løse konflikter mellom gruppene.

Oppsummering.

Det kan ikke pekes på prinsipielle forskjeller mellom metodene når det gjelder kompleksitet eller resonnementer og innviklede beregninger som er vanskelig å akseptere for lekfolk. Det er forhold som en kan variere og regulere i stor grad ved praktisk anvendelse av metodene.

Ingen av metodene er utformet for å ta eksplisitt hensyn til politiske etterspill, som virkninger på det parlamentariske politiske liv, som skyldes aksjoner av personer som blir berørt av avgjørelser om planalternativ. De politiske virkningene kan bli annerledes i en planleggingsprosess der prioriteringen er koblet sammen med medvirkning. Dette har bl a sammenheng med at følelsen av å bli utsatt for maktovergrep kan bli sterkere i en situasjon der en selv har vært aktiv og blitt engasjert. Medvirkningen kan således gjøre politiske konsekvensanalyser viktigere.

Ingen av metodene omfatter framgangsmåter for å løse konflikter som oppstår ved sammenligningen av planalternativer når flere interessegrupper medvirker. Slike konflikter må være avklart og – i alle fall til en viss grad – løst før det endelige valg av planalternativ finner sted. Dette er særlig viktig når de som er i konflikt, er blant beslutningstakerne.

Kravene i vurderingstabellen, tabell 1, er også anbefalinger om hvilke egenskaper ved sammenligningsmetoder som bør betraktes som verdifulle fra medvirkningssynspunkt.

REFERANSER

Hibbard, Th & Miller, F, 1974 «Economic Analysis and the Environmental Overview: Suggestions for Project Recommendations by Lokal Governments». Washington D.C., Transportation Research Record, nr. 490, s. 10–19.

Hill, M., 1966, «A Method for Evaluating Alternative Plans: The Goals-Achievement Matrix Applied to Transportation Plans» (Phd dissertation), University of Pennsylvania.

Hill, M., 1967, «A Method for the Evaluation of Transportation Plans». Washington D.C., Highway Research Record, nr. 180, s. 21–35.

Lerstang, T., 1976, «Sammenligningsmetoder – belyst med erfaringer fra Norsk Vegplan II». Stockholm, Nordiska Institutet för Samhällsplanering, 16 s. (Bidrag til nordisk symposium om «jämförelsemetoder i samhällsplaneringen» 29. sept.–1. okt. 1976).

Lichfield, N & Kettle, P & Whitbread, M., 1975, «Evaluation in the Planning Process». Oxford, Pergamon press, 326 s.

Manheim, M.L. m fl, 1974, «Transportation Decision-making: A Guide to Social and Environmental Considerations», Cambridge, Massachusetts. Massachusetts Institute of Technology, 400 s.

Sager, T, 1978, «Sammenligningsmetoder i åpne, lokale planleggingsprosesser». Transportøkonomisk institutt, Oslo, rapport fra januar 1978, 38 s.

Stanley, J & Nash, Ch, 1977, «The Evaluation of Urban Transport Improvements». Fra: Hensher, David A (red): «Urban Transport Economics», Cambridge University Press, London, s. 55–71.

United Nations Economics Commission, 1967, «Macro-Economic Models for Planning and Policymaking». Geneve, 190 s.

OSKAR JÆGERS «FINANSLÆRE». De norske sosialøkonomene og den økonomiske politikken før Frisch og Keynes.

Forts. fra side 15.

linger. I det keyneske univers er det ikke sparemidlene som setter øvre skranke for investeringene, men produksjonskapasiteten. Konsum + investering kan ikke være større enn samlet produksjonskapasitet (i en lukket sektor). Finanskapital eller kreditt kan derimot skapes i begrensede mengder, praktisk talt kostnadsfritt. Hvis etterspørselen og den faktiske produksjon er vesentlig mindre enn kapasiteten, bør staten uten videre skaffe tilveie de betalingsmidler som er nødvendig for å fylle gapet.

Nå visste selvfølgelig også Jæger og hans generasjon at det kan skje en betydelig kreditteksponasjon uten forutgående sparing, men nettopp en slik eksponasjon var de meget engstelige for. Hvis den skjedde ved hjelp av seddelpressen, ville dette meget raskt kunne ødelegge pengeverdien som f.eks. i Tyskland i 1921–23. Dette var både økonomisk og ikke minst sosialt en ulykke av betydelige dimensjoner. Hvis kreditteksponasjonen skjedde uten seddeldekning, ville man bygge opp en hasardiøs, omvendt kredittpyramide som før eller siden ville være dømt til å rase sammen, for derved å utløse en alvorlig økonomisk

krise. I denne situasjon så 20-årenes økonomer i markert motsetning til senere keynesianere ingen enkel eller billig løsning.

