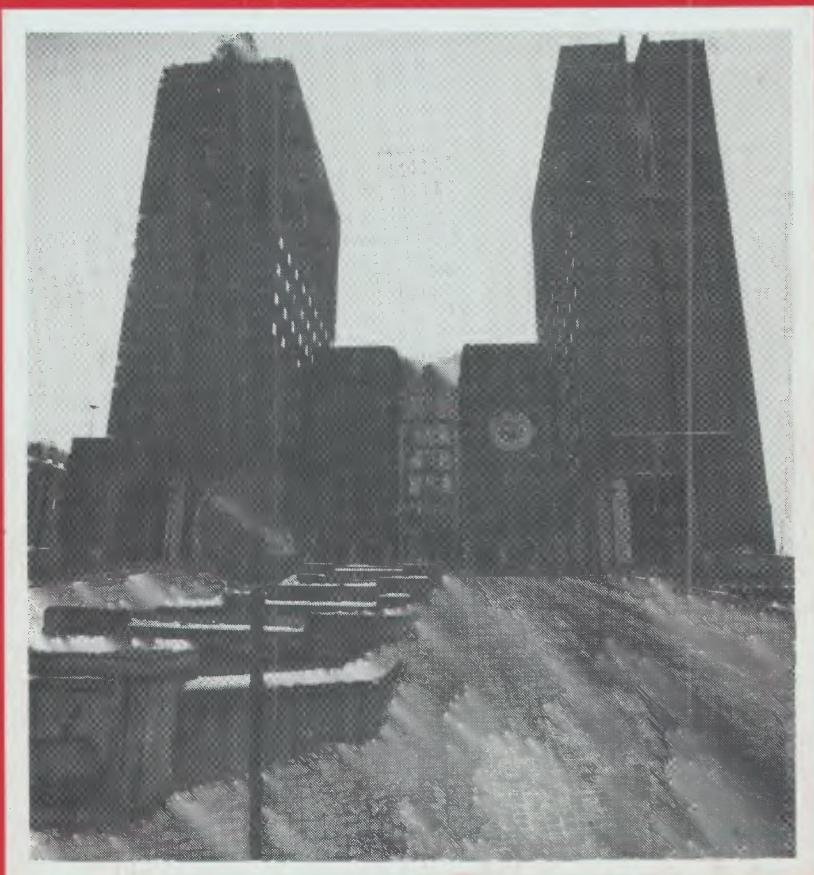


SOSIAL ØKONOMEN

NR. 2 – FEBRUAR 1984 – 38. ÅRG.



INNHOLD:

Tema: Kommunaløkonomi

Innhold

Nr. 2 1984 – 38. årg.

3

JØRN RATTSØ:
Norsk økonomi til
år 2000

6

OLA FLÅTEN:
Subsider og
økonomer

8

ARNE JON ISACHSEN:
Spillereglene i det
internasjonale monetære
system

12

ROLF JENS BRUNSTAD OG
TORE HOLM:
Arbeidstidsredusjon og
sysselsettingsvirkninger
– nok en gang

15

HARALD GIÆVER:
Det Landbruksøkonomiske
Laug

ARTIKLER:

16

STEIN ØSTRE:
Funksjonsfordelings-
problemer
og beskatningsrett

25

LARS WILHELMSEN:
Arbeidet med et nytt
inntektsystem for
kommunene

30

STEIN ØSTRE:
Regjeringens forslag til
kommunalt tilskuddssystem

33

PALLE MIKKELSEN:
Økonomiske betraktninger om
det kommunale selvstyre i
Danmark

39

Kompetanseoppbygging i
kommunaløkonomi

41

MÅNEDENS BØKER:
Hvorfor monetarismen blir
for enkel av Arne Jon Isachsen

Analysis of Supply and
Demand of Electricity in
the Norwegian
Economy,
edited by O. Bjerkholt,
S. Longva, Ø. Olsen, S. Strøm

44

Nye forskningsrapporter

FORSIDEFOTO:
Rådhuset
Samfoto

SOSIALØKONOMEN
ISSN 0038-1624

BOLIGMARKEDET

I 1983 ble det igangsatt 31 500 boliger, det laveste igangsetningstallet på 20 år. Nasjonalbudsjettet for 1983 anslo igangsetting i 1983 til 35 500. Av dette skulle 20 500 grunnfinansieres av statens boligbanker, opptil 8 000 grunnfinansieres med PSV-lån og 7 000 privatfinansieres. Foreløpige oppgaver tyder på at det først og fremst er igangsettingen av statsbank- og PSV-finansierte boliger som har sviktet i forhold til maksimal ramme. For første gang har statsbankene ikke utnyttet hele sin innvilgningsramme.

Svikten i igangsettingen må sees i sammenheng med stagnasjonen og til dels nedgangen i prisene på brukte boliger. Endringene i takstvilkårene på borettslagsleiligheter synes å ha ført til et over tilbud av slike leiligheter i annenhåndsmarkedet. Dette synes også å ha fått en prisdempende effekt på selveierboliger.

Det er trolig blitt satt igang en prosess som leder til bedre utnyttelse av den eksisterende boligmasse. At dette resulterer i lavere etterspørsel etter nye boliger og dermed lavere igangsettingstall, er ikke overraskende. Lavere inflasjonsforventninger, høyere realrentenivå og svakere realinntektsvekst trekker i samme retning.

Den årlige nettotilveksten i boligmassen har de siste 10 årene tilsvart 1–2 pst. p.a. Når boligkøene er borte, skal det derfor relativt små endringer til i etterspørselen etter boliger før dette slår kraftig ut i igangsettingen av nye boliger. I tillegg vil f.eks. økt rehabilitering redusere igangsettingen av nye boliger.

Ut fra sosialpolitiske målsetninger er det fortsatt mange som bor i utilfredsstillende boliger. Myndighetene bør ha et boligprogram som tar sikte på å løse disse gruppene problemer. Den manglende etterspørsel etter subsidierte lån i 1983 kan tyde på at eksisterende lånetilbud ikke i tilstrekkelig grad treffer disse grupper. Det kan ha sammenheng med at egenandelen eller toppfinansieringsbehovet blir for stort. Det bør vurderes om en ikke vil få en bedre sosialpolitisk fordeling av rentesubsidiene fra statsbankene om en innenfor eksisterende rammer konstruerter deres utlån til et færre antall bolig, men da med høyere finansieringsandel pr. bolig.

Utover en sosialpolitisk bestemt boligbygging, kan vi ikke se noen særlig grunn til at myndighetene bør ha noe mål for hvor mange boliger som bør igangsettes hvert år. Av hensyn til sysselsettingen bør en riktig nok unngå for raske endringer i aktiviteten i bygge- og anleggsvirksomhet. At boligkonsum ellers er noe mer høyverdig enn annet konsum er vanskelig å forstå. Positive trekk ved den utvikling vi nå er inne i er at vi her ønsker en økt konkurransen innen byggebransjen og en demping av tomteprisene, noe som over tid vil kunne føre til nedgang i de relativt høye boligprisene vi har hatt her i landet.

Pedaksjonell

PRISDIREKTORATET

Ledige stillinger som KONTORSJEF OG UTREDNINGSLEDER i bransjeavdelingen

Prisdirektoratet har et hovedansvar for gjennomføringen av myndighetenes pris- og konkurransepolitikk. Tyngdepunktet i direktorats arbeid er i de senere år i økende grad skjøvet over fra arbeid med prisregulering til arbeid med konkurransefremmende tiltak og prisovervåking.

Bransjeavdelingen består av fire kontorer som har et hovedansvar for Prisdirektorats arbeid med

- overvåking og analyse av pris- og markedsforholdene i næringslivet.
- planlegging og gjennomføring av tiltak til fremme av effektiv konkurranse.
- administrasjon og overvåking av prismyndighetenes ulike pris- og konkurranseregulerende bestemmelser.
- generelle økonomiske og pris- og konkurransepoltiske spørsmål

Kontorsjefen

skal lede 3. bransjekontor. Kontorets arbeidsområde omfatter pris- og konkurransespørsmål innenfor bl.a. omsetningen av mineraloljeprodukter, kjemisk industri, samferdsel, kultur- og mediasektoren og deler av varehandelen. Stillingen krever høyere økonomisk utdanning fra universitetet eller høyskole og erfaring fra arbeid med makro-, eller bedriftsøkonomiske spørsmål. Det vil bli lagt vekt på evne til analytisk arbeid og arbeidsledelse.
Lønnstrinn 28.

Utredningslederen

skal lede en nytablert utredningsenhet i Økonomikontoret. Arbeidsområdet vil omfatte bl.a. bidrag til direktorats arbeid med generelle økonomiske og pris- og konkurransepoltiske spørsmål, med særlig vekt på analyse av pris- og kostnadsutviklingen og metode-spørsmål i forbindelse med kartlegging, vurdering av markeds/konkurransesituasjonen i ulike bransjer. Utredningsenheten skal bistå med statistisk arbeid internt i direktoratet.

Stillingen krever høyere økonomisk utdanning fra universitetet eller høyskole og erfaring fra utredningsarbeid med makro-, eller bedriftsøkonomiske spørsmål. Det vil bli lagt vekt på god innsikt i økonomisk teori og gode evner til analytisk arbeid.
Lønnstrinn 28. Tilsetting skjer inntil videre ved engasjement.

Nærmere opplysninger ved prisdirektør Egil Bakke eller avdelingsdirektør Jan A. Halvorsen i telefon (05) 41 82 70.

**Søknaden sendes
PRISDIREKTORATET,
P.b. 8132 Dep., Oslo 1
innen 10. mars 1984.**

Aktuell kommentar:

Norsk økonomi til år 2000



Nye perspektivanalyser for norsk økonomi er lagt fram i NOU 1983:37. Et utvalg med Per Sevaldsen som formann har utarbeidet en vurdering av utviklingen fram mot årtusenskiftet i tilknytning til langtidsprogramarbeidet.

AV
JØRN RATTØ*

Hovedresultater

Det ser ut til å gå bra med den norske økonomien. Den økonomiske vekst er beregnet til ca. 2% pr. år i perioden 1980–2000 i det såkalte basisalternativet. Denne veksten følger av forutsetningene om svak økning i samlet arbeidsinnsats (pga. aldersstruktur i befolkningen, økt deltidss arbeid og utflating av yrkesdeltakelsesratene), moderat teknisk framgang og en beskjeden vekst i verdensøkonomien. Forutsetningene om oljesektoren er stort sett i samsvar med den virkelighet som er etablert gjennom andre dokumenter. Stagnasjon i oljeinntektene og store investeringer i oljevirksomheten fram til 1990. Sammen med en viss realprisvekst på olje gir det underskudd på driftsbalansen overfor utlandet i den første del av perioden, som blir snudd om til overskudd og eliminering av nettopsjel den før år 2000.

Endringene i næringsstrukturen vil følge de utviklingslinjer som vi har er-

fart på 1970-tallet. De vareproduserende næringer vil utgjøre en fallende andel av brutto nasjonalprodukt og utførte årsverk. Det skyldes etterspørselens sammensetning, svak teknisk framgang og den utenriksøkonomiske tilpasning. I primærnæringene, industri/bergverk og bygg/anlegg vil det bli utført omkring 500 000 årsverk i år 2000. (Vi antar et årsverk på ca. 1 800 timeverk.) Det er en reduksjon på nærmere 150 000 årsverk etter 1980. Det motsvares av en vekst på omlag 200 000 årsverk i offentlig forvaltning, innenlands samferdsel og annen privat tjenesteyting.

Perspektivgruppa har gitt visse vurderinger av hvorvidt basisalternativet representerer en optimal utviklingsbane. Kriteriet for optimalitet av en forbruksutvikling er graden av samsvar mellom konsumrenten og kapitalavkastningen. Konsumrenten gir uttrykk for nyttegevinsten av økt framtidig forbruk, og er anslått til 4,5%. Det er rimelig i samsvar med undersøkelser av avkastningen av norsk realkapital og på internasjonale finansmarkeder. Det må imidlertid også sammenliknes med avkastningen av realkapital i de utviklingsbaner som er ana-

lysert. Etter mitt skjønn må det være grunn til å reise spørsmål om den utvikling som perspektivgruppa har antatt for bruttoinvesteringene i fast realkapital. I perioden 1990–2000 gir basisalternativet en vekstrate i bruttoinvesteringer på ½% pr. år. Det kan gi mindre realkapital enn ønskelig ved inngangen til neste hundreår.

Analysene er gjort med MSG-modellen, og diskusjonen er sterkt knyttet til modell-resultatene. Innenfor denne rammen er betydningen av følgende faktorer tatt opp: Utviklingen av verdensøkonomien, oljeproduksjon og oljeinntekter, teknologisk utvikling og omfanget av den offentlige sektor. Det er gitt illustrasjoner for hvordan endringer på disse områder vil berøre de økonomiske resultater. Det er særlig produksjonsutviklingen, utenriksøkonomien og allokering av produksjon og produksjonsfaktorer på næringssektorer som belyses.

De historier som presenteres er stort sett troverdige. En svakere utvikling i verdensøkonomien kan gi lavere vekst og sysselsetting, og kan gi en lengre periode med underskudd på driftsbalansen overfor utlandet. En svakere utvik-

ling i oljepriser og oljeproduksjon vil ha betydelig utslag for utenriksøkonomien, men kan gi grunnlag for noe høyere vekst i fastlands-Norge. Det er også gjort beregninger hvor det antas at en lavere vekst i offentlig sektor vil gi noe lavere vekst i sysselsettingen i en overgangsfase pga. omstillingsproblemer. Det forutsettes da at veksten vil ta seg opp over tid pga. styrket teknisk framgang i privat sektor. Andre beregninger er mer diskutable. Det er gjort analyser som forutsetter at en lavere vekst i offentlig sektor eller en raskere teknisk framgang i tjenesteytende næringer ikke vil påvirke samlet sysselsetting i særlig grad. I studien av produktivitetsframgang i servicevirksomheter følger at reduksjonen i bruken av arbeidskraft i de tjenesteytende næringer blir «kompenget» ved at industrien beholder en større andel av arbeidskraften. Det må reises spørsmål om industrisysselsettingen først og fremst blir bestemt av slike forhold.

ModellBruken

Innstillingen gir en skikkelig presentasjon av modellen og bruken av den.

Svakheter i modellbruken er åpent diskutert og de nødvendige reservasjoner er tatt. Det hadde likevel vært ønskelig med en nærmere diskusjon av de mekanismene som har generert de resultater som presenteres. Vi behøver en debatt om tilpasningsmekanismene i økonomien.

For det første er modellen brukt til å studere alternative forutsetningers betydning for den økonomiske vekst. Veksten er i MSG stort sett bestemt av tilgang på arbeidskraft og realkapital og av produktivitetsutviklingen. I praksis er disse størrelser fastlagt eksogen i modellen. (Bruttoinvesteringer bestemt ved eksogen kapitalavkastningskrav endrer ikke på dette på noen interessant måte.) Endrede forutsetninger om utviklingen i verdensøkonomien vil ikke påvirke ressurstilgangen eller den tekniske framgang. Endringer i verdensmarkedsforhold vil i modellen bare påvirke veksten ved at de tilgjengelige ressurser flyttes mellom sektorer med ulik produktivitet. (Jeg har tidligere vist at et fall i importandelen f.eks. som følge av en proteksjonistisk politikk kan gi høyere økonomisk vekst i MSG fordi ressurser flyttes over fra tjenesteytende sektorer til industrisektorer¹⁾.) Utslagene for den årlige økonomiske vekstraten av slik reallokering av ressurser vil i realistiske kjøringer bare utgjøre promiller. Perspektivgruppa har i simuleringen av en svikt i verdensøkonomien fått fram større utslag for den økonomiske vekst ved samtidig å anta en lavere vekst i sysselsettingen. Sammenhengen mellom utenriksøkonomien og sysselsettingsveksten framkommer ikke av analysen.

¹⁾ Jørn Rattsø: Omstillinger og åpenhet i den norske økonomien. Meddelelse nr. 37, Institutt for økonomi, Universitetet i Trondheim, 1980.

For det andre studeres utviklingen i utenriksøkonomien i alternative forløp. Den utenriksøkonomiske utvikling er i stor grad bestemt av eksogen utvikling i importandeler og eksportvolum på sektor-nivå og av gitt verdensmarkedsprisutvikling. Endring i innenlandsk aktivitetsnivå vil påvirke importen og derved utenriksøkonomien. Siden samlet aktivitetsnivå ligger relativt fast i MSG som vi så foran, vil import-effekten først og fremst følge av endringer i produksjons-sammensetningen. Utenriksbalansen blir også påvirket av endringer i innenlandske kostnadsforhold, fordi innenlandske priser fungerer som verdisettelse av eksporten.

Disse mekanismene kommer klarere fram om vi ser på analysen av virkningen av en raskere produktivitetsutvikling i tjenesteytende sektorer. Det vil gi en annen allokeringsprinsipp av produksjonsfaktorene. Siden tjenesteytende sektorer legger beslag på mindre arbeidskraft vil det være grunnlag for økt sysselsetting og produksjon i industrisektorene. Importen vil gå noe opp fordi disse sektorene har en høyere importandel enn tjenesteyting. Når det antas at både importandeler og eksportvolum er uendret, vil utslagene på utenriksøkonomien bli relativt små.

For det tredje diskuteres ulike forutsetningers betydning for allokeringen av produksjon og faktorbruk på næringssektorer. I stor grad styres også sektor-allokeringen av de eksogene forutsetningene. Det er særlig antagelsene om utviklingen i utenriksøkonomien og produktivitetsutviklingen som er viktige for resursallokeringen. I modellen tilpasses det private konsum og faktoretterspørselen slik at det blir full utnyttelse av den tilgjengelige arbeidskraft og realka-

pital. De endogene tilpasningsmekanismer kanaliserer begrensed reperkusjoner i modellen.

Betydningen av eksogene og endogene elementer kan illustreres ved et eksempel. Under alternativ 3A, «Svikt i verdensøkonomien og vansker med tilpasningen, stram politikk», dokumenteres den mest dramatiske og negative utviklingen for industri og bergverk. I forhold til basisalternativer vil sysselsettingen i industri og bergverk i år 2000 være ca. 30 000 årsverk lavere. Dette avvik i sysselsettingsutviklingen i industri framkommer på følgende måte. For det første er det forutsatt at sysselsettingen samlet vil bli ca. 100 000 årsverk lavere i år 2000 under dette alternativ. Hvis industri og bergverk holder sin andel av sysselsettingen konstant, vil det i seg selv utgjøre en reduksjon på 16–17 000 årsverk. I tillegg er det forutsatt endringer i de eksogene størrelser eksportvolum og importandeler på sektor-nivå for å simulere svikten i verdensøkonomien. Det er grunn til å anta at disse endrede eksogene forutsetninger isolert forklarer mesteparten av det «restrende» avvik i sysselsettingen i industri og bergverk. Det er altså ikke endogene tilpasningsmekanismer i modellen som først og fremst forklarer den svake utvikling i industrien under alternativ 3A.

Det følger av ovenstående at modell-resultatene er sterkt avhengig av modell-brukerens skjønn. Ved en aktiv bruk av modellen trekker man inn sammenhenger mellom eksogene størrelser som ikke er eksplisitt formulert. Det er vanskelig å etterprøve slike modellanalyser. Ved denne fremgangsmåten kan man utforme ulike realistiske utviklingsforløp, alternative historier for hvordan den norske økonomien kan ut-

vike seg. Modellen sikrer konsistens i de endogene variable. Perspektivgruppas modellkjøring gir innsikt i like utviklingsmuligheter for vår økonomi på denne måten. Modellen egner seg imidlertid dårligere til konsekvensanalyser, fordi sentrale tilpasningsmekanismer omkring utenriksøkonomi og sysselsetting ikke er representeret. De alternative forløp som er dokumentert gir derfor lite informasjon om tilpasningsproblemene i økonomien.

Problemområder i økonomien

Perspektivgruppas rapport virker i hovedsak som en dokumentasjon av MSG-kjøringen. Modell-tilknytningen gjør at mange økonomiske problemer blir definert bort. Utvalget av problemer som er behandlet er relativt sterkt knyttet til modellens muligheter.

På den ene siden blir stabiliseringsproblemer ikke diskutert. Sammenhengene mellom sysselsetting, utenriksøkonomi og inflasjon eigner seg ikke for analyse med MSG. Innstillingen bidrar derved definitivt til en avdramatisering av problemene i den norske økonomien. Men samtidig overses da forhold som antagelig vil prege vår økonomi over en lengre periode. Mange oppfatter arbeidsledigheten i de vestlige land som varig. En slik bekymring kan mange av oss føle når vi ser den økonomiske stilling i f.eks. Nederland. Betydelig arbeidsledighet (ca. 18% nå), underskudd i utenriksøkonomien og noe som kalles en statlig finanskrisje representerer en kraftig stabiliseringspolitisk utfordring. Mangelen på internasjonal koordinering gjør at flere land kan komme i samme situasjon.

Det vil være interessant med en kvalifisert vurdering av de stabiliserings-

problemer vi står foran. Nasjonalbudsjettene har i de senere år gitt et sterkt politisk farget virkelighetsbilde. De vurderinger som er gjort om makro-økonomisk politikk i tilknytning til konkurranseseevne og beskatning har hatt svak basis i det økonomiske analyseapparatet som er til disposisjon. Langtidsprogrammene har et for vidt siktemål til å gi kunnskap om økonomiske tilpasningsproblemer på mellomlang sikt. Hvis perspektivanalysene koncentrerer seg om langsiktige balanserte utviklingsbaner gjenstår det et behov for å beskrive arbeidsledighet, utenriksøkonomi og statlige finanser på fem års sikt. Det er en vanlig oppgave, men det er flere miljør i Norge som

arbeider med makro-dynamiske modeller som vil være til hjelp for slike analyser.

På den andre siden kan det reises spørsmål om perspektivgruppa fanger opp dynamikken i de forhold som forandrer norsk økonomi over lengre tid. Ressursallokeringen i en slik åpen økonomi kan bedre forstås i en handelsmodell enn i en generell likevektsmodell som primært tar vare på tilpasningen i en lukket økonomi. Det er videre særlige forhold som påvirker sammenstillingen av konkurransesatte og skjermede sektorer i en oljeøkonomi. Det er en betydelig litteratur om mulig de-industrialisering og hollandsk syke i olje-eksporterende økono-

mier. De tilpasningsmekanismer som diskuteres er ikke representert i MSG. Det har vært ønskelig med en bedre diskusjon av framtida for konkurransesatte sektorer. I innstillingen presenteres resultater fra TOLMOD-analyser som gir en annen utvikling i næringsstrukturen enn basismodellen. Dette avviker imidlertid ikke diskutert nærmere.

Det erkjennes at modellen har begrenset de problemstillinger som er belyst. Det framkommer ikke hvilke problemer som av den grunn ikke er behandlet. Stabiliseringsproblemer på mellomlang sikt og utviklingen i konkurransesatte sektorer burde stå høyt på lista over forhold som bør analyseres for å

styrke den makroøkonomiske planlegging. Det er da nødvendig med et bredere repertoire av analysemodeller. Etter mitt skjønn bør MSG først og fremst brukes for det den gjør godt, nemlig å beskrive konsistens i langsiktige mulige forløp. Den bør suppleres med andre analysemodeller, særlig for å diskutere økonomiske forhold på mellomlang sikt. Bruk av alternative angrepsmåter kan gi større innsikt om framtidige problemer og muligheter. Det forhindrer ikke at de fleste har noe å lære av NOU 1983:37. Presentasjonsformen gjør den også lettere tilgjengelig enn det vi har vært vant til.

Ledig stilling som UTREDNINGSKONSULENT I JUSTISDEPARTEMETET (Engasjement)

Utredningskonsulenten skal arbeide med et prosjekt som har som mål å utvikle og samordne systemene for den økonomiske styring av etatene under Justisdepartementet.

Utredningskonsulenten vil delta i det løpende prosjektarbeidet, herunder skriving av prosjektnotater m.v.

Det er opprettet en prosjektgruppe og styringsgruppe med deltagere fra flere etater/institusjoner som utredningskonsulenten vil arbeide sammen med.

Søkerne bør fortrinnsvis ha høyere utdanning og gjerne erfaring fra budsjettarbeid og administrativt utviklingsarbeid. Det er nødvendig med noe kjennskap til bruk av EDB.

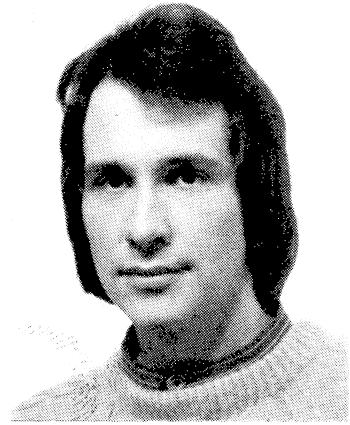
Engasjementets varighet er foreløpig satt til to år.

Nærmore opplysninger kan fås ved henvendelse til underdirektør Øystein Blymke i tlf. 11 88 40 eller førstekonsulent Tore Aas i tlf. 11 89 75.

Lønnstrinn 26.

Søknadsfrist 23. februar 1984.

Subsidier og økonomer



Det er ikke bare primærnæringene som mottar subsidier, det bare virker sånn. Analyser som viser at inntektoverføringer til en enkelt næring er ikke-pareto-optimale er derfor mindre relevante for dagens samfunn, understreker Flåten. Han etterlyser derfor en mer generell og realistisk diskusjon av subsidieproblemets.

AV
OLA FLÅTEN*

I OECD sammenheng tilhører Norge toppen når det gjelder statsbudsjettets andel av bruttonasjonalprodukt, mens vi kommer noe lengre ned på lista hvis vi ser på statens kjøp av varer og tjenester som andel av BNP. Forskjellen i rangering skyldes særlig statens overføringer til nærings-, sosiale- og trygdeformål. Med de forholdsvis store offentlige overføringene, er det rimelig at økonomer er oppatt av bl.a. effektivitets- og fordelingsvirkningene av disse. NSF's høstkonferanse ble i 1983 holdt over temaet «Søkelyset på regional- og distriktpolitikken», der både effektivitet og regional fordeling ble behandlet i foredrag og diskusjoner. En del av de synspunkter som framkom er bakgrunn for min kommentar.

Det er særlig to forhold jeg vil ha fram. For det første, ønsket om en mer systematisk oversikt over offentlige økonomiske over-

føringer til næringen, bransjer og geografiske områder. For det andre, flere og bedre økonomiske analyser av overføringenes mål, virkning, bivirkning etc.

Overføringer til norske næringen er ikke ensbetydende med det som inngår i jordbruks- og fiskeriavtalene. At det inntrykket ofte har festet seg både hos leg og lærd skyldes kanskje særlig disse overføringenes lange tradisjon, at de foregår ved sentrale forhandlinger mellom staten og næringsorganisasjonene som får stor mediadekning, samt at subsidiebeløpene nedfelles i et avtaledokument. Det er derfor (relativt) lett å finne ut hvor mye støtte landbruk og fiske mottar hvert år. Det er imidlertid en del støtteelement som ikke er med i disse avtalene, som f.eks. den indirekte støtte via billige lån i Landbruks- og Fiskarbanken.

For de øvrige næringene har det, meg bekjent, manglet en slik totaloversikt over de økonomiske overføringer fra staten. I Revidert Nasjonalbudsjett 1983 (St. meld. nr. 88, 1982–83) ble det imidlertid gitt en oversikt over næringsstøtten, og sammendraget

gjengis her i tabell 1. I melldingen finns det også flere og mer detaljerte oversikter. Hovedresultatene er gjengitt i Nasjonalbudsjettet 1984.

Som tabellen viser har både industri og skipsfart i de seinere år mottatt ganske store overføringer fra staten. Det er altså ikke bare primærnæringene som mottar slike subsidier. Årsaken til at en slik samlet oversikt over store deler av næringsstøtten kom nå, er at Bygdeutvalget hadde bruk for den for å kunne si noe om overføringene til «Distrikts-Norge».

Både av hensyn til likebehandling av næringene i den økonomisk-politiske debatt, og ut fra hensynet til fagøkonomiske miljøers behov for data i næringsøkonomiske analyser og utredninger, er det sterkt ønskelig at regjeringen gjør det til en årlig rutine å publisere slike oversikter. I tillegg til tradisjonelle overføringer til næringen/bransjer vil det også være av interesse å få en systematisk oversikt over indirekte overføringer i form av billige lån i statsbanker, Distriktenes Utbyggingsfond etc. Indirekte støtte gis også ved import-

skjerming, f.eks. av landbruksprodukter og TEKO-varer, men om beregningene av dette kan foretas i et administrativt organ som et departement, er vel tvilsomt. Slike oppgaver høver vanligvis bedre for forskningsinstitusjonene. Det samme vil være tilfelle med den indirekte støtte ei næring får ved at den har gunstigere skatte- og avskrivningsregler enn det de øvrige har.

Når økonomer skal studere virkningene av overføringer, enten det er virkningene i seg selv eller i forhold til de økonomisk politiske mål, er det nødvendig å bygge analysen på et større eller mindre sett av forutsetninger. Vi har imidlertid en tendens til å ta vise ting for gitt, selv om vi ved nærmere ettertanke ville komme til at de ikke er det. Et eksempel på det er studier av virkningene av overføringene til fiskerinæringa, der det blir antatt at resten av økonomien er i pareto-optimum, selv om det sjeldent sies eksplisitt. Mange norske næringsøkonomiske analyser har, i alle fall implisitt, bygget på tilsvarende forutsetninger om at alt annet i økonomien er perfekt. Ikke uventet blir

* Ola Flåten er amanuensis i økonomi ved Institutt for Fiskerifag, Universitetet i Tromsø.

Tabell 1. Næringsstøtte. Mill. kroner.

	1973	1977	1980	1981	1982
Industri og bergverk	603,1	1 263,8	2 124,6	3 159,7	5 085,7
Herav:					
Støtte til statsaksjeselskaper ¹⁾ ²⁾	150,3	260,0	442,5	756,6	1 989,4
Skipsbyggingsindustrien ²⁾	205,2	344,3	553,7	982,2	975,6
Garantiinstituttet for skip og borerigger				1 099,8	681,2
Privat tjenesteyting	10,6	84,1	129,6	108,8	185,5
Jordbruk	1 263,6	4 973,9	6 123,6	7 219,8	8 367,3
Skogbruk	38,5	95,8	144,9	159,7	147,8
Fiske	180,0	544,9	969,6	1 303,9	988,9
Sum	2 095,8	6 962,5	9 492,3	13 081,7	15 456,4

¹⁾ Omfatter aksjeselskaper hvor staten eier mer enn 75 pst. av aksjekapitalen.

²⁾ Utbalt støtte i form av drifttilskudd til skipsverft som er statsaksjeselskaper, er ført under statsaksjeselskaper. Beløpene for statsaksjeselskapene omfatter ikke den støtte disse har hatt av generelle støtteordninger (f.eks. reduserte avgifter).

