

NR 7 - OKTOBER 2002 - 56. ÅRG.

Økonomisk forum

- **Konflikten mellom handel og miljø**
- **ECON og norsk klimapolitikk**
- **Er kritikken mot IMF berettiget?**



• Husk

Forskermøtet
7. - 8. januar

2003

Universitetet i
Bergen

I dette nummer...

REDAKSJONENS GJEST

4

LEIF FORSELL:
Momsreformen for mat – ett år etter

AKTUELLE KOMMENTARER

7

JARLE BERGO:
Kritikken mot IMF – er den berettiget?

11

EGIL BAKKE:
The Limits To Growth –
spådommene og virkeligheten

ARTIKLER

17

MADS GREAKER:
Konflikt mellom handel og miljø –
eller burde miljøbevegelsen omfavne
fri handel?

23

YNGVE NILSEN:
ECON som aktør i norsk klimapolitikk
på 1990-tallet

30

LARS-ERIK BORGE OG
TORBERG FALCH:
Utbyggingsavgifter: Effektiv finansiering
av kommunal infrastruktur?

UTMERKELSER

36

H. M. Kongens Gullmedalje tildelt
Torbjørn Hægeland

MÅNEDENS BOK

37

Hva gjør oljepengene med oss?
av Arne Jon Isachsen (red.).
Anmeldt av Per Botolf Maurseth

Forsidebilde: Trygve Bølstad/Samfoto



Utredningstilsynet

Å sikre høy kvalitet på forsknings- og utredningsarbeid er ingen enkel oppgave. Innen samfunnsforskningen har man primært basert seg på såkalt fagfelle-vurdering, der publisering av analyser i internasjonale tidsskifter med refereer-ordning og fremleggelse av artikler på konferanser og seminarer skal sikre høy kvalitet på arbeidet. På denne måten bygger forskningsmiljøene opp et system for egenkontroll som har vist seg levedyktig.

En stor andel av samfunnsforskningen i Norge produseres i den såkalte instituttsektoren hvor forskningsenhetene henter mye av sine inntekter fra eksterne oppdragsgivere, det være seg bedrifter, organisasjoner eller offentlige etater og departementer. Dette bidrar til at mange prosjekter blir utredningsbasert, hvor kravet til fagfelle-vurdering tradisjonelt har stått svakere. I noen tilfeller blir også slike utredninger holdt unna offentligheten etter ønske fra oppdragsgiver. I henhold til en undersøkelse utført ved NIFU var ca. 60% av artiklene utarbeidet ved naturvitenskapelige enheter i instituttsektoren gjort i samarbeid med forskere utenfor instituttet. Tallet for samfunnsvitenskapelige enheter var omlag 20%. Dette bekrefter inntrykket av at mye av arbeidet innen denne delen av sektoren ikke underlegges tilfredsstillende faglig kontroll.

Selv om metodene for kvalitetssikring av utredninger gjerne er mer uklare, ser vi ofte at utredninger spiller en sentral rolle i utformingen av politikk. I dette nummeret presenteres en artikkel som nettopp viser hvordan politiske myndighe-ter i større grad benyttet seg av et utredningsmiljø enn det eksisterende forskningsmiljøet i tilknytning til problemene rundt CO₂ og klima. Brennpunkt-redaksjonens fokus på ECON som utreder har også bidratt til å intensivere debatten rundt utredningenes rolle i samfunnet. Hvorvidt Brennpunkts kritikk av ECON er berettiget, tar vi ikke stilling til, men programmet løftet frem et viktig tema; oppdragsgiverens rolle i utredningsarbeidet. Når oppdragsgivere er ute etter å fremskaffe støtte for et allerede inntatt syn, vil man ofte erfare at prosjekter kanaliseres til de utredningsmiljøer som med størst sannsynlighet vil understøtte dette synet. I tillegg vil gjerne utredningsmandatet formuleres på en måte som gjør det vanskelig å fremlegge konklusjoner som strider imot dette synet. At private oppdragsgivere følger en slik strategi er ikke overraskende, men når også offentlige etater og departementer viser tegn til slik atferd er det på tide å tenne varsellampene. Offentlig sektor kanaliserer store ressurser til forskning gjennom forskningsrådet. De gjenværende midlene benyttes i stor grad til ulike utredningsformål av mer kortsiktig karakter, men også her bør offentlig sektor som oppdragsgiver være sin rolle bevisst og sikre uhildet og kvalitativt godt arbeidet.

Kvalitetssikring har lenge vært et in-begrep i næringslivet. Utvikling og salg av systemer for kvalitetssikring har blitt levebrød for mange, og stadig flere bedrifter velger å kvalitetssertifisere seg gjennom eksempelvis ISO-systemene. Dette gjør de fordi de ser at slik sertifisering bidrar til økt etterspørsel etter deres varer og tjenester.

Når vi ser at etterspørselen etter utredninger vokser kraftig og samtidig opplever at rutinene rundt kvalitetssikring er uklare (sammenlignet med forskningsrettet aktivitet), blir det naturlig å oppfordre utredningsmiljøene til selv å innføre transparente systemer som sikrer høy kvalitet på arbeidet. Slike systemer bør inneholde et element av ekstern fagfelle-vurdering med allmen innsynsrett. Kanskje skulle man gå så langt som å innføre et utredningstilsyn, men dagens antall offentlige tilsyn er kanskje stort nok.



Under denne vignetten vil Økonomisk forum invitere personer innenfor politikk, næringsliv, forskning og forvaltning til å presentere sitt syn på samfunnsøkonomiske spørsmål.

■ ■ ■ LEIF FORSELL:

Momsreformen for mat – ett år etter

Fra 1. juli 2001 ble momssatsen for matvarer satt ned fra 24 til 12%, etter mange års debatt og en trang fødsel. Dette er en av de desidert større avgiftspolitiske reformer som har vært gjennomført på mange år. Bakgrunnen var et vedvarende søkelys på det høye norske prisnivået for matvarer og økende grensehandel. Til sammen var og er dette vesentlige utfordringer for norsk landbrukspolitikk. Reformen må derfor også forstås og vurderes i en landbrukspolitisk sammenheng.

Den politiske forventningen var likevel at redusert moms på mat først og fremst ville komme forbrukerne til gode gjennom lavere priser, og at den også i noen grad ville virke dempende på omfanget av grensehandelen. Hva har skjedd – når reformen kan vurderes drøyt ett år senere?

Bakgrunn

Som ett av få land i Europa hadde Norge samme momssats for mat som for andre varer. Merverdiavgiften for matvarer er i de fleste land lavere enn normalsatsen og varierer fra null (Storbritannia og Irland) til stort sett å ligge i området 3-10%. I Sverige ble matmomsen redusert til 12% i 1996, mens Danmark representerer et unntak ved at satsen for matvarer er den samme som for andre varer (25%).

I Norge ble det imidlertid over en lengre periode bevilget til dels omfattende forbrukersubsidier og/eller momskompensasjon over statsbudsjettet til nedskrivning av prisene på matvarer, spesielt for kjøtt- og meierivarer. Fra 1. juli 1996 ble den daværende, og siste, ordningen med momskompensasjon for slike varer avvirket.

Forslag om å redusere selve momssatsen for mat har vært lansert med mellomrom siden midt på 1980-tallet. Motstanden mot en slik reform var imidlertid stor, spesielt fra Finans-

departementet. Motargumentene var generelt knyttet til at lavere matmoms var lite presist som fordelingspolitisk virkemiddel, til avgrensingsproblemer og til administrative kostnader.

Med Senterpartiets Gudmund Restad som finansminister ble imidlertid forslaget om redusert merverdiavgift for matvarer formelt lansert av Bondeviks første regjering ved framleggelsen av den siste landbruksmeldingen (St. meld. nr. 19 (1999-2000)): *«Regjeringen mener... at forskjellen i forbrukerprisene på mat mellom Norge og våre naboland bør reduseres. Redusert merverdiavgift på matvarer vil gi reduserte forbrukerpriser på mat. Regjeringen vurderer å innføre lavere merverdiavgiftsats på matvarer og vil komme nærmere tilbake til dette i sitt forslag til endringer i merverdiavgiftssystemet våren 2000.»*

Før en slik oppfølging ble aktuell, var imidlertid Bondevik-regjeringen avløst av Stoltenbergs regjering og forslaget ble ikke fulgt opp.

Forventninger

Det ble likevel momsreform for mat, og da som en del av det berømmelige Plaza-forliket, dvs. forliket om statsbudsjettet for 2001 som ble inngått mellom Arbeiderpartiet og sentrums-partiene 18. november 2000. Dette forliket omfattet bl.a. også at den generelle

momssatsen ble økt fra 23 til 24%, og at grunnlaget for merverdiavgift på tjenester ble utvidet. I senere dokumenter (St. meld. nr. 2 (2000-2001)) ble det samlede provenytapet (avgiftsreduksjonen) ved å redusere merverdiavgiften fra 24 til 12%, for alle næringsmidler og alkoholfrie drikkevarer¹, anslått av Finansdepartementet til 6,65 milliarder kroner på årsbasis.

Forut for gjennomføringen av reformen fra 1. juli 2001 var det et betydelig offentlig søkelys på om momsreduksjonen virkelig ville komme forbrukerne til gode, eller om avgiftslettelsen ville bli borte i produsent-, industri- og handelsleddene. I samarbeid med Statistisk sentralbyrå utviklet NILF et system for overvåking av prisutviklingen på ulike nivåer i verdikjeden (www.nilf.no/matpriser). Landbruksdepartementet gjennomførte også en informasjonskampanje der hovedbudskapet var at matvarene i butikkene skulle bli 10% billigere (rent beregningsmessig en reduksjon på 9,7%). I tillegg ble det vedtatt at prisøkninger som følge av jordbruksoppgjøret i hovedsak ikke skulle gjennomføres før fra 1. november (det normale er prisendringer fra 1. juli), for å ha et mest mulig «rent» grunnlag for å vurdere effekten av momsreduksjonen.

Resultater

Den umiddelbare effekten av reformen var et fall i matvareprisene, målt ved konsumprisindeksen, på 9,1 % fra 15. juni til 15. juli 2001 og på 8,4% for alkoholfrie drikkevarer. Blant grupper

¹ Som næringsmidler anses enhver mat- eller drikkevarer og enhver annen vare som er bestemt til å konsumeres av mennesker, unntatt legemidler, vann fra vannverk, tobakksvarer og alkoholholdige drikkevarer.

av matvarer der prisene falt om lag i tråd med forventet nedgang, var meierivarer (-9,8 %) og brød og kornprodukter (-9,5 %). Typiske «kioskvarer» som sjokolade og brus utmerket seg derimot med en lavere prisnedgang enn forventet (-7,0 %).

I debatten som har pågått om resultatene av momsreformen for mat, har det også blitt hevdet at aktører i matvarebransjen økte prisene allerede før 1. juli 2001, slik at det deretter var enklere å «levere» en forventet prisnedgang. Det er riktig at matvareprisene målt som gjennomsnitt, økte fram mot juni i fjor. Dette forholdet har imidlertid i hovedsak sammenheng med sesongmessig prisøkning for grønnsaker og frukt.

