

SOSIAL ØKONOMEN



- **Konkurranse i telemarkedene**
- **Folketrygden**
- **Debatt: Bankkrisen**



KØBENHAVNS UNIVERSITET

Lektorstilling i Økonomi med særligt henblik på udviklingsøkonomi

Ved Økonomisk Institut under Det samfundsvidenskabelige Fakultet er en lektorstilling i Økonomi med særligt henblik på udviklingsøkonomi til besættelse snarest. Der kræves videnskabelige kvalifikationer inden for økonomisk teori eller dennes anvendelser med særlig vægt på videnskabelige kvalifikationer inden for udviklingsøkonomi.

Til stillingen er der knyttet en specifik forsknings- og undervisningsforpligtigelse inden for området udviklingsøkonomi. Til stillingen er der generelt knyttet undervisningsforpligtigelse ved økonomistudiet, matematik-økonomistudiet og eventuelle nye uddannelsesområder knyttet til fagområdet. Ansøgeren forventes at kunne påtage sig undervisning ved flere fag ved de nævnte uddannelsesområder.

Der stilles krav om pædagogiske kvalifikationer enten i form af en adjunktuddannelse eller tilsvarende. Ansøgere, der ikke har den nødvendige pædagogiske baggrund på ansøgningstidspunktet, kan ansættes på prøve, hvor fastansættelse kræver, at formelle pædagogiske kvalifikationer erhverves i prøvetiden.

Ansøgere, der ikke taler dansk, norsk eller svensk, forventes at påbegyn- de sprogundervisning i dansk med henblik på at blive dansktalende i løbet af de første par år af ansættelsesperioden.

Efter ansøgningsfristens udløb nedsætter dekanen et fagkyndigt bedø- melsesudvalg.

Løn- og ansættelsesvilkår i henhold til overenskomst mellem Finansmi- nisteriet og AC. Til lektorater er knyttet et årligt pensionsgivende tillæg, som pr. 1.4 1999 udgør kr. 68.556.

Yderligere oplysninger kan indhentes hos institutleder Troels Østergaard Sørensen, Økonomisk Institut, Studiestræde 6, 1455 København K., tlf. 35 32 30 40, e-mail: Troels.Ostergaard.Sorensen@econ.ku.dk. Oplysninger om instituttet findes på www.econ.ku.dk

Ansøgningen, vedlagt curriculum vitae, må indeholde dokumenterede oplysninger om videnskabelige, undervisningsmæssige og evt. andre kvalifikationer. Ansøgningen skal vedlægges en fuldstændig og numme- reret publikationsliste. Ansøgerne skal angive, hvilke arbejder de ønsker at påberåbe sig, f.eks. angivet ved *-markering på publikationslisten. Der kan markeres op til 6 publikationer. Det påberåbte materiale ønskes fremsendt i 5 eksemplarer.

Det bemærkes, at der i særlige tilfælde kan inddrages yderligere viden- skabeligt materiale i bedømmelsen. Ansøgeren vil i så fald blive under- rettet.

Når udvalgets bedømmelse foreligger, får hver ansøger tilsendt den del af bedømmelsen, som angår den enkelte ansøger.

Ansøgninger stiles til rektor og indsendes under angivelse af j.nr. 201- 221-22/00-2211 til Det Samfundsvidenskabelige Fakultet, St. Kannike- stræde 13, 1169 København K., således at de er fakultetssekretariatet i hænde **senest mandag den 10 april 2000, kl. 12.00.**

I dette nummer...

4

BJART J. HOLTSMARK:
Folketrygden i det 21. århundre:
Tilbake til start?

DEBATT

10

SVERRE KNUSEN:
Kritisk historisk forskning om
økonomisk politikk?

16

OLA HONNINGDAL GRYTEN:
Norsk økonomisk politikk i det
20. århundre
– Om å ta lærdom av historien.
En kommentar til Sverre Knutsen

21

**ESPEN SØILEN og
TORE JØRGEN HANISCH:**
Historisk sannhet og forpliktelse.
Svar til Hermod Skånland

24

AXEL DAMMANN:
Bankkrisen

26

EGIL BAKKE:
Bankkrisen, dens årsaker og
dens håndtering

ARTIKLER

28

NILS-HENRIK VON DER FEHR:
Betingelser for effektiv konkurranse
på de nye telemarkedene

36

ANDERS TARALDSET:
Lønnsstatistikk for sosialøkonomer
1999

MÅNEDENS BOK

42

**Fordeling og vekst i fattige land av
Rune Jensen Hagen og Karl Rolf
Pedersen (red) anmeldt av Kalle Moene**

Forsidebilde: Lars Bahl/Samfoto

SOSIALØKONOMEN
ISSN 0038-1624

Om å kjøpe grønt

I forrige måned kunne Aftenposten fortelle en historie som fortonte seg nokså pinlig for norsk skogbruk. Ifølge avisen hadde Norske Skog gitt utenlandske papirkunder garanti for at papiret ikke var produsert av tømmer fra verneverdige skogområder. En av kundene var det tyske Springer-forlaget, som bl.a. gir ut Bild Zeitung. Norske Skogs tømmerleverandører mottok ekstra godtgjøring for å følge visse retningslinjer for miljøvennlig drift. Miljømerkingen ble sertifisert av Veritas. Imidlertid mente Aftenposten å kunne påvise at Norske Skogs største tømmerleverandør, Viken skog-eierforening i Nord-Trøndelag, ikke hadde tatt så nøye på kravene: Miljømerket tømmer skal ved flere tilfeller ha vært hentet ut fra verneverdige områder.

Asymmetrisk informasjon mellom produsent og kunde utgjør et stort problem ved markedsføring, og miljømerking er ikke noe unntak i så måte. Noen vil kanskje bruke historien over som et eksempel på at miljømerking er verdiløst som annet enn PR-triks: Selv med sertifisering fra en uavhengig tredjepart, kunne overtredelse av miljøkrav foregå i det skjulte. Produsentene tjente mer penger, kundene var antakelig fornøyde fordi de trodde de bidro til et bedre miljø, men for miljøet innebar merkingen kanskje liten forskjell.

Likevel tror vi snarere saken er et godt eksempel på at miljømerking faktisk kan virke etter hensikten. Avtalebruddet ble avslørt, og den negative reklameeffekten både for Norske Skog, Veritas og i særdeleshet Viken skog-eierforening kan neppe diskuteres. En våken presse har selv sagt spilt en viktig rolle her. Negativ medieomtale vil alltid være et ris bak speilet for den som fristes til å drive misvisende markedsføring. Viken skog-eierforening later nå til å ha innskjerpet egen praktisering av avtalen. Faktum ser derfor ut til å være at vi får et mer miljøvennlig skogbruk i Nord-Trøndelag enn vi ellers ville hatt, på grunn av tyske avisleseres ønske om å få de daglige nyhetene servert på miljøvennlig papir. Dette reiser flere økonomfaglige tankekors.

Det første paradokset gjelder etterspørselen etter miljømerkede varer. Interessen for trøndersk granskog hos Bild Zeitungs lesere må være ekstremt stor for at det skulle være rasjonelt for den enkelte å kjøpe seg barskogvern ved å betale mer for miljøvennlig avisepapir. Eget bidrag til vern av skogen vil uansett telle forsvinnende lite, og hver enkelt avisleser har liten kontroll over hva alle andre gjør. Det virker derfor nærliggende å tro at kundene til en viss grad også betaler for noe annet, som for eksempel tilfredsstillelsen ved å kunne betrakte seg selv som en anstendig samfunnsborger. Vi mener ikke med dette å si at konsumentene egentlig gir blaffen i hva som skjer med miljøet: En følelse av å være en god samfunnsborger fordrer en tro på at en faktisk handler i tråd med det som er riktig, og dette krever igjen etisk overveielse og moralsk overbevisning.

Det er imidlertid ikke opplagt hvilke konsekvenser etterspørsel etter miljøvennlige produkter til syvende og sist har for miljøet, og dette er tankekors nummer to: Uten å antyde noe i det konkrete tilfellet, kunne en for eksempel godt tenke seg at en skog-eier organiserte de verneverdige områdene sine i et eget firma, som solgte ikke miljømerket tømmer til de deler av markedet der krav om miljømerking ikke stilles. Det øvrige tømmeret kunne selges for en høyere pris til de miljøbevisste. Dermed kunne total lønnsomhet øke, mens verneverdige områder ville bli beskattet like hardt som før.

Her har økonomene mye interessant å fundere på i tiden framover. I mellomtiden kan vi glede oss over at *Sosialøkonomen* kan resirkuleres, komposteres, eller brukes til varme-gjenvinning (peis). Etter at den er lest, selvsagt.

■ ■ ■ BJART J. HOLTSMARK¹:

Folketrygden i det 21. århundre: Tilbake til start?

Folketrygdens alderspensjoner er statens største utgiftspost. Det er en utgiftspost i sterk vekst og som i stigende grad reduserer statens økonomiske handlefrihet. Den demografiske utviklingen, kombinert med opptrappingen av tilleggspensjonene, vil trolig gjøre det nødvendig å øke skattenivået betydelig fra 2010 til 2040. Ønsker man å unngå en slik økning, må det foretas innstramminger i de fremtidige pensjonistenes rett til tilleggspensjon relativt snart. Kommentaren gir et tilbakeblikk på folketrygden, og presenterer deretter noen regneeksempler som kan illustrere hvordan en eventuell avvikling av ordningen med tilleggspensjoner i alderstrygden vil omfordele inntekter mellom nåværende og kommende generasjoner.

1. INNLEDNING

I neste tiår begynner de store etterkrigsskullene å gå over i pensjonistenes rekke. Det vil føre til en sterk vekst i antall alderspensjonister. I samsvar med planene fra 1967 foretas også en grad-

vis, men sterk opptrapping av tilleggspensjonene i folketrygdens alderspensjoner. Når vi samtidig vet at arbeidsstyrken etterhvert slutter å vokse, er det lett å forstå at det kan komme til å bli nødvendig å foreta en betydelig opptrapping av skatte- og avgiftsnivået i de nærmeste tiårene. Dette er bakgrunnen for en rekke utredninger og artikler om folketrygden, for ikke å nevne NOU 1998:10 Fondering av folketrygden, jfr. vedlegget til Thøgersen et al. (1998).

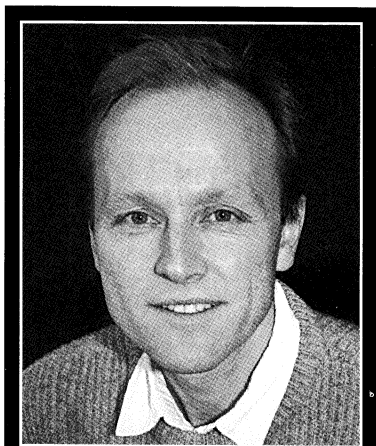
Hvis den skisserte opptrappingen av skatte- og avgiftsnivået blir nødvendig, kan ikke det tolkes på noen annen måte enn at mellom- og etterkrigsgenerasjonene fra forrige århundre har bevilget seg selv solide tilleggspensjoner fra folketrygden, men sender regningen til neste generasjon.

Dagens barn, og de nordmenn som kommer til verden de neste to tiårene, skal etablere seg på arbeidsmarkedet i første halvdel av det nye århundret. I sin etableringsfase vil de altså kunne

komme til å oppleve høye og stigende trygdeavgifter. Urettferdigheten i dette var kanskje et hovedpoeng i det såkalte «generasjonsregnskapet», jfr. Auerbach et al. (1992, 1993). Det er liten tvil om at generasjonsregnskapet bidro til å sette sterkere søkelys på noen viktige problemstillinger, selv om det empiriske fundamentet for det første generasjonsregnskapet kan kritiseres, jfr. Holtsmark (1993d).

Dersom dagens høye oljepriser viser seg å vedvare (i skrivende øyeblikk USD 27 pr. fat), er det dessuten mulig at Erling Steigum jr. og andre har tegnet et for dystert bilde. De store investeringene i norsk olje- og gassvirksomhet i de siste tiårene av det 20. århundre kan i såfall vise seg å kunne finansiere de nevnte tilleggspensjonene. Investeringene i produktiv kapital på norsk sokkel kan eventuelt sees på som en erstatning for de manglende avsetningene til fond for å finansiere folketrygden.

Uavhengig av om petroleumsinntektene gjør at folketrygden lettere lar seg finansiere i første halvdel av neste århundre, så kan man stille spørsmål ved om det er en naturlig oppgave for staten å overføre penger fra den yrkesaktive generasjonen til alderspensjonistene, spesielt når de som har tjent mye som yrkesaktive skal få de største overføringene som gamle, jfr. Rødseth (1998) og NOU 1998:10 «Fondering av folketrygden?». Uansett, dersom det



Bjart J. Holtsmark,
cand. oecon. fra Universitetet i
Oslo 1986, er underdirektør i
Finansdepartementet.

¹ Takk til Karine Nyborg, Asbjørn Rødseth og Ingvild Svendsen for verdifulle kommentarer. Artikkelen ble påbegynt mens jeg var forsker i SSB og avsluttet mens jeg var forsker ved CICERO. Alle synspunkter i artikkelen står for min egen regning.

ikke gjøres store endringer i folketrygdens system for opptjening av rett til tilleggspensjoner relativt raskt, vil en voksende andel av statens inntekter i første halvdel av det nye århundret måtte brukes til å overføre stadig mer penger til en stadig mer velstående gruppe pensjonister. Hvis man vil unngå en slik utvikling, må man gjøre noe nå. Akkurat som det var Stortinget av 1967 som bestemte hvor store alderspensjonene til dagens alderspensjonister skulle bli, kan dagens Storting til en viss grad påvirke hvor store alderspensjonene skal være noen tiår frem i tid.

I denne kommentaren skisseres med noen regneeksempler hvordan tilleggspensjonene i folketrygdens alderspensjoner, og finansieringen av dem, vil påvirke ulike generasjoners livsinntekt. Men først rekapituleres kortfattet den historiske bakgrunnen for folketrygden. Deretter drøftes summarisk hvordan ulike opplegg for finansiering av offentlige alderspensjonsordninger overfører inntekter mellom generasjoner. Til slutt presenteres noen regneeksempler som kan illustrere noen mulige konsekvenser av å avvike tilleggspensjonene i alderstrygden. Det blir vist hvordan dette vil påvirke trygdeavgiften og derigjennom også de ulike generasjonenes livsinntekt.

2. ALDERSTRYGDENS HISTORIE I NORGE²

Overgangen fra et jordbrukssamfunn til et industrisamfunn synliggjorde et behov for offentlige trygdeoverføringer. Betegnende nok gikk debatten om den tidlige norske sosialpolitikken under betegnelsen «arbeidsspørsmålet». Mens den yrkesaktive generasjonen tidligere hadde ansvar for å underholde den pensjonerte generasjonen (i kårstua), ble dette ansvaret pulverisert ved overgangen til industrisamfunnet. I et historisk perspektiv kan man snakke om at offentlige myndigheter, gjennom pensjonsforpliktelsene, har fått et ansvar som i naturalhusholdningenes tid var tillagt mindre enheter.

I 1894 vedtok Stortinget en lov om ulykkesforsikring for industriarbeidere, i 1906 en lov om offentlige bidrag til fagforeningenes arbeidsløshetskasser, og i 1909 kom loven om sykeforsikring, som omfattet lønnstakere under en viss inntektsgrense. Alle disse

tre lovene tok sikte på å hjelpe de svakeste i samfunnet. Men allerede på dette tidspunkt var det strid om hvorvidt støtteordningene burde omfatte alle. I 1937 innførte likevel Arbeiderparti-regjeringen en *behovsprøvd* alderstrygd, finansiert med en trygdeavgift som alle måtte betale.

Behovsprøvingen av alderstrygden førte selvsagt til en rekke uheldige tilpasninger. Ganske sikkert førte ordningen til at det ble plassert «penger under madrassene» rundt omkring. Men også selve incentivet for å spare til alderdommen ble svekket. Mange, særlig i arbeiderbevegelsen, oppfattet dessuten behovsprøvingen som uverdigg. I LO og Arbeiderpartiet var det likevel et generelt syn at man av fordelingshensyn skulle prioritere høyere satser fremfor oppheving av behovsprøvingen.

De borgerlige partiene gikk inn for oppheving av behovsprøvingen, noe som fikk statsminister Einar Gerhardsen og Arbeiderpartiet til å fremtre som bremseklosser i utviklingen av velferdsstaten. Dette presset bidro nok til at regjeringen snudde, og behovsprøvingen ble opphevet i 1959. Mange mente at Arbeiderpartiet med det brøt med en sosialpolitikk som tok sikte på å nå de svakeste.

2.1 Folketrygd og tilleggspensjoner

På første del av 1960-tallet dreiet den politiske uenigheten seg om hvorvidt det skulle innføres tilleggspensjoner i den offentlige alderstrygden. Tilleggspensjonene skulle være større jo større inntekt man hadde hatt gjennom sitt yrkesaktive liv. I 1961 gikk Venstre inn for dette, mens Arbeiderpartiet og LO var sterkt imot. I arbeiderbevegelsen var det et utbredt syn at tilleggspensjoner ikke skulle være noen oppgave for det offentlige, men at man tvertimot så det som verdifullt at den offentlige alderspensjonen var lik for alle. Høyre og kommunistene (NKP) gikk inn for at evt. offentlige tilleggspensjoner måtte være en frivillig sak hvor det skulle være et aktuarisk forhold mellom innbetalinger og senere utbetalinger.

1963 ble et meget dramatisk år i norsk etterkrigshistorie. Etter en politisk sett varm sommer felte de fire borgerlige partiene og SF regjeringen

Gerhardsen 23. august med utgangspunkt i eksplosjonsulykken i kullgruvene i Kings Bay på Svalbard. Fordi mange mente at de borgerlige partiene brukte den tragiske ulykken på Svalbard som et påskudd for å felle regjeringen Gerhardsen, skapte dette i henhold til Bergh (1987) en uvanlig kald politisk atmosfære i Norge. Det var i dette kjølige, politiske klimaet at folketrygden fikk sin grunnstruktur.

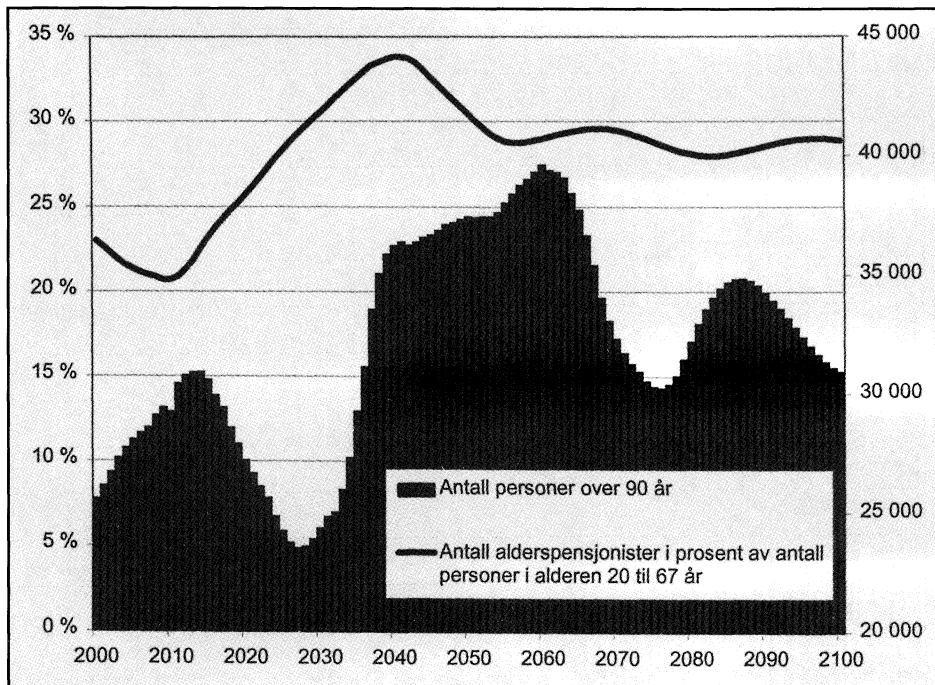
18. september 1963 er en viktig dag for folketrygden. Denne dagen la Einar Gerhardsen frem en «moterklæring» til den borgerlige regjeringen Lyng. Mest oppsikt i denne moterklæringen vakte avsnittet om «folkepensjonen», som lanserte obligatoriske tilleggspensjoner som skulle sikre den enkelte en alderspensjon fra det offentlige på to tredjedeler av den tidligere arbeidsinntekten.

Denne saltomortalen i pensjons-spørsmålet la grunnlaget for folketrygdens tilleggspensjoner. Nå, 37 år senere, er vi bekymret for at disse tilleggspensjonene skal gi offentlig sektor liten økonomisk handlefrihet og føre til et sterk økning i trygdeavgiftene i tiårene som kommer. Her snakker vi altså om økonomiske avgjørelser med svært langsiktige konsekvenser.

Gerhardsens saltomortale i pensjons-spørsmålet må forstås på bakgrunn av den turbulente politiske situasjonen. Viktig var også den nye trusselen mot Arbeiderpartiet fra den politiske venstresiden: SF gikk inn for en «lovfestet folkepensjon». Det kan virke som om det var politisk umulig på dette tidspunktet å holde igjen, og snart snudde også Høyre og støttet ideen om offentlige tilleggspensjoner. Med tilslutning fra alle partier i Stortinget ble så folketrygden en realitet fra 1967. Høyre ga kun uttrykk for bekymring knyttet til at Folketrygdfondet ville gjøre offentlig sektor til en dominerende aktør i verdipapirmarkedene etterhvert som fondet skulle bygges opp. Tilleggspensjonene skulle gradvis trappes opp over en 40-års periode som avsluttes i 2007. Etter 2007 vil imidlertid den gjennomsnittlige tilleggspensjonen ennå i mange tiår fortsette å vokse. Årsaken er at det gradvis vil skje en utskiftning av al-

² Den historiske oppsummeringen, og enkelte innskutte historiske opplysninger, bygger i all hovedsak på Bergh (1987) selv om det ikke er opplyst i hvert enkelt tilfelle.

Figur 1: Fremskrevet utvikling i antall personer over 90 år og antall personer i yrkesaktiv alder. I fremskrivningen er det antatt at fruktbarheten innen 2020 beveger seg tilbake til reproduksjonsnivået på 2,1, mens dødeligheten er på dagens nivå. Det er lagt til grunn at det ikke er noen nettoinnvandring. Med fortsatt økende levealder kan situasjonen i virkeligheten bli betydelig mer dramatisk. Fremskrivningen er foretatt med den numeriske modellen som benyttes i avsnitt 5.



derspensjonister: De gamle med lave tilleggspensjoner dør ut, mens nye kull med fulle tilleggspensjoner trer inn i pensjonistenes rekke.

Alderstrygdsystemet i folketrygden har i hovedsak stått uforandret siden 1967. Man har imidlertid gjort enkelte vedtak for å dempe utgiftene: For det første har man ikke latt grunnbeløpet i folketrygden vokse like raskt som lønnsnivået. Ettersom poengopptjeningen stopper opp ved 12 G, og forøvrig er en degressivt stigende funksjon av pensjonsgivende inntekt i forhold til G, har denne underreguleringen vært et effektivt virkemiddel for å dempe utgiftsveksten. Fra 1992 reduserte man dessuten en avgjørende parameter i den formelen som ligger til grunn for beregnet alderspensjon.

2.2 Hvorfor tilleggspensjoner?

Bakgrunnen for vedtaket om innføringen av tilleggspensjoner kan i dag være vanskelig å forstå. Hvorfor skulle det være en offentlig oppgave å øke overføringene til de som hadde hatt høye inntekter gjennom sitt yrkesaktive liv? Her

kom nok en paternalistisk holdning hos datidens politikere sterkt inn. Man mente at den enkelte ikke selv var i stand til å tenke så langt frem i tid at man sparte «tilstrekkelig» til alderdommen. Man snakket om «standardtrygghet», som var en forkortelse for trygghet til å opprettholde den levestandard man hadde bygd opp gjennom et yrkesliv. Men fremfor alt var nok folketrygden et resultat av et press som det ble stadig vanskeligere å stå imot, og i den turbulente politiske situasjonen i 1963 lot kanskje Einar Gerhardsen noen prinsipper fare.

Rundt 1960 var det dessuten kjent at en offentlig alderstrygd, som finansieres ved å regulere trygdeavgiften fortløpende i takt med utgiftene til alderstrygd (et såkalt pay-as-you-go eller PAYG system³), vil gi de yrkesaktive en avkastning av sine innbetalinger som er lik summen av befolkningsveksten og lønnsveksten, jf. formel (3) nedenfor. Og 1950 og -60 årene var som kjent preget av både høy fruktbarhet og sterk inntektsvekst.

I dag ville trolig forslag om innføring av tilleggspensjoner i folketrygden blitt møtt med ganske mange innven-

dinger som i liten grad var fremme i 1960-årene. For det første har man blitt mer opptatt av skattenes uheldige virkning på samfunnets ressursallokering: Fordi det er en begrenset sammenheng mellom innbetalte trygdeavgifter og senere pensjonsutbetalinger, gir trygdeavgiftene opphav til betydelige effektivitetstap i økonomien, kanskje først og fremst ved at lønnsomheten av å utføre inntektsgivende arbeid blir mindre. Kanskje viktigere er muligheten for at sterk beskatning av menneskelig kapital virker til å begrense den økonomiske veksten.

For det andre er den demografiske situasjonen annerledes. Folketrygden ble innført etter at vi hadde hatt stabilt høy fruktbarhet over reproduksjonsnivået i over 20 år. Bare få år etter innføringen av folketrygden falt fruktbarheten kraftig, og mye taler for at dagens lave fruktbarhet under reproduksjonsnivået vil holde seg. Denne demografiske utviklingen gjør at folketrygden blir tyngre å finansiere enn man tenkte seg ved innføringen.

3. FOLKETRYGDEN I DET NYE ÅRHUNDRET

I 2007 pensjoneres det første kullet med full opptjeningstid på 40 år, jf. opptrapplingsplanen nevnt over. Men innfasingen av folketrygdens alderspensjoner er ikke dermed avsluttet. Da begynner tvert imot en periode med en økende andel alderspensjonister som har fulle rettigheter, noe alle pensjonister vil ha først flere tiår senere. De kullene som blir pensjonert i årene etter 2007, vil dessuten få flere pensjenspoeng ut av samme livsinntekt sammenlignet med sine forgjengere, fordi de får et større antall yrkesaktive år å velge sine beste poengår utifra.

Når utgiftsveksten i folketrygden har vært sterk fra 1967 frem til i dag, har det blant annet sammenheng med at det ble vedtatt overgangsregler som innebar en rask opptrapping av tilleggspensjonene for de som har lave pensjonsgivende inntekter. Disse fikk fulle pensjonsrettigheter allerede etter 20 år, dvs. fra 1987. Dette kommer da også til syne gjennom statens utgifter til folketrygdens alderspensjoner, som nå ligger

³ Disse begrepene blir definert i neste avsnitt.

rundt 60 milliarder kroner pr. år. Omkring halvparten av dette er utgifter til tilleggspensjoner. I årene som kommer vil de nye alderspensjonistene ha stadig flere opptjeningsår bak seg, slik at utgiftene vil fortsette å vokse på tross av at antall alderspensjonister flater ut.

Det behovsprøvde systemet for alderstrygd, som ble innført i 1937, skulle i prinsippet gi alderspensjoner som var negativt korrelert med den enkeltes inntekt gjennom sitt yrkesliv. Med innføringen av folketrygden 30 år senere, begynte man på oppbyggingen av et system som gikk i stikk motsatt retning: Alderspensjonen skulle være en stigende funksjon av arbeidsinntekten. Nå er mer enn 30 nye år gått. Vi har fastslått at den demografiske utviklingen gjør det vanskeligere å finansiere tilleggspensjonene enn man så for seg. Kanskje er det derfor på tide å skissere konsekvensene av om vi nå «går tilbake til start»: Til systemet med lik alderstrygd for alle.

4. FINANSIERING OG OMFORDDELING

Det er to hovedformer for finansiering av offentlige pensjonssystemer: Fondsfinansiering og pay-as-you-go-finansiering (PAYG). Jeg vil ikke her forsøke å definere fondsfinansiering.⁴ En diskusjon av bruken av dette begrepet i den norske pensjonspolitiske debatten kunne selvsagt vært tema for minst én kommentar i *Sosialøkonomen*. I regneeksemplene, som presenteres i neste avsnitt, legges det til grunn at vi har et PAYG-system. Jeg vil derfor konsentrere meg om å definere dette begrepet med utgangspunkt i et enkelt modelloppsett.

La oss ta utgangspunkt i en økonomi hvor det er N_t medlemmer av kohorten født i periode t . Alle individer lever i to perioder. Folketallet på tidspunkt t er altså lik $N_t + N_{t-1}$. I den første periode av livet er man yrkesaktiv og betaler inn et beløp D_t til folketrygden, mens man i neste periode, som alderspensjonist, mottar en pensjon B_{t+1} . Dersom ordningen ikke skal føre til omfordeling av inntekt mellom generasjoner må innbetalingene gi normal avkastning. Det vil si at:

$$B_{t+1} = (1+r_t)D_t \quad (1)$$

hvor r_t er renten.

Generasjonsregnskap kan i prinsippet avklare om (1) gjelder. I praksis er det svært vanskelig. I et PAYG-system vil (1) normalt ikke gjelde. Man har et PAYG-system når trygdesystemets inntekter er lik systemets utgifter i alle perioder, dvs. at

$$N_t D_t = N_{t-1} B_t \quad (2)$$

Et PAYG-system påvirker altså i prinsippet ikke statens løpende sparing. En annen ting er at PAYG-systemer påvirker statens gjeldsbyrde i og med at befolkningens pensjonsrettigheter kan betraktes som fordringer de har på staten.

I et PAYG-system må enten trygdeavgiften, alderspensjonene eller begge variere over tid. La oss anta at alderspensjonen til enhver tid står i et bestemt forhold til lønnsnivået w_t . Vekst i w_t kan vi anta henger sammen med den generelle produktivitetsvekst. La oss anta at $B_t = \alpha w_t$. Innbetaling i periode t blir da $D_t = (N_{t-1}/N_t) \alpha w_t$, jfr. (2), mens utbetalingene i den påfølgende perioden blir $B_{t+1} = \alpha w_{t+1}$. Forholdet mellom en generasjons innbetaling til systemet og påfølgende utbetaling blir dermed:

$$B_{t+1} = (w_{t+1}/w_t)(N_t/N_{t-1})D_t \quad (3)$$

Fra (3) ser vi at innbetalingene i et PAYG-system gir en avkastning som er et produkt av inntektsveksten og befolkningsveksten. Høy inntektsvekst og befolkningsvekst gir altså en høy avkastning av innbetalingene. Kanskje har man her noe av forklaringen på at man innførte slike systemer i 1960-årene, med fruktbarhet oppunder tretallet og en sterk økonomisk vekst? Med dagens fruktbarhet under reproduksjonsnivået blir perspektivene annerledes, selv om den økonomiske veksten fortsatt er høy.

5. KONSEKVENSER AV Å AVVIKLE TILLEGGS-PENSJONENE

Forutsetningene for innføringen av folketrygden har endret seg på flere punkter. Viktigst er kanskje at fruktbarheten er under reproduksjonsnivået og det gjør seg i dag gjeldende en skepsis til de økonomiske virkningene av å ha så høye

skattesatser som folketrygden kanskje vil kreve utover i neste århundre.

