SOSIAL ØKONOMEN

INNHOLD

- Hvordan skape en markedsøkonomi i Øst-Europa?
- Den nye valutakurven
- EF og sur nedbør
- EEA-konferansen i Lisboa
- Sykehus og økonomiske incentiver

NR. 10 – NOVEMBER 1990 – 44. ÅRG.

CHR. MICHELSENS INSTITUTT

Avdeling for samfunnsvitenskap og utvikling

Avdeling for Samfunnsvitenskap og Utvikling (ASU) ved Chr. Michelsens Institutt, Bergen arbeider med forsknings- og utviklingsprosjekter knyttet til problemstillinger i utviklingsland. ASU består av omlag 15 samfunnsvitenskapelige forskere, hvorav knapt halvparten er økonomer. Arbeidet skjer i nært samarbeid med norske myndigheter, institusjoner i utviklingsland og internasjonale organisasjoner. Avdelingen legger vekt på å kombinere forskning med kortere eller lengre oppdrag i utviklingsland.

ASU ønsker å styrke den økonomiske forskningen, og vil i denne sammenheng ansette inntil to nye medarbeidere. Søkere må ha interesse for økonomiske problemstillinger i utviklingsland og/eller økonomisk samkvem mellom industriland og utviklingsland. Søkere med kompetanse eller erfaring fra utviklingsland vil bli foretrukket, med dette er ingen betingelse. Det søkes spesielt etter personer som er interessert i feltene makroøkonomisk planlegging og styring, miljø og ressursforvaltning eller nord-sør relasjoner.

Forsker: Søkere må ha økonomisk utdanning med embetseksamen, hovedfag eller tilsvarende, og dokumentert forskerkompetanse, fortrinnsvis innenfor utviklingsrelaterte problemstillinger.

Stipendiat: Søkere må ha økonomisk utdanning med embetseksamen, hovedfag eller tilsvarende. Nyutdannede kandidater kan søke. Stipendiet har en varighet på 3 år, og forutsettes å lede fram til en dr.polit./dr.oecon. grad.

Lønn etter avtale. Nærmere opplysninger ved direktør Arne Tostensen eller forsker Arve Ofstad på telefon (05) 57 40 00. Søknad med vitnemål, attester, referanser og eventuelle skriftlige arbeider og en kort beskrivelse av hvilke problemstillinger en kan tenke seg å arbeide med sendes:

Chr. Michelsens Institutt, ASU
Fantoftveien 38
5036 Fantoft

Søknadsfrist: 17. desember.

Innhold

Nr. 10 1990 – 44. årg.

2
JAN TORE KLOVLAND:
Den nye valutakurven

5
KARINE NYBORG OG ERIK STORM:
EF og utslipp til luft i Norge

INTERVJU:

14
WASILLY LEONTIEF:
The Changing Situation in the Soviet Union and Eastern Europe. Interviewed by Torgeir Johnsen

KONFERANSERAPPORT:

18
BENT VALE:
European Economic Association Fifth Annual Congress, Lisboa

ARTIKKEL:

20
FREDRIK CARLSEN:
Sykehus og økonomiske incentiver

MÅNEDENS BØKER:

26
Økonomisk planlegging og politikk av Petter Jakob Bjerve

30
Nye forskningsrapporter

Forsidebilde: Helge Iversen

SOSIALØKONOMEN
ISSN 0038-1624

Det er bedre å vente, Berntsen!

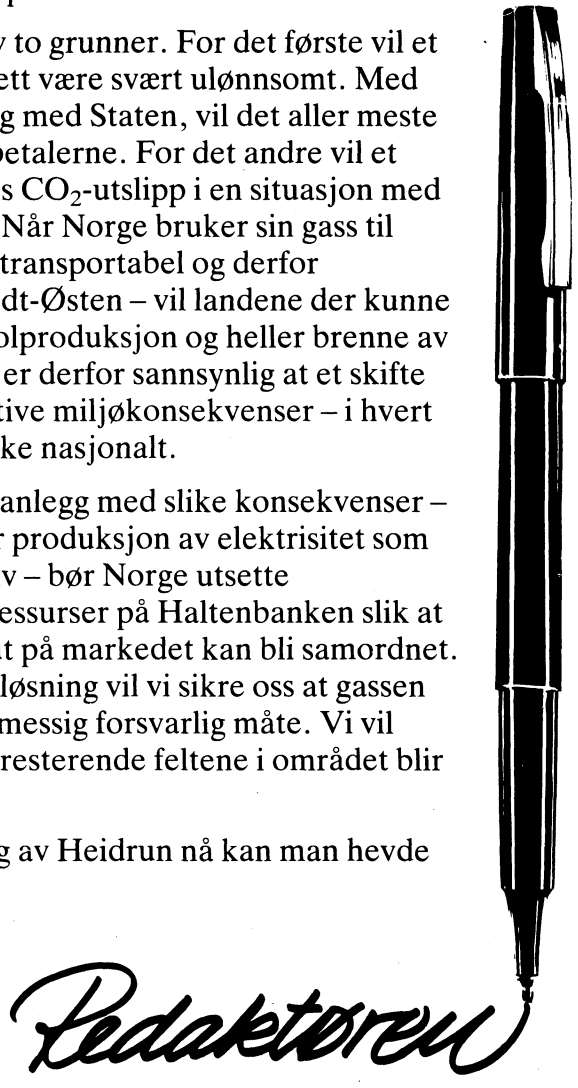
Vår nye miljøvernminister Torbjørn Berntsen åpner i sin nye jobb med å erklære seg som motstander av gasskraft. Her er vi på linje med Berntsen. Men vi er ikke enig med ham i hvilket alternativ som er å foretrekke.

Spørsmålet om gasskraft er kommet opp nå i forbindelse med utbygging av oljefeltet Heidrun på Haltenbanken. En utbygging av dette oljefeltet trekker med seg en del gass som er for mye å brenne av og for lite i seg selv til å føres videre i rør til eksport. Dersom man slutter seg til det store flertallet i Stortinget som er for utbygging av Heidrun-feltet nå, betyr nei til gasskraft at man må bygge et anlegg for metanol for å kvitte seg med gassen. Dette er imidlertid verre utfra miljøhensyn og andre samfunnsøkonomiske hensyn enn gasskraft. Det beste vi kan gjøre, er å vente med utbyggingen av Heidrun til transporten av gass derfra kan samordnes med andre felt på Haltenbanken, slik at gassen kan leveres lønnsomt til gassmarkedet i Europa.

Et metanolanlegg vil være galt av to grunner. For det første vil et slikt anlegg bedriftsøkonomisk sett være svært ulønnsomt. Med den avtalen selskapene ser for seg med Staten, vil det aller meste av dette tapet bli belastet skattebetalerne. For det andre vil et norsk metanolanlegg øke verdens CO_2-utslipp i en situasjon med overskudd av gass i Midt-Østen: Når Norge bruker sin gass til produksjon av metanol – som er transportabel og derfor konkurrerer med metanol fra Midt-Østen – vil landene der kunne komme til å kutte ned *sin* metanolproduksjon og heller brenne av en tilsvarende mengde gass. Det er derfor sannsynlig at et skifte fra gasskraft til metanol gir negative miljøkonsekvenser – i hvert fall hvis man tenker globalt og ikke nasjonalt.

Heller enn å bygge ut et metanolanlegg med slike konsekvenser – og heller enn et gasskraftverk for produksjon av elektrisitet som vi kanskje aldri vil få bruk for selv – bør Norge utsette utbyggingen av sine petroleumsressurser på Haltenbanken slik at transporten av disse ressursene ut på markedet kan bli samordnet. Med en slik samordnet transportløsning vil vi sikre oss at gassen brukes på en miljø- og samfunnsmessig forsvarlig måte. Vi vil dermed også sikre oss at ikke de resterende feltene i området blir ulønnsomme.

Kun ved å være mot en utbygging av Heidrun nå kan man hevde et konsistent miljøperspektiv!



Aktuell kommentar:

Den nye valutakurven

Med virkning fra 22. oktober ble kursen på norske kroner knyttet til den teoretiske regne- og valutaenheten ecu. Det er verdt å understreke at kronetilknytningen til ecu er ensidig fra norsk side, slik at paritetsforholdet som tidligere kan endres hvis norske myndigheter ønsker det. Norge har ikke gått inn i EMS (European Monetary System) og deltar dermed heller ikke i valutakurssamarbeidet ERM (Exchange Rate Mechanism) innen EMS. Den kommersielle ecu, som noteres på valutabørsene, har en markedsverdi som er litt høyere (i øyeblikket ca. 2.5 øre) enn den teoretiske ecu som beregnes med utgangspunkt i faste valutaenheter. Den nye sentralkursen mot ecu er fastsatt til 7.9940 kroner pr. ecu med en svingningsmargin på +/- 2.25 prosent rundt sentralkursen.

Jan Tore Klovland

AV
JAN TORE KLOVLAND*

På bakgrunn av kommentarene de første dagene etter kunngjøringen er det tydelig at det er mange forskjellige syn på hva dette innebærer for norsk økonomi. I hovedsak er endringen i valutasystemet ikke noe mer dramatisk enn en justering av vektene i valutakurven. Som det fremgår av tabell 1, er de viktigste endringene at svenske kroner, amerikanske dollar og japanske yen er gått ut, mens de sentraleuropeiske EMS-landene har fått øket sine vekter. Tidligere utgjorde EMS-landene 58.7 prosent av det direkte vektgrunnlaget i kurven. En forandring av mer teknisk karakter er at den gamle kurvindeksen ble regnet ut som et geometrisk gjennomsnitt, som gir *konstante vekter* for hver valuta, mens det nye systemet baseres på regneenheten ecu som består av en *konstant mengde* av hver valuta (aritmetisk gjennomsnitt). Dette medfører at vektene i det nye systemet vil variere noe over tid, med økende vekter for valutaer som appresierer.

Enkelte vil nok gjerne legge noe mer i denne beslutningen enn en justering av kurvvektene. For noen har bibelhistorietimenes møte med paradiset satt varige spor i form av en nagende frykt for stadig bli lurt med på noe galt av vesener som på noen som helst måte kan assosieres med navn som begynner på E og slutter på A. Andre har hevdet at en implikasjon av det nye systemet er at bindingene på den nominelle lønnsfastsettelsen har blitt så mye sterkere enn før fordi vi har knyttet oss til den DEM-dominerte ecu'en – altså en slags swap av riksmeglingsmannen med onkel Fritz fra Frankfurt. Slike syn kan nok tjene særinteressenes sak, men er neppe berettiget ut fra endringen i valutakurssystemet alene.

Forutsatt at det ikke skjer noen endring i paritetsforhldet, er spørsmålet så om den nye kurven kan forventes å få en annen kursutvikling enn den gamle. Tabell 2 gjengir veide gjennomsnitt av noen sentrale makroøkonomiske variable på basis av de gamle og nye vektene i valutakurven og sammenlignbare tall for Norge. Det er klart at veksttakten i konsumpriser og timeverksfortjeneste i øyeblikket er noe lavere for de nye kurvlandene, 1.2 prosent for inflasjonsraten og 0.9 prosent for lønnsveksten. Samtidig er det veide gjennomsnittet av arbeidsledighetsraten (OECD standard) høyere. Det er land som Frankrike, Spania og Italia som trekker dette gjennomsnittet vesentlig opp. De som roper ulv og i denne forbindelse mener Tyskland må merke seg at (Vest-)Tyskland har marginalt lavere arbeidsledighetsprosent enn Norge: 5.2 prosent mot 5.3 prosent.

Det å knytte kronekursen til en valutakurv impliserer imidlertid ikke at vi dermed automatisk får tilnærmet den samme arbeidsledigshetsprosent som disse kurvlandene. En *nedbremsing* av inflasjonstakten til et nytt varig lavere nivå har ofte betydelige konsekvenser for sysselsettingen i en overgangsperiode. Norge er imidlertid nå godt og vel forbi den første fartsdumpen. Det er lite teoretisk eller empirisk grunnlag for å hevde at en permanent *lav* inflasjonstakt skulle ha negative realøkonomiske konsekvenser; tvertimot burde en stabil nominell utvikling ha positiv innvirkning på arbeidskraftsetterspørselen på lang sikt.

Hvis den nåværende utvilking fortsetter, ser det ut til at den nye valutakurven er konsistent med en noe lavere pris- og lønnsutvikling enn den gamle. Her ligger kanskje også det vesentligste motivet for beslutningen om å endre kurvvekter – nemlig et signal til penge- og valutamarkedene om at det er hensikten å videreføre de siste 3-4 års relativt stramme pengepolitikk. Denne politikken har bragt inflasjonsraten ned til våre handelspartnernes nivå og midlertidig enda lavere. I den grad markedene fester tillit til dette, kan det bidra til å redusere den norske pengemarkedsrenten. Det er likevel lite trolig at fallet blir så betydelig at renten med det første faller ned mot nivået i f. eks. Tyskland. Selv innenfor det mer for-

* Jan Tore Klovland er professor i samfunnsøkonomi ved Norges Handelshøyskole.

Tabell 1. *Vektene i det nye og gamle norske valutakurssystem. Årlig inflasjonsrate i kurvlandene.*

Land	Ny valutakurv oktober 1990	Gammel valutakurv	Inflasjons rate
Tyskland	30.3	17.7	2.4
Frankrike	19.3	9.2	3.0
Storbritannia	12.6	14.7	9.8
Italia	9.8	3.3	5.7
Nederland	9.5	4.6	2.3
Belgia/Luxemburg	8.1	2.4	3.0
Spania	5.3	0	6.2
Danmark	2.5	6.8	2.1
Irland	1.1	0	3.5
Portugal	0.8	0	13.3
Hellas	0.7	0	21.6
Sverige	0	15.0	10.8
USA	0	11.0	4.8
Japan	0	6.0	2.3
Canada	0	3.6	4.2
Finland	0	3.0	5.9
Østerrike	0	1.5	3.0
Sveits	0	1.2	5.3
Sum	100.0	100.0	

Tabell 2. *Utvalgte makroøkonomiske variable i Norge og i et veiet gjennomsnitt av kurvland juli/august 1990.*

Variabel	Utland ecu-vekter	Utland gamle vekter	Norge
3 måneders pengemarkedsrente	10.6	10.8	11.1
Langsiktig statsobligasjonsrente	10.3	10.2	10.6
Årlig konsumprisvekstrate	4.2	5.4	3.6
Årlig vekstrate i timeverksfortj.	5.2	6.1	5.2
Standardisert arbeidsledighetsrate	7.6	5.5	5.3

Data for de enkelte land er hentet fra *Main Economic Indicators* september 1990, supplert med enkelte opplysninger fra *European Economy og International Financial Statistics*. For noen av de mindre landene bygger tallene på noe avvikende definisjoner og ikke helt ajourførte tidsserier, spesielt for lønns- og arbeidsledighetsvariable.

pliktende ERM-samarbeidet i EMS er det relativt store renteforskjeller mellom mindre likvide pengemarkeder som f.eks. Frankrike, Belgia og Italia på den ene side og Tyskland på den annen side.

De beregnede kurvrentene i tabell 2 viser meget beskjedne forskjeller mellom gammel og ny kurv. Dette gjelder både for 3 måneders pengemarkedsrente og langsiktig statsobligasjonsrente. Disse rentene er sammenlignbare i den forstand at de er konstruert på samme måte, dvs. som et veiet gjennomsnitt av nasjonale pengemarkeds- og obligasjonsrenter. Imidlertid har finansielle investorer nå en mulighet som ikke var tilstede tidligere, nemlig direkte plassering i «kurvrenten» i det kommersielle ecu-markedet. Det eksisterer en liten forskjell mellom den veide gjennomsnittsrenten med ecu-vekter basert på nasjonale markeder og renten på kommersielle ecu. I april i år (The *Economist,* 28.04 1990) var renten på kommersielle ecu opptil 0.2 prosent lavere enn for det veide gjennomsnitt av nasjonale renter for løpetider under ca. 6 år. For lengre løpetider er forholdet omvendt. Dette kan gjenspeile ulik likviditetsgrad i de forskjellige markedene.

Tidligere kunne norske foretak redusere en god del av kursrisikoen (unntatt risikoen for endringer i kroneindeksen) ved kurvlån/-plasseringer i et utvalg av de viktigste valutaene men transaksjonskostnadene gjorde det lite attraktivt å benytte alle valutaene i kronekurven. Nå er det mulig å oppnå en bedre tradeoff mellom avkastning og risiko, siden det eksisterer velutviklete og etterhvert ganske likvide markeder for ecu for både lange og korte plasseringer eller lån. Dette vil muligens bidra til å øke kapitalmobiliteten, som har både positive og negative sider. Fakturering i ecu, som er i økende bruk i europeisk handel, men som fremdeles bare utgjør ca. 2 prosent (The *Economist* 13.01.1990), vil bli mer attraktivt for norske importører/eksportører. Dette kan redusere kurssikringskostnadene for norske bedrifter og er klart en positiv side ved det nye kurssystemet.

I et videre perspektiv er trolig det viktigste aspekt ved valg av valutakurssystem hvorvidt det støtter opp under den finans- og pengepolitiske linje som myndighetene ønsker å føre. I så måte var tilknytningen til det europeiske slangesamarbeidet i 1970-årene en særdeles uheldig erfaring. En overforet norsk smørbukk var den gang lite egnet til følge D-markens friske klyv oppover valutaberget. Nå er utgangspunktet langt bedre; inflasjonsraten er lav, og den underliggende veksttakt i monetære aggregater er konsistent med en rimelig nominell utvikling. Forståelsen av at en stabil valutakurs krever noe mer enn vakre ord om verdien av et internasjonalt fastkurssamarbeid er også mer utbredt nå enn tidligere. Men det er vanskelig å unngå en viss drenering av statskassen fra gavmilde politikere, og mange klør nok fortsatt etter å klubbe renten ned igjen hvis den skulle sprette ubehagelig høyt opp.

Finanspolitikken har i de to siste årene blitt lagt om i klart mer ekspansiv retning. Den nye politiske situasjonen etter regjeringsskiftet har åpnet muligheten for at den kan bli enda mer ekspansiv fremover. Valutakurstilknytningen til ecu kan vise seg å være en støtte for myndighetene i den

grad finansmarkedene oppfatter denne beslutningen som en garanti for at den samlede virkning av den økonomiske politikk ikke blir så ekspansiv at fastkurspolitikken settes i fare.

En slik situasjon vil stille store krav til en fleksibel og tilstrekkelig stram pengepolitikk. Hvis valutakurspolitikken skal lykkes, er det helt nødvendig at det ikke legges politisk motiverte bindinger på renten. Den beste måten å oppnå det på ville være å gi Norges Bank full uavhengighet i rentefastsettelsen med sikte på å verne om det som burde være sentralbankens primære oppgave: hensynet til en stabil pengeverdi. For en liten åpen økonomi kan dette best sikres ved å holde en stabil valutakurs mot lavinflasjonsland. Empirisk har det vist seg at det er en positiv sammenheng mellom graden av uavhengighet en sentralbank har og landets suksess i å holde en lav inflasjonsrate. Sentralbanken skal ikke gjenvelges – det er dens styrke.

NSB er Norges største transportbedrift med ca. 14000 tilsatte. Aktivitetene omfatter person- og godstrafikk med jernbane og bil, samt eiendomsforvaltning og reisebyråvirksomhet.

NSB søker økonom

til konsernets sentrale økonomistab, controlleravdelingen.

Arbeidsoppgavene vil omfatte:
- Løpende kontakt mellom NSB og Samferdselsdepartementet.
- Utredninger og intern koordinering i denne forbindelse.
- Internt prosjektarbeid.

Du bør være sosialøkonom, DH-kandidat eller tilsvarende, med noe arbeidserfaring. Kjennskap til statsbudsjettprosessen er en fordel, men ikke et krav.

Vi kan tilby følgende:
- Lønn etter avtale.
- Fri pensjonsordning.
- Fleksibel arbeidstid.
- Trivelig og spennende arbeidsmiljø.

Controlleravdelingen består av 8 personer hvorav to kvinner. Miljøet er ungt og uformelt med høye krav til arbeidsinnsats i perioder. Kvinner oppfordres til å søke.

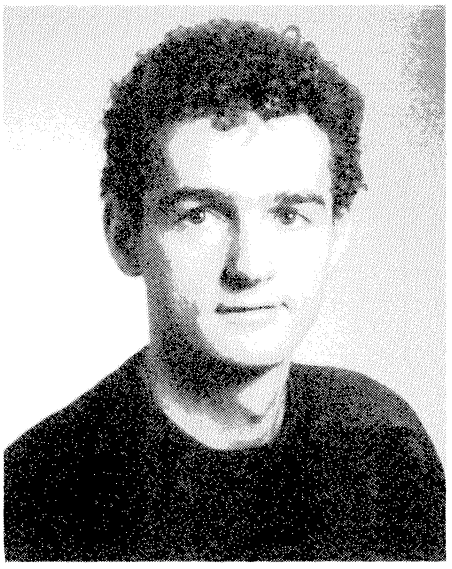
For nærmere informasjon, vennligst kontakt Nina Tvedte Benth, tlf. (02) 36 62 59 eller Øystein Løvseth, tlf. (02) 36 62 57.

Skriftlig søknad med attestkopier merket nr. 21/1990 sendes snarest og innen 5. desember 1990 til:

NSB Hovedkontoret,
Personalavdelingen,
Postboks 9115 Vaterland,
0134 OSLO 1.

