

SOSIAL ØKONOMEN

INNHold

- Kommentarer til nasjonalbudsjettet
- Fortsatt nedgang eller ny vekst?
- De rikes skatt
- Etableringsvilkår og konkurranse

NR. 9 - OKTOBER 1989 - 43. ÅRG

Fra full sysselsetting til naturlig arbeidsløshet

PROGRAM

TIRSDAG 5. DESEMBER

Møtested: Norges Handelshøyskole

11.00 Fremmøte og registrering

11.15–13.00 ARBEIDSLØSHET – BEGREPSAVKLARING

Arbeidsløshet i går og idag.

– Erfaringer og teori

Professor Tor Rødseth, Universitetet i Bergen

Velferdsimplikasjoner av arbeidsløshet

Professor Tom Colbjørnsen, Norges Handelshøyskole

13.00–14.00 Lunsj

14.00–17.00 ØKONOMISK POLITIKK OG ORGANISERING AV ARBEIDSMARKEDET

Hvorfor er arbeidsløsheten så høy nå?

– Om reverseringsproblemet og de senere års stabiliseringspolitikk

Professor Erling Steigum, Norges Handelshøyskole

Lønnsloven. – Problemløser eller problemskaper?

Professor Karl Ove Moene, Universitetet i Oslo

Arbeidstid og sysselsetting

Førsteamanuensis Rolf Jens Brunstad, Norges Handelshøyskole

19.00 KVELDSARRANGEMENT PÅ BRYGGEN MUSEUM OG I SCHØTSTUENE

Kåseri om arbeidsmarkedet i hanseatenes Bergen

ONSDAG 6. DESEMBER:

Møtested: Universitetet i Bergen, Realfagbygget

09.45–12.45 LØNN, INCENTIVER OG ARBEIDSLØSHET

Lønnsdiskriminering og incentiver

Professor Agnar Sandmo, Norges Handelshøyskole

Permitteringsordningene.

– Mobilitetshemmende subsidie til bedriften

Forsker Hege Torp, Institutt for samfunnsforskning

Løser utbyttedeling arbeidsløshetsproblemet?

Forsker Jan Erik Askildsen, LOS-senteret

Programkomité:

Alf Erling Risa, Institutt for Økonomi

Rolf Brunstad, Norges Handelshøyskole

Jan Erik Askildsen, LOS-senteret

Gerd Buflod, Sosialøkonomenes Forening

Se omtale side 5.

Påmelding snarest til Sosialøkonomenes Forening

Storgt. 26, tlf. 02-17 00 35 – telefax 02-17 31 55

0184 Oslo 1

Påmelding til kurs om arbeidsmarkedet

FRA FULL SYSSELSETTING TIL NATURLIG ARBEIDSLØSHET

Tittel/navn:

Arbeidsgiver:

Adresse:

Tlf.:

Kursavgift:

Kr. 1 800,- for medlemmer

Kr. 2 000,- for andre

Bankgiro tilsendes sammen med bekreftelse

Vennligst benytt denne ved betaling

Spesialpris på hotell/reise

Medlem av SF?

Medlem nr.:

underskrift

Innhold

Nr. 9 1989 – 43. årg.

2

VICTOR D. NORMAN:
Fortsatt nedgang eller ny
vekst?

5

Omtale av seminar
om arbeidsmarkedet
Se program på omslagsside

6

OLE GJEMS-ONSTAD:
Rike, skatt og sosialdemokrati

DEBATT:

12

ERIK HAUGANE:
Skivebom vedrørende
gassløsning for
Haltenbanken

13

Redaksjonen svarer

ARTIKKEL:

14

LARS SØRGARD:
Etableringsvilkårenes rolle i
konkurranspolitikken

Midtsidene

KOMMENTARER TIL
NASJONALBUDSJETTET

21

GAMLE TEKSTER:
Nicolai Rygg

Forsidefoto:
NTB, Bjørn Sigurdson

SOSIALØKONOMEN
ISSN 0038-1624

Ny regjering

Et regjeringsskifte er gjerne knyttet til endring av politikk. Representanter for de partier som nå danner regjering har på ulike måter antydnet en «ny kurs». Det er i en slik situasjon viktig å tenke gjennom hvilke valgmuligheter vi har.

En liten åpen økonomi har begrensede muligheter til å velge egen kurs. Internasjonaliseringen av handel og finanstransaksjoner gjør valutamarkedene svært sårbar for økonomisk-politiske endringer og eksogene sjokk. Pengepolitikken bindes opp til å forsvare valutakursen. Makroøkonomiske ubalanser kan skape betalingsbalanse-kriser av den typen vi opplevde våren 1986. Presset på kronekursen nødvendiggjør da en økning av rentenivået med uheldige konsekvenser for investeringer og vekst. Regjeringen kan i liten grad velge pengepolitikk.

Det er utenriksøkonomien som setter begrensningene for det innenlandske aktivitetsnivå i en økonomi som den norske. En økning i aktivitetsnivået vil dra med seg import og sette den utenriksøkonomiske balanse i fare. Det kan kreve senere innstramminger som gir lavere aktivitetsnivå enn vi ellers ville hatt. Regjeringen har således ikke særlig handlingsvalg når det gjelder samlet etterspørsel. Det er på dette området det kan gjøres mest skade. Det er enkelt å redusere arbeidsledigheten ved å stimulere den innenlandske etterspørsel. Det kan samtidig tilfredsstille krav både om mer privat forbruk og offentlige ytelser. Og det vil gi stor kortsiktig ære på den politiske arena. For landet kan et slikt eventyr innebære større byrder enn det vi har vært gjennom de siste to år.

Den økonomisk-politiske strategi må ta sikte på å styrke utenriksøkonomien slik at den tåler et aktivitetsnivå som gir full sysselsetting. Utviklingen i konkurranseutsatt sektor vil i stor grad bestemme mulighetene for framtidig full sysselsetting. En lønns- og pris-utvikling på linje med konkurrentland er en forutsetning for å lykkes. Regjeringen kan ikke velge pris- og inntektspolitikk uten å ta hensyn til dette. Men det er vel så viktig å sørge for et næringsliv som kan betale lønnsnivået i et land som vil holde høy levestandard. Regjeringen står overfor store utfordringer i utformingen av tilbudsside-tiltak som stimulerer konkurranseutsatt sektor og i håndteringen av oljeformuen i en slik sammenheng.

Det har i den offentlige debatt vært uttrykt en viss bekymring for at den nye regjering ikke vil være istand til å ivareta de oppgaver som er nevnt ovenfor. Spesielt kan etterspørselskonsekvensene av skattelettelse og utgiftspress bli uheldige. Skattelettelse har vært lansert som et universelt virkemiddel for å bedre utenriksøkonomien, styrke konkurranseutsatt sektor og øke produktiviteten. Det foreligger dessverre ikke faglig grunnlag for å håpe på slike virkninger. Hvis man gjennomfører skattelettelse, bør det begrunnes med ønsket om en mindre offentlig sektor. Og offentlig sektor bør da reduseres.

Regjeringen har store muligheter til å velge en ny kurs for innenlandsk ressursbruk. Det er her politiske skillelinjer særlig kan komme fram, om betingelsene for næringslivet og oppgavene i den offentlige sektor. Store økonomiske gevinster kan hentes ut ved mer riktige insentiver overfor næringslivet og økt effektivitet i offentlige virksomheter.



Redaktøren

Fortsatt nedgang eller ny vekst?¹



Victor D. Norman

Norsk økonomi strir med tre hovedproblemer. Det ene er tilpasning av forbruk og lønninger til den produksjon og lønnsevne vi faktisk har. Det er dette problemet som har dominert den offentlige debatt de siste årene. Klarer vi ikke å løse det, må vi belage oss på et fortsatt ubehagelig valg mellom arbeidsledighet og underskudd i utenriksøkonomien. Det andre problemet er makroøkonomisk stabilitet – vi har gjennom åttiårene svingt mellom inflasjonspress og arbeidsledighet i en grad som har vært ukjent i Norge siden mellomkrigstiden. Denne ustabiliteten er plagsom i seg selv. Samtidig skaper den en usikkerhet om økonomiske rammevilkår som på lengre sikt kan ha uheldige virkninger for produktiviteten og sammensetningen av produksjonen. Det tredje problemet er utnyttelse av produksjonsevnen; altså det å sørge for at vi får maksimalt igjen for den arbeidsinnsats og sparing vi yter. Mye tyder på at vi er mindre flinke til å utnytte produksjonsevnen idag enn tilfellet var for 20-30 år siden. Det er dette problemet som må løses om vi skal kunne få ny, varig vekst i økonomien.

AV
VICTOR D. NORMAN*

Det er en sammenheng mellom disse problemområdene. Allikevel tror jeg det er nyttig å forsøke å holde dem adskilt. I denne kommentaren skal jeg konsentrere meg om de to første, og ut fra det spekulere litt omkring utsiktene for norsk økonomi de nærmeste årene fremover. Helt til slutt skal jeg knytte dette til de mer grunnleggende vekstproblemer i økonomien.

Tilpasning av forbruk og lønninger

Norsk økonomi var klart i ubalanse i 1985-86. Vi hadde et underskudd på driftsregnskapet overfor utlandet på nesten 35 milliarder kroner; vi hadde tilpasset forbruket til et inntektsnivå som ikke var reellt; og vi hadde gjennom det fått en for stor tjenesteytende og skjermet sektor i økonomien,

og et lønnsnivå som truet med å rase-
re den konkurranseutsatte sektor.

Det er naturlig, etter tre år med innstramning, å spørre om vi har løst dette problemet. Svaret er et betinget kanskje. La meg begrunne det.

Vi har ubetinget klart å redusere forbruket. Privat forbruk er idag nede på samme nivå som i begynnelsen av 1985. Offentlig forbruk har riktignok fortsatt å vokse; alt i alt er det allikevel ikke tvil om at vi idag har et forbruk som er tilpasset våre inntekter.

Ser vi på utenriksøkonomien, kan det også umiddelbart virke som om vi er kommet ganske langt. Underskuddet på 33 milliarder kroner i 1986 er snudd til et overskudd på rundt 8 milliarder i inneværende år, takket være en kraftig økning i eksporten og reduksjon i importen; kfr. figur 1. Det kan være grunn til å merke seg at økt olje- og gass eksport bare står for knappe 20 prosent av forbedringen 7 det er altså ikke oljen som har «reddet oss». Nesten 60 prosent av forbedringen kan føres tilbake til økt eksport av andre varer enn olje og gass.

Ser vi nærmere på tallene, er imid-

lertid bildet mindre lyst. Den alt overveiende del av den økte vareeksporten har direkte tilknytning til ekstremt gode markedsforhold for våre tradisjonelle eksportnæringer – aluminium, andre metaller, kjemiske råvarer og treforedlingsprodukter. For disse er altså hovedårsaken til økt eksport ikke en innenlandsk snuoperasjon, men internasjonale markedsforhold.

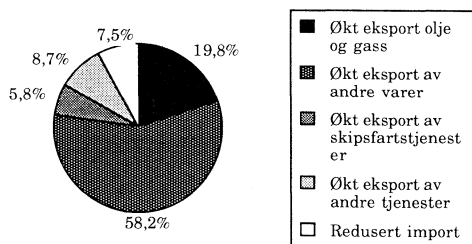
Ser vi på vareeksporten utenom disse tradisjonelle eksportvarene, har også den vokst kraftig, og for disse varene har norske bedrifter – spesielt det siste året – økt sine markedsandeler ute. Igjen er det imidlertid uklart om det skyldes en grunnleggende bedring i konkurranseevnen, eller om det mer er en kortsiktig endring i markedsforholdene som ligger bak. Det som ihvertfall i noen grad har skjedd, er rett og slett at man begynte å lete etter salgsmuligheter i utlandet da hjemmemarkedet sviktet; f.eks. satset Moelven Bruk på det svenske markedet da boligetterterspørselen avtok her hjemme; tilsvarende effekter så vi i mange bedrifter innen verkstedsindustrien. I den grad det er slike

¹ Foredrag på Entreprenørenes Landssammenslutnings økonomiseminar 20.9.89.

* Victor D. Norman er professor i samfunnsøkonomi ved Norges Handelshøyskole.

mekanismer som ligger bak, er det riktigere å se på eksportveksten som et konjunkturfenomen enn som utslag av en vellykket snuoperasjon.

Figur 1
Kilder til bedring av handelsbalansen, 1986–89.



Går vi nærmere inn på årsakene til at importen har gått ned, er det heller ikke særlig grunn til glede. Lavere import skyldes først og fremst at vi generelt sett bruker mindre. I og for seg kan jo det være gledelig; men det betyr at importen vil øke igjen i det øyeblikk innenlandsk etterspørsel tar seg opp. Vi bør også merke oss at mye av nedgangen skyldes at vi bruker mindre til investeringer. Siden investeringene er det som i neste omgang skal gi oss økonomisk vekst, minner det oss om at vi ikke nødvendigvis skal sette likhetstegn mellom styrket utenriksøkonomi og styrket nasjonal økonomi.

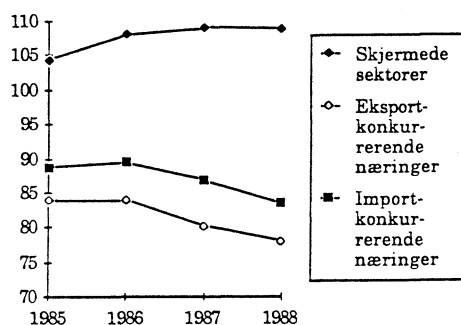
Det ene lyspunktet når det gjelder importen er at norske bedrifter har økt sine andeler av det norske markedet – fra mellom 53 og 54 i 1986 til vel 56 idag. Igjen må det imidlertid helles litt malurt i begeret. Ifølge Statistisk Sentralbyrå kan mye av økningen skyldes at norske bedrifter i utgangspunktet var begrenset av produksjonskapasitet snarere enn konkurranseevne; da etterspørselen avtok, og de fikk ledig kapasitet, kunne de derfor dekke en større del av markedet. Det kan også ha spilt en rolle at utenlandske bedrifter, spesielt svenske, fra 1986 og utover fikk så gode markedsforhold hjemme at de satset mindre på salg til det norske marked.

Det er derfor alt i alt grunn til å tro at svært mye av bedringen i utenriksøkonomien siden 1986 skyldes konjunkturførholdene hjemme og ute, snarere enn en vellykket, konkurransemessig snuoperasjon. Bedringen er

selvfølgelig ikke noe mindre gledelig av den grunn. Det betyr imidlertid at vi fremdeles står overfor avveiningen mellom sysselsetting og utenriksøkonomi: Hvis vi nå stimulerer innenlandsøkonomien igjen for å gjenskape full sysselsetting, vil konsekvensene bli nye, store underskudd i utenriksøkonomien. Det samme vil skje om den internasjonale høykonjunkturen for våre tradisjonelle eksportnæringer gir seg.

At vi ennå ikke har sett en mer grunnleggende forbedring, kommer også tydelig frem om vi ser på utviklingen i sysselsetting og investeringer i den konkurranseutsatte sektor. Hensikten med snuoperasjonen var å få flyttet ressurser fra den skjermede til den konkurranseutsatte del av økonomien. Som det fremgår av figur 2, har vi – ihvertfall når det gjelder arbeidskraft – foreløpig ikke fått det til. Frem til i år var det faktisk sterkere nedgang i antall timeverk i den konkurranseutsatte del av økonomien enn i den skjermede sektor. Siden midten av 1988 har også sysselsettingen i skjermet sektor gått sterkt tilbake; men det er ingen tegn til at konkurranseutsatte næringer fanger opp den frigjorte arbeidskraften.

Figur 2
Utførte timeverk (1980=100)



Heller ikke når det gjelder investeringer i konkurranseutsatte sektorer er det særlige lyspunkter. Vi hadde riktignok en kraftig topp i disse investeringene i 1987-88, men det skyldtes først og fremst Mongstad-utbyggingen. Ser vi bort fra denne, har det vært jevnt fall i investeringene i eksport- og importkonkurrerende bransjer siden begynnelsen av 1986. I sin konjunkturrapport trøster Statistisk Sentralbyrå seg med at investeringene var enda lavere ved den forrige in-

vesteringsbunnen (i 1983). Det er imidlertid mager trøst, siden formålet med politikken nå er å få til store investeringer i konkurranseutsatt virksomhet.

Betyr så alt dette at snuoperasjonen har vært mislykket? Svaret er nei. Konkurranseevnen – målt ved relative lønnskostnader pr. produsert enhet – er blitt bedre; men det vil ta tid før det gir seg utslag i økt sysselsetting og produksjon. Skal den politikken som har vært fulgt, ha noen effekt, må den derfor i hovedtrekk føres videre i flere år til (selv om det, som jeg skal komme tilbake til, nok er grunn til en viss justering i ekspansiv retning). Ikke minst er det viktig at vi ikke får en lønnsksplosjon når inntektsreguleringsloven utløper.

Når resultatene foreløpig lar vente på seg, betyr det imidlertid også at vi burde vurdere å supplere dagens politikk med tiltak som mer direkte ville stimulere sysselsetting og investeringer i den konkurranseutsatte sektor. Slike tiltak omfatter tilbudssidepolitikk i videre forstand – bedriftsskatte-reform, satsting på forskning og utvikling, utbygging av infrastruktur, og generell deregulering av økonomien. De kan imidlertid også omfatte mer kortsiktige tiltak, uten at jeg her skal gå nærmere inn på dem.

Stabilitetsproblemene

I tillegg til de grunnleggende ubalansene vi har i økonomien, har vi etterhvert fått et alvorlig stabilitetsproblem i Norge. Et kort tilbakeblikk på 1980-årene kan være nyttig i så henseende.

Vi begynte tiåret med lønns- og prisstopp og andre tiltak som skulle kjøle økonomien ned. Disse presstendensene ble i løpet av et par år avløst av arbeidsledighet, lav investeringslyst og stagnerende privat forbruk – husk at vi i 1983 hadde nesten 100 000 arbeidsledige. I 1984 begynte så den sterkeste konjunkturoppgang vi har hatt etter krigen – en konjunkturoppgang som ikke hadde noe å gjøre med forhold utenfor Norge; den var helt og holdent skapt her hjemme. Da vi så i 1986 hadde fått en mildt sagt feberhet økonomi, og oljeprisene samtidig falt, fikk vi innstrammingspolitikken på toppen av en naturlig ned-

gang i konsum og investering; resultatet er altså at vi idag har det laveste aktivitetsnivå vi har hatt siden 1930-årene.

Ser vi på disse svingningene, skyldes de to forhold. Det ene er at vi har fått større underliggende ustabilitet i privat konsum og investering enn det vi var vant til på 50- og 60-tallet. Det er ikke vanskelig å forklare hvorfor. Folk flest er kommet opp på et inntektsnivå der de bruker en stor del av inntekten på luksusgoder og varige forbruksgoder, og der de derfor har betydelig handlefrihet når det gjelder tidspunkt for kjøp av varer og tjenester: Folk kan, uten særlige vanskeligheter, forskyve tidspunkt for utskifting av bil, TV, hvitevarer o.l.; folk kan, igjen uten særlige vanskeligheter, fremskynde eller utsette tidspunktet for å flytte til en større bolig; og de kan, igjen uten de store rystelser, utsette Syden-ferie med et år. Samtidig er folk flest blitt kredittverdige (omenn ikke fullt så kredittverdige som mange banker syntes å tro), slik at de reellt sett kan velge tidspunkt for forbruk uavhengig av inntekt. Alt i alt betyr det at det ikke lenger er den løpende inntekt som bestemmer forbruket – folk flest kan i kortere eller lengre perioder forbruke mer enn de tjener, for så i andre perioder å ha et positivt avvik mellom inntekt og forbruk.

Dette har to viktige implikasjoner. Den ene er at myndighetenes mulighet til å styre privat forbruk gjennom skatte- og inntektspolitikk er blitt langt mindre. Man kan saktens, gjennom økte skatter, få folk til å forbruke mindre – men man kan ikke nødvendigvis få dem til å gjøre det med en gang. Den andre viktige implikasjonen er at forbruket blir svært følsomt overfor forventninger om fremtidig inntekt. Får vi en generell optimisme i samfunnet, vil det nok så umiddelbart slå ut i økt forbruk (slik tilfellet var i 1984-85); får vi almen «krisebevissthet», vil det i seg selv ha stor betydning for forbruket (slik vi har sett det de siste par årene).

Det er imidlertid ikke bare økt underliggende ustabilitet i privat forbruk som må ta skylden for ustabiliteten i norsk økonomi i 80-årene. Myndighetenes politikk må ta minst like stor del av skylden. De fleste av oss

forestiller seg vel at den økonomiske politikken virker utjevnende på aktivitet og sysselsetting – at staten slipper økonomien løs når aktiviteten er for lav, og strammer til når aktiviteten blir for høy. Det er da også det erklærte mål i hvert eneste Nasjonalbudsjett. Realiteten i 80-årene har dessverre vært den motsatte. Regjeringen Willoch forsøkte å stramme til fra 1981 til 1983, i en periode da den underliggende tendens var til avmatning av økonomien. Da grunntendensen fra 1983 og utover pekte oppover, slakket så den borgerlige samlingsregjeringen løs; og samtidig gjorde den kardinalfeilen å avregulere kredittmarkedene – vel og merke uten samtidig å sørge for at renten steg – i en periode med klar konjunkturoppgang. På den måten forsterket politikken oppgangskonjunktoren, og var derfor medskyldig i det som skjedde i 1985-86. Siden 1986 har så myndighetene forsterket nedgangen, ved å stramme kraftig til samtidig som privat forbruk og investering falt av seg selv.

Når politikken på denne måten er blitt prosyklisk, skyldes det ikke noe ønske i den retningen fra Finansdepartementets eller politikernes side. I noen tilfeller – som tidspunktet for dereguleringen av finansmarkedene og mangelen på samtidig pengepolitisk innstramning – skyldes det nok bindinger på den politiske handlefrihet (det var rett og slett ikke politisk mulig for Willoch å deregulere tidligere; det var heller ikke mulig for ham å få sentrumpartiene med på renteøkning). Det skyldes imidlertid i like stor grad at myndighetene ikke har det kunnskapsgrunnlaget som kreves for finjustering av den økonomiske utvikling. Det beste eksemplet er trolig fra omlegningsåret 1986. Man hadde da tall som viste en eksplosjon i privat forbruk; men man hadde ikke noe grunnlag for å vite om økningen viste et varig skift (altså at vi for alvor hadde sluttet å sette tæring etter næring), eller om det var uttrykk for en engangstilpasning til et friere kredittmarked (altså slik at forbruket ville synke raskt igjen). Politikken ble basert på den første hypotesen. I ettertid ser vi at den andre hypotesen var den korrekte. Resultatet er blitt en for stram politikk, og derved nok en prosyklisk politikkrunde.

Tilbudssideproblemer og vekstevne

Det tredje problemområdet jeg skal berøre er tilbudssiden i norsk økonomi. Tidlig på åttitallet var det samstemmighet om at hovedproblemene i norsk økonomi var å finne her: At vi gjennom distriktspolitikken og den selektive næringsstøtten hadde sementert en uheldig næringsstruktur; at vi gjennom Arbeidsmiljøloven hadde skapt hindre for produktivitetsvekst; at vi gjennom ulike typer beskyttelse (fortrinnsbehandlingen ved leveranser til Nordsjøen, konsesjonsordningene for samferdsel, multifiberavtalen for teko-industrien, osv.) hadde skjermet norsk industri mot produktivitetsfremmende konkurranse fra utlandet; at vi gjennom skattesystemet oppmuntret til alvorlige feilinvesteringer; at vi gjennom en nokså tilfeldig jungel av lover og regler generelt reduserte graden av konkurranse i økonomien. Alt i alt ble det i en rekke offentlige dokumenter – fra Lied-utvalgets innstilling midt på 70-tallet, via alle Langtidsprogrammer fra 1978 og utover til Steigum-utvalgets rapport – pekt på at en skikkelig sanering av tilbudssiden var en forutsetning for langsiktig vekst.

Disse problemene er kommet litt i bakgrunnen siden 1986. Dels skyldes det at den mer kortsiktige «snuoperasjonen» har hatt høyere prioritet. I noen grad skyldes det nok også at vi på en del punkter er kommet godt i gang med tilbudssidereformer: Finansmarkedene er deregulert, personskattesystemet er under omlegning og bedriftsskattesystemet er under vurdering, de verste utvekstene i den selektive næringsstøtten (som skipsbygging og statsbedriftene) er det gjort noe med.