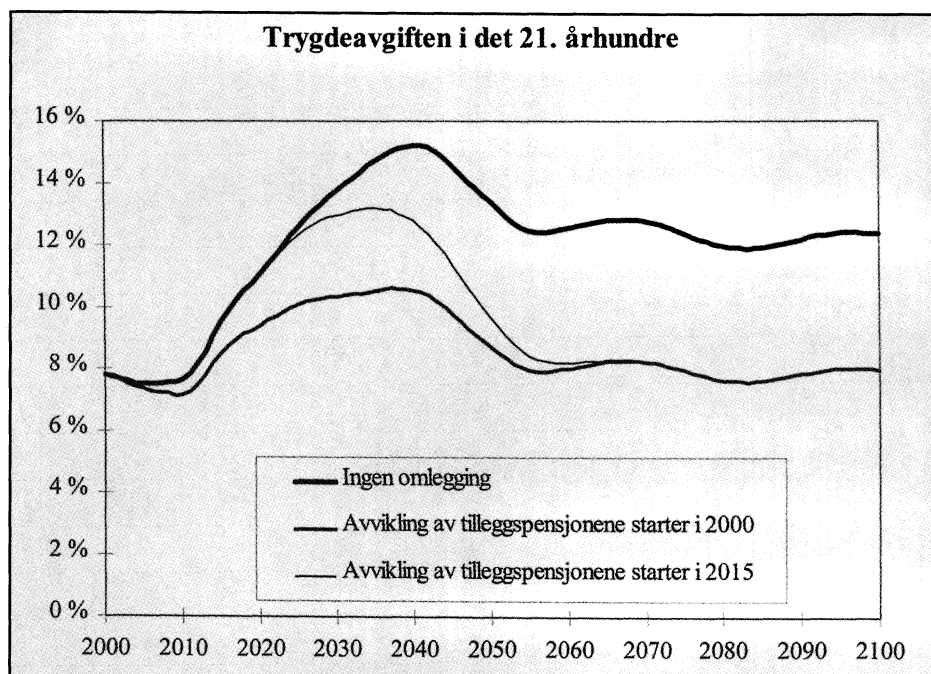
Det er trolig svært vanskelig å finne politisk akseptable løsninger som reverserer utviklingen ved å avvikle tilleggspensjonene. Dersom man aksepterer at vi i Norge langt på vei har et PAYG-finansiert system, vil avvikling av tilleggspensjonene i folketrygden bety at en generasjon må finansiere sin foreldregenerasjons tilleggspensjoner, uten selv å motta egne tilleggspensjoner. Et vedtak om å avvikle tilleggspensjonene vil altså innebære en betydelig omfordeling av inntekt mellom generasjoner. I det følgende presenteres noen regneeksempler som illustrerer størrelsesorden på denne typen omfordelinger. Ulike generasjoners livsinntekt etter skatt beregnes. Etterhvert som tilleggspensjonene reduseres, påvirker det størrelsen på trygdeavgiften, som igjen påvirker utbetalt lønn og pensjon. Figur 3 viser hvordan den gjennomsnittlige tilleggspensjonen gradvis blir redusert dersom man hadde startet en avvikling allerede i år.

For å forenkle diskonteringsberegningene, er regneeksemplene laget med utgangspunkt i befolkningsfremskrivninger hvor den aldersspesifikke dødelighet er holdt konstant på 1990-nivået.⁵ Periodefruktbarheten er i startåret 2000 på 1.9, men øker gradvis til reproduksjonsnivået, som nåes i 2018. Nettoinnvandringen er forutsatt lik null i alle år. Med disse forutsetningene vil befolkningen gradvis bevege seg mot en konstant befolkningsstørrelse og sammensetning. Selv om dette ikke er realistisk, gir det oss bedre muligheter til å tolke resultatene: Med disse forutsetningene beveger befolkningen seg mot en stasjonær situasjon. I det tilfellet at lønnsveksten er lik realrenten, vil

⁴ World Bank (1994), side 87, gir følgende definisjon av et fondsfinansiert system: «In a fully funded scheme, a stock of capital accumulates to pay future obligations so that aggregate contributions plus investment returns are sufficient at any time to cover the present value of the entire stream of future obligations.»

⁵ Den enkelte generasjons livsinntekt er neddiskontert til 20-årsdagen. I neddiskonteringen ligger både rentesats og aldersspesifikke døds-sannsynligheter inne. Disse beregningene ville blitt en del mer kompliserte om disse døds-sannsynlighetene hadde endret seg over tid. I virkelighetens verden går som kjent utviklingen mot lengre levetider. Det er en oppgave for videre arbeid å se på hvordan resultatene ville blitt med fallende døds-sannsynligheter over tid.

Figur 2: Trygdeavgiften i et PAYG-system.



ikke et PAYG-system innebære noen omfordeling mellom generasjoner.

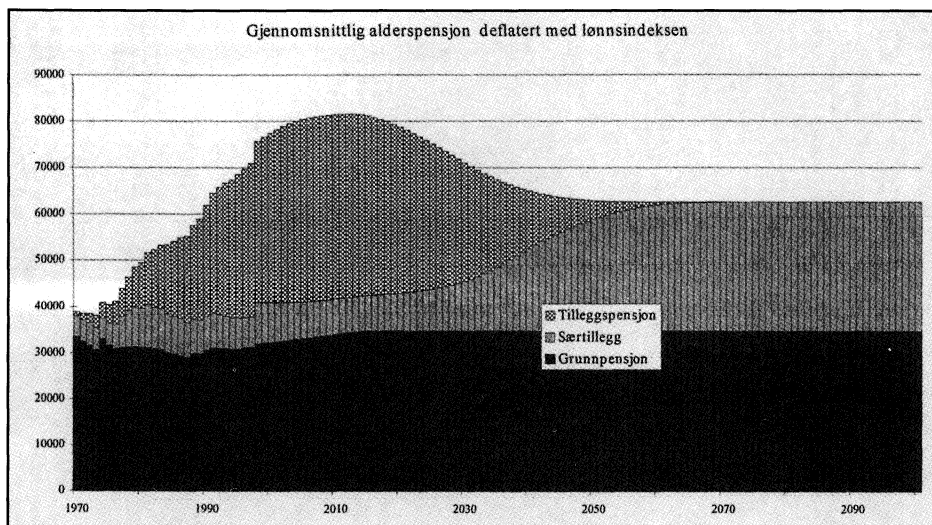
Regneeksemplene er basert på en videreutviklet versjon av modellen som er brukt i Holtsmark (1993a,b) og som er dokumentert i detalj Holtsmark (1993c). Videreutviklingen består i at de ulike inntektsgruppens pensjongivende inntekt gjennom livet er randomisert for å få fanget opp blant annet beste-20-års-regelen i folketrygden. Modellen simuleres dessuten frem til 2150 for å kunne gi livsinntekter for generasjoner til og med 2050-kohorten.

Figur 2 viser hvordan trygdeavgiften er beregnet å utvikle seg i et PAYG-system: Etter 2010 vokser trygdeavgiften jevnt i omkring 30 år og når en topp på 15,5% i 2040.⁶ Denne utviklingen henger sammen med at det blir flere alderspensjonister i denne perioden, at tilleggspensjonene trappes sterkt opp i denne perioden samt at det blir et fallende antall yrkesaktive bak hver alderspensjonist. Figur 2 viser at de som i dag er i barnehagealder, og de som blir født i det kommende tiåret, vil etablere seg på arbeidsmarkedet i en situasjon hvor trygdeavgiften er raskt voksende.

Etter 2040 faller trygdeavgiften til omkring 12 prosent, hvor den i hovedsak stabiliseres. De svingningene i trygdeavgiften som følger i andre halvdel av det 21. århundre skyldes endringene i befolkningens sammenset-

ning i denne perioden. Disse endringene er igjen forårsaket av endringene i fruktbarheten i det 20. århundre.

Figur 3: Gjennomsnittlig tilleggspensjon i folketrygdens alderspensjon dersom avviklingen starter i 2000. Alle tall er deflatert med lønnsindeksen, 1990-kroner.



Forutsetningen om konstant gjennomsnittlig levealder har påvirket disse resultatene: Med økende gjennomsnittlig levealder vil avgiftsøkningen både kunne bli sterkere, mer langvarig, og stabiliseringen vil skje på et høyere avgiftsnivå.

Vi skal i det følgende se på to ulike regneeksemplene. I begge eksemplene finner det sted en avvikling av tilleggspensjonene i alderstrygden. Det forut-

settes at allerede opparbeidede pensjonspoeng beholdes og gir grunnlag for tilleggspensjoner etter eksisterende regler. Men fra avviklingen starter opp-tjener ingen personer nye pensjonspoeng. I det ene regneeksemplet starter avviklingen i 2000, i det andre utsettes starttidspunktet til 2015.

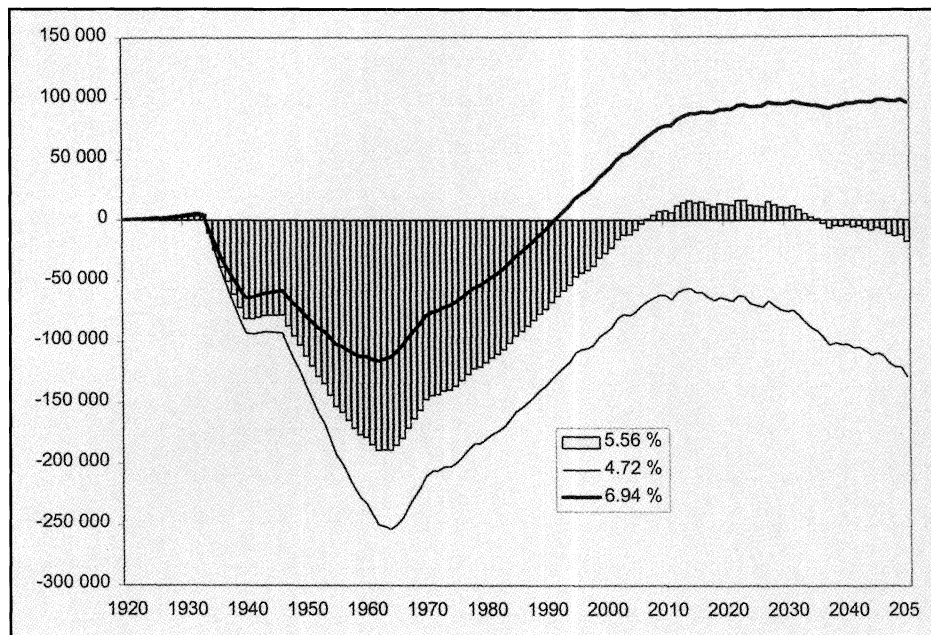
Avvikling, slik det her er forutsatt, vil gradvis føre til at de nypensjonerte har lavere tilleggspensjoner enn deres forløpere. Mange av dagens pensjonister er imidlertid blitt pensjonister på tidspunkter hvor systemet ikke var fullt utbygd. Disse har derfor også relativt små tilleggspensjoner. Selv om avviklingen starter allerede i år, vil derfor den gjennomsnittlige tilleggspensjonen vokse frem til omkring 2012, jfr. figur 3. Deretter vil de nye pensjonistene i stadig stigende grad bli rammet av avviklingen ved at de har hatt et stigende antall år som yrkesaktive etter 2000. Når man nærmer seg 2070 vil det ikke lenger være alderspensjonister med tilleggspensjoner. Vi ser at utbetalingene av sært tillegg vokser samtidig som til-

leggspensjonene faller. Det følger av trygdesystemet, som sikrer alderspensjonister med lav tilleggspensjon et visst sært tillegg. Dette sært tillegg har blitt økt betydelig de siste årene.

Figur 2 viser hvordan trygdeavgiften utvikler seg i de to regneeksemplene: Uansett kommer man ikke utenom en betydelig opptrapping av trygdeavgiften

⁶ Jfr. figur 5.2 i Thøgersen et al. (1998).

Figur 4: Endring i ulike generasjoners livsinntekt ved en avvikling av tilleggspensjonene i folketrygdens alderspensjoner i 1990 kroner. PAYG-finansiering. Grunnbeløpet vokser i takt med lønningene. Lønnsveksten er på 4 prosent, prisveksten på 3 prosent. Ulike nominelle rentesatser.



fra 2010. Årsaken til dette er selvsagt den sterke veksten i antall alderspensjonister som starter når etterkrigsbarna går over i pensjonistenes rekke. I begge tilfellene når trygdeavgiften en topp mellom 2030 og 2040. Deretter faller trygdeavgiftene. Når vi nærmer oss 2070 faller trygdeavgiften i begge eksemplene tilbake til dagens nivå. Her

må vi imidlertid huske på at det ikke er tatt hensyn til at den virkelige utviklingen går i retning av lengre gjennomsnittlig levealder. Med fortsatt vekst i levealderen, ville trygdeavgiften stabilisert seg på et høyere nivå etter 2070 enn det regneeksemplene indikerer.

Figur 4 illustrerer hvordan en avvikling påvirker ulike generasjoners livs-

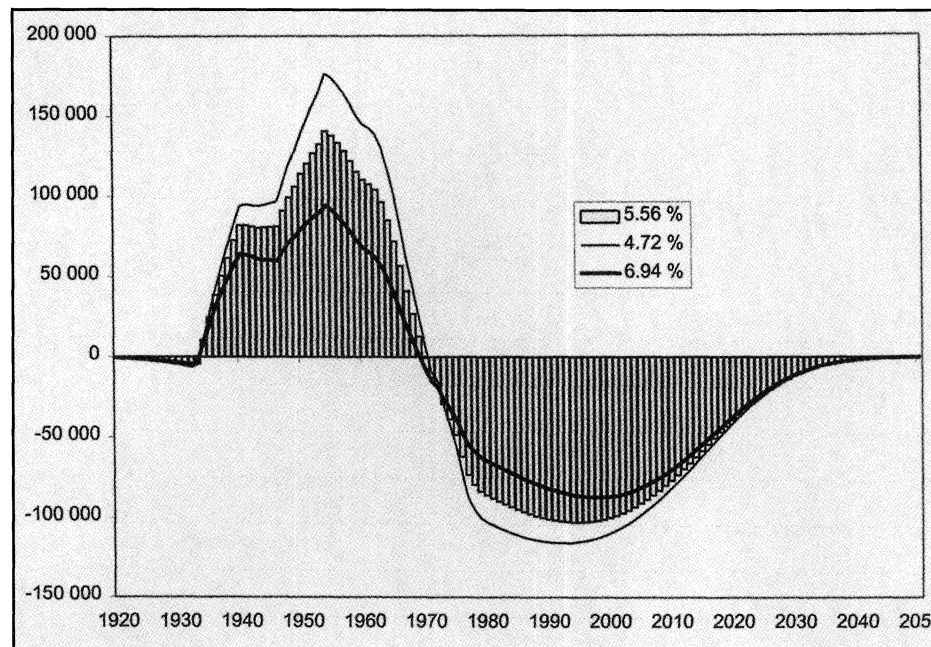
inntekt. De relevante elementene i beregnet livsinntekt er forventet pensjonsgivende inntekt og alderspensjon fra folketrygden, begge deler fratrukket trygdeavgift.⁷ Disse inntektene er neddiskontert til den enkelte kohorts 20-årsdag. For å illustrere hvor følsomme resultatene er for ulike neddiskonteringsrater, er tre ulike rentesatser lagt til grunn, jfr. figur 4.

Vi ser at de som er født før 1933, det vil si personer som allerede er pensjonert i 2000, får en liten gevinst av avviklingen. Det skyldes at deres pensjoner ikke berøres direkte. Men den noe lavere trygdeavgiften, sammenlignet med referansebanen, tjener disse noe på.

De til dels store 1950, 1960 og 1970-tallskohortene taper betydelig på en avvikling som starter i 2000. Spesielt hardt ser vi at det går utover de store 1960-års-kohortene. Deres tilleggspensjoner blir kraftig redusert. Samtidig må disse kohortene finansiere tilleggspensjonene til deres 10-20 år eldre forløpere, som ikke får en like kraftig reduksjon i tilleggspensjonene.

Når det gjelder spørsmålet om hvem som vinner på avviklingen, viser figur 4 at det er avhengig av hvor høy rentesats man neddiskonterer med. I regneeksemplene presentert her er det lagt til grunn en prisvekst på 3% og en nominell lønnsvekst på 4%. Med en nominell rentesats på 5,56% blir realrenten etter skatt tilnærmet lik reallønnsveksten på omkring 1%. Som allerede nevnt er det i regneeksemplene lagt til grunn at dødeligheten stabiliseres på dagens nivå, mens fruktbarheten gradvis beveger seg mot reproduksjonsnivået. Når reallønnsveksten er lik den reelle neddiskonteringsraten, og med en slik stasjonær demografisk utvikling som vi studerer, vil man på lang sikt bevege seg mot et situasjon hvor ingen generasjoner hverken taper eller vinner på et system med alderspensjoner

Figur 5: Ulike generasjoners nettogevinst av at avviklingen utsettes fra 2000 til 2015. 1990 kroner.



⁷ Beregninger av livsinntekter bygger normalt på en rekke usikre forutsetninger. Det må imidlertid understrekes at jeg i denne artikkelen kun ser på endringer i livsinntekt. Dermed kan jeg nøye meg med å se på bare de elementer i livsinntekten som endres. Beregninger av absolutt nivå på ulike generasjoners livsinntekt, ville vært langt mer omfattende.

■ ■ ■ SVERRE KNUTSEN:

Kritisk historisk forskning om økonomisk politikk?

Tore Jørgen Hanisch, Espen Søylen og Gunhild Ecklund,
NORSK ØKONOMISK POLITIKK I
DET 20. ÅRHUNDRE. VERDIVALG
I EN ÅPEN ØKONOMI,
 Kristiansand: Høyskoleforlaget,
 1999. 382 s.

I juni 1999 presenterte de tre økonomiske historikerne Tore Jørgen Hanisch, Espen Søylen og Gunhild Ecklund sin bok om norsk økonomisk politikk fra 1900 til i dag (heretter NØP). Boken har allerede avfødt flere debattinnlegg i Sosialøkonomens spalter. En grundigere omtale av bokens innhold kan derfor være av interesse. Det er svært viktige temaer forfatterne tar opp, men også et særs krevende stoff. Boken bør derfor tas på alvor. Når denne artikkelen har blitt en bokkronikk/debattinnlegg og ikke en ordinær anmeldelse har dette primært sammenheng med at boken dels bygger på og dels polemiserer mot arbeider undertegnede har vært delaktig i. Det ville vært brudd på god anmelderskikk å gi inntrykk av at artikkelen er en «nøytral» anmeldelse.

Hanisch synes ifølge forordet å ha vært primus motor i bokprosjektet. Han har skrevet det alt vesentlige av de seks første kapitlene. Hanisch har også skrevet den siste hovedbolken sammen med Søylen, som på sin side har hatt hovedansvaret for tre kapitler om perioden 1950-80. Ecklund har skrevet et avsnitt om markedsregulering i mellomkrigstiden i kapittel 5.

ORGANISERING AV STOFFET

Boken er inndelt i en introduksjon samt fire hoveddeler. Hoveddelene følger et

kronologisk opplegg og dekker periodene 1900-1930, 1930-1950, 1950-1980 og 1980-2000. Jeg synes dette er en god kronologisering, særlig med henblikk på endringer i det finansielle system og endringer i næringspolitikken. Forfatterne karakteriserer selv denne periodiseringen som «noe utradisjonell», men jeg kan vanskelig se det helt store grunnlaget for krav om originalitet på dette punkt. De fleste moderne fremstillinger av endringer i den økonomiske politikk generelt, og i det finansielle system spesielt, legger vekt på endringene rundt 1930, 1950 og 1980.

Fremstillingen er organisert i 12 kapitler samt en avslutning, hvorav tre kapitler faller på hver av de fire periodene. Disse periodene har forfatterne koplet til en overordnet karakteristikk. Perioden 1900-1930 beskrives som «idealer om gullstandard og fri konkurranse i en liberal rettsstat», årene 1930-50 karakteriseres som «overgang fra en tilretteleggende stat i en åpen økonomi til en aktivt styrende stat i en lukket økonomi». Mens perioden 1950-80 tildeles karakteristikken «frihandel og markedsadministrasjon i blandingsøkonomien», tildeles årene etter 1980 merkelappen «tilbake til markedet».

VAR PENGEPOLITISK DÅRSKAP ÅRSÅK TIL BANK-KRISEN I 20-ÅRENE?

Et av hovedperspektivene i NØP er å analysere og sammenfatte «erfaringene fra de store finanskrisene». Kapittel 3 er viet «paripolitikken og krisene i mellomkrigstiden». Kapitlet er skrevet av Hanisch, og er bygd over en hoved-

tese som går ut på at krisene i norsk økonomi i 1920-årene – inklusive bankkrisen i første halvdel av tyvetallet – først og fremst skyldes Norges Banks pengepolitikk. Dette er et velkjent synspunkt hos Hanisch, som han har hevdet i en rekke sammenhenger tidligere, og som også har blitt antatt som konvensjonell visdom blant historikere. Det er imidlertid mange gode grunner til å utfordre denne tesen.

Det er ikke noen tvil om at pariføringen fikk negative følger for økonomien, særlig i årene 1925-27. Problemet er at NØP undervurderer den voldsomme internasjonale etterkrigs-krisen fra 1920, som kilde til vanskene utover i tyveårene. Denne krisen rammet norsk økonomi med full tyngde høsten 1920. Men særlig undervurderes den effekt som den tøylesløst ekspansive økonomiske politikken under verdenskrigen, og den etterfølgende etterkrigsboomen, hadde på bankenes låneengasjementer. En mindre ekspansiv økonomisk politikk og mindre løssluppen bankstrategi, ville satt bankene i atskillig bedre stand til å komme helskinnet gjennom etterkrigs-krisen, slik tilfellet var i en rekke andre land.

Hanisch hevder at det kraftige prisetallet som satte inn i Norge fra september 1920 – og som punkterte vekst- og inflasjonsboblen – var et resultat av sentralbankens disposisjoner i det som betegnes «paripolitikken første akt 1920-22». Paripolitikken bidro til «den brå overgangen fra prisstigning til prisfall», skriver han. Det er riktig at det ble iverksatt noen kontraktive tiltak i 1920 og i 1921. Det må likevel understrekes at Norges Bank under Bomhofs ledelse først økte sin diskonto til 7 prosent i juni

1920, flere måneder etter eksempelvis Sverige, til tross for den kraftige norske inflasjonen våren 1919 til høsten 1920. Rygg iverksatte også noen tiltak for å redusere pengemengden, etter at han tiltrådte som sjef for Norges Bank i november 1920. Likevel kan Norges Banks pengepolitikk vanskelig kalles særlig deflatorisk de første tre år etter at Rygg tiltrådte. Tvert om ble den intenderte paripolitikken i stor grad utsatt. I årene 1921-24 har Norges Banks politikk blitt karakterisert som «den langsomme avviklings vei». Denne politikken innbefattet bl.a. omfattende støtte til krisebanker i perioden. I innstillingen fra Valutakommisjonen av 1925 heter det derfor at «en ting synes alle å være enige om, og det er at denne politikk måtte virke hemmende på deflasjonen her hjemme».

Hanisch hevder også (s.73) at prisfallet i Norge «var vesentlig større enn i de landene som ikke førte paripolitikk». Her sammenligner forfatteren plutselig med land der pengesystemet i realiteten hadde gått i oppløsning som følge av krig og revolusjon, og som gjennomførte dramatiske nedskrivninger for å komme på fote igjen. Som en følge av dette opplevde også flere av disse landene en katastrofalt ødeleggende hyperinflasjon. Prisfallet i Norge fra september 1920 til desember 1922 var i det alt vesentlige forårsaket av det internasjonale prisfallet som startet i USA vinteren 1920, og som spredte seg til England og deretter til de skandinaviske land. I denne sammenheng er det grunn til å merke seg at prisfallet i Norge faktisk var vesentlig mindre enn i de øvrige industriland, som hadde erklært gullfesting av valutaen som mål for sin pengepolitikk. Dette var hovedsakelig et resultat av den nevnte «produksjonsbeskyttelsespolitikk» som sentralbanken innledet i 1921, og som inkluderte støtten til krisebanker.

Den tyngste delen av bankkrisen fant sted 1921 – 24, med 1923 som det verste kriseåret. Banktapene ble forferdelige, med tapsavskrivninger i forretningsbankene tilsvarende åtte prosent av forvaltningskapitalen dette året. Hvis vi inkluderer uavskrevne tap i administrerte banker, som ble tatt inn i statistikken senere, så måtte forretningsbankene i perioden 1920-25 avskrive tap tilsvarende 33 prosent av ut-

lånene i 1920. Det fant derimot ikke sted noen kronestigning før i 1925-26. Det kan således vanskelig være den, ifølge Valutakommisjonen, «deflasjonsdempende» pengepolitikken i perioden 1920-22, som forårsaket bankkrisen. I denne perioden slo imidlertid den internasjonale etterkrigs-krisen som nevnt inn i norsk økonomi med full tyngde og resulterte i en kraftig depresjon. Fra 1920-21 falt den norske eksporten med nærmere 50 prosent, prisene falt dramatisk og arbeidsløsheten økte fra vel to prosent av de fagorganiserte i 1920 til nærmere atten prosent i 1921. Først i løpet av 1922 begynte eksporten å ta seg opp igjen. Krisen avsluttet en voldsom vekst under verdenskrigen, og en kraftig etterkrigsboom som varte gjennom 1919 og frem til sommeren 1920. Denne vekstbølgen var kredittrevet og ble kraftig stimulert av den økonomiske politikken. Bankene økte sin kreditt risiko dramatisk under boomen, og inngikk en rekke risikofylte engasjementer.

Når etterkrigs-krisen kom, ble disse lånene misligholdt over en lav sko. Bankene måtte bokføre store tap, samtidig som de også forsøkte å «skyve på» store tap. Dette skapte rykter og usikkerhet blant kreditorene og bidro til innskyttur. Norges Bank gikk i spissen for omfattende støtteaksjoner, og forsøkte med rekonstruksjoner og rekapitalisering. Dette lyktes dårlig, først og fremst fordi kredittapene viste seg å være altfor store. At sentralbanken i utgangspunktet hadde vansker med å bedømme bankenes situasjon, skyldtes at det ikke var etablert noe offentlig tilsyn med forretningsbankene. Dette er selvsagt svært viktig å ha i mente i bedømmelsen av Norges Banks rolle som «lender of last resort». Sviktende informasjon om bankenes reelle stilling bidro utvilsomt sterkt til en rekke av de mislykkede støtteoperasjonene. Samtidig tøyde Norges Bank sine ressurser til det ytterste. I 1920 -21 steg sentralbankens diskonteringer til langt over 400 mill. kroner. I april 1921 nådde sentralbankens utlån over 500 mill. kroner. Dette utgjorde nesten 7 prosent prosent av BNP, tilsvarende 80 mrd. kroner i dag! Å hevde at banken skulle bidratt mer, slik Hanisch gjør, utarter til ren moralisme.

Hanisch kritiserer også myndighetene for at de stilte «meget sterke krav til

bankene» som mottok støtte, bl.a. at egenkapitalen skulle være i behold (s.75). Dette er en forunderlig kritikk, sett på bakgrunn av den alminnelig aksepterte hovedregel internasjonalt om at sentralbanken skulle begrense støtten til illikvide, men solide banker. Hvorfor skulle Norges Bank støtte banker der egenkapitalen var gått tapt? Det måtte i tilfelle dreie seg om banker der «too big to fail»-doktrinen kom til anvendelse. Slike banker ble det også støttet så langt ressursene rakk, mot politisk motstand – en støtte som forøvrig i likhet med i Danmark ga opphav til store moral hazard problemer. Slike problemer drøfter forøvrig ikke Hanisch i det hele tatt.

KOMPARATIV ANALYSE?

Hanisch legger nå stor vekt på «komparativ analyse» som metode for å underbygge sin tese om pengepolitikken som årsak til bankkrisen i 20-årene (s. 65 og passim). Han bruker også «sammenligninger» som grunnlag for normative påstander om hva som ville vært en bedre «alternativ politikk». Denne bruken av kontrafaktiske hypoteser gjennomsyrrer forøvrig hele NØP. I kontrast til den norske støttepolitikken overfor bankene under bankkrisen, fremhever Hanisch at det ble drevet «effektiv støttepolitikk i Sverige og Danmark». (s.77) I disse landene førte de statlige myndigheter «en beslutsom støttepolitikk som forhindret at større banker gikk overende», heter det.

La oss se nærmere på påstanden om at saken med Landmandsbanken var et eksempel på en særlig eksemplarisk støtteaksjon. Landmandsbanken kom i alvorlige vansker i 1922. For å unngå et finansielt sammenbrudd «sørget den danske sentralbanken for en meget generøs støtte som kompenserte for uttakene. Da selv denne støtten viste seg å være utilstrekkelig, gav den danske stat, gjennom en egen lov, full garanti for alle fordringer fra såvel innskytere som andre kreditorer», skriver Hanisch. På denne bakgrunn lanserer han den kontrafaktiske hypotesen om at dersom det hadde blitt ført en tilsvarende støttepolitikk i Norge «kunne Centralbanken og Foreningsbanken antagelig ha vært reddet».

Som belegg for påstanden om den

angivelig effektive støtteaksjonen for Landmandsbanken, henviser Hanisch til Svend Aage Hansens bok *Økonomisk vekst i Danmark, bind II*. Dette arbeidet behandler den danske bankkrisen kort og summarisk. Det finnes ganske enkelt ikke noe grunnlag i Hansens arbeid som understøtter Hanisch sin påstand. I et senere arbeid av Svend Aage Hansen, utført i samarbeid med Ingrid Henriksen, behandles derimot saken med Landmandsbanken atskillig mer utførlig. Deres påstand er at Landmandsbankens sammenbrudd ble behandlet på en kostbar, langvarig og ineffektiv måte. Dette bidro til bankvanskelighetene. I dette arbeidet fremmer Hansen et synspunkt som faktisk er det stikk motsatt av det Hanisch et. al. tillegger ham. La oss derfor også sitere Svend Aage Hansen selv: «... de pengepolitiske myndigheters gentagne fejlvurderinger og stadig nye rekonstruktionsforsøg under Rigsdagens medvirken» sikret at «Affæren var godt stof i den politiske debat. Gentagne stormfulde debatter gjorde det hartad umuligt at rette banken opp. Og hvad værre var, alt dette nedsatte i det hele taget det danske bankvæsens muligheder for at fungere tilfredsstillende». (Hansen og Henriksen, 1984: p. 146). Videre heter det at «årsagerne til vanskelighederne var for en hel række andre banker ligesom for Landmandsbanken en uforholdsmæssig finansiering af enkeltkunder i forening med spekulation og belåning av børspekulering». Det var altså den vidtgående kredittrisikoen som bankene påtok seg under oppgangen, som ifølge disse forfatterne var hovedårsaken til den danske bankkrisen!

Den «komparative analysen» i NØP kommer med dette i et underlig lys. Eksemplet viser dessuten at forfatteren overhodet ikke har satt seg inn i forskningen om den danske bankkrisen, og vet tydeligvis ikke hvordan krisen forløp. Dette er et meget tynt grunnlag å fremsette kontrafaktiske hypoteser om den norske utviklingen på. Påstanden om at Centralbanken og Foreningsbanken ville ha vært reddet med en tilsvarende støttepolitikk som den danske henger ikke på greip. Begge bankene hadde klart tapt sin egenkapital, da de ble tatt under offentlig administrasjon i 1923. Bankinspeksjonens senere undersøkelser av engasjementene viser

dette klart, også når lovens minimumskrav til bokføring av 'deciderte tap' legges til grunn for tapsføringen. Alt dette kan finnes i arkivmateriale som nå er gjort tilgjengelig i Riksarkivet. Det er bemerkelsesverdig at forfatterne av NØP ikke har nyttiggjort seg dette materialet, når de fremsetter såpass sterke hypoteser som de har gjort i dette kapitlet.

STRATEGY MATTERS?

Hanisch har plukket ut et sitat fra et nyskrevet arbeid om Kreditkassen (Knutsen m.fl. 1998) der det heter at mange banker under og etter første verdenskrig ble «fristet til en ekspansjon som bidro sterkt til deres triste skjebne». Han polemiserer kraftig mot denne oppfatningen om at 'bad banking' bidro til mange bankers fall i tyveårene. Hans eneste belegg er en henvisning til Erling Petersen, som har hevdet at privatbankene så sent som ved «utgangen av 1920 hadde en egenkapital på hele 16,6 prosent av forvaltningskapitalen». Hanisch hevder også i denne sammenheng at «knappt noe bankvesen kunne tåle et slikt prisfall og økonomisk sammenbrudd som Norge opplevde i denne perioden uten å komme i alvorlig krise». (NØP, s.77) For det første greide enkeltbanker (f.eks. Kreditkassen) seg godt gjennom krisen, først og fremst fordi de hadde påtatt seg mindre kredittrisiko under boomen. For det andre greide bankvesenet i land som Storbritannia seg, til tross for etterkrigskrise og kraftig pariføring. Også svensk bankvesen greide seg bedre gjennom etterkrigskrisen enn det norske, til tross for stram paripolitikk, fordi svenske banker var mer solide og hadde påtatt seg mindre kredittrisiko under boomen.