REFERANSER

Aschehoug, Torkel: *Sosialøkonomik*, 1ste utgave i tre bind. 1902–08, 2de utgave i fire bind, 1911–13 (etter Aschehougs død med Aarum som utgiver).

Cassel, Gustav: *Teoretisk socialekonomi*, Stockholm, 1918.

Dahl, Hans Fredrik: *Norge mellom krigen, 1971*.

Furre, Berge: *Norsk historie 1905–40*, 1971.

Jæger, Oskar: *Teoretisk sosialøkonomik*, 1922.

Jæger, Oskar: *Finanslære*, 1930.

Ræstad, Arnold: «Våre statsfinanser» i *Statsøkonomisk Tidsskrift* for 1925.

Stein, Herbert: *The Fiscal Revolution in America*, 1969.

Aarum, Thorvald: *Læren om samfundets økonomi*, i to bind. Bind I: *Teoretisk sosialøkonomi*, 1924. Bind II: *Praktisk sosialøkonomi*, 1928 (etter Aarums død med Jæger og Wedervang som utgivere).



Økonomisk politisk revy høstsesjonen 1978

AV THEIS THEISEN

1. Innledning.

Budsjettsaker og behandlingen av det økonomiske opplegget for det kommende året har som vanlig dominert stortingsdebattene i høstsesjonen. Nedenfor skal jeg gå nærmere inn på behandlingen av *statsbudsjettet, pris- og inntektsstoppen, industripolitikken, tiltak for å stimulere aksjemarkedet* og debatten om Norges stilling til det nye *europiske valutasamarbeidet, EMS*.

Av øvrige saker Stortinget har behandlet i høst kan det være grunn til å nevne meldingen om *Bravoutblåsingen* og proposisjonen om *utbygging av Alta-vassdraget*. Et annet interessant spørsmål ble tatt opp i en interpellasjon om mulighetene for å *sikre norsk industri større leveranser til kontinentalsokkelen og få til en hensiktsmessig fordeling av slike oppdrag på distrikter*. Denne interpellasjonen ble særlig aktuell som følge av kontrakten på bygging av dekket til Statfjord B, som gikk til Kværnergruppen og skulle bygges i Stavanger. Endelig er det grunn til å nevne debatten om Statoils virksomhet, der de borgerlige partiene satte fram krav om en *uavhengig granskning av kostnadsoverskridelsene* på Statfjord-feltet.

I høstsesjonen har de borgerlige partiene stått svært splittet i viktige spørsmål. Arbeiderpartiet har gjort et stort nummer av splittelsen og hevdet at de borgerlige ikke framstår som et troverdig regjeringsalternativ. Også innen de ikke-sosialistiske partiene har en vedgått at det ville vært en stor fordel om de hadde stått mer samlet. Det har imidlertid vært sterke indre spenninger også i Arbeiderpartiet, bl.a. fordi Regjeringen nok har balansert på grensen av det fagbevegelsen har vært villig til å akseptere. Dette siste har også forsterket motsetningene mellom Arbeiderpartiet og SV.

2. Debattene om det økonomiske opplegget for 1979.

2.1 Hovedtrekk i budsjettdebatten.

Regjeringens forslag til statsbudsjett for 1979 viste en vesentlig svakere utgiftsøkning enn de siste åra. Det ble heller ikke foreslått skattelettelser. Budsjettfor-slaget fulgte dermed opp intensjonene i meldingen om tillegg til langtidsprogrammet om å dempe veksten i innenlands bruk av varer og tjenester.

De borgerlige partiene pekte på at statsbudsjettet for 1979 innebar en drastisk endring i Arbeiderparti-ets politikk. Mot dette hevdet Arbeiderpartiet at langtidsstatsbudsjettet fortsatt la opp til volumvekst på

2–2½ pst. De mente derfor at det stramme statsbudsjettet for 1979 ikke var uttrykk for en generell nedprioritering av fellesforbruket.

Også i høst fikk Regjeringen vedtatt hovedtrekkene i sitt budsjettforslag med vekslende støtte fra de ulike opposisjonspartiene. Endringene i forhold til Regjeringens forslag var både få og små.

De borgerlige mellompartiene godtok stort sett utgiftsrammene i Regjeringens budsjett, men ønsket enkelte omdisponeringer. Selv om de prinsipielt var for lettelser i personbeskatningen sluttet de seg til hovedtrekkene i Regjeringens forslag. Deres begrunnelse for å bryte med Høyre på dette punkt var både at det private forbruket måtte begrenses og at de ville prioritere lettelser i bedriftsbeskatningen.

