SOSIAL ØKONOMEN

INNHOLD

- Deregulering av skandinavisk luftfart
- Hva skjer i Polen?
- Norges Banks lån til bankene
- Jordbruksstøtte

NR. 7/8 – AUGUST/SEPTEMBER 1990 – 44. ÅRG.

NORGES LANDBRUKSHØGSKOLE
Institutt for økonomi og samfunnsfag

Instituttet driver forskning, kandidatutdanning og forskerutdanning innen flere fagfelt: samfunnsøkonomi og foretaksøkonomi, organisasjonslære, historie, sosiologi, pedagogikk m.m. Instituttet har 27 faste vit.stillinger hvorav 10 professorater. 16 vit.stillinger med annen finansiering har arbeidsplass ved instituttet. Bl.a. driver NLVF's «Landbrukspolitisk forskningsprogram» fra instituttet.

Ved instituttet er ledig

PROFESSORAT I SOSIALØKONOMI

Professoren vil ha et hovedansvar for undervisning i mikro- og makroøkonomi i kandidat- og forskerutdanning. Kandidatstudiet er under omlegging.

Instituttet ønsker spesielt å styrke sin kompetanse innen makroøkonomisk analyse. I tillegg til vitenskapelig kompetanse vil det bli lagt vekt på pedagogiske kvalifikasjoner og administrativ erfaring.

Professoratet lønnes i ltr. 35 i Statens lønnsregulativ. Medlemskap i Statens Pensjonskasse, forsikringsordning.

En orientering om stillingen kan fås tilsendt ved henvendelse til Personalkontoret ved høgskolen, tlf. (09) 94 75 30. Ytterligere opplysninger om stillingen kan gis av f.aman. Ragnar Øygard, tlf. (09) 94 86 14 eller kontorsjef Dag Tveit Bråthen, tlf. (09) 94 86 04.

Kvinner oppfordres til å søke.

Søknad i 5 eksemplarer, merket NLH 23/90, sendes

NORGES LANDBRUKSHØGSKOLE,
BOKS 3, 1432 ÅS-NLH

innen 28.09.90.

Liste over skriftlige arbeider og 5 eksemplarer av de (10–15) arbeider søkeren anser som mest betydningsfulle for professoratet, sendes inn sammen med søknaden. Det er anledning til å ettersende manuskripter og utrykte arbeider inntil to måneder etter utløpet av søknadsfristen.

Innhold

Nr. 7/8 1990 – 44. årg.

2
HVA SKJER I POLEN?
DANUTA TOMCZAK:
Polen – stupet mot markedsøkonomi

7
ARNE JON ISACHSEN:
Polsk økonomi – fra plan til marked

DEBATT:

11
TROND HJELMERVIK HANSEN OG ØYSTEIN HAUGEN:
Styringsproblemer i kommunesektoren

13
JØRN RATTSØ:
Produktivitet i kommunesektoren

14
ASBJØRN FIDJESTØL, DAG-INGE FLATRAAKER OG CARL I. VOGT:
Kostnader, inntekter og priser i betalingsformidlingen

ARTIKLER:

15
VIKTOR D. NORMAN OG SIRI PETTERSEN STRANDENES:
Deregulering av skandinavisk luftfart

22
HERMOD SKÅNLAND:
Problemer knyttet til Norges Banks lån til bankene

28
SJUR D. FLÅM OG ERLING VÅRDAL:
Effektiv støtte til jordbruket

MÅNEDENS BØKER:

35
Makro. Dataverktøy i makroøkonomi av Tor Vidvei og Bjarne Ytterhus

36
Nye forskningsrapporter

Forsidebilde: Helge Iversen

SOSIALØKONOMEN
ISSN 0038-1624

Storbyenes økonomi

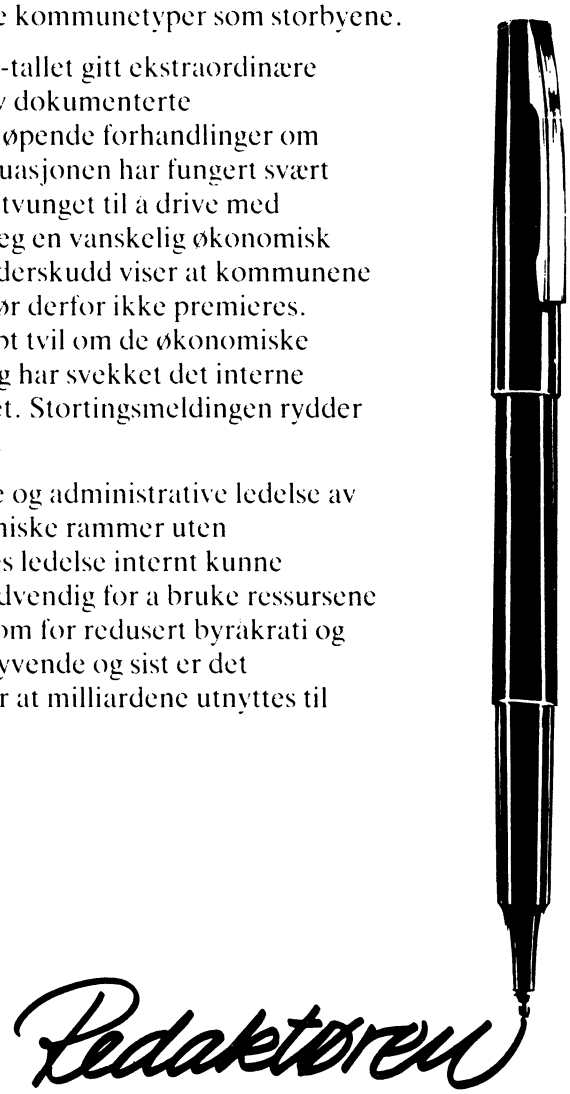
Regjeringens stortingsmelding nr. 11 (1990-91) om storbyene følger en gammel tradisjon i norsk kommunepolitikk med sterk vekt på utjevning. Overføringssystemet skal kompensere for alle forhold i kommunene som gir høye kostnader for tjenestetilbudet.

Den sterke vektlegging på utjevning kan imidlertid svekke hensynet til samfunnsøkonomisk effektivitet. Systemet gir ikke riktige insentiver til flyttinger og dermed kommunenes utvikling over tid. Samfunnsøkonomisk effektitivtet oppnås når de som har glede av tjenestene også betaler hva de koster. De som ønsker å bo i områder der det er kostbart å drive det kommunale tjenestetilbud, bør bære kostnadene for det. Det må også gjelde storbyene. På den andre siden bør de av befolkningen utenfor storbyene som bruker storbyenes tjenester, betale for det.

Stortingsmeldingen konkluderer med at storbyene på de fleste områder har en høyere ressursbruk og et bedre tjenestetilbud enn resten av landet. Det høye utgiftsnivået henger delvis sammen med befolkningssammensetningen, med mange gamle og enslige og overrepresentasjon av sosiale problemgrupper. Forskjellig befolkningssammenheng i kommunene bør kompenseres ved overføringssystemet, også om man ønsker samfunnsøkonomisk effektivitet. Men dette bør gjøres ved kriterier som fanger opp den økonomiske betydningen av befolkningsammensetningen, og ikke ved spesielle tillegg til bestemte kommunetyper som storbyene.

Ulike regjeringer har gjennom 1980-tallet gitt ekstraordinære tilskudd til storbyene på grunnlag av dokumenterte regnskapsmessige underskudd. De løpende forhandlinger om tilskudd for å handtere likviditetssituasjonen har fungert svært uheldig. Storbyene er nærmest blitt tvunget til å drive med underskudd for å kunne påberope seg en vanskelig økonomisk situasjon. Men regnskapsmessig underskudd viser at kommunene ikke har orden på økonomien, og bør derfor ikke premieres. Forhandlingene med staten har skapt tvil om de økonomiske rammer som skal legges til grunn, og har svekket det interne ansvar for prioritering og effektivitet. Stortingsmeldingen rydder ikke opp i dette styringsproblemet.

Statens beste bidrag til den politiske og administrative ledelse av storbyene vil være å gi faste økonomiske rammer uten prutningsmonn. Da vil kommunenes ledelse internt kunne begrunne de omstillinger som er nødvendig for å bruke ressursene bedre. Det synes å være betydelig rom for redusert byråkrati og utnytting av stordriftsfordeler. Til syvende og sist er det storbyenes velgere som må sørge for at milliardene utnyttes til befolkningens beste.



Aktuell kommentar:

Hva skjer i Polen?

Danuta Tomczak

Gjennom noen måneder høsten 1989 var vi gjennom TV de forbløffede øyenvidner til kommunismens totale sammenbrudd i Øst-Europa. Ikke på grunn av ytre press eller begivenheter, men på grunn av at systemet var råtnet opp innenfra. Her har åpenbart de rent økonomiske forhold hatt stor betydning, de marxistiske økonomier druknet etter hvert i et kaos av varemangel, køer, korrupsjon, svartebørs og gigantiske miljøødeleggelser. Uten dette økonomiske sammenbrudd ville fjorårets politiske revolusjoner neppe vært mulig.

Den erkjennelse som vokser ut av det gigantiske sosiale eksperiment med over 70 års varighet som kommunismen som samfunnssystem har vært, er at det ikke eksisterer noe brukbart alternativ til markedsmekanismen som basis for det økonomiske samkvem innen og mellom nasjonene. Men om denne erkjennelsen utvilsomt deles av de fleste av de nye makthavere i øst, gjenstår allikevel et enormt problem; hvordan skal man klare selve overgangen fra sentraldirigering til markedsøkonomi?

Polen var det første land i Øst-Europa hvor kommunistpartiet måtte gi fra seg sitt maktmonopol, og dette landet er derfor også det som har kommet lengst med denne smertefulle prosessen. To representanter for vårt hjemlige økonommiljø, Danuta Tomczak, som selv er polsk, og Arne Jon Isachsen, som nylig har besøkt landet, gir her sin vurdering av det som skjer med den polske økonomien i øyeblikket og av utsiktene fremover.

Polen – stupet mot markeds-økonomi

AV
DANUTA TOMCZAK*

Realsosialismen – 40-års erfaringer

Debatten om den såkalt «kommando-økonomien» i østeuropeiske land er preget av et meget unyansert bilde av det økonomiske system som fungerte der i over førti år, og som brøt sammen for noen måneder siden. Når huset falt i grus, er det åpenbart noe galt med byggekunsten. Kritikken mot byggherren er skarp, og særlig de nyfrelste er ikke nådige i sin kritikk – selv om de tidligere satt musestille og nøt godt av frynsegodene. Analysen av realsosialismen er blitt enkel – beslutningstakere ga ordrene som resten av samfunnet måtte utføre. Poenget er at ikke alle maktinnehaverne på sentralt og lokalt nivå var onde, maktsyke og inkompetente – blant dem var det også idealister og troverdige slitere som ville bygge opp et rettferdig samfunnssystem. Svaret på hvorfor dette ikke gikk er noe mer komplisert. Kanskje er det på sin plass å minne om at de mest kjente polske økonomer Oskar Lange og Michal Kalecki – var aktive deltakere i det politiske og økonomiske liv – begge to arbeidet både i regjeringsorganer, representerte Polen utad, forsket og underviste ved universitetene. Oskar Lange lanserte en ny teori om den polske vei til sosialismen på 50-tallet. Kalecki har utviklet teorien om økonomisk vekst under sosialismen på 60-tallet. Som mange andre, hadde de kritisert den sosialistiske virkeligheten, men de benektet ikke systemets eksistensgrunnlagg. Senere ble alle etterpåkloke.

Hvis en ser tilbake er det klart at å virkeliggjøre en sosial revolusjon og dens mangetallige målsettinger med de ressurser østeuropeiske land rådde over var en ren utopi. Ingen land i Europa kunne gjennomføre et så omfattende velferdsprogram som de østeuropeiske land tok sikte på noen år etter 2.verdenskrig. Det finnes ikke et økonomisk system som kan bære dette. Den dag i dag eksisterer enkelte velferdsordninger i Polen og i andre østeuropeiske land som ikke engang de rikeste land i verden har råd til. Det er vanskelig å trekke disse ordningene tilbake.

Eksperimentet med sosialistisk økonomisk system ble smertefullt og dyrt. Det endte med nederlag, men bør ikke nedvurderes til et skuespill om folk og røvere.

* Danuta Tomczak er amanuensis ved Østfold Distriktshøgskole.

Veien til markedsorientert økonomi

Sosialismens arv kan desverre ikke gis bort. Den materielle del av arven i form av nedslitt og foreldet produksjonsutstyr, byggningsmasse i dårlig forfatning, umoderne transportmidler, elendig kommunikasjons- utstyr o.l. er kanskje enklest å få gjort noe med. Å løse miljøproblemer krever felles europeisk innsats og lengre tid.

Men borgernes kravmentalitet, den lave arbeidsmoralen, manglende respekt for lover, regler, plikter og samfunnsordninger kan ikke forandres over natten. Det vil man slite med i lang tid fremover. Flertallet er blitt enig om å bygge opp demokrati og markedsøkonomi, men kunnskapen om hva begrepene egentlig innebærer, mangler ofte. Man tar det som gitt at markedsøkonomi, dvs det vestlige økonomiske system, fremmer utvikling og velstand, men en fester seg ved glansbildet og glemmer lett tidsperspektiv, historie og risiko. Oppfatninger om hvordan en markedsøkonomi fungerer og hvordan den skal bygges opp, er også forskjellige. Ved tidligere reformer i østeuropeiske land var Jugoslavia – landet som praktiserte markedssosialismen – et slags forbilde. Selvstyre på bedriftsnivå, en annen form for kollektiv eiendomsrett enn den statlige, og aktiv bruk av markedsinstrumenter, virket tiltrekkende som veien mot høyre effektivitet. På 60- og 70-tallet ble planleggings- og styringssystemene i Polen og Ungarn delvis desentralisert og begrenset selvstyre i bedriftene innført, men eierstrukturen ble ikke endret. I ettertid har det vist seg at heller ikke det jugoslaviske system med selveide og selvstyrte bedrifter fungerte effektivt. Det viste seg å være en ny blindvei. Og nye forsøk med reformer fulgte. Det endelige nederlag kom i 1989 – det måtte konstateres at et økonomisk system basert på kollektiveie av produksjonsmidler ikke kunne fungere og måtte avvikles.

Gjennomsnittlig årlig vekstrate for nasjonalproduktet:

Periode	NP	Konsum	Brutto investeringer
1976–1980	-0,2	4,5	11,8
1981–1985	-1,6	-0,8	- 4,0
1986–1988	3,8	3,5	5,1

Kilde: Rocznik Statystyczny 1989, GUS, Warszawa, tabl. 17 s. 92.

Nettonasjonalprodukt* (NNP) etter næring (i faste 1984 priser) 1988		Nettoprodukt i faste 1984 priser 1978 = 100	
		1985	1988
1. ALLE SEKTORER.....	100,0	88,5	99,3
a) statseid sektor	81,9	85,4	96,5
b) privat sektor	18,1	102,7	111,5
2. NÆRINGENE:			
a) industri	49,1	89,2	100,9
hvorav privat	3,4	.	.
b) bygg&anlegg	12,1	60,3	68,1
hvorav privat	2,7	.	.
c) jordbruk	11,3	94,1	92,3
hvorav privat	9,1	94,4	89,6
d) handel	17,6	93,4	111,2
innenriks.....	13,5	.	.
utenriks.....	4,1	.	.
e) andre	9,9	.	.

Kilde: Rocznik Statystyczny 1989, GUS, Warszawa, tabl. 6 s. 84, tabl. 8 s. 86

* Nasjonalprodukt er beregnet ved MPS metoden (Material Product System) som Comecon-landene har brukt hittil ; kun materielle tjenester – handel, transport, kommunikasjon inngår i beregningene.

Konsumprisindeks og indeks for realinntekter:

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
konsumprisindeks for varer og tjenester foregående år = 100	121	201	122	115	115	117	125	160
indeks for realinntekter per innbygger foregående år = 100	103	82	100	102	106	102	101	113

Kilde: Rocznik Statystyczny 1989, GUS, Warszawa, tabl. 11 s. 132, tabl. 2 s. 147.

Den polske reformen 1990

Etter at en ny regjering, med flertall av Solidaritetsmedlemmer, overtok i Polen i august 1989, har landets økonomiske situasjon vært ganske dårlig. Nasjonalprodukt i 1988 har såvidt kommet opp på 1978 nivå, levestandarden er gått ned, prisene ble mangedoblet.

Nasjonalprodukt etter næring, som vises i tabellen, gir et tilnærmet bildet av Polens næringsstruktur – ⅘ deler av nasjonalproduktet ble fremstilt i statseid sektor, ⅕ del i privat sektor. Av næringene er industri den største bidragsyter til NP, men bildet av næringenes bidrag er skjevt fordi nasjonalproduktet ikke omfatter såkalte uproduktive tjenester, som helsetjenester, undervisnig, forsvar, turisme og annet.

Realinntekter gir et tilnærmet bilde av kjøpekraften. I beregninger av personlig og husholdningens inntekt inngår inntekter fra arbeid, trygdestønader og pensjoner, inntekter fra egen næring. Renter på bankinnskudd (både i zloty og valuta), arv, gaver regnes ikke som personlig inntekt og beskattes ikke heller. I Polen, som hadde den mest liberale valutaloven i Østeuropa siden 1956, har de aller fleste valutainnskudd. Renteutbetalinger i dollar påvirker kjøpekraften i vesentlig grad, noe som statistikken ikke viser.

Inntektsstatistikk gir altså et tilnærmet bilde av lønnsutvikling, men ikke av innteksutvikling, heller ikke av inntektsfordeling. Familier med en lav arbeidsinntekt kan i virkeligheten ha en høy inntekt ved å benytte renter av sitt dollar innskudd til konsum. Familiens budsjett kan også bli forsterket med gratis ytelser (barnehageplass, ferieopphold, stipend o.l.), som er forbeholdt de lavlønte. En kan ha mange titusen dollar på valutakonto men er en fattig ifølge statistikken.

Balcerowicz-reformen – oppkalt etter finansministeren – har som målsetting innføring av markedsøkonomi etter kapitalistisk mønster. I sine offentlige uttalelser sier finansminister at intet konkret land er et forbilde, men ettersom prof. Jeffrey D. Sachs fra Harvard University har bidratt vesentlig til utforming av konseptet, skinner monetaristisk tankegang gjennom.

To faser av reformen ble definert:

Fase I – stabilisering
a) bekjempelse av inflasjon
b) innenlandsk konvertibilitet av zoty
c) etableringsfrihet for næringsvirksomhet

Fase II – strukturelle endringer
a) privatisering av kollektiv eiendom
b) demonopolisering
c) oppbygging av bank- og finansvesnet

Fase III – skal bestemmes på et senere tidspunkt.

Anti-inflasjonsprogramet gikk ut på en sterk demping av etterspørsel ved hjelp av en stram penge-, kredittog finanspolitikk. Lønnsøkningene ble begrenset til 20% av inflasjonsraten med meget progressiv beskatning ved økning utover dette. Fri prisdannelse skulle tvinge bedriftene til prising som markedet kunne akseptere. De fleste subsidiene ble kuttet ut og økonomisk styring ble overlatt til produsentene selv, med mulighet for konkurs ved feil tilpasning. Arbeidsledighetstrygd ble innført for dem som mistet jobben. Innenlandsk konvertibilitet (påbegynt med 2 devalueringer av zoty i 1989 og etableringsfrihet for valutahandel) hadde som forutsetning innføring av en enhetlig og stabil valutakurs. Tidligere eksisterte det mange forskjellige kurser, f.eks. turistkurs, handelskurs, bankkurs. Polen fikk stabiliseringslån på 1 milliard USD fra IMF og Narodowy Bank Polski (Polens sentralbank) kunne bruke lånet til intervensjoner på valutamarkedet for å holde kursen. Kursen ble fastsatt til 9310 zloty for 1 USD med et variasjonsområde mellom 9300 zl og 9500 zl. Hittill har det ikke vært nødvendig å gripe inn med salg av valuta. Offentlige utgifter måtte begrenses kraftig. Det gjaldt først og fremst å få redusert underskuddet i statsbudsjettet. Underskuddet skulle ikke dekkes, som tidligere, ved seddeltrykking og automatisk dekning med lån fra sentralbanken ble opphevet. Tidligere lover som begrenset privat næringsvirksomhet (maks 50 ansatte i et skift og konsesjonsplikten) ble opphevet. Enhver polakk kan starte eget firma, utenlandske borgere kan danne joint-ventures eller kjøpe opp bedrifter («Loven om utenlandske investeringer» 23 desember 1988, endret noe i 1989).

Skatte- og inntektspolitikk er under oppbygning og krever ganske omfattende arbeid. Det nåværende skattesystem er uthulet og innviklet. Bedriftene betaler indirekte skatt, som er pålagt enkelte varer, inntektsskatt, lønnsskatt, skatt av ekstra-lønnsutbetalinger, profittskatt, del av avskrivinger, kapitalskatt. Reglene er forskjellige for ulike typer av næringsvirksomhet. Lønnsmottakere får utbetalt nettolønn og betaler ikke skatt selv, bedriftene betaler skatt av det totale lønnsbudsjettet. Trygder, pensjoner, bidrag, utbetalte renter og aksjeutbytte beskattes ikke. Meget høye inntekter er pålagt såkalt utjevningsskatt.

Det tas sikte på å innføre inntektsskatt for alle borgere fra 1.01.1991. Forslaget er sendt til uttalelse. Det er basert på et selvangivelsesystem, hvor inntektene fra arbeid, fra egen næring, fra eiendom inngår i beregningene av skattbar inntekt. Utbetalte renter fra bankinnskudd, aksjeutbytte, erstatninger, forsikringsutbetalinger, barnetrygd, inntekter fra salg av private samlinger som antikviteter, malerier o.l. betraktes ikke som inntekt og er unntatt fra beskatning. Inntekter opp 15 mill zloty (gjennomsnittlig årslønn) skal beskattes med 2%, høyere inntekter deles i 3 klasser og beskattes med en fast skatt i hver klasse og varierende prosent sats. Inntektsskatten skal innkreves fra ca 19,6 mill innbyggere, hvorav 11 mill statsansatte, 7 mill pensjonister og uføretrygdede, 0,7 mill ansatte i privatvirksomhet, 0,9 mill næringsdrivende. Reformen av bedriftsbeskatning tar sikte på å innføre et moms-system på varer og tjenester, samt forenkle skattegrunnlaget. Systemet skal forhåpentlig tas i bruk fra 1.01.1992.

Kapitalismen uten kapitalister

Fase II av reformen – privatisering og demonopolisering – er allerede påbegynt men det er nesten umulig å fremme et realistisk konsept og en handlingsplan som kan gjøre om de store og tunge statsbedrifter til effektive produksjonsenheter. Et av parlamentets medlemmer, Janusz Lewandowski, karakteriserte det på følgende måte: «vår privatisering, den dreier seg om å selge ingenmanns eiendom, uten å ha anelse om dens verdi, til folk som ikke har penger». Folk sier: – «tidligere hadde vi sosialismen med få sosialister, nå skal vi ha kapitalismen uten kapital og kapitalister. Går det an?». Det er både rettslige og organisatoriske problemer myndighetene sliter med. Privat eiendom ble overdratt til Staten i kraft av erklæringer og lover som trådte i kraft mellom juli 1944 og februar 1962. Mange eiendomer ble overdratt selv om de ikke falt under vedtatte lover, i mange tilfeller ble ikke erstatninger utbetalt. Tidligere eiere, både polske og utenlandske, krever sin rett nå, og regjeringen har forpliktet seg til å ta ansvar hvis overdragelsen hadde skjedd ulovlig eller var urimelig. Det er mange tidkrevende saker som må behandles, og store erstatningskrav rettes mot den tomme statskassen. Når det gjelder organisatoriske problemer knyttet til privatisering, kan det pekes ut 4 områder:

* overdragelsesform
* verdsetting/prising
* ansattes stilling
* ny institusjonell infrastruktur for overdragelse av eierett

Det mest vanlig hittil er dannelse av aksjeselskaper i ulike varianter – med

en eller få eiere, med bedriftens ansatte som eiere eller med bedriftens ansatte plus utenforstående eiere. I den formen overdras mindre bedrifter eller deler av store bedrifter. En annen form av privatisering er salg av stats-garantert verdipapirer som senere byttes til aksjer eller andeler i statlige bedrifter. Det forekommer også dannelse av joint-ventures med utenlandsk kapital eller direkte salg av bedrifter til utenlandske partnere. Den største og mest seriøse kontrakten av den typen er salg av 50% av skipsverftet i Gdynia til norske Kværner. Forhandlingene om salg av skipsverftet i Gdańsk til polskfødte Barbara Piasecka-Johnson fra USA ble brutt p.g.a. uenighet om prisen og arbeidsvilkår. Pr. idag kryr det av nyetablerte konsulentfirmaer, datafirmaer, reisebyråer, valutabutikker og ulike agenturer. Lite skjer i produksjonssektoren. Professor John Kenneth Galbraithés uttalelse på en konferanse i Venezia i februar i år er ganske dekkende for det som skjer i Polens næringsliv – «De første byggmestrene i Øst-Europas nye, markedsorienterte samfunn vil uten tvil være østblokkens tidligere svartebørshandlere og skruppelløse typer fra vest som jakter på rask fortjeneste». Heldigvis, finnes det også noen unntak, men ganske få foreløpig.