Når det gjelder påstanden om soliditeten i norske banker, er den unyansert og uten særlig hold. Fra en kildekritisk synsvinkel burde Hanisch ha undersøkt hvor reell Petersens egenkapitalprosent faktisk var. Regnskapene til de største bankene viser at eiendelene, og dermed solvensen, ble sterkt overvurdert under krigen. Den høye egenkapitalen i norske banker var et blendverk. Dette er også konklusjonen i en internasjonal, komparativ undersøkelse av bankkrisen i 20-årene. (Jonker and van Zanden,

1992) Her heter det at bankenes solvensgrad sank i alle land unntatt Norge og Finland i årene 1913-20. Det norske tilfelle forklares med at aktivaene antagelig var «heavily inflated by too much optimistic expectations». Det finnes også spesifikke grunner til at egenkapitalen ble ekstra blåst opp i norske aksjeselskaper under krigen, fordi det ble innført en egen skatt på utbytte utover seks prosent av aksjekapitalen. Ved å blåse opp eiendelene og dermed egenkapitalen, kunne høyere utbytte tas ut, uten at det utløste skjerpet beskatning.

Det er dessverre et ganske typisk polemikk-mønster i NØP, at man plukker ut et løserevet sitat og polemiserer kraftig mot dette. Forfatterne av boken om Kreditkassen (Knutsen et. al. 1998) har aldri påstått at «bankene selv var årsak til krisen». Det burde imidlertid være åpenbart for de fleste at utviklingen av en finansiell krise reiser mange analytiske problemer. Et av dem er å forklare hvorfor finanssystemet destabiliseres og kriser inntreffer. Et annet er å forklare hvorfor noen banker greier seg bra, mens andre går under, gitt de samme sosioøkonomiske omgivelser. Et tredje er om bankenes atferd bør (og kan) endogeniseres i det makroøkonomiske forløpet.

Den analytiske tilnærming NØP har til krisen i 20-årene er preget av en monoman opptatthet av paripolitikken, og gjør forfatteren ute av stand til å forklare hvorfor f.eks. Kreditkassen greide seg bra, hvorfor DnC og Bergen bank overlevde, mens Centralbanken, Foreningsbanken og Den norske Handelsbank gikk overende. Akkurat det samme problem kommer NØP opp i når bankkrisen 1987-92 diskuteres. Boken demonstrerer ganske enkelt ingen forståelse for at «strategy matters». Ledelsen i alle banker reagerer likt på ytre stimuli. I NØPs verden kunne bankledelsene ganske enkelt vært erstattet av en kalkulator.

KRISEN PÅ TRETTITALLET

Del II behandler perioden 1930-50. Kapittel 4 og 5 handler om verdenskrisen på begynnelsen av trettitallet, og dens effekter på norsk økonomi. Temaet er utviklingen fra krise til omstilling og ny vekst. Når det gjelder krisen i Norge i trettiårene er det overordnede synspunktet i NØP at denne «praktisk talt

utelukkende var forårsaket av internasjonale forhold». Dessuten bidro den økonomiske politikken i «vesentlig grad til å forhindre et mer omfattende sammenbrudd». Dette hadde bl.a. sammenheng med at Norges Bank gjennomførte et konstruktivt samarbeid med regjeringen, noe som ifølge NØP bidro til å avverge en finansiell krise. Bortsett fra at det var Bank- og sparebankinspeksjonen som gikk i spissen for å få Norges Bank til å yte likviditetsstøtte til DnC og Bergens Privatbank, er det bare å erklære seg enig i denne vurderingen. Men NØP glemmer å nevne at situasjonen i *utgangspunktet* også var vesensforskjellig fra 1920-25. Mens det i årene 1914-20 utviklet seg en kredittrevet finansboble, og bankene hadde påtatt seg overmåte høy kredittrisiko, hadde ingen tilsvarende boble fått utvikle seg før trettittallskrisen slo inn i norsk økonomi.

Siden 1925 hadde det også blitt etablert et offentlig tilsyn med forretningsbankene, som intenst overvåket bankenes soliditet utover 1920-årene. Forfatterne av NØP synes ikke å være klar over dette i det hele tatt. De skriver f.eks. at «sentralbanken foretok en inngående undersøkelse av de to bankenes stilling.» (s.116) Dette stemmer ikke. Det var Bank- og sparebankinspeksjonen som gjennomførte disse undersøkelsene, og som med sin kompetanse kunne tilføre Norges Bank vesentlig bedre informasjon om den enkelte banks stilling, enn hva situasjonen hadde vært på begynnelsen av tyvetallet. Dette bidro til å redusere problemet med asymmetrisk informasjon mellom sentralbanken og bankledelsene om den enkelte banks reelle stilling. Det offentlige tilsynet med forretningsbankene bidro til realistiske tapsavskrivninger og en langt mer nøktern kredittkultur i bankene. Kombinert med en oppmyking av pengepolitikken og fraværet av et deflatorisk sjokk, førte disse faktorene til at tilløpene til finansiell krise kunne begrenses.

VEIEN UT AV KRISEN

I kapittel 5 stiller forfatterne av NØP spørsmålet: hva førte ut av krisen i trettiårene? Svaret gis i form av en diskusjon av fem «teser» eller «forklaringstyper». Disse tesene refererer til hypoteser og forklaringer, som har vært fremsatt av norske historikere. Særlig har det vært

debatt mellom et synspunkt om at norsk økonomi ble dratt ut av krisen på grunn av eksportledet vekst, og et synspunkt som på den annen side har vektlagt omstilling og nyetablering basert på nye produkter for hjemmemarkedet. Enkelte historikere har fremholdt at denne utvikling var kriseindusert – krisen satte be driftene «kniven på strupen» og tvang dem til å lete etter nye markeder og muligheter (E.Lange, F. Sejersted). Den faktor som NØP samler seg om som den vesentligste for næringslivet var imidlertid penge- og valutapolitikken. Håndteringen av bankkrisen, devalueringen av kronen i 1931, og påfølgende rentefall førte til at «næringslivet fikk forholdsvise gode rammevilkår til å foreta nødvendige [...] omstillinger», heter det.

Det er rimelig å anta at den økonomiske politikk i trettiårene bidro til å bedre bedriftenes makroøkonomiske omgivelser på en slik måte at det gav incentiver til ny vekst. Men om dette var en tilstrekkelig impuls til å bringe langsiktig vekst inn i økonomien igjen, er langt fra sikkert. NØP peker jo selv på at omstilling og innovative nydannelser kan spores tvers gjennom krisen tilbake til ihvertfall slutten av 1920-årene. Dette er en viktig diskusjon, fordi forestillingen om «mer av det samme» på ingen måte kan forklare *vekst* i økonomien. Vekst og økt verdiskaping er uløselig forbundet med innovativ aktivitet. Selv om jeg ikke kan gå nærmere inn i denne diskusjonen her, må likevel understrekes at diskusjonen er langt mer balansert og konstruktiv i kapittel 5, enn i størstedelen av boka ellers. Ellers er det bemerkelsesverdig at det ikke er henvist til Helge Nordviks arbeid i lanseringen av forklaringen om penge- og valutapolitikkenes betydning for å bringe norsk økonomi ut av trettittallskrisen. Nordvik er såvidt meg bekjent den første som har lansert og analysert denne forklaringen i noe omfang i artikkelen «Penge- og valutapolitikk, bank og kredittvesen og krisen i norsk økonomi på 1930-tallet». (Nordvik, 1990)

ETTERKRIGSTIDENS STYRINGSREGIME

Kapittel 6 behandler «valget av økonomisk politikk» etter andre verdenskrig. Et hovedpoeng for NØP er at detaljre-

guleringene fra gjenreisningstiden var et ledd i en planmessig prosess mot en permanent sentralisert planøkonomi. Det er ikke noe tvil om at Arbeiderpartiet ønsket en varig etablering av et planstyre, men at dette skulle innebære en videreføring av gjenreisningens detaljregulering er på ingen måte klart. Allerede i forbindelse med presentasjonen av nasjonalbudsjettet for 1947 slo finansminister Brofoss fast at en måtte være forberedt på at ulike former for reguleringer, som var typiske for gjenreisningen, etterhvert måtte avvikes.¹ Finansministeren pekte på ulike alternative virkemidler, bl.a. pris- og lønnspolitikken og pengepolitikken, og slo fast at «under denne hører også rentepolitikken som næringspolitisk har stor betydning som aktiveringsmiddel for langsiktige investeringer. Også en dirigert kredittpolitikk [...] kan være et middel til å innvirke på investeringenes omfang og retning». Brofoss pekte også på at kontroll med verdipapirmarkedet var et viktig og aktuelt styringsmiddel. Her skisserer han et opplegg for en mer indirekte styring og en selektiv næringspolitikk, basert på kredittpolitiske virkemidler. Det er naturlig ikke slik at Arbeiderpartiet på slutten av 40-tallet ikke så andre alternativer en gjenreisningstidens detaljreguleringer. Når økonomer som Haavelmo og Aukrust i 1948 anbefalte et system som etterhvert ville overflødiggjøre den eksisterende detaljreguleringen, så var dette tanker som på ingen måte var fremmed for *politikeren* Brofoss og andre sentrale krefter i Arbeiderpartiet.

KONTRAPRODUKTIV POLITIKK?

Del III handler om «planlegging og markedsadministrasjon», og er ført i pennen av Espen Søylen. Hovedpåstanden i denne delen er at det ikke først og fremst var den økonomiske politikken som førte til den positive samfunnsutviklingen i perioden 1950 til 1980. Det var tilgang på naturressurser og en gunstig internasjonal utvikling, som var årsaken til at Norge gjorde det relativt bra. Det sosialdemokratiske styringsregimet og vekststrategien, basert på lavrentepolitikk og styring av kredittmarkedet for å modernisere gjen-

nom industrialisering og oppbygging av eksportindustrien, fungerte hele tiden negativt, ifølge Sølilen. Tvert om hevder han at «med en annen politikk kunne utviklingen blitt enda bedre».

Søilens «bevis» for at politikken var kontraproduktiv og den økonomiske veksten svak, er et diagram som viser BNP-vekst 1950-70. Det henvises forøvrig til Angus Maddison (1992) som kilde, til tross for at noe slikt arbeid ikke fins oppført i litteraturlisten. Saken er imidlertid at Norge – på linje med de andre nordiske land – stort sett lå «midt i haugen» blant OECD-landene hva vekstrater angår i perioden 1950-73. Land som Vest-Tyskland, Italia og Japan lå høyt, mens USAs vekstrater var langt lavere enn alle disse. Forskningen viser at slik divergens kan forklares med «catch up»-effekter. Tidsrommet vi undersøker er også av betydning. Hvis vi avgrenser perioden til f.eks. 1960-85, lå Norge blant de med aller høyest vekstrater. Realiteten er at Norge stort sett gjorde det bra. Søilens argumenter om at norsk økonomi gjorde det svært dårlig, er mildest talt overflatiske. Det er heller ingen klar negativ korrelasjon mellom selektiv kredittallokering og selektiv næringspolitikk på den ene siden, og høye vekstrater på den andre. Japan, Italia, Spania m.fl. viser dette. Japan oppnådde de høyeste vekstratene i OECD, med en form for vidtgående strategisk kapitalisme, som langt overgikk den norske varianten. Det er heller ikke slik at «heldig» tilgang på naturressurser er noen garanti for økonomisk suksess. Storbritannia hadde blant de laveste vekstrater i OECD, tross oljen i Nordsjøen.

Sølilen har ingen teori for og påviser ingen mekanismer som kan forklare den norske utviklingen, og heller ikke for hvordan en skulle gjort det bedre. Hva den «alternative politikken» skulle gått ut på i perioden, nevnes ikke, annet enn i form av allmenne markedsliberalistiske besvergelses. På dette punkt savnes den historiefaglige orientering. Det er viktig i en historisk analyse å ta aktørene på alvor, vurdere deres motiver ut fra den kontekst de inngår i, og søke å unngå å skrive «baklengs historie» hvor en projiserer dagens situasjon bakover på historiske hendelser og prosesser.

Det overordnede prinsipp for etterkrigstidens (sosialdemokratiske) økonomiske politikk, var full sysselsetting. En økonomisk politikk som innebar en 8-10-12 prosent arbeidsløshet har vært uakseptabel i Norge. En annen sentral målsetting har vært sosial redistribusjon. Frem til 1980-tallet var arbeidsløsheten svært lav og inntektsstrukturen svært egalitær. Distriktpolitikk og opprettholdelse av bosetting har vært et nøkkelbegrep i næringspolitikken. Det går utvilsomt an å peke på løsninger som kunne vært bedre, for å oppnå disse mål. Men at de har vært grunnleggende for aktørenes motivering kan det ikke være tvil om. Gitt målene, har resultatene også vært rimelig bra. Det er absolutt mulig at dette har svekket effektiviteten mht. ressursallokering. Men hvis man lanserer en kontrafaktisk hypotese om at både vekst og fordeling kunne vært ordnet på en bedre måte, må denne begrunnes skikkelig. Ikke minst må også den ta utgangspunkt i den kontekst som fantes. Søilens kritikk må f.eks. innebære at den økonomiske politikken burde sørget for frie finansmarkeder uten kredittpolitiske bindinger i 50-, 60- og 70-årene. Hadde dette vært mulig i en verden preget av beskyttede nasjonale finansmarkeder i alle vestlige industriland? Kan det ikke tenkes at ordninger som ville være feilaktige i dag, f.eks. var nødvendige på 60-tallet? En rekke slike spørsmål reiser seg i forbindelse med Søilens fremstilling, uten at han på noe sted forholder seg seriøst til slike problemstillinger. Det blir lett en «skjev historie» av sånt, for å sitere Hermod Skånland i et tidligere innlegg i dette tidsskrift.

OM FINANSIELLE KRISER

Temaet i del IV som er bokens siste bolk, er angitt til «den lange veien tilbake til markedet 1980-2000». Det er derfor beklagelig at det ikke finnes noen ansats i NØP til systematisk analyse av hvorfor *det neolibérale skiftet* kom akkurat i 1980-årene i de fleste vestlige industriland. Det meste dreier seg om norsk penge- og kredittpolitikk 1980-95, herunder årsakene til bankkrisen 1987-92. Liksom i forbindelse med tidligere kriser som er behandlet, er forfatterne mest opptatt av spørsmål som «hvem hadde skylda», fremfor å

forklare kriseforløpene. Jeg skal ikke gå nærmere inn på diskusjonen av disse spørsmålene, som dessuten er diskutert inngående i andre sammenhenger.

Fremstillingen i NØP går i all korthet ut på at hovedårsaken til bankkrisen var kontraktiv økonomisk politikk fra 1986. I denne sammenheng hevder forfatterne at «uten den dramatiske stigningen i de reelle rentekostnadene ville både gjeldskrisen og bankkrisen et stykke på vei vært unngått». Enda mer ville vært unngått «uten nye tapsavsetningsregler i kombinasjon til forsterkede krav til egenkapital». «Staten» er den store skurken. Smithkommisjonen har imidlertid påvist at det største bidraget til veksten i reel lånekostnad etter 1987 var redusert inflasjon. Når det gjelder egenkapitalkravet, er det viktig å være klar over at endringene her fulgte internasjonale BIS-standarder. Videre var norske banker i økende grad blitt avhengig av internasjonal funding. Å unnlate implementering av internasjonale kapitaldekningsregler fra 1990 ville raskt kunne gitt Norge ry som «bananrepublikk». Dette kunne fått alvorlige følger for finansieringen av norske banker.

Det makroøkonomiske forløp og de incentiver dette ga til kredittvekst er rimelig klart, og jeg skal ikke gå nærmere inn på dette her. Årsaken til bankenes store tap 1987-92 var – i motsetning til hva forfatterne av NØP synes å tro – hovedsakelig at utlånsveksten på 1980-tallet hadde økt risikoeksponeringen i mange banker dramatisk. Studier av bankenes utlånsporteføljer har klart vist dette. Samtidig førte den kraftige gjeldsutviklingen i ikke-finansiell sektor til økt finansiell sårbarhet, og til kraftig økning i systemrisikoen. Den finansielle sårbarheten ble dessuten betydelig skjerpet av selve dereguleringsprosessen på 1980-tallet. Dette er en forklaring som er kongruent med fremherskende økonomisk teori på området, slik den er utformet innenfor en såkalt «financial fragility approach». Synspunkter hentet fra litteraturen om asymmetrisk informasjon er også komplementær til et slikt forklaringsmønster. Og sist, men ikke minst, så er det solid forankret i historisk økonomi (f.eks. Charles Kindleberger).

Nedgangskonjunkturen i årene 1986-93 bidro til å forsterke risikoen,

og øke utlånstapene. Men det er ikke nødvendig å se bort fra problemene under ekspansjonsperioden for å innse dette. I Knutsen et.al. (1998) pekte vi på at «de kontraktive virkningene av valutakurspolitikken ble ytterligere forsterket da ankerfestet for kroneverdien ble flyttet fra en handelsvektet valutakurv til ECU i oktober 1990», og at «de utløsende årsakene til banksammenbruddene høsten 1991 må derfor i noen grad søkes her». Andre – som f.eks. J.T. Klovland – har senere påpekt at Tyskland hadde svært høye renter som følge av gjenforeningen. Norge fulgte – gjennom fastkurspolitikken – opp dette rentenivået, til tross for en helt annen konjunktursituasjon. Dette ga svært uheldige effekter i norsk økonomi. Den voldsomme polemikken i NØP rettet mot alle de som angivelig ikke forstår gjeldskrisens betydning, statens ansvar osv. kunne, som vi ser, med fordel vært vesentlig neddempet.

Blant forfatterne av NØP, har Hanisch tidligere støttet et synspunkt om krisen skyldtes tapsforskriftene fra 1987. De aller fleste har nå forstått at det er uholdbart å påstå noe slikt. I NØP heter det imidlertid nå at «uten nye tapsavsetningsregler...ville krisen vært mildere». Spørsmålet blir da: hva menes med «nye» regler? Leserne burde fått presentert en redegjørelse for dette synet. Men det skjer ikke. Saken er nemlig den at tesen om en radikal regelendring ikke holder stikk. Det er ikke slik at det skjedde noen radikal endring av prinsippene for tapsføring i 1987. Ideen om at man kun bokførte «realiserte» tap før 1987, og at «beregnete tap» var noe man opererte med etter, er historisk ukorrekt. Både lovgivning og praksis alt i mellomkrigstiden gikk ut på å kostnadsføre både «desidererte» og «betrygtede» tap – dvs. både realiserte og beregnede. I Kredit-

kassens regnskaper finner man denne praksis i alle fall fra 1880-årene! Dette var altså minst en hundreårig praksis i 1987, da Kredittilsynet ga forskriften som presiserte behandlingen av misligholdte lån.

LÆRE AV HISTORIEN?

NØP avsluttes med et forsøk på å oppsummere «lærdommer fra historien». En viktig målsetting med boken har vært «å ta vare på verdifulle historiske erfaringer fra fortid og samtid, og gjøre dem relevante i forhold til dagens og morgendagens problemer», heter det. Videre heter det at «Et særlig stort problem er at man ikke har tatt vare på erfaringene fra tidligere finanskriser». Historikere og andre samfunnsvitere bør bøte på disse feilene, heter det. Men har NØP bidratt til en slik form for kritisk forskning?

Forutsetningen for å innfri en slik ambisjon må forankres i normer for vitenskapelighet og objektivitet. Bare slik kan man håpe på konstruktiv faglig diskusjon. Hanisch og Søylen har tydeligvis satset på å etablere seg som historikere for ytre høyre i politikken. En slik politisk ambisjon kan selvsagt rommes innenfor et rimelig objektivitetskrav. Men vi må kreve historie som er saklig og ikke villedende, og som er upartisk i den forstand at den argumenterer saklig, også i fremstillingen av aktører man av en eller annen grunn misliker. Jeg mener å ha vist at NØP bryter med slike krav. Man er mer opp-tatt av å «finne» materiale som kan bygge opp om et forutinntatt standpunkt, enn å teste sine egne hypoteser, og om nødvendig forkaste dem. Boken er også skjemet av en polemikk med utstrakt bruk av stråmannsargumentasjon for å «ta» andre forskere. Man kan ikke forvente at dette skaper grunnlag

for konstruktiv debatt i forskersamfunnet. Det er synd – for NØP reiser mange viktige spørsmål og gir også mange interessante svar.

REFERANSER:

- Svend Aage Hansen, *Økonomisk vekst i Danmark, bind II*, København 1972.
Svend Aage Hansen og Ingrid Henriksen, *Dansk social historie 1914-1939. Sociale brydninger*, København 1984.
J. Jonker og J.L. van Zanden, *Method in the madness? Banking crises between the wars. An international comparison*, paper presentert på konferanse ved Budapest University of Economic Sciences, Dep. of Economic History, 2-5 Sept. 1992. Conference proceedings, Vol. I.
S. Knutsen, H.W. Nordvik og E. Lange, *Mellom næringsliv og politikk. Kreditkassen i vekst og kriser 1918-1998*, Universitetsforlaget, Oslo 1998.
H. W. Nordvik, Penge- og valutapolitikk, bank og kredittvesen og krisen i norsk økonomi på 1930-tallet, i Hovedland et.al. (red.) *Det som svarte seg best. Studier i økonomisk historie og politikk*, Oslo 1990.
¹ St. meld. nr. 10 1947: Om nasjonalbudsjettet.



DET SAMFUNDS-VIDENSKABELIGE FAKULTET

Økonomisk Institut

Én eller flere
adjunktstillinger i
økonomi/samfunds-
videnskabelig statistikk

Varighed: Stillingerne er tre-årige.

Indhold: Adjunkturer i økonomisk teori eller dennes anvendelser eller statistikk med samfundsvidenskabeligt sigte. Til stillingerne er der knyttet undervisningsforpligtelse ved økonomistudiet, matematik-økonomistudiet og ved eventuelt andre uddannelsesopgaver knyttet til fagområdet.

Kvalifikationskrav: Ansættelse som adjunkt forudsætter kvalifikationer svarende til ph.d.-niveau.

Ansøgningsfrist: Fredag den 24. marts 2000 kl. 12.00.

Opslaget i fuld ordlyd:
<http://www.ku.dk/led/stillinger/>

■ ■ ■ OLA HONNINGDAL GRYTEN:

Norsk økonomisk politikk i det 20. århundre – Om å ta lærdom av historien

En kommentar til Sverre Knutsen

**Tore Jørgen Hanisch, Espen
Søilen og Gunhild Ecklund,**

**NORSK ØKONOMISK POLITIKK I
DET 20. ÅRHUNDRE. VERDIVALG
I EN ÅPEN ØKONOMI.**

Kristiansand: Høyskoleforlaget,
1999. 382 s.

I sin kronikk om Tore Jørgen Hanisch, Espen Søilen og Gunhild Ecklunds bok *Norsk økonomisk politikk i det 20. århundre. Verdivalg i en åpen økonomi*, konkluderer Sverre Knutsen at man ikke kan «forvente at dette skaper grunnlag for konstruktiv debatt i forskersamfunnet». Dessverre utgjør Knutsens egen omtale en selvoppfyllende profeti i så tilfelle. Hans innlegg er nemlig ikke et bidrag i en konstruktiv debatt.

Mange av de svakheter som Knutsen fremhever i sin kronikk begår han selv i større grad enn forfatterne. Han karakteriserer boken for ikke å oppfylle krav til vitenskapelighet og objektivitet, og mener fremstilling og drøftelse er skjev. Imidlertid kan en spørre om ikke det først og fremst er Knutsen selv, fremfor forfatterne av *Norsk økonomisk politikk i det 20. århundre* som begår disse feilene. Særlig reagerer jeg på hans skjevhet i fremstillingen av stoffet i boken. Det forfatterne virkelig har skrevet ligger ofte langt i fra det Knutsen hevder de har skrevet.

Forfatternes mål med boken er å beskrive og forklare hvilke konsekvenser den økonomiske politikken i det 20. år-

hundret fikk for den økonomiske utviklingen i Norge.¹ Drøftelsen er kritisk, og etter mitt syn som oftest balansert. Et underliggende spørsmål synes hele tiden å være om den økonomiske utvikling kunne vært enda bedre om det hadde vært ført en annen politikk. For tiden før Andre verdenskrig betyr det i hovedsak: kunne det gått bedre med en annen og mer fleksibel pengepolitikk? Etter Andre verdenskrig betyr det: kunne det gått bedre om politikerne (særlig Arbeiderpartiet) hadde styrt mindre?

Undertegnede synes boken er et konsistent, godt og ryddig arbeid, der problemstillingene blir belyst fra alternative sider. En del historiske «sannheter», som tidligere ikke har vært gjenstand for særlig kritiske drøftelser, blir analysert inngående. Blant annet argumenterer forfatterne godt for at det planøkonomiske regimet 1950-1980 hadde store svakheter, som mange historikere i større eller mindre grad har oversett. Sammenligningen mellom periodene 1914-1930 og 1980-1993 med overeksponering i penge- og kredittmarkedet etterfulgt av finansiell krise er meget interessant og etter mitt syn høyst relevant. Boken utgjør den første store og oversiktlige analytiske gjennomgang av den økonomiske politikken og dens konsekvenser gjennom hele det 20. århundre. Da må man både forvente og tåle at enkelte dogmer blir kritisert.

En del av fremstillingen og konklusjonene i *Norsk økonomisk politikk i*

det 20. Århundre vil være gjenstand for ulike meninger og tolkninger, og Knutsen bidrar i sin kronikk til å kaste lys over en del momenter. Imidlertid, en bok om politikk vil alltid være tema for ulike syn og meninger. Man burde derfor la være å trekke forfatterens objektivitet og motiver for boken i tvil på grunn av at deres tolkninger avviker fra ens egne, slik som Knutsen synes å gjøre.

Etterkrigstidens historikere har etter min mening hatt en tendens til ukritisk å skjønne det planøkonomiske, sosialdemokratiske styre i Norge. Paradigmet har etter manges mening gitt økonomisk vekst og økt velferd. Imidlertid er det få som har analysert temaet i et komparativt perspektiv. Med utgangspunkt i at veksten i Norge var svakere enn OECD-gjennomsnittet i perioden 1950-1973 er det imidlertid enkelte som har stilt spørsmål ved hvor vellykket politikken egentlig har vært.² Disse er ofte blitt avfeid med manglende objektivitet og som høyre-avvikere. Hanisch, Søilen og Ecklund er blant de som med utgangspunkt i at Norge egentlig ikke gjorde det så bra i forhold til andre vestlige land, våger å stille spørsmål ved hvor vellykket systemet egentlig var. Da er ikke Sverre Knutsen sen om å karakterisere dem som «historikere for ytre høyre i poli-

¹ Ibid s. 17.

² Hodne (1981) s. 591-594 og (1983) s. 261-269.

tikken». Dersom politisk ståsted er viktig i denne sammenheng, burde vel Knutsen som en konsekvent anmelder redegjøre for sitt ståsted, særlig når det er langt ute på den motsatte fløy. En bør, etter min mening, imidlertid ikke trekke hverken Knutsens eller andres forskningsmessige integritet i tvil på grunn av politisk ståsted.

Mitt viktigste ankepunkt mot Knutsens kronikk er at han ikke yter forfatterene rettferdighet når han beskriver deres konklusjoner og drøftelser. Et hovedpoeng i Knutsens kronikk er at det presenteres ensidige drøftelser i *Norsk økonomisk politikk i det 20. århundre*. Ifølge Knutsen legger forfatterne alt for stor vekt på skadelige følger av den økonomiske politikken som blir ført under nedgangstider, mens feiltrinn forut for kriser i alt for liten grad drøftes. Denne kritikken er etter mitt syn direkte misvisende. Hanisch, Søylen og Ecklund legger nemlig betydelig vekt på uheldige sider ved den økonomiske politikken både forut for og under kriser. De poengterer at kombinasjonen av ekspansiv økonomisk politikk i oppgangstider og kontraktiv politikk i nedgangstider skapte eller forsterket krisene.³ Det er for eksempel ikke riktig, som Knutsen hevder, at forfatterne har en «monoman», fremstilling av kontraktiv pengepolitikk som årsaker til krisen i 1920-årene. Tvert imot drøfter de andre momenter, ikke minst hva som ble gjort galt forut for krisen. Dette faktum synes å ha gått Knutsen hus forbi når han til stadighet etterlyser nettopp en slik balansert drøftelse.

Derimot kan Knutsen selv virke ensidig og ubalansert i sin fremstilling, ved nesten utelukkende å konsentrere seg om de negative sider ved den økonomiske politikken forut for kriser, mens han ofte synes å bagatellisere uheldige virkninger av økonomisk politikk som blir ført under kriser. Således argumenterer han overbevisende for uheldige sider ved den ekspansive penge- og kredittpolitikken under og like etter Første verdenskrig og i første halvdel av 1980-årene. Men analysen av penge- og kredittpolitikken under kriseårene på 1920-tallet og på slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet er ikke like overbevisende som hos forfatterne av *Norsk økonomisk politikk i det 20. århundre*.

Bokens første del har tittelen *Gullstandard og fri konkurranse i en liberal rettsstat 1900-1930*. Forfatterenes hovedpoeng her er at kombinasjonen av ekspansiv pengepolitikk 1914-1920 og deretter kontraktiv pengepolitikk sammen med internasjonal nedgangskonjunktur på 1920-tallet førte til sterk finansiell krise i Norge. Sverre Knutsen går i sin kronikk til angrep på forfatterens syn og forsøker, uten særlig hell, å motbevise at det ble ført utpreget paripolitikk i første del av 1920-årene, og at den politikken som ble ført ikke hadde noen særlige negative virkninger på norsk økonomi. Knutsen burde så avgjort ha valgt et annet tema for et innbitt oppgjør med forfatterne enn paripolitikken på 1920-tallet. De har nemlig en bedre sak enn han.

Knutsen mener at forfatterne «undervurderer den voldsomme internasjonale etterkrigs-krisen fra 1920» og virkningene av «den tøylesløst ekspansive økonomiske politikken under verdenskrigen, og den etterfølgende etterkrigsboomen». Det er selvsagt vanskelig å vite hvilke kriterier Knutsen setter for undervurdering her.

Det er i alle fall på det rene at kapittel 2 i boken (åtte sider) er viet nettopp de skadelige virkningene av penge- og kreditt ekspansjonen 1914-1920, som Knutsen etterlyser.⁴ Om etterkrigs-krisen 1920-1922 skriver forfatterne blant annet:

«Den såkalte etterkrigsdepresjonen fra 1920 til 1922 var internasjonal. At det i disse årene også var krise i Norge, er derfor gjerne blitt forklart ved sviktende etterspørsel etter norske varer. Internasjonalt prisfall og den sterke nedgangen i eksporten medførte en dramatisk svikt i lønnsomheten i norsk næringsliv og en tilsvarende nedgang i investeringene. Mange bedrifter måtte innstille produksjonen, og arbeidsledigheten ble meget høy.»⁵

Forfatterne argumenterer aldeles ikke for at den internasjonale krisen var lite viktig for etterkrigsdepresjonen, og at pengepolitikken hadde så og si hele skylden, slik Knutsen hevder de gjør. Men de mener at «den økonomiske politikken som ble ført i Norge, gjorde krisen særlig dyp», etter at den internasjonale boomen hadde kollapset høsten 1920.⁶

Sverre Knutsen har tidligere, sammen med Helge W. Nordvik og Even Lange, argumentert solid for at både kreditt ekspansjonen før 1920 og den internasjonale etterkrigsdepresjonen i sterk grad bidro til finanskrisen i Norge i 1920-årene.⁷ Men han synes å bagatellisere den etterfølgende kontraktive pengepolitikken rolle for den samme krisen. Han mener at pengepolitikken «vanskelig» kan «kalles særlig deflatorisk» de første årene på 1920-tallet.