Aktuell kommentar:

EF og utslipp til luft i Norge



Erik Storm

Ved utgangen av 1992 skal det indre markedet i EF etter planen være et faktum. I EF pågår det også i disse dager en hektisk debatt om realisering av en økonomisk, monetær og politisk union. Begge disse begivenhetene kan komme til å bety mye for den økonomiske og politiske hverdagen i Europa. Norsk samfunnsliv – og dermed naturmiljøet – vil neppe forbli uberørt av disse hendelsene. Vi vil her gi en oppsummering av sider ved en norsk tilpasning til – eller innmelding i – EF som kan ha betydning for utslipp til luft i Norge.

AV
KARINE NYBORG OG
ERIK STORM*

Det er fortsatt nokså uklart hvilken vei EF vil velge å gå både når det gjelder forholdet til tredjeland, konkretiseringen av det indre markedet, og økonomisk, monetær og politisk union. Dermed er det også uvisst hvilken virkelighet Norge må forholde seg til, og hvilke alternativ norske politikerere vil ha å velge mellom. Det finnes derfor ikke noe fasitsvar på problemstillingen ovenfor, og det kan fort komme til nye momenter som kan snu om på deler av konklusjonene.

Utviklingen i EF, og Norges tilnærming til denne, kan grovt sett påvirke norske miljøforhold på to måter:

– *Muligheten for bruk av miljøpolitiske virkemidler endres.* Norsk deltakelse i det indre markedet via et europeisk økonomisk samarbeidsområde (EØS) innebærer en viss harmonisering av regelverk i Norge og EF, noe som kan berøre muligheten til å ta i bruk både økonomiske og andre virkemidler i miljøpolitikken. Medlemsskap i EF vil i enda sterkere grad påvirke valgmulighetene til norske myndigheter når det gjelder virkemiddelbruken.

– *Nivået og sammensetningen av den økonomisk veksten kan bli påvirket,* slik at utslippsmønsteret endres. Introduksjonen av det indre markedet er ventet å føre til økt økonomisk vekst i EF. Dette vil isolert sett gi økte utslipp i EF, noe som bl.a. innebærer mer sur nedbør i Norge. Ved en norsk deltakelse i det indre markedet (som medlem eller ikke-medlem) er det rimelig å regne med økt vekst også i innenlandsk økonomi, noe som kan gi økning i norske utslipp. Tilpasningen kan også føre til endringer i sammensetningen av produksjon og konsum, noe som vil påvirke utslippene fordi noen former for økonomisk aktivitet er mer forurensende enn andre.

1. VIRKEMIDDELBRUKEN I MILJØPOLITIKKEN

Inntil nylig har miljøpolitikk vært et område der de enkelte EF-landene har opptrådt hver for seg. I den senere tid har dette arbeidet blitt mer integrert i EFs sentrale organer. Et eksempel på dette er at EF og EFTA nylig ble enige om å arbeide for målsettingen om stabilisering av CO_2-utslippene innen år 2000. Likevel er det fortsatt stor forskjell på de enkelte EF-landenes miljøpolitikk. I det følgende skal vi kort se på de områdene

Karine Nyborg

av EFs felles regelverk som er av størst betydning for miljøet. For en grundig gjennomgang av spørsmål relatert til miljø og tilpasning til EF, se Arbeidsgruppen for miljøspørsmål (1990).

Hovedprinsippet for det indre markedet er at dette skal være et område med fri bevegelse av varer, tjenester, kapital og arbeidskraft. Prinsippet om fri bevegelse av varer er særlig viktig i miljø-sammenheng. EF-domstolen har slått fast det såkalte «Cassis de Dijon-prinsippet»: En vare som er godkjent for salg i ett EF-land, skal også kunne selges i alle andre medlemsland. Dette gjør det i prinsippet vanskelig å ha nasjonale standardkrav

* Karine Nyborg er cand. oecon fra 1988. Hun er ansatt som konsulent i Gruppe for miljøøkonomi, Forskningsavdelingen, Statistisk Sentralbyrå. Erik Storm er cand. oecon fra 1988 og ansatt som konsulent i Økonomisk Analysegruppe, Forskningsavdelingen, Statistisk Sentralbyrå.

til produkter som avviker fra kravene i andre EF-land, f.eks. avgasskrav for biler, krav til merking av farlige kjemikalier osv. Romatraktaten gir likevel adgang til unntak fra frihandelsbestemmelsene når det er nødvendig for å ivareta viktige miljøvernhensyn, forutsatt at dette ikke fungerer som et middel til vilkårlig forskjellsbehandling eller skjult handelshindring. Hva som vil bli akseptert som «nødvendig» og «viktig» i denne sammenhengen er vanskelig å si på forhånd. De to prinsippene – høy miljø-standard og fri varebevegelse – vil bli vurdert mot hverandre i hvert enkelt tilfelle.

En viktig prinsipiell forskjell mellom en EØS-avtale og fullt EF-medlemsskap er at fullt medlemsskap betinger *avskaffelse av grensekontrollen,* noe som vanskeliggjør alle særnorske bestemmelser som kontrolleres ved grensene. Dette gjelder for eksempel ulike avgiftssatser på varer, forbud mot innførsel av bestemte produkter, og innvandringsbestemmelser. Ved tilpasning innen EØS vil grensekontrollen bli opprettholdt.

1.1. Bruk av økonomiske virkemidler

Med økonomiske virkemidler menes avgifter, subsidier, panteordninger og omsettbare kvoter. Bruk av subsidier og panteordninger kan komme til å bryte med EFs regelverk om statsstøtte eller bestemmelsene om frihandel. Til nå har Danmark fått gjennomslag for å få opprettholde en panteordning for flasker, mens Hellas, som ønsket å subsidiere katalysatorer i biler med *mer* enn katalysatorens kostnad, ikke fikk adgang til dette. Ofte vil det være vanskelig å bedømme hva som vil bli akseptert før en sak har vært prøvd for EF-domstolen eller i ministerrådet.

EF ønsker å harmonisere medlemslandenes avgiftspolitikk innen utgangen av 1992, da det indre marked etter planen skal tre i kraft. Men harmonisering av avgiftsnivå krever enstemmighet Europarådet, og dette har det foreløpig ikke vært mulig å få til. Inntil nå har de enkelte EF-landene ført en til dels svært ulik avgiftspolitikk. En må likevel regne med at et framtidig medlemsskap i EF vil sette stramme grenser for den avgiftspolitikken politikere kan velge å føre på nasjonalt nivå.

Skatter og avgifter er imidlertid holdt utenfor EØS-forhandlingene. Så lenge Norge ikke står som EF-medlem, kan grensekontrollen opprettholdes. Dermed har en fortsatt mulighet til å kontrollere omfanget av og kreve inn avgifter for importerte varer, og Norge kan beholde en avgiftspolitikk som skiller seg fra avgiftspolitikken i EF. Hvis det norske avgiftsnivået generelt er vesentlig høyere enn i EF, kan det isolert sett skape konkurranseproblemer for norsk næringsliv, men det er det totale kostnadsbildet for næringslivet som vil være avgjørende.

EF-kommisjonens siste forslag til avgiftsharmonisering ble lagt fram i desember 1989. (EF-kommisjonen, (1989).) Forslaget er i skrivende stund ennå ikke behandlet i Ministerrådet. Det foreslås at moms samt særavgifter på alkohol, tobakk og mineraloljer harmoniseres. Andre særavgifter er ikke foreslått harmonisert.

For momsen foreslås et to-delt system: En standardsats, og en lavere sats på «nødvendighetsvarer». Standardsatsen skal ligge på minimum 14 prosent, men det er ikke fastsatt noen øvre grense. Den reduserte satsen er foreslått å kunne variere mellom 4 og 9 prosent, og skal gjelde for matvarer, energi til lys og varme, legemidler, bøker, aviser og tidsskrifter og persontransport. Land som i dag har moms-fritak for enkelte varegrupper, vil etter forslaget få opprettholde denne ordningen i en overgangsperiode.

Når det gjelder særavgifter for alkohol- og tobakksprodukter er det foreslått minimumssatser, men ingen øvre grense. Det er imidlertid også foreslått «målsatser», og ifølge forslaget skal medlemslandene bare få anledning til å endre sine avgiftssatser hvis de beveger seg i retning av målsatsen. Målsatsene er betydelig lavere enn norske satser.

Avgiftene på mineraloljer er de mest interessante i miljøsammenheng. EF-kommisjonen har her valgt å skille mellom varer som i første rekke går til endelig privat konsum (bensin) og varer som i stor grad brukes i forretningsmessig virksomhet (diesel og tungoljer). For den første gruppen er det foreslått minimumssatser, for de andre produktene skal avgiftsnivået ligge innenfor en minimums- og maksimumsgrense. Årsaken til forskjellsbehandlingen er at problemene med konkurransevridning og grensehandel i forbindelse med ulike avgifter vil være større for varer som brukes i næringsvirksomhet. Fyringsolje er behandlet på samme måte som tungolje, selv om forbruket i stor grad er privat. I tillegg skal EF-kommisjonen innen 31.12.90 fastsette målsatser for mineralolje-avgiftene. Hvis forslaget fra EF-kommisjonen blir vedtatt slik det nå står, vil nivået på disse målsatsene være viktig på litt sikt, fordi avgiftene i de enkelte EF-landene bare kan endres i retning av målsatsene.

Tabell 1 gir en oversikt over satser for mineraloljeavgifter i EF-kommisjonens siste forslag. Disse er sammenliknet med norske avgifter slik de var i 1989. Det er her forutsatt en kurs på 7,60 kroner pr. ECU, som var gjennomsnittskursen i 1989. (I oktober 1990 var kursen i overkant av 8 kroner.) Norske avgifter på oljeprodukter er økt siden 1989, og sammenlikning med de satsene som ble foreslått i Syseregjeringens statsbudsjett for 1991 ville gitt et annet inntrykk enn det en får av denne tabellen. Det foreligger imidlertid ikke oppdaterte satser fra EF-kommisjonen som kan sammenliknes med de nye norske satsene. Vi vil komme tilbake til dette nedenfor.

Tabell 1: *Særavgifter på mineraloljer. EF-kommisjonens forslag av desember 1989 og norske avgifter i 1989. 1 ECU = 7,60 kr.*

	EF-kommisjonens forslag	Norske satser
Kroner pr. liter:		
Blyfri bensin	2,18[1]	2,45
Blyholdig bensin	2,56[1]	2,81
Autodiesel	1,48-1,56[2]	0,21[3]
Fyringsolje	0,36-0,40[2]	0,24
Kroner pr. kg.:		
Tungolje	0,12-0,14[2]	0,31-0,46[4]

Kilder: EF-kommisjonen, SSB
[1]) Minimumsgrense
[2]) Minimums- og maksimumsgrense
[3]) Kilometeravgift kommer i tillegg.
[4]) Avhengig av svovelinnhold.

For bensin var norske avgifter i 1989 noe høyere enn minstesatsene i EF-kommisjonens forslag. De norske avgiftene på tungolje var høyere enn EF-forslaget, men til gjengjeld var den norske satsen på fyringsolje en god del lavere. Dieselavgiftene er vanskelig å sammenlikne, fordi kilometeravgiften kommer i tillegg i Norge. For en vanlig personbil som bruker 1 liter diesel pr. mil, ville de norske diesel- og kilometeravgiftene i 1989 tilsvart en avgift på 1,69 kroner pr. liter diesel. Dette innebærer et avgiftsnivå som ligger i overkant av det intervallet EF-kommisjonen foreslår. Det er forøvrig ingenting i EF-kommisjonens forslag som hindrer en høyere årsavgift for dieselbiler enn bensinbiler, noe som er tilfellet i flere EF-land.

Det ser ut til å være en vanlig oppfatning at Norge har svært høye bensinavgifter sett i europeisk sammenheng. I 1989 var dette en sannhet med modifikasjoner. Satsene i EF-kommisjonens forslag er stort sett basert på et gjennomsnitt av avgiftssatsene i de 12 medlemslandene, og som en kan se av tabellen var ikke avstanden til de norske satsene dette året påfallende stor. I 1989 hadde f.eks. både Danmark, Frankrike, Irland og Italia høyere avgifter på blyholdig bensin enn Norge.

Siden 1989 er både den norske bensinavgiften og avgiften på andre mineraloljer økt relativt kraftig. I Syseregjeringens forslag til statsbudsjett for 1991 var det lagt opp til et avgiftsnivå på kr. 3,28 pr. liter blyfri bensin, kr. 3,81 pr. liter blyholdig bensin, og kr. 0,69 pr. liter fyringsolje. En sammenlikning mellom disse satsene og EF-kommisjonenes forslag gir et annet inntrykk enn tabellen over. Norske 1990- eller 1991-satser kan imidlertid ikke uten videre sammenliknes med EF-forslaget fra 1989, fordi både inflasjonskorrigering, valutakursjusteringer og antakelig også økt vektlegging av miljøpolitikk i EF vil trekke i retning av høyere EF-satser i dag enn det som kommer til uttrykk i tabellen.

I det siste har det kommet stadig flere signaler fra EF-hold om at en ønsker å ta i bruk økonomiske virkemidler i miljøpolitikken i langt sterkere grad enn tidligere. Under møtet mellom EFs miljøvernministre i september 1990 var det bare Spania som uttrykte prinsipiell skepsis til bruk av miljøavgifter. Det ventes at EF-kommisjonens forslag til målsatser for oljeavgiftene, som skal foreligge før nyttår, på litt sikt vil innebære en betydelig prisøkning på disse produktene. Videre kan det bli tale om felles EF-satser for miljøavgifter generelt, ikke bare harmonisering av oljeavgiftene. Signalene som kommer fra EF-kommisjonen er for tiden nokså entydige i favør av høye avgifter på fossile brensler.

Harmoniseringen av avgiftene i EF-området vil skape statlige provenyproblemer i enkelte land. Disse landene vil måtte legge om skattestrukturen, og er derfor på leting etter nye inntektskilder som ikke i for sterk grad virker konkurransevridende. Denne prosessen vil kunne bidra til en holdningsendring i favør av sterkere satsing på felles miljøavgifter i EF, i og med at disse avgiftene – i motsetning til de fleste andre skatter – virker korrigerende på markedsprisene.

Det er imidlertid også momenter som trekker i retning av at en i EF vil være tilbakeholdne med miljøavgifter. En stor del av gevinstene ved det indre markedet ventes å komme som en følge av økt samhandel og utnyttelse av stordriftsfordeler. Dersom fossile brensler pålegges en avgift som avspeiler miljøskadene ved bruken av dem, kan transport bli svært mye dyrere enn i dag. Dette kan begrense muligheten til å utnytte stordriftsfordeler, og føre til segregering mellom geografiske markeder på grunn av transportkostnadene. Signalene om mer positiv holdning til miljøavgifter har heller ikke gitt seg uttrykk i noen kraftig økning i oljeavgiftene i EF-landene det siste året. Flere av de landene som i 1989 hadde høyest bensinavgifter har faktisk ifølge IEA (IEA (1990)) redusert disse avgiftene noe. Det gjenstår derfor å se hva som til syvende og sist blir vedtatt i EFs ministerråd når det gjelder avgiftsharmonisering.

1.2 Bruk av administrative virkemidler

EF har fastsatt krav til luft- og vannkvalitet som gjelder som en minstegrense for alle land i Fellesskapet. Hvert medlemsland står fritt til å sette strengere nasjonale standarder. Men også her gjelder det at de virkemidlene en bruker ikke må virke som skjulte handelshindringer, eller være diskriminerende overfor utenlandske produsenter. Det er ingenting som forhindrer at et EF-land kan være strengere mot sin egen industri enn det som er vanlig i EF forøvrig. Isolert sett vil riktignok slike strenge krav svekke konkurransedyktigheten til det innenlandske næringslivet.

Ulike krav til avgasser fra biler er et punkt som kan komme i konflikt med kravet om fri varebevegelse. Norge har tidligere hatt strengere bestemmelser på dette punktet enn EF. EF har imidlertid nå vedtatt nye avgasskrav for personbiler, og vil antakelig vedta nye krav til utslipp fra varebiler og tyngre kjøretøyer innen kort tid. (I Norge er avgasskrav til tyngre kjøretøyer ikke innført ennå. Iflg. Syseregjeringens forslag til statsbudsjett for 1991 skal avgasskrav for store varebiler og små busser tre i kraft i 1991, mens avgasskrav for de tyngste kjøretøyene først gjøres gjeldende i 1993.) Både de nye EF-reglene og de norske er basert på utslippskravene som ble innført i USA i 1983. Måle- og kontrollrutiner er imidlertid forskjellige. Utslippene fra en bil varierer med kjøremønsteret, og forholdene under en test bør derfor likne vanlig kjøring så mye som mulig. Ifølge opplysninger fra Teknologisk Institutt kan EFs målerutiner til en viss grad åpne for at produsenter «skreddersyr» biler for å klare kravene, uten at utslippene ute i trafikken blir tilsvarende små.

Når en vare er godkjent for salg i ett EF-land, kan myndighetene i et annet EF-land normalt ikke nekte salg av den samme varen. Ved norsk medlemsskap i EF vil det derfor neppe bli akseptert at Norge overprøver den kontrollen av avgasskravene som er gjort i et annet EF-land. Det er heller ikke gitt at en slik overprøving kan godtas innenfor en EØS-avtale.

Det har vært diskutert om de norske avgasskravene bør skjerpes til det nivået California har vedtatt å innføre fra 1995. Dette vil by på problemer i forhold til den frie varebevegelsen hvis ikke EF skjerper sine krav tilsvarende.

Arbeidsgruppen for miljøspørsmål, som er nedsatt av Statssekretærutvalget for EF-saker, konkluderer i sin rapport med at regelverket i Norge og EF stort sett er likeverdig på de fleste områder som gjelder miljøvern. Denne konklusjonen gjelder regelverket generelt, ikke spesielt administrative virkemidler. Gruppen mener at de forskjeller som eksisterer ikke har nevneverdig betydning verken for miljøvernet eller den frie varebevegelsen.

1.3 Vil en avgiftsharmonisering gi økte utslipp til luft i Norge?

Som tidligere nevnt er det i første rekke ved en norsk innmelding i EF at en avgiftsharmonisering er aktuelt. Det er likevel ikke umulig at norske politikere også uten EF-medlemsskap på litt sikt vil prøve å utjevne forskjellene i avgiftsnivå mellom Norge og EF. Hvis en avgiftsharmonisering innebærer lavere særavgifter for oljeprodukter, vil dette isolert sett gi høyere utslipp til luft. Men selv uten endring av oljeavgiftene vil en avgiftsharmonisering kunne påvirke utslippene på flere måter:

- Endringer i prisforhold vil føre til at noen næringer favoriseres og øker sin produksjon (f.eks næringsmiddelindustrien, som følge av lavere moms på matvarer), mens andre vil produsere mindre enn før.
- Endret prisforhold kan også føre til at husholdningene endrer sitt konsummønster. For eksempel kan forbruket av fyringsolje påvirkes både av endringer i moms på energi til oppvarming og eventuelle endringer i elektrisitetsavgiften.
- Avgiftsharmonisering vil innebære en lettelse i den indirekte beskatningen for norske husholdninger, og vil derfor isolert sett bety en endring i inntektsfordelingen mellom privat og offentlig sektor. Dette vil føre til endret forbruks- og produksjonsmønster.
- Endret prisnivå kan påvirke lønnsnivået, noe som igjen vil ha betydning for konkurranseevne og økonomisk vekst.

Alle disse momentene kan føre til endringer i utslippene av skadelige stoffer til luft. For å få en illustrasjon på hvor viktige disse effektene er, har en i Statistisk Sentralbyrå beregnet virkninger av en avgiftsharmonisering ved hjelp av den makroøkonomiske modellen MODAG W. (Cappelen et al., (1990).) Utslipp av CO_2, SO_2 og NO_x i denne modellen beregnes ved faste koeffisienter knyttet til energibruken i hver enkelt sektor. Utslipp fra industrielle prosesser knyttes til vareinnsatsen i de aktuelle sektorene. I modellberegningene har en tatt utgangspunkt i EF-kommisjonens forslag til avgiftsharmonisering fra 1989, og sammenliknet dette med norske avgifter i 1989. (Se tabell 1.)

Norske bensin- og mineraloljeavgifter er antatt uendret i analysen. For bensinavgiftenes del lå ikke nivået på norske avgifter i 1989 så langt over EF-forslagets minstegrenser. Både avgifter på tungolje og fyringsolje ville måtte endres ved en harmonisering, men endringene går i hver sin retning, og i modellen går disse to oljetypene inn som deler av samme aggregatvare. At oljeavgiftene er uendret er antakelig mindre realistisk ut fra det norske avgiftsnivået i 1990 eller det foreslåtte nivået i 1991 enn det var i 1989. Foreløpig er det imidlertid vanskelig å bedømme dette, siden EF også har signalisert økt vilje til bruk av miljøavgifter.

For matvarer, energi til lys og oppvarming og legemidler er det forutsatt en momssats på 9 prosent. For alle andre produkter er momssatsen uendret. Elektrisitetsavgiften til husholdningene er antatt fjernet, noe som kanskje kan diskuteres, siden det etter at analysen ble foretatt synes klart at norsk elektrisitetsbeskatning vil bli lagt om. (Det er foreslått at den eksisterende el-avgiften, som er en kjøpsavgift, erstattes av en grunnrentebeskatning.) Særavgifter for alkohol og tobakk er lagt på samme nivå som målsatsene i EF-kommisjonens forslag. Øvrige særavgifter som krever kontroll ved grensene er fjernet. Dette gjelder avgifter på sjokolade, sukker, kosmetikk og mineralvann. Dessuten er alle matvaresubsidier fjernet, da det antas at den ønskede fordelingseffekten av disse subsidiene oppnås ved lavere moms.