Salg av statseiendom er problematisk også fordi verdien på eiendeler - tomter, byggninger og utstyr er ukjent. Utenlandske potensielle investorer sier ofte at verdien av en bedrift med foreldet produksjonsutstyr og dårlige produkter er lik null. Regnskapsverdi, omregnet flere ganger p.g.a. inflasjon, baseres på fiktive priser (kapitalvarer ble ikke omsatt på markedet tidligere) og gir heller ikke grunnlagg til prisfastsettelse. Det er umulig å vurdere hver bedrift for seg når så mange enheter legges ut for salg. Folk frykter billig salg av «sine» bedrifter til utlendinger, særlig tyskerne, men samtidig er det klart at uten kapitaltilførsel utenfra er omstrukturering umulig. Det er ikke mye å gå på. I det polske parlamentet debateres det 11-te versjon av regjeringens lovforslag om privatisering sammen med motforslag fra gruppen av representantene. Regjeringens forslag legger opp til privatisering i form av aksje- og verdipapirsalg med fri omsetning på børsene. Til ansatte i bedriftene som skal privatiseres, gis rett til å kjøpe 20% av aksjene, valg av ⅓ Styremedlemmer og plass i Styret. Parlamentets medlemmer mener at ansattes interesser lett kan bli overkjørt og at fri aksjeomsetning vil bidra til konsentrasjon av eiendeler hos nomenklatura og noen få rike. Resultatet kan bli monopoloverdragelse istedenfor demonopolisering.

Motforslag, forfattet av representantene prof. H. Izdebski og K. Ludwiniak, baseres på et amerikansk konsept Employee Stock Ovnership Plan (ESOP). Den forutsetter overdragelse av bedriftene til sine ansatte, v.h.a. lånfinansiert aksjekjøp og en «lukket» omsetting av aksjene innenfor bedriftene. På den måten – mener forfatterne – kan store bedrifter privatiseres raskt og «smertefritt». Radikalere ville gi bort aksjene gratis. Liberalere synes at ESOP etter polske forhold er urealistisk fordi ansatte ikke er kvalifisert til å styre bedriftene sine selv og regjeringens forslag gir dem garantier for mer enn de kan takle. Når Loven om privatisering blir vedtatt skal det etableres et eget departement, for eiendomsomstrukturering. Det vil ha som oppgave å gjennomføre privatiseringsprossesen. Det tas sikte på å etablere børser som omsetter verdipapirer i Warszawa og andre store byer i 1991. I dag fungerer det mange små børser med sterk varierende varespektre (mest varer og valuta) og beskjedent omsetning.

Reformens resultater

Reformen satset på en hestekur med håp om en rask bedring, forutsatt at pasienten overlevde. Subsidiekutt fra 1 januar måtte forårsake et nytt prishopp, men samtidig skulle inflasjonsraten synke fra et tresifret tall i 1989 til et ensifret tall allerede i mars 1990.

Følgende resultater ble antatt for 1990:

1. nasjonalprodukt (vekstrate)	-3%
2. husholdn.realinntekter	-25%
3. produksjon	fra -2% til -5%
4. arbeidsløshet	400 000/500 000
5. import	vil øke
6. eksport	?
7. gjennoms. månedslønn	1 000 000 zl
8. inflasjonsrate	januar 80%, februar 20%, mars 5%, april 2-3%

Etter det første kvartalet var de oppnådde resultatene følgende (mars 1990):

	mars 1989 =100	februar 1990 = 100
industriproduksjon	68,3	100,4
bygg & anlegg	83,1	101,5
varetransport jernbane	70,7	103,9
varetransport vei	35,0	99,1
eksport	108,0	126,2
import	65,4	96,8
sysselstting (5 hovednæringer) ..	91,5	99,0
konsumprisindeks	1366,4	123,9
gjennonsn. månedslønn	966 400 zl	
inflasjonsrate	januar 80%, februar 23,9%, mars 4,7%, april 8,1% i forhold til desember 1989 – 150%	

Kilde: Informacja Statystyczna GUS, I kwartal 1990, Warszawa, 6.04.1990 tabl. 1 s. 3-5, tabl. 17 s. 44.

Nedgangen i produksjonen ble mye større enn forutsatt og holdt seg på samme nivå i april, mai og juni. Økningen i importen, som skulle kompensere produksjons- nedgangen, har ikke funnet sted. Importen gikk også ned, men overraskende for alle, gikk eksporten opp. Fallende etterspørsel etter importerte råvarer og halvfabrikater har sin forklaring i en lavere produksjon, samt forsiktig bruk av valuta av bedriftene. Påventet kraftig nedgang i kjøpekraften begrenset også etterspørsel etter importerte konsumvarer, slik at den totale nedgangen var betydelig. Okt eksportaktivitet kom som følge av et vanskelig selger-marked for bedriftene. For første gang etter krigen «kastet» ikke konsumentene seg over varene, handels- bedriftene ville ikke kjøpe for lager fordi rente på banklån i januar var over 40%. « finne en kjøper for produktene sine i utlandet er blitt en bestemmende faktor for bedriftenes videre eksistens. Overraskende nok, fikk Polen positiv handelsbalanse.

Statssekretær i Finansdepatementet, Marek Dbrowski, presenterte tilleggstall på en pressekonferanse i juni. Nedgangen i husholdnigens realinntekter i de første 3 månader var 37% hos lønnsmottakere, 34% hos bøndene, 30% hos pensjonistene og de trygdede. Registrert arbeidsløshet har kommet opp til 440 000 (4% av de sysselsatte). Etter prognosene fra Central Planleggingsbyrå blir de korrigerte årstall for 1990 dårligere enn forutsatt. Nedgangen i industriproduksjon -25%, jordbruksproduksjon -8%, nasjonalprodukt -20%, kjøpekraft 34%, arbeidsløshet 1,3 mill, inflasjonsrate 73,5%.

Motstandere av prof.Jeffrey Sachs latinamerikansk-inspirerte kur for polsk økonomi presser regjeringen til aktiv innsats mot depresjon og dens samfunnsmessige konsekvenser. Regjeringen står på sitt og nekter å hjelpe vaklende bedrifter eller foreta tilbudsside stimulerende tiltak. Det pekes på at man klarte å oppnå «en skjør stabilisering», men inflasjonsfaren er fortsatt stor. For første gang i etterkrigshistorien fungerer det et konsumentmarked og 90% av omsetningen foregår til frie priser. Fortsatt subsidieres kull, varmtvann og sentralvarme, husleie og transport ; prisene for gass og elektrisitet er faste, men nedtrapping i subsidiering og frigjøring av de regulerte prisene skal skje i juli – september. Bedriftene må endre sine holdninger og bli mer aktive – regjeringen skal ikke tre til med en hjelpende hånd. Det må sies at mange anerkjente økonomer kritiserer Balcerowicz-reformen for dens ubarmhjertighet og sosial gambling, men ingen av kritkerne har kommet med et helhetlig alternativt forslag. En sosialdemokratisk modell av skandinavisk type ble ofte nevnt, men for enhver som kjenner det økonomiske virke i Norge eller Sverige fra praksis, og ikke kun fra bøker, er det klart at denne modellen er så kostbar at ingen av de østeuropeiske landene har råd til å gjennomføre en slik løsning. Dessuten er den nødvendige «samfunnstrening» i demokrati, respekt for motparter, og utallige allment akseptерte regler mangelvare i Øst-Europa, og det vil ta tid å lære det. Den polske reformen står og faller på samfunnets tålmodighet og fornuft.

Hittil har det gått bedre enn en kunne forvente. Men den politiske situasjonen er ikke uten faremomenter. Nasjonalistiske tendenser dukker opp igjen med antisemittiske slagord og løpesedler, frykten for tyskerne vekkes opp, gravene til russiske soldater skjendes.

Noen institusjoner vedtar «demokratisk» at tidligere medlemmer av kommunist partiet ikke skal ansettes i ledige stillinger. Sivilombudskvinne prof. Ewa Letowska har rykket ut med brev hvor hun påpeker at slike vedtak strider mot Deklarasjonen om meneskerettighetene som Polen har undertegnet.

Manglende skattesystem og avgiftssystem gjør at ikke så sjelden sitter Finansministeren med jokeren i hånden. For noen uker siden ble statsmonopol på handel med petrokjemiske produkter opphevet. Mangel på bensin, som følge av nedgang i oljeleveranser fra Sovjet, ble rask kompensert med import, hovedsakelig fra Nederland. Mange små og store bedrifter, samt private personer, importerte bensin og solgte den til bensinforhandlerne med stor fortjeneste. Statskassa har tjent noen små penger på toll, men ellers ingenting, fordi bensin ikke er pålagt avgift. Slike eksempler er det masse av – med import av datamaskiner fra Thailand, vodka fra Tyskland, kaffe fra Østerrike eller utlendingers etablering av spillecasinoer med 3-års skattefritak etter etableringen. Formuer bygges opp raskt hos de smarte, Polen får sine millionærer som forhåpentlig vil investere sine penger i samfunnsnyttige og langsiktige prosjekter.

På et møte i Handelhøgskolen i Warszawa i januar i år sa en av finansministerens rådgivere at de økonomiske reformene er som et stup mot et basseng som det ikke er sikkert at det er vann i, ja man er ikke engang sikker på at selve bassenget finnes. Utviklingen hittill iår tyder på at bassenget finnes og at det også er litt vann i det, men det er fortsatt en fare for at vannet fordamper før nye stup foretas.

Polsk økonomi – fra plan til marked

AV
ARNE JON ISACHSEN*

Arne Jon Isachsen

1. Innledning

Denne artikkelen tar for seg utfordringer polsk økonomi står overfor i omstillingen fra plan til marked. De etterfølgende avsnittene (2–5) tar opp følgende temaer:

- Penge- og bankvesenet
- Pris- og lønnsdannelsen
- Privatisering av statsbedrifter
- Sanering av utenlandsgjeld

Et sjette og siste avsnitt gir til beste noen refleksjoner om utsiktene fremover. En overgang fra kommunisme til kapitalisme innebærer at nomenklaturet forsvinner og inn kommer kapitalistene. Det gjenstår å se om en slik overgang lar seg realisere. Og i tilfelle ja, den lar seg, om bedriftene hurtig nok lykkes med å øke produksjonen slik at synlige tegn på en bedre levestandard ikke lar vente for lenge på seg.

Kampen mot inflasjonen har fått 1. prioritet i Polen. Fra 1980 til 1982 steg inflasjonen fra 9% til hele 100%. I de neste fem årene varierte takten i prisstigningen mellom 15 og 25%. Men så ble det fart i sakene; prisstigningen gjennom 1988 var på over 70% og gjennom 1989 på 640%. På månedsbasis ble en foreløpig rekord satt i oktober 1989. Bare på denne ene måneden steg prisene med 55%. Da har man det som kalles hyperinflasjon.

Programmet til bekjempelse av inflasjonen har tre hovedelementer:

- Balanse i offentlige budsjetter med tilhørende kontroll over utstedelsen av nye sedler
- Bort med indeksering av lønninger og i stedet ekstra skatt for bedrifter som øker lønningen utover 20% av prisstigningen
- Fri prisdannelse

Som et «anker» for dette programmet ble det vedtatt å binde zlotyen (den polske valutaen) til USD. Kursen ble satt til 9.500 zloty pr. dollar, hvilket innebar en devaluering på 30% fra kursen ved utgangen av desember 1989.

Selv om resultatene så langt er relativt gode – på månedsbasis ble prisstigningen redusert fra 78% i januar til 5% i mars – er kampen mot inflasjon langt fra vunnet. Anslått inflasjon gjennom 1990 var satt til 95%. Allerede ved utgangen av april var dette tallet langt overskredet; i løpet av årets fire første måneder steg prisene med over 140%. Tross dette var både økonomer og lekfolk rimelig optimistiske med tanke på inflasjonen.

Hva som bekymret dem langt mer var det faktum at produksjonen i 1. kvartal 1990 lå hele 30% under produksjonen i tilsvarende periode året før. Forventet produksjonsnedgang var 5%. At en så kraftig reduksjon i aktivitetsnivået bare har ført til en svak økning i arbeidsledigheten, skyldes bl. a. måten penge- og banksystemet i Polen virker på.

2. Penge- og bankvesenet

Et vesentlig skille mellom plan og marked går på oppbyggingen av bankvesenet og pengenes rolle. Det skyldes at penger og priser har en underordnet funksjon i en planøkonomi; planen forteller bedriftene hva de skal produsere og hvilke priser de skal ta. I avregningen mellom bedriftene føres kredit og debit i bankens bøker. Det gir en bokføringsmessig oversikt over transaksjonene bedriftene imellom og et grunnlag for kontroll av at planene oppfylles. I og med at produksjonsplanen for landets økonomi er altomfattende, forutsetter et slikt system at det bare er én bank.

Ved siden av dette pengesystemet som er ment å holde orden på *alle* transaksjoner bedriftene imellom, finnes det et seddelbasert pengesystem mellom bedrifter og arbeidere. Lønn betales i kontanter. Eventuell sparing på private hender kan plasseres som innskudd i banken – inntil nylig til en klart negativ realrente.

For Polens vedkommende finnes det også et «parallellmarked» i utenlandsk valuta. Polakker har lenge hatt anledning til å ha dollarinnskudd i banken, National Bank of Poland (NBP), selv om privat handel i utenlandsk valuta inntil nylig formelt sett var forbudt.

Ved utgangen av 1988 bestod således private sektors pengemengde i Polen av

- 21% i kontanter i zloty
- 57% i zloty-innskudd
- 22% i innskudd i utenlandsk valuta (hovedsakelig USD)

I tillegg kommer en seddelmengde på omlag 2 mrd. USD som i stor grad brukes også i innenlandske transaksjoner. Rent praktisk, når drosjesjåføren skulle ha 17.000 zloty for kjøreturen, var det helt kurant å betale med to amerikanske dollarsedler (hvilket tilsvarer 19.000 zloty når vekslingskursen er 9.500 zloty pr. dollar).

Frem til 1990 var det faktisk slik at alle større gjenstander, som hus, bil og TV, ikke lot seg betale med zloty; selgeren forlangte oppgjør i hard valuta. Når inflasjonen gjennom 1988 var på over 70%, mens renten på zloty-innskudd i banken var på rundt 10%, fungerer slike innskudd dårlig som middel til oppbevaring av kjøpe-

* Arne Jon Isachsen er professor i internasjonal økonomi ved Handelshøyskolen BI.

kraft.[1] Bedre da med dollar som opprettholder kjøpekraften over tid. Rent konkret; ved inngangen til 1988 var prisen på én dollar 315.5 zloty, ved utgangen av året 502.5 zloty. Det innebærer en verdistigning på dollar mot zloty på 59% dvs. ikke langt unna prisstigningen det året.

Målt i forhold til bruttonasjonalproduktet økte mengden av zlotysedler med hele 3.9% i 1988.[2] Ettersom sentralbanken har monopol på seddelproduksjon, blir dette en måte å finansiere offentlige utgifter på. Samtidig legger det forholdene til rette for aksellererende prisstigning.

Hvilken betydning har så bankvesenets virkemåte hatt for omstillinger i produksjonen de første månedene av 1990? Til tross for at man i 1989 startet etablering av rene forretningsbanker, i alt 9 i tallet og flere er underveis, spiller sentralbanken (NBP) en dominerende rolle også som bank for vanlige bedrifter. Når bedriftenes produksjon er bestemt gjennom en omfattende og sentralt fastsatt plan, og når deres mellomværende posteres i NBPs bøker, har eventuelle betalingsvansker for en bedrift til en annen nærmest automatisk ført til en forlengelse av kredittiden. Nedgangen i produksjon i 1. kvartal 1990, som altså var på 30%, har resultert i utvidede kreditter bedriftene imellom, snarere enn i konkurser med tilhørende økning i arbeidsledigheten.

Det er først når kontantbeholdningen tar slutt slik at arbeiderne ikke kan betales sine lønninger, at bedriften må kaste inn håndkle. På kort sikt kan man si at fravær av konkurser er en god ting. På lang sikt er ikke konkurser til å unngå når Polen skal bytte ut sin planøkonomi med en markedsøkonomi. Et slikt bytte vil nemlig innebære betydelige endringer i de *relative* prisene. Snarere enn sentral (og noe vilkårlig?) prisfastsettelse fordrer markedet at prisene gjenspeiler de reelle kostnadene i produksjonen. Når subsidier forsvinner og markedskreftene slipper til, vil mange av dagens polske bedrifter måtte innstille. Gjennom en slik prosess frigjøres ressurser fra ulønnsom produksjon for i neste omgang å kunne settes inn i lønnsom.[3]

Sammenfatningsvis må vi gi professor Polanski – en ung økonom som også arbeider for den polske sentralbanken – rett når han konstaterer at endringer i pengenes funksjon er noe av det vanskeligste ved en overgang fra plan til marked.

Men også systemet for lønns- og prisfastsettelse blir gjenstand for omfattende endringer når tilbud og etterspørsel skal erstatte direktiver fra en sentral instans. Det skal vi nå se nærmere på.

3. Pris- og lønnsdannelsen

Den bolde planen til finansminister Balcerowicz, iverksatt 1. januar i år, innnebærer en forskjellsbehandling av priser og lønninger; prisene slippes fri, mens lønningene holdes under tak. Hensikten er å bryte pris- og lønnsspiralen, noe som langt på vei har lykkes. Men resultatet for reallønningene er katastrofale på kort sikt; mange har erfart en nedgang på 50% i løpet av årets fire første måneder.

Hvis tid er penger, er det imidlertid en positiv motpost; køene foran forretningene har forsvunnet, og det finnes et rimelig utvalg av varer i hyllene. Mitt inntrykk, etter å ha vandret rundt i Warsawas gater en ukes tid, var at levestandarden var høyere enn jeg på forhånd hadde fryktet.

Mekanismen for å holde lønnsveksten i sjakk ligner på den som heftig ble diskutert i USA på slutten av 1970-tallet; den såkalte skattebaserte inntektspolitikken. Poenget her er at den enkelte bedrift gis frihet til å heve lønningene, dog således at ved lønnsøkninger utover et visst nivå, blir *bedriften* belastet med en ekstra skatt som stiger med lønnsoverskridelsene.

I Polen har bedriftene anledning til å heve lønningene med 20% av inflasjonen. Det betyr at med en generell prisstigning på 10% kan lønningene fritt øke med 2%. Lønnsøkninger utover disse 2 prosentene blir belagt med en progressiv skatt på bedriftens hånd.

Over tid, dvs. når kampen mot inflasjon kan ansees som vunnet, er det meningen å ta bort denne ekstraskatten på lønnsøkninger. For tiden er det planer om å heve den «skattefrie» lønnsøkningen fra 20% av inflasjonen til 60%. En gradvis nedtrapping aner man således konturene av.

Da jeg diskuterte dette systemet med Topinski, tidligere universitetslærer og nå visepresident i sentralbanken, pekte han på at ekstraskatt på store lønnsøkninger ville «dampen the wage maximization pressure». Trolig hadde han i tankene at fravær av aktive eiere gjør at bedrifter, som nærmest umulig kan gå konkurs, har liten motstandskraft mot krav om høyere lønn. Denne skatten, mente han, ville gjøre ledelsen av bedriftene mer kostnadsbevisste.

I en alternativ plan for en omstrukturering av polsk økonomi, utarbeidet under ledelse av professor Beksiak, gikk man inn for helt fri lønnsfastsettelse. Med både priser og lønninger bestemt i markedet ville de gode bedriftene hurtigere kunne ekspandere og de dårlige hurtigere renne tomme for kontanter. Som vi så i forrige avsnitt er fravær av kontanter, dvs. midler til lønnsutbetalinger, det som skal til for en konkurs. Omstillingene ville dermed fremskyndes i tid og arbeidsledigheten hurtigere øke.

Fri prisdannelse har gitt enkelte overraskelser. Tidlig i januar slo det statlige sukkermonopolet til og hevet prisen på sukker til 14.000 zloty pr. kg. Det ble for drøyt. Sukkeret ble stående i hyllene. Etter noen uker sank prisen og har nå funnet sitt leie på rundt 4.000 zloty. Men om sukkermonopolet lar seg bryte og konkurrerende bedrifter blir etablert, er det trolig at prisen vil komme ytterligere ned.

Mens det generelle prisnivået i mai 1990 var 8 ganger høyere enn 10 måneder tidligere, var matvareprisene 12 ganger høyere. Årsaken til at matvarer har steget relativt mer i pris enn

[1] Renten på lån til prioriterte formål har frem til 1990 vært holdt kunstig nede. Således fortsatte lån til bolig å ha en rente på 3%. Nylig forsøkte myndighetene å heve renten på tidligere opptatte boliglån. Dette ble kjent ulovlig. Husbyggere i Polen mottar således store overføringer via inflasjonen – enda større enn hva norske gjorde frem til midten av 1980-tallet.

[2] Det tilsvarende tall for Norge var 1 promille.

[3] Eller for å sitere fra Economist 5. mai 1990: «The great merit of the market system is that it does allow things to change, indeed ensures that it will.»

La meg samtidig anbefale to glimrende oversiktsartikler i Economist, den første om perestrojka, den andre om kapitalisme, av 28. april og 5. mai 1990 henholdsvis.

andre varer, er saneringen av de omfattende subsidier som omfattet matvarer i større grad enn andre varer.

Som andel av offentlige inntekter utgjorde subsidiene i Polen hele 33% i 1988. Tilsvarende tall for Norge i 1949 – det året våre subsidier nådde et toppunkt – var 24%. For 1987 brukte norske myndigheter fremdeles 10% av sine inntekter til subsidier. En aktiv subsidiepolitikk er heller ikke ukjent i vårt land.

Gjennom 1980-årene eksperimenterte Polen med bruk av markedet. En form for desentralisert sosialisme ble forsøkt. Det fungerte ikke. Ikke nok med at ulike varer hadde ulik omsetningsavgift, *samme* vare produsert av forskjellige bedrifter ble skattlagt forskjellig. På toppen av det hele fikk ulønnsomme bedrifter ekstra tilskudd, og de lønnsomme ekstra skatt. Resultatet var at store forskjeller i lønnsomhet (målt som avkastning på investert kapital) før skatter og subsidier var helt forsvunnet når lønnsomheten ble beregnet *etter* skatter og subsidier.

I en studie referert i Economist 26. april 1990 fant man at gjennomsnittlig avkastning for underskuddsbedrifter i Polen i 1980-årene var på minus 26% av investert kapital. Når subsidier og skatter ble trukket inn i bildet, endret det seg til en pluss på i gjennomsnitt 5%. Og Economist fortsetter:

> «The absurdity of decentralised socialism shouts out from these numbers. The idea was to provide market incentives for greater efficiency, to create signals that would show which industries should expand and which contract. But the system as it operated ensured that enterprises' income bore no relation to their original profitability; hence no signal.»

Halvhjertede reformer som desentralisert sosialisme har ikke gitt imponerende resultater. Når nå marked skal overta for plan, innebærer det privatisering av statlige bedrifter. Den kanskje største utfordringen ligger nettopp her.