Men de kontraktive trekkene burde være åpenbare. For det første ble diskontoen hevet. Den nominelle renten ble riktignok ikke hevet mer enn ca. en prosentenheter, men økningen kom samtidig som sterk inflasjon ble snudd til deflasjon og depresjon. Virkningen var derfor meget sterk. Deflasjonen varte med unntak av et par år helt til 1934. Konsumprisene sank 54 prosent fra høsten 1920 til våren 1934. Engrosprisene sank med 68 prosent.⁸ Realrenten før skatt ble snudd fra minus 30 prosent i 1916 og 1917 til pluss 30 prosent i 1921, og nesten 40 prosent i 1922. Norges Banks skar ned på sine utlån.⁹ Forretningsbankenes utlån sank også betydelig. Seddelvolumet sank med 20 prosent fra 1920 til 1922. Kronens verdi steg da også dramatisk høsten 1920. Deretter sank den igjen, og steg på nytt kraftig fra høsten 1921 til 1923.¹⁰

Det er også et faktum at de landene i Europa som gikk tilbake til pari i løpet av 1920-årene, deriblant Norge, generelt hadde den sterkeste deflasjonen, det største fallet i BNP og den høyeste arbeidsledigheten.¹¹ At Norges Banks tiltak i seg selv ikke var tilstrekkelig til å føre kronen tilbake til pari er nok riktig. Men et av pengepolitikken viktigste instrumenter er å sende signaler til markedet. I tillegg vil den virke indirekte gjennom markeds mekanismene. Innstramningene i 1920-årene ga således et signal til valutamarkedet om kontraktiv pengepolitikk med den hensikt at kronen skulle appresiere.

³ Hanisch (1999) s. 356-362.

⁴ Ibid s. 55-62.

⁵ Ibid s. 64.

⁶ Ibid s. 64-65.

⁷ Knutsen (1998) 11-40.

⁸ NOS XII. 291 (1978) 530-532.

⁹ Grytten (1998) s. 112.

¹⁰ Norges Bank (1925) s. 48.

¹¹ Grytten (1998) s. 98-110.

Samtidig bidro politikken til at den innenlandske etterspørselen sank, dermed sank importen, handelsbalansen ble forbedret og tilliten til kronen og norsk økonomi steg. Dermed appresierte kronen.

Knutsen argumenterer på sin side for at det spesielt var eksporten som falt, med nærmere 50 prosent i begynnelsen av 1920-årene. Her opererer han imidlertid med løpende priser, og tar således ikke hensyn til det store prisleilet. Fastpris-kalkulasjonene i nasjonalregnskapet viser at nedgangen i eksportvolumet var mye mindre, nemlig 16 prosent, mens investeringene falt langt mer, med hele 46 prosent.¹² Det tyder på at det må ha vært en betydelig indre drivkraft for depresjonen i tillegg til den ytre.

Knutsen ser i tillegg bort i fra at den internasjonale etterkrigsdepresjonen også ute ble forsterket av kontraktiv pengepolitikk i store og betydningsfulle land for Norge, spesielt i Storbritannia, og hos våre to naboland Sverige og Danmark. Med andre ord var kontraktiv pengepolitikk, eller paripolitikk, hos våre viktigste handelspartnere en viktig årsak til fallet i norsk eksport.

Knutsens poeng om at prisene falt mer i andre land som hadde erklært gullfesting av valutaen er det ikke helt enkelt å skjønne relevansen av. Det samme sier jo forfatterne. De poengterer manglende konsistens mellom den norske inntekts- og pengepolitikken. Mens Nicolai Rygg førte en deflasjonistisk pengepolitikk førte Kristoffer Thinn en inflasjonistisk lønnspolitikk ved å gi industriarbeidere 24 prosents lønnsøkning ved tvungen voldgiftsdom i 1920. Siden den norske politikken ikke var like konsistent som for eksempel i Sverige, tok den lenger tid og fikk større skadevirkninger.¹³ Om vi ser på fallet i prisenivået på lengre sikt var det for øvrig ikke mindre i Norge enn i mange andre pariland. Engrosprisene ble tross alt redusert med to tredeler mellom 1920 og 1934. Først i 1928 kom Norge med i oppgangskonjunkturen som startet i USA i 1922, og som de fleste vesteuropeiske land tok del i betydelig for Norge.

Paripolitikken forlenget krisen i Norge. Det samme ser vi i Danmark. Norge og Danmark hadde lengst veg å gå tilbake av de landene som til slutt

gjeninnførte gullinnveksling av sin valuta til pari verdi. De to landene var også sist tilbake til pari i Vest-Europa. Krisen ble samtidig ekstra lang i de to landene, og dypere enn i mange andre land.¹⁴

Faktisk appresierte den norske kronen med over 100 prosent i løpet av få år. En slik politikk måtte få negative konsekvenser for norsk økonomi gjennom redusert kjøpekraft og fall i etterspørselen innenlands, og gjennom økte priser på norske produkter og svekket konkurranseevne ute. Det synes derfor som en rimelig konklusjon at det ble ført paripolitikk i Norge også i de par første årene på 1920-tallet, og at denne hadde negative konsekvenser for økonomien.

Del II i boken *Overgang fra en passiv til en økonomisk aktiv stat 1930-1950* har Knutsen få innvendinger mot, og mener blant annet at kapittel 5 *Hva førte ut av krisen i trettiårene?* er et av de best gjennomarbeide i boken. Imidlertid etterlyser han en bedre orientering i den foreliggende litteratur på området. Han har rett i at Helge W. Nordviks artikkel om *Penge- og valutapolitikk, bank og kredittvesen og krisen i norsk økonomi på 1930-tallet* burde vært referert. Utover det synes jeg at litteraturkjennskap sammen med komparativ analyse er blant bokens sterke sider.¹⁵

Noe av det mest overraskende i Knutsens kronikk, er nettopp derfor hans påstander om forfatterens manglende kjennskap til relevant litteratur, samt at han etterlyser komparativ analyse. Det virker åpenbart at Knutsen selv ikke kan være særlig opptatt av hverken internasjonal økonomisk historie eller empiriske komparative undersøkelser. De aller fleste norske og internasjonale undersøkelser av slik art konkluderer at landene som valgte å opprettholde gullparitet var de som slet mest, både på 1920-tallet og på 1930-tallet, mens de som forlot gullparitetene og devaluerte eller depresierte gjorde det best.¹⁶ Her vil jeg spesielt peke på en artikkel av Jan Tore Klovland fra 1998 om de skandinaviske land i mellomkrigstiden. Basert på komparative empiriske studier konkluderer han med at pengepolitikken var av stor betydning for konjunkturforløpet, og at stram pengepolitikk i 1920-årene førte

til en ekstra lang og dyp parikrise i Norge.¹⁷ Norge og Danmark som førte en ny runde med paripolitikk i midten av 1920-årene opplevde også en egen krise, samtidig som konjunktorene i andre land pekte oppover. Den norske pengepolitikken på 1920-tallet hadde altså en klar kontraktiv effekt. Dette er helt i tråd med Hanisch, Søilen og Ecklunds konklusjoner.

Norge kunne ha valgt å devaluere i 1920-årene, og dermed redusert krisens nivå og varighet. Valget stod ikke utelukkende mellom sterk deflasjon og hyperinflasjon, slik Knutsen synes å mene. Frankrike og Finland var to blant flere land som lot sin valuta depresierte etter 1920, og foretok så devaluering. Disse landene opplevde ikke hyperinflasjon. De hadde sterk økonomisk vekst og lav arbeidsledighet, ettersom de valgte en økonomisk politikk som var relativt godt tilpasset konjunktorene. Det er i det hele tatt vanskelig å se at en betydelig innstramning, slik som den Norges Bank foretok, var den beste politikk under en internasjonal nedgangskonjunktur tidlig i 1920-årene.

I del III i *Norsk økonomisk politikk i det 20. århundre* drøfter forfatterne hvor god den norske planøkonomiske modellen egentlig var i perioden 1950-1980. Denne delen av boken henter i betydelig grad stoffet fra Espen Sølens doktoravhandling om norsk økonomisk politikk 1945-1980.¹⁸ I motsetning til de fleste andre norske historikere som har skrevet om dette emnet, foretar de en sammenligning med veksttaktene i andre vestlige land. De konkluderer da med at den økonomiske veksten i Norge var svakere enn i de fleste OECD-land i årene før Norge ble en oljenasjon, 1950-1970.¹⁹ Knutsen går til rette med forfatterne også her, og hevder at «Norge – på linje med de andre nordiske land- stort sett lå midt i haugen hva vekstrater angår i perioden 1950-73».

¹² NOS XII. 163 (1965) s. 340-351.

¹³ Hanisch (1999) s. 65-69.

¹⁴ Johansen (1987) s. 25-32.

¹⁵ Nordvik (1990) s. 177-192.

¹⁶ Eichengreen (1990) s. 24-56 og s. 215-238, Kitson og Michie (1994) s. 75-96 og Romer (1992) s. 757-784.

¹⁷ Klovland (1998): s. 309-344.

¹⁸ Søilen (1998).

¹⁹ Hanisch (1999) s. 216-218.

Her har Hanisch, Søylen og Ecklund gjort et bedre kildearbeid enn Knutsen. Ifølge OECDs egen statistikk var det kun tre OECD-land som hadde lavere vekst i bruttonasjonalprodukt enn Norge 1950-1973. Et av dem som gjorde det dårligere var Sverige, mens Danmark hadde samme veksttakt som oss. De skandinaviske land, som fulgte en noen lunde lik modell, gjorde det altså svakere enn de fleste andre, slik som forfatterne av *Norsk økonomisk politikk i det 20. århundre* viser. Bare USA og Storbritannia kom bak.²⁰

Knutsen argumenterer at «Hvis vi avgrenser perioden til f.eks 1960-85, lå Norge blant de med aller høyest vekstrater». Ja, det er riktig, men da tar han med oljealderen, den særnorske oppgangen under den oljerelaterte motkonjunkturpolitikken på 1970-tallet og overopphetingen på 1980-tallet. Dessuten har vel størrelsen på den økonomiske veksten i perioden 1960-1985 en begrenset relevans i en drøfting av den økonomiske veksten 1950-1970.

Riktignok sier Knutsen at «heldig tilgang på naturressurser» ikke «er noen garanti for økonomisk suksess». Han henviser i den sammenheng til Storbritannia, som «hadde blant de laveste vekstrater i OECD, tross oljen i Nordsjøen». Nå er det lite som tyder på at utbygging av oljevirkksomheten i Nordsjøen på 1970- og 1980-tallet skal ha hatt noen avgjørende betydning for veksten i Storbritannia 1950-1970. Om en ser på 1980-tallet, var veksten i Storbritannia større enn i de fleste andre OECD-land, selv om petroleums-virkksomheten, i motsetning til i Norge, var av relativt beskjeden karakter i forhold til den samlede økonomi.

Spørsmålet om den norske politikken kunne ha virket hemmende på veksten 1950-1973 synes altså å være en svært relevant problemstilling. Tesen blir også grundig drøftet i kapittel 7 og 8. Selv om forfatterne nok har vært noe gjerrige med å gi planøkonomien komplimenter, virker drøftelsen på de fleste områder balansert og nyansert. Det er blitt omtalt som et paradoks at Norge i denne perioden lå på investeringstoppen, men likevel ikke hadde høyere vekst enn de andre vestlige land. Hanisch, Søylen og Ecklund gir en god forklaring på dette fenomenet ved å peke på at administrativ lav rente ga

stor kredittetterspørsel. Dermed måtte kredittvolumet styres. Det ble ikke alltid innvilget lån etter rene forretningsmessige kriterier, men etter velferdsbehov eller andre politiske prioriteringer. Investeringene ble høye, men ikke alltid like lønnsomme.²¹

Knutsen kritiserer stadig forfatterne for deres kontrafaktiske metode. Men han har vel selv en heller lettvtint og ukritisk omgang med slike metoder når han i omtalen av perioden 1950-1980 hevder at «en økonomisk politikk som innebar en 8-10-12 prosents arbeidsløshet har vært uaktuelt i Norge». Frem til 1970 var arbeidsledigheten lav i samtlige vestlige land. Først ved inngangen til 1980-årene nådde den de høyder som Knutsen nevner. Og det gjorde den for øvrig også i sosialdemokratiske land.

Del IV av *Norsk økonomisk politikk i det 20. århundre* betegnes *Den lange vegen tilbake til markedet 1980-2000*. Her drøftes særlig boomen frem til 1986 og den etterfølgende bankkrisen 1987-1993. Forfatterne viser hvordan uforenlige mål for den økonomiske politikken førte galt av sted. Liberaliseringen av kredittmarkedet på 1980-tallet krevde fri rentedannelse. Imidlertid ble renten satt politisk til et nivå som lå betydelig under markedsrenten. Dermed økte kredittvolumet og man ble til stadighet tvunget til devalueringer. Forfatterne mener at ansvaret for krisen på slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet må fordeles mellom den borgerlige regjering, som i stor grad bidro til overekspansjonen gjennom sin ekspansive økonomiske politikk i første del av 1980-tallet og Arbeiderpartiregjeringen, som deretter førte en stram politikk i kriseårene. Samtidig mener de at Norges Bank bidro til den pro-sykliske politikken, at bankvesenet var for opptatt med ekspansjon uten risikosikring og at lave oljepriser fra midten av 1980-årene og internasjonal nedgangskonjunktur i siste del av 1980-årene var medvirkende årsaker.

Knutsen yter derfor ikke forfatterne rettferdighet når han hevder at deres fremstilling «går i all korthet ut på at hovedårsaken til bankkrisen var kontraktiv økonomisk politikk fra 1986». Han setter sitt eget syn opp mot Hanisch, Søylen og Ecklund, og sier at

den ekspansive politikken og slett bankhåndverk på 1980-tallet var viktige faktorer. Men igjen, også Hanisch, Søylen og Ecklund mener det. Hovedforskjellen er at de i tillegg mener at den stramme penge- og kredittpolitikken, samt den stramme skattepolitikken fra siste del av 1980-tallet forsterket krisen.²²

Bare i kapittel 11 bruker forfatterne hele 34 sider på å drøfte de uheldige sidene ved kredittekspsjonen i 1980-årene, som Knutsen mener de overser. Etter en i hovedsak nyansert drøfting, konkluderer de i kapittel 12 at «den økonomiske politikken som ble ført etter 1986, forsterket konjunkturedgangen». Videre konkluderer de at innstrammingspolitikken fra 1986 «forverret gjeldskrisen og bankkrisen», ikke at det var den altoverskyggende årsaken.²³ De fortsetter noe senere: «For oss synes det rimelig klart at vi i begge tilfeller finner viktige årsaker både under oppgangen og under nedgangen.»²⁴

Det er dessuten noe vanskelig å følge Knutsen når han argumenterer mot forfatternes syn på «Staten» som den store skurken. Ifølge han selv, med henvisning til Smithkommisjonen, var det «største bidraget til veksten i reel lånekostnad» (og dermed bankkrise) «reduert inflasjon». Er det ikke opplagt at det nettopp var statens stramme økonomiske politikk som i stor grad førte til redusert inflasjon da? Det var jo til og med en målsetting for politikken. Redusert inflasjon skulle gi større tillit til fastkurspolitikken og der igjennom lavere renter.

For undertegnede virker det opplagt at kombinasjonen av ekspansiv økonomisk politikk under en oppgangskonjunktur og kontraktiv økonomisk politikk under en nedgangskonjunktur er uheldig. Den økonomiske politikken bør tilpasses konjunkturforløpet. Likevel, kan en nok med bakgrunn i at boken i stor grad består av kontrafaktisk analyse, etterlyse en større vektlegging på hvilke alternativer man i virkeligheten hadde til fastkursstilknytning og dermed en stram pengepolitikk 1987-

²⁰ Maddison (1982) s. 176-177.

²¹ Hanisch (1999) s. 201-204.

²² Ibid s. 341-347.

²³ Ibid s. 344.

²⁴ Ibid s. 346

1992, slik som tidligere sentralbanksjef Hermod Skånland har gjort.²⁵ Forfatterne antyder her at fastkurspolitikken burde vært oppgitt tidligere. De foreslår ikke noe klart alternativ, men gir likevel visse føringer:

«Kontrafaktisk må vi kunne spørre om nedgangen ville blitt mindre dramatisk med en annen økonomisk politikk. Det har i ettertid vært fremholdt, blant annet fra Norges Bank og Skånland, at det ikke var mulig eller ønskelig å føre en mer ekspansiv pengepolitikk. Dette standpunkt blir også fremført av Smithkommisjonen. Fastkurspolitikken var nødvendig, sies det, og gitt fastkurspolitikken fantes det ikke noe godt alternativ.

Vi er uenig i dette. Det må være mulig å stille spørsmål ved hensiktsmessigheten av å opprettholde målet om fastkurs, og om dette målet kunne vært realisert på en bedre måte ved en annen politikk. Da innstramningen var vel i gang, prisene falt og arbeidsledigheten vokste, tok Finansdepartementet og Norges Bank etter vår mening på seg et betydelig ansvar ved fortsatt å anbefale en stram pengepolitikk.»²⁶

Det er ikke forunderlig at en bok om økonomisk politikk vekker debatt – det skulle bare mangle, særlig når forfatterne våger å ta standpunkt, som i den foreliggende boken. – Uten at det gjør dem inhabile. Særlig kan personer som er berørt i boken, ut i fra sitt ståsted være uenige i deler av fremstillingen. Det er naturlig.

Men det er forunderlig at man i så stor grad kritiserer en bok for noe den aldeles ikke er. *Norsk økonomisk politikk i det 20. århundre* gir etter min mening ikke en ensidig og tendensiøs fremstilling av norsk økonomisk politikk og dens konsekvenser. Svært mange av de momenter Sverre Knutsen etterlyser i sin bokkronikk er i virkeligheten sentrale i boken. Drøftelsen i boken synes på mange punkter mer nysgjerrig, objektiv og ryddig enn den debatt Knutsen selv fører. Det er på høy tid at det er kommet ut en godt gjennomarbeidet bok som gir en kritisk drøftelse av norsk økonomisk politikk i det 20. århundre.

Den foreliggende bok gir et godt grunnlag for å trekke lærdom av historien, slik forfatternes ambisjon er. Deres sammenligning av krisen på 1920-tallet og krisen 1987-1993 mot slutten av boken gir et godt innblikk i hvorfor det er viktig å ta til seg slik historisk lærdom.

REFERANSER:

- Eichengreen, Barry (1990): *Elusive Stability. Essays in the History of International Finance 1919-1939*, Cambridge University Press, New York.
- Grytten, Ola Honningdal (1999): Monetary Policy and Restructuring of the Norwegian Economy during the Years of Crises, 1920-1939, Myllyntaus, Timo (red.), *Economic Crises and Restructuring in History – Experiences of Small Countries*, St. Katharinen.
- Hanisch, Tore Jørgen, Espen Søylen og Gunhild Ecklund (1999): *Norsk økonomisk politikk i det 20. århundre. Verdivalg i en åpen økonomi*, Høyskoleforlaget, Kristiansand.
- Hodne, Fritz (1981): *Norges økonomiske historie 1815-1970*, Cappelen, Oslo.
- Hodne, Fritz (1983): *The Norwegian Economy 1920-1980*, Croom Helm/St. Martin's, London/Canberra/New York.
- Johansen, Hans Christian (1987): *The Danish Economy in the Twentieth Century*, Croom Helm, London/Sydney.
- Kitson, M. og J. Michie (1994): "Depression and Recovery: Lessons from the Interwar Period, Michie J. og J. Grieve Smith (red.): *Unemployment in Europe*, Academic Press, London.
- Klovland, Jan Tore (1998) Monetary policy and business cycles in the interwar years: The Scandinavian experience, *European Review of Economic History*, nr. 2/98.
- Maddison, Angus (1982): *Phases of Capitalist Development*, Oxford University Press, Oxford.
- Nordvik, Helge W. (1990): Penge- og valutapolitikk, bank og kredittvesen og krisen i norsk økonomi på 1930-tallet, Hovland, Edgar, Even Lange og Sigurd Rysstad (red.): *Det som svarte seg best. Studier i økonomisk historie og politikk*, Ad Notam, Oslo.
- NOS XII. 163 (1965): *Nasjonalregnskap 1865-1960*, Statistisk sentralbyrå, Oslo.
- NOS XII. 291 (1978): *Historisk statistikk 1978*, Statistisk sentralbyrå, Oslo.
- Norges Bank (1925): *Norges Banks årsberetning for 1924*, Oslo.
- Romer, Christina (1992): What ended the Great Depression?, *Journal of Economic History*, nr. 4/92.
- Skånland, Hermod (1999): En skjev historie, *Sosialøkonomen*, nr. 8/99.
- Søylen, Espen (1998): *Fra frichianisme til keynesianisme. En studie av norsk økonomisk politikk i lys av økonomisk teori 1945-1980*, doktoravhandling, Norges Handelshøyskole, Bergen.



²⁵ Skånland (1999) s. 4.

²⁶ Hanisch (1999) s. 344.

■ ■ ■ ESPEN SØILEN OG TORE J. HANISCH:

Historisk sannhet og forpliktelse

Svar til Hermod Skånland

I en artikkel i novembernummeret av *Sosialøkonomen* fremsatte Hermod Skånland temmelig krass kritikk mot boken *Norsk økonomisk politikk i det 20. århundre* med Gunhild Ecklund, Tore Jørgen Hanisch og Espen Søylen som forfattere. Etter vårt tilsvaret i desember er Skånland noe mer forsonlig i januarnummeret, og det setter vi stor pris på.

RENTEUTVALGET OG LIBERALISERING AV KREDITTMARKEDET

Noe av det som fikk oss til å reagere mot Skånlands første artikkel, var påstanden om at vi ikke sa sannheten, spesielt med referanse til Renteutvalget. Blant annet skrev Skånland at: «Det er litt uklart for meg i hvilken grad boka tar sikte på å fremstille fakta og hvor mye som er ment å være polemikk. Omtalen av Renteutvalget og oppfølgingen av dette synes ment som faktafremstilling, og denne har jeg vist er direkte misvisende.» I sitt tilsvaret til oss gjentar Skånland denne påstanden, riktignok noe utvannet.

Vår oppsummering av innstillingen fra Renteutvalget ligger på de fleste punkter nær opp til Skånlands egen. Problemet ser ut til å være at vi skriver at utvalget gikk inn for en «gradvis liberalisering». Skånland avviser dette og understreker at det var kun for obligasjonsmarkedet utvalget gikk inn for markedsrente. Vi mener likevel å ha dekning for å hevde at «gradvis liberalisering» er en rimelig tolkning av inn-

stillingen. Det finnes for det første en rekke formuleringer i selve teksten som peker i denne retning:

«Det er enighet i utvalget om at en rente bestemt i et marked med sterk nok konkurranse, vil kunne være fordelaktig både ut fra ønsket om kredittpolitisk styring og ut fra hensynet til effektiv ressursutnyttning. [...] Avgjørende for spørsmålet om viktige deler av kredittmarkedet skal gå over til markedsbestemt rente blir om det norske kredittmarked funksjonerer på en slik måte at de rentesatser som dannes, vil ligge nær opp til likevektsrenten under fri konkurranse. Det er mye som tyder på at kredittmarkedene stort sett er preget av betydelig konkurranse.»¹

Som vi skrev i vårt forrige innlegg, vil vi dessuten vise til at innstillingen i vesentlig grad er blitt fortolket som et forslag om liberalisering, deregulering eller overgang til markedsrente. Det regjeringsoppnevnte Munthe-utvalget, som undersøkte bankkrisen, skriver for eksempel at «renteutvalget gikk inn for en liberalisering av kredittreguleringene». Ordningen for fastsettelse av rentene på banklån blir omtalt som en «indirekte liberalisering».²

Sist men ikke minst vil vi vise til Skånlands egne formuleringer i en lederartikkel i *Penger og Kreditt* (1981/1) med overskriften «Skritt på vegen mot et fritt kredittmarked», som innledes med følgende formulering: «1980 vil bli stående som det år da det første skritt mot frigjøring av det in-

nenlandske kapitalmarked ble tatt.» Skånland kommer tilbake til dette tema mot slutten av artikkelen: «Norges Bank har gjennom de senere år engasjert seg sterkt med sikte på en slik frigjøring av kapitalmarkedet som vi nå holder på å få i stand.»

På denne bakgrunn mener vi altså at vi bør kunne skrive at Renteutvalget gikk inn for en gradvis liberalisering uten å bli beskyldt for usannhet eller fordreining av fakta.

VAR NORGES BANK JURIDISK FORPLIKTET TIL Å HINDRE RENTESTIGNING?

Når det gjelder spørsmålet om Norges Bank i 1986 var juridisk forpliktet til å hindre stigning i pengemarkedsrenten, ser det ut til at uenigheten er noe større. Spørsmålet er hvor stor frihet sentralbanken hadde etter den nye loven om Norges Bank, og hvilken form eventuelle instruksjoner fra overordnet myndighet skulle ha.

Paragraf 19 i Sentralbankloven av 1985 fastslår at Norges Bank selv skal fastsette regler om kredittens omfang, rentesatser og tilbakebetalingsvilkår. Banken skal altså ifølge lovens tekst selv fastsette sin egen rente. I lovens forarbeider legges det imidlertid til grunn at "Norges Bank ikke kan utforme regler som ikke er i fullt samsvar

¹ NOU 1980:4, side 163.

² NOU 1992:30, side 57. For tilsvarende fortolkninger i samtiden, se f. eks. Aftenposten 31.1.1980, og Nationen 12.3.1980.

med det syn Regjeringen og departementet løpende har på dette punkt.»³ Skånland fremhever dette som et dilemma for sentralbanken:

«Vi stod altså overfor den situasjon at mens lovteksten la kompetansen til bruken av et virkemiddel [renten] til Norges Bank, var bankens handlefrihet bundet opp gjennom retningslinjer for det samme virkemiddel.»⁴

Vi har tidligere vist til en diskusjon mellom blant andre Carsten Smith og Skånland om hvilken vekt som skal tillegges formuleringer i lovens forarbeider i forhold til formuleringen i selve lovteksten. Smith slår fast at

«Dette er en klassisk konflikt som lovanvender ikke sjelden blir stillet overfor, og der man ikke kan formulere en generell og sikker løsning, men ett er utvilsomt: lovens ord har langt større vekt enn utsagn i lovens forarbeider.»⁵

Ifølge Smith må det foreligge svært klare politiske retningslinjer i en annen retning, dersom lovteksten ikke skal følges. Kravet om klare politiske retningslinjer blir særlig tydelig «...såfremt de medfører konsekvenser som avviker sterkt fra vanlig sentralbankpraksis». Vi vil føye til at det normalt bør kunne antas at lovgiver ikke bevisst formulerer én regel i forarbeidene og én motstridende hovedregel i loven.

Som også Skånland sier, ville «vanlig sentralbankpraksis» vinteren 1985/86 tilsi at sentralbanken holdt fast på utlånsrammene som var gitt, slik at pengemarkedsrenten dermed hadde gått opp. Han mener imidlertid at han ut fra regjeringens formuleringer i nasjonalbudsjettet for 1986 hadde en klar juridisk forpliktelse til å føre en utlånspolitikk som forhindret en stigning i pengemarkedsrenten, altså i strid med «vanlig sentralbankpraksis». Vi tillater oss å mene at sentralbanken i og med den nye loven hadde grunnlag for en viss selvstendig myndighet, og at en eventuell instruksjon fra regjeringen derfor måtte forventes å være særlig tydelig. Dette gjelder selv om man velger å anse Norges Bank som et forvaltningsorgan, fordi det er et alminnelig forvaltningsrettslig prinsipp at regjeringens organisasjons- og instruksjonsmyndighet må vike for formell lov.

Problemet med denne type instruksjoner ble påpekt av Carsten Smith i 1994. Han er skeptisk til om nasjonalbudsjettet er egnet for å legge frem retningslinjer fra regjeringen til Norges Bank: «Departementet kunne nok etter omstendighetene synes at dette var en praktisk ordning – å drukne striden med sentralbanken i det store nasjonalbudsjettet ...».⁶

På denne bakgrunn burde en formulering i nasjonalbudsjettet være særlig tydelig for å forplikte sentralbanken til å fravike «vanlig sentralbankpraksis». Skånland mener altså at han som sentralbanksjef var juridisk bundet av følgende formulering i nasjonalbudsjettet for 1986:

«Regjeringen ved Finansdepartementet vil fortsatt styre renteutviklingen gjennom fastsettelsen av vilkår for statsobligasjoner og statssertifikater ved departementets utleggelse i første hånd og ved konkrete retningslinjer for Norges Banks kjøp og salg av slike obligasjoner.»⁷

Vi mener at det må kunne diskuteres om denne retningslinjen er klar og bindende nok til å sette et absolutt tak på pengemarkedsrenten, dels fordi det ikke står noe om bestemt om penge-markedsrenten, dels fordi formuleringen er noe bortgjemt i budsjettet.

Dessuten har vi påpekt at det også gis andre signaler i stortingsmeldingen. På den samme siden finner vi for eksempel følgende:

«For å få en nødvendig demping av den sterke veksten i kreditttilførselen og bedre styring i kredittpolitikken, legger en opp til større fleksibilitet i rentepolitikken.»⁸

Skånland avviser dette som irrelevant, og skriver: «Historikere kan ikke tolke fritt hva som kan tolkes som retningslinje, uavhengig av hva som er de politiske myndigheters klare utsagn.» Dette er etter vår oppfatning en ny urimelig beskyldning. Vi tolker ikke dette fritt, men viser til de samme avsnitt i lovens forarbeider som Skånland selv. Her blir utsagn om rentesatser og kreditttilførsel sidestilt. I lovproposisjonen bygger vi spesielt på følgende avsnitt:

«Det er Norges Bank som etter utkastets paragraf 19 ... fastsetter reg-

ler om kredittens omfang, rentesatser og tilbakebetalingsvilkår ... En legger til grunn at Norges Bank ikke kan utforme regler som ikke er i fullt samsvar med det syn Regjeringen og departementet løpende har på dette punkt.»⁹

Finanskomiteen sluttet seg til dette på følgende måte: «Slik flertallet ser det bør virkemiddelbruken for å påvirke renteutviklingen og kreditttilførselen tilligge de myndigheter som har ansvaret for den førte politikk.»¹⁰ Det er altså klare utsagn om retningslinjer både for renten og for kreditttilførselen, og vi kan derfor vanskelig se annet enn at nasjonalbudsjettet for 1986 inneholder motstridende eller uklare signaler på dette punkt.

Vi mener altså, i motsetning til Skånland, at nasjonalbudsjettet for 1986 ikke ga noen klar og bindende retningslinje om fast *pengemarkedsrente*, koste hva det koste ville. Det kostet som kjent nærmere 100 milliarder kroner i økt likviditetstilførsel våren 1986.

Dertil kommer at nasjonalbudsjettet for 1986 ble fremlagt i begynnelsen av oktober 1985. Få måneder senere var den økonomiske og politiske situasjon dramatisk forandret, og kriselignende tilstander inntrådte. En regel eller retningslinje utarbeidet i én situasjon, vil ikke nødvendigvis gjelde hvis situasjonen forandrer seg dramatisk, slik den faktisk gjorde. Det må også på denne bakgrunn kunne stilles et stort spørsmålsteget ved den juridiske forpliktelsen til for en hver pris å hindre en stigning i pengemarkedsrenten. Hvis sentralbanksjefen likevel følte seg forpliktet, hadde han som Smith påpeker fortsatt den mulighet å be Regjeringen om instruksjon, eventuelt ta sin hatt og gå.

Ved å ta myndigheten som den nye lovteksten gav ham på alvor, kunne Skånland i større grad fulgt sin egen overbevisning om hva som var riktig å

³ Ot.prp. nr. 25 1984-85, s. 101.

⁴ Hermod Skånland, «Sentralbankens oppgaver i dag og i fremtiden», Norges Banks skriftserie, nr. 19/1991, side 9.

⁵ Carsten Smith, «Norges Banks rettslige selvstendighet», *Stabilitet og langsiktighet*. Festskrift til Hermod Skånland, 1994, side 102.

⁶ Smith, 1994, s. 101.

⁷ Nasjonalbudsjettet 1986, s. 40.

⁸ Nasjonalbudsjettet s. 40. Se også s. 123.