Den umiddelbare effekten var altså at momsreformen i hovedtrekk, men ikke fullt ut, virket som forutsatt og at matvarene ble vesentlig billigere. Målt som gjennomsnitt holdt prisene seg også om lag på det nye og lavere nivået ut over høsten og fram til årsskiftet. Fra og med januar 2002 har det imidlertid vært en betydelig prisstigning. Ett år etter, i juli 2002, var matvareprisene samlet sett bare 6,2 % billigere enn før reformen.² Det betyr at matvarer har hatt en samlet prisøkning på om lag 2,4 milliarder kroner på ett år målt mot avgiftsreduksjonen på 6,65 milliarder kroner, slik den ble anslått av Finansdepartementet.

Hva er «normal» prisutvikling?

Det er imidlertid en lite realistisk forestilling at prisene på matvarer i et lengre tidsperspektiv skulle holde seg på det nivået som ble etablert sommeren 2001. Mer aktuelle spørsmål kan derimot være hva som er «normal» prisutvikling for matvarer i Norge, i hvilken grad prisstigningen det siste året har vært «unormal» og i så fall på hvilken måte?

Å gjennomføre en analyse av slike spørsmål er av mange grunner ingen triviell øvelse ettersom verdikjeden for matvarer består av mange ledd og har mange aktører. En første og nyttig tilnærming kan imidlertid være å skille mellom matvarer som blir produsert med utgangspunkt i råvarer fra norsk jordbruk (hovedsakelig kjøttvarer, meierivarer, egg og en del grønnsaker)

og matvarer som helt eller delvis ikke blir det.

For de aller fleste råvarene som produseres i Norge, har den årlige jordbruksavtalen mellom staten og bondeorganisasjonene stor betydning for prisnivå og – utvikling. Dette gjelder vel og merke først og fremst for dette leddet i verdikjeden, mens kostnader og marginer i industriell foredling og ved omsetning og salg, også vil utvikle seg uavhengig av endringer i jordbruksoppkjørene. For importerte råvarer (særlig frukt, bær og grønnsaker) og ferdigvarer kan også endringer i valutakursene ha stor betydning for prisutviklingen i Norge, jf nedenfor.

Vurdert over perioden fra 1990 til og med 2000 steg prisene for matvarer med norskprodusert råstoff med 14%, matvarer i alt hadde en prisøkning på 21,7%, mens prisøkningen for alle varer og tjenester (totalindeksen) var 26%. Det kan derfor, som en tilnærming, sies at det «normale» over den siste tiårsperioden har vært at matvarer med norskprodusert råstoff steg mindre i pris enn matvarer generelt, som igjen hadde lavere prisøkning enn andre varer.

Uten at det er gjort studier som kan belyse årsaksforholdene i detalj, kan det antas at denne utviklingen i hovedsak har sammenheng med to forhold. For det første ble råvareprisene til produsent redusert (nominelt) gjennom jordbruksoppkjørene i denne perioden, og særlig i første halvdel av 1990-årene. Det bør imidlertid tilføyes at denne prisreduksjonen i noen grad ble oppveid for senere ledd i verdikjeden ved at nedskrivningen av matvareprisene ved forbrukersubsidier og momskompensasjon ble avvirket. For det andre ble dagligvarehandelen vesentlig omstrukturert og rasjonalisert. Omsetningsandelen for butikker som er knyttet til kjeder (Norges-gruppen, Hakon/ICA/Rimi, Reitan-gruppen/Rema 1000 og Coop Norge) økte fra 79% i 1990 til 99% i 2000. Samtidig integrerte kjedene vertikalt og overtok i betydelig grad grossistfunksjoner og distribusjon. Som en del av denne omstruktureringen ble også antall dagligvarebutikker kraftig redusert. Det skjedde med andre ord store endringer i og langs hele den norske verdikjeden for matvarer som kan antas å forklare



Leif Forsell er direktør ved Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF)

den «normaliteten» i prisutviklingen som er beskrevet foran.

Det første året etter momsreformen for mat var imidlertid forholdet det motsatte av utviklingen i perioden 1990-2000. Fra juli 2001 til juli 2002 økte prisene for de helt ut norskproduserte matvarene med 3,6%, mens prisøkningen i gjennomsnitt for alle matvarer var 3,1% og den generelle prisøkningen på bare 1,6%. Det er derfor visse holdepunkter for å si at matprisene har steget *uvanlig* mye i løpet av det siste året. Dette gjelder først og fremst for matvarer som produseres med utgangspunkt i norske råvarer. Matvarer som blir importert gikk ned i pris, noe som kan forstås ut fra styrkingen av kursen for norske kroner.

Vurderinger

Hva kan så være årsakene til noe som kan oppfattes som en uvanlig prisutvikling? Det mest åpenbare og kjente forholdet, men som ikke nødvendigvis er den eneste forklaringen, er økningen av råvareprisene til produsent gjennom jordbruksoppkjørene. Målprisene som avtales mellom staten og jordbruksorganisasjonene, ble økt med til sam-

² Prisene falt med 0,6% igjen fra juli til august, men dette har hovedsakelig sammenheng med sesongmessig fall i prisene for grønnsaker og frukt.

men 775 mill. kroner ut over høsten 2001 og fra 1. juli 2002. Uten andre overveltningseffekter, noe som må anses å være mindre realistisk, kan jordbruksoppgjørene alene forklare om lag $\frac{1}{3}$ av samlet prisøkning på matvarer det siste året.

På den andre siden kan det antas at matvareprisene ville økt med i nærheten av 2% selv uten noen prisøkninger i jordbruksavtalene. Det er ikke gjennomført omfattende studier for den aktuelle perioden som kan si noe om hvordan en slik «underliggende» prisutvikling i industri og handel kan forklares gjennom økning i kostnader og/eller marginer og avanse. Både næringsmiddelindustrien og detaljhandelen er imidlertid arbeidskraftintensive, slik at forholdsvis dyre lønnsoppgjør vil ha vesentlig betydning for kostnadene. Samtidig er det vanskelig å se at dagligvarehandelen i Norge i de siste årene har evnet å omstrukturere og rasjonalisere i samme grad som det som kjennetegnet store deler av 1990-årene. Det er derfor en mulig hypotese at den «unormale» prisutviklingen det siste året, etter avgiftsreformen for matvarer, inntil videre kan vise seg å være del av en ny normalsituasjon.

Oppsummering

Ved innføringen av halvert merverdiavgift på matvarer var den *politiske* forventningen at dette skulle komme forbrukerne til gode gjennom lavere priser og at reformen også skulle virke dempende på grensehandelen. I tillegg må reformen også forstås og vurderes i en landbrukspolitisk sammenheng.

Ett år etter er konklusjonen at matprisene *ble* vesentlig lavere, men like-

vel ikke så mye lavere som man kunne forvente ut fra hva som har vært «normal» prisutvikling for matvarer. Ut fra en fagøkonomisk synsvinkel er dette i utgangspunktet ikke overraskende, selv om det må tilføyes at produksjon, foredling og omsetning av matvarer omfatter så mange ledd og aktører at det er en krevende oppgave å avdekke de reelle, underliggende årsaksforhold. Det er også begrenset rom for noen politisk overraskelse siden myndighetene har få eller ingen virkemidler til å påvirke prisene i sluttmarkedet. For øvrig kan det virke som om omstillingstakten i dagligvarehandelen nå er lavere enn hva den var på 1990-tallet. I så fall kan det inntil videre vise seg å bli mer «normalt» at matvarer minst følger prisutviklingen for øvrig.

Avgiftsreformen har naturligvis isolert sett virket dempende på grensehandelen. Samtidig har valutakursen for norske kroner styrket seg mot svenske kroner med nærmere 8% siden reformen ble gjennomført, og med 17-18% siden Plaza-forliket ble inngått. De prismessige utfordringene knyttet til grensehandel har derfor blitt forsterket, til tross for momsreformen.

Ett av bidragene til det er også at reformen la et grunnlag for å øke prisene for råvarer fra norsk jordbruk i en grad som trolig ellers ikke ville ha vært mulig. I hvilken grad dette økte «spillerommet» i norsk landbrukspolitikk vil bli langvarig kan være mer tvilsomt. Det vil bl.a. avhenge av resultatet av de pågående forhandlingene i Verdens handelsorganisasjon (WTO) om de internasjonale reglene for handel med matvarer og for utformingen av nasjonal politikk på dette området.

Veiledning for bidragsyttere

1. Økonomisk forum 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 Samfunnsøkonomenes 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. Ingressen 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).

■ ■ ■ JARLE BERGO:

Kritikken mot IMF – er den berettiget?

Joseph Stiglitzs bok «Globalization and its discontents»¹ ga støtet til en debatt om Det internasjonale valutafondet (IMF) i Dagens Næringsliv² i sommer. I forbindelse med IMF's og Verdensbankens årsmøter i slutten av september har oppmerksomheten igjen vært rettet mot disse institusjonene. For en som har fulgt institusjonens arbeid i mange år og selv arbeidet der, kan det ofte være vanskelig å kjenne seg igjen i den kritikken som blir reist mot IMF. Kritikerne overser gjerne at det har skjedd store endringer i IMF's virksomhet de siste årene, og tar i mange tilfeller heller ikke utgangspunkt i hva som er organisasjonens oppgaver. Hensikten med denne artikkelen er dels å klargjøre hva som er IMF's oppgaver, dels å kommentere noen av de viktigste ankepunktene som blir reist mot institusjonens arbeid og som også er tatt opp i Stiglitzs bok.

IMF's oppgaver

Institusjonens hovedformål er å arbeide for finansiell stabilitet og for stabile valutaforhold internasjonalt. Hvis et medlemsland får betalingsproblemer, kan IMF gi lån. IMF's finansielle ressurser består av valutareserver fra medlemslandene. Det er en forutsetning at ressursene resirkuleres og ikke brukes til langsiktige utlån. Lånene er ment

som kortsiktig støtte til landet har gjennomført tiltak for å rette opp ubalansen i utenriksøkonomien.

IMF er ikke en utviklingsinstitusjon, i motsetning til deler av verdensbankgruppen og de regionale utviklingsbankene. Sammen med Verdensbanken er likevel IMF engasjert i arbeid i utviklingsland, først og fremst gjennom gjeldsletteinitiativet og den spesielle utlånsordningen for fattige land – «Poverty Reduction and Growth Facility» (PRGF). PRGF er en subsidiert låneordning som er skilt fra IMF's ordinære ressurser og finansiert ved midler stilt til disposisjon av enkelte medlemsland, blant andre Norge. Disse utlånene skjer i nært samarbeid med søsterinstitusjonen Verdensbanken. IMF vurderer de makroøkonomiske forholdene, mens Verdensbanken har ansvar for strukturspørsmål.

Av en samlet bevilget utlånsramme på om lag 87,5 mrd USD i midten av september var 68,4 mrd USD til Brasil, Argentina og Tyrkia, mens 6,3 mrd USD var bevilget under PRGF-ordningen³.

IMF har tre hovedaktiviteter: overvåking av økonomien i medlemslandene, lån til land med betalingsbalanseproblemer og teknisk assistanse.