Det går imidlertid trått, og av og til går det ikke engang den rette veien. Til tross for at vi offisielt har forlatt selektiv bedriftsstøtte, har staten i løpet av få måneder lovet massiv støtte til den nye sementfabrikken i Kjøpsvik, lovet å betale veier for Saugbrugsforeningen, gitt 15 millioner i produktutviklingsstøtte til Norsk Data, og sikret markedet for Køfri. Det siste var det endog unison jubel over i partilederdebatte før valget!

At det går trått med tilbudssidereformene ville kanskje ikke ha gjort så mye, hvis det hadde gått like sakte i

andre land. Det gjør det imidlertid ikke. I Storbritannia under Thatcher har vi opplevd en fullstendig tilbuds- siderevolusjon, med den følge at britisk næringsliv er blitt meget konkurransedyktig. Innen EF representerer 1992-programmet en massiv deregulering og tilhørende potensiale for økt produktivitet. Selv i vårt sosialdemokratiske naboland i øst går man adskillig raskere frem enn hva vi gjør: Der avskaffet man all selektiv næringsstøtte i en jafs i 1983-84; sanerte (noen vil si raserte) distriktspolitikken enda tidligere; og arbeider nå med en skattereform som går adskillig lenger enn den vi møysommelig arbeider oss frem mot.

I dette perspektivet er våre ørsmå skritt bekymringsfulle; særlig når vi samtidig, som del av «snuoperasjonen» har behov for å styrke norsk næringslivs konkurranseevne. For hvordan skal vi egentlig klare det når utlandet – takket være raske tilbuds- sidereformer – har raskere produktivitetsvekst enn oss; og når utlandet samtidig har så stor arbeidsledighet at lønnsveksten er minimal? Det vil ihvertfall kreve så langvarig moderasjon fra norske lønnstageres side at det må en superleder til i LO om medlemmene skal godta det.

Hva slags avveining bør ligge bak politikken?

Hovedpoengene i ovenstående kan sammenfattes i tre punkter:

- Snuoperasjonen er ikke fullført; det er ønskelig med forholdsvis stram politikk i flere år ennå – helst supplert med en direkte stimulans til den konkurranseutsatte sektor.
- Politikken i Norge er blitt prosyklisk og virker derfor destabiliserende; i så henseende er innstrammingslinjen ført for langt, og det kan være grunnlag for en forsiktig slakk i seilet.
- Vi har vært for opptatt av etterspørselssiden, til fortrengsel for tilbuds- sidereformer; vi må nå få opp farten når det gjelder deregulering, skattereformer og omlegning av nærings- politikk.

Noen vil ane en inkonsistens her – vi skal fortsatt stramme inn, samtidig slakke forsiktig ut, og endelig ikke være så opptatt av hvor stramt seilet er. Hva slags politikk er det egentlig som anbefales?

Inkonsistensen er reell: Det er konflikt mellom ønsket om å stabilisere økonomien på kort sikt, å sikre makroøkonomisk balanse på mellomlang sikt, og å oppnå omstilling og vekst på lang sikt.

Essensen i mitt argument er at vi i avveiningen mellom de tre hensynene har gått for langt i retning av å prioritere makroøkonomisk balanse og kortsiktig stabilitet: Det siste har vi ikke fått til i noe tilfelle, så det kan vi like gjerne glemme; og makroøkonomisk balanse klarer vi ikke å bevare hvis vi ikke samtidig får skikk på tilbudssiden. Etter min mening burde vi derfor prioritere tilbudssidereformene, og heller legge oss på en mer passiv penge- og finanspolitikk der realrenten blir omtrent den samme som i utlandet, og der man i finanspolitikken legger større vekt på konsekvens over tid og mindre vekt på styring av makroøkonomien.

Dessverre har jeg liten tro på at en slik politikk faktisk vil bli ført. Med den parlamentariske situasjonen vi har fått, er det stor fare for at vi nå vil få en ny runde med ekspansiv politikk, som vil forsterke en ny, naturlig konjunkturoppgang i Norge. En slik politikk kan, spesielt hvis vi i løpet av de nærmeste årene får vanskelige markedsførhold for norsk eksport, føre til at vi får nye, akutte betalings- og konkurranseevneproblemer om noen år; som så vil kreve en ny innstrammingsrunde. I så fall er Norge kommet inn i et stop-go syndrom som minner om Storbritannia på 60- og 70-tallet.

Frå full sysselsetjing til naturleg arbeidsløyse?

Den sterke veksten i arbeidsløysa dei siste to åra har ført til speulasjonar om den norske arbeidsmarknaden har nådd eit tidsskilje. Er tida med arbeidsløyse ned mot 2% og under definitivt forbi – og er det ønskeleg å ha så låg arbeidsløyse? Dette er problemstillingar som vil bli diskuterte på Sosialøkonomenes Forening's seminar om arbeidsmarknadsøkonomi i Bergen i desember.

På seminaret vil ulike former for arbeidsløyse og velferdsimplikasjonane av desse bli tatt opp. Spørsmålet er kor stor arbeidsløyse, og kva type arbeidsløyse som er akseptabel?

Eit anna sentralt tema er samanhengen mellom den økonomiske politikken og dagens høge arbeidsløysetal. Arbeidsmarknadssituasjonen blir påverka både av generell økonomisk politikk, og av særskilde offentlege tiltak retta mot arbeidsmarknaden. På seminaret vil ein særleg leggja vekt på å diskutera reverserings- og omstillingsproblem, verknader av endra arbeidstidsordningar og evaluering av lønnsloven som arbeidsmarknadspolitisk virkemiddel.

Seminaret vil også innehalda ein grundig diskusjon av insentivverknadene av ulike offentlege og private tiltak. Dersom aktørane i arbeidsmarknaden blir konfronterte med velvalde motivasjonsmekanismar vil dette letta dei potensielle problema ein står overfor. Aktuelle tema for diskusjon her vil vera lønnsdiskriminering i privat og offentlig sektor, mobilitetsverknader av permitteringsordningane og utbyttedeling som svar på arbeidsløyseproblema.

Rike, skatt og sosialdemokrati¹

Norges 100 rikeste betaler svært lav skatt: Gjennomsnittlig er total skatt i forhold til formue bare 0.31 pst. Ut fra en estimert inntekt er samlet skatt ca. 2 pst. Forfatteren påpeker at realisasjonsprinsippet i inntektsskatten gjør omfordeling illusorisk. Hvorfor ikke glemme myten om utjevning og virkelig legge om et ineffektivt og paradoksalt skattesystem, spør han.

AV
OLE GJEMS-ONSTAD*

1. UTJEVNING MELLOM NORMALE INNTEKTER

Det har allerede i flere år vært en del av den «konvensjonelle visdom» at inntektsskatten mer bidrar til en formell enn reell likhet. Ikke minst inspirert av den amerikanske debatt fra 60- og 70-årene om «the erosion of the tax base» har mye oppmerksomhet vært knyttet til fordelingsvirkningene av fradragposter. (Se f.eks. Skattekommisjonen, NOU 1984:22 kap. 4). Samtidig har det vært påpekt at inntektsskatten bidrar til betydelige samfunnsøkonomiske effektivitetstap. Ved behandlingen av Skattekommisjonens innstilling viste likevel både Regjeringen Brundtland og finanskomiteens klare flertall stor tro på inntektsskattens omfordeling:

«Skattesystemet skal gi et effektivt bidrag til å jevne ut inntekter etter skatt og dermed levekårene mellom ulike grupper i samfunnet.» (St.meld. nr. 35 1986-87 s. 14, jfr. Innst.S. nr. 258 1986-87 s. 4-5).

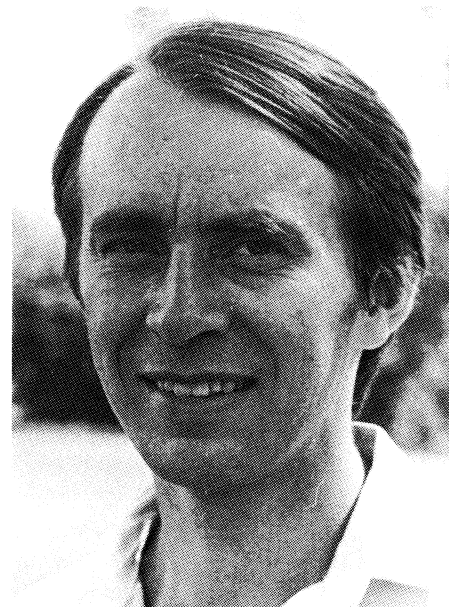
¹ Artikkelen bygger på en lengre omtale av samme undersøkelse inntatt i fagtidsskriftet Skatterett nr. 2 1989 s. 155-85.

* Ole Gjems-Onstad; cand. jur. fra 1979, lic. jur. fra 1980 og dr. juris fra 1984; er professor i skatterett ved Bedriftsøkonomisk Institutt.

Selv med de senere års reduksjon av de høyeste skattesatser har det norske skattesystem fortsatt en sterk formell progressivitet. For personlige skattytere er etter forskuddsskattevedtaket for 1989 høyeste marginalskattesats 62 pst. (66.9 pst. for næringsdrivende i visse inntektsintervaller). Norge ligger til dels betydelig «etter» de sterke reformbestrebelsene i mange andre land om å bringe den høyeste skattesatsen «trygt» under 50 pst.

Marginalskattene i det norske systemet er likevel konstante allerede på et relativt tidlig nivå. I 1989 nås høyeste statsskattesats på 19 pst. ved kr 150.000 i klasse 1. Toppskattesatsen er den samme, 8.5 pst., uansett om bruttoinntekten er akkurat passert terskelen på kr 195.000 eller skulle nå så høyt som kr 2.000.000. F.eks. skal en mannlig industriarbeider i Oslo ha en bruttolønn som omtrent tilsvarer terskelen for bruttoskatten.² For betydelige inntekter blir dermed selve den progressive effekten av den norske personskatten relativt ubetydelig. For inntekter i «million-klassen» er det etter de formelle satser mer tale

² Etter opplysninger fra Næringslivets Hovedorganisasjon hadde den mannlige industriarbeider i Oslo i 3. kvartal 1988 en samlet avlønning som tilsvarte en årlig bruttoinntekt på kr 188.331. Til sammenligning var i 1988 terskelen for toppskatten på 6 pst. kr 180.000 i klasse 1.



Ole Gjems-Onstad

om en proporsjonal skatt – riktignok med høye formelle skattesatser i et internasjonalt perspektiv. En industriarbeider med litt over gjennomsnittet i lønn vil f.eks. ha samme marginale bruttoskattesats som generaldirektøren med godt over millionen i gasje. At generaldirektøren betaler en større andel av sin inntekt i skatt, gir riktignok systemet en progressiv effekt også på dette nivået. Men forskjellen er relativt beskjeden når man sammenligner litt mer betydelige inntekter med de virkelige toppinntekter.

Den politiske kamp om skattesatsene kan gi inntrykk av å gjelde en moralsk imperativ utjevning mellom «folk flest» og de virkelig rike. Men allerede de formelle inntektsskattesatser viser at systemet virker mer utjevnende mellom nokså normale inntekter, og mindre omfordelende opp mot de virkelig høye. Uttrykk som «toppskatt» kan gi inntrykk av at den utjevning som *ikke* er tilsiktet mot de virkelig rike, brukes til å rettferdiggjøre de langt sterkere progressive effekter blant mer alminnelige inntekter.

2. DE RIKES SKATT

Jeg er ikke kjent med at man i tidligere undersøkelser om omfordeling i Norge har tatt utgangspunkt i andre data for enkelte skattytere enn

dem som fremkommer i selvangivelsene og den vanlige skatte- og inntektsstatistikk. For særlig velstående mennesker med en komplisert økonomi vil slike selvangivelsesdata gi begrenset informasjon. Heller ikke kjenner jeg forskning som særlig sikter mot å vise skattesystemets virkninger for de «topprike» i Norge.

Ønsker man å finne frem til de faktiske formuer særlig velstående mennesker disponerer, må man altså søke i andre kilder enn tradisjonell statistikk og vanlige selvangivelsesdata. For den studie jeg foretok, var utgangspunktet en oversikt publisert i forretningsbladet *Farmand* nr. 41 1988 over Norges 100 rikeste personer. Terskelen for å komme med på listen var en formue på kr 210 mill. Høyeste formue var kr 3 milliarder. – Bladet *Kapital* brakte i nr. 1 1989 en tilsvarende «100 rikeste-liste». *Farmand* redegjorde, om enn kort, for de kriterier som var benyttet for å anslå formuene. Også fordi *Farmands* liste var den første til å anslå de 100 rikeste, er den benyttet som grunnlag her. (*Kapital* nr. 1 1987 hadde en «14 rikeste» liste, og nr. 1 1988 en «28 rikeste» liste.)

Det dreier seg i beste fall om kvalifiserte skjønn; i verste fall om gjetninger. Tallene er utvilsomt svært omtrentlige. Common sense skulle imidlertid tilsi at de rikes formuer i typetilfellet heller er skjult gjennom vanskelig tilgjengelige eierforhold enn overeksponert. Ikke bare skattesystemet gir viktige økonomiske incentiver til «diskresjon». Forskjellene mellom listene til *Farmand* og *Kapital* peker også mot at det ikke bare er «ville gjetninger», selv om likheter selvfølgelig også kan indikere en utstrakt kopiering av tall. Differansen mellom de to tidsskrifters anslag over den totale formue hos «sine» 100 rikeste var 1.6 pst. For de personer som gikk igjen på begge lister, 87 personer, var de samlede differanser riktignok 10.475 mill. kr, dvs. 22 pst. For vårt formål hvor de aggregerte tall og gjennomsnittstall er det vesentlige, kan det være like riktig å legge vekt på de utlignede forskjeller, dvs. den samlede differanse etter at positive og negative individuelle differanser er balansert mot hverandre. Denne korrigerte forskjell utgjorde 559 mill. kr

eller 6.4 pst. – Konklusjonen må bli at listene utvilsomt er unøyaktige med vide, men ubestemte marginer. Jeg har likevel ansett dem som et tilstrekkelig interessant materiale for å illustrere de svært tydelige tendenser for skattebetaling.

Faktisk utlignet skatt for 83 av de 100

For faktisk utlignet skatt må selvfølgelig de vanlige skattedata benyttes. I Norge foreskriver som kjent ligningsloven (av 13. juni 1980 nr. 24) § 8-8 en offentlig skattemelding med opplysninger om «den fastsatte nettoformue, nettoinntekt [Harboe m.fl. 1987 s. 276 antar at dette gjelder nettoinntekt ved statsskatteligningen] og klasse, samt skatter og avgifter». I det følgende er benyttet de totalt utlignede skatter og folketrygdavgifter, dvs. pensjonsdel og helsedel, for inntektsåret 1987. Maksimal marginalskattesats for personlige skattytere utgjorde da 67.4 pst. (for personlige næringsdrivende 72.3 pst. i et visst intervall inntil 12 G). Uten tilgang til en nærmere spesifikasjon av skattens fordeling, særlig på trygdeavgiftene, er det f.eks. umulig å anslå virkningen av bruttoskatten. Ei heller kan man vite om en særlig høy skatt til tross for lav nettoinntekt skyldes skatt på aksjegevinster utenfor næring etter 1971-loven. Denne skatten fremkommer heller ikke særskilt på de offentlig tilgjengelige skattedata. I den senere diskusjon vil jeg imidlertid her tillate meg visse kvalifiserte gjetninger.

Inntektsåret 1987 er benyttet fordi det er det senest tilgjengelige år for data om utlignet skatt. Dermed er det en viss tidsforskjell til *Farmands* liste over de 100 rikeste som er basert på tall mot slutten av 1988. Hadde vi i stedet benyttet utlignet skatt for 1986, ligger denne for de aktuelle personer samlet 10.4 pst. under utlignet skatt for 1987. Ser man bort fra én skattyter som i 1986 betalte 36.5 mill. kr i skatt i 1986³ (ca. kr 80.000 i 1987), er imidlertid samlet skatt 45.1 pst. mindre i 1986 enn i 1987). Det er ikke grunnlag for å anta at formuen steg tilsvarende

³ Denne personen ble i 1986 utlignet 24.5 mill. kr mer i skatt enn nestemann på listen på 12 mill. kr. Nr. 2 lå igjen 8.5 mill. kr foran nr. 3 med 2.5 mill. kr i utlignet skatt.

meget. Prosenttallene nedenfor ville dermed blitt enda lavere dersom utlignet skatt i 1986 var lagt til grunn.

Av de 100 personer på *Farmands* liste falt 17 ut fordi det av forskjellige tekniske årsaker ikke var mulig å finne frem til deres ligningsdata. For enkelte av dem ga sluttresultatet inntrykk av muligheter for feil, og de ble derfor ansett uegnet. Det er ikke holdpunkter for å anta at de 17 personene som falt ut, ville gitt andre data enn typisk for materialet. Siden personene selv aldri er bedt om å besvare spørsmål, dreier det seg ikke om en selvutelukkelse. Ei heller er det annet enn minimale forskjeller i gjennomsnittlig formue. Den gjennomsnittlige formue til alle 100 på *Farmands* liste var ca. 530 mill. kr. For de 17 personer som «falt ut», var gjennomsnittlig formue omtrent helt lik, dvs. mindre enn én prosent i avvik.

0.31 pst. total skatt av formue

Gjennomsnittlig formue for de 83 hvor vi fant samlet skatt, var 536.87 mill. kr. Totalt utlignet skatt var i gjennomsnitt 1.26 mill. kr. Ser man på hva hver enkelt betalte i samlet skatt i forhold til formue, er den gjennomsnittlige prosentsats 0.31.⁴ *Den totale skatt* utgjør følgelig gjennomsnittlig en syvendedel av hva bare den formelle formuesskatten på 2.3 pst. i 1987 skulle representert. At den «progressive» formuesskatten først nådde 2.3 pst. ved en formue på kr 825.000 i 1987, er uten interesse for formuer av denne størrelse. Her er det uten tvil riktig å betrakte formuesskatten som en formelt proporsjonal skatt på 2.3 pst.

Skatteloven (av 18. august 1911 nr. 8) § 36 forutsetter som kjent at omsetningsverdien som hovedprinsipp skal legges til grunn for verdsettelsen, selv om det er viktige unnta-

⁴ Denne prosentsatsen er altså den gjennomsnittlige prosentsats basert på en summering av den prosentvise skatt for hver person. Vektingen vil bli anderledes dersom man i stedet regner ut en prosentsats for gjennomsnittlig betalt skatt av gjennomsnittlig formue. Da blir prosenten 0.24. Man kan bli villedet dersom man vil sammenholde tall og prosentsatser uten å ha disse presiseringer klart, selv om de har liten betydning for resonnementene.

gelser. For å se hvordan skattesystemet faktisk virker i forhold til sine pretensjoner, er dermed et relevant utgangspunkt de antatte nettoformuer disse 83 rikeste forvalter. Den anslåtte gjennomsnittlige skatt på 0.31 pst. i forhold til formue inkluderer *all skatt*, ikke bare formuesskatt. Dermed er det tydelig at formuesskatten på 2.3 pst. for de topprike ikke fungerer som et ytterligere progressivt supplement til en formelt høy og progressiv inntektsskatt.

Store fellestrekk.

I ytterpunktene er det store variasjoner i materialet. Den som betalte mest skatt i absolutte tall, nådde 14.8 mill. kr. Dette utgjorde 1.7 pst. av formuen. På nest siste plass regnet etter betalt skatt kom en med kr 7.300 – og formue 2.4 milliarder kr, dvs. 0.0003 pst. samlet skatt. Absolutt *høyeste* i prosent skatt målt etter formue var 2.7 pst. Mest slående er likevel at prosentsatsene egentlig ikke endrer seg så meget gjennom materialet når man ser bort fra spesialtilfelle. Bare åtte betalte mer enn 1 pst. skatt, og bare 18 mer enn 0.4 pst. skatt. 36 av de 83 rikeste ble utlignet mindre enn 0.1 pst. total skatt i forhold til estimert formue.

Skatteprosenten falt stort sett med stigende formue. For de 41 rikeste var den 0.21 pst., og for de 21 aller rikeste 0.18 pst. Imidlertid er tendensen ikke entydig. De 20 med «minst» formue hadde lavere skatteprosent enn de 20 over dem igjen.

Bare 10 kvinner var med i utvalget på 83 av Norges rikeste. De 73 mennene betalte gjennomsnittlig 0.30 pst. total skatt i forhold til formue; de 10 kvinnene lå høyere med 0.40. Men denne forskjellen er ikke statistisk signifikant. Ved å dele inn etter alder i tre grupper, under 40, fra 40-50 og over 50, fant vi heller ingen signifikante forskjeller. Det eneste vi kunne konstatere var at i vårt materiale lå de mellom 40 og 50 år høyest i utlignet skatt med 0.44 pst. av formue. – Etter *bransje* var heller ikke forskjellen stor. At de 29 redene kom ut best med 0.22 pst. vil riktignok ikke forbause med et visst kjennskap til norsk skattelovgivnings liberale behandling av skipsfart.

Inntektsbegrep og realisasjonsprinsipp

Inntekt er ikke en objektivt gitt størrelse; enhver skattelovgivning og skatteteori må *velge* sitt inntektsbegrep. Det «er umulig å tale om et 'riktig' inntektsbegrep». (Rødseth, 1977 s. 20). I historisk forstand inkluderer et *vidt* inntektsbegrep urealisert verdistigning. (Zimmer, 1982 s. 14 og Schanz, 1896 s. 7). En persons inntekt i en gitt periode er økningen i nettoformue pluss forbruksutgifter: Inntekt = konsum + formuesøkning/investeringer. I skatterettsteorien er denne definisjon kjent som Schanz-Haig-Simons' inntektsbegrep. Den omtales også som den «økonomiske» eller «klassiske» innteksdefinisjon. Riktignok passer den best ved den rendyrkede personbeskatning, og ikke like godt ved bedriftsbeskatningen. Dagens skattesystemer forutsetter også at skattebetalinger inngår i inntekten. (Aarbakke, 1984 s. 5). Andre teoretiske inntektsbegreper har kjempet om hegemoniet. Men idag synes det akseptert at formuesendring pluss konsum er et hensiktsmessig utgangspunkt for en mer teoretisk forståelse av inntektsskatten. De såkalte skatteutgiftsstudier har f.eks. forutsatt dette. (McDaniel og Surrey, 1985 s. 23 og Nordiska Skatteutgiftsgruppen, 1986 s. 73). En annen måte å uttrykke det samme er at inntekten utgjør det forbruket man kan tillate seg i en periode uten at verdien av formuen endres. (Hicks, 1941 s. 171-81).

Skattelovgivningen i Norge, som i alle andre land med inntektsskatt, følger imidlertid ikke dette økonomiske inntektsbegrep. Verdistingning beskattes som hovedregel ikke før den er realisert. Den kompliserte regel i skatteloven § 42 sjette ledd tredje punktum med tilhørende forskrifter om beskatning av årlig avkastning av sparedel på livsforsikring, kan sies å representere en delvis unntagelse. Men dette forandrer ikke det klare hovedprinsipp ved den praktisk utformede inntektsskatt. Inntektsskatten er «a tax on *transactions* instead of being a tax on income in the economic sense». (Chirelstein, 1982 s. 71).

En vesentlig årsak til at inntektsskatten ikke fanger inn urealisert verdistingning, er de mange måleproble-

mer som ville oppstå. Riktignok har land med formuesskatt, lik Norge, slike verdsettelsesproblemer allerede idag. Men de løses som kjent ikke tilfredsstillende. Den manglende konsistens i verdsettelse mv. ville representere langt større dilemmaer dersom de skulle avgjøre ikke bare formuesskatten, men en inntektsskatt på et ganske annet satsnivå.

Tilsvarende er det minst like vanskelig å anslå et gjennomsnittlig tall for verdistingning på formuen til en gruppe lik de 83 topprike i denne undersøkelsen. Nettopp her kan variasjonene kanskje være særlig store. Enkelte har f.eks. arbeidet seg «oppover» og sterkt øket sine formuer. Andre er mer passive investorer. Bransjene varierer betydelig.

Undersøkelsen gjelder inntektsåret 1987. Det kan være betydelige variasjoner mellom de forskjellige år. Skiftende konjunkturer kan medføre netto formuestap i enkelte perioder. Følgelig kan det være grunn til å velge et moderat anslag. Siden vi forsøker å belyse generelle trekk ved virkningene av inntektsskatten, er de gjennomsnittlige tendenser de mest relevante. Samtidig er det liten grunn til å anta at medlemmene av gruppen for superrike gjennomgående er dårligere til å forvalte sitt pund enn andre. En vanlig forutsetning for å havne på formuestoppen er nok særlig dyktighet til å oppnå høy verdistingning på formuen.

Estimert inntektsskatt på 1,97 pst.

