SOSIAL ØKONOMEN

INNHOLD

- Overproduksjon av melk
- Den store bankfusjonen
- Folketrygdens fremtid
- Aarbakkeutvalget om bedriftsbeskatningen
- Utfordringer i næringspolitikken

NR. 10 – NOVEMBER 1989 – 43. ÅRG.

Nordiska Ekonomiska Forskningsrådet
Nordic Economic Research Council

Box 7082 · S-220 07 LUND · SWEDEN · Telefon (+46 46) 10 86 76, 10 86 77

MEDEL FÖR SKATTEEKONOMISK FORSKNING 1990–1992

Enligt beslut av Nordisk Ministerråd har Nordiska ekonomiska forskningsrådet tilldelats medel (1 miljon danska kronor per år, perioden 1990–1992) för skatteekonomisk forskning.

Skatteforskningsprogrammet utgör en del av NMR:s program «Ett starkare Norden».

Forskningsrådet ledigkungör härmed medel för skatteforskning.

Någon särskild begränsning i problemval finns ej, men forskningsresultaten förväntas kunna resultera i kunskap vilken har betydelse för ett fördjupat ekonomiskt samarbete i Norden.

Bland tänkbara forskningsområden kan nämnas:
- Analyser av olika system för kapitalbeskattning och indirekt beskattning i små öppna ekonomier.
- Analyser av anpassningar och reformering av de nordiska ländernas skattesystem mot bakgrund av strävanden mot ökad skatteharmonisering inom EC.

För att få anslag från NEF måste det framgå att projektet är nordiskt i den meningen att mer än ett land skall omfattas av analysen.

Det är en fördel om föreslagna projekt har deltagande forskare från mer än ett nordiskt land.

Närmare upplysningar om forskningsprogrammet erhålls av rådets sekreterare, fil.dr. Peter Stenkula – Telefon/fax (+46 46) 10 86 76

Postadress:
Nordiska ekonomiska forskningsrådet,
Box 7082 S–220 07, Lund, Sverige

Ansökan skall vara rådet tillhanda senast den 31 december 1989.

Innhold

Nr. 10 1989 – 43. årg.

2
PER MEINICH:
Noen kritiske merknader til den store bankfusjonen

4
STEINAR HOLDEN:
Folketrygdens fremtid og finansiering

8
HANS HENRIK SCHEEL:
Reformer i bedrifts- og kapitalbeskatningen

12
TOR HERSOUG:
Alt eller intet?
Kommentar til utredningen om bedrifts- og kapitalbeskatning

15
ERLING HOLMØY OG TOR JAKOB KLETTE:
Utfordringer i næringspolitikken

DEBATT:

20
ALF VEDERHUS:
Replikk om jordbruks-oppgjer og forureining

20
RAGNAR ØYGARD:
Svar til Vederhus

22
GAMLE TEKSTER:
Anton Martin Schweigaard

ARTIKKEL:

24
BERIT TENNBAKK:
Hvor stort er behovet for melkeproduksjon i Norge?

Forsidebilde:
Pieter Brügel d.e.
«Buskapen vender hjem» 1565
Kunsthistorisk Museum i Wien

SOSIALØKONOMEN
ISSN 0038-1624

Kan vi ha regionale stor-banker?

Tidligere i høst ble det klart at Sparebanken Nord-Norge hadde lidd så store tap at hele dens egenkapital igjen var oppbrukt. Nå kan en bank ikke begjæres konkurs slik andre virksomheter kan. I denne situasjonen stod de kredittpolitiske myndigheter i prinsippet overfor to alternativer.

Det første alternativet ville være å sette Sparebanken Nord-Norge under offentlig administrasjon. Banken måtte da midlertidig stenge. Det ville i praksis bety at innskyterne ikke ville kunne disponere sine innskudd på en stund, selvom de ville være garantert av Sparebankens Sikringsfond. Siden Sparebanken Nord-Norge har en forholdsvis stor markedsandel kunne det lett innebære likviditetsproblemer for mange bedrifter og husholdninger i Troms og Finnmark.

Dessuten måtte oppfølgingen av den delen av låneporteføljen det ikke lot seg gjøre å selge, overtas av en annen kreditt-institusjon. Dersom det ikke var mulig, måtte disse lånene inndrives.

Det andre alternativet, som også ble valgt, var å skyte inn ny egenkapital slik at banken kunne drives videre. Bidragene kom i hovedsak fra Sparebankenes Sikringsfond, men også fra Norges Bank. På den måten unngikk myndighetene en forverring av de økonomiske problemene i Nord-Norge som stenging av en stor regional bank ville ha medført.

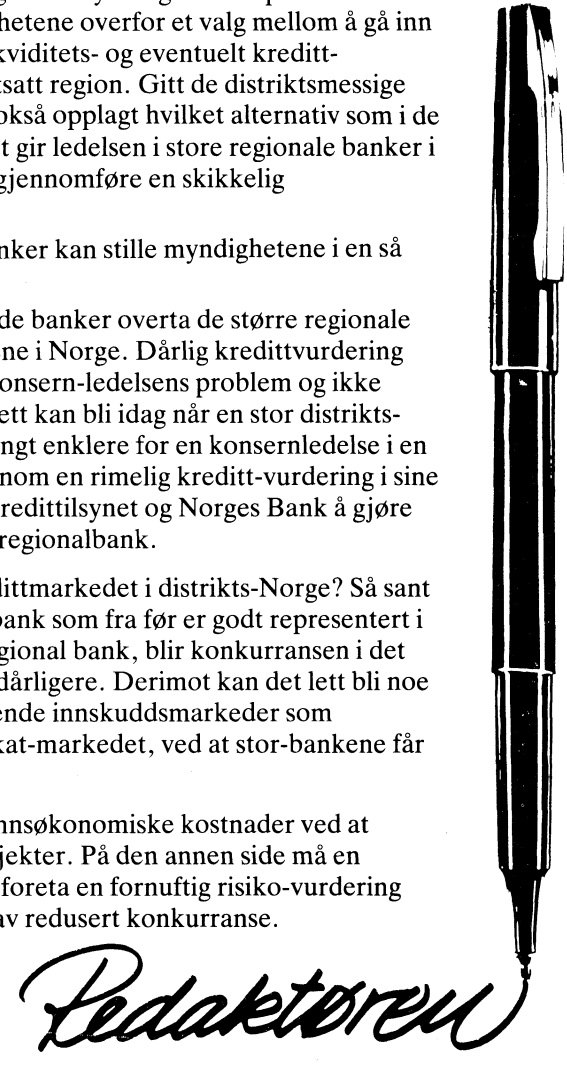
Sparebanken Nord-Norges tap skyldes ikke bare eksterne forhold banken ikke var herre over – men også dårlig kreditvurdering av lånekunder. Redningsaksjonen fra Sikringsfondet og Norges Bank gir derfor uheldige signaler til ledelsen i tilsvarende banker. Tap i en regionalt stor bank i distrikts-Norge blir myundighetenes problem. Er banken stor nok, stilles jo myndighetene overfor et valg mellom å gå inn og redde banken eller å risikere likviditets- og eventuelt kreditt-problemer i en kanskje allerede utsatt region. Gitt de distriktsmessige bindinger i norsk politikk er det nokså opplagt hvilket alternativ som i de aller fleste tilfeller vil bli valgt. Det gir ledelsen i store regionale banker i utsatte distrikter lite insentiv til å gjennomføre en skikkelig kredittvurdering av sine kunder.

Hvordan skal en unngå at slike banker kan stille myndighetene i en så uheldig valg-situasjon?

En mulighet er å la landsomfattende banker overta de større regionale bankene i de mest utsatte distriktene i Norge. Dårlig kredittvurdering ved regional-avdelingene blir da konsern-ledelsens problem og ikke myndighetenes problem, slik det lett kan bli idag når en stor distrikts-bank truer med å stenge. Det er langt enklere for en konsernledelse i en landsdekkende bank å tvinge gjennom en rimelig kreditt-vurdering i sine region-avdelinger enn det er for Kredittilsynet og Norges Bank å gjøre det samme overfor en selvstendig regionalbank.

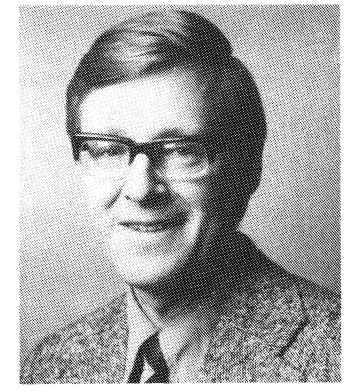
Hva så med konkurransen på kredittmarkedet i distrikts-Norge? Så sant en ikke tilater en landsdekkende bank som fra før er godt representert i landsdelen, å fusjonere med en regional bank, blir konkurransen i det regionale kredittmarkedet neppe dårligere. Derimot kan det lett bli noe mindre konkuranse i landsomfattende innskuddsmarkeder som særinnskudds-markedet og sertifikat-markedet, ved at stor-bankene får vokse seg større.

I lengden vil det være store samfunnsøkonomiske kostnader ved at kreditten går til løst funderte prosjekter. På den annen side må en styrking av bankenes insentiv til å foreta en fornuftig risiko-vurdering ikke gi for store kostnader i form av redusert konkurranse.



Aktuell kommentar:

Noen kritiske merknader til den store bankfusjonen



Per Meinich

Den planlagte fusjonen mellom Bergen Bank og Den norske Creditbank vil medføre sterkere konsentrasjon og svekket konkurranse på det innenlandske markedet for banktjenester. Det er tvilsomt om ulempene ved dette vil bli oppveiet av eventuelle effektivitetsgevinster som følge av sammenslutningen. En rekke analyser tyder nemlig på at stordriftsfordelene i bankvirksomhet er begrenset når vi kommer over en viss størrelse.

AV
PER MEINICH*

Innledning

Styrene i Bergen Bank og Den norske Creditbank vedtok 5. oktober 1989 å innlede forhandlinger med sikte på at de to bankene slås sammen til en bank under navnet Den norske Bank (DnB). Den nye banken får en forvaltningskapital som utgjør omkring 45% av den samlede forvaltningskapital i forretningsbankene i Norge hvis vi tar utgangspunkt i situasjonen ved utgangen av 1988.

Finansdepartementet ser positivt på sammenslåingen ifølge en pressemelding av 5. oktober 1989. Dette til tross for at fusjonen bryter med de strukturpolitiske retningslinjene som har vært fulgt til nå. I disse retningslinjene har det vært et sentralt siktepunkt å unngå at konsentrasjonen omkring de tre største forretningsbankene forsterkes gjennom erverv av andre banker.

Stordriftsfordeler?

I en pressemelding fra de to fusjonerende banker hevdes det at kapitalbasen blir styrket og at driftskostnadene vil kunne reduseres med i størrelsesorden en halv til trekvart milliard kroner pr. år ved å samordne de to bankgruppers virksomhet i Norge og utlandet. Dette betyr at de to bankene regner med å oppnå stordriftsfordeler ved fusjonen.

Et spørsmål som melder seg er derfor i hvilken grad det gjør seg gjeldende stordriftsfordeler i bankvirksomhet? Det har vært foretatt en rekke empiriske undersøkelser av denne problemstillingen. En oversikt over litteraturen på dette området, som vesentlig er basert på amerikanske forhold, er gitt av J.A. Clark (1988). Her sondres det mellom skala-fordeler («economies of scale») og samproduksjonsfordeler («economies of scope»). Skalafordelene er knyttet til størrelsen på foretaket (generelle skalafordeler) eller til størrelsen på produksjonen av en viss vare eller tjeneste (produktspesifikke skala-fordeler). Samproduksjonsfordeler («economies of scope») oppstår når det er mindre ressurskrevende å produsere to varer (eller tjenester) samme sted enn å produsere dem hver for seg.

Clark konkluderer med følgende tre punkter: 1) Det finnes generelle skala-fordeler bare for meget små banker med under 100 mill. dollar i forvaltningskapital, mens store banker ser ut til å ha skala-ulemper. 2) Det ser ikke ut til å være generelle samproduksjonsfordeler for banktjenester. 3) Visse studier peker på produktspesifikke samproduksjonsfordeler, f.eks. mellom utlån og innskudd.

Ved empiriske analyser av kostnadsforhold i banker melder det seg en rekke teoretiske og praktiske problemer. Bankene produserer en rekke forskjellige tjenester som til dels er koblet sammen. Det største problemet er å finne hensiktsmessige mål for produktmengdene i bankvirksomhet. Clark viser imidlertid at hans tre konklusjoner er relativt upåvirket av ulike definisjoner av produkter og kostnader og ulike data.

Spørsmålet om stordriftsfordeler er også behandlet i Kleppeutvalgets innstilling (NOU 1989:1, p. 147). Der konkluderes det med at det er vanskelig å si noe sikkert om hvorvidt det faktisk eksisterer stordriftsfordeler innen deler av finansnæringens virksomhetsområder.

Andre fordeler?

Hvis vi bygger på de undersøkelser som her er referert, kan det stilles et spørsmålstegn ved om det er mulig å oppnå betydelige kostnadsreduksjoner ved å slå sammen to så store banker som Bergen Bank og Den norske Creditbank. Dette gjør det nærliggende å stille følgende spørsmål: I hvilken grad ville det være mulig å gjennomføre de planlagte kostnadsreduksjoner hvis de to bankene fortsetter som to selvstendige enheter?

Jeg kjenner ikke til hvilke konkrete kostnadsreduserende tiltak som ligger til grunn for de fusjonerende bankers kalkyler, men la oss som eksempel anta at noen av tiltakene dreier seg om nedleggelse av ekspedisjonskontorer på steder der de to bankene nå

* Per Meinich, cand. oecon. fra 1955 er professor ved Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo.

har hvert sitt kontor i nærheten av hverandre. Kanskje ville lønnsomhetskalkyler ha vist at disse ekspedisjonsstedene burde ha vært nedlagt selv om bankene ikke fusjonerte? I denne forbindelse er det av interesse å undersøke i hvilken grad ekspedisjonskontorer kan erstattes av minibanker og andre automater.

Jo større egenkapital en bank har, jo større lån kan den gi til en enkelt kunde. Den fusjonerte bank kan derfor få bedre muligheter til å betjene de største norske foretak og multinasjonale selskaper. Dette betyr at den nye banken blir bedre rustet til å konkurrere med utenlandske banker om slike kunder. Dette ser ut til å være et viktig formål med fusjonen.

Til dette kan det bemerkes at det selvfølgelig er viktig at de største foretakene i Norge får dekket sitt behov for banktjenester på en tilfredsstillende måte, men dette behøver ikke nødvendigvis skje ved at de finansielle tjenestene fullt og helt ytes av en norsk bank. Slike foretak har gode muligheter til, helt eller delvis, å få effektiv betjening av utenlandske banker.

Svekket konkurranse

Fra et samfunnsøkonomisk synspunkt er ulempen ved bankfusjonen at den vil bidra til å redusere konkurransen på det innenlandske bankmarked. Som tidligere nevnt vil Den norske Bank få en forvaltningskapital som utgjør omkring 45% av den samlede forvaltningskapital i forretningsbankene i Norge. Siden forretningsbankene i sterk grad konkurrerer med sparebankene, Postgiro og Postsparebanken, kan det også være av interesse å se på den nye bankens andel av den samlede forvaltningskapital i forretningsbankene, sparebankene, Postgiro og Postsparebanken. Vi får da en markedsandel på omkring en fjerdedel, noe som må antas å gi en betydelig markedsmakt.

Mot dette kan det argumenteres med at det også er en rekke andre institusjoner som driver med kredittvirksomhet i Norge: statsbanker, kredittforetak, finansieringsselskaper, livsforsikringsselskaper, skadeforsikringsselskaper, pensjonskasser og -fond og Norges Bank. Av de samlede utlån til publikum fra norske finansinstitusjoner ved utgangen av 1988 stod Bergen Bank og Den norske Creditbank bare for ca. 11 1/2 %. Videre kan det anføres at bankene har fått økt konkurranse fra nye pengemarkedsfond, obligasjonsfond og aksjefond, og fra ikke-finansielle enheter via veksten i sertifikat- og obligasjonsmarkedene og markedslånene. I pressemeldingen fra Bergen Bank og Den norske Creditbank er det dessuten lagt vekt på at det kan forventes en mer intensiv internasjonal konkurranse etterhvert som de europeiske finansmarkedene blir deregulert.

Mot argumentasjonen i foregående avsnitt kan det reises følgende innvendinger: Forretningsbankene og sparebankene er de eneste finansinstitusjoner som yter driftskreditter til næringslivet (når vi ser bort fra factoring-virksomheten i enkelte finansieringsselskaper). Videre er forretningsbankene og sparebankene sammen med Postsparebanken og Postgiro de eneste institusjoner som har lov til å ta i mot innskudd fra publikum. Innskuddsvirksomheten og driftskredittene utgjør et viktig grunnlag for de betalingstransaksjoner som finner sted i samfunnet, og for vanlige folk er bankinnskudd fortsatt det mest nærliggende plasseringsalternativ for oppsparte midler. Det er derfor grunn til å legge vekt på at Den norske Bank vil få en for høy markedsandel på disse områdene.

De utenlandseide bankene som er blitt etablert i Norge i 1980-årene har hittil hatt liten betydning på det norske bankmarkedet. Tilsvarende erfaringer er høstet i andre land der det er etablert utenlandske banker. Det er selvfølgelig mulig at den liberalisering som kan finne sted ved norsk tilpasning til EF's indre marked kan føre til en sterkere konkurranse fra utenlandske finansinstitusjoner på det innenlandske bankmarked. Det er imidlertid grunn til å anta at dette vesentlig vil gjelde banktjenester for de aller største foretakene i Norge. Det er mye som tyder på at personkunder og små og mellomstore bedrifter fortsatt vesentlig vil bli betjent av norske banker. Jeg er derfor enig med Løining-utvalget som uttalte at inntreden av utenlandseide banker er lite relevant som begrunnelse for ytterligere konsentrasjon i norsk bankvesen (NOU 1986:5, p. 126).

Soliditet og utenlandslån

I Finansdepartementets pressemelding står det bl.a. at grunnlaget for den tidligere fusjonspolitikken har endret seg med den utvikling en har hatt i banknæringen de siste årene, preget av bl.a. store tap. Begge de to bankene som fusjonerer har hatt store tap i de senere årene, men bankenes soliditet vil ikke bedres ved at de slås sammen, i hvert fall ikke på kort sikt. Riktignok øker egenkapitalen i kroner, men sett i forhold til forvaltningskapitalen (eller et beregningsgrunnlag som bygger på et veiet gjennomsnitt av visse aktiva-poster) blir det ingen bedring på kort sikt. Dersom fusjonen vil føre til mer effektiv drift og bedre kredittvurderinger, kan det imidlertid bli en bedre soliditet på lengre sikt. Av det foregående fremgår det at jeg er i sterk tvil om fusjonen vil få slike virkninger.

En viktig finansieringskilde for de største norske bankene er lån i utlandet, bl.a. i form av ansvarlig lånekapital. Rente og andre vilkår for slike lån er avhengig av de utenlandske långiveres vurdering av de norske bankers soliditet og inntjeningsmuligheter. Det er mye som taler for at soliditeten i den nye banken vil bli vurdert som dårligere enn soliditeten i Bergen Bank før fusjonen. Dette kan medføre at Den norske Bank vil få ugunstigere vilkår på sine lån i utlandet enn gjennomsnittet for de to banker i dag.

Konklusjon

Konklusjonen på disse betraktningene er at jeg frykter at bankfusjonen vil medføre svekket konkurranse på det innenlandske bankmarkedet og at det kan settes et stort spørsmålstegn ved de mulige effektiviseringsgevinster. Selv om det skulle bli mulig å redusere kostnadene på visse områder, vil dette neppe oppveie de uheldige virkninger i form av svekket konkurranse.

REFERANSER:

Clark, J.A. (1988): «Economies of Scale and Scope at Depository Financial Institutions: A Review of the Literature», *Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Review,* September/October, p. 16-33.

NOU 1986:5 *Konkurransen på finansmarkedet.*

NOU 1989:1 *Penger og kreditt i en omstillingstid.*

Folketrygdens fremtid og finansiering[1]

Steinar Holden

Den endrete alderssammensetning i befolkningen blir et stort problem for folketrygden i det neste århundre. Dette problemet gjelder uavhengig av hvordan Folketrygden finansieres. De gunstige tilleggspensjonene vil bidra til å forsterke den økonomiske belastningen av Folketrygden, og vil innebære en uheldig fordeling av forbruk over tid for det enkelte individ.