Den økonomiske utviklingen i hvert av medlemslandene overvåkes løpende. IMF rapporterer regelmessig om utviklingen og gir råd om den økonomiske politikken. Den som leser rapportene (se www.imf.org) vil se at IMF i sine analyser langt fra har noen «one size fits all»-tilnærming. Men det er vel neppe overraskende at IMF jevnlig peker på at en ansvarlig budsjettpolitikk og lav inflasjon er viktig for å sikre en stabil makroøkonomisk utvikling. Flere av de finansielle krisene de siste årene har hatt sin bakgrunn i mangelfull overvåking og tilsyn med de finansielle systemene. IMF har derfor styrket overvåkingen på dette området. Globale økonomiske utviklingstrekk analyseres blant annet i publikasjonene «World Economic Outlook» og «Global Financial Stability Report».

Land som har betalingsbalanseproblemer eller står i fare for å få det, kan be IMF om lån. Hovedformålet er at landene skal gjenvinne tilliten på de internasjonale finansmarkedene. Stabilisering av situasjonen er også viktig for å hindre at problemene sprer seg til andre land. Renten på utlånene ligger langt under det et land med betalingsbalanseproblemer normalt ville måtte betale i markedet, om det i det hele tatt var mulig å få lån. Sikkerheten for lånet ligger i at landet forplikter seg til å gjennomføre nødvendige tiltak for å rette opp ubalansene i økonomien.

¹ Penguin Press 2002

² «Et fond full av feil» Kalle Moene 20/7, «En bok full av feil» Ole Egil Distad Andreassen 23/7, «Vi trenger IMF» Jarle Bergo 31/7, «IMF gir kostbare og dyre råd» Kalle Moene 13/8. Se også Eichengreen, Barry: «Review of Joseph Stiglitz, Globalisation and its Discontents» April 2002 (<http://emlab.berkeley.edu/users/eichengr/REVIEWS.HTM>)

³ «IMF Financial Activities. Update September 2002» (www.imf.org/external/np/tre/activity/2002/091302.htm)



Jarle Bergo er visesentralbanksjef i Norges Bank

Det siste tiåret har teknisk assistanse til medlemslandene blitt viktigere. Mange fremvoksende økonomier mottar konkrete råd på områder som for eksempel etablering av effektive skattesystemer, statistikkinnsamling og regulering av finanssektoren.

IMFs engasjement i fattige land

På dette området har det skjedd store forandringer de siste årene i forbindelse med det internasjonale initiativet for gjeldslette for fattige land. Ett tiltak er bedre samordning av hjelpen fra IMF, Verdensbanken og bilaterale bistandsyttere. Vel så viktig har det vært å få landene selv til å være i førersetet ved utformingen av den økonomiske politikken, ut fra erkjennelsen om at sjansen for å lykkes med utviklingstiltak er best når de «eies» av dem det angår. Dette skjer ved at landene selv utarbeider en plan for bekjempelse av fattigdom («Poverty Reduction Strategy Papers» -PRSP) som skal danne grunnlag for bistand til landet enten den kommer fra IMF, Verdensbanken, FN eller bilaterale samarbeidspartnere. Betingelsene knyttet til IMFs subsidierte utlån til fattige land tar nå utgangspunkt i landenes egne prioriteringer. Det legges også økende vekt på systematiske vurderinger av hvilken effekt makroøkonomiske reformer har på sosiale forhold og fattigdom⁴.

Flere av kritikerne av IMFs virksomhet overser de store endringene som faktisk har skjedd de siste årene, selv om det fortsatt gjenstår mye arbeid på dette området. Styret i IMF vurderte PRSP-prosessen i september og pekte blant annet på at fremgangen ikke hadde vært like stor i alle landene og at organisasjonen trenger å styrke sin egen innsikt om virkningen av ulike tiltak på fattigdom og sosiale forhold.

IMF er en sentral aktør i gjeldsletteinitiativet for de fattigste landene (HIPC – Heavily Indebted Poor Countries). Innsatsen fra IMF og Verdensbanken, i kombinasjon med lettelse og ettergivelse av gjeld fra bilaterale kreditorer, vil kunne gi over 50 mrd USD i gjeldslette. For de 27 landene som var kvalifiserte for gjeldslette sommeren 2002 vil nåverdien av gjeldsbetalingene falle fra 67 til 22 mrd USD, inkludert bilaterale assistanse⁵.

Avverger IMF finansielle kriser?

Et hovedformål med IMF's overvåking av medlemslandene er å avdekke problemer på et tidlig tidspunkt og slik avverge at finansielle kriser oppstår. Etter Asia-krisen ble IMF kritisert for ikke å ha forutsett problemene. I ettertid er det kommet frem at IMF advarte thailandske myndigheter om ubalanser som var i ferd med å oppstå lang tid i forveien. Et problem IMF står overfor – og hvor en nok kan hevde at institusjonen tidvis har kommet til kort – er hvordan håndtere en situasjon der landet ikke ønsker å følge rådene som blir gitt. Skal IMF gå ut offentlig og advare og dermed risikere å utløse en krise? Eller skal en fortsette å påvirke landets myndigheter i det stille? Avveiningene er vanskelige. I Thailand valgte IMF den siste strategien, som mislyktes.

Den raske spredningen av krisen fra Thailand til andre land i Asia og det store omfanget den fikk, kom overraskende på IMF. Etter Asia-krisen satte IMF i verk flere tiltak for å bedre overvåkingen. Institusjonen oppfordrer også medlemslandene til å bedre informasjonen om den økonomiske utviklingen og til økt åpenhet om den økonomiske politikken og rådene IMF gir.

Nye finansielle kriser i Tyrkia, Argentina og Brasil viser imidlertid at IMF ikke er kommet langt nok på dette området. Samtidig må vi erkjenne at forståelsen av de mekanismene som ligger bak finansielle kriser fortsatt er mangelfull. «Klassiske» finansielle kriser er karakterisert ved en overvurdert valutakurs og gradvis forverring av driftsbalansen. Krisene i Asia, Latin-Amerika og Tyrkia har vært karakterisert ved store og brå skift i kapitalstrømmene. Bakgrunnen for krisene varierte og lå mer i svakheter i de finansielle systemene (Indonesia, Thailand, Korea) og uholdbar gjeldsdynamikk i offentlig sektor (Tyrkia, Argentina, Brasil) enn i kraftig forverring av tradisjonelle makroøkonomiske indikatorer som inflasjon eller driftsbalanse. Et fellestrekk har likevel ofte vært at landets valg av valutakursregime ikke viste seg å være robust nok.

Blant de landene som har hatt finansiell krise de siste årene er det vanskelig å finne eksempler på land som har vært utsatt for «ren smitte» fra andre land. Som regel har det vært svakheter

i fundamentale økonomiske forhold. Men krise i et land kan føre til økt oppmerksomhet mot underliggende økonomiske forhold i andre, lignende land. Tap av tillit og kraftig kapitalutgang kan da utløse en krise, selv om situasjonen i utgangspunktet så ut til å være håndterbar.

Gir IMF dårlige råd til kriseland?

Korrigerende av et betalingsbalanseproblemet vil oftest innebære et behov for innstramningstiltak. Det er vanskelig å unngå kortsiktige negative virkninger av innstramningstiltak. Jeg er ikke kjent med vellykkede eksempler på land som har søkt å underskuddsbudsjettere og inflatere seg ut av en finansiell krise, selv om det kan synes som Stiglitz og andre kritikere mener dette er veien de bør gå. Stiglitz har ved flere anledninger vist til at USA har gjennomført lettelse i finanspolitikken og i pengepolitikken siden inngangen til 2001. Hvorfor skulle ikke fremvoksende økonomier gjøre det samme? Stiglitz anklager andre for ikke å se forskjell på fremvoksende økonomier og andre – men her går han i samme fellen. Land i finansiell krise som ikke har tilgang til lånemarkedet, har begrenset mulighet til å føre en ekspansiv finanspolitikk uten å ta seddelpressen i bruk. Erfaringene med det siste er udelte negative.

Og det er ikke slik at en krise løser seg selv bare en passer på at IMF holder seg unna. Et problem er kanskje at IMF i for få tilfelle har avslått å gi finansiell støtte, men akseptert å bidra selv om landets vilje og evne til å foreta den nødvendige korreksjon var svak. Den nordisk-baltiske valgkretsen i IMF's styre har til tider vært bekymret for at kravene ikke har vært klare nok og at landets evne til å gjennomføre dem for dårlig.

Når det gjelder utformingen av krav til politikkomlegging i kriseland, pågår det en debatt om hvor omfattende og hvor detaljert denne kondisjonaliteten skal være. Noen vil mene at hovedvek-

⁴ IMF Annual Report 2002, kapittel 5 (www.imf.org)

⁵ Verdensbanken: «Heavily Indebted Poor Countries (HIPC-initiative). Status of implementation April 2002» (www.worldbank.org/hipc/status_of_implementation_0402)

ten skal legges på rene makroforhold og at sosiale forhold, fordeling og styringssystemer («governance») bør overlates til landene selv. Andre ser disse mer strukturelle forholdene som en forutsetning for en god makroøkonomisk utvikling. Avveiningen her er vanskelig. IMF har selv innsett at kondisjonaliteten i enkelte tilfeller har vært for detaljert. Det er nå fastlagt nye retningslinjer som innebærer forenklinger og sterkere konsentrasjon om faktorer som har betydning for makroøkonomisk stabilitet. En slik omlegging er støttet av den nordisk-baltiske valgkretsen i IMF. Utformingen av programmet knyttet til det siste lånet på 30 mrd USD til Brasil er et konkret, om ikke helt representativt, eksempel på forenklet kondisjonalitet. I programmet stilles i realiteten bare ett krav: primært budsjettoverskudd skal være 3,75 % av BNP⁶.

Samtidig som kondisjonaliteten forenkles, skjer det endringer i kravene som stilles. Inntektsiden i budsjettene får mer oppmerksomhet, med vekt på å effektivisere systemene for utskrivning og innkreving av skatter. Bekjempelse av korrupsjon, samt å utvikle regelverk og institusjoner som trengs for en godt fungerende økonomi, tillegges også større betydning. Det er likevel ofte omstridt når IMF stiller slike krav, også fordi de kan utfordre etablerte maktstrukturer i landet.

IMF er blitt kritisert for hvordan de finansielle krisene de siste 10 årene har vært taklet. Det var neppe til å unngå at krisene resulterte i alvorlige økonomiske tilbakeslag. Men veksten tok seg raskt opp igjen etter krisen i Mexico i 1994/95 og i Asia 1997/98. Det er neppe grunnlag for å si at sammenlignbare land uten IMF-program klarte seg bedre enn land med IMF-program i Asia-krisen: Det økonomiske tilbakeslaget i Malaysia (som ikke hadde et IMF-program) skilte seg ikke vesentlig fra gjennomsnittet for de andre kriselandene Korea, Thailand og Indonesia. Filipinene, som lenge hadde hatt IMF-program, klarte seg faktisk ganske godt gjennom krisen.