Høyre satte derimot fram forslag om vesentlige nedskjæringer av statens utgifter i forhold til Regjeringens opplegg. Partiet gikk også inn for skattelette, men ble stående ganske alene om begge deler.

SV rettet hard kritikk mot Arbeiderpartiets budsjettopplegg. Av hensyn til sysselsettingen tok de til orde for et vesentlig mer ekspansivt budsjett enn Regjeringens. Den importøkning som kunne følge av et mer ekspansivt opplegg, ville SV møte med direkte regulering av utenrikshandelen. Finansministeren karakteriserte SV budsjettopplegg og de øvrige hovedpunkter i partiets økonomiske opplegg som så lite realistiske at han ikke ville kommentere det i detalj.

2.2 Pris- og inntektsstoppen.

Pris- og inntektsstoppen utgjorde et av hovedelementene i det økonomiske opplegget for 1979. I Nasjonalbudsjettet ble det understreket at en demping av pris- og kostnadsstigningen var helt nødvendig for å bedre situasjonen for konkurranseutsatte næringer. Det ble også pekt på at en pris- og inntektsstopp kan bidra til en endring i prisstigningsforventningene, slik at en får en varig demping av inflasjonen.

Ved at den nåværende prisstoppen kombineres med en inntektsstopp og en stram penge- og finanspolitikk kan det være grunn til å tro at den blir mer effektiv enn tidligere prisstopper. En bør også legge vekt på at Regjeringen i Nasjonalbudsjettet har tatt på seg en ganske konkret forpliktelse om at prisstigningen i 1979 skal bringes ned mot ca. 4 prosent.

Allerede under trontaledebatten signaliserte statsministeren at opposisjonen enten måtte sørge for at inntektsstoppen ble vedtatt i sin opprinnelige form

eller ta risikoen på å stanse hele loven. Konsesjoner til de borgerlige partiene kunne vanskelig komme på tale av hensyn til LO.

I Stortinget fikk Arbeiderpartiet tilslutning fra de borgerlige partiene til å innføre en lov om inntektsstopp, men de kritiserte sterkt den politikk som hadde gjort et så drastisk tiltak nødvendig. SV rettet derimot kritikk mot Regjeringen for forslaget om inntektsstopp. SV's hovedankepunkt var at loven bryter med den frie forhandlingsretten, men også som et økonomisk tiltak gikk partiet mot lovforslaget.

Både under lovbehandlingen og i trontaledebatten ble det heftig debatt om forslagene til unntaksbestemmelser i loven om inntektsstopp. Regjeringen gikk inn for at de få unntakene som var foreslått bare skulle gjelde bedrifter hvor det var opprettet tariffavtale. Dette ble bl.a. begrunnet med hensynet til kontrollproblemene og at det var rimelig å komme fagbevegelsen i møte på denne måten. De borgerlige partiene mente derimot at de foreslåtte unntaksreglene ville virke urettferdig og kunne undergrave respekten for inntektsstoppen, slik at gjennomføringen ble vanskeliggjort. Regjeringen stod imidlertid fast på sitt opprinnelige forslag til unntaksbestemmelser og fikk disse vedtatt med stemmene fra Arbeiderpartiet og SV.

Behandlingen av bøndene var et annet problematisk punkt i inntektsstoppen. Dette problemet så i hovedsak ut til å bli løst ved at finanskomitéen samlet seg om en uttalelse om at den forutsatte at jordbruket ut fra en bred vurdering skulle få et «inntektsmessig resultat likeverdig med sammenligningsgruppene i den aktuelle periode». Under sluttbehandlingen av loven i lagtinget oppstod det likevel tvil om Senterpartiet ville slå seg til ro med en såpass vag uttalelse, men loven ble likevel til slutt vedtatt.

Til slutt bør det vel også nevnes at det var bred enighet i Stortinget om at prisstoppen ut 1979 burde praktiseres strengt og at kontrollapparatet derfor måtte styrkes. Forslag fra SV om å trekke forbrukerne sterkere inn i kontrollen av prisstoppen møtte imidlertid liten entusiasme.

2.3 Industripolitikken.

I industrikomitéens innstilling om budsjettet til Industridepartementet ble det presisert at nedtrapingen av de selektive støttetiltakene ikke måtte gå for raskt. Det kan derfor være minst like stor grunn som tidligere til å spørre seg om det er politisk vilje i Stortinget til å gjennomføre en omlegging av industripolitikken. I motsetning til tidligere kom denne gang også Høyre med uttalelser om at omleggingen ikke måtte bli for brå, og debatten viste ganske klart at Arbeiderpartiet ikke står samlet bak Regjeringens politikk. De andre partiene i Stortinget har aldri vært særlig stemt for avvikling av de selektive støttetiltakene.