Kilde: Sekretariatet for Bygdeutvalget har utarbeidet anslagene for støtten til industri og bergverk. Støtten for de øvrige næringer er anslått av Finansdepartementet med utgangspunkt i statsregnskap m.v.

Tabell 1.21. i Nasjonalbudsjettet 1984. St.meld.nr. 1, 1983-84)

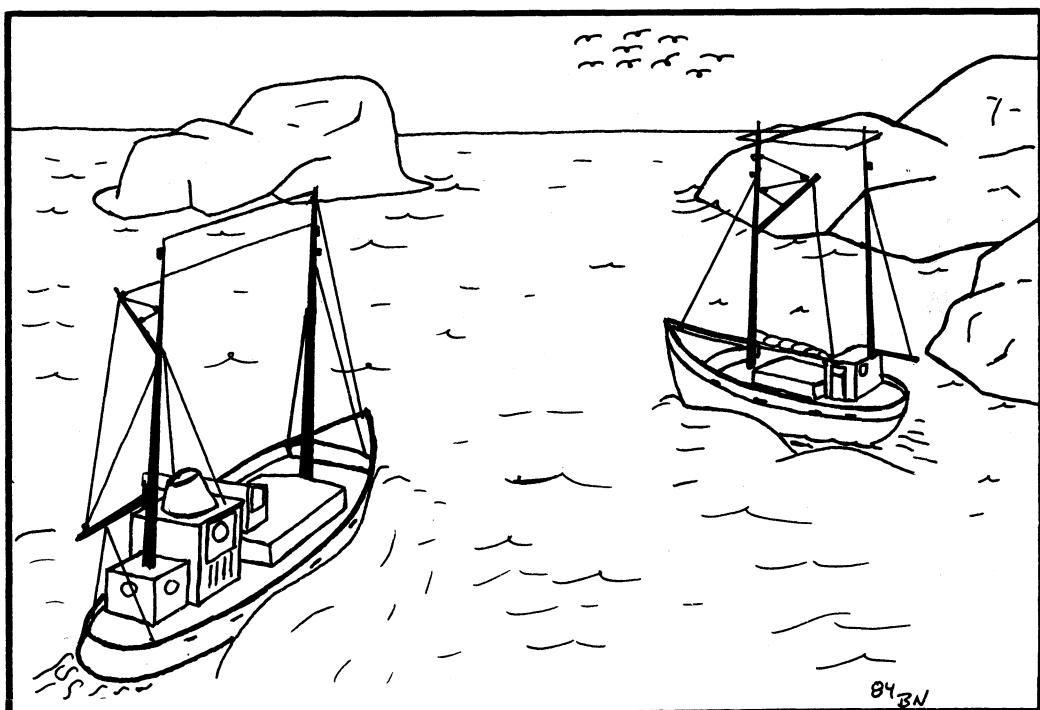
konklusjonen at den ene næring eller bransje etter den andre er for stor og bør bygges ned. I de seinere år har vi sett slike analyser for jordbruk, fiske, tekoindustri, skipsbyggingsindustri og elektrometallurgisk industri for å nevne noen. Selv om analysene hver for seg forsåvidt kan ha riktige konklusjoner, med de eksplisitte og implisitte forutsetninger de bygger på, om at ei næring er for stor, det kan gi et meningsløst totalresultat for økonomien hvis man summerer resultatene fra flere slike analyser. De fleste norske næringer mottar overføringer i en eller annen form fra det offentlige. Det er forklaringa på at «partielle» analyser, som f.eks. analyse av samfunnsoekonomisk lønnsomhet for ei næring, lett overdriver effektivitetstapet ved disse overføringene.

Dette bringer oss over til spørsmålet om vi, fagøkonomer eller andre, vet hvordan direkte og indirekte offentlig støtte virker i økonomien. Virkningene av et subsidium på én vare i en frikonkurranseøkonomi hører med til grunnfrendinga for alle økonomer. Men skikkelig håndtering av «subsidiar» i en økonomi

inntektsfordeling etc. ville vært uten statlige overføringer. Men det bør være mulig å komme et stykke på vei fra der vi er i dag selv om det er mange skjær i sjøen, både av teoretisk og empirisk karakter. Mine ønsker er først at en offentlig institusjon f.eks. et departementskontor, får i oppdrag å videreføre arbeidet som er påbegynt ved presentasjonen i Revidert Nasjonalbudsjett 1983 av næringsfordelte statlige overføringer. Den geografiske fordeling gjenstår, samt en rekke indirekte former for støtte som jeg har nevnt tidligere. Det andre ønsket er at de forskere og institusjoner som er opptatt av nærings- og regionaløkonomi samarbeider i større grad enn før. Det kan forhåpentligvis føre den nærings- og regionalpolitiske debatt noen skritt framover.

Etterord:

For de som ikke allerede har lest den vil jeg anbefale T. Haavelmos korte, men gode artikkel i Sosialøkonomien nr. 4, 1981: Subsidieøkonomien – teori, praksis, konsekvenser.



I mange analyser av subsidiar til enkeltnæringer blir effektivitetstapet overvurdert fordi resten av økonomien forutsettes å være i Pareto-optimum.

Spillereglene i det internasjonale monetære system¹



Kenneth W. Dam er professor i jus ved universitetet i Chicago, med interesse for økonomiske spørsmål. Han er for tiden statssekretær i det amerikanske utenriksdepartement. Tidligere har han skrevet bøker om tildeling av oljelisenser og et større verk om GATT. I den boken som her skal omtales, viser forfatteren god evne til både å kombinere jus og økonomi, og til å trekke de lange linjene i historie.

AV
ARNE JON ISACHSEN*

1. Reform kontra utvikling

De regler som det internasjonale pengesystem til en hver tid retter seg etter, er en kombinasjon av bevisste reformer og utviklingens iboende dynamikk. Det mest omfattende opplegg til reform finner vi i Bretton Woods systemet, som varte fra den annen verdenskrigs slutt og fram til 1971.

Når det gjelder gullstandarden, som preget perioden fra slutten av 1870-årene og frem til den første verdenskrigs begynnelse, var dette et system som ble utviklet internasjonalt med begrenset samarbeid. Da USA i 1879 gikk over til gullstandarden, for sitt interne pengesystem, kom verden *de facto* på et gullstandard-system.

Særpreget ved gullstandarden var i og for seg ikke konvertibilitet for valuta mot gull, men at hvert enkelt land i hele denne lange

perioden, holdt *helt faste* valutakurser. Egentlig var systemet mer komplisert enn man vanligvis får inntrykk av. Ved siden av gullet fungerte pund sterling som en reservevaluta. Man kan derfor snakke om et gull-sterling-system, som man i etterkrigstiden snakket om et gull-dollar-system. Men i tillegg til sterling var også både tyske mark og franske franc brukt som reservevaluta av flere land. Dermed hadde vi også i denne perioden et system med i noen grad multiple reservevalutaer, det vil altså si at det var flere alternative valutaer, i tillegg til gull, den enkelte sentralbank kunne velge å holde reservene i. Ettersom vi i dag beveger oss i retning av et multipelt reservevalutasystem, kan erfaringene både før og etter den første verdenskrig være nyttige å ha i mente når man analyserer situasjonen i dag.

I det internasjonale samarbeid generelt, og for pengesystemet spesielt, er det ikke uvanlig at utviklingen tar sin egen vei, og at regelverket i ettertid tilpasses. Et ferskt eksempel på dette er sammenbruddet av Bretton Woods-systemet i årene 1971–73 som innebar at man satte seg utover det eksis-

terende regelverket. Det skulle gå tre år, inntil Jamaica-møtet i 1976, før det internasjonale pengefond igjen hadde etablert et regelverk som var i samsvar med forholdene.

2. Mellomkrigstiden

Da Storbritannia med Churchill som finansminister, valgte å gå tilbake til førkrigspariteten for pund i 1925 på Storbritannia seg selv en stor og unødig byrde. Det er allmenn enighet om at den pundkursen man da valgte, var om lag 10% høyere enn de underliggende økonomiske forhold skulle tilsi. Resultatet var at britene fikk store problemer med sin utenriksøkonomi.

I perioden 1925–1931 var det lav inflasjon i Storbritannia og relativ god realrente. Imidlertid ble pundets stilling gradvis svekket og dette hadde flere årsaker. For det første ønsket flere land å bytte om sine reserver fra sterling til gull, f.eks. Frankrike i 1927. Videre medførte et underskudd på driftsbalansen en utstrømning av både sterling og gull fra Storbritannia. Et tredje forhold var den voksende betydning for dollar som internasjonalt betalingsmiddel. Når flere land ønsker å hol-

de sine reserver i dollar i stedet for i pund, blir dette en ytterligere belastning på den engelske sentralbank. Da så McMillan rapporten kom i mai 1931 hvor det ble hevdet at kun £ 25 millioner i gull var tilgjengelig til å støtte utenlandske eide fordringer i pund, d.v.s. kun $\frac{1}{10}$ av disse fordringene, bidro dette til ytterligere å undergrave tilliten til pund. Resultatet var at Bank of England i september 1931 måtte oppgi løftet om omveksling til gull av pund, og gullstandarden ble forlatt. 1930-årene kom dermed til å bli preget av et system med flytende valutakurs og med konkurrerende devalueringer. Spesielt ønsket USA en raskere prisstigning (så rart det enn kan høres i dag) og en svekket dollarverdi. En viss stabilitet i systemet ble oppnådd ved den såkalte Tripartite Agreement mellom Storbritannia, USA og Frankrike i 1936.

De erfaringene man høstet i mellomkrigstiden pekte i retning av at flytende valutakurser kombinert med relativt frie kapitalbevegelser ga ustabile forhold i valutamarkedet. I 1944 skrev Ragnar Nurkse «International Currency Experience», et notat som ble av stor betydning. Uten å gi en

¹) Gjennomgang av Kenneth W. Dam's bok: *The Rules of the Game. Reformation and Evolution in the International Monetary System*.

* Arne Jon Isachsen er professor ved Bedriftsøkonomisk institutt.

overbevisende empirisk analyse, konkluderte han med det som var det gjengse synspunkt, nemlig at man måtte arbeide seg frem til et system med fast valutakurs etter fredsslutningen.

3. Bretton Woods-avtalen

Til konferansen i Bretton Woods i 1944 forelå det to nøyne gjennomarbeideerde utkast til en ordning av det internasjonale pengesystem. Med USA-s dominerende posisjon etter krigen, var det klart at White-planen sto sterkest, idet denne var utarbeidet av den amerikanske hovedforhandleren. Hovedpoenget i White-planen var en stabilisering av valutakursene kombinert med et stabiliseringsfond som kunne yte land med midlertidig underskudd, lån i kortere perioder. Man var villig til en begrenset kontroll med kortsiktige kapitalbevegelser, men tanken var at over tid skulle disse bli frie. Etter som USA forventet å bli overskuddsland og kreditornasjon, var det ikke rom for noe press på tilpasning for overskuddsland i White-planen, og ble det heller ikke i den endelige Bretton Woods-avtalen.

I Keynes-planen var det tillagt større betydning å sikre tilførsel av internasjonal likviditet. Keynes tenkte seg en internasjonal Clearing Union hvor de ulike lands sentralbanker kunne ha tilgang på kreditt, såkalte Bancor. Innen det enkelte land skulle sentralbanken ha monopol på å eie utenlandsk valuta. D.v.s. at eksportører måtte selge sin valuta til sentralbanken og importører kjøpe den samme valuta derfra. For land som hadde underskudd i handelen med omverdenen kunne man trekke på sin kreditt i Clearing Union, og de land som hadde overskudd ville tilsvarende få økt sine internasjonale for-

dringer i den samme Clearing Union. Keynes tanke med Bancor ble aldri realisert, men vi fikk noe som ligner hans Bancor i form av spesielle trekkrettigheter (SDR) ved inngangen til 1970-årene.

Mens White var opptatt av å etablere et *fond* som skulle yte kreditt, var Keynes opptatt av å skape et nytt internasjonalt fordringsinstrument, som kunne anvendes i avregningen i den internasjonale handel mellom de ulike land. Vi kan praktisk tenke oss dette som en kassekreditt. Dersom alle innbyggerne i et land anvender den samme banken, og alle har kassekreditt i denne banken, vil man ved årets avslutning kunne enten kreditere sin konto eller debitere den, i relasjon til de transaksjonene man har hatt i løpet av året. Så lenge alle godtar denne kassekredittordningen er det ikke nødvendig med noe innskudd av midler i utgangspunktet, alt som trengs er en stor bok for fordringer skifter eier, basert på det samlede transaksjonsvolumet i det forgangne år.

Et annet aspekt ved Keynes-planen som heller ikke ble realisert, var hans tanke om større symmetri i tilpassingen for underskudds- og overskuddsland. Land som har overskudd på sin driftsbalanse, kan kontinuerlig øke sin beholdning av utenlandske fordringer uten at det kan legges noe vesentlig press hverken om en revaluering eller en ekspansiv innenlandsk politikk. Keynes ønsket at man skulle ha negativ rente på de fordringene overskuddsland akkumulerte for på den måten å anspore dem til – over tid – å være i rimelig balanse. Dette forslaget ble gjenopptatt i forhandlinger mellom USA og Frankrike i midten av 1970-årene, i forbindelse med revisjon av regelverket i IMF, som endte med avta-

len i Jamaica i 1976. Gitt at USA så seg selv som en kreditornasjon i fremtiden var dette forslaget ikke særlig attraktivt i 1940-årene og ble heller ikke fulgt opp i praksis i 1970-årene.

Et siste punkt Keynes la vekt på var kontroll med alle kapitalbevegelser i alle land, kombinert med generell og automatisk lisens i forbindelse med handel. Hans tolkning av historien gikk i retning av at frie kapitalbevegelser lett fører til ustabile valutakurser.

Det ble White-planen som i hovedsak dannet grunnlaget for den endelige avtalen. Det er selvsagt umulig å vite hvordan systemet hadde fungert hvis Keynes' premisser i større grad hadde fått råde grunnen, men det kan synes som om hans opplegg ville ha gitt Bretton Wood-systemet lengre levetid. Med større villighet til å la land endre valutakursen og med en økning av internasjonal likviditet basert på eksplisitte beslutninger om øking av kredittrammene i form av tildeling av flere Bancors ville gitt systemet bedre evne til å møte utviklingen, særlig i 1960- og 1970-årene.

Med en monopolstilling for sentralbankene i valutahandel og med en internasjonal Clearing Union er det sannsynlig at u-landenes *gjeldsprogram* ikke hadde eksistert i det omfang vi i dag kjenner det. Videre ville Keynes' opplegg gitt større rom for endring i valutakurser i 1960-årene. Nedskrivningen av både britiske pund og franske franc i henholdsvis 1967 og 1969 ville trolig ha kommet før, vært mindre, og gitt mulighet for en større grad av likevekt både internt og eksternt.

4. IMF som en legal institusjon

Regelverket som la grunnlaget for IMF, var u-

presist. I tråd med anglosaksisk tradisjon ville praksis, som den utviklet seg, være av betydning for hvordan systemet kom til å fungere.

I begynnelsen av 1950-årene ble såkalte «stand by arrangements» utviklet, d.v.s. at land som øynet fremtidige betalingsbalanseproblemer kunne få tilslagn om fremtidige lån. Slike tilslagn kunne gjøres betinget av at landet la opp til en økonomisk politikk som IMF aksepterte. Disse betingelsene kunne være temmelig eksakte og ble uttrykt i et «letter of intent» i forbindelse med avtalen. Et eksempel på et slikt letter of intent viser hvor eksakt betingelsene kunne være: Vi ser på Storbritannias lån i 1969. Det ble her fastslått at den innenlandske kredittekspansjonen i året 1. mars 1969 til 1. mars 1970 ikke skulle overskride 400 millioner pund, mot over 1,2 milliarder pund det foregående året. Videre var det avtale om den kvartalsvise veksten i innenlandsk kredit.

Slike krav uttrykt i letter of intent er ikke kontraktsbindende i vanlig forstand, men ment som veiledning og som hjelp til gjennomføring av den økonomiske politikken. I mange sammenhenger vil det være nyttig for en finansminister som må gjennomføre upopulære tiltak å henvise til en slik avtale med IMF. I andre tilfelle kan kravene oppleves som et urimelig inngrep i et lands indre anliggende, og kanskje særlig i u-land hvor en økonomisk konservativ politikk anbefalt fra IMFs side kan ha dramatiske konsekvenser for levestandarden til mange. Selv om altså ikke betingelsene var bindende, er det klart at land som ikke fulgte opp ville få problemer både med utnyttelsen av stand by avtalen og med senere lån.

I 1950- og 60-årene var det vanlig at når IMF først

gikk inn med et letter of intent for å rette opp den økonomiske situasjonen, kunne de private bankene komme etter. Man hadde nå en rimelig grad av sikkerhet for at den økonomiske politikken i landet ville gjøre det mulig å betjene den opplåning som fant sted. Etter oljeprisøkningen i 1973–74 endret dette bildet seg, idet mange u-land valgte å låne av de private banker, istedenfor av IMF. Når ikke alle banker til alle tider fulgte regler om forsiktighet og spredning av risiko, og heller ikke hadde mulighet til å påvirke et lands økonomiske politikk, ble resultatet den gjeldskrisen u-landene i dag står oppe i. Den hensiktmessige arbeidsdelingen fra tidligere, nemlig at IMF satte betingelser for den økonomiske politikken og at forretningsbanker i neste omgang var villige til å yte lån ble altså brutt, fordi forretningsbankene nærmest utkonkurrerte de internasjonale organisasjonene i dette markedet.

Mot slutten av 1960-årene var det en utbredt oppfatning, særlig i USA, at den internasjonale likviditeten ble for knapp. På det grunnlaget gikk man inn for å skape et nytt betalingsmiddel som kunne anvendes sentralbankene imellom, nemlig spesielle trekkrettigheter (SDR). Frankrike, på den annen side, mente at det ikke var behov for en slik utvikling, og i ettertid viste det seg jo at likviditetsknapphet neppe kan sies å ha preget 1970-årene.

Fra Europas side ble det etter hvert store underskuddene i amerikansk utenriksøkonomi kritisert på tre punkter. For det første ga de revalueringspress i Europa, noe som var upopulært blant eksportnæringerne. For det andre måtte europeiske sentralbanker intervenere i valutamarkedet for å unngå en

appresiering. Dermed tilførte de sine innenlandske markeder mere penger. Det ga grunnlag for innenlandsk inflasjon. Mekanismen med fast kurs innebefatter at reservevalutalandet eksporterer inflasjon til andre land. For det tredje kunne USA med dollar som reservevaluta lett fortsatt med sine underskudd, de lot seg jo finansiere med egen valuta.

Amerikanerne på sin side hevdet at deres underskudd var nødvendig for at det voksende behov for internasjonale reserver skulle tilfredsstilles. I denne forbindelse gjør Dam et skille mellom internasjonal likviditet på den ene side og finansiering av internasjonal handel på den annen side. Likviditet har med muligheten for intervensionsrør i valutamarkedet å gjøre, d.v.s. sentralbankers mulighet til å sikre en ønsket utvikling av valutakursen. Finansiering av internasjonal handel derimot, har med strøm av varer og tjenester å gjøre. Det er godt mulig å tenke seg at den internasjonale økonomien kan utvikle seg harmonisk med stabile valutakurser og voksende handel, uten at det er behov for noen tilsvarende vekst i mengden av internasjonale reserver. Dette vil være tilfelle der som de fundamentale realøkonomiske forhold er stabile og inflasjonen i de to neangivende land tilnærmet lik null.

I tillegg til SDR ble den internasjonale likviditet også økt ved hjelp av økende kvoter i IMF, ved en generell adgang til å låne mellom landene i den såkalte ti-lands-gruppen og ved bilaterale swap-avtaler. Disse to siste formene for utvidelse av den internasjonale likviditet skjedde hovedsakelig i regi av BIS (Bank for International Settlements) og gjorde at IMF's posisjon relativt sett ble svekket. Videre ble den så-

kalte gullpoolen dannet i regi av BIS i begynnelsen av 1960-årene. Hensikten med denne ordningen var å stabilisere prisen på gull ved at sentralbanker i fellesskap intervenerte i dette markedet. I 1968 brøt dette systemet sammen, og gullmarkedet ble delt i to. Et marked for privat omsetning med fri prisdannelse og et marked for omsetning sentralbankene imellom der den etablerte pris på 35 dollar pr. once gull ble fastholdt. Når Nixon i august 1971 stengte «gullvinduet» i USA ble dollaren ikke lenger konvertibel til gull.

5. Sammenbruddet av Bretton Woods-systemet

Gjennom 1960-årene er det klart at Bretton Woods-systemet ble utsatt for kraftige påkjenninger. Kravet om «fundamental disequilibrium» før et land kunne endre sin valutakurs hadde ført til at devalueringer ble foretatt altfor sjeldent og når de først kom, var det ofte store gevinner å hente for spekulanter.

Mangel på krav om tilpasning for overskuddsland gjorde at revalueringer forekom ytterst sjeldent. Den svekkede konkurransesveven for USA førte til at man påla en 10% importavgift i august 1971 og lukket samtidig «gullvinduet». Etter noen måneders forhandlinger lyktes man med en avtale i desember der dollaren ble devaluert med 7,9%, mens tyske mark og yen ble reevaluert, med forholdsvis 4,6 og 7,7%. Disse forhandlingene ble ført i ti-landsgruppen med IMF-sjefen tilstede.

Avtalen fra desember 1971 varte bare snau halvannet år. I mars 1973 var det klart at villigheten til et fastkurssystem ble oppgitt, og dollar begynte å flyte fritt i forhold til de andre valutaene. I perioden februar–juli 1973 steg således tyske mark med hele 30% i forhold til dollar.

6. Reform og Committee of Twenty

Etter sammenbrudd av fastkurssystemet ble det dannet en egen komité hvor sammensetningen var som i Executive Board i IMF. Dam gir en artig beskrivelse av den tautrekking som lå bak etableringen av Committee of Twenty (C-20). Det gjaldt å få frem en arbeidsfør komité som ikke var for nær knyttet til IMF-systemet og som samtidig hadde politisk tyngde nok til at forslagene hadde mulighet til å få ratifiseret i de respektive hjemland. I C-20 fikk I-landene 11 og U-landene 9 plasser. Hvert medlem kunne ha to assistenter og videre fem rådgivere. For gruppens arbeid ble det etablert et eget sekretariat med fem personer. Hensikten med dette sekretariatet var at man skulle stå fritt i forhold til IMF.

I C-20 ble det kun lagt frem én enhetlig plan, nemlig fra USA's side. Et interessant poeng i denne planen som ble fremlagt av daværende finansminister Schultz, nåværende utenriksminister i Reagan's regjering, var at man skulle tilstrebe større symmetri i tilpasningen mellom underskuddsland og overskuddsland. Basert på et forslag fra Milton Friedman burde man kunne anvende utviklingen av internasjonale reserver som kriterium for endring av valutakursen. Et land som akkumulerte store reserver, burde således appresiere sin valuta. Dette forslaget møtte imidlertid flere tekniske problemer, så som hvordan reservene skulle måles, på en beholdnings- eller strømningsbasis, netto eller brutto, inkluderende private beholdninger av utenlandsk valuta eller ikke. Frankrike ønsket at reserver utover et visst nivå skulle betales inn på en særskilt konto i IMF som ga negativ rente og at denne negative renten skulle

øke med ekstrareservenes størrelse.

I Committee of Twenty lyktes man ikke å nå fram til full enighet. Denne komiteen ble etterfulgt av en såkalt Interim-committee oppnevnt av the Board of Governors. Her lyktes man med å skape enighet som førte frem til Jamaica-avtalen i januar 1976.

7. Jamaica-avtalen

I forhandlingene som ledet fram til Jamaica-avtalen, var USA og Frankrike motpoler som USA og Storbritannia hadde vært det i forbindelse med Bretton Woods-avtalen. USA var tilhenger av et flytesystem og ønsket ikke at gull skulle spille noen rolle i det internasjonale monetære system. Frankrike hadde motsatt syn. I Interim Committee ble det enighet om at USA og Frankrike i felleskap måtte finne en løsning her og at de andre landene i hovedsak ville godta denne. Resultatet ble at USA fikk aksept for et system med flytende valutakurser, men med en prosedyre for hvordan man skulle komme tilbake til et system med faste kurser. Frankrike, på sin side fikk gjennom at gullet fortsatt skulle ha en monetær funksjon. Likevel ble det enighet om at $\frac{1}{6}$ av IMFs gullbeholdning skulle selges i markedet og at overskuddet skulle komme u-landene til gode.

I forbindelse med diskusjonen om faste kontra flytende valutakurser ble et viktig prinsipp knesatt, nemlig at en *forutsetning* for stabile valutakurser var stabile nasjonale økonomier og begrenset inflasjon. Synspunktet om at årsaks-

forholdet går motsatt vei, nemlig fra stabile valutakurser til stabile innenlandske økonomier, var således forlatt.

Gjennom 1960- og -70-årene utviklet det seg flere låneordninger i IMF. Nå finnes det låneordninger for land som eksporterer prisfølsomme råvarer, for land med problemer i forbindelse med dyr import av olje, og såkalt supplementary financing facilities fra 1977. Denne utviklingen peker i retning av at IMF etter hvert får mer preg av å være en finansinstitusjon som formidler kredit, d.v.s. oppgaver mer på linje med sørsterorganisasjonen Verdensbanken.

8. Muligheter for nye reformer og utviklingen fremover

Avslutningsvis tar Kenneth W. Dam opp tre problemer i det internasjonale betalingssystem:

- Systemet skaper lett for mye internasjonal likviditet.
- Med stor grad av kapitalmobilitet blir det vanskeligheter for den innenlandske penge- og kreditpolitikken.
- Ved vekst i euro-markedene blir det for lett for det enkelte land å låne, og den økonomiske tilpasningen finner ikke sted, parallelt med at banksystemet får stor eksponering i u-land.

For å møte disse problemene minner Dam om Keynes' opprinnelige forslag, nemlig kontroll med kapitalbevegelser, at sentralbanken har monopol på utenlandsk valuta, at det er mer symmetri i tilpasningen for overskudds- og underskuddsland, og at den

internasjonale Clearing Union sørger for passende vekst i internasjonal likviditet.

I tiden som kommer aner Dam seg to mulige utviklingsbaner. Den første er at IMF gjenvinner noen av sine tapte skanser, ved at SDR får en mer dominerende plass i systemet og ved at avtaleverket gir større rom for faste valutakurser etter som de underliggende ustabiliteter i de enkelte lands økonomier reduseres. Da kan man igjen tenkes å komme tilbake til et system basert på én «reservevaluta», nemlig SDR.

For at dette opplegget skal lykkes, må man finne en løsning på det såkalte dollar-overhang, d.v.s. den mengden av dollar som er internasjonal reserve i dag. Dette problemet har vært søkt løst ved såkalt Substitution Account, d.v.s. at IMF overtar dollarfordringene, og istedet gir de andre lands sentralbanker fordringer i SDR. Problemet som man ikke har klart å løse i denne forbindelse, er hvem som skal bære kursrisiko. SDR består nå av en kurv av fem valutaer, hvorav dollar er den ene, og over tid er det umulig å vite om IMF ved en slik operasjon vil tape eller tjene penger. Man har søkt å la USA bære kursrisikoen, noe landet ikke er villig til. Før dette problemet løses er det lite sannsynlig at SDR får den oppgaven den er tiltenkt, nemlig som the World's Principal Reserve Asset.

Den andre muligheten er en utvikling i retning av et multippelt reservevalutasystem. I så fall vil SDR neppe spille noen avgjørende rolle, mens derimot tyske mark, japanske yen og mu-

ligens også sveitsiske franc vil vokse i betydning, parallelt med at dollaren avtar. Et slikt system vil nok gjøre det vanskelig å komme tilbake til faste valutakurser, med mindre de respektive reservevalutaland er villig til forpliktende samarbeid med sikte på å stabilisere kursene. I så fall er det kanskje mulig at man ender opp med et system der svingningsmarginene kanskje er både 5 og 10% mellom valutaene og der marginene og sentralkursene endres etter avtale sentralbankene imellom uten at dette kommer offentlig til uttrykk. Ved en slik politikk blir det lettere for sentralbankene å intervenere med sikte på en viss stabilisering fordi den private sektor ikke kjenner til regler for intervensjon og endringer i disse.

Et system med faste kurser basert på kontroll med kapitalbevegelser, synes lite realistisk, blant annet fordi den teknologiske utviklingen og deregulering av bankvesenet, særlig i USA, har gjort at den internasjonale mobiliteten av kapital er større enn noen gang tidligere. Om man skal lykkes med en rimelig grad av kursstabilitet under de nåværende forhold er det klart nødvendig at den økonomiske utvikling i de toneangivende land er mer parallel og stabil enn hva vi erfarte i 1970-årene. Om dette lar seg kombinere med en rimelig grad av vellykket intervensjon fra sentralbankene i disse landene, skulle forholdene ligge til rette for at kursutslagene i 1980-årene blir mindre uten at vi vender tilbake til det strenge fastkurssystemet som Bretton Woods-systemet innebar.

Kontingent 1984

Kontingentvarslet er nå sendt ut til de av våre medlemmer som betaler via bank.

Forfall er 1. mars 1984.

Fagforeningsmedlemmer må ta vare på kvitteringen for senere bruk til selvavgivelsen.

Arbeidstidsreduksjon og sysselsettingsvirkninger – nok en gang

Vår artikkel om arbeidstidsreduksjon og arbeidsløshet i oktobernummeret av Sosialøkonomien har tydeligvis virket stimulerende på debattlysten.

I januarnummeret anklager Erik Nord oss i sterkt polemiske vendinger for «... den freidige farten som de finner det for godt å behandle et viktig samfunnsspørsmål med». Ser vi bort fra Nords tendensiøse bruk av kryssklipping av løsrevne sitater, ser det ut til at hans innvendinger stort sett vedrører våre forsøk på å eksemplifisere spennvidden på sysselsettingseffekter ved forskjellige antakelser om de produktivitetsvirkningene arbeidstidsreduksjonen kan tenkes å føre med seg. Våre teoretiske resonnementer, som tross alt var hovedinnholdet i artikkelen, avfeies derimot elegant i en bisetning som «akademiske derivasjoner».

AV
ROLF JENS BRUNSTAD OG TORE HOLM

Virkninger på produktiviten av kortere arbeidstid

Nord anklager oss for å bruke studier som har metodiske feil (Feldstein 1967) og som dessuten ikke er valide for vår problemstilling (Feldstein 1967, Craine 1973). Begge disse studiene viste at en arbeidstidsreduksjon gir produktivitetsnedgang. I tråd med vår teoretiske diskusjon innebærer et slikt resultat at effekten av dårligere utnyttelse av kapital og større relativt innslag av dødtid er sterke enn effekten av at arbeiderne blir mindre trett i løpet av arbeidsdagen.