⁹ Ot.prp. nr. 25 1984-85, s. 101.

gjøre, og dermed opptrådt i ovenstemmelse med «vanlig sentralbankpraksis». Ifølge Skånland selv ville vi da fått følgende scenario:

«Norges Bank hadde holdt fast på de grenser som var satt opp for den enkelte bank for lån i sentralbanken. Rentestigningen ville ha kommet allerede vinteren 1985-86. For finansinstitusjonene ville det betydd at deres tap ville vært atskillige milliarder lavere, og for samfunnet som helhet ville besparelsen selvsagt ha vært langt større. Blant annet ville vi da ha hatt en vesentlig mindre arbeidsledighet fordi kostnadspresset ville vært dempet tidligere, og det ville vært bygd opp mindre overkapasitet, særlig i bolig- og eiendomsmarkedet.»¹¹

For ordens skyld, la oss til slutt understreke at vi slett ikke mener at situasjonen var enkel. Det synes åpenbart at bankens ledelse befant seg i en svært vanskelig situasjon siden norsk økonomi og politikk raskt beveget seg mot kriselignende tilstander. Viktige avgjørelser måtte dermed treffes i hurtig tempo under stort, ikke minst politisk, press. I tilbakeblikk vil man gjerne finne at mye kunne vært gjort annerledes med noe mer tid til disposisjon. Men det hadde man altså ikke.

ÅRSAKENE TIL DEN ØKONOMISKE KRISEN TIDLIG PÅ 1990-TALLET

Når det gjelder årsakene til gjelds- og bankkrisen tidlig på nittitallet, er det også uenighet mellom Skånland og oss. Skånland understreker at fastkurspolitikken var nødvendig, og at de problemene som fulgte var den pris man måtte betale for de mange uheldige disposisjoner som ble foretatt under oppgangen. Også vi er opptatt av feil som ble gjort under oppgangen, noe boken bærer tydelig preg av, men mener altså fortsatt at det ble foretatt uheldige disposisjoner også under nedgangen.

Et hovedproblem var at praktiseringen av fastkurspolitikken i perioden 1989 til 1993 førte til at realrenten ble

svært høy, slik at gjeldsbyrden for mange simpelthen ble umulig å bære. Erling Steigum skriver følgende om dette:

«Den sterke renteoppgangen slo svært uheldig ut i Norge fordi den kom på et tidspunkt da inflasjonen var lav og arbeidsledigheten høy. Konjunktursituasjonen og inflasjonstakten i norsk økonomi tilsa derfor *ikke* at det var behov for en stram pengepolitikk, snarere tvert imot. Fastkurspolitikken var en sterkt medvirkende årsak til at realrenten ble svært høy i Norge i tidsrommet 1989-1993. Pengepolitikken bidro derfor til å forlenge den alvorlige lavkonjunkturen i norsk økonomi. Selv om finanspolitikken var svært ekspansiv i begynnelsen av 1990-årene, forhindret ikke det lav BNP-vekst og stigende arbeidsledighet frem til 1993, en utvikling som fant sted etter at inflasjonen i Norge hadde kommet ned på europeisk nivå. Sannsynligvis bidro også fastkurspolitikken og den resulterende oppgangen i realrenten sterkt til at den nordiske finanskrisen ble såpass alvorlig som den ble.»¹²

Vi mener i motsetning til Skånland at det er viktige paralleller mellom krisen i nittiårene og krisen som oppstod som følge av paripolitikken i 1920-årene. Jan Tore Klovland kommer til samme konklusjon i artikkelen «Pengepolitisk tennis: To klassiske dobbeltfeil og en ny dårlig serve».¹³

I likhet med Preben Munthe mener vi også at praktiseringen av de nye tapsavsetningsreglene, kombinert med skjerpede krav til egenkapital, virket til å forsterke bankkrisen. Vi har snakket med en lang rekke bankfolk om dette, og har så langt ikke fått vesentlige motforestillinger mot dette resonnementet. En av årsakene som gjerne fremheves er at regnskapsfolk og revisorer ble mer engstelige for å undervurdere tapene enn å overvurdere dem.

Etter vår mening er det heller ikke slik at renteøkninger fra Norges Bank nødvendigvis fører til styrket tillit til den norske kronen i valutamarkedet. Vi

vil fastholde at renteøkninger i den kritesituasjon norsk økonomi befant seg i fra 1991 til 1992 meget vel kunne bidra til å svekke tilliten til norsk økonomi. Nettopp dette poenget ble nylig fremhevet av den nåværende sentralbanksjef, Svein Gjedrem, på følgende måte:

«I fjor vinter [1998-99] var det ingen tvil om at renteøkning ville ha svekket kronen, og at rentereduksjonene stabiliserte kronen. Da var det en vurdering i markedene for at det var en risiko for at norsk økonomi kunne bli veldig svekket som følge av oljeprisfallet og det høye rentenivået. Det er et godt eksempel på en situasjon hvor en lavere rente styrket kronkursen. Høsten 1998 var det slik at for hver renteøkning som kom, jo svakere ble kronen. Det førte til en siste renteøkning og en avslutning av spillet.»¹⁴

Vi mener altså at dette også var tilfelle i 1991 og 1992, og dessuten at tilsvarende mekanismer gjorde seg gjeldende i begynnelsen av tyveårene som følge av gjelds- og bankkrisen. Det er etter vårt syn et paradoks at krisen i norsk økonomi tidlig på 1990-tallet ble så omfattende, ikke minst på bakgrunn av at Norge fra 1989 hadde store overskudd på handelsbalansen med utlandet. Vi finner det noe lettvint å avfeie dette med uheldige disposisjoner som ble foretatt fire-seks år før krisen for alvor brøt ut.

Vi for vår del vil fortsette å arbeide med disse og andre temaer fra nyere norsk økonomisk historie. I dette arbeidet er aktørenes egne bidrag til historisk beskrivningen et meget verdifullt supplement, men de vil aldri kunne erstatte eller overflødiggjøre en fri og samfunnskritisk forskning.

■ ■ ■

¹⁰ Innst. O. nr. 50, s. 12.

¹¹ Skånland 1991, s. 10.

¹² Erling Steigum, Norsk pengepolitikk ved en skillevei: Fast kurs, langsiktig valutakursmål eller inflasjonsmål? LOS-senteret, notat 9836.

¹³ SNF årbok 1999.

¹⁴ Dagen Næringsliv 19.2. 2000.

■ ■ ■ AXEL DAMMANN:

Bankkrisen

Sosialøkonomen har i nr. 1, 2000 en artikkel som oppsummerer utredningene om storbankene og bankkrisen, hvor det bl.a. står: «I DnC var det tidlig på 1980-tallet en sosialøkonom i bankens ledergruppe. Dette var lederen for regisjonsystemet, den kanskje mest konsekvente tilhengeren av desentralisering, nyetableringer og volumvekst.» Siden jeg var denne ene, må jeg få komme med noen korte bemerkninger.

Som historikerne vet, hadde jeg månedlige møter med regiondirektørene. På dagsordenen sto annenhver måned driftsresultat og markedsandel – men vel å merke *markedsandelen av innskudd*, ikke av utlån. For meg sto alltid de norske innskuddene som det varige grunnlaget for bankens vekst. Derfor la jeg så sterk vekt på utbyggingen i Norge. Når det gjaldt utlånene, strevet vi med å holde oss innenfor budsjetter som alltid var meget strammere enn etterspørselen. (Det var for øvrig jeg som innførte utlånsbudsjetter i DnC.) Men jeg nekter ikke for at vi takket ja til utenlandslån som finansieringskilde.

Som sosialøkonom har jeg like siden min første bok om pengepolitikk (Dammann 1961) vært en konsekvent og nokså enslig talsmann for en annen pengepolitikk enn den som førte til kjempeinflasjonen, jobbetiden i 1980-årene og bankkrisen, en pengepolitikk som først i dag er akseptert uten hån og spott. Det hjalp imidlertid lite, når hele samfunnet sto for en annen linje. I 1960-, 1970- og 1980-årene skulle etterspørselen være større enn tilbudet, og «renta» skulle være lav helt til den var 17 % på boliglån i oktober 1987. I 23 år ble vi styrt, eller skal vi si vanstyrt, under Penge- og kredittloven av 1965 – Frisch-skolens avgjørende forsøk på å sette kredittmarkedet ut av spill – inntil den ble oppgitt i 1988, åtte

år etter at Frisch-skolen selv, ved Bjerve og Skånland, hadde innsett at den ikke ga de resultater man hadde trodd.

Historikerne sier også at «enkelte» med styrke hevdet at bankkrisen var en papirkrise. Svært flere «enkelte» enn meg var det ikke på banen. Jeg hadde allerede brukt de to første årene som pensjonist til å analysere den uheldige utviklingen i 1980-årene (Dammann 1991). Det var meg fullstendig fremmed å snakke om en papirkrise. Det var de som angrep meg som klistret dette ordet på min argumentasjon.

For oss som arbeidet i banker og kredittforeninger var det imidlertid helt åpenbart at Kredittilsynet foretok en betydelig innskjerpning av kravene til tapsavsetninger, og dette kom dessverre akkurat da krisen nærmet seg. Det kom parallelt med at institusjonen Økokrim gjorde sitt inntog på arenaen, og bare den som var med på det, kan være klar over hvorledes skrekken for å bli anklaget av denne påvirket særlig jurister i styrende posisjoner til å skjære til benet. Samtidig ble kravet til egenkapital skjerpet, og i et anfall av politisk kjekkasseri forpliktet norske myndigheter seg til at vi skulle være de beste også på dette området. Det var jo malplassert i ordets rette betydning. Og endelig, fastkurspolitikkenes nest siste krampetrekning holdt arbeidsløshet og depresjon gående helt til den omsider ble oppgitt i desember 1992. Jeg argumenterte enda sterkere mot denne politikken, enn mot avskrivningsreglene.

Det er klart at vi kan kritiseres for manglende forsiktighet inntil 1986. Men historikerne bør alltid huske på at inntil 1988 hadde *ingen av oss opplevd fall i eiendomspriser*, og både barkede bankfolk og andre regnet pant i fast eiendom som god sikkerhet. I dag vet

vi igjen at den ikke er så verst. Men i noen få år var verdiene lave, og da skulle pessimismen ingen ende ta, med nedskrivninger og utsalg.

I USA inntok Alan Greenspan det samme standpunkt som jeg (uten sammenligning for øvrig!). Han motvirket problemet ved å gi bankene bedre vilkår. I Norge øket vi problemet ved å gi bankene strammere vilkår.

Mine undersøkelser viste at bankene i Storbritannia forholdt seg nærmest motsatt av oss. De var forsiktige med nye tapsavsetninger. Summen av tapsavsetninger og ansvarlig kapital var 9,5 % i gruppen av de ni største britiske bankene. I DnB var den 17,8% (Dammann 1996). Smith-utvalget unnlot rett og slett å kontrollere dette; gjentok bare den lettvinne påstanden om at andre fulgte samme praksis som oss. Dette kan jeg ikke tilgi utvalget for.

Revisorene fikk overtaket da vanskelighetene var størst og bidro bare til å gjøre dem større. De beholdt overtaket, og etter flere års drakamp har de lyktes i å opprettholde et pro-syklisk regelverk for bankvesenet. Det første resultat av dette fikk vi da de statseide storbankene i den sterke oppgangen etter bankkrisen kastet seg ut i utlånsmarkedet med annonsekampanjer av betydelig større omfang enn det vi puslet med i 80-årene. Neste resultat får vi se når den nåværende oppgangen sprekker. Da vil reglene igjen *samarbeide med nedgangen*. Se opp for det! Samfunnsøkonomien er ikke tjent med dette, og dermed etter min mening heller ikke aksjonærene, særlig de utenom bankene.

Og så tilslutt: Da Kreditkassen kastet inn håndkledet i 1991, var jeg fordypt i et studium av «1988-problemet»: Hvorledes virker en så dramatisk

reduksjon i likviditetstilførselen fra bankene, som den vi hadde fra 1987 til 1988, på den økonomiske utviklingen? Jeg hadde funnet et opplegg hos Karl Brunner (Brunner 1989). Kampen for de gamle aksjonærene gjorde at jeg måtte legge det bort, og jeg har verken faglige forutsetninger eller overskudd nok til å ta fatt på det igjen nå.

Det ville være fint om en yngre økonom kunne ta det opp. Erfarings-

materialet om overoppheting av økonomien er overveldende. Når det gjelder sterk underkjøling har vi fra de siste 70 år visstnok bare dette ene tilfelle å studere. Gjør det!

REFERANSER:

Dammann, A. (1961): «Norsk selektiv penge- og kredittpolitikk i 1950-årene». Skriftserien «Økonomi», Næringsøkonomisk Forskningsinstitutt.

Dammann, A. (1991): «Fra penger og kreditt til gjeld og fallitt. En del av 1980-årenes historie». Eget forlag.

Brunner, Karl (1989): «The Role of Money and Monetary Policy». Federal Reserve Bank of St. Louis Review, Sept/Oct. 1989

Dammann, A. (1996): «Banken som ble ranet forskriftsmessig. Med DnC i vekst, jobbetid og krise.» Fagbokforlaget, Bergen.



Norges Banks fond til økonomisk forskning

I samsvar med Fondets formål kan det i juni 2000 utdeles bidrag til forskning, især anvendt forskning, på det økonomiske område, herunder også studier i utlandet i forbindelse med spesielle forskningsoppgaver. Det kan videre ytes bidrag til dekning av utgifter i forbindelse med gjesteforedrag og -forelesninger innenfor det økonomiske fagområde og for deltakelse i internasjonale forskningskonferanser.

Bidrag gis ikke til rene utdanningsformål.

I 1999 ble det utdelt til sammen omtrent kr. 180.000,-, til 17 søkere.

I 2000 kan det deles ut ca. kr. 200.000,-.

Søknadsskjema kan en få ved å henvende seg til:

Norges Banks fond til økonomisk forskning
Postboks 1179, Sentrum
0107 Oslo

Tlf. 22 31 61 65

Søknadsfristen er 1. mai 2000

Erling Steigum jr.
leder

■ ■ ■ EGIL BAKKE:

Bankkrisen, dens årsaker og dens håndtering

I Sosialøkonomen nr. 1, 2000, har Sverre Knutsen og Einar Lie en meget interessant artikkel om bankkrisen og storbankene. De har selv utgitt bøker om Kreditkassens og DNCs adferd før og under krisen. De skriver derfor med den autoritet som følger når man omtaler sine egne bøker. De går imidlertid videre og omtaler, atskillig mindre inngående, men tilsynelatende like autoritativt, enkelte andre spørsmål som bankkrisen ga grunnlag for å stille, nemlig myndighetenes medvirkning til hendelsene og spesielt myndighetenes håndtering av krisen etter at den var et faktum. På disse områder krever artikkelen en viss supplering og foranlediger visse motforestillinger.

A. Hovedårsaken til krisen var dårlig bankhåndverk. Bankenes konkurranse om volumer og markedsandeler og også det faktum at de ikke lenger hadde noen i ledelsen som hadde erfaring fra skikkelig nedturer, førte til at de lukket øynene for nesten alle risikovurderinger. I ettertid kan man nesten si at det måtte gå galt, men ikke så galt som faktisk gikk. Litt mer om det nedenfor.

Man kan imidlertid stille spørsmål om hvor myndighetenes tilsynsorganer, Bankinspeksjonen og Norges Bank, var da bankene begikk sine lettsindigheter.

Men om tilsynsorganene sov, er det ingen undskyldning for at bankene selv sov. Hvis ikke bankene hadde begått sine dumheter, hadde det ikke blitt noen bankkrise. Dette har forfatterne forsket på og deres fremstilling er detaljert, interessant og overbevisende. Det at bankkrisen i hovedsak skyldes bankene selv er imidlertid ingen ny erkjennelse. Det har lenge vært forstått og er akseptert av de fleste.

B. Bankkrisens utvikling må tolkes i lys av myndighetenes pengepolitikk. Kredittekspansjonen frem til 1986 var i stor grad finansiert ved innlån/ innskudd fra utlandet. Da de utenlandske innskyttere/långivere i 1984 og spesielt i 1985 begynte å trekke sine penger tilbake, ville de norske banker måtte ha motvirket dette ved å betale mer for pengene. Det ville ha ført til økte utlånsrenter.

Dette ønsket ikke myndighetene og regjeringen Willoch, formodentlig sterkt presset av sine senterpartimedlemmer, påla Norges Bank å fravike sine etablerte utlånsregler og å stille billige midler til rådighet for norske banker, slik at utlånsrentene ikke skulle gå opp. Denne politikk førte til

at Norges Bank i løpet av noen få måneder fra 1. januar 1986 økte sine utlån til norske banker med mer enn 60 milliarder kroner.

Det er vanskelig å se bort fra at denne likviditetstilførsel fra Norges Bank både utsatte den omstillingsprosess bankene hadde måttet foreta hvis de var overlatt til seg selv og markedet, og forsterket krisens omfang da den først meldte seg.

Willochs undskyldning for denne politikk er, som ha selv sa i et radioprogram kort tid etter, at «hun som satt i baksetet ropte: fortore – fortore!». Willoch har nok rett i at Gro Harlem Brundtland og Arbeiderpartiet gikk inn for og støttet den renteregulerte likviditetsekspanasjon han sto for, men jeg har nå alltid lært at det er han som holder i rattet som har ansvaret for å overholde trafikkreglene. Det nytter ikke å skyld på passasjerene.

Skånlands undskyldning mot anklager om at han ikke benyttet seg av den frihet den nye lov om Norges Bank had-

de gitt ham til å motsette seg denne politikk, er at han allerede var under instruks til å føre den politikk som ble ført. At den politikk som ble ført var i samsvar med regjeringens vilje og trolig også i samsvar med Stortingets vilje, er det liten grunn til benekte. Men like klart er det at Norges Bank unnlot å insistere på å få instruks på den måte loven foreskriver, ved en kongelig resolusjon som i dette tilfelle ville ha gått ut på å pålegge Norges Bank å sørge for kreditt til norske banker til lav rente, en resolusjon som loven forutsetter skal forelegges Stortinget i løpet av kort tid.

Det er mulig at regjeringen og Stortinget ikke ville veket tilbake for å gi Norges Bank en slik instruks, men man kan på den annen side ikke se bort fra at hvis Norges Bank med tilstrekkelig klarhet hadde beskrevet hva konsekvensene av denne politikk ville bli, hadde kanskje regjeringen og Stortinget bøyd unna.

Den sannsynligste forklaring på at det gikk som det gikk, er at hverken Willoch eller Skånland, sine fremragende analytiske egenskaper til tross, umiddelbart forsto konsekvensene av det som skjedde. Det gikk for fort.

Pengepolitikken innretning i 1985/ 1986, som på ingen måte er noen selvstendig forklaring på bankkrisen, men tross alt av en viss interesse, blir bare perifert drøftet av forfatterne i deres artikkel i Sosialøkonomen.

C. Det tredje problem som er vevd inn i diskusjonen om bankkrisen, er vanskelighetene med å få fastslått hvor stor den egentlig var. Det ligger i sakens natur at det er vanskelig å vurdere hvor sikre utlån er. Om en debitor ikke betaler renter

og avdrag ved forfall, behøver heller ikke alt være tapt. Forfatterne hevder med styrke at den forklaring enkelte tidligere festet lit til, at bankene midt under krisen ble instruert om å skjerpe sine lånevurderinger, slik at deres bokførte tap dermed ble større enn de ellers ville ha blitt, ikke medfører riktighet. Bankene vurderte sine lån etter noenlunde uendrede kriterier.

Det er imidlertid ikke til å komme bort fra at det er betydelige vansker forbundet med å vurdere om kunder som er i vansker, senere vil kunne betjene lånene. Da krisen inntraff var myndighetenes pengepolitikk lagt om 180 grader, og prisen for å låne i Norges Bank kom opp i mer enn 20 prosent, samtidig som inflasjonen gikk ned. Det er ikke mange låneprosjekter som vil være lønnsomme under slike forhold. Dette påvirket tapsvurderingene. Selv om bankene hevder at deres tapsavsetninger var resultatet av nøkterne, konkrete vurderinger i hvert enkelt lånetilfelle og ikke et resultat av en summarisk behandling av utlånsmassen, kan man heller ikke se bort fra at fra det øyeblikk bankene måtte regne med at myndighetene ville skyte til kapital, kunne det være i bankenes egen interesse å få tapene opp. Utviklingen har i alle fall vist at bokførte tap i en viss (betydelig?) utstrekning er reaktivert.

Enkelte har hevdet at bankenes løpende inntjening var såpass god at det ville være både i deres interesse og i samfunnets, at tapene ble dekket over den løpende drift, og ikke i sin helhet det år lånene ikke ble betjent. Forfatterne harselerer litt over dette syn og fremholder at dersom bankene hadde beholdt sine tapte fordringer i regnskapene som «regelrette zombier», ville dette være egnet til å forvirre innskyttere, aksjonærer og tilsynsmyndigheter. Dette er sannsynligvis riktig, men graden av forvirring ville i tilfelle avhenge av om zombieene levde fordekt eller i all åpenhet. Det å beholde enkelte zombier i regnskapene er ingen helt uvanlig praksis. Norges Bank hadde en i mange år, den såkalte «okkupasjonskontoen». Det var en fiktiv aktivapost som sørget for at balansen var i orden. De amerikanske banker valgte, med myndighetenes velsignelse, ja endog tilskyndelse, samme regnskapsteknikk da de måtte konstatere enorme tap på sine latiname-

rikanske engasjementer. Såvidt jeg kjenner til valgte andre land, som opplevet en noenlunde liknende bankkrise som oss, å operere med regnskapsmessige zombier.

D. Det siste spørsmål som melder seg, er hvorvidt bankene egentlig kunne ha klart seg ut av krisen ved egen hjelp, selv om tapene ble ført opp i all sin veld. Det er et faktum at nullingen av bankenes aksjekapital, som var en forutsetning for at staten skulle skyte til penger, ikke skjedde fordi bankene manglet likviditet, men fordi visse formelle egenkapitalkrav ikke var oppfylt. Forfatterne skriver om dette: «Selve tankegangen om at det finnes en «egentlig» egenkapital, er litt avsporende. Egenkapital er ikke noe som kan eksistere uavhengig av et regelverk». Men dette er litt avsporende. Egenkapital er egenkapital, uansett hvilket regelverk som finnes og uansett om det er noe regelverk overhodet. Spørsmålet er hvorvidt den egenkapital som finnes, den kapital bedriften selv eier, er stor nok og likvid nok til å dekke påløpne og forventede tap. Det som mange har fremholdt er at bankene til dels satt med betydelige reelle egenkapitalreserver, men som de etter regelverket ikke fikk anledning til å anse som formell egenkapital. Da DNC ble nullet fordi bankens formelle egenkapital lå 0,1 prosent under det lovbestemte minimum, satt banken samtidig på betydelig likvide reserver utover det som ble innregnet i egenkapitalen.

Utviklingen senere har tydelig vist at bankenes driftsoverskudd, selv midt under krisen, nesten var store nok til å dekke de konstaterte tap, og at de ganske snart etter at rentenivået hadde normalisert seg, på nytt var meget lønnsomme bedrifter.

Konklusjonen synes å bli:

Bankkrisen var bankenes egen skyld, men krisens omfang ble sterkt påvirket av myndighetenes pengepolitikk, og krisens håndtering, og spesielt statens inntreden som eier, var politikk i praksis.



Veiledning for bidragsyttere

1. *Sosialøkonomen* trykker artikler om aktuelle økonomifaglige emner, både av teoretisk og empirisk art. Temaet bør være av interesse for en bred leserkrets. Bidrag må ha en fremstillingsform som gjør innholdet tilgjengelig for økonomer uten spesialkompetanse på feltet.
2. Manuskripter deles inn i kategoriene artikkel, aktuell kommentar, debatt og bokanmeldelse. Bidrag i førstnevnte kategori sendes normalt til en ekstern fagkonsulent, i tillegg til vanlig redaksjonell behandling.
3. Manuskriptet sendes i to eksemplarer til Sosialøkonomenes Forening, se adresser på tredje omslagsside. Det oppfordres til innsending av elektroniske manuskripter (fortrinnsvis i Word). Bidrag bør normalt ikke være lengre enn ca. 20 A4-sider, dobbel linjeavstand, 12 pkt. skrift. Debattinnlegg og bokanmeldelser bør normalt ikke være lengre enn 8 sider (samme format).
4. Artikler og aktuelle kommentarer skal ha en ingress på max. 100 ord. Inngressen bør oppsummere artikkelens problemstilling og hovedkonklusjon.
5. Matematiske formler bør brukes i minst mulig grad. Unngå store, detaljerte tabeller.
6. Referanser skal ha samme form som i Norsk Økonomisk Tidsskrift (kopi av NØTs veiledning kan fåes hos SFs sekretariat).

■ ■ ■ NILS-HENRIK M. VON DER FEHR¹:

Betingelser for effektiv konkurranse på de nye telemarkeder

Ved hjelp av det analyseverktøy som ble presentert av Konkurransetilsynets ekspertgruppe i rapporten «Ikke for å vinne?» (von der Fehr et. al., 1998), diskuteres myndighetenes regulatoriske og konkurransepolitiske utfordringer i telekommunikasjon.

1. DE NYE TELEMARKEDE

Den teknologiske utvikling har forvandlet hele virksomheten i telekommunikasjon og gitt støtet til ny produksjonsteknologi (så som trådløse nettverk, satelitter, kabel-TV og Internet), nye produkter (f. eks. mobiltelefoni, dataoverføring, e-post og betalingsformidling), nye aktører (herunder nettverksoperatører, tjenestetilbydere, utstyrsforhandlere og meglere) og nye kundesegmenter (bl. a. multinasjonale selskaper og ungdom).

Endringene i markedene har gitt myndighetene nye utfordringer. Markeder er dannet, utvidet og integrert. Det er omfattende interaksjon mellom regulerte og markedsbaserte aktiviteter, som ofte drives innenfor ett og samme selskap. En hovedutfordring er å balansere hensynene til den kortsiktige (statiske) effektivitet og den langsiktige (dynamiske) utvikling av sektoren.

Et særtrekk ved konkurranseforholdene på telemarkedene er at tjenestene produseres med utgangspunkt i nett. For å få adgang til kundene, må man ha tilgang til nettressurser – enten

egne eller andres. Den som kontrollerer nettene, kontrollerer adgangen til kundene.

Selv om det er åpnet for konkurranse i telemarkedene, er det derfor ikke gitt at konkurransen vil fungere. Fungerende konkurranse forutsetter at det etableres flere, konkurrerende nett, eller at konkurrerende tjenesteleverandører sikres tilgang til eksisterende nett på like vilkår. Netttilgang er imidlertid ikke en tilstrekkelig forutsetning for fri konkurranse – til det er den gamle monopolist Telenors konkurransefortrinn i utgangspunktet for store.

Erfaringene fra andre land tyder på at myndighetenes politikk er avgjørende for hvordan konkurransen utvikler seg. Med en hensiktsmessig utforming av regulerings- og konkurransepolitikken er det mulig å redusere konkurransehindringene og legge grunnlaget for virksom konkurranse for effektiv bruk av samfunnets ressurser.

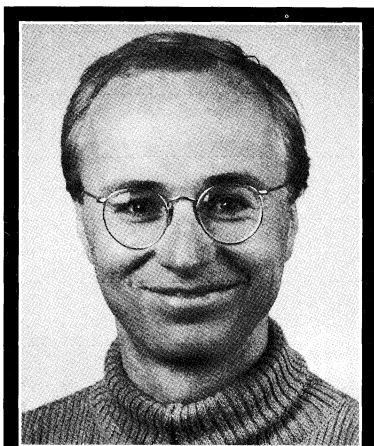
2. KONKURRANSEHINDRINGER

2.1 Vilkår for konkurranse

I henhold til konkurranseloven er konkurranse ikke et mål, men et virkemiddel – et virkemiddel for effektiv bruk av samfunnets ressurser. Konkurransespolitikken oppgave er å tilrettelegge for virksom konkurranse.

En incitamenttilnærming til konkurranseanalyse tar utgangspunkt i konkurransen slik bedriftene ser den (von der Fehr et. al., 1998). Den grunnleggende idé er å avgjøre i hvilken grad forholdene ligger tilrette for at bedriftene ser seg tjent med å konkurrere – og hvorvidt konkurransen eventuelt tar skadelige former.

Konkurransen kan ikke virke effektivt dersom aktører har incitamenter til å undergrave den. Problemene oppstår dersom – og bare dersom – noen aktører



Nils-Henrik M. von der Fehr,
Dr. polit fra Universitetet i Oslo,
1992, er professor ved
Sosialøkonomisk institutt

¹ Artikkelen er basert på et foredrag på den 5. norske konferanse i teleøkonomi den 8. oktober 1999. Foruten arbeidet til Konkurransetilsynets ekspertgruppe, dokumentert i von der Fehr et. al. (1998), bygger artikkelen på arbeid forfatteren har utført for Tele2 (på oppdrag fra Gambit AS) og Telenor. Jeg takker Morten Berg, Henrik Rønholt og en av tidsskriftets konsulenter for meget nyttige kommentarer. Synspunktene står helt og holdent for forfatterens regning.

- har eksklusiv kontroll over strategiske ressurser,
- er bedre tjent med å utnytte slike strategiske posisjoner enn å konkurrere, og
- mangler evne eller vilje til å gjennomføre lønnsomme markedstransaksjoner.

I et marked der ingen har særlige fortrinn eller begunstigede posisjoner, har man fri konkurranse. Konkurransefortrinn utgjør på sin side bare et problem dersom slike fortrinn gir grunnlag for markedsrett som utnyttes gjennom monopolistisk eller konkurransebegrensende adferd. Konkurransefortrinn er ikke noe problem dersom markedsforholdene ligger slik tilrette at de gir incitamenter til å konkurrere, for eksempel på grunn av trusselen om nyetableringer eller konkurranse fra teknologiske nyvinninger. Fra et effektivitetssynspunkt er konkurransefortrinn og markedsrett heller ikke noe problem så lenge de ikke er til hinder for gjensidig fordelaktige markedstransaksjoner.

En konkurransepolitisk vurdering av telemarkedet bør derfor ta utgangspunkt i aktørenes incitamenter: Hvor er de strategiske posisjoner? Dersom de finnes, kan de bli utnyttet til å undergrave konkurransen? Og selv om markedsrett skulle vise seg å være et faktum, er den til hinder for en effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser?

2.2 Eksklusiv kontroll

Utøvelse av markedsrett forutsetter at man eier noe som ingen, eller bare få andre har. Prinsipielt sett kan slike eksklusive overskuddsmuligheter ha sitt opphav i faktorforhold, teknologi og skalafordeler, produkter eller i distribusjonskanaler og kunderelasjoner.

I noen bransjer gir for eksempel overlegen produktkvalitet eller produksjonseffektivitet opphav til vedvarende konkurransefortrinn. Slik er det ikke i telekommunikasjon. Med enkelte unntagelser foregår teknologiutviklingen i utlandet, slik at på det norske marked står konkurrentene relativt likt når det gjelder produktvalg og -kvaliteter. Produksjonseffektivitet gir heller ikke grunnlag for vesentlige konkurransefortrinn.

Dette generelle trekk ved bransjen forhindrer naturligvis ikke at enkelte selskaper kan opparbeide konkurransefortrinn gjennom for eksempel særegne produkter, god service eller en effektiv organisasjon. Poenget er at slike kvaliteter kan kopieres og dermed ikke gir grunnlag for et vedvarende forsprang. I telemarkedene er de viktigste, strategiske konkurranseparametre

- kontroll over infrastruktur (nett) og
- etablerte kunderelasjoner.

Vertikal kontroll

Teletjenester produseres med basis i nett. For å kunne tilby slike tjenester, må man derfor enten eie et nett selv, eller ha tilgang til andres nett. Kontrollerer man nett(ene), har man samtidig kontroll med hvem som kan nå kundene.

Verdien av å kontrollere et nett avhenger av om det finnes konkurrerende nett, og av de reguleringer myndighetene eventuelt pålegger netteieren. Sterk konkurranse eller stram regulering gir nettet liten verdi.

Når det gjelder spørsmålet om konkurranse fra alternative nett, må man skille mellom overføringsnett («motorveiene» i systemet) og tilknytnings- eller aksessnett («adkomstveiene»). For overføringsnett finnes det relativt gode alternativer til Telenors stamnett. Tre operatører – Bane Tele, Enitel og ElTele-gruppen – har det man kan kalle landsdekkende nett.² Ved å bygge på eksisterende installasjoner i elektrisitetsforsyning og jernbane kan transmisjonskapasiteten utvides til moderate kostnader. I tett befolkede områder er kostnadene ved å bygge nye overføringsnett uansett relativt begrensede sett i forhold til det antall brukere som kan nås. Overføring i jordbundne ledningsnett kan i en del tilfeller erstattes av radiobasert overføring via satellitter eller bakkestasjoner.