4. Privatisering av statsbedrifter

Ungarn har vært et foregangsland i Øst-Europa hva gjelder eksperimenter i den økonomiske politikken. Allerede i 1968 ble en reform iverksatt med sikte på å gi markedskreftene økt spillerom. Gjennom 1980-årene fulgte Polen etter. Tre elementer i de polske bestrebelsene skal nevnes:

- «Workers' council» med bl. a. til oppgave å ansette ledelsen i bedriften
- Overskuddsdeling, der midlene settes av til tre typer fonds; til arbeidstakerne, til investeringer og til myndighetene (skatter)
- Desentralisering av handelen bedriftene imellom

I 1990 må det konstateres at reformene ikke har løst de økonomiske problemene. En viktig årsak til dette er at systemet blir «overbestemt». Med sentralplanlegging av landets produksjon blir det vanskelig rom for en desentralisering av handelen bedriftene imellom. Om planen sier én ting mens lønnsomhetsvurderinger i bedriften sier noe annet, vil lønnsomheten måtte vike.

Overskuddsdeling blir i seg selv et lite meningsfyllt begrep når skatter og subsidier helt kaster om på hva som er det reelle økonomiske resultat av årets drift (kfr. forrige avsnitt). Videre vil arbeiderne, som i et kommunistisk samfunn nærmest er garantert å beholde jobben, ha lite incentiv til å holde igjen på sine lønnskrav.

Til sist, arbeidernes påvirkningsmuligheter ved ansettelse av bedriftens ledelse, har i realiteten vært begrenset av *nomenklaturet,* dvs. den utvelgelsesprosedyre som Partiet har hatt styringen med.

Erfaringene med å lure litt marked inn i en sentraldirigert økonomi har ikke vært gode. I Sovjet vedtok man loven om statsforetak i 1987. Tanken var at statens ordrer til bedriftene skulle reduseres fra 100% til 40% i løpet av tre år. De frigitte 60% skulle dermed bli underkastet markedets lov. Men virkeligheten ble anderledes. Byråkratene som skulle implementere planene, så seg lite tjent med endringene; for dem betyr mer marked mindre makt. Resultatet har vært at statens andel av ordrene har blitt redusert med fattige 10%. Når de 90% staten legger beslag på av bedriftenes produksjon alltid har første prioritet, blir det lite rom for frittstående kooperativer som trenger leveranser fra statsforetak for å drive egen virksomhet.

Erfaringene viser at sentral styring av produksjonen ikke går sammen med uavhengighet for det enkelte foretak. Et valg må foretas. Polen har valgt å satse på det siste. Det innebærer en overgang fra statseide til privateide foretak. Men *hvordan* denne privatiseringen i praksis skal gjennomføres, gjenstår å se.

Som et første skritt skal statseide industribedrifter omdannes til aksjeselskap, med staten som eneste aksjonær. Hva som deretter skal skje, er mer uklart. Et forslag går ut på at de ansatte, til en rimelig penge, skal få kjøpe 20% av aksjene. Gjennom et nytt system for overskuddsdeling er det mulig at arbeidernes betaling for disse aksjene skyves ut i tid. Gitt at overskudd fremkommer.

De gjenværende 80% av aksjene kan man tenke seg kjøpes opp av nyetablerte fonds som tar sikte på å utøve *aktivt eierskap.* Med det menes at disse fondene innehar kompetanse til å stille krav til ledelsen av det enkelte foretak og i samarbeid med den stiller krav til driften og resultatene.

Også utenlandske investorer er aktuelle. Men frykten for at polske bedrifter skal gå på «billigsalg», gjør mange skeptiske til at utlendinger komnmer for tungt inn i starten. Bedre først å få et polsk aksjemarked på bena slik at kursene etter hvert gjenspeiler de reelle verdiene i selskapene.

Fondene som tenkes som eiere av aksjer i industribedriftene, vil selv være aksjeselskap. Deres aksjer vil i sin tur legges ut på markedet. Midlene som kommer inn ved at folk kjøper fondenes aksjer, vil deretter anvendes til kjøp av industriaksjer. Her vil staten stå som selger. Fra myndighetenes side har en slik modell den fordelen at statens inntekter ved salg av aksjer kan gå til nedbetaling av tidligere opptatt gjeld. Privatisering av statsforetak blir således en måte å rette opp statens egne finanser på.

Mange uløste spørsmål gjentstår. Vil man unngå at statlige monopoler ganske enkelt erstattes av private? Vil man lykkes med fondene og finnes det nødvendig ekspertise til å drive

dem? Blir det mulig å trekke til seg nok utenlandske investorer, med tilhørende teknologi og kapital?

En utfordring i den overgangsfase Polen nå er midt oppe i, er å bedre samarbeidet mellom «byrået for privatisering» og «byrået for de-monopolisering». Et konkurransepreget næringsliv fordrer flere leverandører av den samme varen. I mange bransjer har statlige bedrifter en monopollignende stilling. Før privatisering er det således nødvendig å bryte opp monopolene i mindre og konkurrerende bedrifter. Det er en tidkrevende og komplisert oppgave. Når samarbeidet mellom statens egne organer går tungt på dette området, hemmer dette utviklingen i retning av en markedsbasert økonomi.

Polen ønsker utenlandske investeringer. Joint ventures er man mer interessert i enn direkte overtakelse av eksisterende bedrifter. Et egnet regelverk er under arbeid. Pr. idag (primo juni 1990) er det en stram begrensning på tilbakeføring av overskudd. Bare 15% av årets overskudd tillates vekslet om i utenlandsk valuta og ført over som dividende til eierne. For bedrifter som kan vise til nettoinntekter i hard valuta, gjelder en langt mildere begrensning; utdeling av utbytte kan ikke overstige netto valutainntekter. Visepresident Topinski i sentralbanken var imidlertid klar på dette punktet; om Polen skal kunne konkurrere med andre land (i Øst-Europa) om utenlandsk kapital, vil begrensningene på tilbakeføring av overskudd i betydelig grad måtte liberaliseres.

Modellen med aksjefond som kjøper aksjer i industriforetak, er bare én av flere måter å gjeninnføre den private eiendomsretten på. Parallelt med virksomheten til slike fond, om de ser dagens lys, vil staten kunne selge enkeltbedrifter til enkeltpersoner eller til en gruppe av private investorer. Mangfold i eierskap kan vanskelig være annet enn en fordel.

I tillegg til at eierskap finner sin(e) praktisk(e) løsning(er) er det en betingelse til som må tilfredsstilles, for at rammeverket rundt en markedsorientert økonomi skal falle på plass. Det er finansiell disiplin, hvilket innebærer at prisen på kapital gjenspeiler knappheten på denne produksjonsfaktoren. På dette området har Polen tatt et avgjørende skritt; «den lave rentes politikk» er forlatt.

Tabell 1: *Månedlig* prisstigning og *månedlig* rente i Polen 1990

Måned	Prisstigning	Nominell rente	Realrente
Januar	78%	36%	- 42%
Februar	22%	20%	- 2%
Mars	5%	10%	+ 5%
April	8%	8%	0%

Den nominelle renten i tabell 1 er den renten sentralbanken tilbyr forretningsbankene ved innskudd i sentralbanken. Årsaken til at realrenten (som er nominell rente minus prisstigning) ble null i april, er at inflasjonen denne måneden ble 8% mot forventet 2%.

Finansiell disiplin innebærer ikke bare positiv realrente. Fravær av monopoler og stabile regler for skatter, avgifter og subsidier er også nødvendig. Og sist, men ikke minst, at de selskapene som ikke overlever i konkurransen, tillates nedlagt. Pussig nok, kan man si, er det markedets upersonlige konkursmekanisme som gir kapitalismen en iboende dynamikk. Foretak som ikke er flinke nok til å møte kundenes behov, vil før eller senere erfare at kassen er tom. Da må dørene stenges. Dermed frispilles produktive ressurser til annen virksomhet og produksjonsapparatet omstilles til fremstilling av varer og tjenester det finnes avsetningsmuligheter for.

En slik omstilling er smertelig. Det er sjelden populært når bedrifter nedlegges og folk mister sitt arbeid. I Polen, hvor kreditt *mellom* bedriftene inntil nå har forhindret omfattende konkurser, kan det komme et «ras» når en stor bedrift går nedenom. Tilgodehavende som andre bedrifter har på den som må innstille, blir ikke lenger erholdelige. Da kan mange flere bli trukket med i konkursen.

5. Sanering av utenlandsgjeld

Polen har en samlet gjeld til utlandet på 40 milliarder USD. Av disse er 8 mrd. USD til private banker og 32 mrd. USD til offentlige långivere (bl. a. til Norge som har anslagsvis 210 mill. USD til gode). Sammenlagt er de opprinnelige låneopptakene i størrelsesorden 9 mrd. USD. Men høy rente gjennom 1980-årene, kanskje i kombinasjon med uheldig kursutvikling for valutalånene, har gjort at gjelden i dag er mer enn fire ganger større i løpende dollar.

I de senere årene har en del gjeld til private banker blitt omdannet til lån til offentlige institusjoner. Med Brady-planen av 1989 på plass er dette uheldig. Brady-planen (etter den daværende amerikanske finansministeren) gjør det nemlig lettere å skrive ned gjeld til private institusjoner enn til offentlige. Idag omsettes fordringer på Polen til ca. 20% av markedsverdi. Det betyr at polakkene, om de kjøper fordringer på seg selv, blir kvitt 100 dollar i gjeld ved bare å betale 20 dollar.

Lettelse av gjeld til offentlige institusjoner forhandles det om i den såkalt Paris-klubben hvor de største fordringshaverne er representert. Til nå har Paris-klubben bare vært villig til å moderere rentebetingelsene og å utsette betalingene. Selv om *nedskrivning* av gjelden har vært på tale, har så ikke skjedd foreløpig. Det skyldes «dominoeffekten», dvs. at dersom ett land får sin gjeldsbyrde redusert, blir det vanskelig å nekte andre land tilsvarende adgang.

For Polens vedkommende blir utenlandsgjelden lett å bære i 1990. Det skyldes omfattende utsettelser med renter og avdrag. I tillegg viser handelen med utlandet så langt større overskudd enn tidligere påregnet. Det har sammenheng med den dramatiske nedgang i produksjon og reallønn.

1991 derimot, blir et vanskeligere år, med mindre gjeldsbyrden blir betydelig lettet. Finansminister Balcerowicz har nylig «tilbudt» myndighetene i kreditorlandene å betale 20% av deres fordringer. Dvs. han prøver å få samme «rabatt» på den offentlige gjelden som markedskreftene har satt på den private.

I samtaler med folk i sentralbanken var man rimelig optimistiske med hensyn på mulighetene til å nå frem her. Som en høytstående embetsmann sa, problemet er «to legalize the present situation», dvs. akseptere at gjelden i hovedsak ikke blir betjent.

Det er fare for at polakkene forregner seg her. Selv om Polen er et populært land i Vest – ikke minst fordi landet satser så dristig på en rask overgang til marked – gjør frykten for en dominoeffekt at kreditorlandene holder igjen. Man skal heller ikke undervurdere en utbredt holdning blant kreditorlandene; nemlig at Polen står fullt ut ansvarlig for den gjeld landet har, til tross for at det forrige regimet tok opp lånene. At midlene ikke ble anvendt til lønnsomme investeringer, er Polens problem og ikke långivernes.

En indirekte form for hjelp i håndteringen av gjeldsproblemet har EF ydet i form av lettere adgang for polske varer til EFs markeder. Eksempelvis har kvotene for eksport av tekstil nylig blitt øket. Når eksporten tar seg opp, betyr det økte valutainntekter. I den grad importen vokser saktere skapes det midler til betjening av gjeld i hard valuta.

6. Avslutning

I en tidligere utgave av *Encyclopaedia Britannica* stod følgende å lese under artikkelen om kapitalisme:

> «It seemed reasonable to assume that the society which invested more in people (dvs. det kommunistiske eller kollektivistiske) would advance more rapidly and inherit the future. In this important respect capitalism, in the eyes of some economists, labour under a fundamental but not inescapable disadvantage in competition with collectivism.»

I ettertid må man konstatere at det kommunistiske system ikke hadde fremtiden for seg. Én ting er å konstatere det. Noe ganske annet, og langt vanskeligere, er å gjennomføre overgangen til en markedsbasert økonomi.

To grunnleggende betingelser må oppfylles. For det første at rom – både juridisk og kommersielt – skapes for kapitalister; kapitalismen fungerer ikke uten. I Polens situasjon betyr det at arbeidet med et velegnet lovverk hurtigst mulig kommer på plass. Og videre, at man makter de praktiske utfordringene som ligger i en de-monopolisering og privatisering av statlig industri.

Den andre betingelsen er man kommet lenger med å innfri, nemlig finansiell disiplin. I denne fasen fordrer det balanse i offentlige budsjetter, klart positiv realrente og en stabilisering av prisnivået.

Økonomiske reformer i Øst-Europa har tidligere aldri tatt disse to betingelsene på alvor. Så har de da heller ikke fungert.

Denne gangen er den politiske situasjonen en annen; myndighetene *ønsker* å kvitte seg med det planøkonomiske systemet. Videre har landet en regjering med bred støtte i folket. Likevel gjenstår spørsmålet om de hurtig nok klarer å snu en stagnerende økonomi til en voksende. Streiken blant jernbanearbeiderne i slutten av mai tyder på at myndighetene ikke har all verdens tid.

Debatt:

Styringsproblemer i kommunesektoren

AV
TROND HJELMERVIK HANSEN
OG ØYSTEIN HAUGEN,
KOMMUNENES SENTRALFORBUND

Jørn Rattsø tar i sitt foredrag i Haugesund 27. mars i år, gjengitt som aktuell kommentar i Sosialøkonomen 6-90, for seg styringsproblemene i kommunesektoren. Rattsø kommer inn på en rekke viktige og interessante problemstillinger, og går hardt ut både mot den interne styringen i kommunen og den statlige styringen av komunesektoren.

Rattsø tegner et bilde av en kommunesektor bemannet av inkompetente, uansvarlige og korrupte politikere og byråkrater som fyller hverdagen med å sløse bort offentlige midler og belaster staten med regningen. Dette er toner som slår godt an blant store deler av publikum, og Rattsøs synspunkter har da også fått bred omtale i dagspressen og blitt godt mottatt i Fremskrittspartiets stortingsgruppe (jmf Innst. S. nr. 249 (1989–90).

Faren ved en betraktningsmåte der det fokuseres på ekstreme eksempler, ligger i at oppmerksomheten lett fjernes fra de viktige prinsippielle problemstillinger og løsningsforslag som Rattsø tross alt bringer på banen. Dermed kan vi gå glipp av en seriøs debatt rundt disse spørsmålene og i steden bruke krefter på å tilbakevise enkelte av Rattsøs til dels lettvinte påstander, noe som heller ikke er til å unngå i dette innlegget. Denne type debatt bringer oss dessverre i liten grad framover mot bedre løsninger på styringsproblemene i kommunesektoren og samfunnet forøvrig.

Innledningsvis beskriver Rattsø vanskeligheter forbundet med å fastsette bedømningskriterier for og måleproblemer ved ressursbruken i kommunene. Han kommer likevel raskt til en konklusjon om fallende produktivitet i kommunesektoren utifra svært banale «produktivitetsmål».

Statistikken viser at det ble satt inn

mer ressurser pr elevplass og barnehageplass i 1988 enn i 1980, men hva så? Vi må huske at skoler og barnehager ikke produserer oppbevaringsplasser. Formålet er å gi et undervisnings- og aktivitetstilbud til barn og ungdom, og det er rimelig å anta at økt bemanning normalt fører til bedre kvalitet på tjenestetilbudet. De spørsmålene vi imidlertid bør stille oss er om gevinsten for samfunnet står i rimelig forhold til den økte ressursinnsatsen pr. plass.

I Kommunenes Sentralforbund vil vi i nært samarbeid med kommunene bidra til å øke både produktiviteten og effektiviteten i kommunesektoren og til å bedre dokumentasjonen av den faktiske produktivitetsutviklingen i sektoren. Vi tror det kan være betydelige gevinster å hente for samfunnet ved en kritisk gjennomgang av tjenesteproduksjonen i kommunesektoren.

Rattsø gjør et poeng av at realveksten i kommunalt forbruk har vært dobbelt så høy som anslagene i de enkelte års nasjonalbudsjetter i perioden 1980–88. Med andre ord har vi en sektor uten styring.

Nå vil det imidlertid alltid være avvik mellom budsjett og regnskap avhengig av flere forhold, deriblant budsjetteknikken. Hvis vi f.eks. ser på utviklingen i det *statlige* konsum i samme periode, kan vi observere en gjennomsnittlig årlig volumvekst som er drøyt 60% høyere enn lagt opp til i de enkelte års nasjonalbudsjett. Når vi tar hensyn til at staten selv har direkte styring med egen aktivitet i henhold til statsbudsjettet, mens det kommunale konsum blir bestemt i en lokal beslutningsprosess utifra 466 uavhengige budsjetter, så er til sammenlikning «budsjettsprekken» i kommunesektoren kanskje ikke så overraskende. Vi bør således sette et stort spørsmålstegn ved om dette er en fruktbar angrepsmåte når den kommunale styringen vurderes.

Etter innføringen av inntektssystemet i 1986 har den økonomiske ansvarsfordelingen mellom kommune og stat blitt klarere. Kommuner og fylkeskommuner har ansvaret for å organisere en effektiv tjenesteproduksjon innenfor de økonomiske rammer staten setter.

Kommunesektoren har lojalt aksepert den lave veksten i inntektsrammene i siste halvdel av 80-årene, selv om dette har medført en knallhard og smertefull tilpasningsprosess. Samtidig har Kommunenes Sentralforbund sett det som nødvendig å synliggjøre for sentrale myndigheter hvilke konsekvenser innstrammingspolitikken får for befolkningen i form av dårligere kommunalt tjenestetilbud, der ikke minst de folkerike kommunene rammes hardt.

Det er mulig at dette kan kalles elendighetsbeskrivelse og et forsvar for de rikeste kommunene. Økonomiske snuoperasjoner gir imidlertid betydelige praktiske problemer for befolkningen også i kommuner med høyt inntektsnivå i utgangspunktet. Men dersom kommunenes inntektsutvikling hadde blitt styrt etter en langsiktig trend med utgangspunkt i utviklingen i befolkningens behov for kommunale tjenester, i stedet for etter målsetninger om null-vekst avløst av spontane politiske stemningsbølger, kunne f.eks. ekdreopprøret vært unngått. Dermed ville svingningene i inntektsveksten fra år til år vært kraftig redusert, ressursbruken blitt mer effektiv og det uten at inntektsveksten nødvendigvis hadde blitt sterkere på lengre sikt.

Rattsø beskriver på en dekkende måte den manglende lojalitet statlige sektorinteresser viser overfor prinsippene i styringssystemet for kommunesektoren. Her ligger etter vårt syn hovedproblemet når det gjelder avklaring av ansvarsfordelingen mellom kommune og stat. Statlige sektormyndigheter har ikke vært villige til å ta konsekvensene av statens egen innstrammingspolitikk når det gjelder sine egne sektorer, og griper direkte inn i den lokale prioriteringen.

Dette gjøres på mange forskjellige måter, innenfor mange sektorer samtidig og uten indre samordning. I tillegg overveltes nye tiltak og reformer på kommunene uten tilstrekkelig kostnadsdekning (f.eks. reformen for psykisk utviklingshemmede). Resultatet har blitt inkonsistens i inntektsoppleggene, uklare signaler til kommunene, urealistiske forventninger fra publikum og problemer for den lokale tilpasningen til strammere inntektsrammer.

Kommunenes Sentralforbund aksepterer fullt ut grunnprinsippene i dagens styringsordning for kommunesektoren. Vi har også som mål å styrke forståelsen av styringssystemet i kommuner og fylkeskommuner, selv om vi har et klart inntrykk av at de fleste kommuner og fylkeskommuner både forstår og aksepterer systemet. Med økt forståelse for spillereglene i styringsordningen blant sentrale sektormyndigheter, er det ingen grunn til at dagens system ikke skal kunne fungere etter hensikten.

Vi må likevel hele tiden stille oss spørsmål om hvordan vi kan få lokalforvaltningen til å fungere bedre, slik at de får utnyttet de mulighetene som ligger i den desentraliserte lokale handlefriheten. Kommunesektoren er en stor og nødvendig produsent av sentrale velferdsgoder for befolkningen. Kommunestyrene består i tillegg til toppene også av tusenvis av frivillige politikere uten nevneverdig godtgjøring for sin innsats. Det er viktig at den frivillige innsatsen verdsettes og oppmuntres slik at vi bevarer et levende lokaldemokrati. Et vesentlig valg nå er om vi bør desentralisere styringssystemet ytterligere i forhold til i dag.

Synspunktene rundt disse spørsmålene vil i stor grad farges av hvordan eksisterende maktstrukturer og særinteresser blir berørt og det finnes ikke noe entydig svar. Det er nødvendig med en kontinuerlig balansegang mellom statlig styring og lokale prioriteringer der den generelle samfunnsøkonomiske utviklingen alltid vil spille en avgjørende rolle for valg av styringsmodell.

Vi trenger derfor økonomenes bidrag når det gjelder drøfting av problemstillinger som berører styringen i og av kommuner og fylkeskommuner, f.eks. rundt tema som fri beskatningsrett og privatisering som er sentrale elementer i Rattsøs alternative styringsløsninger. Dette vil også kunne bidra til en mer fruktbar debatt rundt disse spørsmålene i de politiske miljøene enn det vi av og til er vitne til i dag. Det er også vesentlig å bidra til at kommunene selv får forståelse av det egenansvar de har for sin økonomiske utvikling. Vi vil gi Jørn Rattsø ros for at han har bidratt til å sette kommunaløkonomiske problemstillinger på dagsorden blant økonomer.

Svar til Trond Hjelmervik Hansen og Øystein Haugen, Kommunenes Sentralforbund

AV
JØRN RATTSØ

Kommunene produserer tjenester som varierer i kvalitet over tid og rom. Det er vanskelig a evaluere effektiviteten av ressursbruken fordi det er vanskelig å måle kvaliteten. Det bør imidlertid ikke føre til at kommunenes virksomhet unndras evaluering.

Kommunene beskriver i liten grad sine egne produksjonsresultater. Det gjenstår mye før budsjettvedtak og langtidsbudsjett baseres pa gode produktivitetsmal. Vi må derfor idag bygge enkle inikatorer for kommunenes aktiviteter. Statistikk om utgifter, arbeidskraftbruk og klienter for kommunale tjenester er relativt godt tilgjengelig. Klientene omfatter barn i barnehaver, elever i ulike skoleslag, pasienter og pensjonærer ved institusjoner, antall eldre som mottar hjemmehjelp, hjemmesykepleie osv.

Økt ressursinnsats pr. klient kan representere økt kvalitet pa tjenestene, men det kan ogsa avspeile et kostnadsproblem. To forhold er vesentlige her. På visse områder er det tvil om kvaliteten har økt særlig, selv om ressursinnsatsen pr. klient har økt betydelig, f.eks. grunnskolen. På andre områder synes kvaliteten å være styrt av profesjonsinteresser slik at den blir for høy, og bare et mindretall får glede av tilbudet, f.eks. barnehager. Det er nødvendigvis velgerne som må foreta avveiningen her. Det må være tillatt å antyde tvil om velgerne når fram ovenfor de interessegrupper som herjer i kommunesektoren. Bedre materiale om kommunenes produksjonsresultater kan hjelpe velgerne i deres valg.

Grunnskolen kan brukes som eksempel. NOS Strukturtall for kommunenes økonomi viser at driftsutgifter pr. elev har hatt en realvekst på mer enn 25% i perioden 1980 til 1988. Nominelt har utgiftene økt i gjennomsnitt fra 12.800 kr. pr. elev i 1980 til ca. 31.200 kr. i 1988. Realveksten er knyttet til bedre arbeidstidsordninger og bemanningsregler for lærere, reallønnsøkninger for lærere, og mindre klasser særlig på grunn av fallende elevtall. Elevene synes ikke å ha fått særlig bedre læremidler. Realveksten har selvfølgelig kommet både lærere og elever (spesialundervisning m.v.) tilgode. Er undervisningen og resultatene blitt betydelig bedre? Det må være endel av den skolepolitiske diskusjonen å gi svar på det spørsmålet. Etter mitt skjønn skyldes mye av økningen i utgifter pr. elev at lærerne har maktet å forbedre sine forhold og at kommunene ikke har maktet å tilpasse skolestrukturen til fallende elevtall (bl.a. på grunn av motstand fra lærerne). Den voldsomme ressursøkningen i grunnskolen i en tid med fallende elevtall har åpenbart gått på bekostning av dekningen av de økende behov i eldreomsorgen. Kanskje har et flertall av velgerne ønsket dette. Men det kan også skyldes at pressgruppene rundt grunnskolen har hatt større suksess enn interesseorganisasjonene rundt eldreomsorgen.