AV
STEINAR HOLDEN*

Folketrygdens fremtid var et hett tema i valgkampen. Dystre fremskrivninger om eldrebølger i neste århundre (hentet fra Stortingsmelding nr. 12, 1988/89 om Folketrygdens økonomi og pensjonssystem, heretter kalt St.m. 12) ga grunnlag for påstander om at Folketrygden vil gå konkurs i neste århundre. Som kjent er Folketrygden nå i praksis basert på direkte overføringer, der Folketrygdens utgifter blir dekket av de løpende inntekter og over skatteseddelen («pay as you go»). Med flere eldre og færre yngre vil overføringene pr. yrkesaktiv måtte øke. En av de løsninger som ble foreslått, var å gå over til et system med fondsfinansiering. I et slikt system vil de nåværende yrkesaktive betale inn til et fond som så skal dekke deres egne pensjoner i fremtiden.

Diskusjonen om Folketrygdens fremtid og finansiering var ikke ny i valgkampen, og den vil etter all sannsynlighet fortsette også fremover. Tilsvarende diskusjoner er det også i mange andre vestlige land med lignende trygdeordninger. I denne kommentaren vil jeg diskutere noen sider av Folketrygdens økonomi. Underveis vil jeg også kommentere valget av finansieringsmåte for Folketrygden.

FOLKETRYGD OG NASJONALFORMUE

Realøkonomi

Realøkonomisk sett må pensjonsutbetalingene alltid dekkes av Norges løpende verdiskapning (innenlandsk og avkastning av eventuell utenlandsformue), eventuelt også ved å tære på nasjonalformuen. Finansieringsformen til Folketrygden vil ikke påvirke denne sammenhengen. Sammenhengen gjelder også uavhengig av om Folketrygden går med overskudd eller underskudd, slik at det realøkonomisk sett har liten mening å si at Folketrygden går konkurs. Derimot er talleksemplene for Folketrygdens fremtidige underskudd en god illustrasjon på de store realøkonomiske problemer vi vil møte fremover på grunn av endret alderssammensetning av befolkningen.

Et naturlig svar på utsiktene til en fremtidig nedgang i forholdet mellom yrkesaktive og yrkespassive, er å øke nasjonalformuen nå mens det er relativt mange yrkesaktive. I og med at uttømningen av våre oljereserver innebærer en nedgang i nasjonalformuen, er det klart at Norge må øke realkapitalen og/eller nettofordringene på utlandet. Denne konklusjonen blir ytterligere styrket når man tar hensyn til de usikre fremtidsutsiktene når det gjelder økonomisk vekst. I lys av den ujevne og tildels svake veksten i 70- og 80-årene, og de store miljøproblemene vi står overfor, kan vi ikke *regne med* jevn økonomisk vekst fremover.

For et lite land er økte fordringer på utlandet, f.eks. i form av et oljefond, en naturlig måte å spare på. Det vil likevel være begrenset i hvor stort omfang dette er mulig å få til. En grunn til dette er selvfølgelig at andre vestlige land står overfor den samme befolkningsutviklingen, og vil derfor ha den samme grunn til å øke sin utenlandsformue. Det er derfor først og fremst den innenlandske verdiskapningen i neste århundre som må økes. Da er det vanskelig å vite hvilke investeringer som virker så langsiktig. En av de sikreste og beste «investeringene» er sannsynligvis økt barnetall nå, opp til det nivå som sikrer en stabil befolkning. Flere barn i de nærmeste 20 år vil dempe støyten av den «verste» eldrebølgen rundt 2040. Bedrete økonomiske kår for barnefamiliene kan dermed være en måte å sikre Folketrygdens fremtidige økonomi på.

Finansieringsform

Som nevnt kan ikke en eventuell fondsfinansiering av Folketrygden endre det faktum at pensjoner i hovedsak må dekkes av den løpende verdiskapning i Norge. Likevel kan fondsfinansiering ha realøkonomisk betydning for landet som helhet ved å påvirke samlet sparing. Ut fra et teoretisk synspunkt er det imidlertid ikke opplagt at finansieringsformen har noen innflytelse på samlet sparing. Dette kan illustreres ved å tenke seg at hver generasjon har et ønske om å overlate en viss arv (nasjonalformue) til neste generasjon, og at størrelsen på arven som etterlates blir fastsatt optimalt (som en indre løsning på et maksimeringsproblem). I en slik situasjon vil økt nasjonalformue i form av et pensjonsfond bare føre til lavere nasjonalformue i andre for-

* Steinar Holden, cand. oecon. fra 1986, er vitenskapelig assistent ved Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo.

[1] Takk til Hilde Bojer, Michael Hoel, Asbjørn Rødseth, Bent Vale og Birger Vikøren for nyttige kommentarer til et tidligere utkast. Alle synspunkter i artikkelen står selvfølgelig utelukkende for min egen regning.

muesobjekter, uten å påvirke total nasjonalformue.

I praksis er vel en så sterk sammenheng tvilsom. Å overlate arv til etterkommerne er opplagt et viktig motiv for mange. Likevel virker det urealistisk å tro at enkeltindividene fullt ut oppveier et pensjonsfond med endringer i andre deler av den arven som etterlates. Dette trekker derfor i retning av at et fondssystem vil føre til høyere total sparing.

Et moment i den motsatte retning gjelder imidlertid troverdigheten av pensjonssystemet. Det kan virke som folk i større grad stoler på et fondsbasert trygdesystem enn på et system basert på direkte overføringer. Hvis folk har mistillit til et system basert på direkte overføringer, så kan dette føre til økt annen sparing ut fra ønsket om å sikre seg hvis pensjonssystemet gir mindre enn det lover. Slik mistillit kan f.eks. bli styrket ved reklame fra forsikringsselskaper som ønsker å selge tilleggsforsikringer. Fordi et overføringssystem er mer forskjellig fra privat pensjonsforsikring enn et fondssystem, er det også lettere å komme med urimelige sammenligninger som setter det private forsikringsselskapet i et heldig lys. Til tross for dette vil jeg tro, høyst spekulativt, at et fondssystem fører til høyere total sparing. Dette vil derfor være et argument for en overgang til et fondsbasert system, selv om det ikke kan tillegges stor vekt siden samlet sparing også kan påvirkes på andre måter.

Dobbeltbetaling?

Et av spørsmålene i valgkampen var om en overgang til et fondsbasert system ville føre til at de nåværende yrkesaktive betaler dobbelt, ved at de måtte betale direkte til pensjoner nå, samtidig som de ville betale inn et fond til sin egen pensjon. Realøkonomisk sett må dobbeltbetaling svare til å ha lavere forbruk. Hvis fondsfinansiering fører til økt sparing, vil de yrkesaktive i en viss forstand betale dobbelt. Men dette er ikke noe argument mot en overgang. Tvert imot ønsker en nettopp at de nåværende yrkesaktive skal betale mer, slik at samlet sparing øker.

FORDELING MELLOM GENERASJONER

Fremskrivningene av Folketrygden illustrerer ikke bare virkningene av endret alderssammensetning i befolkningen, de viser også noen uheldige konsekvenser av de gjeldende regler. Da Folketrygden ble innført i 1967 var målsettingen at pensjonene skulle gi en standardsikring (pensjonsdekning) på ⅔ av normal arbeidsinntekt, noe høyere dekning for inntekter under gjennomsnittet og noe lavere for inntekter over gjennomsnittet. Tatt i betraktning de store utgifter de fleste vil ha tidlig i livsløpet ved å forsørge barn og anskaffe seg bolig, virker dette også som en rimelig målsetting. Med de nåværende regler vil imidlertid pensjonsdekningen ligge på et betydelig høyere nivå enn forutsatt, og særlig for grupper med relativt høy inntekt og pensjon (dette skyldes i stor grad at pensjonister får en gunstigere skattemessig behandling enn yrkesaktive). Videre har flertallet av pensjonistene inntekter i tillegg til trygden, og dette gjelder først og fremst de med tilleggspensjon. Allerede nå viser Sosialt Utsyn 1989 at disponibel inntekt pr. forbruksenhet i gjennomsnitt er høyere for husholdninger med medlemmer over 65 år enn i husholdninger med barn under 6 år. Denne forskjellen vil etter all sannsynlighet forsterkes fremover. St.m. 12 (s. 194) er da også bekymret for inntektsfordelingen mellom pensjonister og småbarnsfamilier i det neste århundre.

Denne bekymringen burde ytterligere styrkes hvis man også tar hensyn til formuesforhold. Blant annet på grunn av færre barn pr. familie, høye boligpriser og høyt rentenivå, er formue og arv blitt stadig viktigere for økonomiske ulikheter i befolkningen. Fremover vil arv etter foreldre i stor grad komme til personer over 50 år, når forsørgelsesbyrden av barn vanligvis er liten. Mange av fremtidens pensjonister vil dermed ha betydelig formue, som gir økonomisk sikkerhet og grunnlag for høyt forbruk.

Fordeling av forbruk over livsløpet

Istedenfor å sammenligne generasjoner kan man se på et enkelt individs fordeling av forbruk over tid. I den første del av den yrkesaktive perioden virker det mest rimelig at inntekt utover eget løpende forbruk går til å forsørge barn og opparbeide en viss formue (kjøpe bolig). I den siste del av den yrkesaktive perioden spares så til pensjon. Men det nåværende Folketrygdsystemet med store tvungne innbetalinger fører til at oppsparingen til pensjon starter allerede i den første fasen. Pensjonssystemet kan derfor føre til en uheldig fordeling av forbruk over livsløpet, en fordeling som det ikke er lett for det enkelte individ å oppveie ved egne låneopptak. Den sterke økonomiske belastningen tidlig i livsfasen kan være en årsak til at småbarnsfedre nå bruker mer tid på inntektsgivende arbeid enn andre menn i parforhold (Sosialt Utsyn, 1989).

De store tilleggspensjonene i Folketrygden er dermed uheldige både for inntektsfordelingen mellom ulike generasjoner og for det enkelte individs fordeling av forbruk over tid. Tilleggspensjonene utgjør også en viktig del av den totale økonomiske belastning av Folketrygden i det neste århundre. Med dagens regelverk vil utgiftene til tilleggspensjoner som andel av samlete utgifter til pensjon og overgangsstønad utgjøre 35% i 1987, og ca. 65% i 2040 (St.m. 12, s. 194). På lengre sikt er det derfor behov for kraftige innstramninger i tilleggspensjonene, eventuelt kan (bør) noe tas ved en endring i retning av skattemessig likestilling mellom pensjonister og yrkesaktive. Innstramningsforslagene i St.m. 12 virker meget forsiktige i denne sammenheng.

Overgangsordninger

Et stort problem med alle innstramninger i Folketrygden, er at det tar veldig lang tid før de får noen virkning, fordi den enkelte med rimelig sikkerhet må kunne forutsi sin egen pensjon. St.m. 12 (s. 194) trekker dette prinsippet til det ekstreme ved å fastslå at allerede opparbeidete pensjonsrettigheter ikke skal berøres. Dette begrunnes bl.a. med at fremtidige pensjonister skal få rimelig tid til å tilpasse seg endringer i bestemmelsene. Dette er selvfølgelig et moment som må tillegges stor vekt. For nåværende pensjonister bør det gjelde abso-

lutt, og man bør gå varsomt frem også overfor fremtidige pensjonister. For fremtidige pensjonister må det likevel også tas hensyn til at de nåværende reglene gir en pensjonsdekning betydelig over det som ble forutsatt da Folketrygden ble laget i 1967. Man må kunne argumentere for at dersom pensjonssystemet gir en for urimelig inntektsfordeling mellom ulike aldersgrupper, må de politiske myndigheter kunne søke å utjevne dette uten i for stor grad være bundet av tidligere vedtak. Dette gjelder ikke minst når de aldersgrupper som vil komme uheldig ut, ikke har vært med på de opprinnelige beslutningene.

Det virker også inkonsistent når fremtidige pensjonisters rett til å tilpasse seg får absolutt prioritet i denne sammenheng, mens tilsvarende prinsipper blir helt tilsidesatt i andre sammenhenger. Et aktuelt eksempel her gjelder samordningen av Statens Pensjonskasse og Folketrygden. For enkelte grupper med lav inntekt gir Statens Pensjonskasse *ingen* utbetalinger utover Folketrygdens ytelser. Selv om disse gruppene ikke får lavere total utbetaling enn de har krav på, får de i realiteten ingen ting igjen for innbetalinger på 6% av lønnen før 1967 og 2% av lønnen etter 1967. Hvis man da har valgt jobb med lav lønn i staten på grunn av gunstig pensjonsordning, kan man med god rett føle seg lurt.

I disse to eksemplene er det spørsmål om to forskjellige former for forutsigbarhet. Når det gjelder utbetaling fra allerede opparbeidete trygderettigheter, gjelder saken først og fremst forutsigbarhet i ens fremtidige økonomiske stilling. I en usikker verden er det meget begrenset hvilke løfter staten kan gi til store grupper av befolkningen over lange tidsperioder. Det er selvfølgelig mulig at de grupper det dreier seg om ville spart mer dersom de hadde visst at pensjonsutbetalingen ville bli noe mindre gunstig enn de nåværende regler tilsier (men likevel over det nivå som ble forutsatt i 1967). På den annen side har jo disse gruppene dermed hatt glede av et høyere forbruk. Og hvis avveiningen mellom forbruk og sparing i utgangspunktet er optimal (en indre løsning på et maksimeringsproblem), da vil en liten feiltilpasning i sparingen ha neglisjerbar betydning for total velferd fordi tapet ved redusert sparing (redusert forbruk i fremtiden) nesten oppveies av nytten av økt forbruk nå.

Når det gjelder utbetalingene fra Statens Pensjonskasse gjelder saken først og fremst forutsigbarhet i hva som vil være den økonomisk fornuftige atferden. Genuin økonomisk usikkerhet kan (bør) selvfølgelig staten sjelden gjøre noe med. Usikkerhet som skyldes politiske beslutninger er imidlertid vanskeligere å akseptere for enkeltindivider. Da valg av arbeidsgiver ble tatt, kunne lav lønn og god pensjon i det offentlige virke som et bedre valg enn høyere lønn uten pensjon i det private. Samordningen har på en dramatisk måte endret rankeringen av disse alternativene. Etter min mening er derfor argumentene mot samordningen vel så sterke som argumentene mot en gradvis og forsiktig reduksjon av tilleggspensjonene.

Finansieringsform og inntektsfordeling

Finansieringsformen av Folketrygden kan også ha betydning for inntektsfordelingen mellom ulike generasjoner. Et fondsbasert trygdesystem vil i større grad binde de fremtidige pensjonsutbetalingene enn et system basert på direkte overføringer, selv om heller ikke en slik binding kan bli absolutt. Etter min mening er det likevel grunn til å tvile på behovet for å binde opp fremtidige politikere når det gjelder pensjonsutbetalinger. Det er bare en del av pensjonistene som vil være dårlig økonomisk stilt i årene fremover, og de svakere stiltes rettigheter vil i liten grad sikres ved et fond der utbetalingene står i forhold til innbetalingene. Videre vil ikke pensjonistene være noen svak politisk gruppe fremover. Rundt år 2020 vil over halvparten av de stemmeberettigede være over 50 år, dvs i en alder der man økonomisk sett har større grunn til å tenke på utbetalingen av pensjonene enn innbetalingen. En må også huske på at andre (og svakere) yrkespassive grupper enn pensjonistene i langt mindre grad vil ha mulighet til å sikre seg.

INNTEKTSFORDELING OG EFFEKTIVITET

Et fundamentalt problem i økonomisk politikk er avveiningen mellom inntektsfordeling og effektivitet. Det er liten tvil om at samfunnet idag pådrar seg store effektivitetstap, kanskje først og fremst gjennom skattesystemet, i forsøk på å utjevne inntektsfordelingen. Innbetalingene til Folketrygden forårsaker noe av dette effektivitetstapet. I og med at medlemsavgiften tas over skatteseddelen, og sammenhengen mellom innbetalinger og utbetalinger er så løs og uklar som den er, betrakter mange medlemsavgiften til Folketrygden bare som en del av de totale skatter. Likevel virker ikke tilleggspensjonsordningen i Folketrygden inntektsutjevnende. Tvert imot vil den kunne bidra til å øke de økonomiske ulikheter, i og med at tilleggspensjonene tilfaller grupper som i hovedsak allerede er gunstig stilt, bl.a. mht. andre inntekter (i 1984 hadde 93% av tilleggspensjonistene inntekter utenom trygden, St.m. 12, s. 124).

Derfor kan det være fristende å ta skrittet helt ut og la utbetalingene for den enkelte stå i aktuarmessig forhold til innbetalingene. Hvis ordningen også er frivillig, ville en slippe det effektivitetstap som den nåværende ordningen innebærer. Dette er sannsynligvis bedre enn en tvungen ordning, som vil kunne oppfattes som en slags skatt selv om utbetalingene står i forhold til innbetalingene. Hvis ordningen er tvungen, må den være så oversiktlig at den i størst mulig grad blir betraktet som sparing. Hvorvidt ordningen fortsatt skal tilhøre Folketrygden eller overtas av private, er i hovedsak et praktisk spørsmål som jeg ikke vil forsøke å vurdere.

De store overføringene gjennom Folketrygden, bl.a. til minstepensjonistene, ville imidlertid fortsatt måtte dekkes gjennom medlemsavgift/skatter. Men det er da liten mening i at disse overføringene bare dekkes av de yrkesaktive; til slike overføringer bør det skattes etter evne, dvs. etter inntekt og formue, uavhengig av om man er pensjonist eller yrkesaktiv.

Et viktig spørsmål er den skattemessige behandlingen av tilleggspensjonene. Her er det vanskelig å se gode argumenter for å gjøre pensjoner til en særlig gunstig måte å spare på. St.m. 12 s. 26 gjør det klart at av fordelingsmessige hensyn kan en skattemessig gunstig ordning bare gjelde

for ytelser opp til nivået fra Statens Pensjonskasse. Akkurat som med SMS-ordningen kan det da være spørsmål om skattestimulansen i det hele tatt fører til økt sparing, fordi andre spareformer kan bli redusert tilsvarende (St.m. 12, s. 268, gir også uttrykk for bekymring over dette). Den viktigste virkningen av den milde skattebehandlingen av private pensjoner vil derfor være en inntektsoverføring fra den vanlige skattebetaler til de personer som tegner private pensjoner. Når man vet at det er først og fremst personer som allerede i utgangspunktet er godt økonomisk stilt som benytter private pensjonsordninger, er det dermed liten grunn til å skattestimulere private pensjoner. Den samlete sparing bør heller stimuleres ved å gjøre all finansiell sparing mer gunstig.

AVSLUTNING

Eldrebølgen i neste århundre stiller oss overfor en stor utfordring. En overgang til en fondsfinansiert Folketrygd vil neppe gjøre denne utfordringen særlig lettere, siden virkningen på samlet sparing er usikker samtidig som det kan forsterke en skjev inntektsfordeling mellom generasjonene. En bedre løsning kan være å forsøke å øke barnetallet opp til et nivå som sikrer en stabil befolkning på lang sikt. Dette vil dempe den uheldige endringen i befolkningssammensetningen.

Tilleggspensjonene utgjør en stor del av den totale økonomiske belastning av Folketrygden i det neste århundre. Det kan være fordelaktig å erstatte tilleggspensjonene med en frivillig pensjonsordning, hvor innbetalingene ikke gir noe effektivitetstap. Istedenfor å gi en skattemessig gunstig behandling av slike pensjonsordninger, bør samlet sparing stimuleres ved å gjøre all finansiell sparing mer gunstig.

LANDBRUKS SAMVIRKET

***LANDBRUKETS UTREDNINGSKONTOR (LU)** er etablert av landbruksorganisasjonene i Norge for å arbeide med problemstillinger knyttet til rammebetingelsene for norsk landbruk, nasjonalt og internasjonalt.*
Arbeidet framover vil i hovedsak være relatert til internasjonale forholdet med vekt på spørsmål knyttet til EF og EFTA. Arbeidsformen er gjennom egne utredninger og i samarbeide med andre institusjoner å framskaffe kunnskap om politikkområder og samfunnsmessige sammenhenger.
LUs kontorer er i Landbrukets Hus sentralt i Oslo, og LU er administrativt tilknyttet Landbrukssamvirkets Felleskontor.

Til stilling som

SJEFSKONSULENT/ KONSULENT

søker vi sosialøkonom eller person med tilsvarende faglig bakgrunn.
Erfaring fra utrednings eller forskningsarbeide vil være en fordel. Gode kunnskaper i engelsk er nødvendig og under ellers like vilkår vil søker med kunnskap i fransk bli foretrukket.
Du må kunne arbeide både selvstendig og i team, og ha god skriftlig og muntlig framstillingsevne og være samfunnspolitisk engasjert.

Vi tilbyr arbeide i utviklende miljø med muligheter til påvirkning av egen arbeidssituasjon.