I etterpåklokskapens klare lys er lett å se visse sider ved hvordan for eksempel Asia-krisen ble taklet som kunne vært bedre. Dette er også erkjent av IMF⁸. Faktum er at IMF korrigerer po-

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
BNP-vekst (prosent)						
Malaysia	8,6	10,0	-7,4	6,1	8,3	0,5
Regionalt gjennomsnitt ⁷	6,9	4,1	-7,7	5,4	5,1	2,7
Driftsbalanse (prosent av BNP)						
Malaysia	-4,9	-5,1	12,9	15,9	9,4	8,2
Regionalt gjennomsnitt	-5,1	-3,0	8,3	7,6	5,2	4,0
Budsjettbalanse (prosent av BNP)						
Malaysia	1,1	2,6	-1,5	-4,7	-5,8	-5,5
Regionalt gjennomsnitt	0,8	0,2	-2,3	-3,0	-2,1	-2,3

Kilde: IMF Working Paper 107/00, IMF World Economic Outlook Database

litikken når det viste seg å være ønskelig, blant annet ved å anbefale en mindre stram finanspolitikk. Selv i rolige tider kan det være vanskelig å avgjøre dosering og timing av økonomiske tiltak og sekvensering av strukturelle reformer. I krisetider vil utfordringen være desto større. Kritikken av IMF har ikke alltid tatt tilstrekkelig hensyn til dette.

Kriser med massiv kapitalutgang slik som i Asia og senere i Argentina, Tyrkia og Brasil stiller IMF overfor spesielt store utfordringer. Første prioritet er å gjenopprette tilliten i markedene og stabilisere kapitalstrømmene. I en slik situasjon er ikke nødvendigvis tradisjonelle innstrammings tiltak det eneste og riktige svaret. I enkelte tilfeller bør for eksempel tiltakene i større grad rettes inn mot å stabilisere det finansielle systemet. På den annen side tror jeg ikke at en ekspansiv finans- og pengepolitikk ville bidratt til å stabilisere markedene under Asia-krisen.

Erfaringene fra mange finanskriser har ført til at IMF har justert og videreutviklet sitt syn på flere spørsmål, blant annet kapitalliberalisering. Liberalisering av kapitalbevegelser må skje i riktig rekkefølge (langsiktige stabile kapitalbevegelser før kortsiktige ustabile) og krever et velregulert bank- og finanssystem. Det blir lagt større vekt på analyser av sårbarhet i finanssystemene. Analyse av landenes gjeldssituasjon har også fått større plass. Hvor sårbar er offentlig sektors gjeld og gjelden til utlandet for endringer i valutakurs, rentenivå og løpetid? Men både på dette og andre områder som er vikti-

ge for å forebygge finansielle kriser, gjenstår mye arbeid.

Mens Stiglitz og mange globaliseringsmotstandere har kritisert IMF for å være for streng i sin utlånspolitikk, har bekymringen hos andre vært rettet mot at lånene har vært for store og hyppige. Kritikken har gått ut på at internasjonale investorer og låntakerland har blitt skjermet for konsekvensene av sine handlinger. Investorene har takket være bistand fra IMF fått redusert sine tap og låntakerlandene kan bli sittende med et inntrykk av at finansiering fra IMF vil komme uansett hvor uansvarlig politikk som er blitt fulgt. Markedsdisiplinen kan da bli svekket, noe som kan øke risikoen for nye kriser. Igjen er det vanskelige avveininger IMF må gjøre, og hvor det ofte vil kunne reises tvil om beslutningene var de beste. Men i en krise må avveininger gjøres og beslutninger tas.

Erfaringene fra krisen i Argentina de siste årene har vist at det er grenser for hva lån fra IMF kan utrette når problemet blant annet bunner i en uholdbar gjeldssituasjon. IMF arbeider derfor med et forslag til et formelt rammeverk for gjeldsforhandlinger for land. Et slikt rammeverk vil kunne sammenlignes med ordninger for gjeldsforhandlinger for bedrifter, selv om et sys-

⁶ Enkelte strukturelle reformer nevnes også i programmet, men her har Brasil ingen konkrete forpliktelser.

⁷ Indonesia, Korea, Malaysia, Filipinene og Thailand. Uveid gjennomsnitt.

⁸ «Managing financial crisis, The experience in East Asia» IMF Working Paper 00/107 Jack Boorman et. al

tem for suverene stater reiser særskilte problemer. Hovedpoenget er at internasjonale kreditorer – både obligasjonseiere og banker – og låntakerlandet gjennom et juridisk bindende rammeverk basert på flertallsavgjørelser skal komme frem til kollektivt fornuftige løsninger. Dermed kan det for eksempel unngås at enkelte obligasjonseiere stanser en løsning debitorlandet og de andre kreditorerne er blitt enige om.

Formålet med ordningen er at en uholdbar gjeldssituasjon kan takles tidligere, ryddigere og raskere enn tilfellet er i dag. Dermed reduseres behovet for store redningspakker fra IMF. Disiplinen i de internasjonale finansmarkedene styrkes ved at det blir gjort klart for private aktører at de også må ta tap hvis landet ikke blir i stand til å betjene gjelden. Dette forslaget er helt i tråd med det prinsipielle synet Norge har stått for som medlem av den nordisk-baltiske valgkretsen i IMF.

IMF og åpenhet

IMF ønsker å lære av erfaringene og gjennomfører jevnlig vurderinger av sin egen politikk. Det er etablert et eget uavhengig evalueringsorgan (Independent Evaluation Office, IEO) som skal vurdere ulike sider ved IMF's virksomhet. IEO har nylig lagt frem en første, kritisk rapport som analyserer hvorfor så mange land forblir på IMF-program over mange år⁹. Gjennom såkalte «external reviews» inviteres også utenforstående til å komme med synspunkter på IMF's virksomhet.

Betydningen av åpenhet har vært en av de viktigste lærdommene IMF har trukket av krisene de senere årene, både når det gjelder egen institusjon og situasjonen i medlemslandene. Men IMF må samtidig erkjenne at kravet om åpenhet ikke samsvarer med den politiske og kulturelle tradisjonen i en rekke av medlemslandene. Stadig flere land har imidlertid kommet til at åpenhet omkring IMF's analyser og råd er positivt, og at offentliggjøring av betingelsene for IMF-lån kan styrke tilliten.

Norske myndigheter legger vekt på åpenhet i forholdet til IMF. Analysene av norsk økonomi offentliggjøres, og ved avslutningen av IMF's konsultasjoner med Norge presenterer IMF sine

foreløpige konklusjoner for offentligheten. Dette materialet finnes på Finansdepartementets hjemmesider. Norge representeres sammen med de andre nordiske og baltiske landene av en av de 24 direktørene i IMF's styre. Synet den nordisk-baltiske direktøren målbærer i ulike saker er resultatet av en koordineringsprosess i valgkretsen. Som oftest lykkes en i å samordne de åtte landenes synspunkter. Også styret i IMF opererer i all hovedsak ved konsensus, der utfallet gjerne avspeiler en avbalansering mellom ulike hensyn og synspunkter.

Årlig legges det fram en stortingsmelding¹⁰ med omtale av de viktigste sakene på IMF's dagsorden og nordisk-baltisk valgkrets' prinsipielle syn på disse. Endelig offentliggjøres innlegget som holdes av den nordisk-baltiske representanten ved de halvårlige møtene i Den internasjonale monetære og finansielle komité. Denne komiteen fastsetter de overordnede politiske retningslinjene for IMF's virksomhet. Innleggene redegjør for valgkretsens syn på aktuelle IMF-spørsmål. Tilsvarende gjelder for innlegget i Utviklingskomiteen, som er en felles rådgivende komité for IMF og Verdensbanken som uttaler seg om viktige utviklingsspørsmål. Valgkretsens og dermed Norges holdning til viktige spørsmål på IMF's dagsorden er på denne måten dokumentert og tilgjengelig.

IMF har endret seg

I sin bok lister Stiglitz avslutningsvis opp syv punkter med reformer han mener bør gjennomføres for at IMF skal fungere bedre. Blant disse er innføring av et konkurssystem for å restrukturere uhåndterbar gjeld og redusere behovet for «bailouts», bedre regulering av banksektoren og finanssystemet, klarere erkjennelse av farene ved kapitalliberalisering og større vekt på de sosiale aspektene ved IMF-programmer. Som det fremgår av denne kommentaren er det skjedd endringer på flere av disse områdene.

Samtidig er det nok slik at det gjenstår enkelte grunnleggende uenigheter om hva som er den beste responsen ved finansielle kriser og hva som er riktig strategi for å fremme utvikling i fattige land. En fortsatt diskusjon rundt disse spørsmålene er viktig. Vi kan håpe at fremskritt innen forskning og empirisk analyse etter hvert kan gi oss sikrere grunnlag for å velge riktig politikk. Jeg tror ikke det er IMF det vil stå på når det gjelder vilje og evne til å justere sin strategi i lys av ny innsikt.

⁹ Land som har lånt fra IMF minst 7 av 10 år.

¹⁰ St.meld. nr. 6 (2001-2002), «Kredittmeldinga»

Er du medlem av
**Samfunnsøkonomenes
Forening og har
BYTTET ARBEIDSGIVER?**

Vennligst
gi beskjed til oss!

Telefon: 22 41 32 90 – Fax: 22 41 32 93

E-post: sekretariatet@samfunnsokonomene.no



■ ■ ■ EGIL BAKKE:

The Limits To Growth – spådommene og virkeligheten

Fire forskere ved MIT publiserte i 1972, etter oppdrag fra Romaklubben, utredningen *The Limits To Growth* (LTG), (Meadows et al. 1972). Dens hovedbudskap var at hvis nåværende veksttrender fortsetter, vil vi oppleve en plutselig og ukontrollerbar svikt i industriproduksjon og befolkningsnedgang. I denne artikkel gjøres det nærmere rede for utredningens innhold og andre katastrofeoppfatninger som gjorde seg gjeldende. Budskapet i LTG ble sterkt imøtegått, bl.a. av den norske ressursutredning, NOU 1974:55. Forfatterne av LTG har senere i et *Update*, publisert i 1992, (Meadows et al. 1992) gitt uttrykk for utviklingen hittil bekrefter deres forutsigelser. Jeg gir uttrykk for et annet syn, at utviklingen hittil har vært en ganske annen og mer positiv enn det Romaklubben og LTG ga uttrykk for.

Innledning

The Limits To Growth (Vekstens grenser eller LTG) ble publisert i 1972. Det var en utredning utført av Donella H. Meadows, Dennis L. Meadows, Jørgen Randers og William W. Behrens III, også kalt MIT-gruppen. Initiativtaker var den såkalte Romaklubben, som var dannet etter initiativ av den italienske forretningsmann dr. Aurelio Peccei, og som besto av interesserte enkeltpersoner fra en rekke land. Bakgrunnen for

initiativet var det Romaklubben kalte «the predicament of mankind», det forhold at mens vi stadig ble rikere sto vi overfor voksende problemer som bl.a. forringet miljø og ukontrollert storbyvekst.

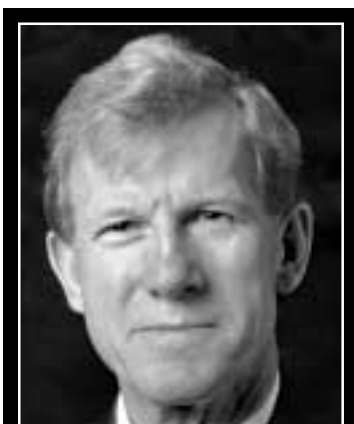
Da prosjektet ble igangsatt hadde mange i lang tid vært bekymret for dette «predicament». Forløperen til en lang rekke profetier om de ødeleggelser vi var i ferd med å påføre oss selv, var Rachel Carsons' *Silent Spring* som ble utgitt i 1962 (Carsons 1962). Hun var spesielt opptatt av de utilsiktede og skadelige bivirkninger av vår økende bruk av kunstige gjødningsstoffer og insektsdrepende midler.