Typiske miljøavgifter er altså ikke endret, men det er forutsatt endringer i mange andre avgifter. Vi får dermed en indikasjon på om endringer i økonomien som en følge av disse andre avgiftsendringene er viktige for utslippene.

En omlegging av det norske avgiftssystemet som skissert ovenfor vil gi et provenytap for offentlig sektor. Med forbruksmønsteret holdt konstant fra 1989 ville provenytapet blitt omtrent 14 milliarder 1989-kroner. En slik lettelse i den indirekte beskatningen vil innebære en relativt kraftig dreining av politikken i ekspansiv retning. En har derfor gjennomført to modellberegninger i tillegg til referansebanen: I den ene er bare moms og særavgifter endret. I den andre modellberegningen er det forutsatt at politikerne strammer inn den økonomiske politikken for å rette opp budsjettbalansen. Problemet blir da at hvilke endringer som foretas er helt avgjørende for det økonomiske resultatet, og det er svært mange måter en kunne stramme inn på. Det er her valgt et svært forenklet alternativ, der en tredjedel av det initiale provenytapet trekkes inn igjen via reduserte overføringer, en tredjedel via redusert offentlig konsum, og en tredjedel via økt eiendomsbeskatning (norsk eiendomsbeskatning er i dag relativt lav i forhold til mange EF-land).

Beregningsalternativet uten politikkjusteringer (alternativ 1) gir en meget sterk økning i privat konsum, og over tid en kraftig svekkelse av driftsbalansen. I modellen vi har brukt er ikke penge- og valutamarkedene eksplisitt modellert, og vi får derfor ingen kontraktive tilbakevirkninger via høyere rente eller eventuelt devalueringer. Dette gir «overoptimistiske» resultater for økonomiens vedkommende, og isolert sett trekker dette i retning av for høye tall for utslipp til luft.

Alternativ 1 gir økninger i utslipp av både karbondioksid, svoveldioksid og nitrogenoksider i forhold til referansebanen. Økningene er imidlertid beskjedne, til tross for at det i dette scenariet føres en svært ekspansiv politikk. Sammenliknet med referansebanen er økningene på rundt 1 prosent i 1992, og omtrent 2 prosent i 2002. Årsaken er delvis at en vesentlig del av konsumøkningen blir dekket ved import, slik at eventuelle utslipp ved produksjon av disse forbruksvarene vil skje i utlandet. Dess-

uten er særavgiftene på bensin og fyringsolje som nevnt opprettholdt, mens elektrisitet er blitt billigere for husholdningene som følge av at elektrisitetsavgiften faller bort.

I alternativ 2 motvirkes konsumveksten av innstrammingstiltakene. Dette gir lavere vekst i både konsum, produksjon og import enn i alternativ 1, men høyere enn i referansebanen. Også her får vi en viss økning i utslippene, men økningen er enda lavere enn i alternativ 1. I 1992 er økningen i utslipp av CO_2, SO_2 og NO_x i forhold til referansebanen på 0 – 0,5 prosent, mens den i 2002 er på 1 – 2 prosent.

Beregningene illustrerer at en avgiftsharmonisering vil måtte innebære en betydelig omlegging av norsk finanspolitikk, og at dette i vesentlig grad vil påvirke sammensetningen av og nivået på konsum og produksjon. Det ser imidlertid ikke ut til at virkningene på utslipp til luft vil bli så store. Det må presiseres at det bare er virkninger av en avgiftsharmonisering som er vurdert, ikke virkninger av endringer i forholdet til EF forøvrig.

I beregningene er det som nevnt tatt utgangspunkt i norsk avgiftsnivå i 1989. Endringen i norske oljeavgifter fra 1989 til nivået i den forrige regjerings forslag til statsbudsjett for 1991 kan antakelig tolkes som en økt vilje hos norske politikere til å satse på miljøavgifter. En tilsvarende holdningsendring ser imidlertid ut til å ha funnet sted også i EF, slik at det er vanskelig å si om norske politikere i dag ønsker høyere oljeavgifter enn politikere i EF.

2. GENERELL ØKONOMISK UTVIKLING

Økt økonomisk vekst i EF vil gi økte miljøproblemer, dersom det ikke samtidig skjer endringer i næringssammensetning eller grad av rensing. Dette påvirker også Norge, uansett tilpasningsform, fordi vi mottar langtransportert forurensning fra EF-landene (f.eks. sur nedbør).

Det indre markedet vil føre til endringer på mange områder for de landene som deltar: Adgangen til å gi statsstøtte blir begrenset. Konkurransen mellom bedriftene vil skjerpes. Innenlandske og utenlandske bedrifter skal på lik linje kunne konkurrere om oppdrag for offentlig sektor. Det blir lettere å utnytte stordriftsfordeler. Reguleringer i transportnæringen blir fjernet.

Den såkalte Cecchini-rapporten (EF-kommisjonen (1988)) anslår at EF-landenes BNP på mellomlang sikt vil øke med 4,5 – 7 prosent som en konsekvens av innføringen av det indre markedet. Cecchini-rapportens anslag er blitt kritisert fra mange hold, men det ser ut til å være stor enighet om at det indre markedet faktisk vil gi impulser til økt økonomisk vekst.

Den forventede veksten skyldes i stor grad at konkurransen skjerpes, noe som vil innebære en omstrukturering av næringslivet i hvert enkelt land. Innen hver enkelt næring vil de mest effektive bedriftene kunne utnytte den økte samhandelen, mens bedrifter med høye kostnader kan komme til å bukke under. Dessuten vil nedbygging av grensene og økt konkurranse bety mer for noen næringer enn andre, slik at vi også kan få en endret næringssammensetning. Dette kan ha stor betydning for forurensningssituasjonen, fordi noen næringer og bedrifter bidrar med vesentlig større utslipp enn andre.

En arbeidsgruppe nedsatt av EF-kommisjonen la i slutten av 1989 fram en rapport om miljøvirkningene av det indre markedet. (Task Force on the Environment and the Internal Market, (1989).) Rapporten er i likhet med Cecchini-rapporten basert på EF-modellen HERMES. Her anslås det at gjennomføringen av det indre markedet, uten nye miljøtiltak, vil føre til at samlet utslipp av SO_2 fra EF-landene vil ligge 8-9 prosent høyere i 2010 enn de ellers ville gjort. Utslippene av NO_x anslås å ligge 12-14 prosent høyere i 2010 enn i tilfellet uten innføring av det indre markedet.

Denne gruppen konkluderer med at omstruktureringen av næringslivet ikke vil bidra til å lette forurensningssituasjonen, snarere tvert imot. Det er blant annet utviklingen i transportsektoren som fører til dette, i særlig grad veitransport.

Veitransport er i dag omfattet av en hel rekke nasjonale reguleringer. Disse reguleringene gir bl.a. begrenset mulighet for transportfirmaene til å fylle opp bilene på tilbaketur fra utlandet (såkalt cabotage), slik at det i stort omfang kjøres tomme biler gjennom Europa. Opphevelse av disse reguleringene vil isolert sett gi lavere transportvolum målt i antall kjørte kilometer.

På den andre siden er de forventede gevinstene ved det indre markedet i stor grad knyttet til økt handel over landegrensene, noe som forutsetter økt transportaktivitet. I tillegg må det regnes med en etterspørselsøkning rettet mot transportsektoren som følge av at inntektsnivået øker. Liberalisering av veitransporten vil gi bransjen lavere kostnader, og dermed styrke dens konkurranseposisjon i forhold til jernbanefrakt. En venter dessuten en reduksjon i bilprisene. Totalt sett er omfanget av veitransport ventet å øke kraftig.

I den omtalte arbeidsgrupperapporten nevnes også produksjon av nærings- og nytelsesmidler, reiseliv, flytrafikk, reklame og farmasøytisk industri som næringer som i vesentlig grad blir direkte berørt av at handelshindringene fjernes. Hva som vil skje med norske bedrifter i disse næringene avhenger av hvordan de vil klare seg i den skjerpede konkurransen vis-a-vis bedrifter i andre land. På noe lengre sikt vil også andre næringer kunne bli sterkt berørt av mer indirekte effekter.

Det kan her nevnes at store deler av kraftkrevende industri allerede i dag er utsatt for sterk internasjonal konkurranse, noe som isolert sett betyr at disse bedriftene ikke blir spesielt sterkt berørt av EFs indre marked. Det kan likevel settes spørsmålstegn ved om noen av disse bedriftene kan få problemer i forhold til EFs bestemmelser om statsstøtte på grunn av sine gunstige kraftpris-kontrakter. Deler av denne bransjen har i dag problemer på EF-markedet med anti-dumpingtiltak eller andre bestemmelser som virker diskriminerende på produsenter utenfor EF. Kraftkrevende industri står for en stor del av utslipp til luft i Norge, særlig når det gjelder SO2. Revidert Nasjonalbudsjett 1990 inneholder forøvrig en vurdering av hvordan enkelte næringer vil kunne påvirkes av en norsk tilpasning til EF.

Det ville være av interesse å vite mer om konsekvenser for økonomisk vekst, næringssammensetning og miljø

av de ulike måtene Norge kan komme Ptil å forholde seg til EF (medlemsskap, ulike varianter av EØS-avtale, økt isolasjon). I Statistisk Sentralbyrå har vi foreløpig ikke gjort noe forsøk på å estimere slike virkninger. Analysen av virkninger av avgiftsharmonisering som er referert her, er partiell i den forstand at svært mange forhold som kan bli berørt av en tilpasning til eller medlemsskap i EF er holdt konstante. Utformingen av framtidas EF befinner seg likevel fortsatt i en så tidlig fase at det er vanskelig å si hvilke alternative valg Norge faktisk vil stå overfor, og hva de forskjellige alternativene vil innbære. Når noe mer informasjon foreligger, er dette et felt det bør arbeides videre med.

3. OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER

Vi har i denne artikkelen gjennomgått noen momenter som er av betydning for miljøpolitikk i Norge i forbindelse med en tilpasning til eller medlemsskap i EF. Spesielt har vi konsentert oss om utslipp til luft.

Norges og EFs miljøpolitikk er ikke så svært forskjellig. Når det gjelder bruk av direkte reguleringer i miljøpolitikken, ser det ikke ut til at en tilpasning til eller innmelding i EF vil føre til vesentlige problemer med å videreføre norsk politikk omtrent slik den er i dag. Et viktig unntak er regler for merking, bruk og registrering av visse kjemikalier, der det fortsatt er noe uklart hva som vil bli akseptert i EF.

I EØS-sammenheng er det ikke lagt opp til noen omfattende tilpasning av norske avgifter til EF-nivå. Hvis Norge blir medlem av EF, må en derimot regne med at nivået på en rekke avgifter må harmoniseres med resten av EF, blant annet bensin- og mineraloljeavgiftene. Det er imidlertid ikke helt opplagt at EF vil legge seg på et lavere nivå for disse avgiftene enn det norske politikere ønsker. I EF-kommisjonens foreløpig siste forslag til avgiftsharmonisering er det ikke i første rekke oljeavgiftene, men særlig momsordningen og avgiftssatser for alkohol og tobakk som skiller seg fra de norske satsene på samme tidspunkt. Dette forslaget er i stor grad basert på det faktiske avgiftsnivået i EF i 1989.

Norske bensin- og mineraloljeavgifter er økt en del siden 1989, og i Syseregjeringens forslag til statsbudsjett for 1991 er det lagt inn ytterligere økninger. Den holdningsendring til bruk av miljøavgifter som dette kanskje kan sies å avspeile, har etter alt å dømme også funnet sted i EF. Det foreligger imidlertid i skrivende stund ingen oppdaterte satser fra EF-kommisjonen som kan sammenliknes med de nye norske satsene. Det gjenstår derfor å se i hvilken grad EF vil omsette miljøvennlige ord til handling.

Hvis EF velger å innføre oljeavgifter på omtrent samme nivå som de norske, kunne en likevel tenke seg at en avgiftsharmonisering ville føre til økte utslipp til luft, fordi andre avgifter endres. En slik omlegging av de indirekte skattene vil føre til endringer i nivå og sammensetning av konsum og produksjon, noe som fører til endringer i utslippene. En analyse av en slik harmonisering tyder imidlertid ikke på at dette vil ha særlig stor betydning for utslippene. Her må det likevel tas forbehold om at virkningene i stor grad vil avhenge av hvordan politikerne velger å dekke det inntektstapet for offentlig sektor en avgiftsharmonisering vil medføre. Dessuten er analysen basert på et forslag fra EF-kommisjonen som i skrivende stund ennå ikke er vedtatt, slik at EFs avgiftspolitikk kan komme til å avvike fra det som er lagt til grunn her.

Det største problemet når det gjelder miljø og EF er knyttet til den sterke økonomiske veksten som er forventet som en konsekvens av det indre markedet. Forurensning og økonomisk aktivitet henger nøye sammen. Økte utslipp til luft i EF-landene vil påvirke norsk miljø, blant annet fordi vi mottar sur nedbør fra disse landene. Hvordan Norge tilpasser seg det indre markedet vil ha lite å si i den forbindelse. Hvilken tilpasningsform som velges må derimot antas å være viktig for norsk økonomi, og dermed for utslipp i Norge. Siktemålet med EØS-forhandlingene er imidlertid blant annet at EFTA-landene i størst mulig grad skal ta del i det indre markedet. Hvis EØS-forhandlingene blir vellykket, er det ikke sikkert at den økonomiske veksten i Norge ved en EØS-tilpasning blir så svært annerledes enn den ville blitt ved medlemsskap.

Vridning i næringssammensetning eller sterkere grad av rensing kan motvirke sammenhengen mellom forurensning og økonomisk vekst. Når det gjelder næringssammensetningen, er det imidlertid mye som tyder på at innføringen av det indre markedet kan bidra til å forverre miljøproblemene. Dette skyldes særlig at omfanget av veitransport kan komme til å øke kraftig, blant annet på grunn av økt samhandel og utnytting av stordriftsfordeler.

Hensynet til miljøet blir ofte brukt som argument i norsk EF-debatt. Tilhengerne av EF-medlemsskap framholder at medlemsskap vil gi oss adgang til EFs besluttende organer, slik at vi har mulighet til å påvirke EF i en mer miljøvennlig retning. Motstanderne hevder at vi i større grad kan sette våre egne miljøkrav hvis vi står utenfor EF. Begge de nevnte argumentene bygger på at norske politikere er mer opptatt av miljøet enn andre europeiske politikere. Men kanskje ligger ikke Norge så langt «i forkant» som vi liker å tro?

REFERANSER:

Arbeidsgruppen for energispørsmål (1990): Norsk energi og EFs indre marked.

Arbeidsgruppen for miljøspørsmål (1990): Miljøvern og EFs indre marked.

Cappelen, Å., K. Moum (1987): En presentasjon av MODAG-modellenes struktur og egenskaper. Sosialøkonomen nr. 5.

Cappelen, Å., K. Nyborg, E. Storm (1990): Macroeconomic Effects and the Impact on Air Pollution in Norway of a Tax Harmonization to European Community Standard. Presented at the EAEE Conference on Environmental Cooperation and Policy in the Single Internal Market, Venice, April 1990.

EF-kommisjonen (1988): The Economics of 1992. European Economy nr. 35. Luxembourg.

EF-kommisjonen (1989): KOM(89) 525, 526, 527 endelig utg. Brussel.

Finans- og tolldepartementet: St. meld. nr. 2 (1989-98). Revidert nasjonalbudsjett 1990.

International Energy Agency (IEA) (1990): Energy Prices and Taxes. First Quarter. Paris.

SIMEN-prosjektet (1989). Studier av industri, miljø og energi fram mot år 2000. Fabritius forlag.

St.prp. nr. 1 (1990-91). Statsbudsjettet 1991.

Task Force on Environment and the Internal Market (1989): «1992». The Environmental Dimension. Brussel.

Aktuell kommentar:

Hvordan skape en markedsøkonomi?

Rolf Danielsen

AV
ROLF DANIELSEN*

«Folk må ikke vente på påbud eller tillatelser, men straks handle i samsvar med egne interesser.» (Sjatalins program, Izvestia 4.9.90) – I Sovjet er det i dag ingen økonom med ønske om å bli tatt seriøst, som snakker om annet enn behovet for en markedsøkonomi. Det gamle systemet som nå får betegnelsen «kommando-administrativt system», har til fulle diskreditert seg selv, og mange av kraftsalvene i den russiske debatten får ses på denne bakgrunn.

Vår egen markedsøkonomi har utviklet seg gjennom flere hundre år, og få om noen med hånden på hjertet kan si akkurat hvordan dette har skjedd. Overgangen fra sentraldirigering vil sikkert ikke bli smertefri, og i tillegg starter Sovjet fra et lavt nivå. Faren er å kaste ut barnet med badevannet.

Denne kommentaren skal ikke forsøke å besvare spørsmålet stilt i overskriften, men vil i mer beskjeden grad prøve å belyse noen av problemene i sovjetisk økonomi og utfordringene for Sovjet ved overgangen til markedsøkonomi av vestlig type.

Dagens problemer

Få hadde regnet med for fem år siden at sovjetiske ledere ved inngangen til 90-årene skulle betegne planøkonomien som kaotisk. Økonomien var den gangen åpenbart treg, men den virket tilsynelatende. Folk fikk stort sett sitt daglige brød. Hva har skylden til dagens sørgelige tilstander i Sovjet hvor en snakker stadig mer åpent om farene for hungersnød? Glasnost, som fikk øynene opp hos folk og som gjør at de nå begynner å handle etter egne preferanser uten at rammene for en markedsøkonomi er tilstede, eller perestroika – de første halvhjertede reformer for tre år siden som skulle få fart på økonomien uten å endre på grunnleggende forhold som eiendomsretten?

I tillegg har flere års uansvarlig budsjettpolitikk ført til pengeoverskudd som nå understøtter stadig høyere inflasjonsrater. Forholdene ble skjult både i statsregnskapene og i offisiell statistikk som er mangelfull og bygger på uakseptable tradisjoner. De fleste anslag må angis med vide feilmarginer. Noen av tallene i det som følger bygger på uoffisielle vurderinger.

Økonomen og medlem av Det sovjetiske vitenskapsakademiet, S.S. Sjatalin, påpeker at ubalansene økonomien sliter med i dag har utviklet seg særlig sterkt de siste årene. En av disse ubalansene er et budsjettunderskudd som i 1988 utgjorde 13% av BNP, i 1989 15% og som i år anslås til et sted mellom 10-30% av BNP. Ser man bort fra det siste tallet, er dette ikke så mye verre enn de italienske statsfinanser. Forskjellen er at underskuddene i Sovjet er blitt dekket med lån i sentralbanken, og motposten til de akkumulerte underskudd er i hovedsak befolkningens innskudd på anfordring i de statlige sparekassene, 30-40% av BNP, og sedler og mynt, anslagsvis 10% av BNP. Grunnen til at det siste må angis som anslag, er ikke bare usikkerhet om størrelsen på BNP, men at utestående seddelmengde ikke er kjent. Dette er såkalte «outside money» basispengemengde. Bare en ubetydelig del motsvares av gjeld. Bedriftenes likviditet kommer i tillegg, men deres disposisjoner har hittil vært styrt. Husholdningene, derimot, står fritt til å gjøre hva de vil med pengene, også i Sovjet.

Sovjetiske eksperter mener at betydelige deler, kanskje så mye som halvparten, av befolkningens pengemengde er uønsket. Dette er et «monetary overhang» som kan understøtte sterk inflasjon. Bedre rentebetingelser kan binde pengene, men samtidig vil budsjettunderskuddet øke siden bankene er statlige.

En av de første årsakene til det aksellerende budsjettunderskuddet de siste fem årene kan ironisk nok tilskrives Gorbatsjovs anti- alkoholkampanje som hadde til formål å fjerne en viktig hindring for produktiviteten. Kampanjen hadde trolig minimal effekt på alkoholkonsumet, men betydelig effekt på statens inntekter. Vodka var sterkt skattlagt. Noe hang også sammen med spesielle omstendigheter – Tsjernobyl og jordskjelvet i Armenia. Et annet viktig forhold var at man startet med lønnsforhøyelser for store yrkesgrupper som lærere og helsearbeidere, som kanskje påvirker økonomiens effektivitet på lang sikt, men som på kort sikt øker budsjettunderskuddet. Nedgangen i oljeprisen gjorde også et innhugg i statsfinansene.

Inflasjonen er allerede et problem

* Rolf Danielsen er cand. oecon fra 1981. Han har fra 1982 vært ansatt i Norges Bank. I løpet av 1990 har han hatt et seks måneders arbeidsopphold ved EF-kommisjonen i Brüssel.

og anslås av ulike kilder for inneværende år til et sted mellom 10 og 30%. Usikkerheten i anslagene skyldes dels valg av beregningsmetoder – hvilke varer som skal inkluderes og hvilke priser varene skal verdsettes til. Skal en velge prisene på frie markeder eller i de statlige butikkene som i beste fall bare har varene en kort stund? Inflasjonen varierer trolig også betydelig mellom ulike områder, mellom byer og landsbygd. På landsbygda har man i betydelig grad fortsatt naturalhusholdning.