Forskningen om kommunenes ressursbruk kan oppsummeres i et hovedresultat: Det er svært store forskjeller i kommunenes kostnader for alle tjenester, og forskjellen kan bare i liten grad forklares med strukturelle forhold (bosettingsmønster, folketall osv.). Enten man studerer sykehus, aldershjem, skoler eller administrasjon – enhetsutgiftene på nokså like tjenester varierer gjerne i størrelsesorden 1:2. Det kan også illustreres med «banale» mål (fra NOS Strukturtall for kommunenes økonomi 1988). Driftsutgiftene pr. elev i grunnskolen var under 23.000 kr. i Lyngdal i Vest-Agder, men var over 70.000 kr. i flere kommuner i Finnmark og Troms.

Variasjonene mellom kommunene betyr at kommunene kan lære av hverandre. Det burde være en sentral oppgave for Kommunenes Sentralforbund å formidle slik kunnskap.

Medlemskap i SF

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

Debatt:

Kostnader, inntekter og priser i betalingsformidlingen

Svar til Didrik Seip

AV
ASBJØRN FIDJESTØL,
DAG-INGE FLATRAAKER OG
CARL J. VOGT[1]

1. Innledning

I Sosialøkonomen nr. 6/1990 har Didrik Seip en aktuell kommentar til våre artikler i Penger og Kreditt nr. 3 og 4/1989. Kommentarene inneholder en del påstander og vurderinger som vi finner nødvendig å kommentere.

2. Prinsipper for gebyrfastsetting

Seip hevder at vi mener rentemarginen ikke bør brukes til å dekke deler av transaksjonskostnadene i betalingsformidlingen. Hvis begrepet «transaksjonskostnader» oppfattes som synonymt med marginalkostnader, som vi for praktiske formål har sammenlignet med Postgiros faste særkostnader pluss variable kostnader, er vårt budskap korrekt oppfattet. Flere steder i vår artikkel presiseres imidlertid at rentemarginen bør være med å dekke deler av de faste kostnadene som følge av stordriftsfordeler. Vi vil her henvise til vår artikkel i Penger og Kreditt nr. 4/1989, side 186:

«For å oppnå en mest mulig effektiv utnyttelse av ressursene i betalingsformidlingen bør prisen på en betalingstjeneste for en gitt kapasitet i formidlingssystemet settes lik marginalkostnaden. En tilpassing der gebyrene settes lik marginalkostnaden, vil i tilfeller med stordriftsfordeler medføre et finansielt underskudd på grunn av fallende gjennomsnittskostnader. Spørsmålet som da reiser seg, er hvordan de øvrige kostnadene bør dekkes inn, enten via float, rentemargin, gebyrer, eller som en kombinasjon av dette.

Ideelt sett bør de faste kostnadene dekkes via overføringsordninger som er helt nøytrale hva angår prisvridningseffekter mellom tjenester. Dersom slike overføringsmuligheter ikke lar seg gjennomføre, finnes det kriterier for hvordan kostnadene bør dekkes inn.[2] Anvendt på betalingsformidling i bank skulle dette tilsi at bankene bør dekke noen av de faste kostnadene i betalingsformidlingen via for eksempel rentemarginen, gebyr på andre banktjenester og i noen grad via gebyr på betalingstjenester. Siden vi ikke har kjennskap til disse tjenestenes priselastisitet, kan vi ikke eksakt måle hvor stor del av de faste kostnadene i betalingsformidlingen de ulike tjenestene bør dekke.

Gebyrene i betalingsformidlingen bør imidlertid minst dekke de variable kostnader. Faste kostnader bør dekkes delvis av gebyrer fra betalingsformidlingen, delvis av rentemargin og delvis av gebyrer på bankenes øvrige tjenester.»

Dette innebærer for Postgiros del at alle girotyper er for lavt gebyrsatt.

3. Kostnader

Kostnadsanslagene for postgirotjenestene bygger på Postverkets egne tall for 1987. Vi har ikke foretatt noen fremregninger av kostnadene. Det forhold at antall postgireringer i ettertid har vist seg å ha vokst raskere enn budsjettert kan skyldes flere forhold, bl.a. kan det ha sammenheng med en overgang fra kontante inn- og utbetalinger til rene gireringer. Det kan imidlertid også ha sammenheng med gebyrsettingen. Det er i alle tilfelle gledelig at Postgiros omsetningsøkning ikke har medført en tilsvarende kostnadsøkning. Resultatet av dette har vært, som Seip selv påpeker, at Postgiro har opplevd en ikke uvesentlig produktivitetsøkning siden budsjettet for 1989 ble utarbeidet.

Klassifikasjonen av kostnader i faste og variable kostnader var et av de vanskeligste spørsmål vi stod overfor ved utarbeidelsen av artikkelen i Penger og Kreditt nr. 3/1989 både fra en teoretisk og en mer praktisk synsvinkel. Vi valgte å klassifisere kostnadene slik henholdsvis bankene og Postverket selv klassifiserte dem. Vi gav uttrykk for at av de mulighetene som forelå tilsvarte etter vår vurdering summen av faste og variable særkostnader i Postgiro nærmest de variable kostnadene i bankene, mens de faste felleskostnader i Postgiro nærmest tilsvarte de faste kostnader i bankene.

Når det gjelder prinsippene for fordeling av faste særkostnader og faste

[1] Asbjørn Fidjestøl er ass.dir., Dag-Inge Flatraaker er avd.sjef og Carl J. Vogt er spes.rådgiver i Finansmarkedsavdelingen i Norges Bank. Tilsvaret står for forfatternes egen regning.

[2] I denne sammenheng viser man ofte til en såkalt Ramsey-løsning som grovt sier at det samfunnsøkonomiske tapet ved avvik fra pris = marginalkostnad blir minst når det prosentvise pristillegget på en tjeneste settes omvendt proporsjonelt med tjenestens rene priselastisitet (Slutsky-elastisitet). Er priselastisiteten høy bør prisen kun dekke en liten del av de faste kostnadene, og omvendt dersom priselastisiteten er lav.

felleskostnader, er våre tillempinger derfor gjort med henblikk på å etablere et best mulig sammenligningsgrunnlag med kostnadene for bankgiro. Postgiros kostnadskalkyler gir få muligheter til presis nedbryting av disse kostnadene på de enkelte Postgirotjenester.

Forskjellen mellom faste felleskostnader og faste særkostnader i Postverket er, som Seip påpeker, at særkostnadene direkte kan knyttes til Postgiro, mens felleskostnadene ikke kan henføres spesielt til denne tjenesten. For Postverkets del kan imidlertid ikke særkostnadene betraktes som faste ved en vurdering av om Postgirotjenesten skal inngå som en del av Postverkets tjenesteyting eller ikke. I denne forstand vil også de faste særkostnadene kunne betraktes som variable. I kostnadskalkylene for bankgirotjenester har vi som en forenkling lagt til grunn at bankenes kostnader ved BBS (Bankenes Betalingssentral) er variable, selv om også disse kostnadene kan sies å inneha elementer av både faste og variable kostnader.

Seip hevder at vi undervurderer bankenes kostnader. Som vi påpeker i vår artikkel, er de fleste av bankene som inngår i våre undersøkelser blant de største. Disse står imidlertid også for hoveddelen av bankenes betalingstransaksjoner i Norge. I våre kalkyler ligger dessuten en sammenveiing av kostnadstall fra banker av ulik størrelse. Et tilleggsmoment i denne sammenheng er ulikheten i beregningsmåten av portokostnader for henholdsvis bankgiro og postgiro. I kostnadskalkylene for bankgiro er det lagt til grunn regulære portokostnader (eksternpriser), mens det i kostnadskalkylene for postgiro er lagt til grunn betydelig lavere portokostnader som følge av lav internpris i Postverket. Vi understreket i artikkelen at det er svært problematisk å foreta en direkte sammenligning mellom Postgiros og bankenes kostnadstall. Dette har sammenheng både med de forhold Seip trekker fram, med ulikheter mellom kundegruppene og med den generelle usikkerhet ved kostnadsundersøkelser. På grunnlag av det materiale som foreligger er det etter vår vurdering ikke grunnlag for å trekke en så klar konklusjon som Seip gjør.

4. Noen vurderinger knyttet til float

Seip hevder at vi opererer med gale tall for avkastningsraten av float, og at tallene blir brukt på en gal måte. Det hevdes at siden Postgiro oppnår en kontolånsrente ved lån til staten på henholdsvis 2,5%, 5% og 11,1% avhengig av kontotype, så må den relevante avkastningsraten av float ligge vesentlig over de 1,5% som vår artikkel opererer med. Vi har beregnet avkastning av float ved å relatere denne til hva som vil skje med Postgiros innskudd dersom «floaten» forsvinner.

Floatinntekter er de inntekter bankene og Postgiro får som følge av at de en viss tid disponerer overførte betalinger uten at de gir rentegodtgjørelser hverken til betaler eller betalingsmottaker. Selv oppnår finansinstitusjonene en positiv avkastning på disse midler ved at de plasseres i rentebærende fordringer (utlån osv.), eventuelt at de reduserer behovet for funding (innlån, innskudd osv.). Dersom endret float medfører at Postgiro får endret sine innskudd til forvaltning, vil avkastningsraten for floaten tilsvare Postgiros utlånsrenter. Dersom endret float ikke medfører noen endring i Postgiros forvaltningskapital, men kun innebærer at den tidligere float nå må godskrives kundekonti, vil avkastningsraten av float måtte settes lik Postgiros innskuddsrenter på de ulike kundekonti.

Siden hoveddelen av Postgiros innskudd består av store statlige innskudd, har vi forutstt at redusert float i liten grad vil endre Postgiros forvaltningskapital og dermed utlån til staten (kontolån). Imidlertid vil saldiene på kundekonti øke og medføre økte renteutbetalinger for Postgiro. Avkastningsraten for float er derfor beregnet ut ifra hvilke innskuddsrenter Postgiro yter sine kunder, og ikke ut fra den avkastning Postgiro oppnår ved å låne pengene videre til staten. Forøvrig vil vi påpeke at vår forutsetning om avkastningsrate for float ikke står sentralt i vår vurdering av prinsipper for prissetting i betalingsformidlingen.

5. Noen avsluttende prinsippielle kommentarer

Seip viser også til våre regneeksempler, bl.a. over økonomien for personkundetransaksjoner og mener eksemplene ikke er tilstrekkelig begrunnet. Vi har bevisst valgt en slik distinksjon for å vise sammenhengen mellom ressursanvendelse og kapitaldannelse. Store statlige transaksjoner gir beløpsmessig betydelig større float- og renteinntekter enn mindre personkundetransaksjoner.

Seip viser til at med en floattid på en dag vil en gjennomsnittlig marginal girotransaksjon gi et dekningsbidrag (gebyr + floatinntekt – variable kostnader) på fra kr. 1,50 til kr. 14,– avhengig av hvilken rentesats som brukes, selv når gebyr er null, og at gireringer gir enda større overskudd.

Han nevner ikke noe om at en svært stor del av kapitalinntektene i Postgiro oppstår som følge av store statlige innskudd. Vi forstår han nærmest slik at de store innskudd på disse statlige konti nærmest er en følge av de øvrige postgirotransaksjonene. Vi mener at disse store statlige innskudd i stor grad er et resultat av spesielle statlige betalingsordninger. Ved en omlegging av disse ordningene vil innskuddene på statlige konti gå markert ned. En slik omlegging av skattebetalingsordningen er forøvrig påbegynt i 1990.

Mener Seip virkelig at lønnsomheten for Postgiro er hans og vår bruk av Postgiro f.eks. ved betaling av strømregninger osv. skal måles avhengig av størrelsen på statlige innskudd i Postgiro og rentemarginen på disse? Basert på denne type resonnement synes han å trekke den konklusjon at prisene på Postgiro ligger heller for høyt enn for lavt.

Vi vil hevde at en av prisenes viktigste oppgaver i et effektivt marked er å gi brukerne signaler om hvor mye ressurser som medgår for å produsere en vare eller tjeneste. Gebyrer kan derfor bidra til mer rasjonell utnyttelse av ressursene i betalingssystemene. Ved at en tjeneste prises mer i samsvar med kostnadene unngår man videre at kostnader veltes over på andre kunder enn de som bruker tjenesten. Prisene bør motivere kundene til å velge de tjenester som har lavest kostnader, slik at ressursbruken i betalingsformidlingen blir mer effektiv.

Deregulering av skandinavisk luftfart
En studie av ruten Oslo – Stockholm

AV
VICTOR D. NORMAN OG
SIRI PETTERSEN STRANDENES

Etableringen av det indre marked i Europa fra 1992 vil også få virkninger for luftfarten. Det er allerede tatt visse skritt mot avregulering, ved at transportministrene i EF er blitt enige om å liberalisere kontrollen av billettpriser og ruter fra 1993.[1] Bilaterale kapasitets- og inntektsdelingsavtaler vil da bli lagt vekk og lisensiering av flyselskap skal være ens over hele EF. Dette vil også få virkninger for Skandinavia, bl.a. fordi SAS, gjennom tilknytningen til Danmark, regnes som et EF-selskap.

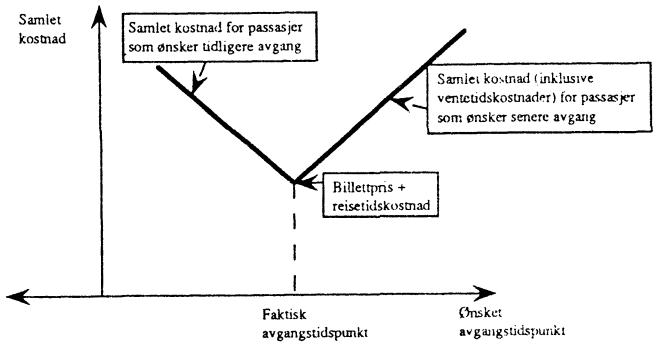
Samtidig er det i Sverige lagt frem en utvalgsrapport som foreslår avregulering av svensk innenriks luftfart fra sommeren 1991. Vi må regne med at dette er utslag av den mer generelle tendens til deregulering som gjør seg gjeldende også i de skandinaviske land. Spørsmålet om liberalisering av skandinavisk luftfartspolitikk vil derfor etterhvert melde seg både som følge av press fra EF og som konsekvens av ønsker internt i Skandinavia.

I denne artikkelen ser vi på mulige virkninger av konkurranse i skandinavisk luftfart. Vi tar for oss en bestemt rute (Oslo-Stockholm) og bruker en simuleringsmodell til å beregne konsekvensene av at flere selskaper etablerer seg på ruten. Analysen bygger på to grunnpremisser. Det ene er at avregulering faktisk vil føre til at nye selskaper etablerer seg på ruten. Det andre er at etablering vil føre til reell konkurranse selskapene imellom. Hvorvidt disse forutsetningene er rimelige, evt. hva slags reguleringsregime som kreves for at de skal bli oppfylt, tar vi ikke opp.

Når vi har valgt Oslo-Stockholm som grunnlag for analysen, er hovedgrunnen at vi ønsker å rendyrke virkningene av konkurranse. I utgangspunktet har SAS tilnærmet monopol på ruten. Finnair har en daglig avgang, men dette er en delstrekning i ruten Oslo-Stockholm-Helsinki. Aeroflot og Icelandair har også noen flyvninger, men ikke på daglig basis, og også for disse som ledd i lengre ruter. Det er samtidig klart at SAS-monopolet på strekningen er en direkte konsekvens av det luftfartspolitiske avtaleverket mellom de skandinaviske land. Som sådan er det all grunn til å regne med at deregulering vil få andre selskaper til å vurdere å etablere seg på strekningen. Et tilleggsmoment for valg av akkurat Oslo-Stockholm ruten (snarere enn Oslo-København eller Stockholm-København) er at det er få transittpassasjerer mellom Oslo og Stockholm. Det gjør selve modelleringen enklere.

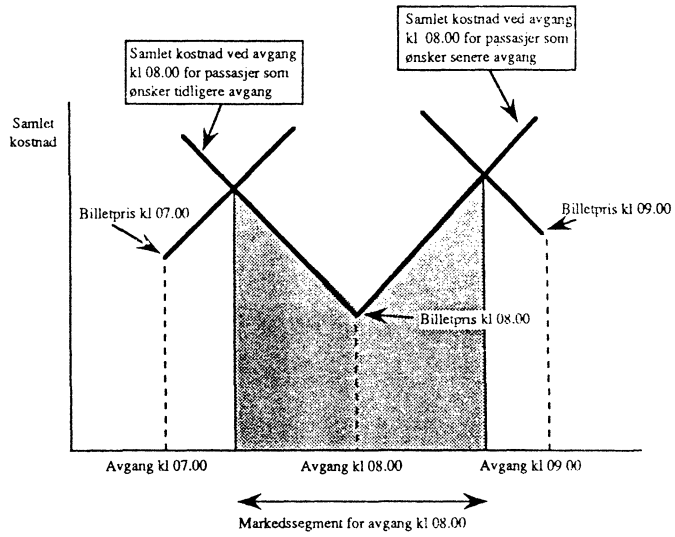
Artikkelen bygger på en mer omfattende og teknisk preget artikkel[2] som viser metode og modell i detalj.

Billett- og tidskostnader for flypassasjerer



(figur 1)

Passasjerenes valg mellom avganger og flyselskapenes markedssegment.



(figur 2)

[1] Economist 23-06-1990 side 66.

[2] Norman, Victor D. og Siri P. Strandenes, «Deregulation of Scandinavian airlines: A case study of the Oslo-Stockholm route», CEPR Discussion Paper No. 403, 1990.

Etterspørselen etter flyseter

Når man reiser med fly istedenfor med andre transportmidler, er det vanligvis fordi man tillegger tidskostnadene stor vekt. Ved modellering av etterspørselen etter flyseter, er det derfor viktig å trekke inn både billettpris og tidskostnader som etterspørselsbestemmende faktorer. I vår analyse har vi gjort det på følgende måte: Vi tenker oss at hver enkelt passasjer har et ønsket reisetidspunkt. Normalt vil det ikke være noen flyavgang med nøyaktig denne avgangstiden – man vil måtte ta et fly som går litt tidligere eller litt senere enn det man egentlig ønsker. Tidskostnaden vil derfor bestå av to komponenter – selve reisetiden, og ventetiden (ved avreise- eller ankomssted) som følger av forskjellen mellom faktisk og ønsket reisetidspunkt. Samlet reisekostnad vil, som vist i figur 1, være summen av billettprisen og tidskostnaden. Legg merke til at helningen på kostnadslinjene i figuren viser passasjerens «skyggelønn»; altså verdien av tid for passasjeren.

Hvis passasjeren velger å reise med fly, vil han eller hun velge den flyavgang som gir lavest samlet reisekostnad. Det er illustrert i figur 2, som viser hvordan en avgangs markedssegment blir bestemt. I utgangspunktet konkurrerer en bestemt avgang om passasjerer som ønsker å reise i tidsrommet mellom denne og de nærmeste avgangene før og etter. Avgrensningen av markedssegmentene for to konkurrerende avganger avhenger dermed av passasjerens vurdering av ventetid og eventuell prisforskjell mellom avgangene. En passasjer er indifferent mellom to avganger når de samlede kostnader, det vil si summen av pris og tidskostnader, er identisk for de to avgangene. I praksis betyr det at passasjeren alltid vil velge den nærmeste avgangen dersom denne også har lavest pris. Dersom den mest attraktive avgang ikke har lavest pris, vil passasjeren vurdere lengre ventetid opp mot prisbesparelsen ved å reise på et tidspunkt som passer dårligere. I figur 2 vises dette ved at markedssegmentet for avgangen kl 08.00, som i eksemplet har lavest pris, omfatter mer enn halvparten av intervallet mellom denne og de to tilgrensende avgangene.

Når det gjelder samlet etterspørsel etter flyreiser, antar vi at den avhenger av de samlede reisekostnader (inklusive tidskostnadene). Det innebærer at både billettpris og frekvens er viktig: Økt pris gir automatisk en økning i reisekostnadene; redusert frekvens gir en økning i gjennomsnittlig ventetid for passasjerene og med den økt reisekostnad. Begge deler vil derfor gi redusert etterspørsel.

Vi ender derfor opp med at etterspørselen påvirkes av billettprisen, frekvensen i ruten (antall avganger) og passasjerenes verdi av tid.

Selskapenes adferd

Det er tre spørsmål flyselskaper må ta stilling til når det gjelder opplegget for en rute. Det ene er prissetting, herunder eventuell prisdiskriminering mellom grupper av passasjerer. Det andre er antall avganger, altså frekvensen på ruten. Det tredje er tidspunktene for avgangene.

Monopol

Om ruten betjenes av en monopolist, er løsningen relativt grei. Monopolisten vil sette pris slik at grenseinntekt blir lik grensekostnad. Han vi samtidig segmentere

Siri Pettersen Strandenes er amanuensis i skipsfartsøkonomi ved Norges Handelshøyskole.

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

markedet i den grad det er mulig, ved å ta forskjellig pris for passasjerer med ulik betalingsvilje. I vår analyse gjøres det ved å skille mellom forretningsreisende (fullprispassasjerer) og andre (rabatt)passasjerer. Når det gjelder antall avganger, må monopolisten ta hensyn til at flere avganger gir flere passasjerer samlet sett (fordi økt frekvens gir reduserte ventekostnader), men færre passasjerer pr. avgang. Hva angår tidspunktet for avgangene, vil det være i monopolistens interesse å velge disse slik at ventekostnadene blir minst mulig. Med jevn fordeling av passasjerene og lik skyggelønn for alle passasjerer, innebærer det at monopolisten vil fordele avgangene jevnt over dagen.

Oligopol

I tilfellet med oligopol antar vi at billettpriser og antall avganger er de strategiske variable for selskapene.

Når selskapene fastsetter prisene, må de ha i minne to typer effekter. (1) Hever de prisen på en avgang, vil de passasjerene som i utgangspunktet var indifferente mellom selskapets avgang og den nærmeste avgang fra konkurrenten, flytte over til konkurrenten. Dersom avgangene ikke forskyves i tid endres ikke tidskostnaden, men en prisøkning på en avgang vil heve totalkostnadene for passasjeren ved å velge denne i forhold til totalkostnaden ved å velge den andre. Figur 2 viser at størrelsen på markedssegmentet minker når totalkostnadskurven skifter oppover ved økning i billettprisen på avgangen. (2) Selskapet vil miste passasjerer som i utgangspunktet var indifferente mellom å foreta flyreisen eller ikke. De er ikke lenger villige til å betale for reisen.

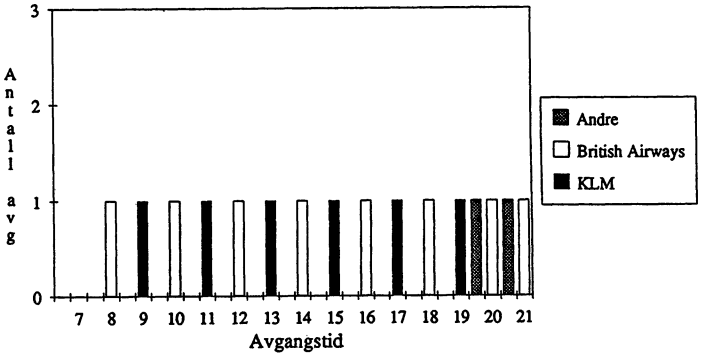
Når det gjelder antall avganger, er det tre forhold selskapene må ta hensyn til. (1) Økt antall avganger øker frekvensen – dermed reduseres ventetidskostnadene for passasjerene, og med det vil samlet etterspørsel etter flyreiser stige. (2) Et økt antall avganger uten etterspørselsøkning vil føre til færre passasjerer pr avgang eller en lavere kabinfaktor i flyet. Dette øker kostnadene pr passasjer. (3) Flere avganger innebærer at selskapet erobrer passasjerer fra andre selskaper.

