SOSIAL ØKONOMEN

NR. 7 – AUGUST 1988 – 42. ÅRG.

Lønnsloven – Til skade eller gavn?

INNHOLD:

Norads investeringsstøtte
Pengepolitikk i et deregulert kredittmarked
Dei to første nasjonalbudsjetta

Innhold

Nr. 7 1988 – 42. årg.

2
KALLE MOENE OG RAGNAR NYMOEN:
Lønnsloven

5
KARL R. PEDERSEN:
Norads investeringsstøtte-ordning moden for revisjon

DEBATT:
10
STEINAR JUEL:
Bankenes utlånstap

11
TORE NILSSEN:
Svar til Steinar Juel

11
TROND R. REINERTSEN:
Bankenes tap på utlån

INTERVJU:
13
BENT VALE:
Intervju med Jarle Bergo

ARTIKLER:
16
PETTER JAKOB BJERVE:
Dei to første nasjonal-budsjetta: Metode og administrativ framgangsmåte. Del 1

26
Månedens Bøker:
Norsk jordbruk – politikk og utvikling av Preben Munthe.

27
Nye forskningsrapporter

Forsidefoto: NTB

SOSIALØKONOMEN
ISSN 0038-1624

Ny giv i EF

Det har vært liten framgang EF samarbeidet siden 1972. Integrasjonen er utvidet i bredden ved at Hellas, Portugal og Spania er tatt opp som medlemmer i 1980-årene, mens integrasjonen i dybden er hindret av stridigheter. Særlig har uenighet om finansieringen av EF og jordbruksstøtten lagt kjepper i hjulene for samarbeidet.

Nå er det imidlertid tegn til at det har løsnet. Fra flere hold hevdes at det har skjedd flere framskritt i samarbeidet det siste halvåret enn tilsammen på de foregående ti siste årene. En viktig faktor bak dette er nok at tilnærmingen mellom supermaktene USA og Sovjet har satt fart i det utenrikspolitiske arbeidet i EF. En annen drivkraft, trolig den viktigste, er bestrebelsene på å få til et reelt **indre marked** fra 1992.

Selv om tollsatsene innen EF er fjernet, er det fortsatt mange hindre for konkurransen over landegrensene. Det dreier seg om byråkratiske kontrollrutiner ved grensepasseringer, særegne nasjonale tekniske standarder, favorisering av nasjonale produsenter ved offentlige kjøp av varer og tjenester og nasjonale reguleringer av tjenesteyting.

Et omfattende utredningsarbeid utført i regi av EF-kommisjonen har nylig påvist at det er store prisforskjeller mellom tilnærmet like varer og tjenester fra land til land. Forskjellene er særlig store for tjenester. Her har det hittil vært liten internasjonal konkurranse. Potensialene for effektivitetsgevinster er store hvis reformprogrammet gjennomføres.

Gjennomføringen av det indre markedet vil være en smertelig prosess for produsenter som hittil har vært skjermet av reguleringer. Omstillingsproblemene vil bli dempet av massive overføringer til regioner med svakt utviklet næringsstruktur – de planlagte overføringene innen EF vil i omfang overgå Marshallhjelpen til Europa fra USA etter den annen verdenskrig. Likevel vil reformprosessen møte stor motstand.

Imidlertid er det sannsynlig at EF når de fleste av sine mål for det indre markedet, om enn kanskje noe senere enn i 1992.

Planene og vedtakene som hittil er gjort, har skapt forventninger om at prosessen vil fortsette videre. Næringsliv og myndigheter i EF-landene og også i noen land utenfor EF, tilpasser seg som om det indre markedet vil bli en realitet. Dette har gitt prosessen et selvforsterkende moment.

EF avtar rundt 70 prosent av norsk eksport, og det som skjer i EF framover vil være av stor betydning for norsk økonomi. Spørsmålet om norsk medlemsskap er sentralt, men det må ikke overskygge det faktum at reformprosessen i EF vil ha store konsekvenser for oss uansett. Trolig må vi åpne grensene våre på samme måte som EF-landene selv uten medlemsskap for fortsatt å kunne eksportere til EF uten for store hindre. Å unngå denne tilpasningen gjennom sterkere handelsmessig isolasjon i forhold til EF-landene vil gi store effektivitetstap.

Gjennomføringen av det indre markedet i EF vil trolig gi økt vekst på viktige norske eksportmarkeder. For å utnytte mulighetene og også unngå å bli konkurrert i senk på hjemmemarkedet, er det nødvendig at norske myndigheter og næringslivet forbereder seg godt. Utfordringene er størst for de deler av vårt næringsliv som hittil har vært trygt skjermet av særnorskt regelverk og av begunstigelser ved det offentliges kjøp av varer og tjenester. Finans- og transportsektoren samt leverandører til oljevirksomheten bør sørge for å være ekstra godt forberedt.

Redaktøren

Aktuell kommentar

Lønnsloven

AV
KALLE MOENE OG RAGNAR NYMOEN

Midlertidig lov om inntekts- og utbytteregulering er et eksempel på en virkemiddelbruk som nok var velegnet på femti- og sekstitallet, da viljen til felles løft var større enn det vi ser i dag, og lønnsregulering inngikk i en relativ tett vev av direkte reguleringer. I dag er prisdannelsen liberalisert og kreditt- og boligmarkedene deregulert. Rundt omkring på bedriftene er tillitsmenn og -kvinner blitt vant til å føre reelle forhandlinger om lokale lønnstillegg. De er ikke fornøyd med å bli redusert til salgsmenn for sentrale vedtak. Dette forklarer det mildt paradoksale i at protestene mot lønnsloven ikke bare kom fra høytlønte grafikere, men også fra tillitsvalgte i lavtlønnsbedrifter, som faktisk blir tilgodesett i lønnsloven.

Satt på spissen vil vi hevde at lønnsloven er uttrykk for en styringsoptimisme som tiden har løpt fra. Typisk i så måte er at tilhengerne av lønnsloven overvurderer effektene av loven og neglisjerer kostnadene. Alternativet til lønnspolitikk styrt ovenfra, er å legge om rammebetingelsene for det lokale forhandlingssystemet, eller at lønnstakerne får formell makt i bedriftene. Dersom tilbakeholdte lønnstillegg deles ut som aksjer til de ansatte, kan lønns- og prisstoppen bli en kilde til fornyelse av inntektspolitikken i Norge.

Varige endringer i lønnsdannelsen?

Direkte inngrep i lønnsdannelsen vil alltid være beheftet med kontrollproblemer. Trolig får en denne gang hjelp av at inngrepet blir støttet både av LO og NAF. Likevel lekker lønnsloven: Ved utgangen av juni var 100 Oslo bedrifter blitt kontrollert, 20 av disse hadde brudt lovbestemmelsene. Kontrollmyndighetene rapporterer at det var få overtramp rett etter innføring av lønnsloven, men hyppigheten av ulovligheter har økt utover våren og sommeren.

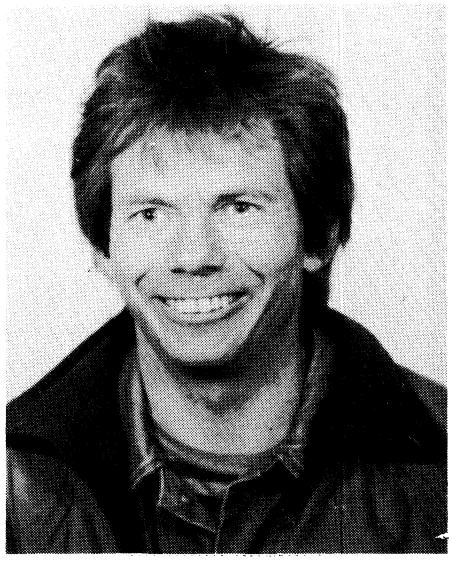
Dersom en lykkes med gjennomføringen av lønnsloven, vil den nominelle kostnadsveksten bli langt lavere i 1988 enn det vi har vært vant til de siste årene. Men over en ett-års periode vil selv null-vekst i lønningene gi et svært begrenset bidrag til reduksjon av det høye norske kostnadsnivået. De store gevinstene i form av kostnadsreduksjon vil derfor være forbundet med eventuelle langsiktige effekter av lønnsloven på lønnsdannelsen i norsk økonomi.

Erfaringene fra lønnsstoppen fra september 1978 til desember 1979 har vært brukt som bevis på at inngrep i lønnsdannelsen kan gi varige endringer. Finregning på tallene viser da også at lønnsveksten var lavere enn prisveksten både under og like etter denne perioden. Likevel kan en trolig ikke forkaste en hypotese om at lønnsutviklingen etter en tid følger den samme banen som før lønnsstoppen.

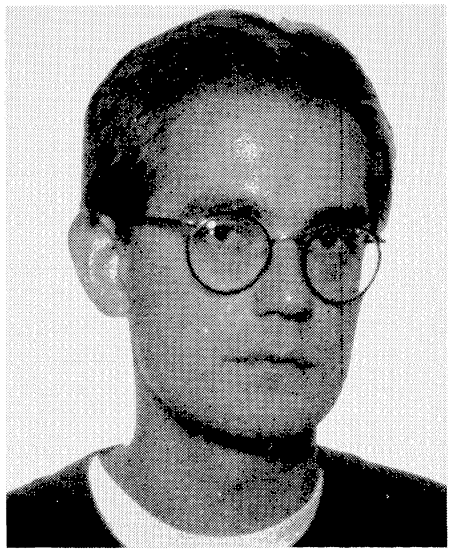
Noen hevder riktignok at den nåværende lønnsstoppen vil bli opphevet i en mindre optimistisk økonomisk situasjon enn den vi hadde ved årsskiftet 79/80. Men 1989 er valgår og det er av den grunn lite trolig at regjeringen vil tillate et mindre stramt arbeidsmarked enn det vi hadde i 79/80. Lønnsloven vil derfor trolig få små varige virkninger på lønnsutviklingen. Spørsmålet er da om loven er verdt de kostnadene den medfører.

Kostnader

Kostnadene som følger av lønnsloven avhenger av hvilke mekanismer som ligger bak den lokale lønnsdannelsen. På dette området er det konkurrerende teoretiske oppfatninger, som i varierende grad passer for ulike sektorer. Uansett hvilken teori en tror passer best, er det imidlertid viktig å understreke at arbeidskraft er kvalitativt en helt annen type innsatsfaktor enn for eksempel råvarer og energi. En kan derfor ikke like lett skille mellom kvalitet og pris slik en kan med andre innsatsfaktorer. Arbeidsinnsatsen og kvaliteten på arbeidskraften er ikke bare avhengig av hvor høy lønna er, den avhenger også av *hvordan* lønna er fastlagt.



Kalle Moene



Ragnar Nymoen

Lokale lønnsforhandlinger fungerer blant annet som en bonusordning, i den forstand at lønnsøkningene blir høyere når den samlete arbeidsinnsatsen på bedriften er god. Forbudet mot lokale tillegg som inntektsreguleringsloven medfører, kutter denne forbindelsen mellom innsats og belønning. Av den grunn må en vente lavere arbeidsproduktivitet når mulighetene for å oppnå slik bonus tas bort. Lysten til å delta i lokalt fagforeningsarbeid vil trolig også bli mindre når betydningen av de lokale lønnsforhandlingene reduseres til null. På mange arbeidsplasser er fagforeningsklubbene en viktig koordineringsinstans for den samlete ar-

beidsinnsatsen til medlemmene og for tilretteleggingen av arbeidet på de enkelte avdelingene. Insentivene til å gjøre denne jobben blir selvsagt mindre når mulighetene for å høste gevinster av innsatsen faller bort. Resultatet kan bli at produktiviteten faller.

Endelig virker lokale lønnsforhandlinger som implisitt utbyttedeling. Eksplisitt utbyttedeling eller overskuddsdeling leder som kjent til høyere etterspørsel etter arbeidskraft enn en ville hatt dersom bedriften betalte sine ansatte en fast lønn på samme nivå. Grunnen er at utbyttedeling innebærer at lønna pr. arbeider blir lavere jo flere sysselsatte bedriften har. (For en nærmere diskusjon se Askildsen (1988) og Moene (1985)). Av den grunn vil bedriftene ønske å holde en høyere sysselsetting enn de ellers ville ha hatt. Implisitt utbyttedeling som følger av lokale lønnsforhandlinger har de samme egenskapene. Derfor har bedriftene isolert sett ikke samme insentiv til å holde en høy sysselsetting uten lokale forhandlinger som med. Resultatet kan bli lavere sysselsetting, selv om lønnsnivået blir lavere enn det ville blitt ved lokale lønnsforhandlinger.

I noen sektorer kan bedriftene ha egeninteressert i å by opp lønna, selv uten press fra lokale fagforeninger. Grunnen kan være et ønske om å trekke til seg eller holde på spesielt kvalifisert arbeidskraft. Når lokale lønnsøkninger forbys, blir bedriftenes evne til å konkurrere om arbeidskraften forværret. Dette er alvorlig når en vet at et av de viktigste problemene i norsk økonomi er å flytte arbeidskraft til konkurranseutsatte sektorer.

Fordi inntektsloven gjør det vanskelig å bruke endringer i relative lønninger til å lokke folk til frivillig bytte av arbeidsplass, må en i større grad skape ledighet ved å stramme inn overfor skjermete sektorer. En slik ledighet er i seg selv lite ønskelig både ut fra sosiale og effektivitetsmessige grunner, selv om den skulle vare relativt kort.

Det er ikke bare for å lokke kvalifisert arbeidskraft til seg at bedriftene selv kan ønske å øke lønnsnivået i egen bedrift. Ved å lønne bedre enn andre kan bedriften oppnå at arbeidskraften satser på et langsiktig ansettelsesforhold. På den måten sparer bedriften opplæringskostnader og produktiviteten går opp. Av psykologiske grunner kan en høyere lønn i forhold til andre motivere til økt innsats. Følelsen av å bli satt pris på kan i seg selv stimulere arbeidsinnsatsen. Likedan vil en trussel om opphør av arbeidsforholdet virke spesielt skremmende i bedrifter som lønner bedre enn gjennomsnittet.

Men nå kan ikke alle bedrifter lønne bedre enn gjennomsnittet. En mulighet som har vært studert i denne teoretiske litteraturen er at lønna bys opp i et forsøk på å favorisere egne arbeidere. En kan da endre opp i en likevekt med lik lønn i alle bedrifter, men med en viss arbeidsløshet på grunn av det høye lønnsnivået. Arbeidsløsheten virker i seg selv disiplinerende fordi en ikke like lett får jobb i andre bedrifter.

Innenfor denne analyserammen leder et forbud mot lokale lønnsøkninger enten til økt arbeidsledighet eller til redusert arbeidsproduktivitet.

En annen mulighet (som ikke på samme måte er studert i litteraturen) er at kampen om å lønne bedre enn gjennomsnittet leder til en vedvarende lønns- og prisvekst. Den negative siden ved dette, som de fleste er oppmerksomme på, er at det innenlandske nominelle forløpet kan skyves langt vekk fra det internasjonale. Men det er også en positiv side: Ved stadige lønnsjusteringer får de ansatte en følelse av at et eventuelt tap relativt til andre grupper kan tas igjen ved senere lokale oppgjør.

Alt i alt er det mange grunner til at en lønnsstopp kan lede til en merkbar nedgang i arbeidsproduktiviteten. Resultatet kan bli at lønnskostnadene pr. produsert enhet går opp til tross for at lønna pr. arbeider går ned.

Kostnadene som inntektsloven medfører kan være vanskelige å identifisere. Men det betyr ikke nødvendigvis at de er små. Jo lenger inntektsloven får virke, jo tydeligere vil trolig kostnadene tre fram.

Utbyttestopp

Lønnsloven medfører at bedriftenes overskudd øker. Tilhengerne av loven synes å argumentere for at det vil bli foretatt en deling av utbyttet seinere. På den måten skal de tilbakeholdte overskuddene komme de ansatte til gode når inntektsreguleringsloven oppheves. En slik deling er lite sannsynlig. For å vise hvorfor, må vi skille mellom tilfeller der de tilbakeholdte overskuddene kanaliseres til: a) finansiell sparing i bedriftene, eller b) produktive investeringer i bedriftene. I tilfelle a) er det ingen grunn til å tro på noen deling av tilbakeholdte overskudd. Det som er avgjørende for utfallet av lokale lønnsforhandlinger er bedriftens produktivitet, hvilke muligheter arbeidsstokken har ellers i arbeidsmarkedet o.l., ikke hvor store finansielle reserver bedriften har. Det er forøvrig merkelig å begrunne lønnsloven med at den kun er utsettelse av lønnstillegg som likevel vil komme!

I tilfelle b) blir bedriften mer produktiv pga. investeringene og det kan av den grunn være mulig å presse fram ekstra lønnstillegg ved framtidige lokale oppgjør. Men hvorfor skulle bedriftene være intereserte i å øke investeringene pga. lønnsloven? Hvorvidt bedriftene synes det er lønnsomt å investere avhenger av hva de venter skal skje i framtiden, bl.a. når det gjelder lønnsutviklinga. Dersom de ansatte i framtidige oppgjør alt i alt skulle få økt sin lønn så mye at de tok igjen det tapte fra perioden med inntektsregulering, vil selvsagt ikke lønnsloven i seg selv gjøre investeringer mer lønnsomme.

Når lønnsloven først er vedtatt, ville fagorganiserte i privat sektor forbedre sin stilling dersom tilbakeholdte lønnstillegg ble omgjort til aksjer til de ansatte gjennom klubben. Lønnsstoppen ville da ikke medføre økte eierinntekter slik den nå er utformet. Videre kunne inntektsstoppen bli reel for eierne. Slik ville saken bli stilt klarere: Er det kostnadsreduksjon i bedriftene en faktisk vil ha, eller er det en omfordeling av inntekt fra de ansatte til eierne?

Exit lønnsstopp?

Frisch skal en gang ha sagt at det styreteknisk er lettest å tyne den lille mann. Som vi var inne på innledningsvis var nok dette sannere for 20-30 år siden enn det er i dag. I tråd med dette har de politiske belastningene som lønnsstoppen har medført for LO og Arbeiderpartiet, hittil vært langt mer åpenbare enn de samfunnsøkonomiske kostnadene som vi har fokusert på i denne kommentaren. Det er mulig at det blir disse politiske kostnadene som til syvende og sist gjør at årets lønnsstopp markerer slutten for denne typen inntektspolitiske virkemidler. I allefall ut-

talte LO-leder Haraldseth i forbindelse med 1. mai feiringen, at forbundsvise og lokale forhandlinger er den «naturlige oppgjørsformen» for norsk fagbevegelse. Vi for vår del ser ikke en slik tilbakevending til «business as usual» som uproblemtatisk eller ønskelig. En bør anstrenge seg for å revidere systemet for lønnsoppgjørene, slik at de gunstige produktivitets- og sysselsettingsinsentivene ved lokale forhandlinger kan høstes til en lavere pris i form av nominelt kostnadspress. For eksempel kan det tenkes at systemet med bransjevise oppgjør med påfølgende lokale forhandlinger, fører til for høye lønnskrav. Dette skyldes at klubbene har lite å tape på å stille «tøffe» krav, siden tariff-tillegget allerede er sikret gjennom det bransjevise oppgjøret. Det kan faktisk være en god ting å la lokale forhandlinger innebære større risiko for økonomisk tap ved konflikt enn tilfellet er i dag. Det er et paradoks at en kan komme til å måtte avvikle fredsplikten for å få dette til (Moene (1988)). En alternativ vei innebærer endringer i eiendomsforholdene: På liknende måte som utbyttedeling vil medarbeidereie, hvor de ansatte har aksjemajoriteten, ha ønskelige makro-økonomiske implikasjoner i form av stabil sysselsetting og lav pris- og lønnsvekst. En slik overgang kan fremmes ved at tilbakeholdte lønnstillegg deles ut som aksjer, samtidig som aksjeeiere innrømmes skattelettelser dersom de sitter med aksjene i egen bedrift en viss tid.

Referanser:

Askildsen, J.E. (1987): «Makroøkonomiske sysselsettingskonsekvenser av alternative lønnssystemer». Norsk Økonomisk Tidsskrift 101, 25-47.

Moene, K. (1986): «Er andelsøkonomi et svar på problemene på arbeidsmarkedet?» Sosialøkonomen 39 nr. 11, 44-51.

Moene, K. (1988): «Union threats and wage determination», Economic Journal 98, 471-83.

