Innhold:

KRISE OG VEKST
NASJONALBUDSJETTET
ØKONOMI OG HELSE
KOMMUNALE INNTEKTER
FERTILITET
PETROLEUMSVIRKSOMHETEN
SUBSIDIEPOLITIKK
PORTRETT
KARDINALITET
BOKANMELDELSER
NYTT FRA NSF

SOSIALØKONOMEN

NR. 9 1982 ÅRGANG 36

NSF 1908

SOSIALØKONOMEN

Nr. 9 1982 årgang 36

Redaksjon:

Tore Jørgen Hanisch
Steinar Juel
Morten Reymert
Asbjørn Rødseth

●

Redaksjonsutvalg:

Tormod Andreassen
Finn Anonsen
Jarle Bergo
Tore Holm
Knut Arild Larsen
Jørn Rattsø
Aimée Staude
Henning Strand
Steinar Strøm
Arild Sæther
Sigurd Tveitereid
Stein Østre

SOSIALØKONOMEN
ISSN 0038–1624
Utgitt av
Norske Sosialøkonomers Forening
Formann:
Nils Terje Furunes

●

Medlem av Den Norske Fagpresses Forening

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

Annonseansvarlig:
Turid Holt-Jacobsen

Sekretariat:
Storgt. 26 IV
OSLO 1
Telefon 41 81 01

Abonnement kr. 135,–
Enkeltnr. kr. 16,–

INNHOLD

LEDER
Krise og vekst 3

AKTUELLE KOMMENTARER
ASBJØRN RØDSETH:
Nasjonalbudsjettet 1983 4
HANS TH. WAALER:
Helsevesenet i 1980-åra. En økonomisk utfordring? 7
IVAR RUSDAL:
Får kommunene et bedre inntektssystem? 9
HELGE BRUNBORG OG JON VISLIE:
Økonomiske modeller og fruktbarhet 12

ARTIKLER
DIDERIK LUND:
Kjøp av tid i petroleumsvirksomheten 18
BJØRN SKOGSTAD AAMO:
Subsidier til arbeidskraft eller til kapital? 26

PORTRETT
MICHAEL HOEL:
Vår oljekapital bør overføres til mindre risikofylte kapitalformer 30

DEBATT
OLE HAGEN:
Kardinalistisk demonbesettelse 33

BOKANMELDELSER 34

NYTT FRA NSF 40

ANNONSEPRISER (ekskl. m.v.a.)

1/1 side	kr.	1 600,–
3/4 side	kr.	1 250,–
1/2 side	kr.	900,–
1/3 side	kr.	650,–
1/4 side	kr.	500,–

Fargetillegg etter avtale.
Tillegg for utfallende format 10%

Bilag: 2-sidig løst inntil 30 g kr. 3 000,– inkl. porto og ilegging.
Prisene er eksklusive klisjearbeid.
Tidsfrist: Innen 5. i utgivelsesmåneden.
Klisjeraster: Omslag 40 linjer.
Innmat 48 linjer.
Omslag: 180 g Invercote.
Innmat: 90 g Hunscote.

Trykt i offsett.
Reklametrykk A.s, Bergen

AF har mange metoder for å bedre medlemmenes økonomi

Hver hundrelapp du betaler i premie for AF's gruppelivsforsikring er verd to.

Så lite skal det til for å gi familien din en sikrere økonomi hvis du skulle falle fra. En fordel ved medlemsskap i en organisasjon som er tilsluttet AF, (Akademikernes Fellesorganisasjon), er at du kan få meget rimelige forsikringer. AF's gruppelivsforsikring har i 1982 en forsikringssum på kr 156.800,- som utbetales hvis den forsikrede dør, uansett om dødsårsaken er sykdom eller ulykke. For denne forsikringen betaler du bare kr 525,- pr. år i premie (kr 1,44 pr. dag). Dette er en femtedel av hva en trikkebillett koster. Om du skulle tegnet en tilsvarende forsikring på egen hånd, ville premien blitt ca det dobbelte. (Premieforskjellen avhenger av den forsikredes alder.)

Samtidig sparer du skatt

Ikke nok med at forsikringen er rimelig, du kan også trekke premiebeløpet fra i skatten på samme måte som for vanlig livsforsikring og banksparing med skattefradrag. Skatten «betaler» 40% av premien hvis du «har plass til» flere fradrag.

Forsikringssummene øker hvert år

For å unngå at forsikringen synker i verdi på grunn av inflasjonen, er forsikringssummene bundet til grunnbeløpet i folketrygden. Forsikringssummen for hovedmedlem utgjør åtte ganger grunnbeløpet pr. 1. januar. Det betyr at når grunnbeløpet i folketrygden økes som følge av inflasjonen, øker forsikringssummen og premien i AF's gruppelivsforsikring tilsvarende.

Du kan få de samme fordeler for ektefellen din

Du kan tegne AF's gruppelivsforsikring også for ektefellen din selv om han eller hun ikke er medlem. Og denne forsikringen er faktisk enda rimeligere. Forsikringssummen for ektefellen er den samme som din, mens premien er kun kr 268,- pr. år.

Gruppelivsforsikringen er dekket i Forenede Liv, Livs- og Pensjonsforsikring a/s.

Meld deg til gruppelivsforsikringen i dag!
Du blir med i forsikringen fra den første i måneden etter innsendingen av Helseerklæringen.
Fyll ut, klipp fra og send til:
Forenede Forsikring, Stortingsgt. 22, OSLO 1.

Helseerklæring/innmelding

☐ Jeg ønsker å tegne AF's gruppelivsforsikring for medlem.
☐ Jeg ønsker å tegne AF's gruppelivsforsikring for medlem pluss ektefelle.

Navn medlem		Tlf. nr. kontor
Adresse		Tlf.nr. privat
Postnr.	Poststed	
Fødselsnr. medlem		
Navn ektefelle*		

* Utfylles når gruppeliv for ektefelle tegnes.

Jeg er for tiden frisk. Jeg er for tiden helt arbeidsdyktig. Jeg har ikke hatt sykdommer som har svekket min helse, og jeg har ikke men etter tidligere sykdom eller ulykke.

Sted Dato Underskrift medlem

Sted Dato Underskrift ektefelle*

* Underskrives bare når gruppeliv for ektefelle tegnes.

Hvis du eller din ektefelle ikke kan skrive under erklæringen for ett eller flere punkters vedkommende, angi grunnen nedenfor eller send opplysninger i lukket konvolutt til Forenede Liv a/s, Stortingsgt. 22, Oslo 1. Oppgi i så fall behandlende leges navn og adresse. Med din underskrift anser vi da å ha ditt samtykke til eventuelt å innhente uttalelser fra legen.

Tilleggsopplysninger:

Underskrift medlem

Underskrift ektefelle

af

af FORENEDE FORSIKRING

Krise og vekst

Det sies at historien gjentar seg, men dette er naturligvis galt. Vi kan riktignok dra kjensel på enkelte trekk fra tidligere tider, men sammenhengen er alltid en annen.

Når dette er sagt, må det innrømmes at dagens paralleller til den langvarige økonomiske krisen i Mellomkrigstiden, da arbeidsledigheten i vårt land steg til over 30 prosent for industriarbeidere, begynner å bli foruroligende mange. Fortsatt er det naturligvis langt igjen til dette nivå både i Norge og i de fleste andre land. En god del har imidlertid allerede registrert tosifret arbeidsløshet, og det er ikke mange år siden at både økonomer og politikere avskrev muligheten av at slikt kunne gjenta seg. Noe liknende ble sagt om høyrentepolitikk, sterkt svingende valutakurser og konkurrerende devalueringer. Alt dette har likevel inntruffet, og enkelte sitter nå bare og venter på et større internasjonalt bank- og børskrakk.

Det spørsmål som naturlig stilles i en slik situasjon, er hva som kan gjøres for å komme ut av krisen. Det kan da kanskje tenkes at erfaringene fra Mellomkrigstiden kan gi nyttige impulser.

I 20-årene, d.v.s. i krisens første fase, var man i Norge som i mange andre land, primært opptatt av å komme tilbake til gullstandard og «normale tider». Nokså mye taler for at dette forsinket den omstilling som skulle til for å sikre ny vekst.

Omstillingen kom først for alvor under den store krisen i begynnelsen av 30-årene. Tanken om å vende tilbake til situasjonen før 1914 ble da forlatt og gullstandarden definitivt oppgitt. I industrien skjedde det en bemerkelsesverdig overgang fra produksjon av råvarer og halvfabrikata for eksport til produksjon av ferdigvarer for hjemmemarkedet. Samtidig skjedde det en betydelig desentralisering, bl.a. fordi ny teknologi som elektromotorer og forbrenningsmotorer gjorde det mulig å bruke mekanisk drivkraft i mindre produksjonsenheter. Denne transformasjon som ikke i synderlig grad var planlagt eller forutsagt, skulle i årene fremover vise seg meget fruktbar.

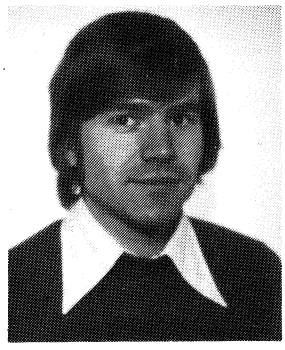
Vi kan konstatere en lignende sekvens av reaksjoner overfor den aktuelle krisen. Til å begynne med trodde de fleste at den ville bli relativt kortvarig, og at økonomien etter en tid ville vende tilbake til den gamle tilstand med sikker økonomisk vekst. Motkonjunkturpolitikken i Norge var naturligvis i mange henseende radikalt forskjellig fra paripolitikken, men også denne tok utgangspunkt i en tidligere normalsituasjon og bidro på denne måten til å forsinke nødvendig fornyelse.

Monetarismen i land som USA og Storbritannia er derimot på sentrale punkter svært lik paripolitikken. De har f.eks. begge konservativt politisk grunnlag, og de har felles teoretisk utgangspunkt i kvantitetsteorien. I begge tilfelle har denne politikken medført et svært høyt rentenivå, både nominelt og reelt, og dette har virket som en bremse for realinvesteringer og teknologisk utvikling.

Paripolitikken bidro til en overgang fra inflasjon til deflasjon og førte i enkelte land som Norge til en vesentlig nedgang i prisnivået. Det kan nå se ut som monetarismen er i ferd med å lykkes i kampen mot inflasjonen, men i begge tilfelle har altså kostnadene vært meget betydelige.

Heller ikke under denne krisen er det noen som med rimelig sikkerhet kan forutsi hvilke næringer som vil gi grunnlag for ny vekst i vårt land og eventuelt lede ut av krisen. Dertil er usikkerheten med hensyn til utviklingen av egen og andres konkurranseevne, internasjonal handelspolitikk, konjunkturutvikling etc. altfor stor. Også av denne grunn er det mye som taler for å satse på flere næringer og nokså mange bedrifter. De som greier seg bra, må få skikkelige muligheter til å ekspandere. Sikkert er det at vi ikke kan lykkes ved å si nei til ny teknologi.

AKTUELLE KOMMENTARER



Nasjonalbudsjettet 1983

AV
ASBJØRN RØDSETH

Det mest alvorlege spørsmålet som kan reisast i tilknytting til nasjonalbudsjettet for 1983 er vel om konjunkturvurderinga er for optimistisk og opplegget for kontraktivt, slik at vi vil få større arbeidsløyse neste år enn i år. Sidan denne kommentaren kjem i Sosialøkonomen først ei tid på etterskott, så skal eg la slike spørsmål liggja og i staden konsentrera meg om nokre emne som kanskje ikkje får så stor plass i debatten andre stader. Mellom anna vil eg seia litt om dei budsjettindikatorane som blir brukte, om korleis oljeinntektene blir tatt inn i budsjettet gjennom bakdøra, om sparestimulerande politikk som går saman med mindre sparing, om finstyring av konkurranseevna som har komme i staden for finstyring av sysselsettinga og om prisprognosene som manglar.

Budsjettindikatorar og bruk av oljeinntektene

Dei samla utgiftene til kjøp av varer og tenestar i framlegget til statsbudsjett for 1983 stig i same takt som brutto-nasjonalproduktet eksklusive sjøfart og oljeverksemd. Samstundes går underskottet før lånetransaksjonar eksklusive oljeskattar ned frå 6,2 til 5,7% av nasjonalproduktet eksklusive sjøfart og olje. Målt med desse måla må derfor budsjettet seiast å vera klart kontraktivt og eit framhald av den omlegginga i kontraktiv retning som dei siste arbeidarpartiregjeringane sette i gang.

Ser vi på samansetjinga av innetekter og utgifter, er det ikkje lenger så klart at budsjettet går i kontraktiv retning. Når underskottet kan gå ned trass i at det blir gitt ein viss reell skattelette, og trass i at trygdeutbetalingane automatisk går opp, så skyldest det

- ein kraftig reell reduksjon i forbrukarsubsidiane
- ein kraftig takstauke, spesielt i Statskraftverka reduserer det reelle underskottet i forretningsdrifta
- ei kraftig betring av rentebalansen, særleg som følgje av nedbetaling av statsgjeld i utlandet.

Det siste er eit interessant moment. At rentebetalingane til utlandet blir redusert, har jo ingen direkte kontraktiv effekt på norsk økonomi. Det som går føre seg kan oppfattast som ein ny måte å ta inn oljeinntektene på. Fordi staten går med store overskott inklusive oljeskattar, aukar nettoformua hos staten. Rentene av oljeinntektene, som stadig vil bli større og større, tar vi altså inn i norsk økonomi. På denne måten vil vi etter nokre år oppnå tilnærma det same resultatet (bortsett frå i fordringsstillinga) som om vi hadde tatt oljeinntektene inn i økonomien direkte. Blir formuesoppbygginga tilstrekkeleg stor, og rentenivået utanlands tilstrekkeleg høgt, kan faktisk regjeringane i framtida få meir oljeinntekter til bruk for balansering av budsjetta enn om oljeskattane hadde blitt brukt direkte år for år.

Den måten oljeinntektene blir brukte på, gjer budsjettet ein god del mindre kontraktivt enn det i første omgang ser ut for. På den andre sida er veksten i utgiftene til kjøp av varer og tenestar særleg stor for forsvaret og utviklingshjelpa, dvs. for dei delane av budsjettet som har høgast importinnhald. Alt i alt må derfor budsjettet seiast å vera nokså kontraktivt.

Vi bør alltid hugsa på at dei to finanspolitiske indikatorane eg starta med å nemna, er svært grove indikatorar som berre kan gi oss eit første inntrykk av retninga i politikken. Den tendensen vi har sett til at eit redusert underskott eksklusive oljeinntekter blir gjort til eit mål i seg sjølv, er ein tendens vi økonomar bør prøva å få slutt på. Når Finansdepartementet først presenterer tala for finanspolitikken korrigerte for oljeskattar, så burde dei og presentera tal som er korrigerte for andre forhold som direkte berre vedrører utlandet og driftsbalansen. Slike korreksjonar blir jo gjort i samband med tabellen for likviditetstilførselen til publikum. Den viser eit større statleg underskott enn tabellen over finanspolitikken.

Med den veksten vi har fått i arbeidsløysa, burde Finansdepartementet kanskje og setja tala for finanspolitikken i forhold til eit anslag på produksjonskapasiteten for ein gitt arbeidsløyse-prosent i staden for i forhold til det bruttonasjonalproduktet som er venta å bli realisert.

Spareraten og sparestimulerande tiltak

Ein av dei faktorane som skal medverka til å halda sysselsettinga oppe neste år, er eit fall i spareraten frå 1982 til 1983. På bakgrunn av at regjeringa har lagt så stor vekt på at sparinga skal stimulerast, er fallet i spareraten oppsiktsvekkande. Den einaste grunnen som blir gitt for anslaget, er at spareraten likevel ikkje vil liggja lågt i forhold til tidlegare år. Det utsagnet er ikkje særleg presist, for spareraten har ifølgje kap. 3 i budsjettet variert mellom 1% og 6,5% etter 1970.

Ei samanlikning med tidlegare år kan dessutan vera lite relevant sidan inntektsfordelinga dei siste åra har blitt kraftig endra i favør av eigarinntekt, som jo vanlegvis har ein høgare marginal sparerate enn lønnsinntekt. Pensjonistane vil og tydelegvis få ein større del av inntektene neste år. Nå gir budsjettet ingen anslag over inntektsfordelinga neste år. Derfor er det vanskeleg å vurdera realismen i anslaget på spareraten.

Nasjonalbudsjettet inneheld eit eige vedlegg «Om husholdningenes sparing og sparestimulerende tiltak». Ved å understreka den vekta regjeringa legg på å stimulera sparinga, set vedlegget anslaget på spareraten i eit enda merkelegare lys. Nå tar ikkje vedlegget opp til drøfting «om det er ønskelig med sparestimulerende tiltak overfor husholdningene og hvilke kriterier som eventuelt bør legges til grunn når slike tiltak skal utformes» (s. 144). Det reduserer verdien av vedlegget i den aktuelle politiske diskusjonen, og det blir verande uklart kva regjeringa eigentleg vil oppnå med sparestimulerande tiltak. Ein peikepinn får vi likevel i kapittel 1 der det heiter: «Gjennom sparestimulerende tiltak vil Regjeringen bidra til å dempe veksten i publikums likviditet både i 1982 og i 1983». (s. 26). Kanskje målet er inndraging av likviditet heller enn stimulering av sparinga?

Inflasjonen – ein sjanse som gjekk tapt

Eit av dei fremste måla for regjeringa har vore å få ned inflasjonen. Det er derfor litt av ei falitterklæring når regjeringa ikkje tør leggja fram prognosene sine.

I det første regjeringsåret for Høgre har tilhøva på mange måtar lagt godt til rette for ein kraftig reduksjon i prisstigninga:

- Presstendensane i arbeidsmarknaden har vore langt mindre enn i tidlegare år. Det er for ein stor del eit resultat av den tilstramminga i budsjettpolitikken som dei siste Arbeidarpartiregjeringane gjennomførte.
- Offentlege takstar var auka kraftig i åra før, slik at nye tillegg ikkje lenger var like nødvendige.
- Den importerte prisstigninga var svak.
- Fagforeningane såg ut til å ha innsett at dei ikkje kunne venta særleg auke i reallønna.

Etter mi oppfatning hadde regjeringa ein stor sjanse til å få prisstigninga redusert til eit nivå på 7–8% innan utgangen av neste år. Denne sjansen er nå øydelagd av regjeringa sjølv gjennom dei to devalueringane som ifølgje Norges Bank vil gi ei ekstra prisstigning på 2 ½% berre frå 82 til 83. Dette er meir enn uheldig. Eit raskt fall i inflasjonsraten nå ville hatt ein gunstig psykologisk verknad. Det ville vist at ein ytterlegare reduksjon i inflasjonen er mogeleg, og redusert inflasjonsforventningane kraftig. Regjeringa kunne vist at ho verkeleg var i stand til å få til noko nytt. I staden har folk nå god grunn til å tru at den nåverande regjeringa ikkje vil vera betre i stand til å redusera inflasjonen enn den forrige.

Utan devalueringa ville veksten i reallønna ha blitt ein god del større enn det som var venta ved siste lønnsoppgjer. Det ville lagt grunnen for eit svært moderat lønnsoppgjer til våren.

Finstyring av konkurranseevna

Argumentet for å devaluera var omsynet til konkurranseevna. Mykje har vore sagt om at vi tidlegare i overdriven grad har prøvd å finstyra sysselsettinga. Det kan sjå ut som om vi nå i staden skal få finstyring av konkurranseevna. Etter mi oppfatning er det eit uttrykk for overdriven finstyring ved hjelp av eit generelt verkemiddel dersom regjeringa meiner at ei forverring av konkurranseevna på 2–3% gir grunnlag for ei devaluering som elles ikkje ville blitt gjennomført.

Ei anna sak er at fortenestenivået i norsk industri nå er så lågt at store delar av industrien vil måtta leggjast ned om ikkje fortenestenivået tar seg opp igjen. Det viser mellom anna opplysningane i Norges Industri nyleg om at bedrifter med 60 000 tilsette ikkje tener nok til ein gong å dekkja lønnskostnadene. Lågt fortenestenivå er eit problem i nesten alle industriland. Derfor kan vi ikkje utan vidare slutta at kostnadsnivået i Norge er for høgt relativt til i andre land.

Situasjonen i dei enkelte bransjane viser eit bilde som ikkje er eintydig. EF vurderer å tiltala norsk ferrolegeringsindustri for dumping. Norske marknadsandelar for ferrosilisium i EF har auka frå 30% i 1977 til 50% i dag. Problemet for ferrolegeringsindustrien er neppe at kostnadene har stige meir i Norge enn i andre land. På den andre sida er det klart at norsk konfeksjonsindustri er i ferd med å bli utsletta på grunn av for høgt relativt kostnadsnivå, og at ei devaluering på nokre få prosent ikkje kan hindra det.

Nå viser statistikken at lønnskostnader pr. produsert eining sidan midt på 60-talet har stige ca. 50% meir i Norge enn i dei landa norsk industri konkurrerer med. Eg må slutta meg til dei som ser denne utviklinga som ein alvorleg fare for norsk industri. På den andre sida har utviklinga vist at ei forverring av konkurranseevna berre langsamt slår ut i nedgang i sysselsettinga i industrien. Verknaden av den forverringa vi har hatt, er neppe uttømd ennå. På den andre sida må vi rekna med at det også vil ta lang tid før ei betring av konkurranseevna gir fullt utslag i industriproduksjonen. Det er den langsiktige utviklinga av konkurranseevna som tel. Sjølv om vi veit at vi ligg på

eit for dårleg nivå, bør vi kunna tola ein del svingningar frå år til år.

Vi skal heller ikkje vera så alt for sikre på at konkurranseevna er så svært mange prosent under det nivået som skal til for å halda oppe sysselsettinga i industrien på lang sikt. For det første var kanskje konkurranseevna i midten av 60-åra alt for god, slik at vi burde ha ei viss forverring. For det andre er norsk industri i gjennomsnitt nokså kapitalintensiv og derfor betre enn industrien i mange andre land i stand til å tola ei stigning i lønnskostnadene under eit konjunkturtilbakeslag. Derfor burde det ikkje vera uventa at lønnskostnadene stig meir i Norge enn i andre land under eit konjunkturtilbakeslag, og vi kan håpa at det vil retta seg opp igjen i oppgangsfasen.

Enda ein grunn til å ikkje leggja for stor vekt på mindre svingningar i tala for konkurranseevna er at dei målemetodane vi bruker er nokså usikre. Den største feilen ligg kanskje i at dei produktivitetstala vi bruker gjeld for varierande grad av kapasitetsutnytting. Andre problem er at vi ser bort frå bruken av andre produksjonsfaktorar enn arbeidskraft, og at grunnlaget for å fastsetja kor stor vekt kvart enkelt land skal ha i indeksen, er nokså usikkert.

Vanskeleg å få ned inflasjonen

Dersom vi ikkje er villige til å godta ei mellombels forverring av konkurranseevna, avskriv vi sjansen til å få ned inflasjonen ved at redusert importert prisstigning kjem først og så drar med seg redusert lønnsstigning og redusert innanlandsk prisstigning. Håpet om redusert inflasjon ligg da i at lønnsstigninga skal gå ned først og prisstigninga etterpå. Midlet som skal føra til redusert lønnsstigning, er skattelette. Fordelen med denne metoden er at om han verkar, så vil konkurranseevna i første omgang bli betre. Personleg trur eg likevel at den første metoden er å foretrekka. Vi veit dessverre alt for lite om kva som påverkar lønnsstigninga. Men eg kjenner meg langt sikrare på at redusert prisstigning vil føra til redusert lønnsstigning enn på at ein skattelette vil gjera det.

Når det gjeld lønnsstigninga, prisstigninga og konkurranseevna er eg elles redd for at merksemda alt for sterkt er konsentrert om endringar frå år til år. Endringane frå 1982 til 1983 er i stor utstrekning bestemt av det overhenget vi får frå 1982. Opplegget av politikken for 1983 kan derfor ikkje vurderast direkte ut frå den pris- og lønnsstigninga vi får frå 82 til 83.

Eg er redd for at konsentrasjonen om vekstratene frå i år til neste år kan gjera det vanskeleg å føra ein politikk som reduserer inflasjonen vesentleg. Vi kan alt nå seia at på grunn av overhenget frå i år vil vi måtte få ganske stor lønnsstigning i gjennomsnitt frå 1982 til 1983. Den einaste metoden som kan hindra eit fall i konkurranseevna er da ei devaluering. Når regjeringa legg vekt på finstyring av konkurranseevna, må derfor devaluering bli resultatet. Devalueringa fører igjen til større prisstigning og større lønnstillegg *gjennom* neste år. Dermed blir det igjen bygd opp til eit stort overheng og politikken gjentar seg neste år, eventuelt med den variasjon at større prisstigning i utlandet kan gjera det unødvendig å devaluera.

Eg trur det finst to vegar ut av dette uføret: For det første burde det vera ei plikt for regjeringa å gi prisprognoser minst to år framover. Prognosene kan gjerne gjerast betinga av lønnstigninga, med presentasjon i fleire alternativ. For det andre burde vi prøva å utvikla eit mål for kor sterk prisstigninga er til ei kvar tid. Det er sjølvsagt ikkje så enkelt som å multiplisera stigninga siste månad med 12, men det kan gjerast. Det som trengst er ei sesongkorrigering av indeksen og kanskje ei utjamning av tilfeldige faktorar. Dessutan burde det i større grad bli publisert separate indeksar for prisstigninga i privat og offentleg sektor.