I modelleringen av selskapenes strategiske adferd forutsetter vi at selskapene ved prisfastsettelsen tar andre selskapers priser som gitt. Tilsvarende antar vi at de tar andre selskapers avganger som gitt når de selv fastsetter antall avganger. For gitt kapasitet er det altså priskonkurranse (Bertrand-konkurranse) mellom selskapene; samtidig er det kvantumskonkurranse (Cournot-konkurranse) når den gjelder kapasiteten på ruten. I tillegg antar vi at prisfastsettelse og beslutning om antall avganger skjer samtidig. Vi kunne ha antatt at selskapene først fastsatte antall avganger eller kapasiteten og at de i neste steg bestemte prisene. Men det er ikke noe i teknologien som tilsier at kapasitet må fastsettes før pris. På kort sikt har selskapene i en situasjon uten regulering fleksibilitet både i priser og kapasitet.

Selskapene må også vurdere plasseringen av avgangene relativt til konkurrentenes. I vår analyse antas det at alle selskaper er identiske. I likevekt vil derfor alle ta samme pris, og alle vil tilby samme antall avganger. I en slik

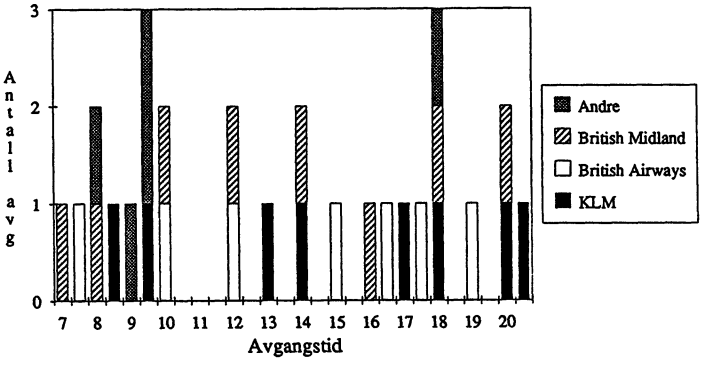
Figur 3

Avganger London-Amsterdam før dereguleringen (1980)



Figur 4

Avganger London-Amsterdam etter dereguleringen (1988)



likevekt vil samme selskap aldri velge å ha to avganger etter hverandre – man vil alltid ønske å plassere avgangene slik at man ikke konkurrerer med seg selv, men med andre selskaper. Det stemmer godt overens med faktiske observasjoner. Vi kan ta ruten London – Amsterdam som et eksempel. Frem til 1984 var den regulert på vanlig måte gjennom avtale mellom Storbritannia og Nederland; den ble da betjent av KLM og British Airways med en tilnærmet 50/50 deling. Figur 3 viser det vanlige rutemønster for slike regulerte ruter, med alternerende avganger for selskapene. I 1984 inngikk de to landene en ny luftfartsavtale som innebar en vesentlig liberalisering av ruten. Det nye rutemønstret som da avtegnet seg, er vist i figur 4. Vi ser at mønstret med alternerende avganger har holdt seg – bare i to tilfeller har et av selskapene (KLM) tilstøtende avganger, og i begge tilfeller er den ene av dem parallell med en konkurrerende (British Midland) avgang.

Data og modellparametre

Modellen bruker data for høsten 1989. Vi skiller mellom fullpris- og rabattpassasjerer. Vi har fått data av SAS for antall passasjerer i hver klasse i hver retning for hver dag i en representativ uke (i september 1989). Fra tidtabellen har vi opplysninger om antall avganger og flytype. For det meste benyttes DC9 på ruten, men det er

noen flyvninger med MD80 fly – vanligvis med 110 seter. Ut fra disse opplysningene har vi konstruert en «representativ dag», med 9 avganger hver vei, og med 52 Euroklasse- og 21 turistklassepassasjerer på hver avgang.

Vi kjenner ordinær pris på ruten, men har ikke data for de prisene som betales av passasjerer som reiser med rabatt. Full pris var høsten 1989 på 1260 norske kroner. I mangel av faktiske tall antar vi at 80 prosent av passasjerene i Euroklasse betaler full pris, mens de resterende (ledsagere eller passasjerer som reiser Oslo-Stockholm som del av en lengre reise) antas å betale 50% av full pris. Vi har også vilkårlig satt gjennomsnittsprisen i turistklasse til 50 prosent av full pris, siden vi ikke har tall for fordelingen av disse passasjerene på de ulike rabattordningene. Vi trekker fra 7,5 prosent kommisjon til reisebyråene for å få flyselskapenes nettopris, og regner dermed implisitt med at SAS har kostnader på samme nivå som reisebyråene når selskapet selv utsteder billetter.

Kostnadstall måtte vi hente fra andre kilder enn SAS. Vi har benyttet flere uavhengige kilder for å kontrollere realismen i de anslagene vi kommer frem til. De ulike estimatene for totalkostnadene fremgår av tabell 1.

Kostnadsestimatene spriker sterkt. Vi mener at det lave anslaget er et for lavt estimat, mens det høye sannsynligvis er for høyt. En årsak til at det første kan være for lavt er at det tar utgangspunkt i kostnader for fly av en eldre og billigere generasjon enn den SAS benytter. Et annet moment er at kostnadene på tilbudte setekilometre er lavere på lange enn korte ruter, og den gjennomsnittsdistansen det lave anslaget bygger på, er sannsynligvis lengre enn strekningen Oslo-Stockholm. Det samme kan sies om det midlere anslag, som bygger på SAS' faktiske kostnader pr. tonnkilometer. På den annen side må vi regne med at SAS' gjennomsnittskostnader også omfatter kostnader som ikke direkte kan henføres til den enkelte rute. Det høyeste anslaget er basert på det amerikanske selskapet Uniteds kostnader i 1982 på en litt kortere rute enn Oslo-Stockholm. Når vi tror at dette er et for høyt anslag, er det dels fordi anslaget ikke tar hensyn til at kostnadene pr. km faller med distansen; og dels fordi United på angjeldende rute hadde langt høyere kostnader enn de to andre selskapene som betjente samme rute.

Vi har ikke sikre opplysninger om marginalkostnader pr passasjer. I praksis er det først og fremst lufthavnavgifter og kostnader til servering som er direkte knyttet til antall passasjerer; marginalkostnadene er derfor svært mye lavere enn gjennomsnittskostnadene. I beregningene har vi som basisforutsetning satt totalkostnadene (for et fly med 73 passasjerer) til $ 4800 og grensekostnaden til $ 25. Det gir faste kostnader pr. avgang på snaut $ 3000. Vi har samtidig foretatt sensitivitetsanalyser for totalkostnader i intervallet $ 4800-6800, og for grensekostnader i intervallet $ 20-30.

Flyselskaper har tilgang til samme teknologi og står overfor identiske avgifter og priser på viktige innsatsfaktorer som for eksempel drivstoff. I simuleringene forutsetter vi at nye selskaper på ruten har de samme kostnader som SAS. Vi ser samtidig helt bort fra mulige kostnadsbesparelser som følge av konkurranse. Det er viktig å være klar over at vi på denne måten sannsynligvis *undervurderer* gevinstene ved deregulering.

Når vi kjenner kostnader, priser og passasjerantall, gjenstår det å finne parametrene i etterspørselsfunksjonene; dvs. elastisiteten av samlet etterspørsel med hensyn på reisekostnaden, og alternativverdien av tid for de reisende. Siden vi skiller mellom to passasjergrupper, er dette fire ukjente parametre. Vi fastsetter disse ved såkalt *kalibrering:* Vi antar at prisene og antall avganger i 1989 svarer til en monopolløsning for SAS, og vi kan da bruke vilkårene for monopoltilpasningen til å løse for de ukjente parametre.

Konkret gir monopolløsningen oss tre optimumsvilkår, nemlig grenseinntekt = grensekostnad for antall Euroklassepassasjerer pr. avgang, for antall turistklassepassasjerer pr. avgang, og for antall avganger pr. dag. Disse tre ligningene kan vi bruke til å løse for tre av de fire ukjente etterspørselsparametre. Den siste finner vi ved vilkårlig å anta at alternativverdien for tid for turistklassepassasjerer er 40% av alternativverdien for Euroklassepassasjerer.

Beregninger

Vi bruker modellen til å beregne konsekvensene av at flere selskaper etablerer seg på ruten. Det antas at de nye selskapene er identiske med SAS når det gjelder kostnader, og at det ikke er forskjeller mellom selskapene når det gjelder strategisk posisjon i markedet. En likevekt med flere selskaper vil da alltid være symmetrisk, i den forstand at alle selskaper tar samme pris, har

Tabell 1
Kostnadsanslag ($)

	Lav	Middels	Høy
Totalkostnadsanslag	3241	5409	6051
Lav	*Basert på gjennomsnittskostnader pr. setekilometer i 1988 for tre flytyper (DC9-10, Boeing 737-200, Boeing 737-300)*		
Middels	*Basert på SAS' gjennomsnittskostnader pr. tonnkm i 1987*		
Høy	*Basert på faktiske kostnader for United i 1982, på en litt kortere rute, trafikkert med Boeing 737*		
Alle kostnadsanslagene er inflasjonsjustert frem til 1989			
Kostnadstall benyttet i beregningene			
Totalkostnad	4800	5800	6800
Marginalkostnad	25	30	35

Tabell 2
Hovedresultater

	Duopol *2 selskaper*	Oligopol *3 selskaper*	Oligopol *4 selskaper*
Antall avganger hver vei, pr. dag	12	15	16
Prisendring (%)	-29,7	-39,5	-42,1
Endring passasjerantall (%)	60,7	100,9	114,3
Velferdsvirkninger, i % av passasjerenes billettutgifter			
Endring konsumentoverskudd	45,8	67,0	73,3
Endring i SAS overskudd på ruten	-28,9	-38,7	-41,9
Velferdsøkning for Skandinavia	16,9	28,3	31,4
Nye selskapers overskudd	19,2	18,8	18,5
Velferdsøkning for verden	36,1	47,1	49,9

Tabell 3
Sensitivitetsanalyse, kostnadsanslag

Totalkostn. ($)	Marginal passasjerkostnad ($)	20	25	30
4800	Antall avganger	14	12	12
	Prisendring (%)	-35,8	-29,7	-30,3
	Endring konsumentoverskudd	62,5	45,8	44,8
	Velferdsendring, verden	49,0	36,1	33,1
	Velferdsendring, Skandinavia	31,7	16,9	14,9
5800	Antall avganger	12	10	10
	Prisendring (%)	-26,9	-19,4	-19,4
	Endring konsumentoverskudd	46,9	28,6	28,6
	Velferdsendring, verden	39,2	25,1	24,2
	Velferdsendring, Skandinavia	24,4	8,2	7,7
6800	Antall avganger	10	10	8
	Prisendring (%)	-18,5	-18,3	-8,9
	Endring konsumentoverskudd	27,9	27,6	8,8
	Velferdsendring, verden	25,3	24,3	10,2
	Velferdsendring, Skandinavia	13,4	12,7	-3,7

Endring i konsumentoverskudd og velferd er i % av passasjerenes billettutgifter

Tabell 4
Betydningen av regulering idag
Duopol sammenlignet med dagens løsning

	Dagens løsning	
	Uregulert monopol	Regulert monopol
Prisendring (%)	-29,7	-30,8
Endring passasjerantall (%)	60,7	60,7
Endring konsumentoverskudd	45,8	46,4
Velferdsendring, Skandinavia	16,9	16,6

Endring i konsumentoverskudd og velferd er i % av passasjerenes billettutgifter

det samme antall passasjerer, og har det samme antall avganger pr. dag.

Da vi ikke har tall for etableringskostnader eller andre faste kostnader knyttet til drift av ruten som sådan, kan vi ikke beregne *hvor mange* selskaper som eventuelt vil etablere seg. Vi nøyer oss derfor med å se på virkningene av et eksogent gitt antall konkurrenter; nærmere bestemt har vi sett på virkningene av duopol (ett nytt selskap) og oligopol med to eller tre selskaper i tillegg til SAS.

I beregningene har vi tatt hensyn til heltallsbegrensninger på antall avganger og til kapasitetsskranker for den enkelte avgang. Når det gjelder det siste, har vi antatt at maksimalt belegg er 80% av setekapasiteten. Dette er høyt. For de fleste ruteselskaper ligger gjennomsnittlig kapasitetsutnyttelse for alle avganger i nettet på rundt 60 prosent, men i perioder med stor etterspørsel har kabinfaktoren på enkeltruter nådd opp i 80%. Det viser seg at restriksjonen blir bindende i løsningene.

Hovedresultatene er sammenfattet i tabell 2. Beregningene gir store endring i priser og passasjervolum ved overgang fra ett til flere selskap på ruten – spesielt stor er virkningen av å gå fra monopol til duopol. Prisene er anslått å gå ned med 30 prosent om ett ekstra selskap kommer inn på ruten; og prisfallet blir på vel 40 prosent dersom det blir fire selskaper i ruten.

Passasjerene vil høste store gevinster både som følge av lavere priser og som følge av økt frekvens på ruten. I duopoltilfellet er gevinsten på 45,8% av de samlede billettutgifter i utgangspunktet. Av dette er 2/3 gevinst for eksisterende passasjerer av lavere priser, mens resten er verdien for passasjerene av økt frekvens og konsumentoverskudd for nye reisende.

SAS vil naturlig nok tape på konkurransen – ved duopol vil de få en reduksjon i overskuddet tilsvarende 28,9% av billettinntektene. Rundt 2/3 av dette motsvares av overskudd for det nye selskapet. Samlet vil derfor flyselskapenes overskudd bare synke med rundt 10% av billettinntektene i utgangspunktet. Ser man det i sammenheng med passasjergevinsten på rundt 46%, betyr det at overgang til duopol vil gi en velferdsgevinst på 36% av billettomsetningen i utgangspunktet.

For de skandinaviske land er det interessant å sammenholde gevinsten for passasjerene med tapet for SAS, siden det godt kan tenkes at nye selskaper på ruten vil være ikke-skandinaviske, slik at gevinsten for dem kanskje forsvinner ut av Skandinavia. I alle tilfellene er passasjergevinsten adskillig større enn tapet for SAS. Med ett annet selskap på ruten er konsumentgevinsten 60 prosent større enn SAS' tap; med to eller tre nye selskaper er konsumentgevinsten nesten 75 prosent større.

Det er spesielt interessant å se dette i lys av spørsmålet om kryssubsidiering. SAS hevder ofte at man er avhengig av høye priser på godt belagte ruter for å kunne opprettholde et akseptabelt rutetilbud i Nord-Norge og andre steder med tynt trafikkgrunnlag. Samfunnsøkonomisk sett er det velkjent at denne typen kryssubsidiering er uheldig. Våre beregninger illustrerer det godt: Tallene viser at passasjerene Oslo-Stockholm idag må betale (i form av redusert konsumentoverskudd) mellom kr. 1,60 og kr. 1,75 for hver krone SAS får i økt overskudd som følge av sin monopolstilling. Dette viser at selv om *hele* SAS-overskuddet skulle gå til å subsidiere ulønnsomme ruter, er kryssubsidiering en svært kostbar måte å opprettholde et rutetilbud i distriktene på.

Et annet aspekt ved resultatene som det kan være grunn til å merke seg, er at det er adskillig mer å hente ved å gå fra monopol til duopol enn ved å gå fra duopol til oligopol. En nærliggende konklusjon kunne være at man kunne høste store gevinster bare ved å gi parallellkonsesjoner til SAS og ett annet selskap. Vi vil advare mot en slik tolkning. Det som gir gevinster i våre beregninger, er konkurranse. Resultatene viser at reell konkurranse mellom to selskaper langt på vei er nok – forutsatt at de to virkelig konkurrerer. I praksis er det imidlertid mer sannsynlig med underhåndsforståelser og markedsdeling jo færre selskaper der er, og jo vanskeligere det er for nye selskaper å komme inn. Den konklusjonen vi vil trekke er derfor at myndighetene først og fremst bør legge forholdene til rette for reell konkurranse, herunder for fri etablering på ruten – og har man fått det til, er det mindre grunn til å bekymre seg for nøyaktig hvor mange selskaper som betjener ruten.

Sensitivitetsanalyser

På grunn av usikkerheten om kostnadsanslagene, har vi som nevnt også gjennomført beregninger basert på

andre kostnadstall enn basisanslagene (på $ 4800 i totalkostnader og $ 25 i marginalkostnader). Resultatene for duopoltilfellet er gjengitt i tabell 3. Som det fremgår av tabellen er de generelle konklusjonene ikke særlig følsomme overfor kostnadsanslagene.

For å finne modellkoeffisientene antok vi at tilpasningen i utgangspunktet svarte til et uregulert SAS-monopol. Vår begrunnelse for dette er at selv om selskapet formelt sett er underlagt offentlig regulering, fastsetter myndighetene priser og frekvenser etter forslag fra selskapet. Vi kan imidlertid ikke utelukke at den offentlige reguleringen er bindende. For å se hvor viktig det kan være for konklusjonene, gjennomførte vi også beregninger som tok utgangspunkt i at priser og frekvens i utgangspunktet avspeiler et regulert monopol. Konkret antok vi at selskapet er tvunget til å sette prisene så lavt, og antall avganger så høyt, at grenseinntekten er 10% lavere enn grensekostnaden. En slik restriksjon gir andre koeffisientverdier, og med det andre beregningsresultater. Tabell 4 viser duopolresultatene under de to alternative forutsetningene om reguleringen i utgangspunktet. Som man ser, betyr det svært lite for konklusjonene.

Vi har også gjennomført sensitivitetsanalyser for anslaget over gjennomsnittlig rabatt for turistklassepassasjerer. Heller ikke i så henseende er resultatene følsomme.

UNIVERSITETSFORLAGET

AKTUELL FAGBOK

Olav Bjerkholt, Øystein Olsen og Steinar Øivind Strøm:

OLJE- OG GASSØKONOMI

Olje- og gassøkonomi gir en solid bakgrunn for de som søker en bedre teoretisk forståelse av de økonomiske mekanismer og forhold som preger virkeligheten i og omkring en «oljeøkonomi».
De teoretiske resonnementene skjer i tilknytning til mer beskrivende avsnitt om utviklingen i norsk petroleumsvirksomhet fram til i dag og hovedtrekk i norsk økonomisk historie siden 1970. De teoretiske og empiriske analyser omfatter viktige makroøkonomiske problemstillinger i tilknytning til petroleumsvirksomheten, bl.a.:

- optimal bruk av petroleumsinntekter
- optimal ressursforvaltning av petroleumsressursene som del av nasjonalformuen og
- tilpasning til usikkerheten i det internasjonale oljemarkedet

Blant de aktuelle problemstillingene som behandles i Olje- og gassøkonomi:

- perspektivene for oljemarkedet fram til år 2000
- forholdet mellom OPEC og andre oljeprodusenter
- naturgassmarkedet i Vest-Europa etter 1992
- norsk naturgass som erstatning for svensk kjernekraftutvikling
- hva som ville ha skjedd i norsk økonomi uten petroleumsressursene

ISBN 82-00-02775-9 208 sider kr 239,–

Problemer knyttet til Norges Banks lån til bankene

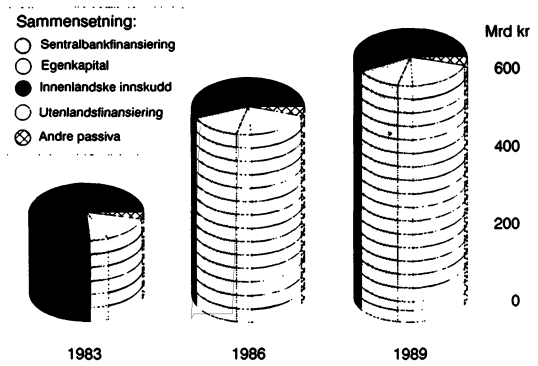
De norske bankene er i usedvanlig høy grad avhengig av lån i sentralbanken. Fra 1986 og frem til i dag har lånene ligget rundt 60–80 milliarder kroner. I denne artikkelen drøftes det hvorfor det ble slik, og hvilke problemer den høye sentralbankfinansieringen har skapt for gjennomføringen av likviditetspolitikken. Det antydes også enkelte endringer i likviditetspolitikken i lys av de erfaringer som er gjort.

AV
HERMOD SKÅNLAND[1]

1 Omfanget av sentralbankfinansieringen

Sammenlignet med andre land er de norske bankene i usedvanlig høy grad avhengig av sentralbankkreditt. Ved siste årsskifte var den samlede sentralbankfinansieringen nær 80 milliarder kroner og utgjorde 13 prosent av bankenes samlede forvaltningskapital. Hver åttende krone som norske banker forvaltet ved inngangen til 1990-årene var altså lånt i sentralbanken. Til sammenligning kan nevnes at selv da Norges Banks lån til bankene var på det høyeste i 1920-årene, var det bare hver tjuende krone som var en Norges Bank-krone. Sett i forhold til hva bankenes eiere har stilt til disposisjon i form av egenkapital, var finansieringen fra Norges Bank mer enn tre ganger så stor.

Figur 1. Finansieringen av norske banker



Dereguleringen av kredittmarkedet og omfattende forandringer i norsk økonomi resulterte i store endringer i bankenes balansestruktur. Forvaltningskapitalen ble fordoblet fra 1983 til 1986, og ekspansjonen ble i stor grad finansiert ved lån i utlandet og i Norges Bank. Balansestrukturen har vært relativt stabil fra 1986 til 1989.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Norges Bank.

2 Hvorfor er bankenes lån i Norges Bank så store?

Sentralbankfinansieringen var i 1985 av beskjeden størrelse. Den kraftige veksten til dagens nivå skjedde i løpet av noen få måneder forut for devalueringen i mai 1986.

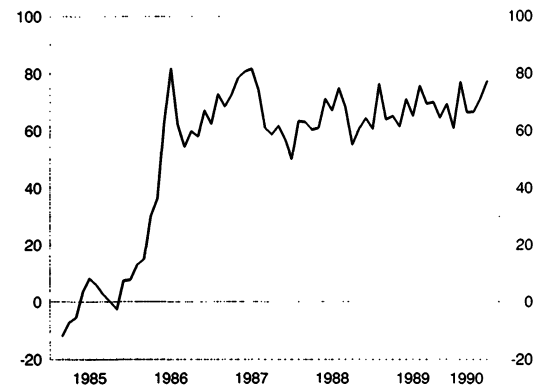
Denne utviklingen ble bestemt gjennom en vekselvirkning mellom en rekke faktorer.

Årene 1984-85 var preget av en finanspolitisk stimulans, samtidig med at de direkte reguleringene av kredittmarkedet var avviklet. Også etter at de direkte reguleringene ble bygd ned, blant annet ved fjerningen av renteregulering høsten 1985, var det klare bindinger på renten gjennom et fastlagt nivå for pengemarkedsrenten på 13-13½ prosent. Med fall i det internasjonale rentenivået var likevel rentenivået her hjemme relativt høyt, og det er usikkert hvor høyt man kunne fått det om man hadde ønsket å bruke renten for å begrense etterspørselen.

Skattesystemet ble ikke tilpasset den nye situasjonen på kredittmarkedet, fradragsmulighetene for renter ble tvert imot utvidet. I en lett markedssituasjon for kreditt,

Figur 2. Utviklingen i sentralbankfinansieringen

Beholdningstall. Gjennomsnitt pr. måned. Mrd kr



Gjennom en ekspansiv pengepolitikk i 1986 ble publikums valutaunderskudd dekket ved at Norges Banks valutabeholdning ble redusert. Bankenes kjøp av valuta fra Norges Bank ble finansiert ved låneopptak i sentralbanken. Siden 1986 har sentralbankfinansieringen variert mellom 60 og 80 milliarder kroner.

Kilde: Norges Bank.

[1] Foredrag holdt på Sosialøkonomenes forenings kurs i penge- og kredittpolitikk på Bolkesjø 21. mai 1990.

satte banker og andre finansinstitusjoner i gang en aktiv markedsføring. Resultatet var at kredittetterspørselen økte eksplosivt.