Her i Norden var spesielt den svenske professor Georg Borgström fremtredende med sine dystre prediksjoner om den elendighet som ville følge i den ubegrensede storbyveksts kjølvann. I USA publiserte Paul og William Paddock i 1967 boken *Famine – 1975!* (Paddock 1967) og året etter publiserte Paul Ehrlich sin bestseller *The Population Bomb* (Ehrlich 1968) som innledet med en påstand om at kampen for å fø menneskeheten var over og at jorden i løpet av 1970-årene ville oppleve hungerskatastrofer. Han konkluderte med at «The World as we know it will

likely be ruined before the year 2000 and the reason for this will be its inhabitants' failure to grasp two facts», at «World food production cannot keep pace with the galloping growth of population» og at «Family planning» cannot and will not, in the foreseeable future, check this runaway growth».

I tiden etter at LTG ble publisert, kom en rekke andre studier og uttalelser som forholdsvis konkret forutsatte store problemer med miljø, matforsyning, energitilgang, og tilgang på andre ressurser allerede ved utgangen av 1900-tallet. Den mest kjente av disse er trolig *Global 2000* (Global 2000), en amerikansk utredning utført etter oppdrag av president Carter og publisert i 1980. *Global 2000* varslet store problemer allerede i løpet av de kommende to ti-år. Den konkluderte slik: «If present trends continue, the world in 2000 will be more crowded, more polluted, less stable ecologically, and more vulnerable to disruption than the world we now live in... Despite greater material output, the world's people will be poorer in many ways than they are today... For many people on earth (life) will be more precarious in 2000 than it is now – unless the nations of the world act decisively to alter current trends». Av andre som bidro med utsagn om snarlige sammenbrudd kan nevnes The World Watch Institute og dets leder Lester Brown.

Etter min oppfatning må det være utvilsomt at det inntrykk som alt i alt ble skapt på denne tid, i løpet av 1970- og 1980-årene, var at jordens ressurser ville bli oppbrukt i løpet av relativt kort tid, at miljøet ville forringes ytterligere og store sosiale omveltninger ville kunne bli resultatet hvis verdenssamfunnet ikke tok skjeen i en annen hånd.



Egil Bakke er forsker II ved Senter for medieøkonomi, BI

I Norge førte denne frykt bl.a. til at organisasjonen *Fremtiden i våre hender* fikk stor oppslutning.

Utviklingen har imidlertid *hittil* vært ganske annerledes og mye bedre enn det man kunne frykte på grunnlag av de rapporter som er omtalt ovenfor. Miljøet er bedre nå enn for 30 år siden. Folk lever lenger. Barnedødeligheten er sterkt redusert. Vi har i dag mer ressurser enn da bekymringen for dem var på topp, og de er følgelig billigere. Matproduksjonen har ikke hatt noen problemer med å tilpasse seg etterspørselsveksten, på tross av at landbruksjord er tatt ut av produksjon. Artsdesimeringen er en illusjon. Byene er tilsynelatende attraktive magneter og meget hensiktsmessige både for produksjon og forbedring av levekår.

Hva står i rapporten *The Limits To Growth?*

I en kort introduksjon til LTG-rapporten fremholdes vår tradisjonelle tendens til nærsynthet, vår manglende evne og vilje til å se langt ut og frem. Det gruppen ønsket å utforske var de meget langsiktige konsekvenser av de gjeldende trender mht. aksellererende industrialisering, befolkningsvekst, sult, ressursforbruk og økende miljøødeleggelser og hvordan samspillet er mellom disse forhold. I introduksjonen kommer også konklusjonen: «If the present growth trends in world population, industrialization, pollution, food production, and resource depletion continue unchanged, the limits to growth on this planet will be reached sometime within the next hundred years. The most probable result will be a rather sudden and uncontrollable decline in both population and industrial capacity».

Det logiske resonnement som ligger til grunn for disse konklusjoner bygger på en forutsetning: At verden står overfor en stigende knapphet på ressurser. Ressursknappheten vil føre til at industriproduksjonen når et maksimum en gang i løpet av det 21. århundre for deretter å falle raskt. Den sviktende industriproduksjon vil føre til at matvareproduksjonen også når et maksimum, noen tid etter at industriproduksjonen har passert toppen og at den deretter vil raskt avta. En tid etter at matvarepro-

duksjonen har passert sitt maksimumspunkt, vil verdensbefolkningen synke på grunn av matmangel.

I rapporten stilles spørsmålet om hvilke tiltak som kan treffes for å bringe verdens utvikling inn i en balansert situasjon som ikke innebærer plutselige sammenbrudd og som samtidig innebærer at alle får sine fundamentale behov dekket. Det er mulig å oppnå dette, men MIT-gruppen frykter at de tiltak de har målt effekten av, for mange vil fremstå som verre enn problemet. Det er spesielt to tiltak som trekkes frem: Begrensning av befolkningsveksten og kanalisering av kapital bort fra vareproduksjon. Men selv om disse tiltak ikke er «salgbare», er de etter gruppens mening nødvendige.

Forfatterne påpeker at likevekt ikke er det samme som stagnasjon. Alle menneskelige aktiviteter som ikke forutsetter bruk av ikke fornybare ressurser, kan vokse i det uendelige. Derfor vil teknologisk utvikling også være velkommen i likevektssamfunnet. Det problem som mest krever bedre teknologi for å kunne løses, er forurensningsproblemet.

I et avsluttende kommentarkapittel fremholder Romaklubbens styre at rapporten er spesielt verdifull ved at den forklarer den menneskelige veksts «eksponensielle natur». Rapporten gir etter styrets oppfatning en begrunnet og systematisk forklaring på trender som de færreste er oppmerksomme på.

LTG forutså ingen umiddelbar kollaps på grunn av overbefolkning, tømning av kjente ressursreserver eller forurensning. Rapporten ga derimot uttrykk for at et sammenbrudd ville finne sted i løpet av de kommende 100 år, hvis man ikke gjorde noe for å stanse de eksponensielle utviklingstrendene som gjorde seg gjeldende. Men iverksettelse av de tiltak gruppen hadde foreslått ville gjøre det mulig å oppnå en balansert situasjon, dvs. opprettholdbar vekst.

NOU 1974:55

LTG ble umiddelbart gjenstand for stor debatt. Selv om flere økonomer kritiserte rapporten, ble den nok av de fleste sett på som den bekreftet de katastrofespådommer som lå til grunn, selv om rapporten selv ikke egentlig

drøftet holdbarheten i dem. Den la, som nevnt, til grunn for sine beregninger en forutsetning om at ressursituasjonen ville forverres. Romaklubbens forutsigelser, den debatt den ga støtet til og det store gapet mellom pessimister og optimister, medførte at den norske regjering i februar 1974 oppnevnte en ekspertgruppe med det mandat å avklare Norges ressursituasjon i global sammenheng og på basis av eksisterende kunnskapsnivå. Finn Lied var formann for gruppen, som ellers besto av Odd Aukrust, Knut Breirem, Kjell Baalsrud, Wenche Barth Eide, Ivan Th.Rosenqvist og Gunnar Sætersdal. Gruppens sekretær var Ivar Brunborg. Ekspertgruppen avga sin utredning (NOU 1974: 55) åtte måneder senere, i oktober 1974.

Etter min vurdering representerte denne gruppens utredning noe substansielt nytt ved at den understreket ressursbegrepets økonomiske karakter. Gruppen påpekte for det første at kunnskapene om hvor store ressurser vi har, er meget usikre. Det skyldes at teknologiske og økonomiske endringer stadig endrer begrepets innhold. Det som var nyttig for oss tidligere, behøver ikke å være det i fremtiden. I fremtiden vil ressurser, som hittil ikke har vært påaktet, kunne bli viktige og ettertraktete. For det andre er vår kunnskap om hvor store ressurser som finnes unøyaktige, fordi det ikke lønner seg å bruke store ressurser for å få sikker kunnskap om tilgjengeligheten av ressurser vi ikke trenger før om 30 år. For det tredje er ressursituasjonen uklar fordi etterspørselen etter ressurser vil avhenge av knappheten og dermed prisen på dem. Hvis en ressurs blir knapp og dermed dyr, vil markedets lønnsomhetskrav føre til endringer i produksjon og etterspørsel, endringer som kan medføre varige og store fall i etterspørselen etter de knappe ressurser, og økt etterspørsel etter de som er lett tilgjengelige og rimelige. Dette er ingen garanti mot at ressurser overbeskattes, men der hvor dette skjer er det ofte en illustrasjon av «allmenningens problem», dvs. fravær av en operativ eiendomsrett. I markeder hvor den private eiendomsrett blir akseptert er det vanligvis en fundamental økonomisk mekanisme som slår gjennom: Tiltagende knapphet fører til prisstigning. Prisstigning fører

til økt innsats for å finne mer av de dyrere ressurser, men også til svekket etterspørsel som følge av at forbrukerne foretrekker billigere substituttprodukter. Stigende priser er utsatte bestanders viktigste forsvarsskanse. De vil gradvis bli erstattet av billigere substituttprodukter. Den norske ekspertgruppen anla også et annet syn enn MIT-gruppen på hva angår de eksponensielle trender. I NOU 1974:55 trekkes det tvert om frem at trendene har forandret seg betydelig og at fremskrivningene derfor blir meget usikre. Som et eksempel redegjør utredningen for alternative fremskrivninger av verdensbefolkningen, som varierte mellom en stabilisering i løpet av 2000-tallet på vel 15 milliarder og en stabilisering på et nivå på snaut 6 milliarder. NOU 1974:55 vurderte konkret tilgangen på og tilgjengeligheten av en stor gruppe av ressurser, herunder energi og vann. I motsetning til LTG, antas i NOU 1974:55 at «prissystemet på mange måter oppfordrer til økonomisering med naturressursene. Besparelsene gjennom substitusjon o.l. vil imidlertid aldri kunne bli så store at mennesket på denne måten kan løse sitt ressursproblem. Derimot garanterer prissystemet at katastrofal mangel på naturressurser i verden ikke vil kunne oppstå akutt og uventet, fordi tiltakende knapphet på en bestemt naturressurs automatisk vil bli varslet gjennom stigende pris».

Vekst i verdensbefolkningen – en katastrofe eller et gode?

Et sentralt punkt både i LTG og for mange andre er konsekvensene av fortsatt vekst i verdensbefolkningen. Det er tre spørsmål som må stilles i den sammenheng. Det ene er hvor stor jordens befolkning faktisk etter hvert vil bli? Det andre spørsmålet er hvorvidt jorden er i stand til å fø den fremtidige befolkning. Det tredje spørsmålet er hvorvidt befolkningsøkning i seg selv må anses som et problem eller som en positiv givenhet?