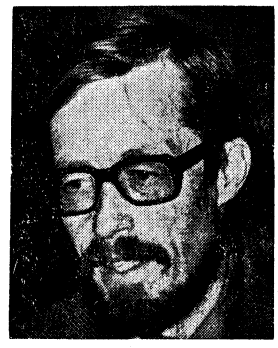
Eg vil altså ha ei meir langsiktig planlegging og ei raskare registrering av endringar i inflasjonstakten. Det siste vil gjera det meir tillokkande for regjeringane å velja ein politikk som gir mindre inflasjon. Ei meir regelmessig publisering av prisprognoser vil dessutan kunna ha den positive effekten at ein del kommentatorar lærer at om prisstigninga i år blir 11,5%, som prognosene har sagt, eller 11,7% ikkje er eit viktig økonomisk spørsmål.

ABONNEMENT FOR 1983

De av våre abonnenter som betaler abonnementet direkte til SOSIALØKONOMEN's sekretariat, best vennligst benytte vedlagte postgiro innbetalingskort.

HELSEVESENET I 1980-ÅRA

En økonomisk utfordring?



AV
HANS TH. WAALER

Langtidsplanlegging i helsesektoren, hvor produktfunksjonen og folks preferanser er stort sett ukjent og hvor markedsmekanismen er satt ut av drift, høres komplisert ut. Jan Grund og medarbeidere har i boka Helseplan for 1980-åra med mot og dyktighet kastet seg ut i det. Dette er noen kommentarer til boka.

Helsevesenet ruver i norsk økonomi med sine 8% av nasjonalproduktet, dvs. mellom 25 og 30 milliarder kroner i året og med sine 135 000 ansatte. I flere tiår har denne sektoren vokst omtrent dobbelt så fort som nasjonalproduktet. Dette har gitt oss et brukbart helsevesen, ialfall like godt som i de fleste andre land, brukbart både i kvalitet og kvantitet. Men det har også sine mangler særlig ved en manglende indre balanse både mellom geografiske områder og sannsynligvis også mellom viktige funksjoner med overskudd på visse felter og underskudd på andre felter. Når man tenker på at dagens helsevesen ikke er et entydig resultat av en bevisst planlegging i fortiden og at det heller ikke finnes noen automatisk markedsmekanisme som av seg selv skulle lede til høy kvalitet, er det forbausende hvor godt resultatet allikevel er. En av årsakene er vel det kjente fenomen at i sterke vekstperioder vil feilinvesteringer fort bli skjult og dekket opp av opprioriteringer av de mest produktive områder uten at andre områder fikk mindre ressurser.

I dag er situasjonen blitt annerledes. Den sterke veksttid ser ut til foreløpig å være forbi, iallfall tror man det. Den favorisering av helsevesenet og dets vekst kan ikke lenger fortsette og må avdempes, og kanskje begynner man å tvile på om sektorens produksjon av helse er proporsjonal med innsatsen, kanskje er det snakk også her om et avtagende utbytte.

Kollega Jan Grund har i samarbeid med leger og sykepleiere tatt for seg de problemer helsevesenet forventes å ha i 1980-årene og skrevet en bok, «Helseplan for 1980-åra», sammen med en gruppe leger og en sykepleier (Peter F. Hjort, Christian Lerche, Torbjørn Mork, Trine Normann, Martha Quivey og Harald Siem). Boken er et meget viktig debattinnlegg og vil opplagt ha stor innflytelse på utviklingen av norsk helsevesen i det neste tiår. Rapporten er en blanding av en perspektivanalyse og en plan. Den er på de fleste felter objektiv i den forstand at den er basert på faktiske informasjoner om økonomi og personell. Men den er også preget av forfatternes subjektive tro, f.eks. når det gjelder balansen innenfor systemet mellom institusjons- og distriktshelsetjeneste.

Når det skulle skrives en slik perspektivanalyse for én viktig og stor samfunnssektor, kan denne rapporten på mange måter stå som et mønster. Arbeidet er ledet av en sosialøkonom med spesielle kunnskaper og tilknytning til sektoren og i samarbeid med fagfolk fra sektoren. En sosialøkonom er trenet i å se helheter, han er trenet i å se sammenhenger og er trenet i å forstå betydningen av litt mer langsiktige perspektiver. Medforfatterne er ikke for tiden i klinisk arbeide, og dette er brukt som argument mot dem av deres kliniske kollegaer hvor det er en utbredt oppfatning at bare den legen som daglig står med kniven i magen på folk, har forutsetninger for å forstå noe som helst av helsevesenets problemer.

Jeg skal ikke her ta opp og vurdere hele helseplanen, men konsentrere meg om et par hovedpunkter.

Helsevesenet er i Norge finansiert slik at ca. 90% av utgiftene betales over skatteseddelen. Dette medfører at helsevesenet får en rekke problemer som er bundet til selve skatteleggingen og dens problemer. Det er i det norske samfunn i dag en slags oppfatning om at nå må skattene ikke øke og iallfall må de offentlige utgifter ikke overstige de 50% av nasjonalproduktet som i dag er disponert over de offentlige budsjetter. Noen tror at dette er nødvendig av hensyn til den økonomiske situasjon. Dette medfører også at helsevesenet av denne grunn ikke tillates å øke, iallfall ikke mer enn andre sektorer. I dette er jo innebygget en forutsetning om at folks preferanser når det gjelder helsevesenet, også er tilsvarende begrenset. Et av problemene innenfor helsevesenet

er nettopp det at det er finansiert på en slik måte at man ikke får frem folks preferanser. Betalingen er tilnærmet null i behovsøyeblikket, og man kan derfor ikke bruke markedssituasjonen uten videre som et uttrykk for folks preferanser. Det er mulig at det er en politisk realitet i dag at helsevesenet må finne seg i en sterk begrenset vekst på linje med andre sektorer, men jeg synes ikke at forfatterne av rapporten uten videre skulle godta at det behøver å være slik. Det at man i dag kanaliserer 50% av samfunnets inntekter over de offentlige budsjetter, betyr ikke at dette 50% er et hellig tall. Jeg kan ikke personlig se noen grunn til at ikke dette skulle stige betydelig til f.eks. 70% innen århundrets utgang. Det kan f.eks. lett gjøres ved å la all *fremtidig vekst* bli kanalisert over de offentlige budsjetter. Dette er selvfølgelig politisk umulig i våre reaksjonære tider hvor skatter blir betraktet som noe som byråkratene stjeler fra oss for å kaste bort på unødvendige aktiviteter, men man må vel allikevel kunne få lov til å ha visjoner om et samfunn hvor de offentlige utgifter betraktes som kollektivt forbruk som vi alle er enige om og som vi alle forstår fremmer den totale velferd. Når det er sagt, vil jeg også gjerne legge til at det vil være sunt for helsevesenets utvikling å ha et inntrykk av at ressursene er begrenset til faste, urørlige rammer. Det vil nemlig tvinge helsevesenet til å vurdere sin egen produktfunksjon på en måte som de aldri har gjort tidligere. Det vil tvinge dem til de nødvendige prioriteringer innad. Dette vil gjøres gjennom kamp og diskusjoner som på mange vil virke opprørende, men som totalt sett vil være sunt.

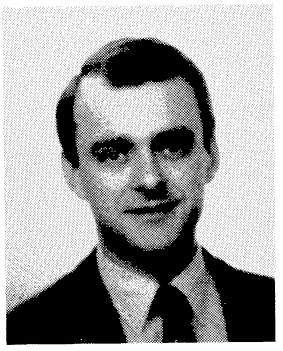
Et av rapportens grunnleggende syn er at det må legges mer vekt på distriktshelsetjeneste og mindre vekt på sykehusutbygging i de nærmeste årene. I dette er det også en tro på at spesialiseringen innenfor helsevesenet må begrenses og at generalisten, særlig den almenpraktiserende lege, har en viktig plass i helsevesenet som hittil har vært faktisk undervurdert.

Som økonomer vet vi at spesialisering av arbeidskraft har vært grunnleggende for all økonomisk utvikling. Jeg må innrømme at jeg i mange år ikke har vært i stand til å følge med i utvikling av all økonomisk teori, men jeg har ikke kommet over noe godt arbeid, som jeg har vært i stand til å begripe, om spesialiseringens svakheter, hvis slike finnes. Spørsmålet er: kan spesialisering gå for langt, har generalisten fordeler. I helsevesenet er dette et meget aktuelt problem, og jeg tror ikke det er noe lett svar på det. I dag er jo en cand. med. uten postgraduate utdannelse en generalist. Men ofte arbeider den almenpraktiserende lege egentlig bare som spesialist på alle organer, men med dårligere kunnskaper på hvert organfelt enn den tilsvarende spesialist. Men en god generalist er noe mer enn summen av spesialister. Det han har ekstra, er helhetssynet både innenfor pasienten og mellom pasienten og hans omgivelser. Og innenfor helsvesenet skjer det her en utvikling i synet på og oppfattelsen av hva en god generalist egentlig burde være. Og jeg tror at det så å si kan føres matematisk bevis for at en generalist av høy kvalitet har en viktig plass i helsevesenet og at rapporten om helseplanen for 1980-åra har rett i sitt syn på at en økt vekt på generalisten og almenpraktikeren i distriktshelsetjenesten utgjør en avgjørende del i helsevesenets effektivisering. Men som sagt, rapportens analyse av dette er svak og er mer basert på tro enn egentlig analytisk fundert viten.

Helsevesenets produktfunksjon er det ingen som kjenner. Vi er sannsynligvis på en stigende del av produksjonen fremdeles, men ingen vet hvor bratt denne stigningen er. Når man dertil legger til at det nivå vi har i dag, er et relativt arbitrært nivå som aldri var bevisst planlagt, så er det vanskelig å finne logikken i å legge fremtidsplaner. En fremtidsplan skal jo lede oss frem til et optimalt helsevesen både i innhold og omfang, men hvordan finner man et optimalitetspunkt når produktfunksjonen er ukjent? Jeg kan ikke huske at produksjonsteorien ga svar på det. Og spesielt vanskelig blir det selvfølgelig når folks preferanser for disse tjenester heller ikke er kjent. Av denne grunn kan det kanskje være det mest vettuge å gi faste rammer og si at nå må veksten stoppe. Vi vet ikke om dette nivå er riktig, om det skulle halveres eller fordobles, men nå må dere iallfall finne ut av den interne fordeling innenfor disse rammer. Det betyr at de felter som er dyktigst til å fremstille sine produktfunksjoner, vil bli favorisert i ressursallokeringen. Dette vil imidlertid ha andre, utilsiktede svakheter. Det er mye lettere å overbevise politikere og befolkningen om det effektive i store, dyre, dramatiske, kirurgiske inngrep enn i mer langsiktige arbeid innen psykiatri og andre mer bløte felter. Den økende tendens til desentralisering av beslutningene til kommuner og fylker vil øke denne tendensen til å favorisere lett populariserbare aktiviteter.

Liknende perspektivanalyser utført ikke direkte etter oppdrag fra regjering og departement, men utført av fagfolk og da selvfølgelig helst ledet av en sosialøkonom(!) burdere gjennomføres for andre sektorer i samfunnet. Rapporten gir jo på en måte et uttrykk for at helsevesenets egne folk aksepterer de begrensninger som myndighetene så å si har bedt om, og hvis andre sektorer ikke gjør det samme, kan det medføre at helsevesenet blir mer utsatt for begrensninger i forhold til andre sektorer enn det som egentlig var meningen.

Får kommunene et bedre inntektssystem?



AV
IVAR RUSDAL

Innføring av nye inntektssystemer for kommuner og fylkeskommuner er en reform av vesentlig betydning for sektoren. Hovedkomiteen for lokalforvaltningen har i sine innstillinger (NOU 1979:44 og 1982:15) unnlatt å foreta en drøfting av de prinsipper som bør ligge til grunn for en slik reform. Dette fører til at det foreslåtte nye inntektssystemet neppe er «bedre» enn dagens. I denne artikkelen belyses et par trekk ved Hovedkomiteens forslag der svikten er særlig stor.

Innledning

Etter å ha vært underveis i flere år er utredningen om nytt inntektssystem for kommunene (NOU 1982:15) nå ute til høring. Statsråd Rettedal har lovet at Stortingsmeldingen om saken vil bli fremlagt i 1983. En omlegging av kommunenes inntektssystem – eller mer presist: av systemet for tildeling av statlige tilskudd til kommunene – er en vesentlig reform for sektoren. De statlige overføringene er blitt et vesentlig ledd i kommunenes inntektsgrunnlag. Jeg tror ikke det er uenighet om at en slik reform må baseres på et solid teoretisk fundament og gjennomtenkte praktiske forslag.

Høyskoledosent Stein Østre har i en aktuell kommentar i Sosialøkonomen nr. 7 1982 gitt et resyme av forslagene fra Hovedkomiteen for lokalforvaltningen (nedenfor forkortet til Hovedkomiteen). Østre har også gitt enkelte kommentarer til forslagene. Han har særlig påpekt av forslagene i NOU 1982:15 ikke fjerner eller reduserer bruken av skjønn i tildelingen av statstilskudd. Det blir altså ingen «økt rettferdighet» etter den nye ordningen. Østre nevner også at Hovedkomiteen anvender de skjønnsmessige kriteriene slik at ingen kommuner vil komme noe særlig dårligere ut enn før. Men da er man egentlig tilbake ved utgangspunktet, mens man samtidig har hevdet at dagens system ikke fungerer godt nok.

Det er også min vurdering at Hovedkomiteens forslag ikke fører frem til et inntektssystem for kommunene som kan sies å være bedre fundert enn dagens. Den vesentligste årsak til dette er at Hovedkomiteen unnlater å foreta en drøfting av de begreper som bør ligge til grunn for en omlegging av inntektssystemet. Jeg skal i denne artikkelen belyse et par sider ved utredningen, der jeg mener at svikten er særlig stor.

De prinsipielle kommentarer gjelder også for den tidligere avgitte utredning om inntektssystemet for fylkeskommunene (1979:44) uten at plassen tillater meg å komme nærmere inn på denne her.

Hovedkomiteens oppdrag

Som bakgrunn for vurderingen av forslagene synes jeg det er rimelig å minne om det oppdrag Hovedkomiteen opprinnelig fikk. Reformarbeidet i lokalforvaltningen startet for snart 10 år siden med basis i politiske utsagn om at kommunene «skal kunne dekke sine utgiftsbehov av egne inntekter» og at de skal kunne «holde et gjennomsnittsnivå når det gjelder kommunal standard». (Se f.eks. St. meld. nr. 31 (1974–75) og Stortingstidende 1974–75 s. 3764–3815). Slike utsagn har ellers vært gjentatt av representanter for alle partier ved flere anledninger senere.

Ut fra dette mener jeg det følger at kriterier for et nytt inntektssystem ikke kan fastlegges uten at man har klart for seg hva «kommunenes utgiftsbehov» består i eller hvordan «gjennomsnittlig kommunal standard» ser ut.

Finnes det et utgiftsbehov?

«Behov for» eller «etterspørsel etter» offentlige ytelser – slik som kommunene produserer – er begreper som er vanskelige å definere. Den som har behov for eller etterspør offentlige ytelser avveier ikke sin etterspørsel mot kostnadene som er forbundet med å produsere ytelsen. Kostnadene fremkommer bare indirekte, gjennom beskatningen.

I en slik sammenheng kan man hevde at det ikke finnes objektivt foreliggende behov som kan måles, eller at behovene for offentlige ytelser er uendelige «Kommunenes utgiftsbehov» kan derfor ikke vise til innbyggernes (eller lokalpolitikernes) behov for kommunale ytelser.

Det nærliggende alternativ er å se på hva kommunene gjør – deres produksjon av ytelser. Kostnadene til produksjonen vil variere mellom kommunene, både på grunn av forhold kommunene ikke har herredømme over (strukturelle trekk) og på grunn av påvirkelige forhold som effektivitet, servicenivå og politiske prioriteringer.

Kommunenes virksomhet er i prinsippet negativt avgrenset. Det betyr at en kommune kan ta opp enhver oppgave som ikke er direkte forbudt. I praksis er likevel likheten i virksomheten stor fra sted til sted. Dette skyldes både at Staten pålegger kommunene oppgaver og at det har utviklet seg en klar praksis for hva som er naturlige kommunale oppgaver. Etter mitt syn må utgiftsbehovet i kommunene fastlegges ut fra disse «obligatoriske» kommunale ytelser.

Krav til et inntektssystem

Ut fra denne betraktningsmåten bør et system for beregning og fordeling av statlige overføringer til kommunene har to hovedsiktemål: Først å utjevne de «obligatoriske utgifter», og deretter å utjevne/heve kommunenes inntekter slik at kommunenes økonomiske handlefrihet kommer på et nivå som er politisk og økonomisk akseptabelt. I denne vurdering er det sentralt at oppgaver som pålegges kommunene utenfra må ledsages av tilstrekkelige midler til dekning av utgiftene.

Som eksempler på hva Hovedkomiteen gjør skal vi se nærmere på vurderingen av «behov» og behandlingen av utgiftsstrukturer i NOU 1982:15.

Hovedkomiteens omtale av behov

Dette begrepet blir behandlet bare ett sted i utredningen – «Om begrepet behov» s. 113–114. Hovedkomiteen tar samme utgangspunkt som skissert foran, at skattefordelingsmidlene (som er betegnelsen på de midler som skal kanaliseres gjennom inntektssystemet) skal knyttes til utgiftsbehovet. Men så heter det:

> «Det er de sentrale myndigheter som bestemmer funksjonsfordelingen mellom offentlige organer, og dermed hvilke arbeidsoppgaver kommunene skal ha. Med bakgrunn i funksjonsfordelingen bestemmes også den økonomiske ramme gjennom forskjellige vedtak. Dette gjelder f.eks. skattevedtak og vedtak om overføringer. Denne totale økonomiske ramme for kommunesektoren er et uttrykk for det aktivitetsnivå i sektoren som de sentrale myndigheter anser for ønskelig, blant annet ut fra en samlet vurdering av den økonomiske situasjon. Dette vil også kunne sies å være et uttrykk for det samlede behov i kommunesektoren, *et behov som altså er definert av de sentrale myndigheter.*
>
> Det neste, og *kanskje viktigere spørsmål,* dreier seg om fordelingen innen kommunesektoren.»
> (NOU 1982: 15 s. 113, mine uthevinger)

Hovedkomiteen går altså ikke inn på denne diskusjon av behovsbegrepet, slik dette fremstår sett ut fra kommunenes virksomhet. Man gjør heller den forenkling at *kommunenes behov settes lik de rammer som blir stilt til rådighet for dem* av sentrale myndigheter. Det primære spørsmål for Hovedkomiteen – også i avsnittet med overskriften «behov» – blir fordelingen mellom kommunene av det beløp som måtte være tilgjengelig.

For meg er dette kanskje det mest problematiske sted i hele utredningen. Et svært brennbart diskusjonstema i kommunesektoren for tiden er nettopp motsetningen mellom de oppgaver kommuene blir pålagt av Staten og de økonomiske rammer som blir stilt til rådighet for å løse disse oppgavene. De aller fleste kommuner vil hevde at det er et klart misforhold til stede her. Når nå hele systemet for overføringer fra Staten til kommunene skal legges om, er det ikke nok å knytte kommunenes utgiftsbehov til de økonomiske rammer som Staten til enhver tid ønsker (eller har mulighet for) å stille til rådighet, og legge hovedvekten på å fordele et gitt beløp. Kommunene kan ikke styres etter et «gummistrikk-prinsipp». Det må være tillatt å håpe at departementet tar opp dette problemet i full bredde når saken skal drøftes i Stortinget.

Hva påvirker kommunenes utgifter?

Kapitel IV i utredningen er viet kommunenes utgifter. Det er Hovedkomiteens intensjon å beskrive og analysere utgiftene, for særlig å se på

> «...størrelser og mål som kan karakterisere utgiftsstrukturer på en enkel, men samtidig relevant måte.»
> (NOU 1982:15 s. 15)

Omtrent halvparten av kapitlet er brukt til en detaljgjennomgåelse av de tre store kommunale utgiftsformål: Undervisning, helse-/sosialformål og utbyggings-/boligformål. Det kan imidlertid reises sterke innvendinger mot nytten av den tilsynelatende grundige gjennomgåelsen.

For det første bygges vurderingene på brutto regnskapstall. I kommunenes regnskapssystem ligger mange feilkilder som gjør at bruttotall kan føre til misvisende sammenligninger mellom kommuner. I beste fall er det variasjoner i pengeforbruk man uttaler seg om, uten at det er klart hvordan dette henger sammen med variasjoner i utgifts*behovet* (kostnadene korrigert for faktorer som effektivitet, servicenivå osv.)

For det annet vil jeg peke på at de årsaker eller forklaringsfaktorer som stilles opp, ikke blir analysert. De forklaringer eller forslag som fremsettes,

bygger på rene «common-sense» betraktninger (eksempler på dette finnes f.eks. på side 28–29). Jeg bestrider ikke at de forhold som nevnes, har eller kan ha betydning. Men vi vet fortsatt ikke noe om hvordan eller hvor sterk påvirkningen er. Som grunnlag for nye tildelingskriterier for statstilskudd til kommuner er dette utilstrekkelig.

Det er spesielt interessant å notere at Hovedkomiteen ikke i det hele tatt vurderer effektivitet i produksjonen av kommunale ytelser, eller det servicenivået kommunen har lagt seg på, som årsaker til utgiftsvariasjoner. Disse forhold er så vidt nevnt som et «påheng» til kap. IV (s. 35).

Eksempler på «utgiftsanalyser»

Noen eksempler kan tjene til å underbygge mine vurderinger:

På side 28 nevnes at

> «En så sentral størrelse som driftsutgifter til grunnskolen er resultatet av *et komplisert samspill mellom en rekke faktorer.*»
> (Min uthevning)

Hovedkomiteen lykkes imidlertid ikke i å finne noe samspill mellom noen faktorer. Samtidig er det kjent at en analyse av kommunenes utgifter til grunnskolen i noen tid har vært under arbeid ved Rogalandsforskning.

Et resultat fra dette prosjektet synes å være at grunnskolekostnadene omtrent fullt ut kan vises å variere med lærerårsverk, elevtall og skoleareal, jfr. Olsen og Østre (1982).

– Omtalen av utbyggings- og boligformål (side 30–34) er stort sett knyttet til veispørsmål. Det er imidlertid ikke tatt hensyn til at utgiftskapitlet veier (1.61) i kommuneregnskapene også inneholder tilskudd til bygging/utbedring av fylkesveier. Slike tilskudd oppkreves fortsatt i en rekke fylker. De føres som driftsutgift i kommuneregnskapet, og medfører betydelige variasjoner i utgiftstallene fra år til år og mellom kommuner. Omtalen av veiutgiftene er ellers etter mitt syn gitt uforholdsmessig bred plass i utredningen. Det har kanskje noe med vårt politiske system å gjøre? I forbindelse med et inntektssystem er hovedproblemet at veiene er ulikt klassifisert i fylkene, og at kommuene i ulik grad blir betjent av riks- og fylkesveier.

– Til sammenligning er vann-, avløps- og renovasjonssektoren så vidt nevnt (s. 34). Det påpekes at man for denne sektor kanskje heller burde se på nettoutgifter, og at

> ...av de strukturelle forhold *er det nok spesielt* bosettingsmønsteret som har betydning»
> (NOU 1982: 15 s. 34, min utheving)

VAR-sektoren er for kommunene vel så viktig som veisektoren. I forbindelse med spesielt denne sektor kunne det ha vært reist en rekke vesentlige spørsmål om forholdet mellom utjevningstilskudd fra Staten og de salgs- og leieinntekter kommunene skaffer seg ved å legge gebyrer på enkelte ytelser.

Det nye forslaget er ikke et bedre system

Med de nevnte eksempler og gjennomgåelsen forøvrig har jeg søkt å vise at forslaget fra Hovedkomiteen ikke kan føre frem til et kommunalt inntektssystem som er «bedre» enn det vi har i dag. Jeg legger særlig vekt på disse momenter:

– Hovedkomiteen har ikke tatt opp det grunnleggende problem, om forholdet mellom pålagte oppgaver og tilgjengelige ressurser, men nøyer seg med å se på fordelingen av en gitt sum.

– Hovedkomiteen har ikke eksplisitt vurdert formålet med, og arten og graden av den utjevning som skal skje mellom kommunene.

– De tildelingskriterier som foreslås av Hovedkomiteen er riktignok få og enkle, men de er ikke stilt opp ut fra analyser av sammenhenger. Kriteriene inneholder dessuten et betydelig innslag av skjønn. Jeg tenker her både på plasseringen av kommunene i grupper og på vektleggingen av kriteriene. I dagens system bygger man tross alt i stor grad på lokalt skjønn (fylkesmann f.fl.). Det må være et tilbakeskritt å flytte skjønnsanvendelsen til departementet og skjule den bak tilsynelatende «objektive» kriterier.

Dessuten legger Hovedkomiteen stor vekt på å anvende kriteriene sine slik at de fører tilbake til dagens fordeling av kommuneinntektene. Og da er vi jo like langt?

Et alternativt forslag

For at de kritiske merknadene foran ikke skal sveve i løse luften, vil jeg antyde at et alternativt inntektssystem kan bygges opp på følgende måte:

Det må først fastsettes utgiftsutjevnende tilskudd til kommunene. Disse skal kompensere for de ulike ytre vilkår kommunene møter ved produksjon av de viktigste ytelser som pålegges dem eller som det forutsettes at de skal fremskaffe. Etter at disse tilskuddene er beregnet, bør kommunene «stå likt» – dvs. at netto kostnader pr. innbygger til de viktigste kommunale oppgaver er gjort like store i alle kommuner.