ECON, Senter for økonomisk analyse

ble startet i 1986 av en gruppe sosialøkonomer med omfattende erfaring fra forsknings- og utredningsarbeid. ECON har oppdrag for både private bedrifter, fagbevegelsen og myndighetene. ECON har tidligere blant annet deltatt i prosjektet «Scenarier for Norge mot år 2000».

ECONs viktigste arbeidsområder er makroøkonomiske analyser av norsk og internasjonal økonomi, petroleumsøkonomi og studier av arbeidsmarkedet.

Tilgangen på interessante og langsiktige oppdrag er meget god. Vi vil derfor utvide staben med en

SOSIALØKONOM

Vi ønsker primært å styrke vårt arbeid med makroøkonomiske analyser av norsk økonomi og vil derfor helst ha en person med noen års erfaring fra slikt arbeid. Godt kvalifiserte søkere med interesse for andre arbeidsområder oppfordres imidertid også til å søke.

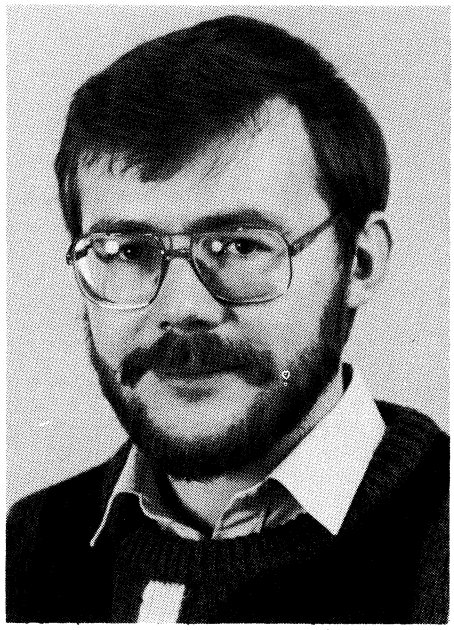
ECON kan tilby et inspirerende arbeidsmiljø, utfordrende arbeidsoppgaver og konkurransedyktige lønns- og arbeidsvilkår.

Nærmere opplysninger om stillingen gis av Knut N. Kjær i ECON, på tlf. (02) 20 30 91. Søknader sendes innen 10. september til

ECON, Senter for økonomisk analyse
Storgata 39
0182 Oslo 1

Aktuell kommentar

Norads investeringsstøtteordning moden for revisjon



Karl R. Pedersen

På oppdrag fra Departementet for utviklingshjelp har en gruppe ved Senter for anvendt forskning ved Norges Handelshøgskole gjennomført en evaluering av NORADs investeringsstøtteordning. Resultatene er presentert i Evalueringsrapport nr. 4/87 fra DUH.

Evalueringsgruppens mandat har vært, med utgangspunkt i de overordnede bistandsmål, å vurdere hensiktsmessigheten av dagens støtteordning og fremme forslag til forbedringer.

Evalueringsgruppen er sterkt kritisk til dagens investeringsstøtteordning og måten denne administreres på. Den argumenterer derfor for omfattende endringer.

I denne kommentaren gjør prosjektlederen rede for noen av hovedkonklusjonene i rapporten[1)].

AV
KARL R. PEDERSEN *

I INNLEDNING

Dagens investeringsstøtteordning, som har som formål å bidra til oppbygging av næringslivet i utviklingsland, består av fem virkemidler:

- Forundersøkelsesstøtte, hvor NORAD yter støtte til informasjonsinnsamling i tilknytning til et potensielt prosjekt.
- Låneordning, hvor NORAD yter rimelige lån og lånegarantier i forbindelse med etableringen.
- Opplæringsstøtte, hvor NORAD yter støtte til opplæring i forbindelse med etableringen.
- Grunnlagsinvesteringsstøtte, hvor NORAD yter støtte til grunnlagsinvesteringer i tilknytning til etableringen.
- Investeringsgaranti, hvor NORAD/GIEK yter garantier mot politisk risiko av forskjellige slag.

II TEORETISK UTGANGSPUNKT

En evaluering av denne typen er selvfølgelig umulig uten en referanseramme, et ideal å sette dagens ordning opp mot. Den referanserammen vi i evalueringsgruppen har brukt, baserer seg på det vi oppfatter som et ideal for bistandsforvaltning generelt, det vil si planlegging og evaluering av bistandsprosjekter og -aktiviteter i sin alminnelighet. Utgangspunktet er en antakelse om at DUH fungerer (eller ihvertfall burde fungere) som en rasjonell bistandsorganisasjon som har en målsetting og en budsjettbeskrankning.

Målsettingen dreier seg om velferd for befolkningen i den fattige del av verden. Den overordnede målsettingen for norsk bistandsvirksomhet er i flere stortingsmeldinger formulert slik: «-å bidra til varige forbedringer i økonomiske, sosiale og politiske kår for befolkningene i utviklingsland». Det understrekes videre at «Utviklingshjelpen skal brukes slik at den gir størst mulig utviklingseffekt for de fattigste befolkningslag. Den skal fortrinnsvis gå til de fattigste utviklingsland, og utformes slik at den skaper minst mulig avhengighet av fortsatt bistand. De ressurser som stilles til disposisjon for utviklingshjelp, må brukes så effektivt som mulig for å nå dette målet».

DUH bør bestrebe seg på å fordele sine midler på ulike bistandsaktiviteter og land på en slik måte at det ikke synes mulig å øke den samlede velferden i mottakerlandene ved å overføre midler fra en aktivitet til en annen eller fra ett land til et annet. For å finne den beste kombinasjonen av land og bistandsaktiviteter, må altså ulike land og aktiviteter settes opp mot hverandre. Den sterke fattigdomsorienteringen som preger den overordnede målsettingen, fører til at økt velferd for svært fattige mennesker i svært fattige land må tillegges stor vekt i forhold til økt velferd for andre.

For at dette idealet skal være direkte anvendbart i konkret bistandsarbeid, må bistandsaktiviteters og -prosjekters bidrag til befolkningens velferd i mottakerlandene kunne måles med en rimelig grad av sikkerhet. Vi anbefaler systematisk bruk av nytte-/kostnadsanalyse eller samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse i den forbindelse.

III INVESTERINGSSTØTTE SOM BISTANDSAKTIVITET

Med dette utgangspunktet bør investeringsstøtte betraktes som en bistandsaktivitet på lik linje med andre aktiviteter, som landsbyutviklingspro-

* Karl R. Pedersen, lic. NHH fra 1982, er førsteamanuensis ved Samfunnsøkonomisk Institutt, Norges Handelshøgskole.

[1] Evalueringsgruppen har foruten Pedersen bestått av cand.polit. Odd Fjeldstad, cand.polit. Kjell A. Hagen og cand.polit. Lars O. Vaagen.

grammer, veibygging osv. Å anvende bistandsmidler som investeringsstøtte lar seg her bare forsvare i den grad avkastningen av midler brukt på denne måten, i form av velferd for befolkningen i mottakerlandene, overstiger avkastningen av midlene i alternative anvendelser. I dette perspektivet er næringslivet et verktøy som DUH benytter i sin bistandsforvaltning; hensynet til næringslivet har ingen egenverdi.

Denne teoretiske referanserammen bør etter vår oppfatning benyttes i forbindelse med planlegging og evaluering av enhver bistandsaktivitet. Den bør ikke forbeholdes bare investeringsstøtten. Vi nordmenn liker gjerne å sole oss i at vi er «verdensmestre» i bistand, i den forstand at vi er på verdenstoppen når det gjelder bistanskvantum pr. innbygger. Dersom vi i tillegg ønsker å tilstrebe høyest mulig kvalitet på bistanden, noe som er absolutt nødvendig dersom den positive holdningen til u-hjelp i norsk opinion skal opprettholdes, synes det umulig å komme utenom en innfallsvinkel av denne typen.

IV BINDINGER

Dersom bindinger, pålagt av politikere eller pressgrupper, bidrar til at utformingen av en bistandsaktivitet blir uheldig og/eller til at bevilgningene til en eller annen bistandsaktivitet blir høyere enn dette idealet tilsier, har dette en kostnad i form av tapt velferd i mottakerlandene. De er dermed i strid med den overordnede målsettingen for norsk bistand. Denne kostnaden kan i teorien beregnes, slik at de som pålegger bindingen, eventuelt kan konfronteres med den. Forøvrig burde denne kostnaden komme til fradrag i den samlede bistandsbevilgningen, slik at vi fikk et mer reelt inntrykk av dens verdi for mottakerne. Bindinger er jo typisk pålagt av hensyn til nasjonale interesser. Som vi skal se, gjelder dette i dag helt klart investeringsstøtteordningene. At andre land pålegger slike bindinger, er ikke noe argument for norske bindinger, gitt at de overordnede bistandsmål er utgangspunktet.

Alle våre forslag til forbedringer av dagens ordning og vår evaluering av denne, er basert på denne referanserammen. Dette betyr bl.a. at vi ikke har hatt som målsetting å finne ordninger som først og fremst har som siktemål å øke norsk næringslivs engasjement i u-land.

V INVESTERINGSSTØTTEN I DAG

Hvis vi ser bort fra forundersøkelsesstøtten, som gis en egen behandling i punkt VII nedenfor, er det låneordningen som er mest populær i næringslivet, men det gis også noe opplæringsstøtte, støtte til grunnlagsinvesteringer og investeringsgarantier.

NORADs retningslinjer for bruk av investeringsstøtte inneholder i dag et sett med bestemmelser som er felles for alle virkemidlene, og i tillegg spesielle bestemmelser for hvert enkelt virkemiddel. De felles bestemmelsene inneholder for det første enkelte punkter som bidrar til at mange potensielt interessante prosjekter faller utenfor på formelt grunnlag, noe som med vårt utgangspunkt må betraktes som bindinger. For det andre inneholder de et sett med kriterier som brukes til å vurdere om de prosjektene som ikke faller utenfor på formelt grunnlag, er støtteverdige. Poenget med disse kriteriene må være å undersøke om det å støtte de aktuelle prosjektene, er god anvendelse av bistandsmidler.

De viktigste bindingene har å gjøre med at et norsk foretak, som i tillegg driver relevant virksomhet i Norge, må være involvert på en avgjørende måte. Disse bestemmelsene synes å bli håndhevet meget strengt. I tillegg finnes en bestemmelse som klart innebærer en diskriminering av andre næringslivsprosjekter (f.eks. jordbruks- og fiskeriprosjekter) i forhold til industriprosjekter. Denne bestemmelsen praktiseres imidlertid med fleksibilitet.

Kriteriene for støtteverdighet er en ønskeliste på ni punkter som gir meget upålitelige og lite entydige svar på om et prosjekt er støtteverdig eller ikke. I fravær av en skikkelig prosjektvurdering kan de muligens gi en indikator på om et prosjekt er støtteverdig, men de er langt fra tilfredsstillende og praktiseres relativt vilkårlig.

I tillegg til disse ni kriteriene, finnes en bestemmelse om at støtte ikke skal gis dersom det aktuelle prosjektet vil bli gjennomført uten støtte. Dette er et viktig poeng som det i dag legges altfor liten vekt på. Det er vel snarere slik at budsjetter som signaliserer høy avkastning for eierne og lav risiko, er nøkkelen til NORAD-støtte. Mange bedrifter setter av den grunn sannsynligvis opp altfor optimistiske budsjetter, budsjetter som burde overflødiggjøre støtte.

Etter vår oppfatning ville en stor del av de prosjektene som har fått støtte, blitt gjennomført selv uten støtte, men vi baserer oss her bare i begrenset grad på de opprinnelige prosjektdokumentene. Vi har lagt større vekt på informasjon hentet inn, om både den økonomiske og den ikke-økonomiske støttens betydning, gjennom en spørreskjemaundersøkelse blant de prosjektansvarlige hos de norske bedriftene og saksbehandlerne i NORAD, i tillegg til en del personlige intervju med de samme personene.

Det er imidlertid soleklart at noen av etableringene ikke ville kommet i stand uten NORAD-støtte.

Vi har gjennomført nytte-/kostnadsanalyser av et lite utvalg prosjekter. Disse analysene er dels basert på de opprinnelige prosjektdokumentene og dels basert på den faktiske utviklingen etter at etableringen fant sted. Våre beregninger tyder på at de aktuelle prosjektene har vært samfunnsøkonomisk lønnsomme for vertslandene. Dette gjelder særlig dersom den utenlandske kapitalen som strømte til landene i forbindelse med prosjektene, i form av lån, egenkapital og bistand, ikke ville kommet landene til gode i fravær av prosjektene. Vi tolker disse resultatene som en indikasjon på at norsk næringslivs engasjementer i fattige land, stort sett er av positiv verdi for befolkningen i disse landene. De samfunnsøkonomisk mest lønnsomme prosjektene synes forøvrig å være de som produserer for eksport, er arbeidsintensive med en betydelig andel ufaglærte i arbeidsstokken, betaler skatt i vertslandet, samtidig som de har betydelige positive eksterne virkninger i form av kunnskaps- og teknologioverføring o.l.

På tross av disse positive resultatene er det ikke klart at den støtten som er gitt til disse prosjektene, nødvendigvis har vært god anvendelse av bistandsmidler. Dette skyldes selvfølgelig at mange av prosjektene høyst sannsynlig ville blitt realisert selv uten støtte. Deler av støtten har dermed vært bortkastet i bistandssammenheng.

På samme måte som de felles bestemmelsene, er også detaljbestem-

melsene om hvert enkelt virkemiddel tildels uheldig utformet. Dette gjelder f.eks. følgende punkt som angår låneordningen. Det forsterker sannsynligheten for at støtte blir gitt til prosjekter som ville blitt etablert selv uten støtte: «Det skal normalt betinges sikkerhet for lånene og/eller garantiene». Vil ikke private finansieringsinstitusjoner kunne tilby finansiering dersom de blir tilbudt den samme sikkerheten? I så fall kan det godt tenkes at NORAD-støtte vil være overflødig. Det er risikovillig toppfinansiering NORAD bør gi, noe som selvfølgelig vil føre til flere misligholdte lån og større tap enn i dag. Dette bør både journalister, saksbehandlere og ikke minst politikere akseptere; det er nærmest en logisk konsekvens av en investeringsstøtteordning som fungerer som den skal: Støtten går jevnt over til prosjekter som fortoner seg svært risikable for de private investorene, men hvor den potensielle verdien for vertslandet er meget høy. Slike prosjekter vil typisk ikke bli realisert uten støtte. De muligheter for sikkerhet som eksisterer, bør stilles til rådighet for private finasieringsinstitusjoner.

I begrenset utstrekning gir NORAD allerede lån av denne typen, under betegnelsen ansvarlige lån.

VI INVESTERINGSSTØTTEN I NY OG FORBEDRET UTGAVE

Den ideelle investeringsstøtteordning er etter vår oppfatning en meget fleksibel ordning hvor saksbehandlerne på relativt fritt grunnlag, i forhandlinger med de private investorene og med utgangspunkt i en nytte-/kostnadsanalyse av prosjektet, forsøker å sette sammen en «støttepakke» som gjør velferdsgevinsten pr. bistandskrone skutt inn i prosjektet, så stor som mulig. For at et slikt fleksibelt system skal fungere godt, er det imidlertid en nødvendig forutsetning at saksbehandlerne i NORAD har meget god forståelse for prosjektanalyse, både snever bedriftsøkonomisk analyse og samfunnsøkonomisk nytte-/kostnadsanalyse, og samtidig er gode forhandlere. I tillegg er detaljkunnskaper om økonomien i vertslandene viktig. I den grad disse eller andre forutsetninger ikke er oppfylt, kan det muligens være en fordel å ha et relativt lite sett med virkemidler og et knippe detaljbestemmelser for hvert enkelt virkemiddel. Disse må imidlertid være valgt med omhu.

Når det gjelder de felles bestemmelsene, bør alle punkter som på formelt grunnlag avgrenser de aktuelle prosjektene, elimineres. Dette gjelder også den bestemmelsen som utelukker utenlandske foretak. I motsatt fall bør man ihvertfall akseptere at denne bestemmelsen er en binding som etter all sannsynlighet bidrar til å redusere verdien for mottakerlandene av de bistandsmidlene som bevilges som investeringsstøtte. Dersom det ikke er tilfelle, er bindingen overflødig, slik at norsk næringsliv ikke har noe å tape på at bestemmelsen fjernes. Forøvrig finnes en mellomløsning, hvor bedrifter fra utvalgte land, f.eks. u-land, får tillatelse til å søke om støtte på lik linje med norske.

Videre bør kriteriene for støtteverdighet reformuleres og fortolkes i lys av nytte-/kostnadsanalyse: Et prosjekt er støtteverdig dersom det bidrar til å øke den samlede velferden i DUHs samarbeidsland. Prosjektet er dermed støtteverdig bare dersom velferdsgevinsten overstiger velferdsgevinsten av støttebeløpet brukt på andre måter.

Det er videre en selvfølgelighet at bestemmelsen om at et prosjekt ikke skal få støtte dersom det vil bli realisert selv uten støtte, innskjerpes. Denne bestemmelsen kan imidlertid vise seg å være vanskelig å håndheve, blant annet på grunn av at søkerne vil forsøke å utforme søknadene slik at de med rimelig sannsynlighet vil føre til at støtte blir gitt. Dersom den viser seg umulig eller svært ressurskrevende å håndheve, bør man stille høyere krav til samfunnsøkonomisk avkastning av de prosjektene som får investeringsstøtte, enn til andre typer prosjekter, rett og slett fordi deler av midlene er bortkastet i bistandssammenheng.

Også enkelte endringer av de spesielle bestemmelsene om de ulike virkemidlene er nødvendig. Kravene til sikkerhet i forbindelse med låneordningen bør f.eks. reduseres, slik at de mulighetene for sikkerhet som eksisterer, kan stilles til rådighet for andre finansieringsinstitusjoner.

Når det gjelder spørsmålet om hvilke virkemidler som er mest hensiktsmessige, er det umulig å svare generelt. Dette skyldes at både prosjektene og vertslandene er meget forskjellige. Det/de virkemidlene som er mest hensiktsmessige i ett prosjekt/land, kan være uhensiktsmessige i et annet tilfelle. En rangering av virkemidlene ville måtte baseres på et «gjennomsnittsprosjekt» i et «gjennomsnittsland», noe som ikke fortoner seg meningsfylt, tatt i betraktning at det egentlig er svært få prosjekter det dreier seg om.

Med unntak av forundersøkelsesstøtten betrakter vi alle dagens virkemidler som hensiktsmessige. Vi anbefaler videre at arbeidskraftssubsidier introduseres som et nytt virkemiddel. Låneordningen fungerer sannsynligvis tildels som et kapitalsubsidium. Følgelig vil vi forvente at kapitalintensiteten i prosjektene blir høyere enn dersom støtten blir gitt på andre måter. Arbeidskraftssubsidier vil derimot etter all sannsynlighet føre til at arbeidsintensiteten og dermed sysselsettingen i prosjektene vil øke. Siden relativt bra betalt sysselsetting for ufaglærte og/eller arbeidsledige mennesker synes å være en av de beste måtene å få til økt velferd i vertslandene på, synes et slikt virkemiddel å følge naturlig fra DUHs målsetting.

VII FORUNDERSØKELSES-STØTTEN – BISTANDSMIDLER PÅ AVVEIE

Vurdert etter antall søknader er forundersøkelsesstøtten utvilsomt den støtteformen som er mest populær i næringslivet.

Formålet med forundersøkelsesstøtten er å «stimulere norske bedrifter til selv å undersøke mulighetene for bedriftsetablering og andre samarbeidsprosjekter av lengre varighet». Hva som menes med andre samarbeidsprosjekter, er uklart, men det er etableringene som klart er hovedsiktemålet. Det dreier seg dermed primært om støtte til informasjonsinnsamling i regi av norske bedrifter og i tilknytning til prosjekter de selv har identifisert.

Bør så all informasjonsinnsamling av denne typen kvalifisere til NORAD-støtte, det vil si støtte over bistandsbudsjettet? To viktige reservasjoner må trekkes fram i utgangspunktet:

1. Vil det prosjektet som eventuelt vil bli realisert dersom den informasjonsinnsamlingen som foretas, kommer ut med positivt resultat, ha positiv verdi i bistandssammenheng? Dersom svaret er nei, bør forundersøkelsesstøtte ikke gis.

2. Vil den aktuelle informasjonsinnsamlingen bli foretatt selv uten støtte? Dersom svaret er ja, bør støtte ikke gis.

Etter vår oppfatning har man på søknadstidspunktet ikke tilstrekkelig informasjon til å skille mellom gode og dårlige prosjekter. Den informasjon man trenger for å svare på det første spørsmålet med tilstrekkelig sikkerhet, f.eks gjennom en nytte-/kostnadsanalyse, er nettopp den type informasjon man gjennom forundersøkelsen vil forsøke å samle inn.