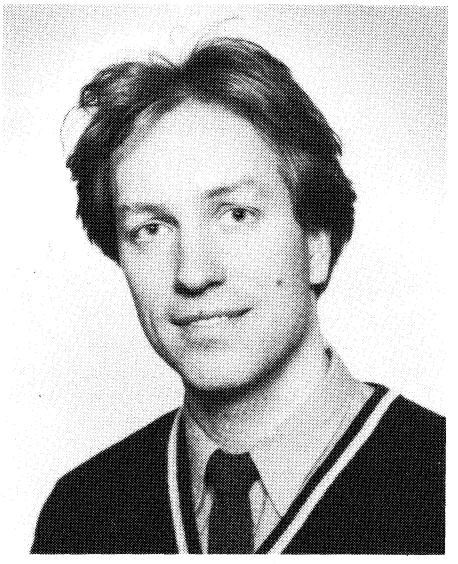
Lønn etter avtale, pensjonsordning, gruppelivs- og ulykkesforsikring.

Nærmere opplysninger ved henvendelse til Oddvar Nordnes eller Bjørn Strøm, tlf 02 - 68 18 00, eller privat 09 -94 27 76.

Søknad vedlagt vitnemål og attester sendes innen 27. november 1989 til Landbrukets Utredningskontor, Postboks 3720 - Gamlebyen 0135 Oslo 1.

Aktuell kommentar:

Reformer i bedrifts- og kapitalbeskatningen



Hans Henrik Scheel

Gruppen som har utredet reformer i bedrifts- og kapitalbeskatningen («Aarbakkegruppen») la den 10. oktober frem en skisse til omfattende reformer (NOU 1989:14). Hovedformålet med gruppens arbeid har vært å utrede forslag til endringer i det samlede systemet for beskatning av bedrifter og kapital, inkludert skatt på formue og avgifter på bruk av ressurser i produksjonen. Gruppen har særlig konsentrert seg om sider ved dagens bedrifts- og kapitalbeskatning hvor de uheldige virkningene av skattesystemet etter gruppens oppfatning er størst, og hvor behovet for reformer derfor er mest påtrengende.

AV
HANS HENRIK SCHEEL*

Hovedproblemene i dagens bedrifts- og kapitalbeskatning

Kapitalbeskatningen er i dag kjennetegnet ved ulike former for forskjellsbehandling. Reglene medfører asymmetrisk behandling av kapitalavkastning, gevinster, omkostninger og tap. I tillegg blir avkastning på ulike typer kapital skattemessig forskjellsbehandlet. Forskjellsbehandlingen fører til at både bedriftenes og husholdningenes disposisjoner kan bli tildels sterkt skattemotiverte.

Når avkastning på ulike typer realkapital forskjellsbehandles, vil det vri investeringssammensetningen og normalt føre til lavere samlet kapitalavkastning enn ellers. Skattemessig forskjellsbehandling av avkastning på finanskapital har neppe særlig direkte virkning for investeringssammensetningen, men åpner først og fremst for skattearbitrasje. Skattetilpasning i finansmarkedet vil trolig være mest utbredt blant høyinntektstakere, slik at inkonsekvent beskatning av finansavkastning gir en skjevere inntektsfordeling. I tillegg vil utstrakt skattearbitrasje undergrave deler av skattefundamentet og lede til høyere skattesatser for å opprettholde provenyet. De økte skattesatsene vil ramme dem som i minst grad kan drive skattetilpasning, og forsterke effektivitetstapet som skattleggingen generelt medfører.

Hovedproblemet i dag ved beskatning av bedriftsoverskudd, er høye formelle skattesatser og at den delen av overskuddet som skattlegges kan påvirkes gjennom bedriftens egne disposisjoner. Høye skattesatser gjør det bedriftsøkonomisk svært lønnsomt å foreta disposisjoner som reduserer skattegrunnlaget. Bedriftenes muligheter til å redusere overskuddsskatten ligger først og fremst i ulike skattekredittordninger, dvs. muligheter for å utsette skattebetalingen i forhold til hva en korrekt økonomisk vurdering skulle tilsi. Problemene med skattekredittene er at de

- vrir konkurranseforholdet mellom ulike typer investeringer, mellom næringer og mellom ulike distrikter
- reduserer kapitalmobiliteten i økonomien
- svekker den tilsiktede progressiviteten i inntektsbeskatningen av personlig næringsdrivende
- kan finansiere personlig forbruk og dermed gi dårlig samsvar mellom skattyters forbruksmuligheter og skattbar inntekt
- kompliserer skattereglene

Utredningsgruppen mener at såvel hensynet til effektiv ressursbruk som fordelingsmessige og administrative hensyn tilsier at mulighetene til å bygge opp skattekreditter bør reduseres vesentlig. Den utvidelsen av skattefundamentet som dette medfører, bør benyttes til å redusere de formelle skattesatsene.

Rammebetingelser og hovedhensyn bak reformforslaget

Retningslinjene for utredningsgruppen har vært relativt vide, og gruppen har stått svært fritt til å utrede og foreslå endringer. Gruppen har imidlertid for egen del lagt bl.a. følgende ramme for reformforslaget:

- Ulike politiske mål for personbeskatningen skal kunne opprettholdes, herunder inntektsfordelingen etter skatt mellom personer.
- Det offentliges skatteinntekter, herunder provenyet i petroleumsbeskatningen, skal kunne opprettholdes.

I tillegg har gruppen lagt stor vekt på å foreslå skatteregler som er tilpasset bedrifts- og kapitalbeskatningen i andre land. Utviklingen mot større økonomisk integrasjon mellom landene vil legge begrensninger på utformingen av den nasjonale beskatningen. Norge har trolig størst reell selvstendighet når det gjelder utformingen av beskatningen av naturgitte produksjonsfaktorer, som eiendom og naturressurser, og når det gjelder utformingen av beskatningen av ar-

* Hans Henrik Scheel, cand. oecon. fra 1985, er byråsjef i Finansdepartementet og medlem av utredningsgruppen for bedrift- og kapitalbeskatningen.

beidsinntekt. Opptjeningen av kapitalinntekter vil lettere kunne legges til land med lav eller ingen effektiv kapitalinntektsbeskatning. Dette kan tale for å benytte lavere skattesatser på kapitalinntekter enn på andre inntekter.

De hovedhensynene som utredningsgruppen har lagt til grunn for en reform av bedrifts- og kapitalbeskatningen, og retningen på reformforslagene, kan oppsummeres som følger:

- Mer *effektiv ressursallokering* gjennom større nøytralitet og vesentlig lavere skattesatser i beskatningen av bedrifts- og kapitalinntekter, økt bruk av avgifter som fremmer effektiviteten i økonomien og redusert bruk av avgifter som gir store uheldige vridninger.
- Mer *rettferdig kapitalbeskatning,* ved å gjøre beskatningen av alle kapitalinntekter og -gevinster mer ensartet, og ved å redusere mulighetene for og lønnsomheten av omgåelser og skatteplanlegging.
- *Enklere skattesystem,* ved å fjerne spesielle ordninger og særregler, og ved å gjennomføre en mer konsekvent skatteplikt.
- *Stabilitet i skattereglene* over tid, ved å bygge skattesystemet på visse gjennomgående prinsipper med færrest mulig unntak.

Et hovedsynspunkt i utredningen er at overskuddsbeskatningen av bedrifter er et lite egnet virkemiddel for å styre bedriftenes ressursbruk. Ønsker en å korrigere en ineffektiv ressursbruk i bedriftene som skyldes uriktige markedspriser, bør en påvirke de prisene bedriftene står overfor direkte gjennom faktorskatter, og ikke indirekte gjennom overskuddsbeskatningen.

Gruppen foreslår på denne bakgrunn utvidet bruk av avgifter som kan korrigere markedene på en positiv måte ved å utvide bruken av miljøavgifter, og å legge om elektrisitetsavgiften mot i større grad å fange opp grunnrenten i kraftproduksjonen. For å ivareta distriktspolitiske hensyn på en mer effektiv måte enn i dag, foreslår gruppen å sette ned arbeidsgiveravgiften i distriktene, samtidig som annen næringsstøtte reduseres.

Faktorskatter som i stor grad vrir bedriftenes disposisjoner bort fra det samfunnsøkonomisk lønnsomme, foreslås redusert. Gruppen har særlig festet seg ved de uheldige sidene ved investeringsavgiften, og denne avgiften foreslås avviklet.

Nøyralitet i bedriftsbeskatningen

Konklusjonen så langt er at fiskale behov bør være det viktigste hensynet for overskuddsbeskatningen, og at beskatningen derfor i minst mulig grad bør påvirke bedriftenes disposisjoner. Det kan oppnås ved å legge skattegrunnlaget så nært opp til det bedriftsøkonomisk korrekte overskuddet som mulig, og å skattlegge med en moderat skattesats. Dermed oppnås i prinsippet nøytralitet i inntektsbeskatningen mellom ulike bedrifter, næringer, typer av investeringer og distrikter. Sagt på en annen måte bør skattesystemet ikke vri konkurranseforholdet mellom ulike bedrifter i å trekke til seg kapital. På denne bakgrunn foreslår gruppen å oppheve:

- Adgangen til å avskrive på kontrakt om kjøp av driftsmidler. Gevinst ved salg av slik kontrakt beskattes som alminnelig inntekt.
- Retten til å nedskrive for prisfallsrisiko på varelagre og varekontrakter.
- Adgangen til avsetning til klassifikasjonsfond.
- Ordningen med konsoliderings-fond.
- Distriktsskatteloven.
- Avsetning til miljøinvestering, markedsbearbeiding i utlandet og produktutvikling.
- Avsetning etter god regnskapsskikk.

Gruppen foreslår også skattemessig nøytralitet mellom ulike eierformer. Dagens forskjellsbehandling av bl.a. ulike selskapstyper oppfordrer til disposisjoner som ikke har noe annet formål enn å spare skatt. Følgende endringer i beskatningen av selskaper foreslås:

- Samvirkelag bør inntektsbeskattes etter de alminnelige reglene for selskaper.
- Ansvarlige selskaper med ubegrenset deltakeransvar og kommanditt-selskaper bør gjøres til egne skattesubjekter.

Nøytralitet i kapitalbeskatningen

Gruppen går imidlertid et skritt videre i forhold til nøytral overskuddsbeskatning av bedrifter, idet den foreslår generell nøytralitet i kapitalbeskatningen. Det betyr at inntekter av kapital både i og utenfor næringsvirksomhet bør skattlegges med samme flate skattesats.

Gruppen går dermed mot det synspunktet at det skulle gå an å ha lempelig beskatning av bedrifter, men samtidig høyere og progressiv kapitalbeskatning av personer. Det første skulle stimulere til nyinvesteringer og vekst, det siste skulle sikre offentlige inntekter og inntektsutjevning. Men som mange har pekt på tidligere, bl.a. skattekommisjonen (NOU 1984:22), flyter skattekreditter for bedrifter over i eiernes personøkonomi. I praksis er dette umulig å unngå, og det er vel heller neppe ønskelig: Skal skatteincentiver ha noen effekt, må de komme beslutningtakerne til gode før eller senere.

Gruppen antar at det er mulig å sette den felles skattesatsen for bedrifter og kapitalinntekter for personer ned mot 25 pst. På bakgrunn av denne lave satsen, anbefaler gruppen å oppheve følgende ordninger:

- fribeløp for renteinntekter
- sparing med skattefradrag (SMS)
- sparing i aksjefond (AMS).

I tillegg til skatten på kapitalinntekter, forutsettes en skatt på det gruppen har kalt personinntekt. Personinntekt er alle skattepliktige inntekter som personer opptjener, fratrukket netto kapitalinntekt og påplusset eventuelle poster som ikke skal være fradragsberettiget i personinntekten. Personinntekten svarer dermed i prinsippet til dagens grunnlag for trygdeavgift og toppskatt. Men gruppen har ikke tatt stilling til om personinntekten bør oppkreves på et bruttopreget eller nettopreget grunnlag. Skattesatsen på personinntekt kan gjøres progressiv, men gruppen har pekt på at forskjellen mellom skattesatsen på kapitalinntekt og personinntekt ikke bør bli for stor. Gruppen har antydet at høyeste skattesats på personinntekter ikke bør overstige 45 pst. Det ville i tilfellet være en betydelig reduksjon fra dagens nivå på 62 pst. for lønnstakere.

Gruppen foreslår at det som utgangspunkt innføres skatteplikt for samtlige kapitalinntekter for personer, inkludert kapitalgevinster, og fradragsrett for samtlige kapitalomkostninger og -tap. Skatteplikt skal også gjelde gevinst på selskapsandeler, herunder aksjer, uansett eiertid og uansett om andelene er eid i eller utenfor næring. Regler om betydelig aksjesalg foreslås derfor opphevet.

Nøytral kapitalbeskatning i personsektoren ville medført en kraftig skjerpelse av boligbeskatningen. Gruppen har ansett det som lite realistisk å skattlegge den økonomiske avkastningen av bolig på lik linje med andre kapitalinntekter, bl.a. fordi fordelingsmessige hensyn kan veie tyngre i boligbeskatningen enn ved beskatning av avkastning på annen kapital. Men gruppen foreslår å skjerpe marginalbeskatningen av bolig betydelig, ved å knytte beregningsgrunnlaget for boligavkastningen til markeds- eller produksjonsverdien, kombinert med et større bunnfradrag. Dermed vil kapitalbeskatningen kunne virke nøytralt i avveiningen for de fleste husholdningene mellom investeringer i større bolig og i andre spareformer.

Avskrivinger og gevinstbeskatning

Hvordan en på best måte kan måle overskuddet i bedriftene blir bl.a. en avveining mellom det teoretisk riktige og praktisk håndterbare. Konsekvent brukt ville regnskapsprinsippet være mest i tråd med bedriftsøkonomiske prinsipper. Gruppen anbefaler likevel av praktiske grunner å benytte realisasjonsprinsippet som hovedregel for periodisering av såvel inntekter som kostnader.

Et viktig unntak fra realisasjonsprinsippet gjelder kostnader på realkapital i bedriftene. Slike kostnader bør i utgiftsføres i takt med verdifallet på det enkelte driftsmidlet. Valg av avskrivnigsprofil og -satser blir da et spørsmål dels om empiri for ulike driftsmidlers depresiering, og dels om praktisk håndterbarhet. Gruppen har her valgt å opprettholde systemet med saldoavskrivninger, men å endre enkelte avskrivningssatser.

I dag kommer gevinster i forbindelse med salg av driftsmidler gradvis til beskatning ved at salgssummen nedskrives på saldoen for driftsmidlet. Gevinsten skattlegges derved senere gjennom reduserte fremtidige avskrivninger. Gruppen foreslår å løsrive reglene for beskatning av gevinster ved salg av driftsmidler fra saldosystemet, slik at systemet med nedskrivning på saldo faller bort. Alle gevinster og tap ved salg av driftsmidler foreslås behandlet likt, ved at gevinster og tap føres inn på en egen felles gevinst- og tapskonto. En fast andel, antydningsvis 20 pst., av gjenstående verdi (saldo), foreslås inntekts- eller fradragsført hvert år.

Symmetri

Gruppen har lagt stor vekt på en symmetrisk behandling av kapitalinntekter og -utgifter. Symmetri betyr for det første at samme periodiseringsprinsipp skal benyttes for å fastslå både når en inntekt skal skattlegges og når en kostnad skal kunne trekkes fra. For det andre skal kostnader komme til fradrag med samme skattesats (fradragsverdi) som tilsvarende inntekter skattlegges med. Videre bør samme periodiseringsprinsipp benyttes ved skattlegging av både næringsvirksomhet og personer.

Et slående eksempel på manglende symmetri finner vi idag i behandlingen av kursgevinster og -tap på valuta. Ikke realisert gevinst er i dag ikke skattepliktig, mens ikke realisert tap er fradragsbetrettiget. Ved f.eks. å ha fordringer og gjeld i samme valuta, kan en fjerne risikoen for å lide et reelt tap, samtidig som en får fradrag for et ikke realisert tap dersom valutakursen endres. Denne bestemmelsen gir ubegrensede muligheter for å manipulere skattegrunnlaget for dem som har adgang til valutamarkedet.

Samordning

Gruppen legger opp til utstrakt grad av skattemessig samordning av kapitalinntekter og kostnader, såvel for den enkelte person og bedrift, som mellom bedrifter, og mellom bedrifter og eiere. En foreslår å utvide adgangen til å overføre underskudd i selskaper til fradrag på deltakernes hender til også å gjelde for aksjeselskaper, andre selskaper med begrenset deltakeransvar og selskaper med delt deltakeransvar. Slik samordning gjelder i dag bl.a. for kommanditselskaper.

Gruppen mener også at en bør unngå dobbeltbeskatning mellom eiere og selskap, både av dividende og kursgevinster. Dette vil sikre nøytralitet i selskapenes finansieringsbeslutninger. Gruppen mener at skattefrihetsmetoden, dvs. at selskapet ikke har fradragsrett for utbetalt utbytte samtidig som utbyttet er skattefritt for mottakeren, peker seg ut som en praktisk enkel integrasjonsmetode for norske selskaper og norske aksjonærer.

Personlig næringsdrivende

Et system med forskjellige skattesatser på kapitalinntekter og personinntekter må også gjøres gjeldende for personlig næringsdrivendes inntekt, ved å dele denne i en kapitaldel og en persondel (kildemodell). Ut fra en foreløpig vurdering anbefaler gruppen at kapitalinntekten fastsettes administrativt, og at personinntekten utgjør differansen mellom næringsinntekten og den fastsatte kapitalinntekten. Kapitalavkastningen beregnes ved å gi realkapitalen og den immaterielle kapitalen i næringen en sjablonmessig avkastning, og å legge til finansielle inntekter og trekke fra finansielle kostnader, typisk renteutgifter.

En tilsvarende deling må også skje i selskaper hvor lønnsutbetalinger kan gis karakter av å være utbytte. Det er særlig aktuelt når deltakere med betydelige eierinteresser arbeider for selskapet, og når slektninger eller nærstående til slike deltakere arbeider for selskapet.

Kontinuitet

Både bedriftsøkonomiske og samfunnsøkonomiske hensyn kan tilsi sammenslåing og deling av selskaper og omdannelse fra en eierform til en annen. I prinsippet bør det kunne skje uten endringer i næringsvirksomhetens skattemessige stilling (kontinuitetsprinsippet). Gruppen foreslår derfor at

- retten til å fremføre underskudd ikke skal falle bort ved sammenslåing av selskaper;

- sammenslåing og deling av aksjeselskaper skal kunne gjennomføres uten umiddelbare skattekonsekvenser for selskap og aksjonærer;
- omdannelse fra én eier- eller selskapsform til en annen skal kunne gjennomføres uten umiddelbare skattekonsekvenser.

Utredningsgruppen foreslår også å innføre skattemessig kontinuitet for arv og gaver, ved at arving eller gavemottaker må overta arvelaters/givers skattemessige verdier på de eiendelene som overdras.

Administrative forenklinger

En rekke av reformforslagene som er nevnt ovenfor vil innebære vesentlige administrative forenklinger. I tillegg foreslår gruppen å

- utrede hvilke betingelser skattelovbestemmelser må oppfylle for å kunne anvendes maskinelt;
- gjennomgå regelverket med sikte på å finne frem til en bedre ordning av regelstoffet, og også til bedre typer av bestemmelser;
- utforme en generalklausul i skattelovgivningen, rettet mot omgåelsesforsøk;
- bedre informasjonen om ny skattelovgivning, og gi den raskere enn nå;
- innføre en ordning med bindende forhåndsbeskjed;
- gjennomgå ligningsmyndighetenes saksprioritering med sikte på en sterkere innsats i forbindelse med bedrifts- og kapitalbeskatningen;
- sette inn mer kapasitet på kontrollen av bedrifts- og kapitaleiere;
- oppheve systemet med stedbundet skatteplikt, slik at all formue og inntekt blir skattepliktig til skattyternes bosteds- eller hjemstedskommune; iallfall bør all ligning skje der;
- ligne alle selskaper og andre enheter i ett og samme konsern i én og samme kommune,
- pålegge bedrifts- og kapitaleiere å utarbeide et selvstendig årsoppgjør direkte basert på skattereglene, altså et årsoppgjør som kommer ved siden av det årsoppgjøret som skal avlegges etter regnskapslovgivningen.

Et synspunkt som ofte fremheves er at uansett hva skattemyndighetene gjør for å tette skattehull, så vil skattyterne finne nye hull. Denne påstanden har vært vanskelig å avlive, ikke minst fordi den har mye empiri på sin side. Når resultatet ofte har vært nedslående kan det skyldes at myndighetene har angrepet symptomene og ikke årsakene. En har forsøkt å stoppe eller avskjære visse handlinger, men uten å redusere den privatøkonomiske lønnsomheten av handlingene. Som det fremgår av det som er sagt foran, har utredningsgruppen angrepet problemet med skattetilpasning og omgåelser ved å redusere eller helt fjerne lønnsomheten av mange slike handlinger. Dermed har en kunnet lempe på regler som idag tar sikte på å hindre omgåelser.