Ved innskudd på særvilkår i norske forretningsbanker kunne man i 1987 gjennomsnittlig oppnå en rente på 13.25 pst. (muntlig opplyst fra Den Norske Bankforening). Dermed skulle det være et moderat anslag at de topprike ihvertfall maktet en samlet løpende avkastning og urealisert formuesøkning på 12 pst. Nedenfor innføres denne 12 pst. avkastnings- og verdistingningsdefinisjon. En gjennomsnittlig formue på 537 mill. kr gir dermed en realisert og urealisert inntekt på 64 mill. kr. Basert på disse gjennomsnittstall blir følgelig skattesatsen 1.97 pst., dvs. *ca. 2 pst.*, som et gjennomsnitt for Norges topprike som gjennomgående ble utlignet 1.26 mill. kr i skatt. I dette tallet er alle

utlignede skatter og avgifter inkludert, også formuesskatten. – Jeg har helt sett bort fra arbeidsinntekt i vanlig forstand. Ved formuesmasser av denne størrelsesorden må det antas at den spiller mindre rolle. Men høy arbeidsinntekt atskilt fra selve formuesforvaltningen ville bare gjøre bildet «verre».

Korrigerings for inflasjon?

Inflasjon alene medfører svekkede realverdier dersom den nominelle verdi er uendret. I økonomisk teori har man her talt om at inntektsbegrepet må ta hensyn til slik «negative income». (von Ungern-Sternberg, 1981 s. 974). I perioden 15. desember 1986 – 15. desember 1987 utgjorde inflasjonen i Norge målt etter endringer i konsumprisindeksen 7.4 pst. Dermed kan det argumenteres med at de rikes estimerte inntekt på 12 pst. burde reduseres til 4.6 pst. (Arne Jon Isachsen, Aftenpostens morgenutgave 29. mars 1989). Isåfall ville skattesatsen bli 5.1 pst.

Var formålet med undersøkelsen alene å vise faktisk betalt skatt i forhold til beregnet inntekt, ville det være mest korrekt å legge realinntekten til grunn, dvs. inflasjonskorrigert inntekt. Imidlertid er mitt mest sentrale fokus bruken av begrepet utjevning i skatteretten. En vesentlig innvending mot en slik inflasjonskorrigering i denne sammenheng er derfor at det norske inntektsskattesystemet gjennomgående ikke er inflasjonskorrigert. Dermed vil det ikke uten videre være holdbart å sammenligne en slik inflasjonskorrigert skattesats med de vanlige skattesatser som gjelder uten hensyn til inflasjon. Tenker man f.eks. på pensjonister som delvis lever av renter på bankinnskudd, må man justere deres skattesats tilsvarende opp for å finne den virkelige skatt på avkastning målt i reelle verdier. Særlig ved finansaktiva kan maksimal formuesskatt på 2.3 pst. og topp nettoinntektsskatt på 56 pst. i 1987 – eventuelt 45.6 pst. i 1989 – tilsammen gi mer enn 100 pst. beskatning på inflasjonsjustert avkastning. Dette resonnementet gjelder riktignok ikke for den som bare har løpende arbeidsinntekt. Men forbeholdet er like fullt relevant og kan lett glemmes dersom

skattesatsen for de rike her skulle justeres opp. – I tillegg må det igjen vises til at 12 pst. årlig verdistigning trolig er en moderat ansettelse – i det minste som et gjennomsnittlig anslag.

En annen innvending kunne være at nettopp 1987 må ha medført betydelige formuesreduksjoner for en del på listen, siden dette året mot slutten hadde et større børskrakk. Imidlertid hadde det samme år vært en betydelig oppgang i kursene før det skarpe fallet. Likeledes slo ikke den senere nedgang i prisen på fast eiendom særlig sterkt ut i 1987. I shipping var som kjent de senere års «boom» begynt med betydelige gevinster for dem som hadde investert i skip. I tillegg var utlignet skatt for den samme gruppe personer til dels mye lavere i 1986, dvs. en økning fra 1986 til 1987 på 82 pst., dersom man ser bort fra én enkelt person. Inkluderes også denne personens atypiske skattebetaling, blir økningen 11.6 pst., jfr. foran. Selv om total avkastning skulle være mindre i 1987 enn antatt, er det dermed liten grunn til å anta at de forholdsvis store anslag over utlignet skatt gir lavere tall enn det som er typisk innen denne gruppen.

Frivillig og selvbestemt skatt?

Konklusjonen blir at de 83 topprike i dette materialet trolig ikke har en høyere effektiv total skatt enn ca. to prosent av en rimelig estimert inntekt som også inkluderer urealisert verdistigning. Trekker man inn en negativ inntekt der man korrigerer deres formue for verditapet ved inflasjon, kan gjennomsnittlig skattesats justeres opp mot kanskje fem prosent. I det siste tilfelle må man imidlertid være varsom med å sammenligne med skattesatsene for vanlige skattytere. Forskjellene kan bli for små siden de siste tall vanligvis ikke er inflasjonsregulert.

Skattebelastningen for mange av de svært rike synes så moderat og jevn, at man kan stille spørsmålet om det på disse formuestopper delvis dreier seg om en form for «frivillig» skatt. Indre normer kan tilsi at man bør betale en viss personlig skatt. Sosiale forventninger kan gjøre det samme. I Norge hvor skattematene er offentlige, jfr. ligningsloven § 8-8, kan det være

en belastning utad dersom ens formue er kjent og man utlignes en meget beskjeden skatt. Men dette er spekulasjoner.

Et alternativt perspektiv vil være at denne gruppe personer ofte betaler skatt gjennom sine selskaper. Like fullt tilsier de formelle regler i inntekts- og formuesskatten at den enkelte skal betale skatt for den formue og inntekt man selv disponerer. Et slikt mer helhetlig perspektiv på de rikes skattebetaling endrer derfor ikke den konklusjon at det for disse formuesgrupper dreier seg om meget beskjedne tall relativt sett.

3. UTJEVNINGENS GRENSER

Tallene tyder på at Norges rike lett kan innrette seg slik at deres skattebelastning relativt sett blir minimal i forhold til det som gjelder de store grupper skattytere. I dette avsnitt skal jeg kort skissere enkelte trekk ved skattesystemet som forklarer denne paradoksale virkning.

Formuesskatten: Lave verdsettelse og opplåning

Tilsynelatende fungerer ikke formuesskatten for denne gruppe. En del av forklaringen er enkel: Med lave verdsettelse av realaktiva og full fradragrett for gjeld, er det for personer med betydelige investeringer vanligvis enkelt å eliminere ligningsmessig nettoformue. Imidlertid forutsetter en slik fremgangsmåte bl.a. at man har tilstrekkelig løpende avkastning til å betale renter på gjeld. Mange av personene i dette materialet hadde en ligningsmessig nettoformue som isolert skulle tilsi en langt høyere skatt enn de faktisk ble utlignet.

80-pst. regelen

Statsskattevedtaket for 1987 § 8 inneholdt den kjente 80 pst.-begrensningen: Hvis samlede skatter, inkludert formuesskatt og trygdeavgifter, overstiger 80 pst. av inntekten ved statsskattebetalingen, skal skatten reduseres. For mange personer i dette materialet betød åpenbart 80 pst.-begrensningen en betydelig skattereduksjon. Ligningsmessige nettoformuer i 10- og 100-millioners klassen

blir dermed uten skattemessig betydning. Dersom 80 pst.-regelen ble endret på dette punkt, kunne imidlertid de ligningsmessige nettoformuer gjennomgå store endringer. Med 80 pst.-regelen er det idag færre incentiver til avansert skatteplanlegging for å redusere de store «åpne» formuer. 80 pst.-regelen understreker at etter gjeldende rett ligger den store skattemessige gevinst i å redusere skattepliktig inntekt.

Fradragsregler, underskuddsoverføring og gevinstavsetning

Fradragsreglene er de senere tiårs tradisjonelle forklaring på inntektsskattens forfeilede fordelingsvirkning. Materialet bekrefter at f.eks. rederne synes å ha svært gunstige betingelser etter norsk skattelovgivning. Skip har de høyeste avskrivningssatser for kostbare realaktiva, en usedvanlig lang avsetningstid for gevinster og liberale regler om klassifikasjonsfond og tilbakeføringen av disse i form av gevinster ved salg, jfr. skatteloven § 44 A.

Aksjeskatten utenfor næring er ikke skilt ut som egen kategori i denne undersøkelsen. Imidlertid synes tallmaterialet å antyde at enkelte av dem som betaler mest skatt blant de virkelig rike, både absolutt og relativt, er personer med betydelige aksjegevinster. Aksjegevinstbeskatningsloven (av 10. desember 1971 nr. 99) anviser en særlig inntektskildeskatt. Underskudd fra andre kilder kan ikke redusere slike gevinster. Dermed er mulighetene for skatteplanlegging betydelig snevrere enn for vanlig inntekt.

En viss desintegrasjon, dvs. oppløsning i flere separate inntektskilder, synes å være et kjennetegn ved den moderne inntektsskatt. For enkelte markerte tall tyder denne undersøkelsen på at slik desintegrasjon kan være en effektiv måte å motvirke den – «smittsomme» – uthuling av skattefundamentet som skjer gjennom fradragsreglene og integrasjonsprinsippet. Aksjegevinstbeskatningsloven gir heller ikke hjemmel for å avsette gevinster for senere reinvestering.

Realisasjonsprinsippet er «jokeren»

Den viktigste forklaring på inntektsskattens manglende evne til reell utjevning overfor de virkelig rike, er likevel realisasjonsprinsippet: Urealisert verdistigning beskattes ikke. Dette grunntrekk er akseptert som en forutsetning for en praktisk gjennomførbar inntektsskatt, jfr. foran. Å endre dette dreier seg følgelig ikke om delreformer. Det gjelder mer inntektsskatten «som sådan».

Desto mer man fjerner seg fra «proletarsituasjonen» og erverver eiendom, desto mer frigjør man seg fra inntektsskattens grep. Mange flere enn Norges topprike nyter godt av realisasjonsprinsippet – når vi ser bort fra midlertidige fall i det nasjonale boligmarked. For å fastlegge den enkelte skattepliktiges reelle skattesats for all inntekt og verdistigning ut fra det økonomiske inntektsbegrep som er anvendt her, må det tas hensyn til verdiøkningen på formue. Da må mange nordmenn med selveiet bolig redusere sine gjennomsnittlige inntektsskattesatser med ihvertfall en tredjedel, før de kan sammenligne sine satser med de virkelig rike. Men det er fortsatt langt igjen til 2-5 pst. som er antydnet her. Paradokset er dermed like presserende: Den eiendomsløse nyter ikke godt av denne type hypotetiske satsreduksjoner som tar hensyn til urealisert verdistigning. Man kan stille spørsmålet om den progressive inntektsskatt etter sin struktur derfor ikke er særlig egnet til å omfordele i forhold til dem som har arbeidsinntekt alene.

Gjeldsopptak – konsum av urealisert inntekt

Å trekke inn urealisert inntekt er – i en viss forstand – å knytte inntektsbegrepet nærmere til den årlige økning i verdier en person faktisk kan disponere. Dette blir særlig tydelig når man knytter an til et av de enkles-te midler eiendomsbesittere har til å skatteplanlegge sitt forbruk «rundt» de høye norske skattesatser: gjeldsopptak. Realisasjonsprinsippet utfylles ved at man i den moderne inntektsskatt ikke har funnet metoder til å beskatte typiske gjeldsopptak for konsum og personlig fordel.

I en del tilfelle vil en såkalt *deling*

av personlig næringsdrivendes inntekt og formue i en personlig del og en næringsdel kunne dempe denne mulighet for å konvertere urealisert verdistigning til personlig forbruk ved gjeldsopptak. Idag er det for norsk rett usikkert om, når og etter hvilke linjer, en slik deling eventuelt vil bli gjennomført. For mange investeringer vil heller ikke de typiske konstruksjoner for slik deling hindre skattefri konvertering av urealisert verdistigning gjennom gjeldsopptak.

Innlåsningseffekt og endelig skattefrihet

Realisasjonsprinsippet gir en form for skattekreditt. Det kunne hevdes at denne skulle forfatte til betaling ved realisasjon, f.eks. gjennom særlig høye skattesatser på gevinster. Det er ikke her nødvendig å trekke frem den årtierlange diskusjon om skattlegging av kapitalgevinster. Særlig for å hindre innlåsning av gevinster, ineffektive investeringsbeslutninger og skattlegging av inflasjonsgevinster, er skattesatsene for kapitalgevinster i Norge gjennomgående enten lavere, eller ihvertfall ikke høyere, enn ved ordinære inntekter. I tillegg kommer de mange avsetningsordninger som allerede er nevnt, og viktige regler om fullstendig skattefritagelse (i Norge typisk ved egen bolig og langsiktig aksjegevinst utenfor næring).

Et spørsmål kunne være om skatte- og avgiftsreglene ved død sørget for at det ihvertfall én gang ble et definitivt skatteoppgjør, og at skattefordeler ikke ble overført til neste generasjon. Reglene er kompliserte, og en nærmere gjennomgang er ikke naturlig her. Kort skal konstateres at svaret igjen er nei. Urealisert verdistigning beskattes ikke ved dødsfall. Tvertimot gjelder i Norge et diskontinuitetsprinsipp som tillater arvinger å skrive opp arvelaters skattemessige verdier og f.eks. starte avskrivninger på nytt. Med dagens norske skattesatser kan dødsfall gi virksomheten en «skattebonus» fordi nåverdier av skattefordelene ved saldo-avskrivningssatser over 8 pst. kan overstige arveavgiften. Slike satser anvendes for løsøre, skip, fly og en del industribygg. En rekke gode grunner tilsier at skattleggingen ved generasjonsskifte

aldri vil bli skjerpet så langt at den effektivt balanserer de store fordeler som arvelater kan ha hatt av realisasjonsprinsippet.

4. ALLIANSER MOT OMLEGGING?

Hovedtallene i denne undersøkelse ble først offentliggjort 7. mars 1989 ved en forelesning ved åpningen av BI's nye Handelshøyskole i Sandvika. De vakte til dels sterke mediereaksjoner. Man skal være varsom med å legge for mye inn i den type opphetet debatt som preger en slik plutselig mediesituasjon. Likevel er etter mitt syn reaksjonene interessante.

De sterkeste og mest negative uttrykk i diskusjonen ble brukt av to personer som umiddelbart kan fortone seg som en pussig allianse: Den sosialdemokratiske veteran statssekretær Bjørn Skogstad Aamo og Kapitals redaktør Trygve Hegnar som på Farmands liste er rangert som nr. 34 i formue blant Norges rikeste med 475 mill. kr. Skogstad Aamo viste i Aftenpostens morgenutgave 15. mars 1989 sin motstand mot rapporten ved å omtale «undersøkelsen» i anførselstegn. Videre var det benyttede inntektsbegrep «helt uklart». I ukeavisen til Næringslivets Hovedorganisasjon, Apropos nr. 12, 14. april 1989, gikk Skogstad Aamo lenger. Undersøkelsen var «nokså overflatisk» og «et dårlig grunnlag for en seriøs skattedebatt». Det mest tankevekkende ved Skogstad Aamos innlegg var hans villighet til å tillegge meg meninger jeg aldri har uttrykt.: «dersom han tror man man kan ta bort inntektsskattene uten at dette skal få noen følger for de offentlige utgifter», og holdninger jeg aldri har stått for: «Det er bare Fremskrittspartiet av partiene på Stortinget som har tilsvarende holdninger.» Trygve Hegnars bruk av injektiver er mindre interessant fordi man naturlig har andre forventninger til debattform i et blad som Kapital enn til toppledelsen i landets viktigste departement: «Professor-tøys», «farse», «total begrepsforvirring», «tøysete» og «komedie» (Kapital nr. 6 1989). I Apropos 14. april refererte Skogstad Aamo uttrykkelig til Hegnars innlegg som tydeligvis en vektig innvending mot undersøkelsen.

Ved nærmere ettertanke burde ikke alliansen overraske. Det norske skattesystem er først og fremst et sosialdemokratisk produkt, vurdert etter hvem som tross alt har hatt mest politisk makt til å forme det i etterkrigstidens Norge. Min undersøkelse viser en alvorlig forskjell mellom intensjon og virkelighet på de punkter der folk flest trolig vil anse utjevning som særlig viktig. Det er ingen nyhet å påvise diskrepansen. Men tallene ble i pressen slått opp som dramatiske. Ved å desavuere undersøkelsen bidrar statssekretæren til å svekke data han tydeligvis opplever som et angrep på systemets legitimitet. Trygve Hegnar er fra mange presseoppslag kjent for å betale usedvanlig lite skatt, selv i forhold til de moderate skattetall som ellers preger denne gruppen. Formen på hans innlegg svekker ikke en hypotese om at egeninteressen i systemet er betydelig. Både de ansvarlige politikere og de begunstigede rike kan ha interesse av å bidra til en «ikke-debatt» om det saken egentlig gjelder.

Finansdepartementet svarer ikke

At såvidt sterke krefter mobiliseres overfor denne type tall, illustrerer at skatteforskning kan bli ubehagelig når den avdekker systemets virkninger. I mars 1989 rettet jeg en skriftlig henvendelse til Finansdepartementet hvor jeg forespurte om tilgang til flere data for å kunne analysere bedre hvordan særlig bruttoskatten hadde virket for de rike. Den har som kjent stor betydning for atskillige lønnstagere. Videre ville det være ønskelig å se flere år i sammenheng. Det er hevet over tvil at dette gjelder svært enkle «kjøringer» i de databaserte ligningsregistre. Finansdepartementet bruker som kjent betydelige ressurser hvert år på å sammenligne utjevningseffekter av det norske skattesystem. Mange vil kanskje mene at de inntektsintervaller man der ser på, er betydelig mindre viktige i forhold til den type forskjeller denne undersøkelsen gjelder – ihvertfall i et rettferdighetsperspektiv. Tross en fornyet skriftlig henvendelse i mai, har Finansdepartementet ennå ikke (september) funnet grunn til å besvare henvendelsen. Dermed har det foreløpig ikke vært mulig å gå videre med

undersøkelsen. Ut fra de sterke reaksjoner mot undersøkelsen fra den politiske ledelse i Finansdepartementet synes det som en plausibel hypotese at man ganske enkelt ikke ønsker nærmere data om dette – i det minste ikke før valget. Igjen kan det være et tankekors at det er et sosialdemokratisk ledet finansdepartement som blokkerer videre forskning om de rikes skattebetaling.

Et bedre skattesystem

Mitt poeng er *ikke* at realisasjonsprinsippet skal oppheves. Ei heller tror jeg det er realistisk å foreslå skatelovsendringer som på avgjørende punkter endrer forskjellen på beskatning av de rike og «vanlige folk». Min grunnleggende skepsis skyldes den enkle iakttagelse at det ikke har skjedd, til tross for utallige politiske programerklæringer om det motsatte. Det er også mange gode grunner til at verdiskaperne, entreprenørene, ikke bør hemmes for mye av skattesystemet.

Men egentlig kan det formuleres en positiv konklusjon. Kravet om «fordelingsvirkninger» umuliggjør stort sett mer omfattende skattereformer i Norge. Egentlig gir det lovgiveren en frihet når det kan påvises at utjevningen ikke fungerer der det virkelig teller. I stedet for å verne illusjonene kunne vi utforme et skattesystem med en langt mer begrenset fordelingspolitisk målsetting. Da kunne vi kanskje lage regler som ikke ga så paradoksale og pinlige effekter at forskning enten må mistenkeliggjøres eller hindres tilgang til enkle data.

Det er nylig fremlagt beregninger som viser at vi kan gå til radikale skatteomlegginger med en flat inntektsskatt på f.eks. 25 pst. uten at provenyet trues (Aaberge og Strøm, 1989). Dermed kan ikke de som vil konservere et umulig system, lenger bruke argumentet om «vernet om velferdsstaten». Dogmer som faller, gir frihet til virkelig forandring. Hvorfor bruker vi den ikke?

REFERANSER:

Marvin A. Chirelstein (1982): *Federal Income Taxation*, 3rd ed., Mineola, New York.

Einar Harboe, Ole Kalgaard og Truls Leikvang (1987): *Ligningsloven*, 2. utg., TANO, Oslo.
J.R. Hicks (1941): *Value and Capital*, Clarendon Press, Oxford.
Paul R. McDaniell og Stanley S. Surrey (eds.) (1985): *International Aspects of Tax Expenditures: A Comparative Study*, Kluwer, Dordrecht.
Nordiska Skatteutgiftsgruppen (1986): *Skatteutgifter*, Nordisk Ministerråd, Stockholm.
Personbeskatning, NOU 1984:22 (Skattekommisjonen).

Tor Rødseth (1977): *Inntektsfordeling i Norge* (Levekårsundersøkelsen), NOU 1977:44.
Georg Schanz (1896): Der Einkommensbegriff und die Einkommensteuergesetze, *Finanz-Archiv* 1896 s. 1-87.
Henry C. Simons: *Personal Income Taxation*, Chicago 1938, Midway Reprint, Chicago 1980.
Thomas von Ungern-Sternberg (1981): Inflation and Savings: International Evidence on Inflation-Induced Income Losses, *The Economic Journal* 91 (1981), s. 961-976.

Frederik Zimmer (1982): *Inntektsbegrep og rettsutvikling*, Nordiska skattevetenskapliga forskningsrådets skriftserie nr. 11, TANO, Oslo.
Rolf Aaberge og Steinar Strøm (1989): Fordelevirkinger av personbeskatningen, *Økonomiske analyser* nr. 2 1989, Statistisk Sentralbyrå, s. 15-20.
Magnus Aarbakke (1984): Bør det innføres en foretaksskatt?, *Skatterett* 1984 s. 3-15.

Debatt:

Skivebom vedrørende gassløsning for Haltenbanken

AV OLJEKONSULENT
ERIK HAUGANE
SØR-TRØNDELAG FYLKES-
KOMMUNE

I sin leder i Sosialøkonomen nr. 6/89, presenterer redaktøren en analyse under tittelen «Nasjonaløkonomisk perspektiv på stor gassløsning for Haltenbanken». Redaktøren går som mange andre, i den fella at han bare har sett på den delen av sakskomplekset som fra før av har vært viet størst oppmerksomhet. Og som også er den delen som Statoil og Gassforhandlingsutvalget anser som den mest sentrale, nemlig forholdet mellom de nødvendige investeringer og verdien av de initielle gasskontraktene.

For Sosialøkonomen hadde det kanskje vært en idé å se på andre samfunnsøkonomiske aspekter ved en «stor gassløsning» for Haltenbanken. Analysen som redaktøren presenterer i sin leder ville ha vært relevant dersom det hadde vært et spørsmål om å selge gass fra Haltenbanken til England. Men det er ikke det som er tilfelle og med det skjeve utgangspunkt må konklusjonene bli som galest.

Hensikten med å distribuere gass til Østlandet og Midt-Norge er det fak-

tum at naturgass er det beste fossile brensel som finnes, både med hensyn til forurensning og brenn-egenskaper. Det er nettopp derfor det er så interessant for de europeiske landene å importere norsk naturgass. Det er samtidig viktig å erkjenne at mens oljeresursene våre vil være bortimot uttømt om 40 år, så har vi påviste gassreserver for 100 år.

Tilgang på naturgass til norsk industri og til de største befolkningskonsentrasjoner er overmåte interessant. Det vil komme for langt å gå nærmere inn på dette her, men erfaringene fra både Sverige og Danmark som har introdusert naturgass på 80-tallet, er svært positive. Ikke bare har naturgass redusert kostnadene og forbedret produksjonen vesentlig, men energibruken har også blitt redusert.

I Norge har vi en av våre største industri- og befolkningskonsentrasjoner i Midt-Norge med hovedtyngden innen smelteverks-, næringsmiddel- og skogindustri. Disse industribedriftene ligger forholdsvis nært ilandføringsterminalen for gass fra Haltenbanken (Tjeldbergodden), og de mest sentrale bedriftene her har vist positiv interesse for å anvende naturgass.

Lenger fra gassressursene ligger industri- og befolkningskonsentrasjonene på Østlandet. Men det er ikke

mindre interessant å få naturgass fram til disse områdene av den grunn. Og her kommer det svenske markedet inn som et viktig element for å redusere den økonomiske risiko i å etablere et så kostnadskrevende infrastrukturprosjekt som det her vil være tale om.

For å komme til klarhet i de nødvendige rammebetingelser for å muliggjøre distribusjon av naturgass i Midt-Norge i tilknytning til en «stor gassløsning» har Sør-Trøndelag fylkeskommune i samarbeid med Fokus Bank, Sparebanken Midt-Norge, Trondheim E-verk og Sør-Trøndelag kraftselskap, under utredning de nødvendige økonomiske analyser.