Deretter fastsettes en inntektsutjevnende ordning, for å kompensere for at skattegrunnlaget varierer mye mellom kommunene, og for å plassere kommunenes økonomiske rammer på det politisk og nasjonaløkonomisk akseptable nivå.

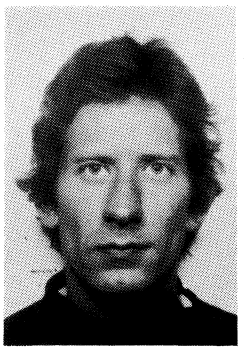
I fastsettelsen av tilskuddene er det viktig at ansvarsprinsippet – som er en hjørnesten i reformarbeidet i lokalforvaltningen – også må gjelde for Staten: Når Staten pålegger kommuene å utføre

Fortsettelse side 17

Økonomiske modeller og fruktbarhet

Kommentar til Jan Erik Kristiansen:
«HOMO ECONOMICUS OG FERTILITET.
EN STERIL MODELL
En drøfting av økonomiske fruktbarhetsteorier»

AV
HELGE BRUNBORG OG JON VISLIE*



Sosiologen Jan Erik Kristiansen reiste en del kritiske innvendinger mot økonomiske fruktbarhetsteorier i en artikkel i september-nummeret av Sosialøkonomen. I denne artikkelen tar vi utgangspunkt i noen av de fremsatte påstander og hevder at noen av Kristiansens innvendinger er relevante, mens andre bærer noe preg av misforståelser av økonomisk teori.

1. Innledning

I septembernummeret av Sosialøkonomen innleder sosiologen Jan Erik Kristiansen (heretter kalt JEK) et felttog mot det han kaller teoretisk imperialisme i samfunnsvitenskapene, eksemplifisert med økonomiske fruktbarhetsteorier. La oss først si at vi synes det er prisverdig at folk interesserer seg for fruktbarhetsteorier, og spesielt at en ikke-økonom har satt seg såpass godt inn i økonomiske teorier for fruktbarhet. Dialoger mellom sosiologer og økonomer er heller sjeldne i Norge.

JEK anklager økonomene for å drive teoretisk imperialisme i samfunnsvitenskap ved å ta i bruk økonomiske modeller for å studere tradisjonelt sosiologiske fenomener. Vi kan vanskelig se hvorfor fødsler og beslektede begivenheter som giftermål, skilsmisser m.m. er rene sosiologiske fenomener som skal være forbeholdt sosiologer. En fødsel er et biologisk fenomen, men med viktige aspekter av både sosiologisk, økonomisk, psykologisk og annen art. JEK er vel ikke uenig i at folk også gjør økonomiske overveielser når de vurderer om de skal få flere barn. Eller mener han at fødsler er helt uplanlagte, og at økonomer derfor ikke kan forklare dem? Hvem kan i så fall gjøre det.?

JEK konsentrerer seg om en kritisk gjennomgang av den eller de fertilitetsteori(er) som er knyttet til Gary Beckers's navn. Gary Becker er vel den økonom som pr. i dag har gått lengst i retning av å anvende et økonomisk analyseapparat på fenomener som JEK kaller «tradisjonelle sosiologiske beitemarker». Vi er langt på vei enige med ham i at det neppe er mulig å behandle alle spørsmål i grenselandet mellom økonomi og sosiologi utifra tradisjonell økonomisk teori. Imidlertid er ikke personen Becker den direkte foranledningen til at JEK har reagert, derimot en norsk «utgave» av Beckers teori, presentert i en artikkel av Vislie (1979), hvor det skisseres et svært enkelt modellskjema, som kun må oppfattes som en tilnærming til hvordan en husholdnings beslutning om å få barn kan behandles med bakgrunn i økonomisk teori. I Vislies bidrag behandles tilpasningen over hele livsløpet, og vi er fullt klar over at en slik enkel tilnærmingsmåte lett kan kritiseres; den fanger selvsagt ikke opp alle de faktorer som kan være av betydning. JEK peker bl.a. på «fertilitetens komplekse og sosiale karakter», som ikke blir tatt vare på i en slik modell. I artikkelen *rendyrkes* visse økonomiske faktorer uten at modellen av den grunn er å oppfatte som noen trosbekjennelse. Det som gjøres i artikkelen er å få frem noen momenter til analyse og forståelse av fruktbarhet. Vi må se livsløpet i sammenheng. Barn krever ressurser og de legger beslag på tid. Utdanning og arbeidslønn henger sammen og vil påvirke «ønsket» barnetall, fritid og kjøp av varer og tjenester.

Nå reiser JEK en del innvendinger som bør tas alvorlig, dels fordi noen er relevante og dels fordi andre skyldes rene misforståelser. For å gjøre fremstillingen litt ryddig, har vi valgt å begrense diskusjonen til noen få temaer. Disse er generelt om:

- rasjonalitetsforutsetningen
- rasjonalitet og fødselsplanlegging
- om bruk av modeller
- trinnvise beslutningsmodeller
- alternativkostnadsbegrepet
- sosiologenes eget bidrag

2. Generelt om rasjonalitetsforutsetningen

Som mange sosiologer, raser også JEK mot forutsetningen om at husholdningen maksimerer en preferanse- eller nyttefunksjon gitt visse skranker på inntekt osv. Det er neppe grunn til å tro at sosiologene ikke vil akseptere at inntektene setter en grense

* Vi er takknemlige for kommentarer fra kolleger i Sosiodemografisk Forskningsgruppe, spesielt Olav Ljones.

for hvor mye en husholdning (uten lånemuligheter) kan konsumere av varer og tjenester i en periode. Nei, det som for dem fortoner seg mere parodisk er at på grunnlag av de preferanser husholdningen har, så velges en konsumplan. I *modellenes verden* er dette oversatt til at husholdningen maksimerer sin preferanse – eller nyttefunksjon under den gitte inntektsbeskrankingen, eventuelt med tillegg av andre beskrankninger. Enkelt sagt betyr dette at *folk forsøker å få det så godt som mulig med de ressurser de har.* (Det bør kanskje presiseres at for noen personer, bl.a. personer med lav inntekt, er mulighetsområdet så lite at de har få eller ingen alternativer å velge mellom, dvs. at de egentlig ikke har noe valg). Vi hevder ikke at alle husholdninger opptrer på denne måten. Det vi tenker oss er at den typiske eller representative husholdningen (gjennomsnittshusholdningen om en vil) gjør dette. Vi forutsetter altså at denne husholdningen er i stand til å avgjøre om en godekombinasjon er bedre, like gode eller dårlige enn en annen godekombinasjon, for alle mulige godekombinasjoner. Når visse aksiomer er oppfylt, vil det eksistere en slik preferansefunksjon (også kalt preferansestruktur) som ivaretar en konsistent rankering. (For en nærmere oppklaring, se Leif Johansen, 1982, kap. 6.2.)

Nå kritiseres økonomene, om enn noe indirekte, for at vi ikke har noen teori for hvordan preferanser etableres. Økonomer har selvsagt ikke den innsikt som f.eks. psykologer (eller sosiologer?) har når det gjelder å kartlegge en persons preferansestruktur. Derfor tar vi denne som gitt og regner med at gjennomsnittspersonen opptrer i overenstemmelse med sin preferansestruktur.

Det finnes imidlertid flere eksempler på at økonomer forsøker å forklare hvorfor det er forskjeller i preferanser for barn m.m. og hvordan de dannes (Easterlin 1973, Leibenstein 1974, Turchi 1975). Richard Easterlin, som er en av de få økonomer JEK synes har skrevet noe fornuftig om fruktbarhet, blir nærmest frikjent fra å være økonom og opphøyd til sosiolog, siden han er «mer sosiologisk i sin tilnærming» og «befinner seg nokså langt fra tradisjonell mikroøkonomi» (s. 17). Faktum er at også Easterlin baserer sin teori på mikroøkonomisk teori, bl.a. nyttemaksimeringstankegangen, selv om han ikke formulerer dette så eksplisitt (og derfor så utfordrende) som Becker. Forskjellen mellom Becker og Easterlin er nok ikke fullt så stor som JEK vil ha det til. De siste årene er det skjedd en stor grad av tilnærming mellom de to skoler (Sanderson 1976).

Imidlertid er det noe mer problematisk å innføre en forutsetning om streng rasjonalitet slik det er gjort i Vislies modell. Her forutsettes det at husholdningen initialt legger en plan om bl.a. utdanning, arbeid, konsum og antall barn over hele livsløpet. Nesten alle fremtidige størrelser som er av betydning for husholdningens valg initialt, vil være beheftet med *usikkerhet*; bl.a. fremtidige priser, lønn, arbeidsmuligheter og levetid. Slike usikkerhetsmomenter kan innarbeides i en utvidet modellformulering, men modellen blir da svært krevende å håndtere. Og videre, som påpekt av JEK, vil preferansene forandre seg over tid, slik at det som fortoner seg bra initialt, kanskje vil fortone seg som heller dårlig på et fremtidig tidspunkt. For mange beslutningers vedkommende, er husholdningen i stand til å revurdere/justere tidligere beslutninger som følge av at en ny informasjon er tilgjengelig eller at noe har utviklet seg annerledes enn forventet osv., men noen beslutninger lar seg ikke revurdere, siden det dreier seg om irreversible begivenheter, som f.eks. fødsler.

3. Rasjonalitet og fødselsplanlegging

I sin argumentasjon mot forutsetningen om at folk er rasjonelle og planlegger sine fødsler, refererer JEK til data fra noen intervjuvundersøkelser som viser at halvparten eller mer av fødslene var uønskede eller uplanlagte (s. 19). Det er overraskende at JEK refererer til data som det knytter seg så stor usikkerhet til. For det første må vi skille mellom ex ante og ex post. Disse dataene gjelder *tidligere* fødsler. Det er grunn til å tro at synet på tidligere fødsler, noen for mange år siden, vil være påvirket av erfaringene med barna etter at de ble født, som kan være av både negativ og positiv karakter. Prøveundersøkelsen for den norske fruktbarhetsundersøkelsen i 1977 viste at det var svært få norske kvinner som svarte at tidligere fødsler var uønskede. Dette, sammen med andre problemer med slike data, gjorde at slike spørsmål ble sløyfet fra hovedundersøkelsen.

Det er derfor *nesten* mer nærliggende å trekke den motsatte konklusjonen: At så mange kvinner i noen land svarer at en fødsel var uønsket eller uplanlagt tyder nettopp på at de har oppfatninger om hvor mange barn de ønsker og tidspunktene for dem, men at de mislykkes i sin planlegging, på grunn av dårlig prevensjon eller av andre grunner.

For det andre glemmer JEK at nesten ingen prevensjonsmetoder er helt sikre. En høy andel av uønskede fødsler kan rett og slett skyldes prevensjonssvikt, også blant par som planlegger fødslene. Det kan være helt rasjonelt å bruke en dårlig prevensjonsmetode (eller ingen) hvis en mer effektiv metode oppleves som svært ubehagelig og motivasjonen for ikke å få et barn til er relativt svak. De intervjuundersøkelser som JEK refererer til fant sted rundt 1970 eller før, og da ble det brukt langt mer usikre prevensjonsmetoder enn i dag.

Vi tror at innføringen av sikrere prevensjonsmetoder gir husholdningen en mulighet for mer overveide beslutninger både m.h.t. valg av antall barn og deres «timing». Derfor er kanskje ikke rasjonalitetsforutsetningen så helt uoverveid som det JEK vil ha det til, når det gjelder slike beslutninger.

For å vite noe om i hvilken grad folk planlegger sine fødsler, er det bedre å se på holdningene ex

ante. I Fruktbarhetsundersøkelsen 1977 ble det stilt flere spørsmål som belyser dette: En femtedel av alle kvinner 18–44 år hadde ikke gjort seg opp en mening om de ville ha flere barn eller ikke; bare seksten prosent svarte «vet ikke» på spørsmål om de regnet med å få flere barn eller ikke; 80 prosent oppga presist tall på spørsmål om hvor mange barn de regnet med å få i alt; 80 prosent av dem som regnet med å få flere barn oppga når de ville ha deres neste (eller første) barn. (Kilder: Noack og Østby, 1981, og Statistisk Sentralbyrå, 1981).

Disse tallene viser at de aller fleste norske kvinner har oppfatninger om hvor mange barn de ønsker og når de vil ha dem. Men tallene er selvsagt heller ikke noe «bevis» for rasjonalitet.

4. Om bruk av modeller

JEK kritiserer økonomer for deres modelltenkning. Flere av de innvendingene han retter mot modellbruk er velkjente; de har kommet igjen og igjen fra forskjellige hold.

En modell er grovt sagt en forenklet beskrivelse av virkeligheten. Modellen består av et sett forutsetninger eller antakelser, og den kan formuleres i en matematisk form. (Et ganske instruktivt eksempel på hvor formålstjenlig dette kan være, er gitt av Leif Johansen (1982, kap. 3.5)). For å kunne si noe som helst om et fenomen, som i utgangspunktet kan være uoversiktlig, kan det være hensiktsmessig å ordne ens tanker. For å få ting på plass i et ordnet system, må en innføre visse forutsetninger. Uten disse blir diskusjonen noe svevende. En kan være enig eller uenig i valget av forutsetninger, men de er gjerne innført med det for øye å få frem noe av betydning. En ønsker altså å *rendyrke* visse sider av et i utgangspunktet uoversiktlig problem. Også slik med den modellen som Vislie presenterte. JEK «latterliggjør» noen av forutsetningene, men uten disse forutsetningene ville en kanskje ikke være i stand til å si noe som helst. En står altså overfor et avveiningsproblem: Skal en innføre noen forenklede forutsetninger og dermed bli i stand til å antyde/poengtere noen sammenhenger, eller skal en forbli like tom for innsikt som da en startet? Mange økonomer har foretrukket det første, og etter vår oppfatning med et visst hell. Men ved å presisere forutsetningene, stiller økonomer seg også mer åpne for kritikk.

I foregående avsnitt var vi innom selve beslutningsprosessen. I den forbindelse siterer JEK et utdrag av Vislies artikkel, som angår hvordan og når planene fastlegges. Som tidligere nevnt er dette kun å oppfatte som en første tilnærming til en mer realistisk beslutningsprosess, f.eks. av typen trinnvis eller sekvensiell planlegging.

Det andre han henger seg opp i er den måten utdanning er trukket inn i modellen på. De innvendingene JEK kommer med om grunnene til å ta utdanning er nærmest selvinnlysende. Men igjen, for å få rendyrket visse sider av problemet, antas det at utdanning kun er en måte å øke ens kunnskapskapital og dermed ens avlønning på.

At det også er andre motiver for å utdanne seg enn å få høyere lønn, og at utdanning virker på annet enn lønna, som f.eks. preferansestrukturen, ødelegger ikke resonnementet om sammenhengen mellom utdanning og fruktbarhet. (For noen teoretiske og empiriske eksempler, se Willis 1975, Michael 1975 og Ben-Porath 1975).

JEK påstår også at økonomiske fruktbarhetsmodeller er lite testbare. Eksempler på testbare hypoteser utledet av økonomiske fruktbarhetsmodeller er at det er en negativ sammenheng mellom kvinners lønn og deres fruktbarhet, og en u-formet sammenheng mellom mannens inntekt og barnetallet. Begge disse hypotesene er bekreftet av empiriske data (f.eks. av Willis 1975).

5. Trinnvise fruktbarhetsmodeller

JEK synes at trinnvise beslutningsmodeller er mer realistiske enn modeller hvor det optimale barnetall for hele livet bestemmes når ekteskapet inngås. Dette er vi enige i. Faktisk har en av oss arbeidet mye med en slik modell. Vi har, med data fra Fruktbarhetsundersøkelsen 1977, bl.a. funnet at ønsket om å få et tredje barn i atskillig større grad er påvirket av sosiale og økonomiske faktorer enn ønsket om å få barn nr. to – det er noe som nesten alle ønsker (Arbeidet vil bli publisert av Brunborg i nær fremtid).

JEK avfeier imidlertid slike modellers relevans for fødsler utover de to første med å vise til at 59 prosent av tredje-fødsler og 70 prosent av seinere fødsler i England ikke var planlagte (s.19). Som nevnt tidligere er det store problemer med tolkningen av slike data. Men selv om vi kan stole på dem er de ikke overraskende og rokker ikke ved forutsetningen om nyttemaksimering for 3. fødsel: De fleste par som ønsker det klarer tross alt å unngå å få fler enn to barn. Hovedpoenget er at det er blitt langt færre fødsler av 3. eller høyere orden. Hvis disse i stor grad skyldes prevensjonssvikt, er det ikke rart at en stor del av dem er uplanlagte. I 1980 var f.eks. bare 20 prosent av fødslene i nåværende ekteskap i Norge av paritet 3 eller høyere, mot 35 prosent i 1965. (Kilde: Folkemengdens bevegelse 1965 og 1980.) Et bedre mål er såkalte paritetsprogresjonsrater, men slike er ennå ikke beregnet for Norge[1]).

JEK sier videre at det er lite relevant å anlegge nyttemaksimeringsprinsippet når det gjelder 1. og 2. barn. Derimot er tidspunktet for de to første barna i større grad gjenstand for beslutning, mener han,

[1]) Ordet «paritet» brukes i demografi om en fødsels nummer. Paritetsprogresjonsrater er estimater for sannsynligheten for å gå over fra en paritet til den neste, f.eks. sannsynligheten for at en kvinne med to barn skal få et barn til.

«men også her kommer andre faktorer inn». Selvfølgelig gjør de det! Økonomiske modeller klarer ikke, og forsøker heller ikke, å ta hensyn til alle faktorer. JEK skriver videre at «når det gjelder 1. barn, er nok dette fortsatt bestemt av sviktende eller manglende prevensjon». Andelen av kvinnene som var gravide ved ekteskapsinngåelsen er imidlertid gått betydelig ned siste tiåret. Blant dem som giftet seg i 1963-67 var 41 prosent gravide ved ekteskapets inngåelse, mens andelen bare var 30 prosent blant dem som giftet seg i 1973–77, (Statistisk Sentralbyrå, 1981), og er nok sunket ytterligere siden.

JEK synes også å glemme at mange kan vente med å ta beslutningen om å gifte seg til kvinnen blir gravid. Før i tida var en viktig egenskap ved kvinnen (og mannen?) at hun (han) kunne få barn – og den eneste måten dette kunne finnes ut på var en graviditet. Det behøver altså ikke være noe irrasjonelt eller tegn på manglende planlegging at mange ektepar får barn før det er gått 9 måneder etter bryllypet.

Nå har ikke de modeller som JEK kritiserer til hensikt å forklare tidspunktet for fødslene, men først og fremst å forklare samlet antall barn. Skulle vi forsøke å lage en modell for tidspunktet for første fødsel, måtte vi se dette i sammenheng med en modell for ekteskapsinngåelse og ta hensyn til seksuell aktivitet og prevensjonsbruk.

6. Alternativkostnadsbegrepet

Et annet hovedpoeng i Vislies artikkel var å få frem at barn har en pris. Det er JEK uenig i, og som han sier: «Barn anskaffes ikke – som forbruksvarer – på et marked. Barn har derfor heller ikke noen pris».

Riktignok finnes det ikke noe marked for barn, men ellers er det mange likhetspunkter mellom det å få barn og det som skjer på et vanlig marked. Det finnes nemlig både en «etterspørsel» etter barn, som er avhengig av bl.a. priser, inntekt og preferanser, og et «tilbud» av barn, som er avhengig av seksuell aktivitet, prevensjonsbruk, helse og biologiske faktorer. Easterlin argumenterer for at i fattige u-land er etterspørselen høy og tilbudet lavt p.g.a. biologiske restriksjoner av fekunditeten, mens i rike land er etterspørselen lav og det potensielle tilbudet høyt, noe som fører til overskuddstilbud og omfattende prevensjonsbruk. (Easterlin 1975.) Problemet med tilbudet av barn er at produksjonen er samkoplet med «produksjonen» av seksuell aktivitet. Prevensjonens rolle er nettopp å bryte denne sammenhengen.

Med at barn har en pris mener vi ikke noe annet enn at det å ha barn medfører visse *direkte* og *indirekte* kostnader. De indirekte kostnadene angir bl.a. verdien av den tiden som brukes pr. barn, vurdert etter hva denne tiden i alternativ anvendelse (dvs. arbeid) kunne ha kastet av seg. JEK hevder at en ikke kan snakke om pris på barn, siden kostnadene er variable og usikre. I virkeligheten er nær sagt alle typer kostnader usikre og viser store fluktuasjoner over tid.

Etter vår oppfatning er det nyttig å undersøke i hvilken grad nedgangen i fruktbarhet kan ha sin årsak i at folk vurderer det å ha barn som en relativt dyr aktivitet. Dette er ett av poengene i Vislies artikkel.

I sin argumentasjon mot det han kaller «alternativkostnad» – logikken anfører JEK amerikanske data som viser at de kvinner som mener at det er nødvendig å bruke mye tid pr. barn var de som hadde flest barn, noe som skulle stride mot økonomisk teori. Her bruker igjen JEK ex post intervjudata på en tvilsom måte: Det er naturlig at det er en stor grad av etterpårasjonalisering: De kvinner som har mange barn har mindre grad av yrkesaktivitet og kan derfor bruke mer tid pr. barn. Det er naturlig at det også er disse kvinnene som gir de høyeste anslagene på hvor mye tid det trengs pr. barn.

JEK mener at barn og andre varer og tjenester ikke er substituerbare, «...i vår kultur synes det grunnleggende synet på barn å være at de er unike og ikke kan erstattes av andre ting». (s. 19). Økonomer mener selvfølgelig ikke at det finnes varer e.l. som kan erstatte barn fullt ut. Med moderne prevensjonsmidler har folk nettopp muligheten til å velge hvordan de vil bruke sine ressurser i form av tid og penger. Den sterke fruktbarhetsnedgangen siden midten av 1960-åra, for ikke å snakke om siden 1970-åra, er en indikasjon på at folk faktisk foretrekker andre varer og tjenester enn barn, til tross for at inntektsveksten i prinsippet skulle gjøre det mulig å ha flere barn enn noen gang.

JEK hevder også at det er sterke normative forventninger om at voksne mennesker skal inngå ekteskap/samliv og få barn. Det er riktig at det i Norge foreløpig er svært få som ønsker å få null barn eller bare ett barn, selv om det er en økende tendens til dette i land som Sverige og USA. En norsk sosiolog har nylig spådd at fler og fler kommer til å være frivillig barnløse (intervju med Terje Schult i Nationen 8.5 og VG 5.6 1982).

7. Hva bidrar sosiologien med?

JEK avslutter artikkelen med å stille det naturlige spørsmål om sosiologien har en bedre fertilitetsteori enn sosialøkonomien, og svarer selv at den ikke har «noen fiks ferdig generell teori om fertilitet». Det er vår oppfatning at økonomer har gitt betydelige bidrag til utviklingen av fruktbarhetsteorier, noe som også har inspirert mye sosiologisk forskning på dette området. Økonomenes styrke er at vi forenkler og lager teorier for å belyse *noen* (men ikke alle) aspekter ved fruktbarheten. For å få til dette må vi gjøre forutsetninger som noen ganger virker urealistiske. Ut fra disse kan det utledes hypoteser som kan bekreftes eller avkreftes ved hjelp av empiriske da-

ta. Dette bidrar til ny innsikt, som igjen kan føre til mer forklaringskraftige teorier, osv. Trinnvise modeller er et eksempel på dette. Teoriene kan etter hvert utvikles til operasjonelle modeller som f.eks. kan brukes til å lage fruktbarhetsprognoser. Vi må imidlertid innrømme at økonomiske fruktbarhetsmodeller foreløpig har bidratt lite til å forbedre fruktbarhets- og befolkningsprognoser, når vi ser bort fra Easterlin-inspirerte modeller, se Lee (1976, 1978).

Sosiologiske teorier er stort sett verbale og lar seg vanskelig uttrykkes på matematisk form. Noen av sosiologenes mest kjente bidrag om fruktbarhet er levert av Davis og Blake (1956) og Ronald Freedman (1961–62, 1975). Disse gir mye innsikt om reproduktiv atferd, men er ialt vesentlig klassifikasjoner av faktorer som påvirker fruktbarheten heller enn atferdsteorier.

Sosiologisk fruktbarhetsforskning har vært preget at statistisk empirisme, en søkning etter empiriske sammenhenger istedenfor teorier om atferd, dvs. induksjon heller enn deduksjon. De store amerikanske fruktbarhetsundersøkelser som Indianapolis-undersøkelsen og Princeton Fertility Study har ikke gitt tilfredsstillende fruktbarhetsteorier. De viser hvordan fruktbarheten varierer med utdanning, religion osv., men gjør ikke noe forsøk på å forklare *hvorfor* disse faktorene har betydning for fruktbarheten.

Et sentralt begrep i sosiologi er «normer». JEK skriver selv om at det finnes et klart normativt minimum i vårt samfunn, nemlig 2 barn. Dette kan det godt være noe i, men det forklarer ikke noe som helst. Fruktbarhetsnedgangen i Europa de siste 15–20 år blir av og til forklart med at normene har endret seg.[2]) Det interessante er selvsagt å finne årsakene til at eventuelle normer endres. Nå antas normer å være et regelsett som er resultat av individenes måte å løse et felles problem på (Freedman, 1963). Med økonomisk terminologi kan vi si at normer om barnetall er et resultat av individuelle optimale tilpasninger, og at normene igjen påvirker både preferansefunksjonen og mulighetsområdet.