For tilknytningsnett er forholdene annerledes. Et betydelig antall husstander, særlig i sentrale strøk, er tilknyttet kabelnett.³ Vesentlige deler av disse nett (ca. 30%) er imidlertid kontrollert av Telenor. Mange har mobiltelefon, men mobiltelefon er vesentlig dyrere i bruk enn fast telefon og utgjør så langt ikke noe egentlig alternativ til en fast telefonlinje når brukeren er stasjonær. Dessuten er Telenor dominerende også i markedet for mobiltelefoni; selskapet er enerådende for NMT og den største av de to GSM-operatører.^{4,5}

Det kan derfor ikke herske tvil om at Telenors nettkontroll i utgangspunktet gir konkurransefortrinn. I overføringsnettet skal nok Telenor etterhvert merke konkurransen. Det skal heller ikke så meget til før større telekunder finner det formålstjenlig å etablere alternative tilknytninger. Det er derfor særlig når det gjelder aksess til mindre kunder (og spesielt utenfor de mest tettbygde strøk) at kontroll over telenettet er av verdi.

Verdien av nettet er begrenset av myndighetenes regulering. Telenor kan kreve en fast avgift fra alle som er tilknyttet telenettet, men størrelsen på avgiften er regulert. De betingelser Telenor kan sette for å gi konkurrerende tjenesteleverandører nettilgang, er også underlagt regulering. Grunnprinsippene er de samme som ellers i Europa og innebærer at tilgang skal gis på ikke-diskriminerende vilkår til priser som reflekterer de underliggende kostnader.

Det ligger i sakens natur at prisregulering er krevende. Myndighetene kan vanskelig oppnå den samme innsikt i driften som operatøren av nettet. Dersom Telenor vil, kan selskapet – iallfall et stykke på vei – manipulere informasjon for påvirke reguleringsbetingelsene til egen fordel. Hvorvidt dette utgjør et vesentlig problem, er en annen sak. Det har i årenes løp vært adskillig støy omkring enkelte av de samtrafikkforhandlinger Telenor har vært involvert i. Det later imidlertid til at friksjonen har vært mindre for mange av de senere avtaler.

² Enitel og ElTele – som begge har energiverk på eiersiden – baserer sine nett på eksisterende infrastruktur i kraftforsyningen. ElTele gruppen samarbeider dessuten med Bane Tele som utnytter Jernbaneverkets infrastruktur.

³ Ca. 800.000 husstander er tilknyttet kabelnett. Et enda større antall husstander, som ligger i umiddelbar nærhet av utbygde nett, kan tilknyttes til en mindre kostnad.

⁴ For neste generasjons mobilnett vil myndighetene åpne for flere operatører. Det er uklart hvilke forpliktelser operatørene vil bli pålagt, men i utgangspunktet vil slike nett bare bli utbygget i tettbygde strøk.

⁵ Post- og teletilsynet har utlyst ledige frekvenser for radiosamband som kan brukes som aksesslinje for både telefoni og data. Et tyvetalls operatører har søkt om konsesjon til en eller flere båndbredder.

Etablerte kunderelasjoner og transaksjonskostnader

Likeverdig tilgang til nettet er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for likeverdig adgang til kundene. Når konkurransen ble innført, startet Telenor med etablerte forbindelser til alle kunder. Nye aktører er derfor ikke bare nødt til å tilby like gode betingelser som de Telenor tilbyr – betingelsene må være så mye bedre at kundene finner det bryderiet verdt å skifte leverandør.

Kundenes skiftekostnader kan dels være av psykologisk eller informasjonsmessig art; man må overbevises om at de nye leverandører holder mål. For å overkomme slike barrierer, kreves det markedsføring. Jo større kunden er, jo mindre er som regel markedsføringskostnadene i forhold til den omsetning kunden gir opphav til.⁶ I privatkundesegmentet – der dekningsbidraget fra den enkelte kunde er lite – forutsetter lønnsomhet et betydelig gjennomslag i markedet. Her vil det derfor være vanskeligere å få fotfeste. Selskaper som gjennom sin virksomhet i andre bransjer eller i andre geografiske markeder allerede har opparbeidet et godt renommé, er de mest naturlige utfordrere.

Det finnes også mer håndfaste transaksjonskostnader. Alle kunder som er tilknyttet telenettet, vil fortsatt ha et kunde-forhold til Telenor gjennom sitt basisabonnement. Dersom de beholder Telenor som tjenesteleverandør, får de derfor kun ett selskap å forholde seg til – dersom de velger en annen, får de to. Tidligere måtte dessuten kunder som benyttet en annen leverandør enn Telenor, angi dette gjennom å taste et firesifret prefiks når de brukte telefonen. 1. juni 1999 ble det innført såkalt «fast forvalg», der kundens leverandør er lagt inn selve systemet slik at registreringen av tellerskritt til riktig leverandør skjer automatisk. Kunder som ønsker å bruke flere leverandører (f.eks. for å kunne velge ulike leverandører for forskjellige typer samtaler), må bruke prefiks hver gang de velger en annen leverandør enn den som er registrert gjennom det faste forvalg.

Som for kontrollen over nettet, synes det altså som det særlig er for de mindre kunder at Telenors etablerte kunde-base utgjør et konkurransefortrinn. De større kunder er dels mer attraktive for konkurrentene, og har nok dessuten jevnt over færre motforestillinger mot å skifte leverandør. I store deler av privatkundemarkedet kan imidlertid Telenor operere med relativt betydelige prispåslag uten å risikere å miste markedsandeler.

2.3 Utnyttelse av markedsrett

Eksklusive overskuddsmuligheter gir bare opphav til monopoladferd eller ineffektivitet dersom markedsforholdene ligger tilrette for det. Stabilitet og forutsigbarhet gjør det lite sannsynlig at slik adferd vil bli straffet i fremtiden. I turbulente markeder – med høy innovasjonstakt, sterk internasjonal konkurranse, lave etableringshindringer, liten kundestabilitet og krevende eiere – er imidlertid angrep det beste svar av lønnsomme posisjoner.⁷

Det er med andre ord én ting å påvise at Telenor i utgangspunktet har vesentlige konkurransefortrinn på det norske telemarked – det er noe annet å begrunne at slike fortrinn vil bli benyttet i den hensikt å undergrave eller begrense konkurransen. Hvorvidt Telenor vil se seg tjent med en slik stra-

tegi, avhenger blant annet av etableringsstrusselen og av den teknologiske utvikling i telekommunikasjon mer generelt.

Telekommunikasjon er en særdeles turbulent bransje. Den teknologiske utvikling er meget hurtig og nye produkter og tjenester introduseres i høyt tempo. I en slik bransje ville det være en håpløst kortsiktig strategi å «legge seg på årene»; dersom man benytter en etablert markedsposisjon til å ta høye priser, eller legger seg til lav effektivitet og dårlig service, kommer man raskt i vanskeligheter. Den som har ambisjoner om å henge med, er avhengig av å være i stadig omstilling. Den teknologiske utvikling gir således sterke incitamenter til å konkurrere.

Dette generelle trekk ved bransjen forhindrer ikke at Telenor kan ønske å utnytte markedsrett i særlig godt beskyttede deler av markedet. I markedet for privattelefoni (inkl. faks, aksess til internett og annen dataoverføring) har Telenor en så sterk posisjon at selskapet formodentlig kan ta relativt høye priser uten å behøve å frykte for sine markedsandeler. Dersom selskapet får gjennomslag for høye nettavgifter overfor de regulerende myndighetene, hjelper det også på lønnsomheten.

I den grad Telenor har en lønnsomhetsbase i nettet og deler av privatkundemarkedet, blir det avgjørende hvordan den blir utnyttet. Én mulighet er at selskapet velger å kryssubsidiere den mer konkurranseutsatte del av virksomheten. Slik kryssubsidiering er ikke fornuftig fra et rent lønnsomhetssynspunkt – iallfall ikke på kort sikt; å selge til priser som ikke reflekterer de fulle kostnader, er dårlig butikk. Man kan imidlertid ikke se bort fra at Telenor kan være mer opptatt av størrelse og vekst enn av lønnsomhet som sådan. Det tenkes ikke her på den mulighet at vekst er en forutsetning for fremtidig lønnsomhet (det er en diskutabel, men ikke nødvendigvis gal tese), men at vekst blir et mål i seg selv, uaktet om den er nødvendig for å oppnå lønnsomhet. Det kan være at Telenor ikke er underlagt de samme lønnsomhetskrav som mange privateide aksjeselskaper. Staten har valgt å organisere utøvelsen av sitt eierskap på en slik måte at den i realiteten opptrer svært passivt. Det kan derfor være lettere for Telenors ledelse å få gjennomslag for en strategi for vekst og ekspansjon enn i selskaper der eierne er mer opptatt av lønnsomhet. Man kan derfor ikke se bort fra at Telenor vil strebe etter markedsandeler også der det blir nødvendig å subsidiere deler av virksomheten for å holde tritt med mer effektive konkurrenter.

2.4 Kontrakts- og informasjonsforhold

Markedsrett leder ikke uten videre til samfunnsøkonomisk ineffisiens. I henhold til Coase-teoremet er ineffisiens en følge av mangelfullt definerte eierrettigheter eller begrensninger på den type kontrakter som kan inngås.

Fra et konkurransepolitisk synspunkt er med andre ord ikke markedsrett et problem i seg selv – markedsrett er bare et problem i den grad den utnyttes på en måte som er til hinder for en effisient bruk av samfunnets ressurser. Effisiens

⁶ En slik «storkundefordel» svekkes i den grad store kunder er mer krevende.

⁷ Ekstrem usikkerhet kan gjøre det fristende å «cashe inn gevinsten». Det er derfor i turbulente – men ikke kaotiske – markeder at en aggressiv konkurransestrategi vil være den beste lønnsomme.

forutsetter at det ikke legges hindringer i veien for gjensidig fordelaktige transaksjoner. Dersom en kjøper er villig til å betale mer enn det selgeren krever, bør transaksjon gjennomføres. Det spiller i denne forbindelse ingen rolle til hvilken pris transaksjonen skjer – det avgjørende er at kjøper og selger blir enige. For effisiensen gjør det heller ikke noe at en selger oppnår ulik pris fra forskjellige kjøpere. Man kan mene at et slikt resultat er urettferdig, men hvis målsetningen utelukkende er å sikre at samfunnets ressurser havner der de gir størst avkastning, er dette ingen egentlig innvending.

Fra et rent effektivitetssynspunkt er det derfor ikke åpenbart at det er nødvendig å regulere de betingelser som settes for nettilgang; et nettselskap som er opptatt av lønnsomhet, har incitamenter til å slippe andre aktører til hvis de bare betaler tilstrekkelig godt for seg. Problemet oppstår dersom selskapet ikke har tilstrekkelig evne eller vilje til å utnytte motpartenes betalingsvilje. Hvis nettselskapet ikke er i stand til å diskriminere perfekt mellom ulike kunder (for eksempel fordi det mangler fullstendig informasjon om deres betalingsvilje eller på grunn av regulering som krever at alle kunder skal betale samme pris), er det henvist til å sett prisen høyt for alle. Derved skyver det dem med minst betalingsvilje ut, men sikrer seg samtidig større fortjeneste fra dem som blir igjen. En slik prisfastsettelse er lite heldig fra et samfunnsøkonomisk synspunkt fordi den forhindrer en effisient utnyttelse av den tilgjengelige nettkapasitet. Streng kostnadsorientert regulering av tilgangsprisene kan også begrense netteierens ønske om å åpne nettet for andre.

Manglende vilje til å gjennomføre lønnsomme transaksjoner gir også ineffisiens. Som påpekt ovenfor, kan man ikke se bort fra at Telenor arbeider utfra en strategi om å beskytte sin eksisterende posisjon – eller å ekspandere hjemme og ute – snarere enn å maksimalisere lønnsomheten. I den grad dette er riktig, kan Telenor velge å stenge konkurrenter ute også i tilfeller der Telenor oppnår større fortjeneste ved å selge nettilgang til konkurrerende (mer effektive) tjenesteprodusenter enn ved å produsere tjenestene selv. Myndighetenes regulering av tilgangsbetingelsene kan begrense slik konkurransekadelig adferd.

2.5 Konklusjon om konkurransehindringer

Diskusjonen ovenfor har avdekket at konkurransehindringene i telemarkedet er knyttet til

- kontroll over infrastruktur, og
- etablerte kunderelasjoner og transaksjonskostnader.

Slike konkurransehindringer innebærer at nye aktører ikke har adgang til kundene på de samme betingelser som Telenor. I store deler av markedet er slike konkurransehindringer allikevel såpass beskjedne at de vanskelig kan betraktes som et konkurransepolitisk problem. Det gjelder i de deler av markedet der kundene er store eller mellomstore bedrifter, og det gjelder for det meste av det som omsettes av utstyr. Problemet kan være større der kundene er små og tjenestene produseres med basis i telenettet, dvs. for vanlig telefoni. Som vi skal komme tilbake til nedenfor, kan problemet også her begrenses gjennom en hensiktsmessig konkurranse- og reguleringspolitikk.

3 TELENOR-TELIA FUSJONEN⁸

Som et eksempel på hvordan det analytiske rammeverket kan benyttes, er fusjonen mellom Telenor og Telia godt egnet. En slik konkurransepolitisk vurdering tar utgangspunkt i hvordan fusjonen ville påvirke omfanget og graden av konkurransehindringene slik de er beskrevet i forrige del. Det gjelder altså eksklusive overskuddsmuligheter (aksess), omgivelser og turbulens (kunderstabilitet og eierskap) og kontrakts- og informasjonsforhold (prisregulering). Fordi konkurransevikten først og fremst synes å gjelde markedet for privat telefoni, konsentreres oppmerksomheten om dette. Omtalen avgrenses også til virkningene på det norske marked. Argumentasjonen vil imidlertid et langt stykke på vei være symmetrisk for det svenske marked, hvor Telia og Telenor jo spiller omvendte roller av dem de innehar i Norge.⁹

Når det gjelder kontroll over nettene, ville ikke fusjonen endre så meget på dagens situasjon. I noen grad har Telenor og Telia konkurrerende nett, men omfanget av nettkonkurranse dem imellom er begrenset – ihvertfall i de deler av markedet der konkurransen i utgangspunktet er minst. Der det er slik nettkonkurranse, ville fusjonen gjøre det mulig å samordne de betingelser selskapene setter for andre aktører.

Fusjonen kunne påvirke betydningen av etablerte kunde-relasjoner og transaksjonskostnader. Gjennom fusjonen ville kundene miste det mest nærliggende alternativ til Telenor, idet Telia var blant de nye aktører som hadde den største markedsandel i privatkundemarkedet. Selskapet har satset betydelige ressurser på markedsføring, og har nok – blant annet på grunn av sin posisjon i det svenske marked – oppnådd adskillig tillit også hos norske kunder. Dersom Telia forsvant, ville nok mange kunder føle at det skal enda mer til før de velger å skifte leverandør.

Fusjonen kunne også få betydning for de to selskapers samlede konkurransekraft. Dersom fusjonen ga grunnlag for større effektivitet, kunne konkurrentene få det vanskeligere. Denne effekt ville blitt enda større dersom det fusjonerte selskap valgte å følge en strategi der størrelse, vekst og ekspansjon ble viktigere enn lønnsomhet.

3.1 Virkninger for de fusjonerende selskaper

Sett fra de to fusjonerende selskapers side, må fusjonen fremstå som attraktiv – ellers ville den ikke ha blitt foreslått. For selskapene kan fusjonen kan gi opphav til tre typer gevinster;

- synergieffekter,
- markedsrett, og
- lønnsomhetsbase for videre vekst.

Synergieffekter innebærer at virksomheten blir mer kostnadseffektiv dersom den samles i én organisasjon. I og med at de to selskaper geografisk sett overlapper hverandre kun i

⁸ Mye av arbeidet som ligger til grunn for denne artikkel, ble utført mens første akt av fusjonsspillet mellom Telia og Telenor utspant seg vinteren 1998. Artikkelen ble skrevet ferdig under sluttscenen av annen akt. Hvorvidt tragedien har flere akter (og kanskje viser seg å være en komedie), synes uvisst.

⁹ For en analyse etter mer tradisjonelt mønster av virkningene av fusjonen på det norske marked, se Konkurransetilsynet (1999).

beskjeden grad, ville store deler av virksomheten formodentlig bli lite berørt. Eventuelle effektivitetsgevinster måtte derfor først og fremst komme der selskapene har parallelle funksjoner eller felles satsningsområder. Uttalelser fra selskapenes representanter antyder da også at synergieffektene blant annet var forventet å være knyttet til forsknings- og utviklingsdelen av selskapenes virksomhet. Alt i alt er det vanskelig å anslå hvor store synergieffektene kunne bli. Erfaringene fra mange andre fusjoner – der det i ettertid viste seg at planene var vel optimistiske med hensyn til stordrifts- og samdriftsfordeler – tilsier kan hende en viss nøkternhet.

Ved siden av rene effektivitetsgevinster kunne fusjonen gi selskapene større lønnsomhet som følge av økt markeds-makt. Telia fremstod før fusjonen som Telenors kanskje viktigste konkurrent på det norske marked. Denne konkurrent ville blitt eliminert. Hvorvidt dette kunne få vesentlig betydning for konkurransen, avhenger av om det finnes et tilstrekkelig antall andre, likeverdige konkurrenter. Ved siden av Telenor og Telia, er det bare svenske Tele2 som har opparbeidet seg en andel av noen betydning i markedet for privat-telefoni.¹⁰ På sikt må man regne med at andre vil forsøke seg, særlig dersom et fusjonerte selskap valgte å legge seg høyt på pris. Det kan imidlertid ta tid før slik etablering skjer i noe omfang. Den umiddelbare konsekvens synes derfor å være at det fusjonerte selskap ville oppnå større markeds-makt samlet sett enn det selskapene hadde hver for seg.

Representanter for selskapene fremhevet at et fusjonert selskap ville ha større finansiell styrke til å satse blant annet i utlandet. I den grad et fusjonerte selskap oppnår større lønnsomhet – enten på grunn av effektivitetsgevinster eller på grunn av større makt i beskyttede deler av markedet – styrkes den finansielle evne til å konkurrere på pris og foreta større investeringer. Evnen styrkes ytterligere i den grad eierne er villige til å tilføre selskapet mer kapital.

3.2 Virkninger for konkurrentene

For konkurrentene for øvrig medførte fusjonen både gode og dårlige nyheter. På den ene side ville antallet konkurrenter bli færre. På den annen side kunne det fusjonerte selskap fremstå som en mer alvorlig konkurrent enn de to selskapene var hver for seg. Den samlede virkning avhenger derfor dels av i hvilken grad fusjonen ville medføre synergieffekter og dels av hvilken strategi det fusjonerte selskap ville velge å følge.

Dersom fusjonen i liten grad ga effektivitetsgevinster eller større lønnsomhet, ville den være til fordel for konkurrentene. De konkurransefortrinn Telenor har i utgangspunktet, blir ikke mindre for et fusjonert selskap. Men dersom evnen til å konkurrere på pris eller kvalitet ikke endres vesentlig, fremstår ikke det fusjonerte selskap som noen mer alvorlig konkurrent enn det Telenor utgjør. Den dominerende virkning ville dermed bli at Telia elimineres, og dette ville gi bedre muligheter for andre selskaper.

Dersom det fusjonerte selskap derimot fremsto med betydelig lavere kostnader eller større finansiell evne til å tåle pris-konkurranse, ville konkurrentene stå overfor et selskap som hadde større evne og vilje til å opptre aggressivt.

Et viktig moment i denne forbindelse er konkurransen om reguleringsmyndighetenes gunst. Som allerede påpekt, og

som vi kommer nærmere tilbake til i neste del, er reguleringene i telemarkedet av vesentlig betydning for konkurransen, ihvertfall i privatkundemarkedet. Virkningene av en fusjon avhenger derfor i stor grad av hvordan myndighetene reagerer. I kraft av sin størrelse og posisjon kan Telia ha betydning som pådriver for å dreie reguleringene i en retning som er til fordel for nye aktører. Dersom Telia forsvant, ville man miste denne kraft. På den annen side kan man ikke se bort fra at myndighetene ville se det som enda viktigere å legge forholdene tilrette for nyetableringer og konkurranse etter at de to største aktørene hadde slått seg sammen. Hvorvidt så ville skje, avhenger av om myndighetene er mer opptatt av å stimulere til konkurranse på det norske marked enn å dyrke frem en nasjonal vinner som også kan hevde seg internasjonalt.

3.3 Virkninger for kundene

Det er vanskelig å se at kundene kunne vinne på fusjonen, ihvertfall i de deler av markedet der konkurransen i dag er svakest. Så langt har Telia fremstått som en av de mest attraktive alternativ til Telenor og har kapret betydelige markedsandeler.¹¹ Dersom Telia forsvinner, blir det i første omgang ikke så mange andre igjen å velge mellom. Dessuten forsvinner det konkurransetrykk som Telia har utøvet mot Telenors priser.

For at kundene skulle vinne, måtte virkningene av svekket konkurranse oppheves av at det fusjonerte selskap oppnådde større effektivitet som det valgte å slå igjennom i prisene. Man kan ikke se helt bort fra denne mulighet. Det forutsetter imidlertid at selskapet blir styrt utfra en målsetning om overalt å holde lavest mulige priser. Dersom et selskap først og fremst er opptatt av lønnsomhet – eller av vekst og ekspansjon – vil det ikke dele eventuelle gevinster av en fusjon med kundene, bortsett fra i de tilfeller der en slik strategi kan øke selskapets markedsandeler. Et ikke helt usannsynlig scenario er derfor at kundene i de deler av markedet der konkurransen er hardest (dvs. i bedriftssegmentet og i utlandet) ville nyte godt av etableringen av en mer aggressiv konkurrent, mens kundene i de mer beskyttede deler av markedet (dvs. privatkunder i Norge) snarere vil oppleve høyere priser enn de ellers ville ha gjort. Man kunne altså få det paradoksale resultat at konkurransen ble sterkere der den allerede er sterk og svakere der den er svak.

Fra Telenors side er det blitt påpekt at innføringen av konkurranse på telemarkedet svekker selskapets lønnsomhet, og dermed dets evne til å fortsette krysssubsidieringen av mindre lønnsomme segmenter, blant annet i distriktene. Dersom fusjonen økte lønnsomheten, ville den også øke evnen til å drive krysssubsidiering. Spørsmålet er imidlertid om det er tilstrekkelig at evnen er tilstede. Som fremhevet ovenfor, vil det neppe være i overensstemmelse med selskapets strategi å dele ut eventuelle overskudd gjennom lave priser. Det er heller ikke særlig god samfunnsøkonomi å finansiere subsidier til spesielle kundergrupper ved monopolistisk prisfastsettelse i andre deler av markedet. Dersom man fortsatt ønsker å

¹⁰ Netcom har i det siste satset på fasttelefoni for eksisterende mobiltelefonkunder og passerte 25.000 kunder ifjor sommer.

¹¹ I privatkundemarkedet er det Tele2 som har størst markedsandel, både for telefoni og internett.

pålegge selskapene særlige samfunnsoppgaver – slik som generelt forsyningsansvar (eng. Universal Service Obligation) – er det mer effektivt å betale direkte for slike oppgaver enn å tillate en fusjon som har skadelige virkninger i markedet for øvrig. Man kan også legge ulønnsomme tjenester og leveranser til spesielle, geografiske områder ut på anbud, slik det for eksempel gjøres i luftfarten.¹²

4. TILTAK FOR FRIERE KONKURRANSE

Det er naturligvis ikke et tilstrekkelig argument for offentlige inngrep i markedet å avdekke en teoretisk mulighet for at konkurransen kan svikte. Spørsmålet må være om det er noe problem i praksis.

Frem mot og etter dereguleringen har Telenor nokså systematisk redusert sine priser. I noen grad er nok dette en direkte følge av konkurransen. Det synes imidlertid som andre, mer indirekte virkninger også har gjort seg gjeldende. Går en noen år tilbake, finner en Telenor (tidl. Televerket) som et relativt tungdrevet selskap med høye kostnader. Reduksjonen i prisene hang således sammen med et ønske om å etablere et eksternt press mot kostnadsutviklingen. Lavere priser har også vært et ledd i en markedsføringsstrategi der en har ønsket å bygge opp et nytt, mer tiltrekkende image som en effektiv og billig leverandør.

Selv om prisene alt i alt har falt, er imidlertid prisstrukturen vridd i favør av konkurranseutsatte produkter og segmenter. Der Telenor har vært skjermet for konkurranse – og da særlig når det gjelder den faste del av nettabonnementene – er prisene blitt relativt sett vesentlig høyere. En kan argumentere for at dette skyldes at økt konkurranse ikke lenger gjør det mulig å bruke inntekter fra blant annet bedrifts- og utenlandstrafikken til å drive det som i realiteten var en subsidiering av fastavgiften. Det er allikevel vanskelig å tro at det ikke også er et element av «limit pricing» strategi, der hensikten er å undergrave konkurrentenes fotfeste.

I de deler av markedet der det først ble åpnet for konkurranse, har priskonkurransen vært tildels meget aggressiv. Telenor har tapt betydelige markedsandeler og nye produkter har fått stort gjennomslag. På enkelte områder går det imidlertid langsommere. Det synes å reflektere de forhold som ble diskutert ovenfor, der det ble avdekket at nettilgang og transaksjonskostnader er avgjørende for virksom konkurranse. Myndighetenes tiltak må derfor innrettes mot disse forhold.

4.1 Utskillelse av telefonnettet

Den mest radikale løsning på problemet med vertikal integrasjon og kryssubsidiering er et fullstendig selskapsmessig skille mellom nettdelen og tjenestedelen av virksomheten. Dette kunne gjøres ved å dele Telenor i to – i en nettdel og en tjenestedel. Eiermessig behøvde man ikke nødvendigvis å gjøre endringer så lenge det ble sikret at de to selskaper opererer uavhengig av hverandre.

Kraftforsyningen

Det er en slik selskapsmessig organisering man har valgt for det høyspente transmisjonsnett i kraftforsyningen («sentral-

nettet»). Før innføringen av energiloven av 1990 var Statkraft et integrert selskap som både sto for driften av sentralnettet og drev produksjon av kraft. Som en del av kraftreformen ble sentralnettet skilt ut i et eget selskap, Statnett SF. Både Statkraft og Statnett er statlig eiet, men har egne styrever.

En tilsvarende oppsplittelse ble ikke gjennomført for de underliggende kraftnett. Både regional- og distribusjonsnett drives i mange tilfeller av elektrisitetsverk som i tillegg har egen produksjon og/eller driver omsetning av kraft. Årsaken til at disse nett ikke ble skilt ut i egne selskaper, synes utelukkende å ha vært politisk; det ville være en stor politisk belastning for Storting og Regjering å pålegge selskapsmessige endringer i kommunale og fylkeskommunale selskaper. De vedvarende problemer med å etablere virksom konkurranse i husholdningsmarkedet, henger nært sammen med den vertikale integrasjon på lokalnivå i kraftforsyningen.¹³

Også i de andre land der kraftforsyningen er deregulert og det er innført konkurranse, er det gjennomført en vertikal oppsplittelse mellom nett og produksjon/omsetning. Dette gjelder i alle tilfeller for de høyspente overføringsnett. Når det gjelder distribusjonsnett, varierer praksis. I Storbritannia kan for eksempel distribusjonsverk ha noe egenproduksjon av kraft, begrenset til en viss andel av de totale forsyninger innenfor nettområdet.

Samproduksjonsfordeler

Når man har valgt å innføre selskapsmessige skiller mellom overføring og produksjon i kraftforsyningen, skyldes det blant annet at det i liten grad er produksjonsøkonomiske fordeler forbundet med å integrere aktivitetene. I investeringsfasen er det riktignok avgjørende at nettet tilpasses produksjonskapasiteten, og vice versa. I driftsfasen er det imidlertid små samproduksjonsfordeler – de er iallfall ikke større enn at de kan ivaretas gjennom markedsbasert samarbeid og offentlige reguleringsbestemmelser.

I telekommunikasjon kan samdriftsfordelene være større. Så lenge man er sikret tilgang på ikke-diskriminerende betingelser, er det riktignok ikke nødvendig å eie eller å drive nett selv, for å kunne oppnå konkurransedyktighet i tjenesteproduksjonen. At dette er riktig, bekreftes av eksistensen av et stort antall uavhengige tjenesteleverandører. Det kan imidlertid være en fordel at nettoperatøren også produserer tjenester. Den nære, tekniske forbindelse mellom «hardware» og «software» tilsier at et nært kjennskap til markedet for tjenestene kan gjøre det lettere å utvikle nettet i tråd med markedets behov.

I hvilken grad det er riktig at de produksjonsøkonomiske argumenter for vertikal integrasjon er sterke – og spesielt om de er tilstrekkelige til å dominere de gevinster man kunne oppnå ved å legge forholdene bedre tilrette for en friere konkurranse – er ikke uten videre klart. Telenor har valgt å orga-

¹² I og med at Telenor eier nettet selv i disse områder, kan en slik ordning være vanskelig å administrere. Et alternativ kunne være å la Telenor stå for selve utøvelsen av det generelle forsyningsansvar (eller andre ulønnsomme oppgaver) og finansiere ordningen ved hjelp av et fond der også andre selskaper må bidra.

¹³ Konkurransforholdene i kraftforsyningen og betydningen av vertikal integrasjon er blant annet omtalt i von der Fehr (1997), Hope (1997) og Bergman et. al. (1999).

nisere nettdrift og tjenesteproduksjon i egne enheter og benytter internpriser i transaksjonene mellom enhetene.¹⁴ Det tyder på at det iallfall ikke er nødvendig med en fullstendig organisatorisk integrasjon for å oppnå samdriftsfordeler. På den annen side er det så vidt vites ingen land der man har utskilt telenettene i egne selskapsmessige enheter (i Sverige er det imidlertid seriøst vurdert å skille ut tilknytningsnettet). Dette kan imidlertid henge sammen med andre forhold enn de rent produksjonsøkonomiske, blant annet konkurranse fra alternative nett.

Konkurranse fra alternative nett

Til forskjell fra i kraftforsyningen finnes det i telekommunikasjon i noen tilfeller parallelle nett. I kraftforsyningen er stordriftsfordelene så enorme at de kostnadsmessige ulemper ved å etablere parallelle nett langt overstiger de eventuelle gevinster som kunne oppnås ved nettkonkurranse. I telemarkedet er det imidlertid alternative nett, dels i form av andre faste nett som kabel-TV nett og dels i form av mobilnett. I tillegg kan radio-aksess etterhvert bli et reelt alternativ.

Dersom konkurransen fra alternative nett er tilstrekkelig, er det forsåvidt unødvendig å utskille telenettene i egne enheter. Konkurransen vil disiplinere aktørene og forhindre monopolistisk prisfastsettelse. Så lenge de produksjonsøkonomiske argumenter ikke er avgjørende, blir derfor spørsmålet hvorvidt nettkonkurranse er tilstrekkelig effektiv.

Det er neppe tvil om at det etterhvert kan bli betydelig konkurranse mellom alternative nett. Erfaringene fra andre land tyder imidlertid på at det kan ta tid før slike nett etableres i et omfang som gjør at konkurransen blir effektiv, ihvertfall om husholdningskunder og mindre bedrifter. I Storbritannia valgte man for eksempel ikke å regulere tilgangsbetingelsen for nettene til British Telecom (BT) særlig stramt, for derved å stimulere andre aktører til å bygge egne nett. Etableringen av alternative nett har imidlertid tatt tid, og etter nærmere 20 år med konkurranse i telemarkedet har BT fortsatt en markedsandel på 90% for lokale telefonsamtaler.¹⁵

Erfaringene fra Storbritannia understreker at selv i de tilfeller der reguleringene legges opp i den hensikt å stimulere til nettkonkurranse, er det på ingen måte gitt at slik konkurranse vil utvikle seg, ihvertfall ikke særlig raskt. I enkelte andre land – blant annet i USA – har man lagt større vekt på konkurransen om tjenesteproduksjon i eksisterende nett.¹⁶ Fordelen med en slik strategi er at den gir raskere etablering av konkurranse. Ulempen er at den forsinker oppbygningen av alternative nett. Forkjempere for den britiske modell hevder at effektiv konkurranse forutsetter alternative nett, og at det tross alt er bedre at konkurransen kommer sent enn at den aldri kommer.