Det er selvfølgelig også meget vanskelig for saksbehandlerne i NORAD å svare på det andre spørsmålet. I tillegg er det rimelig å regne med at dersom saksbehandlerne tok disse spørsmålene på alvor, ville søkerne mer eller mindre bevisst utforme søknadene slik at svarene på de to spørsmålene ble de ønskede. Saksbehandlernes muligheter til å kontrollere søkernes opplysninger er mye dårligere her enn i forbindelse med vurderingen av en søknad om andre typer investeringsstøtte, siden informasjonsgrunnlaget er så mye dårligere.

Når vi i evalueringsrapporten skriver at søknadene om forundersøkelsesstøtte innvilges nærmest automatisk, uten noe alvorlig forsøk på vurdering av støtteverdighet, så bør dette ikke være noen overraskelse; en slik vurdering er nærmest umulig. Siden det er så vanskelig å vurdere søknadene, er det selvfølgelig også umulig å sette verdien av bistandsmidler brukt til forundersøkelsesstøtte opp mot andre anvendelser.

Det er videre viktig at de konkrete retningslinjene er slik utformet at informasjonsinnsamlingen skjer målrettet og på billigst mulig måte. Videre er det viktig at de ikke oppfordrer til misbruk, det vil si utnyttelse av ordningen til andre formål enn de tiltenkte. På grunn av de nevnte informasjonsproblemene, har saksbehandlerne svært liten mulighet til å kontrollere disse forholdene og påvirke søkernes adferd direkte. Gode retningslinjer vil bidra til at søkerne selv, uoppfordret, vil ordne seg slik at disse kravene er oppfylt.

Dagens retningslinjer fungerer i denne forbindelse svært uheldig. For det første er det slik at bare den delen av forundersøkelsen som gjennomføres i utlandet, kvalifiserer for støtte. Søkerne har dermed klare incentiver til å gjennomføre en så stor del av undersøkelsen som mulig i utlandet. Som en følge av dette, er det rimelig å forvente at forundersøkelsene jevnt over blir dyrere enn dersom også den delen av undersøkelsen som blir gjennomført i Norge, kvalifiserte for støtte.

Riktignok forutsettes det at «opplysningsmateriale som er tilgjengelig i Norge, er undersøkt i den utstrekning det er mulig før den støtteberettigede del av forundersøkelsen igangsettes», men saksbehandlerne kan vanskelig kontrollere dette.

Det mest uheldige punktet i retningslinjene må imidlertid være følgende: Dersom søkeren gjennomfører eller medvirker til gjennomføringen av det aktuelle prosjektet, skal det beløpet som er utbetalt, normalt betales tilbake. I realiteten er altså støtteverdige forundersøkelser slike som ikke fører til etablering, mens de som fører til etablering, i realiteten ikke er støtteverdig. Dette er selvfølgelig å sette tingene fullstendig på hodet: Denne bestemmelsen er en direkte oppfordring til misbruk og et fluepapir for useriøse prosjekter. Med misbruk og useriøse prosjekter menes her dels mer eller mindre bevisst utnyttelse av ordningen til andre formål enn de tiltenkte og dels reiser på sviktende grunnlag på grunn av mangelfull planlegging. For seriøse søkere, som med høy grad av sikkerhet regner med at forundersøkelsen vil føre til etablering, inneholder ordningen kun et forsikringselement: Dersom prosjektet mot formodning ikke skulle bli realisert, vil noen av utgiftene bli dekket. Verdien av denne forsikringen er ikke nødvendigvis særlig stor; støtten, som beløper seg til 50% av de utgiftene som er påløpt i utlandet, må veies opp mot de kostnadene som påføres søkeren i forbindelse med utarbeidelse av søknad og rapport etter at undersøkelsen er gjennomført.

Vår første reaksjon etter å ha lest retningslinjene kritisk, var at det vil komme svært lite som har verdi i bistandssammenheng, ut av de midlene som anvendes til forundersøkelsesstøtte, ihvertfall svært få etableringer. Hva sier så empirien? For å svare på dette spørsmålet har vi i tillegg til våre egne studier basert oss på en rapport om forundersøkelsesstøtten utarbeidet for Industri- og næringslivsavdelingen i NORAD i 1986. Denne undersøkelsen viser at svært få av de forundersøkelsene som har fått tilsagn om støtte i perioden 1976-85, har ført til etablering. I denne perioden ble det gitt tilsagn om støtte til 328 forundersøkelser. Etablering har funnet sted i 16 av disse tilfellene, det vil si i fem prosent av tilfellene. Denne prosentsatsen setter bestemmelsen om at «Det må være en rimelig mulighet for at forundersøkelsen kan lede til at prosjektet realiseres», i et underlig lys. Ifølge den samme undersøkelsen svarer forøvrig sytti prosent av de bedriftene som realiserte prosjekter etter forundersøkelser gjennomført i perioden 1981-85, at de ville gjennomført forundersøkelsene selv uten tilsagn om NORAD-støtte. Det går an å argumentere for at denne prosentsatsen er for høy, med den begrunnelse at etterpåklokskap slår igjennom i bedriftenes svar; men det er kanskje mest nærliggende å tro at den er for lav, med den begrunnelse at bedriftene tar hensyn til at slike opplysninger vil kunne bli brukt mot dem ved en senere anledning. Det er imidlertid ingen grunn til å tro at den aktuelle prosentsatsen gir et fullstendig galt bilde av den faktiske situasjonen. Det er dermed uhyre få etableringer som kan krediteres forundersøkelser med tilsagn om NORAD-støtte.

At det kommer svært få prosjektetableringer ut av de bistandsmidlene som bevilges som forundersøkelsesstøtte, er som påpekt ikke særlig overraskende. Det som kanskje er noe mer overraskende, er det store antall forundersøkelsesreiser som faktisk gjennomføres, særlig ettersom bedriftene tross alt dekker deler av utgiftene selv og i tillegg må skrive rapport om reisen osv.

I mange tilfeller er forklaringen naturlig nok at forundersøkelsen har avslørt at det aktuelle prosjektet ikke vil kunne realiseres, eventuelt at det vil bli mindre lønnsomt enn antatt osv. Mange reiser av denne typen skjer etter all sannsynlighet på et altfor tidlig stadium, det vil si for tidlig i planleggingsfasen. Ytterligere informasjonsinnsamling i Norge vil i slike situasjoner kunne overflødiggjøre selve reisen. En annen mulighet er selvfølgelig at reisen ble foretatt med hovedsakelig andre formål for øye enn etablering. Vi bruker i rapporten uttrykkene eksportframstøt og feriereiser om denne typen reiser. Eksportfremstøt står som representant for andre forretningsmessige formål

enn etablering, mens feriereisene brukes om reiser som har et utilbørlig høyt innhold av personlig konsum.

Når vi skriver at forundersøkelsesstøtten brukes til andre formål enn de tiltenkte, f.eks. eksportfremstøt og feriereiser, gjør vi ikke annet enn å referere næringslivsfolks eget syn på saken. Disse har uttalt seg om ordningen generelt, men også tildels om sin egen bruk av denne støtten. Vi har altså ikke forsøkt å vurdere de faktiske forundersøkelsene som er foretatt, med sikte på å finne ut hvor stor del som fortjener betegnelsen misbruk. Når næringslivsfolk trekker fram tvilsomme forhold, er det ingen grunn til å tro at de overdriver. De har ingenting å tjene på det, snarere tvertimot.

Når vi trekker fram disse forholdene, er det ikke for å stille spørsmålstegn ved den moralske standarden blant de som har utnyttet ordningen; det er overhodet ikke noe poeng i å gjøre dette til et moralsk spørsmål. Budskapet er at forundersøkelsesstøtten er et virkemiddel som fungerer meget uheldig. Aller helst bør det fjernes. Den informasjon man har til disposisjon på det tidspunktet man må ta standpunkt til om forundersøkelsesstøtte skal gis, er så dårlig at det er umulig å gardere seg mot misbruk. Samtidig er det som nevnt umulig å sette verdien av bistandsmidler brukt på denne måten, opp mot andre anvendelser.

Dersom forundersøkelsesstøtten ikke blir fjernet, er det imidlertid absolutt nødvendig med drastiske endringer av retningslinjene. Den delen av informasjonsinnsamlingen som foretas i Norge, må kvalifisere for støtte. Bestemmelsen om at det må være en rimelig sannsynlighet for etablering, må innskjerpes. Forundersøkelser som fører til etablering, må selvfølgelig ikke miste støtten. I stedet for å premiere reiser som ikke fører til etablering, er det forundersøkelser som nettopp har denne konsekvensen, som bør premieres i forhold til de som ikke har det. Dersom man vil sikre seg mot misbruk, kan man for eksempel ta inn en bestemmelse om at støtten skal betales tilbake dersom etablering ikke finner sted. Etter våre vurderinger vil imidlertid en slik bestemmelse være det samme som å legge ned dette virkemidlet, med mindre støtten til de forundersøkelsene som fører til etablering, øker dramatisk i forhold til i dag.

Dersom man mener at det har egenverdi at norske bedrifter får muligheten til å skaffe seg førstehåndsinformasjon om den tredje verden, og at dette kanskje vil føre til økte forretningsmessige forbindelser en gang i framtida, bør man opprette et eget virkemiddel for dette formålet, som ikke er knyttet til spørsmålet om en konkret etablering. Med vårt utgangspunkt, hvor all bruk av bistandsmidler skal vurderes i lys av de overordnede bistandsmål, vil det imidlertid være meget vanskelig å begrunne at et slikt virkemiddel skal finansieres over bistandsbudsjettet.

VIII AVSLUTNING

En stor del av den norske investeringsstøtten er gått til prosjekter i relativt velstående u-land, f.eks. i ASEAN-regionen. Dette skyldes selvfølgelig at denne typen land er mer attraktiv for norsk næringsliv enn fattigere land, f.eks i Afrika. Det er sannsynlig at det først og fremst er prosjekter i de mest attraktive landene som ville blitt gjennomført selv uten støtte. Dette er videre land som i meget liten utstrekning mottar andre typer bistand fra Norge, noe som sannsynligvis hovedsakelig skyldes den sterke fattigdomsorienteringen som preger hovedmålsettingen for norsk bistand.

Vi har ikke systematisk sammenliknet verdien av investeringsstøtte brukt i relativt velstående land, med verdien av bistandsmidler brukt på andre aktiviteter i svært fattige land. Dette punktet er derfor ikke tatt opp eksplisitt i rapporten. Små eksperimenter tyder imidlertid på at det er vanskelig å fortsette på denne måten dersom man tar de overordnede bistandsmål på alvor. Dette er en av årsakene til at man, dersom man lar den eksisterende investeringsstøtteordningen konkurrere om midler med andre bistandsaktiviteter, høyst sannsynlig må trappe ned bevilgningene til investeringsstøtte.

Vår (riktignok noe subjektive) oppfatning er at det vil være lettere å få til en investeringsstøtteordning som fungerer godt i bistandssammenheng, dersom den blir nærmere integrert med andre bistandsaktiviteter. Den er i dag relativt isolert fra disse. I tillegg til gevinster knyttet til felles informasjonsinnsamling til bruk i prosjektvurderinger osv, kan det tildels være synergieffekter å hente på en slik integrering: Det kan lette gjennomføringen av andre typer bistandsprosjekter, f.eks landsbyutviklingsprosjekter, dersom investeringsstøtten brukes til å få etablert privat næringsvirksomhet i tilknytning til prosjektene.

En slik omlegging krever imidlertid en mye mer offensiv holdning og en mer aktiv bruk av næringslivet som verktøy i bistandsforvaltningen, enn i dag. NORAD bør, i samarbeid med andre deler av DUH, aktivt jakte på aktuelle prosjekter og bedrifter (norske og utenlandske) som kan tenkes å være med på gjennomføringen av dem.

Med dette utgangspunktet vil oppmerksomheten bli mer konsentrert om de fattigste landene, og NORAD vil overta noe av den rollen som i dag gjennom forundersøkelsen overlates til private norske bedrifter. I den grad NORAD ønsker innsyn i driften og muligheter til å påvirke denne direkte, kan man videre tenke seg at bistandsmidler skytes inn som risikovillig egenkapital i tillegg til som lån og annen støtte.

Det finnes allerede eksempler på næringslivsprosjekter i fattige land som er initiert av NORAD, f.eks. Tanelec i Tanzania. Det vil sannsynligvis være mye å lære på å gjennomføre en systematisk evaluering av slike prosjekter, som kan være av nytte i arbeidet med å utforme en ny og bedre investeringsstøtteordning. Det vil si en investeringsstøtteordning som fungerer mer i overensstemmelse med norske bistandsmål.

Vi har som nevnt ikke primært vært opptatt av å finne ordninger som vil kunne øke norsk næringslivs interesse for u-landsetableringer. Vi har imidlertid spurt representanter for næringslivet om deres syn på dagens ordning. Disse er jevnt over svært godt fornøyd. Sammenliknet med andre lands ordninger, synes den norske ordningen å være relativt fordelaktig for næringslivet. Når norsk næringsliv ikke benytter seg av ordningen i større grad enn det faktisk gjør, synes dette å reflektere det faktum at inntjeningen er tilfredsstillende fra før. Utenlandske bedrifter derimot, vil sannsynligvis finne den attraktiv nok.

Det som må til for å få opp interessen for u-landsetableringer blant norske bedrifter, er etter all sannsynlighet en drastisk økning av ordningens attraktivitet. For å få til dette, må

støtteomfanget, det vil si det beløpet som bevilges til hvert enkelt prosjekt, økes. Dette betyr bl.a. at dersom man holder fast på at støtteordningen skal være reservert for norsk næringsliv, og samtidig insisterer på at støtteomfanget skal økes nok til at norske bedrifters engasjementer når et betydelig høyere nivå enn i dag, så vil dette sannsynligvis være en svært dårlig anvendelse av bistandsmidler, tatt i betraktning at midlene har alternative anvendelser.

Debatt:

Bankenes utlånstap

AV
DIREKTØR STEINAR JUEL,
DEN NORSKE BANKFORENING

I Sosialøkonomen nr. 6/88 hadde Tore Nilssen en aktuell kommentar der han søker å analysere årsakene og konsekvensene av bankenes tap i 1987. Hans analyse inviterer til en del kommentarer.

Tore Nilssen analyserer bankenes tilpasning innenfor en to-periode modell. Han viser til at bankene under kredittrasjoneringssystemet la stor vekt på kundeforholdet i forbindelse med kredittgivningen. Da kredittmarkedet ble liberalisert ble det ikke lenger stilt noe krav til forutgående kundeforhold i forbindelse med kredittgivningen fra bankenes side. De økte sine utlån kraftig og søkte å skaffe seg flest mulig kunder. I denne periode 1 fikk bankene også en rekke dårlige kunder som de lider tap på. Men formålet med denne kraftige kredittekspensjonen var, i følge Nilssen, å knytte til seg mange gode kunder. I periode 2 antar Nilssen at bankene igjen vil legge stor vekt på kundeforholdet i forbindelse med kredittgivningen. Det vil si at det blir dyrere for kunder å flytte fra en bank til en annen fordi en annen bank vil kreve høyere renter på utlån til nye kunder enn på lån til etablerte kunder. På denne måten vil bankene innelåse sine kunder og kan prise lånene til de etablerte kunder nær opptil den pris de setter på lån til nye kunder. Ifølge Nilssen vil bankene på denne måten kunne hente ut monopol-lignende profitt fra kundene.

Nilssen hevder at de stor tap som bankene påføres i periode 1 kan betraktes som investeringer som senere gir adgang til monopol-lignende profitt. Utlånstapene i 1987 var derfor både påregnet og forutsatt.

Nilssen sier at han setter bankenes utlånstap i 1987 inn i en dynamisk modell. Etter min vurdering er imidlertid hovedproblemet med hans modell at den ikke er dynamisk nok. Dynamikken stopper opp i periode 2. Nilssens ressonement holder bare mål hvis han antar at alle bankene ved inngangen til periode 2 er fornøyde med sine markedsandeler, at ingen enkeltbanker driftsøkonomisk skiller seg spesielt godt eller dårlig ut, at det ikke finner sted noen tilgang på nye banker og endelig at det ikke finnes konkurrerende kredittgivere utenfor bankene. Nilssen har heller ikke med at det kontinuerlig finner sted et tilsig av nye kunder som ikke har hatt noen bankforbindelse tidligere.

En bank som ved inngangen til periode 2 er misfornøyd med sin markedsandel, vil ikke prise lån til nye kunder høyere enn lån til etablerte kunder. Han vil søke å trekke til seg nye kunder ved å komme med tilbud som ligger lavere enn det konkurrentbankene tilbyr nye og etablerte kunder. En bank med god driftsøkonomi vil ha gode muligheter til å skaffe seg økt markedsandel på denne måten i periode 2, mens en bank med svak driftsøkonomi vil ha mindre muligheter til dette. Bankene vil selvfølgelig også konkurrere om de nye kundene som til enhver tid kommer.

Nilssen resonnerer som om bankene er alene på kredittmarkedet. Det er imidlertid også en rekke andre kredittinstitusjoner på kredittmarkedet. Videre eksisterer det et marked for formidling av lån utenom kredittinstitusjonene og et marked for opptak av obligasjons- og sertifikatlån. Konkurransen fra disse markedene og fra andre kredittinstitusjoner vil gjøre det umulig for bankene å segmentere markedet på den måten som Nilssen hevder. Erfaringene i de siste årene er videre at kundene er mer aktive med hensyn til å sjekke forskjellige tilbud og at de er mindre lojale overfor sin etablerte bankforbindelse.

Ut fra de markedsmessige forhold som her er nevnt, og som Nilssen har utelatt, har jeg liten tro på at vi går inn i en periode med økt segmentering i kredittmarkedet. Når bankene nå vil legge til grunn en mer forsiktig utlånspolitikk, innebærer det at kredittvurderingen vil strammes inn, det vil legges større vekt på låtakernes egenkapital og det kan bli aktuelt med noe større forskjell i prisen på lån avhengig av risiko. En tilbakevendig til et system der kundeforholdet er det avgjørende har jeg liten tro på. Selvfølgelig vil et etablert kundeforhold kunne gjøre det lettere for en bank å foreta kredittvurderinger. Men det er som nevnt en rekke markedsforhold som vil forhindre at dette utvikler seg til en segmentering av kredittmarkedet der det blir mulig å hente ut monopol-lignende profitter.

Svar til Steinar Juel

TORE NILSSEN

Om antall perioder. Dette er Juel's hovedinnvending mot min beskrivelse av kredittmarkedet. Imidlertid kan mitt resonnement utvides til en modell med et vilkårlig, endelig antall perioder. Forskjellen er at man med flere perioder får en gradvis utvikling mot full markedssegmentering. Hver bank som ønsker å utnytte informasjon om sine gamle kunder, må i alle periodene opptil den siste ta hensyn til at andre banker kan være villig til å underby den, selv om et underbud gir tap, for så i de følgende perioder selv å utnytte denne informasjonen. Mulighetene for å utnytte sin kunnskap om gamle kunder vil øke ettersom man nærmer seg tidshorisonten.

En modell med uendelig tidshorisont og uten diskontering ville ødelegge dette resonnementet. Men siden verken entreprenører eller deres bedrifter er udødelige, av årsaker som trolig er utenfor långivernes makt, er da også en uendelig horisont en lite tilfredsstillende antagelse. Det samme gjelder null diskontering.

Om bankenes driftsøkonomi. Dette er et viktig argument. I en flerperiodisk modell som den skissert over, vil også utholdenhet p.g.a. finansiell styrke spille inn. Dette betyr imidlertid bare at noen banker er bedre rustet i kampen om markedsandeler enn andre.

Om nye låntagere. Nye låntagere er ofte identifiserbare. I slike tilfeller er det ingenting som forandres: det første lånet til en ny låntager gis på svært gunstige betingelser. Siden blir betingelsene gradvis hardere, fordi kunnskap om denne kunden sitter asymmetrisk blant bankene, noe som svekker konkurransen.

Om nye banker. Gitt at de etablerte bankene klarer å holde på sine gamle kunder, må nye banker rette seg inn mot nye låntagere. Bortsett fra forskjeller i finansiell styrke stiller de her på likefot med de etablerte.