Selv om JEK ikke liker at økonomer bruker begreper som priser og kostnader i forbindelse med barn, er han vel ikke uenig i at det er både fordeler og ulemper ved å ha barn, og at folk i noen grad vurderer disse. Ulempene ved å ha barn er ikke annet enn det økonomer kaller «kostnader», og goder som medfører en kostnad har en pris. Om de ikke alltid vurderer fordeler og ulemper på forhånd, blir de i alle fall klar over dem etter at barna er kommet. Det er ikke urimelig at foreldres erfaringer med å ha barn og de økonomiske og andre konsekvenser av dette, er med på å påvirke andre folks oppfatninger av hva det innebærer å ha barn, og på denne måten påvirkes samfunnets normer om barn. Sett på denne måten er det kanskje ikke så stor forskjell på økonomisk og sosiologisk teori.

Når JEK avslutter sin artikkel med følgende kraftutsagn: «Vi må teoretisere fra data og ikke fra lenestolen. Og her har jeg større forhåpninger til sosiologien enn til økonomien», så kan vi ikke annet enn å stille oss tvilende til om det er mulig å få fram noe av betydning om sammenhengen mellom fruktbarhet og økonomiske forhold uten en teori. Men vi innrømmer at sosiologer har innsikt og nyttige begreper som økonomer mangler, f.eks. om kjønnsrollenes betydning. Vi tror at en dypere forståelse av fruktbarhet best kan oppnås ved at sosiologer og økonomer og andre samarbeider om dette, noe det finnes mange eksempler på, istedenfor å ligge i skyttergravene. Både økonomi og sosiologi har sine sterke og svake sider. Istedenfor å kritisere hverandres svakheter burde vi heller ta utgangspunkt i hva hvert fag kan bidra med til større forståelse av fruktbarhetsatferd. Heller ikke økonomer har kommet med noen fullgod teori som kan forklare både endringer over tid i fruktbarheten og tverrsnittsforskjeller.

En passende avslutning kan være Duesenberrys (1960) karakteristikk av forskjellen på økonomer og sosiologer i sin kommentar til Beckers (1960) artikkel: «Economics is all about how people make choices. Sociology is all about why they don't have any choices to make».

[2]) Se f.eks. Morsa (1979: «To my mind, the decline in matrimonial fertility since 1965 is to be explained by the progressive entry into adulthood of this younger generation which subscribes to new norms.» (s. 58).

REFERANSER

Becker, Garry S. (1960): «An Economic Analysis of Fertility». *Demographic and Economic Change in Developed Countries*, National Bureau of Economic Research, Princeton.

Ben-Porath, Yoram (1973): «Economic Analysis of Fertility in Israel». *J. Polit. Econ.* 81 (2, Part II) og T. W. Schultz (ed.) (1974): *Economics of the Family*, University of Chicago Press, Chicago.

Brunborg, Helge (1983): «An Economic Analysis of Fertility Incorporating Contraceptive and Sexual Behaviour». Under arbeid.

Duesenberry, James S. (1960): «Comment». *Demographic and Economic Change in Developed Countries*. National Bureau of Economic Research, Princeton.

Davis, Kingsley and Judith Blake (1954): «Social Structure and Fertility: An Analytical Framework». *Economic Development and Cultural Change* 4 (3): 211–235.

Easterlin, Richard A. (1973): «Relative Economic Status and the American Fertility Swing». E. B. Sheldon (ed.): *Family Economic Behaviour*. J. B. Lippincott, Philadelphia and Toronto.

Easterlin, Richard A. (1975): «A Framework for Fertility Analysis». *Studies in Family Planning* 6 (3): 54–63.

Freedman, Ronald (1961–62): «The Sociology of Human Fertility». *Current Sociology* 10, 11.

Freedman, Ronald (1963): «Norms for Family Size in Underdeveloped Areas». *Proceedings of the Royal Society* 159: 220–240.

Freedman, Ronald (1975): *«The Sociology of Human Fertility. An annotated bibliography»*. Irvington Publishers, Inc., New York.

Johansen, Leif (1982): «Teoretisk økonomi og økonomiske modeller: En orientering». Sosialøkonomisk Institutt, Oslo.
Lee, Ronald D. (1976): «Demographic Forecasting and the Easterlin Hypothesis». *Population and Development Review* 2 (3–4): 459–468.
Lee, Ronald D. (1978): «New Methods for Forecasting Fertility: An Overview». *Population Bulletin of the United Nations* no. 11.
Leibenstein, Harvey (1974): «An Interpretation of the Economic Theory of Fertility: Promising Path or Blind Alley». *Journal of Economic Literature* 12 (2): 457–479.
Michael, Robert T. (1973): «Education and the Derived Demand for Children». *J. Polit.Econ.* 81 (2, Part II): S128–S164.
Morsa, Jean (1979): «Socio-economic factors affecting fertility and motivation for parenthood». *Population Studies* No. 3, Council of Europe, Strasbourg.
Noack, Turid og Lars Østby (1981): «Fruktbarhet blant norske kvinner. Resultater fra fruktbarhetsundersøkelsen 1977». SØS 49, Statistisk Sentralbyrå, Oslo.
Sanderson, Warren C. (1976): «On Two Schools of the Economics of Fertility». *Population and Development Review*» 2 (3–4): 469–477.
Statistisk Sentralbyrå (1981): «Fruktbarhetsundersøkelse 1977», NOS B 197, Oslo.
Vislie, Jon (1979): «Kan beslutningen om å få barn belyses ved hjelp av økonomisk teori». *Tidskr. f. samfunnsforskning* 20 (5–6): 435–446. Finnes også i artikkelsamlingen: *Økonomi og samfunn*. Aschehoug 1982.
Willis, Robert (1973): «A New Approach to the Economic Theory of Fertility Behavior». *J. Polit.Econ.* 81 (2, part II): S14–S64.

FÅR KOMMUNENE ET BEDRE INNTEKTSSYSTEM?

Fortsettelse fra side 11

visse oppgaver, må Staten også sørge for at det tilføres kommunene midler til å dekke kostnadene. Og spesielt må det være slik at ved innsnevring av rammene må samtidig kravene (oppgavene) reduseres.

Plassen tillater ikke mer detaljert utpensling av et slikt alternativt inntektssystem.

Men det er å håpe at kommuner og fylkeskommuner i høringsrunden er oppmerksom på svakhetene i Hovedkomiteens forslag, og at departementet i sin tid lar være å ta hensyn til dem. Det gjenstår å se.

REFERANSER

NOU 1979:44 Nytt inntektssystem for fylkeskommunene.
NOU 1982: 15 Nytt inntektssystem for kommunene
Olsen, K. H. og Østre, S. (1982): Kostnadsstrukturen i grunnskolen. Rapport under utarbeidelse for RFSP's byforskningsprogram.

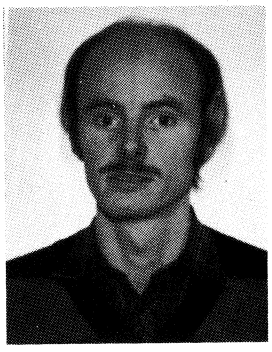
PORTRETT MICHAEL HOEL

Fortsettelse fra side 32

– Du kunne ikke tenke deg å arbeide i en stilling som var av mer utøvende karakter og som kanskje ga en større direkte innflytelse?

– Jeg kunne godt tenke meg en slik jobb. Det er mange stillinger som kunne være interessante, men det blir neppe aktuelt nå. I den jobben jeg har, ser jeg det imidlertid som en stor fordel at vi har en såpass nær kontakt med utøvende organer, f.eks. Finansdepartementet. Dette er nyttig for begge parter og bidrar til at forskerne holder på med ting som kan være relevante også for de som konkret skal utforme den økonomiske politikk, mener Michael Hoel.

Kjøp av tid i petroleumsvirksomheten*



AV
UTDANNINGSSTIPENDIAT DIDERIK LUND
CHR. MICHELSENS INSTITUTT

En bakgrunn for de store kostnadsoverskridelsene i Nordsjøen kan være selskapenes villighet til å betale store summer for å spare tid i utbyggingsfasen. Maksimal akseptabel merinvestering for å spare ett år, evt. unngå ett års forsinkelse, blir beregnet under forutsetning av konstante realpriser. For en aktuell utbygging, første fase av Gullfaks, ligger denne på over 5 milliarder 1987-kroner. Etter hvert som produksjonsstart nærmer seg, og spesielt hvis selskapet lånefinansierer investeringene, kan den nå opp i det mangedobbelte. Forventninger for det aktuelle året om realprisstigning for produktene vil føre til svakere insentiver til å kjøpe tid.

Ut fra tradisjonell kostnads-nytte-analyse kan også staten være interessert i at det investeres mye for å spare tid. Her må det tas forbehold om at staten neppe vil gjøre en slik vurdering på grunnlag av markedspriser alene.

Av de faktorene som behandles, viser skattesystemet seg å være den fremste årsaken til avvik mellom den tilleggsinvesteringen for å spare tid som henholdsvis selskapene og staten vil være interessert i. Eventuelle avvik i kalkulasjonsrente spiller mindre rolle.

1. Innledning.

Under utbyggingene av olje- og gassfelt vil det ofte være mulig å kjøpe tid. Ved hjelp av økt faktorinnsats i utbyggingsfasen kan det være mulig å framskynde produksjonsstart i forhold til opprinnelige planer eller å unngå en forsinkelse. I denne artikkelen blir disse to variantene betraktet under ett. For å avgjøre om framskynding er ønskelig, må økonomiske og andre virkninger avklares og vurderes. Denne artikkelen vil konsentrere seg om de økonomiske virkningene. Hensikten er bl.a. å belyse spørsmålet analytisk.

Når problemstillingen synes særlig aktuell og interessant for norsk utaskjærs petroleumsvirksomhet, skyldes det flere forhold. Villigheten til store tilleggsinvesteringer for å unngå forsinkelser kan være en av drivkreftene bak de store kostnadsoverskridelsene i Nordsjøen. Behovet for et «værvindu» ved uttauingen gjør at mindre forsinkelser i enkelte tilfeller kan gi bortimot ett års utsatt produksjon. Bruken av helt nye teknologiske løsninger øker faren for forsinkelser. De enorme inntektstrømmene øker de summene en er villig til å betale for å unngå utsettelser. Det særegne skattesystemet for denne virksomheten gir spesielle utslag for bedriftsøkonomiske vurderinger.

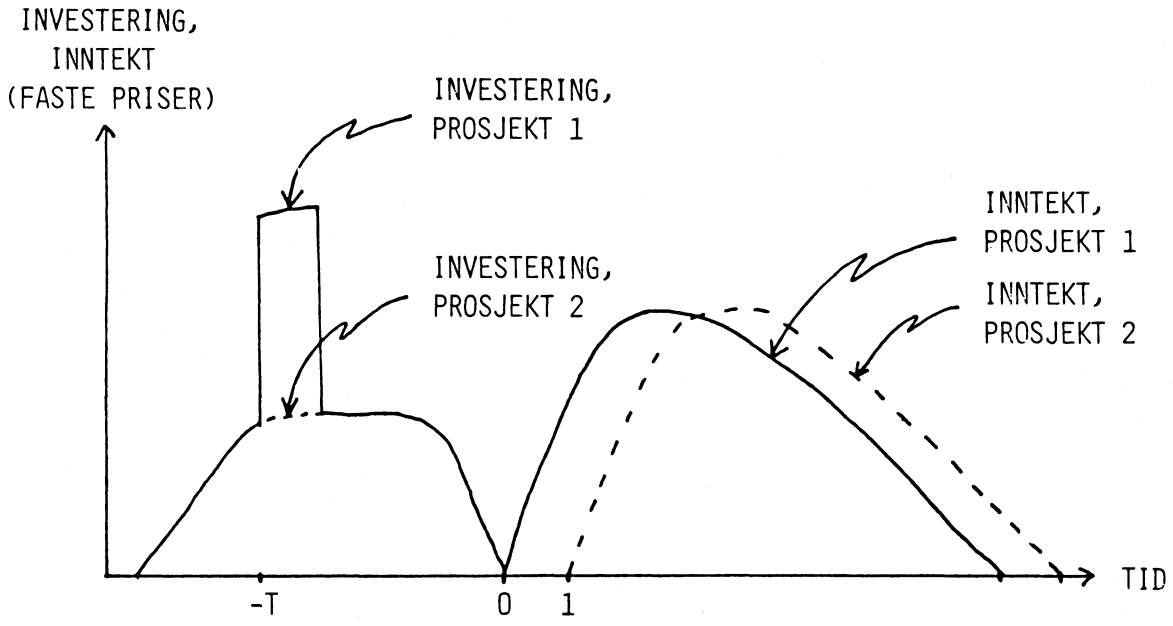
Økonomisk teori for ikke-fornybare ressurser viser at i en perfekt frikonkurranseøkonomi med framtidsmarkeder vil markedslikevekt bare kunne nås når netto-real-prisene på ikke-fornybare ressurser stiger over tid med en rate lik markeds-realrenten. I en slik situasjon er eierne av ressursen indifferente mellom å selge den nå eller seinere (se f.eks. kap. 6 i Dasgupta & Heal (1979)). I den analysen som følger, antas det likevel at realprisen på petroleum er konstant. I en verden med usikre framtidige priser, der forutsetningene om perfekte markeder og perfekt informasjon ikke gjelder, er dette ett av mange mulige utgangspunkt for en analyse. Med det er innlysende at konklusjonene nedenfor vil være svært følsomme overfor endringer i petroleumsprisene.

Ut fra økonomisk teori er det nærliggende å si at villigheten hos en økonomisk aktør til å kjøpe tid er uttrykt ved aktørens kalkulasjonsrente. Det vil bli vist nedenfor at sammenhengen med kalkulasjonsrenten ikke er helt enkel før skatt. Petroleumsskattesystemet kompliserer bildet ytterligere.

Diderik Lund er cand. polit. med sosialøkonomi hovedfag fra Universitetet i Bergen 1981. Han har et utdanningsstipend fra NAVF i petroleumsøkonomi, og har hatt arbeidssted ved Chr. Michelsens Institutt, Bergen. Fra høsten 1982 er han graduate student ved Massachusetts Institute of Technology.

---

* Takk til Geir Asheim, redaksjonen, en anonym referee og kolleger ved CMI for nyttige kommenarer.



FIGUR 1: INVESTERINGS- OG INNTEKTSPROFILER FOR PROSJEKT 1 OG 2.

2. Presisering av problemstillingen.

Anta at investeringsprofilen og inntektsprofilen for et petroleumsfelt er kjent. Profil betyr her en tidsserie av pengestrømmer. Inntektsprofilen er gitt som bruttoinntekter minus driftskostnader, men ikke fratrukket investeringskostnader. Problemet er: Hvor mye er et oljeselskap villig til å øke investeringskostnadene for å skifte hele inntektsprofilen nærmere i tid med ett år? Tilsvarende: Hvor stor økning kan staten være interessert i?

Figur 1 illustrerer situasjonen. Kall det opprinnelige prosjektet prosjekt 2 og det framskyndete prosjektet prosjekt 1. Anta at verdiene er gitt i faste priser. Bruttoinntekter og driftskostnader i faste kroner t år etter produksjonsstart antas å være uavhengige av skiftet for alle t, noe som forutsetter at realprisene på innsatsfaktorer og produkter er konstante.

Feltutbygging og produksjon kan ideelt plasseres slik i tid at nettonåverdien maksimeres, ved å ta hensyn til framtidig prisutvikling på produkter og innsatsfaktorer. To forhold gjør dette vanskelig i praksis. Prisutviklingene er svært usikre. Fra selskapenes synspunkt vil dessuten valget av utbyggingstidspunkt være regulert av myndighetene.

Det er umulig å fastlegge utbyggingsprosessen med full sikkerhet før utbyggingsstart. Dette gjør at myndighetene som regel vil måtte gå med på ett års forskyvning i forhold til planene, slik at den situasjonen som er beskrevet, er realistisk. Nå kunne kanskje usikkerheten omkring utbyggingsprossen formaliseres i en stokastisk modell, men her antas det i stedet at selskapet et stykke ut i prosessen kommer i en deterministisk valgsituasjon slik som det er beskrevet ovenfor.

3. Tidligere drøftinger av emnet.

Vislie (1981, 1982) behandler en liknende problemstilling, men fra et annet perspektiv. Beslutningssituasjonen i hans modeller er mer åpen, siden Vislie lar utbyggeren velge hele tidsserien av innsatsfaktorer fritt, og ferdigstillingspunktet varierer kontinuerlig. Med andre ord er kostnadssida grundigere analysert. Inntektssida, de mulige gevinstene ved å spare tid, er behandlet forholdsvis kortfattet, og skattlegging er ikke trukket inn.

Kostnadsøkningene i norsk petroleumsvirksomhet er behandlet i Kostnadsanalysen – Norsk Kontinentalsokkel (Moe (1980)). Denne skal behandles i Stortinget høsten 1982, jfr. St. meld. nr. 80 (1981–82). Det gjengis en del forutsetninger og resultater fra en økonomisk prosjektvurdering med følsomhetsanalyse. (Moe (1980), bind I, s. 103–111.) To hypotetiske feltutbygginger er vurdert, og ved hjelp av en kontantstrømmodell er det bl.a. beregnet hvor store tilleggsinvesteringer et selskap er villig til å foreta for å unngå ett års forsinkelse eller oppnå ett års tidssparing. Resultatet er at det kan akseptere merinvesteringer på 20–26 prosent av den opprinnelige investeringssummen. Dette bygger bl.a. på en antakelse om 5% årlig prisstigning på olje og 10% årlig prisstigning på investeringer og driftskostnader. For øvrig er skattesystemet endret etter at beregningene var foretatt.

For å finne den største akseptable merinvesterin-

gen har en beregnet den merinvesteringen som sammen med ett års forskyvning av produksjonsstart gir uendret internrente for hele prosjektet. Dette er et lite tilfredsstillende kriterium. Som mål for den økonomiske virkningen er nåverdien av prosjektendringen bedre. Etter metoden i Moe (1980) finner en som resultat den prosjektendringen – ett års forskyvning pluss en viss merinvestering – som har nåverdi lik null når kalkulasjonsrenten er lik hele prosjektets internrente. Ved en annen kalkulasjonsrente vil den samme prosjektendringen trolig ha nåverdi forskjellig fra null, slik at nåverdien for hele prosjektet endres.

Problemstillingen ble ellers nevnt i Norsk Olje Revy (1981). Det heter her om Statfjord B at «. . . Mobil seriøst har måttet regne på hva ekstraarbeidene til havs vil koste i forhold til å vente ett år med uttauingen slik at plattformen kan bli komplett før den blir plassert på Statfjord-feltet.» og at resultatene har gått i favør av at kostnadsøkning for å spare tid er akseptabelt.

I det følgende gis et bidrag til å forstå de økonomiske sammenhengene som ligger bak, og som ikke kommer fram ved presentasjon av enkelt-tall.

4. En analytisk tilnærming.

Se i første omgang bort fra skattesystemet. La inntektsprofilen til prosjekt 1 starte i år 0. Inntektsprofilen til prosjekt 2 starter i år 1. Den tilleggsinvesteringen som vurderes, skal eventuelt utføres i år –T. La SNV(r) være nåverdien av inntektsprofilen til prosjekt 1 vurdert i år 0, der r er en realkalkulasjonsrente.

Nåverdien av inntektsprofilen til prosjekt 2 vurdert i år 0 er da SNV(r)/(1+r), og gevinsten ved skiftet er

$$(1)\quad SNV(r) - \frac{SNV(r)}{1+r} = SNV(r)\,\frac{r}{1+r},$$

Vurdert i år –T er gevinsten

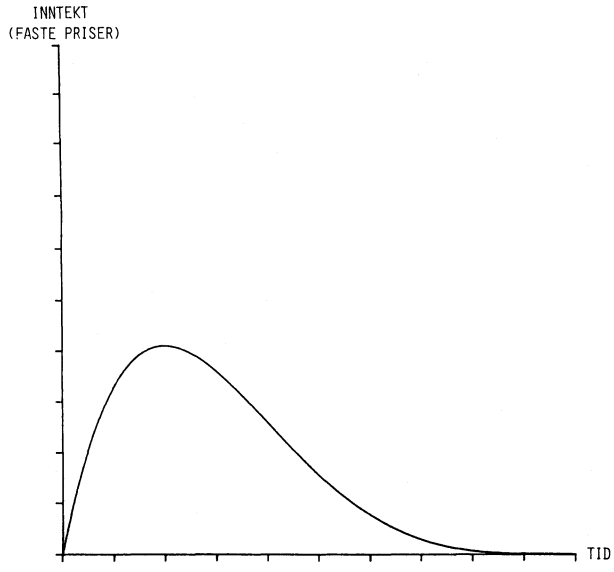
$$(2)\quad SNV(r)\,\frac{r}{1+r}\,\frac{1}{(1+r)^T} = SNV(r)\,\frac{r}{(1+r)^{T+1}},$$

regnet i år-0-kroner. Denne gevinsten består utelukkende av et tidsskift i en inntektsstrøm, og er derfor null når r=0. Avhengigheten av T var ikke nevnt i Moe (1980), som ikke opplyser om tidspunktet for tilleggsinvesteringen. Den maksimale tilleggsinvesteringen $\triangle I_{max}$ som kan gjøres i år –T hvis prosjektet ikke skal få redusert nåverdien, blir da

$$(3)\quad \triangle I_{max} = SNV(r)\,\frac{r}{(1+r)^{T+1}},$$

regnet i år-0-kroner. $\triangle I_{max}$ er altså proporsjonal med nåverdien av inntektsprofilen, SNV(r), som er en avtakende funksjon av r. Nå er

$$(4)\quad \frac{\delta}{\delta r}\,\frac{r}{(1+r)^{T+1}} = \frac{1-rT}{(1+r)^{T+2}}.$$



FIGUR 2: EN ANALYTISK FUNKSJON BRUKES SOM TILNÆRMING TIL INNTEKTSPROFILEN.

Når T>1/r, vil følgelig begge faktorer på høyre side i (3) være avtakende funksjoner av r. Innsparing av tid verdsettes derfor ikke nødvendigvis høyere jo høyere kalkulasjonsrente som nyttes. Tidsavstanden fram til produksjonsstart kan bli så stor at høyere kalkulasjonsrente gjør skiftet mindre interessant.

For å kunne skille virkninger av endringer i r fra virkninger av inntektsprofilens størrelse, omskrives (3) til

$$(5)\quad \triangle I_{max} = SNV(0)\,\frac{SNV(r)}{SNV(0)}\,\frac{r}{(1+r)^{T+1}}.$$

En mulig framgangsmåte for å beregne SNV(r)/SNV(0) er å erstatte SNV(r) med en analytisk funksjon. Inntektsprofilen til et petroleumsfelt ved konstante priser vil vanligvis vise en rask vekst i begynnelsen, nå et maksimum, og deretter avta langsomt. For å beskrive en slik profil velges funksjonen

$$(6)\quad f(t) = t(x-t)^d,$$

der d = en skjevhets-parameter, d>1,
t = år etter produksjonsstart,
x = produksjonssluttåret.

Funksjonen er avtegnet på figur 2. Tidspunktet t=x/(d+1) gir maksimumsverdien for f. Jo større d er, jo skjevere er profilen. Formålet med å innføre funksjonen f er å studere den relative reduksjonen i nåverdi, SNV(r)/SNV(0), når r >0. Derfor spiller skalaen for f ingen rolle og selv om f er en forholdsvis grov tilnærming til inntektsprofilen, skulle ikke feilen bli vesentlig.

Nåverdien av inntektsprofilen er

$$(7)\quad SNV(r) = \int_0^x f(t)e^{-\rho t}dt,$$

der $\rho = \ln(1+r)$ er kalkulasjonsrenten ved kontinuerlig tid.

5. En samfunnsøkonomisk vurdering.

Likningene (3) og (5) skulle gi en riktig beregning ut fra en tradisjonell samfunnsøkonomisk kostnadsnytte-analyse, gitt at r er samfunnets kalkulasjonsrente. Men det er langt fra opplagt at dette vil være den maksimale tilleggsinvestering staten mener bør kunne foretas for å spare tid eller unngå forsinkelser.

For det første har den norske staten en offisiell politikk for et regulert utvinningstempo, et emne som faller utenfor rammene for denne artikkelen. Utvinningstempoet bestemmes ut fra overordnede målsettinger, og er ikke et resultat av et enkelt regnestykke med Finansdepartementets anbefalte kalkulasjonsrente på 7 prosent. Ideelt må denne politikken medføre en plan for feltutbygginger fordelt over tid. Hvis denne planen sto i fare for å bli forstyrret av en ett-års forsinket produksjonsstart på et felt, kan det likevel tenkes at kalkulasjonsrenten på 7 prosent kan brukes til å vurdere en slik marginal endring.

En annen sak er at myndighetene vil vurdere en lang rekke faktorer som ikke viser seg i regnskapet for en feltutbygging. Stinchombe (1979, 1980) har drøftet hvilke faktorer som kan medføre økt tidsbruk i utbyggingsfasen, og hvordan ulike instanser vil vurdere tidsbruken. Han nevner flere gode grunner for at myndighetene kan ønske utsettinger. Det kan dreie seg om sikkerhet for helse og miljø. Utsetting kan brukes for å dempe interessemotsetninger. Dessuten kan myndighetene verdsette de ulike inntekter og kostnader annerledes enn de prisene som kommer til uttrykk i markeder og regnskap. I denne sammenhengen synes verdsettingen av tilleggsinvesteringen å være særlig vanskelig. Spesielt kan skyggeprisen på arbeid avvike fra de observerbare lønningene.

Det er også usikkert om staten vil se på virkningene på skatteinntektene eller på den samlede inntektsstrømmen. I denne artikkelen velges det siste alternativet.