For spørsmålet om konkurransen fra alternative tilknytningsnett i det norske marked er det formodentlig av vesentlig betydning at Telenor har vært en av de dominerende aktører også når det gjelder de viktigste alternativer. Det gjelder både kabel-TV nett og mobilnett. Isolert sett gjør dette det mer aktuelt å vurdere en utskillelse av telenettet i et eget selskap. Et mulig alternativ er å begrense Telenors interesser i andre, konkurrerende nett. I forbindelse med behandlingen av fusjonen

mellom Telenor og Telia på EU-kommisjonen selskapene å selge sin kabel-TV divisjoner.

4.2 Regulering av tilgangsbetingelser

Regulering av tilgangsbetingelsene for eksisterende nett er avgjørende for i hvilken retning og i hvilken hastighet konkurransen utvikler seg. Gunstige tilgangsbetingelser gjør det lett å etablere seg og legger forholdene tilrette for at det raskt utvikles konkurranse om tjenesteleveranser. Men derved svekkes også incitamentene til å utvikle alternative nett. Billig tilgang gjør også at netteieren mister inntekter, både direkte i form av lavere dekningsbidrag for salg av nettilgang og indirekte ved at markedsposisjonen for tjenesteleveranser undergraves. Dermed svekkes netteierens incitament til å vedlikeholde og videreutvikle nettet.

Norske myndigheters regulering av betingelsene for nettilgang er gjennom EØS-avtalen bundet til å reflektere de prinsipper det er blitt enighet om i EU. Det grunnleggende prinsipp er at det skal gis tilgang på ikke-diskriminerende vilkår (eng. Open Network Provision) til priser som reflekterer kostnadene ved å stille kapasitet til rådighet.

Innenfor de reguleringsprinsipper som følger av EØS-avtalen, er det imidlertid relativt betydelig rom for fortolkninger av hva som er rimelige betingelser for en bestemt tilgangs- eller samtrafikkavtale. Kostnadene avhenger i utgangspunktet av på hvilket nivå og i hvilket omfang det skal gis tilgang. I praksis er det imidlertid svært vanskelig å tilordne kostnader til bestemte deler av et nett, og det må derfor utøves adskillig skjønn for å fastlegge prisnivået.

Et hensiktsmessig reguleringsregime må blant annet omfatte

- regler for avtaleforhandlinger og konfliktløsning,
- retningslinjer for de nivåer og det omfang det kan kreves tilknytning, samt
- regler for prisfastsettelse.

Reglene for avtaleforhandlinger og konfliktløsning har vesentlig betydning ikke bare for om og på hvilke betingelser det oppnås avtaler, men også for hvor raskt det skjer. Erfaringene fra andre land tyder på at det er nødvendig med klare regler for hvordan man skal løse eventuelle konflikter. Det er også en fordel at partene er forpliktet til å nå frem til en avtale innenfor en bestemt tidsfrist.

Nye leverandører ønsker som regel frihet til å velge tilknytningsform. Det gjør det mulig å tilpasse tilknytning (nivå, antall tilknytningspunkter osv.) til eventuell egen nettkapasitet og til de tjenester og de segmenter selskapet ønsker å satse på. Det er ikke nødvendigvis en fordel at de regulerende myndigheter i detalj fastsetter priser og tilknytningsbetingelser. Ulikhetene mellom forskjellige tilfeller er gjerne så store at detaljregulering er uhensiktsmessig. Slik sett er

¹⁴ De forskjellige enheter har imidlertid felles «støttesystem», der f. eks. forespørsler fra Telenor Privat's kunder blir lagt inn i systemet som ordre til Telenor Installasjon eller Telenor Nett.

¹⁵ Det britiske markedet er omtalt sammen med en rekke andre europeiske markeder i Waverman og Sirel (1997). Se også Bergman et. al. (1998).

¹⁶ Det amerikanske telemarked er blant annet beskrevet i Harris og Kraft (1997).

det en fordel om det overlates til partene selv å forhandle om detaljer i avtalene. Det er imidlertid en forutsetning at det eksisterer klare prinsipper for hvordan prisene skal fastlegges, og at myndighetene har det nødvendige apparat og ekspertise til å håndtere eventuelle konflikter.

4.3 Tiltak for større kundemobilitet

Som påpekt tidligere, er likeverdig tilgang til telenett ikke tilstrekkelig for å sikre likeverdig adgang til kundene. I utgangspunktet har alle et kundeforhold til Telenor, og tilbudet fra konkurrentene må være bedre før man velger å skifte. Dersom man skifter, må man være villig til å tåle de ulemper det er å forholde seg til to leverandører (ved sin nettilknytning må man uansett betale basisabonnementet til Telenor).

I den grad kundene føler det brysomt å forholde seg til flere leverandører, vil det være en fordel om det innføres reguleringer som gjør dette unødvendig. Det kan skje ved at tjenesteleverandøren gis ansvar for å fakturere også for basisabonnementet og overføre innbetalt beløp til Telenor. En innvending mot en slik ordning er at den gir Telenor oversikt over konkurrentenes kundemasse. Et alternativ er å la en uavhengig instans stå for innkreving av basisabonnementet.

Erfaringene fra andre land tyder på at dersom det er nødvendig å bytte telefonnummer eller å taste flere siffer om man skifter leverandør, blir det adskillig vanskeligere for nye leverandører å etablere seg. I Storbritannia, der brukerne måtte slå opptil 15 ekstra siffer for en fjernsamtale med en annen leverandør enn BT, tok det konkurrenten Mercury 8 år å oppnå en markedsandel på 15%. I Australia derimot, hvor brukeren ikke behøver å taste mer enn et ensifret prefiks, nådde nykomeren Optus en tilsvarende markedsandel på 1 1/2 år.

Systemet med at man må taste et prefiks når man benytter en annen leverandør, innebærer en konkurranseforvridning. Denne forvridning kunne man fjerne ved at det uansett var nødvendig å angi hvilken leverandør man ønsket å benytte. Ulempen ved en slik ordning er at det blir flere sifre å slå hver gang man bruker telefonen. Et alternativ er et system der hvor brukeren kan forhåndsprogrammere valget av «standardleverandør» (eng. default operator) – som altså ikke behøver å være Telenor – men må bruke prefiks dersom han eller hun vil benytte en annen leverandør for en bestemt samtale. Et slikt system med «fast forvalg» innebærer at leverandørene i utgangspunktet stod likt, men at når valget av standardleverandør først var foretatt, ville det være kostnader forbundet med å skifte. 1. juni 1999 ble det innført fast forvalg i Norge.

Konkurransen i markedet for privattelefoni har så langt dreiet seg om de eksisterende standardtjenester (tale og data-overføring). I prinsippet er det imidlertid ingenting i veien for at det kan innføres konkurranse på aksekniv, dels slik at utvalget av tjenester øker og dels slik at kundene selv velger hvilket selskap de ønsker at skal levere tilknytningstjenesten (basisabonnement). Både den tekniske og den prismessige regulering av aksessnettet har så langt vært til hinder for dette. Med innføringen av såkalt «nummer portabilitet» (eng. number portability) – som innebærer at kundene kan beholde sitt telefonnummer om de velger å bytte leverandør – fra 1. juni 1999 er imidlertid en viktig forutsetning for effektiv konkur-

ranse ved en «åpning av aksessnettet» (eng. Local Loop Unbundling) på plass.

5. KONKLUSJON

I store deler av telekommunikasjonsmarkedet synes forholdene å ligge godt tilrette for konkurranse – nærmest uavhengig av den telepolitikk myndighetene legger opp til. Det gjelder blant annet i markedet for utstyr og det gjelder i alle de segmenter der kundene er mellomstore eller store selskaper med betydelige kommunikasjonsbehov.

Problemerkene oppstår der kundene er små, og kommunikasjon skjer over det vanlige telefonnett. Her kan Telenors sterke stilling forhindre at det blir effektiv konkurranse. Erfaringene både fra kraftmarkedet og fra telemarkeder i andre land indikerer at myndighetenes politikk er avgjørende for hvordan konkurransen utvikler seg. De kritiske faktorer er blant annet betingelser for nettilgang og abonnementsbetingelser. Det kanskje viktigste tiltak for større konkurranse på det norske telemarked er åpning av aksessnettene.

REFERANSER:

- Bergman, Lars, Christopher Doyle, Jordi Gual, Lars Hultkrantz, Damien Neven, Lars-Hendrik Röller, Leonard Waverman (1998): *Europe's Network Industries: Conflicting Incentives (Telecommunications)*, Monitoring European Deregulation 1, London: CEPR/SNS.
- Bergman, Lars, Gert Brunekreeft, Christopher Doyle, Nils-Henrik M. von der Fehr, David M. Newbery, Pierre Régibeau og Michael Pollitt (1999): *A European Market for Electricity*, Monitoring European Deregulation 2, London: CEPR/SNS.
- von der Fehr, Nils-Henrik M. (1996): «Tilgangsavgifter - en prinsipiell analyse», Norsk økonomisk tidsskrift, årgang 1996, bind 110, nr. 4, 263-89.
- von der Fehr, Nils-Henrik M. (1997): «Regulering for konkurranse», i Kåre P. Hagen (red.), Deregulering og konkurranse, SNF-Årbok 1997, Fagbokforlaget, Bergen.
- von der Fehr, Nils-Henrik M., Victor Norman, Torger Reve og Anders Chr. Stray Ryssdal (1998): «Ikke for å vinne?», SNF-rapport nr. 8/98, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.
- Harris, Robert G. og C. Jeffrey Kraft (1997): «Meddling through: regulating local telephony competition in the United States», The Journal of Economic Perspectives, bind 11, nr. 4, 93-112.
- Hope, Einar (1997): «Deregulering av elektrisitetsektoren i Norge - erfaringer og oppgaver», i Kåre P. Hagen (red.), Deregulering og konkurranse, Fagbokforlaget, Bergen.
- Hope, Einar (ed.) (1999): *Foundations of Competition Policy Analysis*, Routeledge, under utgivelse.
- <http://www.eltele.no>
- <http://www.enitel.no>
- <http://www.npt.no>
- <http://www.telecom.no>
- Konkurransetilsynet (1999): «Fusjonen mellom Telia AB og Telenor AS – En vurdering av de konkurransemessige virkningene i det norske markedet», Oslo: Konkurransetilsynet, 19. mars 1999.
- Spiller, Pablo (1997): «Value-creating interconnect - survey of interconnection policies», SNF- Rapport nr. 50/97, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.
- Spiller, Pablo og Carlo G. Cardilli (1997): «The frontier of telecommunications deregulation: small countries leading the pack», The Journal of Economic Perspectives, bind 11, nr. 4, 93-112.
- Waverman, Leonard og Esen Sirel (1997): «European telecommunications markets on the verge of full liberalization», The Journal of Economic Perspectives, bind 11, nr. 4, 113-126.

■ ■ ■ ANDERS TARALDSET:

Lønnsstatistikk for sosialøkonomer 1999

Sosialøkonomenes Forening gjennomfører hvert år en lønnsundersøkelse for sine medlemmer. I årets undersøkelse utgjør gjennomsnittlig månedslønn for alle heltidsansatte sosialøkonomer (inkl. naturallønn, men ikke overtidsbetaling) 32.963 kr. Dette tilsvarer i underkant av lønnstrinn 62. Den faste månedslønnen utgjør gjennomsnittlig 32.213 kr. som tilsvarer mellom lønnstrinn 60 og 61. Reallønnsveksten er på 1,5 prosent fra 1998 til 1999.

Månedslønnen er høyest for aldersgruppen 50-54 år. Med 41.601 kr. er månedslønnen for ansatte i privat sektor 50,5 prosent høyere enn for statsansatte med 27.636 kr. som tilsvarer lønnstrinn 52, mot 56,2 prosent i 1998. For kommuneansatte er månedslønnen 28.208 kr. som tilsvarer lønnstrinn 53. Lønnsforskjellene mellom privatansatte og statsansatte er i årets undersøkelse redusert pga. reallønnsreduksjon for privatansatte, mens disse lønnsforskjellene tidligere har økt hvert år siden 1987, med unntak av

1992. For de som har mer enn åtte år siden eksamen, er månedslønnen 52,2 prosent høyere for privatansatte enn for kommuneansatte, mot 63,5 prosent i 1998. Som i 1998 er lønnsforskjellene mellom kvinner og menn fortsatt noe redusert totalt sett og er noe mindre enn i 1996, etter at undersøkelsen for 1997 viste økende lønnsforskjeller. Forskjel-

lene er fortsatt klart størst og har siden 1992 økt mest i privat sektor, men er her noe redusert fra 1998 til 1999. I staten er lønnsforskjellen mellom kjønnene også fortsatt noe redusert, etter at de økte i 1997. I kommunesektoren derimot er det en liten økning i lønnsforskjellene mellom kjønnene. Lønnsforskjellene mellom kjønnene er igjen blitt litt større i kommunesektoren enn i staten, slik de var i 1996 og i 1997.

Materiale og metode

I årets undersøkelse ble det sendt ut 1728 spørreskjemaer, hvorav 504 ble returnert. Dette gir en svarprosent på bare 29,2 som trolig er den laveste svarprosenten noensinne, mot 36,4 i 1998. Totalt 20 skjemaer er holdt utenom den følgende analysen av ulike grunner. Den laveste faste månedslønnen som er tatt med i analysen, er 18.950 kr. som tilsvarer ca. lønnstrinn 28 eller 29 avhengig av om pensjonsinnskuddet er medregnet, og den høyeste er 104.000 kr.

Med en så lav svarprosent må vi være oppmerksomme på mulige skjevheter i utvalget i forhold til hele medlemsmassen til Sosialøkonomenes Forening. Særlig ser det ut til at dette gir en betydelig usikkerhet m.h.t. lønnsutviklingen år for år, og det er derfor mulig at den faktiske lønnsveksten i privat sektor var lavere i 1998 og høyere i 1999 i forhold til det disse undersøkelsene viser. Når det gjelder resultater for ulike grupper/intervaller i undersøkelsen, må vi i tillegg være klar over usikkerheten p.g.a. det lave antallet observasjoner i en del av gruppene. Jeg vil derfor legge stor vekt på å sammenligne resultatene i årets undersøkelse med resultatene i de tidligere undersøkelsene.

Vi har spurt om fast månedslønn *ekskl. pensjonsinnskudd* i september 1999, godtgjørelse for overtidsarbeid i september (evt. anslag), samt verdi pr. måned av naturaltelseter som fri telefon, bil og lignende (heretter kalt naturallønn). Enkelte har oppgitt at de har "fri telefon" eller aviser uten å tallfeste dette. Verdien av "fri telefon" er da satt til 150 kr. og aviser til 100 kr. pr. måned pr. avis. Alle som ikke har svart på spørsmålene om overtidsbetaling og naturallønn, er blitt registrert med 0 på disse spørsmålene, slik at gjennomsnittstallene gjelder for alle respondenter under ett.



Anders Taraldset, cand. oecon. fra Universitetet i Oslo, januar 1991, er seksjonssjef for register og statistikk i Den norske lægeforening.

Når svarene på spørsmålet om fast månedslønn for offentlig ansatte som har oppgitt nøyaktige kronebeløp, sammenlignes med lønnstabellen, ser det ut til at det fortsatt er mange som oppgir regulativlønn uten å trekke fra pensjonsinnskuddet. Pensjonsinnskuddet utgjør to prosent av brutto månedslønn t.o.m. lønnstrinn 55 og er deretter prosentvis svakt avtagende (men absolutt sett økende) med høyere lønnsplasing. For de offentlig ansatte som har oppgitt nøyaktige kronebeløp som kan identifiseres med et bestemt lønnstrinn på lønnstabellen, er den faste månedslønnen korrigert slik at pensjonsinnskuddet er trukket fra, slik det har vært gjort i undersøkelsene siden 1995. Det er derfor svært viktig at fast månedslønn oppgis med nøyaktig kronebeløp og enda bedre dersom respondentene selv husker å trekke fra pensjonsinnskuddet, evt. at lønnstrinn oppgis slik mange har gjort.

Som bakgrunnsvariable har vi spurt om kjønn, fødselsår, eksamensår, og om man er ansatt i statlig, kommunal/fylkeskommunal eller privat virksomhet. Det fremgår av spørreskjemaet at privat virksomhet omfatter alle som ikke er tilsluttet hovedtariffavtalen i staten eller kommunene, dvs. også statsbedrifter, statsaksjeselskaper og Norges Bank. Disse har siden 1984 blitt regnet som privatansatte, mens de tidligere ble regnet som statsansatte. Ansatte i enkelte forskningsstiftelser regnes også som privatansatte.

Lønnsutvikling 1995-1999

Tabell 1 og 2 viser den nominelle lønnsutviklingen for hvert år 1995-1999. For sammenligningens skyld er også tall fra Statens sentrale tjenestemannsregister (SST) samt tall fra Lønns- og personalstatistikk kommunale arbeidstakere (PAI-registeret) tatt med. PAI-registeret utgis av Kommunenes Sentralforbund (KS), og gjelder for ansatte i KS-området. Oslo kommune er derfor ikke med i tallene fra PAI-registeret. Fylkeskommunalt ansatte er inkludert i kommunesektoren både i våre tall og i tallene fra PAI-registeret. Tallene fra våre (Sosialøkonomenes Forenings) lønnsundersøkelser er markert med SF.

Månedslønnen i tabell 1 gjelder fast månedslønn pluss verdien av andre ytelser (naturlønn), mens faste og variable tillegg, men ikke variabel overtid, er medregnet i tallene fra SST og PAI-registeret. Når ikke annet er nevnt, er det disse lønnsbegrepene som benyttes, og alle lønnsdata er gjennomsnittstall i hele denne artikkelen. Den nominelle lønnsutviklingen blir kommentert for hvert av kjønnene i neste avsnitt.

Tabell 3 viser reallønnsutviklingen fra år til år i hver sektor i faste 1999-kroner (deflator er konsumprisindeksen for september hvert år). Alle sosialøkonomer sett under ett har hatt en reallønnsvekst hvert år siden 1995, da det ble registrert en betydelig reallønnsreduksjon fra året før. Våre undersøkelser viser en svak reallønnsnedgang for kommuneansatte fra både 1995 til 1996 og fra 1996 til 1997 og deretter en reallønnsvekst fra 1997 til 1998 og fra 1998 til 1999, mens PAI-registeret viser en reallønnsøkning på 1,9 prosent fra 1995 til 1996, uendret reallønn fra 1996 til 1997 og en mindre reallønnsøkning fra 1997 til 1998. Statsansatte har hatt en klar reallønnsvekst i alle sektorer hvert år siden 1995, både ifølge SST og våre undersøkelser. Den rekordstore re-

allønnsveksten for statsansatte som vi fant i undersøkelsen for 1998 blir mer enn bekreftet av SST som viser en enda større reallønnsøkning fra 1997 til 1998. Imidlertid har reallønnsveksten vært større i privat sektor enn i statlig og kommunal sektor hvert år fra 1995 til 1998, og større enn i staten hvert år siden 1987, unntatt i 1992 og altså nå i 1999.

For privatansatte var reallønnsøkningen på hele 5,1 prosent fra 1997 til 1998. I årets undersøkelse er det imidlertid en reallønnsreduksjon på 1,1 prosent fra 1998 til 1999, noe som kan tyde på at lønnsnivået for privatansatte enten var for høyt i 1998-undersøkelsen eller er for lavt i 1999-undersøkelsen. I staten var reallønnsøkningen fra 1997 til 1998 på 3,9 prosent og 2,6 prosent fra 1998 til 1999. I kommunesektoren var reallønnsøkningen på 4,0 prosent fra 1997 til 1998 og 0,9 prosent fra 1998 til 1999. Inntil 1998 hadde det siden 1990 ifølge våre undersøkelser bare vært reallønnsøkning for kommuneansatte sosialøkonomer i 1992 og i 1995.

Lønnsutviklingen har i perioden 1995 til 1999 vært noe bedre for statsansatte med 11,8 prosent reallønnsvekst enn for privatansatte med 10,5 prosent reallønnsvekst. Klart dårligst har lønnsutviklingen vært for kommuneansatte med bare 4,3 prosent reallønnsvekst. Går vi imidlertid helt tilbake til 1990, har reallønnsveksten vært størst for privatansatte med 12,2 prosent, mens statsansatte har hatt en reallønnsvekst på 10,4 prosent. Kommuneansatte har siden 1990 hatt en reallønnsvekst på bare 3,9 prosent. Våre undersøkelser er i meget godt samsvar med SST og PAI-registeret mht. lønnsutviklingen fra 1990 til 1998. I staten har det i denne perioden vært en reallønnsvekst på 7,6 prosent ifølge våre undersøkelser og 7,5 prosent ifølge SST, mens det i kommunesektoren har vært en reallønnsvekst på 2,9 prosent ifølge våre undersøkelser og 2,4 prosent ifølge PAI-registeret.

Tabell 1: Nominell lønn i kroner pr. måned 1995-1999

	1995	1996	1997	1998	1999
Sosialøkonomer i alt - SF	27.127	27.615	29.275	31.828	32.963
Privat sektor - SF	34.712	36.365	38.275	41.221	41.601
Statssektoren - SF	22.810	23.756	24.788	26.396	27.636
Statssektoren - SST	22.468	23.111	24.063	26.011	
Kommunesektoren - SF	24.953	25.239	25.690	27.396	28.208
Kommunesektoren - PAI	25.012	25.826	26.409	27.283	

Tabell 2: Nominell lønnsutvikling i prosent 1995-1999

	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	1995-99
Sosialøkonomer i alt - SF	1,8	6,0	8,7	3,6	21,5
Privat sektor - SF	4,8	5,3	7,7	0,9	19,8
Statssektoren - SF	4,1	4,3	6,5	4,7	21,2
Statssektoren - SST	2,9	4,1	8,1		
Kommunesektoren - SF	1,1	1,8	6,6	3,0	13,0
Kommunesektoren - PAI	3,3	2,3	3,3		

Tabell 3: Reallønnsutvikling i prosent 1995-1999

	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	1995-99
Sosialøkonomer i alt - SF	0,5	0,7	6,1	1,5	12,1
Privat sektor - SF	3,4	2,9	5,1	-1,1	10,5
Statssektoren - SF	2,8	2,0	3,9	2,6	11,8
Statssektoren - SST	1,5	1,8	5,4		
Kommunesektoren - SF	-0,2	-0,5	4,0	0,9	4,3
Kommunesektoren - PAI	1,9	0,0	0,8		

Lønn etter sektor og kjønn

Kvinneandelen blant de som svarer i undersøkelsene, har økt hvert år fra 15,4 prosent i 1992 til 25,0 prosent i 1998, men er i årets undersøkelse redusert til 21,8. Som vi har sett, er lønnsnivået, i likhet med tidligere år, klart høyest i privat sektor hvor kvinneandelen er lavest. Lønnsnivået er lavest i staten hvor kvinneandelen fortsatt er klart høyest. Ulik fordeling av kjønnene på sektorer kan derfor i seg selv forklare en del av lønnsforskjellene mellom kjønnene.

Det fremgår av tabell 4 at det er betydelige lønnsforskjeller mellom kjønnene i alle sektorer. I alle sektorer er omfanget av naturallønn flere ganger høyere for menn enn for kvinner, men i staten og kommunesektoren er omfanget av naturallønn lite. I kommunesektoren er omfanget av naturallønn redusert siden 1998 for begge kjønn, mens det i staten har vært en relativ kraftig vekst i naturallønn for menn, og en meget svak vekst for kvinner siden 1998. Omfanget av naturallønn var omtrent det samme for kvinner og menn i staten i 1995. Fra 1995 til 1999 har naturallønnen økt for menn i staten, mens den er blitt kraftig redusert for kvinner.

Det fremgår også av tabellen at for menn utgjør overtidsbetalingen klart mest i staten, mens den for kvinner er blitt litt større i privat sektor enn i staten, i klar motsetning til i undersøkelsen for 1998. For begge kjønn utgjør naturallønnen desidert mest i privat sektor. Overtidsbetalingen er over dobbelt så høy for menn som for kvinner både i staten og i kommunesektoren, og disse forskjellene mellom kjønnene har økt kraftig fra 1998 til 1999. I årets undersøkelse er det overraskende at overtidsbetalingen er blitt høyere for kvinner enn for menn i privat sektor, mens den var vesentlig lavere for kvinner enn for menn både i staten og i privat sektor i 1998.

Ser vi på utviklingen fra 1998 til 1999, har menn i staten hatt en nominell lønnsvekst på 3,2 prosent i månedslønnen (mot 5,5 prosent fra 1997 til 1998, 6,0 prosent fra 1996 til 1997 og 3,5 prosent fra 1995 til 1996). De to siste årene har kvinner i staten hatt en klart bedre lønnsutvikling enn menn i staten. Kvinner i staten har med 5,4 prosent økning fra 1998 til 1999 hatt en vesentlig større lønnsøkning enn menn i staten (mot 8,3 prosent fra 1997 til 1998, 3,1 prosent fra 1996 til 1997 og 5,1 prosent fra 1995 til 1996). Det er derimot

ikke tilfellet i kommunesektoren, men her hadde menn en dårligere lønnsutvikling enn kvinner både fra 1997 til 1998 og fra 1996 til 1997. Fra 1998 til 1999 er lønnsveksten i kommunesektoren på 2,7 prosent for menn (mot 7,5 prosent fra 1997 til 1998, 2,0 prosent fra 1996 til 1997 og 2,1 prosent fra 1995 til 1996), og for kvinner bare 1,9 prosent (mot 14,8 prosent fra 1997 til 1998, 3,8 prosent fra 1996 til 1997 og 8,4 prosent reduksjon fra 1995 til 1996). Her må vi imidlertid ta i betraktning at svarprosenten blant kvinner i kommunesektoren var vesentlig høyere i 1998-undersøkelsen enn de øvrige årene. Siden det er få kvinner i kommunesektoren, blir tallene for lønnsutvikling fra år til år svært usikre for kvinner i kommunesektoren.

I privat sektor er lønnsforskjellene mellom kjønnene desidert størst, men er blitt klart redusert fra 1998 til 1999 etter at de økte fra 1997 til 1998. Kvinner har her en lønn som utgjør bare 71,8 prosent av menns lønn (mot 69,7 prosent i 1998, 70,8 prosent i 1997 og 68,1 prosent i 1996), eller menn har en lønn som er 39,3 prosent høyere enn for kvinner (mot 43,5 prosent i 1998, 41,3 prosent i 1997 og 46,9 prosent i 1996). Menn hadde større lønnsøkning enn kvinner i privat sektor alle år i perioden 1994-1998 unntatt fra 1996 til 1997 da privatansatte kvinner hadde den største lønnsøkningen av alle sosialøkonomer. Menn i privat sektor hadde den største lønnsøkningen av alle sosialøkonomer fra 1995 til 1996 med 6,0 prosent, 4,4 prosent fra 1996 til 1997 og fra 1997 til 1998 hele 8,8 prosent. Fra 1998 til 1999 viser imidlertid våre undersøkelser en nominell lønnsreduksjon på 0,6 prosent for menn i privat sektor. For kvinner i privat sektor var lønnsøkningen fra 1995 til 1996 4,0 prosent som var mindre enn for kvinner i staten, fra 1996 til 1997 8,5 prosent, fra 1997 til 1998 7,1 prosent og fra 1998 til 1999 2,4 prosent.

Vi kan konkludere med at både forskjellig fordeling av kjønnene på sektorer og lønnsforskjeller mellom kjønnene innenfor sektorene bidrar vesentlig til å forklare lønnsforskjellene mellom kvinnelige og mannlige sosialøkonomer. Særlig betydning har det at kvinneandelen i privat sektor, hvor lønnsnivået er klart høyest for begge kjønn, er vesentlig mindre enn i staten. I tillegg er lønnsforskjellene mellom kvinner og menn i privat sektor svært store, og økte i privat sektor alle årene i perioden 1994-1998 unntatt fra 1996 til 1997, men er altså blitt klart redusert fra 1998 til 1999. I staten ser det imidlertid ut til at det har skjedd en utjevning av lønnsforskjellene mellom kjønnene både fra 1997 til 1998 og fra 1998 til 1999. I kommunesektoren skjedde det samme fra 1997 til 1998, men altså ikke fra 1998 til 1999.

Tabell 4: Gjennomsnittlig månedslønn etter sektor og kjønn

	Antall	Månedslønn inkl. natural lønn	Fast månedslønn	Natural lønn	Overtid	Total månedslønn
<i>Menn</i>						
staten	172	28.536	28.225	311	1736	30.272
kommune	51	29.051	28.923	127	791	29.842
privat	154	43.436	41.596	1839	627	44.062
Menn i alt	377	34.692	33.781	911	1155	35.847
<i>Kvinner</i>						
staten	65	24.749	24.705	44	836	25.585
kommune	13	24.900	24.855	45	265	25.165
privat	27	31.184	30.643	542	924	32.108
Kvinner i alt	105	26.423	26.251	172	788	27.211

Lønnsfordeling

1. kvartil for månedslønnen utgjør 24.347 kr. (mot 23.399 kr. i 1998 og 21.513 kr. i 1997), medianen 28.610 kr. (mot 27.200 kr. i 1998 og 25.500 kr. i 1997) og 3. kvartil 36.381 kr. (mot 35.227 kr. i 1998 og 31.850 kr. i 1997). Gjennomsnittet på 32.963 kr. ligger altså som i de foregående årene nærmere 3. kvartil enn medianen. 2/3 av respondene har en månedslønn som ligger under gjennomsnittet, og dette er første gang siden 1994 at denne andelen ikke har økt. Andelen som har en månedslønn som ligger under gjen-

nomsnittet utgjør nærmere bestemt 66,5 prosent (mot 68,5 prosent i 1998, 68,2 prosent i 1997, 67,7 prosent i 1996, 65,7 prosent i 1995 og 64,3 prosent i 1994).

Gini-indexen er redusert til 0,20 i 1998, mens den var 0,18 i 1992, 0,19 i alle årene 1993-1996 og 0,20 i 1997 og 0,21 i 1998. Det betyr at lønnsforskjellene mellom sosialøkonome- ne økte noe i 1993, i 1997 og i 1998, mens lønnsforskjellene i 1999 er tilbake på samme nivå som i 1997. Dette har trolig i stor grad sammenheng med den nominelle lønnsnedgangen som vår undersøkelse viser for menn i privat sektor fra 1998 til 1999.

Tabell 4 viser også fordelingen av de ulike lønnskomponentene for hvert av kjønnene. Den faste månedslønnen økte fra 1998 til 1999 med 3,6 prosent, mens den økte med 9,0 prosent fra 1997 til 1998 og med 5,7 prosent fra 1996 til 1997. Naturlønnen viste en synkende tendens fra 1991 til 1995, og har deretter økt fra 574 kr i 1995 til 618 kr i 1996, til 733 kr i 1997, svakt redusert til 727 kr. i 1998 og så igjen økt til 750 kr. i 1999. Dette har sammenheng med at privatansatte, som har desidert høyest naturlønn, har utgjort en høyere andel av respondentene i årene 1997-1999 enn tidligere.

Overtidslønnen har vært høyere enn naturlønnen hvert år i perioden 1992-1999 unntatt i 1994 (da de var omtrent like store) og i 1997 (da naturlønnen var høyere enn overtidslønnen). Fra 1992 til 1997 var det en klar tendens til synkende overtidbetaling, med 725 kr. i 1995, 709 kr. i 1996 og 682 kr. pr. måned i 1997. Etter 1997 har denne tendensen snudd, og overtidslønnen har økt kraftig. I 1998 var overtidslønnen 878 kr., og i 1999 har den økt ytterligere, til 1.071 kr.