Et annet viktig element i denne problematikken er Haltenbanken som petroleumsprovins. Det er kartlagt 9 større reservoarer av olje og gass på Haltenbanken, med reserver på rundt 300 mill. Sm³ olje og 300 mrd. Sm³ gass. Samtlige felt vil måtte produsere en betydelig mengde gass også under oljeproduksjonen. Haltenbanken som petroleumsprovins er derfor både på kort og lang sikt, avhengig av at det blir etablert en tilstrekkelig stor gassløsning slik at oljefelt kan settes i produksjon på nasjonaløkonomisk riktige tidspunkt. Det kan løses ved at Haltenbanken velges som kilde for et norsk/svensk marked, hvor da Midgardfeltet benyttes som en gassgarantisk og fleksibel produsent.

Å la det høye investeringstempo i Nordsjøen blokkere for etablering av infrastruktur for gassdistribusjon i Norge er å snu hele problemstillingen på hodet. Det er jo nettopp i den landbaserte delen hvor nå investeringer etterlyses. Om en imidlertid kom-

Kommentarer til Nasjonalbudsjettet

Sosialøkonomen har bedt fire ledende økonomer kommentere statsbudsjettet som ble lagt fram av Arbeiderpartiregjeringen 12. oktober 1989. På samme måte som for dagspressen ble ikke statsbudsjettet stilt til disposisjon for Sosialøkonomen før den 12. oktober. Kommentarene ble avgitt til Sosialøkonomen 17. oktober kun fem dager etter fremleggelsen av budsjettet. Takk for god innsats.

Regjeringen Syse vil nå overta budsjettet og i skrivende stund er det uklart hvor omfattende endringer denne Regjeringen vil foreslå. Skall en legge de siste dagers debatt til grunn er det lite som tyder på at den nye Regjeringen vil foreslå store forandringer. Kommentarene vil derfor antakelig i høyeste grad fortsatt være aktuelle. Det vil også bli interessant å se i hvilken grad eventuelle endringer vil trekke i den retning kommentatorene antyder. Stortinget vil foreta den endelige salderingen primo/medio desember.

Redaksjonen

Kommentar til Nasjonalbudsjettet for 1990

AV

PER RICHARD JOHANSEN*

Etter flere år med vekt på mer langsiktige og strukturelle problemstillinger er årets nasjonalbudsjett først og fremst fokusert på etterspørselsreguleringen. Dette er ikke overraskende i lys av den kraftige konjunkturedgangen som den hjemmeorienterte delen av norsk økonomi har vært gjennom de siste årene og de følgene den har fått for arbeidsledigheten. Den strammere økonomiske politikken som ble ført etter oljeprisfallet i 1986 bidro til denne utviklingen, på samme måte som en mer ekspansiv politikk bidro til å forsterke oppgangen i 1985. Mitt inntrykk er imidlertid at man i den alminnelige debatten har lagt for stor vekt på bidragene fra den økonomiske politikken i den perioden vi nå har bak oss. Eksempelvis har den innenlandske konjunkturedgangen og den økonomiske tilstrømmingen nærmest vært brukt som synonymmer.

Det har derimot vært lagt for liten vekt på de selvregulerende mekanismene som har vært knyttet til ulike kapitalbalanser i privat sektor selv. Slike selvregulerende mekanismer har virket både med utgangspunkt i en økt nettogjeld blant husholdningene (i noen grad motsvart av en økt beholdning av varige forbruksgoder), og med utgangspunkt i en for høy realkapitalbeholdning innenfor mange private bedrifter etter investeringsboomen i årene 1985-87. I tillegg til virkningene av beholdningene selv,

kommer virkningene av aktørenes forsøk på å endre beholdningene til et mer optimalt nivå.

La meg illustrere poenget med husholdningene som eksempel. Tabell 1 viser realøkningen i privat konsum – regnet fra foregående år – for 1987 og 1988 og hvordan økningen ble motsvart av endringer i sparing, og endringer i bidragene fra (netto) renteutgifter, skattesatser og øvrige inntekter og utgifter. Bidraget fra renteutgiftene er delt på den økningen som skyldes endringene i (netto)gjelden alene, og bidraget som skyldes endringer i (de gjennomsnittlige) rentesatsene. Bidraget fra endringer i skattesatser er beregnet som realøkningen i de direkte skattene utover det som følger av veksten i inntektene.

Som det framgår bidro faktorer som først og fremst er bestemt av husholdningenes egne avgjørelser sterkt til å begrense veksten i konsumet disse to årene. For det første ble sparingen økt nesten like mye som konsumet ble redusert, noe som må sees på bakgrunn av at husholdningssektoren i 1986 hadde tilpasset seg med en negativ sparerate på hele 6 prosent. En økning i spareraten ville selvsagt før eller siden vært nødvendig for husholdningene, nær sagt uavhengig av hvilken økonomisk politikk som hadde vært ført. For det andre bidro betjeningen av den økte nettogjelden til å redusere den disponible inntekten. Også dette bidraget var en konsekvens av husholdningenes tidligere tilpasning, og kan derfor ikke tilskrives den løpende økonomiske politikken.

Selv om et økt rentenivå nærmest måtte følge som en nødvendighet av den sterke etterspørslen etter kreditt i disse årene, så kan utvilsomt også omleggingen av politikken ha bidratt til økt rente-



Per Richard Johansen

nivå. Som vi ser var imidlertid nettobidraget fra økte rentesatser neglisjerbart (og dessuten med »feil« fortegn: det bidro svakt til å øke inntektene for husholdningssektoren som helhet i denne perioden). Det kan likevel ha vært et negativt bidrag fra endringene i rentenivået, fordi husholdninger med ulik grad av nettogjeld/fordringer kan ha ulike forbrukstilbøyeligheter. Men det er neppe grunn til å tro at rentepolitikken bidro vesentlig til innstramningen i disse årene.

Ser vi så på bidraget som mest direkte kan tilbakesføres til den økonomiske politikken, skattenivået, ser vi at det ble klart skjerpet i 1987, og ytterligere – men bare svakt – skjerpet i 1988. Den metoden jeg her har nytt til å beregne virkningene av satsendringer på er selvsagt svært grov; på den annen side ligger disse bidragene (målt som andel av BNP) på nivå med de endringene i aktivitetsskorrigeret underskudd som Finansdepartementet har beregnet.

Ser vi på de ulike bidragene i forhold til hverandre, ser vi at forhold knyttet til

* Per Richard Johansen, cand. oec. fra 1976, er planlegger i Statistisk sentralbyrå.

TABELL 1. Bidrag til endringer i privat konsum i 1987 og 1988. Omregnet til faste 1987-priser¹⁾. I mill. kroner og i prosentandel av privat konsum og BNP i 1986

	1987	Mill. kroner 1988	Sum	I andel av Pr.kons.	BNP
Privat konsum	- 3 595	-6 750	-10 345	-3,4	-1,9
Bidrag fra					
økt sparing	- 3 144	-6 131	- 9 275	-3,1	-1,7
økt nettogjeld	- 6 532	-4 205	-10 736	-3,6	-2,0
økte rentesatser ²⁾	63	81	145	0,0	0,0
økte skattesatser ³⁾	- 9 758	- 544	-10 302	-3,4	-1,9
øvrige bidrag	15 775	4 049	19 823	6,6	3,6

¹⁾ Alle krone-øbeløp er deflatert med privat konsum-deflatoren.

²⁾ Basert på endringer i gjennomsnittlig rente i spare- og forretningsbanker for fordringer og gjeld hver for seg.

³⁾ Beregnet som realøkningen i direkte skatter (utenom arbeidsgiveravgift) utover økningen i disponibel realinntekt.

gjeldsbetjening og endringer i gjeldsoppbygging ga dobbelt så sterk effekt som bidraget fra skattene (og de beregnede aktivitetskorrigerede bidragene fra finanspolitikken som helhet). *Innstrammingen i privat konsum har først og fremst vært en nødvendig følge av husholdningssektorens forutgående gjeldsoppbygging.* Tilsvarende finner vi at nedgangen i bedriftenes investeringer siden slutten av 1987 først og fremst kan forklares i en for kraftig oppbygging av realkapitalen i årene 1986-87, forsterket av virkningene på produksjonen av den etterfølgende svikten i innenlandsk etterspørsel.

Politikkens betydning for denne utviklingen har først og fremst vært at den i 1987 og 1988 bidro til å forsterke den underliggende konjunkturedgangen. På samme måte som det ble drevet medkonjunkturpolitikk i første halvdel av 1980-årene, ble det også drevet medkonjunkturpolitikk i 1987-88. Bakgrunnen for dette var som nevnt det sterke fallet i oljeinntektene våren 1986, og ønsket om styrke konkurranseutsatt virksomhet, men dette skal jeg ikke gå nærmere inn på.

Er budsjettet for ekspansivt?

En overvurdering av innstrammingspolitikken betydning for nedgangen i innenlandsk etterspørsel de senere årene, kan føre til en tilsvarende overvurdering av betydningen av en mer ekspansiv økonomisk politikk de kommende årene. Tilpasningen av privat sektors balanser er ennå langt fra fullført, og vil derfor gi betydelige negative bidrag også i tiden som kommer.

I kommentarene etter at budsjettet ble lagt fram, er det hevdet at budsjettet innebærer en klar omlegging av finanspolitikken i ekspansiv retning. En nærmere gjennomgang av tallene tyder imidlertid på at dette ikke er tilfelle,

budsjettet er først og fremst en videreføring av den politikken det ble lagt opp til etter tiltakspakka som ble vedtatt for vel et halvt år siden. Blant annet kan det økte budsjettunderskuddet (korrigert for oljeskatter mv.) fra 1989 til 1990 i sin helhet forklares med skiftet i inntekter og utgifter som fulgte av tiltakspakka; til neste år vil dette skiftet bli gjeldende gjennom et helt år, følgelig blir underskuddet tilsvarende større. Tar en hensyn til dette forholdet tror jeg en nøyere finregning ville vise en svak tilstramming av finanspolitikken.

Et annet (og bedre) tegn på at budsjettet ikke er spesielt ekspansivt, er anslaget om at arbeidsledigheten neppe vil gå vesentlig ned til neste år. Vi vet at koblingen fra realøkonomi over på priser og lønninger først og fremst går via arbeidsmarkedet. Med en ledighet på i underkant av 5 prosent av arbeidsstyrken er det vanskelig å hevde at budsjettet vil være lønns- og prisdrivende.

Det mest overraskende ved budsjett-tallene i dokumentet er derfor at underskuddet for 1989 blir så stort som det nå synes, fordi aktivitetsnivået i 1989 blir lavere enn tidligere lagt til grunn. Dette gir en usikkerhet med hensyn til hvor sterke ekspansive virkninger budsjettet i virkeligheten gir. Et eksempel på dette er de tiltakene som ble gjennomført i våres for å stimulere byggevirksomheten. Ut fra den faktiske aktiviteten i byggesektoren er det vanskelig å se at tiltakene ennå har hatt noen effekt. Betyr det at den underliggende situasjon er så dårlig at utviklingen ville vært enda svakere uten pakka, betyr det at pakka overhodet ikke kommer til å få noen effekt i den nåværende konjunktursituasjonen, eller betyr det at det bare tar noen tid før effektene blir merkbare?

Når vi tar i betraktning den fortsatt høye ledigheten, at budsjettet for statsforvaltningen under ett regnet i påløpte verdier er gjort opp med overskudd for

neste år og at den statsfinansielle situasjon i Norge er helt eksepsjonelt god, er det alt i alt ikke grunn til å bekymre seg over et for ekspansivt budsjett for 1990. Snarere kan det være grunn til spørre om noen av tiltakene som det er lagt opp til kanskje vil gi en for svak ekspansiv effekt i 1990. Jeg tenker her særlig på budsjettets forslag om lettelsler i direkte skatter, der ifølge modellberegninger bare halvparten av effektene kommer første år. Slik det nå er lagt opp til vil en stor del av effekten av skatteletten komme i 1991, et år hvor det er grunn til å regne med en underliggende konjunkturproppgang i norsk økonomi. Om det er slik at en allerede idag kan si at det er fornuftig å stimulere økonomien med en skattelette, burde denne lettelsen ha vært gjennomført allerede fra 1989 av.

Har budsjettet en sosial profil?

Regjeringen har vært opptatt av at skatteletten skulle få en sosial profil. Det kan man ikke si har vært et dominerende trekk ved den tilstrammingsprosessen som husholdningssektoren har vært igjennom de siste årene. Her har skatteomleggingen og realrenteøkningen rammet hardest familier med høy boliggjeld av lave inntekter, dvs. først og fremst nyetablerte husholdninger. Typehusholdsberegninger utført av Sparebankforeningen viser dramatiske forskjeller mellom de ulike husholdningene.

Nå har det vært stor grad av enighet om at skattesystemet måtte endres, problemet er derfor at omleggingen kanskje har kommet vel raskt, slik at det ikke har kunnet finne sted en langsiktig, motvirkende bevegelse i boligpriser mv. Når regjeringen nå finner mulighet til å lette litt på skattetrykket, skjer det ved å gi de største lettelsene til de som ikke har vært rammet av tidligere innstramminger. Samtidig treffes det ingen konkrete tiltak for å redusere det høye realrentenivået. Dette gir grunn til å stille et spørsmålstegn ved den sosiale profilen på budsjettoplegget som helhet.

Hvem holder renta oppe?

Det har i den siste tiden vært en forskjell i rentenivået mellom Norge og våre handelspartnere på 1-1½ prosent. For vanlige lånekunder er forskjellene enda større, som følge av de svært høye rentemarginene i Norge. Med en pristigning som ligger opp mot ½ prosent lavere enn hos våre handelspartnere og et overskudd i utenriksøkonomien på rundt 20 milliarder kroner, er det vanskelig å akseptere at rentenivået i Norge skal ligge over rentenivået i utlandet. Forklaringen må være fortsatt sterke devalueringsforventninger for norske kroner i markedet.

Jeg vil imidlertid ikke se bort fra at en vurderingsforskjell mellom Stortinget, som bestemmer finanspolitikken, og Norges Bank, som til daglig bestyrer rentepolitikken, kan ligge bak det høye rentenivået. Sentralbanksjefen har selv frarådet den «ekspansive» finanspolitikken som regjeringen det har vært lagt opp til. Nå er det imidlertid ikke slik at sentralbanken kan stille seg utenfor den økonomiske politikken. Når vi har fått en slik skjevhet i sammensetningen av politikken: ekspansiv finanspolitikk og kontraktiv pengepolitikk, kan det i like stor grad være politikernes svar på pengepolitikken som sentralbankens svar på finanspolitikken.

Uansett årsak kan imidlertid regjeringen selv gjøre noe med rentenivået, om den mener det er for høyt og tror på sin egen fast-kurs linje, ved selv å stå for kanaliseringen av kreditt fra utenlandske lånegivere til innlandske lånetakere gjennom statlige låneopptak i utlandet. På dette punktet mener jeg regjeringen har vært alt for passiv. Foruten at det høye rentenivået har sterke – og jeg mener for sterke – omfordelingseffekter og at det kan ha uheldige allokeringseffekter, innebærer det et betydelig inntektskutt for Norge som nasjon. Et grovt anslag basert på brutto rentestrømmen ut av Norge i løpet av det siste året, viser at det kan dreie seg om en merutgift et sted mellom 0 og 5 milliarder kroner.

Bør vi bekymre oss over investeringsnivået?

Investeringene i fastlandsøkonomien har falt kraftig det siste året, og det er tydelig at politikerne fra de fleste partier nå føler seg kallet til å gjøre noe med saken. De har imidlertid liten grunn til å engste seg over at investeringene er for lave i Norge. Det har alltid vært store svingninger i investeringsnivået over konjunktursyklusen. I en historisk sammenheng er nivået fortsatt rimelig høyt; det sterke fallet det siste året gjenspeiler hvor høyt investeringsnivået var i årene 1986-87. Heller ikke i internasjonal sammenheng er det grunn til å bekymre seg over et lavt investeringsnivå i Norge. Norge har tradisjonelt (sammen med Japan) hatt det høyeste investeringsnivået i OECD-området, slik det framgår av tabell 2.

Framfor å bekymre seg over at investeringene er for lave burde politikerne bekymre seg over at den samfunnsmessige avkastningen av investeringene er for lav. Trolig er dette bl.a. en indikasjon på at investeringsnivået jevnt over har vært for høyt og ikke for lavt. Her har politikerne dessuten den fordel at det er de som har de virkemidlene som skal til for å endre saken til det bedre, først og fremst gjennom skattepolitikken.

Slik sett er det nærmest tragisk at en i

Tabell 2. Offentlig konsumrater, investeringsrater og kapitalavkastningsrater for OECD-land 1980-87. Prosent

	Andel av BNP		Kapital-avkastnings-rate ¹⁾
	Offentlig konsum	Brutto-investeringer	
Norge	19,3	26,1	11,3
Sverige	28,1	19,0	12,1
Danmark	26,4	17,8	13,3
Finland	19,5	24,5	13,3
Storbritannia	21,4	16,9	11,8
Vest-Tyskland	20,1	20,5	16,7
USA	18,2	17,9	20,2
OECD	17,2	20,8	18,6

¹⁾ For bedrifter. For Norge: utenom oljevirksomhet og sjøfart.

Kilde: OECD Historical statistics 1960-1987 og OECD Economic Outlook 45.

Nasjonalbudsjettet for 1990 presenterer reduksjon av investeringsavgiften for de sektorer som i stor grad sto for overinvesteringene i de foregående årene, som en så viktig del av motkonjunkturpolitikken at tiltaket må settes i kraft allerede fra 1.november i år. Her skyver man her Aarbakke-utvalgets forslag til endringer i bedriftsbeskatningen foran seg, men neglisjerer samtidig utvalgets egen konklusjon om at deres ulike forslag henger sammen; etter hva jeg forstår kan det gå både 1 og 2 år før de øvrige forslagene, som skal sees i sammenheng med bortfallet av investeringsavgiften, kan bli gjennomført. Antakelig får denne skatteletten liten effekt på helt kort sikt – da en ut fra en konjunkturvurdering kunne ønske å øke den innenlandske etterspørselen – men større effekt på noe lenger sikt, altså de helt motsatte effektene av hva som er ønskelig både i konjunktursammenheng og i struktur-sammenheng.

Har vi en for stor offentlig sektor?

Mens investeringene tradisjonelt har ligget på et høyt nivå, har konsumet tradisjonelt ligget svært lavt i Norge. Nå kan vi ikke se bort fra at vi kan ha tatt ut en del velferd gjennom et høyt investeringsnivå framfor et høyt konsumnivå, jeg tenker f.eks. på velferdsvirkningene av den distriktspolitikken som har vært ført i Norge, og som adskiller seg klart fra de fleste andre OECD-land. Likevel er det slik at motstykket til at vi trolig investerer for mye, er at vi konsumerer for lite. Slik sett burde det ikke være betenkelig på lengre sikt at konsumet nå økes som del av den innenlandske etterspørselsreguleringen.

I mange kommentarer framsettes det nærmest med fagøkonomisk tyngde at en stimulering av konsumet må skje gjennom skattelettelser og økt privat konsum, og ikke gjennom økt offentlig konsum. Et utgangspunkt for dette er påstanden om at vi skal ha en for stor

offentlig sektor, målt som andel av BNP. Løsningen er å skjære ned på det offentlige byråkratiet.

Her er det mitt inntrykk at man (bevisst?) unnlater å skille mellom de midler som går til å dekke offentlig sektors egen ressursbruk og det som går til overføringer til privat sektor. Det er overføringene som er store i Norge (men likevel mindre som andel av BNP enn i Danmark og Sverige), mens offentlig sektors egen ressursbruk er av høyst moderat størrelsesorden. Målt som andel av BNP ligger offentlig konsum i Norge et sted mellom andelen til Storbritannia og USA, og betydelig under (vel $\frac{2}{3}$ av) andelen i Sverige og Danmark, slik det framgår av tabell 2. Legger vi til grunn at en større del av det offentlige konsumet trolig går til rene velferdsordninger i Norge enn i Storbritannia og USA, er det f.eks. ingen grunn til at politikerne bør tro at størrelsen på det offentlige byråkratiet uten videre kan skjæres ned. Kanskje har vi allerede i utgangspunktet et av de billigere (og mere effektive) offentlige byråkratier i industrilandene, i alle fall om vi tar hensyn til inntektsnivået og ambisjonsnivået i politikken?

Forskjellen mellom Norge på den ene siden og Sverige og Danmark på den andre, gjenspeiler at det norske velferdssamfunnet er et overføringssamfunn og ikke noe fellesforbruk-samfunn. Det er ikke noe rart at folk som jobber innenfor kultur-, helse- og sosialsektoren opplever at det er en enorm forskjell mellom den standard som tilbys i Norge og de andre skandinaviske landene når det gjelder offentlige ytelser innen deres felt. Sett i sammenheng med de oppgaver vi som nasjon står overfor i framtida, herunder inntektselastisitetene for den typer tjenester som vi hittil har funnet det riktig å tilby via offentlig sektor, kan det godt være at den riktige utviklingen er å øke offentlig sektors andel av den samlede ressursbruken, og ikke å redusere den. Det er veksten i overføringene en eventuelt bør redusere.

Hvor ble det av fase II?

Den store oppmerksomheten som etterspørselsreguleringen har fått i budsjettet er ikke urimelig tatt i betraktning at regjeringen selv tilkjennegir at nedgangen i innenlandsk etterspørsel og økningen i arbeidsledigheten ble sterkere enn den tidligere hadde lagt til grunn. Likevel er det grunn til å etterlyse en drøfting av strategien for fase II i den omstillingen av norsk økonomi som inn-

stramningen i tidligere år var en del av. Her kan vel ikke økt innenlandsk etterspørsel alene være svaret, i så fall vil fase II bare være en reversering av politikken i fase I. Riktig nok er det en viss drøfting av ulike forhold knyttet til nærings- og strukturpolitikken, men det er vanskelig å se dette som en bred satsing for å få til en omstilling i økonomien. Slikt sett

framstår omtalen av regjeringens arbeid vedrørende tilpasningen til EFs indre marked som det mest helhetlige strategiopplegg for en omstilling av norsk økonomi i årene framover. Men en ren tilpasning til EF-samfunnet er en vel passiv form for omstilling av det norske samfunnet etter min smak. Hva skal bli den nye regjeringens svar her?

Kommentarer til Nasjonalbudsjettet 1990

AV

VICTOR D. NORMAN*

La meg først si at den avtroppende regjering bør ha honnør for mange sider ved den økonomiske politikken. Den har klart å få oppslutning om en stram linje i en periode da noe innstramning nok var påkrevet; den har tatt mange små skritt i retning av et skattesystem med lavere satser og bredere skattegrunnlag; den har vist vilje til å godta markedsstyring på flere områder; den har liberalisert kapitalbevegelsene mellom Norge og utlandet og vist en gledelig vilje til tilpasning til EF's indre marked; osv. Jeg skal komme tilbake til noen av disse punktene litt senere. Først skal jeg imidlertid komme med noen synspunkter på den økonomiske hovedkursen.

Norsk økonomi har på åttitallet slitt med tre hovedproblemer. Det ene er tilbudsiden – vi har hatt lav produktivtetsvekst og alvorlige strukturproblemer (og da sikter jeg ikke først og fremst til fordelingen av ressurser mellom skjermet og konkurranseutsatt virksomhet; men til sammensetningen av hver av disse hovedsektorene). Det andre er det såkalte balanseproblemet som har dominert de siste årene – altså at vi midt på 80-tallet syntes å ha lagt oss på et innenlandsk forbruks- og investeringsnivå som ville skape kroniske utenriksøkonomiproblemer og en kronisk feilallokering av ressurser mellom skjermet og konkurranseutsatt sektor. Det tredje er makroøkonomisk ustabilitet – politikkere, bedriftsledere og forbrukere har svingt mellom eufori og dyp depresjon; realøkonomien har på tilsvarende måte beveget seg fra press i 1980 til ledighet i 83, til rekordsterkt press i 85–86, til enda større ledighet i 89.

* Victor D. Norman er professor i samfunnsøkonomi ved Norges Handelshøyskole.

Grovt sagt kan vi si at de underliggende tilbudsproblemerne er langsiktige; at ubalanseproblemerne hadde å gjøre med makroøkonomisk balanse på mellomlang sikt; og at ustabiliteten har å gjøre med korttidsutviklingen i norsk økonomi.

Skal man karakterisere den avgående regjeringens politikk i forhold til disse problemområdene, tror jeg det er grunnlag for følgende sammenfatning: Man har gitt høyest prioritet til balanseproblemerne på mellomlang sikt. For å oppnå det, har man vært villig til å renonsere på ønsket om korttidsstabilitet; og kanskje med rette. Når det gjelder løsningen av langsiktige problemer, har man vist klar vilje til det; men alt i alt er reformer i den retningen blitt underordnet hensynet til makrobalansen.