Endringer i skattebyrden

Gruppen har ikke lagt opp til noen omfordeling av skattebyrden mellom personer og bedrifter, selv om det er fullt mulig innenfor rammen av reformforslaget. Men selv om det samlede skattenivået holdes uendret, vil fordelingen av skattebyrden bli endret når en samtidig utvider grunnlaget og senker skattesatsen. De som i dag har spesielt gunstige regler og som benytter disse, vil på kort sikt tape på reformen, og omvendt. En slik forskyvning i skattebyrden er tilsiktet og nødvendig for å få til en bedre samfunnsøkonomisk ressursdisponering. En naturlig konsekvens vil være større aktivitet på områder som har blitt hemmet av skattesystemet, og redusert aktivitet på områder som i større eller mindre grad har vært lønnsomme på grunn av særlige skattefordeler. På lengre sikt vil reformforslagene gi vesentlige gevinster på grunn av en bedre ressursbruk, som kan komme alle skattytere til gode.

STIPENDIAT-STILLING I SOSIALØKONOMI

ledig ved Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo.

L.tr. 21–23. Søknadsfrist: *20. desember 1989.*

Stillingen er ledig fra 1. januar 1990, og for inntil 5 år. I henhold til nærmere vedtatte retningslinjer vil eventuell tid som forskningsstipendiat eller ansettelse i annen rekrutteringsstilling helt eller delvis bli fratrukket de fem årene. Det forutsettes at stipendiaten deltar i fakultetets organiserte forskerutdanning.

Fullstendig utlysningstekst vil bli kunngjort i Norsk Lysningsblad.
Nærmere opplysninger v/instituttsekretær Tone Lund, tlf. 45 51 25.

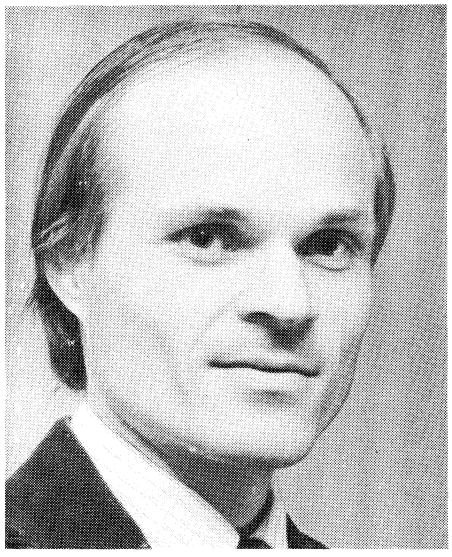
Søknaden sendes direkte til

SOSIALØKONOMISK INSTITUTT,
POSTBOKS 1095 BLINDERN, 0317 OSLO 3

Aktuell kommentar:

Alt eller intet?

Kommentar til utredningen om bedrifts- og kapitalbeskatning



Tor Hersoug

Aarbakke-utvalgets utredning omhandler viktige spørsmål for å bedre ressursbruken her i landet. Mindre påaktet er at den foreslår en betydelig endring av skatten også for vanlige lønnstagere, understrekes det i denne kommentaren. Utvalgets forslag til deling av selvstendiges næringsinntekt i hhv. arbeids- og kapitalinntekt drøftes kritisk. Kan vi greie oss uten?

AV
TOR HERSOUG*

Aarbakke-utvalget har kommet med sin utredning om reform av bedrifts- og kapitalbeskatningen i Norge. Lengden på utredningen i forhold til utredningstiden er det ingen grunn til å klage på. Jeg har ikke rukket å finne tid til en grundig gjennomgang av dokumentet, men jeg skal allikevel komme med noen kommentarer. De må ikke oppfattes som noen altomfattende vurdering eller anmeldelse av utredningen eller av utvalgets innsats.

Etter at utvalgets innstilling ble offentliggjort, har de fleste uttalt seg forsiktig om dens anbefalinger. Det er ikke så merkelig. Materien er komplisert og det er ikke lett raskt å overskue konsekvensene av ulike forslag. De politiske reaksjoner har vel foreløpig (primo november) stort sett vært velvillig avventende.

Sterke forslag til skatt på lønnsinntekt

I likhet med utviklingen i flere andre industriland går Aarbakke-utvalget inn for klart lavere skattesatser for bedrifts- og kapitalinntekt samtidig som det skal strammes inn på fradragsmulighetene, i særdeleshet avskrivningsmulighetene. Hva som ikke har fått så mye oppmerksomhet, er at utvalget foreslår vesentlig reduksjon i marginalskatten også for lønnsinntekt. Utvalget sier nemlig at skatt på kapitalinntekt iallfall bør kunne reduseres til 30%, kanskje helt ned til 25%. Samtidig bør lønnsinntekt skattlegges maksimalt 20% hardere for at det ikke skal bli for lønnsomt utfra skattemotiver å prøve å omgjøre lønnsinntekt til kapitalinntekt. Det betyr at total marginalskatt for lønnsinntekt «vil kunne gå opp til 45 pst.» – en betydelig reduksjon fra dagens nivå på 62%. Da Syse-regjeringen ved fremleggelsen av omarbeidet statsbudsjett for neste år foreslo en reduskjon i topp marginalskatt på 2,7%, fremkalte det straks sabelrasling fra Arbeiderpartiet/LO pga. «usosial profil». På den bakgrunn er det nesten oppsiktsvekkende at disse grupperinger ikke har kommentert utvalgets anbefalinger på dette punkt.

Positiv avkastning på finanssparing

Skatten på kapitalinntekt skal være proporsjonal (med unntak av skatt på beregnet inntekt av bolig) og satsen skal være vesentlig lavere enn idag. Det vil fremme finansiell sparing og innebære at man får større sjanser til å oppnå en positiv realrente etter skatt. Hvis realrenten er 5% og skattesatsen 25%, blir realavkastningen etter skatt 3,75% når prisstigningen er null. Avkastningen synker med økende inflasjon og når 0% ved en inflasjonsrate på 15% (ved konstant realrente på 5%). Med høyeste marginalskatt på kapitalinntekt i 1989 på 45,6% tåler man ikke høyere inflasjonsrate enn 6% før realavkastningen etter skatt blir negativ (og med Syse-regjeringens statsbudsjett er det «kritiske» punkt 6,6%). Utfra ønsket om å gjøre lånefinansiert konsum dyrere og sparing mer lønnsomt, er utvalgets anbefaling her klart fordelaktig.

Alt eller intet – unødvendig eksklusivt?

Utvalget fremholder bestemt at man må se dets forslag som en helhet og ikke vurdere enkeltforslagene uavhengig av hverandre. Når man skal endre noe på skattesystemet, bør man selvfølgelig ha et helhetlig perspektiv på mulige konsekvenser, men jeg synes utvalget her inntar en noe for eksklusiv holdning ved implisitt å si alt eller intet.

Det synes åpenbart at man vil kunne bedre landets ressursbruk ved å sette avskrivningssatsene nærmere det reelle kapitalslit mot til gjengjeld å redusere skattesatsen på bedriftenes overskudd. Men slike endringer må det være mulig å gjennomføre uten å vedta utvalgets anbefaling om deling av næringsdrivendes inntekt i én persondel og én næringsdel.

Et argument er at uten slik deling blir det for lønnsomt med næringsinntekt i forhold til lønnsinntekt – stimu-

* Tor Hersoug, cand. oecon. fra 1971, er professor i økonomi ved NTH i Trondheim.

leringen til skatemotiverte disposisjoner blir for sterk. Men med den maksimale differensen på 20% som utvalget foreslår, blir forskjellen neppe reelt noe større enn den er idag, selv om den *formelle* forskjell mellom næringsinntekt og lønnsinntekt idag er mer beskjeden. Så jeg tviler på at en overgang til lavere satser og reduserte avskrivningsmuligheter – men uten inntektsdeling – vil skape så mye problemer sammenlignet med dagens situasjon.

Er fornuftig deling mulig?

Utvalget hevder å ha hatt administrative forenklinger som ett av momentene det har tatt hensyn til i sitt arbeid. Flere av forslagene bidrar til forenklinger. Men når det gjelder deling av næringsinntekt i hhv. persondel og næringsdel er tydeligvis ingen slike hensyn tungtveiende nok. Hvis man skal gjennomføre en slik deling i praksis, tror jeg det uunngåelig vil medføre et betydelig mer komplisert system for alle involverte parter. Det er et moment som trekker i retning av å unngå delingsregler.

Et annet og meget viktig aspekt er om det i det hele tatt er mulig å foreta en slik deling på fornuftig måte. Man kan selvfølgelig vedta et regelsett, men om det vil kunne virke etter intensjonene, er et annet spørsmål. Utvalget argumenterer for at dagens regler for beregning av trygdeavgift for selvstendig næringsdrivende virker tildels tilfeldig og urimelig. Når det gjelder delingsprinsippet etter den såkalte uttaksmodellen, kommer utvalget med en rekke tungtveiende innvendinger, og det er ikke vanskelig å følge med på disse. Utvalget står da tilbake med den såkalte kildemodellen. Her vurderes to metoder: enten fastsettes arbeidsinntekten administrativt og resten av næringsinntekten skattlegges som kapitalinntekt, eller kapitalinntekten fastsettes administrativt og resten av næringsinntekten skattlegges som arbeidsinntekt (personinntekt).

Utvalget mener det i praksis vil være umulig å gjøre et rimelig anslag for den enkelte næringsdrivendes potensielle lønn i alternativ sysselsetting. Det er jeg enig i. Den andre muligheten er altså da å fastsette kapitalinntekten administrativt. Utvalget tenker seg at man for hvert skatteår bestemmer en rente som skal representere normal kapitalavkastning. Kapitalinntekten blir da bestemt av denne rente og den mengde realkapital som inngår i næringsvirksomheten. For finanskapital anser man det greiest å benytte de faktisk betalte og mottatte renter mv. Verdien av realkapitalen tenkes anslått etter nedskrevne verdier, og normal avkastning kan f.eks. settes lik gjennomsnittlig rente på statsobligasjoner i en fast definert periode.

Hvis næringsvirksomheten f.eks. har 1 mill. kroner i bokført realkapital og normal avkastning blir bestemt til å være 12%, vil overskudd opp til 120 000 kroner regnes som kapitalinntekt, og personinntekten vil være null. Hvis netoinntekten er større enn 120 000 kroner, vil alt det overskytende regnes som personinntekt, og den forutsettes altså å skattlegges etter en høyere sats. Med en nettoinntekt på f.eks. 1 mill. kroner vil kapitalinntekten bli anslått til 120 000 kroner og personinntekten til 880 000 kroner.

Det synes å være flere diskutable sider ved dette. Utvalget ønsker å gjøre beskatningen nøytral i forhold til ulike selskapsformer. Men ved aksjeselskaper er det eiernes inntekt, altså kapitalinntekten, som svinger med selskapets inntjening, mens de ansattes lønn er mer stabil. Ved den foreslåtte delingsregel for selvstendige blir det omvendt. Da er det personinntekten (det som skal tilsvare lønnsinntekt i selskapet) som svinger med inntjeningen mens kapitalinntekten blir det stabile.

Det kan være forskjeller i avkastningsforholdene i ulike bransjer som det vil være urimelig ikke å ta hensyn til. Men å prøve å differensiere den fastsatte norm for ulike bransjer kan fort bli finurlig, og man får da problemer med næringsvirksomhet som går på tvers av bransjeinndelingen.

De selvstendige som gjør det mindre bra (nettoinntekt i forhold til realkapitalinnsats lavere enn den administrativt fastsatte avkastningsrate), får en relativt lav marginalskatt. De selvstendige som er dyktige og gjør det bedre enn den offentlig fastsatte norm, stilles overfor en relativt høy marginalsats. Det vil her foreligge incentiver til å investere i andre bedrifter enn sin egen.

Det finnes endel ganske store familieeide og -drevne bedrifter i dette land som vil rammes av den foreslåtte inntektsdeling. De vil kunne få en vesentlig høyere skatt på overskuddet enn tilsvarende aksjeselskaper.

Det er også vage grenser her: «Gruppen vil antyde at deling bør gjennomføres når deltakere med betydelige eierinteresser arbeider for selskapet, og når slektninger eller nærtstående til slike deltakere arbeider for selskapet. Det kan også være aktuelt å gjennomføre deling i alle selskaper innen visse tjenesteytende bransjer.» Noen knirkefri reform blir det iallfall ikke.

Det er vanskelig å se at ikke også de foreslåtte delingsregler vil innebære betydelige elementer av tilfeldigheter og urimeligheter. Jeg kunne være fristet til å påstå at f.eks. en 50-50 deling av inntekten opp til en øvre grense (la oss si 600 000 kroner) og med all inntekt utover det regnet som kapitalinntekt, ville være en like tilfeldig/ikke tilfeldig og urimelig/rimelig regel som ordningen foreslått av utvalget.

Må vi virkelig innføre dårlige regler?

Det ser altså ut som om det ikke er mulig å finne en rimelig, fornuftig og administrativt overkommelig regel for deling av selvstendiges næringsinntekt. Må vi da plage oss selv med slike regler? Utvalget mener tydeligvis ja bl.a. utfra rettferdighetsbetraktninger mellom lønnstagere og selvstendige, og utfra ønsket om å redusere incentivene til å omgjøre lønnsinntekt til kapitalinntekt. Jeg er ikke uenig i intensjonene, men er skeptisk til om et dårlig delingssystem er bedre enn intet delingssystem. Også idag er det store skattefordeler for selvstendige sammenlignet med lønnstagere. Disse fordeler vil sannsynligvis bli mindre, og ikke større, hvis utvalgets forslag om maksimalt 20% forskjell i skattesats på kapitalinntekt og arbeidsinntekt følges samtidig som næringsdrivendes fradragsmuligheter begrenses. Hvorfor ikke heller arbeide for at forskjellen i skatt på hhv. arbeidsinntekt og kapitalinntekt ikke blir for stor, og droppe ideen om inntektsdeling?

Skipsfartens utfordring

Blant de få som har gått sterkt ut mot utvalgets anbefalinger, er representanter for skipsfartsnæringen. Lønnsomheten her kan bli vesentlig redusert. Avskrivningssatsen for skip er foreslått satt til 10%, ned fra dagens 25%. Kommanditselskaper er utbredt i skipsfart. Utvalget foreslår at de skattemessig kommer på linje med andre selskapsformer.

Det er en utfordring for skipsfarten å forklare hvorfor denne næring skal ha særfordeler fremfor andre næringer. Man kan også prøve å dokumentere eller sannsynliggjøre hvorfor en avskrivningssats på 10% er for lav. Utvalget har foreslått satsen utfra hva det antar er mest i overensstemmelse med faktisk verdiforringelse, og støtter seg til det relativt beskjedne antall beregninger som har vært foretatt internasjonalt. Det er mulig at dette tallet undervurderer det reelle kapitalslit, men da bør, som sagt, næringen selv prøve å komme med overbevisende argumenter. Kan det frembringes fornuftige beregninger som viser at 10% er for lite, bør man selvfølgelig ta hensyn til det når nye avskrivningssatser skal vedtas.

Et argument som er brukt mot større skattebelastning for skipsfarten, er at da vil nesten hele næringen flytte virksomheten ut av Norge til et land hvor skipsfarten gis gunstigere skattebehandling. Det i seg selv er ikke et sterkt argument. Hvis en næring ikke kan være lønnsom uten subsidiering, er det ikke opplagt at det er så viktig å holde på den. Men det kan selvfølgelig tenkes momenter for det; jordbruksnæringen har vært meget oppfinnsom og dyktig i så måte. Hvis skipsfartsnæringen har store positive indirekte virkninger, kan skattemessig favorisering være fornuftig. Næringen bør her komme med overbevisende argumenter.

Lite konkrete beregninger

Konsekvenser av reformene for ulike næringsgrupper er det lite av. Utvalget har kanskje antatt at slike beregninger vil komme frem i løpet av høringsrunden. Kanskje er det også et resultat av at utvalget er blitt presset til å fremlegge sin utredning på et tidlig tidspunkt. Slike manglende beregninger skaper et usikkerhetsmoment for alle når man skal vurdere ønskeligheten av de foreslåtte reformer. Muligens ligger det uakseptable virkninger innbakt som man kanskje ikke har tenkt på.

Utvalget tar som utgangsspunkt uendret samlet skatteproveny og ingen endring i skattebelastning mellom lønnsinntekt og bedriftsinntekt i forhold til dagens system. Med de innstramninger i fradragsmuligheter utvalget foreslår «burde det være mulig å senke skattesatsen for alminnelig inntekt til 30 pst., kanskje ned mot 25 pst. Denne skattesatsen vil da gjelde for alle bedriftsinntekter og kapitalinntekter.» Videre antydes det noe om miljøavgifter og boligbeskatning. Jeg har ikke sett at utvalget har foretatt noen beregninger eller anslag som sannsynliggjør de anførte utsagn. Det burde vel ha foretatt litt mer presise kvantifiseringer.

Nøytralitet mellom selskapsformer

Utvalget foreslår at bedriftsinntekt og all kapitalinntekt skattes etter én og samme sats. Dette synes å være en stor fordel idet en rekke skattemotiverte disposisjoner da blir uinteressante, og systemet blir administrativt enklere.

Utvalget går også inn for skattemessig nøytralitet mellom ulike selskapsformer. I utgangspunktet er det vanskalig å se at det ikke skulle være fornuftig. Særfordelene for samvirkelag anbefales opphevet. De burde vel egentlig ha vært opphevet for flere tiår siden. Ansvarlige selskaper med ubegrenset deltageransvar og kommanditselskaper anbefales å gjøres til egne skattesubjekter. Beskatningen blir da mer lik den for aksjeselskaper. Utvalget argumenterer bl.a. for at kommanditselskapsformen som sådan ikke er noe mer velegnet enn aksjesselskapsformen til å fremskaffe risikokapital. Det er skattefordelene som er avgjørende. Men utvalget mener at ønsker man å støtte spesielle risikoprosjekter, kan det gjøres på mer treffsikre måter enn ved å bevare kommanditselskapsformens spesielle fordeler. Jeg synes utvalget har vektige argumenter her. Kommanditselskapsordningen er vel blant de ting som har bidratt mest til å gjøre samfunnsøkonomisk ulønnsomme prosjekter privatøkonomisk lønnsomme.

Om dobbeltbeskatning

Utvalget er opptatt av at det ikke skal være dobbeltbeskatning av inntekt opptjent i aksjeselskaper. Det foreslår at selskapet skattes fullt ut for aksjeutbytte, men at aksjonæren fritas for skatt på utbetalt utbytte.

Det er et spørsmål om gevinstbeskatning på aksjer representerer dobbeltbeskatning. Når en del av overskuddet i et selskap holdes tilbake istedenfor å utdeles som utbytte, øker verdien av selskapet og aksjekursen stiger. Men dette tilbakeholdte overskuddet er jo allerede fullt ut beskattet. Med sin store ekspertise har utvalget ikke samlet seg om mer enn å reise spørsmålet. Det frykter muligheter for skattetilpasning som det ikke har oversikt over. Det ønsker å utrede spørsmålet videre.

Utvalget foreslår også at underskudd i aksjeselskap skal være fradragbart på aksjonærens hånd, dog begrenset til aksjenes pålydende verdi. Denne omlegning vil skape større likhet til andre selskapsformer. Risikoen ved å aksjefinansiere prosjekter blir noe redusert ved at man får inntektsfradrag hvis egenkapitalen i selskapet tapes. Dette vil sannsynligvis ha en viss betydning for etablering av nye selskaper.

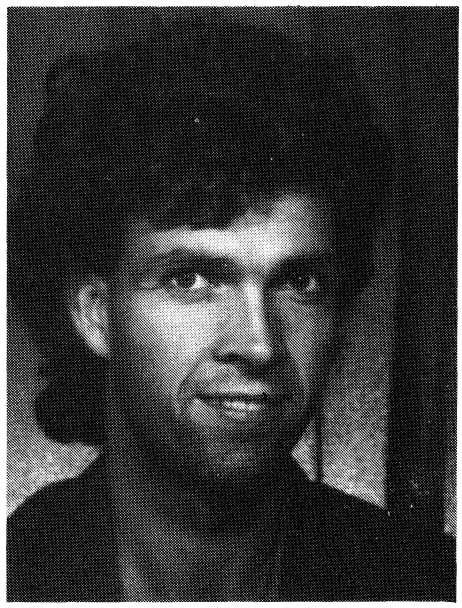
Gevinstbeskatning av obligasjoner

Utvalget vil også innføre gevinstbeskatning på obligasjoner. Jeg er i sterk tvil om nødvendigheten av dette. En obligasjon som ikke utlegges til underkurs, utløses til samme verdi som den innbetales til. I løpet av obligasjonens levetid vil det da genereres like mye tap som gevinst. Siden tap er fradragbart, er det ikke mye skatteproveny å få ut av dette. Den fordelen man synes det er å kunne innregne gevinster og tap i de år de blir realisert, i netto kapitalinntekt for den enkelte skatteyter, må da avveies mot de administrative omkostninger.