En konkret konsekvens av motstanden mot å trappe ned de selektive støttetiltakene var at Regjeringen

i salderingsproposisjonen foreslo å sette av 50 millioner kroner av beredskapsbevilgningen for arbeidsmarkedstiltak til støtte til bedrifter som kommer i vanskeligheter. På den annen side drev Høyre og Arbeiderpartiet gjennom en reduksjon av timelønnsstøtten til en del utsatte industribransjer.

2.4 Tiltak for å stimulere aksjemarkedet.

De borgerlige samarbeidspartiene hevdet at mangelen på stimulerings tiltak overfor næringslivet var den største svakheten ved Regjeringens økonomiske opplegg for 1979. Med stimulerings tiltak siktet de bl.a. til tiltak for å stimulere aksjemarkedet. De foreslo derfor at aksjesparing skulle sidestilles med sparing med skattefradrag. I tillegg gikk de inn for lettelser i aksjebeskatningen. Arbeiderpartiet var ikke for skattefri aksjesparing, og også de andre tiltakene ble nedstemt med støtte fra SV og Venstre. Arbeiderpartiets standpunkt ble sterkt kritisert av samarbeidspartiene. De hevdet at det åpenbart var hensynet til LO som hadde fått Arbeiderpartiet til å utsette tiltak for å stimulere aksjemarkedet.

3. Valutapolitikk og EF-motsetninger.

I høst har det pågått arbeid innen EF med sikte på å etablere et nytt valutasystem, EMS, til avløsning av «slangesamarbeidet». Regjeringen antydte at Norge også burde slutte seg til det nye systemet. Dette fikk gamle EF-motstandere, særlig innen Senterpartiet og SV, til å kreve at saken ble tatt opp i Stortinget. Mens Regjeringen så saken som et rent valutapolitisk spørsmål, som Stortinget normalt ikke behandler, så EF motstanderne konturene av et system der Norge kunne bli nærmere knyttet til EF.

Også innen Arbeiderpartiet var det store grupper som så EF-perspektiver i EMS-saken. Klok av skade fra EF-striden bestemte derfor Regjeringen at Stortinget skulle få en redegjørelse om EMS og få anledning til å debattere saken. Denne avgjørelsen ble imidlertid tatt for sent til å hindre at Senterpartiet og SV fikk markert seg ganske solid som voktere for resultatet av folkeavstemningen om EF i 1972.

Da EMS-saken kom opp i Stortinget, hadde Regjeringen allerede bestemt at Norge ikke skulle slutte seg til det nye valutasystemet. Siden heller ikke Storbritannia og Sverige valgte å slutte seg til EMS, var det enighet i Stortinget om Regjeringens endelige standpunkt om å knytte kursen på norske kroner til en kurv av handelspartneres valutaer.

I debatten presiserte imidlertid Høyres talere og en del Arbeiderpartirepresentanter at en burde vurdere EMS-tilknytning på ny dersom Storbritannia og Sverige skulle gå inn i EMS-samarbeidet. Kristelig Folkeparti så heller ikke bort fra å vurdere saken på ny, men først etter at landenes økonomi var tilpasset hverandre. Senterpartiet og SV var derimot lite innstilt på nærmere tilknytning til et valutasystem dominert av EF-land.

DEBATT

Alkoholkonsum, alkoholpriser og reklameforbud

KOMMENTAR TIL
OLAV VANNEBO

AV
CAND OECON ØYVIND HORVERAK

I Sosialøkonomen nr. 7 1978 hadde Olav Vannebo en kommentar til en årsoppgave ved Bedriftsøkonomisk Institutt. Oppgaven tok for seg det registrerte alkoholkonsumet (den registrerte omsetningen) i Norge i perioden 1959 til 1976, og prøvde å forklare utviklingen i konsumet pr. voksen innbygger ved hjelp av realprisutviklingen for ulike alkoholholdige drikkevarer, utviklingen i samlet privat forbruk av varer og tjenester og innføringen av reklameforbudet. En kan knytte mange slags kommentarer til oppgaver av denne type, men det beste er som regel å la de gli ubemerket inn blant mengden av årsoppgaver av regresjonsanalyse-typen. Spesielt gjelder dette for den nevnte oppgaven, siden den både er skjemmaet av direkte feil og misvisende konstruksjoner.