Lønn etter alder og kjønn

Tabell 5 viser gjennomsnittlig månedslønn etter alder og kjønn. Det fremgår at kvinnene har en gjennomsnittlig må-

Tabell 5: Gjennomsnittlig månedslønn etter alder og kjønn

	Antall	Månedslønn inkl. natural- lønn	Fast- måneds- lønn	Natural- lønn	Overtid	Total måneds- lønn
Menn						
-29	17	21.895	21.853	41	1267	23.161
30-34	67	25.888	25.728	160	1018	26.906
35-39	49	33.604	32.693	910	94	34.548
40-44	52	37.851	36.912	940	1709	39.560
45-49	45	36.887	36.061	826	2007	38.893
50-54	74	39.856	38.704	1153	858	40.715
55-	72	36.952	35.342	1610	788	37.739
Menn i alt	377	34.692	33.781	911	1155	35.847
Kvinner						
-29	22	21.701	21.687	14	880	22.581
30-34	28	24.224	24.191	32	625	24.849
35-39	31	28.332	27.871	461	1140	29.472
40-44	8	29.036	29.003	33	1267	30.303
45-49	6	27.665	27.534	131	0	27.665
50-54	6	37.621	37.438	183	0	37.621
55-	4	29.106	28.993	113	100	29.206
Kvinner i alt	105	26.423	26.251	172	788	27.211

nedsalønn som utgjør 76,2 prosent av gjennomsnittet for menn (mot 75,1 prosent i 1998, 74,6 prosent i 1997, 75,7 prosent i 1996, 75,0 prosent i 1995 og 74,0 prosent i 1994), eller at menn har en gjennomsnittlig månedslønn som er 31,3 prosent høyere enn for kvinner (mot 33,2 prosent i 1998, 34,1 prosent i 1997, 32,0 prosent i 1996 og 33,3 prosent i 1995). Dette innebærer at lønnsforskjellene mellom kjønnene er redusert både fra 1997 til 1998 og fra 1998 til 1999. Lønnsforskjellene er dermed blitt noe mindre enn de var i 1996 og tidligere, etter at undersøkelsen for 1997 viste de største lønnsforskjellene mellom kjønnene siden 1994.

I tillegg til forskjellene i fordeling på sektor som vi har sett, skyldes noe av lønnsforskjellene mellom kvinner og menn forskjeller i alder og ansiennitet. I 1999-undersøkelsen er gjennomsnittsalderen for menn 44,6 år og for kvinner 36,4 år (mot hhv. 44,2 og 35,4 år i 1998, 43,3 år og 34,7 år i 1997, 42,7 år og 35,2 år i 1996 og 43,1 år og 34,9 år i 1995). Antall år siden eksamen er gjennomsnittlig 17,1 år for menn og 9,1 år for kvinner (mot hhv. 16,6 og 8,5 år i 1998, 16,0 år og 7,2 år i 1997, 15,3 år og 7,5 år i 1996 og hhv. 15,9 år og 7,1 år i 1995). Det fremgår av dette at både gjennomsnittsalderen og antall år siden eksamen i 1999-undersøkelsen har økt ytterligere for begge kjønn, og er for begge kjønn klart høyere enn noe for noen av årene f.o.m. 1995. Dette kan bidra til at vi overestimerer den samlede lønnsveksten både i 1998- og i 1999-undersøkelsen. Vi ser også at det for alle årene er store forskjeller i gjennomsnittlig alder og antall år etter eksamen mellom kvinner og menn.

Det fremgår av tabell 5 at som i alle årene 1995-1998 er gjennomsnittlig månedslønn høyere for menn enn for kvinner i alle aldersgrupper, noe som ikke var tilfellet for den yngste aldersgruppen i 1994. Blant de aller yngste er imidlertid lønnsforskjellene mellom kvinner og menn sunket til bare 0,9 prosent i 1999, mot 4,1 prosent i 1998. De relative lønnsforskjellene er økende med alder inntil aldersgruppen 50-54 hvor månedslønnen for kvinner er langt høyere enn i de øvrige aldersgruppene. Dette resultatet er klart forskjellig fra 1998-undersøkelsen, hvor de relative lønnsforskjellene var størst i aldersgruppene 40-44 år, 50-54 år og 55 år eller mer. Lønnsforskjellene mellom kvinner og menn har økt kraftig i aldersgruppen 45-49 år, fra 10,3 prosent i 1998 til 33,3 prosent i 1999. I de to høyeste aldersgruppene er lønnsforskjellene mellom kvinner og menn derimot blitt kraftig redusert fra 1998 til 1999.

I aldersgruppen 30-34 år, hvor det er flest kvinner, ble lønnsforskjellene redusert hvert år i perioden 1994-1997, økte i 1998, men er igjen blitt redusert fra 1998 til 1999. I denne aldersgruppen er lønnsnivået i årets undersøkelse 6,9 prosent høyere for menn enn for kvinner (mot 23,9 prosent i 1994, 10,9 prosent i 1995, 8,2 prosent i 1996, 6,4 prosent i 1997 og 9,2 prosent i 1998).

For både kvinner og menn er månedslønnen økende med alder frem til og med aldersgruppen 40-44, noe lavere i aldersgruppen 45-49 år og når deretter sitt maksimum i aldersgruppen 50-54 år. Dette er også i motsetning til undersøkelsen for 1998 hvor månedslønnen var desidert høyest for både kvinner og menn i aldersgruppen 45-49 år. Mønsteret er det samme i årets undersøkelse som i undersøkelsen for 1997, mens det er et tilsvarende samsvar mellom undersø-

kelsene for 1996 og i 1998 på den andre siden. For menn var imidlertid forskjellene mellom aldersgruppene 45-49 år og 50-54 år svært små i undersøkelsen for 1996, mens disse forskjellene var betydelig større i undersøkelsen for 1998.

Naturallønnen er høyest i den høyeste aldersgruppen for menn, og høyest i aldersgruppen 35-39 år for kvinner. For menn er naturallønnen jevnt økende med alder, mens naturallønnen når et toppunkt i aldersgruppen 35-39 år for kvinner. I 1998-undersøkelsen var naturallønnen nest høyest for kvinner i denne aldersgruppen og høyest i aldersgruppen 45-49 år både for kvinner og for menn.

Overtidsbetalingen er for menn høyest i aldersgruppene 40-44 år og 45-49 år, mens den for kvinner er høyest i aldersgruppene 35-39 år og 40-44 år. Dette er også forskjellig fra 1998-undersøkelsen som viste en tydelig fallende tendens med alder både for menn og kvinner. Mens overtidspåbetalingen var høyere for kvinner i 40-årene enn for kvinner i 30-årene både i 1994 og i 1995, viste undersøkelsene for årene 1996-1998 at overtidspåbetalingen var kraftig redusert siden 1995 for kvinner i 40-årene. Fra 1998 til 1999 har overtidspåbetalingen økt kraftig for kvinner i aldersgruppene 35-39 år og 40-44 år. Resultatene i 1999-undersøkelsen minner dermed om resultatene i undersøkelsene for 1994 og 1995 på dette punktet.

Lønn etter sektor og antall år siden eksamen

I tabell 6 er materialet delt inn etter sektor og antall år siden eksamen. Dette er en interessant tabell fordi multiplere regresjonsanalyse viser at sektor og antall år siden eksamen er de variable som i størst grad forklarer månedslønnen. Tabellen viser at månedslønnen viser en økende tendens med antall år siden eksamen i alle sektorer og når først toppunktet for gruppen med 26 år eller mer siden eksamen i staten, i likhet med undersøkelsene for årene 1996-1998. I årets undersøkelse er det også i staten et lokalt toppunkt for gruppen med 19-22 år siden eksamen som vi også fant i undersøkelsen for 1998, men ikke i undersøkelsen for 1997. I 1994 var det gruppen med 19-22 år og i 1995 gruppen med 23-25 siden eksamen som hadde høyest månedslønn i staten, mens det altså er gruppen med 26 år eller mer siden eksamen som har hatt høyest månedslønn i staten alle årene 1996-1999.

Det fremgår at i privat sektor er det høyest månedslønn i gruppen med 19-22 år siden eksamen, men nokså små forskjeller mellom alle gruppene med mer enn 12 år siden eksamen. Dette er forskjellig fra 1998-undersøkelsen. I privat sektor var det gruppen med 23-25 år siden eksamen som hadde høyest månedslønn i 1994 og i 1995, mens gruppen med 26 år eller mer siden eksamen hadde høyest månedslønn i 1996 og i 1997. I 1998-undersøkelsen var det igjen gruppen med 23-25 år siden eksamen som hadde høyest månedslønn i privat sektor.

I kommunesektoren viser månedslønnen en langt svakere økende tendens med antall år siden eksamen enn i staten og i privat sektor, og forskjellene i månedslønn mellom gruppene er gjennomgående noe mindre enn i staten og vesentlig mindre enn i privat sektor. Månedslønnen er som i staten høyest for gruppen med mer enn 26 år siden eksamen, men med lokale toppunkter både for gruppen med 9-12 år siden eksamen

Tabell 6: Gjennomsnittlig månedslønn etter sektor og antall år siden eksamen

	Antall	Månedslønn inkl. natural-lønn	Fast-månedslønn	Natural-lønn	Overtid	Total månedslønn
Stats-sektoren						
0-4	59	21.749	21.736	13	1244	22.992
5-8	39	24.460	24.373	87	1399	25.859
9-12	30	26.714	26.645	70	1511	28.226
13-18	27	29.539	29.331	208	3056	32.595
19-22	16	30.762	30.612	150	1825	32.586
23-25	16	29.480	29.376	104	723	30.203
26-	51	34.850	34.047	803	1106	35.956
I alt	238	27.636	27.397	239	1483	29.119
Kommune-sektoren						
0-4	7	23.024	23.024	0	1778	24.802
5-8	12	23.985	23.968	18	917	24.902
9-12	4	27.659	27.609	50	250	27.909
13-18	4	26.301	26.210	91	0	26.301
19-22	8	30.780	30.657	122	1175	31.954
23-25	8	29.704	29.458	247	425	30.129
26-	21	31.266	31.106	160	311	31.577
I alt	64	28.208	28.097	111	684	28.892
Privat sektor						
0-4	25	26.227	25.849	378	412	26.639
5-8	24	33.179	32.860	319	400	33.579
9-12	30	41.741	39.857	1884	705	42.446
13-18	26	46.746	45.104	1642	691	47.437
19-22	17	47.388	45.039	2350	1755	49.143
23-25	20	47.024	44.745	2279	570	47.594
26-	38	47.257	44.698	2559	558	47.815
I alt	182	41.601	39.957	1643	667	42.268

men og for gruppen med 19-22 år siden eksamen. I undersøkelsene for årene 1994-1998 har toppunktet for kommunesektoren ligget i gruppen med 23-25 år siden eksamen, i motsetning til i 1997 hvor månedslønnen var lavere i denne gruppen enn både for gruppen med 19-22 år siden eksamen og gruppen med 26 år eller mer siden eksamen, for ansatte i kommunesektoren.

I privat sektor er økningen i månedslønn med antall år siden eksamen mye større enn i staten og kommunesektoren. Månedslønnen er i privat sektor 26,5 prosent høyere for gruppen med 5-8 år siden eksamen enn for gruppen med 0-4 år siden eksamen (mot 29,5 prosent i 1998, 26,6 prosent i 1997 og 21,8 prosent i 1996), mot bare 12,5 prosent i staten (mot 9,9 prosent i 1998, 10,2 prosent i 1997 og 11,6 prosent i 1996). I kommunesektoren er denne forskjellen redusert til bare 4,2 prosent (mot 7,3 prosent i 1998 og 9,2 prosent i 1997).

Lønnsforskjellene mellom offentlig sektor og privat sektor er derfor sterkt økende med antall år siden eksamen, men i noe mindre grad enn i 1998-undersøkelsen. Månedslønnen i kommunesektoren er klart lavere enn i staten for gruppene med 5-8 år, 13-18 år og 26 år eller mer siden eksamen, mens den i 1998-undersøkelsen var lavere i kommunesektoren enn i staten for alle gruppene med mer enn åtte år siden eksamen. I både 1997 og i 1998 var lønnsnivået i for gruppene med

mer enn 18 år siden eksamen, vesentlig høyere i staten enn i kommunesektoren (i 1997 gjaldt dette dog ikke gruppen med 19-22 år siden eksamen, hvor lønnsnivået så vidt var høyere i kommunesektoren enn i staten).

Totalt sett er månedslønnen er i kommunesektoren fortsatt noe høyere enn i staten fordi respondentene i kommunesektoren gjennomsnittlig har 18,5 år siden eksamen (mot 18,0 år i 1998 og 17,0 år i 1997), mens respondentene i staten gjennomsnittlig har 14,2 år siden eksamen (mot 13,3 år i 1998 og 12,6 år i 1997). Privatansatte har gjennomsnittlig 15,9 år siden eksamen (mot 14,7 år i 1998 og 14,9 år i 1997).

Lønnsutviklingen med antall år siden eksamen er altså desidert sterkest i privat sektor og klart dårligst i kommunesektoren, hvor gruppen med høyest månedslønn har bare 35,8 prosent høyere månedslønn enn gruppen med 0-4 år siden eksamen (i 1998 var denne forskjellen 35,2 prosent, i 1997 hele 39,3 prosent, i 1996 22,7 prosent og i 1995 bare 19,7 prosent). I staten har gruppen med høyest månedslønn, 26 år eller mer siden eksamen, 60,2 prosent høyere månedslønn enn gruppen med 0-4 år siden eksamen (mot 56,1 prosent i 1998, 53,7 prosent i 1997, 61,7 prosent i 1996 og 58,2 prosent i 1995), mens det tilsvarende tallet for privat sektor er 80,7 prosent (mot 103,6 prosent i 1998, 123,9 prosent i 1997, 103,7 prosent i 1996 og 107,6 prosent i 1995).

Disse relative forskjellene har økt i staten hvert år siden 1994, med unntak av 1997 hvor det var en kraftig reduksjon fra året før. I privat sektor økte disse forskjellene fra 1994 til 1995, mens de er blitt redusert hvert år fra 1995 til 1999 med unntak av 1997 hvor de økte kraftig fra året før. I kommunesektoren har disse forskjellene økt hvert år fra 1995 til 1999, med unntak av 1998 hvor det var en reduksjon fra året før. I kommunesektoren er disse relative forskjellene dermed blitt større enn i 1995, mens de er blitt litt større enn i 1995 i staten og klart mindre enn i 1995 i privat sektor.

Diskusjon

Årets undersøkelse viser at medlemmene av Sosialøkonomenes Forening har hatt en gjennomsnittlig reallønnsøkning i månedslønn inkl. naturallønn på 1,5 prosent fra september 1998 til september 1999, etter den rekordstore reallønnsøkningen på hele 6,1 prosent året før. Denne rekordstore reallønnsøkning ble bekreftet av tall fra SST som

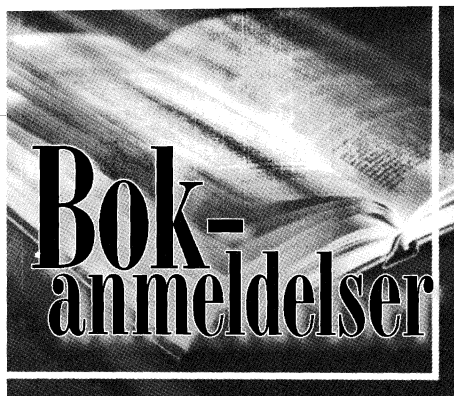
viste en enda større lønnsøkning i staten enn våre undersøkelser, men noe mindre enn våre undersøkelser for alle sosialøkonomer sett under ett.

Samlet er lønnsforskjellene noe redusert mellom privat sektor på den ene side og staten og kommunesektoren på den annen side, etter at de har økt i mange år. Disse lønnsforskjellene er økende med alder og antall år siden eksamen, men i noe mindre grad i årets undersøkelse enn tidligere år. I de fleste av årene på 1990-tallet har lønnsutviklingen vært dårligst i kommunesektoren, men lønnsutviklingen er i årets undersøkelse dårligst i privat sektor, med en reallønnsreduksjon på 1,1 prosent.

Den rekordlave svarprosenten i årets lønnsundersøkelse bør vekke sterk bekymring. En av flere mulige årsaker til at svarprosenten er blitt så lav kan være at undersøkelsene nå gjennomføres uten at medlemsnummeret står på skjemaene, slik at det ikke er mulig å gjennomføre purring spesielt på de som ikke har svart. Tidligere ble det gjennomført purring i undersøkelsene, og dette førte til mange nye svar etter purring. Den lave svarprosenten fører til at det blir stor usikkerhet omkring undersøkelsen, særlig mht. lønnsutviklingen fra år til år. Hvor stor denne usikkerheten er, avhenger i stor grad av hvorvidt det er store forskjeller mht. hvem som svarer fra år til år. Den økende gjennomsnittsalderen og det økende gjennomsnittlige antall år siden eksamen kan tyde på at i en viss grad er de samme personene som svarer hvert år, uten at nye respondenter kommer til i særlig stor grad. I årets undersøkelse er svarprosenten særlig lav for kvinner.

I årets undersøkelse kan det se ut til at en del av den relativt store lønnsveksten i staten skyldes at dem som har svart, har arbeidet flere år siden eksamen enn i de tidligere lønnsundersøkelsene, men vi har likevel en svak lønnsutvikling for privatansatte og kommuneansatte som kan fremstå svake enn den faktiske lønnsveksten pga. skjevheter som følge av lav svarprosent. En annen årsak til den store lønnsveksten for alle sosialøkonomer sett under ett for perioden 1995-1999 er den økende andelen privatansatte som har svart i undersøkelsene. Dette er årsaken til at lønnsveksten for alle sosialøkonomer sett under ett for perioden 1995-1999 fremstår som større enn i hver enkelt av sektorene.





FORDELING OG VEKST I FATTIGE LAND

Rune Jansen Hagen og Karl Rolf Pedersen (red)

Fagbokforlaget, 1999.
360 sider.

Utviklingsøkonomi er full av kontraster. Den som er samfunnsengasjert, kan ikke unngå å undre seg. Hvorfor er noen land rike og andre land fattige? Hvorfor har Sør-Korea i perioden 1960-90 en årlig gjennomsnittlig vekst i BNP per capita på nesten sju prosent, mens det tilsvarende tallet for Zambia er lavere enn minus én? Kan regjeringen i Zambia iverksette tiltak som kan få den zambiske økonomien til å vokse som økonomien i Sør-Korea? Hvorfor leder ikke fri handel og frie kapitalbevegelser til at forskjellene mellom land utjevnes over tid? Hvis utvikling og økonomisk vekst krever bestemte institusjoner, hvorfor velger ikke alle land de institusjonene som gir vekst og utvikling?

Hva er forresten utvikling? Er vekst og utvikling det samme? Hvorfor har innbyggerne i noen land høyere forventet levealder enn i andre land til tross for lavere nasjonalinntekt per innbygger? Krever vekst og utvikling at en fordeler inntekten ulikt for å øke sparingen, eller er det en likere inntektsfordeling som best stimulerer økonomisk og sosial utvikling?

Hvorfor stagnerer korrupte regimer i Afrika, mens asiatiske land har høy vekst til tross for høy korrupsjon? Hvorfor opplever noen land sultkatastrofer i perioder med nok mat, mens andre land unngår hungersnød selv i perioder med betydelig redusert mattilgang? Kan det bli 28 milliarder mennesker på jorden om 150 år, eller hadde Malthus rett tross alt? Forårsaker miljøproblemer fattigdom eller må en vente tiltakende drivhuseffekt og klimaendringer dersom fattigdommen avskaffes?

Det er slike spørsmål, og flere til, som boka «Fordeling og Økonomisk Vekst i Fattige Land» etter mitt syn bidrar med svar til. Boka er skrevet av i alt elleve unge forskere fra Bergensmiljøet (NHH, UiB, CMI og SNF). Karl Rolf Pedersen er senioren på laget. Den foreliggende boka er ett av flere bevis på hvordan Pedersen har lyktes i å skape et særdeles aktivt undervisnings- og forskningsmiljø rundt sine høyeregradsforelesninger i utviklingsøkonomi på Norges Handelshøyskole.

Boka er en artikkelsamling på i alt femten kapitler som alle tar opp interessante og viktige problemstillinger. Temaene som dekkes, er i noen grad påvirket av hva de enkelte forfatterne har arbeidet med i sine dr.grads avhandlinger. I tillegg til en innledende oversikt av redaktørene Rune Jansen Hagen og Karl Rolf Pedersen, inneholder første del av boka en diskusjon av begrepene utvikling og fattigdom og hva de forskjellige utviklingsindeksene fanger opp, skrevet av Bertil Tungodden, og en kritisk drøfting av sammenhengen mellom inntektsfordeling og økonomisk vekst i lys av endogen vekstteori, skrevet av Svein Aage Aanes.

Andre del av boka starter med en nyttig artikkel av Ottar Mæstad og Arne Wiig om de fattige landenes rolle i verdenshandelen og hvordan handelshindringer påvirker de fattige landenes utvikling. Så følger to bidrag av Karl Rolf Pedersen. I det ene drøfter han mønsteret i internasjonale kapitalbevegelser og årsakene til gjelds- og valuta-kriser. I det andre tar han for seg hvorfor utviklingshjelp kan ha gode mikro-økonomiske effekter på prosjektnivå, men mindre gode virkninger i makro sålenge mottakerlandenes regjeringer foretar budsjettmessige omdisponeringer etter at å ha mottatt hjelpen. Erik Øiolf Sørensen og Bertil Tungodden gir til slutt i del to en oversikt over sultkatastrofer og nødhjelp inspirert av Amartya Sens banebrytende bidrag.

Tredje del av boka er i sin helhet viet innenlandske forhold. Kjetil Bjorvatn og Gaute Torsvik skriver om noen typer uformelle økonomiske institusjoner som spiller en viktig rolle i utviklingsland. Karl Rolf Pedersen går nærmere inn på de fattige landenes utviklings-

strategi og økonomiske politikk. Rune Jansen Hagen tar opp diskusjonen om de økonomiske virkningene av demokrati versus diktatur, mens han sammen med Kjetil Bjorvatn ser nærmere på den negative effekten som uproduktiv fordelingskamp og innflytelseskonkurranse kan ha i fattige land.

Mangelen på byråkratisk effektivitet er tema for to artikler. Den første, skrevet av Rune Jansen Hagen, tar opp hvordan byråkratiene i utviklingsland lett blir politiserte. Den andre, skrevet av Odd-Helge Fjeldstad, drøfter årsakene til korrupsjon og de samfunnsmessige virkningene av denne typen økonomisk kriminalitet. Kjetil Bjorvatn og Bertil Tungodden gir en analytisk oversikt over sammenhengen mellom befolkningsvekst og fattigdom. Boka avsluttes med en artikkel av Arild Angelsen, som drøfter viktige sider av miljøproblemene i fattige land med vekt på den rollen som makt og markedsorganisering spiller.

Som det framgår, favner boka bredt. Den sammenligner utviklingen i forskjellige land og drøfter såvel internasjonale rammebetingelser som innenlandske forhold. Den gir en oversikt over såvel teori og som empiri. Det er ikke til å unngå at tilnærmingene og resultatene i de enkelte kapitlene spriker noe. Det er kanskje også en svakehet at ingen av kapitlene har som mål å drøfte hvorfor interessen for utviklingsspørsmål går i bølger. I det minste burde leserne få vite hvordan fagretningen utviklingsteori har utviklet seg fra å være en isolert spesialgren på 1950-60 tallet til nå å gjeninnta sin sentrale plass i samfunnsøkonomifaget. Likevel gir boka også en nyttig oversikt over deler av den nyere litteraturen i utviklingsøkonomi.

Boka egner seg godt som supplementslitteratur til anvendte deler av lavere gradsundervisning i samfunnsøkonomi. Den bør imidlertid også interessere andre enn studenter og forelesere. Alt i alt viser den hvor interessant økonomifaget kan være når det tar opp viktige problemstillinger.

Kalle Moene



Forts. fra side 9

finansiert etter PAYG-systemet.⁸ Regneeksemplene går imidlertid bare frem til og med 2050-kohortens fulle maksimale levetid på 100 år. Det er for kort tid til at økonomien bringes inn i den nevnte stasjonære likevekt.

Figur 5 viser i hvilken grad ulike generasjoner vinner eller taper på at avviklingen utsettes fra 2000 til 2015. Legg merke til at denne sammenligningen ikke er særlig følsom for valg av diskonteringsrate.

Her går skillet klart mellom unge og middelaldrende/ gamle. De som nå er yngre enn 30 år taper på en slik utsettelse. For de som ble født i 1990-årene, vil det være uheldig om man utsetter avviklingen. Riktignok kom disse kohortene ut som tapere også når omleggingen startet i 2000. Men tapet deres er ennå større om avviklingen starter i 2015. Årsaken er selvsagt at de i sistnevnte tilfelle må være med på å finansiere større tilleggspensjoner for de store fødselskohortene fra etterkrigstiden.

De som idag er 30 år og eldre vinner på en utsettelse av avviklingen. Spesielt stor er gevinsten for dagens 45-åringer. Ved å utsette avviklingen til 2015, får denne aldersgruppen full opptjeningsstid på 40 år. Dermed er det ikke så viktig for dem at de ikke opp-tjener pensjonspoeng i de syv årene fra 2015 til de går over i pensjonistenes rekke i 2022.

6. OPPSUMMERING

Folketrygdens utgifter er store, og de blir større. Det er relativt sikkert. Norge har store olje- og gassinntekter. De er usikre. Blir olje- og gassinntektene lave, kan det bli nødvendig med skatteskjerpelser for å finansiere folketrygdens utgifter. Tilleggspensjonene er en utgiftspost i spesielt sterk vekst.

Man kan stille spørsmål ved tilleggspensjonenes eksistensberettigelse. De gir høyere skattenivå og reduserer statens handlefrihet. Det kommer til å bli mer og mer synlig i tiårene som kommer.

Regneeksemplene som er presentert i denne kommentaren, kan illustrere hvorfor det er vanskelig å gjøre noe

med de voksende utgiftene til folketrygdens alderspensjoner. Her snakker man om å ta fra en generasjon og gi til en annen. Det er ikke enkelt.

Det er neppe aktuelt å røre minstepensjonene. De utgjør et viktig sikkerhetsnett. Opparbeidede rettigheter til tilleggspensjoner er det også vanskelig å gjøre noe med. Dermed vil en avvikling lett måtte ramme de første kohortene som ikke får tilleggspensjoner, men som likevel må finansiere pensjonene til de som alt har opparbeidet seg rettigheter.

REFERANSER:

- Auerbach, A. J., J. Gokhale og L. J. Kotlikoff (1992): «Generational Accounting: A New Approach to Understanding the Effects of Fiscal Policy on Saving», *Scandinavian J. of Economics* 94 2, 303-18.
- Auerbach, A. J., J. Gokhale, L. J. Kotlikoff og E. Steigum, (1993): «Generational Accounting in Norway: Is Norway Overconsuming Its Petroleum Wealth?». Paper presentert på konferanse på NHH august 1993.
- Bergh, T. (1987): Arbeiderbevegelsens historie.
- Holtmark, B. J. (1993a): «Når etterkrigsbarna blir alderspensjonister. Befolkningsutviklingen og folketrygden i et makroøkonomisk perspektiv.» *Norsk Økonomisk Tidskrift* 107, 41-66.
- Holtmark, B. J. (1993b): «Økonomiske virkninger av eldrebølgen», *Økonomiske Analyser* 4/5, SSB.
- Holtmark, B. J. (1993c): «Folketrygdens alderspensjoner – Dokumentasjon av en modell for fremskrivning av utgiftene og analyse av regelendringer». Notater 93/24, SSB.
- Holtmark, B. J. (1993d): «Generasjonsregnskapet og statens underskudd», *Sosialøkonomen* 47 9, 2-4.
- NOU 1998:10. Fundering av folketrygden?
- Rødseth, Asbjørn (1998): Kommentar til Moland-utvalgets innstilling. *Sosialøkonomen* nr. 9 1998.
- Thøgersen, Ø., C. E. Gjersem, O. Hillestad, H. O. Husum: (1998): «Reform av folketrygdens tilleggspensjon: En analyse av alternative funderingsstrategier.» Vedlegg 5 til NOU 1998:10 Fundering av folketrygden?
- World Bank (1994): Averting the old age crisis. Oxford University Press.



⁸ I dette resonnementet er det ikke tatt hensyn til at finansieringen av alderspensjoner i et PAYG-system må skje via vridende skatter. Tar man hensyn til det, vil alle generasjoner tape på alderspensjonene i en slik stasjonær bane med det nevnte nominelle forløp.

SOSIAL-ØKONOMEN

Redaktører:

Lars-Erik Borge,
Kai Leitemo og Karine Nyborg

Produksjonskonsulent:

Inger Kurås

E-post:

inger.kuras@sosialokonomene.no

•

Utgitt av

Sosialøkonomenes

Forening

Leder: Bent Vale

Generalsekretær

Birgit Laudal

•

Besøksadresse:

Skippergt. 33

0154 OSLO

Postadresse:

Postboks 8872

Youngstorget

0028 OSLO

E-post:

sekretariatet@sosialokonomene.no

Telefon 22 41 32 90

Telefax 22 41 32 93

Postgiro: 0813 5167887

Bankgiro: 8380 08 72130

•

**Utkommer med 9 nummer pr. år,
den 15. i hver måned
unntatt juni, juli og august.**

Abonnement kr 570,-

Studentabonnement

kr 250,-

Enkeltnr. kr 80,- inkl. porto.

ANNONSEPRISER

(ekskl m v a):

1/1 side kr. 5 200,-

3/4 side kr. 4 700,-

1/2 side kr. 4 200,-

Byråprovisjon 10%

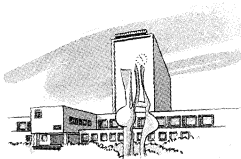
Frist for annonser:

Den 5. i hver måned.

Trykk: Grafisk Hus a/s, Bergen

Mastergradsstudiet (MBA) i offentlig økonomi og ledelse – i kombinasjon med jobb

NHH har flere studietilbud i Oslo for deg som ønsker videreutdanning på høyere grads nivå. Studiene arrangeres som intensive samlinger som gjør det mulig å kombinere studier med jobb. Teoretisk kunnskap kombinert med deltakernes egne erfaringer danner grunnlaget for erfaringsbasert læring og gir større kunnskap og bredere perspektiver. Deltakerne følger hverandre gjennom hele programmet og får gode muligheter for erfaringsutveksling, samarbeid og nettverksbygging.



Norges Handelshøyskole (NHH) er landets ledende økonomiske fagmiljø. Høgskolen har et omfattende internasjonalt forskningsnettverk og er det norske medlemmet av CEMS – samarbeidsforumet for de fremste handelshøyskoler i Europa. NHH har nært samarbeid med Administrativt forskningsfond (AFF) og Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF).

En sektor i endring stiller nye og høye krav til økonomisk-administrativ kompetanse. Norges Handelshøyskole har et av de ledende fagmiljø i verden innenfor offentlig økonomi.

MBA-studiet i offentlig økonomi og ledelse er et deltidsstudium over to år som gir kunnskap om de utfordringene som knytter seg til kunderetting, fristilling og konkurranseutsetting i offentlig virksomhet.

Studiet retter seg mot personer som ønsker å kvalifisere seg for leder- og mellomlederstillinger i offentlig sektor, nært tilknyttede etater/organisasjoner eller andre som har behov for bedre helhetsforståelse og større kunnskap

om problemstillinger og utfordringer i offentlig sektor.

MBA-studiet i offentlig økonomi og ledelse tilbyr:

- dyktige forelesere fra et internasjonalt anerkjent fagmiljø
- studietur til et ledende fagmiljø i Europa
- sammenhengende deltidsstudium over to år med samme gruppe
- liten gruppe – maks. 32 deltakere.

Gjennomført studium gir graden MBA in Public Economics and Management. Studiestart september 2000. Opptak våren 2000. Opptakskrav er minimum fire års universitets-/høyskoleutdanning og tre års relevant praksis.

For brosjyre med nærmere informasjon om studiet, søknadsfrist, studieavgift og annen informasjon, kontakt Norges Handelshøyskole, seksjon for etter- og videreutdanning, Helleveien 30, 5045 BERGEN, tlf. 55 95 96 00, telefaks 55 95 96 01 eller e-post etterutdanning@nhh.no



Norges Handelshøyskole



<http://www.nhh.no/etterutdanning>