Det skulle ikke være nødvendig å bellegge påstanden om at ønsket om korttidsstabilitet er blitt underordnet ønsket om balanse på mellomlang sikt – det er åpenbart for enhver. Jeg tror heller ikke vi skal undervurdere den kostnad regjeringen har pådratt seg ved å gjøre det; desto mer ros fortjener den.

Det vil kanskje være større uenighet om påstanden om at regjeringen har prioritert mellomlangsiktig balanse fremfor langsiktig vekst, så la meg forsøke å sannsynliggjøre den. Det gjøres best ved å se på hva regjeringen ikke har gjort:

- Man har ikke gjort noe særlig med næringsoverføringene – i 1989 er næringsoverføringene målt i faste priser på samme nivå som de var det i 1980; og som det sies i Nasjonalbudsjettet: «Uten vilje til å holde igjen, vil nivået på den samlede næringsstøtten lett kunne blitt høyere i 1990».
- Man har ikke gjort noe med Arbeidsmiljøloven og sykelønnsordningen, til tross for almen enighet om at det er alvorlige svakheter ved dem.
- Man har ikke gjort noe med den skjulte beskyttelse av norsk industri som praktiseres i oljesektoren.



Victor D. Norman

- Man har ikke gjort noe med kraftpriser til kraftkrevende industri.
- Man ventet i det lengste med å slippe fri kapitalbevegelsene mellom Norge og utlandet ved å la utlendinger kjøpe norske obligasjoner, fordi man – som ledd i innstrammingspolitikken – ønsket å opprettholde et særnorsk, høyt rentenivå.

Prioriteringen kommer også frem i en del konkrete saker – i inneværende år er det nok å nevne Kjøpsvik, Saugbrugsforeningen og Køfri. Det nyeste, og kanskje det beste, har å gjøre med bankkrisen. Myndighetene har sittet stille og sett på at bankene har tatt igjen sine tap gjennom en kraftig økning i rentemarginen; til tross for at dette må være en klar indikasjon på manglende konkurranse mellom bankene imellom. Det i seg selv indikerer at man prioriterer bankstabilitet høyere enn konkurranse. At regjeringen uten videre har godtatt fusjonen mellom DnC og Bergen Bank viser prioriteringen enda klarere – den eneste begrunnelsen må være at man har vurdert skadevirkningene av alvorlige problemer i DnC som mer alvorlige enn de langsiktige skadevirkningene av (enda) mindre konkurranse i norsk bankvesen.

La meg endelig nevne skattereformen, hvor jeg altså mener at regjeringen har gjort mye positivt; men hvor man (a) har veket tilbake for en mer grunnleggende reform, og (b) av hensyn til mak-

robalansen har lagt inn flere og høyere satser enn det man ut fra tilbudssidehensyn egentlig har ønsket. Resultatet er at vi nå har et personskattesystem som riktignok har lavere satser og et bredere skattefundament enn før, men som samtidig er mer komplisert enn noensinne – vi har nå, selv om vi ser kommuneskatt og fellesskatt under ett, fire forskjellige inntektsskatter, hver med forskjellig skattegrunnlag; og to av dem med progressive satser. Skattesystemet innbyr fremdeles til omfattende skattegymnastikk; det innebærer at de færreste har klart for seg hva deres marginalsatt egentlig er; og det medfører at både enkeltpersoner og ligningsetat bruker for mye ressurser på å sette seg inn i systemet.

Det er forsåvidt ikke noe overraskende at vi har fått prioriteringen av makroøkonomisk balanse fremfor tilbudsreformene. Hovedgrunnen er nok rett og slett at det i 1986 virket som om økonomien var i akutt krise; da fortonte det seg naturlig nok som om man måtte ordne opp i det akutte før man kunne ta fatt på det mer grunnleggende. Og selv om det i og for seg ikke ville ha vært umulig *både* å løse balanseproblemene og å gjennomføre raske tilbudsreformene, var det neppe politisk mulig å gjøre begge deler samtidig. Regjeringen har satt sitt forhold til arbeidstagerne på en alvorlig nok prøve ved å akseptere arbeidsledighet, om den ikke samtidig skulle ha utfordret fagbevegelsen ved endringer i Arbeidsmiljøloven og sykelønnsordningen. Regjeringen har samtidig hatt nok problemer med å finne støtte i Stortinget for en stram økonomisk politikk; å skulle gjøre noe med landbruksoverføringene samtidig, ville ha vært politisk selvmord. Og å gjennomføre en mer grunnleggende

skattereform, som nødvendigvis ville gi en del høyinntektsgrupper betydelig lavere skatt, var politisk umulig i en periode da parolen generelt var at alle måtte godta å få det verre.

Skulle man prioritere makrobalanse tilstrekkelig høyt, *måtte* det derfor i noen grad skje på bekostning av tilbudsreformene.

Spørsmålet er derfor om det var nødvendig å gi makrobalansen så høy prioritet; og i forlengelsen av det, hva slags avveining som nå er naturlig.

Personlig tror jeg at krisebevisstheten var *for stor* i 1986. Det var nærmest panikk i Finansdepartementet; og denne panikken bredte seg til politikere og almenhet. Man glemte at det var selvkorrigerende mekanismer som ville få privat forbruk og investering til å flate ut og falle igjen, og at en vesentlig del av ubalansen derfor ville forsvinne av seg selv i løpet av få år. Man glemte også at det viktigste staten kunne bidra med til en slik utvikling ikke var aktiv innstramning, men en klargjøring av at staten ikke ville være garantist for privat eller kommunal gjeld.

Personlig tror jeg altså at regjeringen med fordel kunne ha hatt et mer avslappet forhold til den makroøkonomiske balansen, og heller burde ha brukt krisebevisstheten og frhandlingsevnen til å få gjennomslag for grunnleggende tilbudsreformene.

Dette er imidlertid historie. Hva med 1990? Benytter man nå anledningen, i en situasjon der vi etter sigende har bedre makroøkonomisk balanse og større handlingsrom, til å vri prioriteringen i retning av dyperegående reformer? Svaret er nei – og det burde både skuffe og bekymre oss.

Det økonomiske opplegg regjeringen

skisserer i Nasjonalbudsjettet bærer få løfter om dyptgående reformer. Jeg har allerede vært inne på ett aspekt, nemlig personskattene. Istedenfor å bruke det rom man mener å ha for skattelettelser, til en gjennomgripende skattereform (og husk at i kombinasjon med skattelettelser kan en skattereform gjennomføres uten at resultatet blir økt skatt for noen grupper), velger regjeringen å øke kompleksiteten i systemet ved å innføre nok et skattetrinn! Hva gjøres med bedriftsskattene? I realiteten ingenting – man utsetter spørsmålet til Aarbakke-utvalgets innstilling har vært på høring hos alle de interesseorganisasjoner som helt sikkert kommer til å motsette seg de fleste av utvalgets forslag. Ikke engang beregningsgrunnlaget for næringsdrivendes pensjonsgivende inntekt – det største skattehullet av alle – gjør man noe med. Hva gjør man med næringsstøtten? Intet. Hva gjør man med statsbankenes utlånsrammer og utlånsvilkår? Utlånsrammene utvides, og de fordelaktige utlånsvilkårene opprettholdes – med den følge at rentestøtten til statsbankene er anslått å øke med 15 prosent, til 4,8 milliarder.

La meg ikke overdrive. Det gis noen viktige og positive tilbudsdesignaler i budsjettet. Det som sies om EF og det indre marked er ett eksempel; at man varsler at Norge vil avskaffe kvotereguleringen for TEK- import når den nåværende kvoteavtalen utløper i 1991 er et annet eksempel; det finnes flere. Jevnt over har vi da også tatt små skritt i riktig retning i flere år.

Problemet er bare at det går smått – og at det ikke går så smått i andre land (kfr. Thatchers revolusjon i England, 1992 programmet i Europa, Fältdts reformlinje i Sverige). Det lover ikke bra.

Medlemskap i SF

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

Kommentar til Nasjonalbudsjettet 1990

AV

SVERRE WALTER ROSTOFT*

Det er et meget ekspansivt økonomisk opplegg Arbeiderpartiregjeringen har fremlagt. På toppen av et opplegg for 1989 som er vesentlig mer ekspansivt enn regnet med i Revidert Nasjonalbudsjett 1989, svekkes budsjettbalansen (ekskl. statlige oljeskatter/-virksomhet) med 12 mrd. kroner fra 1989 til 1990. Dette gjøres i en situasjon der kvartals-tallene fra Statistisk Sentralbyrå indikerer at etterspørselen har passert et bunnpunkt (i 1. kvartal 1989) og nå er på vei opp.

Budsjettbalansen er altfor svak både når det gjelder nivå og sammensetning. Det er bare funnet plass til meget beskjedne skattelettelser fordi den offentlige utgiftsveksten er så sterk.

Den offentlige sektors andel av BNP øker, og skjermet sektor får en enda høyere andel av sysselsettingen.

På mange måter får dette budsjettopplegget meg til å tenke på Arbeiderpartiregjeringen som en skihopper som i den siste fase av et godt gjennomført svev får blaff på skiene og må trekke seg. Etter å ha gjennomført en sterk og nødvendig nedkjøling av norsk økonomi under store politiske ofre, faller man tilbake på noe som i for stor grad ligner på god gammeldags stimulansepolitikk gjennom sterk offentlig utgiftsvekst.

Nærmest «på toppen» av en ekspansiv finanspolitikk kommer en ekspansiv statsbankpolitikk. Fra 1988 til 1989 økte statsbankenes innvilgningsrammer med hele 23,2 pst. i volum. Dette kom oppå en vekst i volum på 16,7 pst. fra 1987 til 1988. Det svært høye nivået på sttsbankenes innvilgningsrammer opprettholdes nesten i 1990 (realnedgang på 4,3 pst.). Dette er politikk på tvers av de bidrag til mer effektiv ressursallokering som dereguleringen av kredittpolitikken og finansmarkedet sikter mot. Når det gjelder statsbankpolitikken skal man være klar over flere uheldige effekter. Rentestøtten gjennom statsbankene øker med 670 mill. kroner til 4,5 mrd. kroner. Denne støtten er nå nær 3-doblet siden 1985. Når de meget høye innvilgninger av lån i 1988 og 1989 kommer til utbetaling som lån vil rentestøtten

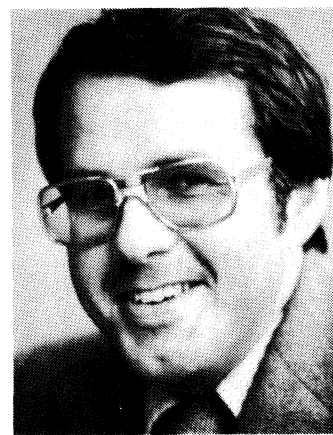
fortsette sin svært sterke vekst. I samme retning trekker reduksjonen i Husbank II renten fra 13 pst. til 11 pst. f.o.m. 1990.

Faremomentene i dette økonomiske opplegget er åpenbare. Som nevnt er bunnpunktet i innenlandsk etterspørsel passert. Det man nå gjør er å gi gass på toppen av en utforbakke. Det kan hende at utforbakken har en meget slakk helning foreløpig, men det gis i alle fall for mye gass. Selv om det er mye ledig kapasitet i mange sektorer av norsk økonomi er faren stor for at pris- og kostnadsveksten kan snu mot slutten av 1990 og inn i 1991. Med rente- og pengepolitikken i vesentlig grad bundet opp i behovet for å stabilisere valutakursen, blir kostnadene ved en for ekspansiv finanspolitikk lett en renteoppgang som i den aktuelle situasjon ville vært svært uheldig. Selv om regjeringen sier at det må føres et strammere økonomisk opplegg i 1991 er det klart at dette er lettere sagt enn gjort.

Vi har allerede sett at markedene i og utenfor Norge har reagert negativt på opplegget. Det er skapt usikkerhet om vi kan realisere en varig lav pris- og kostnadsvekst og en varig bedring av vår konkurranseevne. Det ville være synd å feile her når man tenker på alt vi har gjennomgått de siste årene nettopp med det mål å skape en varig lavere pris- og kostnadsvekst og en gradvis og langvarig overføring av ressurser fra skjermet til konkurranseutsatt sektor.

Vi må håpe at den nye regjering gjør betydelige endringer i det økonomiske opplegget. I tråd med det felles regjeringsgrunnlags mål, om at offentlige utgifter skal øke svakere enn BNP, bør utgiftssiden kuttes kraftig. Det mangler helt sikkert ikke på forslag fra embetsverket i Finansdepartementet. Jeg gjetter på at det nye politiske teamet som overtar Finansdepartementet vil møte mye entusiasme for sterke kutt fra berkymrede embetsmenn. Utgiftskuttet må være sterkt nok til både å redusere underskuddet og senke personskatten ytterligere.

Den nye regjering har nå en enestående mulighet til å innkassere de mer langsiktige effektene av det økonomiske grunnlag som Arbeiderpartiregjeringen har lagt (forsåvidt med god støtte fra bl.a. mellompartiene). En markering av vilje til dette ved at man allerede nå dreier det økonomiske opplegget i klart mindre ekspansiv retning vil gi gode signaler til markedene hjemme og ute. Det kan dempe forventningene om en tiltag-



Sverre Walter Rostoft

ende pris- og kostnadsvekst og i seg selv virke positivt.

Det gjelder å slå til raskt – senere blir det vanskeligere. Riktig økonomisk politikk føres lettest like etter et valg og like etter et regjeringsskifte.

Hvis det viser seg vanskelig gjennom en kortvarig ordinær budsjettgjennomgang å få til de nødvendige kutt bør en revaluering vurderes. En revaluering vil gjøre det mulig å legge til grunn en lavere prisvekst i 1990. Innenfor samme realvekst og samme struktur i offentlige budsjetter kan disse kuttene summarisk. Også i inntektsoppkjøret kan lavere forventet prisstigning gi grunnlag for lavere nominelle tillegg. En revaluering vil gjøre den delen av eksportindustrien som opererer nær kapasitetsgrensen mer motstandsdyktig overfor lønnskrav. Dette er i særlig grad naturressursbasert industri. Det vil være uheldig på lang sikt å la særlig den naturressursbaserte del av eksportindustrien være lønnsledende. Det lønnsnivå som da etableres vil gi lite rom for etablering av ny konkurranseutsatt virksomhet som kan bære veksten i vår velferd videre når veksten i de naturressursbaserte virksomhetene må bli svakere og kanskje stoppe opp.

En revaluering burde også være mulig ut fra vårt betydelige overskudd i utenriksøkonomien. Ved siden av at det ville gjøre det lettere å redusere de offentlige utgiftene, ville det sterkt markere at den nye regjering ønsker å videreføre en lavere pris- og kostnadsvekst.

Men la det også være klart at en revaluering ville ha negative sider. Den kunne f.eks. gi inntrykk av at vårt konkurranseevneproblem er løst, hvilket ville være lite i samsvar med virkeligheten. Den ville også bryte med den holdning som vi nå prøver å skape; at våre økonomiske utfordringer bør løses gjennom en konsistent økonomisk politikk og ikke gjennom endringer i kronekursen.

* Sverre Walter Rostoft er cand. oecon. fra 1970. Han er viseadministrerende direktør i Kreditkassen.

Kommentar til Nasjonalbudsjettet 1990

Eg meiner å sjå ein konsekvent langsiktig strategi bak nasjonalbudsjettet for 1990. Eg tviler på at opplegget for 1990 er meir ekspansivt enn for andre halvår 1989, og er kritisk til den manglande viljen til å bruka offentlege investeringar for å fremja sysselsettinga. Eg stiller meg også kritisk til om det på fagleg grunnlag er forsvarleg å hevda at den høge arbeidsløysa trengst for å få til nødvendige omstillingar.

AV

ASBJØRN RØDSETH



Asbjørn Rødseth

Stø kurs?

Eit positivt innslag i nasjonalbudsjettet i år er den store vekta som er lagt på å drøfta den økonomiske politikken i eit meir langsiktig perspektiv. I ei rad figurar får vi presentert utviklinga sett i forhold både til Langtidsprogrammet 1986-89, APs alternativ for 1986-89 og Langtidsprogrammet 1990-93. Etter mi meining har det i denne framstillinga lykkast å få fram at regjeringa følgjer ein konsekvent og langsiktig strategi.

Mitt bilde av strategien til regjeringa er slik: Det offentlege forbruket skal på lengre sikt veksa i takt med BNP, dvs. med 2-2,5 prosent pr år. Arbeidsløysa skal på lengre sikt reduserast ved at den konkurranseutsette delen av privat sektor ekspanderer. For at det skal skje, må vi ha ein ytterlegare reduksjon av lønns-kostnadene i Norge samanlikna med i utlandet. I mellomtida skal den registrerte arbeidsløysa haldast nede ved hjelp av arbeidsmarknadstiltak. Større vekst i det regulære offentlege forbruket skal derimot ikkje nyttast som middel mot arbeidsløysa. Utanriksøkonomien skal i gjennomsnitt over konjunktursykelen gi overskott. Skattenivået skal brukast som middel for å få dette til. Fordi privat konsum nå har komme ned på eit nivå som er i samsvar med overskott i utanriksøkonomien, kan ein nå tillata ein viss vekst også i privat konsum, og kan derfor redusera skattane litt.

Ut frå denne strategien kan ein seia at regjeringa i det nye budsjettet held ein stø kurs, ein kurs som verken gir større eller mindre plass for offentlig sektor i norsk økonomi. Strategien har innlysande svake punkt. Dersom konkurranseutsett industri skal absorbera all arbeidskrafta som nå går på tiltak, må sysselsettinga der auka med omlag tjue prosent. Det finst fleire næringar som kan eksportera,

men alt i alt har ikkje desse sektorane større sysselsetting enn at dei må ha ein formidabel vekst før sysselsettingsproblemet blir redusert. Samstundes har vi, i alle fall i følgje Nasjonalbudsjettet, framleis eit høgt kostnadsnivå samanlikna med utlandet. Nå er vel lønnslov utbrukt som verkemiddel, og ingen, heller ikkje regjeringa, har nokon patentmedisin for å få ned kostnadsnivået. Det vi finn i budsjettet for 1990, er forslaget om å redusera investeringsavgifta med to prosent. Haka er at industrien i stor grad er fritatt for investeringsavgift på førehand.

Destabiliseringspolitikk?

Etter den uvanleg høge veksten i privat og kommunal bruk av varer og tenester fram til 1986 burde vi venta ein kraftig konjunkturedgang. Nasjonalbudsjettet dokumenterer at den viktigaste grunnen til nedgangen i sysselsettinga frå 1986 er denne konjunkturedgangen (kombinert med uvanleg sterk produktivitsvekst i visse sektorar). Innstrammingane i statsbudsjettet frå 1986 til 1988 forsterka nedgangen. Oppgangskonjunktura fram til 1986 blei forsterka av ein sterkt ekspansiv budsjettpolitikk i 1985. Vi etterpåkloke kan slå fast at det burde vore stramma inn før, og også slakka på tøyleno tidlegare.

I Nasjonalbudsjettet for 1989 blei det lagt opp til eit olje-, aktivitets- og rentekorrigerert underskott på same nivå som for 1988. Etterpå har budsjettet for i år blitt lagt kraftig om i ekspansiv retning, samstundes som vi har fått dei første teikna på at konjunkturane er i ferd med å snu i privat sektor. Omlegginga i ekspansiv retning har i hovudsak komme i form av tiltakspakker og lette i bedriftsskattane. Eg ser altså dette ikkje som ei fundamental kursendring, men som eit naturleg ledd i den strategien eg skisserte før.

Det som undrar meg når det gjeld 1989, er at regjeringa ikkje reduserte personskattane enten i samband med salderinga eller revidert budsjett. Informasjonen var der om forverra arbeidsmarknad og betre utanriksøkonomi. Var ikkje grunnane for å redusera skattane minst like sterke i desember 1988, da

privat konsum enda var på veg nedover, som i oktober 1989? Året har vist at det kan gå lang tid frå eit problem oppstår til sjølv enkle tiltak blir sette i verk.

Ekspansiv politikk for 1990?

Ved første augekast verkar budsjettet for 1990 ekspansivt i forhold til 1989. Det olje-, aktivitets- og rentekorrigererte underskottet er venta å auka tilsvarende ein prosent av BNP. Ved nærmare ettertanke ser eg likevel fleire grunnar til at budsjettet kanskje ikkje er så ekspansivt likevel:

- Fordi budsjettet for 1989 har blitt endra så sterkt i løpet av året, er budsjettet i praksis langt meir ekspansivt for andre halvår 1989 enn for første halvår. Vurdert ut frå budsjettbalansen er opplegget for 1990 neppe meir ekspansivt enn for andre halvår 1989.
- Fordi statlege realinvesteringar skal reduserast i 1990 blir det svært liten auke i statlege kjøp av varer og tenestar. Så og seia heile den eventuelle ekspansive effekten ligg derfor i auka overføringar og reduserte skattar. Desse har som kjent vanlegvis mindre effekt på etterspørselen enn kjøp av varer og tenestar.
- Aktivitetskorrigeringa tar i prinsippet omsyn til at nedgangskonjunktura automatisk svekkar budsjettbalansen fordi skatteinngangen går ned og utbetalingane av arbeidsløysetrygd opp. Nedgangskonjunktura svekkar i tillegg balansen ved at underskottet i statleg forretningsdrift aukar, ved at fleire blir uføretrygda eller alderspensjonerte og ved at fleire gjer krav på stipend og studielån. Når ein tar omsyn til desse forholda er omlegginga i ekspansiv retning noko mindre enn det først ser ut for.

* Asbjørn Rødseth, cand. oecon. fra 1976, er førsteamanuensis ved Sosialøkonomisk institutt.

Inntektsanslaga i statsbudsjettet for 1990 byggjer på at vi framleis vil ha relativt låg kapasitetsutnytting og litenretterspørsel frå privat sektor. Eit samla underskott på budsjettet på ti milliardar i ein slik spesiell situasjon er ingen ting å uroa seg over. Underskottet er ikkje noko statsfinansielt problem, i alle fall ikkje dersom ein trur at aktivitetnivået i norsk økonomi kan bli større enn i dag.

Fornuftig ressursbruk?

Regjeringa vil i år bruka 5,5 milliardar på arbeidsmarknadstiltak og 6,5 milliardar til dagpengar. Neste år reknar regjeringa med å ha i gjennomsnitt 50 000 personar på tiltak, som vil kosta over 8 milliardar kroner, mens den reknar med at 6,5 milliardar framleis vil vera nok til dagpengar.

Det går an å forstå at regjeringa ikkje vil ha nokon varig auke i den offentlege andelen av sysselsettinga. Verre er det å forstå at regjeringa ikkje går inn for å sysselsetta fleire gjennom offentlege in-

vesteringsarbeid. Regjeringa sin strategi skulle spesielt tilseia investeringar i vegar, jernbanar og andre tiltak som gir reduserte kostnader for næringslivet. Til og med dei argaste motstandarane av aktiv stabiliseringspolitikk vil vel innrømme at det kan vera fornuftig for staten å gjennomføra sine investeringsprosjekt i tider da private investerer lite og prisane derfor er låge. Det er ingen mangel på både store og små prosjekt som før eller seinare må gjennomførast. Når nytt Rikshospital, Lillehammer OL, nytt Universitetsbibliotek osv. er i vente, samstundes som arbeidsløysa er rekordhøg i bygg- og anlegg, er det forbausande at det ikkje blir brukt sterke ord mot ei regjering som reduserer dei statlege investeringane.

I kroner og øre blir det på eitt år brukt meir på arbeidsmarknadstiltak og dagpengar enn det ein hovudflyplass ville ha kosta. For få år sidan ville truleg ein samla norsk økonomistand karakterisert dette som himmelropande ufornuft. Er det meir fornuftig i dag?

Litt tendensiøst kan vi seia at vi nå

investerer 10 – 20 milliardar årleg i form av tapt arbeidsinnsats for å få til ei omstilling av norsk økonomi (ei omstilling eg meiner er ønskeleg). Til grunn for ei slik enorm investering burde det vel ligga ein solid nytte-kostnadsanalyse. Kravet til bevisførsel og utgreiingar her burde vel vera minst like stort som i hovudflyplassaka? Er det verkeleg nokon som har solide bevis for at 50 000 på tiltak fremjar omstillinga i norsk økonomi vesentleg betre enn 50 000 i arbeid i offentleg sektor eller med offentlege investeringar? Så mykje at det er verd 10 milliardar? Finst det alternative framgangsmåtar?