Vi fikk med dette en situasjon der både finans- og kredittpolitikk ble sterkt ekspansiv, samtidig med at vi var inne i en periode med internasjonal konjunkturoppgang. Dette resulterte selvsagt i en meget sterk vekst i den innenlandske etterspørsel. Iverksetting av en rekke reguleringstiltak på kredittmarkedet i januar 1986, blant annet innføring av reservekrav, bidro i liten grad til å dempe kredittilgangen.

Utenriksøkonomien ble dramatisk svekket i løpet av vinteren 1985-86. Svekkelsen skyldtes dels økte utgifter til import på grunn av høy innenlandsk etterspørsel, men også sviktende eksportinntekter som følge av fall i oljeprisene.

Gjennom 1980-årene hadde norsk valutakurspolitikk fokusert sterkt på konkurranseevnen. På det verst tenkelige tidspunkt ble det i 1986 avtalt en reduksjon i arbeidstiden med full lønnsmessig kompensasjon. De utsikter til svekket konkurranseevne for norske varer og tjenester som dette medførte, styrket forventningene om at kronen ville bli nedskrevet. En nedskrivning av kronen ville gi kurstap for de som hadde finansielle plasseringer i norske kroner eller lån i valuta. Publikum etterspurte derfor kroner for å kunne kjøpe valuta.

I et markedsorientert system ville dette ført til renteoppgang. Men når Norges Bank var pålagt å holde en bestemt pengemarkedsrente, måtte en i stedet tilføre kroner ved å utvide bankenes lånedadgang i Norges Bank. Resultatet ble en kapitalutgang til utlandet. I løpet av månedene oktober -85 til mai -86 ble det brukt 45 milliarder kroner av Norges Banks valutabeholdninger som intervensjoner for å holde kronekursen oppe og renten nede.

Bankenes kjøp av valuta fra Norges Bank ble finansiert ved økte lån i Norges Bank. Bare ved å stille den nødvendige likviditet til disposisjon, kunne man fastholde nivået på pengemarkedsrentene, slik det var politisk ønske om.

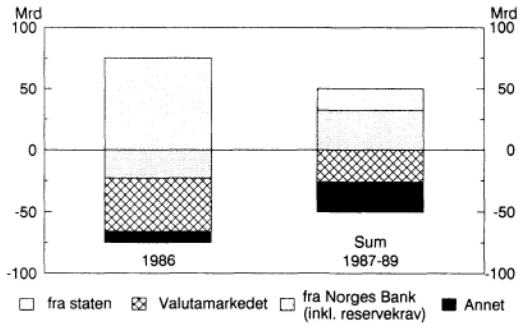
Sentralbanksjef Hermod Skånland, Norges Bank.

Kort før devalueringen hevet Norges Bank sin dagslånsrente med ett prosentpoeng, og det tilsvarende høyere nivå for pengemarkedsrenten ble fastholdt etter devalueringen. Men fortsatt var renten politisk bestemt og kunne bare holdes ved at banken tilførte kroner når det ble nødvendig. Og det ble det utover høsten da det på nytt oppsto et press mot kronen. Først i desember oppga man rentefikseringen og lot renten bli bestemt av de krav en forsvarlig valutabalanse stilte. Da hadde bankenes opplåning i Norges Bank nådd et nivå som senere har svingt mellom 60 og 80 milliarder kroner.

I prinsippet kunne salg av statspapirer til Norges Bank vært et alternativ til økt sentralbankopplåning. På grunn av begrensede beholdninger av statspapirer hos publikum og bankene etter en rekke år med gode statsfinanser, kunne ikke dette alternativet benyttes.

Også i de påfølgende år har intervensjonene til støtte for kronen vært relativt store. Over treårsperioden 1987-89 utgjorde støttekjøpene nær 30 milliarder kroner. Dette har publikum finansiert ved at et kontantunderskudd for statskassen har ført til stor tilførsel av kroner fra statens konti i Norges Bank. Dessuten er det frigitt likviditet ved avvikling av reservekravene, som medførte at bankene måtte deponere midler i sentralbanken. Norges Bank har gjennom det meste av denne tiden kunnet holde sine lån til bankene på et noenlunde stabilt nivå når vi korrigerer for sesongsvingninger. På den annen side har vi heller ikke brakt volumet nedover.

Figur 3. Kilder for likviditetstilførselen



Norges Bank har intervenert i valutamarkedet for å støtte kronen både i 1986 og i perioden 1987-89. Dette reflekterer at publikum har hatt et valutaunderskudd i sine transaksjoner med utlandet. Valutakjøpene må finansieres ved at publikum tilføres kroner. Norges Bank var den viktigste tilførselskilde i 1986. Statens transaksjoner har tilført likviditet i økende grad fra 1987 og fremover. I disse tre siste årene har tilførselen fra Norges Bank (inklusive endringene i primær- og tilleggsreservekrav) om lag blitt motvirket av veksten i publikums beholdning av betalingsmidler og bankenes rentebetalinger til Norges Bank.

Kilde: Norges Bank.

Statens kronetilførsel til publikum har vist tendens til å øke, særlig ettersom den mer ekspansive finanspolitikken siden i fjor vår har slått igjennom. Slik perspektivene fremover nå kan bedømmes, må en vente at staten vil fortsette å redusere sine nettofordringer gjennom de nærmeste årene. Erfaringsmessig er det lettere å svekke finanspolitikken enn å styrke den. Så lenge staten finansierer sin økning i nettogjelden ved trekk på sine konti i Norges Bank, er det enda mindre grunn enn før til at Norges Bank skal øke sin kronetilførsel til bankene. Tvert imot bør den tilførsel som fortsatt vil finne sted fra staten, gi en mulighet for å gjennomføre en reduksjon i sentralbankens lån til bankene.

Vårt eget rentenivå vil fortsatt i hovedsaken måtte rette seg etter utviklingen i det internasjonale rentenivået. Avviklingen av valutareguleringen vil knytte denne forbindelsen enda tettere, men skaper likevel ikke noen egentlig ny situasjon på dette området.

I pengemarkedet fluktuerer vår egen rente nå rundt 1 prosentpoeng over den såkalte kurvrenten og ligger 2-3 prosent over et gjennomsnitt for hovedvalutaene. I kapitalmarkedet, som vel betyr mer for investeringene, ligger vi for tiden på kurvlandenes nivå. Jeg vet ikke hvor mye lenger vi på kort sikt kan komme. Vi må huske at de store valutaene har fordelen av den såkalte «seignorage», det forhold at de har brede og likvide markeder som investorene følger godt med i og som pengene derfor lett søker tilflukt i. Sammenliknet med dem starter vi ikke «på likt». Vi har allerede fått uttelling for å ha stilt oss fornuftig. Denne gevinsten taper vi hvis vi steller oss dumt. Men det er grenser for hvor mye mer der er å hente ved fortsatt å stelle oss slik markedene forventer av et rimelig opplyst land.

Skulle Norges Bank forsøke å presse renten nedover uten at det er markedsmessig grunnlag for dette, blir resultatet en nedgang i våre valutabeholdninger og en vedvarende økning av utlånene til bankene. Fører man en slik politikk over noen tid, kan markedet bli i tvil om landets vilje og evne til å forsvare en fastkurspolitikk. I så fall kan det bli nødvendig med en mye høyere rente for å sikre valutamessig balanse.

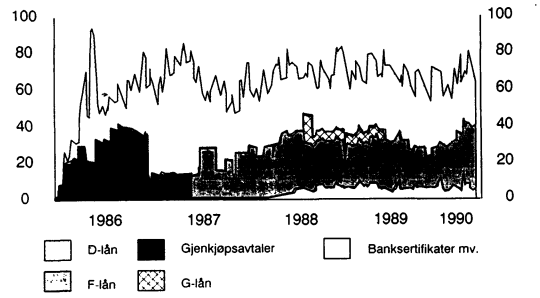
En nedbygging av bankenes lån i Norges Bank må passes inn i det øvrige økonomisk-politiske opplegg, hva enten det skjer gjennom en kronetilførsel som følge av underskudd i budsjettpolitikken (inklusive lån til statsbankene) eller ved en større kapitalinngang fra utlandet eller en kombinasjon av begge deler.

Men selv innenfor det nåværende omfang av sentralbankkreditt kan det være grunner til å vurdere formene nærmere.

3 Instrumentene i likviditetspolitikken

Det nåværende system for likviditetstilførsel ble utformet i 1985, da omfanget av sentralbankfinansiering var beskjedent. Bankenes automatiske låneadgang i Norges Bank var tenkt som en likviditetsbuffer for å begrense utilsiktede utslag i pengemarkedsrentene. Sesongvariasjonene i markedets likviditetsbehov skulle etter intensjonene i hovedsak utjevnes gjennom markedsoperasjoner, i første rekke Norges Banks handel med statssertifikater.

Figur 4. Sentralbankfinansiering av pengemarkedet.
Beholdningstall. Milliarder kroner. Januar 1986 - april 1990



Bankenes opplåning i Norges Bank økte kraftig i 1986. Tilførselen skjedde ved gjenkjøpsavtaler i statsobligasjoner og ved utvidelser av den automatiske låneadgangen. I 1987 ble det innført en fastlånsordning med lengre låneperioder der renten er fast for hele låneperioden.

Kilde: Norges Bank.

Nå går det ikke alltid slik man har planlagt. Den fastlåste rentepolitikken og det store tilførselsbehovet som den skapte, har ført til at instrumentene er blitt benyttet på en annen måte enn det man hadde lagt opp til da de ble utformet. I første omgang ble det tilført likviditet i form av gjenkjøpsavtaler i statsobligasjoner mellom bankene og Norges Bank. Den omfattende bruken av gjenkjøpsavtaler førte til at bankene gjennomgående hadde færre likvide midler i egne beholdninger enn det likviditetskravet etter bankloven krever. Gjenkjøpsavtalene ble derfor gradvis avviklet, og har ikke vært benyttet siden våren 1987.

Da gjenkjøpsavtalene ikke strakk til, grep man til det instrument som var ment som en buffer, nemlig den automatiske låneadgang i Norges Bank. Dagslånene fikk dermed den tilleggsoppgave å stå for den mer eller mindre permanente finansieringen av de store lånevolumene. Fortsatt er de dessuten en likviditetsbuffer ved at de månedlige rammene blir fastsatt slik at de ivaretar de sesongmessige svingningene i likviditetsbehovet. Muligheten til å bruke statssertifikater falt bort fordi staten ikke hadde noe behov for å utstede dem, og bankene hadde ingen penger å kjøpe dem for. I en viss utstrekning benyttes likevel markedsoperasjoner også i dagens likviditetsstyring, da i form av valutaswapper og handel med banksertifikater.

Tilførselen kunne rent teknisk også ha funnet sted ved et mer omfattende kjøp av banksertifikater. Norges Bank ville imidlertid da ha blitt så dominerende i dette markedet at banksertifikatene hadde tapt sin markedsmessige karakter. Vi ville vært stilt overfor den meget vanskelige oppgave å velge hvilke banker vi ville kjøpe fra – og spesielt hvilke banker vi ikke ville kjøpe fra. I praksis ville vi måttet foreta en form for «rating» av

bankene, og enhver kan tenke seg hvilken vekt vår rating ville bli tillagt i markedet og konsekvensene for de banker som ble stilt utenom våre kjøp.

Fra sommeren 1987 ble ordningen med fastrentelån innført for å skjerme bankenes innlånskostnader mot svingninger i de helt kortsiktige pengemarkedsrentene. De første gangene fastsatte vi selv en rente som vi avleste i markedet og tildelte bankene beløp etter visse fastlagte kriterier. Vi gikk imidlertid snart over til auksjon, først etter såkalt hollandsk system, senere alminnelig auksjon. Lånene er uoppsigelige og har vært lagt ut med løpetid fra tre til tolv måneder.

4 Erfaringer med nåværende likviditetspolitikk

Norges Banks likviditetspolitikk gjennomføres ut fra hensynet til en stabil valutakurs og en målsone for veksten i innenlandsk kredittilførsel som for inneværende år er satt til 5-9 prosent. Den siste retningslinjen er underordnet den første.

De fleste land har basert pengepolitikken på intervensjoner i markeder med kort løpetid. Med større rentefølsomhet i kortsiktige kapitalbevegelser enn i de lengre vil dette også være mest effektivt i valutakursstyringen. Med rask overveltning til andre rentesatser vil effektiviteten i valutakursstyringen øke.

Norges Bank skal altså sørge for at rentenivået i pengemarkedet gir den balanse i valutamarkedet som en til enhver tid finner nødvendig. Dette kan gjennomføres ved at sentralbanken tilpasser markedets tilgang på likviditet, det vil si kroner som det kan kjøpes valuta for. Knapphet på likviditet eller forventninger om likviditetsmessig tilstramning, bidrar til å trekke rentenivået oppover. Da blir det mer kostbart å finansiere kapitalutgang, og kronens verdi i valutamarkedet styrkes. Tilføres det derimot mer rikelig med kronelikviditet, vil pengemarkedsrentene synke ned mot dagslånsrenten som fungerer som et gulv for pengemarkedsrentene. Den kan ikke synke under dette, for da svarer det seg å ta opp lån i pengemarkedet og innfri lån i sentralbanken, hvorved renten ville presses opp mot dagslånsrenten. Det innebærer at bankenes marginale finansieringskostnader kan påvirkes gjennom endringer i dagslånsrenten, særlig oppover. Gjennom forventningsdannelse kan de også påvirkes nedover, men hvis ikke de internasjonale forhold ligger til rette for en nedsettelse, vil vi nokså snart måtte følge på med mer likviditet om nedsettelsen skal få gjennomslag. Hvis markedene er rimelig effektive, vil en markedsmessig bestemt endring i dagslånslånsrenten smitte over på rentene i andre deler av pengemarkedet.

Siden bankene i stor utstrekning finansierte den sterke utlånsveksten i 1985-87 med kortsiktig opplåning i pengemarkedet og ikke på basis av innskudd fra publikum, er den gjennomsnittlige løpetiden på innlånssiden relativt lav. For å redusere sårbarheten overfor endringer i pengemarkedsrentene har bankene sørget for at rentebindingen er kort også på de midler som lånes ut. Vi har registrert at en oppgang i dagslånsrenten forholdsvis raskt veltes over på store deler av bankenes utlån – også på de lån som har lang løpetid.

Den omfattende sentralbankopplåningen i Norge medfører altså at renten på disse lånene raskt overveltes i andre renter. Isolert sett er dette en fordel. På den annen side blir det mer problematisk i situasjoner med generelt lav privat etterspørsel i økonomien å hindre at rentejusteringer som skal sikre valutabalansen også får virkning på renter som er direkte bestemmende for innenlandsk etterspørsel. Hensynet til valutakursstyringen forutsetter at endringer i dagslånsrenten veltes over i det øvrige pengemarked. Men dette hensynet tilsier ikke at boliglånsrenter og renten på andre lån med lang løpetid skal fluktuere med pengemarkedesrentene. Det sterke gjennomslaget er et resultat av bankenes finansielle tilpasning, og har ført til at dagslånsrenten er blitt politisk fokusert på en måte som Norges Bank ikke har kunnet unnlate å ta hensyn til.

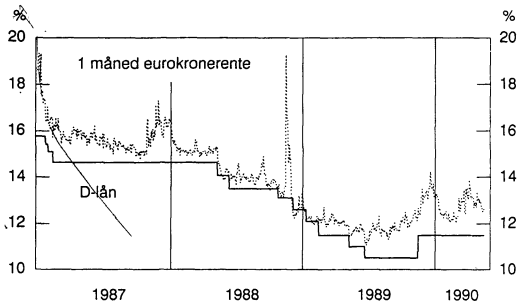
Fastrentelånene ble, som nevnt, innført i 1987 nettopp for å skjerme deler av bankenes lånekostnader i sentralbanken fra fluktuasjoner i de korte pengemarkedsrentene. Dagslånsadgangen tjener likevel fortsatt som en viktig finansieringskilde for bankene. Med den sterke politiske fokusering det fremdeles er på rentedannelsen, er det vår vurdering at effektiviteten i valutakursstyringen ville være større om dagslånene blir en mer marginal låneordning. Dagslånsrenten vil fortsatt ha gjennomslag i pengemarkedet og dermed ha betydning for bankenes fundingkostnader. Men når nå begrensningen på bankenes adgang til langsiktig funding over obligasjonsmarkedet blir avviklet, skulle forholdene være lagt til rette for at dagslånsrenten ikke får andre virkninger i utlånsrenten enn den bør ha.

Dagslånsrenten ble justert ned en rekke ganger i 1987-89, etter hvert som de markedsmessige forhold tillot det, mens justeringene i motsatt retning har vært sjeldnere. Dagslånsordningen har tendert til å akkomodere kapitalutgang ved at volum og vilkår under ordningen har vært tilpasset med sikte på valutabalanse i kommende periode og ikke med sikte på å reversere tidligere måneders utgang av valuta. Reversering av kapitalstrømmer innenfor låneperioden har i stor grad måttet skje ved at kapitalutgangen fører til redusert likviditet og oppgang i pengemarkedsrentene. Etter at fallet i pengemarkedsrenten stanset opp for ca. ett år siden, har en unnlatt å tilføre likdivitet i et omfang som kunne gi en pengemarkedsrente som var tilpasset den eksisterende dagslånsrente. Dette har ført til at forskjellen mellom dagslånsrenten og pengemarkedsrentene i perioder har vært markert, og til at dagslånsrenten har mistet noe av sin signaleffekt. I forbindelse med forhøyelsen i november i fjor så vi da også lite til en forhøyelse av utlånsrentene.

Stor dagslånsadgang har hemmet utviklingen av et kort pengemarked i Norge fordi den enkelte bank har trukket på sin foliokonto i Norges Bank i stedet for å hente kroner i pengemarkedet. Dette har skjedd fordi dagslån har vært billigere enn alternativ pengemarkedsfinansiering. Når interbankmarkedet blir tynt, kan store aktører opptre med betydelig markedsmakt. En reduksjon i omfanget av dagslån vil trolig bidra til ny utvikling av interbankmarkedet og dermed til et mer effektivt pengemarked.

Figur 5. Effektive renter i pengemarkedet.

Januar 1987 - 15. mai 1990.



Dagslånsrenten ble justert ned en rekke ganger i 1987-89. Det siste året har imidlertid ikke markedet tillatt en pengemarkedsrente som ligger nær dagslånsrenten, heller ikke etter at dagslånsrenten ble satt opp i november. Dette har ført til at forskjellen mellom dagslånsrenten og pengemarkedsrenten i perioder har vært markert.

Kilde: Norges Bank.

Når der har vært uro i valutamarkedet eller bankene av andre grunner har hatt vanskeligheter med å bedømme likviditetsutviklingen, kan låneperioder på en hel måned føre til ustabilitet i pengemarkedsrentene. Har man vært for optimistisk i sin vurdering av likviditetssituasjonen i begynnelsen av måneden, får vi et press oppover på renten mot slutten, og har man vært for pessimistisk, får vi et rentefall de siste dagene. Vi kan justere for dette på forskjellige måter, men det er ikke sikkert at vi har funnet den ideelle lengde på låneperioden.

Norges Bank har siden 1986 vært banksystemets største kreditor. Lånene er gitt uten sikkerhet. Når lån fra en enkelt långiver utgjør mer enn 10 prosent av en stor nærings samlede passiva, innebærer dette en kraftig konsentrasjon av kredittrisikoen. Samtidig skal sentralbanken være garantist for det finansielle systemets stabilitet. Det kan oppstå situasjoner hvor det er konflikt mellom denne rollen og rollen som kreditor. Dersom det oppstår tvil om et foretak er solvent, vil en kreditor normalt søke å sikre sine interesser før det er for sent. Norges Bank har imidlertid begrensede muligheter til å trekke seg ut av sine engasjementer uten at det slår tilbake på det finansielle system. Selv om Norges Bank i en slik situasjon kunne ønske å sikre sine kreditorinteresser og redusere sin eksponering, vil sentralbanken likevel måtte bistå finansielt for å avverge en finansiell krise. Lender of last resort-funksjonen kan derfor begrense mulighetene til å ivareta rollen som kreditor. Norges Banks tap på lån til banker vil i siste instans redusere overføringene til statskassen med de finanspolitiske virkninger det vil ha. Den viktigste samfunnsøkonomiske begrunnelsen for at Norges Bank skal ivareta kreditorrollen, er likevel at en passiv kreditor ikke gir debitor tilstrekkelige incentiver til å vurdere risikoen i sine engasjementer og til å prise den tilstrekkelig høyt.

En kan også tenke seg situasjoner der Norges Bank som stor kreditor bistår med å løse problemer i en mindre bank uten at det i og for seg er særlig fare for ringvirkninger i det finansielle system. Begrunnelsen for slik medvirkning kan være at en nedskrivning av de store kreditorenes fordringer på banken gir grunnlag for fortsatt drift. Det tapet som en nedskrivning av fordringene medfører for Norges Bank, kan bli mindre enn tapet ved en full avvikling av banken. Finansiell bistand i en slik redningsaksjon kan likevel bli oppfattet som at Norges Bank utøver lender of last resort-funksjonen. Dette kan skape forventninger i markedet om at sentralbanken påtar seg et større ansvar enn det som faktisk er tilfelle, og påvirke aktørenes atferd med hensyn til risiko. Disse incentivproblemene kan likevel begrenses hvis Norges Banks opptreden i slike situasjoner ikke kan forutsies. Heldigvis har vi hatt så få av dem, og vår reaksjon har heller ikke vært den samme, slik at denne forutsetningen skulle være oppfylt.

Gitt den omfattende sentralbankfinansieringen, ville konflikten mellom kreditorrollen og lender of last resort-funksjonen dempes dersom lånene var sikret. Sikkerhet i bankenes beholdninger av private obligasjoner eller andre aktiva ville bidra til å redusere Norges Banks eksponering overfor bankrisiko. På den annen side vil en båndlegging av bankenes verdipapirbeholdninger bidra til å tørke ut markedene for disse papirene. Vårt inntrykk er at de aller fleste andre sentralbanker krever sikkerhet for sine lån til bankene. Men så stor som utlåningen er hos oss, er det vanskelig å kreve sikkerhet, og sentralbanken blir en lender of first resort i stedet for en lender of last resort.

Tradisjonelt er bankene kanaler for sentralbankens tilførsel av likviditet til markedet. Dette er delvis historisk betinget, delvis har det ikke vært behov for at andre finansinstitusjoner skulle kunne låne i sentralbanken for at den skulle kunne utøve sin funksjon. Bankene har blant annet en sentral rolle i betalingsformidlingen som gjør det naturlig å sette et skille mellom dem og andre grupper finansinstitusjoner. Men med den gunstige opplåningen bankene til tider har hatt gjennom dagslånsordningen, har de fått et visst konkurransefortrinn i forhold til andre finansinstitusjoner.

Lånerenten i Norges Bank differensieres ikke etter risiko. Dette kan forsvares hvis låneadgangen er marginal. Men når lånevolumene er store, bidrar dette til å tilsløre forskjellen mellom gode og dårlige banker. Særlig uheldig er det hvis de svakeste bankene kan skaffe seg uforholdmessig store andeler av F-lånene. Ved F-lånsauksjoner kan banker med sterk vekst og risikopreget virksomhet være villige til å tilby en høyere rente enn mer solide aktører, men rentebudet kan likevel ligge lavere enn den rente de hadde måttet betale for tilsvarende lån i markedet. Norges Bank har sett det som uheldig at enkeltbanker kan ekspandere på basis av lån i sentralbanken. Det viste seg også i 1987-88 at sentralbanken ble sterkt eksponert overfor en del slike banker. I løpet av de siste årene er det derfor gradvis innført øvre

skranker på enkeltbankers låneopptak under de ulike låneordninger. Under ordningen med fastrentelån er begrensningene satt i forhold til egenkapitalen. Man handler heller ikke banksertifikater med banker som har for lav egenkapital.

Norges Bank benytter altså i liten grad prisen på lånene til å differensiere mellom gode og mindre gode låntakere, selv om det kan være verre for en bank å bli utelukket fra lån i Norges Bank enn om den måtte betale høyere rente. Bakgrunnen for manglende prisdifferensiering er at Norges Bank, som tidligere nevnt, ikke ønsker å foreta kredittvurderinger. Det måtte nødvendigvis bli mye skjønn i det, og vi har heller ikke bygd ut noe apparat for å gjøre dette systematisk.