En analyse av statens motiver ut fra (5) må derfor gjøres med en lang rekke forbehold, og kan bare gi en antydning om de rent økonomiske insentivene. Nedenfor blir likevel den samfunnsøkonomiske analysen foretatt slik at den største ønskelige tilleggsinvesteringen for å spare ett år sett fra statens synspunkt, $\triangle I_s$, er lik $\triangle I_{max}$ i likning (5).

Forøvrig viser Stinchcombe ut fra organisasjonsteoretiske betraktninger at det ofte vil være mulig å spare tid uten å bruke flere innsatsfaktorer. De faktiske mulighetene for å spare tid ved hjelp av ulike tiltak vil ikke bli drøftet her.

6. En bedriftsøkonomisk vurdering.

Et oljeselskap som har mulighet til å investere mer for å spare tid, vil vurdere kostnad og gevinster etter skatt. Nedenfor antas det at selskapet betaler alle typer skatt i alle aktuelle år, f.eks. ved at det har andeler i andre felt med produksjon. Det framfører dermed aldri underskudd. Dette gjør det mulig å betrakte hver for seg skattevirkningene med endringer i investeringene på den ene siden og ved endringer i bruttoinntekter og driftskostnader på den andre siden.

La i det følgende

r_c = selskapets reelle kalkulasjonsrente,

p = årlig prisstigningsrate,

n = r_c+p+r_cp = selskapets nominelle kalkulasjonsrente.

Anta at produksjonen starter 1. juli. Anta for enkelhets skyld at bare ett selskap er involvert i den aktuelle beslutningen.

Beregningene bygger på det norske petroleumsskattesystemet av 1980. Det er gjort nærmere greie for dette i Lund (1982). Investeringer kan avskrives over seks år fra det tidspunkt de tas i bruk. Ved beregning av særskatten på 35% gis i tillegg en ekstra avskrivning, den såkalte friinntekten, over femten år.

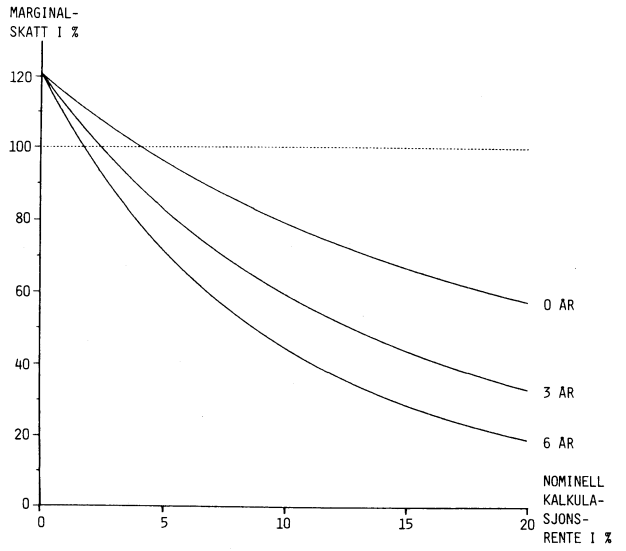
Det vil bli antatt at selskapet hvert år låner en viss andel L av investeringskostnadene samme år, og at lånet nedbetales i takt med avskrivningene. Endringer i investeringskostnadene eller i tidspunkt for avskrivningsstart fører dermed til endret opplåning. Renteutgifter utgiftsføres direkte.

La $s_I(r_c,p,t,L)$ være nåverdien ved investeringstidspunktet av den andelen staten og kreditorene bærer av en tilleggsinvestering, når t er perioden mellom investering og avskrivningsstart. Denne er gitt i figur 3 for L=0 som funksjon av n med ulike t-verdier. I figur 4 er $1-s_I$ gitt som funksjon av L for t=0. Dette er den nederste skrålinja på figuren. Ovenfor denne linja er s_I spaltet opp i sine ulike deler. Staten bærer tre deler, A, B og C, som er uavhengige av lånegraden, og to deler, E og F, som er proporsjonale med lånegraden. Regnet i nåverdi bærer kreditorene en positiv del, D, siden kalkulasjonsrenten er større enn lånerenten.

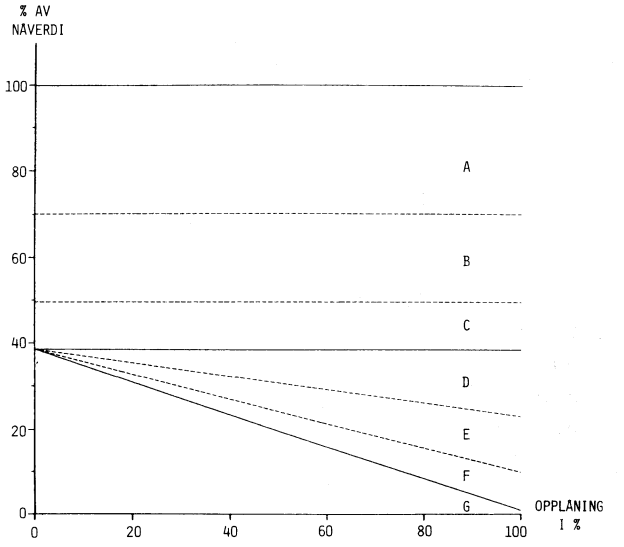
I forhold til problemstillingen i denne artikkelen er det to ulike investeringssummer som påvirker skattene. For det første vil selskapet bare bære en andel $(1-s_I(r_c,p,T,L))$ av tilleggsinvesteringen $\triangle I$. For det andre vil avskrivninger og friinntekt for de øvrige investeringene forskyves ett år nærmere i tid, og dette er en gevinst for selskapet. Med de forutsetningene som er gjort foran, vil også selskapets avdragsprofil rykke ett år nærmere ved skiftet.

La I være samlede investeringer, utenom tilleggsinvesteringen, regnet nominelt. Da er gevinsten ved forskyvning av avskrivninger og friinntekt, minus tapet ved forskyvning av lånet, regnet i nåverdi ved år –T, lik $I(s_I(r_c,p,T,L)-s_I(r_c,p,T+1,L))$.

Omregnet til år-0-kroner blir gevinsten



FIGUR 3: MARGINALSKATT PÅ INVESTERING SOM FUNKSJON AV NOMINELL KALKULASJONSRENTE. ULIK TID FRAM TIL PRODUKSJONSSTART. INGEN OPPLÅNING.



FIGUR 4: KOSTNADENE VED EN TILLEGGSINVESTERING, FORDELT MELLOM SELSKAP (G), KREDITOR (D) OG STATEN, SOM FUNKSJON AV LÅNEANDEL. AVSKRIVNING MOT SELSKAPSSKATT (A) OG SÆRSKATT (B), FRIINNTEKT MOT SÆRSKATT (C), RENTEFRADRAG MOT SELSKAPSSKATT (E) OG SÆRSKATT (F). 7% REELL KALKULASJONSRENTE, 1% REELL LÅNERENTE, 10% INFLASJON. INVESTERINGEN TAS I BRUK UMIDDELBART.

$$(8)\quad G_1 = Ig_1 = I(s_I(r_c,p,T,L)-s_I(r_c,p,T+1,L))(1+p)^T.$$

Gevinsten G_1 er altså proposjonal med I, med g_1 som proporsjonalitetsfaktor.

Gevinsten G_2 ved forskyvningen av inntektsprofilen vil tilnærmet være proporsjonal med gevinsten før skatt, høyre side i (3). Hvis en antar at produksjonsavgiftsatsen, a, og forholdet k mellom driftskostnader og bruttoinntekter er det samme hvert år, blir G_2 nøyaktig proporsjonal med høyre side i (3). La g_2 være proporsjonalitetsfaktoren. Det kan vises (Lund (1982) s. 63) at:

$$(9)\quad G_2 = SNV(r_c)\,\frac{r_c}{(1+r_c)^{T+1}}\,g_2 = SNV(r_c)\,\frac{r_c}{(1+r_c)^{T+1}}\left(1-\left(\frac{a}{(1+n)^{5/24}}+\frac{0{,}858(1-k-a)}{(1+n)^{1/2}}\right)/(1-k)\right)$$

der 0,858 er summen av selskaps- og særskattsatsene,
5/24 år er skattekreditten for produksjonsavgift,
1/2 år er skattekreditten for selskaps- og særskatt.

Feilen som oppstår når det nedenfor brukes gjennomsnittlige verdier for a og k, er svært liten.

Den maksimale tilleggsinvestering selskapet kan akseptere for å oppnå ett års tidligere produksjon, $\triangle I_c$, blir dermed gitt ved

$$(10)\quad \triangle I_c\,(1-s_I(r_c p,T,L)) = g_1 I + g_2 SNV(r_c)\,\frac{r_c}{(1+r_c)^{T+1}}.$$

$\triangle I_c$ er målt i faste år-0-kroner. (10) kan omformes til

$$(11)\quad \triangle I_c = \frac{g_1}{1-s_I(r_c,p,T,L)}\,I + \frac{g_2}{1-s_I(r_c,p,T,L)}\,SNV(r_c)\,\frac{r_c}{(1+r_c)^{T+1}}$$

Hvis staten og selskapet bruker samme kalkulasjonsrente, vil det siste leddet være lik $\triangle I_s g_2/(1-s_I(r,p,T,L))$. Her er g_2 selskapets andel av inntektsprofilen, som for rimelige verdier av k og n ligger i området 14–22%. Nevneren er selskapets andel av tilleggsinvesteringen, og denne kan lett variere i området 0–80%.

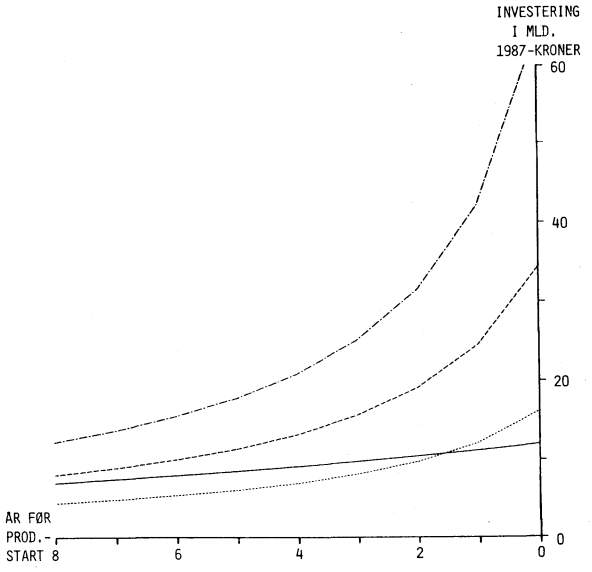
Følgende tre momenter kan dermed gi avvik mellom $\triangle I_c$ og $\triangle I_s$:

1) $g_2 \neq 1-s_I(r,p,T,L)$.
2) gevinsten ved tidligere avskrivningsstart, G_1,
3) ulike kalkulasjonsrenter.

Det første momentet kan gi avvik begge veier, mens det andre alltid er positivt. Det tredje kan virke begge veier fordi selskapet både kan tenkes å ha større og mindre kalkulasjonsrente enn staten. Men selv om en f.eks. antar $r_c > r$, vil fortegnet for virkningen være usikkert, siden $SNV(r)r/(1+r)^{T+1}$ ikke er en monoton funksjon av r.

7. Et talleksempel.

Ut fra formlene foran beregnes som talleksempel den maksimale akseptable merinvesteringen for å unngå ett års forsinkelse i et tilfelle der samlet inntekt SNV(0) = 264 mld. 1987-kr., og samlet investering I = 44 mld. kr. Produksjonen varer 20 år



FIGUR 5: MAKSIMAL INVESTERING FOR Å UNNGÅ ETT ÅRS FORSINKELSE SOM FUNKSJON AV ANTALL ÅR FRAM TIL PRODUKSJONSSTART. 10% INFLASJON, 7% REELL KALKULASJONSRENTE. SAMLET INNTEKT 264 MILLIARDER 1987-KRONER, SAMLET INVESTERING 44 MILLIARDER KRONER.

STAT: ———
SELSKAP MED ULIKE LÅNEANDELER: 0%: ·····
75%: ------
90%: -·-·-·

fra 1987, og skjevhetsparameteren d = 4, slik at toppinntekt nås etter 4 år. Med en oljepris på 193 1981-kroner pr. fat svarer dette noenlunde til planene for Gullfaks, første fase (to plattformer), jfr. Wood, Mackenzie & Co. (1981). Det antas at inflasjonen er 10% årlig. I en basisberegning forutsettes det at lånerenten er 11,1%, at forholdet k mellom driftskostnader og bruttoinntekt er 0,3, og at produksjonsavgiften a er 12%. Det blir vist nedenfor at størrelsen på de tre sistnevnte variablene er mindre vesentlig.

En kunne anta at lånerente og selskapets kalkulasjonsrente avhenger av lånegraden. For enkelhets skyld blir det sett bort fra dette. Siden oljeselskapene i stor grad låner fra sine egne selskap i utlandet, vil avhengigheten trolig ikke være så stor.

Figur 5 viser $\triangle I_s$ og $\triangle I_c$ som funksjoner av T, perioden mellom $\triangle I$ og produksjonsstart. De tre kurvene for $\triangle I_c$ viser selskap med ulike andeler opplåning. Kalkulasjonsrenten er 7% reelt for både stat og selskap.

Det framgår at:

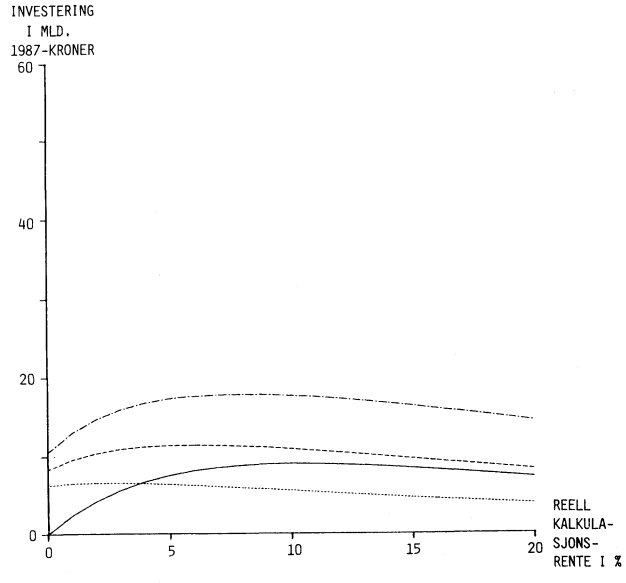
1) $\triangle I_s$ vil vokse over tid fra 7 til 12 mld. 1987-kr. fram til produksjonsstart. Det dreier seg altså om store beløp, og innsparingen av tid blir mer interessant når den ligger nær i tid.
2) Ved lave låneandeler og høy T bærer skattene en andel av tilleggsinvesteringen som er vesentlig mindre enn den andelen skattene tar av inntektsprofilen. Dette medfører at $\triangle I_c < \triangle I_s$. Men når T avtar, vil $\triangle I_c$ vokse raskere enn $\triangle I_s$, både fordi selskapet bærer en stadig mindre del av $\triangle I_c$, og fordi verdien av (8), gevinsten ved framskynding av avskrivningstart, vil øke. For T < 1 1/2 vil $\triangle I_c > \triangle I_s$, også med null opplåning.
3) Med høye låneandeler vil skattene bære så mye av tilleggsinvesteringen at $\triangle I_c$ blir svært stor.

Følsomheten for lånefinansiering er tidligere behandlet i Furset (1981) og i Lund (1982). Den skyldes først og fremst at lånerenter er fradragsberettiget ved beregning av 85,8% skatt. Vurdert etter skatt blir dermed lån svært billige for selskapene.

Figurene 6 og 7 viser $\triangle I_c$ og $\triangle I_s$ som funksjoner av reell kalkulasjonsrente. I figur 6 er T = 5, i figur 7 er T = 1.

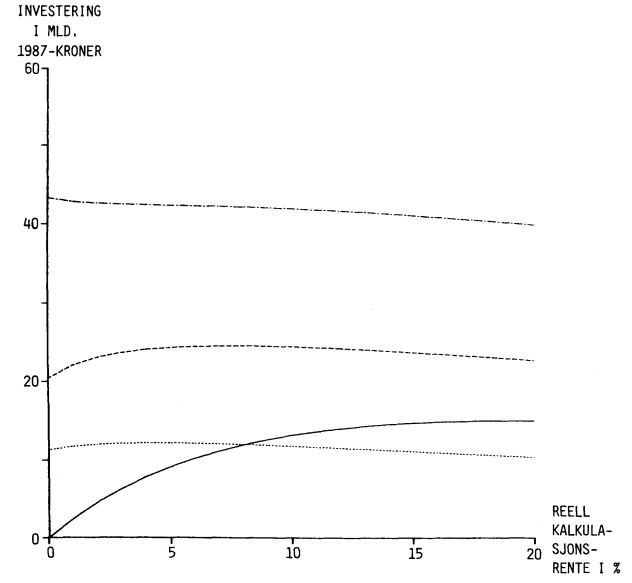
Det framgår at:

1) $\triangle I_s$ vil vokse med r helt til r = 19% når T = 1. Når T = 5, nås maksimum allerede for r = 10%. Dette skyldes at innsparingen av tid ligger så langt fram i tid at høyere r alt i alt gjør den mindre interessant.
2) Jo høyere r, jo lavere blir den andelen, målt i nåverdi, som skattene betaler av $\triangle I_c$. Dette bidrar til at $\triangle I_c$ avtar i forhold til $\triangle I_s$ når r øker.
3) Verdien av (8), gevinsten ved framskynding av avskrivningstart, vil også avta med økende r, Med en antatt prisstigning på 10%, vil (8) ha positiv verdi også for r = 0, siden de avskrivningene som framskyndes, har gitte nominelle verdier.
4) Avhengigheten av r er liten, spesielt for selskapet, der skatte-effekten vil flate ut kurvene. For T = 1 er elastisiteten av $\triangle I_c$ m.h.p. r så nær null som –0,052 ved r = 7%, L = 0. For større L eller r blir elastisiteten enda mindre i absoluttverdi.



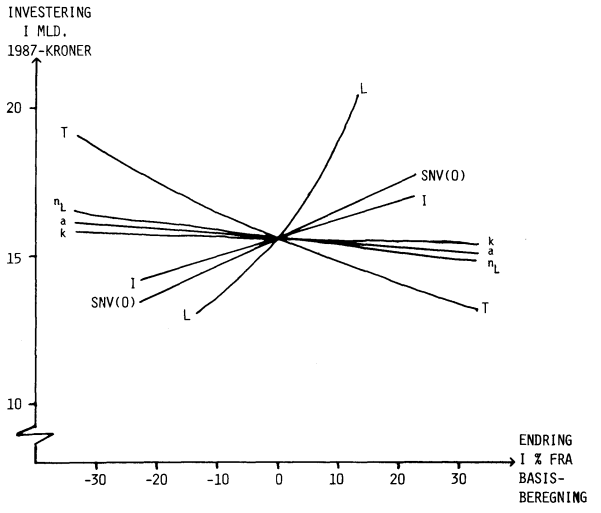
FIGUR 6: MAKSIMAL INVESTERING FOR Å UNNGÅ ETT ÅRS FORSINKELSE SOM FUNKSJON AV REELL KALKULASJONSRENTE. 10% INFLASJON, 5 ÅR TIL PRODUKSJONSSTART. SAMLET INNTEKT 264 MILLIARDER 1987-KRONER, SAMLET INVESTERING 44 MILLIARDER KRONER.

STAT: ———
SELSKAP MED ULIKE LÅNEANDELER: 0%: ·····
75%: ------
90%: -·-·-·



FIGUR 7: MAKSIMAL INVESTERING FOR A UNNGA ETT ÅRS FORSINKELSE SOM FUNKSJON AV REELL KALKULASJONSRENTE. 10% INFLASJON, 1 ÅR TIL PRODUKSJONSSTART. SAMLET INNTEKT 264 MILLIARDER 1987-KRONER, SAMLET INVESTERING 44 MILLIARDER KRONER.

STAT: ———
SELSKAP MED ULIKE LÅNEANDELER: 0%: ·····
75%: ------
90%: -·-·-·



FIGUR 8: FØLSOMHETSANALYSE FOR MAKSIMAL INVESTERING FOR SELSKAPET FOR A UNNGA ETT ÅRS FORSINKELSE. 7% REELL KALKULASJONSRENTE, 10% INFLASJON.

BASISBEREGNING:			
SAMLET INNTEKT	SNV(O)	=	264 MLD. 1987-KR.
SAMLET INVESTERING	I	=	44 MLD. KR.
LÅNEANDEL	L	=	75%
ÅR TIL PROD.START	T	=	3
PROD.AVGIFT	a	=	12%
RELATIVE DRIFTS-KOSTNADER	k	=	0,3
NOMINELL LÅNERENTE	n_L	=	11%

Figur 8 viser en følsomhetsanalyse for $\triangle I_c$. Låneandelen L gir sterkest utslag. Ellers framgår det at k og a ikke spiller noen stor rolle for resultatet. Det gjør heller ikke den nominelle lånerenten n_L, selv ved en så høy låneandel som 75%.

Likningene (8), (10) og (11) forutsetter at alle investeringer er foretatt før produksjonsstart. Vanligvis vil en del av investeringene skje etter produksjonsstart, og det kan være rimelig her å anta at i alle fall en del av disse forskyves sammen med inntektsprofilen. Modellen kan lett modifiseres for å ta hensyn til slike investeringer. For fase en av Gullfaks vil $\triangle I_s$ dermed reduseres med ca. 0,7 mld. 1987-kr., og $\triangle I_c$ vil reduseres med ca. 1,6 mld. 1987-kr.

Den store følsomheten overfor låneandelen innebærer også at antakelsene om opplåning har stor betydning for resultatene. Antakelsen om at avdragene følger avskrivningene, er trolig for restriktiv. I virkeligheten vil lånene ofte betales ned over lengre tid. Dette kan øke selskapenes villighet til tilleggsinvesteringer. I tillegg er antakelsen i (8) om at selskapets samlede avdragsprofil vil forskyves sammen med produksjonsstart, kanskje ikke helt realistisk.

8. Konklusjoner.

Under forutsetning av konstante realpriser på produktene vil både staten og oljeselskapene ha sterke økonomiske insentiver til å unngå forsinkelser under en feltutbygging. Villigheten til å pådra seg ekstra kostnader for å spare tid øker jo nærmere en kommer produksjonsstart. Den vil stort sett vokse med voksende kalkulasjonsrente opp til et visst nivå.

Disse resultatene er under dagens skattesystem svært følsomme overfor hvordan selskapenes lån behandles. Hvis en tilleggsinvestering muliggjør økt opplåning, vil selskapet etter skatt bære en svært liten del av investeringskostnaden. Villigheten til å foreta tilleggsinvesteringer øker tilsvarende.

REFERANSER

Dasgupta, P. S. og Heal G. M. (1979): *Economic Theory and Exhaustible Resources,* Nisbet & CUP, Welwyn & Cambridge.

Furset, H. (1981): «Marginal Fields – Do They Exist?», *Noroil* nr. 12, s. 53–54.

Lund, D. (1982): *Norsk petroleumsskatt – virkninger på selskapenes tilpasning,* CMI-rapport nr. 822152–1, Bergen.

Moe, J, (formann) (1980): *Kostnadsanalysen – Norsk Kontinentalsokkel,* Olje- og Energidepartementet, Oslo.

Norsk Olje Revy (1981): «Hvor mye sprekker Statfjord B-budsjettet?», nr. 4, s. 9.

Stinchcombe, A. L. (1979): *Delays and Project Administration in the North Sea,* Rapport nr. 14, IØI, Bergen.

Stinchombe, A. L. (1980): *Delays in government approvals in Norwegian offshore development,* Rapport nr. 18, IØI, Bergen.

St. meld. nr. 80 (1981–82): *Om Kostnadsanalysen Norsk Kontinentalsokkel,* Olje- og energidepartementet, Oslo.

Vislie, J. (1981): «A Note on the Intertemporal Cost Function for a Producer of a Large Project», *Memorandum,* Sosialøkonomisk Institutt, Oslo, 17. november.

Vislie, J. (1982): «A Production Model for a Large Project», *Scandinavian Journal of Economics,* Vol. 84 (1), pp. 13–25.

Wood, Mackenzie & Co. (1981): *North Sea Service, Field Analysis Section,* June, Edinburgh & London.

SOSIALØKONOMER

søkes til interessante arbeidsoppgaver i samband med opplegg, bearbeiding og analyse av statistikk. Det mest moderne EDB-utstyr nyttes i arbeidet, og søkere som har kjennskap til EDB, bes opplyse om dette.

Gode arbeidsforhold i et inspirerende miljø.

Statistisk Sentralbyrå's virksomhet forgår både i Oslo og Kongsvinger. Søkere bes derfor gjøre oppmerksom på hvor de ønsker å arbeide.

Lønn som førstesekretær eller konsulent etter kvalifikasjoner. Begynnerlønn for nevnte stillinger er henholdsvis kr. 102 147,– og kr. 106 847,– pr. år.

Pensjonsordning med 2% pensjonsinnskudd.

Stillingene må foreløpig besettes midlertidig, men det tas sikte på senere fast tilsetting.

Nærmere opplysninger fås ved henvendelse til personal- og økonomidirektør Rolf Dragvold, tlf. (02) 41 38 20, linje 645.

Skriftlig søknad med bekreftende avskrifter av vitnemål og attester sendes snarest mulig innen 13. desember d.å. til

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

OSLO KOMMUNE – BOLIGETATEN – SØKER

Økonomikonsulent

FOR SNARLIG TILTREDELSE

Arbeidsområdet omfatter saksbehandling av økonomi- og budsjettsaker og utredningsoppgaver innenfor feltene økonomisk styring og ressursanvendelse.