Craines studier er, som Nord korrekt påpeker, en tidsseriestudie. Feldsteins analyse er en ren tverrsnittsanalyse, mens Leslie og Wise og Åberg bruker kombinerte tverrsnitts- og tidsseriedata.

Nord mener at det negative utslaget på produktivi-

teten i Craines studie kan skyldes at bruken av overtid, som medfører økt gjennomsnittlig faktisk arbeidstid, vil være negativt korrelert med innslag av hamstret arbeidskraft, og at det er arbeidskraft-hamstringen og ikke nedgangen i den gjennomsnittlige arbeidstid som fører til den lavere produktiviteten. En slik fortolkning virker ikke direkte urimelig og vi er således enige med Nord i at dette er en mulig feilkilde. Imidlertid er denne feilkilden tatt opp av Leslie og Wise som konkluderer:

«Thus, labour hoarding itself, contrary to what might be expected, does not cause the bias on the hours coefficient» (Leslie and Wise, s. 82).

Derimot mener Leslie og Wise å kunne påvise at de sterkt negative produktivitetseffekter av lavere ar-

beidstid i Feldsteins artikkel skyldes at de enkelte bransjer har ulike produktionsfunksjoner. I deres undersøkelse forsøkte de å ta hensyn til dette ved å innføre bransjevisse dummier, og fant da at nedsatt arbeidstid ville gi produktivitetsgevinst. Dette forhold påpekte vi i vår artikkel. Nord er imidlertid sint fordi vi allikevel bruker Feldsteins estimat i våre talleksempler «uten nærmere begrunnelse».

Nå er det ikke riktig at vi bruker Feldsteins estimat uten begrunnelse. For det første gir vi umiddelbart etter vår omtale av Leslie og Wises undersøkelse en begrunnelse for at vi har litt vanskelig for å tro at en arbeidstidsreduksjon skal være så gunstig for produktiviteten som Åberg og Leslie og Wise antyder. For det andre har vi i vår teoretiske diskusjon, påpekt at jo mindre arbeidstiden er i utsangspunktet jo mindre sannsynlighet er det for en produktivitetsøkning ved ytterligere nedsettelse.

Nords andre hovedinnvending vedrører disse analysenes validitet for vår problemstilling. Nord mener at både Craine og Feldstein har studert endringer i gjennomsnittlig faktisk arbeidstid og ikke endring i den *lovbestemte* arbeidstiden, og at dette dreier seg om to helt forskjellige former for bedriftsstilpasning.

Når Nord påstår at Feldstein hovedsakelig har studert ulikheter i bruk av overtid og deltid når han har sammenlignet ulike bransjer tror vi han har oversett det forhold at den *tariffbestemte* arbeidstiden kan variere i ulike bransjer. Vi har ikke materiale fra England på dette felt, men kan f.eks. vise til Bergland og Capellen, (1981) som viser klare forskjeller i tariffestet normalarbeidstid pr. uke.

Vi finner grunn til å påpeke at også Åbergs undersøkelse (som Nord synes å ha stor tiltro til) er basert på variasjoner i den faktisk utførte arbeidstiden «som mått på arbeidstiden

används vid beräkningarna inte den ordinære arbeids-tidens längd utan i stället antakt faktisk utförde arbetstimmar per år och anställd. ... Egentligen är det alltså verkingerna av de vid arbeids-tidsförförkortningen inträffade förändringerna i den faktiska arbeidstiden som undersöks här. (Åberg, side 142.)

Vi vil videre nevne at reduksjoner i normalarbeidstiden som oftest ikke fører til like store reduksjoner i faktisk gjennomsnittlig arbeidstid. (Nord 1981, s. 21 og Bergland og Cappelen 1981, s. 68.) Dette kan i hvert fall delvis skyldes at bedriftene tross alt finner det mer lønnsomt å betale folk ekstra for å arbeide lengre enn normalarbeidsdagen, enn å ansette flere folk på normaltid. Hvis arbeids-tidsreduksjonen medførte sterke produktivitetsökninger ville dette ikke være særlig rasjonelt.

Men selv om Nords antagelse om at det hovedsakelig var variasjoner i overtid som var analysert, er vi ikke overbevist om holdbarheten av hans argumentasjon om analysenes lave relevans for å studere effekter av nedsatt normalarbeidstid.

Han hevder at ved en ufrivillig produksjonsnedgang, som en nedsetting av normalarbeidstiden innebærer, er det naturlig å vente at bedriftene vil søke å motvirke denne nedgangen ved ekstraordinære produktivitetsfremmende tiltak: «i det første tilfelle utløses det altså et ekstraordinært produktivitetsarbeid». Ved tidligere arbeids-tidsforkortelser i Norge er det gjort forsøk på å analysere effekten på produktiviteten. Analysene er tildels befeftet med store metodologiske svakheter (Nord 1981, s. 21), og Stoltz komitéen konkluderte med «det nye materialet skapte usikkerhet om hvorvidt arbeids-tidsforkortelsen i 1959

utløste en ekstraordinær økning av produktiviteten...» (Nord 1981, s. 22). Dette var resultatet av en nedkorting fra 48 til 45 timer pr. uke, og ut fra teorien er det enda mindre grunn til å vente noen produktivitetsforbedring når arbeidstiden i utgangspunktet er lavere.

Det kan også være av interesse å referere til en nylig undersøkelse gjort i Kragør (Erik Nord, 1983 b) hvor 40 bedriftsledere ble spurta om virkningene på effektiviteten av en arbeids-tidsforkortelse. Omlag $\frac{2}{3}$ av bedriftene svarte at de ikke ville ha noen særlige muligheter til å gjenvinne den tapte tiden gjennom økt effektivitet. Nord argumenterer for at dette tallet er noe overvurdert, og at noe mer enn 35% av virksomheten ville klare å gjenvinne noe av den tapte tiden ved å øke effektiviteten. Vi vil for vår del legge til at de svaralternativene som virksomheten ble stilt overfor utelukker en nedgang i effektiviteten, og resultatet kan derfor være en overvurdering av den effektivitetsforbedringen som kunne skje.

Når Nord setter likhets-tegn mellom nedsatt arbeidstid og *ufrivillig* produksjonsnedgang, er vel dette også en sannhet med modifikasjoner. I en konjunkturedgang vil vel mange bedrifter heller se det som en kjærkommen anledning til å tilpasse produksjonen bedre til etter-spørselen. En lovbestemt arbeids-tidsforkortelse i en slik situasjon ville gi bedriftene mulighet til å redusere den ufrivillige delen av hamstret arbeidskraft.

Konklusjon: Nords argumentasjon om at Feldstein og Craines studier er irrelevante for vår problemstilling, er verken dokumentert eller tilstrekkelig godt begrundet. I motsetning til Nords ensidige tro på produktivitetsforbedring ved

arbeidstidsreduksjon, vil vi fastholde at det er høyst usikkert hvordan effektiviteten påvirkes, – og dermed hvilke potensielle sys-selsettingsvirkninger en kan forvente.

Sysselsettingsvirkninger

I våre regneeksempler forutsatte vi at det ikke ble gitt noen lønnskompensasjon. Nord finner, i lys av tidligere erfaringer, dette svært lite realistisk. For å imøtekommene Nords ønsker om mer realisme, har vi inkorporert grad av lønnskompensasjon i formlene våre.

Elastisiteten av arbeids-kraftsetterspørselen m.h.p. arbeidstiden blir da som følger:

$$\check{N} = - \frac{\sigma [l + \gamma + e(a + b - ab + \gamma)]}{\sigma - (e + \sigma) f_k}$$

hvor b er graden av lønnskompensasjon slik at $b=0$ betyr ingen lønnskompensasjon og $b=1$ er full lønnskompensasjon.

Ved full lønnskompensasjon ($b=1$) reduserer dette seg til:

$$\check{N} = - \frac{\sigma [(l + \gamma)(l + e)]}{\sigma - (e + \sigma) f_k}$$

og med lønnskompensasjon lik økning i arbeidsproduktivitet ($b=\gamma$) blir

$$\check{N} = - \frac{\sigma [(l + \gamma)(l + ea)]}{\sigma - (e + \sigma) f_k}$$

Med samme forutsetninger som sist ($\sigma = 1$ og $a = 0,2$) har vi brukt disse formlene for å antyde spredningen i eventuelle sysselsettings-virkninger av nedsatt normal arbeidstid fra 40 til 37,5 timer ut fra formelen

$$dN = \check{N} \cdot \frac{dT}{T} \cdot N$$

Resultatene er gjengitt i tabell 1.

De regne-eksempler som er vist i tabellen tyder på at såvel produktivitetsvirkningen som grad av lønnskom-

pensasjon er av sentral betydning for potensielle sys-selsettingsvirkninger av en nedsetting av arbeidstiden.

Med de forutsetninger som her er gjort vil sysselsettingseffekten forverres drastisk jo større grad av lønnskompensasjon som gis. De produktivitetsanta-gelser som gav en positiv sysselsettingseffekt uten lønnskompensasjon vil medføre sysselsettingsnedgang med full lønnskompensasjon. Dersom en antar produktivitetsnedgang og at det samtidig gis full lønnskompensasjon indikerer våre regneeksempler nærmest en rasing av den konkurransesatte industrien.

I denne sammenheng vil vi også benytte anledning til å kommentere et av Hilde Bojers poenger i hennes «aktuell kommentar» i november-nummeret av Sosialøkonomien. Hun påpeker at kortere arbeidsdag gjør det mulig med flere skift og bedre utnyttelse av kapitalen, og går således mot vårt argument om dårli-gere kapitalutnyttelse. Vi har regnet litt på hvilke utslag vi får i våre eksempler om vi forutsetter uendret kapitalutnytting istedetfor nedgang.

Hvis kapitalutnyttelsen holder konstant øker sys-selsettingsen med

$$N \frac{dT}{T} \frac{(\sigma + e) f_k}{\sigma - (\sigma + e) f_k}$$

Dette gir en økning på 16 000 personer hvis vi bruker Åbergs estimat ($f_k = 0,35$). Med Feldsteins esti-mat ($f_k = 0,26$) blir økningen 18 000 personer.

Selv om vi endrer forut-setningen om kapitalutnyt-telsen, indikerer disse re-sultatene at Hilde Bojer er vel kategorisk når hun sier «... eksemplet viser hvor avgjørende valg av forutsetninger er for konklusjoner man kommer frem til».

Nords andre anklage mot våre regneeksempler er at

Tabell 1. Sysselsettingsvirkninger av en nedsetting av arbeidstiden fra 40 til 37,5 timer pr. uke¹⁾
(Antall personer i 1 000).

Næringer	Produktivitetsvirkning, grad av lønnskompensasjon	Positiv prod effekt (Nord/Aberg)		Ingen prod. effekt		Negativ prod. effekt (Feldstein)	
		$\gamma = -0,45 \frac{f_k}{k} = 0,34$		$\gamma = 0 \frac{f_k}{k} = 0,26$		$\rho = 0,71 \frac{f_k}{k} = 0,26$	
		b = 0	b = +ρ	b = 1	b = 0	b = 1	b = 0
Konkurranseutsatt	347	15	-7	-34	-17	-83	-76
Skjermet privat	510	26	14	0	26	0	26
Offentlig	173	9	9	9	15	15	25
	1 030	50	16	-25	24	-68	-25
							-118

¹⁾ Antar substitusjonselastisitet mellom arbeid og kapital (σ) lik 1, og at personavhengige kostnader utgjør 20% av totale arbeidskraftkostnader.

²⁾ Vi har antatt at det er urealistisk å forvente en nedgang tilsvarende produktivitetstapet og har derfor sløyfet denne kolonnen her.

estimater som er gjort for industrien anvendes på andre næringer.

For kuriositets skyld har vi gjort en ny beregning hvor vi bruker Feldsteins estimat for industrien og Nords estimater for andre næringer. Resultatet blir en *forsterkning* av sysselsettingsnedgangen fra 25 000 til vel 44 000.

Som en oppsummering av diskusjonen omkring sysselsettingsvirkninger av en arbeidstidsforkortelse vil vi hevde, i motsetning til Nord, at det er høyst usikert hvorvidt en vil kunne oppleve en økning i sysselsettingen. Med de forutsetningene vi har gjort, som selvfølgelig kan diskuteres, indikerer våre regneeksempler at en bare under svært spesielle forutsetninger (gunstig produktivitetsutvikling og lav eller ingen lønnskompensasjon) vil kunne forvente noen økning i sysselsettingen. Inntil andre analyser basert på norske forhold foreligger vil det vel antagelig være tryggest å ta utgangspunkt i at det ikke skjer noen ekstraordinær produktivitetsøkning. I så fall kan en muligens oppnå en marginal økning i sysselsettingen dersom det ikke gis lønnskompensasjon. Hvis slik kompensasjon gis, tror vi derimot at nettoeffekten blir redusert sysselsetting.

Noen avsluttende kommentarer

Nord reagerer på vår fremstilling av arbeidskraftshamstring hvor vi påpeker at dette fenomenet «kan redusere de potensielle sysselsettingsgevinstene av en arbeidstidsreduksjon betraktelig på kort sikt (Brunstad og Holm 1983)». Han hevder at vår fremstilling «vansklig kan oppfattes som annet enn en anførsel mot arbeidstidsforkortelse som sysselsettings tiltak». (Nord 1983.)

Det faller ham tydeligvis tungt at enkelte er så ufine at de også bringer inn argumenter mot arbeidstidsforkortelse som sysselsettings tiltak.

Tendensiøse er vi tydeligvis også når vi nevner det poeng at redusert arbeidstid vil medføre økt arbeidstilbud og dermed isolert sett bidra til å øke den registrerte arbeidsløsheten.

Selvfølgelig kunne det være ønskelig å belyse denne problemstillingen i full bredde, men det må være tillatt å nevne et bipeng, uten at en skal bli avkrevd en helt ny artikkelen.

Til slutt et hjertesukk av Nords gjengivelse av våre utsagn.

Som en liten del av en artikkelen vedrørende arbeidstidsforkortelse som middel til reduksjon av ar-

beidsledigheten, laget vi noen regneeksempler for å illustrere spennvidden i resultatene avhengig av hvilke forutsetninger en opererer med. I Nords gjengivelse er disse regneeksemplene systematisk blitt til *beregninger* og *prognosegrunnlag*, som unektelig virker mer ambisiøst. For å vise hvor farlig det er å bruke regneeksempler setter han sammen sitater fra ulike deler av vår artikkelen. Med det Nord «glemmer» (?) å påpeke er at to av sitatene er hentet fra diskusjonen omkring en marginal nedsetting av arbeidstiden, – mens de to siste er fra diskusjonen omkring en mer drastisk reduksjon (6-times dag). Vår teoretiske drøfting konkluderte med at sjansene for en produktivitetsøkning blir betydelig mindre jo større arbeidstidsreduksjonen er.

Forøvrig må vi få lov til å påpeke at Nord har selv skrevet en forskningsrapport om «Virkninger på sysselsetting av en arbeidstidsforkortelse» (Nord 1981), som stort sett må betraktes som et regneeksempel.

Et regneeksempel kan imidlertid etter vår oppfatning være meget innstrukturert hvis det er basert på fornuftige og teoretisk godt funderte forutsetninger. Her synes vi det svikter avgjørende i Nords arbeid. Nord

tar følgende forutsetninger:

- 1) tar sikte på å opprettholde produksjonsnivået i hver enkelt næring,
- 2) holder kapitalinnsatsen konstant,
- 3) hindrer økt bruk av prestasjonslønn, overtidsarbeid og skiftarbeid og
- 4) lar være å gi lønnskompensasjon for den delen av timeverkstapet som kompenseres ved økt sysselsetting.

(Nord, 1981 s. 44.)

I punkt 2 menes det kapitalinnsatsen i fysiske enheter slik at 2 og 3 tilsammen betyr at kapitalinnsatsen målt i kapitaltimer går ned. Det er samme forutsetning som vi gjør i våre tallanslag. Punkt 4 er ikke lett å forstå slik det står, men det fremgår av sammenhengen for øvrig at Nord her mener at arbeidsfolkene skal gis lønnskompensasjon som er lik produktivitetsfremgangen. Nords forutsetning 2, 3 og 4 må derfor til sammen bety at kostnader pr. produktivitetsenhet går opp! Men da virker det nokså urimelig å forutsette at produksjonen skal holdes på samme nivå slik Nord gjør i sin forutsetning 1. Det vil faktisk bare være tilfelle dersom etterspørselen er fullstendig uelastisk, eller bedriftene får kompensasjon for de økte kostnadene i form av subsidier.

Selv om Nord ikke synes å ha høye tanker om «akademiske derivasjoner» kan de iblant være ganske nyttige, nettopp for å sjekke at man ikke opererer med forutsetninger som er selvmotstigende og derfor meningsløse.

LITTERATURLISTE,
se Sosialøkonomien 9/83 s. 24:

Bergland, Harald og Ådne Capellen (1981): «Produktivitet og sys-

- selsetting i industrien». Rapport 81/23. Statistisk Sentralbyrå.
Bojer, Hilde (1983): «6-timersdag og sysselsettingspolitikk». Aktuell kommentar i Sosialøkonomien 10/83.
Brunstad, Rolf og Tore Holm (1983): «Kan kortere arbeidstid løse arbeidsløshetsproblemet?» Sosialøkonomien 9/83.
Brunstad, Rolf og Tore Holm (1983): «Arbeidstidsforkortelse og spøkelsesdebatten». (Svar til Hilde Bojer) Sosialøkonomien 1/84.
Craine, Roger (1973): «On the Ser-

- vice Flow from Labor». Review of Economic Studies. 40. 1973.
Feldstein, Martin (1967): «Specification of the Labor Input in the Aggregate Production Function». Review Economic Studies 34. 1967.
Isachsen, Arne Jon (1976): «Lønns-glidningshypoteser: En test med norsk data». Sosialøkonomien 5/1976.
Leslie, Derek and John Wise (1980): «The Productivity of Hours in U.K. Manufacturing and Production Industries». Economic Journal 90. 1980.

- Nord, Erik (1981): «Virkninger på sysselsetting av en arbeidstidsforkortelse». Norsk Regnesentral 1981.
Nord, Erik (1983 a): «Arbeidstidsforkortelse, produktivitet og sysselsetting». Sosialøkonomien 1/84.
Nord, Erik (1983 b): «Arbeidstidsforkortelse, produktivitet og sysselsetting». Arbeidsnotat 1983. Norsk Regnesentral.
Åberg, Yngve (1976): SOU 1976:34 «Kortere arbeidstid När? Hur?»

Det Landbruksøkonomiske Laug

AV
HARALD GIÆVER*

I januarnummeret av Sosialøkonomien ironiserer Ole Gjøberg over at en stilling som amanuensis ved Institutt for landbruksøkonomi ved Norges landbrukshøgskole er utlyst slik at den bare kan søkes av kandidater fra NLH.

I de 19 år jeg har vært tilknyttet dette instituttet har

* Harald Giæver er ansatt ved Institutt for landbruksøkonomi.

det, såvidt jeg kan huske, bare denne ene gang hendt at en utlyst stilling ved instituttet har vært forbeholdt folk med høyere landbruksutdanning. Normalt har instituttet ønsket søker med forskjellig utdanningsbakgrunn. En annen sak er at det dessverre ofte har vært få søker med utdanning fra andre læresteder, som for eksempel sosialøkonomer og siviløkonomer. Forrige gang en stilling var ledig ved instituttet ble en sosialøkonom innstillet som nr. 1, men denne tok ikke stillingen.

Den stillingen som ble utlyst denne gangen skal i første rekke dekke jordbruksforetaksøkonomi. Arbeidsområdet krever omfattende kunnskaper i biologiske jordbruksfag ved siden av økonomien, og det er vanskelig å tenke seg at en person uten høyere jordbruksutdanning skulle kunne fylle denne spesielle stillingen. Til spesielle arbeidsoppgaver bør man kunne kreve spesielle kvalifikasjoner.

I instituttets forslag til utsynsingsteksten het det at stillingen kunne søkes av

«sivilagronomer med god bakgrunn i økonomiske fag». Personer med landbruksutdanning fra utenlandske læresteder bør være likestillett med søker med norsk utdanning, men som sagt, i denne spesielle stillingen er nok både økonomisk og landbruksfaglig bakgrunn en betingelse. Etter at saken hadde forlatt instituttet ble dessverre utsynsingsteksten endret på en måte som jeg finner uehdig. Jeg går ut fra at dette skyldes en arbeidsulykke.

Forts. fra side 29.

ARBEIDET MED ET NYTT INNTEKTSSYSTEM FOR KOMMUNENE

tortilknyttede støtten i større grad enn i dag bli koncentrert om kommuner der det er høye kostnader forbundet med å ha en nasjonalt aksptabel servicestandard.

Denne måten å fordele tilskudd på vil imidlertid ikke gi gevinst til kommuner som av andre grunner har høye utgifter, eller ønsker å øke utgiftene på en sektor mer enn nasjonale prioriteringer gir signal om. Slike kommuner må selv dekke 100 pst. av en eventuell kostnadsøking. Tilsvarende vil de selv beholde 100 pst. av en besparelse.

Dette prinsippet vil som nevnt føre til at en får bedre oversikt over om den enkelte kommune eller fylkeskommune blir riktig kompensert etter de kostnadsforskjeller det er mellom kommunene (relative forskjeller i utgifts-

behov). Det må også legges vekt på at dette prinsippet vil lette innpassingen av det kommunale inntektssystemet i planleggings- og beslutningssystemet for øvrig. Det vil gjøre det mulig å endre tilskuddsandelen på en sektor uten at det får fordelingsmessige virkninger kommunene imellom.

Ved en ordning som ikke legger opp til full utgiftsutjamning, men der statstilskuddet utgjør en fast prosentandel av bruttoutgiftene på sektoren i alle kommunene, må en endring av tilskuddsandelen følges opp av endringer i fordelingen av det generelle tilskuddet. Hvis ikke vil tungdrevne kommuner bli rammet ved en reduksjon av tilskuddsprosenten og lettdrevne kommuner ved en øking av tilskuddsprosenten.

Funksjonsfordelingsproblemer og beskatningsrett¹

Artikkelen er delt i 6 avsnitt. Det første redegjør for hovedtyper av problemområder i forholdet mellom lokal og statlig forvaltning. Det annet behandler visse hovedkarakteristika ved kommunestrukturen som den geografiske inndeling av landet i administrasjonsområder, nivådelingen i den offentlige sektor mm. Det tredje omhandler «det demokratiske prinsipp», dvs lokalt selvstyre i lokal forvaltning og relasjonen mellom selvstyre

og frihet i den lokale beskatning. Det fjerde drøfter nærmere argumenter for og imot større frihet i den lokale forvaltning. Det femte gjelder forhold som kommer til dels i direkte konflikt med «kravet om lokalt selvstyre», dvs makroøkonomiske hensyn, samt det patriarkalske og det egalitære prinsipp. Det sjette og siste avsnitt gir en samlet oversikt over «de syv» funksjonsfordelingsprinsipper.

AV
HØYSKOLEDOSENT STEIN ØSTRE²

1. Hovedtyper av problemområder i forholdet mellom lokal og sentral forvaltning

Det kan være nyttig innledningsvis å lage en hovedoversikt over problemområder i forholdet mellom lokal og sentral forvaltning. Jeg tror følgende inndeling kan være hensiktsmessig i mange sammenhenger:

- (i) oppgave- eller ansvarsfordelingen,
- (ii) myndighetsfordelingen,
- (iii) utgiftsdelingen, og
- (iv) inntektsfordelingen.

(i) *Oppgavefordelingen* (eller arbeids- eller ansvarsfordelingen) gjelder hvilket forvaltningsnivå som skal ha det formelle ansvar for gjennomføringen av en oppgave. Innen undervisningssektoren er det i Norge slik at primærkommunene har ansvaret for grunnskolen, fylkeskommunene for de videregående skoler og staten for universitet og høyskoler.

(ii) *Myndighetsfordelingen* vil være sammenfallende med oppgavefordelingen hvis staten fullstendig avholder seg fra bruk av instruksjons- og godkjennelsesmyndighet. Ders sterke staten bruker slike virkemidler dess større forskjell vil det være mellom oppgave- og myndighetsfordelingen. Et felt hvor dette skille er stort er grunnskolen, som klart er en primærkommunal oppgave og et primærkommunalt ansvar. Staten bruker sin instruksjonsmyndighet i så stor grad at undervisningens art og omfang nesten fullt ut er bestemt av departementet.

(iii) *Utgiftsfordelingen* er sammenfallende med oppgavefordelingen hvis det forvaltningsnivå som har det for-

melle ansvaret for en oppgave også fullt ut har ansvaret for de tilhørende utgifter. Eksistensen av tilskudd mellom forvaltningsnivåer i forbindelse med visse oppgaver er uttrykk for forskjell mellom oppgave- og utgiftsfordelingen. Det er særlig på områder hvor forskjellen mellom oppgave- og myndighetsfordelingen er stor at man gjerne har brukt tilskuddsordninger ut fra en «kompenasjonsstankegang».

Hovedkomitéen for reformer i lokalforvaltningen har sett det som sin hovedoppgave å eliminere enhver forskjell mellom oppgave- og utgiftsfordelingene, – kfr NOU 1979:44 Nytt inntektssystem for fylkeskommunene og NOU 1982:15 Nytt inntektssystem for kommunene. En av Hovedkomitéen hovedintensjoner er trolig å få eliminert de prisvidnings- eller substitusjonseffekter som kan følge av statstilskuddsordninger. Det synes helt klart at tilskuddsordninger om kan påvirke kommunale utgiftsbeslutninger er uheldige, kfr Østre (1981). Det er imidlertid ikke noe i veien for å bruke statlige tilskuddsordninger om bare har inntektseffekt, dvs oppgavetilknyttede blokktilskudd (rammetilskudd). Med andre ord så fremt tilskuddsordningene bare har inntektseffekt er det ikke noe krav fra et økonomisk-teoretisk synspunkt at oppgave- og utgiftsfordelingene skal være sammenfallende.

Regjeringen foreslår i St meld nr 26 (83-84) et opplegg med sektorvise blokktilskudd i steden for ett eneste blokktilskudd slik Hovedkomitéen har foreslått. Det er mitt inntrykk at en rekke økonomer i kommunene er offer for visse misforståelser i denne sammenheng.³

(iv) *Inntektsfordelingen* mellom forvaltningsnivåene er i overensstemmelse med oppgavefordelingen hvis det ikke er behov for hverken sektorvise eller generelle tilskudd, når positive og negative tilskudd som er nødvendige for å sikre den forønskede grad av likhet i den interkommunale inntektsutjevning holdes utenfor. Hovedkomitéen synes å være av den oppfatning at den

¹ Kommune brukes i denne artikkelen som fellesbetegnelse for primærkommuner, dvs by- og herredskommuner, og fylkeskommuner.

² Foredrag på Norske Sosialøkonomers Forenings kurs om «Økonomi og kommunalt selvstyre» på Esso Motor Hotel i Trondheim 27. og 28. september 1983. Jeg takker Asbjørn Rødseth for verdifulle kritiske bemerkninger til manuskriptet i forbindelse med trykningen.

³ Det henvises til den aktuelle kommentar «Regjeringens forslag til nytt kommunalt tilskuddssystem» i dette nummer av Sosialøkonomien.

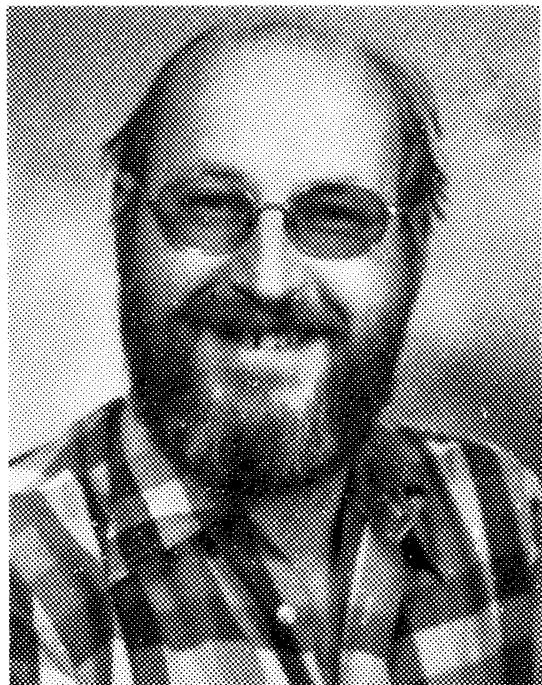
ideelle situasjon er slik at kommunene akkurat har tilstrekkelig inntekter til å dekke sine utgifter. Selvom man hadde slik likevekt på et bestemt tidspunkt ville man imidlertid måtte regne med ulikevekt på lengre sikt. Staten vil trolig alltid sikre seg de skattekilder som gir de største realøkonomiske inntektsøkninger i perioder med økonomisk vekst og inflasjon. Såfremt de nødvendige tilskuddsordninger gis en prisnøytral utformning, dvs bare inntektseffekt (blokktilskudd), spiller det fra et økonomisk synspunkt liten rolle om kommunenesektoren er avhengig av forholdsvis store statstilskudd for å få balanserte budsjetter. Egentlig spiller det ingen rolle. Det som derimot er viktig er spørsmålet om kommunal beskatningsfrihet og det kommer jeg tilbake til i det etterfølgende.

2. Hovedkarakteristika ved kommunestrukturen

Med kommunestruktur mener jeg her spørsmål som angår

- (i) kommuners situasjon i enhetsstater og føderasjoner,
- (ii) den geografiske inndeling i kommuner (kommuneinndelingen),
- (iii) nivådelingen i den offentlige sektor (antall forvaltningsnivåer), og
- (iv) kommuners spesialiseringgrad, dvs general- og spesialkommuner.

(i) Lokale regjeringers (local government) forhold er svært forskjellige i enhetsstater og føderasjoner. En føderasjon er en sammenslutning av selvstendige stater (lokale regjeringer) som i visse saker har et gjennomgripende samarbeid utført av den føderale regjering. I føderasjoner, som USA, Forbundsrepublikken Tyskland osv,



Stein Østre er sosialøkonom fra Universitetet i Oslo fra 1969. Han har arbeidet ved Transportøkonomisk institutt 1970–72, Agder distrikthøyskole 1972–79, Finansavdelingen i Finansdepartementet 1976 (med permisjon fra Agder), og Rogalandsforskning 1979–82. Fra 1982 høyskoldosent ved Nordland distrikthøyskole i Bodø.

eksisterer det forholdsvis klare legale barriærer for den styring av lokal forvaltningsvirksomhet som den føderale regjering kan drive. Norge er ut fra Grunnloven av 1814 og Formandskabslovene av 1837 en enhetsstat i likhet med andre nordiske land og England (Storbritannia er derimot trolig å betrakte som en føderasjon). I enhetsstater – kan man si – er kommuner et redskap i hendene på den sentrale regjering. Sentralregjeringen kan opprette og nedlegge kommuner. I det etterfølgende kan det være nyttig å ha i minnet at *ut fra Grunnloven*, hvor kommuner overhode ikke er nevnt, så må kommunene bli å betrakte nærmest som et statlig virkemiddel.