BNP anslås for 1989 til ca 900 mld. rubler. Dette betyr at nasjonalprodukt pr innbygger er mindre enn en firedel av tilsvarende for USA ifølge offisiell valutakurs, men trolig mye lavere om en tar utgangspunkt i reell kjøpekraft. Glasnost og den ustabile politiske situasjonen i mange delrepublikker det siste året har ført til streiker og produksjonsstans. Regjeringen er blitt tvunget til kompromisser for å holde viktig industri og nøkkelaktiviteter gående. Veksten var negativ i fjor og i år får man antakelig et større produksjonsfall slik den måles i statistikken. Det kan imidlertid være at mye av dette skyldes overgang til ikke registrert virksomhet – svart økonomi, som i 1989 utgjorde 20-30% av BNP ifølge nøkterne sovjetiske anslag. En del kan også henge sammen med skjult lageroppbygging i påvente av nye eller frie priser. Blokaden av Litauen er imidlertid sentralmyndighetenes eget bidrag til produksjonsnedgangen i år.

Det grunnleggende problem i sovjetisk økonomi er på mikroplan. Siden de første femårsplanene fra 1928 stanset privat næringsliv (NEP-politikken), har fritt initiativ innen næringsvirksomhet i hovedsak blitt betraktet som ulovlig. Mennesker som likevel forsøkte seg, løp stor risiko, spesielt om de lyktes. Mennesker med talent ble drevet over i kunst, vitenskap og sport, som i Sovjet inkluderer sjakk. Det er på denne bakgrunn en må se Sjatalin-planens noe drastiske forslag om fullt amnesti for alle som er dømt etter paragrafer som gjelder økonomisk virksomhet.

Det kan synes uinteressant å diskutere hva som er det største problemet i sovjetisk økonomi. Fra et vestlig synspunkt kan imidlertid den stadige monetariseringen av budsjettunderskuddet synes mest påtrengende å stanse. Faren er ukontrollert inflasjon og at pengesystemet bryter sammen. Uten pengesystem er det vanskelig å tenke seg annet enn helt enkle former for markedsøkonomi. Erfaring viser likevel at mange land har klart å leve med og overkomme hyperinflasjon. Skal alternativet være utstrakt bruk av rasjoneringskort, som det snakkes stadig høyere om, har man tatt mange skritt tilbake.

Noen lyspunkter

Vurdert på konvensjonell måte burde utenriksøkonomien ikke representere noe stort problem. Analyser av sovjetisk utenriksøkonomi deler vanligvis handelen i to: den som foregår i hard valuta og den som gjøres opp i Comecon-valutaer. Den første har vært i underbalanse de siste årene. Fra neste år vil all handel med Øst-Europa foregå i hard valuta. Dette vil være til fordel for Sovjet, og kombinert med dagens høye oljepriser vil det som i dag utgjør Sovjet-Unionen, få positiv betalingsbalanse i konvertibel valuta. Forutsettes de tyngende overføringen til Cuba, Angola, Etiopia og Vietnam fjernet, burde Sovjet få en akseptabel utenriksøkonomisk situasjon. Nettogjelden i hard valuta er ifølge vestlig statistikk ikke spesielt høy – ca 36 mld USD, og valutareservene i hard valuta er på 14 mld USD eksklusiv en betydelig gullbeholdning. På denne bakgrunn virker det overraskende at landet har betalingsproblemer, men dette skyldes trolig usikkerhet om hvem som har disposisjonsrett til landets valuta.

Et lyspunkt i statsfinansene er at statens egenkapital er betydelig i et land der privat eiendomsrett har vært begrenset til personlige eiendeler.

Reformplanene

Regjeringen-Rysjkovs første plan som ble lagt fram i slutten av mai, hadde fellestrekk med Polens reformprogram. Administrerte prisøkninger skulle gi kostnadsriktige priser på forbruksvarer og dermed fjerne de statlige subsidiene og budsjettunderskuddet. Resultatet ble som kjent at folk strømmet til butikkene, og produsentene begrenset tilbudet. Planen var uklar med hensyn til de langsiktige målene.

De siste planene for overgang til markedsøkonomi er nå blant de mest radikale i Øst-Europa. Dette gjelder Jeltsyns 500-dagers plan for Russland og Sjatalins nesten identiske program for hele Unionen.

Kanskje klok av Rysjkov's skade sier Sjatalin ikke noe konkret om prisøkninger, uten at prisene skal bestemmes i markedet og at dette kan medføre justeringer både opp og ned. Viktige elementer i Sjatalins plan er følgende:

a) Privat eiendomsrett

Gjennopprettelse av generell privat eiendomsrett og privatisering av statlig eiendom gjennomføres fra programmets første dag. Statlige bedrifter omdannes etterhvert til aksjeselskap og aksjene legges ut for salg. Jord og boliger selges til markedspris, mens mindre jordstykker og leiligheter selges mot symbolsk betaling. I programmet heter det «Vi har hatt en lang periode med politikk som i bunn og grunn har vært antifolkelig. Staten har samlet enorme ressurser i sine hender og har eiendomsretten til praktisk talt alle produksjonsmidler.» «Programmet setter seg følgende oppgave: alt som er mulig tas fra staten og gis tilbake til folket.»

b) Prisdannelsen

Prisdannelsen forutsettes stort sett å bli fri, men subsidiene på en del nødvendighetsvarer blir opprettholdt og delvis finansiert med større skatter på «luksusvarer». Prisøkninger vil delvis bli kompensert med høyere lønn.

c) Konvertibel valuta

Rubelen forutsettes å bli konvertibel mot hard valuta på det innenlandske sovjetiske markedet. Det vil bli fritt å opprette valutakonti i sovjetiske banker.

Det benektes at størrelsen på pengemengden representerer noe stort problem. Det siste får Sjatalin liten støtte for blant vestlige økonomiske organisasjoner som vurderer Sovjet

nå. Det kan imidlertid tenkes at Sjatalins forslag om å gjøre det mulig å holde sparepengene i valuta vil virke stabiliserende, tilsvarende erfaringene så langt fra den tyske unionen.

Programmet inneholder mange gode formuleringer om fordelene ved en markedsøkonomi men synes ikke å ta konsekvensene av egne ord fullt ut. Planene om å fryse en del subsidierte varepriser, sterkere skattlegging av luksusvarer og lønnskompensasjon for inflasjon, er eksempler på dette.

Gorbatsjovs kompromissforslag

Mens Rysjkovs program i hovedsak var rettet mot de makro-økonomiske ubalanser, er Sjatalin mest opptatt av de mikro-økonomiske tilpasningene. Gorbatsjov tok på seg oppgaven å forene de to planene. Dette forslaget ble presentert 16. oktober. På mange punkter ligner det mest på Sjatalins spesielt hva gjelder det endelige målet for reformene, markedsøkonomi bygd på privat eiendomsrett. Privatisering forutsettes imidlertid å komme på et senere tidspunkt enn hos Sjatalin etter at en har fått ryddet mer opp i makroøkonomiske ubalanser, bygd opp et banksystem o.l. Programmet ble fra første stund møtt med sterk kritikk fra B. Jeltsyn, presidenten i den russiske delrepublikken.

Politikk

Uansett dype analyser er det politiske forhold som vil bestemme retningen i den sovjetiske reformprosessen i tiden fremover. Sjatalin ser dette slik når han legger vekt på hurtig privatisering: «Eiendom i hendene på den enkelte er en garanti for samfunnsmessig stabilitet, og en av de viktigste betingelsene for å avverge sosiale og nasjonale forstyrrelser. Den som eier sitt eget hus og sin egen jord som han alltid kan selge eller overlate til sine barn, den som eier aksjer eller andre finansobjekter, er objektivt interessert i samfunnsmessig stabilitet, sosial og nasjonal enighet. Vår sørgelige erfaring viser derimot hvor farlig det kan være for samfunnsutviklingen med mennesker som ikke har noe å tape.»

Professor Wilhelm Keilhau's Minnefond

Fondet har gitt vesentlig støtte til dekning av trykkings-utgifter ved utgivelse av økonomiske forskningsavhandlinger samt til reise- og oppholdsutgifter ved aktiv deltagelse ved økonomisk faglige kongresser eller forskningsprosjekter. Dette vil fortsatt være hovedretningslinjen for fondets virksomhet.
Fondet kan også gi støtte til forskere som ønsker å utvide sine kunnskaper på et spesielt felt innen den økonomiske teori og av den grunn ønsker et kortvarig opphold ved en forskningsinstitusjon som har spesiell kompetanse innen dette felt.
Professor Wilhelm Keilhau's Minnefond er et «siste utvei fond» på den måten at det er først når andre former for støtte ikke er tilgjengelig eller ikke er tilstrekkelig at støtte fra fondet kan bli aktuelt.

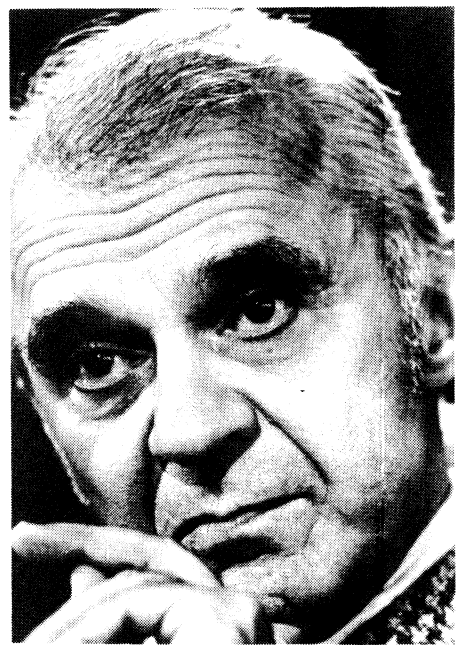
Skriftlig søknad sendes til
Høegh Invest A/S
P.O.Box 2416-Solli, 0202 Oslo 2
Telefon 02-55 44 00

Intervju:

The Changing Situation in the Soviet Union and Eastern Europe

An Interview with Wassily Leontief

(Interviewed by Torgeir Johnsen, Central Bureau of Statistics Norway, who is at present is a hospitant at the New York Institute of Economic Analysis)



Wassily Leontief

In this interview Wassily Leontief gives his opinions on the current changes in the Soviet Union and Eastern Europe. He explains the historical background for the state that the Soviet economy finds itself today and also suggests measures to revive the economy. Wassily Leontief won the Nobel prize in economics in 1973 for his work with Input-Output analysis. He is the former director of Institute for Economic Analysis at New York University.

Q: Could you give a short description of the main factors that led to the situation in which the Soviet economy finds itself today?

I am not a specialist of the Soviet economy but after all I am born in Russia and naturally I am interested in what is happening there. The situation in which the Soviet economy finds itself now I think goes back many years. The Russian economy came to a complete standstill after the first revolution; industry was practically destroyed or at least reduced, it was civil war and the cities began to starve. What happened was that the government, in order to feed the cities, sent armed forces to the countryside and requisited food from the farmers. But the natural reaction from the farmers was to reduce production so there were no surpluses. Lenin then introduced what was called new economic policies realizing that in order to encourage the farmers to begin to produce, one must permit them to sell. It worked quite well for a while but very soon the farmers discovered that even if they got a lot of rubles for their products they could not buy anything; industry was still destroyed. So, they went on strike. In response to that, Stalin organized what is called collectivization, here the government took control of all machinery and what the Marxists call the means of production. So the farmes could not even work for themselves without delivering to the government a large part of their output in exchange for machinery. In this way the government obtained control over most of the economy. The industry was already nationalized and farming was led by the government. All the agricultural products essentially went to the government which decided how much to deliver for consumption and how much to accumulate or export. For many years it worked quite effectively, the rate of accumulation was very high, new plants were built, output increased and to some extent even the standard of living increased for several decades. Not that central planning was very efficient but it still succeeded, at very high cost, to achieve considerable growth in the economy. I am skeptical to the economic indices, but after all, they built up a gigantic war machine which no doubt proves that the economy was industrialized. Finally, it became the second largest economy in the world by volume. But the merit of central planning operating by force of course did not promote efficiency, and as matter of fact, slowly but steadily people learned how to avoid the orders. Being of course guided as always by selfinterest they did not work very hard, engaged in all kinds of illegal activities and finally what happened in other eastern countries happened in Russia: they invested a lot but output did not grow much. It was a paradoxical situation; you build more factories, you cultivate a bigger area of land but the output increases slower and slower. This became clear in the sixties and seventies. The growth rate, which had been very high, 6–7 percent per year, was reduced more and more, and if anything inefficiency increased all the time. It was a completely disorderly operation, the quality of goods deteriorated, there were shortages and of course the price system completely deteriorated. They still used prices but the prices lost their structure, their meaning. Moreover, to keep the population happy they froze the prices of basic consumer goods. Many of the industries, particularly those producing consumer goods could do it only heavily subsidized. Very heavily! Possibly one third of the whole government budget went to

subsidize the consumer goods industry. Now, when production ceased to increase, it was the end of the rope.

Q: What was new with President Gorbachevs policies compared to the policies of former Soviet leaders?

If I understand correctly, the basic idea of Perestroika is to really revive private individual initiative motivated by profit motives. I think this is the main idea, revive the profit motive, which really is the driving force at least from the 19th century and on of the capitalist developed countries. In principle the idea was to introduce market operations but it was not too much emphasized of ideological reasons. You could have a market economy still trading between different government industries but, this does not mean that initiative or private enterprise would be revived although you might have some market system. In order to get support for this idea I suppose Gorbachev had to gain some popular support. So he turned to the intellectuals and he introduced Glasnost, freedom of speech, freedom of writing more or less, in order to get on his side the intellectuals who really are happy even if you don't feed them very much but give them the freedom of speech. But when it came to introduce Perestroika things went very slow because the whole organization was still based on government industry and central planning. Simply to declare a market economy is impossible.

Q: What are, in your opinion, the main obstacles in introducing a market system in a centrally planned economy?

First, people do not know how a market system operates. They are accustomed to operate under quite different rules. Furthermore, when the economy has no price system it is very disorganized. The private entrepreneur naturally becomes a speculator because in a badly organized economy the easiest way to make money is not by producing, but by finding where to buy cheaply and where to sell expensively and of course by breaking any kind of rules. Whenever there are rules of any kind you can always make money by breaking these rules. Most enterprises still had to continue to deliver a large part of their output to the government enterprises. There was not much change. In agriculture the difficulty was due to the fact, I think, that Russian peasants never were completely private owners. When they were freed in 1860, part of the land were transferred to the freed peasants. But land was not directly transferred to individual peasants but to the peasant communes. These communes were organized a long time ago in order to collect taxes easily because it is very difficult to collect taxes from individual farmers. He can run away! So the communes were responsible for paying taxes. The land were distributed to the communes and then distributed to individual peasants. And, as a matter of fact according to the laws, after one of two generations the land was again redistributed. This, you can imagine did not induce effective farming because you were not really interested in investing. Then around the year 1910 one of the very conservative Czarist ministers tried to introduce real farming by distributing the ownership of land to the individual farmer. He was killed! So this communal spirit was even continued under Stalin. Even under the communes the farmes had small plots of land which were cultivated very intensively. But up to now most of the farming had been run by collectives. As I mentioned before, legislation changed but new property laws were not yet introduced. What they introduced was not private ownership but cooperative ownership.

Q: What about foreign ownership?

Foreign business are permitted to organize enterprises in Russia. Some very famous examples are Pepsi-Cola and McDonalds. There the problem is; if you make some profits, profits are in rubles, what do we do with it? What happened was barter. Pepsi-Cola has a monopoly of exports of vodka from Russia and in this way they can make dollars. This is where the problem of price system and monetary system comes in. The prices are still not free and, as I said before, the price system is completely irrational. Prices has no relationship to the cost of production. In this case if, for example you have private entrepreneurs which try to by or sell commodities at the existing prices, they have completely wrong incentives. They certainly will not produce consumer goods because prices are too low. So they will break the law and do some barter. Interestingly enough, even government industries used people unofficially to barter commodities, in a kind of auxiliary operation which was not quite legal, in order to correct slightly the inefficiencies in the distribution system.

Q: For Gorbachev to retain popular support it will probably be necessary to import massive quantities of consumer goods for a period of time. How can the Soviet Union finance these imports?

They will have to borrow money but they also have quite large gold reserves. But it cannot be done for a long period of time. They can do it possibly for a few years. They now import something like 5 billion dollars worth of consumer goods. They have always imported grain and exported oil. Russian foreign trade was essentially consisting of exporting raw materials. To increase the imports of consumer goods can possibly gain something but if you don't use that time you will end up having dept. They have very large gold reserves; I think Russia is the second largest producer of gold, but even goldmining like all other industry is very inefficient. Up to now Soviet credit has been very good because they always paid their bills in time. But the foreign trade is very small and they are trying to increase it. So this is the dilemma which we face and I think the only solution which we can have is; first correct the price system. For example, in Hungary they introduced a more reasonable price system and then they slightly freed the prices. In Russia they are afraid to do it because it will mean increasing the prices of consumer goods and you see what is happening. Of course they could use the same money which they use for subsidizing consumer goods, increase the prices of consumer goods and give the same money to consumers by raising wages. So at least they will have a more reasonable price system and then they can begin more private enterprise activities.

Q: You met President Gorbachev when he was in Washington. What as your advice to president Gorbachev concerning the restructuring of the Soviet economy?

You see, one doesn't give advice to President Gorbachev. But I talked to one of his advisers and my advice was to correct the price system. Just setting the prices free would bee impossible. The government should first set a more realistic set of prices by decree. Then one could gradually free the prices. The difficulty is this: over many years there was a shortage of goods so people could not spend all their income. What happened was that goods were rationed, prices were low so they spent their money on whatever they could and the rest went into savings accounts. There were gigantic amounts of cash held in savings accounts or under the mattresses. If you try to open it all up there is no limit to how many commodities they can buy. They have to deal with this overhang in some way or another some of which of course applies to the problem of foreign exchange. The idea of making the ruble exchangerable for foreign currencies is of critical importance.

Q: Sooner or later the ruble has to be made convertible. How can this be done most easily?

A viable price system cannot exist without a sound monetary system. If high quality imported consumers' goods had become freely available and all price control were suddenly abolished the purchasing power of the ruble would drop very low. The billions of idle rubles now kept in saving accounts and stuffed in mattresses would come out of hiding and bring about an explosive price rise that would deprive millions of low paid workers and pensioners of the ability to purhase even the barest necessities. The cure of a potentially explosive inflation now suppressed in the Soviet Union could be similar to that used to reconstruct the demoralized monetary system of Germany after the first world war. Then a new currency the Reichsmark was slowly put into circulation, secured by special reserves. The exchange rate against the dollar was kept stable but its exchange rate against the old depreciating currency was permitted to fall. Careful monetary and budgetary policy leads to a gradual replacement of the old, rapidly depreciated currency.

Q: In the US there has been a lot of discussion about the so called «peace dividend», but this peace dividend will probably be of greater importance to the Soviet Union than to USA?

Peace dividends are discussed everywhere. In Russia as in the US a very large amount of resources is devoted to war production. The problem is that if you reduce war production, can you transfer the resources to production of peaceful goods? This is not so easy. In a sense you can say that some industry and sectors contribute to war production directly and others indirectly. For example coal, which is burned to produce electricity which is used in ammunition plants also contributes to war production. This could easily be transferred but the nearer you come to finished products the more difficult it is to transfer them. And it is common experience that factories that produce military supples are operated quite differently and have great difficulties changing production to civilian goods. They are not really subject to cost discipline. When you produce military radios you produce very sophisticated radios irrespective of cost. If you try to produce and sell radios to common consumers you must reduce the price and you don't know how to do it! So I would say, it applies to Russia as well as many other countries, it will be a relatively slow shiftover. But one could do it. I saw some of my Russian visitors here with nice woollen suits which I was not accustomed to see. They explained to me that some of the big wool mills which produced clothes for the military had begun to produce clothing of relatively high quality for civilians. So as well as other countries, with one exception. In a private economy private entrepreneurs will figure out how to do it while in Russia it is still quite clumsy government enterprises which do it inefficiently.

Q: The new measures introduced in the Soviet Union so far have been criticized by Western economists for being to weak. Do you agree with this criticism?

The question is whether to teach someone to swim by simply throwing him into the water or letting him make exercises first. The difficulty there in contrast to Poland where the population has elected their government and tries to support it, is that the Russian the population is rather skeptical. The standard of living inevitably goes down. I use the following example: When I rebuild my house or apartment I usually move to a hotel. You cannot move 300 million people in a hotel. In the process of transformation things gets very disorderly, productivity goes down and the people of course blame the government for it. The population sees that we have a new government and that the standard of living is going down. This is why the government is very hesitant. But my feeling is they should do it quickly. Particularly they should reform the price system, because under a wrong price system a private initiative would work in the wrong direction. In a sense I think it is a political question of how the population reacts under particular circumstances in this particular tradition, to these changes. I think this will be much easier in some of the Eastern European countries like Czechoslovakia because they have lived under central planning for only 40 years while Russia has had it for 70 years and they already have higher levels of education and higher efficiency. In Russia even agriculture never was operated as a real entrepreneurial activity.

Q: What do you think of the situation in Eastern Europe?

I do not know much of the situation in Eastern Europe, except that many years ago I helped when the Hungarians began to change to more rational planning economy. And there indeed the price system was so crazy as it is now in Russia. We first tried to recompute the prices.

Q: How did you do this?

We used Input-Output analysis. It is not so important to have absolutely accurate prices, but at least one obtains a set of prices which are more realistic than the existing ones. This is how we did it then. I do not know

much about how they do this in Poland. But these countries always had really big black markets and black markets help. When I was in Russia I asked the Russian prime minister; What would happen if all black marketeers went on strike? He admitted that the Russian economy would be deflated.

Q: The Soviet Union has a lot of raw materials and natural resources. But the Eastern European countries do not have any of this. What do you think will be the main exports from Eastern Europe?