Om andre kredittinstitusjoner. Som långivere er det lite som skiller disse fra bankene. Skillet ligger først og fremst på innskuddssiden, og skillet er derfor ikke særlig relevant i en diskusjon av kredittmarkedet. Dessuten har flere av disse kredittinstitusjonene banker som eiere.

Om obligasjonslån. Disse kan bare legges ut over en viss størrelse og egner seg ikke for mindre bedrifter. Dette er i kontrast til den typiske størrelsen på en *ny* låntager: en liten bedrift som nettopp har startet opp.

Om misfornøyde banker. I tilfelle konstant eller økende skalautbytte vil alle aktører være misfornøyde med sin andel av et segmentert marked. Men hvis markedet er i likevekt (i dette tilfellet en delspill-perfekt Nash-likevekt), er det ingenting en enkelt bank kan tjene på å endre sin andel, samme hvor misfornøyd den er.

Konklusjon. Jeg takker Steinar Juel for hans kommentarer. Imidlertid vil jeg etter denne gjennomgangen av hans innvendinger fremdeles hevde at mulighetene er til stede for en fremtidig segmentering av markedet for kreditt til næringslivet.

Jeg har ikke hatt ambisjoner om å finne Forklaringen – med stor F – på tapene i 1987. Det jeg har forsøkt å antyde, er én *rasjonell* forklaring. Det kan høres brutalt ut at tapene skal være «både påregnet og forutsatt» (S.J.). På den annen side liker jeg dårlig at f.eks. myndighetenes konkurransepolitikk overfor bankene skal være basert på antagelser om udugelighet eller om tidsåndens betydning.

Bankenes tap på utlån

AV
ADM.DIR. TROND R. REINERTSEN
DEN NORSKE BANKFORENING

I Sosialøkonomen nr. 6/88 har Tore Nilssen en aktuell kommentar om norske banker. Siden han refererer til undertegnede, finner jeg grunn til en kort merknad.

Nilssens kilde for mine uttalelser synes å være en artikkel i Kapital nr. 3/88 som gir en helt forvrengt fremstilling av mine synspunkter. Den opprinnelige kilden for mine uttalelser er Dagens Næringsliv 21/1-88, hvor jeg konstaterer at det er opplagt at kredittvurderingene ikke har holdt tritt med den sterke veksten i bankene. En forutsetning for vekst er at kredittrisikoen ikke øker mer enn det man sparer i kostnader gjennom veksten, og det å vurdere kredittrisiko er tross alt en av de viktigste oppgavene en bank har.

Et mer interessant tema var *hvorfor* kredittvurderingen sviktet. Jeg mente da som nå at en av grunnene var den ikke alltid like godt funderte stemning av optimisme og fremtidstro som bredte seg over alle deler av norsk økonomi og samfunnsliv. I den utstrekning bankene ble påvirket av denne stemning, måtte det ha bidratt til å svekke den kritiske sans i kredittvurderingene. For å få frem poenget kort, satte jeg merkelappen «jappekulturen» på denne stemningen. Dette førte til at bl.a. Hegnar i Kapital trodde jeg hadde ment at hovedårsaken til bankenes tap lå i lån til «jappene». Kapital skriver i nr. 3/88 at «bankenes milliardtap skyldes ikke primært Bach-typer med vanvittig forbruk, men tap på utlån i det normale næringslivsmarked. Kritikken mot bankene bør derfor ikke være at de ble for «jappete», men at veksten på utlånene ble for ukritisk og faglig slett vurdert». I virkeligheten har Hegnar og undertegnede noenlunde de samme synspunkter.

Jeg har ikke tidligere brydd meg om å korrigere Kapitals misforståelse, men når den nå blir gjentatt som kildemateriale for vitenskapelige artikler, er det på tide å rette den opp.

Nordiska Ekonomiska Forskningsrådet
Nordic Economic Research Council
Box 7082 • S-220 07 LUND • SWEDEN • Telefon (+46 46) 10 86 76, 10 86 77

Nordiska ekonomiska forskningsrådet (NEF) ledigkungör medel för forskning kring nordiska ekonomiska problem 1989.

ANSÖKAN OM MEDEL FÖR FORSKNING 1989.

NEF är en självständig nordisk institution som finansieras över Nordiska ministerrådets budget.

Rådets syfte är att stödja forskning som kan leda till ökat nordiskt ekonomiskt samarbete och utveckling.

För 1989 har styrelsen beslutat ledigkungöra medel för dels forskning, dels finansiering av angelägna workshops kring intressanta nordiska ekonomiska problem.

MEDEL FÖR FORSKNING

Rådet har beslutat prioritera forskning inom följande två områden:

1) Produktivitetsutveckling inom tjänstesektorerna såväl offentlig som privat sektor.
2) Forskning kring ekonomisk integration, särskilt problemen Norden och EG.

MEDEL FÖR ANORDNANDE AV VETENSKAPLIGA WORKSHOPS

Ansökan om bidrag til anordnande av workshops kan beviljas med upp till 50.000 SEK per workshop.

Ansökan skall innehålla syfte, preliminära deltagare samt förväntat utfall. Endast ansökningar avseende öppna samnordiska workshops behandlas.

Ansökan om projektmedel för forskning samt bidrag till anordnande av workshops skall vara rådets sekretariat tillhanda senast den 1 oktober 1988

Ansökan skall ske enligt rådets anvisningar samt på särskild blankett. Anvisningar och ansökningsblankett erhålles efter rekvisition från rådets kansli eller från kontaktmännen i de Nordiska länderna enligt nedan.

Närmare upplysningar kan erhållas från rådets kansli:

Fil.dr. Peter Stenkula
tel. Sverige (46) Lund (0)46 – 10 86 76, 10 86 77

Postadress:
Nordiska ekonomiska forskningsrådet
Box 7082
S-220 07 LUND
Sverige

Kontaktmän Norden:

Danmark:	Professor Niels Christian Nielsen Handelshögskolan Köpenhamn, tel. 39 12 44
Norge:	Avdelingschef Morten Reymert Finansdepartementet, tel. 11 97 03 (Oslo)
Finland:	Avdelingschef Heikki Koskenkylä Finlands bank, tel. 18 31 (Helsingfors)
Island:	Professor Brynjolfur Sigurdsson Islands universitet, tel. 69 43 00 (Reykjavik)
Sverige:	Departementsrådet Svante Öberg Finansdepartementet, tel. 76 31 000 (Stockholm)

Intervju:

– Vi var uheldige med tidspunktet for liberaliseringen av kredittmarkedet

Direktør Jarle Bergo i Norges Bank intervjuet av Bent Vale

Ideelt sett bør rentenivået avspeile konsumentenes vurdering av konsum idag kontra konsum i morgen og realkapitalens avkastning. Renten bør derfor heller ikke endres dramatisk utfra kortsiktige stabiliseringshensyn. Men så lenge det ikke gjøres tilstrekkelig gjennom andre virkemidler for å begrense etterspørselen, må pengepolitikken ta støyten. Vurdert i ettertid var vi uheldige med tidspunktet for liberaliseringen av kredittmarkedet. Den presset seg frem uten at en hadde gjort noe med skattesystemets behandling av renteutgifter og renteinntekter. Det er tvilsomt om raske bevegelser i aksjekursene representerer noe stort realøkonomisk problem. Men spekulative valutabevegelser som ikke skyldes underliggende realøkonomiske forhold, kan være uheldige. Den beste løsningen på det problemet er et bredt internasjonalt samarbeid om stabile valutakurser.

Siden 1979 har Jarle Bergo vært direktør for utredningsvirksomheten i Norges Bank. Fra og med 1. april iår har han også overtatt ansvaret for Økonomisk avdeling i Norges Bank. Avdelingen er sentral i utformingen av sentralbankens penge- og valutapolitikk. Bergo, som ble cand.oecon. i 1969, har foruten arbeid i Norges Bank i løpet av sytti-årene vært to år ved EFTA-sekretariatet i Geneve og en kort tid i Utenriksdepartementet. Det er m.a.o. en erfaren og meget sentralt plassert person i vår sentralbank Sosialøkonomen har hatt en samtale med.

Sosialøkonomen: Da Statsministeren den 9. mai kunngjorde at bankenes dagslånsrente i Norges Bank var satt ned – for første gang på over et år, skrev en avis at nå var den pengepolitiske makt ført tilbake fra sentralbanken til regjeringen.

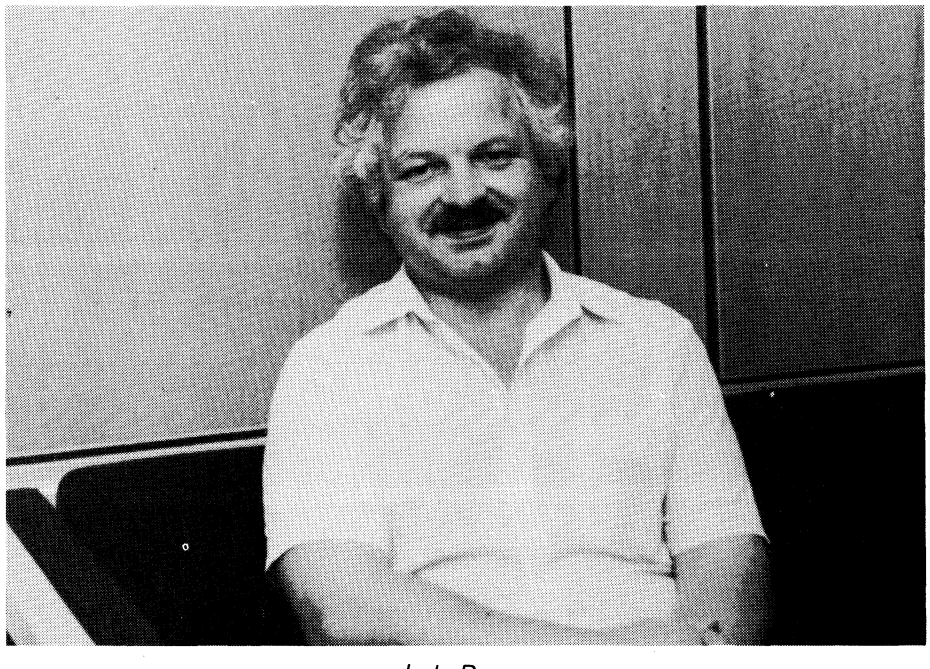
Jarle Bergo: Det er en overdrivelse på flere punkter. For det første er det aldri blitt overført makt i den forstand til Norges Bank. Dessuten var det heller ingen dramatisk nedgang i renten det var snakk om. Rentenedgangen var i tråd med det vi hadde sagt om sammenhengen mellom rentenivået på den ene side og hensynet til valutakursen og den innenlandske kredittetterspørselen på den annen. Kronen stod sterkt, og kredittveksten var ikke så stor lenger. Sentralbankens oppgaver er gitt i loven om Norges Bank. Det er ikke her den økonomiske politikken formuleres. Norges Banks rolle er å gi råd om den økonomiske politikk og å delta i gjennomføring av politikken innenfor de generelle retningslinjer regjeringen trekker opp.

SØ: Til tross for at devalueringsforventningene ser ut til å være borte, hvertfall for en stund, er rentenivået i Norge fortsatt høyt. Det betyr vel at en også bruker renten i etterspørselsreguleringen.

JB: Ja, innenfor de rammer hensynet til valutakursen setter, er rentenivået et virkemiddel i etterspørselspolitikken. Om det er en heldig bruk av penge- og kredittpolitikken, kan i høyeste grad diskuteres. Men så lenge det ikke gjøres tilstrekkelig på annen måte for å begrense etterspørselen, må pengepolitikken ta støyten.

SØ: Så vi må fortsatt regne med et høyt rentenivå selvom få aktører i valutamarkedet forventer devaluering av kronen.

JB: Ja, i en tid fremover må vi regne med det. I allefall inntil den omleggingen av den økonomiske politikken vi nå er inne i, har fått tilstrekkelig troverdighet, vil både situasjonen i valutamarkedet og etterspørselsreguleringen tilsi en høy rente. Selvom kronen akkurat for tiden er sterk, kan oppfatningene i valutamarkedet i løpet av kort tid endre seg.



Jarle Bergo

Reaksjonene på begivenhetene kommer svært raskt i dette markedet. Vurdert i ettertid var vi nok litt for fort ute med å sette ned renten i januar 1987. Selvom renten bør være fleksibel begge veier utfra valutakurs-styringen, bør den ikke beveges opp og ned for hurtig.

AVREGULERTE FINANSMARKEDER, EN KILDE TIL USTABILITET?

SØ: Er uroen i finansmarkedene bare en refleksjon av underliggende realøkonomisk ustabilitet, eller har finansmarkedene generert ustabilitet som smitter over på realøkonomien?

JB: Ting kan skje langt raskere i finansmarkedene enn i realøkonomien. Samtidig er de finansielle markedene et speilbillede av realøkonomien. Skjer det raske endringer i finansmarkedene uten at de grunnleggende realøkonomiske forhold har endret seg, kan det derfor ta lang tid før realøkonomien har tilpasset seg disse endringene.

Det er forøvrig et paradoks at når man her står overfor et marked med momentan tilpasning à la lærebøkenes ideelle frikonkurranse-marked, så betrakter en det som et problem. Jeg er imidlertid ikke sikker på om det representerer noe problem at aksjekursene beveger seg opp og ned, og at eierforholdene til realkapitalen skifter raskt. Det er en pris vi må betale for å ha et marked som setter riktig verdi på bedriftene og samtidig gjør eierandelene rimelig likvide. Men er svingningene f.eks. i valutamarkedene utelukkende generert av en gjeng med chartister rundt om i dealer-rommene, er det noe verre. Virkningene på realøkonomien kan være uheldig når disse svingningene ikke skyldes underliggende realøkonomiske forhold. Realøkonomien får stadig nye signaler om hvordan den skal tilpasse seg. Signaler som økonomien naturligvis ikke klarer å ta igjen pga. treghetene i den realøkonomiske tilpasningen.

Men det er ingen praktiske muligheter for å strø sand i maskineriet slik at disse problemene unngås. Jeg tror f.eks. ikke noe på Tobin's og Dornbusch's forslag om en avgift på handel med valuta. Det kunne imidlertid være en god løsning globalt, men det lar seg simpelthen ikke gjøre å etablere et slikt system mellom alle verdens land. Alternativt bør en heller søke å avskaffe valutasvingninger ved at flest mulig land samarbeider innenfor et valuta-system med innbyrdes stabile valutakurser, eventuelt med en felles valuta.

SØ: Så Norge bør slutte seg til EMS?

JB: Her dreier det seg om to hovedsyn på i hvilken rekkefølge tingene bør skje: For det første at Norge ikke bør slutte seg til EMS før vår økonomiske politikk har vunnet troverdighet ved at valutamarkedene og finansmarkedene holder seg rolige over lengre tid. Så kan denne troverdigheten eventuelt bekreftes ved at Norge slutter seg til et internasjonalt valutakurs-samarbeid. Andre mener at det ikke er nødvendig med en slik troverdighet før en slutter seg til et kurs-samarbeid. Nettopp deltagelse i et internasjonalt fastkurssamarbeid vil gi oss økonomisk troverdighet internasjonalt. Det er ikke nødvendigvis noen stor motsetning mellom disse to synene. Selv ligger jeg et sted midt i mellom.

LIBERALISERINGEN AV KREDITTMARKEDENE

SØ: Hvilke lærdommer kan vi trekke av de store tapene banker og andre finansinstitusjoner har lidd nå i ettertid av liberaliseringen?

JB: Både de pengepolitiske myndigheter og finansinstitusjonene selv har lært av det som skjedde. Tapene skyldes bl.a. gal håndtering fra bankenes side av den dramatisk nye situasjonen som var oppstått i og med liberaliseringen gjennom 1984 og 1985. Men bankenes utlånsadferd og publikums låne-etterspørsel var også preget av de signalene myndighetene ga om rentenivået, utenriksøkonomien og de generelle vekstutsiktene for norsk økonomi. En annen feil fra myndighetenes side var at en ikke justerte rammebetingelsene fullt ut i henhold til liberaliseringen. Jeg tenker her på at en unnlot å gjøre noe med skattesystemets behandling av renteutgifter og renteinntekter. Vurdert i ettertid kan en da si at vi var uheldige med tidspunktet for liberaliseringen. Den presset seg frem uten at vi var skikkelig forberedt, vi rakk ikke å tilpasse rammebetingelsene.

Låntakernes evne til å vurdere sine lånefinansierte prosjekter var heller ikke særlig god. En var for opptatt av cash-flow. Da en oppdaget at det var mulig å ha store lån uten å betale avdrag, gjennom stadig refinansiering, vokste kredittetterspørselen til et nivå som er uholdbart på lang sikt.

Generelt må en nok godta at det tar en viss tid for alle aktører å lære hvorledes en tilpasser seg innenfor et avregulert kredittsystem.

TRANSMISJONSMEKANISMEN OG PENGEPOLTIKKENS ROLLE

SØ: Hvordan tror dere i Norges Bank pengepolitikken influerer på realøkonomien, hva slags modell har dere i bakhodet?

JB: En kan vel si at vi tenker innenfor en portefølje-variant av Mundell-Fleming modellen. Samtidig er vi oppmerksomme på usikkerheten omkring økonomiens virkemåte, og de ulike «lag» som opptrer. Vi tror derfor ikke at pengepolitikken er noe presist virkemiddel i økonomisk politikk.

SØ: Men hvilken rolle ser du da for pengepolitikken?

JB: Dersom finans- og inntektspolitikken virker troverdig utfra en målsetting om langsiktig balanse i økonomien, tåler realøkonomien forholdsvis stor turbulens i de finansielle markedene. En kortsiktig ekspansjon eller kontraksjon i finansielle aggregater vil da ikke ha stor virkning på realøkonomien.

Men, i en økonomi uten en troverdig politikk kan monetære signaler få stor realøkonomisk betydning gjennom forventningsdannelsen. I en slik situasjon vet vi likevel lite om hvor strekt pengepolitikken virker. Er imidlertid de øvrige politikk-virkemidlene mer eller mindre ute av kraft, er vi tvunget til å bruke pengepolitikken. Vi kan ikke da ha forventninger om stor treffsikkerhet i politikken, selvom vi kan være noenlunde sikre på fortegnet.

I Norge har vi nå latt pengepolitikken få en slags skatte-oppkrevende funksjon. Rentenivået er høyt, privat sektor har en stor og økende netto gjeldsposisjon, og offentlig sektor er en betydelig kreditor. Det kan imidlertid være delte oppfatninger om det å benytte privat sektors finansielle posisjon som beskatningsgrunnlag.

SØ: Hva med pengepolitikken i et noe mer langsiktig perspektiv?

JB: Ideelt sett bør den innrettes slik at den fremmer en fornuftig ressursallokering. Dvs. at renten bør reflektere grenseavkastningen av realkapital og hvordan konsumentene vurde-

rer konsum idag kontra konsum imorgen. Renten bør derfor heller ikke endres dramatisk utfra mer kortsiktige stabiliseringshensyn. I en liten åpen økonomi som den norske er en slik politikk også avhengig av hvor godt utlandet klarer å stabilisere økonomien og oppnå balanse, slik at rentenivået internasjonalt ikke svinger for mye.

FORSKNING OMKRING FINANSSIDEN I ØKONOMIEN

SØ: Hva tror du er årsaken til at det i Norge hittil har vært drevet ingen eller svært lite økonomisk forskning på pengesiden?

JB: Fra den første etterkrigstid og frem til slutten av syttiårene hadde vi jo i Norge et system hvor en kun brød seg om styring av realøkonomiske størrelser. Pengesiden ble da utelukkende betraktet som olje i maskineriet, og de finansielle størrelsene ble bare saldoer i systemet. De fikk anta de verdier som fulgte av forholdene på realsiden. Så lenge den administrerte kredittrasjoneringen fungerte, hadde en i praksis ikke finansielle markeder. I en slik situasjon er naturligvis penge- og kredittsiden i seg selv ikke særlig interessant. Men etterhvert begynte jo dette systemet å rakne. Da ble det også en større interesse for å forstå adferdsmessige sammenhenger i den finansielle delen av økonomien.

SØ: Og da begynte også forskningen i Norges Bank?