(ii) *Kommuneinndelingen* brukes her bare om den geografiske inndeling av landet i kommuner. Det er en klar sammenheng funksjonsfordelingsproblemer og kommuneinndeling. I etterkrigstiden har det i Norge vært gjennomført vesentlige endringer i kommuneinndelingen. Bla er antall kommuner redusert med nesten 40%. Tilsvarende reformer av betydelig større omfang har i samme periode vært gjennomført i Danmark og Sverige. Et av hovedformålene med kommuneinndelingsreformen i Norge var hensynet til funksjonsfordelingen. Man ønsket bla å skape økonomisk sterke kommuner hvilket ble betraktet som en forutsetning for å gi kommunene økte kommunale oppgaver. Reformen gjaldt bare primærkommunene og et konkret hovedsiktemål var å skape grunnlag for et forholdsvis sentralisert grunnskolesystem. En helt annen sak er at man senere har forlatt målet om en sterkt sentralisert grunnskole. Kommuneinndelingsreformen kan altså sies å ha tatt sikte på å skape «grunnskolekommuner». Andre forhold, ikke minst hensynet til nye kommunikasjonsmessige forutsetninger, spilte selvfølgelig også en stor rolle. Man kan også merke seg at den tidligere inndeling tok sitt utgangspunkt i sognekommunene og den veldige vekst i antall kommuner fra ca 1850 til 1940 skyldes ikke minst økningen i antall kirkesogn (sognekommuner). Med andre ord, i etterkrigstiden skjedde det en overgang fra «kirkekommuner» til «skolekommuner».

De fylkeskommuner vi har idag er i stor grad «sykehuskommuner» idet de gjennomgående bruker ca 70% av driftsutgiftene til helseinstitusjoner. Det er mitt syn at en god del av problemene man har innen institusjonshelse-tjenesten angående gjestepasientoppkjør, utbygging av medisinske spesialiseringer ved de enkelte sykehushus osv, i stor grad skyldes at man ved dannelse av den «nye» fylkeskommune tok fylkesgrensene for gitt. Man søkte altså ikke på fritt grunnlag å konstruere funksjonsdyktige sykehuskommuner.

(iii) Det er vanlig å hevde at vi idag har to typer av kommuner i Norge, nemlig primær- og fylkeskommuner. Det er feil. Man har tre typer av kommuner og det er for tiden primærkommunene, fylkeskommunene og kombinerte primær- og fylkeskommuner. Av sistnevnte type har vi bare én, Oslo kommune. I Danmark har man to kombinerte (Frediksberg og København) og i Sverige tre (Göteborg, Malmö og Getland, men ikke Stockholm).

En kommunetype er her definert som omfattende alle kommuner som i prinsippet har de samme oppgaver. Når man vanligvis sier at man har to typer av kommuner i Norge mener man at man bare har to forvaltningsnivåer under det statlige. Det er imidlertid viktig å ikke la de to forvaltningsnivåer bli en «tvangstrøye». Antall forvaltningsnivåer blir i en enhetsstat et hensiktsmessighets-

Tabell 1. Antall kommuner i Norge fra 1977.

Kommunetype	Antall
Primærkommuner	453
Fylkeskommuner	18
Kombinerte primær- og fylkeskommuner	1
I alt	472

Tabell 2. Eksempler på flere forvaltningsnivåer.

1. nivå	Bydels- og grendekommune
2. nivå	Primærkommune
3. nivå	Regionkommune
4. nivå	Fylkeskommune
5. nivå	Landsdelskommune
6. nivå	Staten

spørsmål og antall nivåer blir et virkemiddel i den nasjonale politikk. Man har mange muligheter å velge mellom. En forholdsvis nærliggende mulighet er antydet i tabell 2.

Det er heller ikke nødvendigvis gitt at alle kommuner på ett nivå behøver å være av samme type, dvs ha de samme oppgaver. F eks kunne man tenke seg at det som i folketette områder på Østlandet var bydels- eller grendekommunale oppgaver, i mer grisgrendte strøk ble tillagt et høyere forvaltningsnivå. I byer kunne f eks videregående undervisning være en primærkommunal oppgave, mens det i herredskommunene kunne være en regional oppgave.

(iv) Historisk sett – i allfall når det gjelder herredskommunene – kan man si at man hadde kommuner med én eller et fåtalls oppgaver (spesialkommuner eller single purpose authorities). Sognekommunen hadde ansvaret for kirkestallet og almueskolen og hadde egne inntektskilder for det. Innenfor sognet ble det også dannet Fattigkommisjoner, som riktig nok tildels ble ledet av de samme personer, men om hadde egne oppgaver og egne inntektskilder. Ut fra Gossens lov om at grensenytten pr krone skal være det samme for alle budsjettformål, når budsjettet er i balanse, kan antagelig utviklingen av general-kommunene (multi-purpose authorities) sies å ha vært fordelaktig. Det kan derfor være grunn til å tro at utviklingen av general-kommunene har medført betydelige velferdsgevinster.

På den annen side er det visse argumenter som kan tale for bruk av spesialkommuner. Bruk av spesialkommuner som ledes av egne folkevalgte og som har egne eller spesielle inntektskilder og som i en viss forstand skal være selvfinansierende, har den fordel at den kan fungere bedre rent demokratisk sett. *Velgerne har langt større mulighet i valg til å påvirke produksjonens kvalitet og omfang i en spesialkommune.* Dette gjør at spesialkommuner vies en viss oppmerksamhet i den senere tid av økonomer innenfeltet «local government finance».

I USA har man egne skolekommuner (school districts) som synes å fungere bra. Det kan ikke være tvil om at lokalbefolkingen derved får langt større innflydelse i skolepolitikken.

Avslutningsvis i dette avsnitt vil jeg understreke at mine synspunkter ikke må oppfattes som forslag i den ene eller annen retning. Poenget er at man bør se åpent

på disse spørsmål. Jeg påstår imidlertid at en del av de funksjonsfordelingsproblemer man har i Norge idag trolig skyldes at man i stor grad betrakter kommunestrukturen som gitt. Det er ikke på langt nær gitt at man i Norge bare skal ha to kommunale forvaltningsnivå, tre typer av kommuner og udelukkende general-kommuner, samt at kommuneinndelingen skal være urokkelig.

3. Det demokratiske prinsipp

Desentralisering av makt innen den offentlige forvalting til lokalt oppnevnte organ, dvs kommuner, kan gis mange begrunnelser. En rekke av disse argumenter som bedre utnyttelse av lokalkunnskap, nærhet mellom styrende og styrt, beslutningsglede, opplæring av fremtidige stortingsrepresentanter, maktspredning som mål i seg selv, osv. Jeg skal konsentrere meg om det som fra et økonomisk synspunkt antagelig må kunne betraktes som hovedsaken, nemlig forskjellige preferanser. Dvs

lokalt selvstyre antas her hovedsakelig å være innført for at man i offentlig forvaltning skal kunne ta hensyn til ulikheter i preferanser mellom ulike geografiske områder.

Som økonom vil man si at poenget er å ta hensyn til forskjellige regionale preferanse- eller nyttefunksjoner.⁴

Man kan antagelig generelt anta at det foreligger forskjellige preferanser, nyttestrukturer, for alle typer av varer, individual- og fellesgoder, mellom individer som ofte i tillegg vil kunne variere mellom geografiske områder. For privatproduserte individualgoder foreligger det – kan vi si – full desentralisering idet enkelte individ selv kan fastlegge kvalitet og omfang av konsumet. For individualgoder produsert av det offentlige, hovedtyngden av offentlig produksjon gjelder varer som er rivaliserende⁵ og salgbare (undervisnings- og helsetjenester), samt en del fellesgoder, (dvs såkalte lokale fellesgoder som har begrenset geografisk rekkevidde som brannvesen, samferdselsanlegg osv) er mulig å overlate produksjonsbeslutningene til lokale offentlige organ. *Det er bare et lite antall offentlig produserte fellesgoder som etter sin natur vanskelig kan desentraliseres* f eks forsvar og utenriksstjenest.

Det kan synes som at sentralisering av produksjonsbeslutningene for alle varer som det rent praktisk er mulig å overlate til lokale organer vil medføre et velferdstap.

Velferdstapet ved sentralisering vil være avhengig av om de lokale offentlige organ, kommunene, står overfor en budsjetttramme som er

- (i) eksogent, eller
- (ii) endogent gitt.

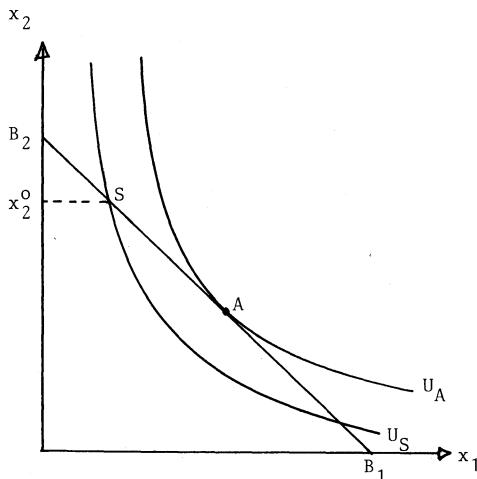
(i) Eksogent gitt budsjetttramme

Eksogent gitt budsjetttramme betyr at staten fastlegger – i prinsippet – den enkelte kommunenes samlede inntek-

⁴ Kfr også Jan Serck-Hanssens fremstilling, Serck-Hanssen (1983), samt Jørgen Lotz (1982).

⁵ Rivaliserende varer er varer som på et tidspunkt bare kan forbrukes av én person, f eks et eple eller en jakke. Ikke-rivaliserende varer kan samtidig brukes av flere, f eks mottagelse av radio- og tv-signaler, bruk av samferdselsanlegg inntil kapasitetsgrensen er nådd, osv.

Figur 1 Velferdstapet ved statlig produksjonskrav om minst x_2^0 enheter av gode nr 2.

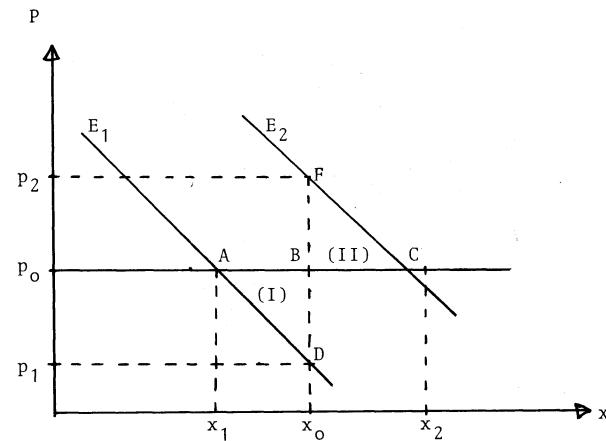


ter. Efterhvert tar alle norske kommuner ut det maksimalt tillatte skatteøre. Hovedkomitéen for reformer i lokalforvaltningen tar det som gitt at kommunenes inntekter skal være eksogent gitt. Det forhold at Hovedkomitéen samtidig går inn for, kfr NOU 1974:53 Mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen, at en størst mulig del av disse eksogent gitte inntekter skal komme fra skattekilder som kalles kommunale, fremfor statstilskudd, kan virke overraskende. Forklaringen kan være mangel på økonomisk innsikt i komitéen. *Hvis utgangspunktet er at kommunene skal ha en eksogent gitt inntekt så spiller det i prinsippet ingen rolle hvor den kommer fra.*⁶ Hovedkomitéen søker likevel å gjøre et viktig bidrag til å redusere velferdstapet ved sentralisering. Dette kan illustreres ved et enkelt modellresonnement. Anta at en kommune har en gitt inntekt og at den produserer to offentlige goder. Grensekostnaden ved produksjon av hvert gode forutsettes å være konstant. Kommunens budsjettlinje er tegnet i figur 1 som den rette linje mellom punktene B_1 og B_2 . Antar vi videre at kommunen, dvs kommunestyret eller kommunens innbyggere, har preferanser som gjør det mulig å tegne indifferenskurver som er krummet mot origo, vil fri tilpasning innebære at kommunen søker tilpasningspunkt A i figuren. I punkt A har man tangering mellom budsjettlinjen og en indifferenskurve, kurven merket U_A . Dette punkt angir optimal tilpasning som gir maksimal verdi for preferansefunksjon med den gitte inntekt (maksimal nytte).

Anta at staten blander seg inn i de kommunale disposisjoner og fastlegger at omfanget av produksjonen av gode nr 2 skal være minst lik x_2^0 . Det betyr at kommunen vil tilpasse seg i punktet S på budsjettlinjen. Gjennom

⁶ Jeg antar her implisitt at den personlige inntektsfordeling ikke påvirkes av interne overføringsordninger i den offentlige sektor. Hovedkomitéen synes – i allfall opprinnelig – å mene at det er et mål i seg selv at kommunale utgifter dekkes ved kommunale skatter og ikke ved statsskatter. Gitt at kommunenes inntekter i hovedsak skal være eksogent gitt, så spiller det ingen prinsipiell rolle om disse inntekter kommer fra kommunale eller statlige skatter. For å redusere kommunestorens overføringsbehov hadde Hovedkomitéen tenkt (NOU 1974:53) å foreslå at den statlige inntektskatt skulle tilfalle kommunen. Denne statsskatt representerer det viktigste progressive element i norsk beskatning og ville gjøre den interkommunale inntektsfordeling mer ulik. Derved ville behovene for positive og negative overføringer mellom kommuner øke.

Figur 2 Velferdstapet ved sentralisering, kfr trekantene (I) og (II) for henholdsvis kommune nr 1 og nr 2.



punktet S går indifferenskurven, merket U_S . Dette statlige inngrep fører altså til et velferdstap lik differansen mellom nyttenivåene U_A og U_S . Hovedkomitéen søker å få avskaffet statlige produksjonskrav av ovennevnte type, slik at kommunene skal kunne endre tilpasningen fra punkt S til punkt A i figur 1.

(ii) Endogen fastleggelse av budsjetttrammen

Endogen fastleggelse av budsjetttrammen betyr at den enkelte kommune selv har frihet til å fastlegge omfanget av skatteinntektene. Ulikhet i preferansene vil også generelt bety at man i de forskjellige lokalsamfunn ønsker forskjellig nivå på de lokale offentlige aktiviteter. Dette har man tatt konsekvensen av i Sverige og Danmark (og i Norge inntil Skatteloven av 1911) ved å gi kommunene reell beskatningsfrihet. Et enkelt modellresonnement kan illustrere velferdstapet ved manglende beskatningsfrihet.

Anta at vi betrakter et samfunn med ett offentlig gode og to kommuner. Det er ingen eksterne virkninger og grensekostnaden ved produksjon av godet er konstant. Kommunene er fullt ut selvfinansierende.⁷

Hvis kommune nr 1 står helt fritt i tilpasningen vil den fastlegge skattesatsen slik at grensenytten pr krone⁸ av det offentlige gode er lik grensenytten pr krone av private goder, samtidig som den lokale budsjettbetingelse er oppfylld. Optimal tilpasning kan tilsvare punktet A i figur 2, som gjelder for grensekostnaden, p_0 , ved produksjon av det offentlige gode. Variasjon av denne grensekostnad, eller pris, genererer efterspørselskurven E_1 i figur 2.

Tilsvarende har man for kommune nr 2, som har efterspørselskurven E_2 som for prisen p_0 gir tilpasning i C. De to kommuner vil henholdsvis produsere kvantaene x_1 og x_2 av det offentlige gode.

Anta imidlertid at produksjonsvolumet for godet skal

⁷ Den enkle kommunemodell som presenteres her er en analytisk presisering av et tilsvarende resonnement hos Wallace Oates, kfr «An Economist's Perspective on Fiscal Federalism» i Oates (1977).

⁸ I det etterfølgende brukes begrepet grensenytten av ren hensiktsmessighet uten at det er ment å implisere et kardinalt opplegg. Jeg tillater meg også å bruke Marshalls konsumtoverskuddsbegrepet uten forbehold.

fastlegges av staten. Hvis x uttrykker f eks antall produktenheter pr innbygger, kan staten påby begge kommuner å produsere kvantumet x_0 .⁹ Sette ut fra de lokale preferanser vil det medføre

for kommune nr 1 at produksjonen må økes fra x_1 til x_0 og det gir et tap av konsumentoverskudd lik trekanten ABD, merket (I) i figur 2, tapet i kroner blir $\frac{1}{2}(p_0 - p_1)(x_0 - x_1)$, og

for kommune nr 2 at produksjonen må reduseres fra x_2 til x_0 som gir et tap av konsumentoverskudd lik trekanten BCF, merket (II), tapet i kroner blir $\frac{1}{2}(p_2 - p_0)(x_2 - x_0)$.

I denne modell blir kommune nr 1 tvunget til å ha en høyere skatteprosent enn hva som er optimalt ut fra et lokalt synspunkt, mens kommune nr 2 blir tvunget til å holde en lavere skatteprosent.

4. Nærmere om kommunal beskatningsfrihet

Det er to hovedgrunner for at kommuner skal ha reell frihet til selv å fastlegge skattesatsene for hovedtyngden av inntektskildene og dermed kunne bestemme nivået for de kommunale utgifter.

(I) For det første, det demokratiske prinsipp innebefatter en erkjennelse av forskjellige kommunale preferanser, som igjen medfører at det bør være muligheter for forskjeller i aktivitetsnivået mellom kommuner. Velferdstapet ved manglende beskatningsrett er behandlet foran.

(II) For det annet, i en situasjon med gitt inntekter for kommunene vil staten ha et uformelt medansvar for at budsjettbalanse skal oppnås. I etterkrigstiden har staten – bl a gjennom fylkesmannsembedene – bidratt til saldering av kommunale budsjetter ved skjønnsmessige tildelinger av skatteutjevningsmidler.

Et av tildelingskriteriene har ofte vært «lånegjeld pr innbygger». Det betyr at kommuner har kunnet øke statstilskuddene ved å ta opp lån. Samtidig gir statstilskudd slike kommuner et bedre grunnlag for låneopptak.

Foreliggende forslag til nytt tilskuddssystem har til intensjon å forhindre slike og andre former for «tilskuddsmaksimering». Det skal man oppnå ved å gjøre tilskuddstildelingen avhengig av «objektive kriterier» som den enkelte kommune ikke kan påvirke på kort sikt. Det er imidlertid ikke tilstrekkelig. En tilskuddsmaksimerende kommune kan fortsatt stå på fordi staten tar på seg et medansvar for budsjettbalansen ved at den

- a) bestemmer kommunens inntekter, og
- b) indirekte også bestemmer eller påvirker store deler av kommunens utgifter.

En kommune vil derfor alltid med en viss rett kunne hevde at de «objektive kriterier» ikke er fullt ut dekkende for sin kommune.

Hvis det er reell beskatningsfrihet, kan godt statstilskuddene representere 90% av inntektene. Poenget er at kommunene må skrive ut skatter for å saldere budsjettet. Dermed blir det et lokalt avveiningsspørsmål å avgjøre hvilket kommunalt aktivitetsnivå man skal legge opp til.

Kommunepolitikernes ansvar overfor sine velgere blir mer reelt når de også har ansvaret for beskatningsnivået i kommunen.

Ønsker man at systemet uten beskatningsfrihet skal opprettholdes bør man iallfall sørge for at systemet blir effektivt. Det betyr at den statlige kontroll med ulike utgiftsbeslutninger, samt låneopptakene, bør skjerpes vesentlig. Offentlige forvaltninger fungerer gjerne på den måte at hvis man ønsker å styre omfanget av virksomheten så bør man konsentrere seg om utgiftene og ikke om inntektene.

Med andre ord, ønsker man å følge Hovedkomitéens opplegg med manglende beskatningsfrihet så må man før å få et effektivt og rettferdig system innføre en vesentlig reduksjon i det kommunale selvstyre. Statlig kontroll med kommunale utgiftsbeslutninger fører til redusert selvstyre og lokale velferdstap.

Argumentasjon for reell kommunal beskatningsfrihet møter ofte en rekke motargumenter som ofte viser at vedkommende ikke har tenkt igjennom problemstillingen. De viktigste relevante motargumenter er følgende:

(i) Norske kommuner hadde i prinsippet *reell beskatningsfrihet frem til Skattelovene av 1911*. Årsaken at man den gang avskaffet beskatningsfriheten var et datidig problem som ble kalt «kommunalsosialisme», – kfr Ashehoug's «Sosialøkonomikk» i 4 bind fra århundreskiftet. Dette var før den russiske revolusjon og det hersket frykt i den ikke-sosialistiske leir for at den fremvoksende, kommunistisk pregede arbeiderbevegelse kunne forsøke «sosialistiske eksperimenter» for skattekostenes penger. Denne begrunnelse er idag irrelevant.

(ii) *Egalitære hensyn* brukes ofte mot beskatningsfrihet og det hevdes at forskjellene i skatteørret mellom kommuner vil bli store, som følge av at man har økonomisk sterke og svake kommuner. Til det er å bemerke at innføring av reell beskatningsfrihet ikke impliserer avskaffelse av et system for interkommunal inntektsutjeving. *Har man et tilfredsstillende inntektsutjevningssystem skulle det ikke by på problemer å gi kommunene beskatningsrett.*

Det kan i samme forbindelse også hevdes at kommunalbeskatningen bør være lik slik at innbyggerne i alle landets kommuner belastes inntektmessig likt uansett hvor de bor. Hvis det er et rettferdighetskrav, kan man være lite fornøyet med den eksisterende situasjon, hvor det er store forskjeller på hvorledes kommunene belaster sine innbyggere. Det er store forskjeller i eiendomsbeskatningen, i bruk av vann- og kloakkavgifter, i barnehavesatser, i hundeavgifter osv, osv. Enda viktigere er forskjellene i kommunale tjenestetilbud. Ønsker man rettferdighet eller likhet for alle landets innbyggere tilstrekkelig sterkt må det gjennomgripende reformer til i den lokale forvaltning og kanskje som den ytterste konsekvensen så må det lokale selvstyre avskaffes fullstendig.

En ulempa med samme skatteørre i alle kommuner av samme type er at det kan gi et falsk skinn av likhet og rettferdighet.

(iii) *Makroøkonomiske hensyn* brukes ofte som begrunnelse for manglende beskatningsrett. På dette punkt skulle det være tilstrekkelig å vise til at dette virkemidlet ikke er tilstrekkelig. Utviklingen i den kommunale lånegjeld er et tydelig bevis på det. Heller ikke bedre kontroll med låneopptakene er trolig tilstrekkelig. Ønsker man makroøkonomisk styring med den kommunale

⁹ I denne enkle modell med bare ett kommunalt gode vil et statlig produksjonspåbud, kombinert med kravet om budsjettbalanse, innebære at staten indirekte også bestemmer de kommunale skattesatser og utgiftsbeløpene i alle kommuner.

sektor må man bygge opp et effektivt system for kommunal utgiftskontroll.¹⁰

Det er ikke mitt inntrykk at reell kommunal beskatningsfrihet er et spesielt stort problem i den økonomiske politikk i eks Sverige og Danmark.

(iv) Et viktigere argument mot reell beskatningsrett er trolig at de statlige departementer ved bruk av anbefalinger og instruksjonsmyndighet i en situasjon med beskatningsfrihet kunne medføre et kontinuerlig press på kommunene for å øke de lokale skattesatser. Bruk av statlig instruksjonsmyndighet er generelt sett en av de største trusler mot det kommunale selvstyre.

(v) Et annet interessant argument mot reell beskatningsfrihet er det man kunne kalte «ghettoisering», dvs hvis beskatningsfrihet medfører at «de rike» samles i visse kommuner og «de fattige» i andre. I USA foreligger det visstnok eksempler på det. En kommune for «rike» kan da holde «de fattige» unna ved i generalplanen (zoning) å legge ut alle boligområder som kostbare eneboligfelter. Slike ghettoiseringsproblemer synes ikke å ha særlig omfang hverken i Danmark eller Sverige idag og heller ikke i Norge før 1911. I Københavnområdet synes det forøvrig å være slik at boligprisene er omvendt proporsjonale med kommuneskattene, slik at summen av boligutgifter og kommunale skatter er nogenlunde like.

På den annen side kan man hevde at «ghettoisering» kan være ønskelig. I et område med felles arbeidsmarked vil folk kunne velge mellom kommuner med forskjellige art og omfang på det kommunale tjenetilbud. Folk kunne da bosette seg i den kommune som etter deres syn hadde den beste kombinasjon av lokale skatter og tjenester. I Københavnområdet har man tendenser i slik retning f eks ved at enkelte kommuner har spesielt godt utbygget folkeskole. I økonomisk litteratur blir slike former for «stemmegivning med føttene» omtalt som *Tiebout-effekter*, – kfr Tiebout (1956). «Tiebout-modeller» synes stadig oftere å dukke opp i nyere litteratur.¹¹

Det er viktig å skjeldne mellom «ghettoisering» etter inntekt, hufarve osv som ikke er politisk ønskelig og «ghettoisering» etter preferanser som kan være meget ønskelig.¹²

5. Begrensninger i det kommunale selvstyre

Det er tre hovedgrunner for å foreta begrensninger i det kommunale selvstyre:

- (I) makroøkonomiske hensyn,
- (II) det patriarchalske prinsipp, og
- (III) det egalitære prinsipp.

¹⁰ Lars Wilhelmsen har laget en ryddig og grei oversikt over finansieringen av komunesektoren i Norge og det statlige opplegg for konjunkturpolitiske styring av kommunal aktivitet, kfr rapport fra Nordisk Økonomisk Forskningsråd (1983) som ble utgitt etter jeg laget dette foredrag.

¹¹ For en bredere og mer fyldestgjørende fremstilling se Foster, Jackman & Perlman (1980), side 219 og 566.

¹² Tendensene i retning av «ghettoisering» vil være avhengig av såvel den personlige inntektsutjevning som den interkommunale inntektsutjevning. Interkommunal inntektsutjevning vil det alltid kunne være behov for så lenge man har et differensiert lønnssystem og variasjoner i næringsstrukturen mellom kommuner. Bermerk at ulike former for «snobb effekter» også kan komme inn i sterk grad. Man kan velge kommune eller bydel alt eftersom man ønsker å identifisere seg med «de fine» eller med «proletariatet».

(I) Makroøkonomiske hensyn utgjør neppe noe funksjonsfordelingsprinsipp og behandles ikke nærmere her.

(II) Det patriarchalske prinsipp er det opprinnelig prinsipp for innskrenkning av det kommunale selvstyre. Ved vedtagelsen av Formandskabslovene i 1837 hadde man tildels langvarige selvstyre-tradisjoner i byene. Anderledes var det på landet hvor man den gang plutselig skulle gi «bønder» med manglende evne udi regne- og skrivekunstens mysterier selvstyre. Historikerne har vel konkludert med at erfaringene var positive og det er troendes da innstillingen den gang trolig gikk ut på å minnemore omfanget av den kommunale virksomhet. De kommunale gjeldskriser i 20- og 30-årene førte til økt vektlegging av det patriarchalske prinsipp. Prinsippet står sterkt idag også bl a ved eksistensen av budsjett- og regnskapsforskrifter, lovbestemmelsene om kommunale lån, påbud om planlegging, samt i det vell av forskrifter som de statlige departementer produserer.

I enhetsstater kommer man antagelig ikke utenom bruk av det patriarchalske prinsipp i funksjonsfordelingssammenheng. Dette prinsipp går på at «kommunene ikke har vett til å styre seg selv fullt ut» og det må ikke blandes sammen med etterfølgende prinsipp.

(III) Det egalitære prinsipp betyr at visse offentlige oppgaver er slik at alle innbyggere – uanset bosted – skal ha «det samme tilbud» om slike tjenester.

Det viktigste eksempel på at det egalitære prinsipp slår igjennom for fullt slik at staten overtar oppgavn, er alderstrygden o l.

Bruk av statlig instruksjonsmyndighet, men også bruk av godkjennelsesmyndighet, begrunnes gjerne ut fra egalitetsprinsippet. Egalitetsprinsippet betyr vanligvis at kommunene stiller overfor produksjonskrav som

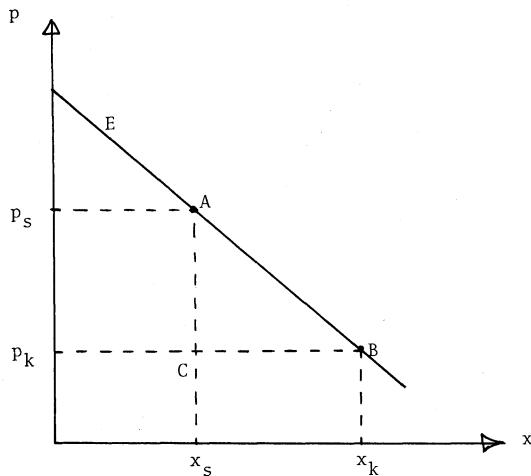
- (a) at en oppgave skal ha en viss minimumskvalitet, og/eller
- (b) at en oppgave skal ha en viss dekningsgrad.

Ut fra egalitetsprinsippet er et krav om en bestemt dekningsgrad logisk. Dekningsgraden angir forholdet mellom produksjonens omfang og det potensielle antall brukere f eks antall barnehaveplasser dividert med antall barn i den relevante aldersgruppe. Det er imidlertid få eksempler på at staten påbyr bestemte dekningsgrader. Et eksempel er grunnskolen hvor dekningsgraden skal være 100%. Ofte gis det bare anbefalinger om dekningsgraden f eks antall somatiske sykesenger pr tusen innbygger. Direkte påbud om bestemte dekningsgrader brukes trolig lite dels fordi det ikke alltid vil være klart hvorledes dekningsgrad skal defineres og dels fordi staten mangler sanksjoner overfor kommuner som ikke har riktig dekningsgrad. Statens krav om en bestemt dekningsgrad for en oppgave i en kommune vil trolig føre til et motkrav fra kommunen om mer statstilskudd.