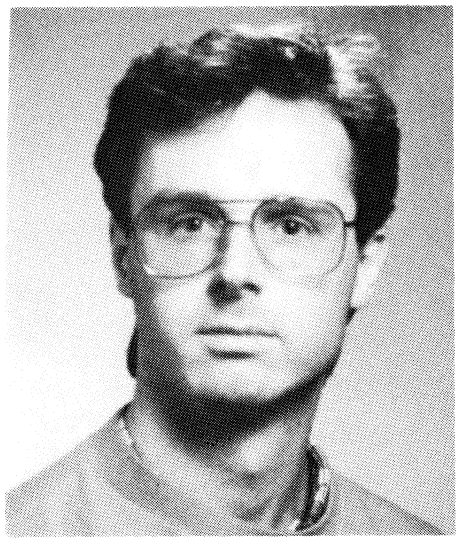
Utfordringer i næringspolitikken

– kommentarer til «Om næringspolitikk – St. meld. nr. 53, 1988–89»

AV
ERLING HOLMØY OG
TOR JAKOB KLETTE*



Tor Jakob Klette



Erling Holmøy

1. Innledning

Regjeringen la i mai d.å. fram Stortingsmelding nr. 53 «Om næringspolitikk», den såkalte Næringsmeldingen. Meldingen tar utgangspunkt i (et av) langtidsprogrammets overordnede mål for den generelle økonomiske politikken; utenlandsgjelden skal nedbetales, og dette skal skje ved «en vekst i konkurranseutsatt sektor både på mellomlang og lang sikt som er vesentlig sterkere enn produksjonsveksten i landet som helhet». Hva som må til for å oppnå dett, spesielt myndighetenes rolle, er i korthet temaet for meldingen. Innholdet i meldingen er disponert som følger: kapittel 2 gir en beskrivelse av forskyvningene mellom konkurranseutsatt (K-) og skjermet (S-) sektor på 70- og 80-tallet. Kapittel 3 presenterer en rekke avledede målsettinger for 90-årenes næringspolitikk. Resten av meldingen er viet «fem områder som er av særlig betydning for vekstevnen»: Næringslivets kapitalgang, kunnskapspolitikk og forskning, veier og telekommunikasjoner, miljø og naturressurser og petroleumsrettet industri.

Før vi går nærmere inn på meldingens innhold, vil vi dvele litt ved selve premisset for meldingen; vekst i K-sektor. Deretter kommenterer vi det meldingen setter opp som overordnede næringspolitiske målsettinger. I de tre neste avsnittene diskuterer vi meldingens syn på næringspolitikken når det gjelder næringslives kapitaltilgang, teknologisk forskning og miljøproblemer. Flere av de problemstillinger meldingen tar opp har vi ikke maktet å drøfte innenfor rammen av denne anmeldelsen.

2. Vekst i K-sektor

Det påpekes gjentatte ganger i meldingen at hensynet til utenriksøkonomien nødvendiggjør at veksten i første rekke må komme i den konkurranseutsatte delen av næringslivet. Denne påstanden er ikke opplagt riktig. Nedbetaling av utenlandsgjelden er bare en av de måter som en åpen økonomi kan spare på. Ønsker man å spare i form av nedbetaling av gjelden, skjer ikke dette uten at oppbyggingen av andre komponenter av nasjonalformuen, bl.a. realinvesteringene, er lavere enn den samlede sparingen. Dette gjelder uavhengig av hvilke næringer det «satses» på. Siden sparing per definisjon er lik inntekt fratrukket forbruk, bør økonomiens ressurser kanaliseres dit de gir størst *samfunnsøkonomisk* avkastning. Da kan nemlig en gitt sparing oppnås med minst mulig forsakelse av forbruk. Dette gjelder uansett nivået på sparingen og valg av spareform. Selv med særskilte mål for utviklingen i utenlandsgjelden, er det følgelig *samfunnsøkonomisk lønnsomhet* som bør være kriteriet for om ressursene allokeres fornuftig – ikke i hvilken grad ressursene brukes til valutainntjening. Problemstillingen er forøvrig belyst i Kreyberg (1959). I en fotnote på s. 13 peker meldingen på dette poenget. Likevel ser vi gjentatte eksempler på at meldingen ikke er enig med seg selv på dette punkt. I sammendraget, s. 7, står det f.eks. at blant de faktorer som «i tiden fremover vil være særlig viktige i arbeidet for å *kanalisere ressursene dit de gir størst avkastning*», er økte investeringer i konkurranseutsatt sektor. Det er langt fra godtgjort at investeringer i K-sektor er den spareform som gir/vil gi den høyeste samfunnsøkonomiske avkastningen.

Hva ligger forøvrig i en formulering

* Erling Holmøy og Tor Jakob Klette er forskere ved Seksjon for Økonomisk Forskning i Statistisk sentralbyrå.

som «investeringer i K-sektor må økes»? Er det en ren påpekning av at en ekspansjon i K-sektor utfra dagens situasjon krever kapasitetsutvidelser? Eller er det uttrykk for at her må det offentlige gripe korrigerende inn i markedet og gjennom sine virkemidler aktivt stimulere investeringer i K-sektor? Vi ledes til å tro det siste, spesielt fordi dette er en melding som skulle omhandle politikken. Politikken, i betydningen virkemiddelbruken, står det imidlertid svært lite om. Begrunnelse, gjennom påvisning av markedssvikt, er også fraværende. Dette er et eksempel på en generell svakhet ved meldingen,; den er full av slike offensive synspunkter og ambisjoner på næringslivets vegne; lønnsomheten må bedres, omstillingsevnen, effektiviteten, markedskunnskapene og andre kunnskaper likså. Regjeringen synes i det hele tatt vi må bli flinkere til det meste. En vellykket konkret politikk for å oppnå dette forutsetter at årsakene til svakheter ved det økonomiske system er identifisert. Hva er årsakene til at nordmenn er ineffektive og uproduktive – hvis de er det? Hvorfor kaster investeringene lite av seg – hvis de gjør det? Og hvis ressursene er feilallokert i forhold til det samfunnsøkonomiske vurderinger tilsier, – hvilke mekanismer har sørget for dette? Disse spørsmål kan man selvsagt ikke vente seg uttømmende svar på i en stortingsmeding. Vi burde likevel ha lov til å vente mer.

Vi får ved lesing av meldingen en bestemt følelse av at regjeringen på langt nær er fornøyd med det markedskreftene har fått til i løpet av de siste 20 år. Når dette uttrykkes i en melding om næringspolitikk er det nærliggende å tolke dette som et signal om en endring i det offentliges rolle. Hva impliserer alle disse nødvendige endringer i økonomiens funksjonsmåte for den konkrete utforming av virkemiddelbruken? Her er meldingen sørgelig slank. De tiltak man setter sin lit til for å nå sine mål består av «ytterligere vurdering», «utredninger», man skal «arbeide for», «følge utviklingen». Dette er jo ikke nødvendigvis galt, men tar seg unektelig noe ynkelig og lite konkret ut ved siden av de stolte ambisjoner man setter seg for utviklingen.

3. Næringspolitiske hvedmål: Struktur- og produktivitetsutfordringen

Tilstrekkelig ekspansjon i K-sektor utenom oljevirksomheten defineres i meldingen som *strukturutfordringen.* Vi vil ikke dvele mer ved at en rekke vesentlige spørsmål står ubesvart når det gjelder den samfunnsøkonomiske begrunnelsen for vekst i K-sektor. La oss i stedet ta dette målet for gitt og se på hvordan regjeringen vil mestre denne utfordringen. Det slås fast at politikken skal bedre lønnsomheten i K-sektor. Hvis det her er snakk om den tradisjonelle eksportrettede kraftkrevende industri og skipsfart, må det være lov å spørre hva regjeringen synes er en tilfredsstillende lønnsomhet. Hvordan vurderer regjeringen de siste års store driftsresultater i forhold til sine ambisjoner? Det slås videre fast at «organiseringen i næringslivet og av den offentlige virkemiddelbruken kan ha stor betydning for næringslivets konkurranseevne. Kjennskap til kulturelle rammebetingelser i markedet kan også være avgjørende for et produkts suksess». Så vet vi det.

Noe mer konkret er man når det skrives (s. 28) at «de tradisjonelle næringer vil fortsatt spille en dominerende rolle, og vi må basere oss på at disse vil stå for en vesentlig del av verdiskapningen. Vi må bygge videre på de naturgitte fortrinn landet har». Vi ville gjerne visst mer konkret hva som ligger i dette, men vi er overlatt til egne gjetninger. Den rimeligste tolkningen synes å være at de tradisjonelle, ressursbaserte norske eksportnæringer, det vil i første rekke si kraftkrevende industri, treforedling, skipsfart (og fiskerier) skal ekspandere. Når det gjelder kraftkrevende industri og treforedling skal bedriftene fortsatt stå overfor en lavere elkraftpris enn andre brukere. (Meldingen lover at regjeringen vil komme tilbake til hva som skal skje med kraftprisene ved utløp av statskraftavtalene ved århundreskiftet.) Vi savner en kritisk diskusjon av ønskeligheten av videre satsing, – hva nå det måtte bety, på de tradisjonelle norske eksportnæringene.

Et særegent trekk ved de typiske norske eksportnæringene er at produksjonsstrukturen har avtakende utbytte mhp. skalaen. I motsetning til hva som gjelder næringer med et sterkere preg av konstant skalautbytte, vil det være en grense for hvor mye disse næringene kan ekspandere med lønnsomheten i behold. Næringsmeldingen synes å mene at lønnsomheten er for dårlig allerede idag. Dette på tross av den sterke subsidiering som reelt sett ligger i at denne type næringer får beholde det meste av grunnrenten. Det er videre grunn til å spørre om ikke nettopp «satsingen» på denne type «grunnrentenæringer» er en del av forklaringen på den svake lønnsomhet og konkurranseevne man finner i K-næringer som ikke kan høste grunnrente. Dette kan være tilfellet dersom faktorprisene presses opp til det nivå som er mulig i «grunnrentenæringer». Det hevdes ofte at K-sektor bør være lønnsledende, eller mer genrelt, faktorprisledende. Når den dominerende del av vår K-sektor har avtakende utbytte mhp. produksjonsskalaen og tilhørende grunnrente til fordeling, kan en slik inntektsbestemmelse virke som et hinder for etablering av ny K-virksomhet der produksjonen har mer karakter av konstant skalautbytte. Dersom det tas sikte på ytterligere reell subsidiering av den type konkurranseutsatte næringer som dominerer i dag, kan dette virke til å svekke grunnlaget for en ekspansjon av samfunnsøkonomisk lønnsom K-virksomhet på lang sikt. I dette lys er det merkelig at en melding som er så opptatt av lønnsomhet, overhodet ikke har interessert seg for faktorpris- og inntektsdannelsen i norsk økonomi. Her har mye innsikt fra økonomisk teori blitt liggende unyttet. I stedet har meldingen valgt å forfølge produktivitetsutviklingens betydning for lønnsomheten.

4. Produktivitetsutfordringen

En eksogen produktivitetsvekst er en behagelig og effektiv måte å øke produksjonen eller senke kostnadene på. Det vet f.eks. de som har arbeidet med teoretiske vekstmodeller. Det er imidlertid noe helt annet å identifisere hvordan produktiviteten skal økes, dvs. å endogenisere produktiviteten. Spesielt gjelder dette begrepet «total faktorproduktivitet (TFP)» som defineres som den produksjonsvekst som ikke lar seg forklare ved endringer i

faktorinnsatsen. TFP-vekst er med andre ord et fint navn på noe vi egentlig hverken vet hva er eller kjenner årsakene til. Man må følgelig famle ganske mye i blinde ved utformingen av produktivitetsfremmende tiltak, og dette er nok den grunnleggende årsaken til at meldingen er svært uklar når det gjelder hvilken politikk som skal bedre produktiviteten.

I meldingen settes tydeligvis produktivitetsvekst (TFP-vekst) i nær sammenheng med teknologisk utvikling. Dette er noe av begrunnelsen for den store plass som meldingen vier FoU-innsatsen og det offentliges rolle på dette feltet. I avsnitt 6 kommer vi tilbake til hvordan regjeringen ser på det offentliges rolle når det gjelder omfang og sammensetning av FoU-innsatsen.

Ved siden av FoU-innsats settes det lit til at konkurransen i markedet via nedleggelser av lite lønnsomme bedrifter, skal bedre produktiviteten. Vi synes nok at meldingen på dette området trekker konklusjoner ut av beregnede TFP-tall som det ikke uten videre er dekning for. At det er en tendens til sterkest TFP-vekst i utekonkurrerende industri mens den er svakest i skjermet industri, tolkes som en «tendens til at jo sterkere konkurranse en sektor utsettes for, jo sterkere er veksten i TFP» (s. 19). Hva menes egentlig med konkurranse på sektornivå? Det er konkurransen mellom bedrifter som er avgjørende, og det er vel ikke opplagt at denne konkurransen er svakere i skjermet versus utekonkurrerende industri. Det er f.eks. langt fra opplagt at markedssituasjonen for kunstgjødsel, som tilhører K-sektor, er preget av mer konkurranse enn varehandelen, som tilhører S-sektor. Selv om en slik sammenheng mellom konkurranse og produktivitet eksisterer, er den ikke ny. Skal konkurransen bli sterkere i tiden fremover? Vi spør siden meldingen sier svært lite om konkurransepolitikken. Ettersom ønsket om økt lønnsomhet ikke uten videre lar seg forene med et ønske om effektiv konkurranse synes vi dette er en vesentlig mangel. Næringsstøttens rolle i 90-årene drøftes heller ikke i Næringsmeldingen. Meldingen slår fast at «den klare bedringen i produktivitetsutviklingen i de tjeneteytende næringer i de to siste årene henger trolig sammen med innstrammingen i den økonomiske politikken» (s. 19). Dette er i beste fall en ren spekulasjon. Stort sett synes TFP-tallene å vise en systematisk tendens til å være prosykliske, dvs. de samvarierer med produksjonsveksten.

Generelt gjelder det ved denne type produktivitetsberegninger at måle- og metodeproblemene er store. Spesielt er det problematisk å tallfeste innsatsen av realkapital og av varer og faktorer som gjennomgår kvalitetsendringer over tid. Det eksisterer betydelige metodeproblemer knyttet til beregninger av indekser for såvidt sammensatte størrlser det her er snakk om. Alt dette tilsier varsomhet ved tolkninger. Spesielt gjelder dette når ulike beregninger (fra ulike land) skal sammenlignes, siden mulighetene for forskjeller i selve beregningsmetodene da er store. Meldingen konstaterer at «store deler av norsk næringsliv har de siste 20 årene hatt forholdsvis svak produktivitetsutvikling. Den har vært noe bedre i tradisjonelle eksportkonkurrerende næringer, men selv der er den svak sammenliknet med utviklingen i konkurrerende land» (s. 23). I den grad produktivitetsstudier fra ulike land lar seg sammenlikne, er det et slående fellestrekk, og det er stagnasjonen i produktuvitetsutviklingen i nærsagt alle vestlige industriland fra midten av 70-tallet og utover. Påstander om at Norge skiller seg særlig negativt ut i dette bildet, basert på avvik på noen promille, synes noe lettkjøpt i lys av de store metodeproblemene vi nevnte over.

5. Næringslivets kapitaltilgang

Næringslivets finansieringsmuligheter og faktiske valg av finansiering, er viet et eget kapittel i meldingen. Kapitlet er vesentlig deskriptivt og fungerer greitt i så måte. Det påpekes at man må regne med skjerpede krav til egenkapitalandel ved investeringer fremover. Dette pga. endrede risikohensyn og en økning i immaterielle investeringer. Uten at det skrives eksplisitt, får man en følelse av at egenkapitalandelen i dag er «for lav» som følge av dårlig lønnsomhet. Det kan dermed bli vanskelig «for markedet» å finansiere de nødvendige investeringene. Igjen savnes en klarere påpekning av de eventuelle markedsfeil som har generert en slik situasjon, og som er nødvendig for å begrunne og utforme en treffende offentlig virkemiddelbruk i kapitalmarkedene. For den delen av næringslivet man ønsker å støtte/stimulere/satse på, hevder meldingen selv at egenkapitalandelen ikke er noe problem for mulighetene for lånefinansiering. Her har det også lenge vært uproblematisk å låne på det internasjonale kapitalmarkedet. Et sentralt teoretisk resultat (se f.eks. Sinn (1987) eller Berg (1989)) er at det norske skattesystemet gjør lånefinansiering til den mest lønnsomme finansieringsformen. En lav egenkapitalandel kan derfor være en selvvalgt del av en optimal tilpasning utfra ønsket om å maksimere overskuddet. Vi savner derfor en bedre begrunnelse for den bekymring over lave egenkapitalandeler som uttrykkes i meldingen.

Et av de tiltak som er vedtatt for å øke egenkapitalandelen er en økning i satsen for avskrivninger til konsolideringsfond. Dette vil øke lønnsomheten generelt og senke utbytteandelen spesielt. For det første er dette et relativt generelt virkemiddel som gjør det privatøkonomisk lønnsomt å gjennomføre investeringsprosjekter med lavere samfunnsøkonomisk avkastning enn det man ellers ville hatt. Er ikke avkastningen på norske realinvesteringer lav nok? For det andre spørs det om det påvirker utbytteandelen. Selv med dagens skatteregler er det ikke trivielt, i hvertfall ikke utfra økonomisk teori, å forklare hvorfor bedrifter betaler ut utbytte i det hele tatt.

Regjeringens øvrige tiltak er svært vagt beskrevet i meldingen. Det vil bli foretatt en gjennomgang av det statlige finansieringssystemet ut fra et ønske om et mer oversiktlig og brukervennlig system, hvilket i praksis må bety færre institusjoner. Virksomheten til Norsk Venture skal komme igang så raskt som mulig, dvs. når aksjekapitalen er nådd 100 millioner. Selskapet skal styrke egenkapitalen i små og mellomstore bedrifter, primært i K-sektor, utfra forretningsmessige hensyn. Videre lover man å følge utviklingen på kapitalmarkedet nøye.

6. Forskning og en norsk høyteknologisektor

En betydelig del av Næringsmeldingen omtaler forskningspolitikk, – og i mindre grad utdanningspolitikken (21 sider, dvs. mer enn ¼ av meldingen). Noe av begrunnelsen for denne fokuseringen på forskningspolitikk finner vi i de to «hovedutfordringene» omtalt over. Forskning og utviklingsarbeid (FoU) er av betydning for den teknologiske utvikling, og dermed produktivitetsutviklingen (jf. «produktivitets-utfordringen»). Dernest vil en satsing på FoU være en forutsetning for fremvekten av en kunnskapsintensiv industri i Norge, noe som myndighetene ser som ønskelig i lys av den såkalte «strukturutfordringen». I denne sammenheng forsøker meldingen å påpeke markedsfeilene, – årsakene til at sentrale myndigheter bør gripe inn i markedstilpasningen i forbindelse med FoU. Dette savnes i mye av resten av meldingen og er i seg selv prisverdig. Imidlertid er denne prinsipielle drøftingen både mangelfull og tildels uforståelig.

Det er særlig to aspekter som savnes i denne drøftingen. For det første, som Arrow pekte på i en klassisk artikkel fra 1962, vil en del av den samfunnsmessige gevinsten av teknologiske nyvinninger komme forbrukerne og andre bedrifter til gode, ved at de får tilgang til billigere og/eller bedre produkter. Alle omgir vi oss med tallrike eksempler på dette fenomenet. Myndighetene bør selvfølgelig ikke overse dette fenomenet og dets implikasjoner for forskningspolitikken. Imidlertid er meldingen blottet for betraktninger om dette forhold.

En annen utelatelse i den prinsipielle drøftingen av det offentliges forskningspolitikk går på behovet for koordinering av næringsvirksomhet innenfor høyteknologiområdene, særlig forskningsvirksomheten. Meldingen peker ganske riktig på at «resultatene av et (forsknings-) prosjekt vil kunne ha verdi også for andre bedrifter», noe som fører til at «den samfunnsøkonomiske lønnsomheten vil ligge høyere enn lønnsomheten for den enkelte bedrift» (s. 39). Det følger av en slik tankegang at den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av et forskningsprosjekt vil avhenge av i hvilken grad samfunnet har bedrifter som vil være istand til å utnytte resultatene av prosjektene. I den grad samfunnet har en sammensetning av bedrifter som bare i liten grad er teknologisk beslektet, vil også den samfunnsøkonomiske avkastningen av FoU bli relativt lav, og vice versa. Dette medfører at dersom Norge skal ha muligheter til å hevde seg innenfor høyteknologinæringene, må det skje en samordning av bedriftenes FoU-aktiviteter. Med andre ord; myndighetene må sørge for at det finner sted en *koordinering av satsingen innen høyteknologinæringene.* I den prinsipielle omtalen av forskningspolitikkens rolle burde dette vært trukket fram.