Da LTG ble lagt frem utgjorde verdensbefolkningen snaut 4 milliarder. Hva den ville bli i år 2000 og senere var meget usikkert og det ble lagt frem svært sprikende prognoser. De store usikre variable var utviklingen av

fødselshyppigheten og forventet levealder. I enkelte land var fertiliteten synkende, og så ut til for noen lands vedkommende, bl.a. de fleste europeiske land, Japan, Sovjetunionen og Nord-Amerika, å synke til en netto reproduksjonsrate på under 1,0. I andre land var fertiliteten på det daværende tidspunkt meget høy. Den enkeltfaktor som sterkest bidro til at verdensbefolkningen økte meget raskt på den tid da LTG ble utarbeidet, var at dødeligheten hadde sunket drastisk spesielt i de fattigste land. Dette var et resultat av et bevisst arbeid for å begrense barnedødeligheten. Men de vekstrater man opplevde omkring 1970 – 1980 måtte likevel kunne anses som eksepsjonelle. Selv om årsakssammenhengene var usikre, var det grunn til å anta at fertiliteten ville avta mer eller mindre i takt med velstandsutviklingen og den stadig økende forventede levealder. Dette har vi også erfart. Fertiliteten har falt sterkt i de aller fleste land. Den største usikkerhet synes faktisk på gjelde hvordan forventet levealder vil utvikle seg.

Det var likevel på den tid rimelig grunn til å tro at verdensbefolkningen ville stabiliseres en gang ikke så altfor langt inn på 2000-tallet. NOU 1974:55 refererer forskjellige projeksjoner som da ble gjort, som varierte mellom en stasjonær verdensbefolkning på omkring 15 milliarder i år 2100 og en stasjonær befolkning på snaut 6 milliarder allerede omkring 2050. Men NOU 1974:55 ga uttrykk for at «det beste» man kan håpe på er en stabilisering på vel 8 milliarder omkring år 2050. Dette synes fortsatt å være en ganske realistisk prognose. Det karakteristiske ved befolkningsutviklings-scenarier er hvor store justeringer de blir gjenstand for etter som tiden går, justeringer som naturligvis har sammenheng med at fertiliteten og dødeligheten utviklinger seg annerledes enn opprinnelig tenkt. I store deler av den rike verden gjør det seg i dag gjeldende engstelse for at fødselshyppigheten er for lav (i enkelte sydeuropeiske land er netto-reproduksjonsraten nå nede på rundt 0,6), at befolkningen vil forgybnes og at folketallet vil synke, en tilsvarende engstelse som da Alva og Gunnar Myrdahl i 1930-årene drøftet «befolkningsfrågan».

Vil en verdensbefolkning på rundt 8 milliarder en gang i fremtiden lede til for store krav på ressursene, spesielt hvis vi samtidig oppnår at de som henger økonomisk etter, gradvis vil øke sitt inntektsnivå og dermed sin etterspørsel etter varer og tjenester? Spørsmålet kan innsnevres til å gjelde matforsyningen. Vil jorden kunne brødfø 8 milliarder mennesker?

Mange ernæringsekspertene svarer et klart ja på dette spørsmål. Dette bekreftende svar har flere begrunnelser. For det første har jordbruksproduksjonen vist meget kraftig vekst over lang tid. Veksten i landbruksproduksjonen har skjedd samtidig som arbeidsinnsatsen i jordbruket er drastisk redusert og samtidig som enkelte land, bl.a. andre USA, betaler sine jordbrukere for ikke å dyrke jorden. Den økende jordbruksproduksjon skyldes bedre produkter og mer effektiv drift. Produktivitetsveksten i landbruket har vært høy, i stor grad fordi de mindre effektive har kopiert de mer effektive. Det er heller ingen tegn til at produktivitetsveksten i de mest avanserte landbruksområder er i ferd med å avta. I Europa fikk man i gjennomsnitt i 1950 ca. 1500 kilo korn pr. hektar. I 1985 er avkastningen økt til ca. 4500 kilo. I USA, som driver mer ekstensivt enn de europeiske land, var avkastningen i 1950 vel 1000 kilo og i 1985 ca. 2250 kilo. Med økt etterspørsel vil mer intensiv drift lønne seg og produksjonsøkningsmulighetene er store. (Avery 1995, Grantham 1995, Poleman 1995 og Lomborg 1998)

Fiskeriene er en annen historie. Det samlede havfiske har økt betydelig gjennom de senere år, fra ca. 20 millioner tonn i 1950 til rundt 80 millioner tonn i vår tid. Havfisket har således i løpet av siste 50 år økt raskere enn verdensbefolkningen. Det er fortsatt unyttede fiskeressurser og det er dessuten mulig på flere måter å fortsatt å øke avkastningen. Det finnes likevel uttaks-grenser som ikke kan overskrides uten at fiskebestandens fornyelsesevne ødelegges. På den annen side er produksjonen fra fiskeoppdrett steget kraftig, og mange som kjenner denne næringen, hevder at dens evne til å forsyne verden med mat er nærmest ubegrenset (Hudson 1995). Alt i alt synes frykten for at jordens muligheter for å ernære

en befolkning på rundt 8 milliarder å være ubegrunnet.

I tillegg til de ofte fremsatte påstander om at en verdensbefolkning på 10 milliarder generelt vil lede til hungerskatastrofer, blir det ofte påstått at en fortsatt befolkningsvekst vil lede ukontrollerbar storbyvekst og forslumming. Det foreligger imidlertid utredninger som konkluderer med at store, veldrevne byer har hatt en sterk positiv innvirkning på levekårene, både på inntektsutvikling og behovstilfredsstillelse. Samtidig har byenes vekst redusert befolkningspresset i jordbruksområdene, hvor det på grunn av økt produktivitet ikke er behov for så mange mennesker som før (The Economist 2001, de Soto 2000).

Det er imidlertid en annen side ved befolkningsutviklingen som bør påkalle større oppmerksomhet enn frykten for sviktende matforsyning og overbefolkning. Det er det grunnleggende spørsmål om befolkningsvekst gjør folk fattigere. Dette har åpenbart vært tanken bak alle de forslag som gjennom årene er fremmet for å begrense fødselshyppigheten, spesielt i de fattige land.

Mennesker er et aktivum og flere mennesker skaper mer verdier enn få mennesker. Det er ikke uten grunn at vi i Norge og i andre europeiske land nå engster oss for konsekvensene av befolkningsnedgang og en aldrende befolkning. Befolkningsvekst gjør det lettere å oppnå økonomiske fremgang og økt levestandard. (Simon 1990a). All erfaring tyder på fødselshyppigheten over tid forandrer seg betydelig og at folks vaner og normer er påvirket av de økonomiske og de sosiale forhold. Høy dødelighet, stort behov for arbeidskraft i primærsektoren, ingen form av sosiale sikkerhetsnett leder erfaringsmessig til høye fødselstall. Når behovet for mange barn avtar, avtar etter hvert også barneproduksjonen. Det er sikkert riktig at disse tilpasningsmekanismene virker smidigere i enkelte kulturer enn i andre og det kan også være mulig å selektive tiltak, bl.a. økt utdanning av kvinner, også vil lette tilpasningsprosessen. Det er likevel i mine øyne kritikkverdige at verdens overklasse belærer og eventuelt tvinger fattige mennesker til å oppføre seg annerledes enn de selv ønsker ut fra sine egne preferanser.

Forsøk på å begrunne dette med at de saken egentlig gjelder, de fattige mennesker i ulandene og spesielt kvinnene, i realiteten ikke har anledning til å handle til sitt eget beste, men er låst fast i nasjonale sæder og skikker, er etter min vurdering ikke en tilstrekkelig god begrunnelse for intervensjon.

Det økonomiske poeng er imidlertid at befolkningsvekst og større muligheter til mangfold (fremvekst av nasjonale og internasjonale markeder), erfaringsmessig alltid har gjort det lettere å oppnå økonomisk og sosial fremgang. En voksende befolkning fremmer velstandsveksten. Hvor lett det er å opprettholde vårt inntektsnivå og eventuelt å øke det ytterligere dersom befolkningen skulle synke, vet vi lite om.

Tok Limits to Growth feil, eller hadde den rett?

I en «update» til LTG (Meadows et al 1992) oppsummerer tre av de opprinnelige fire forfatterne de konklusjoner de fremsatte i 1972 slik:

- «1) If the present growth trends in the world population, industrialization, pollution, food production, and resource depletion continue unchanged, the limits to growth on this planet will be reached sometime within the next 100 years.....
- 2) It is possible to alter these growth trends»

Forfatterne sier at mens de i 1972 ga uttrykk for at «the physical limits to human use of materials and energy were somewhere decades ahead», fortalte modellen dem nå at på tross av forbedret teknologi og større oppmerksomhet på problemene og en sterkere miljøpolitikk, at «many resource and pollution flows had grown beyond their sustainable limits». Denne konklusjon kom ikke som noen overraskelse. Det var noe de hadde visst hele tiden. «We had seen for ourselves the leveled forests, the gullies in the croplands, the rivers brown with silt. We knew the chemistry of the ozone layer and the greenhouse effect. The media had chronicled the statistics of global fisheries, groundwater drawdowns, the extinction of species».

Slik gruppen ordlegger seg, er det klart at den her nøyer seg med enkelte

eksempler og at den, spesielt hvis den bygger på medias fremstillinger, kunne nevne langt flere som illustrerer ikke bærekraftig overforbruk. La oss imidlertid nøye oss med å eksaminere de forhold MIT-gruppen spesielt nevner, i den rekkefølge den nevner dem.

The leveled forests

Eksakte kunnskaper om tilstanden til verdens skoger er mangelvare. Men FAO og en rekke uavhengige forskningsinstitutter og forskere har lagt frem beregninger og vurderinger (Sedjo et al 1995, Lomborg 1998). Den konklusjon disse synes å gi, er følgende:

Jordens skoger kan inndeles i tre kategorier, de tropiske skoger, skogene i de tempererte soner og plantasjeskogene. De fleste er enige om at det foregår en viss reduksjon av de tropiske skoger, i en takt på mellom 0,6 og 0,8 prosent pr. år. Det er en langt svakere nedhugging enn den som tidligere har skjedd, bl.a. i Europa, og er til en viss grad et resultat av eiendomsstrukturen til disse skogsområder (allmenningsøkonomi). På den annen side har skogstilveksten i de tempererte soner økt sterkt og avvirkningen likeledes, til dels som en følge av innføring av moderne skogsdrift. Mens menneskene tidligere overlot skogenes gjenvekst til naturen, er i dag gjenveksten økt betydelig på grunn av skogplanting, gjødsling og sprøyting. Den sterkeste avvirkningsvekst kommer imidlertid fra moderne skogplantasjer. Alt i alt er det liten grunn til å bekymre seg over at skogen forsvinner. Utviklingen kan ikke bekrefte utsagn om at det går mot et fremtidig sammenbrudd

The gullies in the cropland

Engstelsen gjelder formodentlig at stadig mer jord blir ødelagt av ørkendannelser (soil erosion) eller andre årsaker. Det foreligger, så langt jeg kjenner til det, ingen anerkjente underøkelser over det internasjonale omfang av «gullies in the cropland», men for USA har vi data (Gardner et al 1995, Simon 1990(b), Simon 1990(c)). Konklusjonen synes å være at «soil erosion» periodevis har vært et problem, ikke for landbruksproduksjonen, (den er

«for» stor, jfr. de politiske tiltak for å få tatt jord ut av produksjon) men for de støvplager som den påfører andre. Men samtidig er det enighet om at dette problemet lar seg handtere med relativt små midler. Utviklingen synes ikke å bekrefte utsagnet om at det går mot et fremtidig sammenbrudd.