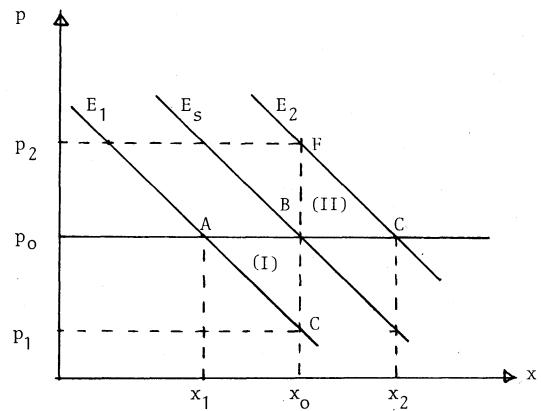
Egalitetsprinsippet betyr derfor i praksis vanligvis påbud om en viss minimumskvalitet på en oppgave, som gjerne er koblet sammen med en tilskuddsordning. Dermed gis det bare tilskudd til f eks «godkjente plasser». Et typisk eksempel på en slik ordning er tilskudd til plasser som tilfredsstiller en minimumskvalitet. *Ulempen ved ensidig bruk av kvalitetskrav uten at det samtidig stiller krav til dekningsgraden, er oppfyllelse av kvalitetskravet gjerne skjer på bekostning av dekningsgraden.* Det kan illustreres ved et eksempel.

Det må være logisk å anta at antall nye barnehaveplasser i en kommune i ett år er avhengig av prisen pr plass. I

Figur 3 Velferdstapet, trekanten ABC, ved statlig krav om minstekvalitet, dvs pris p_s .



Figur 2b Trekantene (I) og (II) viser velferdsgevinstene ved større likhet i det tilfelle hvor egalitære hensyn skal veie tyngre enn hensynet til kommunal autonomi.



Figur 3 representerer E kommunens «efterspørselskurve». Det statlige krav om en minimumskvalitet innebærer en viss gjennomsnittspris pr plass, betegnet p_s i figur 3. For at dette kvalitetskravet skal være effektivt så må det bety at kommunen om den hadde stått fritt hadde valgt en lavere kvalitet som ville gitt prisen p_k pr plass. Figur 3 gir en grei illustrasjon av det forhold at krav til minimumskvalitet betyr redusert produksjon.

Bare hvis efterspørselskurven er fullstendig uelastisk, dvs loddrett, vil statlige kvalitetskrav ikke gi redusert produksjon. Det er en lite rimelig mulighet. Mer sannsynlig er det at den direkte priselastisitet er tilnærmet lik -1, slik at det samlede beløp brukt til nye barnehaver er uavhengig av kvalitetskravet, dvs $p_s x_s = p_k x_k$.

På denne bakgrunn kan man kanskje si at det kan være en interessant forsknings- og utredningsoppgave å forsøke å finne ut hvorledes bruk av statlige kvalitetskrav egentlig har slått ut. *Det er ikke åpenbart at forholdene blir mer egalitære når konsekvensen i praksis blir lavere produksjon til høyere kvalitet.*

Anta nå at kvaliteten holdes konstant og at det bare er ett kommunalt gode. Dvs at vi går tilbake til den modell som ble presentert i forbindelse med figur 2 foran. I figur 2b er det tegnet inn en tredje efterspørselskurve, merket E_s , som representerer staten eller samfunnets efterspørsel etter det kommunale gode i den enkelte kommune. Hvis egalitære hensyn skal veie tyngre enn hensynet til kommunalt selvstyre, er det skjæringspunktet B som angir optimal tilpasning fra et samfunnsøkonomisk synspunkt. Det betyr eksempelvis at kommune nr 1 må øke sin produksjon fra x_1 til x_0 . Trekanten, ABD, representerer den samfunnsøkonomiske velferdsgevinst ved det påbud som sikrer at produksjonsnivået i kommune nr 1 tilfredsstiller det egalitære krav.

Trekanten ABD representerer har altså både velferdsgevinsten for samfunnet ved større likhet og samtidig velferdstapet for kommunen ved redusert selvstyre. Figur 2b representerer derfor en grafisk illustrasjon av konflikten mellom selvstyreprinsippet og det egalitære prinsipp.

Ved den foreliggende tolkning av figur 2b representerer x_0 et minstekrav til dekningsgrad, dvs det er tillatt å

ha høyre dekningsgrad. Det betyr at kommune nr 2 fortsatt kan tilpasse seg i punktet C og at denne kommunen ikke lider noe tap. Kravet om en bestemt dekningsgrad er ikke effektivitet for kommune nr 2, da den ligger over minimumskravet. På den annen side vil kravet om minimumskvalitet på lengre sikt kunne føre til at dekningsgraden i kommune nr 2 reduseres. Kommunen vil trolig i andre sammenhenger få kunne høre fra staten at kommunen ikke kan ha spesielle utgiftsbehov fordi den i visse sammenhenger har så høy dekningsgrad. Dertil kommer at minimumskrav til dekningsgrad ofte kan virke normgivende. Dette betyr at *egalitetstankegangen også kan medføre nivellering*. Nivellering kan være politisk riktig hvis det er et mål at alle skal ha det like «dårlig».

6. Funksjonsfordelingsprinsippene

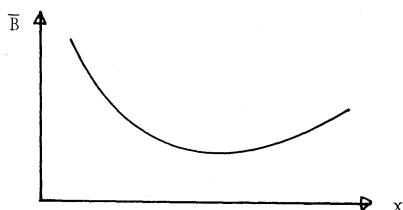
I dette avsnitt gies en sammenfattende oversikt over funksjonsfordelingsprinsippene. Jeg tror det kan være hensiktmessig å operere med i alt syv slike prinsipp. De prinsipp som ikke er behandles i det foregående vil bli drøftet noe nærmere. De syv prinsipper er:

- (1) det demokratiske prinsipp,
- (2) det patriarkalske prinsipp,
- (3) det egalitære prinsipp,
- (4) effektivitetsprinsippet,
- (5) prinsippet om eksterne virkninger,
- (6) prinsippet om lokale fellesgoder, og
- (7) prinsippet om behovsuavhengige oppgaver.

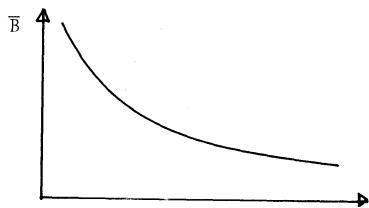
De tre første prinsipper er utpreget politiske og er behandlet i de foregående avsnitt. De fire siste prinsipp er mer teknisk-økonomiske av karakter.

(4) *Effektivitetsprinsippet* betyr at en offentlig oppgave legges til det forvaltningsnivå som har den laveste gjennomsnittskostnad i produksjonen. Når gjennomsnittskostnadskurven har et minimumspunkt, kfr figur 4a, er saken forholdsvis grei hvis kommunene er nogenlunde homogene (hvilket de i Norge ikke er). Gjennomsnittskostnadskurven kan også være avtagende mot høyre, kfr figur 4b, og man må da velge et forvaltningsnivå som gir rimelig grad av kostnadseffektivitet. Bemerk at «lavest gjennomsnittskostnad» bare er «sammenfallende» med

Figur 4a U-formet gjennomsnittskostnadskurve.



Figur 4b L-formet gjennomsnittskostnadskurve.



«lavere kostnad pr innbygger» når det er proporsjonalitet – eller meget sterk korrelasjon – mellom produktmengde og folkemengde. Effektivitetsprinsippet kan også brukes i kommuneinndelingssammenheng, kfr det som er nevnt foran i avsnitt 2 (ii) om at man i kommuneinndelingsreformen i etterkrigstiden la stor vekt på å skape primærkommuner som kunne drive en effektiv grunnskole (grunnskolen legger gjennomgående beslag på nærmere 40% av en kommunenes brutto driftsutgifter).

(5) *Eksterne virkninger* er definert som forskjeller mellom (i dette tilfelle)

kommunaløkonomisk og samfunnsøkonomisk grense-nytte ved en virksomhet og/eller
kommunaløkonomisk og samfunnsøkonomisk greneskostnad ved en virksomhet.

Når det er likhet mellom de to grensekostnads- eller grensenyttebegreper er den eksterne virkning internalisert. Hvis det kommunaløkonomiske grensebegrep er større enn det samfunnsøkonomiske foreligger det en positiv eksternvirkning og i motsatt fall er virkningen negativ.

Eksempel: Kloakkutslipp i vann fra kommune nr 1 som skader kommune nr 2 er bare en ekstern virkning, hvis man i kommune nr 1 ikke «tar hensyn til» de ulemper som påføres kommune nr 2. Det er altså ikke selve forurensningen som er den eksterne virkning, men den beslutningssituasjon som «forurenser» står i. Ved private forurensninger er den tradisjonelle økonomiske løsning å legge avgift på utslippen. I praksis gir man ofte rense-påbud eller utslippsforbud. I kommunal sammenheng har man følgende virkemidler:

- (a) avgiftsmetoden (evt subsidium),
- (b) kvantitative restriksjoner (påbud/forbud),
- (c) påbud om interkommunalt samarbeid,
- (d) kommunesammenslutting, og
- (e) overføring av oppgave til annet forvaltningsnivå.

Plassen tillater ikke en mer utførlig drøftelse. Poenget er funksjonsfordelingen bør innrettes slik at eksterne virkninger, som ansees samfunnsmessig betydningsfulle, internaliseres, hvis de øvrige virkemidler, dvs (a) til (d), ikke er effektive.

(6) Fellesgoder defineres ofte litt forskjellig i litteraturen. Rene fellesgoder (kollektive goder/public goods) i Samuelsens forstand er ikke-rivaliserende i forbruket, dvs flere kan samtidig bruke godet uten at noens forbruk derved blir redusert, og ikke salgbart. Jeg tror at kravet om ikke-salgbarhet med tiden ville falle bort som et kjennetegn ved fellesgoder fordi salgbarheten er et spørsmål om teknisk utvikling.

Lokale fellesgoder kan defineres som ikke-rivaliserende goder innenfor visse kapasitetsgrenser og som goder med en begrenset geografisk rekkevidde. Man kan ha et helt hierarki av fellesgoder etter graden av geografisk tilgjengelighet, kfr tabell 3.

I figur 5 er det gitt en grafisk illustrasjon til denne tabell. Avstand er angitt langs abscissen, mens «virkningsgraden» i prosent er angitt langs ordinaten.

Lokale fellesgoder bør legges til forvaltningsnivåer som i geografisk areal tilsvarer fellesgodets «nedslagsfelt». Dette prinsipp har betydelig teoretisk interesse. I praksis spiller det trolig mindre rolle da hovedtyngden av vare- og tjenesteproduksjonen i den offentlige sektor er individualgoder. Særlig innen undervisnings- og helsesektorene.

(7) *Prinsippet om behovsuavhengige oppgaver* betyr at

oppgaver på et forvaltningsnivå bør være behovsuavhengige av oppgaver på andre forvaltningsnivåer.

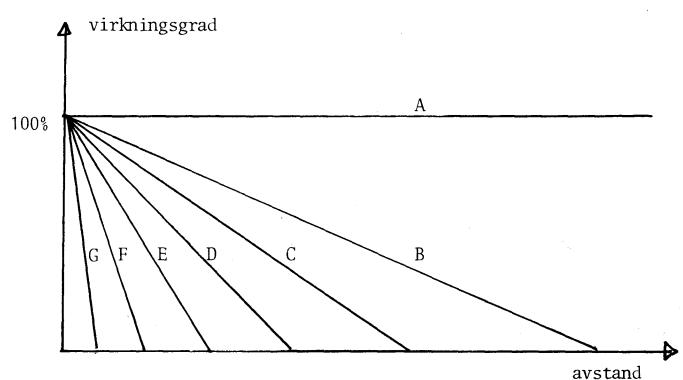
Det er dermed klart at oppgaver som er komplementære, dvs som brukes i sammenheng med andre oppgaver, og oppgaver som er alternative eller konkurrente, dvs som kan erstatte hverandre, bør legges til samme forvaltningsnivå.

I praksis vil to oppgaver kunne være både alternative og komplementære. Feks hjemmesykepleie og sykehjem. På den ene side kan en naturlig behandlingsrekke

Tabell 3. Hovedtyper av fellesgoder etter geografisk rekkevidde. Eksempel

Betegnelse	Eksempel
A. internasjonale fellesgoder	forskning
B. nasjonale fellesgoder	forsvar, utenrikstjeneste
C. fylkeskommunale fellesgoder	samferdselsanlegg
D. regionale fellesgoder	samferdselsanlegg
E. primærkommunale fellesgoder	brannstasjoner
F. bydels-/grande-fellesgoder	parker
G. naboskapsfellesgoder	lekeplass i boligområder

Figur 5 Skjematiske illustrasjon av den geografiske rekkevidde av ulike fellesgoder, kfr tabell 3.



for en pasient være sykehus → sykehjem → hjemmesykepleie. På den annen side vil en godt utbygget hjemmesykepleieordning kunne redusere behovet for sykehjemsplasser.

Funksjonsfordelingen særlig innen helsesektoren er for tiden et aktuelt og stort problem i Norge og det er da nettopp behovsavhengigheten mellom de forskjellige oppgaver som byr på problemer.

LITTERATURHENVISNINGER

Foster, Jackman & Perlman (1980): Local Government Finance in a Unitary State, ISBN 0-04-336066-1.

- Lotz, Jørgen (1982): Kommunernes finansiering, 2. reviderede udgave, ISBN 87-7318-181-1.
Nordisk Økonomisk Forskningsråd (1983): Kommunenes rolle i stabiliseringspolitikken – Praktiske erfaringer fra de nordiske land, ISBN 82-00-06878-1.
Oates, Wallace, ed (1977): The Political Economy of Fiscal Federalism, Lexington Books.
Serck-Hanssen, Jan (1983): Funksjonsfordeling og inntektssystemer, Sosialøkonomien nr 6/83, side 20–26.
St meld nr 26 (1983–84) Om et nytt inntektssystem for kommunene og fylkeskommunene fra Kommunaldepartementet.
Tiebout, C K (1956): A Pure Theory of Local Expenditure, The Journal of Political Economy Vol LXIV, s 416–24.
Østre, Stein (1981): Statstilskudd til kommuner – en økonomisk analyse, Rogalandsforskning ISBN 82-7220-046-5.

AUST-AGDER FYLKESKOMMUNE

NATURRESSURSER I AUST-AGDER

Fornyet kunngjøring

I samarbeid mellom Miljøverndepartementet, fylkesmannen i Aust-Agder og Aust-Agder fylkeskommune skal det gjennomføres en praktisk utprøving av et opplegg for oversikter og bruk av naturressurser i Aust-Agder (ressursregnskap/-budsjettering).

Til å lede arbeidet med prosjektet er det opprettet et 3 års engasjement som

PROSJEKTLEDER

Til stillingen søkes en høyt kvalifisert person, fortrinnsvis økonom, med innsikt i naturressursforvaltning. Søkere bør ha god erfaring i prosjektledelse.

Stillingen er avlønnet i lønnstrinn 27, f.t. kr. 169 852,- pr. år.

Det legges vekt på personlige egenskaper og evnen til samarbeid og selvstendig innsats.

I tillegg til prosjektlederen vil en konsulent/førstekonsulent arbeide i prosjektet.

Stillingen vil bli knyttet til Aust-Agder fylkeskommune, med kontorsted i Fylkeshuset, Arendal. Fra lønnen trekkes 2% innskudd i Kommunal Landspensjonskasse.

Fylkeskommunen har bolig til disposisjon.

Nærmere opplysninger kan fås ved henvendelse til ekspedisjonssjef Kjell Glomnes, Miljøverndepartementet, tlf. (02) 11 75 72 eller fylkesrådmann Øyvind Gustavsen, tlf. (041) 25 860.

Skriftlig søknad

vedlagt kopier av vitnemål og atester sendes

FYLKESRÅDMANNEN I AUST-AGDER

Fylkeshuset, 4800 Arendal

innen 24.2.1984.

Arbeidet med et nytt inntektssystem for kommunene¹

Hovedkomiteen for lokalforvaltningen har lagt fram to innstillinger om et nytt inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner. Regjeringen la i november i fjor fram sitt forslag til nytt inntektssystem (St. meld. nr. 26 (1983–84). Dette forslaget innebærer at de statlige driftoverføringene til lokalforvaltningen skal gis gjennom et fåtall store formålsbestemte tilskuddsordninger og et generelt

tilskudd. Utgifts og inntektsutjamning er sentrale begreper i forslaget. De formålsbestemte tilskuddene skal ivareta utgiftsutjamningen på en sektor, dvs. kompensere den enkelte kommune for kostnadsforskjeller forbundet med å produsere den samme tjeneste i ulike deler av landet. Det generelle tilskuddet skal ivareta inntektsutjamningen.

AV
UNDERDIREKTØR LARS WILHELMSEN*

1. Innledning

Det har nå i svært lang tid vært arbeidet med et nytt system for fordeling av statstilskudd og inntekt kommunene og fylkeskommunene imellom. Hovedkomitéen for reformer i lokalforvaltningen (Hovedkomitéen) la sin første utredning fram i 1979 (NOU 1979:33). Den inneholdt forslag til et nytt inntektssystem for fylkeskommunene. I mars 1982 kom en utredning fra Hovedkomitéen om et nytt inntektssystem for kommunene (NOU 1982:15).

Begge disse utredningene har vært ute på omfattende høringsrunder. Med bakgrunn i utredningene og høringsuttalelsene la Kommunaldepartementet frem St. meld. nr. 26 (1983–84) Om et nytt inntektssystem for kommunene og fylkeskommunene.

Det kan være grunn til å presisere at «nytt inntektssystem for kommunene» kan være en noe misvisende betegnelse på de reformforslag som foreligger. Både Hovedkomitéen og Kommunaldepartementet har arbeidet og arbeider med et nytt system for fordeling av *statstilskudd*. Hovedtyngden av lokalforvaltningens inntekter utgjøres jo av egne skatteinntekter. Reformarbeidet har ikke på noen grundig måte tatt opp denne inntektskilden eller andre av kommunenes egne inntektskilder. I det forslag som ligger i Stortinget er det en forutsetning at kommunene her skal stå på det samme grunnlag som nå.

2. Dagens inntektssystem

Det hersker forholdsvis bred enighet om at en opprydding i det nåværende tilskuddssystem er påkrevet. Svakheten ved dagens tilskuddssystem kan etter mitt syn kort summères som følger:

1. Tilskuddssystemet er for detaljert og uoversiktlig. Det er over 150 ulike ordninger med hvert sitt regelverk. Det kreves en betydelig innsats på politisk og administrativt plan for bare å ha oversikt over de midler en kommune eller kommuneforvaltningen samlet disponerer.
2. Dagens system gir for sene signaler til kommunenes egen budsjetteringsprosess.
3. Dagens system understrekker i for liten grad at kommunene selv har ansvar for å overholde egne inntektsrammer.
4. Dagens system har ueffektive effekter på den enkelte kommunens prioritering av egen aktivitet. Mange tilskuddsordninger er prisvridende i den forstand at den kostnad kommunen står overfor når en oppgave skal løses blir redusert dersom en spesiell type tiltak velges.
5. Såkalte «gulrottilskudd» eller oppstartstilskudd kan føre til at kommuner feildømmer virkningene og kostnadene ved tiltakene på lengre sikt.
6. Når tilskudd gis som en fast andel av faktiske utgifter vil en favorisere kommuner med et godt eget inntektsgrunnlag og dermed høyt utgiftsnivå.
7. Inntekts- og utgiftsutjamning overfor kommunene er blandet sammen i mange tilskuddsordninger, slik at en får dårlig oversikt over de samlede effekter av hele overføringssystemet.
(Begrepene inntekts- og utgiftsutjamning kommer jeg tilbake til senere.)
8. Sektortilknyttede tilskuddsordninger hemmer helhetlig økonomistyring og bidrar til forsterket sektorisering i kommunene.

3. Hovedkomitéens forslag.

Intensjonen med forslagene fra Hovedkomitéen har nettopp vært å bøte på disse svakhetene. Hovedkomitéen foreslår at de aller fleste øremerkede *driftstilskudd* og den nåværende ordning med skatteutjamning til kom-

¹⁾ Begrepet kommune brukes her både som betegnelse på «primærkommune» og som en fellesbetegnelse for fylkeskommunene og primærkommunene. Jeg regner med at betydningen fremgår klart av sammenhengen i teksten.

* Lars Wilhelmsen er cand.oecon. fra 1972. Han har vært ansatt i Finansdepartementet og er fra 1983 underdirektør i Kommunaldepartementet.

munene, avvikles. I stedet skal innføres en samlet overføring til hver kommune. Overføringen skal ikke være bundet til spesielle formål, men kunne disponeres fritt av kommunene.

Det som i praksis vil skje ifølge Hovedkomiteens forslag, er at kommunene under ett blir tilført et beløp som tilsvarer det de taper på avviklingen av tilskuddsordninger og skatteutjamningstilskudd. Disse beløpene skal overføres fra statsbudsjettet til Skattefordelingsfondet og av Kommunaldepartementet videreførdes til de enkelte kommuner og fylkeskommuner.

Kommunaldepartementets fordeling av midlene på kommunene og fylkeskommunene skal i det vesentlige foregå automatisk på grunnlag av faste kriterier. Bare en mindre del av midlene skal fordeles etter skjønn. Her skal fylkesmannen gi sin anbefaling når det gjelder fordelingen på kommunene, slik han i dag gjør for skatteutjamningsmidlene.

Kriteriene for den automatiske fordeling er naturlig nok ikke de samme for kommunene og fylkeskommunene.

For kommunene foreslås følgende kriterier:

1. Totalt innbyggertall
2. Antall innbyggere 0–6 år
3. Antall innbyggere 7–15 år
4. Antall innbyggere 67 år og over
5. Mindre kommuner
6. Skatteinntekt pr. innbygger (minsteinntekt) – gruppet etter geografiske og strukturelle forhold.

For fylkeskommunene foreslås følgende:

1. Totalt innbyggertall
2. Antall innbyggere 16–19 år
3. Antall innbyggere 67 år og over
4. Skatteinntekt pr. innbygger (minsteinntekt) – gruppet etter geografiske og strukturelle forhold.

Det er det siste kriteriet her som er det mest interessante. Komitéen foreslår at kommunene og fylkeskommunene deles opp i grupper. Gruppeplasseringen avgjør til hvilket inntektsnivå en kommune skal løftes via skattefordelingsmidler.



Sammensetningen av befolkningen bestemmer inntektsnivået i kommunen. Foto: Samfoto.

Det er statstilskudd til kommunale og fylkeskommunale driftsformål som foreslås avviklet. Komitéen mener at det fortsatt vil være behov for tilskudd til investeringsformål som skolebygg, grunnlagsinvesteringer m.v. Men slike tilskudd bør samordnes med statens utlånsvirksomhet og også vurderes i sammenheng med de skattefordelingsmidler som tildeles etter skjønn.

Komitéen mente også at enkelte statstilskudd til driftsformål kunne opprettholdes, f.eks. til forsøksvirksomhet og til oppgaver som bare angår noen få kommuner.

Hovedkomitéens utredning ble sendt til høring sommeren 1982. Det er kommet inn ca. 400 høringsuttaleser. Uttalelsene følger et klart mønster som avspeiler den interessekonflikten her står overfor.

Instanser som representerer interesser på tvers av sektorer, stiller seg stort sett positive til Hovedkomitéens forslag. Det gjelder bl.a. Norske Kommuners Sentralforbund, kommunene, fylkeskommunene, fylkesmennene, kommunekassererne, kommunerevisorene og Norsk Kommuneforbund.

Sektorinteressene (skolestyrene, kulturstyrene, mange yrkesorganisasjoner) går mot et nytt inntektssystem slik Hovedkomitéen har foreslått det. Enkelte er imidlertid villige til å diskutere sektorvise rammetilskott.

4. Prinsipper for et alternativt system

Det forslag som Regjeringen nå har fremmet må delvis oppfattes som et alternativ til Hovedkomitéens forslag. I arbeidet med dette systemet og med Stortingsmeldingen generelt har en tatt utgangspunkt i følgende prinsipielle retningslinjer:

1. Et nytt inntektssystem må være bygd på det prinsipp at det samfunnsorgan som har det administrative ansvar for en oppgave også har tilsvarende finansielt ansvar.
2. Systemet må muliggjøre økt lokalt selvstyre.
3. Systemet må fremme rasjonell økonomisk drift i kommuner og fylkeskommuner.
4. Systemet må sikre at sentrale offentlige oppgaver hvor lokalforvaltningen står som iverksetter, blir løst slik at viktige nasjonale mål blir oppfylt i alle deler av landet.
5. Systemet må føre til administrativ forenkling på sentralt og lokalt nivå.
6. Systemet må gi grunnlag for fordeling av inntekter kommunene mellom slik at alle kommuner på en forsvarlig måte blir i stand til å løse sine oppgaver.
7. Systemet må sikre en bedre samordning av den statlige styring av kommunesektoren.
8. Systemet må være en integrert del av det offentlige planleggingssystem.
9. Systemet må la seg realisere innenfor den totalramme for overføringer til kommunesektoren som til enhver tid er til disposisjon.

Vi er klar over at disse retningslinjene tildels beskriver mål som er i konflikt med hverandre. Ikke minst gjelder det avveiingen av ønsket om desentralisering/økt lokalt sjølgstyre på den ene siden og behovet for nasjonal prioritering av viktige oppgaver på den andre siden. Det er nødvendig å vurdere utformingen av et nytt inntektsystem i lys av den avveiing som må gjøres mellom de ulike mål.

5. Hvorfor et alternativt system

Det alternative inntektssystemet, er et system basert på noen få sektortilknyttede rammetilskudd kombinert med et generelt ubundet tilskudd. Intensjonene bak dette alternativet er i hovedtrekk de samme som for Hovedkomitéens forslag. Det må understrekkes at også det alternative systemet ligger vesentlig nærmere Hovedkomitéens forslag enn dagens inntektssystem. Når Regjeringen likevel ønsker å legge til grunn et delvis sektorbasert system er det først og fremst ut fra følgende hensyn:

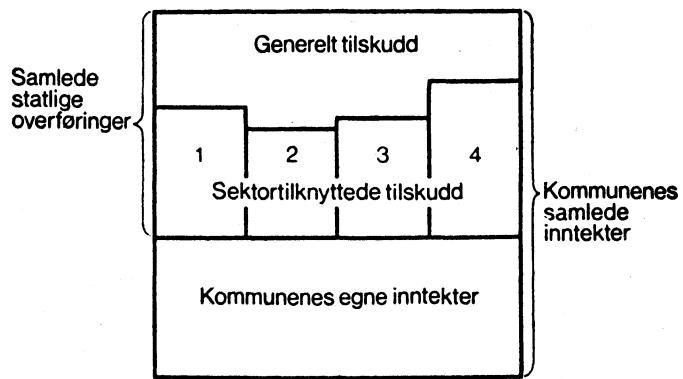
- Innenfor et slikt system kan Storting og Regjering gi signaler om prioritering av *hovedoppgaver* gjennom den årlige budsjettbehandling. Da vil ikke slike signaler overlates lov-, regleverk og planleggingssystemer alene. Størrelsen og antallet av sektortilskuddene i det alternative systemet viser at hensikten med dette ikke er detaljstyring gjennom tilskudd.
- Det alternative systemet vil gjøre det finansielle ansvarsprinsipp gjeldende også på sentralt nivå. Dersom en oppretter sektortilskudd vil det bety at det departement som har ansvar for den faglige styringen fortsatt får ansvar for å skaffe plass til nye tiltak på eget budsjett. Ved bare et ubundet tilskudd vil fagdepartementet bli fritatt for dette ansvaret. Ved å opprettholde denne koblingen for de viktigste fagdepartementene, kan en sikre at prioriteringen av nye tiltak ikke blir tatt ut av budsjettprosessen i staten. Statsbudsjettet er det viktigste virkemiddel for å sikre en forsvarlig avveiing av innsatsen på enkeltsektorer. En ordning med et ubundet tilskudd ville bety at bevilgningen kom over Kommunaldepartementets budsjett. Samordning måtte da utelukkende skje gjennom administrative rutiner noe som ville bli vanskeligere og virke mindre bindende.
- Et system bygd på tilskudd for hovedsektorer gjør det mulig å bygge på mer spesifisert og konkret kunnskap om forskjeller i utgiftsbehov. Det vil derfor kunne gi et godt grunnlag for fordeling av de statlige tilskuddene. En vil unngå en gruppeinndeling av kommunene og fylkeskommunene.

Det kan være grunn til å understreke at det neppe er uenighet om at Hovedkomitéens forslag har positive sider som et sektorbasert system ikke har. Alle kan være enig i at det er et enklere system. Mange vil også hevde at det er et bedre system fordi det legger større vekt på lokalforvaltningens egen disposisjonsrett over de samlede midler. Til dette siste momentet må det imidlertid bemerkes at den innskrenkede handlefrihet er sektorbasert system vil representere vil være liten i praksis. Sektortilskuddene fra staten vil være klart mindre enn kommunenes bruttoutgifter på området. Kommunene må (som nå) bidra med finansiering fra eget inntektsgrunnlag. Dette er midler de har full disposisjonsrett over. Det er heller ingen selvfølge at det eksplisitt skal kreves at en kommunenes bruttoutgifter på en sektor må være minst like stor som statstilskuddet.

6. Inntektssystemets plass i planleggings- og beslutningssystemet

Figur 1 gir en forenklet og skjematisk fremstilling av sammensetningen av kommunenes samlede inntekter ved et sektorisert inntektssystem. Figuren illustrerer

Figur 1. Prinsippskisse av et nytt inntektssystem for kommunene og fylkeskommunene.



hvordan de ulike typer av kommunale inntekter kan ses i sammenheng og hvordan systemet kan fungere i forhold til den løpende beslutningsprosess.

Kommunenes egne inntekter kan betraktes som grunnfinansieringen av virksomheten i lokalforvaltningen. I tillegg til disse inntektene vil staten yte tilskudd til sektorer som representerer hovedoppgaver om lokalforvaltningen er pålagt å løse. Til slutt vil et generelt innteksttilskudd først og fremst sikte mot å jevne ut forskjeller forårsaket av ulikt grunnlag for egne inntekter.

På innføringstidspunktet ville det være naturlig at totalrammen for det enkelte sektortilskudd i hovedsak blir bestemt av omfanget på de eksisterende overføringsordninger som blir innlemmet i den nye ordningen. Systemet som helhet ville måtte innpasses innenfor den totale rammen for statlige overføringer som fastlegges i det generelle økonomiske opplegget. Et slikt system vil på en oversiktlig måte gjøre det mulig å se de samlede statlige overføringer i sammenheng med finanspolitiske vurderinger. Det gjelder spørsmålet om hvilket aktivitetsnivå en bør legge opp til kommunesektoren og hvordan kommunenes inntekter skal sikres ved endringer i skattereglene som har sin begrunnelse i person- og eller bedriftsbeskattningshensyn.