Poland and the Baltic Republics always exported very large amounts of agricultural products. Besides that, they already have a relatively high level of development. There is a lot of technical know-how and engineering talent. The problem is organizing it. The wage level is terribly low. The great competitive advantage even for industrial production is that labor is terribly cheap. In this sense they are looking to Korea as an example. You can compete in the world market simply by price competition because the real wage level obviously is so low that even if you increase it slightly to encourage workers you still have a very great competitive advantage over the Western countries.

Q: A characteristic feature in many of the centrally planned economies is that there are only one or a few factories that are producing one specific good. To privatize these industries will merely replace state monopoly with private monopolies. How can one deal with this problem?

One must establish price controls so that they cannot charge whatever they want. Let me go back again, if they increase the prices of consumer goods and still make it possible for consumers to buy at much higher prices by transferring the subsidies from industries to consumers by increasing the wages it would still be a problem for the government. This would slowly equilibrate the wages and prices but deficits will still not be reduced because now the deficits will be caused be increasing the income. Ultimately the government income must be increased. I think that ultimately we have to introduce sales taxes; this is the most powerful way to increase government income. My own argument is when we change all the prices and introduce sales taxes too, the consumers will not know whether it is because of price increases or sales taxes. I use the following example; if I have a car and in the winter you put on snow tires, I would not recommend anyone to do it slowly, first introduce one snowtire and then another. You have to put on all of them at the same time. The same I think applies to reforming an economy.

Q: Do you think that the people of the Soviet Union and Eastern Europe will accept such a high level of unemployment as has been seen in Western European countries?

Unemployment will be inevitable if enterprises are permitted to go bankrupt. The only thing to do is to simply pay social security or maintain the income of the lower income strata. The problem is that there is no political stability. If some Mr. Yeltsin tells them; look here, give me the power and I will do it all smoothly without unemployment they might vote for him. And he will not know what to do anyhow. At the moment there is a great freedom of discussion, terribly intense with all kinds of proposals and all kinds of propaganda slogans. It is not so easy under these conditions to have an orderly procedure.

Q: Do you think that this can hurt the reform process?

What I ask myself is; What will happen if it doesn't work? Ultimately it has to work. My answer is that possibly even people that criticize Gorbachev will not be ready to throw him away, because what will come instead?

Q: Do you think that the changes in Eastern Europe and the Soviet Union will affect the economies of western Europe significantly?

I think that on the balance the Western European economies will gain. In general I am quite optimistic about Western Europe. I notice a lot of enthusiasm and readiness to begin to work together.

Medlemskap i SF

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

Abonnement

Abonnement løper til oppsigelse foreligger.

Konferanserapport:

European Economic Association, Fifth Annual Congress, Lisboa

Bent Vale

European Economic Association avholdt sin femte årlige kongress i Lisboa. Agnar Sandmo, som i år er president i EEA, holdt åpningsforelesningen. Sandmo tok for seg den sterke forandringen en har sett i økonomers syn på velferdsstaten de siste tredve år. Andre sentrale temaer på årets konferanse var makroøkonomi og arbeidsløshet.

AV
BENT VALE*

EEA, eller European Economic Association, er som det fremgår av overskriften, en forholdsvis ung organisasjon. EEA hadde sin første kongress i Wien i 1986. Som regel blir disse møtene holdt like før eller like efter Econometric Society har sitt årlige europeiske møte. I likhet med de sistnevnte møtene, er også hensikten med EEA's møter at forskere fra hele Europa, men også fra andre verdensdeler, skal presentere sine siste arbeider. I motsetning til Econometric Society har imidlertid EEA under sine møter i en viss grad satset på å ta opp aktuelle økonomisk-politiske problemstillinger. Dette gjør at møtene også kan være utbytterike for økonomer utenom universiteter og forsknings-institusjoner.

Sterk norsk deltagelse

Årets EEA kongress fant som nevnt sted i Lisboa, og varte fra 30. august til 2. september. Til tross for stor geografisk avstand var en relativt høy andel av deltagerne fra Norge, 7% i følge den offisielle deltaker-statistikken. Det var innsendt over 560 papere til denne kongressen, og bare 310 av disse kunne få plass på programmet. Blant de 310 bidragene var hele 19 fra norske økonomer. Dessuten er presidenten for EEA i år fra Norge, nemlig Agnar Sandmo, professor ved NHH. En av presidentens plikter under kongressen er å holde åpningsforelesningen. Årets forelesning av Sandmo føyde seg utmerket inn i rekken av gode forelesninger fra tidligere presidenter. I 1988 og 89 var det henholdsvis Edmond Malinvaud og Anthony Atkinson.

Nevnes bør også at Jon Elster, professor ved University of Chicago og ved Universitetet i Oslo, holdt den såkalte Joseph Schumpeter forelesningen. Elster gav en interessant illustrasjon av hvordan rettferdighetsbetraktninger ivaretas ved beslutninger av lokal-myndigheter. Et av Elsters hovedpoeng var at de enkelte fordelingsbeslutnger må sees som del av et større system av fordelingstiltak, både når det gjelder rettferdighets- og insentiv-virkninger.

Økonomer og velferdsstaten

Sandmo hadde gitt sin åpningsforelesning tittelen, «Economists and the Welfare State». Sandmo understreket hvor ulikt syn dagens økonomer gjennomgående har på velferdsstaten, sammenlignet med ledende økonomer på 1940- og 50-tallet som f.eks Ragnar Frisch og Gunnar Myrdal. I 1950-årene var økonomer jevnt over talsmenn for sterkere offentlig styring i økonomien. Idag derimot, er økonomer ofte skeptiske til effekten av offentlige tiltak og gjerne tilhengere av privatisering og skattelettelser. Årsaken til denne grunnleggende holdningsendringen, ligger nok dels i de mange faktiske eksempler en har på mindre vellykkede forsøk på offentlig styring; og dels i den utviklingen en har hatt i økonomisk teori de siste ti-år.

Den normative beskatningsteorien, først og fremst etter 1970, har bl.a. ledet oppmerksomheten mot de samfunnsøkonomiske kostnadene forbundet med ekspansjonen av offentlig sektor. Slike kostnader ble mer eller mindre sett bort fra av økonomer på 40- og 50-tallet. Den gang var det innenfor faget offentlig økonomikk vanlig å anta at offentlig utgifter kunne finansieres med såkalte lump sum skatter, eller skatter som ikke vrir de relative prisforhold i økonomien. I moderne skatteanalyse tar en tvert imot det langt mer realistiske utgangspunktet, at slike lump sum skatter ikke kan brukes. Formålet med dagens normative skatteteori er da å finne frem til beskatningsformer som minimerer skadene ved prisvridningene, samt å veie disse skadene opp mot fordelingsgevinstene ved skatte- og overføring-systemene.

Mye av velferds-statens virksomhet kan betraktes som en kollektiv forsikring. Nettopp fraværet av tilsvarende private forsikringsordninger var et viktig argument for oppbyggingen av velferds-staten etter krigen. Nyere økonomisk teori om såkalt asymmetrisk informasjon har i stor grad bidratt til å forklare mangelen på forsikringsmarkeder. Problemet er at forsikrings-takeren har informasjon om sin egen risiko og sine egne hand-

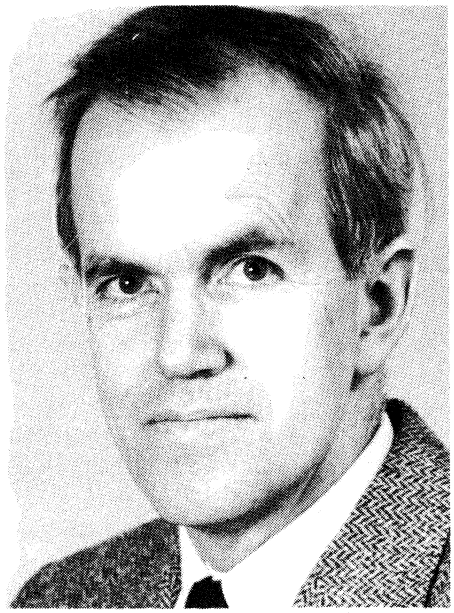
* Bent Vale, cand. oecon fra 1982, er forsker i Norges Bank.

linger, informasjon som det i praksis er helt umulig for den som tilbyr forsikring å skaffe seg. Under slike forhold vil den forsikrede ha insentiv til å utsette seg for større risiko enn om han ikke hadde hatt forsikring. Dessuten vil ofte bare de med høy ulykkesrisiko være interessert i å kjøpe forsikring til den gjeldende markedspris. Resultatet kan da bli at forsikringsmarkedet bryter helt sammen. Både disse insentiv-problemene og seleksjons-problemet skulle være klare eksempler på markeds-imperfeksjoner som krever offentlig inngrep. Men, mange av de informasjons-problemer som oppstår i et privat marked vil også være tilstede ved en offentlig forsikringsordning. F.eks. vil forsikring mot arbeidsløshet skape de samme insentiv-problemer, enten forsikringen er privat eller offentlig.

Sandmo nevnte også en sterk paternalistisk holdning blant økonomer rundt midten av dette århundre. En holdning som virker svært fremmed på dagens økonomer, oppdratt i troen på konsument-suverenitet. Sandmo illustrerte dette poenget med et argument Alva Myrdal benyttet i 1944 for å bringe møbel-industrien under samfunnsmessig kontroll; husholdninger med lav inntekt hadde nemlig en tendens til å bruke alt for mye penger på å kjøpe sofa!

Makroøkonomi

Makroøkonomiske tema ble tatt opp ved mange sesjoner under årets EEA-kongress. Bl.a. ledet William Branson en panel-debatt med tittelen «Nyklassisk makroøkonomi - hva har vi lært?». Nyklassisk makroøkonomi er først og fremst kjennetegnet ved troen på at markeder alltid klareres, og at alle aktører har rasjonelle forventninger. Denne teori-retningen har vært tildels svært innflytelsesrik i akademiske kretser i USA, men har ikke funnet noen særlig grobunn blant europeiske økonomer. I panelet var



Agnar Sandmo

det da også kun én deltaker som aktivt forsvarte nyklassisk makroteori, Patrick Minford fra University of Liverpool.

Minford understreket at makromodeller basert på én representativ aktør med rasjonelle forventninger kun er en måte å illustrere det mangfold av kontraktsmuligheter og kontraktsinngåelser som forekommer i virkeligheten. Han mente, i likhet med den nyklassiske skolens talsmenn i USA, at ufrivillig arbeidsledighet er et tvilsomt begrep i våre økonomier, siden det jo eksisterer kontraktsfrihet.

Martin Hellwig fra Universität Basel var den mest kritiske til nyklassisk makroteori. Ved å modellere hele økonomien ved én representativ aktør, eliminerer man jo àpriori fra modellen alle muligheter for koordineringsproblem. Nyere mikro-teori tyder jo nettopp på at slike problem kan forklare mange av de imperfeksjoner som f.eks arbeidsledighet, en kan observere i moderne økonomier.

Francesco Giavazzi fra Universitetet i Bologna mente nyklassisk makroteori hadde vært et nyttig korrektiv til den tidligere rådende keynesianske tankegangen. F.eks. kan det være nyttig å ta hensyn til at private aktører i sin tilpasning er klar over offentlig sektors intertemporale budsjettskranke, slik særlig Robert Barro har gjort seg til talsmann for. Giavazzi viste i den forbindelse til erfaringer med den finanspolitiske snu-operasjon i Danmark på midten av 80-tallet. Samtidig med en klar nedgang i offentlig konsum i Danmark, hadde husholdningene økt sitt konsum. Økonometrisk kunne ikke denne konsumøkningen bare forklares med det samtidige fallet i det danske rentenivået. Giavazzi tolket dette som at husholdningene regnet med at det for fremtiden ville bli større plass i økonomien til privat konsum, og at de justerte opp sitt konsum i hht. disse forventningene. En slik konsumadferd i makro er helt i strid med tradisjonell keynesiansk teori.

For den interesserte leser bør det tilføyes at både plenumsforelesningene og de forberedte innleggene i paneldebattene vil bli trykket i et kommende nummer av European Economic Review.

En markedsplass for økonomisk forskning

Som nevnt i innledningen er hovedhensikten med disse årlige kongressene å la forskere presentere sine siste arbeider, og dermed få kommentarer og idéer fra kolleger. Med andre ord er utbyttet av en slik konferanse klart større dersom man presenterer et paper. Men paneldebatter om aktuelle økonomiske spørsmål og ikke minst hovedforelesningene, bidrar til å gi utbytte også for økonomer som selv ikke driver forskning. Jeg tror dessuten at en del av sesjonene hvor nye forskningsresultater presenteres, kan være av interesse for andre enn forskere. Tross alt er de aller fleste forskere innen faget ute etter å si noe om høyst reelle økonomiske problemer.

Sykehus og økonomiske incentiver – En kommentar til stykkprisforsøket[1]

AV
FREDRIK CARLSEN

Innledning

I 1991 starter et forsøksprosjekt der fire norske sykehus er involvert. De vil få deler av sitt budsjett bestemt av hvor mange pasienter som behandles innen ulike diagnosekategorier. I vårt land representerer dette første gang reformer i sykehusenes finansieringssystem har som hovedformål å endre deres økonomiske incentiver. I denne kommentaren gis først en kort oversikt over hvordan myndighetene historisk har søkt å fremme effektivitet ved våre sykehus. Deretter drøftes ulike sider ved utformingen av stykkpristilskudd til sykehus og organiseringen av prøveprosjektet.

Siden sykehusloven trådte i kraft 1. januar 1970, har systemet for finansiering av sykehus gjennomgått to faser, hver på omlag ti år. Trolig står vi nå foran en tredje fase. Myndighetene bruker helt andre argumenter for å begrunne dagens endringer enn de gjorde for et tiår siden. Omleggingen fra kurdøgnfinansiering til rammefinansiering på slutten av 70-tallet ble begrunnet ut fra hensynet til fylkeskommunenes incentiver. Forslaget om å gå over til delvis stykkprisfinansiering tar derimot utgangspunkt i sykehusenes incentiver. I debatten om kurdøgnfinansiering kontra rammefinansiering ble sammenhengen mellom finansieringssystem og sykehusenes atferd sjelden tatt opp. I løpet av en tiårsperiode har derfor spørsmålet om sammenhengen mellom effektiv drift og sykehusenes økonomiske incentiver utviklet seg fra å være fraværende til å bli kjernen i debatten.

Omleggingen til rammefinansiering

I offentlige dokumenter fra 70-tallet finner vi lite drøfting av hvorvidt aktørene har incentiver til å arbeide for realisering av myndighetenes målsettinger i sykehuspolitikken. Avsnittene om effektivisering inneholdt ikke vurderinger av finansieringssystemet. Effektiviseringsarbeid dreide seg om å få gjennomført ulike konkrete tiltak ved sykehusene. Problemstillingene var knyttet til hvem som burde ha ansvaret for tiltakene og hvordan de skulle innpasses i planleggingssystemene. Et godt eksempel er innstillingen fra utvalget som skulle utrede effektiviseringsarbeid ved sykehus (NOU 74:59). Utvalget fremmet et detaljert forslag til hvordan ansvaret for å bedre driften skulle fordeles mellom Helsedirektoratet, fylkene, sykehusene, Norske Kommuners Sentralforbund og andre aktører. Stm. 9 (74-75) om organiseringen av sykehusvesenet skisserte at plansystemene skulle anvise hvordan den enkelte aktørs innsats passet inn i helheten. Dette ville så spore de ansatte til produktivitetsforbedringer.

I dag vil man si at myndighetene unnlot å supplere planene for effektivitet med tiltak som ga aktørene økonomiske incentiver til å handle i overensstemmelse med myndighetenes ønsker. Det offentlige hadde et naivt syn på hvordan man kan få til endringer i store organisasjoner som sykehus. En trekker på smilebåndet når fylkenes innsats evalueres ut i fra hvor mange «tiltak» de har satt i verk eller når forslagene i Stm. 9 (74-75) dreier seg om arrangering av kurs for ansatte i helsevesenet om effektivitet o.l.

Sykehusloven plasserte ansvaret for drift og utbygging av sykehusene på fylkeskommunen. For å stimulere til rask utbyggingstakt, refunderte Folketrygden 75% av sykehusenes godkjente driftsutgifter samt noe av kapitalutgiftene. Resten av utgiftene måtte fylkene dekke selv. Refusjonen var basert på godkjente satser pr. kurdøgn for forskjellige kategorier sykehus. Kurdøgnsystemet ga fylkene sterke incentiver til å bygge ut sykehusvesenet. Utgiftene til institusjonshelsetjenesten steg raskt i begynnelsen av 70-tallet.

Stm. 9 (74-75) varslet en omlegging av finansieringssystemet. I første omgang ble refusjonssatsen satt ned. På sikt skulle refusjon for godkjente utgifter erstattes av rammetilskudd til fylkeskommunene. Det nye systemet ble utredet i NOU 77:22, foreslått av regjeringen i 1978 (Ot. prp. 1 (78-79)) og trådte i kraft 1. januar 1980.

I disse offentlige dokumentene gis ingen drøfting av hvordan kurdøgnssystemet påvirket sykehusenes disposisjoner. Derimot går man grundig inn på fylkeskommunenes incentiver. Etter myndighetenes syn ga fylkenes lave marginalkostnader ved nye tiltak ikke incentiver til en kritisk vurdering av hvert enkelt prosjekt. I følge Stm. 9 (74-75) kunne fylkene sogar sitte igjen med en netto gevinst ved utbygging fordi prosjektet førte til økt sysselsetting og dermed høyere skatteinngang. Dessuten oppmuntret systemet fylkene til ensidig å øke sengekapasiteten ved sykehus. I praksis var dette den eneste måten fylkene kunne få tilført økte ressurser fra trygden. Dermed hadde ikke fylkene incentiver til å påse at utbyggingen av helsevesenet ble balansert. Helsetjenesten på lavere nivåer tapte i konkurransen om fylkenes midler.

Innføringen av rammefinansieringssystemet skulle motvirke disse incentivproblemene. Fylkene måtte fra da av dekke 100% av marginalkostnadene ved nye tiltak slik at hvert prosjekt ville bli underkastet en grundigere

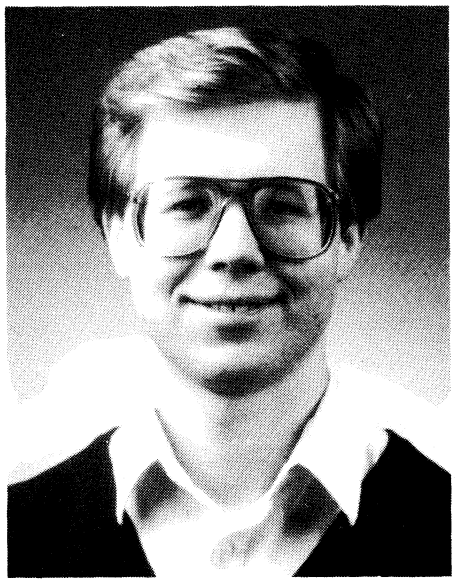
[1] Tor Iversen og Jon Magnussen har bidratt med nyttige kommentarer. Vurderingene står selvsagt utelukkende for artikkelforfatterens regning.

vurdering enn før. I tillegg ville ikke systemet diskriminere mot den delen av primærhelsetjenesten fylkene hadde ansvaret for.

Det er oppsiktsvekkende at man ikke dengang fremhevet det som i dag ansees for å være hovedsvakheten ved kurdøgnsystemet, nemlig at det gir sykehusene utilstrekkelige incentiver til å redusere sine kostnader (OECD (1987), Hermesse (1986), Maarse (1989)). Sykehusenes inntekter var basert på godkjente utgifter. For sykehus som i utgangspunktet gikk i balanse, ville derfor en krones kostnadsreduksjon medføre at Folketrygdtilskuddet ble redusert med 75 øre. I tillegg kommer at fylkenes tilskudd også var avhengig av sykehusets kostnader. Sykehuset måtte derfor regne med at utgiftene bestemte inntektene i det lange løp. Som påpekt av Eilertsen-utvalget (NOU 87:25) ga dette utilstrekkelige incentiver til å få ned pasientenes liggetider. Systemet ga heller ikke noe press mot sykehusene for innføring av nye ledelses- og kontrollmetoder.

Det er også bemerkelsesverdig i hvor liten grad man diskuterte det nye systemets incentivvirkninger. Bare noen få år etter dets ikrafttreden ble det i en rekke offentlige dokumenter påpekt alvorlige svakheter ved systemet (St.prp. 72 (84-85), NOU 86:4 og NOU 87:25). Fylkene har ikke incentiver til å fordele oppgavene fornuftig mellom sykehus på tvers av fylkesgrensene. Videre har fylkene og kommunene utilstrekkelige incentiver til å samordne tilbudet til klienter som trenger tjenester fra begge forvaltningsnivåer. Endelig gis sykehusene budsjetter fra fylkeskommunene som langt på vei er uavhengig av sykehusenes produksjon. Dette motvirker fremveksten av et intert marked for utveksling av tjenester mellom sykehusene.

I Ot. prp. 1 (78-79) er slike spørsmål knapt berørt. Departementet gikk i mot å gjøre statens tilskudd til fylkene avhengig av produksjonen ved fylkenes sykehus. Her henviste man til vurderingene i NOU 77:22. Utvalgets begrunnelse for å avvise en slik ordning var at det er vanskelig å finne enkle effektivitetsmål som karakteriserer verdien av fylkets helsetjenester.



Fredrik Carlsen, cand. oecon fra 1987, er amanuensis ved Institutt for økonomi, NTH.