JB: I Norges Bank har vi hatt en glidende overgang fra utredning mot forskning. Fra begynnelsen av åttitallet har vi holdt på å utvikle en makroøkonometrisk modell hvor de interessante pengepolitiske størrelsene modelleres endogent, og hvor interaksjonen mellom realsiden og finanssiden forsøkes ivaretatt, det såkalte RIKMOD-prosjektet. Det har imidlertid ikke vært lett å etablere en praktisk anvendbar finansiell modell for prognose-formål. Når en endelig har oppnådd forståelse for hvordan systemet har virket på et tidspunkt, så har de stadige endringene i penge- og kredittsystemet de siste årene ganske raskt gjort denne innsikten lite anvendbar. RIKMOD er derfor fortsatt i stor grad en modell for realsiden. Men pengesiden skal komme på plass.

SØ: Men er et såpass krevende modell-utviklingsprosjekt egentlig en naturlig oppgave for en sentralbank. Er det ikke mer naturlig at Byrået tar seg av slik modellbygging?

JB: Når økonomisk forskning skjer i miljøet i Norges Bank, kommer kunnskapen lettere frem til bankens policy-avdelinger. At Norges Bank selv driver forskning, er også den mest treffsikre måten å sørge for at det i Norge drives forskning på områder som er viktige for sentralbanken. Men da må en også bygge opp et forskningsmiljø i banken. Vi har nå fått et godt økonometrisk miljø. Det har vi skaffet oss via en viss omveisproduksjon. Dvs. at vi har drevet forskeropplæring innenfor det feltet hvor det allerede er et etablert forskermiljø i Norge, nemlig realsideøkonometri. Økonometrikerne i banken er imidlertid nå i økende grad engasjert i områder som ligger mer i kjernen av sentralbankens virkeområde. Dessuten er vi nå i ferd med å bygge opp en forskergruppe som studerer finans- og kredittmarkeder uten at hensikten med det skal være modell-bygging. Men la meg understreke at realøkonomiske sammenhenger også er viktige for en sentralbank. I våre politikk-anbefalinger er vi jo i stor grad også opptatt av realøkonomiske indikatorer.

SØ: For et par år siden ble det i en artikkel her i Sosialøkonomen tatt til orde for å skille forskningsvirksomheten i Norges Bank ut i en egen frittstående institusjon. Forfatteren mente at et fritt forskningsmiljø ikke kan fungere innenfor en institusjon som Norges Bank med de økonomisk-politiske bindinger som nødvendigvis ligger på sentralbanken.

JB: Norges Bank er ikke underlagt noen politiske bindinger i forskningsvirksomheten. Sentralbanken er dessuten pålagt informasjonsoppgaver i penge- og kredittpolitikken. Skal vi ha et godt underlag for å gi informasjon, krever det også forskningskompetanse innenfor banken. Vi står også fritt til å offentliggjøre forskningsresultatene. Imidlertid kan nok Norges Banks rolle i det økonomisk-politiske system i en viss utstrekning påvirke tidspunktet og formen resultatene offentliggjøres på. Men det vil ikke være stor forskjell på det som kommer ut av forskningsresultater fra Norges Bank og det som ville ha kommet ut fra et frittstående forskningsinstitutt. Det ville vel riktignok ha vært en viss forkjell i emne-området.

Sett fra forskernes side er det en klar fordel å arbeide innenfor en institusjon som selv produserer offisiell statistikk, og dermed har en viss myndighet til å innhente data fra enkelt-aktørene. Norges Bank har jo en slik rolle når det gjelder valuta-statistikken. Det er klart enklere å få tilrettelagt statistikken for forskningsformål, når det er et løpende daglig samarbeid mellom statistikk-produsentene og forskerne. Dessuten, anvendt forskning på finans- og pengemarkedene krever mye institusjonell viten om penge- og kreditt-systemet. Det får man best ved å arbeide innenfor en sentralbank, avslutter Jarle Bergo.

Medlemskap

Tenker du på å melde deg inn i Sosialøkonomenes Forening?
Be om informasjon i sekretariatet, telefon (02) 17 00 35.

Dei to første nasjonalbudsjetta: Metode og administrativ framgangsmåte Del 1

Det er no vel 40 år sidan makro-økonomisk planlegging byrja i Norge. Gjennom dette tidsromet har det vorte bygd ut eit planleggingssystem som i dag spelar ei viktigare rolle enn kanskje i noko anna vestleg land. Denne utviklinga har grunnlaget sitt i dei to første nasjonalbudsjetta, for 1946 og særleg det for 1947. Artikkelen gjer greie for korleis desse budsjetta vart til, metodisk (Del 1) og administrativt (Del 2). Del 2 kjem i septembernummeret.

AV
PETTER JAKOB BJERVE

Innleiing

Det er no vel 40 år sidan systematisk planlegging vart teke i bruk som hjelpemiddel for den makro-økonomiske politikken i Norge. Gjennom dette tidsromet vart det bygd ut eit planleggingssystem som i dag spelar ei viktigare rolle enn kanskje i noko anna vestleg land. Først kom nasjonalbudsjettet og langtidsprogrammet, seinare meir langsiktige prognosar og program for norsk økonomi. På alle desse områda vart det etter kvart gjort store forbetringar. Men grunnlaget for denne utviklinga vart lagt i 1945-1947, då dei to første nasjonalbudsjetta vart utarbeidd.

Det var finansminister Erik Brofoss som gjorde opptak til denne forma for planlegging. Snautt ein månad etter utnemninga fekk han vedteke ein kongeleg resolusjon om *Det pengepolitiske kontor,* som etter mandatet skulle 1) stelle med «pengepolitiske saker», 2) analysere korleis offentlege budsjett «virker på hele samfunns- økonomien», 3) gje teoretisk hjelp «under det forestående arbeid med *rentespørsmålet*» og 4) bygge ut «en kontinuerlig *driftsstatistikk*» over statsfinansane.

Oppgåve 2) vart konkretisert med at dette ville « . . . i første rekke bli spørsmål om i samarbeid med Det statistiske sentralbyrå å legge grunnlaget for et kontinuerlig *nasjonalregnskap* og *nasjonalbudsjett* i den utstrekning dette lar seg gjennomføre på grunnlag av det foreliggende regnskapsmessige og statistiske materiale». Dette vart den dominerande oppgåva.

Dagen etter vedtaket byrja eg som byråsjef for kontoret (den formelle utnemninga kom seinare), og etter ein månads tid vart sosialøkonomane Svein Hofstad og John Skutle tilsett som sekretærar og Helge Seip som konsulent. Etter eit og eit halvt år slutta eg for å kunne dra til Sambandsstatane som forskningsstipendiat. Det er verksemda i dette tidsromet eg først og fremst skal fortelle om i denne artikkelen.

Det første nasjonalbudsjettet kom alt den 12. mars 1946 då Finansdepartementet som Særskilt vedlegg nr. 11 til statsbudsjettet (1945-46) offentleggjorde ei framstilling på 38 sider med tittelen *Nasjonalregnskapet og nasjonalbudsjettet.* Det andre kom vel eit år etterpå i ei eiga stortingsmelding nr. 10 med tittelen: *Om nasjonalbudsjettet* 1947. Det var eit omfangsrikt dokument på 306 sider. Dei to budsjetta var særs ulike, både i formål, innhald og form. Det same gjeld den metoden og framgangsmåten som vart nytta.

Under førebuinga av nasjonalbudsjettet 1947 vart det i april, juni og oktober 1946 levert notat til statsråden der planane for arbeidet framover vart dregne opp. Dessutan laga eg i april 1947 eit fjerde notat der røynslene som då var gjort, vart drøfta og retningsliner for arbeidet vidare vart skissert. Framstillinga i det følgjande byggjer i høg grad på desse notata, og i viss monn på privatbrev og andre kjelder. Sitat er ofte nytta ikkje berre som dokumentasjon, men for å spegle av, for ikkje å seie avsløre tenkjemåten i tida like etter frigjeringa.

Storparten av framstillinga dreier seg om dei første to nasjonalbudsjetta, men på somme punkt er det óg drege liner framover, mellom anna for å syne kor langt ein nådde med desse budsjetta. Freistnader er og gjort på å syne samanhengen mellom planleggingssystemet og den økonomiske politikken.

Den administrative planleggingsmetoden

Metodisk gjekk arbeidet med dei to første nasjonalbudsjetta ut på å legge opp økonomisk politikk innanfor ramma av eit system av nasjonalrekneskapsomgrep og eit sett av definisjonssamanhengar mellom desse omgrepa. Dette var noko nytt i norsk statsadministrasjon. Framsteg i økonomisk teori gjennom dei føregåande 10-

15 åra vart no dregne føremonn av, og statistisk nybrottsarbeidd av Statistisk Sentralbyrå under okkupasjonen med å talfeste omgrep i nasjonalrekneskapen og av Arbeidsdirektoratet etter frigjeringa med å stille opp ein arbeidskraftrekneskap, kom til nytte.

Det første nasjonalbudsjettet hadde berre ein einskild definisjonssamanheng mellom fem nasjonaløkonomiske omgrep, nemleg: Nasjonalprodukt + importoverskott = offentleg bruk av varer og tenester + privat konsum + privat investering. Ved at ein for desse omgrepa gjennomførte all tenkjing og talfesting innanfor definisjonssamanhengen, kunne ein tryggje logisk konsistens i planlegginga av og avgjerdene om utnytting av ressursane. Talfestinga kunne byggje på ein førebels nasjonalrekneskap for 1945 for desse postane, utarbeidd av Statistisk Sentralbyrå i samarbeid med Finansdepartementet.

Det andre nasjonalbudsjettet hadde dei same omgrepa og ein tilsvarande definisjonssamanheng. Talfesta vart samanhengen no kalla generalbudsjett. I 1947-budsjettet vart dessutan kvar post i generalbudsjettet splitta opp slik at vi fekk nye definisjonssamanhengar, som talfesta vart kalla særbudsjett. Dessutan vart dette nasjonalbudsjettet uttrykt både i kroner, i talet på sysselsette og jamvel i ymse fysiske måleeiningar. Ved å gjennomføre all tenkjing og budsjettering innanfor desse definisjonssamanhengane, kunne ein tryggje logisk konsistens i økonomisk politikk som gjaldt postane i særbudsjetta og. Det var mellom anna tilfelle med materialbudsjettet som synte tilgangen og bruken av murstein, trelast og sement og med arbeidskraftbudsjettet som synte tilgangen og bruken av arbeidskraft.

Det første nasjonalbudsjettet vart laga i fred og ro på Det pengepolitiske kontor, og metoden var ei samanlikning mellom alternative framskrivingar, for ikkje å seie prognosar, for 1946 og for tidsromet 1946-1950. Det andre nasjonalbudsjettet vart utforma gjennom ein omfattande og spanande administrativ tilnærmingsprosess der dei fleste fagdepartementa og ei lang rad tenestemenn tok del. Den logiske konsistensen vart tryggja av Finansdepartementet som i prinsippet samordna framlegga til særbudsjett frå fagdepartementa innanfor nasjonalrekneskapssystemet. Dessutan freista både fagdepartementa og Finansdepartementet å ta omsyn til visse struktursamanhengar, til dømes samanhengane mellom import og investering, mellom import og konsum og mellom bruken av byggjemateriale og investeringane i bygnader av ulike slag. Det nye ved denne metoden samanlikna med den som vart nytta ved utarbeidinga av nasjonalbudsjettet 1946, var i og for seg ikkje at det endelege nasjonalbudsjettet var eit resultat av suksessive tilnærmingar (i matematikken kalla iterasjon), men at mange statsorgan deltok i tilnærmingsprosessen.

Petter Jakob Bjerve ble cand. oecon 1941 og dr.philos i Oslo 1962. Han var univ.stip. i sosialøkonomi 1945–49 og byråsjef i Finansdepartementet 1945–47, direktør i Statistisk Sentralbyrå 1949–1980, Visiting prof. ved Stanford University, California 1954–58, finansminister 1960–63. Han har vært rådgiver i økonomiske og statistiske spørsmål i en rekke utviklingsland.

Det er uråd å vite i kva monn det lykkast å oppnå konsistens med dei strukturelle samanhengane i norsk økonomi. Tekniske samanhengar, slik som talet på murstein pr. m^2 grunnflate i dei bustadene som vart planlagt, var det etter måten lett å ta omsyn til. Men dei menneskelege åtferdssamanhengane, til dømes samanhengen mellom konsum og inntekt, var det vanskeleg å fastslå. Dessutan var det intuitivt umogleg fullt ut å ta omsyn til samgripinga mellom dei økonomiske samanhengane. Det kan gjerast berre ved hjelp av ein matematisk formulert økonomisk modell som så langt råd avspeglar samgripinga, dvs. den måten som økonomien verkar på. Men det skulle ta lang tid før slike modellar let seg byggje og før vi fekk rekneutstyr som gjorde ei effektiv utnytting av modellane mogleg. I mellomtida vart det i den verbale framstillinga av nasjonalbudsjettet implisitt og eksplisitt freista å ta omsyn til struktursamanhengane.

Så lenge som staten fastla ikkje berre eigen bruk av varer og tenester, men gjennom mengderegulering rasjonerte både importen og ein stor del av den private og kommunale bruken av varer og tenester, var det von om at eit brukbart nasjonalbudsjett kunne la seg stille opp utan bruk av ein formell økonomisk modell. Men då måtte ein i det minste nytte ut fagkunnskapen hos dei som administrerte mengdereguleringane. Dette var ein av grunnane til at utarbeidinga av dei fleste særbudsjetta for 1947 vart delegert til fagdepartementa. Produksjons- og konsumbudsjettet vart for 1947 utarbeidd av Det pengepolitiske kontor i samarbeid med Statistisk Sentralbyrå, men seinare vart storparten av produksjonsbudsjettet og delar av konsumbudsjettet laga av fagdepartementa. Dei ymse mengdereguleringsorgan hadde betre oversyn over dei direkte verknadene av avgjerdene sine enn tenestemenn i Finansdepartementet. Men dei kunne som nyss nemnt, ikkje greie å ta fullgodt omsyn til dei indirekte verknadene. Tilsvarande kunne dei som stilte opp generalbudsjettet i Det pengepolitiske kontor freiste å ta omsyn til at ikkje alle varer og tenester var mengderegulerte og at etterspurnad frå både personar og foretak ut over det mengderegulerte tilbodet bar i seg eit kjøpepress. Men dei kunne ikkje intuitivt sjå alle konsekvensane av dette.

Byggjing og bruk av planleggingsmodellar

Då eg hausten 1947 kom til Harvard-universitetet, fekk eg kjennskap til ein metode som såg ut til å kunne nyttast til å minske desse problema. Ein av professorane, Wassily Leontief, (seinare Nobelprisvinnar) hadde offentleggjort framstillingar der han synte korleis ein ved hjelp av «input-output» modellar, (eller krysløpsmodellar, som professor Ragnar Frisch seinare døypte dei) kunne rekne ut kor stort nasjonalproduktet og importen ville bli såframt ein kjente storleiken av eksporten, konsumet og investeringane, både totalt og etter næring. Etter å ha studert dei grundig vart eg overtydd om at modellar av dette slaget kunne bli særs nyttige ved utarbeidinga av nasjonalbudsjettet. I eit brev til Brofoss i februar 1948 skreiv eg:

«En får nesten vondt av å tenke på alle de problemene – teoretiske, organisatoriske og statistiske – som står igjen å løse før en kan bli i stand til å føre en noenlunde fornuftig planøkonomisk politikk. Det gjenstår et kjempearbeid her. Ikke minst nødvendig er det å forbedre den økonomiske statistikken. I denne sammenheng må jeg på ny minne om nødvendigheten av å studere «input-output»-relasjonene («Leontief-analysen»). Kan Byrået greie å gjøre noe med det innen overskuelig framtid?»

Ein månads tid etterpå fortalte eg i eit nytt brev til Brofoss at Leontief skulle ha eit seminar om økonomisk planlegging i Salzburg:

«Jeg synes det er all grunn til at noen av de beste folkene vi har søker om å få delta i dette kurset».

Elles nemnte eg at eg nyleg hadde snakka med Frisch om dette og at Brofoss snart ville få høyre frå han. Dei norske deltakarane vart Odd Aukrust frå Statistisk Sentralbyrå, Helge Seip frå Handelsdepartementet og både Bjørn Larsen og Per Sivle Tveite frå Sosialøkonomisk institutt.

Etter at Brofoss eit års tid seinare hadde overtalt meg til å søke stillingen som direktør for Statistisk Sentralbyrå, nytta eg like før heimreisa høvet til å sette meg inn i det talarbeidet med krysløpsmodellar som då var i gang i Bureau of Labor Statistics, Washington D.C. Eit resultat av det vart at Byrået nokre år seinare fekk to av dei fremste amerikanske ekspertane på dette området som rådgjevarar, nemleg Duane Evans og Marvin Hoffenberg, den første i eit kort tidsrom og den andre i eit år.

Like etter at eg vart direktør for Byrået fekk eg tilsett ein fersk, men lovande kandidat i sosialøkonomi, Per Sevaldson, med oppdrag å byggje ein talfesta norsk krysløpsmodell. Han kunne seinare dra nytte av den nye nasjonalrekneskapen som Odd Aukrust hadde utvikla og som gav eit einestående høveleg talgrunnlag for ein slik modell. Etter kvart vart han ein internasjonalt kjent ekspert på krysløpsanalyse.

I 1952 tok Byrået kontakt med professor Ragnar Frisch for å få råd om korleis ein best kunne nytte ut den nye nasjonalrekneskapen til å byggje ein talfesta krysløpsmodell av mindre format enn den Sevaldson arbeidde på. Resultatet vart at Frisch skreiv eit langt »stensilmemo« der han la fram ein slik modell (Reperkusjonsanalytiske problemer som kan studeres på grunnlag av vare- og tjenestetilgangen oppdelt etter tilrekningsandeler, hovedkategorien av goder og næringssektorer. 6. november 1952). Ved hjelp av denne vart det mogleg å rekne ut kor sterkt nasjonalproduktet og importen ville auke ved ein gjeven auke i eksporten, investeringane og konsumet. Denne modellen vart alt i 1950-åra nytta ein del av Finansdepartementet ved utarbeidinga av nasjonalbudsjettet. Stensilmemoet kom seinare til nytte på andre måtar og, særleg i analysar på grunnlag av dei nye modellane som etter kvart vart bygd. Det beste dømet på det er dei verknadstabellane som for første gongen vart lagt fram i eit foredrag eg heldt i Statsøkonomiske Forening i slutten av 1965 med tittelen *Teknisk revolusjon i økonomisk analyse og politikk* (trykt i Artikler 18, Statistisk Sentralbyrå 1966). Det var byråsjef Arne Øien, seinare administrerende direktør for Byrået, som utforma desse tabellane. Frå 1975 av vart verknadstabellar offentleggjort årleg. Desse tabellane som til no har bygd på MODIS IV, kan i mange tilfelle gjere det lett å finne svar på spørsmål som elles ville krevje kostbar bruk av datamaskin.

Det krysløpsarbeidet som Sevaldson stod for, var særs tidkrevjande og vart ikkje ferdig før i slutten av 1950-åra. Då hadde Byrået gjennomført utvalsundersøkingar av det private konsumet som gjorde det mogleg å finne statistiske uttrykk for konsumetterspurnaden. Leiaren av dette arbeidet, sosialøkonomen Arne Amundsen, gjekk så saman med Per Sevaldson i gang med å byggje ein modell som kunne dra nytte av både krysløps- og konsumanalysen. Denne første såkalla MODIS-modellen (MODIS I) vart ferdig tidsnok til bruk ved utarbeidinga av nasjonalbudsjettet for 1961. Modellen gjorde det mogleg å lage overslag over både produksjon, import og privat konsum når storleiken og samansetnaden av eksporten, investeringane og den offentlege bruken av varer og tenester var kjent. For arbeidet med nasjonalbudsjettet vart denne modellen epokegjerande, ikkje minst fordi mengdereguleringane av konsumet og importen då var avskaffa slik at storleiken av desse postane på nasjonalbudsjettet ikkje lenger let seg fastslå direkte. Eit anna nybrottsarbeid som for første gongen kunne bli nytta under oppstillinga av nasjonalbudsjettet 1961, var omleggingа av det offentlege rekneskaps- og budsjettsystemet. Det vil bli fortalt meir om dette i eit eige avsnitt, men alt her kan det vere verd å nemne at hausten 1960 hadde eg gleda av å vere den første finansministeren som kunne legge fram eit nasjonalbudsjett der begge desse framstega hadde kome til nytte.