Størrelsесforholdet mellom generelt tilskudd og sektortilskudd ville kunne ses i sammenheng med avveiingen av hensynet til lokalt sjølstyre og nasjonal prioritering. Samtidig ville sektortilskuddene gjøre det mulig for Regjering og Storting å gi signaler ad økonomisk vei, om hovedprioriteringer mellom sektorene. I dagens overføringssystem er størrelsесforholdet mellom statstilskudd og totale kommunale utgifter på en sektor, basert på forutsetninger som i liten grad er sett i sammenheng. Statens andel av finansieringen på en sektor er ofte et resultat av vedtak og forutsetninger som kan gå langt tilbake i tiden. På samme måte er også fordelingen av tilskuddsmidler mellom de forskjellige tilskuddsordningene nokså tilfeldig og historisk bestemt. Dette har ført til at den gjennomsnittlige tilskuddsandel varierer sterkt fra sektor til sektor. For primærhelsetjenesten i kommunene vil det nye rammetilskuddet anslagsvis dekke 65 pst. av bruttoutgiftene, for helseinstitusjonene i fylkeskommunene rundt 50 pst., mens rammetilskuddet til sosialtjenesten i kommunene dekker anslagsvis 12 pst.

Et sektorisert inntektssystem vil gjøre det mulig og naturlig å se disse tilskuddsandelene i sammenheng. Det betyr at Regjering og Storting fritt innenfor den samlede totalramme for oversøringer må kunne vurdere fordelingen av tilskuddsmidler på de enkelte tilskuddsordnин-

Tabell 1. *Omfang av nytt inntektssystem med utgangspunkt i stats- og trygdebudsjettet for 1983.*

	Nytt inntektssystem	Mill. kroner
Kommunen	Grunnskolen	2 942
	Helse- og sosial	2 263
	Kultur	116
	Barnehager	550
	Generelt tilsk.	1 908
Fylkes- kommuner	Videregående oppl.	2 110
	Helse- og sosial	9 223
	Samferdsel	2 230
	Generelt tilskudd	2 628
Utenfor intt.syst.	Investering	889
	Forsøk m.v.	48
	Betaling av statslige oppg.	747
	Andre driftstilsk.	642

ger. På lengre sikt vil det være naturlig at fordeling av rammene på de enkelte tilskuddsordninger og tilskuddsprosentene avspeiler nasjonale prioriteringer og de må i så tilfelle være gjenstand for løpende vurdering fra Regjering og Stortings side.

7. Hvilke tilskuddsordninger

Regjeringens forslag til inntektssystem følger Hovedkomitéens forslag når det gjelder hvilke typer tilskudd som bør holdes utenfor. Det gjelder:

- Statstilskudd til *investeringsformål*. Investeringstilskudd vil sammen med statlig styrte lån være et virkemiddel rettet mot utbygging av kommunal tjenesteyting. Utbyggingsgraden varierer fortsatt mye fra kommune til kommune og det vil neppe være hensiktsmessig å forsøke å fange opp slike forhold i et tilskuddssystem basert på statistikk og målbare kriterier.
- *Forsøks- og utviklingsoppgaver*. Det vil fortsatt være behov for å yte tilskudd for å sette igang forsøksvirksomhet i enkelte kommuner med sikte på å vinne erfaring som senere kan komme alle kommuner til gode.
- *Utgifter som bare påløper i enkelte kommuner*. Dette kan gjelde f.eks. tiltak for den samiske befolkning eller tiltak rettet mot innvandrere.

I det sektorbaserte inntektssystemet er det foreslått opprettet følgende sektortilskudd:

Til kommunene:

- Rammetilskudd til undervisning på grunnskolenivå
- Rammetilskudd til helse- og sosialtjenesten i kommunene
- Rammetilskudd til kulturformål
- Rammetilskudd til barnehager
- Generelt tilskudd

For fylkeskommunene:

- Rammetilskudd til videregående opplæring
- Rammetilskudd til helse- og sosialtjenesten i fylkeskommunene
- Rammetilskudd til samferdsel
- Generelt tilskudd

Ved valg av hvilke områder/sektorer det eventuelt bør opprettes rammetilskudd for har det blitt lagt vekt på følgende forhold:

- Det bør bare være et begrenset antall tilskuddsordninger.
- Tilskuddene bør dekke sektorer som naturlig kan ses som en enhet ved overordnet nasjonal prioritering. Dette betyr at det ikke er naturlig med små tilskuddsordninger.
- Tilskuddene må være tilpasset den administrative oppbygging av den offentlige forvaltning på statlig og lokalt nivå. Faglig styring og økonomisk ansvar må henge sammen på en naturlig måte.

Tilskuddene innenfor inntektssystemet vil omfatte det alt vesentlige av overføringene til kommuneforvaltningen. Tabell 1 viser omfanget av de enkelte tilskuddsordninger innenfor inntektssystemet, og det som faller utenfor, hvis en tar utgangspunkt i stats- og trygdebudsjettet for 1983.

8. Om inntekts- og utgiftsutjamning.

Et system for statlige overføringer til kommuneforvaltningen må ivareta to hovedhensyn. For det første må kommunene og fylkeskommunene tilføres de nødvendige inntekter slik at de kan løse de oppgaver de er tillagt ansvaret for. For det andre må overføringsordningene utformes slik at de ivaretar nasjonale prioriteringer av oppgaver som løses i lokalforvaltningens regi.

En hovedtanke bak arbeidet med et nytt inntektssystem, er at overføringssystemet i mindre grad enn nå skal nytties som et detaljert styringsinstrument som påvirker sektor- og oppgaveprioriteringen i lokalforvaltningen. Derimot har det vært en forutsetning at systemet på en bedre måte enn i dag skal ivareta det førstnevnte hensyn, dvs. tilføring av tilstrekkelige inntekter. Et system for overføring av inntekt til kommunene kan selvfølgelig ikke gi svar på hva som er det «riktige» aktivitetsnivå i denne delen av den offentlige sektor. Det er et politisk prioriteringsspørsmål som først og fremst Storting og Regjering må ta standpunkt til. Et inntektssystem vil imidlertid ha som en hovedoppgave å fordele en gitt totalramme for overføringer på en fornuftig måte mellom de enkelte kommuner og fylkeskommuner. Ved diskusjonen om hvordan et overføringssystem bør utformes for å ivareta dette, har vi funnet det nyttig å ta utgangspunkt i begrensene utgiftsutjamning og inntektsutjamning:

- Med *utgiftsutjamning* menes da utjamning av de kostnadsforskjeller som er forbundet med å gi et likeverdig kommunalt tjenestetilbud i ulike deler av landet.
- Med *inntektsutjamning* menes utjamning av inntektsforskjeller grunnet ulikt nivå på skatteinntekt pr. innbygger.

Etter vårt syn er det en stor fordel om effekten av inntektsutjamningen og utgiftsutjamningen lett kan adskilles og identifiseres. Det vil gi grunnlag for god oversikt over de momenter det er lagt vekt på når en kommune kommer ut som den gjør av inntektsfordelingsprosessen. Dette vil også gjøre det mulig å ha graden av inntektsutjamning til løpende vurdering.

I det sektorbaserte inntektssystemet har vi derfor funnet det naturlig å ta utgangspunkt i en oppgavefordeling mellom tilskuddsordningene. Vi har hatt som retningslinje at all utgiftsutjamning innenfor en sektor skal fanges opp av sektortilskuddet og videre at all inntektsutjamning skal ivaretas av det generelle tilskuddet.

Sektortilskuddene bør ha en ramme som er stor nok til å fange opp hele variasjonen i utgiftsbehov og den generelle tilskuddsordningen bør ha en ramme som er så stor at den fanger opp den inntektsvariasjon kommunene imellom en ønsker å utjamne. Overført på dagens system kunne dette prinsipp ha betydd at fordelingen av den samlede totalramme for statstilskudd på enkelte sektorer måtte revurderes. Dette fordi f.eks. tilskuddsordningene innen undervisning og kultur inneholder elementer av inntektsutjamning. De beregninger som er foretatt med foreløpige fordelingsnøkler viser imidlertid at dette ikke vil bli nødvendig. Sektorrammene slik de blir ved å ta utgangspunkt i omfanget av dagens tilskuddsordninger, er stort sett store nok til å dekke hele utgiftsvariasjonen. De problemer som oppstår er så små at en kan korrigere fordelingsnøklene for dette uten at det påvirker fordelingen kommunene imellom i nevneværdig grad. Det er et klart krav til fordelingsnøklene at det etter fordelingen til kommunene ikke skal være nødvendig å justere rammen for det enkelte sektorbeløp eller totalrammen for overføringer til kommunene. Ved senere justeringer av systemet må imidlertid graden av utgiftsvariasjon på en sektor være et moment som blir tillagt vekt når totalsummen for et sektortilskudd skal fastsettes. Slike justeringer må imidlertid kunne gjøres innenfor den til enhver tid gitte totalramme for overføringer til kommuneforvaltningen.

9. Kriterier i fordelingsnøkkelen

Jeg vil til slutt si noe kort om hvilke prinsipper som er lagt til grunn for utvelgelse av kriterier til fordelingsnøkkelen i et sektorbasert inntektssystem.

Som i Hovedkomitéens forslag er det en forutsetning at den alt overveiende del av driftstilskuddene skal fordeles etter faste kriterier. Kriteriene må:

1. Muliggjøre utgifts- og inntektsutjamning kommunene og fylkeskommunene imellom.
2. Kommunene/fylkeskommunene må ikke ved egne disposisjoner ha innflytelse på kriteriene slik at størrelsen på tildelingen påvirkes.
3. Antall kriterier bør begrenses.
4. Kriteriene bør i størst mulig grad kunne tallfestes gjennom lett tilgjengelig og ikke for gammel statistikk.

Tilskuddsordningene i et sektorbasert inntektssystem vil etter dette bli rammet tilskudd av samme type som tilskuddsordningen til helseinstitusjoner i fylkeskommuner og de nye ordningene for helse- og sosialtjenesten i kommunene.

Hovedkomitéen har tilrådd at kriteriene ikke knyttes til faktiske utgifter, men til «utgiftsbehov». Dette er også sentralt i det sektorbaserte systemet, men for å forklare nærmere hva som ligger i dette kravet er det nødvendig å gå litt nærmere inn på begrepet utgiftsbehov.

I det sektorbaserte inntektssystemet har en som nevnt valgt å knytte begrepet «utgiftsutjamning» til de enkelte sektortilskudd. Dette betyr at kriteriene for fordeling av et sektortilskudd på kommuner må beskrive variasjoner i utgiftsbehov kommunene imellom. Alle kriterier veid sammen for en sektor – fordelingsnøkkelen – beskriver følgelig relative variasjoner i samlet utgiftsbehov på en sektor. Utgiftsbehovet for en kommune eller fylkeskommune kan da teknisk sett beskrives ved en andel, slik at summen av andelene for alle kommuner/fylkeskommun-

ner blir lik 1. Utgiftsbehovsbegrepet brukt på denne måten sier altså ikke noe om hvilket absolutt «behov» en kommune har på en sektor. Absolutt behov vil ikke være et meningsfullt begrep i denne sammenheng. I et system som den offentlige sektor, hvor tjenestene tilbys gratis, vil ønsket om økt service nærmest være ubegrenset. Fordelingsnøkkelen for en sektor brukt på et års rammetilskudd og tatt hensyn til hvor stor andel av bruttoutgiftene tilskuddet skal dekke for hele landet alt under ett, vil imidlertid gi et tallfestet uttrykk for bruttoutgiftene i en kommune basert på den statlige norm og på de statlige fastsatte økonomiske rammer. Tallet gir uttrykk for Stortings- og Regjeringens prioriteringer et år, hensyn tatt til finanspolitiske begrensninger.

Det sektorbaserte inntektssystemet tar utgangspunkt i enkeltsektorene for å bygge opp et uttrykk for utgiftsvariasjoner kommunene imellom. Vi mener at dette kan gi mulighet for god beskrivelse av variasjoner i utgiftsbehov. Det burde være mulig å komme fram til kriterier som representerer årsakene til utgifts/kostnadsvariasjoner mellom kommunene.

Det er imidlertid ikke mulig å komme frem til et objektivt svar på hva som er «riktige» kriterier. Selv om en lett kan bli enige om hvilke kriterier som bør velges, vil sammenveiingen av disse i fordelingsnøkkelen til sylinder og sist i stor grad måtte baseres på skjønn.

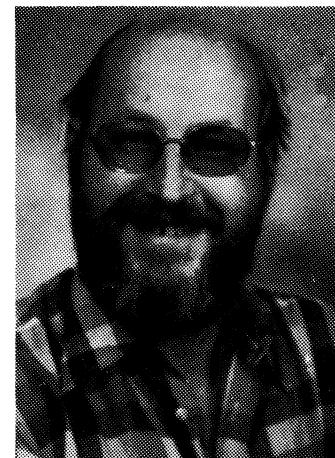
10. Full utgiftsutjamning

Dagens rammetilskuddsordninger til helse- og sosialformål både i kommunene og fylkeskommunene bygger på prinsippet om utgiftsutjamning. Disse ordningene er imidlertid basert på at staten skal dekke en like stor andel av bruttoutgiftene til sektoren i alle kommuner. (F.eks. 50 pst. av fylkeskommunenes bruttoutgifter til helseinstitusjoner.) Dette innebærer at staten ikke dekker kostnadsvariasjonene kommunene imellom ved et likeverdig tilbud, fullt ut. Kommunene må gjennom den andel de selv finansierer, nettoutgiftene, dekke en del av kostnadsvariasjonen. I dag betyr dette at staten må fange opp disse utgiftsvariasjonene også gjennom andre tilskuddsordninger, og da særlig gjennom skatteutjamningsmidlene.

Tilskuddsordningene som er basert på at statens tilskudd utgjør en fast andel av bruttoutgiftene i alle kommuner gir derfor et uoversiktlig bilde av hvor godt utgiftsutjamningen er fanget opp. I forslaget til nytt inntektssystem legger en til grunn *full utgiftsutjamning*. Det betyr at staten skal dekke kostnadsvariasjonene slik kriteriene i fordelingsnøklene definerer dem, fullt ut. Det betyr videre at for en sektor skal alle kommuner eller fylkeskommuner bidra like mye pr. innbygger målt i kroner dersom de har et bruttoutgiftsnivå tilsvarende det fordelingsnøkkelen angir. (Like store nettoutgifter pr. innbygger.) Da vil det være tillagt inntektsutjamningen via det generelle tilskuddet, å sikre at alle er i stand til å dekke sin egenfinansieringsandel.

Prinsippet om full utgiftsutjamning medfører at staten vil dekke en varierende andel av bruttoutgiftene i ulike kommuner. Kommuner som etter objektive kriterier har en tungdreven service struktur vil få dekket en forholdsmessig høy andel. På denne måten vil den statlige sek-

Regjeringens forslag til kommunalt tilskuddssystem



Jeg har tidligere i Sosialøkonomien, nr 7/82, gitt en forholdsvis skarp kritikk av forslagene til nytt statstilskuddssystem til driftsformål i kommunene¹⁾ som er fremmet av Hovedkomitéen for lokalforvaltningen, kfr NOU 1977:44 og NOU 1982:15. Regjeringen har imidlertid fremmet et alternativt forslag til tilskuddssystem. Hensikten her er å vise likheter og forskjeller i de to forslag. Konklusjonen synes å måtte bli at Regjeringens forslag må ansees å representere en vesentlig forbedring.

AV
STEIN ØSTRE*

Den tilsynelatende forskjell

Den tilsynelatende forskjell mellom de to forslag er at mens Hovedkomitéens forslag gir ett tilskudd til henholdsvis primær- og fylkeskommunene så gir Regjeringens forslag 5 primærkommunale tilskudd og 4 fylkeskommunale. Regjeringens forslag innebærer 4 sektortilskudd til skoler, helse/sosial, kultur og barnehaver pluss et generelt, inntektsutjevnende tilskudd for primærkommunene og 3 sektortilskudd til skoler, helse/sosial og samferdsel pluss et generelt til fylkeskommunene. Denne forskjell er bare tilsynelatende idet Hovedkomitéens ene tilskudd kan splittes i 7 deltilskudd til primærkommunene og 5 deltilskudd til fylkeskommunene (når man regner gruppdeling etter skjønn som egen ordning).

Det er etter mitt syn en illusjon å tro at kommunalt ansatte ikke vil lære seg til å splitte opp Hovedkomitéens ene tilskudd i deltilskudd. Et motiv for slike beregninger vil være å se hva kommunen tjener/taper på den gruppeplassering den har fått basert på Hovedkomitéens skjønn. Det kan videre være grunn til å understreke at begge forslag innebærer at samtlige statstilskudd skal inntektsføres på inntektskapitlet 1,9 i de kommunale regnskaps- og budsjettforskrifter²⁾.

Likheterne mellom forslagene

Det er store likheter mellom de to forslag: (i) Idag er det ca 110 primærkommunale og ca 70 fylkeskommunale tilskuddsordninger slik at begge forslag vil innebære vesentlige forenklinger. Hovedkomitéen har grovt anslått at de tre forvaltningsnivåer tilsammen

bruker 200 til 300 årsverk på administrasjon av slike tilskuddsordninger. (ii) Begge forslag sikter mot å styrke den kommunale selvbestemmelsesrett. (iii) Begge forslag vil gi prisnøytrale tilskudd, dvs tilskudd uten substitusjonseffekt, som betyr at en kommune ved egne disposisjoner (på kort sikt) ikke kan påvirke størrelsen av sitt tilskudd. (iv) Begge forslag innebærer, som nevnt ovenfor, at tilskuddsinntektene skal inntektsføres på inntektskapitlet og ikke på de ulike formålskapitler.

Forskjellene

Grunnene til at Regjeringen velger å fremme et alternativt forslag er i hovedsak som følger (det er her ikke mulig å få frem alle nyanser):

1. Signalsystem

Storting og Regjering kan – i den årlege budsjettbe-

handling – ønske å gi signaler angående den kommunale prioritering av hovedoppgaver. Opp- eller nedjustering av sektortilskudd kan være en enkel form for slik signalisering som vanskeligere kan skje gjennom lovgivning og regelverk.

2. Ansvar for fagdepartement

Regjeringen hevder at det finansielle ansvarsprinsipp også må gjøres gjeldende overfor fagdepartementene. Mange fagdepartement har instruksjonsmyndighet overfor kommunene som er hjemlet i særlover. Bruk av instruksjonsmyndighet, som trolig er en av de største trusler mot det kommunale selvstyre, vil ofte kunne bety merutgifter for kommunene. Ved sektorvis tilskudd må fagdepartementene – etter ansvarsprinsippet – være med på å dekke en del av disse merutgifter over de-

* Stein Østre arbeider ved Nordland distrikthøyskole i Bodø. Bjarne Jensen og Svein Moldjord har gitt verdifull kritikk, men er ikke ansvarlig for konklusjonene.

¹⁾ Kommune brukes i denne fremstilling som fellesbetegnelse for primærkommuner, dvs by- og herredskommuner, og fylkeskommuner.

²⁾ Økonomer og andre i kommunene har fryktet at Regjeringens sektortilskudd skulle inntektsføres under de respektive sektor-kapitler. Dermed skulle sektorinteressene i kommunene stå stertere overfor kommunens sentrale finansforvaltning enn om tilskuddsinntektene ble ført direkte på inntektskapitlet. Kommune-økonomer og andre bruker det

ende likegyldig på hvilket kapittel sektortilskuddene inntektsføres så lenge nettoutgiften på kapitlet er positiv. Og det vil trolig gjelde alle sektorer som får egne sektortilskudd. Nevnte oppfatning kan kanskje kalles «finansrådmennenes bokføringsillusjon».

partementets eget budsjett. Det vil gjøre fagdepartementene mer tilbakeholdne i bruk av instruksjonsmyndighet, enn etter Hovedkomiteens forslag hvor departementene ikke skal «betale» for bruken av instruksjonsmyndigheten.

3. Full utgiftsutjevning

I motsetning til Hovedkomiteens utredninger inneholder Regjeringens forslag en drøftelse av hva man kan forstå med utgiftsutjevningende tilskudd. For en rekke kommunale aktiviteter vil «utgiftsbehovet» kunne være veldefinert som gjennomsnittskostnaden ved produksjon til den minimumskvalitet som statlige regler og forskrifter påbyr. Noen kommuner vil stå overfor høyere gjennomsnittskostnader eller spesielt store produksjonsbehov i forhold til folkmengden av grunner disse kommuner ikke selv har herredømme over. Spesielt når det gjelder oppgaver pålagt av staten kan det være naturlig å drive utgiftsutjevning. Regjeringen foreslår et system med *full utgiftsutjevning*. Det betyr i prinsippet at sektortilskuddet til en kommune fastlegges slik at differansen mellom normert utgiftsbehov eller normert bruttoutgift pr innbygger og normert nettoutgift pr innbygger blir utlignet.³ Disse normerte utgiftsbeløp beregnes i tilskuddssystemet og skal bare ha betydning for selve tilskuddsberegningen. Kommunene skal stå helt fritt til å ha lavere eller høyere faktiske utgifter.

Regjeringen fremmer ikke i denne omgang endelige forslag til hvorledes sektortilskuddene skal utformes. I likhet med Hoved-

komiteen legges det opp til å bruke demografiske indikatorer for utgiftsbehov. Forskjellen kan illustreres med eksempel fra skolen, hvor Hovedkomiteen legger opp til å gi et bestemt beløp pr elev, mens regjeringens siktemål er at alle kommuner skal ha samme normerte nettoutgift pr innbygger til skoleformål.

4. Ingen gruppedeling

Som det fremgår av ovennevnte vil Hovedkomiteens utgiftsrelaterte deltilskudd ikke gi utgiftsutjevning. Hovedkomiteen er derfor tvunget til å foreta en skjønnsmessig *gruppedeling* av kommunene for at ikke fordelingen av de samlede tilskuddsmidler mellom kommunene skal bli helt «vill». «Gruppedelingen» skal altså fange opp forskjeller i utgiftsbehov som de enkle demografiske kriterier ikke klarer å fange inn. Det gir et lite nyansert system idet en kommune som kommer i en gunstig gruppe fordi den har store skoleutgifter dermed automatisk også får kompensasjon for store sosiale utgifter selvom den ikke har det. Et system med sektortilskudd eliminerer denne svakhet idet en kommune som får et høyt skoletilbud selvfølgelig kan få et lavt helse/sosial-tilskudd.

En annen viktig grunn til at Regjeringen går imot *gruppedeling* er at den er basert på skjønn. Komunaldepartementet har etter Hovedkomiteens forslag ble publisert med forslag til plassering av kommunene i grupper, fått en rekke henvendelser fra kommuner som mener seg plassert i feil gruppe. Da Hovedkomiteens *gruppeinndeling* er basert på skjønn er det selvfølgelig vanskelig for departementet å ta stilling til slike henvendelser. Regjeringens forslag til sektortilskudd eli-

minerer behovene for «gruppedeling» av kommunene.

5. Inntektsutjevning

Regjeringens forslag forutsetter at sektortilskuddene tar seg av utgiftsutjevninga, slik at det generelle tilskudd blir et rent inntektsutjevningstilskudd. På kort sikt synes imidlertid det generelle tilskudd også å måtte ta vare på visse overgangsproblemer slik at endringene i den interkommunale inntektsfordeling ikke kommer for brått.

Regjeringens forslag understreker at det er en viktig oppgave av inntektsutjevningskravet utformes slik at kommuner får beholde gevinsten ved å styrke sitt eget inntektsgrunnlag. Det bryter med den nuværende ordning og Hovedkomiteens forslag som innebærer at kommuner med lavere skatteinntekt pr innbygger enn landsgjennomsnittet skal «løftes opp på» landsgjennomsnittets nivå. Det betyr at en «fattig» kommune ikke vil tjene noe på å styrke sitt inntektsgrunnlag, såfremt inntektsøkning ikke bringer kommunen over landsgjennomsnittet.

Jeg kan ikke se at Regjeringens forslag inneholder noe om inndragning av inntekt fra «rike» kommuner. Hovedkomiteen nevner heller ikke noe om det. I dagens system er det slike muligheter idet de skjønnsmessig fastsatte tilskuddssatser bl a til skolen kan reduseres utover det forholdene i skolen alene skulle tilsi, og det er slik at inntektsinndragning finner sted på denne måte, – kfr eks Sola kommune. Det kan være grunn til å minne om at i Danmark har man hva jeg i annen sammenheng, Østre (1981), har kalt et symmetrisk inntektsutjevningsopplegg. Det vil si at inntektsutjevningstilskuddet kan være positivt eller negativt alt etter om en

commune befinner seg under eller over et bestemt nivå for skatteinntekt pr innbygger. Jeg antar imidlertid at Regjeringen kommer tilbake til dette i sitt videre arbeide med det nye tilskuddssystemet.

(6) Flertallet i Hovedkomiteen fant ikke å ville innføre et eget «storby kriterium» til driftsformål. Regjeringen finner at Oslo har spesielle behov for institusjonshelsetjeneste på grunn av et stort antall eldre og en stor andel av befolkningen som lever alene. Det understrekkes imidlertid at sektortilskuddene i prinsippet bør ta vare på slike forhold. Eksempelvis: Regjeringen legger opp til at barnehavetilskuddet skal beregnes på basis av bl a yrkeshypighet blant kvinner og antall enslige forsørgere. Hvis det er slik at bykommuner gjennomgående har større behov for slikt tilskudd enn herredskommuner, små må det vel nettopp skyldes slike forhold.

Andre bemerkninger

Plassen tillater ikke en mer utførlig presentasjon av forskjeller og likheter mellom de to forslag. Det er mitt håp at jeg fikk med meg det viktigste.

Regjeringens forslag inneholder ikke forslag til hvorledes de enkelte sektortilskudd skal detaljutformes. Det er en svakhet, men skyldes de tidsmarginer departementet har hatt til rådighet. Det betyr at det på det nuværende tidspunkt ikke er mulig å foreta noen endelig vurdering av det nye tilskuddssystem. Tidsnød er også trolig årsak til at prinsippet om full inntektsutjevning kanskje ikke er fremstilt slik at alle lesere vil oppfatte hva det dreier seg om. Det er også en figur i meldingen på side 47 som jeg ikke kan se har noen klar økonomisk tolkning i det en kommunenes inntekter (én dimensjon)

³ I kommunal sammenheng defineres nettoutgift som differansen mellom bruttoutgift og tilskudd (og evt andre driftsinntekter).

forsøkes beskrevet i en figur med to dimensjoner.

Konklusjon

Hovedkomiteens forslag led av en rekke prinsipielle svakheter, - kfr Østre (1982). Regjeringens forslag bryter med Hovedkomiteens på en rekke viktige punkter. Så langt jeg kan se syns alle hovedsvakheter i

Hovedkomiteens forslag å være eliminert. Regjeringens forslag åpner muligheten for å gi en bedre fordeling av de samlede statsstilskudd til kommunale driftsformål ut fra en utgiftsbehovsbetrakting med det kunnskapsnivå man idag kan ha om slike spørsmål. Hvor godt Regjeringens forslag faktisk blir, vil avhenge av detaljutformningen

gen av de enkelte sektorstilskudd, av hvor lett det blir å avvikle overgangsordninger i tidens fylde og av inntektsutjevningstilstilskuddets utforming. Uansett svarene på disse siste spørsmål kan man trolig trygt hevde at Regjeringens forslag er en klar forbedring sammenlignet med Hovedkomiteens forslag.

- LITERATURHENVISNINGER:**
- NOU 1977:44 Nytt inntektssystem for fylkeskommunene.
 - NOU 1982:15 Nytt inntektssystem for kommunene.
 - St meld nr 26 (1983-84) Om et nytt inntektssystem for kommunene og fylkeskommunene
 - Østre, Stein (1981): Kommunal inntektsutjevning: økonomisk analyse med eksempelstudie av 26 Rogalandskommuner, Rogalandsforskning rapport nr S 7/81.
 - Østre, Stein (1982): Nytt inntektssystem for kommunesektoren, Sosialøkonomien nr 7, 1982.



NARVIK KOMMUNE

Ved rådmannens kontor er ledig stilling som ØKONOMIKONSULENT

Stillingen er tillagt utfordrende og selvstendige oppgaver innenfor økonomisk saksbehandling, herunder års- og langtidsbudsjett, kontroll og løpende oppfølging av budsjettvedtak, finansiering av kommunale utbygningsprosjekter og generell økonomiforvaltning. Kommunens budsjettregnskap er ført over EDB. Stillingen innehar anvisningsmyndighet. Økonomiavdeling med økonomisjef som leder er under utredning.

Stillingen ønskes besatt av sivil- eller sosialøkonom. Søkere med distriktshøgskole/kommunalthøgskole og med praksis fra offentlig tjeneste i ledende stilling innenfor arbeidsområdet, kan komme i betraktnsing.

Stillingen vil lønnes etter offentlig regulativ, lønnstrinn 25, 26, eller 27 etter kvalifikasjoner, eventuelt etter Hovedoverenskomsten, del 2, kap. 3, pkt. 3.14.

Det gjelder kommunale tilsettings-, og lønns- og arbeidsvilkår. Kommunal pensjonsordning. Flyttegodtgjøring etter kommunalt regulativ. Kommunal leilighet. Nærmore opplysninger ved rådmann Ivar Normark, telefon (082) 44 100.

Søknad vedlagt

fotokopi av vitnemål og attester sendes

NARVIK FORMANNSKAP,

8501 Narvik innen 25.2.84.

Økonomiske betragtninger om det kommunale selvstyre i Danmark

AV
FORSKNINGSLEDER PALLE MIKKELSEN

Der ligger naturligvis mange økonomiske betragtninger bag den måde, hvorpå vi har indrettet den offentlige sektor og dermed bag det kommunale selvstyre. Ved en diskussion heraf, og ikke mindst omkring hensigtsmæssigheden af de forskellige betragtninger, er det imidlertid nødvendigt at have i erindring, at det kommunale selvstyre i nok så høj grad er baseret på og fungerer på politiske betragtninger.

Det, vi betegner som det kommunale selvstyre, er retten til at lokale og regionale folkevalgte organer kan have en bestemmende indflydelse på et lokalområdes udvikling og forsyning med offentlige ydelser inden for så vidt grænser, at lokale forhold og lokal præferencestruktur får lov til at komme til udtryk. Dette er fundamentalt en politisk betragtning. Som sådan er den meget stærkt forankret i det politiske liv og væltes ikke af en hvilken som helst økonomisk betragtning, hvor rationel denne end måtte forekomme at være.

For de efterfølgende betragtninger omkring nogle af de økonomiske synspunkter, som er anlagt på det kommunale selvstyre og dettes relationer til statsfinanserne og den samlede økonomi, er det væsentligt at være klar over, at den politiske styrke omkring det kommunale selvstyre og dettes økonomiske vilkår grundlæggende er baseret på klare politiske holdninger til selvstyrets politiske værdi.

Betratger man retrospektivt de mange reformer på det kommunale område i Danmark siden 1970, ligger der i høj grad en økonomisk bevidsthed bag udformningen af reformerne. Men for gennemførelsen har det spillet en mindst lige så stor rolle, at der har kunnet argumenteres for en samtidig styrkelse af det kommunale selvstyre. Der er ikke hermed sagt noget om, hvorvidt det reelt også er gået sådan, men kun om den kendsgerning, at argumentet har kunnet bære en ganske stor del af disse reformer igennem, og herved har økonomiske betragtninger faktisk fået en ganske god vægt.