Stillingen er tillagt lederfunksjonen for koordinering av etatens langtids- og årsbudsjett og videre løpende budsjettkontroll.

Det kreves fortrinnsvis eksamen som sivil- eller sosialøkonom, og det er ønskelig med paksis fra økonomisk planlegging og budsjettering. Stillingen er utadrettet og krever selvstendighet.

Ltr. 22–24 i kommunens regulativ. (Kr. 126 686 – 140 211 uten pensjonsinnskudd.)

Nærmere opplysninger ved fungerende økonomisjef A. Garmo, tlf. 20 92 10 linje 980.

Søknaden sendes
OSLO KOMMUNE – BOLIGETATEN
Akersgt. 55, Oslo 1
innen 30. nov.

Subsidier til arbeidskraft eller til kapital?*

AV
DIREKTØR BJØRN SKOGSTAD AAMO
DISTRIKTENES UTBYGGINGSFOND

Artikkelen gir en oversikt over distriktspolitisk støtte til bruk av kapital og til bruk av arbeidskraft. Selv om det teoretisk sett må være bedre å støtte bruk av arbeidskraft framfor kapital, finner forfatteren at det er flere forhold som taler for at dagens støtte til investeringer i hovedtrekk opprettholdes. Ytterligere reduksjon i arbeidsgiveravgiften sammenkoplet med en viss innstramming i distriktsskatteloven bør overveies. Større vekt bør legges på «utviklingsfinansiering» – støtte til kompetanseheving, produktutvikling og markedsføring.

1. Innledning

Teoretisk sett må det i utgangspunktet være riktig at dersom vi har substitusjonsmuligheter mellom produksjonsfaktorene arbeid og kapital, så vil en subsidiering av en av faktorene før eller siden bidra til at det brukes forholdsvis mer av denne faktoren i produksjonen enn det ellers ville blitt. Sett at målet for distriktspolitikken ensidig er knyttet til ønske om økt anvendelse av en faktor, nemlig arbeidskraft. Da må det være bedre å subsidiere denne faktor, enn den andre produksjonsfaktor, kapital, som i større eller mindre grad kan være en erstatning for den faktor som samtidig er målvariabel.

Jeg lot meg overbevise av dette teoretiske resonnement i studietiden, og skrev en eksamensoppgave som var i samsvar med dette og følgelig ble godt belønnet. Ut i fra denne teoretiske «barnetro» fikk jeg i 1973 et forslag om geografisk differensiering av arbeidsgiveravgiften inn i Arbeiderpartiets program og var som statssekretær i Finansdepartementet senere i høy grad medansvarlig for at forslaget ble gjennomført.

Det kan imidlertid være behov for en del modifikasjon av dette teoretiske resonnement slik at en blanding av arbeidskraft- og kapitalsubsidier som ikke er så veldig forskjellig fra dagens situasjon kan være ganske godt begrunnet. De tre viktigste modifikasjoner er

1) Målsettingen har vært og er mer sammensatt enn bare det å øke eller opprettholde sysselsettingen i distriktene.
2) Substitusjonsmulighetene mellom arbeid og kapital er i praksis ikke så veldig store. Særlig for små og mellomstore bedrifter i et lite land underlagt internasjonal konkurranse vil mulighetene til å velge teknikk være begrenset.
3) I praksis er ikke betingelsene for fri konkurranse fullt ut oppfylt. Det er mange imperfeksjoner, ikke minst i kapitalmarkedet, med liten mobilitet for kapital og særlig for risikokapital, og det er ofte mangelfull oversikt og informasjon.

Før jeg drøfter disse modifikasjoner nærmere, bl.a. i lys av svenske utredninger, skal jeg gi en rask oversikt over dagens virkemiddelbruk i distriktspolitikken.

2. Støtte til bruk av kapital

På kapitalsiden har vi for det første investeringstilskottet, der det i fjor ble gitt tilsagn for 400 mill. kroner. Maksimalt kan det gis inntil 35% i Nord-Norge og noen få kommuner i Trøndelag og Sogn og Fjordane, 25% i andre vanskeligstilte kyst- og dalkommuner og inntil 15% i andre utbyggingsområder, i alt 327 kommuner, av landets 454. Disse kommunene hadde 37% av landets befolkning i 1981. Dette er den samme befolkningsandel som i 1970. Distriktspolitikken kan i 70-årene sies å ha vært vellykket i den forstand at distriktene har opprettholdt sin andel av landets befolkning, mens tilsvarende områder hadde en klar nedgang i befolkningsandelen i 50- og 60-årene.

Det er sjeldent det blir gitt maksimale tilskott. Gjennomsnittstilskottet i 1981 var f.eks. på 16–17 prosent for investeringer i Nord-Norge støttet av

*Innledning om distriktspolitiske virkemidler på NSFs seminar om næringspolitikk februar 1982.

Bjørn Skogstad Aamo er cand.oecon fra 1970. Han var statssekretær i Finansdepartementet fra 1973 til 1979, leder av EFTA's økonomiske avdeling fram til høsten 1981, da han tiltrådte som direktør i Distriktenes utbyggingsfond.

Distriktenes utbyggingsfond. For 15- og 28%-områdene var gjennomsnittstilskottet på 8–9% av investeringene. Tilskottet kan bare gis til konkrete investeringer som gir økt, varig og lønnsom sysselsetting. Det gjelder ikke for utskifting av eksisterende produksjonsmidler, men forutsetter at det skjer en sysselsettingsøking eller en kapasitetsøking som er av betydning for trygging av eksisterende arbeidsplasser.

Ved utmåling av tilskottet legges det stor vekt på sysselsettingseffekten. En investering som gir økt kapasitet og trygger eksisterende arbeidsplasser vil sjelden oppnå mer enn 20% tilskott selv i Nord-Norge. Mens en investering som gir 50 nye kvinnelige arbeidsplasser i Finnmark vil score maksimalt og komme nær opp til 35%. Et foreløpig resultat av en økonometrisk undersøkelse utført ved IØI viser en meget klar samvariasjon mellom investeringstilskott og forventet sysselsettingsvekst. Investeringstilskottet er med andre ord ikke et rent kapitalsubsidieringsvirkemiddel, fordi utmålingen er så pass sterkt knyttet til forventet sysselsettingsvirkning.

For alle de investeringer som DU er med å finansiere, utgjør investeringstilskottet i gjennomsnitt 12–13%. Industrien får vanligvis omlag 60% av tilsagnene. På grunnlag av industristatistikken for 1980 kan en anslå at tilsagn om tilskott på 211 mill. svarte til nær 9% av industriens bruttoinvesteringer på nær 2½ mrd. i virkeområdet. De 327 kommunene i virkeområdet hadde omlag 29% av industrisysselsettingen i 1980.

De samlede kapitalkostnader ligger høyere enn bruttoinvesteringene og kan anslås til 3½–4 mrd. kr. i 1980 for industrien i virkeområdet. (Bearbeidingsverdi til faktorpris nær 14 mrd., 70% arbeidskostnader, 2% avanse og kapitalkostnadene grovt anslått (residualt) til 28%.) I forhold til de samlede kapitalkostnader vil selve investeringstilskottet altså ha en subsidieeffekt på 5–6%.

Den skattemessige behandling av investeringstilskottet gir en viktig tilleggseffekt for den enkelte investor: Investeringstilskottet inntektsbeskattes ikke. Selv om den kapital som skal forrentes og avdras blir redusert med investeringstilskottet, så beholder bedriften totalinvesteringene som avskrivningsgrunnlag. For bedrifter med skattemessig overskudd kan dette høye avskrivningsgrunnlaget være av stor økonomisk verdi.

Det andre tunge kapitalsubsidieelementet er distriktsskatteloven. Det avsettes hver år 1½–2 mrd. etter denne loven. Subsidieelementet kan være litt vanskelig å beregne, fordi skattyterne også kunne hatt andre avsetningsmuligheter. Om en ser bort fra dette og regner med en marginalskatt på 50%, kommer en fram til et subsidieelement på 35–40% eller 5–600 mill. kroner for 1980. Det finnes dårlig statistikk og oversikt over bruken av disse midlene. Om en regner med at halvparten går til industrien, finner en altså omtrent den samme subsidieeffekten som for investeringstilskottet, dvs. 5–6% av industriens kapitalkostnader i distriktene.

Distriktenes utbyggingsfond innvilget i 1981 lån for vel 650 mill. kr. og garantier for 250 mill. kr. Av dette gikk omlag 60% til industrien. Dels er det gunstigere rente- og avdragsvilkår enn det markedet ellers tilbyr og dels en vesentlig større reell risiko som gir seg utslag i at Fondet de siste tre år har hatt årlige tap på omlag 100 mill. kr. Nøyaktige tapsberegninger i prosent av fullførte engasjementer finnes naturlig nok bare for de første årene av Fondets virke. For årene 1960 til 1965 har de endelige tap ligget på 6–7% av engasjementene, mens normale tap i bankvesenet for tilsvarende engasjementer vel kan ligge på 1–2%. Tapsprosentene har antagelig gått noe opp. Som et meget grovt anslag kan en for industrien anslå at lån og garantier med høy risiko og gunstige vilkår ellers impliserer subsidier på vel 100 mill., eller 2–3% av kapitalkostnadene.

Meget grove regnestykker gir altså et samlet bilde der industrien i distriktene gjennom forskjellige distriktspolitiske virkemidler får dekket 13–14% av sine kapitalkostnader gjennom statlige tiltak.

Enkeltprosjekter kan gjennom kombinasjon av investeringstilskott og d/skattemidler oppnå en vesentlig høyere subsidieandel enn dette. Det skjer imidlertid regelmessig en avkorting i tilskottssatsene dersom avsatte midler spiller en vesentlig rolle i finansieringsopplegget. Overfor industriutleiebygg og noen få andre prosjekter der en ut fra spesielle distriktshensyn strekker seg langt, kan imidlertid 50–65% av kapitalkostnadene bli dekket gjennom investeringstilskott og subsidieeffekten av d/skattemidler.

3. Støtte til bruk av arbeidskraft

På arbeidskraftsiden har vi den differensierte arbeidsgiveravgift som ble innført i 1975 og som nå har fire soner. Det betales 8,6% arbeidsgiveravgift i Nord-Troms og Finnmark, 12,6% i resten v 35%-området, og 14,6% i 25%-kommuner samt 27 15%-kommuner. I forhold til normalsatsen på 16,8% i landet for øvrig gir dette en subsidiering av arbeidskraftkostnadene med henholdsvis 7, 3½ og 2%.

$$\left\{\frac{116{,}8 - 108{,}6}{116{,}8} = 7\%\right\}$$

Avgiftstapet for det offentlige ligger på 5–600 mill. kroner, hvorav noe forhåpentligvis kommer igjen som økt skatt på overskudd. Subsidieeffekten blir i så fall redusert noe i forhold til tallene ovenfor.

For enkelte bedrifter kan opplærings- og flyttetilskott som samlet ligger på 40–50 mill. kroner årlig, også ses på som en form for subsidier til arbeidskostnadene, men dette er ganske smått i det store bildet.

Mens distriktsindustriens kapitalkostnader gjennomgående blir subsidiert med 13–14%, så kan det gjennomsnittlige subsidium for arbeidskraften i dis-

triktene altså grovt sett anslås til 3 prosent. I enkelttilfeller kan ubalansen være enda større. Vi er som en ser ganske langt fra det enkle teoretiske utgangspunkt som tilsier at en hovedvekt blir lagt på arbeidskraftsubsidier for å nå sysselsettingsmålene i distriktene. Det er som nevnt likevel noen gode grunner for det virkemiddelsett vi har i dag.

4. Bredere målsetting enn sysselsetting alene

Det er for det første grunn til å understreke at målsettingen for distriktspolitikken er videre enn sysselsettingen alene. I loven om områdeplanleggingen som gjenspeilte mye av tankegangen på 50-tallet het det at en skulle sikre full og rasjonell sysselsetting i de enkelte strøk av landet og øke produktiviteten og levestandarden.

Den gang snakket en ikke om å bevare arbeidsplasser. En erkjente helt klart at store deler av landet var ganske tilbakeliggende og at det var behov for en generell industrialisering. Det var og er tale om et næringsliv som har et lavere kompetansenivå enn det som er utviklet i sentrale strøk. Det er antagelig noe naivt å tro at en slik utviklingsprosess og kompetanseoppbygging i første rekke kan komme i stand gjennom støtte til investeringer i bygninger og maskiner. Det må imidlertid være ganske klart at generelle subsidier til arbeidskraft i enda mindre grad ville være et egnet middel i denne utviklingsprosessen. Det er mer innebygd teknikk og kompetanse som følger med kjøp av maskiner og utstyr enn ved inntak av arbeidskraft alene.

Det må antas å være positive indirekte virkninger som følge av nye etableringer og vesentlige utvidelser i næringssvake strøk, idet en får til et industri- og næringsmiljø som også annen virksomhet har nytte av ikke minst gjennom opplæring av arbeidskraft og utvikling av et bedre servicetilbud. Dette tilsier at en stor del av støtten knyttes selektivt til selve etableringen mer enn generelt til driften. Selve etableringsplanen må antas å være ganske vanskelig i strøk med svakt utviklet næringsmiljø. En må derfor være innstilt på en relativt sterk støtte for å kunne dra nye prosjekter i gang i et tilstrekkelig antall, når det skal tas hensyn til at noen vil måtte mislykkes.

Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om denne etableringsstøtten så sterkt som i dag bør knyttes til kapitalutgiftene. Distriktenes utbyggingsfond har derfor for en tid siden reist spørsmålet om et «oppstartingstilskott» som supplement til investeringstilskottet. Svenske erfaringer tilsier at etableringsstøtte heller ikke for sterkt bør knyttes til antall arbeidsplasser som skapes, selv om det bør telle med. Det er fare for at bedriftene da i for stor grad tilpasser seg regelverk og støttemuligheter, og for lite tenker på hva som gir lønnsom virksomhet på sikt.

Med den generelle usikkerhet som knytter seg til arbeidsintensiv industris framtidsmuligheter i Norge, kan det være grunn til skepsis mot å gjøre næringslivet i de deler av landet som er mest sårbart i tilfelle omstillinger, mer arbeidsintensivt enn for landet som helhet. Omstillinger er lettere å bære innen større arbeidsmarkedsregioner enn innenfor små. Omstillingsbehov kan imidlertid i høy grad også gjøre seg gjeldende i kapitalintensiv virksomhet, jfr. DNN i Tyssedal og A/S Syd-Varanger slik at dette momentet ikke kan tillegges avgjørende vekt.

Ønsket om regional inntektsutjamning som alltid har vært en del av distriktspolitikken kan tilsi satsing på kapitalsubsidier fordi kapitalintensiv virksomhet erfaringsmessig kan tilby et høyere lønnsnivå enn arbeidsintensiv virksomhet. En senking av arbeidsgiveravgiften kan gjennom overveltingseffekter og forhandlingsspill også bidra til å få opp lønningene i distriktene, men effekten på sysselsettingen blir i så fall tilsvarende mindre.

5. Begrensede substitusjonsmuligheter i praksis

Den andre modifikasjon knytter seg til graden av substitusjon mellom arbeid og kapital. Med maskiner og redskaper som utvikles internasjonalt, og med produkter som skal selges i konkurranse hjemme og ute er antakelig teknikkvalget i praksis forholdsvis begrenset. De omfattende undersøkelser av markedsandelsutviklingen for 112 industribransjer i Sverige som følge av regionalpolitisk støtte i hovedsak til kapital, kunne ikke påvise noen teknikkeffekt av betydning. Man fant heller ikke noen såkalte relativ spesialiseringseffekt, dvs. at kapitalintensive bransjer hadde vokst mer i områder med kapitalsubsidier sammenholdt med utviklingen i Sverige som helhet. (Ekspertgruppen for regional utredningsvirksomhet ERU, SOU 1978:47.)

Dersom det er lite substitusjon mellom arbeid og kapital, er det av mindre betydning hvilken av faktorene som støttes, og rene praktiske hensyn bør da tillegges vekt.

De svenske forskerne Carl Fredriksson og Leif Lindmark som over en ti-årsperiode har utført grundige studier av enkeltbedrifters tilpasning til virkemidlene har heller ikke funnet påviselige teknikkeffekter. I «Företagen og regionalpolitikken» (Bilag I NordREFO 1978:2) konkluderer de med at diskusjonen om støtte til kapital eller arbeidskraft er meningsløs, og at det viktigste er en enkel og oversiktlig støtte tilpasset bedriftenes beslutningssystem. De advarer mot at kortsiktige sysselsettingseffekter tillegges stor vekt i støtteutformingen, og anbefaler et system med støtte til «anleggskapital» og «rørelsekapital».

I en annen sammenheng (samtale Stockholm feb. 1982) har imidlertid Fredriksson påpekt at gunstige støtteordninger for investeringer iblant bidrar til at bedriftene søker å investere seg ut av vanskeligheter nærmest for å få penger mellom hendene, og at det ofte kan være en tendens til overinvestering slik at kapasiteten for maskiner og bygninger er større enn

den produksjonen man nøkternt sett kan selge. Slike tendenser kan også observeres på enkelte områder i Norge.

6. Nye svenske utredninger

En fersk utredning utført av professor Ingemar Ståhl for det svenske Industridepartementet (Ds 1981:21) om «Differentierade arbeidsgiveravgifter som regionalpolitisk medel» har ikke noe nytt å tilføre empirisk, men bygger på den samme teori som norske sosialøkonomer: at ensidige kapitalsubsidier kan medføre overinvesteringer og en mer kapitalintensiv produksjon enn nødvendig. Han foreslår vesentlig redusert arbeidsgiveravgift i Norbotten ut fra den observasjon at gruvedrift og stålverk med mye statsstøtte har gitt et så høyt lønnsnivå at det gjør etablering og utvikling av annen næringsvirksomhet vanskelig, og derfor har bidratt til den høyeste arbeidsledighet i Sverige. Fordi lønnsstrukturen er meget stiv på kort sikt, må dette kompenseres ved lavere arbeidsgiveravgift.

Tankegangen representerer antakelig en grov forenkling av de problemer ensidige industristeder står overfor, men må likevel være av interesse for det utvalg som vurderer disse spørsmål i Norge. Det kan være grunn til å understreke at de distriktspolitiske kapitalsubsidier ofte kan synes små i forhold til de kapitalsubsidier som ytes gjennom industripolitikken. (Kraftkrevende industri får normalt ikke støtte med distriktspolitiske virkemidler.)

Ståhls utredning inneholder for øvrig interessante anslag på lønnselastiteter laget av det Svenske Industriverk. Dersom lønnskostnadene i industrien reduseres med 1 prosent har en funnet at etterspurt lønns- eller arbeidskvantum vil øke med 0,4 prosent. Det er gjort anslag for hva reduserte arbeidsgiveravgifter kan bety for sysselsettingen på denne bakgrunn. For 1 mrd. kr. i reduserte arbeidsgiveravgifter regner en, inkludert indirekte virkninger, med 7 000 flere arbeidsplasser. Statens utgifter for øvrig reduseres samtidig på kort sikt med 240 mill. kr., slik at nettoutgiftene, årlig, blir på 100 000 kr. pr. netto økt sysselsatt. Det svenske finansdepartement fant prisen vel høy, og Regjeringen har i en nylig framlagt proposisjon (1981/82:113) begrenset seg til en 10 pst. senkning av arbeidsgiveravgiften i de 4 nordligste kommuner og ikke et helt län. Kostnadene for dette beregnes til 80 mill. kr.

7. Manglende kapitalmobilitet

Mens høy arbeidskraftmobilitet har klare sosiale ulemper, er det liten grunn til å akseptere den tradisjonsbundethet som ofte har preget kapitalplasseringer og investeringer. Det har vært en klar tendens til investering i egne bedrifter, som oftest med sentral beliggenhet, selv om avkastningen i andre områder, f.eks. i distriktene, iblant kunne vært større. Det har vært og er markedsimperfeksjoner, særlig for risikovillig kapital, som det må være legitimt å motvirke både gjennom ulike former for tiltaksarbeid og gjennom kapitalstøtte for å stimulere investeringer i områder som eksisterende næringsliv har mindre kjennskap til.

Fortsatt er bankvesenet svakere utbygget i distriktene enn i sentrale strøk, selv om det har skjedd mye på dette felt de siste 10–15 år. Til sist er det grunn til å framheve at et privat bankvesen alltid må være sikkerhetsorientert. I tettsteder og sentrale områder vil bygg i tilfelle konkurs alltid ha en gjenkjøpsverdi. Den ekstra risiko som ligger i at enkelte steder kan bli så sterkt svekket befolknings- og næringsmessig at panteverdien for næringsbygg blir svært lav, kan sannsynligvis bare en statlig institusjon bære.

7. Avsluttende merknader

Personlig mener jeg fortsatt at det er risiko for at vårt nåværende system av distriktspolitiske virkemidler kan medføre at det foretas investeringer som har utilstrekkelig markedsmessig grunnlag, eller som bygger på mer kapitalintensiv produksjon enn strengt tatt nødvendig.

Det er etter min mening ikke behov for drastiske endringer. Det kan være grunn til å stramme inn på distriktsskatteloven der kravet til rimelig realavkastning ofte kommer helt i bakgrunnen i forhold til skattefordeler som gir meget høy avkastning på anvendt finanskapital. Provenyet kan nyttes til å gå videre med reduksjoner i arbeidsgiveravgiften bl.a. på en del ensidige industristeder. Fordi distriktspolitikken i stor grad fortsatt må dreie seg om kompetanseoppbygging i næringslivet i distriktene bør en styrke virkemidler som er hensiktsmessige i en slik utviklingsprosess. Det bør legges opp til en bevisst «utviklingsfinansiering» med støtte til oppstarting, produktutvikling, markedsføring og lederopplæring. Bare på denne måte kan en gjøre næringslivet i distriktene istand til å møte de omstillinger, og den fortsatte utbygging av næringslivet lokalt som vil være nødvendige om vi skal kunne kombinere full sysselsetting med opprettholdelse av hovedtrekkene av det nåværende bosettingsmønster.

Portrett: Professor Michael Hoel:

– Vår oljekapital bør overføres til mindre risikofylte kapitalformer

INTERVJUER:
BJØRN H. TRETVOLL

Den betydelige usikkerhet som knytter seg til oljevirksomheten, særlig sett i et 20–30 års perspektiv, burde tilsi at vi i løpet av resten av dette århundret satset på å overføre en del av vår oljekapital til mindre risikofylte kapitalformer. Dette kan skje ved at man satser på en forholdsvis høy produksjon og investerer en god del av inntektene i utlandet. Det er ikke tilrådelig å legge opp til balanse eller endog underskudd, i utenriksøkonomien selv med en forholdsvis høy oljepris. Med en så stor del av vår eksport fra oljesektoren burde vi legge opp til et visst overskudd slik at vi har noe å gå på. Det er professor Michael Hoel ved Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo, som fremholder dette i et intervju med Sosialøkonomen.

Hoel har med få avbrekk arbeidet ved Sosialøkonomisk institutt siden han tok eksamen i 1972. Han ble utnevnt til professor i sosialøkonomi i fjor.

Michael Hoel tok sosialøkonomisk embetseksamen ved Universitetet i Oslo i 1972. Han var vitenskapelig assistent ved Sosialøkonomisk institutt under studietiden og har siden, med en del kortere avbrudd, arbeidet ved Instituttet i forskjellige stillinger. Han ble i 1981 utnevnt til professor i sosialøkonomi. Avbruddene har bestått av et studieopphold ved Massachusetts Institute of Technology (MIT) i 1976–77, et engasjement i Finansdepartementets planleggingsavdeling i 1978 og et studieopphold ved University of California i San Diego i 1982.

– Instituttet er en meget trivelig arbeidsplass, men det er ikke til å unngå at det blir en del problemer med de stramme budsjettrammer vi nå må arbeide under. Uten nye stillinger blir rekrutteringen vanskelig, og vi får en skjev aldersfordeling blant de ansatte. Undervisningstilbudet blir ikke så bra som ønskelig. Det er særlig nye emner som blir skadelidende i denne situasjonen, f.eks. undervisning i tilknytning til olje- og energiøkonomi, som det ville vært naturlig å satse mer på, mener Hoel som også sterkt beklager de lave bevilgninger til gjesteforelesninger o.l. som svekker mulighetene til å få impulser utenfra.

Dette har han selv skaffet seg gjennom to opphold ved amerikanske universiteter, det siste i første halvår i år ved University of California i San Diego.

– Noe av det jeg savner mest her, sammenlignet med forholdene i USA, er de langt større valgmuligheter studentene vanligvis har ved amerikanske universiteter. Vi kunne fått bedre motiverte studenter og bedre undervisning med en noe større valgfrihet og med eksamen sterkere knyttet til den undervisning som har vært i de ulike emner, tror han.

Hoel ser det som positivt at man nå har fått et grunnfag i økonomi ved instituttet. Han håper at dette grunnfaget skal vise seg så interessant at mange av de som begynner med dette, velger å fortsette frem til full embetseksamen. Dessuten vil den nåværende ordning gjøre det lettere for studenter med grunnfag fra andre læresteder å flytte over til Universitetet i Oslo.

– Hva synes du om planene for en siviløkonomutdanning ved Universitetet i Oslo?