Ved hjelp av MODIS-modellen vart det i prinsippet mogleg å rekne ut dei indirekte verknadene av at vi har både krysløpssamanhengar i produksjonen og importen, og samanhengar mellom produksjonen og konsumet (via inntektene og konsumetterspurnaden). Slike verknader let seg, som alt nemnt, vanskeleg ta omsyn til under ein administrativ tilnærmingsprosess. Likevel torde ein under utarbeidinga av nasjonalbudsjettet 1961 ikkje ta sjansen på at modellen var brukbar. Difor vart det budsjettert på den gamle måten og. Avvika mellom dei alternative overslaga synte seg stort sett å bli etter måten små.

Når MODIS I kan seiast å innleie eit tidsskille i norsk planlegging, var det først og fremst fordi modellen gjekk

inn som ein fast og automatisert del i rutinane for utarbeidinga av nasjonalbudsjettet slik at det ikkje lenger vart naudsynt å fastleggje storleiken av importen og det private konsumet berre ved hjelp av den administrative metoden. Dessutan vart modellen så tidleg som hausten 1960 og våren 1961 nytta ved utarbeidinga av langtidsprogrammet 1962-1965. På det viset fekk den nye planleggingsteknikken etter kvart sterkare innverknad enn tidlegare på tenkjemåten hos dei som laga nasjonalbudsjettet og langtidsprogrammet, noko som og førte til ei betre samordning av planlegginga på kort og mellomlang sikt.

Dei ymse fagdepartement heldt fram med å lage eigne overslag over mange av dei storleikane som det no vart gjort modelloverslag for, slik som til dømes storleiken av produksjonen etter næring og importen etter vareslag. Men ved den endelege fastleggjinga av slike storleikar vart MODIS-overslaga meir og meir avgjerande. Vi fekk såleis ein gradvis overgang frå fra den administrative metoden til modellmetoden.

Alle modelloverslaga blir framleis vurdert kritisk av planleggarane i Finansdepartementet, og dei blir samanlikna med tilsvarande overslag som måtte vere gjort administrativt av eit fagdepartement. Framleis blir det såleis drege nytte av fagkunnskapen i administrasjonen og framleis blir det gjort i fleire rundar. Vi kan såleis i dag og tale om ein administrativ metode ved utarbeidinga av nasjonalbudsjettet og langtidsprogrammet, men no i stendig større grad integrert med modellutrekningane. Den nære kontakten mellom Finansdepartementet og fagdepartementa som vart innleidd under planleggingsverksemda i tidsrommet 1945-1947, vart såleis halde ved lag, jamvel om kontakten fekk mindre omfang etter kvart som mengdereguleringane vart avskaffa og liberaliseringa av økonomien skreid fram. Dette er ein viktig føremonn ved det norske planleggingssystemet framfor det meir sentraliserte systemet i somme andre land. Men eit system som det norske krev ein sterkt disaggregert planleggingsmodell.

Etter at vi fekk MODIS I, vart fleire nye og betre modellar av same slaget (MODIS II, III, IV og V) bygd og tekne i bruk både av Finansdepartementet og andre interesserte. Dessutan fekk vi talfesta modellar av andre slag, mellom anna skattemodellar som gjer det mogleg å lage overslag over dei offentlege inntektene og over verknadene av endringar i skattesatsar og -reglar på både dei offentlege inntektene og på dei private inntektene etter skatt for ulike grupper av skatteytarar. Vi kan såleis seie at vi no har eit system av planleggingsmodellar.

Jamvel med det modellsystemet som planleggarane i dag rår over, må dei framleis i høg grad lage prognosar og analysere problem utan bruk av talfesta modellar. For å kome fort fram til førebels overslag og for å spare kostbar maskintid og arbeidskraft, blir det dessutan før modellbruken, og det gjeld særleg ved bruken av MODIS, gjort overslag over alle hovudkomponentane av bruttonasjonalproduktet ved i prinsippet å nytte same framgangsmåten som ved utarbeidinga av nasjonalbudsjettet for 1946. Elles har meir aggregerte modellar vorte tekne i bruk i stendig større monn, medan MODIS no blir nytta særleg til å kontrollere konsistensen i nasjonalbudsjettet.

Byggjinga og bruken av økonomiske modellar auka etter kvart kunnskapane om korleis norsk økonomi verkar. Dette og betre reknemetodar gjorde det mogleg å lage meir og meir formålstenlege nasjonalbudsjett og langtidsprogram. Som følgje av denne utviklinga vart det økonomiske ordskiftet løfta opp på eit høgare nivå fagleg sett. Det gjaldt ikkje minst i Stortinget der striden om verknadene av den økonomiske politikken vart mindre etter kvart som dei politiske partia godtok modelloverslag.

Om overslag ved hjelp av skattemodellar vart det gjort ein avtale mellom dei politiske partia i Stortinget, Finansdepartementet og Statistisk Sentralbyrå som er så einestående i sitt slag at forhistoria har interesse. Etter at Byrået hadde gått med på å lage utrekningar ved hjelp av skattemodellane etter oppdrag frå kvar fraksjon i Finansnemnda, reiste det seg etter etter ei tid tillitsproblem for alle partar. For kvar fraksjon, og først og fremst for dei som stod i opposisjon, var det viktig å få gjort utrekningar utan at skatteopplegga deira vart kjent for dei andre fraksjonane og for Finansdepartementet. Byrået heldt difor frå første stund slike oppdrag hemmelege på same måten som modellutrekningane for Finansdepartementet. Brukaren måtte kunne avgjere om og i tilfelle når resultata skulle bli offentleggjort. Men for Byrået vart dette ei nokså delikat sak. Utrekningane kravde meir og meir arbeidskraft og maskintid som Byrået ikkje fekk betaling for, og dei bygde på føresetnader om visse postar i nasjonalbudsjettet som berre Finansdepartementet og Byrået, men ikkje fraksjonane kjente til. Det hadde dessutan vorte vanleg at fraksjonane, når dei la fram resultat av modellutrekningar, sa frå om at Byrået hadde utført dei, utan at finansministeren hadde fått vite det føreåt. Byrået gjorde difor opptak til eit møte med fraksjonsformennene i Finansnemnda og finansråden i departementet for å få gjeldande praksis formelt godkjent slik at alle partar kunne ha full tillit til kvarandre. Resultatet vart ei godkjenning som eg trur alle har vorte fullnøgde med.

Modellarbeidet i Statistisk Sentralbyrå vart i 1950-åra hemma av at vi ikkje hadde godt nok rekneutstyr. I den første tida måtte modellutrekningane som regel gjerast ved hjelp av mekaniske bordreknemaskinar. Jamvel med god organisering av mange maskinoperatørar tok det på denne måten fleire veker å få ferdig ei utrekning. Då bruk av elektronmaskinar som andre åtte, både her heime og i USA, hadde synt seg for tungvindt, vart i 1958 den første elektroniske datamaskinen (English Electric Deuce) kjøpt inn av Statistisk Sentralbyrå og brukt i samarbeid med Norsk Reknesentral. Det var naudsynt for at MODIS I kunne bli teke i bruk så tidleg som i 1960.

Byrået brukte lang tid på å førebu kjøpet av Deuce. Alt i 1954 vart ein ung, men lovande holkortekspert sendt på eit års studieopphald ved Bureau of Census i Washington DC., som den gongen var det einaste statistiske sentralbyrået i verda som hadde eigne datamaskiner og dessutan fleire års røynsler med å bruke dei. Etterpå vart han og ein annan like lovande ung mann, frigjort til programmering av statistikkprosjekt, først på ein elektronmaskin ved Forsvarets Forskningsinstitutt og deretter på Deuce. Då Deuce var ferdig installert i 1958 hadde dei fått ferdig program nok til at maskinkapasiteten kunne bli godt utnytta frå første stund, mellom anna program for modellutrekningar.

Omlegging av det offentlege rekneskaps- og budsjettsystemet

Å analysere verknadene av offentleg budsjett på heile samfunnsøkonomien, slik Det pengepolitisk kontor skulle, baud på store problem slik som rekneskaps- og budsjettsystemet for den offentlege sektoren var i 1945. Ja, ein må kunne seie det så sterkt at det til dømes var uråd å finne ut om eit nytt statsbudsjett ville verke til å auke eller til å minske etterspurnaden. Det var fleire årsaker til dette. For det første var utgiftene gruppert berre ut frå omsynet til kontrollen av at dei vart nytta slik føresetnaden var. For det andre vart store offentlege inntekter og utgifter halde utanom systemet. For det tredje gjekk det offentlege rekneskaps- og budsjettåret frå 1. juli til 30. juni neste år, medan så å seie all økonomisk statistikk gjaldt for kalenderåret, slik at både nasjonalrekneskapen og nasjonalbudsjettet og måtte gjere det. Statistisk Sentralbyrå møtte desse problema då nasjonalrekneskapen skulle byggjast ut. Det pengepolitiske kontor gjorde det under utbyggjinga og bruken av nasjonalbudsjettet. Dei offentlege utgiftene måtte grupperast om etter nasjonaløkonomiske prinsipp, dvs. i hovudsak slik at det vart skilt mellom utgifter til varer og tenester, til inntektsoverføringar og til tilbaketaling av gjeld. Alle utgifter og inntekter for den offentlege sektoren måtte samlast og det vart naudsynt å byggje bruer mellom budsjettårs- og kalenderårstal. Dette baud på så store problem at det tok fleire år før nasjonalrekneskapskontoret i Statistisk Sentralbyrå greidde å lage brukbare tal for staten. Kommunerekneskapa baud og på store problem.

Ei nasjonaløkonomisk gruppering av offentlege utgifter trengs for at ein skal kunne analysere verknadene av dei både ved hjelp av MODIS og ved enkle indikatorar slik som utgifter til varer og tenester, nettoskatt, såkalla overskott før lånetransaksjonar og kredittgjevinga over dei offentlege budsjett. Frå penge- og finanspolitisk synsstad var det såleis eit stort framsteg at vi fekk både offentlege rekneskap og budsjett som var nasjonaløkonomisk grupperte. Men det tok tid før denne grupperinga vart detaljert og nøyaktig nok. Det kan ha interesse å fortelle om dei viktigaste statistiske og administrative stega mot dette målet.

Metodisk vart det gjort eit viktig nybrottsarbeid under okkupasjonen då Statistisk Sentralbyrå laga eit system for nasjonaløkonomisk gruppering frå grunnen av og omgrupperte dei offentlege rekneskapa for 1934/35 – 1943/44 så godt råd var i samsvar med dette systemet. Den nye grupperinga synte mellom anna kor store utgiftene til offentleg bruk av varer og tenester var. Til bruk ved utarbeidinga av det første nasjonalbudsjettet grupperte Byrået om utgiftene på framlegget til statsbudsjett for 1945-46 slik at Finandepartementet kunne vurdere kor stor den offentlege bruken av varer og tenester ville bli i 1946 dersom budsjettframlegget vart vedteke. Våren 1946 grupperte Byrået i samarbeid med Det pengepolitiske kontor om utgiftene på budsjettframlegget for 1946-47 og på det vedtekne budsjettet for 1945-46 ut frå tre ulike synsstader, nemleg arten av utgiftene, formålet med dei og staden for utgiftene. (Både drifts- og kapitalutgiftene vart no omgrupperte medan dei tidlegare tala for 1945-46 berre gjaldt driftsutgiftene.) Dette gjorde det mellom anna mogleg å vurdere utviklinga i utgiftene både til varer og tenester og til overføringar og dessutan å skille mellom utgiftene til investerings- og konsumformål. Kvaliteten av dei nye tala var langt frå god nok, men for analyseformål var dei vesentleg betre enn dei tradisjonelle tala.

Vedlegg nr. 11 til statsbudsjettet (1945-46) hadde for første gongen i eit offisielt dokument ein analyse av statsutgiftene bygd på ei nasjonaløkonomisk gruppering av dei. I budsjettalen viste finansministeren til vedlegget då han gjorde greie for korleis budsjettet ville verke på utnyttinga av ressursane, men omtalen av budsjettunderskottet bygde på tal frå den tradisjonelle budsjettoppstillinga. Først då budsjettframlegget for 1946-47 vart lagt fram, kunne finansministeren analysere verknadene på etterspurnaden ved hjelp av den nasjonaløkonomiske grupperinga. I stortingsmeldinga om nasjonalbudsjettet for 1947 vart det offentleggjort kalenderårstal for konsum og nettoinvestering både for staten og kommunane. Tala for staten vart det gjort overslag over på grunnlag av nasjonaløkonomiske grupperingar av statsbudsjetta for 1946/47 og 1947/48. For kommunane var det ikkje laga noko tilsvarande system for nasjonaløkonomisk gruppering. Tala for desse vart nærmast gissa på grunnlag av ein kommunalstatistikk som den gongen var sterkt forseinka.

I midten av september 1946 gjekk det ut rundskriv frå Finansdepartementet til alle departement om at dei sjølve skulle gjennomføre ei nasjonaløkonomisk gruppering av utgiftene i budsjettframlegga for 1947-48 og 1946-47. Truleg var dette første gongen at ein stat gjorde freistnad på å desentralisere omgrupperinga av utgiftene, og enno er det mange land som ikkje har kome så langt. Det pengepolitiske kontor la ned mye arbeid på dette rundskrivet, og berre med små endringar vart det nytta heilt til rekneskaps- og budsjettsystemet for staten og kommunane vart lagt om etter ei langvarig førebuing.

Det ville føre for langt å gå inn på dei mange problema som tenestemennene i staten måtte slite med då dei skulle gruppere om utgiftene i samsvar med dette rundskrivet. I det tradisjonelle rekneskapssystemet vart det den gongen til dømes ikkje skilt mellom utgifter til varer og tenester og til overføringar eller mellom lønsutgifter og andre utgifter. Ein god del av rekneskapspostane måtte difor splittast opp i samsvar med det nasjonaløkonomiske grupperingssystemet, og som regel måtte det gjerast etter beste skyn. Departementa og dei underliggjande institusjonane kunne nok gjere betre overslag på sine område enn Statistisk Sentralbyrå og Finansdepartementet. Men dei skyna kanskje ikkje alltid fullt ut definisjonane i det nye systemet. Likevel vart kvaliteten av tala truleg betre, og opplysningane vart iallfall meir detaljerte etter at departementa tok over omgrupperinga.

Omfasinga frå budsjettår til kalenderår vart stort sett løyst ved å sette tala for kalenderåret lik gjennomsnittet for dei næraste to budsjettåra. I somme tilfelle vart nok resultatet brukbart, men i andre sikkert ikkje. I alle fall kravde det ein god del reknearbeid. Dette problemet vart drøfta i det notatet om arbeidet vidare med nasjonalbudsjettet som eg laga for finansministeren like før eg slutta i departementet. (April- notatet 1947.) Her heiter det resignert:

«Jeg har det ikke helt klart for meg hvordan dette

problemet skal kunne løses, men prinsippet må være en eller annen form for oppsplitting av stats- og kommunebudsjettene i halvårsperioder. Dette kan neppe gjøres i de budsjetter som legges fram offisielt for Stortinget, resp. kommunestyrene, men det kan godt gjøres i form av tilleggsoppgaver til fordel for nasjonalbudsjettet. En må snarest ta opp dette spørsmålet med dem som i tilfelle skal avgi oppgavene».

Om kommunane står det i notatet elles:

«Tallene for den kommunale sektor i nasjonalbudsjettet for 1947 er uhyre tvilsomme. De bygger nærmest på gjetninger. Det ville være ønskelig om det i framtida i større utstrekning lot seg gjøre å få oppgaver fra kommunene. Spørsmålet ble for en tid siden tatt opp med Justisdepartementet, der konsulent Glesne hadde utarbeidet et forslag til gruppering av utgiftene på de kommunale budsjetter. Dette forslag bygget nærmest på skjemaet for den nasjonaløkonomiske gruppering av statsutgiftene.

Etter mitt skjønn vil det være heldigst å få supplert eventuelt utgiftsoppgavene til bygge- og anleggsarbeider fra kommunene med tilsvarende oppgaver over materialbehov og arbeidskraftsbehov. Hele dette spørsmål om hvilke oppgaver som skal hentes inn fra kommunene og om hvordan opgavehentingen skal organiseres, vil bli drøftet nærmere på et møte mellom representanter for Justisdepartementet, Arbeidsdirektoratet, Boligdirektoratet og Det pengepolitiske kontor i slutten av neste uke».

Vidare hevda eg at det var naudsynt å spesifisere postane på statbudsjettet sterkare enn gjort under oppstillinga av nasjonalbudsjettet for 1947 og at dei organ som gjorde framlegg til budsjett samstundes måtte gje oppgåver for både kostnader, materialbehov, arbeidskraftbehov og eventuelt valutabehov. Dessutan nemnte eg at det ville vere naudsynt

. . . «å foreta visse forandringer både av inndelingen av postene for den nasjonaløkonomiske gruppering og måten som oppgavene blir innhentet på, men jeg har ennå ikke kunnet komme fram til noe endelig standpunkt om hvordan dette bør gjøres».

Eg våga såleis ikkje å vone at det seinare skulle bli mogleg å legge om rekneskaps- og budsjettsystemet for heile den offentlege sektoren til kalenderårsbasis og byggje den nasjonaløkonomiske grupperinga inn i det vanlege systemet slik at tal for begge kunne kome fram parallelt, som tilfelle er i dag. Likevel vart eg ikkje kvitt problemet. I eit brev til Brofoss datert 19. juni 1948 skreiv eg såleis:

«Mens jeg husker det må jeg nevne en sak for deg som jeg har hatt på hjertet siden jeg begynte i Finansdepartementet, men som jeg aldri fikk tatt opp for alvor. Det gjelder omleggingen av statsregnskaps (og budsjett-) -perioden fra budsjettår til kalenderår. Skulle ikke tiden snart være inne til å ta opp den saken? Det er mulig at en samstundes burde ta opp spørsmålet om å gå over til et nytt kontosystem også, men det er jeg mer i tvil om».

Den samordninga av budsjettsystemet for den offentlege sektoren med nasjonalbudsjettsystemet som byrja ved hjelp av ei nasjonaløkonomisk gruppering av utgiftene, vart etter kvart stendig betre. Frå og med 1948 vart inntektene ført inn i nasjonalbudsjettet slik at ein kunne få fram tal for offentleg nettofinansinvestering (sparing plassert som nettofordringsauke) i tillegg til offentleg realinvestering, og dermed få tal for offentleg sparing. Men så lenge budsjettsystemet for dei offentlege sektorane hadde heilt andre definisjonar og klassifikasjonar enn nasjonalbudsjettsystemet, og dei offentlege budsjett vart utarbeidd for perioden 1. juli – 30. juni medan nasjonalbudsjettet gjaldt kalenderåret, var det uråd å gjennomføre full samordning. Først frå og med året 1961 vart dette mogleg. Då vart budsjett- og rekneskapssystemet både for staten og kommunane lagt om slik at det gav ei nasjonaløkonomisk gruppering i tillegg til den tradisjonelle og slik at opplysningane gjaldt kalenderåret. I tillegg vart alle særrekneskapa som vi den gongen hadde, konsolidert i dette systemet. Det som i 1947 nærmast var ein draum, vart dermed til røyndom.

Arbeidet med denne viktige reforma tok til alt i 1949 då det vart oppnemnt eit utval på fem medlemar til å hjelpe Finansdepartementet med «gjennomgåelse av statsbudsjettet, – regnskapet og bevilgningsreglementet». Dette «Budsjett- og rekneskapsutvalet 1949» var i høg grad sakkunning, med stortingsrepresentant Johan Wiik som formann og med byråsjefen for Nasjonalbudsjettkontoret, Eivind Erichsen som ein av medlemane. Seinare kom to nye medlemar med i utvalet. Ein av dei var Odd Aukrust, som då var byråsjef for Nasjonalrekneskapskontoret i Statistisk Sentralbyrå. Arbeidet i utvalet vart ferdig i slutten av 1954, men det tok det lang tid å få saka gjennom i Stortinget. Den viktigaste grunnen til det var at overgangen til kalenderår, som utvalet tilrådde, kravde endring av § 75a i Grunnlova som fastlegg tidspunktet for skattevedtaket i Stortinget.

Først i 1958 vedtok Stortinget ei slik endring etter at Finansdepartementet i 1956 hadde rådd i frå. Den gongen hevda departementet at

«de fordeler som er forbundet med en overgang til kalenderåret som budsjett-termin, ikke står i noe rimelig forhold til de problemer og ulemper som en slik overgang vil måtte føre med seg.»

I 1958 derimot kom departementet

«til den konklusjon at de hensyn som taler for en omlegging av statens budsjett-termin er såvidt sterke at departementet for sin del ikke vil fraråde en omlegging».

Samstundes sa Kommunaldepartementet frå om at «det ikke bør reises innvending mot at kommunenes budsjettår blir lagt om til å følge kalenderåret».