Finansieringsstrukturen i kommuner og amtskommuner

Med udgangspunkt i finansieringsstrukturen i de danske kommuner og amtskommuner vil jeg i det følgende komme ind på nogle af de økonomiske betragtninger, som har ligget bag hver af de enkelte finansieringskilder.

I tilknytning hertil vil blive omtalt nogle af de mere betydningsfulde nydannelser, som netop inden for det sidste halve års tid er blevet gennemført.

Kommunerne i Danmark fungerer inden for rammerne af, hvad vi kalder totalbudgettering. I totalbudgetterings-tankegangen ligger, at kommunalbestyrelsen altid i forbindelse med udgiftsbeslutninger skal anvise en samtidig finansiering. Dette gælder ved den samlede budgetlægning såvel som ved tillægsbevillinger i løbet af året. En kommunes budget skal således altid være lukket rent finansiert.

Ud fra denne betragtning kan en kommunes finansieringsmuligheder opdeles i 3 grupper:

- 1) Statstilskud
- 2) Skatteudskrivning
- 3) Penge- og kapitalmarkedet.

Kortfattet kan om disse 3 siges, at statstilskud uddover selve budgetlægningsfasen kun er en finansieringsmulighed, såfremt det drejer sig om et refusionsbelagt område. Herudover er der ingen forbindelser til statskassen.

Skatteudskrivningsmuligheden er i budgetlægningsfasen fuldstændig fri, såvel for indkomstskatteudskrivningen som ejendomsskatteudskrivningen. Dog med en lille undtagelse for så vidt angår sidstnævnte til amtskommunerne. Inden for budgetåret er der ingen finansieringsmuligheder ad denne vej.

Under relationer til penge- og kapitalmarkedet tænkes på sådanne finansieringsmuligheder, som træk på likvide reserver og optagelse af kort- og langfristede lån. For så vidt angår låntagning, er denne kilde åben, for så vidt som den holder sig inden for eventuelle af regeringen afstukne retningslinjer. Et træk på likvide reserver er muligt både i budgetlægningsfasen og i løbet af året, og normalt uden restriktioner.

Når der i det foregående er nævnt generelle retningslinjer, er forklaringen, at der i forbindelse med koordineringen af udviklingen på de statslige og de kommunale budgetter normalt aftales økonomiske retningslinjer afstemt efter den givne økonomiske situation og regeringers intentioner med den økonomiske politik. Denne koordination mellem de statslige og de kommunale aktiviteter og finansieringen heraf går i Danmark under betegnelsen budgetsamarbejde mellem staten og kommunerne. Denne problematik vil blive taget op senere.

I nedenstående tabel er for indeværende finansår vist, hvorledes finansieringsstrukturen er i de danske kommuner. De to former for kommunale skatter, indkomstskatter og ejendomsskatter, andrager tilsammen 34% af kommunernes samlede finansieringsbehov.

Finansieringsstrukturen i kommuner¹⁾ 1983²⁾

	Kommuner	Amts-kommuner
Skatter	34	62
- Indkomstskatter		
- Ejendomsskatter		
Refusioner	41	0
Generelle tilskud	9	36
- Tilskud efter obj.udg.behovskriterier		
- Tilskud til kommunal udligning/skattegrundlagstilskud		
- Tilskud til særligt vanskeligt stillede kommuner		
- Tilskud til invandrer- og ø-kommuner		
Drifts- og anlegsindtægter	14	0
Låntagning	1	0
Renter	1	2
	100 ³⁾	100 ³⁾

¹⁾ Excl. København og Frederiksberg kommuner.

²⁾ Skøn, medio 83.

³⁾ Samlet finansiering 122 mia. kr. og 31 mia. kr.

Det er ikke for stærkt sagt, at den fuldstændig frie ret til *skatteudskrivning* blandt politikere betragtes som en hovedhjørnesten i det kommunale selvstyre. Der har ved forskellige lejligheder været fremført tanker om ændringer heri. Bl.a. har enhedsskattetankegangen engang imellem været vendt. Den frie kommunale skatteudskrivningsret betragtes imidlertid af alle mere betydningsfulde partier som værende uantastelig.

Inden for de seneste måneder er der kommet to kraftige understregninger af den politiske styrke bag opfattelsen af den kommunale skatteudskrivnings betydning.



Palle Mikkelsen er cand. pilot. (nationaløkonom) fra 1967. Fra 1967-72 var han ansatt i Det økonomiske Sekretariat og fra 1972-77 i Budgetdepartementet. Siden 1977 har han vært forskningsleder i Amtskommunerne og Kommunerne Forskningsinstitutt.

I sin tale på Amtsrådsforeningens generalforsamling i sommer gjorde formanden sig til talsmand for, at man på ny overvejede tidligere fremsatte tanker om at reducere de statslige tilskud til kommunerne mod en tilsvarende stigning i den kommunale skatteudskrivning. Det officielle ønske om større communal beskatning mod reduktion i de statslige tilskud er baseret på den politiske styrke, der er knyttet til selve skatteudskrivningsretten.

Også fra Kommunerne Landsforening har der i officielle debatoplæg været et forsøg på at gøre jordbunden for en vækst i den kommunale skatteudskrivning på bekostning af de statslige tilskud til kommunerne. Tankegangen herom falder meget naturligt i forlængelse af de økonomiske betragtninger, der har ligget bag overgangen fra refusioner til generelle tilskud.

Der er ikke aktuelle planer herom i Danmark. Der er dog ingen tvivl om, at tanker i denne retning vil indgå i de overvejelser, som et igangværende udvalg om den fremtidige kommunale finansieringsmuligheder vil gøre sig.

En anden aktuel understegning af den politiske betydning af den kommunale skatteudskrivningsret er blevet markeret i forbindelse med Folketingets behandling af et regeringsforslag på en ekstraordinær folketingsamling i september måned om at nedsætte bloktildskudene fra staten til kommunerne med virkning for 1984.

I forbindelse med gennemførslen af besparelser på de statslige bloktildskud til kommunerne blev det i en aftale mellem regeringen og de kommunale organisationer aftalt, at den samlede kommunale og amtskommunale skatteudskrivning skulle søges holdt i ro i 1984. Denne bestemmelse afstedkom en omfattende politisk aktivitet. Skulle aftalen fortolkes sådan, at ingen kommune eller amtskommune måtte forøge skatteudskrivningen i 1984, eller ville det være tilstrækkeligt, at den samlede kommunale udskrivning under ét, ikke steg? Og hvad ville der i givet fald ske, dersom fastsættelsen af de kommunale beskatningsprocenter ved udgangen af september måned viste sig at være steget? Skulle der så gribes ind over for de enkelte kommuners skatteudskrivning? Fx ved inddragelse af provenu?

Aftalen gav anledning til en meget lidenskabelig meningsudveksling i Folketinget. I denne forbindelse blev det meget kraftig markeret, at man bortset fra et par yderpartier under ingen omstændigheder ville acceptere en indgraben i de enkelte kommuners skattedispositioner.

Set i en lidt mere generel sammenhæng er forsvarer for den kommunale skatteudskrivning baseret på en tankegang om, at dispositioner og økonomisk ansvar i høj og måske endnu højere grad bør hænge sammen i den offentlige sektor. I den aktuelle situation argumenteres for, at en afskaffelse af bloktildskuddene vil sikre, at kommunale besparelser også giver mindre kommunale skatter.

Ejendomsbeskatningen er alt overvejende grundskyld, dvs. en af kommuner og amtskommuner fastsat promille af de såkaldte afgiftspligtige grundværdier. Kommunerne er frit stillede for så vidt angår grundskyldspromillens højde, og i deres valg mellem ejendomsskatter og indkomstskatter. Flere kommuner opkræver således ikke ejendomsskatter. For amtskommunerne vedkommende er der dog et loft over promillens størrelse.

Ejendomsskatternes provenumæssige betydning er

næsten omvendt proportional med den politiske bevægning omkring denne skatteform. I modsætning til de kommunale indkomstskat har der været utallige forslag om et «guld» såvel som et «loft» over ejendomsbeskatningen. Forslag om at begrænse henholdsvis øge ejendomsskatternes betydning er imidlertid ikke affødt af principielle kommunalpolitiske eller kommunaløkonomiske synspunkter, men først og fremmest af landbrugspolitiske. Der er en gammel tradition for engagerede kommunale debatter om den lokale skatteudskrivnings fordeling på indkomstskatter og ejendomsskatter, som hænger sammen med, at ejendomsskatterne rammer landbrugsudøvere relativt hårdt.

Der er en klar tendens til, at ejendomsskatterne kommer til at udgøre en stadig mindre del af den samlede kommunale beskatning.

Mere end noget andet sted har der ligget økonomiske betragtninger bag indførelsen af *generelle tilskud* til kommuner og amtskommuner.

Introduktionen af generelle tilskud skete i 1970 i forbindelse med den såkaldte kommunale inddelingsreform. Vækst og prioriteringsproblemer i den offentlige sektor var på dette tidspunkt vokset til et væsentligt politisk problem. De finansielle relationer mellem staten og kommunerne antoges i betydelig grad at være en årsag til det opadgående pres på de offentlige udgifter, og for det andet at have en uheldig indflydelse på allokeringen af de offentlige ressourcer gennem den tilskyndelsesvirkning og den centrale prioriteringseffekt, som er knyttet til varierende refusionssatser.

Det bærende synspunkt bag ændringerne af de finansielle relationer mellem staten og kommunerne var at få dispositioner og økonomisk ansvar til at hænge tættere sammen. Konkret blev dette udømt i en *statslig overtagelse via 100% refusion af de udgiftsområder, hvor den egentlige dispositionsret lå hos staten*. Eksempler herpå er de offentlige pensionsordninger. Omvendt skulle kommuner og amtskommuner bære udgiften 100% på de områder, hvor disse havde den dominerende indflydelse på omfang og kvalitet. I praksis betød afviklingen af refusioner, at offentlige serviceydelser som folkeskole, sygehuse, sygesikring, veje mv., siden da har været finansieret 100% af kommuner og amtskommuner.

Den økonomiske tankegang bag afviklingen af det tilskyndelsesmotiv og den prioritering, som refusionsordninger indebærer, er nøje forbundet med den tankegang, at man ved at stille kommuner lige for så vidt angår udgiftsbehov og skattekundlag kan nå frem til en situation, hvor forskelle i beskatningsprocenter og grundskyldpromiller alene afspejler tilsvarende forskelle i serviceniveau og/eller kvalitet.

Et nødvendigt led i en nyordning af de finansielle relationer måtte således nødvendigvis være etableringen af et tilskudssystem til kommunerne, der kunne illiminere de væsentlige af forskellene i udgiftsbehov og skattekundlag. Resultatet blev to generelle tilskud til henholdsvis amtskommuner og kommuner, der tager sigte på udligning af dele af forskellene i udgiftsbehov og skattekundlag.

Erfaringerne med afviklingen af refusioner på de områder, hvor kommunerne har en bestemmende indflydelse på udgiftsomfanget må betegnes som værende gode, selvom det kan være vanskeligt at kvantificere sådanne erfaringer. Der er for mig ingen tvivl om, at bl.a. det forhold, at der nu er indbygget en konflikt imellem

det statslige system og det kommunale system for så vidt angår udgiftsfordelingen ved næsten alle væsentlige beslutninger har ført til gunstige resultater. Beslutninger om ny lovgivning eller bestemmelser omkring serviceniveau og standarder i øvrigt på de områder, der forvaltes af kommunerne, kan i praksis ikke længere besluttes, uden at de kommunale myndigheder inddrages i vurderingen af de økonomiske konsekvenser, og uden at der er fundet en finansiel løsning. Der foreligger adskillige eksempler på, at denne indbyggede forhandlingsmekanik har ført til større opmærksomhed omkring udgifts- og serviceudviklingen.

Udligning af skattekundlag har det været muligt at gennemføre på rimelig vis. Når det derimod kommer til den største del af de generelle tilskud til kommunerne, er situationen betydelig vanskeligere. Tankgangen bag tilskud efter objektive tilskudsbehov er at udligne forskelle i udgiftsbehov kommunerne imellem.

Fastlæggelsen af, hvad der er behov og hvad der er objektive behov, giver problemer. For det andet er det vanskeligt at finde kriterier, som er meningsfyldte i relation til de konstaterede behov, og som tillige har en acceptabel udlignende effekt.

Herudover har et af problemerne været, at ændringer i det samlede tilskudsbeløbs størrelse automatisk ændrer på den udlignende virkning af tilskuddet, og omvendt at en forøget udligning ikke kan gennemføres uden at den totale tilskudssum sættes i vejret.

Et af sparepolitiske hensyn fremsat forslag om reduktion i statens bloktilskud til kommunerne blev af den nuværende regering koblet sammen med visse ændringer i de generelle tilskud til kommunerne. Det var disse forslag, der var genstand for behandling i den ekstraordinære folketingsamling i september 1983 og dermed disse forslag, der er gældende for kommunerne fra og med januar 1984.

De netop gennemførte ændringer i de generelle tilskud er baseret på de samme økonomiske betragtninger, som har været herskende siden 1970. Som følge af et par nydannelser kan der dog være grund til alligevel at opholde sig ved den nye situation.

Den væsentligste nydannelse er, at udligningen af udgiftsbehov fremover bliver et mellemkommunalt anliggende. Udgangspunktet er, at kommuner, hvis udgiftsbehov pr. indbygger er mindre end det gennemsnitlige udgiftsbehov pr. indbygger for landet som helhed, skal yde et årligt tilskud til de kommuner, hvis udgiftsbehov er større end det gennemsnitlige udgiftsbehov¹⁾. Udgangspunktet for udligningen er således en beregning af en kommunens udgiftsbehov pr. indbygger.

En kommunens udgiftsbehovstal udtrykker, hvilken andel af de samlede kommunale udgiftsbehov, der er i den enkelte kommune. Er udgiftsbehovstallet for en kommune større end dens relative befolkningsandel, har kommunen et stort udgiftsbehov, og skal have tilskud i henhold til den nye mellemkommunale udligning. Modsat skal kommunen bidrage til udligningen, hvis dens udgiftsbehov er mindre end landsgennemsnittet.

Tilskuddet til en kommune i henhold til udligningen af forskelle i udgiftsbehov fremkommer som: Kommunens udgiftsbehov pr. indbygger – gennemsnitligt udgiftsbehov pr. indbygger × udligningsniveauet for udgiftsbehov

¹⁾ Inden for hovedstadsområdet er der tillige en intern udligningsordning efter samme model kommunerne imellem.

× kommunens indbyggertal. Det nævnte udlygningsniveau for udgiftsbehov er politisk fastsat og indeholdt i loven. Niveauet er 30%. For amtskommunerne vedkommende er tilskuddet identisk, men naturligvis med andre kriterier og vægte, ligesom udgiftsniveauet er et andet.

Som hidtil vil der tillige være et generelt tilskud, som skal udlygne forskelle i beskatningsgrundlag. Ideen er således fortsat den, at kommuner, hvis beskatningsgrundlag pr. indbygger er højere end det gennemsnitlige beskatningsgrundlag pr. indbygger i alle kommuner, skal yde tilskud til de kommuner, hvis beskatningsgrundlag er mindre end det gennemsnitlige beskatningsgrundlag²⁾). Det fastlagte udlygningsniveau for beskatningsgrundlaget er i loven fastsat til 50%.

Det er en vigtig politisk observation, at der i forbindelse med ændringerne blev gennemført en overgangsordning, hvorefter ingen kommuner i 1984 som følge af den ændrede tilskudsfordeling vil få en skatbelastning, der overstiger $\frac{1}{2}$ skattpoint.

Som følge af de generelle tilskuds store finansielle betydning for kommunerne, har der i de senere år været gennemført adskillige analyser af udgiftsbehov mv. i kommunerne. Dette har ført til adskillige forslag om ændrede kriterier og vægte i fordelingen. Opfindsomheden har været betydelig, og hele problemstillingen om statstilskud til kommuner er blevet mere og mere teknificeret. Den politiske beslutning om ikke at tillade større udsving end $\frac{1}{2}$ procentpoint er et klart signal om, at en yderligere teknificering af kriterier og vægte ikke opfattes som politisk acceptabelt.

Kommunernes relationer til *penge- og kapitalmarkedet* dækker over communal låntagning/opsparing/forbrug/opbygning af likvide aktiver og deres finansielle mellemværende med forsyningssvirksomheder og jordforsyning. I det samlede billede er den økonomiske betydning heraf ikke stor.

Totalen i tabel 1 skjuler imidlertid en betydelig forskel på dette område kommunerne imellem. Enkelte kommuner er i stand til at dække en betydelig del af deres finansieringsbehov via renteindtægter, medens andre kommuner har nettorenteudgifter, der løber op i omkring $\frac{1}{4}$ af deres samlede udgiftsmasse.

Som følge af denne spredning, og som følge af at communal likviditetsopbygning/nedbrydning samt køb og salg af jord repræsenterer åbne ender i den kommunale totalbudgettering, må disse poster indgå i overvejelserne, hver gang der skal fastlægges retningslinjer for kommunernes økonomiske dispositioner. Det er eksempelvis sådan, at den tidligere omtalte aftale om uændret communal skatteudskrivning under ét for 1984 er kombineret med en bestemmelse om en samtidig undladelse af brug af likvide aktiver.

Kommunernes bestemmende indflydelse på byudvikling har gjort køb og salg af jord til et kommunalt finansieringsproblem. For nogle år siden på grund af behovet for opkøb af landbrugsjord til byudviklingsformål med det heraf følgende finansieringsbehov, og i de senere år som følge af den betydelige binding af likvide midler, som visse kommuner har foretaget som følge af den mindre økonomiske aktivitet og det heraf følgende salg af jord.

Både likviditet og relationer til forsyningssvirksomhe-

der og jordforsyning repræsenterer ud fra den omtalte totalbudgetteringstankegang en usikkerhedsfaktor af et ret betydeligt omfang. Det er muligt at skjule betydelige finansieringsproblemer i mellemværender af denne karakter.

Et af de økonomiske problemer, der har presset sig på med stigende styrke i de senere år, er den forskellige vækst i grundlaget for de forskellige kommunale finansieringskilder sammenholdt med væksten på den kommunale udgiftsside. Væksten i ejendomsskattegrundlag og i de generelle tilskud fra staten til kommunerne er en del anderledes end væksten i de gennemsnitlige kommunale udgifter. Dette problem er betegnet en kommunal finansieringsklemme, som kommunerne i disse år er kommet ind i.

Interne betalinger mellem offentlige myndigheder

Synspunktet om at få dispositioner og finansielt ansvar til at hænge sammen har som nævnt været bærende bag det nuværende system af finansielle relationer mellem staten og kommunerne. Den samtidige ændring af opgavefordelingen mellom stat, amtskommuner og kommuner, hvorefter sammenhængende opgaver blev placeret på ét, og kun ét niveau, havde ganske det samme sigte, nemlig at fremme samordningen mellem sammenhængende funktioner og at gøre alternative løsningsmuligheder lettere at gennemføre med henblik på at sikre en optimal resourceanvendelse. Selv en nok så klar opgavefordeling kombineret med generelle tilskud tilskrør imidlertid ikke disse mål. Således er der ofte en funktionsmæssig sammenhæng mellem sundhedsvæsenets forskellige ydelser på det amtskommunale niveau og de sociale ydelser på det kommunale niveau.

Dette har for et par år siden ført til undersøgelser af mulighederne for at anvende interne betalinger mellem offentlige myndigheder som et middel til at tilskynde til overvejelser af denne karakter. Med andre ord en form for betalingsmekanisme til sikring af overvejelser om hensigtsmæssig resourceallokering i forbindelse med beslutningstagen.

Der tales om horizontale betalingsordninger i de situationer, hvor der opträder interne betalinger mellem myndigheder på samme niveau og om vertikale betalingsordninger i de situationer, hvor der er tale om betalinger mellem myndigheder på hvert sit niveau, dvs. når fx en kommune deltager i finansieringen af en amtskommunal opgave.

De undersøgelser, der foreligger omkring disse muligheder, er ikke særligt opmuntrende. Dels er der en lang række økonomisk-teoretiske problemer forbundet med fastsættelsen af de betalinger eller takster, som der i givet fald måtte blive tale om. Dels er der kommet en betydelig politisk aggressivitet til udtryk over for den mistro til fornuftens i de politiske beslutninger som selve tankegangen om indførelse af betalinger og takster ofentlige myndigheder imellem er udtryk for.

Dette har dog ikke forhindret den nuværende regering i at fremkomme med tilkendegivelser i retning af det ønskværdige i at få gennemført sådanne betalinger på enkelte områder, hvor dette i særlig grad kunne føles påtrængende. Således har der været fremsat tanker om at lade kommunerne deltage i finansieringen af de amtskommunale sygehusudgifter for så vidt angår de patient-

²⁾ Også for så vidt angår beskatningsgrundlag findes en særlig udlygningsordning mellem hovedstadsområdets kommuner.

ter, hvor alternativ hjælp på det kommunale niveau kunne være realistisk i forhold til sygehusudgifter.

Budgetsamarbejde mellem staten og kommunerne

Problemet ved at få koordineret 273 kommuner, 14 amtskommuner samt København og Frederiksberg kommuners aktiviteter på udgiftssiden og indtægtssiden er ifølge sagens natur et væsentligt politisk problem i forbindelse med fastlæggelse af den overordnede økonomske politik. Kommunerne og amtskommunerne har fuldstændig fri adgang til at fastlægge deres serviceniveau såvel som deres skatteudskrivnings størrelse. I betragtning af den kommunale sektors andel af den offentlige sektors aktiviteter og i betragtning af, at de decentraler opgaver i den offentlige sektor klart har været præget af at have den højeste vækstrate blandt de offentlige udgifter, må det være et centralt politisk ønske at få mulighed for at afstemme denne udvikling med den statsfinansielle til et samlet mål for den offentlige sektors udvikling. Eller det må være et politisk ønske at kunne intervenere i de kommunale og amtskommunale beslutninger med henblik på at opnå samme mål.

Inden en nærmere omtale af de midler, hvormed man har søgt at koordinere den statslige og den kommunale udgiftspolitik i vort decentraler system, skal den tidsmæssige ramme omkring dette budgetsamarbejde kort omtales.

I figur 1. er vist, hvorledes den budgepolitiske beslutningsproces foregår i staten og i kommunerne, og hvorledes man har forsøgt at etablere en sammenhæng herimellem.

Det har været meget magtpåliggende, ikke mindst fra kommunal side, at få tilrettelagt en sådan tidsplan, at man såvidt muligt får alle retningslinjer af interesse for kommunernes budgetlægning bragt på plads i god tid forud for afslutningen af budgetlægningen i kommunerne. Dette har nøje sammenhæng med, at kommunernes finanser er et lukket system. Når først beskatningsgrundlag og udskrivningsprocenter er fastlagt, har kommunerne i realiteten ikke andre muligheder for at finansiere uforudsete udgifter end eventuelle likvide reserver.

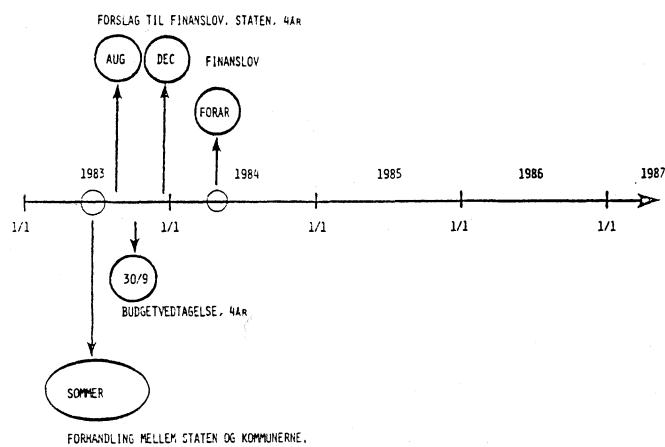
Budgetlægningsarbejdet i såvel staten som kommunerne påbegyndes i foråret. I august fremsætter kommunerne deres budgetforslag, som skal være vedtaget inden udgangen af september måned. Budgetterne har virkning fra 1. januar.

Der har været lagt vægt på at få en ordning, hvorefter vedtagelsen af den statslige finanslov sker med kendskab til, hvilke beslutninger der er truffet i kommunerne ved afslutningen af deres budgetlægning i september måned. Hovedtal herfor tilflyder således regeringen i november måned og indgår i vurderingen af indholdet af det statslige finanslovsforslag og den statslige skatteudskrivnings størrelse.

Både for statens og kommunernes vedkommende er der tale om et budget samt tre såkaldte budgetoverslagsår.

Budgetsamarbejdsforhandlingerne mellem staten og kommunerne finder sted i løbet af sommeren. På dette tidspunkt foreligger der en detaljeret opgørelse af det samlede offentlige budget for det igangværende budgetår og for de efterfølgende 3 år. Dette er fremlagt i form af en såkaldt budgetredegørelse i april/maj måned og danner i et vist omfang grundlag for regeringens tilkendegi-

Fig. 1.



velser over for kommunerne med henblik på udviklingen i de følgende budgetår.

I drøftelserne indgår også mellemværrender mellem regeringen og kommunerne, som der skal tages hensyn til ved fastlæggelsen af de generelle tilskud. Der kan således i årets løb være gennemført ny lovgivning med økonomiske virkninger for de kommende år, hvor der skal ydes kommunerne kompensation i form af en forhøjelse af de generelle tilskud med de heraf følgende forhandlinger både om beløbsstørrelse og kriterier for indregningen. Alt dette søger afsluttet i løbet af august måned.

Fræset den tidsmæssige ramme og den mere formelle procedure omkring forhandlingerne mellem staten og kommunerne har der været meget lidt diskussion om de midler, som man kan tage i anvendelse ved fastlæggelsen af vilkårene for kommunernes økonomiske dispositoner. I løbet af den sidste halve snes år har kommunernes aktiviteter generelt været reguleret ved bl.a. at lægge begrænsninger på låntagning, rammer for investeringsomfang og tilkendegivelser af generelle rammer omkring kommunernes samlede udgifter. På det seneste er disse så blevet udvidet med henstillinger omkring den samlede udskrivnings størrelse.

Udover en manglende diskussion af styringsmidler og disses egnethed ud fra såvel kommunaløkonomiske som samfundsøkonomiske hensyn er det karakteristisk, at de fleste af aftalerne mellem staten og kommunerne faktisk har været af formel uforpligtende karakter. Der har som oftest været tale om at anvende henstillinger rettet mod den kommunale sektor som helhed. Man skønner, at en fælles henstilling fra de kommunale organisationer og regering til samtlige kommuner fører til, at henstillingerne overholdes i et sådant omfang, at egentlige formelle og direkte kommunerettede indgreb kan undgås. Den enkelte kommune har så at sige en egen interesse i at undgå formelle regler.

Fremgangsmåden er også begrundet i de forudsærlige og betydelige vanskeligheder, der ville kunne opstå i forbindelse med fastlæggelse og kontrol af indgreb rettet mod enkeltkommuner. I og med at kommunerne både fastlægger skattegrundlag og udskrivningsprocent og har mange finansielle relationer til jordforsyning, forsyningsvirksomheder og penge- og kapitalmarkedet i øvrigt, vil det være overordentlig kompliceret i praksis at fastlægge og kontrollere overholdelsen af detaljerede retningslinjer.

Hvad angår styringsmidler i budgetsamarbejdet, er der i de senere år sket et brud med den holdning, der har været gældende siden kommunalreformen i 1970. Bruddet består i, at man nu har grebet til nedskæringer i statens tilskud til kommunerne med det sigte at presse kommunerne til at mindske udgiftsstigningen.

I den periode, hvor omlægningerne fra refusioner til generelle tilskud fandt sted, var det helligbrøde at pille ved de én gang etablerede statstilskud. Urørligheden af de generelle tilskud av det løfe, der kunne få omlægningerne fra refusioner til generelle tilskud igennem. Nu er denne omlægning i det store og hele tilendebragt, og som man måtte vente, er bloktildskuddene herefter blevet en af de reguleringmekanismer, som staten har taget i anvendelse med henblik på at påvirke kommunernes økonomiske dispositioner. Dette var forudsigt og er klart nok også en årsag til, at man nu fra kommunal side selv rejser spørgsmålet om tilskuddenes erstatning med kommunal indkomstskat.

Det kendte problem med at vedtage og udmønte ny lovgivning med udgiftsmæssige konsekvenser for kommunerne er blevet bragt ind i mere faste rammer med det skitserede budgetsamarbejde. Kommunerne har fået et forum og dermed adgang til at vurdere og fremsætte synspunkter på de udgiftsmæssige konsekvenser af såvel ny lovgivning som cirkulærer og bekendtgørelser, udstedt i henhold til lovgivningen. Der er ingen tvivl om, at denne dialog mellem to dele af den offentlige sektor har haft en gunstig virkning i retning af at gøre skøn over offentlige merudgifter mere realistiske.

En vurdering og nogle perspektiver

Som anført indledningsvis er der ingen tvivl om, at det kommunale selvstyre mere er begrundet i politiske end økonomiske hensyn. Dette er naturligvis ikke ensbetydende med, at økonomiske hensyn ingen rolle spiller. Som

det vil være fremgået, har der i hvert fald omkring reformerne i den offentlige sektor i Danmark igennem 1970'erne i meget høj grad været tale om, at økonomiske synspunkter har været særdeles tungtvejende og har været afgørende for udførelsen af det system og de midler, vi har i dag. Det er også i høj grad økonomiske betragtninger, der har ligget bag de forbedrede budgetsystemer og den større anvendelse af planlægning i den offentlige beslutningsproces.

Det er imidlertid også økonomiske betragtninger, der har ført til de seneste års voksende erkendelse af, at budgetter og planlægning er nødvendige, men ikke tilstrækkelige midler i relation til de problemstillinger, som den offentlige sektor i disse år står overfor. Kraftigt udgiftspres sammen med en realistisk erkendelse af, at øgede skatter gør det ikke, har ført til, at opmærksomheden i højere grad nu rettes mod indholdet i de offentlige serviceydelser. Der sættes i stigende omfang spørgsmålstegn ved, om den måde, hvorpå vi har indrettet de offentlige serviceydelser, er optimal i henseende til ressourceforbrug såvel som til effektivitet. Der har i det sidste års tid været ført en ganske omfattende debat omkring produktivitet og effektivitet i relation til de offentlig serviceydelser.

Den decentrale struktur kan i denne sammenhæng vise sig i de kommende år at være nyttig. Traditionen for et stærkt lokalt selvstyre har ført med sig, at der ofte er betydelige forskelle i den måde, hvorpå man har indrettet sig i de enkelte kommuner såvel som i det serviceniveau, som man har lagt sig på.