The rivers brown with silt

Det er ikke lett å vite hvor MIT-gruppen har sett alle disse elvene «brown with silt». Det er mulig de finnes i tidligere Sovjetunionen og i andre fattige land, men det mest karakteristiske for de utviklede land må være at de, med relativt små midler, har gjenopprettet elvenes kvalitet. At man nå kan fiske laks i The Thames ovenfor Tower Bridge, er ett eksempel. Miljøpolitikken, med sine reguleringer av utslipp til luft og vann, har i realiteten vært en suksess. Utviklingen kan ikke bekrefte utsagn om at det går mot et fremtidig sammenbrudd.

The ozone layer

Det er mulig at det er stor enighet om de kjemiske forklaringer på ozonlaget, men det er samtidig utrolig stor uenighet om de faktiske forhold og om utsagnskraften til de målinger som blir foretatt. Uansett synes tiltak mot utslipp av gasser som virker spesielt skadelige på ozonlaget å ha virket som tiltaket, og ozonlagets tykkelse er i ferd med å normalisere seg. Utviklingen kan ikke bekrefte utsagn om at vi går mot et fremtidig sammenbrudd (Elsom 1995, Ellsaesser 1995, Lomborg 1998).

The greenhouse effect

I *The Update* viser forfatterne til det vi nå vet om drivhuseffekten, formodentlig som en indikasjon på at deres frem-skrivninger var riktige, uten at dette sies direkte. Drivhuseffekten var imidlertid ikke spesielt drøftet i LTG. Debatten om drivhuseffekten tok til noen år etter at rapporten ble publisert. Det er i mine øyne tvilsomt om det vi «vet» om drivhuseffekten og årsakene til den, kan bekrefte LTG's utsagn om at det går mot et fremtidig sammenbrudd (Anker-Nilsen et al 2001, Bakke 2000).

Beretningene i media

I *The Update* viser ikke forfattere bare til det de selv har observert, men til det media har berettet om «global fisheries, groundwater drawdowns, and the extinction of species». Men hva media har berettet og hva som er virkelighet, er ikke nødvendigvis ett og det samme.

Global fisheries

Produksjonen av fisk er behandlet ovenfor (Hudson 1995). Forholdene i fiskeriene gir ikke noe grunnlag for å hevde at katastrofespådommer er be-kreftet.

Grunnvannstilstanden

Vann er en flytende materie og innsikten om vannforholdene er enda mer flytende. Noen få år før LTG ble publisert predikerte Paul Ehrlich ikke bare at USA ville ha vannrasjonering allerede i 1974, men at vannkvaliteten også ville svekkes katastrofalt, at «the oceans could be as dead as lake Erie by 1979». Global 2000 kom med liknende spådommer og det var ikke uvanlig å forutsi at vann og ikke olje ville være grunnlaget for de kommende verdenskonflikter. Det har heldigvis gått annerledes. Det er imidlertid store regionale forskjeller og bosettingen i flere ørkenland er avhengig av avsaltning av havvann. Det leder til den konklusjon at det ikke er mangel på vann som er problemet, men fattigdom.

Det store «vannproblemet» er at det sløses med vannet og at sløsing er et resultat av fravær av en funksjonerende prismekanisme. I de fattigste land er vannforekomstene allmenninger og misbrukes på samme måte som allmenninger ellers. Men også i de utviklede land, hvor vannforsyningen er avhengig av omfattende offentlig engasjement, vikes det tilbake for å prise vannforsyningen. I Norge, som fra naturens side har liten grunn til å bekymre seg for mangel på vann, er det imidlertid gradvis innført vannmålere og det betales for det faktiske vannforbruket. Vi har imidlertid også eksempler på mer aggressiv vannprising, med prisforskjeller etter vannkvalitet og med en høyere pris for drikkevann enn for vann til hagevanning. Det synes åpenbart at det er

mulig å forbedre incentivstrukturen mht. til å forbruke og å spare vann.

Vannsituasjonen gir ikke grunnlag for å hevde at spådommer om kommende sammenbrudd er bekreftet. Den er derimot en illustrasjon på problemer som kan oppstå når de knappe ressurser ikke har den forsvarsmekanisme som de har i en markedsøkonomi, nemlig stigende priser i takt med tiltakende knapphet. (Anderson 1995, Lomborg 1998)

Artsutryddelsen

Det finnes ikke en definisjon på hva som utgjør en art. Encyclopaedia Britannica sier at en art karakteriseres ved at medlemmene likner mer på hverandre enn på andre. En annen definisjon er at en art er en gruppe som parrer seg med hverandre og ikke med andre. Det finnes ingen ubestridte anslag over hvor mange arter som finnes. Ett anslag går ut på at det for tiden finnes ca. 4000 arter pattedyr. 83 arter er forsvunnet siden 1600. Vi har 9000 fuglearter og vel 100 er forsvunnet siden 1600. Den store usikkerheten melder seg når det er tale om bløtdyr. Det finnes trolig mer enn en million arter og man mener å vite at snaut 100 arter er utryddet i løpet av de siste 400 år (Reid 1992).

Disse oppgaver over antall arter som er blitt utryddet er hverken store eller oppsiktsvekkende, tatt i betraktning vår darwinistiske forståelse av prinsippet om «the survival of the fittest». Men for 20 år siden skjedde det noe. I 1979 kom boken *The Sinking Arc* av Norman Myers (Myers 1979), som ga støtet til den senere kanoniske oppfatning om at vi nå mister 40.000 arter i løpet av året. Myers's påstand ble gjentatt i *Global 2000*, som uttrykte det slik: «Hundreds of thousands of species - perhaps as many as 20 percent of all the species on earth - will be irretrievably lost as their habitats vanish, especially in tropical forests». I lys av de relativt beskjedne tall for antall arter som faktisk er forsvunnet, hvor kommer anslaget på et årlig artstap på 40.000 fra? Myers's anslag bygger på følgende resonnement: La oss på grunn av avvirkningen av den tropiske regnskog forutsette at vi i løpet av de kommende 25 år vil tape 1 million arter. Det vil si at vi i

resten av det 20 århundrede vil ha årlig tap på 40.000 arter, eller ca. 100 arter pr.dag. Med andre ord: Hvis vi forutsetter at 1 million går tapt i løpet av 25 år, betyr det 40.000 tapte arter pr.år.

Forutsetningen om at regnskogene vil bli drastisk redusert, er gal. Det skjer for tiden en viss avskogning, til dels som et resultat av uheldige økonomiske incentiver. Men tallene er små (se ovenfor). Men Myers og andres anslag hviler dessuten på en forutsetning om hvis x prosent av habitatet forsvinner, vil også x prosent av artene dø ut. Dette stemmer ikke med erfaringene. I løpet av 1800-tallet ble 98 prosent av de veldige skogene i den østlige del av USA hugget ned, men i løpet av denne tid kjenner man bare til tre skogsfuglearter som er utdødd. Tidligere antakelser om at enkelte arter er dødd ut, viser seg i ettertid å være gale.

Historiene om det enorme omfang av artsutryddelse, synes mer fantasifulle enn H.C. Andersens eventyr om den ene fjær som ble til fem høns. Medias «chronicles» om artsutryddelse, kan ikke anvendes som bekreftelse på MIT-gruppens påstand om at utviklingen så langt er i samsvar med forutsigelsene i LTG (Simon 1990d, Wildavsky 1995).

Enkelte avsluttende bemerkninger

Som nevnt ovenfor skiller LTG seg ut fra mange andre katastrofespådommer, i det MIT-gruppen i første rekke redegjorde for meget lange utviklingsbaner, som følgelig er meget vanskelig å etterprøve. Det er likevel ikke urimelig å se LTG i sammenheng både med det mandat gruppen fikk og de langt mer konkrete og umiddelbare katastrofespådommer som florerte på slutten av 1900-tallet. Denne konklusjon styrkes ved at gruppen selv i sin *Update* tester sine modellkjøringer mot virkeligheten og mener at det som er skjedd bekrefter modellens utsagn. Etter min vurdering er denne konklusjon ikke holdbar. Katastrofen er ikke inntrått og katastrofespådommene kan tilbakevises

Alvorligere er kanskje at LTG og de andre elendighetsuttalelser har fått oss til å se bort fra det positive som har skjedd. I tiden etter 1972, da LTG ble lagt frem, er menneskenes levekår sterkt forbedret, nær sagt i alle land. Det viktigste som er skjedd er reduksjonen i barnedødeligheten og den forlengede forventede levealder. Like viktig er kanskje at menneskene nå stort sett er bedre ernært enn for 30 år siden. Fortsatt henger imidlertid mange etter, men det skyldes ikke mangel på jord, vann og ressurser, men på fornuftige insentivstrukturer og hensiktsmessige institusjonelle ordninger. Miljøet er i realiteten vesentlig bedre nå enn tidligere. Luften er klarere, vannet er renere, støyen er redusert og arbeidsmiljøet forbedret. Våre bekymringer er imidlertid like store som før og spesielt medias oppmerksomhet omkring tenkelige katastrofer er godt korrelert med medias kamp om markedsandeler. «Mankind» sto i 1972 ikke overfor et «predicament», men på terskelen til store forbedringer av menneskenes levekår.

Referanser

- Anderson, Terry L. (1995): *Water, Water Everywhere But Not a Drop to Sell*, gjengitt i Simon (1995).
- Anker-Nilsen, Per og Brekke, Per (2001): *Menneske- eller medieskapte klimaendringer?*, Aftenposten 11. august 2001.
- Avery, Dennis (1995): *The World's Rising Food Productivity*, gjengitt i Simon (1995).
- Bakke, Egil (2000): *Hvordan ble norsk klimapolitikk til?*, Sosialøkonomen nr. 8, 2000.
- Carsons, Rachel (1962): *Silent Spring*, Penguin Books.
- Ehrlich, Paul (1968): *The Population Bomb*, Ballantine Books.
- Ellsaesser, Hugh W.(1995): *Trends in Air Pollution in the United States*, gjengitt i Simon (1995).
- Elsom, Derek M. (1995): *Trends in Atmospheric Pollution in the United Kingdom*, gjengitt i Simon (1995).
- Gardner, Bruce L. og Schultz, Theodor W. (1995): *Trends in Soil Erosion and Farmland Quality*, gjengitt i Simon (1995).