Meldingen gir riktignok en omtale av innsatsområder hvor myndighetene ønsker å konsentrere forskningsmidlene: «Informasjonstknologi», «Materialteknologi», «Bioteknologi», «Havbruk», «Offshoreteknologi», «Ledelse, organisasjon og styringsformer» (kap. 5.3). Imidlertid viser omtalen av diss innsatsområdene at de i liten grad er egnet til å avgrense og konsentrere forskningsinnsatsen, da områdene er altfor vidtfavnende. Dette erkjennes også i meldingen, hvor det står at «områdene slik de i dag er definert, synes brede og tildels altomfattende . . . man bør fra nå av i større grad konsentrere satsingen innenfor smalere nisjer og programmer» (s. 42). Meldingen gir få antydninger om hva denne konsentrasjonen i praksis innebærer. Ansvaret delegeres til NTNF, i det en skriver at «NTNF må i større grad rendyrke sin rolle som forskningsstrategisk organ . . . og sørge for nødvendig konsentrasjon av ressurser» (s. 41). Dette har imidlertid stått på NTNFs dagsorden i mangfoldige år (jf. f.eks. Thulin-utvalgets innstilling, NOU 1981:30A), uten at dette har skjedd i tilstrekkelig grad. Bortsett fra igjen å fastslå ønskemålet, gir denne meldingen lite som skulle tilsi at myndighetene i større grad vil få til en koordinering av innsatsen innen høyteknologinæringene i 90-årene.

I meldingens prinsipielle drøfting av forskningspolitikken pekes det på at myndighetene må «sørge for at også investeringer der avkastningen ligger relativt langt inn i framtida, blir gjennomført». Meldingen utdyper ikke hvorfor markedet skulle være mer kortsynt enn myndighetene i denne sammenheng. I beste fall er argumentasjonen på dette punkt ufullstendig. Også når det gjelder behovet for støtte til grunnforskningen virker argumentasjonen uforståelig. Det er gode grunner til at grunnforskningen bør organiseres på andre måter enn den øvrige forskningen, og at myndighetene har en særlig oppgave i å finansiere grunnforskningen. Det vil føre for langt å gå inn på dette her, – vi bare konstaterer at meldingens prinsipielle drøfting av denne problemstillingen ikke holder mål. I en anmeldelse av denne typen har vi heller ikke muligheter for å drøfte meldingens syn på virkemiddelbruken på detaljplanet.

Når det gjelder utdanningspolitikken, trekker meldingen fram et område hvor myndighetene legger opp til endringer. Meldingen signaliserer at «næringslivet selv i økende grad må ta ansvar for etterutdanning av egne ansatte». Er nå dette så klokt? Det er ikke vanskelig å se at bedriftene ikke har tilstrekkelige incentiver til å investere i de ansattes etterutdanning. Dette er en konsekvens av at de enkelte bedriftene ikke kan binde sine ansatte til å jobbe i den samme bedriften arbeidskarrieren ut. Bedrifter som investerer i kompetanseoppbygging av sine ansatte vil fort kunne oppleve at andre bedrifter vil forsøke å tiltrekke seg arbeidskraften ved å tilby høyere lønn. Dermed vil bedrifter som gir sine ansatte etterutdanning få valget mellom å miste sine ansatte eller tilby lønninger som tilsvarer konkurrerende bedrifter. Det er lett å se at i en slik situasjon vil bedriftene ha incentiver til å ikke investere i utdanning til sine ansatte, men heller være mer aggressive på arbeidsmarkedet for personene som allerede er etterutdannet. Nå kan det argumenteres for at personene i arbeidsstyrken vil ha korrekte incentiver til å investere i etterutdanning. I så fall er det den enkelte som må ta ansvaret for sin etterutdanning, – bedriftene vil ikke ha tilstrekkelige incentiver til å sørge for denne etterutdanningen i de fleste tilfeller. En diskusjon av hvorvidt det er riktig å overlate til den enkelte å finansiere sin (etter-)utdanning vil føre for langt her.

7. Miljø, energi og naturressurser

Dette kapitlet i meldingen starter med en gjennomgang av de utslippsberegninger Norge har forpliktet seg til i 90-årene. Det refereres videre til resultater fra SIMEN-prosjektet der man har tatt utgangspunkt i tre modellfremskrivninger for norsk økonomi fram til år 2000 og tallfestet de tilhørende miljøutslipp. Det sies lite i meldingen om hvilken status fremskrivningene har, men det er kjent at SIMEN-fremskrivningene ligger tett opptil Langtidsprogrammets perspektivberegninger. Beregningene avslører en inkonsistens mellom miljømålsetningene og de utslipp som forventes å følge av den fremskrevne økonomiske utvikling. Meldingen mener riktignok at SIMEN-beregningene kun «antyder» dette, og at de miljøtiltak som er satt i kraft og som det arbeides med, «antakelig» er utilstrekkelige. Det sies videre at ytterligere tiltak, spesielt rettet mot bruk av oljeprodukter, samt betydelige omstillinger i næringslivet vil bli nødvendige. Dette relateres ikke til de mål man satte seg for næringsutviklingen i de foregående kapitler. Det gjentas flere steder at nettopp stabil økonomisk vekst er en forutsetning for å løse miljøproblemene. Tankegangen synes å være at dels skal økonomisk vekst brukes til å finansiere rensetiltak. Dels skal/vil – vi vet ikke – investeringer i miljøvennlig kapitalutstyr og prosesser komme av seg selv under stabil vekst (s. 67). Dette bærer sterkt preg av ønsketenkning. Som et spesielt konkret og positivt miljøtiltak fremheves subsidieringen av elektrisk kraft til kraftkrevende industri og treforedling. Dette vil etter regjeringens mening stimulere industrien til å investere i nye og mer miljøvennlige prosesser. Var dette det mest effektive virkemiddelet i så måte?

Det sies ellers mye fornuftig om at brukerne må betale priser som også reflekterer miljøkostnader, med andre ord en antydning om økt bruk av miljøavgifter.

8. Avsluttende merknader

Denne anmeldelsen har en kritisk tone. Dette ligger etter vår oppfatning til anmeldernes rolle. Næringsmeldingen setter opp ambisiøse målsetinger for næringspolitikken. Vi har påpekt flere eksempler på manglende overensstemmelse mellom disse målsettingene og de virkemidlene meldingen trekker fram. Dette manglende samsvar mellom evne og vilje skyldes i flere tilfelle en ufullstendig analyse av problemene. Dette fører blant annet til at meldingen preges av en overdreven styringsoptimisme som etter vår oppfatning kan være meget uheldig, – ikke minst fordi den i neste omgang lett kan føre til en overdreven *styringspessimisme.*

REFERANSER:

Arrow, K.J. (1962): «Economic welfare and the allocation of resources for invention», i R. Nelson (red.): «The rate and direction of inventive activities», Princton Univ. Press.

Berg, S.A. (1989): «Norske skattekiler», vedlegg 3B i NOU 1989:1.

Kreyberg, H.J.A. (1959): «Hva er en valutaskapende næring?» Sparebankbladet nr. 4–5.

Sinn, H.W. (1987): «Capital income taxation and resource allocation», North-Holland.

Forts. fra side 23.

maal af sig selv er indlysende. Især viser sig det ugrundede i denne Anke ved den Bemærkning, at den politiske Økonomi i et betydeligt Omfang maa optage Sætningen: «Lær at undvære», ved Siden af den Sætning: «Lær at forskaffe dig Midlerne til dine Fornødenheders fornuftige Tilfredsstillelse».

Replikk om jordbruksoppgjer og forureining

AV ALF VEDERHUS,
NORSK BONDE- OG
SMÅBRUKARLAG

I Sosialøkonomen nr. 7/89 har Ragnar Øygard ein kommentar om dette temaet som fortener svar. Han hevdar at auka krav til arbeidsproduktivitet og dårlegare økonomi for bøndene neppe fører til meir forureining, snarare tvert imot.

Det er ikkje vanskeleg å vere einig med Øygard i at verkemiddelbruken i landbrukspolitikken er avgjerande viktig for å fremje eit miljøvenleg landbruk. Eg er derimot ueinig i at økonomi og effektivitetskrav er uviktig for jordbrukets miljøprofil.

Bøndene er i dag stilt overfor stadig fleire krav fra styresmaktene. Dette gjeld krav fra miljøstyresmakter og andre sektororgan. Bøter og andre reaksjonar ventar om ein ikkje oppfyller krava. I ein slik situasjon er det opplagt at svakare produsentøkonomi vil gje mindre økonomisk evne til å oppfylle miljøpålegga, og mindre evne til sjølv å fremje miljøforbetringar.

Standard produsentteori på mikroplan er lite eigna til å skildre korleis norsk landbrukspolitikk verkar i forhold til miljøutfordringane. Ein får ikkje eit miljøvenleg landbruk gjennom generelle kutt i lønsemnd. Eit miljøvenleg landbruk vil vere meir arbeidsintensivt enn dagens landbruk.

Paradoksalt nok er arbeidsakkorden i modellbruksystemet variabelen styresmaktene har brukt når jordbruksavtalerammene skulle reduserast. 1980-talet har nemleg vore prega av mykje prat om å prioritere arbeid framfor kapital (jfr. Bygdeutvalet fra 1984). Det er blitt med slagorda. Krava til produksjon pr. arbeidstime er blitt stramma inn med jamne mellomrom, og stadig oftare på slutten av tiåret.

Medan arbeidsproduktiviteten blir politisk vurdert i jordbruksforhandlingane nesten kvart år, lever kapitalproduktiviteten i jordbruket eit meir beskytta liv. Dette spørsmålet er stort sett overlate til normering av ei fagnemnd som førebur forhandlingane, Budsjettnemnda for jordbruket.

Hovudproblemet for landbruket er ikkje for låg produksjon pr. arbeidstime, men for høg kapitalinnsats slik at arbeidsinntekta går ned. Dette er eit resultat av dagens utbyggingsmodellar der bygningskostnadene i f.eks mjølkeproduksjon overstig kr 100.000 pr. båsplass.

Strammare arbeidsforbruksnormer er, og blir oppfatta som, eit signal fra styresmaktene om kva dei ønsker i framtida. Skal arbeidsakkorden oppfyllast for den enkelte gardbrukaren, må arbeid erstattast av andre innsatsfaktorar som kapital, kunstgjødsel, kraftfôr og sprøytemiddel. Dette er neppe vegen til eit miljøvenleg landbruk.

Landbruket må rekne med å bli stilt overfor effektivitetskrav. Effektivitet og arbeidsproduktivitet er ikkje det same. I framtida må ein fokusere meir på miljøverknadene av landbruket og kapitalproduktiviteten. Effektiviteten må primært målast i forhold til dette. Kravet om større produksjon pr. arbeidstime er eit miljøpolitisk blindspor.

Svar til Vederhus

Jordbruksoppgjør, effektivitetskrav og landbruksforurensninger

AV
RAGNAR ØYGARD

Min kommentar i Sosialøkonomen nr 7/89 var ment som en avvisning av en argumentasjon som Norsk bonde- og småbrukarlag har kjørt fram for å unngå skjerping av effektivitetsnormene i jordbruket. Det var *ikke* et innlegg *for* normskjerping, slik det kan se ut til at Vederhus mener. Jeg vil ikke ta stilling til hvorvidt normene er for «strenge» eller «romslige» (bedømt i forhold til det de skal gi et uttrykk for: faktisk effektivitet i norsk jordbruk).

Småbrukarlaget har hevdet at normskjerping fører til større forurensinger fra landbruket, og har tilsynelatende vunnet et visst gehør for dette i opinionen, i alle fall blandt miljøvernorganisasjoner. Men argumentasjonen blir ikke riktig av den grunn. I min kommentar ga jeg grunner for at det sannsynligvis er liten sammenheng mellom endringer i effektivitetsnormene og i omfanget av landbruksforurensingene. Jeg hevdet at dersom det er noen sammenheng, er det snarere slik at skjerpede normer fører til redusert forurensing.

«Effektivitetsnormene» er et sett av regler som til sammen definerer det effektivitsnivå som norsk jordbruk samlet må holde for å oppnå «inntektsjamnstilling» med industriarbeidere. Normene fastsettes i jorbruksoppgjøret, og de angir hvor stor samlet ressursinnsats (årsverk arbeidskraft og

andre ressurser) avtalepartene mener er nødvendig for at jordbruket skal oppfylle målene for samlet jorbruksproduksjon i landet.

Effektivitetsnormene er altså *ikke* planer eller pålegg for det enkelte bruk, men et ledd i fastsettingen av den totale inntektsramme som jordbruket skal få til disposisjon (gjennom priser og tilskudd m.m. i jordbruksavtalen). En norm-skjerping fører ikke automatisk til en økning av faktisk effektivitet, men fører, isolert sett, til en lønnsomhetsreduksjon for jordbruket. Den enkelte bonde er ikke pålagt en «arbeidsakkord» knyttet til produksjon av et bestemt produksjonskvantum, slik det kan se ut til av Vederhus's innlegg.

Bonden står relativt fritt til å tilpasse sitt produksjonsopplegg best mulig til endringer i relative priser og produksjonsteknologiske muligheter (dvs en mikroøkonomisk optimalisering), for ved å øke sin effektivitet prøve å opprettholde sin lønnsomhet. Bedret lønnsomhet i jordbruket vil, isolert sett, øke de optimale mengder kunstgjødsel og sprøytemidler, redusert lønnsomhet vil redusere dem. Men det er her snakk om svært marginale endringer.

Signaleffekten fra endringer i normene har i denne sammenheng liten betydning, sammenlignet med de signaler bonden får fra priser, tilskudd, skatteregler, og offentlige forbud og påbud (f.eks. om utbedring av gjødselanlegg) etc. De relative priser på arbeidskraft og kapitalutstyr (etter skatt) har langt større betydning for mekaniseringsnivået og kapitalkostnadene i norsk landbruk enn forholdet mellom arbeidsforbruksnormene og normert kapitalinnsats har.

Jeg er selvfølgelig enig med Vederhus i at man får ikke et miljøvennlig landbruk bare gjennom generelle kutt i lønnsomhet. Men man får det heller ikke gjennom generelt øket lønnsomhet. Det er utformingen av de konkrete virkemidler som teller, enten det er informasjons- og påvirkningskampanjer, påbud og forbud, eller økonomiske virkemidler som kunstgjødselavgifter, tilskudd til miljøinvesteringer, eller andre ordninger som påvirker de relative priser.

Med det omfang jordbruksavtalen har, burde det fortsatt være store muligheter til å utforme en mer miljøvennlig landbrukspolitikk gjennom omfordeling av midler på de ulike virkemidlene. Småbrukarlagets krav om en større inntektsramme for jordbruket kan ikke kalles god miljøpolitikk. Det er i beste fall nøytralt i forhold til miljøet.

Teledirektoratets forskningsavdeling søker

Samfunnsviter/siviløkonom

Forskningsenheten for Brukerbehov (FBB) består i dag av 7 samfunnsvitere som arbeider med problemstillinger vedrørende fremtidens behov for ulike teletjenester. Dette skjer ved markedsanalyser, brukerundersøkelser og feltforsøk.

Vi jobber for tiden spesielt med: fjernundervisning, datakommunikasjon, mobilkommunikasjon, menneskemaskin kommunikasjon, teletjenester og regional utvikling, teletjenester og funksjonshemmede, bildetelefoni.

Vi ønsker å styrke innsatsen på arbeidsoppgaver innen bedriftskommunikasjon, organisasjons- og nettverksanalyse samt tjenester tilpasset det nye tjenesteintegrerte digitale telenett (ISDN). Forskningsavdelingen søker medarbeidere med eksamen fra universitet/høyskole.

Stillingen lønnes som forsker i lønnstrinn 22–29/31 avhengig av kvalifikasjoner og tidligere praksis.

Nærmere opplysninger ved forsker Jan Petter Sæther, telefon (06) 80 93 38 eller forskningssjef Magnar Graffer, telefon (06) 80 92 60.

Søknad med rettkjente avskrifter av attester og vitnemål merket "FBB" sendes innen **27. november 1989** til:

Teledirektoratets forskningsavdeling
Postboks 83, 2007 Kjeller.

Med Televerket inn i fremtiden.

Gamle tekster:

ANTON MARTIN SCHWEIGAARD

Det er vanskelig å si hvem som var Norges første økonom. Christen Smith virker i dag som et kuriøst valg til det første professorat. Etterfølgeren Gregers Fougner Lundh beskjeftiget seg meget med faget, men det han skrev og foredro virker fjernt i dag. Derfor er det gode grunner til å velge Schweigaard som den første akademiske økonom i vårt land.

Anton Martin Schweigaard (1808–1870) er kjent som en av landets største juridiske begavelser, en fremtredende stortingsrepresentant og altså en pioner for sosialøkonomien ved Universitetet. Etter juridisk embedseksamen i 1832 og utenlandsopphold fikk han i 1835 stilling som universitetslektor i lovkyndighet. To år senere ble fagområdet utvidet til også å omfatte statistikk og fra 1840 til sin død var han professor i lovkyndighet, statsøkonomi og statistikk.

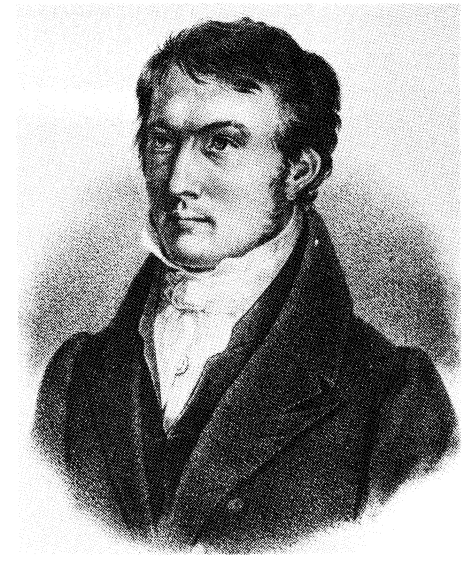
Han skrev ikke meget i faget, men som stortingsrepresentant og formann for mange offentlige kommisjoner tok han aktiv del i utformingen av pengepolitikken og mange deler av næringspolitikken. Hans viktigste skrifter var avhandlinger om Norges Bank og pengevesenet, om norsk tollpolitikk og en lærebok i Norges statistikk.

Schweigaard var forkjemper for en liberalistisk næringspolitikk, men han tilla staten større oppgaver enn i alle fall Manchester-liberalistene gjorde. Han levde i en tid da landet skulle bygges ut økonomisk og han mente at staten burde spille en aktiv rolle for å skaffe landet en moderne infrastruktur.

Hans kritiske holdning til den ekstreme liberalisme gikk imidlertid lenger. I det utsnittet som vi bringer nedenfor, vender han seg skarpt mot den oppfatning at hver enkelts streven etter egennytte vil resultere i den høyest mulige velferd for landet. Utsnittet er hentet fra «Forelæsninger over den politiske økonomi» som han i 1847 dikterte til studentene, og som ble offentliggjort i «Ungdomsarbeider» i 1904. I innledningen sier professor Oscar Jæger at forelesningene «giver en kortfattet, men fuldstændig Oversigt over, hvad man nutildags kalder den theoretiske Socialøkonomi». Og Jæger fortsetter:

Det er et slaaende Bevis for Schweigaards mærkværdige Aandsuafhængighed og Skarpblik, at han i 1847 kunde give den theoretiske Økonomi en samlet Fremstilling, hvori det videnskabelige Grundsyn, Bestemmelsen af Videnskabens Omfang og den anvendte Systematik endnu er helt ud moderne, og hvori man, efter snart 60 Aars Forløb, skal have vanskeligt for at paavise nogetsomhelst Ensidigt eller Urigtigt i de foredragne Theorier. Der existerer neppe noget samtidigt nationaløkonomisk Værk, om hvilket det samme lader sig sige . . .

Hvad Schweigaards her trykte Forelæsninger indeholder i elementær og lettilegnelig Fremstilling, er sikkert fastslaaede økonomiske Lærdomme, som burde være den dannede Almenheds aandelige Fælleseie, men som desværre endnu ikke er det.



Utsnittet nedenfor er hentet fra innledningsavsnittet i forelesningene, der Schweigaard kritiserer den «Grundsætning, der efter den engelske Lære behersker den politiske Økonomi,» nemlig «at det størst mulige økonomiske Produkt oppnaaes ved at lade de menneskelige Bestræbelser og Kræfter følge sin egen Retning uden anden Paavirkning end den, der udkræves til Opretholdelsen af den udvortes retlige Orden. Selvinteressen, saaledes sluttes der, er ikke alene den mægtigste Drivfjeder, men ogsaa den ufeilbareste Ledestjerne, naar Spørgsmaalet er om at finde den mest frugtbringende Retning for Menneskenes Bestræbelser, medens enhver tvingende Paavirkning gjennem offentlige Foranstaltninger kun tjener til at lede det økonomiske Arbeide hen paa Baner, hvilke allerede derved forkynde sig som mindre produktive, at de af sig selv ville være blevne optagne, hvis de sammenlignelsesvis havde lovet et tilstrækkeligt Udbytte.