For å ta feilen først. I følge årsoppgaven ble forbudet mot alkoholreklame innført i 1973, og dets eventuelle virkninger forsøkes belyst ved hjelp av utviklingen i alkoholkonsumet i de tre årene 1974–1976 i forhold til utviklingen i perioden 1959–1973. Dette er i seg selv en tvilsom oppgave, men direkte umulig blir den all den tid reklameforbudet først ble gjort gjeldende fra 1. april 1975. Om vi for moro skyld ser på utviklingen i alkoholforbruket i årene 1975–1977 i forhold til veksten i de ti årene forut for reklameforbudets ikrafttredelse, så vil vi finne at veksttakten er atskillig lavere i disse tre årene enn i årene 1965–1974. Den gjennomsnittlige vekstraten for årene 1975–77 var nemlig bare 1.0 prosent, mens tilsvarende tall for årene 1965–1974 var 4,5 prosent. Siden utviklingen i det private forbruket og alkoholprisene for årene 1975–77 ikke er særlig forskjellig fra utviklingen i årene 1965–1974, vil høyst sannsynlig en korrekt analyse av reklameforbudets virkninger av den typen Vannebo refererer til vise at innføringen av reklameforbudet har ført til en lavere vekst i alkoholkonsumet enn før.

Dette trenger imidlertid likevel ikke å bety at reklameforbudet har virket dempende på omsetningen av alkohol. Det er selvfølgelig en mulighet at så er tilfelle, men det er mer enn tvilsomt at en eventuell slik sammenheng lar seg påvise ved hjelp av den

modellen som er benyttet i den kommenterte årsoppgaven. Det skyldes først og fremst at analyser av den omtalte typen bare kan påvise samvariasjoner, og ikke kausalforhold. Årsakssammenhenger må begrunnes gjennom mer eller mindre teoretiske resonnementer, slik at analysen består i å teste en på forhånd begrunnet hypotese. Nå er det årsaksmønsteret som ligger til grunn for endringene i alkoholkonsumet altfor sammensatt til at en ved hjelp av en så grov metode som den omtalte skal kunne forklare alle variasjonene i alkoholforbruket, og det er i det hele tatt et spørsmål om reklameforbudets eventuelle følger for konsumet overhodet kan gis empirisk innhold.

Så noen ord om det jeg har kalt en misvisende konstruksjon. I analysen opererer en med pris- og inntektselastisitet for «ren alkohol». Som de fleste kanskje vet er ikke «ren alkohol» noen vare som omsettes på markedet, men en størrelse som sier hvor mye alkohol den totale omsetningen av øl, vin og brennevin inneholder. Det eksisterer derfor ingen etterspørsel rettet mot ren alkohol, og det eksisterer følgelig heller ingen etterspørselsselastisiteter.

Helt til slutt en kommentar til størrelsen på den «inntektselastisiteten» for svak vin som er gjengitt, nemlig hele 5.9. Dette urimelig høye anslaget skyldes at holdningene til bruk av svakvin i de årene undersøkelsene gjelder har vært gjenstand for betydelige endringer. Selv om disse endringene ikke har noe med den voksende inntekt å gjøre, vil likevel den jamne inntektsøkningen i de senere årene gjøre at følgene av holdningsendringene blir tilskrevet inntektsøkningen i den modellen som er benyttet i oppgaven. Som Vannebo er inne på vil en delvis kunne korrigere dette ved å innføre en trendvariabel til å fange opp virkningene av disse endringene. Jeg har selv gjort dette i en liknende modell som den som er benyttet i den kommenterte oppgaven, og fant da at et noenlunde rimelig anslag for inntektselastisiteten for svakvin var omkring 1.5. Dette anslaget bestyrkes også av resultatene fra en analyse basert på data for forbruksundersøkelsen i 1973. Inntektselastisiteten for svakvin ble her anslått til 1.4.

OLAV VANNEBO SVARER

Reklameforbudets iverksettelse vel ett år senere enn det tidspunkt det opereres med i oppgaven, er et sterkt og godt poeng. Jeg kan bare beklage at jeg ikke sjekket opp dette på forhånd.

På de øvrige punkter i Horveraks innlegg kan jeg ikke si meg like enig.

Generelt kan slike oppgaver meget vel fortjene kommentarer. Når det gjelder denne oppgaven spesielt, er den situasjon som foreligger, med observasjoner av alkoholforbruket før og etter reklameforbudet, meget vel egnet for en regresjonsanalyse.

Bortsett fra fadeseen med tidspunktet for iverksettelsen av forbudet, er oppgaven metodemessig korrekt utført. Analysen består faktisk i å teste en på forhånd begrunnet hypotese. Med utgangspunkt i den modell som er lagt til grunn, ville konklusjonene med hensyn til eventuelle virkninger av reklameforbudet neppe blitt endret om analysen hadde vært gjentatt med korrekt dato for når forbudet trådte i kraft. Det forhindrer ikke at det kan finnes alternative måter å formulere problemet på, som kan gi andre konklusjoner. Jeg kan imidlertid ikke umiddelbart se at Horveraks forslag om å starte analysen i 1965 og hans forutsetning om eksponensiell utvikling i alkoholkonsum

met skulle være mer «korrekt» enn å starte i 1959 og forutsette lineær utvikling, selv om jeg også tror at det kan gi andre konklusjoner. Jeg har en følelse av at her er saken satt på spissen, og at Horverak har «kikket i kortene» for nettopp å få fram en slik kontrast.