5 Problemstillinger

De problemstillinger som jeg her har behandlet, har vært utredet internt i Norges Bank fra høsten 1989. Siktemålet har vært å redusere en del av de uheldige virkningene av dagens system.

Vi har også drøftet de siste års erfaringer med instrumentene i likviditetspolitikken med aktører i markedet for å få deres syn på hvordan systemet har fungert.

Fra vårt synspunkt ønsker vi at likviditetspolitikken og instrumentbruken skal

- bidra til høy effektivitet i valutakursstyringen
- være konkurransenøytral
- stimulere utviklingen av pengemarkedene
- ivareta kreditorinteressene; uten at dette øker vårt ansvar som lender of last resort

Mye kunne tale for å bygge opp systemet for likviditetstilførsel fra grunnen, ut fra dagens forutsetninger. Hvordan vi enn snur og vender på det, gjenstår likevel den realitet at bankene er blitt avhengig av kronetilgang fra sentralbanken, og at det har realøkonomiske virkninger å avvikle denne avhengigheten. Selv om måten kronetilførselen gjennomføres på er mindre viktig enn dette grunnleggende forhold, er den likevel viktig nok til at det kan være verdt å justere anvendelsen av instrumentene. Jeg tror nok likevel vi vil komme til å ta utgangspunktet i det som allerede eksisterer, heller enn å gjøre noe som kan gi inntrykk av å ha mer politisk innhold enn det i virkeligheten har.

Politikken skal det nok bli muligheter for å komme tilbake til ved en annen anledning.

Artikkelsamling

I samarbeid med studenter og lærere ved Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo har Sosialøkonomenes Forening laget en artikkelserie basert på utvalgte artikler fra tidsskriftene Sosialøkonomen og Statsøkonomisk Tidsskrift fra 1958 til i dag. Forfatterne har vederlagsfritt stilt sine artikler til disposisjon til dette formål.

Vi tror at samlingen kan ha interesse for økonomistudenter også andre steder i landet. Interesserte kan henvende seg til sekretariatet pr. brev eller telefon.

ARTIKLER FRA SOSIALØKONOMEN/
STATSØKONOMISK TIDSSKRIFT
92 sider, pris kr. 100,–
Mer enn 10 hefter, kr. 80,–.

Johansen, L.:
Forholdet mellom næringene under økonomisk vekst. Statsøk. Tidsskrift (1958).

Rødseth, A.:
Nyare teori om stabiliseringspolitikk i opne økonomiar. Sosialøkonomen nr. 6, 1979.

Rødseth, A.:
Inflasjon i opne økonomiar. Sosialøkonomen nr. 8, 1982.

Johansen, L.:
Arbeidsløsheten: Lettere opp enn ned? Sosialøkonomen nr. 10, 1982.

Sandmo, A.:
Normativ beskatningsteori – problemstillinger og resultater. Statsøk. Tidsskrift (1982).

Holte, F. C.:
Hvorfor er det så vanskelig å bli kvitt arbeidsløsheten i OECD-landene? Sosialøkonomen nr. 8, 1985.

Holte, F. C.:
Mer om arbeidsløsheten i OECD-landene. Sosialøkonomen nr. 9, 1985.

Stølen, N. M.:
Virkninger av en endring i lønnssatsene og valutakursene analysert ved modellen MODAG A. Sosialøkonomen nr. 10, 1985.

Hagen, K. P.:
Optimal prissetting i offentlige bedrifter – en oversikt. Statsøk. Tidsskrift (1986).

Hoel, M.:
«Endogen makroøkonomisk politikk med fagforeninger». Sosialøkonomen nr. 7, 1987.

Effektiv støtte til jordbruket

Mange tilrår å bruka alternativløn som rettesnor for tildeling av landbrukssubsidiar. Vi argumenterer for at slike reglar kan vera ineffektive. Som illustrasjon antydar vi kva som trengst av overføring til næringa. Dessutan føreslår vi ei ny, enkel og effektiv form for jordbruksstøtte.

AV
SJUR DIDRIK FLÅM OG
ERLING VÅRDAL

1 BAKGRUNN OG MOTIVASJON

Gjennom fleire tiår har det vore eit nasjonalt mål at busetting og løn skal utvikla seg i rimeleg regional balanse. Sidan gardsdrift er viktigaste næring i mange bygder, har jordbrukspolitikken sett seg som oppgåve å dempa flyttinga til sentrale strok. Subsidiar har då vore viktigaste tiltak. Men *effektiviteten* av ulike former for landbrukssubsidiar har vore lite drøfta. Difor prøver denne artikkelen å avdekka prinsipp for effektiv subsidiering.

Det finnes få utgreiingar å halda seg til. Bygdeutvalet (NOU 1984: 21A) tilrår bruk av såkalla alternativkostnad som rettesnor, men gir ikkje full presisering av bruksmåten. Nærast rimeleg avklaring kjem Teigen (1984) i eit vedlegg der det heiter at:

> «Vi har valt som utgangspunkt at den mest effektive regionale fordeling av offentlege overføringar har vi når overføringane går til regionar der arbeidskrafta har dårlege lokale sysselsettingsvilkår... Når arbeidskrafta sin alternativkostnad er låg, er det samfunnsøkonomisk forsvarleg med store overføringar.»

Bjerkholtutvalet (NOU 1988: 23) argumenterer og for tilskot i samsvar med alternativkostnaden for arbeidskraft. Det inneber at

> «det gis høyest tilskudd i områder med lav alternativkostnad, mens tilskuddet settes lik null eller lavt i områder med høy alternativkostnad... Retningslinjene for tilskuddet blir dermed at i områder med et godt arbeidsmarked, dvs. hvor tilgangen på arbeidsplasser som kan kombineres med eller utfylle gårdsdriften er god, gis lite eller intet tilskudd. I områder med mindre godt arbeidsmarked gis høyere tilskudd.»

Brox (1983) meiner likeeins at avvik frå denne regelen er ufornuftig:

> «Vi ser at årsaken til at det norske landbruket blir relativt dyrt, først og fremst er at vi har et institusjonelt system som kanaliserer de dyreste ressursene inn i landbruket, og ikke de billigste, dvs. den arbeidskraften som har de dårligste alternativene.»

Vi finn argumenta ovanfor stundom villeiande og i beste fall ufullstendige. Difor er føremålet vårt å sjå meir prinsipielt på korleis subsidiar bør fordelast når kostnadsminimering blir tillagt stor vekt. Vi viser, i avsnitt 2, at det tradisjonelle synet, som tilrår støtte etter storleiken på alternativløna, ikkje gir effektiv ressursallokering. For å oppnå effektivitet må ein, etter vårt syn, sjå på *differansar* mellom akseptabel alternativløn og jordbruksinntekt. Kort sagt: Det er *skilnader* og relative posisjonar, ikkje *nivå* som er avgjerande. Med andre ord: Det er komparative og ikkje absolutte fortrinn som tel.

I avsnitt 2 drøftar vi òg konsekvensar av regionale krav om busetting. Heller ikkje på dette punktet vil vår analyse støtta det tradisjonelt nedervde synet.

I avsnitt 3 anslår vi kor store subsidiesatsar som trengst fylkesvis for å motvirka nedbygging av landbruket. Satsane blir definert nedanfor. Dei blir kalla *effektive,* men kunne like gjerne blitt omtala som *tilstrekkelege.* Utrekningane i avsnitt 3 må lesast med atterhald, men subsidiesatsane blir i alle fall betydelege. Det er verdt å merka seg at satsane varierer heller lite fylka imellom. Men, når Brox og Teigen seier at jordbruk i distrikta er samfunnsøkonomisk meir effektivt enn i «sentrum», så er dette, etter våre utrekningar, feil. Rett nok er effektivitetstapet, ved å leggja jordbruksproduksjon til mindre gode område, nokså lite, men like fullt nemneverdig.

2 MINIMALE SUBSIDIAR

Vi spør: Korleis kan Staten billegast innfri politiske mål om sysselsetting eller produksjon i norsk landbruk? For å svara passar det å drøfta først

2.1 Sysselsetting i landbruket

Om den enkelte bonde skal forbli i modernæringa, må han bys same arbeidsvederlag som i beste alternativ. Meir er unødvendig, mindre er for lite. Staten kan då ta på seg oppgåva å løfta jordbruksinntekta opp til alternativ løn. Men Staten er naturlegvis ikkje einaste hjelpar. Garden bør òg bidra. Elles er det vanskeleg å rettferdiggjera at arbeidskraft blir bunden til jordbruket. Men, som understreka av Brox o.a. (1988), og seinare gjort enno tydelegare av Bjerkholtutvalet (NOU 1988:23): Ein må ikkje oversjå arbeidsinntekt *utanom* bruket. Staten bør nemleg forholda seg til *differansen mellom,* på ei side, *alternativ løn (A) og,* på andre sida, *jordbruksinntekt (J) pluss arbeidsvederlag (I) for innsats utanom bruket.* Kort sagt, det er differensen

$$D = A - (J + I),$$

og variasjonar i denne, som tel. Slik er det i alle allokeringsproblem: *Rangeringa* av ulike alternativ, dvs. deira relative, og ikkje deira absolutte posisjon, avgjer beste løysing.

Skulle $D < 0$, dvs. om $A < J + I$, så finnes ingen grunn for statleg støtte. Vi utelukkar ikkje at kombinasjonsdrift stundom er beste alternativ. Men i norsk aktualitet er vanlegvis $D > 0$. For at bonden då skal bli ved sin plog, må Staten tilby summen D som subsidie.

Men det gjenstår å avklara kven av alle bønder som skal få ein slik sum. Her har Staten i prinsippet nokså stor fridom. La oss først diskutera det tilfellet at Staten berre uroar seg for *total* sysselsetting i landbruket. Meir presist, så reknar vi her at arbeidsinnsatsen innan landbruk ikkje skal gå under eit angitt minstenivå. Vidare reknar vi at Staten også ønskjer å minimera landbruksoverføringane. Ein kunne tru at bønder då bør sysselsettast i den region der nødvendig indïviduell stønad D er minst. Men dette er ikkje rett. Om bønder i ulike regionar krev same stønad D, så er det mest effektivt for Staten å understøtta landbruk der sysselsettingseffekten er størst. Ein bør altså sjå på den *arbeidskorrigerte* differensen:

$$D_a = D/a,$$

kor a = arbeidsinnsats innafor landbruket.

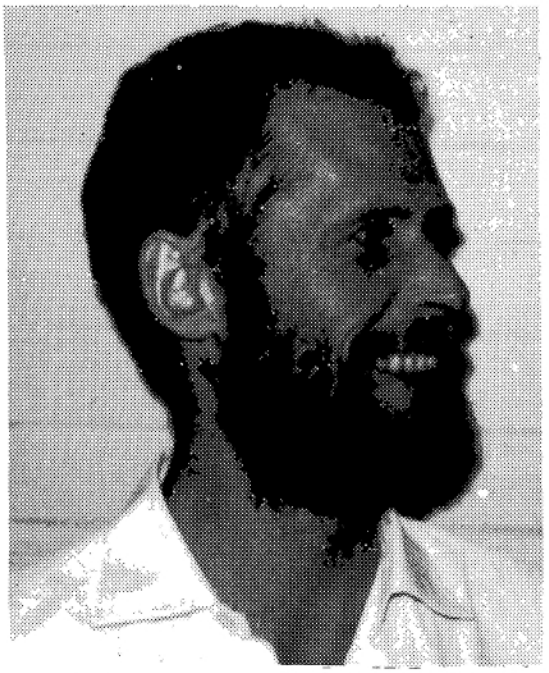
Kva staten bør gjera no er opplagt: *Sysselset bønder i den regionen der* D_a *er minst. Om alle bruk der får støtte, og så lenge ønskjet om total sysselsetting enno ikkje er innfridd, utvid då med bønder i regionen med nestminste* D_a, *osv.* heilt til sysselsettingsmålet er innfridd.

Rangeringa av tala D_a vil altså samsvara med kor «kvalifiserte» ulike regionar er for landbruksstøtte. Ein ser at regionar der heile gardsdrifta blir gjordt unna i løpet av korte onner, der a er nokså liten, dei kjem dårleg ut, mens arbeidsintensive bruksmåtar blir favorisert. Dette rimar godt med sysselsettingsmålet.

Men det er verdt å merka seg at denne forma for rasjonalitet, i prinsippet, kan gi oss tett med bønder i områder med dårleg bonitet og klima, og nedlegging av gardar der matjorda er feit og sola skin heitare. Det er vidare viktig å ha sans for at nivået på alternativlønna (A) og kombinert gardsinntekt ($G = J + I$) isolert sett er uviktig. Optimal allokering er berre påvirka av *korrigerte* differensialar (D_a) og variasjon i desse. Dette viktige poenget synes ikkje godt nok påakta av Brox o. a. (1988) som seier:

> «Det er stor variasjon i arbeidsmarkedet i de ulike fylker. I områder hvor det er stor etterspørsel etter arbeidskraft blir det forholdsvis høge lønninger og relativt gode inntektsmuligheter også for medlemmer av jordbrukshushold. Dette betyr at subsidiering av bønder med siktemål å opprettholde jordbrukssysselsettingen i disse områder blir forholdsvis dyrt» (s.25).

Vi går no attende til vårt sterkt stiliserte problem om billeg jordbruksstøtte. La oss gjera skildringa litt meir realistisk ved å tilføya regionale sidevilkår som seier kor mange bønder ein *minst* vil ha i ulike område og kor mange det *maksimalt* finst plass til der. Løysinga blir då endra på lettfatteleg vis: Først blir alle minimumskrav om regional sysselsetting innfridde. Deretter vil ein, om nødvendig for nasjonale produksjons- eller sysselsettingsmål, subsidiera bønder der D_a er minst. På den måten når staten sine mål med minst utlegg.



Sjur D. Flåm er professor ved Institutt for økonomi, Universitetet i Bergen.

Erling Vårdal er førsteamanuensis ved Institutt for økonomi, Universitetet i Bergen.

2.2 Produksjonspremiar

Med gjeldande reglar blir subsidiar i siste omgang ikkje fordelt pr. årsverk, men i stor monn knytta til produksjonsvolum. Ovanståande analyse blir då modifisert på ein enkel måte: Gitt at Staten ønskjer å framskaffa spesifiserte minstekvanta (av t.d. mjølk) gjennom innanlandsk produksjon, så kan det gjerast slik: *Susidier der avviket mellom alternativ timeløn og dekningsbidrag pr. time er minst i forhold til produktivitet,* dvs. der D/q er minimal med q = produksjon pr. time i jordbruket. Igjen kan det tenkast at produksjonen blir lagt til minst høvelege område. Meir sannsynleg er det at mest subsidiar pr. årsverk tilfell områder med naturlege skalafordeler. Såleis får Rogalandsbønder mindre pr. kuekvivalent enn sine yrkesbrør i Finnmark, men likevel meir pr. årsverk.

Ein kunne synas at subsidiar, med tanke på regional busetting, burde gis ganske enkelt for å vera på garden. Men så lenge landbruket og blir tillagt produksjonsmål, finn vi det rimeleg å knyta subsidiane primært til produksjon. Som regel står ein då framfor nokså enkle lineære problem, nemleg: Minimer den overføringa som sikrar ein angitt minste-produksjon. Sidan vi grovt sagt har berre eitt sidevilkår, får løysinga eit enkelt og intuitivt preg: *Allokér produksjonen dit forholdet mellom nødvendige subsidiar og produktivitet er minimalt.*

2.3 Krav om regional fordeling

Eventuelle tilleggsvilkår om regional fordeling vil vri denne regelen på følgjande oversiktlege måte: Innfri først alle regionale minimumskrav. Deretter brukar ein ovennemnde regel utan å pålegga nokon region meir produksjon enn den kan gjennomføra.

3 EFFEKTIVITETSTAP I JORDBRUKSPRODUKSJONEN

Vi illustrerer no nokre av prinsippa i forrige avsnitt. I tabell 1 er innført fylkesvis: Alternativløn og gjennomsnittleg jordbruksinntekt. Begge er *kalkulerte storleikar.* Som alternativløn (A) har vi spesielt nytta det ein kunne oppnå innan varehandel.[1]

Andre kolonne i tabell 1 gir gjennomsnittleg jordbruksinntekt *pluss* løn for arbeid utanom bruket (J + I). Denne storleiken skal reflektera det bonden ville få om han *ikkje* mottok subsidiar.[2]

[1] Dette valet kan diskuterast. Vi forsvarar bruk av varehandel med at lønene i denne sektoren varierer meir fylka imellom enn tilfellet er for andre yrkesgrupper. Dessutan avspeglar denne løna rimeleg bra arbeidsforteneste innen andre næringar. Det kan innvendast at vi har oversett arbeidstilbod. Dette kan innfangast ved å erstatta A med A(1 – μ) der μ er prosenten arbeidslause regionalt.

[2] Ved utrekninga har vi trekt subsidiar frå faktisk jordbruksinntekt (sjå tabell I-II i appendiks). Utrekningsmåten har fleire tvilsame sider. Vi viser til vedlegg der alle data er dokumenterte.

Tabell 1: *Alternativløn, jorbruksinntekt og nødvendige subsidiar. 1983.*

	Alternativ løn pr årsverk	Jordbruk-inntekt og anna inntekt pr. årsverk	Tilstrekkelige subsidiar D, sjå 2.1, pr. årsverk	Arbeids-korrigert subsidie D_a[5]	Utførte årsverk i jord-bruket
Fylke					
Austfold	103.800	52.295	51.505	106.195	4.812
Akershus	123.900	56.692	67.208	136.601	4.603
Hedmark	97.300	36.508	60.792	122.072	8.858
Oppland	94.800	28.749	66.051	121.194	10.076
Buskerud	108.500	56.780	51.720	117.545	4.289
Vestfold	102.400	59.364	43.036	97.146	2.900
Telemark	100.900	61.728	39.172	116.583	2.359
Aust-Agder	95.700	53.337	42.363	112.368	1.258
Vest-Agder	103.900	47.863	56.037	139.395	2.179
Rogaland	115.300	28.051	87.249	134.851	12.301
Hordaland	106.700	48.875	57.825	146.022	5.966
Sogn og Fjordane	93.600	35.946	57.654	128.691	6.274
Møre og Romsdal	99.300	36.763	62.537	129.208	7.657
Sør-Trøndelag	105.800	28.116	77.684	132.115	7.605
Nord-Trøndelag	94.400	24.423	69.977	116.048	8.329
Nordland	95.400	28.596	66.804	136.057	5.899
Troms	97.000	41.573	55.427	135.518	2.781
Finnmark	89.700	36.016	53.684	134.210	733

For kjeldetilsvising sjå vedlegget.

Tredje kolonne gir den effektive subsidiesatsen (D), mens fjerde kolonne nemner den arbeidskorrigerte subsidien (D_a). Begge desse er rekna ut etter formlane i avsnitt 2.[3] Legg merke til at den arbeidskorrigerte subsidien er mykje høgre enn den effektive. Ein grunn er at berre ein del av den samla arbeidsinnsatsen på gardsbruket blir utført i jordbruket. Siste kolonne nemner antal utførte årsverk i jordbruket.[4]

Denne oppstillinga kan kritiserast på tallause måtar. Somme vil sakna Oslo (eller Stavanger) som region, Andre synes at alternativløna varierer for lite. Men hugs at vi ikkje har presis talfesting som vårt ærend her. Dette avsnittet tener berre som illustrasjon. Med det atterhaldet, kva lærer vi så av tabell 1?

Subsidiesatsane i den fjerde kolonna tabell 1 er knytta til effektivitetstapet pr. årsverk i jordbruket fylkesvis. Frå reine effektivitetsomsyn ser vi at Austfold og Vestfold kjem godt ut. I desse fylka er det billeg for Staten å innfri mål om sysselsetting i jordbruket. Aust-Agder og Nord-Trøndelag hamnar ikkje langt etter. Vidare hevdar Buskerud og Telemark seg brukbart. Dei dårlegaste områda er Vest-Agder, Hordaland og Nordland. Om ein no multipliserer tapa i kolonne 4 med utførte årsverk i kolonne 5, får ein at samla effektivitetstap i jordbruket i 1983 var på *12,5 mldr. kr.* Dette talet ligg betydeleg over det Brunstad o.a. (1988), ut frå andre føresetnader, har funne, nemleg omlag 7,5 mldr. kr. Grunnen er at det i sistnemnde studie er rekna med lågare alternativløn til arbeidskraft sysselsett i jordbruket.

La oss vidare, for illustrasjonen sin del, hypotetisk kreva at *eitt* årsverk meir blir brukt i jordbruket. Tabell 1 fortel at det årleg vil kosta samfunnet kr. 136.057 – 97.146 = kr. 38.911 meir i Nordland enn i Vestfold. Alternativt kan ein seia at dette er årleg kostnad ved at ein heiltidsbonde blir flytt frå Vestfold til Nordland. Av tabell 1 framgår og eit bytteforhold mellom effektivitet og distriktsprofil, gjordt enno tydelegare i tabell 2. Vi har der først gått ut frå at det skal utførast berre 40.000 årsverk i jordbruket. Om ein då nyttar 40.000 årsverk i dei *beste* fylka, vil effektivitetstapet for landet bli 4,6 mldr. kr. Om ein derimot vel fylka med best distriktsprofil[6] blir resultatet 5,0 mldr. kr.

Tabell 2: *Effektivitetstap og distriktprofil. Mldr. kr.*

Distrikts-profil:	*Sysselsette i årsverk*		
	40.000	*60.000*	*98.879*
Likegyldig	4,6 (3,1)	7,2 (5,8)	12,5 (11,1)
God	5,0 (3,3)	7,3 (5,9)	

[3] I vedlegget er utrekninga av desse tala grunngitt. Jordbruksinntekt er berekna frå sjølmelding. Skattemessige disposisjonar, som er irrelevante for vår analyse, kan påvirka data.

[4] Desse tala er gitt i tabell IV i datavedlegget. Totalt reknar vi med omlag 99000 årsverk.

[5] Eksempelvis er denne kalkulert for Austfold slik: Frå tabell II i vedlegget er innsatsen jordbruk lik 0.92/1.895 = 0.485 årsverk. Resten, dvs. 0.515 årsverk blir brukt i anna arbeid. Difor blir D_a = 51.505/0.485 = 106.195.

[6] Vi har rangert fylka etter alternativløna i tabell 1. Fremst kjem Finnmark, og sist kjem Akershus.

Det går fram av tabell 2 at effektivitetstapet i jordbruket er monaleg. Men skal ein først driva jordbruk, tapar ein relativt lite på at det blir lagt til dei mindre gunstige områda. Det som kostar pengar er omfanget av jordbruket. Kor jordbruket er plassert spelar mindre rolle. Det er likevel klart at denne konklusjonen er påvirka av dei føresetnader vi har gjordt, spesielt om alternativløn. Som ein illustrasjon, har vi i parantesane i tabell 2, nemnt effektivitetstapet når alternativløna for 15.000 årsverk blir halvert i dei fylka der den allereide er lågast. Ein ser at ein no vinn noko meir på å ha ein god distriktsprofil, men framleis er det slik at det totale effektivitetstapet skuldast det høge aktivitetsnivået.

4 AVSLUTNING

Denne artikkelen er meint å gi ei prinsipiell rettleiing for effektiv subsidiering av jordbruket. Taleksempla i avsnitt 3 tener som illustrasjon.

Med effektivitet forstår vi at overføringane, innafor gitte rammevilkår, er minimale. For det føremålet må ein ta omsyn både til jordbruksinntekt og løn av alternativt arbeid. Meir presist så understrekar vi at effektiv subsidiering må byggast på differansen D = A – (J + I), dvs. skilnaden mellom alternativ løn (A), og samla inntekt frå jordbruket (J) pluss inntekt utanom garden (I). Dette enkle prinsippet, som er vårt hovedpoeng, har hittil ikkje vore nok påakta. Tidlegare utgreiingar, til dømes Bygde- og Bjerkholtutvalet, legg berre vekt på alternativløn.

Vi har òg framheva at landbrukssubsidiar bør fordelast etter visse prioriteringsreglar: Dei regionar eller driftsformer der storleiken D_a = D/a er minst, fortener prioritet. Her står a, som nemnt, for arbeidsinnsats på bruket. Elles, når produksjonsvolum blir tillagt størst vekt, står a for produktivitet.