I en tid, hvor der efterlyses billigere og bedre løsninger på offentlig service, eksperimenter og forsøg, kan det forstærkede kommunale selvstyre som et resultat af 1970'ernes reformer vise sig positive netop på grund af de uligheder og den uensartethed, som man har gjort så meget for at udligne.

Spesialnummer av Sosialøkonomen

Supplement

Følgende spesialnummer finnes på lager og kan bestilles pr. brev eller telefon til sekretariatet (tlf. 02 20 22 64)

Høstkonferansenummeret 1983 –
Søkelyset på region- og distriktpolitikken
Skolenummeret 1983
Spesialpris for klassesett

Vi har fortsatt igjen enkelteksemplarer av tidligere nummer av Sosialøkonomen. Disse selger vi ut så langt beholdningen rekker. Benytt anledningen til å komplettere eget arkiv, evt. biblioteksamlingen.

Kompetanseoppbygging i kommunaløkonomi

Vi gjengir her den uttalelsen som styret i Norske Sosialøkonomers Forening i oktober 1983 avgå om:

«Kompetanseoppbygging av forskere og praktikere i kommunaløkonomi. Rapport fra en arbeidsgruppe».

Rådet for samfunnsplanlegging, Norges almenvitenskapelige forskningsråd, Oslo 1983.

ISBN 82-7216-186-9

Innledning

Innledningsvis gis her en drøfting av hva begrepet kommunaløkonomi omfatter.

Kommunen brukes her som fellesbetegnelse for primærkommuner, dvs. by- og herredskommuner, og fylkeskommuner.

Kommunaløkonomi kan defineres som et underområde under den offentlige økonomi slik at communaløkonomi betegner anvendelse av økonomisk teori og analyse på communaløkonomiske problemer. Denne definisjon er ganske vid slik at sysselsettings-, bosettings-, fordelingsproblemer osv naturlig inngår såfremt de har communal relevans. Grensedragningen overfor regionaløkonomi blir ikke nødvendigvis teoretisk skarp i alle sammenhenger. Det er heller ikke sikkert at grenseddragningen overfor kommunalbokføring alltid behøver bli skarp f.eks. i kostnadsregnskaps- og prestasjonsbudsjetterings-sammenheng.

Bruken av betegnelsen communaløkonomi kan lett gi grunnlag for misforståelser. På samme måte som for de analoge begrepene transportøkonomi og helseøkonomi, dreier det seg ikke om en egen form for økonomisk teori og heller ikke om egne metoder. Det dreier seg - kfr ovennevnte definisjon - om anvendelse av

vanlig økonomisk teori på en spesiell hovedtype av problemer. Det som kan si es å særpregge disse spesielle fagområder er at det i tillegg til at de bygger på gjengse teorier fra områdene mikro- og makroøkonomi, velferdsøkonomi, offentlig økonomi osv så kreves det en god del faktisk kunn- skap om sektoren (kommuner, helse eller transport) for å kunne anvende de nevnte kategorier av økon- omisk teori på en praktisk relevant måte.

Med andre ord, communaløkonomi er en hensikts- messighetsbetegnelse for en spesiell anvendelse av økonomiske teorier.¹⁾

Hovedtyper av økonomi- problemer i kommunene

I rapporten, kfr avsnitt 2.2, drøftes de hovedtyper av communaløkonomiske problemstillinger som synes å foreligge og som f.eks. kan sammenfattes slik:

- (1) de communaløkonomiske konsekvenser av ulike statlige påbud og forordninger er ofte ikke klarlagt før tiltak settes ut i livet, herunder kommer spesielt

virkninger av ulike statstilskuddsordninger og deres virkninger for den interkommunale inntektsfordeling,

- (2) statens problemer med å koordinere sine egne påbud og forordninger til kommunene slik at ikke det ene departement motsier det annet,
- (3) interne økonomistyringsproblemer i kommunene som bl.a. omfatter mangel på kostnadsanalyser før tiltak settes i verk, mangel på et prestasjonsorientert budsjettssystem, proble- mer med å få den fler- åriga plan- og budsjett- prosedyre til å fungere, herunder spesielt man- gel på integrasjon mel- lom fysisk og økon- omisk planlegging, og
- (4) mindre kommuners problemer med å rekruttere personer med adekvat økonomisk kompetanse og med å bygge egne familiører.

Det slår en i øynene at problemene på de tre første hovedområder er ikke minst av politisk karakter. De problemer som foreligger avspeiler trolig i stor grad reelle interessemot- setninger mellom repre- sentanter for ulike sektorer og partier på både lokalt og nasjonalt nivå og mellom folkevalgte og administra- sjonen. Det er mulig at det

egentlige problem primært ikke ligger i mangel på kompetanse og forskning, men i rent politiske forhold. Det kan være mangel på politisk vilje til å få gjennomført konsekvensanaly- ser, til å få vurdert effektiviteten ved en communal etat osv.

Hertil kommer det for- hold at man i den offentlige sektor, ikke minst kommunesektoren, til nå vanligvis ikke benytter mer elemen- tære bedriftsøkonomiske styringssystemer som kost- nadsregnskap. De kommu- nale budsjett- og regn- skapsforskrifter gir betyde- lig rom for å lage presta- sjonsorienterte og kost- nadsorienterte økonomisys- tem. Litt grovt kan man an- takelig si at systematisk anvendelse av den kunnskap som kreves til «økonomisk gymnas» i stat og kommu- ner kunne gi store resulta- ter. Hvor store vet man ikke fordi man ikke har prøvd.

Det er ingen prinsipiell forskjell mellom communal vare- og tjenesteproduk- sjon og annen vare- og tje- nesteproduksjon. Hoved- tyngden av de kommunale tjenester, f.eks. innen undervisnings- og helse- sektorene, er individualgo- der som verken er ikke-ri- valiserende i forbruket el- ler umulige å selge. Det er ofte store vanskeligheter med å definere egnede produktbegrep i visse sek-

¹⁾ Det forhindrer selvsagt ikke at spesiell anvendelse av økonomisk teori og metode også vil kunne virke berikende for den mer ge- nerelle teori- og metodeutvikling.

terer, men disse problemer blir ofte overdrevet. Man behøver ikke nødvendigvis å ha en i alle henseende riktig definisjon av helse for å kunne vurdere ønskeligheten av et vaksinasjonsprogram.

På denne bakgrunn kan man reise motspørsmålet, om kommunene i særlig grad har utnyttet den kompetanse som foreligger. Årsaken til at kommunene ikke i større grad bruker systematiske økonomiske metoder synes dels å være av politisk art og dels en følge av at kommuner tradisjonelt har rekruttert folk med svak økonomisk kompetanse til økonomiske arbeidsoppgaver. Dette betyr at arbeidet med kompetanseoppbygging hos praktikere, dvs kommunens egne folk, antakelig bør være det av de tiltak rapporten foreslår som bør vises stort oppmerksomhet.

Når man ser på de fire hovedtyper av kommunaløkonomiske problemstillinger som er nevnt foran, synes det klart at løsningen av problemene bare i begrenset grad krever bruk av avansert økonomisk teori og metode.²⁾ Dette er sannsyn-

²⁾ Dette gjelder spesielt de interne økonomiproblemer i kommuner som gjelder økonomistyringssystem med kostnadsregnskap, prestasjonsbudsjetteringsopplegg, samt integrasjon av økonomisk og fysisk planlegging. Det vil på dette felt hovedsakelig mātte dreie seg om utredningsvirksomhet.

ligvis en viktig årsak til at våre fremste institusjoner for utdannelse i økonomifag i Oslo og Bergen i liten grad har beskjefiget seg med kommunaløkonomiske problemer. Kommunesekturen har neppe noe stort behov for ikke-lineære programmeringsmodeller, avanserte økonometriske analyser og differensialligninger. Det foreligger doktorgradsarbeider fra andre land hvor det f.eks. forutsettes at kommunene har kvaraventuristiske nyttefunksjoner. I et langsigkt perspektiv kan slike arbeider være svært nyttige. Det kan imidlertid være grunn til å tro at økonomer som arbeider med dagens kommunaløkonomiske problemer vil være mindre interessert i slike arbeider. Man bør derfor ha en nøktern oppfatning av hva forskning på høyt nivå kan bidra med på kort sikt.

Hertil kan tilføyes at nevnte institusjoner i Oslo og Bergen i sin forskningsvirksomhet viser tilpassningsdyktighet. Interessen for miljøvernspørsmål i begynnelsen av 70-årene har f.eks. preget virksomheten ved Sosialøkonomisk institutt i Oslo i betydelig grad, kfr Førsund & Strøm (1980): Miljø og ressursøkonomi, Universitetsforlaget. Det er derfor mulig at nevnte forskningsmiljøer – av seg selv – ville ta opp kommunaløkonomiske problemstillinger i den grad det ville være relevant, hvis det

var klart at slike behov forelå.

De nevnte institusjoner og andre undervisningsinstitusjoner kunne kanskje med like stor rett reise spørsmålet om hvorfor man i kommunesektoren ikke i større grad har forsøkt anvendelse av de økonomiske teorier og metoder som allerede foreligger.

Konklusjonen i dette avsnitt blir vel lik den foregående om at det er kompetanseoppbyggingen i den kommunale sektor som er hovedproblemet og ikke mangel på mer avanserte forskningsresultater.

av den eksisterende kunnskap,

- c) det kan være grunn til å advare mot å ha urealistiske forhåpninger til hva forskning på høyt nivå på kort sikt kan bidra med til løsning av dagsaktuelle problemer,
- d) det kan synes stor grunn til å prioritere kompetanseoppbygging hos kommunalt ansatte som arbeider med økonomiproblemer.

Norske Sosialøkonomers Forening (NSF) ser kompetanseoppbygging i kommunene som det viktigste tiltak på feltet. NSF er interessert i aktivt å medvirke til kompetanseoppbygging i den kommunale sektor og til å skape fagmiljø for folk som arbeider med kommunaløkonomiske problemer. NSF arrangerte eksempelvis i september 1983 et kurs i Trondheim om «Økonomi og kommunalt selvstyre» som i alt omfattet ca 40 personer og som synes å ha vært meget vellykket. NSF vil vurdere nærmere hvordan foreningen skal finne sin plass i det samlede bilde når de tiltak arbeidsgruppen foreslår skal bli satt i verk.

Avsluttende merknader

Rapporten representerer et viktig stykke arbeid, og den bør være retningsgivende for det videre arbeid på feltet under Rådet for samfunnsplanlegging. Likevel kan det være grunn til en annen vektlegging på de ulike tiltak enn det som foreslås i rapporten. Det legges her vekt på følgende forhold

- a) De største kommunaløkonomiske problemer synes å være av politisk art og ikke av faglig økonomisk art,
- b) hovedproblemet er neppe mangel på økonomisk teori og metode, men at kommunene i for liten grad benytter seg

Økonomisk Utsyn 1983

Sosialøkonomien har fått melding fra Statistisk Sentralbyrå om at Økonomisk Utsyn i år er betydelig endret i forhold til tidligere år. Den detaljerte gjennomgangen av sektorstatistikk for ulike næringer og sluttleveringskategorier er tatt ut. Tabellene med nye nasjonalregnskapstall samt den økonomisk-politiske kalenderen er derimot beholdt. Dessuten inneholder publikasjonen en omtale av norsk økonomi i året som gikk, omlag tilsvarende det tidligere sluttord.

Hvorfor monetarismen blir for enkel



ARNE JON ISACHSEN:
Hvorfor monetarismen blir for enkel.
Bedriftsøkonomens Forlag,
Oslo 1983, 69 s. 82,- kr.

Når en setter seg ned for å lese bok om monetarismen, skrevet av Arne Jon Isachsen, er det ikke til å unngå at en har visse forventninger. Isachsen har tidligere vist at han behersker dette stoffet bedre enn de fleste andre norske økonomer. Han har dessuten evnen til å framstille selv kompliserte problemstillinger på en forståelig måte. Denne evnen kommer tydelig tilsynes også i denne boka.

Det framgår av forordet at boka er ment å nå utover den engere krets av fagøkonomer. Dette innebærer at det må vies mye plass til stoff som for en del sosialøkonomer vil være kjent. Siden formatet av boka er begrenset til snaue 70 sider, er det begrenset hvor mye fagfeller vil finne av nytt stoff. Dette må en ha for øye ved lesningen. Boka skal først og fremst bidra til å gi leserne uten spesielle forkunnskaper en helhetlig forståelse av hva monetarismen er, og hvorfor den

etter forfatterens mening blir for enkel som rettesnor for økonomisk politikk. På denne bakgrunn er det en klar fordel at boka er tilnærmet fri for matematikk.

Isachsen tar utgangspunkt i monetaristenes såkalte «monetary rule», om at pengemengden bør vokse med en fast og på forhånd kjent prosentsats hvert år, og at økonomien så vil skjøtte seg selv på en tilfredsstillende måte. Han hevder at følgende fire forutsetninger må være oppfylt for at denne anbefalingen skal være gyldig, nemlig:

1. Myndighetene kan styre den nominelle penge mengden.
2. Penger lar seg lett definere.
3. Etterspørselen etter penger er en stabil funksjon av noen få variable.
4. Markedssystemet er meget effektivt og robust overfor forstyrrelser, dvs. at en tilpasning mot fri konkurranselikevekt skjer hurtig.

På bakgrunn av bokas tittel er det vel ikke overraskende at Isachsen kommer til den konklusjon at disse forutsetningene ikke er oppfylt, og at monetaristenes anbefalinger ikke er egnet som grunnlag for økonomisk politikk. Denne konklusjonen er da også i samsvar med gjeldende oppfatning blant de fleste norske økonomer som er engasjert i forskning eller i statsadministrasjonen. Disse drøftingene, som dekker om lag $\frac{2}{3}$ av boka, er etter denne anmelderens oppfatning gjennomført på en grei og oversiktlig måte.

Siste del av boka behandler en rekke ulike forhold. Kapittel 9 behandler kapitalmobilitet, deretter følger egne kapitler om erfaringene fra andre land, refleksjoner om norsk økonomi, generelle betrakninger om økonomiske stylingsproblemer og til sist en sammenfatning av monetaristenes bidrag. Disse kapitlene omhandler interessante temaer og er greit og oversiktlig skrevet. De inneholder konklusjoner, som at det uten kapitalreguleringer ikke er mulig å føre en autonom pengepolitikk i en åpen økonomi med fast valutakurs. Svakheten blir imidlertid at disse kapitlene blir stående mer som separate artikler enn som del av en samlet framstilling. En bedre løsning

ville trolig vært dels å innarbeide stoffet i bokas første del, dels å samle den del av stoffet som omhandlet økonomisk politikk til en enhet.

Det framgår av ovenstående at denne anmelderen ikke har vesentlige innvendinger mot det som står i boka. Derimot vil jeg få komme med ytterligere noen innvendinger mot disposisjonen av boka, og spesielt mot valget av hvilket stoff som er tatt med, og hvilket som er utelatt. I den forbindelse vil jeg først og fremst stille spørsmålstege ved den definisjon som valgt av monetarismen. Isachsens definisjon er kanskje den som er mest alminnelig brukt, men det burde i større grad vært redegjort for at også andre definisjo-

Hvorfor monetarismen blir for enkel

BEDRIFTSØKONOMENS FORLAG

ner kunne vært lagt til grunn. Spesielt skal nevnes at begrunnelserne for «monetary rule» ikke alltid har ligget på det rent tekniske planet som Isachsen beveger seg på. Ofte har begrunnelserne vært av rent ideologisk karakter. Et slikt ideologisk argument har vært at myndighetene rett og slett ikke er i stand til å føre en effektiv stabiliseringspolitikk, utsatt som de er for politisk press av ulike slag. Om en innledningsvis hadde gjennomført en noe bredere diskusjon av hva monetarismen er, blant annet med et skille mellom monetarismen som et bidrag til økonomisk analyse, og monetarismen som ideologi, kunne dette ha hjulpet leseren til å få et mer helhetlig bilde av monetarismen. Det ville kanskje også gjort det lettere å få en

bedre sammenheng mellom bokas ulike deler, slik som tidligere etterlyst.

For leserer som er interesserte i temaet, kan det henvises til en artikkel av Mayer (1978).

Et annet punkt hvor boka med fordel kunne vært utvidet noe, er behandlingen av den modifiserte «monetary rule» som det refereres til på s. 54. Det sies her at i en åpen økonomi kan myndighetene ha et måltall for tilførsel av likviditet basert på sentralbankens akkumulering av innenlandske obligasjoner. Dette minner mye om anbefalingene fra Virkemiddelgruppa som vurderte mål og midler i norsk penge- og kredittpolitikk (NOU 1983:29). Den tok som kjent til orde for at det i den daglige styring av penge- og kredittpolitikken bør legges spesiell vekt på

utviklingen i den innenlandske likviditetstilførsel. Liknende synspunkter har også tidligere vært framme i den norske debatten. Om boka hadde inneholdt en vurdering av forutsetningene bak denne modifiserte «monetary rule», og evt. knyttet dette noe til norske forhold, ville dette ha bidratt til at boka kunne appellert til et enda større antall leserer.

Avslutningsvis skal det innrømmes at en forfatter alltid vil stå overfor vanskelige grenseoppganger når han skal vurdere hvor mye som skal tas inn i boka. Når denne anmelder mener at en utvidelse av boka på et par områder ville gjort den noe mer fullständig, innebærer selvsagt ikke dette noen påstand om at boka ikke er nyttig. Tvert i mot, boka er oversiktlig og lett-

lest og gir et godt bidrag til forståelse av monetarismen. Det begrensete formatet bidrar nok også til at den når leserer som ellers ikke ville tatt seg tid til å studere temaet. Isachsen har dessuten påvist at monetaristenes «monetary rule» er for enkel som retningslinje for den økonomiske politikk. Det er å håpe at dette budskapet når fram.

Harald Bøhn *

* Harald Bøhn arbeider i Norges Bank.

REFERANSER:

- (1) Mayer, Thomas: Monetarism: Economic Analysis or Weltanschauung. Banco Nationale del Lavoro Quarterly Review, No. 126, Sept. 1978, p. 233–250.
- (2) NOU 1983:29 – Om mål og virkemidler i penge- og kredittpolitikken.

Tilbud og etterspørsel etter elektrisitet

Analysis of Supply and Demand of Electricity in the Norwegian Economy. Edited by Olav Bjerkholt, Svein Longva, Øystein Olsen and Steinar Strøm, Samfunnskonomiske Studier nr. 53, Statistisk Sentralbyrå, 1983, 334 s., kr. 20,-.

Huvudsyftet med denna bok är att visa hur energi-ekonomiska problemställningar kan behandlas inom ramen för en utvidgning av MSG-modellen till den så kallade MSG-E-modellen. Analysen koncentreras på utbud och efterfrågan på elenergi med tonvikt på det långsiktiga perspektivet. Som helhet erbjuder boken många intressanta bidrag och kvalitén på dessa är

genomgående hög. Som biprodukt av läsningen erhålls också en god inblick i MSG-modellens uppbyggnad.

Boken är en artikelsamling där några författare står för huvuddelen av bidragen: Olav Bjerkholt, Svein Longva, Øystein Olsen, Jon Rinde, Asbjörn Rödseth och Steinar Strøm. Även om en viss integrering av artiklarna skett så kan dessa läsas som fristående bidrag. I de första kapitlen ges en presentation av MSG-modellens struktur med behandling av producent- och konsumentbeteende samt behandling av elenergin inom ramen för modellen. En viktig poäng är här att modellen bör kunna utnyttjas för analyser av långsiktig efter-

frågan och utbud av elenergi uttryckt såväl i kWh som i kronor. Övergången från kWh till kronor och omvänt på ett konsistent sätt är inte trivial och diskuteras utförligt av Longva och Olsen i kapitel V.

I elsektorn produceras dels elenergi dels distributionstjänster med olika teknologier. Olika typer av konsumenter efterfrågar dessa båda produkter i varierande grad, från elintensiv industri med jämn belastning som köper elenergi direkt från storkraftnätet och ofta på korta avstånd från produktionsanläggningarna, till små hushållskonsumenter på landsbygden med ojämnn belastning på kraftnätet. Den totala användningen av resurser på

verkas således av elenergins fördelning på olika konsumentkategorier. Medan elproduktionen långsiktigt karakteriseras av avtagande avkastning karakteriseras produktionen av distributionstjänster av stordriftsfördelar. Även om denna uppdelning av elsektorn i två delar är i högsta grad relevant blir uppdelningen i praktisk tillämpning ganska grovt tillväxlad. Eftersom distributionstjänsterna inte säljs separat på en marknad är det mycket svårt att skilja ut dessa.

Kostnadsstrukturen i elproduktion och eldistribution analyseras empiriskt i två intressanta kapitel av Rinde och Strøm resp Schreiner och Strøm. Speciellt intressant är kapitlet om elprisutvecklingen i Sosialøkonomien nr. 2 1984

sant är den uppdelning som görs i en långsiktig kostnadsfunktion, baserad på att nya projekt genomförs i rangordning efter kostnader, samt den långsiktiga kostnadsfunktion som erhålls när projekt väljs enligt de officiella planerna. Denna senare kostnadsfunktion visar en svag tendens till tilltagande avkastning.

Ett av de mest intressanta kapitlen är kapitel X, *An Expenditure System for Energy Planning* av Rödseth. Här presenteras ett mycket ambitöst försök att analysera hushållens energiefterfrågan med speciell betoning på att energi utnyttjas tillsammans med varaktiga kapitalvaror för att producera de tjänster som konsumenterna ytterst är intresserade av. Kapitlet illustrerar väl de omfattande problem, både på metodsidan och tillämpningssidan, som uppstår då man vill ge en mera realistisk beskrivning av hushållens valmöjligheter i konsumtionen av energi. Korta tidsserier av nationräkenskapsdata saknar

uppenbarligen det informationsinnehåll som krävs för att uppnå meningsfulla empiriska resultat i mera komplicerade modeller. Detta är också en anmärkning som gäller andra empiriska analyser i boken och som pekar på behovet av kompletterande information om tex teknologi för att få en korrekt uppfattning om faktiska produktionsmöjligheter.

Ett lyckat försök i den antydda riktningen görs också i en analys av norsk aluminiumproduktion baserad på den kortslagna industriproduktionsfunktionen av Försund och Jansen. Slutsatserna är entydiga. Aluminiumindustrin kan representeras av en enkel Leontief-funktion och den tekniska utvecklingen har varit arbetsbesparande. Eftersom aggregeringsnivån mellan MSG-modellen (där aluminiumproduktion utgör knappt 40% av värdet i motsvarande sektor) och mera mikroorienterade studier i allmänhet skilje sig åt är resultaten inte direkt tillämplbara, men torde ändå kunna ge en god grund för

bedömningen av resultaten från ekonometriska skattningar baserade på nationräkenskapsdata.

I tre avslutande kapitel analyseras relativt kortfattat olika aspekter på effektivitet i prissättning och investeringar inom elsektorn. Kapitlet av Ström, Bjerkholt och Olsen, respektive Rödseth utgör snarast sammanfattningsarbeten om omfattande bakgrundsbaserade. Kapitlet är i huvudsak teoretiskt inriktade medan en viss empirisk belysning erhålls i tidigare kapitel i boken.

Reservkapacitetsproblemet som behandlas av Bjerkholt och Olsen, är speciellt intressant i ett nordiskt sammanhang. Med den överföringskapacitet som finns idag mellan de nordiska länderna, och som på grund av de relativt små avstånden är billig att expandera, är det svårt att förstå varför nationsgränserna utgör naturliga avgränsningar vid bedömningar av behovet av reservkapacitet i det nordiska kraftsystemet. Ett förhållande som

man som svensk undrar över är den nästan totala avsaknaden av värmekraft i Norge. Kan det verkligen vara billigare att basera topp- och reservkraftproduktion på vattenkraft jämfört med värmekraft?

I jämförelse med den svenska elmarknaden framstår den norska som betydligt mindre effektiv. Jag saknar i boken ett mera djupgående kapitel om själva elmarknaden. Speciellt intressant tror jeg skulle vara en internationell, eller i värje fall en nordisk, studie av elmarknadernas effektivitet. Mitt ytliga intryck är att de institutionella förhållanden har stor betydelse för hur elmarknaderna fungerar. Erfarenheter både från Norden och USA pekar på att ju större den politiska kontrollen är över elpriserna desto större risker för ineffektivitet.

Lennart Hjalmarsson*

* Lennart Hjalmarsson arbeider ved Nationalekonomiska Institutionen, Göteborgs Universitet.

FYLKESMANNEN I MØRE OG ROMSDAL

FØRSTEKONSULENT – ØKONOM

Ved Møre og Romsdal fylkesmannsembete er det ledig eit vikariat som førstekonsulent i økonomi frå 1. februar 1984 i eit, eventuelt to år framover og deretter med sjanse for fast tilsetting.

Arbeidsområdet vil hovudsakleg bli saksbehandlararbeid/råd og rettleiing i samband med fylkesmannen sitt tilsyn med økonomiforvaltninga i kommunane. Vedkomande kan elles bli tillagt andre oppgåver innanfor embetet sitt ansvarsområde.

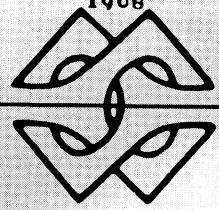
Søkjarar må ha høgre økonomisk utdanning, fortrinnsvis som sosial- eller siviløkonom og helst relevant praksis.

Vikariatet er plassert i lønnstr. 24 i Staten sitt lønnsregulativ.

Søkjarar må kunne nytte begge språkformer.

Nærare opplysninger om stillinga vil ein elles kunne få ved å vende seg til fylkeskontorsjef Kjeld Brekke eller førstekonsulent Magne Nerland over tlf. (072) 54 111.

**Søknader med
vitnemål og attestar blir å sende**
FYLKESMANNEN I MØRE OG ROMSDAL,
Fylkeshusa, 6400 Molde,
innan 29. februar 1984.

**Redaksjon:**

Tore Jørgen Hanisch
Eilev S. Jansen
Steinar Juel
Asbjørn Rødsæth
Jørgen Aasness

Redaksjonsutvalg:

Tormod Andreassen
Jarle Bergo
Helge Brunborg
Tore Holm
Jørn Rattsø
Knut Regbo
Alice Rostoft
Aimée Staude
Steinar Strøm
Arild Sæther
Sigurd Tveitereid
Stein Østre



Produksjonssekretær:
Turid Holt-Jacobsen



Utgitt av
Norske Sosialøkonomers
Forening
Formann: Ingvar Strøm

**Bladets adresse:**

Storgt. 26 IV
OSLO 1
Telefon (02) 41 81 01
Postgiro: 5 16 78 87
Bankgiro: 6001.05.13408



**Medlem av Den Norske
Fagpresses Forening**

Utkommer med 11 nummer
pr. år, den 15. hver måned
unntatt juli.

Abonnement kr. 180,-
Enkeltnr. kr. 25,- inkl. porto.

ANNONSEPRISER (ekskl. m.v.a.)	
1/1 side	kr. 1 950,-
3/4 side	kr. 1 500,-
1/2 side	kr. 1 100,-
1/3 side	kr. 850,-
1/4 side	kr. 700,-

Trykt i offset.
Reklametrykk A.s. Bergen

Nye forskningsrapporter

Rapportene fåes kjøpt ved henvendelse til institusjonen.

Norges Bank

Postboks 336, Sentrum – Oslo 1 – tlf. (02) 41 21 20.

Boliginvesteringer. Makroanalyse av kvartalsvis boligbygging og -investering i Norge.

Av Ragnar Nymoen.

Rapporten, som er del av korttidsmodellprosjektet i Norges Bank, presenterer estimerte relasjoner for igangsatt golvareal til boligformål, brutto boliginvesteringer og kapitalslit på boligkapitalen. I modellen som ligger til grunn for estimeringen, er igangsettingen bestemt av byggherrenes etterspørsel etter igangsatt areal. Brutto boliginvesteringer er et distribuert «lag» av igangsetting i foregående kvartaler. I følge simuleringsresultater i rapporten, har en økning i innvilgede husbanklån en ekspansiv virkning på igangsetting og investering, som er vel dobbel så stor som en tilsvarende endring i husholdningenes langsiktige lån i private banker og kredittforetak.

81 sider. Arbeidsnotat, datert 15. september 1983.

Norsk institutt for by- og regionforskning

Nycoveien 1, Oslo 4 – Tlf. (02) 15 53 10

Samordning av prognoser

Del A: Bruk av regionale modeller i samordning av nasjonale og fylkesvise prognosenter.

Del B: Vurdering av regionale planleggingsmodeller.

Av Erik Birkeland og Pål Damskau.

Rapporten tar utgangspunkt i forskjellen mellom nasjonale prognosenter og sammen av fylkesprognosene og påpeker samordningsbehovet.

Del A drøfter samordningsbegrepet og hvordan regionale modeller kan bli et hjelpemiddel i bedret samordning. Krav til modeller og informasjonsutvekslingen stilles. Behovet for regionale planleggingsmodeller drøftes generelt.

Del B gir en omfattende oversikt over og drøfter de fleste regionale modeller som er utviklet/under utvikling i Norge. Vi skiller mellom:

- regionale modeller til bruk på sentralt hold
- regionale modeller til bruk på fylkesnivå
- modeller som brukes til å regionalisere fylkesberegninger.

Arbeidet med regionale modeller i Norge er omfattende, men fragmentert. Det mangler i stor grad en helhetstenkning for hvordan modellene bør utformes for å inngå i en planleggings- og samordningsprosess. Behovet for videreutvikling påpekes. 82 referanser.

116 sider. Kr. 67,-. NIBR-rapport 1983:15.

Medlemsmøte

Norske Sosialøkonomers Forening arrangerer medlemsmøte mandag 20. februar 1984 og denne gang settes søkerlyset på det forestående inntektsoppgjøret.

Møtet arrangeres i Klubben, Indekshuset, Drammensveien 40 og starter med bespisning og sosialt samvær kl. 16.00. Selve møtet tar til kl. 17.00. Påmelding og nærmere informasjon i sekretariatet, tlf. 20 22 64 før kl. 12.00 den 20/2.

Abonnement

Abonnement løper til oppsigelse foreligger.

Prioriterte blad

Retur: Sosialøkonomien
Storgt. 26, Oslo 1

Linjer i norsk sosialøkonomi gjennom 150 år

**Trond Bergh
og
Tore J. Hanisch**

VITENSKAP OG POLITIKK

*«Trond Bergh og Tore Hanisch
har evnet å lage en helstøpt,
balansert og levende fremstilling av
norsk sosialøkonomi gjennom
150 år. Den er vel dokumentert
og viser enestående innlevelse
i emnet.»*

ARNLJOT STRØMME SVENDSEN I
AFTENPOSTEN

Innb. 110,-.

ASCHEHOUG