Sosialøkonomiske teoriar har hatt kortare og kortare levetid i seinare år. Det verkar som ein del økonomar ut frå teoriar som i dag er på moten vil tilrå ei høg arbeidsløyse nærmast på fagleg grunnlag. Er den faglege underbygginga av slike standpunkt sterk nok til at det moralsk rett å tilrå ein politikk som gir så mange arbeidslause som nå?

ØKONOMISK DEBATTFORUM

Sosialøkonomenes Forening inviterer til debatt

Fredag 3. november kl. 18.30

Apolloniasenteret

Kronprinsensgt. 9

OSLO 2

Tema:

Det økonomiske opplegget for 1990

Innleder:

Statssekretær Trond Reinertsen, Finansdepartementet

I debatten deltar også:

Gruppeseekretær Torstein Moland, Arbeiderpartiets gruppe i Stortinget

Avdelingsleder Juul Bjerke, Landsorganisasjonen i Norge

Professor Asbjørn Rødseth, Universitetet i Oslo

Direktør Olav Magnussen, Næringslivets Hovedorganisasjon

mer fram til at oljeproduksjonen skal ned og investeringer kuttes i norsk offshore-industri kommer selvsagt både Haltenbanken og videre leteaktivitet på norsk sokkel i et annet lys.

Jeg vil til slutt kommentere den noe flåsete benevnelsen «distriktsinteresser», som i flg. Sosialøkonomen er mobilisert i denne saken. Det er mulig redaktøren er av den oppfatning at alt annet enn Oslo er distrikter. Men

det faktiske forhold er her at det nettopp er Trondheims-området med en av de sterkeste industri- og næringslivskonsentrasjoner i landet, som nå ønsker å få tilført nye incitamenter for en konstruktiv vekst. En styrking av den regionsentrerte industrien vil selvsagt gi positive virkninger til distriktene i landsdelen, men det er jo også noe av hensikten.

Dersom Sosialøkonomen fortsatt

ønsker å bidra til en konstruktiv debatt om næringslivsutvikling i Norge så bør man kanskje sette seg bedre inn i sakskomplekset før de bastante konklusjoner serveres på lederplass? I denne saken vil det nettopp være å etterprøve den forenklete bedriftsøkonomiske innfallsvinkelen som redaktøren trykker til sitt bryst, som vil være en faglig utfordring for både sosialøkonomer og politikere.

Liten gassløsning – god distriktpolitikk

Svar til Haugane

At oljekonsulenten i Sør-Trøndelag tydeligvis ikke liker vår konklusjon fra lederen i juninummeret, kan muligens sees på som en del av hans jobb. Han har imidlertid misforstått innholdet på et vesentlig punkt, nemlig at konklusjonen ikke nødvendigvis er distriktsfientlig. Vårt hovedpoeng er at det også må stilles krav til samfunnsøkonomisk effektivitet når oljesektoren skal brukes distriktpolitisk. Vi tror at det finnes et distriktpolitisk bedre alternativ til den meget kostbare store gassløsningen.

Hvis gass fra Haltenbnaken skal fases inn med leveranser til Sverige må vi bygge ut gassfeltet Midgard. Dette er en ren merkostnad i forhold til å hente gass fra Nordsjøen hvor man

har svært billig kapasitet for økte leveranser. Selv om vi tar med i regnestykket at Haltenbanken rundt år 2000 må ha en gassløsning for å transportere gass ut av regionen (rør til Nordsjøen), vil likevel merkostnaden for landbasert rør bli høye. Inkluderer vi også driftskostnadene fra dette gassfeltet som en merkostnad, viser regnestykket at de samlede merkostnader pr. år kan bli høye ved å velge stor gassløsning for Haltenbanken. Hvis vi nå setter disse merkostnadene sammen med det ekstra antall arbeidsplasser som skapes i distriktene (optimistisk kalkulert inklusive ringvirkninger), kan vi sette ny norgesrekord i subsidier pr. arbeidsplass.

Vi tillot oss i sin tid å advare mot

Mongstad (leder i Sosialøkonomen nr. 4/84), og vi tillater oss nå å advare mot denne løsningen. Med en liten gassløsning og regional gassanvendelse og en senere opptrapping med leveranser til Nordsjøen vil vi få en langt billigere løsning som også lett kan gi flere distriktsarbeidsplasser. Det er *naivt* å tro at et gassrør til land og en videreføring til Østlandet over land vil gi grobunn for fremvekst av ny lønnsom gassindustri (lokalt uttak er også svært kostbart). Vårt råd er å legge et nasjonaløkonomisk perspektiv til grunn for valg av gassløsning og i dette tilfellet er det slett ikke sikkert at dette er et dårlig alternativ for distriktene.

Red.

Professor Wilhelm Keilhau's Minnefond

Fondet har vesentlig gitt støtte til dekning av trykkings-utgifter ved utgivelse av økonomiske forskningsavhandlinger samt til reise- og oppholdsutgifter ved *aktiv* deltagelse ved økonomisk faglige kongresser eller forskningsprosjekter. Dette vil fortsatt være hovedretningslinjen for fondets virksomhet.

Fondet kan også gi støtte til forskere som ønsker å utvide sine kunnskaper på et spesielt felt innen den økonomiske teori og av den grunn ønsker et kortvarig opphold ved en forskningsinstitusjon som har spesiell kompetanse innen dette felt.

Professor Wilhelm Keilhau's Minnefond er et «siste utvei fond» på den måten at det er først når andre former for støtte ikke er tilgjengelig eller ikke er tilstrekkelig at støtte fra fondet kan bli aktuelt.

Skriftlig søknad sendes til

Høegh Invest A/S

P.O.Box 2416-Solli, 0202 Oslo 2

Telefon 02-55 44 00

Etableringsvilkårenes rolle i konkurransepolitikken

Flere land har i løpet av 80-tallet foretatt en dreining i konkurransepolitikk mot mer vekt på etableringsvilkårene og tilsvarende mindre oppmerksomhet rettet mot selgerkonsentrasjonen i den enkelte næring. Denne utviklingen er sterkt inspirert av teorien for konkurranseutsatte markeder, som legger særlig vekt på betydningen av den potensielle konkurransen og dermed av å fjerne etableringshindringer. Jeg vil her drøfte noen av de vansker

man støter på når virkemiddelet i konkurransepolitikken er fjerning av etableringshindringer. Spørsmålet er hvor langt det er mulig å komme i retning av økt effektivitet ved å styrke den potensielle konkurransen. Men før jeg legger an en slik kritisk synsvinkel på implikasjonene av teorien for konkurranseutsatte markeder kan det være nyttig å liste opp noen av de gevinster som kan oppnås ved økt konkurranse.

AV
LARS SØRGARD*

1. FORDELER VED KONKURRANSE

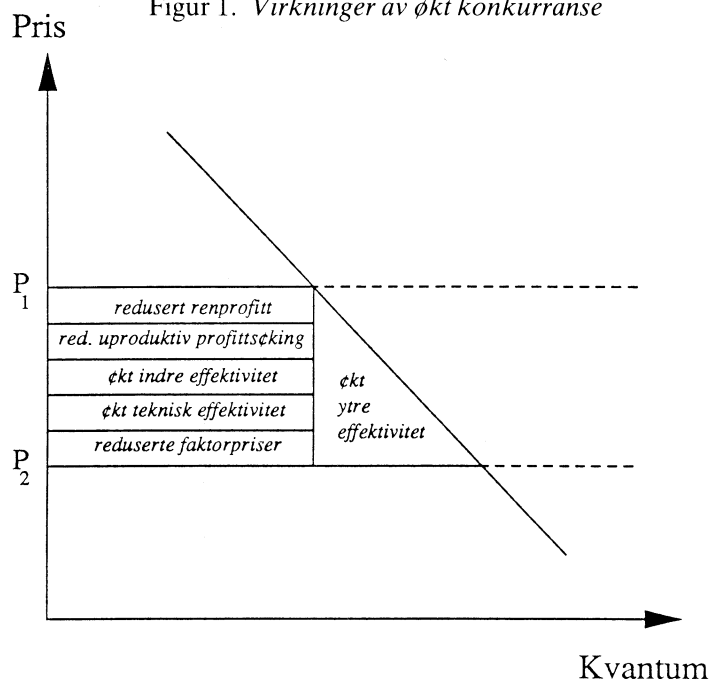
Det er, som de fleste vil vite, flere gode grunner til at mest mulig fri og uhindret konkurranse kan være en formålstjenlig måte å organisere markeder på. Bruk av markedet gir en *desentralisering av beslutningene* som følge av at all relevant informasjon er inneholdt i prisene. Dessuten vil et markedsystem ha innebygd en *gunstig motivasjonsfaktor* ved at en effektiv bruk av samfunnets ressurser oppnås når den enkelte forfølger sin egeninteresse. Endelig vil markedsklarering innebære at man *unngår rasjoneringsordninger* eller andre kostbare fordelingsordninger.

Gevinsten av økt konkurranse kan illustreres ved hjelp av figur 1, hvor det antas at økt konkurranse fører til at prisen reduseres fra P_1 til P_2 . Dette kan i prinsippet gi fire ulike former for effektivitetsgevinst. Når konkurransen tiltar vil kvantum omsatt øke og prisene synke. Prisene vil dermed i større grad være i tråd med kostnadene for den siste produserte enheten. Denne såkalte reduksjonen i dødvektstap, i figur 1 *økt ytre effektivitet*, er den formen for effektivitetsgevinst som kanskje oftest trekkes fram i diskusjoner av virkninger av økt konkurranse. Det er for eksempel den som gjengis i lærebøker når effektivitetstapet forbundet med monopol skal beskrives. Men i tillegg til dette kan økt konkurranse føre til en bedre ressursutnyttelse i form av reduserte kostnader. For det første kan økt konkurranse tvinge den enkelte bedrift til å organisere produksjonen på en minst mulig kostnadskrevende måte. Dermed unngår bedriftene intern slakk og oppnår det som i figur 1 er kalt *økt indre*

effektivitet. For det andre vil de bedrifter som har høyest kostnader ikke lenger finne det lønnsomt å fortsatt produsere. Dette bortfallet av de minst produktive bedriftene kalles ofte økt teknisk effektivitet. For det tredje vil dagens produsenter ikke lenger benytte tid og ressurser på å forsvare sin monopolsituasjon, for eksempel gjennom lobbyvirksomhet, da den økte konkurransen eliminerer profitten. Dette er i figur 1 kalt *redusert uproduktiv profittsøking*.

I tillegg til dette vil økt konkurranse også lede til to ulike former for fordelingsvirkninger. Den opprinnelige profitten vil nå tilfalle konsumentene, slik at det som i figur 1 er kalt redusert renprofitt kan oppfattes som en inntektsoverføring *fra produsentene til konsumentene*. Økt konkurranse i en bransje gir arbeidstakerne mindre mulighet til å få gjennomslag for høye lønnskrav. I så fall vil arbeidstakerne tape i form av lavere lønn, mens

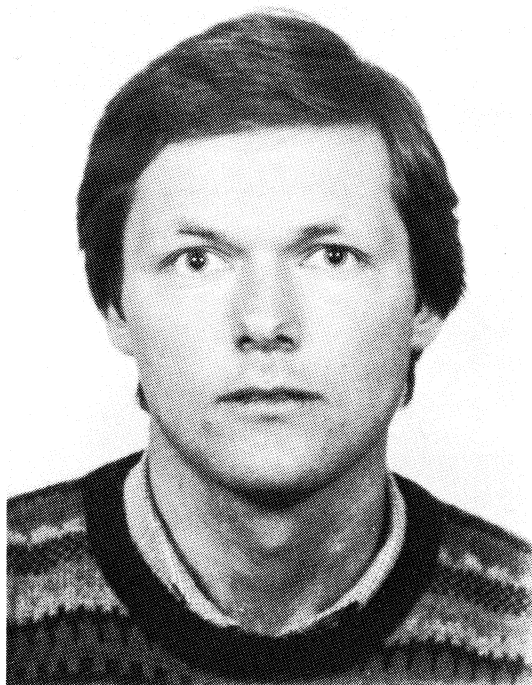
Figur 1. Virkninger av økt konkurranse



* Dette er en revidert versjon av et foredrag holdt på seminaret «markedsstruktur, priser og konkurransepolitikk» 18. april 1989 i Oslo, arrangert av Forbruker- og Administrasjonsdepartementet i samarbeide med SAF-NHH. Takk til Geir B. Asheim, Rolf J. Brunstad og en anonym konsulent for nyttige kommentarer til et tidligere utkast.

konsummentene vinner i form av lavere pris. Med andre ord en overføring fra arbeidstakerne til konsumentene, i figur 1 kalt reduserte faktorpriser.

Den manglende konsensus hva angår tallfesting av effektivitetstap ved monopol kan i stor grad forklares med utgangspunkt i det som her er sagt. Beregninger for USA av effektivitetstap ved monopol varierer fra 0.1% av BNP (Harberger, 1954) til 7% av BNP (Cowling & Mueller, 1978). Den førstnevnte studien ser kun på det som er kalt økt ytre effektivitet, mens den sistnevnte studien i tillegg antar at monopolistens økte inntekt medgår til uproduktiv profittsøking og redusert indre effektivitet og at dette er et effektivitetstap. Vi ser dermed at det faktiske tapet som følge av monopol avhenger sterkt av hvordan konkurranse innvirker på kostnadene, og mindre av den ytre effektiviteten. Det kan være grunn til å minne om at reduserte kostnader for bedriften ikke alltid er det samme som reduserte kostnader for samfunnet, da det som nevnt kan inneholde et element av overføring fra arbeidstakere til konsumenter ved at lønningene reduseres. Det er for eksempel vist at mer enn 2/3 av monopolrenten innen godtransport på vei i USA som følge av adgangsregulering tilfalt arbeidstakerne i form av høy lønn (Rose, 1987). Dessuten kan redusert slakk i bedriften delvis motsvares av hardere arbeidspress for de ansatte. Dermed vil også det som er definert som økt indre effektivitet i realiteten inneholde et element av omfordeling fra arbeidstakere til konsumenter.



Lars Sjørgård er siviløkonom fra NNH 1983 og har Høyere avdelings eksamen samme sted i 1987. Han er nå forsker ved Senter for Anvendt Forskning, Norges Handelshøyskole.

2. FRA FRIKONKURRANSE TIL KONKURRANSE-UTSATTE MARKEDER

I forbindelse med det som her er sagt angående ressursutnyttelsen er det implisitt forutsatt at pris lik kostnad for den siste produserte enhet er det ideelle. Dette kan begrunnes ut fra *frikonkurransemodellen*, som er det tradisjonelle utgangspunktet i forbindelse med økonomisk teori. Dersom alle forutsetningene i frikonkurransemodellen er oppfylt vil markedet alene føre fram til en effektiv bruk av samfunnets ressurser. Denne modellen, som ikke er noe annet enn en teoretisk referanseramme eller et tankeskjema, kan betraktes som et ideal som alle andre tilpasninger i markedet vurderes opp mot. I det siste ti-året har en alternativ referanseramme blitt introdusert; *det konkurranseutsatte marked* (contestable market) (Baumol et.al., 1982). Denne nye teoriretningen har vakt strid blant fagøkonomer (se f.eks. Shepherd, 1984 og Schwartz, 1986). Til tross for dette har den hatt stor innflytelse på utformingen av konkurransepolitikken i en rekke land. Det gjelder ikke minst i USA, hvor den omfattende dereguleringen nå på 80-tallet i betydelig grad har vært inspirert og begrunnet ut fra teorien for konkurranseutsatte markeder.

Teorien for konkurranseutsatte markeder legger stor og avgjørende vekt på den *potensielle konkurransen*. Hvis nye har mulighet til å etablere seg i markedet, vil det oppmuntre de etablerte produsentene til å produsere mest mulig effektivt og sette pris lik kostnader. Hvis de etablerte prøver å oppnå profitt ved å sette pris høyere enn kostnader, vil nye etablere seg og utkonkurrere dagens tilbydere. Dette vil gjelde uavhengig av antallet tilbydere i markedet. I tilfellet med naturlig monopol vil eneprodusenten tvinges til å sette pris lik gjennomsnittskostnader for å unngå nyetableringer. Dette leder til en pris som overstiger grensekostnadene, men gitt restriksjonen at bedriften ikke skal subsidieres er dette en effektiv tilpasning for samfunnet. Få tilbydere i markedet vil dermed ikke lenger by på noen problemer såfremt den potensielle konkurransen er virksom. Følgelig impliserer teorien at faste kostnader som sådan ikke leder til unormal høy profitt i en næring, men kun bidrar til å begrense antallet tilbydere. Dermed avviste denne nye teorien det som hadde vært en rådende oppfatning siden 50-tallet (se Bain, 1956), nemlig at faste kostnader er en genuin etableringshindring.

Implikasjonene for konkurransepolitikken av den nye teoriretningen er åpenbare: i stedet for å fokusere på antallet tilbydere i markedet, som lenge har vært vanlig, bør oppmerksomheten rettes mot å *fjerne etableringshindringer* slik at den potensielle konkurransen blir virksom. Kravet om *deregulering*, i betydningen fjerning av offentlige restriksjoner på nyetableringer, har fulgt som en tilsynelatende naturlig konsekvens av teorien for konkurranseutsatte markeder. Men ved nærmere ettersyn viser imidlertid dette seg i en del tilfeller å være en noe forhastet slutning. En årsak er at en del offentlige reguleringer åpenbart kan ha en rolle å spille, for eksempel ved å sette sikkerhetskrav o.l. En annen årsak er at teorien for konkurranseutsatte markeder bygger på strenge forutsetninger, hvilket innebærer at teoriens relevans for

konkurransepolitikken er et empirisk spørsmål. I det følgende drøftes de mest sentrale forutsetningene som ligger til grunn for denne teorien.

3. ETABLERINGSHINDRINGER

Etableringshindringer er i realiteten noe langt mer enn kun offentlige reguleringer som legger hindringer i veien

for nyetableringer. I litteraturen finnes det ulike definisjoner av etableringshindringer, hvor de fleste som anlegger en velferdsøkonomisk betraktning definerer det som forhold som forhindrer samfunnsøkonomisk lønnsomme nyinvesteringer (se von der Fehr, 1989). Det kan forekomme to ulike former for etableringshindringer som har sin årsak i markedsmessige forhold. For det første kan *strukturen i det enkelte marked* avskrekke nye fra å etablere seg. For det andre kan *de etablertes adferd*, for eksempel trussel om å møte nye med en priskrig, kunne avskrekke potensielle nyetablerere. Strukturelle forhold er per definisjon upåvirkelige av de etablerte og kan dermed betraktes som eksogene etableringshindringer, mens derimot det sistnevnte (adferd) er endogene etableringshindringer som de etablerte kan iverksette for å hindre eller kontrollere omfanget av nyetableringer. Som vi skal se er imidlertid skillet mellom eksogene og endogene barrierer flytende.

3.1 Irreversible kostnader

Selv om det tilsynelatende er fritt for nye å etablere seg, kan barrierer forbundet med å forlate markedet i realiteten fungere som en etableringshindring. Det sentrale spørsmål er om de etablerte ønsker å forlate markedet dersom de blir utsatt for hard konkurranse. Hvis de nye som etablerer seg vet at de etablerte ikke vil trekke seg ut, uansett hvor hard konkurransen er, vil potensielle nyetablerere være forsiktig med å gå inn i markedet. De nye vet at de i slike situasjoner vanskelig kan gå inn i markedet og overta markedsandeler fra noen av de etablerte. Hvis de nye i tillegg kan tape penger dersom de først prøver å etablere seg og ikke klarer det, vil dette ytterligere avskrekke dem. Eksistensen av såkalte *irreversible kostnader* (sunk cost) vil nettopp avskrekke nye fra å etablere seg selv om det tilsynelatende er fritt å etablere seg. La meg forklare det nærmere.

Et viktig skille mellom de etablerte og potensielle nyetablerere er at den etablerte allerede har pådratt seg investeringer som er irreversible, det vil si *ugjenkallelige*. Det innebærer at den etablerte ikke får tilbake alle kostnadene de har pådratt seg når de trekker seg ut av markedet. Graden av irreversibilitet er for det første bestemt av andelen av investeringen som kan fås tilbake på nedleggelsestidspunktet, og for det andre av hvor lenge en bedrift kan forvente å bli inne. Liten grad av irreversibilitet kan derfor enten skyldes at alternativverdien av kapitalen er høy på nedleggelsestidspunktet, eller at det er langt fram dit. Potensielle konkurrenter vet at de etablerte allerede har pådratt seg irreversible kostnader, og at de etablerte av den grunn kan finne det lønnsomt med fortsatt drift selv om prisen faller under gjennomsnittskostnadene. Det faktum at de etablerte vanskelig

lar seg konkurrere ut av markedet *avskrekker nye* fra å etablere seg. Investering i spesialisert kapitalutstyr uten alternativ anvendelse er ett eksempel på en irreversibel investering; penger som er investert i dette kapitalutstyret må anses som tapt for selskapet dersom produktet ikke makter å etablere seg. Tilsvarende kan spesialisert opplæring av arbeidskraft ha et betydelig element av irreversible kostnader ved at denne kompetansen har liten alternativ anvendelse. Et tredje eksempel på irreversibel kostnad er oppbygging av infrastruktur uten alternativ anvendelse.

I en rekke markeder vil irreversible kostnader måtte betraktes som en strukturell etableringshindring; etablering er kun mulig dersom bedriften er villig til å pådra seg kostnader som er ugjenkallelige. De etablerte kan imidlertid i mange tilfeller finne det lønnsomt å pådra seg irreversible kostnader ut over det minimum som strengt tatt er nødvendig. Ved frivillig å pådra seg irreversible kostnader inngår de etablerte nærmest en *bindende forpliktelse* til å bli i markedet. Det faktum at de kostnadene de har pådratt seg er ugjenkallelige, gjør denne trusselen overfor eventuelle nyetablerere troverdig. Overinvestering i kapasitet er ett eksempel på en troverdig trussel, da det gjør det mulig for de etablerte å møte nye med en aggressiv adferd i betydningen stort omsatt kvantum. Investeringer som senker kostnadene i produksjonen kan også fungere som en troverdig trussel, da de etablerte binder seg til å opptre mer aggressivt og dermed redusere potensielle nykommeres mulighet for å oppnå profit.

Eksistensen av irreversible kostnader vil innebære at en nedbygging av offentlige reguleringer og dermed styrking av den potensielle konkurransen ikke nødvendigvis fører til betydelig prisnedgang, da potensielle nyetablerere avskrekkes selv om prisen overstiger kostnadene. Fjerning av offentlige reguleringer kan endog lede til et effektivitetstap dersom det utløser en etableringsavskrekkende adferd fra de etablertes side som er ressursødende og dermed kan betraktes som uproduktiv profittsøking. Når det åpnes for konkurranse om å tilrive seg en monopolrente vil resultatet i yttertilfellet kunne bli at hele monopolrenten medgår til uproduktiv profittsøking, parallelt til situasjonen hvor det oppstår lobbyvirksomhet for å få tildelt et legalt monopol av myndighetene (se Posner, 1975). Dette vil innebære det motsatte av muligheten som ble skissert i figur 1, hvor økt konkurranse reduserte den uproduktive profittsøkingen. Det perfekte konkurranseutsatte marked kan betraktes som den motsatte ytterlighet, hvor hele monopolrenten overføres til konsumentene i form av lavere pris og det dermed ikke forekommer noen som helst sløsing (se Tirole, 1988). I mulighetsområdet mellom disse to ytterpunktene vil effektivitetsvirkningene av reduserte offentlige reguleringer være tvetydige. Effektivitetsgevinstene forbundet med prisnedgang (jfr. figur 1) må veies opp mot eventuelle kostnader forbundet med mer aktiv strategisk adferd. I den forbindelse må det også tas hensyn til at kostnader som medgår til strategisk adferd kan ha en viss verdi for konsumentene, slik som for eksempel når Braathen Safe og SAS overbyr hverandre i å tilby god service på strekningen Bergen-Oslo.