Korleis skal ein så utforma støttesystemet? Jordbruksoverføringane blir ofte legitimert av ønskjer om å bruka meir arbeidskraft (og betala denne betre) enn marknaden naturleg gir rom for. Det synes difor, ved første augnekast, fornuftig å subsidiera arbeidskrafta direkte. Men arbeidsinnsats i jordbruket kan ikkje observerast lett eller presist av andre enn bonden sjøl. Vidare er det velkjent at pris- eller produksjonsstøtte lett medfører ineffektiv ressursbruk. Vi foreslår i staden at:

Ein gir alle bønder eit skattefritt særfrådrag F *på inntekt* J *skapt på garden pluss ei «lump-sum» overføring.* Dette tiltaket er i samsvar med vår argumentasjon ovanfor. La oss antyda korleis framlegget i grove trekk kan utformast. Vi fokuserer då på skattefrådaget F, og prøver å oppnå så mykje vi kan med det. Framstillinga blir lettare om vi først betraktar ein bonde som utfører akkurat *eitt* årsverk på garden. Om skattesatsen var flat og lik s, $0 < s < 1$, må verdien sF av fullt skattefritak motsvara tilstrekkelege nettosubsidiar (1-s)D, dvs. sF =(1-s)D, som gir

$$F = D(1-s)/s = (A - J - I)(1-s)/s.$$

Dersom bonden (eller hushaldet) utfører i alt å årsverk i jordbruket, så bør han gis eit skattefritak

$$F = åD(1-s)/s = å(A - J - I)(1-s)/s.$$

Nemnde «brøkdel» å må estimeras på grunnlag av rapportert produksjon, og ut frå standard tabellar for nødvendig arbeidsinnsats på modellbruk eller i tilsvarande driftsformer. Dersom jordbruksinntekta J er mindre enn fullt fritak F, vil bonden oppnå berre skattefordelen sJ. Vi foreslår difor lump-sum overføringar i tillegg. Rimelegvis må slike negative kopp-skattar vera flate og knyttast til at J overgår angitte minstenivå.

Frådraget F og kopp-skatten kan sjølsagt differensierast etter bruksstorleik, region, topografi eller klima. Det bør likevel visast måtehald i den retninga: Ein må ikkje gløyma at F, gjennom variasjon i A, J og I, allereide reflekterer mange gitte skilnader. Vidare bør frådraget F og koppskatten helst vera upåvirka av driftsform. F vil koma utanom andre vanlege frådrag for kostnader. Ein stor fordel er at produksjons-planlegginga då ikkje blir vridd av næringssubsidiar. Ein annan fordel er at inntekter utanom garden blir skattlagt på vanleg måte.[7] Det skulle vera ei smal sak å kompensera jordbrukskommunar for tapte skatteinntekter.

Vårt framlegg bryt fundamentalt med dagens praksis som subsidierar produkt og innsatsfaktorar. Det må og reknast som ein føremon om dagens tallause, detaljerte ordningar kan erstattast av ei svært enkel og effektiv nyordning. Endeleg tel det positivt at særskilte skattefritak for jordbruksinntekt – eller negative skattar – , i første omgang, tilfell bonden direkte, og det på ein synleg, eksplisitt måte.

Datavedlegg

Her gjer vi greie for korleis jordbruksinntekt og anna inntekt i tabell 1 er kalkulert. Utrekninga er hovudsakleg basert på opplysningar frå Brox o.a. (1988), s.118. Hjå Brox er alle inntektstal oppgitt pr. bruk. I første kolonna i nedanståande tabell I står pensjonsgivande inntekt i *jordbruket* (frå sjølvmeldinga). Den omfattar og inntekt som bønder har frå skogbruk og fiske. Den første kolonna i tabell I reflekterar *faktisk* jordbruksinntekt pr. bruk. Siste kolonna er summen av kolonnene (1) og (3) med frådrag av subsidiane i kolonne (2).

Vi ønskjer inntektsdata oppgitt *pr. årsverk* i staden for pr. bruk. Vi har opplysningar om kor mykje arbeid bønder gjer på garden, sjå kolonne (4) tabell II. Men vi kjenner ikkje omfanget av anna arbeid. Her finnes ingen opplysningar, korkje i Brox o.a. (1988) eller i NOU 1988:23. Vi har difor måtta gå djervt og grovt fram slik: Inntekt frå anna arbeid pr. bruk er kjent, sjå kolonne (1) i tabell II. Kolonne (2) i tabell II nemner løn i varehandel for menn. Kolonne (3) gir kor mange årsverk som trengst, med løn som i varehandel, for å opptene inntekta i kolonne (1). Kolonne (5) er den berekna totale årsverkinnsatsen pr. bruk, dvs. summen av kolonne (3) og (4).

I tabell III er kalkulert årsverkinntekt utanom subsidiar. Kolonne (1) er inntekt *utanom subsidiar* frå tabell I, kolonne (4). Kolonne (2) er berekna årsverksinnsats pr. bruk frå tabell II, kolonne (5). Om termene i desse to kolonnene blir delt på kvarandre gir det bruket si årsverksinntekt utanom subsidiar.

I tabell IV har vi berekna det samla årsverksbehovet i jordbruk for kvart fylke. Dette er gjort på ein slik måte det stemmer med opplysningane om tidsnytting gitt i tabell II. Kolonne (1) i tabell IV gir antal bruk i 1983, Om vi multipliserer dette talet med det gjennomsnittlege arbeidsforbruket på bruka, får vi antal årsverk som trengst i jordbruket i dei ulike fylka.

[7] Jordbruket vil altså bli fråteken den rollen det stundom spelar som «skatteparadis».

Tabell I: *Inntekter i jordbruket pr. bruk.*

	Inntekt Jordbruk pr. bruk	Subsidiar pr. bruk	Inntekt utanom bruket pr. bruk	Nettoinntekt utanom subsidiar pr. bruk
	(1)	(2)	(3)	(4)
Austfold	70.700	72.800	101.200	99.100
Akershus	61.300	72.500	113.700	102.500
Hedmark	50.200	72.700	89.200	66.700
Oppland	53.300	80.000	80.000	53.300
Buskerud	48.800	55.300	98.200	91.700
Vestfold	58.200	54.200	100.600	104.600
Telemark	31.400	39.100	97.700	90.000
Aust-Agder	32.100	41.600	90.200	80.700
Vest-Agder	30.200	53.200	100.300	77.300
Rogaland	80.600	110.200	95.100	65.500
Hordaland	29.500	55.700	108.800	82.600
Sogn og Fjordane	36.900	65.000	92.300	64.200
Møre og Romsdal	46.300	72.400	92.200	66.100
Sør-Trøndelag	58.600	86.900	79.500	51.200
Nord-Trøndelag	70.000	96.600	76.400	49.800
Nordland	41.300	75.800	84.000	49.500
Troms	36.100	61.500	92.500	67.100
Finnmark	35.600	65.100	89.000	59.500

Kjelde: Brox o.a. (1988), s. 118

Tabell II: *Berekning av det totale tidsforbruket i jordbruket.*

	(1) inntekt utanom bruket	(2) årslønn varehandel	(3) årsverk utanom bruket	(4) årsverk på bruket	(5) årsverk totalt pr. bruk
Austfold	101.200	103.800	0,975	0,92	1,895
Akershus	113.700	123.900	0,918	0,89	1,808
Hedmark	89.200	97.300	0,917	0,91	1,827
Oppland	80.000	94.800	0,844	1,01	1,854
Buskerud	98.200	108.500	0,905	0,71	1,615
Vestfold	100.600	102.400	0,982	0,78	1,762
Telemark	97.700	100.900	0,968	0,49	1,458
Aust-Agder	90.200	95.700	0,943	0,57	1,513
Vest-Agder	103.900	100.300	0,965	0,65	1,615
Rogaland	95.100	115.300	0,825	1,51	2,335
Hordaland	108.800	106.700	1,02	0,67	1,69
Sogn og Fjordane	92.300	93.600	0,986	0,80	1,786
Møre og Romsdal	92.200	99.300	0,928	0,87	1,798
Sør-Trøndelag	79.500	105.800	0,751	1,07	1,821
Nord-Trøndelag	76.400	94.400	0,809	1,23	2,039
Nordland	95.400	84.000	0,881	0,85	1,731
Troms	92.500	97.000	0,954	0,66	1,614
Finnmark	89.000	89.700	0,992	0,66	1,652

Kjelde:
Kolonne (1): Kolonne (3) i tabell I.
Kolonne (2): Lønninger og Inntekter 1984, NOS B741, Statistisk Sentralbyrå 1988, tabellene 2 og 5. I tabell 2 er gjennomsnittlig årslønn for 1983 oppgit til å være 112.359. I tabell 5 er oppgitt relativ fordeling over fylker av denne løna.
Kolonne (3): kolonne (1) delt på kolonne (2).
Kolonne (4): NOU 1988: 23, tabell 4.4.1, s. 67.

Tabell III: *Inntekter i jordbruket.*

	(1) Total inntekt pr. bruk ekskl. subsidiar	(2) Årsverk pr. bruk	(3) Inntekt pr. årsverk
Austfold	99.100	1,895	52.295
Akershus	102.500	1,808	56.692
Hedmark	66.700	1,827	36.508
Oppland	53.300	1,854	28.749
Buskerud	91.700	1,615	56.780
Vestfold	104.600	1,762	59.364
Telemark	90.000	1,458	61.728
Aust-Agder	80.700	1,513	53.337
Vest-Agder	77.300	1,615	47.863
Rogaland	65.500	2,335	28.051
Hordaland	82.600	1,69	48.875
Sogn og Fjordane	64.200	1,786	35.946
Møre og Romsdal	66.100	1,798	36.763
Sør-Trøndelag	51.200	1,821	28.116
Nord-Trøndelag	49.800	2,039	24.423
Nordland	49.500	1,731	28.596
Troms	67.100	1,614	41.573
Finnmark	59.500	1,652	36.016

Kjelde:
Kolonne (1): Kolonne (4), tabell I
Kolonne (2): Kolonne (5), tabell II
Kolonne (3): Kolonne (1) delt på kolonne (2).

Tabell IV: *Beregning av årsverkbehov.*

	Antal bruk	Årsverk i jordbruk	Total antal årsverk
Austfold	5.231	0,92	4.812
Akershus	5.173	0,89	4.603
Hedmark	9.735	0,91	8.858
Oppland	9.977	1,01	10.076
Buskerud	6.042	0,71	4.289
Vestfold	3.718	0,78	2.900
Telemark	4.815	0,49	2.359
Aust-Agder	2.208	0,57	1.258
Vest-Agder	3.353	0,65	2.179
Rogaland	8.147	1,51	12.301
Hordaland	8.905	0,67	5.966
Sogn og Fjordane	7.843	0,80	6.274
Møre og Romsdal	8.802	0,87	7.657
Sør-Trøndelag	7.108	1,07	7.605
Nord-Trøndelag	6.772	1,23	8.329
Nordland	6.940	0,85	5.899
Troms	4.214	0,66	2.781
Finnmark	1.111	0,66	733
			98.879

Kjelde:
Kolonne (1): Brox o.a. (1988),side 33.
Kolonne (2): Tabell II, kolonne (4).

REFERANSAR:

Bjerkholt, O., T. Wennemo og R. Aaberge: *«Ulikheter i jordbruksinntekter – Fordelingsvirkninger av økte offentlige tilskott.»* Norsk Økonomisk Tidsskrift, nr.1 1988.

Brox, O.: «Det ustyrlige jordbruket,» i Frønes, I.: *Uten reformer stopper Norge.* Pax, Oslo 1983.

Brox, O., A. Tesli og J.Å. Vestøl: *«Skaper jordbruksstøtten større likhet?»* NIBR-rapport 1988-5: Norsk Institutt for By- og Regionforskning, Oslo 1988.

Brox, O., A. Tesli og J.Å. Vestøl: *«Mot en ny overføringsdebatt».* Landbruksøkonomisk Forum, nr. 2, 1988.

Brunstad, R.: *«Importvernet og støtten til norsk jordbruk,»* Sosialøkonomen, nr. 6, 1988.

Brunstad, R., B. Tennbakk, S. Vagstad og E. Vårdal: *«En modell for optimal jordbruksproduksjon i Norge»,* SAF-rapport 24/88, Bergen 1989.

Børve K.: *«Inntektsforholdene i jordbruket; Skaper jordbruksstøtten større likhet?»,* Landbruksøkonomisk Forum, nr.2,1988.

Hegrenes, A.: *«Skaper jordbruksstøtten større likhet? Merknader til to forskningsrapporter»,* Landbruksøkonomisk Forum, nr. 4, 1988.

NOU 1984:21A : *«Statlig næringsstøtte i distriktene».* Universitetsforlaget, Oslo 1984.

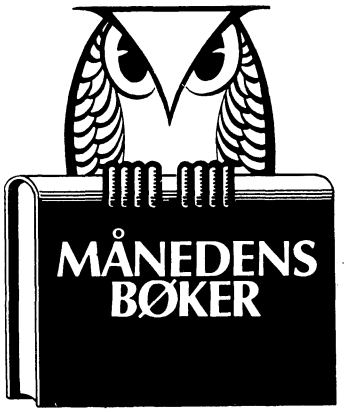
NOU 1988:23 : *«Om utjamningen av inntektene i jordbruket».* Statens Trykningskontor, Oslo 1988.

Offentleg statistikk
«Lønninger og Inntekter 1984», NOS B741, Statistisk Sentralbyrå, 1988.

Teigen, H.: *«Utviklingstrekk og overføringar i 20 enkeltkommunar»,* vedlegg til NOU 1984:21B, Universitetsforlaget Oslo 1984.

Abonnement

Abonnement løper til oppsigelse foreligger.



MAKRO, Dataverktøy i makroøkonomi
av Tor Vidvei og Bjarne E. Ytterhus
Bedriftsøkonomens Forlag

MAKRO er et dataprogram som løser 5 enkle lineære makroøkonomiske modeller numerisk, og skal supplere tradisjonell undervisning i makroøkonomi på innføringsnivå. Sammen med programmet er det lagd en brukerveiledning og en oppgavesamling. Modellene i MAKRO følger Erik Grønns lærebok i makroøkonomi (Innføring i makroøkonomi, Bedriftsøkonomens Forlag, 1989) når det gjelder symbolbruk, men bruk av andre lærebøker avskjærer en ikke fra å bruke programmet i undervisningen.

MAKRO er programmert i Turbo Pascal versjon 5.0, og virker meget gjennomarbeidet. Det følger med en installasjonsprosedyre. Programmet håndterer valg av grafikkskjerm automatisk, og det håndterer CGA, EGA, VGA og Hercules grafikk. Programmet har blitt startet opp på forskjellige PCer med forskjellig utstyr og den automatiske skjermdetektor fungerte tilfredsstillende. MAKRO er fullstendig menystyrt, brukeren har hele veien tilgang til on-line hjelp og programmet kan til og med kjøres ved hjelp av makroer. Behovet for PC-kompetanse ser ut til å være relativt lite, og det er heller ikke nødvendig å lese mye i manualen før en begynner å bruke programmet; hjelpemenyene fungerer brukbart som veiviser og manual.

De 5 modellene som gjennomgås er fra den enkleste multiplikatormodellen med økosirk og konsumfunksjon, via utbygginger med skattefunksjon og importfunksjoner, til den såkalte IS/LM-modellen som den mest avanserte. Selve programmet fungerer ved at man må angi størrelsen på parametre og eksogene anslag for den makromodellen man vil kjøre. Programmet regner så ut verdiene for de endogene størrelsene, viser løsningen grafisk og angir størrelsen på multiplikatorer. Dersom parametre eller eksogene størrelser endres, vil nye løsninger vises umiddelbart. Det kan også defineres flere løsninger samtidig med forskjellige verdier på de eksogene variablene, og to av løsningene vises i forskjellige farger. Modellen kan settes på tilvekstform, og det er enkelt å bytte på endogene og eksogene størrelser for å utføre mål-middel-analyse. Programmet har også muligheter for utskrift mv.

Programmet sjekker også om parametre og eksogene variable har «lovlige» verdier i henhold til teorien, f.eks at den marginale konsumtilbøylighet ligger mellom null og en. For parametre eller variable hvor bare fortegnet er gitt, må imidlertid brukeren selv sørge for at størrelsen blir på et rimelig nivå. Det kan jo være noe uvant å måtte ta stilling til f.eks. hvor store parametrene i likviditetspreferansefunksjonen er. Oppgavesamlingen inneholder imidlertid mange forslag til størrelser på parametre og variable.

Programmet er tenkt brukt i innføringskurs i makroøkonomi, og det en kan stille spørsmål om (og det gjøres da også i et helt avsnitt i manualen) er om det er noen grunn til å bruke tid på numeriske løsninger av helt enkle makromodeller i et innføringskurs i makro. Innsikt i multiplikatorvirkninger, importlekkasjer, automatisk stabilisering ol. tror jeg best tilegnes ved å regne på modellene selv og studere de analytiske løsningene. De modellene som finnes i MAKRO er stort sett så enkle at forskjellige løsninger bare skilles ved «skalaen på aksene» slik at bruk av EDB til modell-løsing er litt «overdimensjonert». Det sies i manualen at et av programmets sterke sider er muligheten til å regne på mange løsninger raskt, men det kan tenkes at det er bedre å regne mindre og grundigere. Forfatterne er åpenbart klar over dette problemet, og det sies at max. 10 prosent av undervisningstiden bør brukes på EDB-basert undervisning, og da særlig i mindre grupper.

Det vil kanskje være en ide å lage et tilsvarende program for mer viderekomne studenter. En fordel med EDB er særlig muligheten til å regne på «store» systemer som er lite håndterbare analytisk. Ved å lage en tilsvarende pakke som løser de undervisningsmodellene på et høyere undervisningstrinn som er så kompliserte at de sjelden regnes på, tror jeg at man ville få et nyttig verktøy.

Kjell Berger

Redaktør:
Rolf J. Brunstad

Redaksjon:
Arild Hervik
Torstein Bye
Kjell Erik Lommerud
Tone Ognedal
Jørn Rattsø
Arent Skjæveland

●

Utgitt av
Sosialøkonomenes Forening
Leder: Erik Lind Iversen
Generalsekr.: Gerd Buflod

●

Bladets adresse:
Storgt. 26 IV
0184 OSLO 1
Telefon (02) 17 00 35
Telefax (02) 17 31 55
Postgiro: 0813 5167887
Bankgiro: 6001.05.13408

●

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

Abonnement kr 380,–.
Studentabonnement kr. 190,–.
Enkeltnr. kr 60,– 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

Nye forskningsrapporter

Rapportene fåes kjøpt ved henvendelse til institusjonen.

NORGES BANK

Boks 1179 Sentrum, 0107 OSLO 1, tlf. (02) 31 60 00.

Dataprosjektet FINDATR. Kvartalsvise finansielle sektorbalanser 1975 1 – 1989 3. Av Gunnvald Grønvik, Bjarne Gulbrandsen, Jan Tore Larsen og Rønnaug Teige.

Dataprosjektet FINDATR har pågått siden årsskiftet 1986–1987. Nå er de kvartalsvise finansielle sektorbalansene fullført, og databasen vil bli løpende oppdatert.

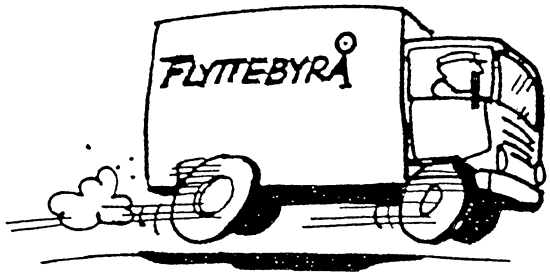
Notatet forklarer bakgrunnen for prosjektet og vanskene forbundet med å lage finansielle sektorbalanser. Datakildene beskrives og det vises hvordan de er brukt. Til slutt kommenteres arbeidsoppgavene som gjenstår i prosjektet.

ISSN: 0801-2504. ISBN: 82-7553-007-5. Arbeidsnotat 1990/3. 51 s. 25. juni 1990.

RIMINI. Teknisk dokumentasjon av en aggregert makroøkonometrisk modell. Av P. Anders Brodin, Eilev S. Jansen og Erik Nesset (red.).

Arbeidsnotatet dokumenterer den aggregerte kvartalsmodellen RIMINI. Modellens teoretiske og økonometriske innhold blir drøftet. Blant annet belyses modellens prognoseegenskaper ved hjelp av føynings- og multiplikatoranalyser. Undersøkelser av de karakteristiske røttene til modellen viser at den er stabil. I vedlegg gis det en fullstendig dokumentasjon av de estimerte likningene i modellen.

ISSN: 0801-2504. ISBN: 82-7553-006-7. Arbeidsnotat 1990/2. 115 s. 22. juni 1990.



FLYTTET?

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

Sosialøkonomenes Forening
Storgt. 26
0184 OSLO 1

Navn: ..... Ab.nr/medl.nr. .....

Ny adresse: .....

.....

mennesker & rettigheter

Nordens ledende tidsskrift for analyser, debatt og informasjon om menneskerettigheter

I **mennesker & rettigheter** finner du

* aktuelle analyser av sentrale tema innen nordisk og internasjonal menneskerettighetsdebatt og -forskning

* en magasindel som bringer informasjon og debattartikler om menneskerettighetenes vilkår sett i lys av politiske, kulturelle, sosiale og økonomiske konflikter

* referat av dommer avsagt av Den europeiske menneskerettighetsdomstolen i Strasbourg

* anmeldelser av sentrale bøker innen feltet

* oversikt over seminarer og konferanser om menneskerettighetsspørsmål

Abonnementspris: NOK 190,- , studentpris NOK 100,- Enkelthefter koster NOK 50,-. Ved kjøp av klassesett (minimum 10 hefter) gis 25% rabatt.

Ja, jeg vil gjerne abonnere på **mennesker & rettigheter**

Navn:.....

Adresse:.....

❑ Jeg betaler med vedlagte kryssede sjekk
❑ Vennligst send regning
❑ Student

Returneres til: **mennesker & rettigheter**, St. Olavs gate 29, N-0166 Oslo 1, Norge. Tlf. (02) 11 10 52

162
Edvardsen Kåre Nikolai
Skytterveien 102

1370 ASKER

Retur: Sosialøkonomen, Storgt. 26, 0184 Oslo 1

LOS-senteret i Bergen er en selvstendig forskningsenhet under Norges råd for anvendt samfunnsforskning (NORAS). Opprettelsen av senteret har sin bakgrunn i at ledelse, organisasjon og styring (LOS) er utpekt som et hovedinnsatsområde for norsk forskning. Det er for tiden 10 forsker I/II-stillinger og et tilsvarende antall forskningsassistenter/stipendiater ved senteret. Det faglige tyngdepunkt i staben ligger innenfor områdene statsvitenskap og økonomi.

LOS
SENTERET

FORSKERSTILLING FOR ØKONOM

Ved Norsk senter for forskning i ledelse, organisasjon og styring (LOS-senteret) er det ledig forskerstilling (3 år) som forsker I, alternativt forsker II.

LOS-senteret har som formål å drive forskning av høy kvalitet og med vekt på tverrfaglighet innen utvalgte områder av LOS-feltet. Stillingen er tilknyttet forskningsområdet «Incitamenter og styringsproblemer i velferdsstaten».

Det vil ved rangeringen av kompetente søkere – uavhengig av deres kompetansenivå – bli lagt avgjørende vekt på deres faglige profil og forskningsplaner som vil bli vurdert i forhold til senterets forskningsmessige prioriteringer.

Forskerstillingen er opprettet for en 3-årsperiode, fra 1991, med muligheter til forlengelse. Lønn etter kvalifikasjoner, ltr. 37 for seniorforsker (forsker I) og ltr. 33 for forsker II.

Søkerne bes legge ved en oppstilling som gir opplysninger om:

- vitenskaplige arbeider
- pågående forskning
- annen relevant aktivitet
- plan for forskning ved LOS-senteret

Fullstendig utlysningstekst: Norsk lysningsblad nr. 200. Nærmere opplysninger gis av direktør Terje Steen Edvardsen eller forskerne Trond Olsen, Kåre P. Hagen og Agnar Sandmo.

Søknadsfrist: 25. september 1990.

Søknad sendes til:

LOS-SENTERET,
ROSENBERGGT. 39, 5015 BERGEN

Utgiverpoststed – Bergen – Grafisk Hus a/s