Då hadde Trygve Bratteli vorte finansminister og Anders Cappelen kommunalminister. Dei gjorde det nok lettare enn før for sosialøkonomane å vinne fram med argumenta sine.

I det nye budsjettsystemet vart det velkjende omgrepet »overskott før lånetransaksjonar« ført inn som den best moglege tilnærminga til omgrepet nettofinansiering. Dette vart etter kvart nytta som ein viktig indikator

for kor stramt budsjettet er. I tillegg til utgiftene til varer og tenester som indikator for dei direkte verknadene av budsjettet på etterspurnaden etter varer og tenester, vart det seinare innført ein indikator for verknadene av budsjettet på likviditeten og dermed indirekte på etterspurnaden. Desse indikatorane vart seinare meir og meir nytta i analysar av budsjettverknadene, i tillegg til dei meir raffinerte analysane ved hjelp av MODIS-modellane.

I dag blir budsjettverknadene, på den eine eller andre måten, analysert heile året igjennom kvar gong det trengs og nye opplysningar har kome til. Dette gjeld til dømes før rundskrivet om eit nytt budsjett skal formulerast, før budsjettkonferansane tek til, før statsbudsjettet og nasjonalbudsjettet blir vedtekne av regjeringa, før finanstalen og finansordskiftet og før ordskiftet om salderinga av statsbudsjettet tek til. Det same skjer før eit revidert nasjonalbudsjett blir lagt fram og elles kvar gong framlegg om større budsjettendringar skal drøftast. Men denne praksisen er resultatet av ei lang utvikling.

Arbeidskraftbudsjett og materialbudsjett

Nasjonalbudsjettet 1947 hadde to nyskapingar som i mange år var viktige element i planleggingssystemet, nemleg arbeidskraftbudsjettet og materialbudsjettet. Dei var i prinsippet nasjonalbudsjettet rekna i arbeidskraft og i byggemateriale (murstein, trelast og sement) og vart freista gjort konsistente med nasjonalbudsjettet rekna i kroner. Tilsvarande vart det og ført rekneskap over tilgangen og bruken av både arbeidskraft og byggemateriale.

Det første arbeidskraftbudsjettet vart stilt opp for 1946 av Arbeidsdirektoratet, omlag samstundes med at Finansdepartementet laga det første nasjonalbudsjettet. Direktoratet offentleggjorde dette budsjettet i *Særutredning nr. 4 Arbeidskraften og gjenreisingen* saman med overslag over dei årlege endringane i sysselsettinga frå 1939 til utgangen av 1945. Her vart det og offentleggjort ein rekneskap som synte både tilgangen på arbeidskraft og bruken av denne produksjonsfaktoren i ulike næringar. Denne arbeidskraftrekneskapen bygde på eit omfattande førearbeid som kontorsjef Morten Tuveng i Arbeidsdirektoratet hadde utført under okkupasjonen då han var sekretær i Statistisk Sentralbyrå. Då Byrået i 1952 la fram ein ny og sterkt utvidd nasjonalrekneskap, vart det elles offentleggjort årsverkstal for sysselsettinga i ulike næringar som var konsistente med tala for nasjonalproduktet.

Under førebuinga av nasjonalbudsjettet 1947 fekk Arbeidsdirektoratet i oppdrag å utarbeide eit framlegg til arbeidskraftbudsjett som synte sysselsettinga etter næring både sommaren og utgangen av året 1947 og som skulle være konsistent med nasjonalbudsjettet. Førebels overslag for hausten 1946 synte at dei planane for bruken av arbeidskraft som private, staten og kommunane då hadde lagt, bar i seg eit underskott på heile 82 000 arbeidstakarar. Dette gav ein god illustrasjon av den økonomiske stoda på det tidspunktet og kom til nytte under det vidare arbeid med nasjonalbudsjettet 1947. Den gongen var det særs viktig å få både politikarar og folk flest til å skyne at det var skort på arbeidskraft og ikkje fåre for arbeidsløyse som mange trudde var problemet på arbeidsmarknaden.

Materialbudsjettet synte produksjonen av trelast, murstein og sement og korleis produksjonen var planlagt nytta. Ein del skulle gå til auka lager, resten skulle nyttast til driftsbygg og anlegg i ulike næringar, til bustader i ulike område av landet, til byggeverksemd i offentleg administrasjon og tenesteyting og til vedlikehald og reparasjon av industribygg, bustader og andre bygg. Dessutan gav budsjettet opplysning om kor mye trelast og sement som skulle gå til byggjing av skip og båtar og til produksjon av trevarer og møblar, kassebord og sementvarer, målt i standard trelast og tonn sement. Budsjettet gav og overslag over kostnadene av dei bygg og anlegg som slike byggemateriale skulle nyttast til, fordelt på stat, kommunar og private.

Materialbudsjettet vart utarbeidd av Forsynings- og gjenreisingsdepartementet. I eit vedlegg til stortingsmeldinga om nasjonalbudsjettet 1947 slo departementet fast at formålet var

«å skape en ramme for tildelingen av materialer, etter at de forskjellige behov i store trekk er avveiet mot hverandre, slik at fordelingen på de enkelte grupper kan bli så tilfredsstillende som mulig».

I ei tid med stor skort på byggemateriale, var det viktig både å unngå at det vart sett i gang for mye byggjing og at prioriteringa mellom ulike byggjeformål vart best mogleg.

Materialbudsjettet for 1947 synte leveringane frå produsent til brukar. For seinare år vart det dessutan offentleggjort eit budsjett for tildelingane av løyver til bruk av materiale. Dette gjorde det lettare å kontrollere etterpå om Forsyningsdepartementet hadde følgd materialbudsjettet. I den første tida kjente departementet seg neppe så sterkt bunde av det som meininga var. Men etter kvart vart materialbudsjettet eit viktig middel til å styre byggjeverksemda.

Snart reiste seg likevel politiske problem. Så låg som renta var og utan nemnande direkte regulering av kredittgjevinga fekk vi ein stor auke i søknadene om løyve og eit sterkt press frå organisasjonar og politikarar for å få dei godkjent. Dette førte til at regjeringa gav materialløyve i større omfang enn synt på materialbudsjettet. Særleg i valår gjekk tildelinga av løyve langt ut over budsjettet. Resultatet vart ein så stor skort både på arbeidskraft og materiale at det vart tomgang på mange arbeidsplassar og ikkje lang tid etter valet måtte regjeringa minske tildelinga sterkt. Medan igangsetjinga av nye bygg auka kraftig i valår, vart det såleis langt ferre bygg sett i gang i året etterpå. Desse »valsyklane« i byggjeverksemda heldt fram til og med 1953. I 1954 vart det førebudd ei finans- og kredittpolitisk tilstramming som vart sett i verk i februar 1955. Desse «Februartiltaka» førte til at presset på byggjemarknaden vart minska, og etter kvart kunne materialrasjoneringa bli mildna og til slutt avvikla.

I dei første etterkrigsåra vart materialbudsjettet nytta til å halde igjen på krava om løyvingar på statsbudsjettet og. I tingingane om dei første statsbudsjetta etter krigen var det særs vanskeleg for Finansdepartementet å få forståing hos fagdepartementa for at skorten på mange varer og tenester, og særleg på byggjemateriale og kvalifisert arbeidskraft, gjorde det umogleg å gjennomføre mange av dei byggjeprosjekta som det var

gjort framlegg om, og at auka bruk av materiale og arbeidskraft til statlege formål i beste fall ville gå ut over private formål, mellom anna bygging av bustader, industriutbygging o.l. Frå Finansdepartementet si side vart denne argumentasjonen teke oppatt og oppatt utan synleg verknad. Finansministeren kunne somme gonger bli temmeleg arg for dette.

I den første finanstalen opplyste Brofoss at alle departement og statsinstitusjonar hadde fått rundskriv frå Finansdepartementet om at ingen løyvingar, heller ikkje dei overførte, til byggjetiltak og reparasjonar kunne disponerast utan etter samråd med Forsynings- og gjenreisingsdepartementet når det gjaldt materiale og med Arbeidsdirektoratet når det gjaldt arbeidskraft. Men dette var tydelegvis ikkje nok.

Desse røynslene gjorde at Det pengepolitiske kontor hausten 1946 rådde finansministeren til å bruke eit førebels materialbudsjett som då var ferdig, til å overtyde fagdepartementa om at budsjettframlegga deira for 1947-48 måtte skjerast sterkt ned. Brofoss fann ideen god og fekk spørsmålet drøfta på eit regjeringsmøte som han ba meg vere med på. Her gjorde finansministeren det klårt at skorten på byggjemateriale måtte få konsekvensar for kor store summar staten kunne løyve til nye bygnader, til vedlikehald av bygnader og til anlegg av ulike slag. Det var materialtilgangen som ville avgrense byggje- og anleggsverksemda. Vart det sett igang eit større byggje- og anleggsvolum enn det materialbudsjettet synte, ville verksemda bli mindre rasjonell og ta lengre tid enn om ein heldt seg innanfor materialbudsjettet. Budsjettframlegga burde difor bli tilpassa dette budsjettet.

Etterpå vart det eit ordskifte der statsministeren og fleire av statsrådane sa seg samde med finansministeren. Om fordelinga av materialtilgangen vart det mellom anna hevda at nye bustader særleg i krigsskadde strok, måtte få prioritet jamvel framom sjukehus og andre bygnader i helsestellet. Folk måtte ha ein stad å bu for å kunne ta vare på helsa og unngå sjukdom. Ordskiftet endte med semje om kor mye trelast, murstein og sement som skulle kunne nyttast til ulike statlege bygg og anlegg. Men statsrådane ante nok ikkje kva innverknad dette skulle få for budsjettframlegga deira.

Med det materialbudsjettet som såleis vart vedteke, kunne Det pengepolitiske kontor gjere god nytte for seg under budsjett-tingingane ei tid etterpå. Vi fekk då med oss ein bygningsteknikar frå Bustaddirektoratet som fort kunne rekne ut kor mye byggjemateriale som ville gå med til kvart nytt bygg (etter at han hadde fått oppgjeve kor stort bygget var og kva slag materiale som var planlagt nytta). Så snart ein av dei tre postane på materialbudsjettet var brukt opp, vart statsråden varsla og så var det slutt. Verst gjekk det i første omgang ut over Sosialdepartementet som hadde ført opp ei stor løyving til nybygg på Rikshospitalet. Det synte seg at heile mursteinkvoten vart slukt av dette. Sosialminister Sven Oftedal, som var eit særs lojalt regjeringsmedlem, bad då om å få utsett avgjerda om nybygget til dagen etterpå, og det fekk han. Då kom han tilbake med eit framlegg om lettvegger som gjorde det mogleg å få murstein til overs til andre bygg og. Sant å seie vart eg noko nervøs over den snøgge omprosjekteringa, men no var det ingen veg tilbake. Kva konsekvensar det fekk for bruken av nybygget, veit eg ikkje.

Det er sjølvsagt uvisst kor store nedskjæringar av framlegga til bygg- og anlegg finansministeren kunne ha fått til utan bruk av materialbudsjettet. Men han hadde utan tvil lettare for å få statsrådane og embetsmennene i fagdepartementa til å bøye seg for ein slik demonstrasjon av skorten på byggjemateriale enn for argument om skort på pengar.

Tanken om eit «finansøkonomisk nasjonalbudsjett»

Den andre regjeringa Gerhardsen gjekk i slutten av 1945 inn for eit særs lågt rentenivå (2,5 prosent rente på statsobligasjonar) som varig element i strategien for den økonomiske politikken. Dette kravde nye verkemiddel til å avgrense kredittilførselen. Arbeidet med dette på Det pengepolitiske kontor gjorde det tidleg klårt at vesentlege framsteg i penge- og kredittpolitikken ville krevje ein betre statistikk over likviditets- og kredittutviklinga.

Både i boka *Hva krigen kostet Norge* av Odd Aukrust og Petter Jakob Bjerve og i *Statistisk-økonomisk utsyn over krigsårene,* som vart utarbeidd i Statistisk Sentralbyrå under okkupasjonen, var det lagt fram rekneskap over likviditetsutviklinga under okkupasjonen. Formålet var særleg å klårlegge verknadene på likviditeten av den måten okkupasjonsmakta finansierte utgiftene sine på. Den førstnemnte boka gav dessutan ein prognose over likviditetsutviklinga fram til 1950, som vart laga under føresetnader om mellom anna storleiken av importoverskottet, overskottet på statsbudsjettet og opptaket av statslån for å minske likviditeten.

I to notat om konsolidering av statsgjeld som Det pengepolitiske kontor leverte statsråden tidleg i januar 1946, vart det lagt fram ein liknande prognose med kommentar. Men deretter konsentrerte kontoret seg meir og meir om eit realøkonomisk nasjonalbudsjett, som vart vurdert viktigare enn eit finansøkonomisk. Det var ikkje mogleg å minske etterspurnaden etter varer og tenester monaleg ved å redusere likviditeten såframt rentenivået skulle haldast så lågt som ønska. Difor vart det naudsynt å gripe direkte inn i kredittgjevinga.

Det Penge- og finansrådet som vart oppnemnt i desember 1945 og som Det pengepolitiske kontor var sekretariat for, drøfta korleis ei meir direkte styring av kreditten kunne gjennomførast og kom til at såkalla »kvalitative retningsliner« til bankane om långjevinga deira kunne vere eit tenleg verkemiddel. Som grunnlag for desse trongs det ein rekneskap over og eit tilsvarande budsjett for fordrings- og gjeldstilhøva i tillegg til det realøkonomiske nasjonalbudsjettet som var lagt fram i Vedlegg nr. 11. Spørsmålet om korleis arbeidet med å få det til skulle leggjast opp vart tidleg drøfta i Penge- og finansrådet, og etter at Vedlegg nr. 11 var ferdig, byrja Det pengepolitiske kontor for alvor å arbeide med det.

I notatet frå april 1946 vart det gjort greie for korleis kontoret tenkte å gå fram. Her heiter det innleiingsvis:

«Også arbeidet med det finansielle nasjonalregnskapet og nasjonalbudsjettet er kommet godt i gang. En har bl.a. drøftet dette arbeidet med professor Ragnar Frisch».

Vidare vart det hevda at ein i første omgang måtte ta sikte på å lage ein status for viktige sektorar av Norges

økonomi med ei gruppering av fordringar og gjeld etter art:

«En kan så analysere de finansielle strømmene mellom de ymse sektorer ganske enkelt ved å ta differensen mellom statuspostene ved begynnelsen og ved slutten av analyseperioden».

Deretter vart det vist til eit skjema som er gjengjeve på side 24 og som ein hadde funne å måtte avgrense til fire sektorar. Dette skjemaet var tydeleg inspirert av Frisch. Framstillinga vart avslutta slik:

«Kontoret regner med at det ennå vil ta tid før det kan legge fram en statistisk oppstilling etter de linjer som er trukket opp foran, og en vet ennå ikke sikkert hvor langt det vil være mulig å nå i første omgang».

*«Når det derimot gjelder oppstillingen av et finansielt nasjonal*budsjett, *har arbeidet hittil bare tatt formen av enkelte forsøk på å stille opp særbudsjett på dette området, f.eks. budsjett over likviditetsutviklingen».*

Meir omfattande «finansielle nasjonalbudsjett» kunne ikkje bli utarbeidd før den finansielle nasjonalrekneskapen hadde kome «adskillig lenger». I April-notatet vart det og peika på visse utvidingar og forbetringar av bankstatistikken som Det pengepolitiske kontor hadde arbeidd med. Alle desse og fleire til vart seinare gjennomført, men det tok mange år.

I stortingsmeldinga om nasjonalbudsjettet 1947 vart det opplyst:

«Av omsyn til de realøkonomiske budsjettene som her legges fram, har arbeidet med den finansielle side av nasjonalregnskapet og nasjonalbudsjettet måttet legges til side for en tid, men det vil snarest mulig bli tatt opp på ny i samarbeid med Norges Bank og Statistisk Sentralbyrå.»

Notatet frå april 1947 følgde opp dette i eit avsnitt om *Realbudsjettet og finansbudsjettet* der det i innleiinga heiter:

«Nasjonalbudsjettet for 1947 omfatter bare realsirkulasjonen. I nasjonalbudsjetteringen for framtida må en ta sikte på å stille opp budsjett også for finanssirkulasjonen». (I margen står merknaden «Enig EB».) Om dette heiter det optimistisk at «Etter mitt skjønn vil det på grunnlag av det arbeidet som alt er gjort, kunne settes opp et brukbart finansielt nasjonalregnskap og et tilsvarende budsjett på relativt kort tid». Vidare står det at arbeidet med dette «må nå tas opp igjen snarest mulig» . . . «Først og fremst gjelder det å skaffe et regnskap og budsjett for forandringene i beholdningene i likvide fordringer og en klarlegging av årsaken til forandringene. Bl.a. gjelder det å vise sammenhengen mellom importoverskott, underskott på statsbudsjettet, innbetalingene og avsetningene i samband med engangsskatten, innbetalingene til arbeidsløshetstrygden, innbetalingene av krigsskadetrygden, bankinnskott, utlån fra bankane, opptak av statslån osv.»

Om dette skreiv Brofoss i margen av notatet:

«Jeg tillegger denne analyse adskillig betydning. Arbeidet må fremmes så snart som mulig».

I April-notatet 1947 vart det elles opplyst at Statistisk Sentralbyrå ville ta opp arbeidet med å lage

STATUS FOR NORGE

AKTIVA						*PASSIVA*				
Norge	Publikum	Aksjebanker & sparebanker	Norges Bank	Staten	Konti	Staten	Norges Bank	Aksjebanker & sparebanker	Publikum	Norge
					Utenlandske finanskapitalkonti: 1. Kassebeholdning 2. Seddelbankfolio 3. Bankfolio 4. Spareinnskott 5. Termininnskott ---------- o.s.v.					
K^{in+}					SUM					K^{in-}
					Utenlandske *finanskapitalkonti:* 1. Kassebeholdning 2. Seddelbankfolio ---------- o.s.v.					
K^{ox+}					SUM					K^{ox-}
K					REALKAPITAL					
					NASJONALFORMUE					K + K

. . . «en løpende representativ statistikk over fordelingen av utlånene slik som foreslått i P.M.-et av april ifjor». I margen står: («Meget viktig. EB».)

Ein finansrekneskap kravde ei omlegging og utbygging av kredittmarknadsstatistikken som var så omfattande at det tok Statistisk Sentralbyrå bortimot eit ti-år å nå fram. Odd Aukrust gjorde ein tidleg freistnad, men det vart svært store avvik mellom debetpostar på eit område av finansstatistikken og tilsvarande kredittpostar på andre område. Likevel laga han ein tabell som vart offentleggjort i stortingsmeldinga om nasjonalbudsjett for 1948 og som synte forskyvingane i formue og gjeld i treårsperioden 1945-47. Her var både sektorinndelinga og spesifikasjonen av fordringar og gjeld vesentleg meir detaljerte enn i skjemaet på side 24 men i meldinga heiter det:

«Noe egentlig formues- og likviditetsbudsjett for 1948 har en ikke funnet det hensiktsmessig å sette opp».

Tilsvarande rekneskap vart offentleggjort i nasjonalbudsjettet for åra etterpå, men då nasjonalbudsjettet frå og med 1952 vart lagt opp etter det nye nasjonalrekneskapssystemet som Statistisk Sentralbyrå hadde fått ferdig, samstundes som Byrået tok over ansvaret for den årlege nasjonalrekneskapen, slutta Finansdepartementet med å lage detaljerte tabellar for fordrings- og gjeldsforskyvingane og offentleggjorde i staden enkle rekneskap og budsjett for likviditetsendringane.