3.2 Rask prisrespons

Lave irreversible kostnader i betydning høy alternativverdi på investeringene er ikke, slik det av og til tolkes, tilstrekkelig til å sikre en potensiell konkurranse som er virksom i den forstand at den disiplinere de etablertes prissetting. Som nevnt vil graden av irreversibilitet også avhenge av hvor lenge en bedrift kan forvente å bli i et marked, spesielt hvor lenge nykommeren kan være sikret å overta den etablertes markedsandel. Sentralt i den forbindelse er spørsmålet om *hvor fort den etablerte kan senke prisen* hvis det forekommer nyetableringer. Hvis den etablerte er i stand til å sette prisen fort ned som svar på nyetableringer, har den ingen grunn til å holde en lav pris permanent. Det er mer lønnsomt og like avskrekende å holde en høy pris helt til nyetableringer eventuelt forekommer, for derved momentant å sette ned prisen. Eventuelle nykommere vil dermed nyte godt av å underprise den etablerte og dermed kapre hele markedet kun inntil den etablerte svarer med å sette ned prisen. Rask prisrespons kan dermed effektivt avskrekke nye selv om alternativverdien på kapitalen er relativt høy. I så fall vil fjerning av etableringshindringer ikke ha en permanent disiplinerende virkning på de etablertes prissetting, da de kun periodevis vil tvinges til å sette prisen ned. Sett i et slikt perspektiv er det et tankekors at nettopp amerikansk luftfart er det markedet som kanskje oftest trekkes fram av tilhengerne av teorien for konkurranseutsatte markeder. Det er rett nok enighet om at alternativkostnaden på investeringene er høy i dette markedet, men samtidig hevdes det at de etablerte i amerikanske luftfart har anledning til å foreta en rask prisrespons av den grunn kun periodevis har blitt tvunget til å sette ned prisen (se Schwartz, 1986). Dette understreker tydelig at teorien for konkurranseutsatte markeder i likhet med frikonkurransemodellen er et ideal som sjelden eller aldri kan realiseres fullt ut.

I en del tilfeller har nye som ønsker å etablere seg vanskelig for å signalisere at de kan tilby en lav pris. Det kan for eksempel være vanskeligere for et flyselskap å informere kunder om deres pris på en flyrute de ikke trafikerer men har planer om å trafikere, enn det er for et nytt selskap for veitransport som kontinuerlig kan levere inn anbud på transportoppdrag på vei. Graden av disiplinering og dermed også behovet for rask prisrespons vil derfor også avhenge av slike mer institusjonelle forhold.

3.3 Fordelen ved å være først i markedet

Mye mindre påaktet enn irreversible kostnader slik det er beskrevet i det foregående er det man kan kalle *fordelen ved å være først i markedet*. De som kjøper det eksisterende produktet i markedet har sikker informasjon om det, og vil derfor være *tilbakeholdende med å prøve nye varianter* som introduseres på markedet av frykt for at det nye produktet ikke holder den ønskede kvalitet (Scmalensee, 1982). Med andre ord er det vanskelig for nye produsenter i markedet å overbevise konsumentene om at han bør prøve deres produkt til tross for at pris og forventet kvalitet er identisk med den etablertes. Igjen er det eksempel på et tilfelle hvor

fjerning av offentlige reguleringer ikke er tilstrekkelig til å oppnå den ønskede disiplinerende virkning på de etablerte. Tvert imot, offentlige reguleringer som tilsynelatende hindrer nyetableringer kan tenkes å styrke konkurransen framfor å svekke den. Det kan illustreres med kontrollorganet NEMKO.

NEMKO forhåndsgodkjenner produkter før de tillates solgt på det norske markedet. Kontrollordningen kan derfor oppfattes som et hinder nye merker må passere for å kunne introduseres i markedet. NEMKO-merket på produkter i markedet kan imidlertid fungere som et *kvalitetsstempel* som bidrar til å avhjelpe den fordelen som de etablerte har overfor nye merker når det gjelder å få innpass hos konsumentene. De nye gis med andre ord mulighet til å konkurrere tilnærmet på lik linje med de etablerte merkene. Dermed kan det som tilsynelatende framstår som en etableringshindring i realiteten lette muligheten for nye og dermed bidra til å øke konkurransen. Det kan være en årsak til at elektriske produkter ikke er dyrere i Norge enn i Danmark hvor det ikke forekommer tvungen forhåndsgodkjenning (se Willumsen, 1987). Dermed er det ikke sagt at tvungen forhåndsgodkjenning er det beste alternativet. En *frivillig kontrollordning* kan gi minst like positive virkninger på konkurransen. Eksempelet med NEMKO illustrerer at i en del markeder kan *mer informasjon om nye produkter* snarere enn minst mulig offentlige inngrep bidra til å disiplinere de etablertes prissetting.

3.4 Hva dersom nye faktisk etablerer seg?

Nyetableringer som følge av reduserte etableringshindringer vil i mange tilfeller åpenbart lede til effektivitetsgevinster for samfunnet. Det er tilfelle dersom den etablerte produserer på en ineffektiv måte og nye produsenter med lavere kostnader overtar de etablertes plass. Et eksempel på slik økt teknisk effektivitet i et marked er dersom utenlandske produsenter av jordbruksvarer gis friere adgang til det norske markedet (se Brunstad et.al, 1985). I det motsatte tilfelle, hvor den etablerte har *absolutte kostnadsfordeler*, må en nyetablering lede til relativt store prisnedslag (økt ytre effektivitet) for at dette skal mer enn oppveie for de økte kostnadene som samfunnet påføres. Dette kan for eksempel være en aktuell problemstilling dersom en lokal produsent med ett får konkurranse fra en produsent utenfor regionen som har betydelig høyere transportkostnader. En annen mulighet er at nyetablering fører til *dårligere utnyttelse av stordriftsfordeler*, da oppsplitting av produksjonen på flere enheter øker kostnadene i produksjonen (se Perry, 1984).

Selv i fravær av absolutte kostnadsfordeler og stordriftsfordeler kan nyetableringer tenkes å ha begrenset positiv eller endog en negativ virkning på landets velferd. Ta for eksempel tilfellet der importbeskyttelse fjernes, med det resultat at den innenlandske monopolisten må dele markedet med en utenlandsk konkurrent. En slik overgang fra monopol til duopol vil ventelig ikke gi noen dramatisk prisnedgang, med det resultat at forbrukerne kun får en begrenset gevinst. På den annen side vil

monopolisten tape en betydelig profitt til den utenlandske konkurrenten. Et slikt *tap av profitt ut av landet* kan mer enn oppveie gevinsten for konsumentene, med et netto velferdstap av økt import som resultat.

Beregninger fra *sementmarkedet* i Norge viser at dette ikke bare er en teoretisk mulighet, men faktisk kan være utfallet under ikke urealistiske forutsetninger (Sørgard, 1987). Dette står i strid med det man intuitivt skulle forvente, nemlig at importkonkurranse vil ha særlig gunstig virkning i innenlandske markeder hvor konkurransen er lite virksom. I markeder hvor det allerede eksisterer hard konkurranse innenlands og prisene dermed er kostnadsbestemt, er det derimot alltid en velferdsgevinst forbundet med import. Det skyldes at det ikke eksisterer noen innenlandsk profitt som står i fare for å gå ut av landet når det åpnes for import. Her bør det imidlertid nevnes at et eventuelt tap i enkelte tilfeller forbundet med å åpne for import sannsynligvis vil mer enn oppveies av gevinster forbundet med å få bedre eksportmuligheter. Hvis import og eksport ikke kan separeres, vil det følgelig føre galt av sted å foreta en beslutning kun på grunnlag av beregnede velferdsvirkninger av økt import.

3.5 Kan alle etableringshindringer fjernes?

Hvor stor betydning har de nevnte markedsmessige etableringshindringene i den virkelige verden? Dette er et spørsmål som kun kan avgjøres gjennom *en empirisk analyse* av det enkelte konkrete marked. Erfaringer fra deregulering indikerer imidlertid at når myndighetene har til hensikt å etablere et konkurranseutsatt marked vil de i en del tilfeller støte på *rent praktiske problemer* lenge før de mer markedsmessige etableringshindringene er en bindende restriksjon. Fjerning av etableringshindringer blir nærmest som å åpne en kinesisk eske; etter å ha fjernet noen etableringshindringer støter man ofte på nye etableringshindringer. Fri etablering av *busstransport* mellom byer i England viste seg for eksempel å ikke gi den ønskede priskonkurransen da de nyetablerte selskapene ikke hadde tilgang til sentralstasjonene. Tilsvarende situasjon opplever man nå i amerikansk *luftfart*, ti år etter dereguleringen. Knapphet på landingsrettigheter og passasjerutganger (gates) har fra midten av 80-tallet ført til omfattende *fusjoner* (Utton, 1987). Den naturlige reaksjon på en slik utvikling er å fjerne også disse etableringshindringene.

Men uansett hvor langt man går i denne retning, kan det i en del tilfeller synes som om den ønskede økning i konkurransen uteblir eller blir mindre enn det man forventet. Ta eksempelet med opprettelse av *EF's indre marked*, som må oppfattes som et svært så vidtrekkende forslag til nedbygging av offentlige reguleringer. Mange lands næringer forbereder seg til 1992 ved å fusjonere med tilsvarende næring i andre land. Begrunnelsen for sammenslåingene kan være kostnadsgevinster (stordriftsfordeler) eller at tilbudet forbedres, for eksempel ved at flyselskaper samlet får et bredere og mer komplett rute-tilbud. Tatt i betraktning det betydelige antall fusjoner som faktisk foregår, kan dette neppe være hele forklaringen. Det er etter min mening grunn til å tro at et betyde-

lig antall fusjoner er iverksatt for å unngå hardere konkurranse når offentlige reguleringer fjernes. Dette skulle ikke vært mulig dersom det indre marked var forventet å bli konkurranseutsatt, da potensiell konkurranse i så fall ville gjøre det nytteløst å forsøke å samarbeide om å holde en høy pris. I så fall er fusjonene en indikasjon på at de markedsmessige etableringshindringene som er nevnt i det foregående er av betydning selv om samtlige offentlige reguleringer fjernes. En naturlig følge av dette er at fjerning av offentlige reguleringer må kombineres med en mer aktiv konkurransepolitikk som *hindrer samarbeide mellom produsenter* for at man skal være sikret økt konkurranse. Sett i lys av den siste tids utvikling, hvor fusjoner over landegrensene er særlig utbredt, krever det en *sterk internasjonal koordinering* for å sikre økt konkurranse i forbindelse med EF's indre marked.

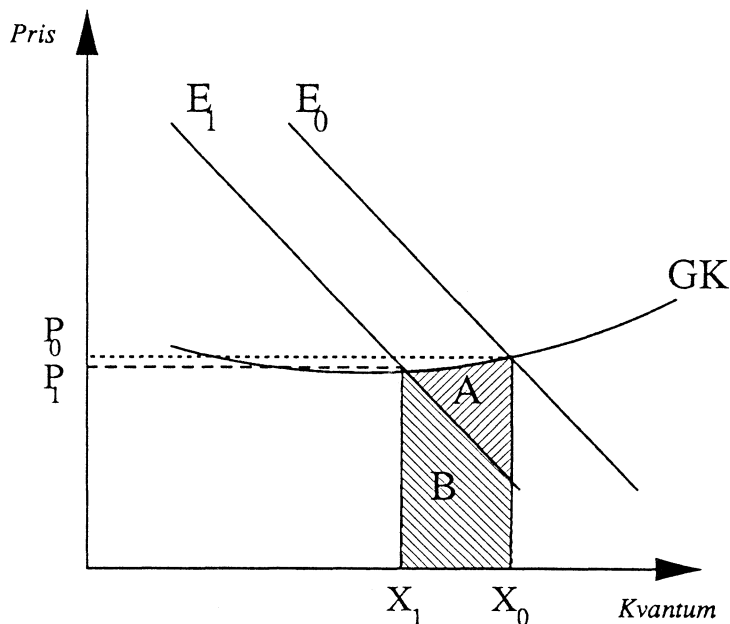
4. ANDRE FORMER FOR MARKEDSSVIKT

Den sterke fokuseringen på etableringsvilkår som teorien for konkurranseutsatte markeder automatisk leder til kan lett lede oppmerksomheten bort fra andre former for markedssvikt. I markeder hvor produktene er nære, men ikke perfekte substitutter (differensierte) vil for eksempel produktvariasjon være relevant. Konsumentene verdsetter valgfrihet og ønsker derfor ikke bare å ha handle til lavest mulig pris, men også å stå overfor størst mulig mangfold. Selv i det tilfellet hvor samtlige etableringshindringer er fjernet, vil det ikke være tilstrekkelig informasjon i markedet til at det alene kan lede fram til det riktige mangfold for samfunnet som helhet. Videre er det heller ikke gitt at færrest mulig etableringshindringer og størst mulig konkurranse vil lede til dynamisk effektivitet, for eksempel i betydningen å stimulere til et tilstrekkelig antall innovasjoner (se Hope, 1988). Imperfekt informasjon vil også være en form for markedssvikt som ikke kan rettes opp ved kun å forbedre etableringsvilkårene for nye. Det er særlig grunn til å trekke fram *skjevhet mellom selgers og kjøpers informasjon* om den vare eller tjeneste som skal omsettes som et alvorlig problem. La meg begrunne det nærmere.

4.1 Ett eksempel: asymmetrisk informasjon

Vanligvis er det selgerne som sitter inne med mest kunnskap. *Bilreparasjon* kan være et eksempel på dette, hvor du som bileier er prisgitt verkstedets diagnose og forslag til hva som er nødvendig arbeide for å rette opp skaden. Tenk deg nå en typisk situasjon når din bil må på verksted. Du vet ikke hvorfor bilen stoppet, og er følgelig prisgitt verkstedet når det gjelder å fastslå hvilken reparasjon som er nødvendig. I ettertid, når du får tilbake bilen i kjørbare stand, er du neppe i stand til å avgjøre om den reparasjonen som ble foretatt faktisk var påkrevet. Med andre ord kan verkstedet *påvirke din betalingsvilje*; hvis verkstedet hevder at forgasseren må skiftes, vil du sannsynligvis være villig til å betale for det. Dette kan resultere i *overforbruk av ressurser*, uten at fri etablering og dermed hard konkurranse kan forventes å avhjelpe problemet. Dette kan illustreres ved hjelp av figur 2.

Figur 2. Konsekvenser av informasjonsskjevheter



Anta at man faktisk observerer en etterspørselskurve som vist ved linjen E_0 . Den er forskjøvet ut/opp sammenlignet med etterspørselskurven E_1 , som er den korrekte dersom bileieren hadde hatt full informasjon. Forskjellen skyldes at verkstedet utnytter sin overlegne informasjon til å påvirke betalingsviljen til bileieren. Gitt at man har fri etablering og står overfor grensekostnaden GK, vil markedet følgelig tilby X_0 til pris P_0 . Det optimale i velferdsmessig forstand ville vært kvantum X_1 , til pris P_1 . I så fall har den asymmetriske informasjonen resultert i en kostnadsøkning lik arealene A og B samlet. Samtidig har det økte kvantumet gitt en viss nytte for konsumentene, selv vurdert ut fra de korrekte preferansene. Dette utgjør arealet B. Netto effektivitetstap vil dermed være lik arealet A. Vi ser dermed at fri etablering og den konkurransen som dermed følger har presset prisen helt ned til kostnadene i dette tilfellet, men er samtidig ingen garanti for at den enkelte reparasjon ikke blir for omfattende. Det kan tenkes at lave etableringshindringer og dermed hard konkurranse gjør det mindre fristende å pådra seg et rykte for utnyttelse av kunden enn hvis man er alene i markedet. Det er imidlertid vanskelig å se hvordan fri etablering kan fullstendig avhjelpe informasjonsproblemet i et marked hvor kunden i ettetid ikke har mulighet til å avsløre overbehandling eller direkte svindel. Dette som her er sagt har klare paralleller til helsevesenet, hvor det også forekommer informasjonskjevhet. Legen er ofte bedre i stand til å stille diagnose og avgjøre behandlingsform enn det pasienten selv er. Konsekvensen er at overforbruk av ressurser også kan være et problem i et helsevesen dersom legen avgjør behandlingsform og får betalt utfra utført arbeid.

Disse og andre former for problemer i markeder preget av asymmetrisk informasjon mellom kjøper og selger kan avhjelpes ved å gripe inn mot den grunnleggende årsaken til problemene. Det vil si ved å *rette opp informasjonsskjevhetene*. Her skal jeg bare kort til slutt nevne

et eksempel på hvordan det er mulig å avhjelpe noe av informasjonsskjevheten som eksisterer i *lånemarkedet*, et marked hvor *kjøper er bedre informert enn selger* (se Ellingsen, 1987).

Låntakeren vet ofte mer om sin egen kredittverdighet enn det banken gjør. Banken hvor du har lån og konto hos vil imidlertid over tid delvis kunne avdekke din kredittverdighet; overtrekkes kontoen, betales lån i tide o.s.v. Et problem for bankkunden er at disse opplysningene om nåværende kundeforhold er det ikke mulig å ta med seg til en konkurrerende bank. Bankkunden er nærmest innlåst i den banken hvor kundeforholdet er opparbeidet. En mulig måte å rette på dette er å opprette *et register over kredittverdighet* hvor bankene kan innhente denne typen opplysninger. Dette er forøvrig allerede foreslått. Hvis dette støter mot personvernet, kan en annen mulighet være at banker har plikt til å utstede en *attest på kundens kredittverdighet*. Dermed kan man sikre en bedre konkurranse mellom bankene ved at det blir lettere å skifte bank; tidligere kundeforhold kan tas med over i den nye banken.

5. OPPSUMMERING

Det foregående understreker at teorien for konkurranseutsatte markeder kun må betraktes som en referanseramme på linje med frikonkurransemodellen; den er nærmest uoppnåelig og bevegelser i retning av dette idealet vil ikke nødvendigvis lede til økt effektivitet. Dette berettiger bruken av empiriske studier i det enkelte marked for å ta stilling til utformingen av konkurransepolitikken. Følgelig er det på grunnlag av teorien vanskelig å gi et eksakt svar på om norsk konkurransepolitikk jevnt over bør legge større eller mindre vekt på å fjerne etableringshindringer enn det som hittil har vært tilfelle. Mitt personlige inntrykk er imidlertid at på en del områder synes det å være klare effektivitetsgevinster ved å redusere etableringshindringene. Jeg tenker her spesielt på markeder hvor den etablerte er lite kostnadseffektiv sammenlignet med potensielle utenlandske konkurrenter, for eksempel markeder for matvarer og tekstiler. Det er derimot ikke like åpenbart at reduserte offentlige reguleringer er en virkningsfull medisin i monopoliserte markeder med høy profitt og betydelige irreversible investeringer. Dette illustreres i sementmarkedet, hvor den høye profitten og Norcems dominans vedvarer til tross for at de offentlige reguleringene vanskelig kan karakteriseres som betydelige. Paradoksalt nok kan en tilsynelatende suksess med slike tiltak i form av etablering av nye importører i realiteten resultere i et velferdstap, da den nyetablerte kaprer en del av den opprinnelige monopolprofitten og fører den ut av landet. Tvetydigheten i teorien understreker behovet for spesifikke analyser av det enkelte marked før offentlige reguleringer fjernes, og behovet for å supplere bedre etableringsvilkår med andre offentlige virkemidler. Det sistnevnte er også svært aktuelt i markeder preget av informasjonsskjevheter, hvor friest mulig etablering ikke alene kan fjerne kilden til markeds-svikt. Særlig innen enkelte profesjoner som tilsynelatende har en beskyttet posisjon kan det etter min mening

være grunn til å analysere hvordan friere etableringsvilkår kan kombineres med andre tiltak slik at både uheldige virkninger forbundet med monopolisering og slike aktørers mulighet til å utnytte overlegen informasjon reduseres.

REFERANSER:

- Bain, J. S. (1956): «Barriers to New Competition», Harvard University Press, Cambridge.
- Baumol, W. J., Panzar, J. C. and Willig, R. D. (1982): «Contestable Markets and the Theory of Industry Structure», Harcourt, Jovanovich.
- Brunstad, R., Rådahl, T., Tandberg, E. & Vårdal, E. (1985): «Økonomiske og samfunnsmessige konsekvenser av en reforhandling av Fiskebrevet», SAF-rapport nr. 11/85, Senter for Anvendt Forskning – Norges Handelshøyskole.
- Cowling, K. & Mueller, D. (1978): «The Social Cost of Monopoly Power», *Economic Journal*, Vol. 88, s. 727-48.
- Ellingsen, T. (1987): «Begrunnelser for offentlig kapitalformidling. En normativ analyse av statsbankenes rolle i næringspolitikken», vedlegg 1 i interdepartemental arbeidsgruppe: «Statsbankenes rolle i industrifinansieringen», Oslo.
- Harberger, A. (1954): «Monopoly and Resource Allocation», *American Economic Review*, Vol. 44, s. 73-87.
- Hope, E. (1988): «Market Structure and Innovation», i Grønhaug, K. & Kaufmann, G. (1988): «Innovation: A Cross-Disciplinary Perspective, Norwegian University Press, Oslo.
- Perry, M. K. (1984): «Scale Economics, Imperfect Competition, and Public Policy», *Journal of Industrial Economics*, Vol. 32, s. 313-40.
- Posner, R. (1975): «The Social Cost of Monopoly and Regulation», *Journal of Political Economy*, Vol. 83, s. 807-27.
- Rose, N. L. (1987): «Labor Rent-Sharing and Regulation: Evidence from the Trucking Industry», *Journal of Political Economy*, Vol. 95, s. 1146-78.
- Schwartz, M. (1986): «The Nature and Scope of Contestability Theory», i D.J. Morris et.al.: «Strategic Behaviour and Industrial Competition», Clarendon Press, Oxford.
- Schmalensee, R. (1982): «Product Differentiation Advantages of Pioneering Brands», *American Economic Review*, Vol. 72, s. 349-365.
- Shepherd, W. G. (1984): «Contestability vs. Competition», *American Economic Review*, Vol. 74, s. 572-87.
- Sørgard, L. (1987): «Bør Norge importere sement?», SAF-rapport nr. 5/87, Senter for Anvendt Forskning – Norges Handelshøyskole.
- Tirole, J. (1988): «The Theory of Industrial Organization», The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Utton, M. (1987): «The likely Impact of Deregulation on Industrial Structures and Competition in the Community», Working Paper no. 93, Evolution of Concentration and Competition Series, Commission of the European Communities.
- von der Fehr, N. H. M. (1989): «Bedriftsetableringer og etableringshindringer – en oversikt over teoretisk litteratur», arbeidsnotat nr. 15/89, Senter for Anvendt Forskning – Sosialøkonomisk Institutt, Universitetet i Oslo.
- Willumsen, G. (1987): «Kontrollorgan – en konkurransehindring? En studie av Norges Elektriske Materialkontroll (NEMKO)», SAF-rapport nr. 6/87, Senter for Anvendt Forskning – Norges Handelshøyskole.

B

Den norske Bankforening og Bankforeningens Servicekontor er to samarbeidende organisasjoner for forretningsbankene som har samme styre og administrative ledelse.

Bankforeningens Servicekontor søker:

UTREDNINGSLEDER

I Økonomisk-politisk avdeling i Bankforeningens Servicekontor skal det ansettes en høyt kvalifisert økonom med sosialøkonomisk embedseksamen eller lignende utdanning i stillingen som utredningsleder.

Arbeidsoppgavene i Økonomisk-politisk avdeling dekker hele det økonomiske felt, fra konjunkturanalyser til realøkonomiske, penge- og kreditt-politiske og bankøkonomiske utredninger. Arbeidet danner bl.a. grunnlag for kontakt med myndighetene om den løpende penge- og kreditt-politikk, og kontakt-, foredrags- og kursvirksomhet overfor medlemsbankene, massemedia og politikere.

Vi søker en senior økonom som i utgangspunktet kan delta i hele avdelingens arbeidsområde. Innenfor de ovennevnte hovedområdene vil utredninger og saksbehandling i forbindelse med

skattespørsmål og finansnæringens tilpasning til EF's indre marked kreve høy innsats fremover. Stillingens arbeidsområde vil imidlertid i noen grad kunne tilpasses den enkeltes interesser og kompetanse. Avdelingen har tatt i bruk de mest moderne EDB-tekniske hjelpemidler i det løpende arbeidet. Vi kan tilby et stimulerende faglig miljø, gode utviklingsmuligheter og konkurransedyktige lønnsvilkår.

Søker bør ha gode eksamensresultater og relevant yrkespraksis. Vi håper på søknader fra både kvinner og menn.

Nærmere forespørsler om stillingen kan rettes til direktør Alf A. Hageler eller avd. direktør Stein Sjølie på telefon (02) 83 3160.

Søknaden sendes innen 20. oktober til

BANKFORENINGENS SERVICEKONTOR

Dronning Maudsgt. 15, Postboks 1489 Vika, 0116 Oslo 1

Nicolai Rygg

Med moderne sportsterminologi kan man si at Norges Banks mektige sjef-direktør gjennom mange år er den eneste økonom som har «made the triple», altså vært professor ved Universitetet i Oslo, direktør for Statistisk Sentralbyrå og formann i Norges Banks direksjon. (Gunnar Jahn stiller nesten like sterkt, men han tiltrådte aldri det dosenturet han ble utnevnt i.)