Etter denne Forestillingsmaade har Statsøkonomien af politiske Grundsætninger kun én, der udtaler sig som et Raad til Statsstyrelsen og Lovgivningen om at forholde sig aldeles uvirksom i Anliggender af økonomisk Beskaffenhed (laissez faire), og dens Indflydelse bliver rent negativ ved at indskrænke sig til Fordringen om en mere eller mindre hurtig Ophævelse af de positive Indvirkninger paa Økonomiens Gang, der ere nedarvede fra en Tid, paa hvilken et andet økonomisk System var herskende, saa at dens politiske Opgave vilde være opnaaet, naar dette Tilintetgjørelsens Værk var fuldbyrdet.

Denne Lære om Non-Intervention, der ikke har været optaget i de civiliserede Folks offentlige Økonomi, vil dog uden al Tvivl ogsaa i Theorien komme til at opgive Fordringen paa at være et Grundprincip, naar Reaktionernes Tid er forbi, og den formentlige Nødvendighed af at bekjæmpe den ene Yderlighed med den anden er bortfalden.

Thi først bringer denne Grundsætning Begrebet om Nationalitet i Folkenes indbyrdes økonomiske Forhold til at forsvinde, idet Læren antager en saa kosmopolitisk Retning, at den hele Menneskeslægt betragtes som et eneste Samfund; men denne Forestillingsmaade kommer idelig i Strid med en Virkelighed, der vil vedblive saalænge, som Menneskene ere afsondrede i særskilte politiske Samfund, d.v.s. saalænge som Menneskene ere til. Allerede Omskifteligheden i de politiske Forholde og Muligheden af Fredens Afbrydelse ved Krig viser, at den offentlige Økonomi, naar den skal bære Navn af politisk Økonomi, ikke kan bygge paa denne fingerede Forudsætning, da en Nations økonomiske Vilkaar indtager en altfor vigtig Plads blandt Betingelserne for dens

Selvstændighed til, at Selvopholdelsens Lære i dens Anvendelse paa et helt Statssamfund kan lede til en fuldkommen Neutralitet med Hensyn til de økonomiske Forholde mellem Nationerne.

Hvad der dernæst fra Nationaløkonomiens Standpunkt er det Første og det Væsentligste, er ikke Frembringelsen af det størst mulige Produkt paa en given Tid, men Vækkelsen og Udviklingen af de produktive Kræfter. At en Paavirkning paa Økonomiens Gang for nogen Tid medfører Tab af Værdier, er derfor endnu intet Bevis for dens Uhensigtsmæssighed, naar der med denne Opofrelse for Fremtiden vindes endnu mere i industriel Kraft og Dygtighed. Dette er kun en Anvendelse af den Sætning, at det for Nationerne ikke mindre end for Individerne kan være lønnende at betale Lærepenge.

Tænke vi os den paa Nationalitetens Grundsætning byggede Selvbeskyttelse bort fra de europæiske Nationers Lovgivninger i de sidste to Aarhundreder, saa vil Civilisationsforholdet mellem dem indbyrdes ubestridelig være langt mere forskjelligt, end det nu er. Vi ville finde enkelte eller enkelt Nation i Besiddelse af et industrielt Verdensherredømme, medens de Øvrige i en tilsvarende Grad ville staa tilbage i alsidig Kraftudvikling.

Endelig er Selvinteressens Princip langt fra tilstrækkeligt til at danne en ligesaa udelukkende Grundvold for den offentlige som for den private Økonomi, fra hvilken den overflyttes. Denne Utilstrækkelighed hidrører fra:

a. Vanskeligheden af at forene adsplittede Kræfter og bringe dem til Samvirken. De fleste Kommunikationsanlæg lønne vistnok mere end tilstrækkeligen de derfor gjorte Opofrelser, men havde man her i den praktiske Statsøkonomi ladet det bero ved den Sætning, at hvad der er lønnende, kommer af sig selv, saa vilde Kommunikationssystemet overalt være langt mindre udviklet, end det nu er. Efterhaanden, som Nationerne stige i økonomisk Udvikling og Formuenhed, bliver Kræfternes frivillige Forening lettere, hvorfor Grunden til en ydre Paavirkning i samme Grad aftager.

b. De individuelle Interessers Kortvarighed og Omskiftelighed i Sammenligning med Samfundenes paa en ubestemmelig Fremtid beregnede Interesser. Saaledes viser Historien, at Eierens Ret til at foreskrive Love om Anvendelsen af hans Formue efter hans Død efterhaanden fremkaldte en Tilstand, under hvilken en af Grundkilderne til Nationalindtægten, nemlig Jordegodset, for en stor og undertiden for den største Del var gaaet ud af den private Disposition, hvilken Tilstand kun ved Statsomvæltninger har kunnet forandres. Man har derfor næsten overalt saa lidet stolet paa Overensstemmelsen mellem Selvinteressen og Nationalinteressen med Hensyn til Forføielser over Godset, der strakte sig ud over Eierens Levetid, at disse kun under mange indskrænkende Betingelser tillades, forsaavidt de skulle omfatte en videre Fremtid.

Endelig; c. Dens Uforudseenhed og Svaghed i at overvinde øieblikkelige Hindringer. Var dette ikke saa, da vilde hverken Fattigforsørgelsen have sin nuværende Udstrækning eller Jordfællesskabets Ophævelse gaa saa sent.

Forkastes altsaa Non-Interventionens Princip som øverste Grundsætning i den politiske Økonomi, saa bliver der Plads for en fra Samfundsvillien udgaaende Paavirkning ogsaa i økonomiske Anliggender, og Formaalet vil her fremstille sig ikke i Form af Produktionens Forøgelse, men som Udbredelse af Almenvelstanden. Ved denne forandrede Retning kommer Videnskaben til i et videre Omfang at optage det moralske Element i sine Læresætninger; thi om man end i Tanken kan betragte Værket som liggende udenfor Moralen og underkastet de udvortes Naturlove, saa fremtræder den moralske Beskaffenhed og det moralske Øiemed som det Første, naar Betragtningen henvendes paa Værksmesteren.

Hvor ufuldstændig den Lære er, der lægger an paa at udvikle Nationalrigdommens Aarsager efter visse afsondrede, rent økonomiske Grundbegreber, derom overbeviser man sig, naar man anstiller Sammenligning mellem forskjellige Tider og historisk eftersporer Grundene til den Forandring, som man opdager i et givet Folks økonomiske Forfatning. Man vil da finde, at de Aarsager, der hidrøre fra dets indre religiøse, moralske og politiske Samfundsforhold, som oftest i Vigtighed ikke staar tilbage for, men have Overvægten over de mere udvortes Betingelser for Produktionens Gang; således ville allerede tvende Fakta, der ikke ere af fremherskende økonomisk Natur, nemlig Slaveriets store Udbredelse og Ægteskabers Mangel paa religiøs Hellighed, afgive væsentlige Forklaringsgrunde til det romerske Folks økonomiske Svækkelse i den sidste Halvdel af dets Bestaaen som Nation, og i at forklare Aarsagen til sin industrielle Overlegenhed pleie Englænderne at sætte sine retlige og politiske Institutioner i Spidsen.

Det gjælder derfor om de rent økonomiske Læresætninger, at de, tænkte i Forhold til det, som er det sidste Øiemed for Menneskenes Virksomhed, kun udtrykke en Side af Gjenstanden og derfor kun have en betinget Gyldighed; saaledes vil den Sætning, at en stigende Konkurrance i Tilbudet virker til Produkternes Billighed i Pris, med liden Afvigelse være rigtig som et theoretisk Udsagn, men det vilde være en overilet Slutning heraf at udlede den praktiske Lære, at Konkurrancens Virkninger ere ublandet velgjørende for Samfundet; thi Formindskelse i Pris er kun et Gode, naar den ikke ledsages af en tilsvarende Formindskelse i Midlerne til Produkternes Erhvervelse, hvilket vil ske, naar selve Dagværksprisen eller Arbeidets Løn nedtrykkes ved en uforholdsmæssig Stigen i Tilbudet.

Den samme Bestræbelse for at fremtræde som en afsluttet og i sig begrænset Videnskab er det, der har paadraget denne Lære Bebreidelsen for Materialisme; thi heraf udledes saadanne Sætninger, som at kun det Arbeide er produktivt, der afpræger sig i en umiddelbar materiell Værdiforøgelse, efter hvilken Forestillingsmaade man lades i Tvivl, om Forfatterens Arbeide er produktivt, medens denne Egenskab klart tilkommer Bogtrykker og Bogbinder. Men det er egentlig ogsaa kun Fremstillingen og ikke Tingen, der rammes ved denne Beskyldning, som bortfalder ved klart at fastholde Videnskabens sidste Gjenstand, da Virksomheden af de udvortes Livsvilkaars Betryggelse til at fremme Menneskenes høiere For-

Forts. side 19.

Hvor stort er behovet for melkeproduksjon i Norge?

Hvert år blir det overført store summer fra det offentlige til norske bønder. I de senere årene har det vært en utstrakt debatt om størrelsen på og nødvendigheten av disse overføringene. En stor del av overføringene går til produksjon av melk. Artikkelen setter søkelyset på dagens produksjonsmålsetting for melkeprodukter, og analyserer hvor mye melk vi trenger for å være sjølforsynte. Det stilles bl.a. spørsmålstegn ved eksporten av smør og ost. Analysen konkluderer med at vi kunne dekke det innenlandske forbruket av melkeprodukter med 60% av dagens melkeproduksjon.[1])

AV
BERIT TENNBAKK*

1. Innledning

Melk er det enkeltproduktet som står for den største delen av norske bønders bruttoinntekter. Samtidig er det et av de mest subsidierte. Mens statlige produsenttilskudd står for 10% av de totale inntektene i jordbruket, er tallet for melkeprodusentene 25% (Munthe, 1986). I 1984 var overføringene som var øremerket melkeprodusentene på 3.588,9 mill. kr. I tillegg til dette kommer generelle tilskudd som melkeprodusentene nyter godt av på lik linje med andre bønder (Torper, 1986).

Gjennom jordbruksforhandlingene er det bestemt at vi i Norge skal ha en produksjon på 1.800 mill. liter melk i året. Produksjonsmålet har ligget fast på dette nivået siden 1982.[2]) Prinsippet bak fastsettelsen er at vi skal være sjølforsynte med melkeprodukter (St.meld. nr. 32, 1975/76). Imidlertid eksporteres det store mengder smør og ost hvert år, og den produksjonsmelka som går med til dette, er også produsert med støtte fra landbruksbudsjettet.

Meieribruket forklarer smøreksporten med at smør er et biprodukt fra fremstillingen av andre produkter, og dermed nødvendig for å oppfylle kravet til sjølforsyning av disse produktene. I artikkelen vil jeg analysere denne og lignende påstander ved hjelp av en lineær programmeringsmodell for melkeflyten i produksjonsprosessene i meieribruket.[3]) Det viser seg at vi ut fra produksjonsstrukturen og innenlandsk forbruk av melkeprodukter, i stedet for 1.800 mill. liter i høyden trenger 1.460 mill. liter egenproduksjon. Avstår vi fra å produsere alt smøret vi forbruker, kommer behovet ned i 1.150 mill. liter melk.

Et annet argument som brukes for å forsvare det høye produksjonsmålet, er sesongsvingninger i produksjonen av innsatsmelk. Nå er det imidlertid bare knapt halvparten av innsatsmelka som benyttes til framstilling av melkeprodukter med kort holdbarhetstid. Resten går til produksjon av melkeprodukter som kan lagres over et lengre tidsrom. Produksjonen av innsatsmelk behøver dermed i en gitt uke bare å være stor nok til å dekke etterspørselen etter konsummelkprodukter, og det bør være mulig gjennom økonomiske virkemidler (prisvariasjoner) å få til en tilstrekkelig utjevning at produksjonsprofilen. Jeg mener derfor at dette argumentet i dagens situasjon ikke bør tillegges overdreven vekt.

Artikkelen er disponert på følgende måte: I avsnitt 2 skisseres strukturen i meieribruket. I avsnitt 3 gjøres det nærmere rede for hvordan melka fra norske kyr anvendes. Avsnitt 4 beskriver modellstruktur og produktaggregater. I avsnitt 5 er en del modellberegninger referert.

2. Meieribruket

Det norske meieribruket er organisert i to hovedorganisasjoner:

Norske Melkeprodusenters Landsforbund (NML), og
Norske Meierier (før 1985 Norske Meieriers Salgssentral).

Organisasjonene er nært sammenknyttet, de har delvis felles administrasjon, men egne årsmøter, representantskap og styrer. NML og Norske Meierier har imidlertid klart ulike funksjoner innenfor meieribruket.

NML er interesseorganisasjon for melkeprodusentene og har rundt 33.000 enkeltmedlemmer. I tillegg driver NML de ialt 145 meierianleggene i landet og har ansvaret for prisutjevningen gjennom riksoppgjøret. NML står for 99 % av all omsetning av melkeprodukter her i landet (Serck-Hansen, 1979), og har som formål å oppnå en høyest mulig pris på innsatsmelka fra medlemmene.

[1] Takk til Erling Vårdal for veiledning og nyttige kommentarer.

[2] Overproduksjon av melk ut over produksjonsmålet har vært et stadig tilbakevendende problem opp gjennom årene. Det er imidlertid et akseptert prinsipp at melkeprodusentene skal bære kostnadene ved slik overproduksjon selv. Kostnader til markedsreguleringstiltak blir derfor dekket gjennom omsetningsavgift og redusert grunntilskudd (Torper, 1986). Mot denne bakgrunn er det forestående at meieribruket og melkeprodusentene vil ha interesse av å presse opp eller opprettholde et høyt produksjonsmål for melk. Overproduksjon som «skjules» innenfor produksjonsmålet gir ikke reduserte tilskudd.

[3] Meieribruket modelleres som ett anlegg, slik at det ikke blir tatt hensyn til anleggsstrukturen her.

NML har plikt til å ta imot all melk bøndene vil levere, og må selge produktene innenfor nærmere fastsatte maksimalpriser. Innenfor disse begrensningene kan samvirket fordele innsatsmelka mellom de ulike meierianleggene og produksjonsprosessene. Med unntak av visse ostetyper er det ikke anledning til å importere meieriprodukter til Norge (NOU 1980:2). Produkter som ikke kan omsettes til de fastsatte maksimalprisene, dumpes på det innenlandske markedet (gjennom tilbudssalg) eller eksporteres til gjeldende verdensmarkedspriser. Ost eksporteres for det meste gjennom faste bilaterale avtaler om priser og kvanta, mens smør omsettes på en internasjonal smørbørs, der prisene kan variere fra dag til dag. Som regel vil verdensmarkedsprisene ligge under prisene på hjemmemarkedet.

3. Melkeanvendelsen

Praktisk talt all melk som blir produsert i Norge går til et av meieriene som er tilsluttet NML, for behandling og videreforedling. Den totale mengden innveid melk til meieriene i 1986 var på 1.820 mill. liter (NML, 1987), noe som må sies å ligge rimelig nær produksjonsmålet på 1.800 mill. liter.

Den ubehandlede melka kalles *innsatsmelk*. De foredlede varene, melkeproduktene, kan grovt deles i to hovedgrupper, *konsummelkprodukter,* som har liten holdbarhet, *og produksjonsmelkprodukter,* som har lengre holdbarhet og derfor egner seg bedre til lagring (Sørgård, 1987). Helmelk, lettmelk, skummet melk, fløte og rømme regnes til konsummelkgruppen, mens produksjonsmelkproduktene omfatter hvitost, brunost, smør og melkekonserver. Tabell 1 viser det kalkulerte behovet for melk til ulike anvendelser i 1986.

Berit Tennbakk tok hovedfageksamen i sosialøkonomi ved Universitetet i Bergen våren 1988. Hun er nå forskningsassistent ved Senter for anvendt forskning, Norges Handelshøyskole.

Tabell 1: *Kalkulert behov for melk i 1986. Faktisk anvendelse i parentes.*

Konsummelk:	Helmelk	447 mill.l	
	Lettmelk	54 mill.l	
	Yoghurt	13 mill.l	
	Fløte[a]	211 mill.l	
	Rømme	55 mill.l	
	Totalt	780 mill.l	(871 mill.l)
Produksjons-melk:	Hvitost	377 mill.l	
	Brunost	101 mill.l	(479 mill.l)[b]
	Melkekons./ retur	31 mill.l	(37 mill.l)
	Smør	513 mill.l	(410 mill.l)
	Totalt	1 022 mill.l	(926 mill.l)
Samlet melkebehov		1 802 mill.l	(1 820 mill.l)

[a] Skummet melk er ikke tatt med fordi det regnes som et biprodukt i fløteproduksjonen. Når tallene for fløte og rømme er såpass høye, skyldes det at fettinnholdet i disse produktene er høyere enn i innsatsmelka.
[b] Sum av hvitost og brunost.
(Kilder: NML, 1986, og NML, 1987.)

Mye tyder altså på at vi innenfor de fastsatte rammer faktisk har overproduksjon av enkelte melkeprodukter i forhold til målsettingen om sjølforsyning. Relevante spørsmål er hva vi kan tjene på en reduksjon eller nedlegging av smørproduksjonen, om eksport av ost og smør er lønnsomt eller formålstjenlig, og hvordan vi kan definere et eventuelt minimumsbehov for innenlandsk melkeproduksjon. I denne artikkelen skal jeg begrense meg til å studere den rene melkeflyten i meieribruket. Jeg ser bort fra priser og kostnader og analyserer melkebehovet under ulike krav til «forbruksdekning», gitt produksjonsstrukturen.

Vi skal i det følgende anta at import av konsummelkprodukter er uaktuelt p.g.a. den korte holdbarhetstiden.[4]) Det forbruket vi skal ha av konsummelkprodukter må altså dekkes av innenlands produksjon av innsatsmelk, uavhengig av hva produksjonsmålet ellers er. I praksis skjer det transport av konsummelk mellom ulike distrikter i Norge, dette gjelder særlig transport av melk fra Rogaland og Jæren og Trøndelag til de tettbefolkede områdene på Østlandet, der produksjonen er for liten til å dekke konsummelketterspørselen i området. Det er derfor nærliggende å tro at import av melk fra ikke altfor fjerntliggende land, som Sverige og Danmark, er mulig. Dette vil ikke bli diskutert nærmere her; i det følgende godtar jeg forutsetningen om at konsummelka må produseres innenlands. Den melkeproduksjonen som er nødvendig for at vi skal være sjølforsynt med konsummelkprodukter, kan dermed betraktes som et absolutt mini-

[4] Det er mulig å behandle konsummelkproduktene slik at de får lengre holdbarhet. Dette går imidlertid ut over smaken, og man tviler på at norske forbrukere vil godta å få «dårligere» melk. Det bør likevel være nevnt at det finnes alternativer til innenlands produksjon også av konsummelk.

mumskrav til den innenlandske produksjonen av innsatsmelk.

4. Modelloppsettet

Formålet med modellen er altså å studere melkeanvendelsen i meieribruket. Produksjonen i meieriene baserer seg hovedsakelig på én råvare: melk. Gjennom ulike prosesser der det i tillegg til melk inngår arbeid, kapital (maskiner og bygninger) og energi, foredles melka til ulike salgsprodukter. Prosessene for framstilling av ulike melkeprodukter griper inn i hverandre, slik at vi for å få oppfylt produksjonsmålet for ett produkt, kan få overproduksjon av et annet. Fra meierihold blir det f.eks. framholdt at smør er et nødvendig restprodukt i produksjonen av skummet melk og lettmelk.

Produksjonen i meierisektoren modelleres som et lineært programmeringsproblem. Siden det ikke er mulig å substituere melka med noen av de andre innsatsfaktorene, ser jeg bort fra andre innsatsfaktorer enn melk. Produksjonsprosessene og sammenhengen mellom dem danner «kjernen» i modellen. Ved hjelp av seks prosesser foredles innsatsmelka til i alt ni forskjellige produkter. Produksjonsprosessene er av Leontief-type. Meieribruket modelleres som ett meieri. Ulike målsetninger vil sette ulike krav til hvor mye som skal produseres av hvert av produktene, og modellen gir oss mulighet til å studere betingelsene for optimal tilpasning, hvor vi har flaskehalser i systemet, og hvor vi har «slack».

Det første som skjer med melka når den kommer til meieriet er at den blir renset og pasteurisert. Så blir den fordelt på de ulike prosessene. De 6 ulike produksjonsprosessene i modellen er satt opp i tabell 2.

Tabell 2: *Flyten av melk gjennom prosessene i modellen*

	Innsatsfaktorer	*Slutt-/mellomprodukter*
Helmelk	100 l helmelk	100 l helmelk
Skummet melk/ fløte	100 l helmelk	87,19 l skummet melk 11,02 l fløte
Lettmelk	100 l helmelk	93,37 l lettmelk 6,11 l fløte
Hvitost	100 l helmelk	9,06 kg Norvegia F.45 3,51 l fløte 82,42 l myse 0,5 l myseløte
Brunost	4,49 l helmelk 8,6 l fløte 71,35 l myse (15,56 l geitmelk)	12,58 kg Gudbrandsdalsost G.35
Smør	11,02 l fløte	4,65 kg smør (+ kjernemelk)

(Kilde: NML.)