Når det gjelder tolkningen av observasjonsmaterialet med hensyn til virkninger av reklameforbudet, kan jeg ikke se andre problemer her enn de generelle som gjelder enhver empirisk analyse. Det faktum at vi ikke kan etablere noe «statistisk bevis» bør jo ikke stoppe oss i å gjøre vanlige fornuftige statistiske analyser. Jeg vil fremholde at vi her har en ganske unik situasjon, med anledning til å komme et meget interessant problem et godt stykke inn på livet, og vil oppfordre Horverak (og den forskningsgruppen han tilhører) til å gjøre litt mer enn noen beregninger *for moro skyld*.

At «ren alkohol» skulle være en misvisende konstruksjon stiller jeg meg uforstående til. Er man riktig vrang, kan det jo også hevdes at heller ikke finnes én vare som heter svak vin, eller én vare som heter brennevin. Jeg tror de fleste vil ha små problemer med å godta slike aggregeringer, også såkalt «ren alkohol».

Planlegger til Botswana

Direktoratet for utviklingshjelp (NORAD) skal engasjere en planlegger som leder for samferdselsdepartementets planleggingskontor (Planning Division in Ministry of Works and Communications) i Botswana.

Arbeidsoppgaver: Planleggingskontoret er ansvarlig for all teknisk-økonomisk planlegging og prosjektevaluering vedrørende veier, transport, sivil luftfart, telekommunikasjon, jernbane og offentlig bygg.

Kvalifikasjoner: Søker bør være sosialøkonom (evt. siviløkonom) med erfaring fra teknisk-økonomisk evalueringsarbeid, eller sivilingeniør med erfaring fra økonomisk arbeid. Det er ønskelig med erfaring fra arbeid i utviklingsland.

Tiltreden: Snarest.

Tjenestested: Gaborone.

Arbeidsspråk: Engelsk.

Kontraktstid: 2 år.

Søknadsfrist: 1. mars 1979.

Henvendelse: Konsulent J. Nygaard l. 181.

Søknadsskjema og nærmere opplysninger fås ved henvendelse til Direktoratet for utviklingshjelp (NORAD), Personellkontoret, Fridtjof Nansens vei 14, Postboks 8142, Oslo-Dep., Oslo 1. Telefon (02) 46 18 00, 46 58 40.



BOKANMELDELSE

WILFRED BECKERMAN:

MEASURES OF LEISURE, EQUALITY AND WELFARE

OECD, Paris 1978, 63 s.

1

Fra tidlig i 1977 har det i «OECD-kretser» sirkulert et dokument som har skapt betydelig interesse og debatt. Dokumentet har gått under navnet «The Beckerman Paper» etter forfatteren, Wilfred Beckerman, økonom fra Oxford, og det har skapt debatt fordi forfatteren tillater seg å antyde at det konvensjonelle bruttonasjonalprodukt (GNP) er et ganske godt og anvendbart velferds mål. Vi lever i underlige tider. Verdens mest brukte velferds mål er også verdens mest kritiserte velferds mål, og så kraftig viser denne kritikken seg å være at det skaper en nesten uhåndterbar situasjon for OECD når organisasjonen som svar på et utredningsoppdrag får en rapport fra en anerkjent økonom som ikke slutter seg til den kritiske linje.

I OECD er kritikken av GNP til dels akseptert i det man i begynnelsen av 1970-årene satte i gang et stort program for utvikling av «sosiale indikatorer» med tanke på å få frem bedre velferds mål enn GNP og beslektede «økonomiske indikatorer». Langt fra alle syntes dette var en god idé, og etter hvert som indikatorprogrammet vokste i omfang og trakk ut i tid, vokste også motforestillingene. Når så Beckermans rapport kom på bordet, ble den straks brukt for å underbygge motstanden mot arbeidet med sosiale indikatorer. Herav problemene for OECD.

Det er strengt tatt ikke riktig å si at dokumentet har sirkulert i «OECD-kretser». Tvert imot har det vært vanskelig å få tak i. Derimot har ryktene sirkulert, og disse ryktene har gjort såpass inntrykk at ukemagasinet «Time» i juni 1977 brukte en spalte på å gjengi ryktene om rapporten og de problemer den hadde skapt. I vår er imidlertid rapporten publisert av OECD og slik tilfellet som regel er med rykter, viser de seg å være svakt fundert. Rapportene har i virkeligheten lite med sosiale indikatorer å gjøre, og dette arbeidet står hverken svakere eller sterkere etter at den er publisert.