Stykkprisfinansiering foreslås

Eilertsen-utvalgets innstilling (NOU 87:25) representerte noe nytt i debatten om finansieringssystemet for sykehus. Mens oppmerksomheten tidligere hadde vært konsentrert om skjæringsflaten stat/fylke, slo utvalget fast at det er samspillet mellom fylkeskommunen og det enkelte sykehus som er avgjørende for sykehusets incentiver. Utvalget mente at praktiseringen av rammefinansieringssystemet ga sykehusene svært uheldige incentiver. Regelen var (og er) at ubrukte bevilgninger trekkes inn til fylkeskassen. Sykehusenes budsjett settes gjerne lik fjorårets budsjett korrigert for inflasjonen, nye tiltak og eventuelle generelle prosentkutt. Sykehusene opplever derfor heller ikke under det nye systemet at kostnadsreduksjoner belønnes fordi det ikke er noen sammenheng mellom ressurstilgang og produksjon. En rekke utredninger fra Norsk Institutt for Sykehusforskning (NIS) (Pettersen (1987), Jørgensen et al (1987), Magnussen (1988)) støttet utvalgets konklusjoner om at praktiseringen av rammetilskuddsystemet ikke oppmuntrer sykehusene til å effektivisere sin drift.

For å bedre sykehusenes incentiver foreslo utvalget at det innføres en ordning med delvis stykkprisfinansiering av sykehus etter mønster av det amerikanske DRG-systemet. Systemet ble tatt i bruk av Medicare i USA, en offentlig helseforsikring for eldre, for å dempe kostnadsveksten i utbetalingene. Pasientene deles inn i diagnosegrupper der behandlingskostnadene innen hver gruppe antas å være rimelig homogene. Sykehusenes inntekter bestemmes av pasientsammensetningen og prisen per pasient i hver kategori. Myndighetenes muligheter til å begrense utbetalingene er derfor knyttet til deres kontroll med betalingssatsene.

På oppdrag fra utvalget utredet NIS (Magnussen (1986)) spørsmålet om hvordan DRG-systemet kan tilpasses til norske forhold. Rapporten anbefalte at myndighetene bruker DRG-priser til å utforme sykehusenes budsjetter etter forventet pasientsammensetning. NIS mente DRG-systemet gir myndighetene informasjon som kan brukes til å stille krav til sykehusene i forbindelse med budsjettbehandlingen. Derimot frarådet man en mer radikal omlegging av budsjettsystemet til betaling per pasient. NIS fryktet dette vil gi myndighetene for svak styring med ressursfordelingen i helsevesenet. NIS pekte også på at selv om systemet hadde bidratt til å redusere kostnadene i det amerikanske systemet har man ingen garanti for at det samme ville skje her. Dette fordi vårt rammefinansieringssystem er anderledes enn det amerikanske systemet som bygger på forsikringsprinsippet.

Utvalget ønsket imidlertid å gå lengre enn skissert i NISrapporten. Det foreslo at 20% av sykehusenes inntekter betales av staten gjennom et DRG-system mens fylket betaler de resterende 80%. Et mindretall i utvalget foreslo at staten får ansvaret for all finansiering av sykehus. I Nasjonal Helseplan (Stm. 41 (87-88)) gikk regje-

ringen inn for å starte stykkprisforsøk ved utvalgte sykehus i tråd med flertallets opplegg. Stortinget sluttet seg til regjeringens fremlegg (Innst. S. 120 (88-89)).

NIS har i flere år har arbeidet med frembringelse av prisdata tilpasset norske sykehus. Sommeren 1990 hadde dette arbeidet kommet så langt at Sosialdepartementet kunne inngå avtaler med fylkeskommunene i Nordland og Hordaland om et to-årig prøveprosjekt ved fire sykehus (Sosialdepartementet (1990a,b)). Departementet lar stykkprisen dekke omlag 40% av sykehusets inntekter. Begrunnelsen for å øke satsen i forhold til Eilertsen-utvalgets forslag er at man vil være sikker på at prisen ligger over sykehusenes nåværende marginalkostnader. I følge departementet er hensikten med prosjektet delvis å øke prøvesykehusenes produktivitet og delvis å oppbarbeide generell kunnskap om hvordan stykkprisen påvirker sykehusets atferd.

De resterende midlene (60%) skal ytes av fylkeskommunen som et basistilskudd til sykehusene. Differansen mellom sykehusenes nåværende inntekter og stykkprisbetaling fra staten ved dagens aktivitetsnivå trekkes fra fylkenes statstilskudd. Hvis sykehusenes produksjon blir den samme som i år, vil sykehusenes inntekter forbli uendret såfremt ikke fylket ikke endrer basistilskuddet. Ved øket/senket aktivitet blir sykehusets bevilgninger høyere/lavere. Siden det legges opp til at basistilskuddet er uavhengig av produksjonen, er det staten og ikke fylkene som bærer risikoen ved at de samlete overføringene til prøvesykehusene er usikre.

Vurdering av stykkprissystemet

Internasjonale erfaringer med DRG-systemet tilsier at ihvertfall tre forhold bør drøftes nærmere før et stykkprissystem settes ut i livet. Det gjelder for det første om vi har eller vil få tilstrekkelig gode data om medisinske forhold og sykehusenes ressursbruk til at prisene blir riktige. Det andre spørsmålet gjelder det politiske beslutningssystemets bruk av prissystemet, herunder hvordan stat og fylke justerer sin tilskudd etterhvert som sykehusenes aktivitet endres. Endelig bør det drøftes hvorvidt en endring av sykehusenes incentiver kan ha utilsiktete virkninger. Vi vil se på disse tre problemstillingene etter tur.

Arbeidet med å fremskaffe informasjon om sykehusenes produksjon og kostnader har foregått over flere tiår. Det foreligger etterhvert en rekke empiriske arbeider som vurderer kvaliteten på sykehusenes medisinske datamateriale (Forseth (1985), Høivik & Reiertsen (1985), Lamvik (1988), Jørgensen (1988)). Svakheter ved materialet skyldes to forhold. For det første oppstår feilkoding ved overføring av data fra sykehusets journaler til det pasientadministrative informasjonssystemet. For det andre inneholder ikke journalene tilstrekkelig med kvalitative opplysninger om behandlingen av den enkelte pasient.

Blant aktørene i helsevesenet er det en utbredt oppfatning at dagens informasjonssystem ikke er egnet til styringsformål. Det gjelder både datamaterialets verdi som grunnlag for økonomisk styring og kontroll samt for kartlegging og justering av sykehusets medisinske praksis. Beslutningstakerne i helsevesenet mistror kvaliteten på materialet, legger lite arbeid i å fremskaffe og systematisere informasjonen og bruker ikke informasjonen når viktige drifts- og kapitalbeslutninger skal tas (Høivik & Reiertsen (1985), Forseth (1985), NOU 81:25, NOU 87:25, Andersland et al (1990)). Myndighetene bruker ikke tilgjengelig informasjon når styring utøves overfor sykehusene. De samme konklusjoner trekkes i en undersøkelse fra Sverige (Nilsson (1988)). Kvaliteten på medisinske data anses som dårlig, og de brukes derfor heller ikke som beslutningsgrunnlag.

Hvert eneste offentlige dokument om organiseringen av sykehusvesenet de siste tyve årene har uttalt seg i optimistiske ordelag om bruk av informasjonssystemer for å styre ressursallokeringen. Til tross for dette er generering av årsrapporter fremdeles den viktigste praktiske anvendelse av sykehusenes økonomisk-medisinske datamateriale. En kan derfor med god grunn spørre seg om det er noe poeng i å forsøke å implementere nok et informasjonssystem.

Etter min mening er svaret ja. Noe avhengig av hvordan prosjektet blir gjennomført kan et prissystem bidra til å påvirke aktørenes adferd i riktig retning. Det synes å være internasjonal enighet om årsakene til at økonomiske informasjonssystemer brukes lite. Det er ikke manglende kvalitet ved systemene, men beslutningstakernes manglende incentiver til å bruke dem som er hovedproblemet (Jønsson & Rehnberg (1987), Nilsson (1988), Black (1989), Enthoven (1989), Evans (1990) og Evans & Barer (1990)). Hvor mye arbeid sykehusene legger i å utvikle informasjonssystemer avhenger av deres forventninger om hvordan myndighetene vil bruke den informasjonen som genereres. Dersom budsjettene bestemmes i et politisk spill hvor statistikk spiller liten rolle, vil sykehusene bruke tid og krefter på å påvirke det politiske system fremfor å produsere informasjon for styringsformål. Dette vil selvfølgelig ha betydning for hvilken informasjon sykehusene fremskaffer, noe som igjen påvirker helsepolitikernes bruk av informasjon til styringsformål.

Dagens problem er derfor ikke at det er teknisk umulig eller uoverkommelig kostbart å produsere fornuftige data om medisinsk/økonomiske forhold ved sykehuset. Problemet er at helsevesenet ikke har noe beslutningssystem som gir aktørene egeninteresse av å fremskaffe og bruke objektiv og detaljert informasjon om sykehusenes produksjon og kostnader. I dette perspektivet synes DRG-prosjektet i utgangspunktet å ha noe for seg. I óg med at sykehusenes budsjetter direkte kobles til produksjonsmål, vil sykehusene ha incentiver til å forsøke å kartlegge sine kostnadsstrukturer. Hvordan avhenger kortsiktige og langsiktige marginalkostnader av pasientmengden og pasientsammensetningen? Hvordan vil investeringer i avansert medisinsk utstyr påvirke inntektssiden gjennom behandlingskapasiteten? Sykehusene kan få helt andre incentiverltil å drive reell økonomistyring enn i dag. Dette illustreres ved at innføring av DRG-systemet i USA har hatt stor betydning for utviklingen av sykehusenes regnskapssystemer (Jønsson & Rehnberg (1987)).

Det følger av det ovenstående at DRG-systemets innflytelse på sykehusenes utvikling av økonomiske styringssystemer avhenger av hvordan prissystemet brukes av myndighetene. Det samme er tilfelle for hvordan DRG-systemet påvirker sykehusenes produksjonsincentiver. I utgangspunktet vil et stykkprissystem gi høyere produksjon enn i et system hvor bevilgningene gis som produksjonsuavhengige rammetilskudd. Hovedproblemet ved systemet sett fra myndighetenes side er at de offentlige utgiftene til sykehusene blir vanskeligere å kontrollere. Uforutsette endringer i produksjonen vil automatisk medføre endrete offentlige bevilgninger.

Myndighetene vil ha incentiver til å endre prisene etter hvert som sykehusenes aktivitet endres. Dersom aktivitetsøkningen er uventet stor, vil myndighetene svare med å senke prisene. Dette gir opphav til den såkalte «ratchet-effekten». Sykehusene vil begrense produksjonsveksten for å unngå å bli økonomisk straffet. Dette kan myndighetene motvirke ved å binde seg til å holde prisene konstant for en lengre periode. Til gjengjeld svekkes da mulighetene for å justere størrelsen på de offentlige utbetalingene til sykehusene.

Myndighetene står derfor overfor en avveining hvor hensynet til effektivitet og hensynet til utgiftskontroll trekker i motsatt retning. Jo sterkere myndighetene binder seg til en bestemt budsjettpolitikk, jo større er muligheten for å påvirke sykehusenes atferd og dermed fremme effektivitet. Men samtidig gir sterke budsjettbindinger liten fleksibilitet til å stoppe uforutsette utgiftsøkninger. Dette dilemmaet vil myndighetene stå overfor uansett valg av finansieringssystem. Et sentralt spørsmål er derfor hvordan overgangen fra rammefinansiering til stykkprisbetaling vil påvirke myndighetenes avveining mellom å gi incentiver til effektivitet og å kontrollere totalutgiftene.

Denne problemstillingen er analysert i Carlsen (1990a). Arbeidet tar utgangspunkt i en byråkratimodell i Niskanen-tradisjonen hvor vi i tillegg innfører asymmetrisk informasjon. Sykehusene antas å ha privat informasjon om sine produksjonskostnader. Myndighetene må derfor fastsette et budsjett eller en pris uten å vite med sikkerhet hvilken produksjon bevilgningene vil lede til. Ved å modellere to suksessive budsjettbehandlinger får vi frem hvordan ratchet-effekten påvirker sykehusets disposisjoner. Modellen analyserer hvordan avveiningen mellom effektivitet og kostnadskontroll endres ved overgang fra rammetilskudd til stykkprisbetaling.

Uansett lengde på spillets tidshorisont vil et system med rammetilskudd gi lavere effektivitet og bedre kostnadskontroll enn et prissystem. Ratchet-effekten vil bidra til redusere sykehusenes effektivitet. Men samtidig fører den til at myndighetenes usikkerhet om produksjonsutviklingen reduseres fordi sykehus med lave kostnader avstår fra å utnytte sitt produksjonspotensiale fullt ut. Ratchet-effekten vil derfor forskyve myndighetenes avveining under begge systemer slik at effektivitetsproblemet forverres mens utgiftsproblemet blir lettere å hanskes med. Denne forskyvningen gjør at ratchet-effekten favoriserer stykkprissystemet. Ratchet-effekten vil motvirke stykkprissystemets relative svakhet men forsterke hovedproblemet i rammefinansieringssystemet. Det er derfor grunn til å tro at myndighetene vil være mer bekymret over ratchet-effekten under rammefinansiering enn under stykkprissystemet.

Myndighetene vil faktisk kunne tjene på ratchet-effekten dersom usikkerheten om sykehusenes produksjonsfunksjon er tilstrekkelig høy. Eller sagt på en annen måte: Selv om myndighetene kunne binde seg til en fast DRG-pris for lang tid, vil det ikke nødvendigvis være i deres interesse å gjøre det. Så lenge myndighetene har svært ufullstendig informasjon om sykehusenes kostnader kan gevinsten ved å styrke kostnadskontrollen være mer verdifull enn effektivitetsgevinsten ved å binde seg.

Det er et alvorlig problem ved myndighetenes økonomistyring overfor offentlige institusjoner at det politiske beslutningssystemet ikke gir grunnlag for å binde forvaltningen gjennom langsiktige kontrakter (Brunsson & Rombach (1982), Olson (1989)). Eksistensen av en ratchet-effekt er derfor etter min mening et hovedargument for å innføre stykkprisbetaling for sykehustjenester.

Analysen kompliseres imidlertid av at betalingene til sykehusene skjer fra to kilder. Både staten og fylket vil ha incentiver til å justere sine tilskudd når sykehusenes aktivitet endres. Fylkene vil ønske å redusere basistilskuddet til sykehus som får høye bevilgninger fra staten og overføre pengene til andre aktiviteter. I og med at fylkene har svært presset økonomi og begrensete muligheter til å finansiere forbruk med lån, er det grunn til å tro at den implisitte diskonteringsfaktoren i fylkenes kalkyler er høy. Dette tilsier at ratchet-effekten vil være særlig alvorlig for fylkenes budsjettpolitikk overfor sykehusene.

I drøftingen av hvordan ratchet-effekten bør håndteres av myndighetene, må vi skille mellom prøveperioden og den etterfølgende implementeringen. I prøveperioden må hovedmålet være å få informasjon om hvordan sykehusene reagerer på en incentivmekanisme og hvilket produksjonspotensiale de har. Hensynet til fremskaffing av informasjon bør overordnes hensynet til budsjettkontroll, blant annet fordi informasjonen vil være viktig for myndighetene i budsjettforhandlinger med sykehusene de kommende år. Det er derfor viktig å utforme prosjektet slik at ikke prøvesykehusene opptrer strategisk, dvs. foretar en produksjonstilpasning som skal påvirke statens/fylkets bevilgninger i prøveperioden. Dette er spesielt viktig fordi det kun er noen få sykehus som inngår i prøveprosjektet. Myndighetene fastsetter ens DRG-priser for hele landet. Jo flere sykehus som gis produksjonsavhengige tilskudd, jo mindre er risikoen for at produksjonsøkning ved et enkelt sykehus skal påvirke statens prispolitikk. Dette poenget er imidlertid ikke gyldig for fylkene. Deres budsjettpolitikk vil uansett være påvirket av produksjonsutviklingen ved sine sykehus.

Det følger av det ovenstående at de økonomiske rammebetingelsene for sykehusene bør være mest mulig stabile i prøveperioden. Både prisene og basistilskuddet bør fastsettes på forhånd og overholdes. På dette punkt svikter Sosialdepartementets prøveopplegg.

Sosialdepartementet er tydelig klar over faren for at sykehusene skal tilpasse aktiviteten strategisk. I notatet

som redegjør for forsøket, slås fast at det ikke er hensiktsmessig å regulere prisene under forsøket (1990a, s. 20). Departementet sier også at fylkeskommunene ikke bør bruke basistilskuddet til å foreta en generell inntektsutjevning for sine sykehus (1990a, s. 25). Imidlertid utelukker ikke departementet at justeringer i rammebetingelsene kan finne sted. Tvert i mot står det uttrykkelig i kontrakten med fylkeskommunene at justeringer kan foretas hvert halvår (1990b, s. 3). Avtalen legger heller ingen bindinger på fylkenes budsjettpolitikk. For eksempel står fylkene fritt til å trekke inn eventuelle overskudd, noe som i tilfelle vil underminere sykehusets incentiver til å effektivisere driften.

Selv om fylkene nok vil passe seg for å fatte formelle vedtak som knytter endringer i sykehusets budsjetter til stykkpristilskuddene, vil ikke fylkene ha problemer med å gjennomføre en slik politikk i praksis. Fylkenes svake økonomi fører til hyppige budsjettendringer som også har betydning for sykehusene. Det er umulig for staten eller sykehuset å dokumentere at nedskjæringer i sykehusets budsjett ville ha vært mindre dersom ikke sykehuset hadde mottatt stykkprisinntekter fra staten. En tilsvarende problemstilling står man overfor ved fastsetting av statlige tilskudd til poliklinikkbehandling. Satsene er kraftig hevet de siste årene. Sykehusene påstår at deres overføringer fra fylkene er blitt redusert i takt med satsøkningene.

Wildavsky (1964) påpeker at faren ved enhver budsjettreform er at den kun representerer budsjettekniske endringer mens det reelle innholdet i budsjettene forblir endret. Vi kan risikere at stykkprisprosjektet lider en slik skjebne fordi myndighetene ikke har definert langsiktige, entydige rammebetingelser som prøvesykehusene vet de kan forholde seg til. Skal prosjektet lykkes, må regjeringen se bort fra finansdepartementets bekymring for størrelsen på stykkprisutbetalingene, sosialdepartementets redsel for kritikk mot prøvesykehusenes pasientsammensetning og kommunaldepartementets motvilje mot å begrense fylkenes budsjettfrihet. Slik prosjektet legges opp i dag, er det fare for at stykkprissystemet bare vil ha betydning for hvordan ressursoverføringen til sykehusene teknisk fremkommer på papiret og ikke hvordan fordelingen av ressurser blir bestemt gjennom det politiske spillet. Usikkerhet skapt av det politiske systemet vil overskygge eventuelle incentivvirkninger pålsykehusenes atferd.

Til slutt noen ord om hvorvidt stykkprissystemet kan få utilsiktete virkninger for sykehusenes disposisjoner. Dette er et omfattende spørsmål som hadde fortjent behandling i en egen artikkel. Teoretisk er det mange måter sykehusene kan øke inntektene på uten at tiltakene er ønskelige sett fra samfunnets side. For eksempel kan sykehuset øke antall pasienter ved å redusere liggetiden under det som er medisinsk forsvarlig. Spørsmålet om hvordan stykkprisprosjektet påvirker sykehusenes avveining mellom kvantitet og kvalitet er analysert av Carlsen (1990b). Sykehusets preferanser bygger på en velkjent sykehusmodell foreslått av Newhouse (1970). Sykehusets disposisjoner avhenger blant annet av hvordan spillet mellom myndighetene og sykehuset modelleres. Vi kan imidlertid ikke utelukke at sykehusene vil substituere kvalitet for kvantitet med sikte på å øke stykkprisutbetalingene.

Sykehuset kan også øke inntektene ved å skrive pasienter inn og ut (for eksempel over helgen), substituere mellom dagpasienter (som omfattes av DRG-prosjektet) og polikliniske pasienter (som ikke omfattes) eller justere praksis for angivelse av pasientenes hoved- og bidiagnoser i tvilstilfeller. Hvis ulønnsomme pasienter overføres til andre deler av helsevesenet, fører besparelser for sykehuset til kostnadsøkninger i andre deler av helsevesenet.

Culyer et al. (1988) og Culyer (1990) oppsummerer forskningsresultater om virkningene av DRG-systemet på sykehusenes behandlingspraksis. Erfaringene fra USA tyder på at sykehusene vil redusere gjennomsnittlig liggetid og øke antall behandlete pasienter mens virkningene på sykehusenes totalkostnader er usikker. Det foreligger for lite informasjon til at vi kan dra bastante konklusjoner om hvorvidt redusert liggetid motsvares av kostnadsøkninger i andre deler av helsevesenet, et økt antall reinnleggelser og uforsvarlig behandling av enkelte pasientgrupper.

Mangelen på kunnskap rundt disse spørsmålene tilsier at prøveprosjektet følges opp med forskning om disse problemstillingene. Tatt i betrakning forskningssituasjonen virker det lite betryggende når departementet i forbindelse med drøfting av konsekvensene av DRG-systemet slår fast at «det er ingen grunn til at det skal være noen motsetning mellom effektivitet og kvalitet. Tvert i mot viser undersøkelser at en effektiv behandling også er en god pasientbehandling» (1990a, s. 29). Med tanke på hvor følsomme slike spørsmål er, ville det være synd om et interessant prosjekt som stykkprisforsøket skulle komme i miskreditt på grunn av lettvint håndtering av kontrollaspektene ved forsøket. Allikevel bør det legges til at departementet eksplisitt nevner kvalitetsspørsmålet blant de forhold som skal evalueres i forbindelse med prosjektet.