I de prosessene som gir flere sluttprodukter, vil en økning i innsatsen av melk i prosessen føre til at produksjonen av alle produktene øker proporsjonalt. Produksjonsteknologien kan dermed skape problemer med overskudd av ett eller flere produkter. Slik produksjonsstrukturen er, kan vi få en situasjon der vi bare har «normal» markedstilpasning for ett av produktene (dette gjelder unntatt helmelk, som er uavhengig av andre produkter i produksjonen). Det komplementære produktet (i produksjonen) blir et restprodukt som produseres i så store mengder at markedsprisen blir null.

Meieriene leverer et stort spektrum av både konsummelk- og produksjonsmelkprodukter. For mitt formål har det vært hensiktsmessig å operere med aggregerte produkter eller «prototyper». Det viktigste har vært å få overensstemmelse når det gjelder forholdet mellom *fettinnholdet* i innsatsmelka og det endelige produktet. Det er i første rekke fettprosenten som bestemmer hvor store mengder melk som går med til produksjon av de enkelte varetypene. NML bruker da også fettprosenten i et sluttprodukt når de beregner hvor mange liter helmelk som går med til å produsere en viss mengde av produktet (Sørgård, 1987).

Modellmeieriet fremstiller følgende produktaggregater:

Helmelk: Dette er et aggregat av helmelk, kulturmelk/ny kefir, yoghurt og drikkeyoghurt. Både kulturmelk, kefir og yoghurt framstilles ved at helmelk tilsettes ulike bakteriekulturer som så omformer melka til de respektive produktene. En del av yoghurten tilsettes også 10% frukt (fruktyoghurt). Denne frukten inngår selvfølgelig som en del av det endelige volum som blir solgt, men man må også regne med noe svinn i prosessene. Summa summarum antar vi at samlet produksjonsvolum gir et totaltall som er tilstrekkelig nøyaktig for vårt bruk[5]).

Lettmelk: Omfatter bare produktet lettmelk.

Skummet melk: Aggregat av skummet melk og skummet kulturmelk. Skummet kulturmelk framstilles av skummet melk på samme måte som man framstiller kulturmelk av helmelk.

Fløte: Aggregat av husholdningsfløte, 20% fløte, kremfløte, seterrømme og lettrømme. Dette er produkter med ulike fettprosenter og man får ikke et riktig bilde av melkebehovet til denne produksjonslinjen ved å legge sammen de ulike volumtallene. Jo magrere produkt, jo mindre melk vil gå med til produksjonen. For disse produktene har jeg derfor beregnet produksjonen ut fra det kalkulerte melkebehovet til disse produktene for 1986. Seterrømme og kremfløte er ekvivalente produkter m.h.t. fettprosent.

Hvitost: Jeg har valgt å bruke Norvegia F.45 som representant for alle hvitosttyper, inkludert smelteoster. Det er først og fremst bakteriekulturer som gir ostene særpreg, og NML stadfester at Norvegia F.45 er et brukbart gjennomsnitt for alle hvitoster. For det første står Norvegia F.45 for nesten halvparten av produksjonen av hvitost. For det andre produseres det både fetere og magrere hvitoster, slik at Norvegia F.45 også er gjennomsnittlig med hensyn til fettprosent.

Smelteoster er ferdige hvitoster som behandles slik at de får lengre holdbarhet. I denne prosessen tørker ostene inn, og det tilsettes væske før det endelige produktet selges. Av et kilo smelteost er ⅓ væske. Vi kan dermed regne med at ostebehovet til smelteostproduksjonen er ⅔ av samlet produksjonsvolum.

[5] Antagelsen er stadfestet av NML.

Brunost: Jeg har valgt Gudbrandsdalsost G.35 som representant for brunostene. Denne utgjør i underkant av halvparten av brunostproduksjonen. Ekte geitost produseres hovedsakelig av geitmelk og er derfor ikke tatt med.

Smør: Omfatter alle typer smør, representert ved normalsaltet smør. Foruten å selges til konsum på de norske og utenlandske markedene, brukes smør som innsatsfaktor i iskrem- og margarinfabrikker. Smør er et overskuddsprodukt (jfr. smørbergene i f.eks. EF). Det egentlige overskuddsproduktet er imidlertid fett. Fettet skummes av som fløte i ulike prosesser i meieriet. Fløten kan imidlertid ikke lagres særlig lenge, og overskuddet kjernes derfor til smør.

Myse: Dette er først og fremst et overskuddsprodukt fra hvitostproduksjonen. En del av mysen inngår som innsatsfaktor i brunostproduksjonen, mens resten hovedsakelig går i retur til bøndene som dyrefôr. Det forskes mye på å finne alternative anvendelser av mysen, bl.a. gjøres det forsøk på å bruke den som innsatsfaktor i produksjon av iskrem (Sørgård, 1987).

Skummet melk til retur: Som for myse er det overskudd av skummet melk. Overskuddet returneres til bøndene til bruk som dyrefôr, noe eksporteres i form av kasein (ostestoff), går inn i meierienes produksjon av dyrefôr (f.eks. «kalvegodt»), eller selges til andre foredlingsbedrifter (Nestlé). Returen til produsentene skjer enten i flytende form, eller den tørkes og returneres i pulverform.

Returen av skummet melk var i 1986 på 12,4% av totalmengde innveid melk (NML, 1987). 10% er det minimumsnivået NML forsøker å komme ned på. Denne minimumsgrensen er satt etter ønske fra bøndene. Det finnes imidlertid andre fôrmidler som kan substituere skummet melk. Til spekalver kan man bruke helmelk direkte, melkeerstatninger eller importert tørrmelk. Til voksne kyr og til gris kan man f.eks. bruke fôr på basis av myse.

Til sammen dekker produktgruppene i modellen nesten all melkeproduksjon i det norske meieribruket. Den eneste produktgruppen jeg ikke har regnet med, er den gruppen NML betegner *melkekonserver.* Sørgård (1987) opplyser at NML i sine tall for melkekonserver inkluderer Meierienes Desserter, Milk Shake, Sjokomelk, Sjokao, Melkepulver, Husholdningsfløte og meierienes fôrprodukter. En del av disse produktene er imidlertid allerede inkludert i produktaggregatene i modellen. Dette gjelder for det første retur av skummet melk i pulverform og skummet melk som inngår i produksjon av meierienes fôrprodukter, som er inkludert i «skummet melk til retur». For det andre gjelder det Husholdningsfløte som er et av underproduktene i aggregatet «fløte» i modellen, og for det tredje myse som brukes i fremstilling av fôrprodukter, som allerede er tatt med under «myse». For å unngå dobbeltregning og fordi jeg mangler en grei måte å beregne melkebehovet til disse produktene på, har jeg valgt å ikke ta denne gruppen med i modellberegningene. Dette medfører at modellen vil underestimere behovet for innveid melk noe, men feilestimeringen vil neppe være betydelig.

Tabell 3: *Faktisk produksjon av melkeprodukter i 1986 (Tonn el. 1 000 liter.)*

Sum helmelk (l)	*426 105*
Helmelk (l)	383 391
Kulturmelk/Ny kefir (l)	27 251
Yoghurt (l)	14 101
Drikkeyoghurt (l)	1 362
Sum skummet melk (l)	*117 240*
Skummet melk (l)	101 519
Skummet kultur (l)	15 721
Lettmelk (l)	*160 812*
Sum fløte (l)	*29 313*[a]
Husholdningsfløte (l)	2 122
Fløte 20% (l)	44
Kremfløte (l)	22 072
Lettrømme (l)	5 252
Seterrømme (l)	2 890
Hvitost totalt (kg)	*58 518*
Norvegia F.45 (kg)	26 359
Annen hvitost (kg)	30 810
Smelteost (kg)	2 023[b]
Brunost totalt (kg)	*14 293*
Gudbrandsdalsost G.35 (kg)	6 791
Annen brunost (kg)	7 502
Retur skummet melk (l)	*228 145*
Myse (l)	*413 600*[c]
Melkekonserver (kg)	27 472
Innveid melk totalt (l)	*1 819 689*

[a] Basert på kalkulert innsats av melk til produksjon av fløte og rømme.
[b] Regner ⅔ av dette inn i tallet for total hvitostproduksjon. Se redegjørelse ovenfor.
[c] Budsjettnemnda for jordbruket: Jordbrukets totalregnskap, 1984 og 1985. Avgitt juli 1986. Tallene er budsjetterte. (Sørgård, 1987.)
(Kilde: NML, 1987.)

Tabell 3 viser den faktiske produksjonen av de ulike produktaggregatene i 1986.

5. Modellberegninger

GENERELT MODELLOPPSETT:

Minimér	Totalt behov for innsatsmelk
gitt	Etterspørselen i innenlandske melkemarkeder skal dekkes

Modellen er brukt til å beregne behovet for innsatsmelk ved ulike krav til innenlandsk etterspørselsdekning. I tillegg har jeg gjort en beregning der osteeksporten er med. For å teste modellens realisme, har jeg først beregnet hvilket melkebehov modellen gir for det totale produksjonskvantum av produktene i 1986. I de fleste forsøkene er det tallene for produksjon eller salg i 1986 (tabell 3) som ligger til grunn for kravene til produksjonen. I tabell 4 gis en oversikt over beskrankninger og resultater fra forsøkene I–V.

Tabell 4: *Modellstudier av totalt melkebehov med ulike krav til etterspørselsdekning. (Mill. liter eller kg.)*

	I. Status 1986	II. Min.-løsning	III. Min. m. smør	IV. Min. m. retur	V. Min. m. osteeksp.
Krav:					
helmelk	426,105	426,105	426,105	426,105	426,105
lettmelk	160,812	160,812	160,812	160,812	160,812
skummet melk	117,240	117,240	117,240	117,240	117,240
fløte	29,313	29,313	29,313	29,313	29,313
hvitost	58,518	58,518	58,518	58,518	58,518
brunost	14,293	12,769	12,769	12,769	14,293
smør	23,182	–	15,519[1]	–	–
sk.melk retur	–	–	–	10%	–
Resultat:					
helmelk	426,105	426,105	426,105	426,105	426,105
lettmelk	160,812	160,812	160,812	160,812	160,812
skummet melk	117,240	117,240	117,240	117,240	117,240
fløte	29,313	29,313	29,313	29,313	29,313
hvitost	58,518	37,454	37,454	37,454	58,518
brunost	14,293	12,769	12,769	12,769	14,293
smør	23,182	0,779	15,519	7,850	3,843
sk.melk retur	355,470	–	270,939	129,984	–
myseoverskudd	451,280	268,302	268,302	268,302	451,280
Melk totalt	1 791,492	1 150,758	1 461,504	1 299,839	1 383,769

[1] Salg av smør innenlands eksklusive tilbudssmør (NML, 1987). Tilbudssalget betrakter jeg som dumping av overskuddsproduksjon, og velger å holde det utenfor siden formålet med analysen er å studere minimumskrav til melkeproduksjonen. Salget av tilbudssmør var på 2 010 tonn i 1986. Inkluderes tilbudssmøret i modellen, øker objektfunksjonsverdien (totalt melkebehov) med 43,374 mill. liter.

Et trekk som går igjen i alle kjøringene, er et stort myseoverskudd. Dette må vi nødvendigvis få så lenge hvitostproduksjonen, som produserer myse som biprodukt i forholdet 9:1, er mye større enn brunostproduksjonen, som bruker myse i forholdet 6:1. Noe av mysen brukes også som innsats i margarin- og iskremproduksjon, men langt det meste går i retur til bøndene til en meget lav pris.

Forsøk I: Faktisk situasjon i 1986

Her er det satt som krav at produksjonen av helmelk, lettmelk, skummet melk, fløte, hvitost, brunost og smør skal være som den faktisk var i 1986. Ut fra dette skulle man forvente å få et totalt melkeforbruk tilnærmet lik det faktiske melkeforbruket i 1986. Hvis vi antar at det ikke foregår noen sløsing i systemet, vil resultatet være en test på hvor realistisk modellen er.

Den lille testen på modellens realisme faller meget godt ut. Et avvik på 28 mill. liter eller 1,5% innveid helmelk mellom estimert og faktisk behov, må sies å være innenfor det akseptable, særlig tatt i betraktning at det er brukt aggregerte produkter og prototyper i modellen, og at vi i tillegg må regne med en viss underestimering p.g.a. at deler av gruppen melkekonserver er holdt utenfor. Ifølge eksperimentet kan vi altså være i stand til å produsere den faktiske produktmengden (eksklusive melkekonserver) med en total innsats på 1791,492 mill. liter melk. Dette tyder også på at det faktisk foregår lite sløsing av melk i meieribruket.

Anslaget på returen av skummet melk er høyere enn det NML oppgir for 1986. Forklaringen på dette ligger i at en god del skummet melk blir eksportert som kasein (ostestoff av skummet melk), noe brukes i fôrprodukter og at en del går til Nestlé for videreforedling.

Forsøk II: Minimumsløsningen

Produksjonsmålet presiseres her til at innenlandsk forbruk av helmelk, lettmelk, skummet melk, fløte, hvitost og brunost skal dekkes. Spørsmålet er hvor mye melk vi trenger for å være 100% sjølforsynt med melkeprodukter. Det settes ikke krav til egenproduksjon av smør. Det er en uttalt ernæringsmessing målsetting at fettforbruket skal reduseres. Import av smør er dessuten et reelt alternativ til egenproduksjon (Jfr. overproduksjonsproblemer og «smørberg» i EF).

Minimumsløsningen forteller oss at melkebehovet for å dekke den innenlandske etterspørselen etter konsummelk og ost er betydelig lavere enn den målsettingen som er satt gjennom jordbruksoppgjøret. Ifølge modellberegningen kan vi klare oss med vel 60% av dagens melkeproduksjon. Vi får da ingen retur av skummet melk til bøndene og bare en beskjeden smørproduksjon. En beregning der vi tar hensyn til kravet til retur av skummet melk, er beskrevet i forsøk IV. At vi får smørproduksjon i det hele tatt, skyldes at fettoverskuddet fra skummet melk-, lettmelk- og hvitostprosessene er større enn det som skal til for å dekke etterspørselen etter konsumfløte.

Forsøk III: Minimumsløsning med smør

Produksjonsmålet er her utvidet til å omfatte dekning av innenlandsk etterspørsel etter smør. Dette kan ses som et uttrykk for «beredskapsbehovet» for melkeprodukter, hvis man mener at smør er nødvendig til tross for de ernæringsmessige betenkelighetene.

Sammenlignet med resultatene fra forsøk II øker melkebehovet betraktelig. Innenlandsk sjølforsyning av smør «koster» over 310 millioner liter melk ekstra i forhold til minimumsløsningen. Dette medfører også at vi får en retur av skummet melk som ligger langt over minimumsmålsettingen på 10 % (se neste avsnitt).

Forsøk IV: Minimumsløsning med retur av skummet melk

I tillegg til krav til produksjonen som i forsøk II, ser jeg her på hva det krever i form av innsatsmelk å inkludere 10% retur av skummet melk i produksjonsmålet. Dette er en uttalt målsetting for NML, og det er interessant å se hva det koster i form av økt melkeproduksjon.

I forhold til minimumsløsningen får vi et økt krav til

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):
1/1 side ..... kr. 2 900,–
3/4 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

melkeproduksjonen på ca. 150 millioner liter. Dette må kunne sies å være en høy pris når vi vet at verdensmarkedsprisen på skummet melkepulver er meget lav. Import av skummet melkepulver eller innsats av tilsvarende fôrmidler, er et realistisk alternativ til retur fra meieriet. Returkravet medfører også en smørproduksjon på 7.850 tonn. Ga man kalvene helmelka direkte uten å gå veien om separering, ysting av overskuddsfløte og retur av skummet melk fra meieriet, kunne man antakelig klare seg med en mye mindre melkemengde for å dekke spekalvenes fôrbehov.

Forsøk V: Minimumsløsning med eksport av ost

Hvis man antar at eksporten av hvitost og brunost er lønnsom, vil det være rimelig å inkludere dette i produksjonskravene til ost. Produksjonskravene til konsummelkprodukter opprettholdes. Det kreves ingen minimumsproduksjon av smør eller retur av skummet melk.

Det totale melkebehovet blir nå 1.383 millioner liter i året, eller vel 75 % av total mengde innveid melk i 1986. Vi får ingen retur av skummet melk, og en smørproduksjon på 3.843 tonn. Dette skyldes et ytterligere netto fettoverskudd fra hvitost- og brunostprosessene i forhold til minimumsløsningen.

6. Oppsummering

De viktigste konklusjonene fra analysen kan sammenfattes slik:

- Det totale melkebehovet for at vi skal være sjølforsynt med melkeprodukter innenlands utenom smør og skummet melk til retur, er bare på 60% av det vedtatte produksjonsmålet.
- Vil vi være sjølforsynt med smør, koster det 310 millioner liter innsatsmelk ekstra i året. I denne situasjonen vil alle krav til sjølforsyning være tilfredsstilt (inkludert 10% retur av skummet melk). Likevel ligger det totale behovet for innveid melk 20% under dagens produksjonsmål.

LITTERATUR:

Munthe, P. (1986): «Norsk jordbruk. Politikk og utvikling.» Universitetsforlaget, Oslo.
NML (1986): «Meieribruket i Norge 1985.» Årsmelding fra Norske Melkeprodusenters Landsforbund og Norske Meierier.
NML (1987): «Meieribruket i Norge 1986.» Årsmelding fra Norske Melkeprodusenters Landsforbund og Norske Meierier.
NOU (1982:2): «Mjølkeproduksjonen.» Universitetsforlaget, Oslo.
Serck-Hansen, J. (1979): «Strategiske typer i norsk næringsliv.» Rev. utg., Oslo.
St.meld. nr. 32 (1975 – 76): «Om norsk ernærings- og matforsyningspolitikk.» Landbruksdepartementet.
Sørgård, N.-H. (1987): «Markedet for kumelk; produksjon, priser og salgsverdier.» Arbeidsnotat nr. 14/87, SSEF, Institutt for økonomi, Universitetet i Bergen.
Tennbakk, B. (1988): «En analyse av produksjonsmålet for melk.» Arbeidsnotat nr. 11/88, SSEF, Institutt for økonomi, Universitetet i Bergen.
Torper, P. A. (1986): «Stønader i melkeproduksjonen.» Arbeidsnotat nr. 18/87, SSEF, Institutt for økonomi, Universitetet i Bergen.

Retur: Sosialøkonomen, Storgt. 26, 0184 Oslo 1

Finansieringsselskapenes Forening

Finansieringsselskapenes Servicekontor

Finansieringsselskapenes Forening er næringsorganisasjonen til landets finansieringsselskaper. Foreningen ivaretar medlemmenes felles interesser overfor myndigheter, organisasjoner, interessegrupper og øvrige samfunn. 41 selskaper med en samlet forvaltningskapital på over 32 mrd. kroner er tilsluttet foreningen. De store finansieringsselskapene er eid av banker og forsikringsselskaper. Finansieringsselskapene yter lån i første rekke til næringslivet, f.eks. i form av leasing, factoring og andre typer av spesialfinansiering. En mindre andel av utlånene går til forbrukere – konsentrert om utlånstypene avbetaling, betalings-/kredittkort og kortsiktige og mellomlange lån.

Vår adm.direktør skal gå over i ny stilling, og vi søker derfor etter

ADM.DIREKTØR

Foreningens hovedoppgave er kontakt med myndighetene om finansieringsselskapenes rammebetingelser, særlig utformingen av penge- og kredittpolitikken. Forøvrig spenner arbeidsområdet seg over et bredt spekter, bl.a. utarbeidelse av høringsuttalelser til myndigheter m.v., analyser, utredninger og statistikk vedrørende finansieringsselskapene, intern opplærings- og informasjonsvirksomhet og media- og samfunnskontakt.

Som leder av Finansieringsselskapenes Forening skal ansettes en høyt kvalifisert medarbeider – fortrinnsvis sosialøkonom eller jurist – som med tyngde kan fremme medlemmenes interesser. Det vil bli lagt størst vekt på gode generelle kvalifikasjoner, men erfaring fra og interesse for arbeid med næringspolitiske spørsmål – særlig penge- og kredittpolitikk, forvaltningsjus og informasjon – vil også bli tillagt stor betydning.

Det tilbys konkurransedyktig lønn, pensjons- og forsikringsordning, fri bil og gode øvrige betingelser.

Nærmere opplysninger fås ved henvendelse til adm.direktør Nils Terje Furunes, tlf. 02-42 98 30 eller styreformann Erik Kongelf, tlf. 02-41 62 90.

Søknad sendes

ERIK KONGELF,
ELCON FINANS A.S,
Postboks 637, Sentrum, 0106 OSLO 1

Utgiverpoststed – Bergen – Grafisk Hus a/s