2

Kritikken av GNP går ut på at det er alt for tilfeldig hvilke faktorer som trekkes inn i beregningen og hvilke som holdes utenfor. GNP er derfor ikke et riktig uttrykk for velferden i samfunnet.

Dette er en kritikk som Beckerman for så vidt avviser, selv om han ikke derved hevder at GNP er et riktig uttrykk for velferden. Snarere mener han at dette er et lite interessant spørsmål. For det første, hevder han, er GNP i beste fall et uttrykk for økonomisk velferd og ikke velferd totalt sett. Videre hevder han at det av teoretiske grunner ikke finnes noe riktig mål på økonomisk velferd. Det er allment akseptert at velferd bare kan måles ordinalt og ikke kardinalt. Velferdens nivå har derfor ingen mening i seg selv. Følgelig kan det heller ikke knyttes noen egentlig mening til størrelsen på et velferds mål, f.eks. GNP. Dette målet får bare mening når det settes inn i en sammenligning.

Det er åpenbart at en beregning av økonomisk velferd ut fra andre forutsetninger enn de som ligger til grunn for GNP, vil gi et annet resultat. Dette er også påvist i flere undersøkelser. Men, hevder Beckerman, dette er ikke tilstrekkelig til å avvise GNP om ikke den alternative beregning også gir et annet resultat i sammenligning mellom nasjoner. Skulle rangeringen av nasjoner bli helt forskjellig etter de alternative beregninger, vil man stå overfor det vanskelige problem å vurdere hvilket alternativ som er best. Men skulle rangeringen bli omtrent den samme, kan det være ett fett om man bruker GNP eller noe annet. Heldigvis for Beckerman viser hans egne beregninger at ulike metoder ikke gir særlig forskjellige rangeringer.

3

Beckerman foretar to alternative beregninger av økonomisk velferd for OECD-land, en hvor GNP justeres for verdien av fritid, og en annen hvor endringer i inntektsfordelingen trekkes inn. Begrunnelsen for å justere for fritid, er at andre undersøkelser har vist at det er denne faktor som gir størst utslag. Inntektsfordelingen trekkes tilsynelatende inn på grunn av personlig interesse.

Beckermans beregninger viser at justeringen for fritid gir store utslag for de enkelte land, men ikke for rangeringen, mens det ikke gir særlige utslag i det hele tatt å justere for endringer i inntektsfordelingen.

Utgangspunktet for å beregne verdien av fritid er å tillegge denne samme verdi som arbeidstiden, dvs. at hver time fri verdsettes etter gjennomsnittlig time-lønn. Basert på ulike forutsetninger gjør så Beckerman forskjellige anslag for vekst i økonomisk velferd (GNP justert for fritid) i utvalgte OECD-land i perioden fra begynnelsen av 1950-årene til begynnelsen av 1970-årene. Disse anslag varierer sterkt. Mens årlig vekst i GNP var gjennomsnittlig 4%, varierer veksten i den justerte økonomiske velferd fra omkring 2% til omkring 7,5%. Men de ulike justeringer påvirker altså ikke i nevneverdig grad rangeringen av landene.

Blant de forutsetninger som diskuteres, er den mest interessante om det skal regnes med økt «produktivitet» i fritiden. Om man går ut fra at fritidens

egenverdi ligger i ren hvile, er det vel vanskelig å tenke seg økt produktivitet. På den annen side kan man si at flere biler, bedre husholdningsmaskiner o.l. har gjort det mulig å få mer ut av fritiden. Dette representerer uten tvil en «effektivisering», men så spørs det om man ikke gjør seg skyldig i dobbeltregning om denne effektivisering trekkes inn. Effektivisering av fritiden må først og fremst være et spørsmål om bedre forbruksmuligheter, men dette er det allerede tatt hensyn til gjennom GNP. Ulike antagelser om økt «produktivitet» i fritiden gir store utslag i beregningene. Full «produktivitetsforbedring» (samme som i arbeidet) gir omtrent dobbelt så høy vekstrate som beregninger basert på ingen «produktivitetsforbedring» i fritiden.