REFERANSER:

Andersland, G. et al. 1990: Ledelse i sykehus, Sosialdepartementet.

Black, N. 1989: Information please – and quick, *British Medical Journal 298,* 586-7.

Brunsson, N. & Rombach, B. 1982: *Går det att spara?,* Doxa, Lund.

Carlsen, F. 1990a: Regulation of public bureaus under asymmetric information, Høyere avdelings oppgave, Norges Handelshøyskole.

Carlsen, F. 1990b: Will Prospective Payment Systems Improve the Efficiency of European Hospitals?, presentert på 2. World Congress on Health Economics, Zurich, 10-14. september.

Culyer, A., Donaldson, C. & Gerard, K. 1988: Financial Aspects of Health Services: Drawing on Experience, Working Paper No 3, The Institute of Health Services Management, London.

Culyer, A. 1990: Cost Containment in Europe, *Health Care Systems in Transition,* Social Policy Studies No 7, OECD.

Enthoven, A. 1989: Management Information and Analysis for the Swedish Health Care System, IHE Working Paper 7:89, Lund.

Evans, R. 1990: The Dog in the Night-time, i Andersen, T. & Mooney, G. (ed): *The Challenges of Medical Practice Variations,* MacMillan.

Evans, R. & Barer, M. 1990: The American Predicament, *Health Care Systems in Transition,* Social Policy Studies No 7, OECD.

Forseth, U. 1985: Kan vi stole på den medisinske delen av ØMI?, NIS.

Hermesse, J. 1986: Hospital Financing in Belgium: Recent Changes and Future Options, *Health Policy 6,* 353-361.
Høivik, B. & Reiertsen, O. 1985: Kvalitet i kirurgien, Statens Rasjonaliseringsdirektorat.
Innst. S. 120 (88-89) Innstilling fra sosialkomiteen om helsepolitikken mot år 2000. Nasjonal Helseplan.
Jønsson, B. & Rehnberg, C. 1987: *Effektivare sjukvård,* Almqvist & Wiksell.
Jørgensen, S. 1988: Pasientadministrative data fra norske sykehus 1986, NIS rapport 21/88.
Jørgensen, S., Kindseth, O., Magnussen, J., Pettersen, I. & Valen Slåttebrekk, O. 1987: Sykehussektorens økonomi, NIS rapport 33/87.
Lamvik, T. 1988: Kvalitetskontroll av medisinsk ICD-9 koder i sykehusenes pasientadministrative system, NIS rapport 1/88.
Magnussen, J. 1986: DRG-systemet: Anvendelser og konsekvenser, NIS rapport 6/86.
Magnussen, J. 1988: Stykkprisfinansiering av sykehus, NIS rapport 23/88.
Maarse, J. 1989: Hospital budgeting in Holland: aspects, trends and effects, *Health Policy 11,* 257-276.
Newhouse, J. 1970: Towards a Theory of Nonprofit Institutions: An Economic Model of a Hospital, *American Economic Review 60,* 64-74.
Nilsson, C. 1988: Stora fel och brister i registreringen av diagnoser, *Lakartidningen 85,* 2621-2623.
NOU 74:59 Effektiviseringsvirksomhet i sykehussektoren
NOU 77:22 Finansiering av helseinstitusjoner
NOU 81:25 Medisinsk rasjonalisering
NOU 86:4 Samordning i helse- og sosialtjenesten
NOU 87:25 Sykehustjenester i Norge
OECD, 1987: *Financing and Delivering Health Care,* Social Policy Studies No 4.
Olson, O. 1989: Still Relevant, Norges Handelshøyskole, Bergen.
Ot. prp. 1 (78-79) Om lov om endringer i lov av 19. juni 1969 om sykehus m.v. og i andre lover, i forbindelse med forslag om ny finansieringsordning for helseinstitusjoner.
Pettersen, I. 1987: Hospital budgets – strategic documents or ritual acts?, NIS.
Sosialdepartementet, 1990a: Forsøk med stykkprisfinansiering for inneliggende pasienter i somatiske sykehus – stykkprisforsøket.
Sosialdepartementet, 1990b: Avtale mellom Hordaland fylkeskommune og Sosialdepartementet om utprøving av DRG-basert stykkprisfinansiering for pasienter ved Haukeland sykehus og fylkessjukehuset på Stord.
Stm. 9 (74-75) Om sykehusutbygging i et regionalisert helsevesen
Stm. 41 (87-88) Helsepolitikken mot år 2000. Nasjonal helseplan
St. prp. 72 (84-85) Om tiltak for å forbedre gjestepasientordningen
Wildavsky, A., 1964: *The Politics of the Budgetary Process,* Little, Brown & Co.

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,-.
Til studenter 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.

Petter Jakob Bjerve:
Økonomisk planlegging og politikk
Det norske Samlaget
Oslo 1989
Kr. 238,–. 229 sider

DA NASJONALBUDSJETTET BLE TIL

Petter Jakob Bjerve har hatt den glede å oppleve at unge økonomer har bedt ham fortelle om hvordan planøkonomien kom til Norge. Til sine gjesteopptredener i Finansdepartementet, Statistisk Sentralbyrå og ved Universitetet i Oslo utarbeidet han manuskript. «Samstundes gjekk det opp for meg at mye av det eg hugsa frå økonomisk planlegging og politikk, ville gå tapt med meg om det ikkje vart skrive ned.»

Resultatet ble denne interessante og meget personlige beretning om en periode da norsk økonomisk politikk var i støpeskjeen. Den vil bli stående som et kildeskrift for fremtidige forskere.

Hovedvekten i bóka ligger på utarbeidelsen av de to første nasjonalbudsjettene, som gjelder 1946 og 1947. Bjerve var engasjert i dette arbeidet i ca 1½ år, men han slapp ikke interessen etter at han sommeren 1947 sluttet som byråsjef ved det pengepolitiske kontor i Finansdepartementet. Han hadde også en «fortid i økosirksystemet». Derfor er boka blitt en beretning med innsyn fra mange av de virksomheter Bjerve har drevet i sine 50 år som sosialøkonom. Beretningen speiler også de tre funksjonene han har hatt – forsker, embetsmann og politiker – og at han foruten en kjærlighet til økonomisk teori, var sjef for Statistisk Sentralbyrå i 31 år. Også gjennom senere virksomhet som rådgiver i utviklingsland har Bjerve markert seg som en fremragende empirisk-orientert makroøkonom.

Bjerve har derfor er rikt materiale å øse av. En leser blir takknemlig for det han legger frem – og kanskje litt skuffet over det han sier lite eller intet om. Men la oss komme til det.

Økosirksystemet

Som mange av de dyktige studentene og ferske kandidater ble også Bjerve trukket inn i kretsen av medarbeidere for Frisch. Arbeidet gjaldt å lage et økonomisk sirkulasjonssystem.

I dag inngår elementene i *social accounting* som innledningskapittel i de fleste lærebøker i makroøkonomi. Studentene oppfatter det som temmelig selvsagt og farer fort gjennom det. For dem er det antakelig ubegripelig at det krevde så meget slit og møye å få systemet på plass, dvs finne formålstjenlige begrep og presise definisjonssammenhenger. Men slik var det. Emnet ble dyrket flere steder i Europa og USA, men Frisch plasserte seg og norsk sosialøkonomi helt i den internasjonale forskningsfronten. Det ser også ut til at han arbeidet temmelig isolert, altså uten nær faglig kontakt med forskere i andre land. Det internasjonale samarbeidet kom først etter krigen, mens Frisch hadde arbeidet med spørsmålene helt siden slutten av 1920-årene. Studentene fikk innblikk i arbeidet gjennom Frisch' forlesninger og arbeidet inngikk i planene for strukturundersøkelsen for norsk økonomi som skulle utarbeides ved Sosialøkonomisk institutt i 1930-årene. I 1943 publiserte Frisch første artikkel om økosirksystemet i Ekonomisk Tidskrift.

En annen side ved arbeidet som kan være verdt å trekke frem, er at Frisch opprinnelig knyttet fremstillingen sterkt til figurer. Han brukte sin sprudlende fantasi til å finne finurlige tegnetekniske tricks for å skille mellom beholdninger og strømmer, mellom realstørrelser og finansstørrelser og for å vise de grunnleggende definisjonssammenhenger. Samtidig ynglet det nye ord og notasjoner. Blant annet mente han at det var for krevende for sosialøkonomiske studenter å lære *kredit* og *debet,* for ikke å snakke om *kreditere* og *debitere.* Da var det mye enklere med lette og laste. Når han myntet slike ord eller tegnet en ny figur, kunne han lyse opp i himmelsk fryd og de sterke blå øynene utstrålte en gutteaktig sjarm som Bjerve og alle andre måtte falle for.

Betydningen av økosirksystemet får man kanskje klarest for seg når man ser på makroøkonomisk analyse i 1920- og 30-årene. Et slående eksempel er Keynes' strabaser med å finne ut av hva som var galt med Englands økonomi på den tiden: Hvorfor var realinvesteringen så liten når sparingen var så stor? Hvor kom overskuddssparingen fra – bedriftenes kapital-gevinster? – og hvor ble den av? Det var først med de nye definisjonene i *General Theory* at teorien falt på plass.

På denne bakgrunn må den innsats Frisch, Bjerve og flere andre gjorde, tillegges den største betydning for makroteoriens utvikling. Når studenter i dag oppfatter systemet som selvsagt, er det kanskje den største komplimang forfatterne kan få.

Tall på skjelettet

Som assistent for Frisch fikk Bjerve bl.a. i oppdrag å føre nasjonaløkonomisk regnskap for bestemte sektorer, i første rekke statsbankene. Denne erfaring fra tallarbeidet kom vel med da han under krigen ble trukket inn i det illegale arbeidet i Statistsk Sentralbyrå. Direktør Gunnar Jahn som var medlem av hjemmefrontens ledelse, hadde funnet et påskudd til å beregne hva krigen kostet Norge. Dette betydde beregning av tapet av real- og finanskapital og reduksjon av nasjonalprodukt i krigsårene. Bjerve gikk inn i en gruppe som skulle finne tall til et rudimentært nasjonalregnskap for formue og inntekt (produksjon).

Igjen var det tale om en viktig forskningsinnsats, som skulle få betydning langt utover den aktuelle oppgaven. Et moderne nasjonalregnskap har ikke bare stor egen-verdi, men betyr også meget for sammenbindingen av de enkelte deler av næringsstatistikken. Her har Bjerve spilt en sentral rolle også etter at krigstapsberegningene ble avsluttet. Både som byråsjef i Finansdepartementet og som direktør for Byrået har han presset på for å bygge ut og raffinere

nasjonalregnskapsstatistikken og åpne den for utvidelser i retning av krysløpsanalyse og andre kvantitative makroøkonomiske modeller.

Et sjøkart

Den mest kontroversielle siden av Bjerves virksomhet i 1940-årene gjaldt nasjonalbudsjettene. Han var altså ansvarlig for de to første – en tynn flis på 36 sider for 1946 med mange eksempler og gjetninger og en mastodont på 132 sider hovedtekst og 174 sider vedlegg fra 1947. Begge budsjettene kom til i nært samarbeid med Bjerves sjef, finansminister Erik Brofoss. Politikeren og embetsmannen deler ansvaret for utformingen. Det er åpenbart at de har hatt et meget nært og fruktbart samarbeid. Bjerve beundrer Brofoss, og Brofoss tilbød Bjerve opp gjennom årene en rekke viktige stillinger i statsadministrasjonen. De hadde også de samme idealer for økonomisk-politiske dokumenter. De var tilhengere av den brede og inngående tallmessige dokumentasjon. Få-ordige britiske white papers var ikke deres cup of tea. Brofoss' første store finanstale tok 3 timer å lese opp i hurtigtogsfart og den krevde kaffepause for de stakkåndete stortingsrepresentanter.

Bjerve forteller inngående om slitet med å lage budsjettene og om det store engasjement Brofoss, statsminister Gerhardsen og andre sentrale regjeringsmedlemmer viste. Han gjør også rede for forskjellige tanker om hvordan budsjettet skulle presenteres og om organiseringen i statsadministrasjonen. Han var hele tiden åpen for reformer. Men enkelte grunnleggende spørsmål faller utenfor Bjerves beretning. Her skal jeg bare ta opp to som gjelder nasjonalbudsjettets plassering i en større økonomiskpolitisk sammenheng.

Utgangspunktet for begge er spørsmålet om hvorfor vi fikk nasjonalbudsjettene. Det er nærliggende å anta at de toneangivende politikere mente at førkrigstidens økonomiske stortingsdokumenter – først og fremst statsbudsjettet – var utilstrekkelig. Det kunne bunne i en oppfatning om at budsjettet rent teknisk gav dårlig grunnlag for tradisjonell makroøkonomisk stabiliseringspolitikk. Men den viktigste årsak var nok at de toneangivende politikere mente at vi skulle ha et nytt økonomisk system – en planøkonomi med flere mål og flere virkemidler enn vi hadde i 1930-årene.

Etter at vi i dag tilnærmet er tilbake i 1930-årenes verden kan det være vanskelig å få klart frem hvordan den norske planøkonomien var tenkt. Det skyldes blant annet at de første nasjonalbudsjettene ble utarbeidet på en tid da det rådet stor knapphet på de aller fleste varer og da den enorme pengemengden, som var skapt av okkupasjonsfinansieringen, lå som en sterk inflasjonstrussel. Derfor er det vanskelig å se i hvilken utstrekning innholdet i nasjonalbudsjettet 1947 var situasjonsbestemt i en gjenreisningstid og i hvor stor grad det innvarslet «det nye system». Men først noen ord om idéen.

Av Bjerves beretning fremgår det at tanken om et nasjonalbudsjett kom til uttrykk første gang i en brosjyre fra Arbeiderpartiet i 1945 og at det i økonomisk-politiske kretser i London under krigen var tale om et folkehusholdningsbudsjett. Egne undersøkelser har vist at det relevante avsnittet i brosjyren var utarbeidet av en krets av partiets økonomer der Erik Brofoss, Stein Rossen og Johan Vogt var med. Rossen hadde vært assistent for Frisch, mens Vogt hadde arbeidet med sirkulasjonsproblemer i egen regi. Men det spørs om det ikke er Brofoss som var drivkraften og om ikke han har hentet inspirasjon og forbilde fra de nasjonalregnskapstabeller som den britiske regjering utarbeidet hvert år siden 1941 i tilknytning til statsbudsjettet. Brofoss, som arbeidet i statsadministrasjonen i London fra 1942 til krigens slutt, må ha kjent vel til det årlige britiske dokument.

Personlig beklager jeg at Bjerve ikke behandler dette «opphavsspørsmålet», for jeg tror det kunne gitt interessante innblikk i sentrale økonomisk-politiske spørsmål. Det britiske opplegget skyldtes Keynes' arbeid med krigsfinansieringen, slik det blant annet kom til uttrykk i boken, som bygde på artikler i The Times, om *How to pay for the war*. Problemet var hvordan staten skulle trekke inn tilstrekkelig kjøpekraft fra privat sektor for å finansiere krigføringen uten å skape inflasjon. Dette var i stor grad spørsmål om låneopptak innenlands og utenlands, selv om skattlegging naturligvis også var sentralt. Det var derfor naturlig at det britiske statsbudsjettet ble supplert med slike oppgaver. Det lå intet varsel om et økonomiskpolitisk regimeskifte i det årlige britiske white paper. Det var annerledes hos oss.

Et planøkonomisk dokument

Både idéen om et nasjonalbudsjett og utformingen av det sier en del om den økonomiske politikk regjeringen ønsket å føre. Her er budsjettet fra 1947 særlig interessant. Det var det mest detaljerte vi noensinne har fått og det som var sterkest orientert mot real-ressurser. Foruten en omfattende oversikt over næringspolitiske problemer, som kan sammenliknes med et langtidsprogram, inneholdt dette nasjonalbudsjettet et meget omfattende sett av budsjett-tabeller og utførlige redegjørelser for de viktigste realøkonomiske politikkområder i egne budsjetter for arbeidskraft, materialer (trelast, murstein og sement), utenrikshandel, m.v. Hvis vi noen gang har hatt en norsk gosplan, var det denne. (I parantes kan det også føyes til at Bjerve foreslo for Brofoss at de budsjettansvarlige skulle dra på studietur til England og Sovjetunionen. Den første turen kom i stand, men ikke den siste. Forslaget var logisk nok. Begge landene hadde gjennomført en gigantisk mobilisering for krigføring, og da gjaldt det nettopp å allokere knappe ressurser uten å bruke prismekanismen.)

Den store plass som realressursene fikk i nasjonalbudsjettet 1947, kan langt på vei forklares med tidens vareknapphet. Men er det rimelig å tro at regjeringen ville ha gått så utførlig inn på dette, og metodene bak disse del-budsjettene, om den ikke hadde trodd at dette skulle bli et varig innslag i norsk økonomisk politikk?

Bjerve gir oss bare brokker av svaret. Han forteller at Brofoss var skeptisk til frilistingen av importen, som foregikk i OEEC's regi, og at Brofoss – i likhet med Frisch – mente at det måtte opprettholdes en permanent regulering av utenrikshandelen. Om de andre direkte virkemidlene får vi ikke vite noe. Det er grunn til å tro at

Brofoss også mente at byggeløyver måtte være et permanent innslag. Bjerve forteller at han selv var meget skeptisk før han gikk inn for liberalisering av kredittpolitikken. Det skjedde i forbindelse med den utredningen om rentepolitikken, som et offentlig utvalg med ham selv som formann, la på bordet i 1980.

I det hele tatt er ikke Bjerve særlig opptatt av nasjonalbudsjettet 1947 som politisk dokument. Det kan skyldes at vi egentlig aldri fikk et tilspisset oppgjør om denne siden av reguleringsøkonomien, selv om Høyre utgav en brosjyre om nasjonalbudsjettet som ble kalt «Socialismens milepel». Men de økonomisk-politiske konfliktene kom til å bli konsentrert om Thagaards prisreguleringspolitikk, som regjeringen stilte seg bak. Dette ble en strid om statsadministrasjonens adgang til skjønnsavgjørelser og her kom juristene til å spille en sentral rolle. Inntil EF-debatten var den første prisreguleringen (Lex Brofoss) og forslagene til Pris- og rasjonaliseringslover de mest kontroversielle spørsmål i norsk økonomisk politikk. Men det er klart at disse lovene og lovforslagene var utslag av en mer generell reguleringspolitikk. Det er fristende å sitere noen linjer fra Lars Roar Langslets biografi over John Lyng (s. 339):

> I sine første år på Stortinget ble han [Lyng] den konsekvente og ideologisk bevisste forsvarer av rettstatens grunnprinsipper, mot en ytterliggående og rettslig sett temmelig bevisstløs reguleringsiver som kunne omstøpt Norge til et gjennomdirigert samfunn av østeuropeisk type om den ikke var blitt stanset. Andre trekk ved utviklingen bidrog vesentlig til at den *ble* stanset, især den internasjonale liberalisering og reaksjonene innenlands, bl.a. fra de fagjuridiske miljøer.

Over årene skiftet den årlige stortingsmelding om nasjonalbudsjettet innhold og det planøkonomiske preg ble sterkt redusert. Det er viktig å skille mellom selve nasjonalbudsjettet og det dokumentet som bærer dette navnet. Det første kan oppfattes som et sett tabeller med tilhørende forklarende og kommenterende tekst, helt parallelt med nasjonalregnskapet. Det skulle antakelig spille en tilsvarende rolle som statsbudsjettet (og statsregnskapet), selv om Stortinget ikke kunne vedta det første. Men nasjonalbudsjettet og avvikene som måtte oppstå, skulle være sentrale størrelser for nasjonalforsamlingen og dens kontroll med regjeringen. Det øvrige stoff som ble presentert i dokumentet – konjunkturutsikter og oversikt over regjeringens økonomiske politikk – stod i en annen stilling.

Et hjelpemiddel

Et annet, mer begrenset økonomisk-politisk spørsmål gjelder nytten av nasjonalbudsjettet. Har vi fått bedre økonomisk politikk fordi vi har hatt et nasjonalbudsjett? Det er ikke tvil om at den årlige publikasjon har inneholdt opplysninger av stor verdi for stortingsrepresentanter og menigmenn. Det kan være grunn til å legge særlig vekt på den nasjonaløkonomiske gruppering av statens inntekter og utgifter. Den gav langt bedre oversikt enn den tradisjonelle oppdeling etter departementer. (Likevel er det et spørsmål om betydningen av denne nyskapningen kan sammenliknes med den som var resultatet av det arbeid som budsjett- og regnskapskomitéen av 1925 gjennomførte.)

Bjerve mener – med rette – at budsjettet var et bidrag til å skape større forståelse for samfunnsøkonomiske spørsmål og sammenhenger, men han går ikke eksplisitt inn på konkrete saker der dette har vært avgjørende for politikken. Det er tydelig at han har stor tro på nasjonalbudsjettets nytte. Mot det kan en djevelens advokat spørre om hvorfor Norge derfor i disse 40 årene ikke gjorde det særlig bedre enn andre land. Veksten hos oss har ikke vært høyere og prisstigningen ikke lavere enn i de fleste OECD-land. Og våre politikere har notert seg for en del konjunkturpolitiske blundere:

I 1947 hadde vi en importkrise fordi direktoratet ikke greide å holde styr på omfanget av de importlisenser som var utstedt. I 1958 ble de kontraktive virkninger av overgang til skatt av årets inntekt antakelig undervurdert. Under motkonjunkturpolitikken 1975-78 ble stimulansene for sterke slik at regjeringen senere måtte hugge bremsene i og bl.a. innføre pris- og lønnsstopp. I 1984-86 skapte myndighetene en særnorsk inflasjon først og fremst fordi de ikke beregnet virkningene av liberaliseringen av kredittmarkedet og boligmarkedet.