– Jeg er enig i den uttalelsen som er kommet fra Instituttet om dette. Universitetet har tilbud i en rekke fag som er relevante for studenter som ønsker jobb i den private sektor. Hvis myndighetene kunne spe på med noe, f.eks. ved at det ble mulig å tilby undervisning i bedriftsøkonomi ved Sosialøkonomisk institutt som ledd i en siviløkonom-utdannelse, kunne man totalt sett få en meget bra utnyttelse av de ressurser som finnes på Universitetet. Betydelige deler av Universitetets utdanningskapasitet har vært rettet mot å utdanne lærere til de videregående skoler der det kanskje ikke vil være så store behov i de nærmeste årene. Denne kapasiteten burde kunne utnyttes bedre og ville samtidig kunne gi næringslivet kandidater med fagkombinasjoner som man ikke får andre steder, f.eks. når det gjelder språk. Et styrket tilbud i bedriftsøkonomi ville også være til nytte for den utdanning av sivilingeniører som alt er i gang ved Universitetet.

– Det vokser etter hvert frem en del nye økonomiske forskningsmiljøer her i landet. Hvordan er kontakten med disse?

– Det er lite institusjonalisert kontakt, men den personlige kontakt er god, særlig med mer etablerte miljøer som Norges Handelshøyskole og Statistisk Sentralbyrå.

– Jeg er skeptisk til en for sterk spredning av forskningsressursene, f.eks. til alle distriktshøyskolene. Det er en viss terskel man må komme over for å få en seriøs forskningsvirksomhet igang. Noen av distriktshøyskolene er muligens kommet over denne terskel, men å satse på å utvikle enhver slik skole til forskningsinstitusjoner tror jeg vil bety en sløsing med de ressurser som tildeles denne sektoren.

Blant de temaer Hoel har arbeidet med er teorier for markedet for ikke-fornybare naturressurser, f.eks. olje og gass. Dette er teorier som har relevans for utforming av numeriske modeller for prisprognoser, uten at Hoel selv har utnyttet teoriene i denne sammenheng.

– De fleste modeller peker i retning av en stigende realpris for olje frem til århundreskiftet, men med muligheter for variasjoner på kort sikt rundt denne trend. Også modeller som forutsetter at OPEC bryter sammen, gir et slikt resultat etter at man først får en periode med prisfall. Dette har sammenheng med at det er vanskelig å finne alternativer til oljen som kan konkurrere i pris. Hvis det er en gjengs oppfatning hos produsentene at man et stykke inn i fremtiden vil få en oljepris som tilsvarer prisen på alternativ energi, er det trolig at man vil begrense produksjonen dersom man får et kortsiktig prisfall.

– Det er imidlertid viktig å få fram den betydelige usikkerhet som knytter seg til oljesektoren både på helt kort og på forholdsvis lang sikt. Vi kan ikke utelukke at man i løpet av de neste 20–30 år får et gjennombrudd som kan gi olje-substitutter til priser som gjør reservene i Nordsjøen verdiløse. I tiden fram mot århundreskiftet bør vi derfor stelle oss slik at vi har muligheter for å tåle dramatiske endringer.

– Produksjonen bør altså øke ganske raskt?

– Vurderinger av usikkerheten skulle tilsi at man produserer mye i løpet av de nærmeste 20–30 år og at en betydelig del av inntektene plasseres i andre former enn som oljekapital. Det er naturligvis også andre faktorer som spiller inn, men jeg vil advare mot at man legger opp til en politikk nå, basert på en fortsatt høy oljepris, som ikke gir mer enn omtrent balanse i utenriksøkonomien. Med en så stor del av våre eksportinntekter fra en så risikofylt sektor som oljebransjen, burde vi sikre oss «noe å gå på» ved at det ble lagt opp til et overskudd på driftsbalansen som så kunne benyttes til å nedbetale gjeld eller til investeringer ute.

– En annen viktig side ved oljesektoren er at man må treffe beslutninger på lang sikt. Vårt produksjonstempo frem til 1990 er det meget små muligheter til å endre nå. Men samtidig bør man forholdsvis raskt treffe avgjørelser om hvordan utviklingen bør være fram mot århundreskiftet. I denne forbindelse ser jeg det arbeidet som nå er i gang med å utrede virkningene av ulike produksjonsstrategier som meget viktig for det kan være meget store beløp det er snakk om i denne sektoren. Likevel vil det være slik at man ikke kan vente med beslutningene til alle utredninger er perfekte med den lange periode man vanligvis har fra et ønske om øket produksjon gir seg utslag i praksis, påpeker Hoel.

– Gassens andel av den norske petroleumsproduksjonen ser ut til å øke. Hvordan er utsiktene for dette markedet?

– Det har vært gjort forholdvis lite på dette området. Jeg vil imidlertid advare mot den oppfatning at gassprisene på lengre sikt alltid vil følge oljeprisene. Dette skyldes at i transportsektoren som er en betydelig forbruker av energi, vil olje fortsatt være mer attraktiv enn gass. Ved århundreskiftet vil transportsektorens andel av oljeforbruket ha steget. Gassen vil i stor grad måtte konkurrere med andre energikilder som kull og de tyngre oljetypene som brukes i elektrisitetsproduksjon og i industrien samt med kjernekraft. Det vil være den endelige forbruker som ved sitt valg mellom gass og andre energiformer, f.eks. elektrisk strøm, vil sette det fremtidige «tak» for gassprisen. Disse forhold bør man absolutt ta hensyn til ved valg av utbyggingsstrategi og ved avveiningen av gass- eller oljeproduksjon, mener Hoel.

– Hvilke råd kan en sosialøkonom gi myndighetene for å komme ut av våre aktuelle økonomiske problemer?

– Økonomene møter ofte krav om at vi bør mene noe. Faget gir grunnlag for en viss systematisering av problemene og kan bidra til å påpeke inkonsistens i de mål politikerne trekker opp. Men den endelige avveining av ulike handlingsalternativer er ikke nødvendigvis noe resultat av faglig innsikt. Sosialøkono-

mien alene leder oss et godt stykke på veien, men ikke helt fram.

– Likevel er det mange sider ved den aktuelle debatt man kan kommentere. Jeg har arbeidet en del med makroøkonomisk teori for åpne økonomier, og på grunnlag av dette ser det ut til å være en klar virkning av en ekspansiv finanspolitikk at sysselsettingen i de skjermede sektorer vil øke, mens sysselsettingen i de konkurranseutsatte sektorer vil reduseres. Men uten å kjenne mer detaljert til sammensetningen av arbeidsledigheten, er det vanskelig å si om man bør satse på en mer ekspansiv finanspolitikk for å redusere arbeidsledigheten. Hvis de ledige ikke kan skaffes arbeide ved en ekspansjon i de skjermede sektorer, er en ekspansiv finanspolitikk ikke så velegnet.

– Dersom vi vil opprettholde sysselsettingen i de konkurranseutsatte sektorer, burde man heller redusert arbeidsgiveravgiften og holdt uendrede realskatter for personer. Det er usikkert hvor stor virkning reduserte personskatter vil få ved lønnsoppgjøret, og profilen av de foreslåtte lettelsene er ikke nødvendigvis den samme som det arbeidstakerorganisasjonene ville ha ønsket. Lavere arbeidsgiveravgift vil gi sikrere virkninger, men det er en viss fare for at det kan slå ut i høyere lønnsglidning.

– Hvordan bedømmer du de internasjonale utsiktene?

– Noen hevder at problemene skyldes manglende etterspørsel, mens andre mener at det først og fremst er dårlig lønnsomhet som er årsaken og at en løsning av ledighetsproblemene derfor krever redusert reallønn. Det er vanskelig å ta parti i denne debatten, men det synes som om man i enkelte land bevisst har holdt en lav etterspørsel for å dempe inflasjonen.

I disse landene vil man kunne få øket sysselsettingen om etterspørselen stiger, men man vil neppe i løpet av kort tid kunne komme tilbake til det sysselsettingsnivå man hadde før krisen. Men dersom de store OECD-landene kunne enes om en fornuftig politikk og ikke tok altfor stort hensyn til inflasjonen, ville vi kunne få ledigheten en god del ned, mener Hoel. Han tilføyer imidlertid at med de sittende regjeringer i Storbritania, USA og Vest-Tyskland er det tvilsomt om dette vil skje ettersom full sysselsetting ikke ser ut til å være høyt prioritert i disse landene.

– Men inflasjonen er nå kommet så langt ned i viktige land at man neppe vil satse sterkt på å få denne ytterligere ned. Man kan derfor håpe at det blir en viss produksjonsvekst om rentene går ned og at investeringene vil øke og gi større produktivitetsvekst. Det skulle med en slik utvikling være mulig å unngå en ytterligere oppgang i ledigheten.

– Med den ledigheten man nå opplever er proteksjonisme og selektive støttetiltak lett å ty til for å opprettholde sysselsettingen på kort sikt. Har du noen synspunkter på dette?

– En ting som forundrer meg i den norske debatten om dette er at man uten videre begrunner krav om støtte med at man må oppveie støtte som utenlandske konkurrenter får slik at det blir like konkurransevilkår. Egentlig så er det irrelevant hva som er årsaken til at noen kan tilby lavere priser enn det vi kan. Alle land gjør sine dumheter i økonomisk politikk, og hvis vi skulle etterligne summen av de dumheter som alle andre land gjør gjennom sin støttepolitikk, ville det gå ille med oss.

– Hvis man skal vurdere støttetiltak til bransjer her i landet bør man ta med i betraktningen om tilsvarende tiltak hos konkurrenter er av kortvarig eller mer permanent karakter. Det viser seg ofte at direkte støtte fra myndighetene, skjult eller åpen, kan være meget vanskelig å avvikle og derfor har en tendens til å bli av permanent karakter. Vi bør holde oss unna sektorer som får stor statsstøtte i andre land og heller satse på andre bransjer som ikke får slik støtte. Det kan i noen situasjoner være fornuftig å støtte norske bedrifter som har problemer fordi konkurrenter har et teknisk forsprang fordi dette vil man kunne ta igjen. Lave lønninger hos konkurrentene ute kan også vise seg å være et forbigående fenomen.

– Slike uttalelser vil, på bakgrunn av Jern og Metalls krav om øket verftsstøtte, bidra til å styrke fagforeningspåstander om at alle sosialøkonomer ser ut til å være enige med Norsk Arbeidsgiverforening?

– Dette er utsagn som ofte kommer i forbindelse med lønnsoppgjør når økonomer påpeker at det er sammenheng mellom lønn og sysselsetting. Andre har også hevdet at sosialøkonomene har for stor makt her i landet. Dette tror jeg også i stor grad har sammenheng med at økonomene ofte påpeker sammenhenger som kan være ubehagelige. Når nye forslag fremmes, blir det ofte økonomer som må trekke fram mer ubehagelige sider som f.eks. kostnader ved nye tiltak, og/eller komme med motforestillinger. Dette skaper lett det inntrykk at man har å gjøre med en konservativ gruppe. Økonomene kan ikke bedre enn andre si hva som er rett og galt eller hva som bør prioriteres, men de avgjørelser som fattes bør bygge på så god informasjon som mulig.

– Det som burde gi grunn til bekymring nå er at de mange omfattende mål som nå trekkes opp for samfunnsutviklingen ikke vil kunne realiseres uten en merkbar langsiktig bedring i produktivitetsutviklingen. Det vil f.eks. neppe være mulig å komme ned til seks timers arbeidsdag i dette århundret dersom man samtidig skal opprettholde et uendret privat forbruk. Det vil nok ikke bli noen seks timers dag dersom inntektene skal reduseres tilsvarende den produksjonsnedgang et slikt tiltak vil medføre, sier Hoel.

Fortsettelse side 17.

DEBATT

Kardinalistisk demonbesettelse

AV
OLE HAGEN

I en anmeldelse ved Bengt-Arne Wickstrøm, Sosialøkonomen nr. 8, 1982, blir Arild Sæthers «Mikroøkonomisk Analyse» nærmest satt på indeks:

> «Mitt alvorlegaste motlegg er mot framstillingi av konsumentteorien. Sæther legger her stor vekt på kardinal nytteteori. Han drøftar omgrep som nytteakselerasjonar, avtakande grensenytte og komplementaritet og alternativitet i nytta (avhengig av teiknet på dei kryssderiverte av nyttefunksjonen); omgrep som ikkje i det heile er operasjonelle og difor, i alle høve i ei elementær lærebok, heilt uinteressante og åleine eigna til å forvirre lesaren».

Selv er jeg ikke uten videre i stand til å se sannheten i dette. Jeg finner det enkelt å fatte at vann og tørt brød er komplementære goder i den forstand at deres kryssderiverte er positiv. Derimot finner jeg det forvirrende at de er «alternative i behovet» hvis de kjøpes for penger av en konsument som ellers ikke får vått eller tørt.

Likeledes synes det meg innlysende at alkohol og antabus har negativ kryssderivert, og besynderlig at en skal måtte operere med determinanter for å vise at de er «alternative i behovet».

Nå er kanskje jeg et håpløst tilfelle. For ca. 10 år siden ble det antydet at jeg kunne bli stående som den siste kardinalist som fikk et arbeide trykt. Akk, så vel var det ikke. Foruten Sæther har vi Preben Munthe, som i sin «Markedsøkonomi» er enda mer kardinalistisk.

Det er derfor forståelig at Wickstrøm anbefaler «dei mange framifrå standardlærebøker som ligg føre på disse språki». (Engelsk, tysk, fransk.)

Men selv dette er for megen toleranse. Hva skriver ikke ordinalisten Edwin Mansfield:«Microeconomics. Theory and Applications»:

> «4. The Law of Diminishing Marginal Utility.
> It seems reasonable to believe that, as a person consumes more and more of a particular commodity, there is, beyond some point, a decline in the extra satisfaction derived from the last unit of the commodity consumed . . . »

Jeg tror at enhver ordinalist har en kardinalistisk demon i kroppen som blander urene tanker inn i hans preferanseteori. Et sjokkerende eksempel leverer Wickstrøm selv:

> «I ei samla vurdering til slutt kjem eg til at dei ymse motleggi mine er so alvorlege at dei neppe veg opp den språklige føremonen».

Nytten av Sæthers bok uten bl.a. kardinalisme minus nytten av boka som den er, er altså veiet og synes tyngre enn vekten av nytten av boka som den er minus nytten av samme bok på fremmed språk.

Muligheten for en slik sammenligning mellom nytteintervaller er det klassiske kriterium på kardinalitet.

Etter å ha foretatt sin kardinale avveining, skulle Wickstrøm ha oversatt til noe slikt:

> «I ei samla vurdering kjem eg til at eg ville preferere ei verd utan Sæthers bok for ei verd med henne.»

Men her tok altså demonen over.

Jeg kunne nevne et enda mer sjokkerende tilfelle. Og det tragikomiske er at om en med tilstrekkelig bruk av latterliggjørelse, mistenkeliggjørelse og yrkesforbud fikk satt munnkurv på alle bevisste kardinalister, så ville demonene tale gjennom de besatte ordinalister.

Kan det tenkes at ordinalistenes arrieregardekamp er heroisk, men håpløs.

Seminar om boligbygging

Nordisk Tidsskrift för Politisk Ekonomi arrangerer seminar om boligbygging 4. og 5. desember på Ekebergrestauranten i Oslo. Tittel på seminaret er: *«Fra sosial boligbygging og utjevning til fordelingsmessig kaos?»*. Foredragsholderne kommer fra Norge, Sverige og Danmark. Interesserte kan henvende seg til Kjell Roland eller Morten Jensen, tlf. (02) 41 38 20.

BOKANMELDELSER

PREBEN MUNTHE:

Markedsøkonomi
3. reviderte utgave,
Universitetsforlaget 1982
ISBN 82-00-02 455-5
367 sider.

I markedsøkonomien studerer en ressursallokering i markeder der det rår ulike typer av imperfeksjoner og offentlige reguleringer. Preben Munthes «Markedsøkonomi», som nå foreligger i sin tredje utgave, er en elementær innføring i disse problemstillinger, vel først og fremst med sikte på undervisning på grunnfagsnivå. Bokens mange praktiske eksempler, der ikke minst landbrukspolitikken synes å være en nesten uuttømmelig kilde, gjør den imidlertid relevant også for studenter på videregående nivå. Tredje utgaven adskiller seg fra de foregående ved at en rekke nye avsnitt er føyet til og noen andre er skrevet om. Nedenfor skal jeg omtale de vesentligste endringer i tur og orden. I tillegg er det verdt å nevne at typografien er blitt forbedret i denne utgaven, ikke minst ved at det nå er nøkkelord i margen.

I Kap. II om Produksjon, er tilføyet et avsnitt om Produksjons- og Lagerøkonomi. Her vises at høyere rentesats fører til at bedriften produserer i kortere serier da lagerkostnadene går opp. Dette fenomenet har en kunnet iaktta i norsk økonomi i slutten av 70-årene. Når det gjelder det siste avsnittet i Kap. II, om Produktfunksjonen, ville det kanskje være mer naturlig å plassere dette *før* diskusjonen om kostnadsfunksjonen.

Kap. III, Bedriftens Tilbud, er stort sett uendret.

I Kap. IV presenteres etterspørselen og dens sammenheng med behovsstrukturen. Den sondring mellom nytteteori og valghandlingsteori som gjennomføres i kapitlet synes å føre til «dobbeltdekning» av deler av etterspørselens begreper. Eksempelvis defineres på side 74 begrepet *budsjettbetingelse* for så å bli definert på nytt under betegnelsen *budsjettlinje* på side 96. Tilsvarende gjelder at begrepene normale og mindreverdige varer defineres to ganger (side 83 og side 99). Kapitlet ville bli pedagogisk klarere og dessuten kortere om det ble tatt utgangspunkt i valghandlingsteorien fremstilt ved en nyttefunksjon, altså i en ordinal nyttefunksjon.

Begrepene komplementære og alternative varer defineres i brutto forstand som egenskaper ved den ukompenserte etterspørselsfunksjon. Det har nok pedagogiske fordeler å se på denne istedenfor på den kompenserte etterspørselsfunksjon, men fremgangsmåten har sin pris: Fraværet av symmetri betyr at vare 1 kan være komplementær til vare 2 samtidig med at vare 2 er alternativ til vare 1. Symmetriegenskapen taler for å bruke den kompenserte etterspørselsfunksjonen i definisjonen av alternative og komplementære varer.

Et nytt avsnitt om indekstall viser på en enkel og oversiktlig måte problemene med over- og underkompensasjon uten å være for detaljert.

Det er føyet til et nytt avsnitt, Tilbud av Arbeid, der den bakoverbøyde arbeidstilbudskurve relateres til inntektseffekten. Denne kurven har interesse ikke minst i forbindelse med den aktuelle diskusjon om den såkalte dynamiske skattepolitikk.

I boken er det først og fremst lagt vekt på partiell analyse, men det siste, og nye, avsnitt av Kap. IV, Etterspørsel etter en Produksjonsfaktor, representerer et tilløp til generell fremfor partiell likevektsanalyse. Avsnittet er derfor en nyttig utvidelse da det representerer synspunkter som ellers ikke behandles noe videre i boken. Da avsnittet vesentligst handler om bedriftens tilbudsfunksjon, er jeg i tvil om Kap. IV er det helt rette kapitlet å plassere dette avsnittet i.

Kap. V, Fullkommen Konkurranse, er utvidet med noen avsnitt, som tar opp meget relevante emner som f.eks. prisdannelse og pristilpassing. Vi presenteres for Walras' tatônnement prosess for én vare. Analysen blir selvsagt spesiell og konklusjonen om stabilitet er opplagt når det kun inngår én vare, men likevel formår disse avsnitt utvilsomt å bibringe studentene en vesentlig innsikt i problemstillingen og det på et abstraksjonsnivå som det er lykkes å holde høyt uten å gjøre fremstillingsformen mer komplisert enn den er i boken for øvrig. Det er også føyet til et avsnitt om Edderkoppspinnet, hvilket synes velvalgt ikke minst som illustrasjon av at formell analyse ikke alltid bare er verdensfjern modelleksersis. I det siste avsnittet om markeder med etterspørselssammenheng oppheves antagelsen om egenprisen som alene avgjørende for etterspørselen etter varen. Relevansen av «etterspørselssammenheng» er illustrert med et klart smør-margarin eksempel.

Et nytt avsnitt i Kap. VI, Monopol, understreker at monopol ikke er identisk med enesalg; tilstedeværelsen av *outsidere* betyr at etterspørselskurven må korrigeres. I forbindelse med Kap. VII, Prisdiskriminering, er føyet til et avsnitt, Prisdiskriminering og Avregning i Melkesentralen. Norske melkeprodusenter kan gjennom Melkesentralen selge melken sin enten på hjemmemarkedet, der etterspørselen avtar med prisen, eller på eksportmarkedet, der en kan selge til en gitt, lav pris. Det avregningssystemet som bruktes inntil midten av 70-årene, «avreg-

ningspris lik gjennomsnittspris», vises å føre til en større produksjon enn under systemet «avregningspris lik marginalpris». Figurene VII.4 og 5 er eksempler på bokens velvalgte bruk av diagrammer. Tilbudskurven i disse figurene avspeiler en antagelse om fallende skalautbytte hos melkeprodusentene. Avsnittet viser hvilke vansker som er forbundet med å finne et avregningssystem som både motvirker tendensen til for stor produksjon og samtidig fordeler inntektene rettferdig mellom produsentene. En mulig løsning på problemet er et kvotesystem, som ventes innført 1. januar 1983, men et slikt system har også sine ulemper, særlig på litt lengre sikt.

Kap. VIII, Ufullkommen Konkurranse, har et nytt avsnitt om etableringsforhold. Avsnittet gir en god oversikt over de etableringshindringer som nye bedrifter kan møte i et marked. Den tekniske utvikling kan riktignok redusere bestående etableringshindringer, men kan samtidig skape nye.

Den siste større endring i boken er et nytt avsnitt, Markedsinngrep og Markedspress, i Kap. IX, Inngrep i Prisdannelsen. Dette kapitlet inneholder en del stoff til ettertanke for dem som skal ta stilling til og administrere ulike reguleringer av markedet. I fremstillingen, som rører ved noen kontroversielle problemstillinger, kan man ane, at Munthe ser med større sympati på pristilpassing enn på reguleringer. Men fremstillingen er avbalansert og Munthe forfaller aldri til lettvinte merknader om «loven om tilbud og etterspørsel».

Den viktigste prinsipielle begrensning i bokens innhold er etter mitt syn at begrepene Paretooptimalitet og Walras likevektssystemet ikke omtales. Det forekomme ganske visst skjulte optimalitetsbetraktninger, f.eks. i Kap. VI, Monopol, side 173, men boken kan ikke alene danne grunnlag for undervisning i velferdsøkonomi. Likeledes finnes det ingen diskusjon av partiell kontra generell likevektsanalyse: I hvor høy grad gjør en feil med partielle resonnementer? Disse begrensninger er imidlertid først og fremst av betydning for den som har tenkt å bruke boken som et ledd i videregående undervisning. For undervisning på grunnfagsnivå vil neppe ovennevnte begrensninger være særlig merkbare. I tillegg er det selvsagt poengløst å foreslå utvidelse av en lærebok uten samtidig å ta stilling til hvilke avsnitt det skulle være til fortrengsel for. Bortsett fra noen sider i Kap. IV, jfr. ovenfor, er det vanskelig å peke på noen avsnitt som med fordel kunne utelates. Bokens avgjørende styrke er nettopp, at den ved å kombinere teori med eksempler fra virkeligheten setter studentene i stand til selv å foreta enkle resonnementer og analyser. Annen utgave av boken ble her i Sosialøkonomen omtalt som en ypperlig lærebok som aldri taper virkeligheten av syne. Endringene i tredje utgave kan kun forsterke dette inntrykket; boken fremstår som en pedagogisk helhetlig fremstilling av elementær markedsøkonomi.

Lars Thorlund-Petersen

LARS MJØS, JON ERIK SØRLIE OG ARNE ØSTHUS:

Fem små mekaniske verksteder – En skildring av småforetakenes hverdag.

En publikasjon fra Industriøkonomisk Institutt, utgitt av Universitetsforlaget, 153 sider.
Pris kr. 67,–, hft.

Dette er ei bok som er annleis enn det vi vanlegvis møter. Det er inga lærebok. Boka har ikkje som føremål å gi svar eller patentløysingar på dei spørsmål og problem småbedriftsleiarar står overfor. For småbedriftsleiaren sjølv er det sikkert kjent stoff boka inneheld.

For alle andre som har med småbedrifter eller industripolitikk å gjere, vil boka vere ei verdfull kjelde til forståing av småbedriftenes situasjon i dag. Politikar, byråkratar og konsulentar både på lokalt og sentralt hold bør ta seg tid til å lese denne boka. Sjølv om boka ikkje kan klassifiserast som lærebok vil eg likevel foreslå den som tilrådd lesnad for studentar.

Boka inneheld fem ulike kvardagsskildringar frå like mange bedrifter. Dette gjer at boka fengjer og er både interessant og lett å lese. Kvar av dei fem historiene kan lesast uavhengig av dei andre.

Boka er eit resultat av undersøkjingar som Industriøkonomisk Institutt gjorde i perioden 1978–1980. Oppgåva deira var å svare på *når, kvar og korleis* småforetaksleiarar søkjer informasjon. Bedriftene har mellom 5 og 15 tilsette. Alle fem er mekaniske verkstader. Tre av dei ligg i landkommunen Vågen med 9 000 innbyggjarar. Jordbruk og industri er dei dominerande næringane i kommunen. Dei to siste bedriftene ligg i bydelen Viken i byen. Denne bydelen har 20 000 innbyggjarar, men er ikkje noko typisk industriområde. Viken er ein gammal bydel utan tungindustri eller drabantbymiljø.