NICOLAI RYGG (1872–1957) var sønn av skomakermester Ole Nilsen på gården Rygg i Randaberg. Han fikk sin utdanning før universitetet hadde en egen økonomisk eksamen. Sosialøkonomi inngikk i det juridiske studium og professor Aschehoug hadde ansvar for faget. Dette må ha fanget Rygg, for etter juridisk embeds-eksamen i 1894 og tjeneste som dommerfullmektig, reiste han til Göttingen og Genève for å studere økonomi. I 1898 ble han «ekstraskriver» i Statistisk Sentralbyrå, senere sekretær. Trass i beskjedne titler fikk han snart en sentral stilling. I virkeligheten var han direktør Kiærs høyre hånd og det var ikke minst hans fortjeneste at det i disse årene ble grunnlagt en moderne sosialstatistikk. Det kan ses på som en videreføring av Eilert Sundts banebrytende arbeid.

Etter å ha studert sosialstatistikk og sosiale spørsmål ved amerikanske universiteter ble Rygg i 1907 universitetsstipendiat og tre år senere professor i statsøkonomi og statistikk. Under den nye statsøkonomiske eksamen skulle han særlig dekke fagene befolkningslære, næringshistorie, nærings- og sosialpolitikk. I artikkelen om ham i Norsk Biografisk Leksikon skriver Gunnar Jahn: «Lærergjerningen interesserte ham sterkt, og med sin koncentrerte, knappe form med små blink av humor innimellom fengslet han elevene. Kanskje var det de forelesninger der han prøvde å kaste lys over dagens økonomiske og sosiale spørsmål, som studentene satte høiest. Mange vil huske hvordan han gjennomgikk stortingsdokumen-

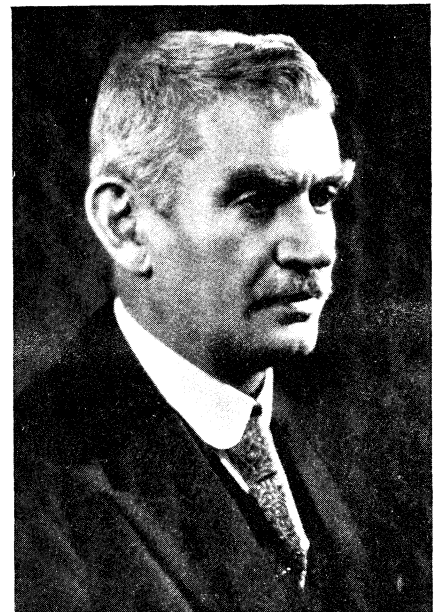
ter, nye proposisjoner og innstillinger. En vil minnes hans instruktive utsyn over norsk næringspolitikk med utgangspunkt i de forskjellige toll-kommisjoners innstillinger i det 19. århundre.»

Allerede i 1913 gikk Rygg tilbake til Statistisk Sentralbyrå, nå som direktør. Der ble han til han i 1920 overtok som formann for Norges Banks direksjon, en stilling han hadde inntil 1946. Det falt i hans lodd å gjennomføre paripolitikken i mellomkrigstiden og å forsøke å stå imot okkupasjonsmakters krav under andre verdenskrig. For paripolitikken ble han kraftig kritisert, ikke minst av Keilhau og andre universitetsøkonomer. Rygg tok aldri ordentlig til motmæle selv om kritikken må ha vært både sår-ende og til dels urettferdig.

I sitt omfangsrike verk om Norges Banks historie kommer Rygg lite inn på større spørsmål om økonomisk politikk, men følger en svært så jordnær sti der bankens registrering av årets større og mindre begivenheter nok har vært den viktigste kilde. Denne mangel på vyer og personlig engasjement gjør verket til lite fengende lesning. Dette kan gi et galt inntrykk av Rygg. I virkeligheten må han ha vært et sterkt engasjert menneske med meget kraftige sosiale sympatier. Dette kommer blant annet frem i den artikkelen han skrev ved hundreårsdagen for Eilert Sundts fødsel. Vi gjengir nedenfor utdrag av begynnelsen og slutten av artikkelen. De som ønsker å lese hele teksten, vises til Statsøkonomisk Tidsskrift 1917.

Det var en lykkelig skjæbne, som førte Sundt ind i det sociale forskningsarbeide. Han var utdannet som teolog, hadde avlagt sin eksamen med udmerkelse og blev ansat som universitetsstipendiat i kirkehistorie. Veien

laa utstukket for ham, men det skulde bli paa et andet omraade, at han fik utføre sit store arbeide. Som søndagsskolelærer paa Kristiania tugthus traf han sammen med fanterne. Fra barnedagene i Farsund bar han paa et



Nicolai Rygg

uhyggelig minde om et voldsomt slagsmaal mellem fantefølger. Nu vaagnet hans interesse for disse folk, i 1848 fik han i opdrag at sætte sig ind i deres forhold, og i 1850 utkom hans bekjendte beretning om fante- eller landstrygerfolket i Norge.

Hans arbeide for fanterne skaffet ham megen anerkjendelse. Men mens han var optat med disse undersøkelser, vokste opgaven for ham. Fra «Fantefolkets lille Hob» førtes hans interesser over til de lavere klassers kaar i sin almindelighet, og han avsluttet sit verk om fanterne med en plan for saadanne undersøkelser.

Øieblikket var beleilig for denslags forskning. Man hadde arbeideruroligheterne gaaende, og regjeringen sluttet sig til Sundts forslag under «Hensyn til den Bevægelse, den Misnøie med sine Livsvilkaar, som nu plager en stor Deel af den laveste Classe».

Da Sundt hadde pekt paa opgaven, blev det ham, som maatte ta paa sig løsningen. Det var ingen fristende kaar, som blev budt ham. Regjeringen vilde bare gi ham bevilling for ett aar. Han maatte opgi sin fremtidsbane for en usikker gjerning. Men han følte kaldet og drog trøstig avsted.

Saa begyndte da Eilert Sundt indunder julen 1850, 33 aar gammel, sit vandrelev som samfundsforsker med randselen paa ryggen rundt omkring i vort land. Thraniterbevægelsen hadde sat sindene i uro. Han fortæller, at da han næste aar drog opover landet,

forfulgtes han fra Hedemarkens husmandsstuer til finernes koier ved Glommens kilder av klager over øvrigheten, over de store, over de rike. Paa Hedemarken og i Gudbrandsdalen vilde man gjerne se i ham en av Thranes utsendinger. Men i den avsidsliggende Foldal stod der skræk av bevægelsen, og han hadde møie med at faa mat og husly, fordi man frygtet, at han var en av Thrane-karene.

Utpaa høsten kom han til Røros og blev straks optat av de særegne arbeidsforhold, som møtte ham der. Arbeiderne vender sig til ham for at fremføre sine klager og for at snakke med en mand, som saa levende tar del i deres bekymringer. Den energiske unge sorthaarede mand vinder deres tillid. Han setter sig grundig ind i forholdene, konfererer med verkets ledere, forhandler med arbeiderne og gransker i verkets arkiv for at komme tilbunds i sakene. Han gaar saa helt op i arbeidet, at han blir arbeidsudygtig i etpar uker.

Stortinget ga sin tilslutning til disse undersøkelser og bevilget ham løn for budgetterminen ut, og siden blev bevillingen fornyet i tiden utover.

Gjennem sine mangeaarige reiser fik Sundt et enestaaende kjendskap til forholdene rundt omkring i landet. Han færdedes i alle egne og blandt alle klasser. Han gik til fiskerne, til arbeiderne, til husmændene, til gaardbrukerne og til embedsmændene.

Frugten av hans studier er den række værdifulde verker, som utkom fra 1855 og utover: Om dødeligheten, om giftermal, om sedelighetstilstanden, om ædruelighetstilstanden, om husfliden, om fattigvæsen m.v. Han behandlet her forskjellige sider av folkelivet, den moralske, sociale, hygieniske og økonomiske. Han skildret de herskende seder og skikke. Han satte sig ind i folkets tænkemaate og de herskende forestillinger. Han skildret folkets levesæt og kaar, drikkeskikke og sedelige forhold. Han behandlet levedygtigheten og frugtbarheten. Han optok ogsaa det huslige stel og det daglige liv, matstellet, beklædningen, renligheten o.s.v. Intet stof var ham for ringe. Han skrev om bruken av lommestørklæde, om spyttebakker, om lus og om skabklæaen.

Ofte ser man, at der trækkes frem som det viktigste enkelte sider ved hans virksomhet. Der er derfor grund til at fremhæve, at hans største fortjeneste er som folkelivsskildrer. Han samlet et stort materiale, som til alle tider vil bevare sin interesse. Han har git et billede av det norske folk av den allerstørste værdi.

De enkelte verker skulde efter hans plan føies ind som bidrag til et samlet hele. Det var hans maal, at alle disse studier skulde indgaa som led i et stort livsverk om folkelivet i Norge. Han kaldte det selv videnskapen om folket. Den maatte bygges op paa en solid grundmur av iagttagelser. Med disse skulde man kunne paavise sammenhængen mellem aarsak og virkning i det brogede og tilsynelatende saa ustadige folkeliv.

Forholdene gjorde, at Sundt ikke kom til at levere et saadant samlet verk, men han har ydet værdifulde bidrag, som altid vil bli skattet.

...

Avslutningen av Sundts virksomhet er et trist kapitel. Det var ikke bare venner, han hadde faat. Man ser kritisyken og misnøien stikke frem. Paa Stortinget i 1866 faldt der nedsættende ytringer om ham. Jaabæk tillot sig at spørre: «Har den Gjærning været mere værd end 1000 Spd. om Aaret?» Olufsen fandt Sundts virksomhet forfeilet og kaldte det for «et Komediespil det Hele». Han vilde ha skrifter til gagn og velsignelse for folket og klandret Sundt, fordi han skrev om folket og ikke Øfor folket, en besynderlig kritik, da det netop er hans store fortjeneste at ha skrevet om folket.

Mens det dennegang bare var endel misfornøiede, som vaaget sig frem med sin kritik, fik de i 1869 stort følge. Nu var Sundts skjæbne beseglet. Paany hørtes der krænkende uttalelser. Men endnu betænkeligere var den lunkne tilslutning komitéen ga ham. Den indstillet vistnok paa fornyelse av bevillingen, men forsvaret var saa paafaldende forlegent. Den anerkjendte det værdifulde i Sundts virksomhet og den indflydelse, som den hadde øvet. Men den antydet, at forskningen nu kunde indstilles. Vilde sedelighets- eller ædruelighetstilstanden bedres ved fortsatte skrifter?

Under debatten hadde Sundt ganske vist varme talsmænd. Det bedste indlæg kom fra professor Aschehoug. Han pekte paa, hvor saart man savnet oplysninger om arbeiderklassens tilstand og samfundsforhold fra tiden omkring 1800. Eftertiden vilde bebreide Stortinget, om det stanset Sundts virksomhet. Han fremholdt, hvor enestaaende denne var. Intet land i Europa kunde opvise sidestykke. Herav trak saa Jaabæk den slutning, at det var det bedste bevis for, at et saadant arbeide var overflødig.

Sundt hadde i den sidste tid nedlagt et fortjenstfuldt arbeide i grundlæggelsen av en fattigstatistik og var gaat over til at bli konsulent for Kirkedepartementet særlig for fattigvæsen. Om man ikke likte denne form, kunde der uten vanskelighet findes en anden. Men Sundt skulde ofres. Johan Sverdrup tok i et indlæg, som vidnet om liten forstaaelse, stilling mot Sundt. Han fremsatte et forslag, som vistnok vilde gi Sundt pengene, men hvis form og begrundelse var slik, at Sundt skulde slutte. Det blev føiet til, at han fik komme sig ind i et prestekald. Komitéens forslag blev forkastet og Sverdrups vedtat. Sundt forstod vinket. Samme aar søkte han og fik Eidsvold sogneprestembede.

Kort efter Stortingets avgjørelse utga Sundt verket «Om Renligheds-Stellet i Norge». Det tilegnet han Norges Storting med tak for den støtte, som var ydet gjennom aarene, indtil der nu var sagt stop. Stilfærdig føier han til, at «Grunden er ikke bleven mig ret klar».

Bittert maatte han føle den kulde, som slog ham imøte. Han skriver nogen aar senere om det nævnte verk, som var hans kjæreste arbeide: «Overhovedet har jeg ikke i nogen norsk Avis seet Bogen anmeldt anderledes end med Misfornøielse og Vrede. Det er, som om jeg skulde have gjort noget Ondt.»

Men om den sterke interesse inden de høiere klasser for arbeidernes sak fra 1848-51 var dunstet væk, beholdt han fremdeles sin plass i arbeidernes hjerter. Deres taknemlighet slog ham imøte, naar han besøkte Kristiania Arbeidersamfund.

SPESIALTILBUD PÅ SAMLEPERMER

Sosialøkonomen har fornyet seg i 1989 og våre fine samlepermer passer ikke lengre. Permene selges derfor til sterkt reduserte priser.

Benytt anledningen til å få orden på dine gamle blader – så vet du hvor du har dem.

Det er plass til en hel årgang – og bladene settes enkelt inn med klips.



Prisen er kr. 25,- pr. perm, inkl. porto, uten postoppkrav.

Vi sender med innbetalingsblankett.

TIL SOSIALØKONOMENES FORENING

Storgt. 26, 0184 OSLO 1

Send meg _____ stk.
samleperm.

Navn _____

Adresse _____

Nye forskningrapporter

Rapportene fåes kjøpt ved henvendelse til institusjonen.

NÆRINGSØKONOMISK INSTITUTT

Breviksen 2a, 5035 Bergen–Sandviken. Tlf. (05) 95 06 60, telefax (05) 95 06 67

Struktur og avkastning i oppdrettsnæringens matfiskproduksjon

Av Torbjørn Lorentzen

Analysen drøfter hvordan strukturen i bransjen er eksogent bestemt av de styringsinstrumenter og næringspolitiske målsettinger som er nedfelt i konsesjonslovgivningen. Deretter knyttes strukturen i bransjen til avkastningen.

Rapport nr. 106. ISBN 82-7296-086-9. 100 sider, kr. 180,-.

Norsk aluminiumsindustri – situasjon og utsikter

Av Bjørn Svendsen

Rapporten refererer de viktigste endringene i konkurranseforholdene i etterkrigstiden, og trekker opp perspektiver for fremtiden. Bransjen miljøvern- og energieffektiviseringsarbeid kommenteres, og betydningen av eventuelle nye miljøpålegg, eller økte energipriser vurderes.

Rapport nr. 108. ISBN 82-7296-088-5. 57 sider, kr. 140,-.

Norsk ferrolegeringsindustri – situasjon og utsikter

Av Bjørn Svendsen

Rapporten refererer de viktigste endringene i konkurranseforholdene i etterkrigstiden, og trekker opp perspektiver for fremtiden. Bransjens miljøvern- og energieffektiviseringsarbeid kommenteres, og betydningen av eventuelle nye miljøpålegg, eller økte energipriser vurderes.

Rapport nr. 109. ISBN 82-7296-089-3. 56 sider, kr. 140,-.

Norsk treforedlingsindustri – situasjon og utsikter

Av Bjørn Svendsen og Berit Eliassen

Rapporten refererer de viktigste endringene i konkurranseforholdene i etterkrigstiden, og trekker opp perspektiver for fremtiden. Bransjen miljøvern- og energieffektiviseringsarbeid kommenteres, og betydningen av eventuelle nye miljøpålegg, eller økte energipriser vurderes.

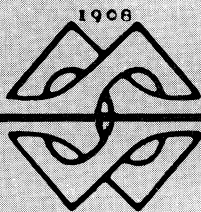
Rapport nr. 110. ISBN 82-7296-090-7. 53 sider, kr. 140,-.

Lokale leveranser til petroleumsfeltet i drift – eksempelet Gullfaks

Av Tom Eldegard, Frode Kristiansen, Karl Ove Tvedt, Klaus Walderhaug

Rapporten analyserer etterspørselsvirkninger fra et petroleumsfelt i driftsfasen, med særlig fokus på de lokale bedriftene. Dette gjøres ved å se på virkninger av drift av Gullfaks-feltet for bedrifter i Bergensområdet og Florø.

Rapport nr. 112. ISBN 82-7296-092-3. 84 sider, kr. 180,-.

**Redaktør:**

Rolf J. Brunstad

Redaksjon:

Arild Hervik
Torstein Bye
Kjell Erik Lommerud
Tone Ognedal
Jørn Rattsø
Bent Vale

Utgitt av
Sosialøkonomenes Forening
Formann: John L. Rogne
Daglig leder: Gerd Buflod

Bladets adresse:

Storgt. 26 IV
0184 OSLO 1
Telefon (02) 17 00 35
Telefax (02) 17 31 55
Postgiro: 5 16 78 87
Bankgiro: 6001.05.13408

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

Abonnement kr 350,-
Studentabonnement kr. 175,-
Enkeltnr. kr 50,- inkl. porto.

ANNONSEPRISER

(ekskl m v a):

1/4 side kr. 2 900,-
1/2 side kr. 2 300,-
1/2 side kr. 1 700,-
Byråprovisjon 10%

Frist for annonser:
Den 5. i hver måned.

Forskningsrapporter:
Pr. innrykk kr. 200,-
(maks. 400 anslag)

Trykt i offset.
Grafisk Hus a/s, Bergen

Samproduksjon, synergi og styringsform – en teoretisk drøfting av kostnadsfordeler og styringsformer ved ressursdeling

Av Tor Øyvind Baardsen

Denne rapporten er en teoretisk drøfting av hvordan forholdet mellom to eller flere parter som utnytter en eller flere felles ressurser bør reguleres for at slik ressursdeling skal kunne medføre konkurransefortrinn. Det fokuseres både på hvilke kostnadsgevinster som kan oppstå ved ressursdeling, og hvilke styringskostnader som kan oppstå når ressurser utnyttes av to eller flere selvstendige parter. Rapporten munner ut i en modell for valg av effektive styringsformer. Rapport nr. 113. ISBN 82-7296-093-1. 88 sider, kr. 160,-.

Economic Integration between the Nordic Countries and the EC – Indications from Data on Direct Foreign Investments

Av Jan Karl Karlsen

Anticipations regarding the establishment of the EC internal market may have influenced integration efforts in the corporate sector of the Nordic economies. Data on direct foreign investment from the Nordic countries indicates an increased orientation towards the EC in 1987 and 1988.

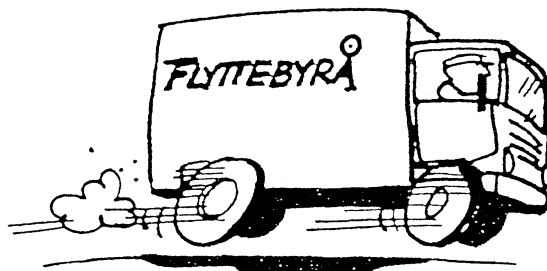
Notat nr. 5/89. ISSN 0801-3772. 21 sider, kr. 80,-.

«Utvikling av kompetansesentre – løser det noen problemer?»

Av Tom Johnstad

Notatet tar for seg kompetanse som produksjonsressurs og kompetansesentra som fenomen og faktor for næringsutvikling. Videre drøftes Glåmdalsregionens problemer og utfordringer spesielt i generelle strategier for næringsutvikling, og Glåmdalens mulige tilnærming.

Notat nr. 12/88. ISSN 0802-4766. 13 sider, kr. 40,-.

**FLYTTET?**

Vi vet ikke om våre abonnenter flytter mer enn andre, men det virker slik. Hver måned får vi tidsskrifter i retur fordi adressaten har flyttet. Spar oss for ekstra porto og deg selv for forsinkelsen. Meld flytting pr. telefon 02-17 00 35 eller skriv til oss.

Sosialøkonomenes Forening
Storgt. 26
0184 OSLO 1

Navn: Ab.nr/medl.nr.

Ny adresse:

Det 12. nasjonale forskermøte for økonomer

5.-7. januar 1990 ved Høgskolesenteret i Bodø

Forskergruppen i Sosialøkonomenes Forening har gleden av å invitere til det 12. nasjonale forskermøte for økonomer. Hensikten med konferansen er å stimulere den økonomiske forskning i Norge og å gi forskere anledning til å presentere og diskutere sine arbeider. Som vanlig vil programmet være delt mellom presentasjon av innsendte bidrag og inviterte foredrag. I år har vi gleden av å presentere følgende inviterte foredrag:

Agnar Sandmo: Noen refleksjoner omkring public choice skolens bidrag til den økonomiske teori

Geir Asheim: Om bærekraftig utvikling

Michael Hoel: Spillteori anvendt på internasjonale forhandlinger om reduksjoner av forurensende utslipp

Arild Hervik: Empiriske miljøanalyser

Holbergforelesningen vil i år bli holdt av *Arnljot Strømme Svendsen*.

Praktiske opplysninger:

Frist for påmelding til møtet: 1. november 1989

For dem som ønsker å sende inn bidrag til presentasjon gjelder følgende frister:

Frist for innsending av abstract: 1. november 1989

Frist for innsending av fullstendig paper: 25. november 1989

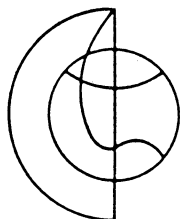
(Også eventuelle bidragsyttere må sende påmelding. Be om påmeldingsskjema, tlf. 02-17 00 35. All post sendes til Sosialøkonomenes Forening, Storgt. 26, 0184 Oslo 1

Konferanseavgift: Kr. 350,-. Bankgiro blir tilsendt når påmelding er registrert.

Reisestøtte: Bidragsyttere som ikke får sine reiseutgifter dekket fra sitt arbeidssted, kan søke om støtte. (Påmeldingsskjema.)

Sosialt program: Det blir arrangert utflukt med lunsj til Saltstraumen og festmiddag lørdag den 6. januar. For de sportslig interesserte vil det dessuten bli anledning til skigåing i lysløypa.

Programkomité: Rolf J. Brunstad, Norges Handelshøyskole
Nils-Henrik M.v.d. Fehr, Universitetet i Oslo
Lars Thorlund Petersen, Høgskolesenteret i Bodø
Erling Vårdal, Universitetet i Bergen



Center for Udviklingsforskning Centre for Development Research

Center for Udviklingsforskning er en selvstændig institution under Udenrigsministeriet. Centerets opgave er at udføre samfundsvidenskabelig udviklingsforskning og at yde service og vejledning ved forskeruddannelse gennem et samarbejde med andre forskningsinstitutioner og højere læreanstalter. Centeret skal bidrage til at stimulere interessen for dets forskningsområde i Danmark og udbrede kendskabet til dansk og international forskning.

Centeret kan yde konsulent- og rådgivningsvirksomhed i det omfang, dette er foreneligt med varetagelsen af de øvrige opgaver.

Centerets forskning falder for tiden indenfor 5 områder: relationerne mellem udviklings- og industrilande, udviklingen i landdistrikterne i Afrika, små byer og små virksomheder, lokale institutioner og udviklingen i landdistrikterne, kvindernes situation i u-landene.

Forskningslederne deltager aktivt i Centerets forskning og konsulent- og anden indtægtsdækket virksomhed. Hver forskningsleder har desuden det faglige og administrative ansvar for et forskningsområde omfattende 4-5 forskere eller Ph.D. studerende. De har således ansvaret for formulering af programområdet, udvikling af nye områder og temaer, udarbejdelse af projekt-beskrivelser og -ansøgninger, samt budgetter for de enkelte forskere og Ph.D. studerende. Forskningslederne deltager i Centerets faglige og administrative ledelse med ansvar overfor direktøren. Detailleret opgavebeskrivelse kan rekvireres hos Centeret.

Det er for tiden tre forskningsledere ved Centeret. Der søges nu en fjerde med teoretiske og empiriske forskningskvalifikationer mht kvindernes situation i u-landene eller relationerne mellem udviklings- og industrilande. Centeret har især behov for kvalifikationer på kvindeforskningsområdet. Ansøgere må have, hvad der svarer til lektorkompetence. Erfaring fra forskningsadministration vil være en fordel og arbejds erfaring fra u-lande vil være en forudsætning. Der må påregnes en del rejser og ophold i u-lande.

Stillingerne aflønnes efter faglig overenskomst med et tillæg, som er under forhandling.

Ansættelse sker ved Centerets bestyrelse, der nedsætter et bedømmelsesudvalg. Tiltrædelse 1. januar 1990 eller snarest derefter.

Ansøgningerne må indeholde oplysninger om tidligere videnskabeligt arbejde, bilag 3 ex. af publikationer, samt en redegørelse for, vilke forskningsemner, ansøgeren ønsker at arbejde med.

Stillingen opslåes under det sædvanlige forbehold mht myndighedernes godkendelse af Centerets bevillinger.

Ansøgninger stiles til Bestyrelsen, og skal være fremme senest den 15. november 1989.

**Center for Udviklingsforskning,
Ny Kongensgade 9, 1472 København
K. Tlf. 33 14 57 00**