For å kunne trekke inn endringer i inntektsfordelingen, går Beckerman ut fra at økt utjevning må betales med redusert effektivitet. Han gjør så ulike forutsetninger om bytteforholdet og finner at slike beregninger ikke gir resultater som er vesentlig forskjellig fra GNP. Nå kan vel dette sies å være en heller diskutabel øvelse siden det rent faktisk er tvilsomt om utjevning må betales med redusert effektivitet. Men Beckerman gir her en interessant forklaring på hvorfor det ikke gir noe særlig utslag å trekke inn inntektsfordelingen. Grunnen er simpelthen at det i den aktuelle periode ikke har skjedd noen vesentlig inntektsutjevning i noen av landene. Denne forklaringstype er også av betydning for å forstå hvorfor justeringene for økt fritid ikke gir en annen rangering av OECD-landene. Det har riktignok skjedd en økning av fritiden i de enkelte land, men alle land har fulgt omtrent samme mønster. Dette er grunnen til at vekstratene endres om fritiden trekkes inn, men at rangeringen mellom landene blir omtrent den samme.

4

Den konklusjon Beckerman trekker av sin undersøkelse, er at GNP er en ganske god indikator for sammenligning av økonomisk velferd. Om den ikke er et riktig mål på økonomisk velferd, er den i alle fall uriktig på en systematisk måte.

Det er en rekke kommentarer som kan knyttes til undersøkelsen og forfatterens konklusjon.

For det første er konklusjonen basert på at det her er relativt like land som sammenlignes (de mest industrialiserte OECD-land). Om svært forskjellige land skulle sammenlignes – f.eks. industriland og u-land – kunne resultatet ha blitt et annet.

For det andre bidrar undersøkelsen – selv om den altså er et forsvar for GNP – til en nyansert oppfatning av denne indikator. Selv om GNP fremstår som en anvendbar indikator, understrekes det her at den er basert på en rekke diskutabile forutsetninger og således ikke representerer Sannheten.

For det tredje illustrerer undersøkelsen forskjellen mellom et *mål* på velferd og en *velferdsindikator*. Både kritikken av GNP og arbeidet med sosiale indikatorer er mer eller mindre eksplisitt basert på et ønske om et riktig mål for velferd. Dette har resultert i et omfattende arbeid blant økonomer for å justere GNP, og en betydelig virksomhet blant sosiologer for å utvikle nye velferdsbegreper og velferdsstatistikk. Erfaringene her tyder nå på at denne purisme er en blindvei. Justeringen av GNP gir alternative mål som ikke er mindre diskutabile. Ulike og stadig mer vidløftige utvidete velferdsdefinisjoner kommer til daglig med det motsatte av avklaring som resultat, og i forsøk på å få full oversikt hopper statistikken seg opp i slike mengder at den ikke en gang kan behandles på en skikkelig måte. Indikatortanken er egentlig et alternativ til dette. I stedet for økt kompleksitet og full oversikt, er det håp om *forenkling* som ligger til grunn for utviklingen av indikatorer (selv om det må innrømmes at det ikke ser slik ut i dag). Tanken er å finne frem til indikatorer som erfaringsmessig henger sammen med viktige sider ved velferden uten at de beskriver velferden i all dens kompleksitet.

Endelig kan det vel med utgangspunkt i denne rapporten på nytt sies at det sannsynligvis er bortkastet tid å forsøke å finne frem til *ett* velferdsmål, f.eks. Brutto Sosial Velferd. Særlig forsøket på å lage et kombinert uttrykk for inntektsnivå og inntektsfordeling viser at slike eksperimenter gjerne må baseres på heller tvilsomme forutsetninger.

Stein Ringen.

FORNYET KUNNGJØRING



FYLKESARBEIDSKONTORET I TROMS,
TROMSØ SØKER

Utredningskonsulent

Arbeidsområdet er særlig utredninger, undersøkelser, prognoser og vurderinger vedrørende arbeidskraftspørsmål i fylket som grunnlag for arbeidsmarkedstiltak, etablerings- og lokaliseringssaker, fylkesplaner m.v.

Søkere bør ha høyere utdanning, fortrinnsvis sosialøkonomisk embetseksamen.

Stillingen er lønnet i lønnstrinn 18/21 i statens regulativ (brutto kr 82 376/96 632 pr. år). Stillingen er innlemmet i Statens pensjonskasse. Det første halve året regnes som prøvetid.

Nærmere opplysninger kan fås ved henvendelse til fylkesarbeidssjef Einar Eriksen, tlf. (083) 8 45 00 eller underdirektør Leiv Torgersen, Arbeidsdirektoratet, tlf. (02) 11 10 70. Førstnevnte kan også orientere om arbeidsmiljøet, herunder arbeidstedets fysiske beskaffenhet, helsetjeneste, attføringsutvalg, muligheter for fleksitid o.l.

Søkannd sendes

FYLKESARBEIDSKONTORET I Troms,

*Postboks 503,
9001 Tromsø,
innen 28. februar 1979.*

Framsendes og
omdeles som aviser