Bedrift 1, *Knuts Mekaniske.* Dette er historia om ei ny bedrift under ustabile forhold. Trass i rimeleg verkstedbygg på heimegarden, går det alt frå starten av annleis enn Knut hadde tenkt. Marknaden skifter. Det blir problem med regnskapsføring, lån og byggeløyvesøknad. Dessutan er det problem med leveransar og med bedriftas bank. Vi møter Knut og bedrifta i ein kritisk periode. Vi føler med Knut, tidligare fagforeningsmann og som fagarbeider kjend for å kunne sitt fag. Etter at han har starta for seg sjølv får han også vanskar fordi dei tilsette

misbrukar den frie stilling han gir dei. Han laster seg sjølv for at han ikkje kan vere til stades og kontrollere og følgje opp arbeidet i verkstaden. Vi får innblikk i kven Knut rådfører seg med før han tek den tunge avgjerda å seie opp dei tilsette for å innskrenke og satse på eigen familie som arbeidskraft.

Dei to neste bedriftene, *Finns mekaniske* og *A/S Bygningsbeslag,* finn vi i det same lokalmiljøet. Vi får innblikk i kor viktige dei meir eller mindre formelle kontaktane og samarbeidet mellom dei lokale bedriftene er. Finns Mekaniske er som underleverandør svært avhengig av ei større bedrift i bygda. Vi opplever Finns arbeid med å skaffe seg fleire bein å stå på. Det slår ein kor mykje miljøet og personlege kontaktar betyr. Dette leier også tanken inn på kor vanskeleg det må vere å få i gang verksemder av dette slaget der det ikkje er eit industrielt miljø å byggje på, slik det tross alt er her.

A/S Bygningsbeslag er den veletablerte familiebedrifta med lange tradisjonar. Vi møter fire generasjonar og får innblikk i ein særprega og enkel administrasjon. Her er det lange erfaringar som er nedfelte, og vi får kjennskap til fleire småtriks som er innarbeidde i dei daglege administrasjonsrutinene.

Jan som leiar bedrifta står imidlertid overfor følgjande problem når vi forlet han og bedrifta: Det er kome ønskje frå Sverige om tilsvarande leveransar dit som bedrifta har i Noreg. Å ta i mot desse ordrane betyr imidlertid at det må tilsettast fleire arbeidarar. Vil nåverande administrasjons- og styringssystem tåle ein slik vekst? Jan er i tvil!

Den fjerde bedrifta, *A/S Bygg-Mekanikk,* blir leia av Eggen som har høgare teknisk utdanning og har overtatt bedrifta etter faren sin. Eggen er administrativ leiar, og han trekkje sjeldan sjølv i kjeledress. Han har hendene fulle med anbud, kundekontakt, innkjøp og produksjonsplanlegging. Han føler at bedrifta er for stor til at han sjølv kan makte alle oppgåvene. Han rettar elles søkelyset mot eit sentralt punkt. Korleis skal det gå om han sjølv vert sjuk og borte i lengre tid? Slik rutinene er, er heile leiinga av verksemda bygd opp rundt og lagd til han sjølv og kona. Dette er truleg ei problemstilling som er aktuell i mange småbedrifter.

Den femte bedrifta, *Strand Mekaniske Verkstad,* er leia av Arvid. Han er 60 år og vonar at sonen Harald skal overta om få år. Harald har solid teknisk og økonomisk utdanning og er avdelingssjef i ei større mekanisk bedrift i ein annan landsdel. Han er ikkje uinteressert i å overta, men likevel i tvil. I fall han overtek bedrifta må han mellom anna rekne med å gå ned i lønn. Dessutan må han ha ein plan for korleis han i det heile skal auke inntektene for å kunne tene inn si eiga lønn når han eventuelt overtek. Harald vil bruke det komande året til å vurdere framtidig lønnsemd og organisering av familiebedrifta. I fall han overtek vil han drive bedrifta saman med to fettere som arbeider der og kvar eig 25 prosent i bedrifta. Vi møter også fetterane og deira tankar om den framtidige drifta. Som medeigarar hefter også desse med eigen bustad som pant for bedriftas kassakreditt. Slik var det også hos Eggen i A/S Byggmekanikk, og slik er det truleg i utallige andre småbedrifter.

I to vedlegg blir tilfeldig valgte dagar for Jan i A/S Bygningsbeslag og Eggen i A/S Bygg-Mekanikk gjennomgått minutt for minutt.

Etter å ha lest boka veit vi at «gjennomsnittsleiaren» i ei småbedrift:

- utfører 130 ulike aktivitetar i løpet av ein 8 timers dag,
- blir avbroten eller skiftar arbeidsoppgåve kvart fjerde minutt,
- brukar ein stor del av arbeidstida si i produksjonen,
- ikkje skriv anna enn småbrev utan at det er tvingande nødvendig,
- sjeldan eller aldri deltar i møter som er avtalte på førehand,
- helst søkjer råd og informasjon hos personar han kjenner.

John L. Rogne

ARNE JON ISACHSEN OG
KNUT EGGUM JOHANSEN (red.):

Hva vet vi om inflasjon?
Gyldendal 1982, 180 sider.
ISBN 82-05-13892-3.

Boka er ei samling av 11 foredrag frå eit seminar det daverande Planleggingssekretariatet arrangerte i februar 1981. Forfattarane er forskarar (9), administratorar (2), ein politikar og ein tillitsmann i LO.

Redaktørane seier i forordet at: «Boken gir en oversikt over de mest sentrale synsmåter på inflasjonsproblemet slik det famstår i Norge i dag». For den som vil skaffa seg oversikt er det eit problem at forfattarane talar om dei same fenomena, men dei talar ikkje *til* kvarandre. Redaktørane har heller ikkje gjennom forord, etterord eller plassering i boka klart å binda dei mange sprikande artiklane saman. Eg er derfor redd for at resultatet av boka like gjerne kan bli forvirring som oversikt. Men også av forvirring kan det jo komma noko godt.

Dei to mest sentrale artiklane i boka er etter mi vurdering dei av Arne Jon Isachsen og Erling Steigum jr. Dei er sentrale fordi dei ved sida av innleiingsforedraget av Per Kleppe er dei einaste

artiklane som prøver å gi breie oversikter over store delar av saksfeltet.

Isachsen skriv om «Økonomiske årsaker til inflasjon». Han tar eit eksplisitt monetaristisk utgangspunkt. Han seier at andre faktorar «bare påvirker inflasjonen på lang sikt i den grad de leder til sterkere vekst i pengemengden». I utgangspunktet er altså Isachsen ein svært så forsiktig monetarist, som både er villig til å innrømma at pengemengden ikkje nødvendigvis er eksogen og at samanhengen mellom pengemengdevekst og inflasjon kanskje berre gjeld på lang sikt. Fullt så forsiktig er han ikkje når han analyserer inflasjonen i Norge. Da er analysen meir prega av tradisjonelle monetaristiske synspunkt.

Steigum skriv om «Realøkonomiske virkninger av inflasjon». På fleire punkt verkar resonnementa til Steigum litt for partielle. For eksempel legg han vekt på at den auken i marginalskatten som inflasjonen gir under eit progressivt skattesystem, kan føra til redusert tilbod av arbeid og *større* etterspørselspress i økonomien. Han ser da bort frå den negative etterspørselsverknaden som vi samstundes vil få på grunn av redusert realdisponibel inntekt.

Eit anna eksempel: Steigum meiner at fordi inflasjonen reduserer realverdien av statsgjelda, kan den omfordela realinntekt frå nåverande til framtidige skattebetalarar. Han seier ingenting om korleis ei slik omfordeling realøkonomisk sett kan komma i stand.

Den viktigaste innvendinga mot artikkelen av Steigum er likevel at problemstillinga han har fått utlevert, er uheldig. Inflasjonen er ingen eksogen variabel som vi utan vidare kan endra verdien av. Det vi kan gjera, er å samanlikna ulike utviklingsbanar for økonomien med ulike verdiar av offentlege handlingsparametrar (eller andre eksogene forhold) og ulik inflasjonstakt.

Dei artiklane som gav meg mest, fann eg mellom dei som har eit meir avgrensa siktemål. Knut Moum gir eit detaljert reknestykke som viser korleis inflasjonen fører til omfordeling mellom folk som har tilpassa seg ulikt i bustadmarknaden. Reknestykket er interessant nok, sjølv om det, som Moum er klar over, berre gir uttrykk for eit partielt resonnement.

Lars Jonungs artikkel viser at dei svenske erfaringane frå det siste tiåret ikkje er så ulike dei norske. Jonung avsluttar med å foreslå at eit stabilt prisnivå skal lovfestast som norm for den økonomiske politikken. Han seier at inga interessegruppe må kunna avvika frå denne norma. Vi vedtar at alle skal vera snille og så blir alt bra.

Tore Jørgen Hanisch gjer under dekke av tittelen «Inflasjon og holdninger» eit ganske vellykka forsøk på å fortelja oss at eit langsiktig historisk pespektiv kan vera nyttig for å forstå inflasjonen i dag.

Bernt Lund avslører ein del av dei problema ein finansrådmann møter når han skal driva innstramming. Jan Balstad ser enda fleire problem med gjennomføringa av den solidariske inntektspolitikken enn dei som står i lærebøkene. Oppsiktsvekkande er opplysninga om at nokre bedrifter i Jern og metall faktisk betaler under tariffen. Balstad er i konklusjonen for den solidariske inntektspolitikken og meiner den ikkje fører til meir inflasjon. Her kjem Tor Iversen og Hermod Skånland i sine artikler til andre konklusjonar. Dei tre forfattarane snakkar likevel meir forbi kvarandre enn til kvarandre.

Mange av forfattarane ser ut til å meina at inflasjonen djupast sett er eit politisk problem som krev ei meir allmenn samfunnsvitskapeleg forklaring enn det økonomar kan gi aleine. Thomas Baumgartner og Tom R. Burns har ei slik forklaring som mål. Dessverre går mesteparten av den artikkelen med til ein diskusjon av nasjonalproduktet som velferdsmål.

Arne Kinserdal gir eit greitt oversyn over ulike metodar for inflasjonskorrigering av bedriftsrekneskap.

Seminaret som gav opphav til boka var eit ledd i arbeidet med Langtidsprogrammet 1982–85. I ein slik samanheng er innhaldet i boka nokså overraskande. Artiklane gir til saman ei samling av nokså generelle synsmåtar på inflasjonsproblemet. Vi finn nesten ingenting som kan hjelpa oss med å forutseia kva inflasjonen vil bli i programperioden. Vi finn heller ikkje noka oppstilling av konkrete handlingsalternativ med samanlikning av konsekvensane. Nå var heldigvis ikkje denne boka det einaste grunnlaget for arbeidet med inflasjonsspørsmåla i langtidsprogrammet. Eg vonar at det i Planleggingssekretariatet fantest langt meir av konkrete og aktuelle analyser. Boka ville i så fall tent på om redaktørane hadde fått med ein del av det stoffet i tillegg til seminarinnlegga.

Asbjørn Rødseth

PER ARNT PETTERSEN:

Linjer i norsk sosialpolitikk.
240 s. Universitetsforlaget 1982.

I møte med forfatteren bør anmelderen straks gi seg tilkjenne. Forfatteren er statsvitenskapsmann, anmelderen historiker. Stilt overfor oppgaven å beskrive og analysere de samme problemene, vil ulike utgangspunkt gi ulike syn på hvordan oppgaven skal løses. Kritikk – og positive reaksjoner – må forståes på denne bakgrunn. Forfatter og lesere kan ta begge deler lett – om de vil. De kan se alt som velmente råd fra en utenforstående. For anmelderen kommer de andre utenfra. Boken behandler tema fra mellomkrigstiden. Overfor et historisk stoff er det uunngåelig at anmelderen får en viss revier-fornemmelse.

Boken «Linjer i norsk sosialpolitikk» tar for seg tre sosialpolitiske saksområder og følger dem gjennom 1920- og -30-årene: debatten og lovene om alderstrygd og arbeidsledighetstrygd, og sosialpolitiske tiltak overfor fremmedarbeiderne i Norge. Behandlingen av disse politiske sakene innrammes av teoretiske avsnitt, der generelle forklaringer på hva som hemmer og fremmer sosialpolitisk lovgivning presenteres og drøftes. Forfatteren ser det som sitt hovedformål med arbeidet å *prøve forklaringer på sosialpolitisk ekspansjon og stagnasjon* (s. 11). Dernest vil han *analysere* ulike *sosialpolitiske strategier,* d.v.s. modeller for løsning, og partienes holdning til dem (s. 13). Endelig vil han se på *den politiske strategi:* om partiene søker å holde på maktposisjoner ved å gi innrømmelser til motstanderne – og deres velgere – den såkalte forsvars- eller allianse-strategien – eller om de satser på egne velgergrupper – lojalitets- eller kontinuitets-strategier (s. 14). Forfatteren er altså godt lesset med problemstillinger når han går til den historiske virkelighet. Og det kan være en styrke.

Siden forfatteren selv ser hypoteseprøving som en hovedsak, bør vi begynne her. En første innvending er da at analysen ikke er finslipt nok. Økonomiske forklaringer på stagnasjon i sosialpolitisk lovgivning blir lett så selvinnlysende at man ikke problematiserer dem. Under krise vil politikerne si at det ikke fins ressurser, og de vil langt på vei bli trodd. Pettersen tar dem også på ordet. Han ser økonomisk krise som en «hovedfaktor» når han skal forklare hvorfor det ikke ble noen alderstrygd før i 1936, til tross for at lov var vedtatt i 1923 (s. 67 m.fl. st.). Ja mon det? Hvor sterk var denne «hovedfaktor»? Til lovforberedelsen i 1936 hører et stort statistisk materiale som Pettersen ikke har nyttet. Her finner man spørsmål fra Statistisk Sentralbyrå til de byer og herreder som hadde kommunal alderstrygd om hvordan de greidde det. Flere svarte at de anså trygden for biligere enn fattigforsorg. Folk greidde seg med mindre når de kunne få penger på det de følte var hederlig måte (Stat. Medd. 1936 nr. 35 s. 140). Dette gir grunn til å spørre om det ville blitt så svært mye dyrere for samfunnet som helhet med nye fordelingsprinsipper og fordelingsnøkkel for de utgiftene som i alle fall gikk til forsørgelse. Andre land var like kriserammet, men hadde, som forfatteren viser, tilsynelatende råd til å holde oppe en rekke tiltak som vi ikke hadde. Når man skal prøve en økonomisk forklaring, bør man skjelne mellom hva som var økonomisk realitet, i den utstrekning vi kan vurdere den i ettertid, og hva som var opplevd realitet for de som handlet, og hva som ikke var realitet i det hele tatt, men et argumentasjonsteppe som kunne henges opp foran andre motiver. Forfatteren gir oss god innsikt i sparepolikernes syn på situasjonens krav. Men for å prøve hovedhypotesen, burde han sett etter flere andre faktorer som også kan ha virket inn på politikernes handlingsvalg.

Det kan synes underlig at vi ikke får full bredde i forståelsen, for forfatteren bygger sin framstilling opp rundt et utall av hypoteser. Han «antar», finner «grunn til å tro« og «venter» noe på hver side. Men hypotesene er ofte ikke mer enn en språklig form. Noen ganger er de generert på nettopp den empiri de skal prøves mot, andre ganger bygger de på de enkleste slutningstyper: «Det er grunn til å tro at dersom en så uheldige konsekvenser av innføringen av en arbeidsledighetstrygd ville en være mindre tilbøyelig til å gå inn for en slik strategi» (s. 190). Denne typen teoretisering er mildt sagt unødvendig.

Den fører også med seg fjernhet i forhold til det konkrete historiske stoff. Ved forfatterens teoretiske tilnærming til virkeligheten mister vi den av syne. Om de borgerlige partienes situasjon i forhold til arbeidervelgerne i 1930-årene sier Pettersen at «Faren for at de . . . kunne bli stemplet som arbeiderfientlige lå nær» (s. 163). Det var nå svært beskjedent sagt. Hadde man ikke visst bedre, kunne man trodd at forfatteren aldri hadde lest en arbeider-avis eller pamflett fra 1930-årene, langt mindre hørt om tukthuslov og ugildhetslov. Rudolf Nilsens strofer stiger opp i minnet:

«Til jul får vi tyve kroner,
til påske: Korsfest! Korsfest!»

Forfatteren skal selvsagt ikke skrive Norgeshistorie. Men han bør etter mitt skjønn ikke legge så stor avstand til det konkrete historiske stoff at vi mister taket på politikernes hverdag, og dermed på deres handlings- og referanserammer.

Denne kritikk av sider ved forfatterens tilnærmingsmåte og framstillingsform, må imidlertid ikke overskygge resultater og positive sider ved undersøkelsen. I analysen av de politiske partienes holdning til ulike sosialpolitiske strategier eller løsninger, og av deres atferd ved avstemninger, finner vi Pettersen på sitt beste. Hans statsvitenskapelige metoder kommer her til sin rett. Ved å undersøke representantenes prioriteringsmønstre, finner han fram til skillelinjer og splittelse *i* partiene. Disse kan ofte forklare hvorfor allianser *mellom* partiene i den endelige avstemning ikke kunne gi fundament for senere samhandling. Selv om Høyre og sosialistene sammen brakte istand en alderstrygdlov i 1923, var dette en uholdbar allianse, fordi Høyre hadde en sterk fløy som ikke ønsket lov i det hele tatt. Splittelsen i Høyre, sammen med splittelsen mellom de borgerlige om prinsippene for trygden, ga «fragmenterte prioriteringsmønstre» og «lite integrert» Storting, i Pettersens begrepsbruk. Voteringsanalyser for 1936 viser derimot integrasjon, tross motsetninger i detaljer. Ved å gå bak sluttresultatet, og følge hele voteringsprosedyren, får Pettersen fram data om samhold og motsetninger som igjen må forklares, men som også har sin egen betydning for å forstå den politiske prosess. Etter mitt skjønn er det i disse resultatene, like meget som i den økonomiske «ho-

vedfaktoren», vi må søke forklaring på at alderstrygdloven ikke ble satt ut i livet. Dels var interessen i Høyre og Frisinnede for lav, dels var preferansene i de borgerlige partiene for splittet. At derimot prioritering av sysselsettingsproblemene skulle være en så viktig årsak (s. 67), er mer tvilsomt. Forfatteren viser selv at Stortinget var meget passivt når det gjaldt bevilgninger til sysselsetting i 1920-årene (s. 171 ff.).

Men la nå dette være som det vil. Faktorenes mangfold er iallefall viktig. Men ut fra Pettersens påvisning av borgerlig lunkenhet og splittelse i 1923, blir det interessant å se hva han mener førte til endring i 1936. Pettersen forklarer med ny økonomisk vekst (s. 154) og ny sosialpolitisk optimisme. Er dette helt forenlig med den vekt som Stortinget la på at finansieringen skulle skje innenfor de fastlagte budsjettrammer, altså uten nye skattepålegg (s. 146)? Og hvor stor var optimismen? Vi må ikke glemme at fattigutgiftene holdt seg nokså stabilt høye også etter 1937. Kanskje er det rimelig også her å føre inn et bredere sett av forklaringsfaktorer, både den forfatteren selv bruker i omtalen av arbeidsledighetstrygden, at de borgerlige partiene hadde behov for å gjøre seg akseptable for større velgergrupper (det var på denne tiden flere partier begynte å kalle seg («folkeparti»), og det enkle faktum at 43% av landets befolkning alt hadde kommunal trygd. Det ble et spørsmål om å skape likhet kommunene imellom.

Pettersens analyse av «fremmedarbeidere, fremmedforakt og sosialpolitiske konsekvenser» handler om Stortingets syn på hvilket ansvar landet skulle ta for hjelpetrengende fremmedarbeidere i Norge. Det var i første rekke svensker. Forfatteren viser hvordan holdningene ble tilstrammet under krisen, og at sakene ga anledning til klare utfall preget av diskriminerende raseteori og isolasjonisme. Han viser at sosialistenes solidaritet overfor de fremmede var beskjeden og at de lå lavt i disse sakene. Men når han på s. 118 forklarer dette med at nasjonalisme og fascisme stod sterkt omkring 1930 «langt inn i partier» som senere tok avstand fra slike ideer, så er dette uklar tale. Mener han sosialist-partiene? I så fall ville belegg være på sin plass.

Alle – både tause og talende – kan ikke skjæres over én kam. Hunseid har i sitatene alene fått representere rasehygienikerne, og det er ikke lett å si hvor mange, om noen, som hadde så sterke synspunkter som ham. Men forfatteren gir tilstrekkelig belegg for å slutte at i de trange tider ble enhver seg selv nærmest, og at det gjaldt både frikonkurransens og proletarbrorskapets forkjempere.

Arbeidsløsheten var mellomkrigstidens hovedproblem. Forfatterens tredje tema er arbeidsløshetstrygden. Her kunne være en hel del enkeltheter å gripe fatt i. Men la meg nøye meg med ett punkt. Pettersens mål er å forklare partienes, og især Arbeiderpartiets holdninger. For dette partiet skulle trygden skape «varige lojalitetsbånd fra industriarbeidernes side» (s. 204). Ja, mange mente nok det. Men ikke alle. Fagbevegelsen stod skeptisk til forsikringssystemet. Den ønsket å bevare de frivillige kassene. Dette får vi ikke vite. Denne splittelsen i arbeiderbevegelsen burde vært trukket inn i en samlet vurdering. Den ville bl.a. gitt Pettersen svar på hvorfor Arbeiderpartiet holdt på at de frivillige kassene skulle fortsette, og yte tilleggstrygd (s. 182).

Når Pettersen ikke trekker inn fagbevegelsens holdning, henger dette sammen med bokens anlegg som teori-studie, og det meget begrensete kildemateriale han derfor nytter: utvalgte Stortings-debatter og innstillinger fra 1920- og -30-årene. Avgrensningen gir en snever ramme. Den kan vel forsvares, men da får man ta med at resultatene man legger fram også har begrensninger. Det smale kildetilfang kunne vært kompensert med bred litteraturdekning. Litteraturen om mellomkrigstiden er stor. Gode hovedoppgaver ville gitt forfatteren innsikt. Også nyere norsk litteratur om økonomisk tenkning og krisepolitikk kunne vært trukket inn. Lite er utnyttet.

Forfatterens tilnærming til sosialpolitikk er altså snevrere enn anmelderen kunne ønske. Men han har en styrke i god analyse og klassifisering av sosialpolitiske tiltaks form, og konsekvensene av dem for ytere og nytere. Leseren får vite mye om hva ulike sosialpolitiske strategi-valg innebærer. Leseren får også ny innsikt i en del av de politiske forutsetningene for valgene, selv om en savner større bredde og sikkerhet. Gode enkeltanalyser og ryddige redegjørelser gjør likevel boken nyttig og velkommen.

Anne Lise Seip.

nytt fra NSF

LOKALFORENING UNDER NSF I BODØ

På møte den 27. oktober d.å. gikk 23 økonomer sammen om å danne den første lokalforening under NSF. Bodøgruppen legger opp til følgende former for virksomhet:

a) ordinære møter med eksterne foredragsholdere søkes kombinert med gjesteforelesningsvirksomheten ved Nordland distriktshøyskole,
b) etterutdannelseskurs og seminarer for lokalforeningens egne medlemmer, og
c) mer selskapelig virksomhet.

Virksomheten under a) og b) starter opp i november.

Etableringsmøte valgte følgende styre for ett år:

Stein Østre, formann,
Hans Asbjørn Holdahl, og
Harald Bergland, sekretær.

Bodø-gruppen driver inntil videre uformelt, dvs. uten statutter eller lover, i påvente av at NSF sentralt utarbeider en standard for lokalforeninger.

Det er minst 35 sosialøkonomer i Nordland fylke, hvorav 28 befinner seg i Bodø. Det er derfor mulig at flere vil slutte seg til etterhvert.

Prioriterte
blad

TANZANIA

Institute of Development Management (IDM)

In 1971 Denmark, Finland and Norway signed an agreement with Tanzania on establishment and operation of the Institute of Development Management (IDM) in Tanzania. IDM is an independant, autonomous body, conducting training programmes for administrative personnel to the Tanzanian Government, local authorities and organizations. The institute has a capasity of about 1.000 students and is situated at Mzumbe in Morogoro Region, 220 kms west of Dar es Salaam.
Since 1972 Nordic recruited personnel have been assigned to various posts at IDM in the fields of Accunting, Statistics and Quantative Methods, Project Management and International Economics. At the moment nine Nordic experts are serving at the Institute. Based on official request from Tanzania, the Norwegian Agency for International Development (NORAD) shall recruit.

Lecturers/Senior Lecturers — Accounting.
(2 positions). (Code TAN 007)

Main duties: Lectures and tutorials for students in the following:

- 3 years Diploma Programmes and/or
- 1 year Postgraduate Programme and/or
- Post Experience Programme consisting of seminars and short term courses.

Qualifications: Master Degree from a recognised university/higher management institution or equivalent. A minimum of 3 years relevant experience including teaching experience will be required.

Language: Fluency in spoken and written English is essential.

Commencement: July 1983. **Closing date:** 6. December 1982.

Inquiries to: Einar S. Ellefsen, Personnel Office, (02) 31 44 03 or Helge Stange, Programme and Project Division, (02) 31 43 68.

For job description, terms of appointment and application forms, please contact:

Direktoratet for utviklingshjelp
(NORAD), Personellkontoret,
Victoria Terrasse 7,
Postboks 8142 - Dep., OSLO 1.
Tlf. (02) 31 40 55.

NORAD
Direktoratet
for utviklingshjelp

Utgiverpoststed — Bergen — Reklametrykk A.s