Hvis Bjerve vurderer betydningen av nasjonalbudsjettet, skjer det mest ut fra tidligere forhold. Dessuten understreker han nasjonalbudsjettenes pedagogiske betydning. Han omtaler seg selv – og andre sosialøkonomer – som misjonærer for makroøkonomisk innsikt. Men det spørs om han ikke dumper i den samme fallgrube som andre misjonærer, nemlig å overdrive de mistrøstige tilstander på misjonsmarken før de selv kom til stede. Det er i alle fall vanskelig å følge ham når han skriver (s.96-7):

> Når det første nasjonalbudsjettet la opp til bruk av importoverskott som eit viktig middel i gjenreisningspolitikken, var ikkje det så sjølsagt som ein etterpå lett kan tru. Omgrepet «importoverskott» var ikkje ein gong kjent av dei fleste.

Å joda! Både i skolen og det allmenne ordskiftet ble det banket inn at Norge hadde negativ varebalanse, men at først og fremst skipsfarten sørget for et positivt bidrag til tjenestebalansen. Dette kan neppe ha gått sporløst hen over våre stortingsrepresentanter.

Bjerve tar også munnen svært full når han omtaler Brofoss som finanspolitisk pionér (s.67):

> I den store talen Erik Brofoss heldt då han i februar 1946 la fram statsbudsjettet for 1945-46, kom han innleiingsvis med eit syn på verknadene av offentlege budsjett som ingen tidlegare norsk finansminister hadde hevda: «De økonomiske spørsmål må drøftes ut fra et sammenfattende synspunkt hvor hele nasjonens økonomi sees under ett. De statsfinansielle spørsmål utgjør bare en liten del av det kompleks av problemer som her må sees i sammenheng.

At Brofoss er den første som omtaler nasjonalbudsjettet er trivielt i denne forbindelse. Det sentrale må være at norske politikere ikke tidligere skulle

ha vært opptatt av de nasjonaløkonomiske virkninger av statsbudsjettet. Men det er jo ikke riktig. Det kan være tilstrekkelig å gjengi noen ord Chr. Hornsrud ytret i Stortinget allerede i 1919:

> I opgangstider bør vi utskrive store og sterkt progressive skatter, betale gjeld og samle størst mulig reserve til nedgangstiden kommer. Og da – når nedgangstiden kommer – da må det offentlige, stat og kommune, anvende sine reserver, blandt annet til øket bygging av jernbane, veier, osv. osv. og derigjennem supplere den uregelmessige, den uharmoniske spekulative privatvirksomhet.

Både i 1920- og 1930-årene er aktivitetsvirkningen av statsbudsjettene en rød tråd i Stortingets debatter. Brofoss brakte en ny – til dels tung – terminologi, men neppe nye tanker.

Et personlig dokument

Bjerves bok er ikke økonomisk historie i vanlig forstand, men mer en samling minner og meninger. Det gir den sjarm og verdifulle innblikk. Et pussig og opplysende – møte skal gjengis: Etter at Finansdepartementet hadde arbeidet med budsjettet for byggematerialer måtte Brofoss meddele sosialminister Sven Oftedal at landet ikke hadde murstein nok til å sette i gang byggearbeider på Rikshospitalet. En nedtrykt, men lojal statsråd bad om å få sove på saken. Dagen etter meddelte Oftedal at de ville bygge med lettvegger. Dermed gikk byggesaken gjennom. Selv en lege fant altså fort fram til Akilleshælen i en planlegging som bygde på faste koeffisienter!

Den samme Oftedal var også en gang så veltalende om motorsagens velsignelser at regjeringen straks gav beskjed om importløyver.

Brofoss selv var heller ikke alltid så superrasjonell som hans planer og taler kunne gi inntrykk av. Bjerve forteller at han av og til lokket dyktige økonomer til Norges Bank ved å fremheve at banken betalte bedre enn Finansdepartementet og at opphold ved IMF/Verdensbanken kunne være et attraktivt frynsegode, som de ikke hadde i regjeringskvartalet.

Bjerve har skrevet en bok som ikke bare er full av innsikt og nyttige opplysninger; den er også meget sympatisk. Han skriver pent og forståelsesfullt om sine kolleger uten å stikke under stol at han kan ha vært uenig. Han skjuler f.eks. ikke at Gunnar Bøe trenerte avviklingen av stabiliseringslinjen eller at Frisch ikke hadde taket på etterkrigstidens økonomisk-politiske problemer.

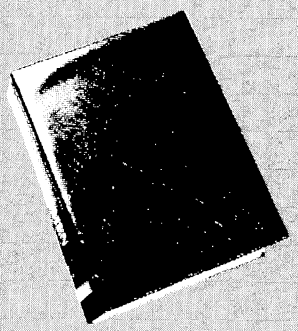
Forfatteren har tatt seg umaken med å utarbeide et vedlegg med biografiske opplysninger om de viktigste personene, en litteraturliste og et register. Alt er meget verdifullt, men en pedantisk leser kan konstatere at det er enda vanskeligere å få slike vedlegg korrekte enn det er å lage materialbudsjetter konsistente. Endelig er det trist å se at korrekturleseren har akseptert typografens ufullkomne orddelingsprogram og derved belemret vårt språk med en del grums av typen *kneskapen, jett* og *ordringene.* Men det forhindrer jo ikke at Bjerve er en god *løkonom* med prefikset *sosia.*

Til slutt: Fra sin unike stilling som sentral aktør gir Bjerve oss en innsikt i hvordan makroøkonomisk politikk og sentrale økonomisk-politiske dokument ble utformet i en skjellsettende epoke i etterkrigstiden. At leserne gjerne ville hatt hans inntrykk og oppfatninger om tilgrensende spørsmål, bør han ta som en oppfordring til å skrive videre.

Preben Munthe

SAMLEPERMER

til Sosialøkonomen.
Prisen er kr. 100,– for 2 permer inkl. porto.
Permene kan bestilles pr. post eller telefon i sekretariatet.
Vi sender med innbetalingsblankett.
De gamle permene i A-4 format er fortsatt på billigsalg til kr. 25,– pr. perm.



TIL SOSIALØKONOMENES FORENING
Storgt. 26, 0184 OSLO 1

Ny samleperm _____ stk.

Gammel samleperm ___ stk.

Navn _____

Adresse _____

_____

Nye forskningsrapporter

Rapportene fåes kjøpt ved henvendelse til institusjonen.

NORGES BANK

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

Testing long run relationship between economic time series using likelihood-based inference on cointegration
Av Øyvind Eitrheim

Ved utviklingen av dynamiske økonometriske modeller ønsker modellbyggeren ofte at de langsiktige egenskapene til modellen skal ha bestemte egenskaper, for eksempel at en hypotetisk likevektstilstand innenfor modellen kan gis en rimelig teoretisk-økonomisk tolkning. Ved analyser basert på ikke-stasjonære tidsserier som er I(1) ønsker vi å teste om det eksisterer lineære kombinasjoner av seriene som er stasjonære I(0), såkalte kointegrerende likninger. Arbeidsnotatet drøfter Søren Johansen's metode for å teste hypoteser om kointegrasjon i et gitt datamateriale. Metoden gir sannsynlighetsmaksimerende estimater på langtidsparametrene når restleddene i modellen følger en multivariert normalfordeling. De asymptotiske egenskapene til sannsynlighetskvotetesten for kointegrasjon presenteres og notatet drøfter hvordan disse avhenger av hvorvidt den datagenererende prosessen (DGP) inneholder lineære deterministiske trender eller ikke. Til slutt presenteres noen tabeller som viser de kritiske verdiene for sannsynlighetskvotetesten for kointegrasjon i endelige utvalg (under nokså strenge forutsetninger), basert på Monte Carlo stimuleringer.

ISSN: 0801-2504. ISBN: 82-7553-010-5. Arbeidsnotat 1990/5. 41 s. 31. august 1990.

The demand for money in Norway. Egonometric tests of the long run relationship
Av Øyvind Eitrheim

Arbeidsnotatet drøfter økonometriske resultater for den langsiktige sammenhengen mellom pengemengde, bruttonasjonalprodukt, pris- og rentenivå og inflasjon, basert på norske kvartalsdata for tidsrommet 1967 1 til 1986 4. Tester av tidsserieegenskapene tyder på at de fleste variablene er ikke-stasjonære I(1)-serier og flere av seriene ser dessuten ut til å inneholde en deterministisk trendkomponent. Den langsiktige sammenhengen mellom variablene er undersøkt ved hjelp av kointegrasjonstester. To forskjellige metoder for å estimere kointegrerende likninger sammenliknes og viser seg å gi nokså ulike resultater. Sannsynlighetsmaksimeringsmetoden til Søren Johansen gjør det mulig å ta hensyn til lineære trender i data ved estimeringen av kointegrasjonslikningene(e) ga tilsynelatende rimelige resultater.

ISSN: 0801-2504, ISBN: 82-7553-009-1. Arbeidsnotat 1990/4. 50 s. 31. august 1990.

NÆRINGSØKONOMISK INSTITUTT

Breiviken 2A, 5035 Bergen-Sandviken, tlf. (05) 95 06 60, Fax (05) 95 06 67

Resource Development in Norway. Industrial Policy and Regional Impacts of Plant Construction
Av Eirik Vatne

This paper first describe the Norwegian policy to control and govern offshore petroleum exploration and production and its onshore socio-economic impacts. Next, the paper report from a research project set up to monitor social and

economic impacts on a semi-pheriperal region in Norway of the construction of a large onshore gas trunk-line terminal. Impacts on local business and labour-market and regional division of labour are discussed. Impact on local government economics and social culture change are also shortly discussed.

Notat nr. 6/88. ISSN 0802-4766. 33 sider, kr. 80,–.

Økonomi i norsk offshorerelatert næringsliv
Av Klaus Walderhaug

Notatet rapporterer resultatene fra en studie av økonomien i norske bedrifter med leveranser av varer og tjenester til petroleumsaktivitetene på norsk sokkel. Den økonomiske situasjonen beskrives ved fem nøkkeltall, og bygger på 1988 års regnskap for 130 bedrifter.

Notat nr. 3/90. ISSN 0802-7153. 61 sider, kr. 100,–.

Internasjonal skipsfart som marked for norsk verkstedindustri
Av Per Heum, Frode Kristiansen og Klaus Walderhaug

Notatet drøfter hva investeringer i shipping kan bety av forretningsmuligheter for norsk verkstedindustri. Disse investeringene skjer i en virksomhet som er underlagt internasjonal konkurranse. Hovedfokus rettes derfor mot mulighetene for å utvikle internasjonalt konkurransedyktig kompetanse på et bredt felt gjennom forbindelser mellom shipping og shippingrelatert virksomhet.

Notat nr. 4/90. ISSN 0802-4766. 44 sider, kr. 100,–.

«Organisering av forskning og instituttsektorens tilpasning»
Av Tom Johnstad

Notatet drøfter først hovedtrekkene i organisering av institutt sektoren og forskningssystemet i Norge. Dernest tar det opp en del sentrale spørsmål og utfordringer innen instituttforskningen, som faglighet og relevans og nye former for direkte samarbeid mellom universiteter og næringsliv. Til slutt drøftes mulige fremtidige utviklingslinjer når det gjelder organisering innen instituttsektoren.

Notat nr. 5/90. ISSN 0802-4766. 22 sider, kr. 80,–.

Valg mellom økonomiske tilstander og norsk EF-tilpasning
Av Torbjørn Lorentzen

Norges valg av tilpasningsstrategi overfor EF's indre marked vil være avhengig av hvilke kriterier som ligger til grunn for våre vurderinger og hvordan sammenhengen mellom økonomiske variable antas å være. En rasjonell tilpasning vil fordre eksplisitt diskusjon om holdbarheten i kriterievalg og variabelsammehengene.

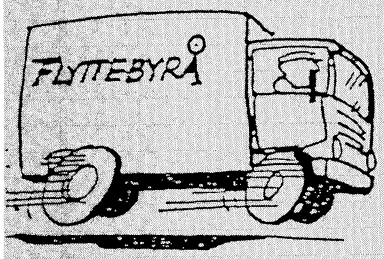
Notat nr. 6/90. ISSN 0802-4766. 29 sider, kr. 80,–.

Evalueringsstudier av finske distriktspolitiske virkemidler
Av Marjo Rynning

En kort presentasjon av de finske regionalpolitiske virkemidlene, deres utvikling og fordeling, samt en analytisk sammenfatning av åtte finske regionalpolitiske evalueringsstudier som har brukt empiriske data. Valg av målsetting, design, variable, aggregatnivå, utvalg, type data, gjennomføringsmåte, analysemetode og rapporterte effekter blir diskutert.

Notat nr. 7/90. ISSN 0802-4766. 23 sider, kr. 80,–.

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: .....

.....

.....

Value Activities and Governance in Cooperative Arrangements
Av Kjell Grønhaug, Tor Øyvind Baardsen and Jan K. Karlsen

This paper focuses on inherent economies and governance problems in cooperative arrangements. Common characteristics of cooperative arrangements are described. The need for such arrangements to be governed and how the governance structure differs from both market and hierarchical mode of governance are emphasized. The analytical power of the perspective is examined by applying it to a real life case.

Notat nr. 8/90. ISSN 0802-4766. 20 sider, kr. 80,–.

Market Failure and Cooperative Arrangements in R&D Supply
Av Kjell Grønhaug og Tor Fredriksen

A common observation is that cooperative arrangements are important in R&D production, while market-based supply of innovations from independent firms plays a minor role only. By focusing on characteristics of innovative activities which may cause market failure, and by contrasting cooperative arrangements with the hierarchical (and the market) modes of governance, factors explaining advantages of the quasi-firm (cooperative) mode of governing such activities are identified and discussed.

Notat nr. 9/90. ISSN 0802-4766. 25 sider, kr. 80,–

The Norwegian Computer Industry in a Global Context Strategic Implications for Norwegian Firms
Av Lars Per Eikeland

The underlying trend in the IT-industry is the global competition. This means that firms compete everywhere, not only in their home market or home region. The Norwegian companies are however, often small on a world scale, and this implies limited opportunities. The Norwegian firms have skilled engineers and researchers to take care of product developments and basic research. The competitive edge lies in this functions.

Notat nr. 10/90. ISSN 0802-4766. 100 sider, kr. 180,–

Utfordringer for fire norske bransjer i forbindelse med en tilpasning til EF's indre marked
Av Torbjørn Lorentzen

To utekonkurrerende, en hjemmekonkurrerende og en skjermet bransje blir analysert i forbindelse med en norsk tilpasning til EF's indre marked. Hovedinntrykket er at de bransjespesifikke effektene er små. De største effektene vil for det første skrive seg fra myndighetenes tap av provenyinntekter og reduksjon i beslutningsmyndighet. For det andre har realiseringen av det indre marked en ideologisk multiplikatoreffekt i og med at aktørene i og utenfor EF har begynt å innrette seg etter de nye systemkravene.

Notat nr. 13/90. ISSN 0802-4666. 30 sider, kr. 80,–

Evalueringsstudier av svenske regionalpolitiske virkemidler
Av Marjo Rynning

En analytisk sammenfatning av ca. 20 svenske studier om regionalpolitiske virkemidlers effekter. Valg av målsetting, design, variable, aggregatnivå, utvalg, type data, gjennomføringsmåte, analysemetode og rapporterte effekter blir diskutert.

Notat nr. 17/90. ISSN 0802-4766. 30 sider, kr. 80,–

Redaktør:
Rolf J. Brunstad

Redaksjon:
Torstein Bye
Arild Hervik
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

Styring av norsk petroleumsvirksomhet i et systemperspektiv
Av Frode Kristiansen

I notatet tas det utgangspunkt i et teoretisk perspektiv: Det generelle systemperspektiv, i en samfunnsvitenskaplig og organisasjonsteoretisk sammenheng. Gjennom bruk av systemdynamisk modellering anvendes perspektivet i en simulering av styringen av petroleumsinvesteringer på norsk sokkel. Formell organisering, mål, årsaksrelasjoner og styringsmidler, samt informasjonsfylt og mulig grad av rasjonalitet i det valgte problemfeltet drøftes. På bakgrunn av hypoteser og simuleringsresultater, foreslås prinsipper for nye styringsstrategier.

Notat nr. 18/90. ISSN 0802-4766. 185 sider, kr. 190,–.

Petroleumsaktivitet i Nordsjøen mot år 2000 – Markedsutsikter og konkurranseforhold for leverandørindustrien
Av Tom Eldegard og Karl-Ove Tvedt

Rapporten drøfter markedsutsikter og konkurranseforhold for leverandørindustrien mot år 2000. Det fokuseres på at både investeringsomfang og type utbyggingsløsninger i seg selv vil skape store omstillingsbehov i industrien. I tillegg er det ventet økt internasjonal konkurranse på offshoremarkedene i Europa. En norsk tilpasning til EF's indre marked vil skjerpe den internasjonale konkurransen på norsk sokkel, men samtidig gi norsk industri økte muligheter på offshore markedene i Europa.

Rapport nr. 126. ISBN 82-7296-108-3. 69 sider, kr. 140,–.

Økonomisk utvikling i nyetablerte industribedrifter
Av Marjo Rynning

119 industriaksjeselskaper, alle DU-klienter (etablert i 1982-83) og fem fylker blir fulgt over 5 år. De fleste nyetableringene har vært små og har hatt beskjeden vekst i antall sysselsatte. Under 20% av etableringene var nedlagt ved slutten av femårsperioden. Sammenlignet med nedleggingene klarer de overlevende bedriftene å styre sine driftsinntekter og -kostnader bedre i de første årene. Mer oppmerksomhet bør gis til realistisk og grundig planlegging før etablering og bedre kostnadskontroll og mer bevisst salgsgenerering i de første to årene.

Rapport nr. 127. ISBN 82-7296-109-1. 53 sider, kr. 140,–.

Næringsutvikling og lokaliseringsadferd i storbyregioner
Av Ove Osland, Pål Joranger, Grete Rusten, Peter Sjøholt og Eirik Vatne

Rapporten drøfter næringsutvikling i storbyregioner der hovedvekten legges på et lokaliseringsperspektiv. Drøftingen er generell med basis i teoretisk forskning og empiriske undersøkelser hentet fra norsk og internasjonal litteratur. Først belyses storbynæringenes rolle i nasjonal og internasjonal konkurranse. Dernest drøftes byintern næringslokalisering og enkeltnæringers lokaliseringspreferanser. Til slutt presenteres et eget kapittel om næringsvirkninger av en storflyplass.

Rapport nr. 128. ISBN 82-7296-110-5. 95 sider, kr. 180,–.

Næringsutvikling og lokalisering i Oslofjordregionen
Av Grete Rusten og Pål Joranger

Denne rapporten gir en strukturell beskrivelse av næringsutviklingen i Oslofjordregionen. Hensikten med dette er å gi en empirisk belysning av forhold som er beskrevet i den teoretiske rapporten (NØI-rapport nr. 128) anvendt på dette konkrete studieområdet. Rapporten gir først en beskrivelse av den regionale næringsstrukturen. Deretter skisseres næringsutvikling og lokaliseringsadferd i regionen i viktige næringer. Til slutt resymeres en spørreundersøkelse der bedriftenes lokaliseringspreferanser blir behandlet, sett i lys av en fremtidig storflyplass i regionen.

Rapport nr. 129. ISBN 82-7296-111-3. 105 sider, kr. 180,–.

Retur: Sosialøkonomen, Storgt. 26, 0184 Oslo 1

CHR. MICHELSENS INSTITUTT
Avdeling for Naturvitenskap og Teknologi

Chr. Michelsens Institutt er et frittstående, flerfaglig forskningsinstitutt med oppgaver for næringsliv og offentlige organer i inn- og utland. Avd. for Naturvitenskap og Teknologi har en stab med høyt kvalifiserte spesialister i industriell instrumentering, strømningssimulering, gasseksplosjoner, petroleumsøkonomi og datateknologi.

På grunn av økende oppdragsmengde søker vi:

Forsker, petroleumsøkonomi

Gruppen for petroleumsøkonomi utfører oppdragsforskning for petroleumsindustrien og offentlig forvaltning og har forskningsprogrammer på områdene:

- prosjektevaluering
- petroleumsskattesystem
- driftsøkonomi
- raffineri- /produksjonsplanlegging
- miljøøkonomi

Gruppen har en forskerstab på 8 personer innen økonomi, optimering og modellutvikling. Til gruppen er det dessuten knyttet vitenskapelige rådgivere fra universitet og høyskolemiljø.

Vi søker flere økonomer med interesse for ett eller flere av de nevnte områder. Søkerne bør ha gode akademiske kvalifikasjoner og gjerne industriell erfaring. Nyutdannede kan også søke. Lønn etter kvalifikasjoner.

Kjell Sunnevåg eller Erling Moxnes kan gi nærmere opplysninger, tlf. 05-57 40 00.

Søknad, vedlagt attester/vitnemål og eventuelle skriftlige arbeider, merkes "Petroleumsøkonomi" og sendes til vårt personalkontor innen 10. desember 1990.

CHR. MICHELSENS INSTITUTT
Avdeling for Naturvitenskap og Teknologi
Fantoftvegen 38, 5036 Fantoft, Bergen
Tel.: (05) 57 40 00 Telefax: (05) 57 40 01 Telex: 40006 CMI N

Utgiverpoststed – Bergen – Grafisk Hus a/s