Nokre år seinare kunne nasjonalbudsjettet dra føremonn av eit nybrottsarbeid som byrja med at Statistiksk Sentralbyrå i 1950 og 1952 fekk i oppdrag av Penge- og finansrådet å lage prognosar over banklikviditeten (offentleggjort i fråsegner frå rådet den 30. august 1950 og 13. januar 1952). Den største vansken var framleis at den offisielle statistikken over kredittmarknaden hadde ulike definisjonar og grupperingar av fordringar og gjeld for ulike slag kredittinstitusjonar. Desse problema vart det mogleg å løyse etter at cand.oecon. Mikael Selsjord kom til Byrået i 1952, rett frå eksamensbordet. Han arbeidde direkte under meg i fleire år med å bygge opp systemet for ein detaljert rekneskap over fordrings- og gjeldsforskyvingane, å legge om kredittmarknadsstatistikken i samsvar med dette systemet på det eine område etter det andre og å lage ny kredittmarknadsstatistikk etter same systemet på område der vi enno ikkje hadde nokon. Dei første resultata vart offentleggjort i 1957 og gjaldt året 1955. No kunne vi summere opp tala for utlån, innskott og andre slag fordringar og gjeld for dei viktigaste gruppene av kredittinstitusjonar – og seinare for den offentlege sektoren – slik at vi fekk ein statistikk for storparten av den norske kredittmarknaden. Denne statistikken gjorde det mogleg å lage ein såkalla «finansmatriks», dvs. ei kryssgruppering etter ulike slag fordrings- og gjeldsendringar og ulike grupper av kredittinstitusjonar. Særleg viktig var det at vi då fekk tal som Finansdepartementet kunne nytte som grunnlag for eit kredittbudsjett. Dette vart snart eit nytt verkemiddel for penge- og finanspolitikken. Her har vi eit av mange døme på at framsteg i økonomisk politikk avheng av utbyggjinga av den offisielle statistikken.

For at finansmatriksen skulle kunne kome til full nytte i økonomiske analysar, mellom anna ved hjelp av modellar for både real- og finansøkonomien, var det naudsynt å byggje ut nasjonalrekneskapen, som først og fremst omfatta realtransaksjonar, med ein kapitalrekneskap og splitte den private sektoren i hushald, finansinstitusjonar og ikkje-personlege foretak. Det tok lang tid før Byrået fekk dette til. Då eg gjekk av som direktør i 1980, var eg sant å seie litt vonbroten over at vi enno ikkje hadde lykkast. Men Byrået var då på god veg, og etter eit par år kunne dei første resultata bli lagt fram. At det skulle ta så lang tid kunne vi ikkje tenkje oss i 1946.

SF's lille butikk

ART.NR.

1 –	Jubileumsboken fra 1958 – så langt beholdningen rekker	kr.	25,–
2 –	Jubileumsboken fra 1984 – restopplag	kr.	25,–
3 –	Ansettelse i privat virksomhet, brosjyre		Gratis
4 –	Sosialøk., et studium med gode arbeidsutsikter, brosjyre		Gratis
5 –	Forsikrings- og lånetilbud gjennom fagfor., brosjyre		Gratis
	1 Kollektiv hjemforsikring, brosjyre		
	2 Gruppeliv, ulykkesforsikring, pensjonsforsikringer m.v.		
	3 Cresco Card		
6 –	Samleperm for Sosialøkonomen, pr. stk.	kr.	40,–
	2 eller flere, pr. stk.	kr.	37,50
7 –	Art.samlingen, – utvalgte artikler fra Sosialøkonomen fra 1970 til 1986	kr.	**70,–**
8 –	Foredragssamlinger fra kurs		
	8601 Valutapolitiske problemer 1986	kr.	100,–
	8604 Penge og kredittpolitikk 1986	kr.	100,–
	8605 Norge og oljen, en kilde til velstand eller bekymring, 1986	kr.	100,–
	8704 Valutapolitiske problemer 1987	kr.	100,–
	8707 Penge og kredittpolitikk, 1987	kr.	100,–
	8801 Valutapolitiske problemer 1988	kr.	100,–

TIL SOSIALØKONOMENES FORENING,
STORGT. 26
0184 OSLO 1
TLF.: (02) 17 00 35

Jeg bestiller følgende art.nr. fra Sosialøkonomenes lille butikk

Art.nr. _____

Spes.nr. _____

Antall _____

Medlemsnummer eller navn og adresse _____

PREBEN MUNTHE:

Norsk jordbruk – politikk og utvikling, Universitetsforlaget A/S 1986, heftet, 101 sider.

Ifølge forfatteren er formålet med dette heftet å vise hvordan økonomisk analyse kan anvendes på konkrete problemer i en norsk næring, in casu jordbruksnæringen. Og som man kunne forvente, når det foreligger et skrift fra Preben Munthes hånd, er formålet oppnådd med beundringsverdig klarhet i komposisjon og fremstillingsform. Munthe har satt seg grundig inn i mange trekk ved jordbruksnæringens struktur og virkemåte, og ikke minst i den «politiske økonomi» som omgir denne næringen, dels i form av politisk formulerte mål og rammevilkår og dels i form av en sann myriade av jordbrukspolitiske virkemidler og støttetiltak. Hovedvekten i fremstillingen er lagt på å beskrive økonomiske virkninger av de ulike tiltakene.

Boken må hilses velkommen som et bidrag til den foreløpig sparsomme litteraturen om norsk næringsøkonomi, der beskrivelse og analyse forenes i et hele. Norsk næringsøkonomisk litteratur, både for undervisningsformål og som grunnlag for den næringsøkonomiske debatt, har så altfor lenge vært splittet mellom to verdener eller tilnærmingsmåter: en næringsbeskrivende og institusjonell – ofte med stor detaljrikhet – og en annen teoretisk og analytisk, men som regel nokså stilisert og med svak forankring i empiri. Munthes bok er et forsøk på å forene empirisk innsikt og næringsbeskrivelse med økonomisk analyse. Med hensyn til tilnærmingsmåte, analytisk nivå og omfang har den meget til felles med en annen nylig utkommet bok, nemlig Norman Aaneslands bok om regionaløkonomi.

Etter min mening er det god balanse mellom deskriptivt stoff og økonomisk analyse i boken. Kravet til forkunnskaper i økonomisk teori for å kunne lese den med utbytte ligger noenlunde på nivå med forfatterens egen *Markedsøkonomi* og valg av eksempler eller situasjoner for analyse er i noen grad tilpasset denne boken.

I en bok på ca. 100 sider kan man naturligvis ikke få dekket i detalj alle forhold og sider ved en såvidt kompleks næring som norsk jordbruk, og Munthe understreker selv dette. Hovedvekten ligger som nevnt på å beskrive og analysere jordbrukspolitikkens mål og midler; ca. 3/4 av boken vies til dette. Den andre delen består i å drøfte noen viktige trekk i utviklingen av norsk jordbruk i fortid og fremtid. I denne delen kommer forfatteren med mange interessante observasjoner og refleksjoner, bl.a. vedrørende mulige konsekvenser av en redusert støtte til jordbruksnæringen, som burde komme frem i den offentlige debatt om jordbruket og støtten til næringen.

Ved en eventuell revisjon av boken, kunne fremstillingen kanskje med fordel vært utfylt på et par punkter. Eksempelvis burde den private omsetning av jordbruksprodukter vært omtalt litt bredere under omsetningssystemet. Vi har lett for å tenke i salgssamvirke og markedsregulering av jordbrukets salgsorganisasjoner, uten å ta med aktører og omsetningsformer innen den private omsetning. I forbindelse med utarbeidelsen av de næringsøkonomiske oversikter for mange år siden foretok jeg selv nærmest ubevisst den samme avgrensning under behandlingen av omsetningen av jordbruksprodukter, og fikk berettiget kritikk fra den private omsetning for dette.

Et annet punkt som kunne vært behandlet mer utførlig er jordbrukets «krysløpsregnskap», d.v.s. dets relasjoner og samvirke med andre norske næringer. Jordbruket mottar vareinnsats m.v. fra andre næringer og produkter fra jordbruket er viktige innsatser i produksjonen i mange andre næringer. En beskrivelse av dette nettverket av leveringer kan gi viktig og interessant innsikt i det samlede produksjonsforløp. Likeledes kunne det kanskje vært viet mer plass til å drøfte internasjonale aspekter ved norsk jordbruksproduksjon og jordbrukspolitikk. Dette er blitt aktualisert på flere områder i den senere tid og vil utvilsomt stå sentralt i den jordbrukspolitiske debatt i tiden fremover.

Av merknader av mer bagatellmessig art vil jeg bl.a. påpeke at drøftingen på side 49 av beskyttelse av husdyrproduksjon med utgangspunkt i teorien for den effektive tollsats synes litt ufullstendig og at tabellen i vedlegg A mangler overskrift. (På side 32 er det dog beskrevet hvordan tabellen skal forstås.)

Heftet er produsert fra maskinskrevet tekst, men det er godt lesbart. Diagrammene er oversiktlige og klare, og fremstillingen er dessuten forsynt med mange gode illustrasjoner. Boken kan anbefales både til lærere og studenter i næringsøkonomi, og kan dessuten leses med stort utbytte av alle som interesserer seg for norsk jordbruk og jordbrukspolitikk.

Einar Hope

SAMLER DU PÅ SOSIALØKONOMEN

På oppfordring har vi fått laget en flott samleperm i sort og gull til tidsskriftet. Det er plass til en hel årgang – og bladene settes enkelt inn med klips. Så vet du hvor du har dem.

Prisen er rimelig, kr. 40,– for 1 perm, eller 37,50 pr. stk. for 2 eller flere, inkl. porto, uten postoppkrav. Vi sender med postgiro innbetalingskort.

— — — — — — — — — —

TIL SOSIALØKONOMENES FORENING

Storgt. 26, 0184 OSLO 1

Send meg ..... stk. samleperm.

Navn .....

Adresse .....

.....

.....

Nye forskningsrapporter

Rapportene fåes kjøpt ved henvendelse til institusjonen.

INSTITUTT FOR ØKONOMI

Universitetet i Bergen, Jonas Reinsgt. 19, 5006 Bergen. Tlf. 21 28 45.

Følgende nye arbeidsnotat er utarbeidet for prosjektet Stønader, subsidier og effektivitet i fordelingspolitikken (SSEF), ved NAVF/Institutt for økonomi UiB:

17/87 Rolf Brunstad og Erling Vårdal:
Trenger vi en høy kornproduksjon ut fra beredskapshensyn?

Ut fra beredskapshensyn trengs store lagre av matkorn, og ikke nødvendigvis en høy kornproduksjon. I en krise kan det være fornuftig å satse på å få en høy kornproduksjon. For å få dette til trenger en neppe noe mer enn et godt jordvern, samt en minimumsproduksjon av korn slik at en viss jordbrukskunnskap blir opprettholdt.

18/87 Nils-Helge Sørgård, Berit Tennbakk og Gaute Torsvik:
Samletall i det norske jordbruket. 1982.

Rapporten gir en oversikt over faktiske tall for jordbruksareal, sysselsetting og subsidier i jordbruksnæringen for 1982. Tallene er gitt som grunnlagsdata for jordbruksmodellen. Se notat nr. 10/87.

19/87 Ulrich Witt:
Eine individualistische Theorie der Entwicklung ökonomischer Institutionen.

Forfatteren drøftar korleis ein, med utgangspunkt i ein individuell teori for innovasjon og nyskaping, kan aggregera individuell åtferd til ein teori for institusjonar. Denne teorien vert brukt for å kasta ljos over korleis institusjonar kjem til å oppstå, utvikla seg og gå under.

1/88 Sjur Didrik Flåm:
Regulering av fiskerinæringa.

Forfattaren argumenterer for fri handel med kvotar og konsesjonar. Ynsket om regional og inntektsmessig fordeling kan tilseia visse restriksjonar på ei såvoren omsetjing, men bør ikkje stå i vegen for eller hindra evna til omstilling som finst internt i fiskerinæringa.

2/88 Rolf Brunstad og Erling Vårdal:
Støtten til norsk jordbruk. Hva er den og hva burde den være?

Notatet gir en oversikt over støtteordningene til jordbruket. Stønadsordningene blir gruppert etter type og etter hvilke produkter som er mottakere av støtten. En vurderer hvor effektive stønadsordningene er som virkemiddel for å oppnå de målsettinger for jordbruksnæringen som styresmaktene har fastlagt.

3/88 Tor Rødseth:
Trygd og fordeling.

Arbeidet tek til med ei prinsipiell drøfting av korleis ein kan analysera fordelingsverknadene av ulike trygdeordningar. Deretter ser ein på omfordelingi i Folketrygdi mellom ulike gruppor: generasjonar, inntektsgruppor, gifte og ugifte, menn og kvinnor. Fordelinsverknader av private pensjonsordningar vert også analyserte. Til slutt ser ein på samanhengen mellom trygd og sparing og dei langsiktige perspektiv som dei norske trygdeordningane stend andsynes. Arbeidet er ei oppsummering av viktige resultat av trygdedelen av SSEF-prosjektet.

4/88 Hilde Halsteinslid:
Trygd og økonomi. En modell for studiet av endringer i uføreandeler.

Rapporten er en hovedoppgave ved Institutt for økonomi. En analyserer om, og i hvilken grad, ulike ikke-medisinske faktorer påvirker omfanget av uføretrygding. En finner blant annet at antallet uføretrygdete øker når arbeidsledighe-

Redaktør:
Rolf J. Brunstad

Redaksjon:
Arild Hervik
Tor Hersoug
Torstein Bye
Knut N. Kjær
Kjell Erik Lommerud
Bent Vale

Redaksjonsutvalg:
Jarle Bergo
Reidun Grefsrud
Steinar Juel
Harald Thune Larsen
Åmund Lunde
Elizabeth Nygaard
Jørn Rattsø
Karl Robertsen
Hans Henrik Scheel
Jon Strand
Anne-Birgitte Sveri
Stein Østre

●

Utgitt av
Sosialøkonomenes Forening
Formann: John L. Rogne

●

Bladets adresse:
Storgt. 26 IV
0184 OSLO 1
Telefon (02) 17 00 35
Telefax (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. i hver måned
unntatt juli.

Abonnement kr 320,–.
Studentabonnement kr. 160,–.
Enkeltnr. kr 40,– inkl. porto.

ANNONSEPRISER (ekskl m v a):
1/1 side ..... kr. 2 650,–
3/4 side ..... kr. 2 100,–
1/2 side ..... kr. 1 550,–

Trykt i offset.
Reklametrykk Grafisk A.s,
Bergen

ten øker. Likeledes øker frekvensen uføretrygdete med legedekningen i regionen. Når inntektsforskjellen mellom arbeidsinntekt og uføretrygd minsker, går også tallet på uføretrygdete opp. Analysen er gjennomført på såvel regionale som nasjonale data.

5/88 Tor Rødseth:
Trygd og fordeling II.

Notatet er ein avslutta og populærvitenskapeleg versjon av notat nr. 3/88.

6/88 Alf Erling Risa:
Grunnbeløpet i folketrygden II.

Notatet er ein omarbeidd og avslutta versjon av notat nr. 10/86.

7/88 Rolf J. Brunstad og Erling Vårdal:
Importvernets betydning for norsk tomatproduksjon.

Notatet drøfter kostnader ved importvernet for tomater. Fremgangsmåten er å sammenligne auksjonspriser på tomat fra Holland med de tomatpriser en norsk tomatprodusent får. Kostnadene ved importvernet er betydelige.

8/88 Nils-Helge Sørgård:
Statens fiskarbank og investeringsetterspørselen etter fiskefartøy.

Dette er ei hovudoppgåve i økonomi. Forfattaren ser på faktorer som påverkar investeringsetterspurnaden etter fiskefarty. Serleg rolla til Statens fiskarbank vert drøfta. Ein finn at investeringsetterspurnaden, og dermed overkapasiteten i fiskefloten, til ein stor grad kan forklårast utifrå storleiken på låneråmone i Statens fiskarbank og dei direkte overføringane til fiskerinæringi.

9/88 Rolf J. Brunstad og Erling Vårdal:
Ny strid om tomater.

Dette notatet går igjennom dei viktigaste ankepunkta som har vore reiste mot notat 13/87.

SENTER FOR INDUSTRIFORSKNING

Postboks 124 Blindern, 0314 Oslo 3.

Einar Magnus Aarskog:
Betalingsvillighet for ytterligere rensing av Indre Oslofjord.

Betalingsvillighet for ytterligere rensing av Indre Oslofjord er kartlagt ved forenklet flermåls nytteanalyse (SMART) og Contigent Valuation Method (CVM). Publikums preferanser for ulike miljøfaktorer modelleres. Postalundersøkelse brukes delvis etter Total Design Method. Betalingsvillighet beregnes til kr. 580,- v/SMART, og kr. 750,- v/CVM. Ikke-brukere og brukere har tilnærmelsesvis like preferanser for rensetiltak.

Karl-Gerhard Hem og Anders Heiberg:
Brukerinteresser i Indre Oslofjord

Det er gjennomført en postal spørreundersøkelse om bruk av Indre Oslofjord, og om holdninger til rensetiltak. 386 personer har besvart et omfattende spørreskjema. Over 75% av befolkningen er brukere av fjorden. Hvis fjorden ble betydelig renere, ville 64% bruke den mer enn idag. Betalingsvilligheten for å rense opp fjorden er 580–750 kroner årlig pr. husstand, tilsammen mellom 140 og 180 millioner kroner i 10 år. Tiltak mot miljøgifter er det folk vil legge mest vekt på når rensetiltak skal vurderes.

Norske Bankfunksjonærers Forbund er en partipolitisk nøytral fagorganisasjon som organiserer ansatte i forretnings- og sparebankene og tilknyttede selskaper. NBF har vel 31 000 medlemmer fordelt på 42 lokalforeninger og inngår tariffavtaler med bl.a. bankenes arbeidsgiverforening.

Sekretariatet har 30 ansatte og avdelinger for administrasjon, fagpolitikk, forhandlinger og informasjons- og studievirksomhet.

NBF er tilsluttet Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund, Nordisk Bankfunksjonær Union og Det internasjonale Funksjonærforbund (FIET).

SOSIALØKONOM

Forbundet skal ansatte en sosialøkonom som organisasjonssekretær. Stillingen vil foreløpig være underlagt leder for fagpolitisk avdeling.

Arbeidsoppgaver er i hovedsak:

- Generell overvåking av utviklingen i kreditt- og finansmarkedet, herunder tilknyttet lovgivning og statistikk.
- Utforming av forslag til uttalelser og artikler innenfor bankpolitiske tema, eksempelvis rente – gebyr – og andre spørsmål av betydning for bankenes lønnsomhet.
- Delta i forberedelser til lønnsforhandlinger, bearbeide og tilrettelegge statistisk materiale.

Stillingen er i hovedsak stasjonær, men noe reisevirksomhet kan forekomme.

Utpreget samarbeidsholdning og sikker muntlig og skriftlig fremstillingsevne er nødvendige forutsetninger.

Yrkeserfaring er en fordel, gjerne fra offentlig forvaltning eller organisasjonsarbeid, men dette er ingen absolutt betingelse.

Forbundet kan tilby gode lønns- og arbeidsvilkår, pensjons-, gruppelivs- og ulykkesforsikring.

Opplysninger om stillingen kan fås ved henvendelse til avdelingsleder Tore Andersen eller generalsekretær Gunnar Caspersen, tlf. 37 34 85, kl. 08.30 – 16.00.

Skriftlig søknad med referanser og kopier av vitnemål og attester sendes innen 15. september 1988 til generalsekretær Gunnar Caspersen.

NORSKE BANKFUNKSJONÆRERS FORBUND

Postboks 2130 - Grünerløkka,
Markveien 35 C - 0505 Oslo 5
Tlf. 02/37 34 85

Departementet for utviklingshjelp

Stilling ved WHOs AIDS-program

Verdens helseorganisasjon (WHO) har uttrykt ønske om å få norske søkere til administrative stillinger ved sitt AIDS-program. Det dreier seg både om stillinger ved WHOs hovedkvarter i Genéve og i Norges hovedsamarbeidsland, hvor DUH støtter de nasjonale AIDS-programmene gjennom WHO.

Vi ønsker i første omgang å skaffe oss en oversikt over mulige kandidater til kortere eller lengre oppdrag for WHO innenfor dette området.

Aktuelle søkere må ha gode språkkunnskaper, høyere utdanning og/eller erfaring innenfor områdene helse (offentlig helsetjeneste, epidemiologi, helseopplysning), kommunikasjon eller økonomi. Administrativ erfaring, erfaring fra internasjonalt arbeid, samt erfaring fra AIDS-arbeid er en fordel.

I samarbeid med Helsedirektoratet vil de best kvalifiserte kandidatene bli presentert for WHO og eventuelt kontaktet ved konkrete stillingsbehov.

Søknadsfrist: 2. september 1988.

Nærmere opplysninger og søknadsskjema fås ved henvendelse til rådgiver Karl-Olaf Wathne, tlf. (02) 34 90 72/31 41 95 eller konsulent Gunnar Bårdli, tlf. (02) 31 43 51.

Søknad sendes til:
Departementet for utviklingshjelp,
3. Administrasjonskontor,
Postboks 8142 Dep.,
0033 OSLO 1.

Departementet
for utviklingshjelp
DUH