- Global 2000*, Rapport til president Carter (1980).
- Grantham, George WW (1995): *Agricultural Production Before the Green Revolution*, gjengitt i Simon (1995).
- Hudson, William J. (1995): *Trends in Food From the Sea*, gjengitt i Simon (1995).
- Lomborg, Bjørn (1998): *Verdens Sande tilstand*, Centrum
- Meadows, Donella H., Meadows, Dennis L., Randers, Jørgen og Behrens III, William (1972): *The Limits To Growth*, MIT/Romaklubben.
- Meadows, Donella H, Meadows, Dennis L og Randers, Jørgen (1992): *Beyond The Limits To Growth*, fra *Dancing Toward The Future*, Context Institute.
- Myers, Norman (1979): *The Sinking Ark*, Pergamon Press.
- NOU 1974: 55: *Norges ressursituasjon i global sammenheng*.
- Paddock, Paul og Paddock, William (1967): *Famine – 1975!*, Little Brown and Company.
- Poleman, Thomas T. (1995): *Recent Trends in Food Productivity and Nutritional Well-being*, Simon (1995).
- Reid, W.V. (1992): *How many species will there be?*, Whitmore & Sayer (1992).
- Sedjo, Roger A og Clawson, Marion (1995): *Global Forests Revisited*, gjengitt i Simon (1995).
- Simon, Julian L. (1990a): *Population Matters*, Transaction Publishers.
- Simon, Julian L. (1990b): *The Phantom Farmland in Illinois*, gjengitt i Simon (1990a).
- Simon, Julian L. (1990c): *The Farmer and the Mall: Are American Farmland Disappearing?*, gjengitt i Simon (1990a).
- Simon, Julian L (1990d): *Truth Almost Extinct in Tales of Imperiled Species*, gjengitt i Simon (1990a).
- Simon, Julian L. (1990e): *Disappearing Species, Deforestation, and Data*, gjengitt i Simon (1990a).
- Simon, Julian L (red) (1995): *The State of Humanity*, Blackwell.
- de Soto, Hernando (2000): *The Mystery of Capital*, Basic Books.
- The Economist (2001): *The End of urban man? Care to bet?*, The Millennium Special Edition.
- Whitmore, T.C. og J.A. Sayer (1992): *Tropical Deforestation and Species Extinction*, Chapman & Hall.
- Wildavsky, Aaron (1995): *Species Loss Revisited*, gjengitt i Simon (1995).

■ ■ ■ MADS GREAKER:

Konflikt mellom handel og miljø – eller burde miljøbevegelsen omfavne fri handel?

Mange frykter at liberalisering av handel og kapitalbevegelser vil lede til dårligere kår for miljøvernet. Siden miljøreguleringer påfører bedriftene kostnader til rensing, vil eksportbedrifter enten flytte fra strenge miljøreguleringer eller presse sine regjeringer til å utsette dem. Men er det nødvendigvis slik at strenge miljøreguleringer gir dårligere eksportbedrifter? Nei, mener i hvert fall noen, blant dem bedriftsstrategen Michael Porter som mener at streng miljøregulering tvert imot gir mer konkurransedyktige bedrifter. Myndigheten bør derfor ikke la seg presse, men føre en spesielt streng miljøpolitikk ovenfor eksportbedrifter. I denne artikkelen vil vi se nærmere på den såkalte Porterhypotesen, og forsøke å gi deler av den en rasjonell, økonomisk begrunnelse.

1. Innledning

På den nylig avholdte FN-konferansen om bærekraftig utvikling i Johannesburg, var handelsavtaler og handelsliberalisering stadig oppe i forbindelse med miljøvern.



Mads Greaker er
førstekonsulent ved
Forsikringsavdelingen i
Statistisk Sentralbyrå

Mange typiske U-land ønsket f.eks. en liberalisering av handel med matvarer og tekstiler, og mente at dette ville ha klare miljøgevinster. Miljøgevinstene ville dels komme fordi I-landene ville bli tvunget til å stoppe med subsidiering av forurensende jordbrukspraksis, og dels fordi mer handel ville gjøre U-landene bedre i stand til å betale for miljøforbedringer.

Dette positive synet på forholdet mellom handel og miljø deles

imidlertid i svært liten grad av miljøbevegelsen. Tvert imot blir avbrytelsen av møtet til Verdens Handelsorganisasjon i Seattle høsten 1999 av mange miljøorganisasjoner sett på som en seier for miljøet. Under møtet var gatene fulle av demonstranter med slagord mot en friere verdenshandel og krav om en styrking av miljøpolitikken. Det samme har senere gjentatt seg under IMF/Verdens Bankens møte i Praha (2000), EU møtet i Göteborg (2001) og G-8 møtet i Genova (2001).

Ifølge antiglobaliserings bevegelsen vil den pågående liberalisering av handel og kapitalbevegelser gjøre de enkelte lands regjeringer maktesløse stilt ovenfor de store multinasjonale konsernene. Siden disse i utgangspunktet kan produsere sine produkter hvor de vil, kan de true nasjonal regjeringer med å flytte fabrikker og arbeidsplasser, dersom de ikke får den miljøpolitikken de vil ha (se f.eks. boken «Globaliseringsfellen», Martin og Schumann (1998)).

Tilsynelatende er det mye fornuft i argumentasjonen til globaliseringsmotstanderne. I den utstrekning strenge miljøkrav gir høyere kostnader, vil ikke bedriftene flytte til land med svakere miljøreguleringer? Og av den grunn, vil ikke myndighetene føle seg tvunget til å tilpasse seg, og lempe på miljøkravene til forurensende eksportindustri? En slik type politikk har til og med fått en egen betegnelse; økologisk dumping.

2. GATT avtalen og økologisk dumping

I motsetning til vanlig dumping er det ingen artikler i GATT-avtalen som har til hensikt å stoppe økologisk dumping (se f.eks. Chakarian (1994)). Delfin/tunfisk-konflikten mellom Mexico og USA er en god illustrasjon på hvordan GATT virker i så måte. Metoden som ble brukt til fangst av tunfisk i den sørøstlige delen av Stillehavet innebar at et stort antall delfiner druknet i tunfisk garnene. Presset av opinionen i USA satte amerikanske myndigheter et øvre tak på antall døde delfiner pr. fangst. Videre gjorde de denne standarden gjeldene ovenfor import, dvs. tunfisk som var fanget på en måte som ikke tilfredstilte delfin-standarder, ble nektet innført til USA (se f.eks. Körber (1998)).

Mexico påklaget USAs importrestriksjon til GATT, og fikk den underkjent av et GATT panel. I følge GATT panelet kunne ikke handelstiltak benyttes med den hensikt å beskytte natur og miljø utenfor egen jurisdiksjon. Verdens Handelsorganisasjon har dermed ikke uten grunn fått rollen som hovedsyndebukk av miljøbevegelsen. Det kan se ut som om land med GATT avtalen på sin side uhindret kan fremme sin eksport ved å skjerme sin eksportindustri mot kostbare miljøreguleringer.

3. Porter-hypotesen

Økologisk dumping forutsetter imidlertid at strenge miljøkrav reduserer en bedrifts konkurranseevne. Ikke alle er enige i dette. I flere artikler har den kjente Harvard professoren Michael Porter, alene eller sammen med Claes van der Linde (1995), fremsatt en alternativ hypotese. Strenge miljøstandarder bedrer, og forverrer ikke, konkurranseevnen. Derfor bør myndighetene gi eksportindustri spesielt strenge miljøreguleringer.

Konkurranseevnen bedres gjennom to ulike typer av mekanismer. For det første er all forurensing i følge Porter og van der Linde en form for sløsing. Med dette mener de at alle utslipp har en alternativ anvendelse enten brukt på nytt som innsatsfaktor i produksjonen eller som egen salgsvare. Dermed vil bedriften bli mer effektiv dersom bedriften blir tvunget til å rense.

For det andre etterspør stadig flere, både konsumenter og bedriftskunder, grønne produkter. Igjen, dersom bedriften blir tvunget til å rense, kan den ta en høyere pris for sitt produkt og/eller ta over markedet til mindre «miljøvennlige» konkurrenter.

Begge mekanismene bryter med forutsetningen om profittmaksimering. Den første årsaks sammenhengen forutsetter at bedriften ikke utnytter innsatsfaktorene effektivt dvs. den er ikke kostnadseffektiv, mens den andre årsakssammenhengen forutsetter at bedriften ikke tilpasser sitt produkt optimalt til kundenes ønsker. Porter-hypotesen har derfor møtt mye motstand blant fagøkonomer. Palmer *et al.* (1995) tar spesielt opp den første mekanismen, og viser til at nesten alle empiriske undersøkelser entydig gir som resultat at nye miljøkrav øker de totale kostnadene.

Porter og van der Linde (1995) mangler videre en overbevisende forklaring på hvorfor offentlige reguleringer er nødvendig for at bedriftene skal begynne å produsere mer miljøvennlig så lenge kundene er villige til å betale for slike produkter. Det er også lett å finne eksempler på bedrifter som uavhengig av offentlige reguleringer forsøker å profilere sine produkter som mer «miljøvennlige».

Porter og van der Linde (1995) bygger sitt standpunkt på noen utvalgte case studier. Det er derfor mulig at Porter-hypotesen baserer seg i for sterk grad på spesialtilfeller. På den annen side finnes det andre empiriske undersøkelser basert på større utvalg som i noe grad støtter opp om Porter-hypotesen. Golombek og Raknerud (1997) finner i en økonometrisk studie av treforedlings-, stål og ferrolegeringsindustri i Norge at utviklingen i antall sysselsatte avhenger positivt av graden av miljøregulering. Det samme gjelder forholdet mellom streng regulering og lav sannsynlighet for

nedleggelse. Golombek og Raknerud (1997) forsøker seg ikke på noen uttømmende forklaring av de overraskende resultatene, men nevner Porter-hypotesen. De nevner også at resultatene kan skyldes problemer med utvalget. Dvs. at SFT gir bedrifter som er lønnsomme i utgangspunktet den strengeste reguleringen.

Det finnes også andre undersøkelser som antyder at strenge miljøreguleringer i hvert fall ikke har hatt en avgjørende negativ effekt på konkurranseevnen. Ut fra hypotesen om at bedrifter vil flytte fra land med strenge miljøreguleringer til land med svake og få miljøreguleringer, er det flere som har studert sammenhengen mellom miljøreguleringer og handelsstrømmer. Det er også noen som har sett eksplisitt på sammenhengen mellom miljøreguleringer og utenlandske direkte investeringer. Ifølge oversikten over denne forskningen presentert i Jaffe *et al.* (1995), gir ingen av disse studiene grunn til å tro at industri flytter fra land med strenge miljøkrav til land med få og svake miljøkrav. Undersøkelsene er imidlertid beheftet med en ikke ubetydelig usikkerhet, særlig knyttet til hvordan graden av streng miljøregulering skal defineres.

Andre empiriske undersøkelser tyder videre på at regjeringer i vestlige land ikke har latt seg presse til å utsette nødvendige miljøreguleringer. I studier av land med ulik pr. capita inntekt finner man en klar sammenheng mellom økt inntekt og redusert lokal forurensning - f.eks. luft- og vannkvalitet i befolkningscentra. Sammenhengen kommer gjerne frem som en omvendt U-kurve - miljø Kuznets kurven - dvs. at først stiger forurensningsnivået med inntekten, så faller forurensningsnivået i inntekten (se bl.a. Grossman og Krueger (1996) som var noen av pionerene på området). Mange av forurensningsproblemene som viser den omvendte U-kurven, har typiske industriutslipp som kilde, f.eks. tungmetaller i vann, konsentrasjon av svoveldioksyd i luft etc. Om ikke annet indikerer dette at miljøkravene til industrien i rike land har blitt strengere til tross for at internasjonal handel har fortsatt å øke i hele studieperioden.

4. Bør myndighetene sette en spesielt streng miljøstandard?

Spørsmålet er om noe av budskapet i Porter-hypotesen overlever en modell med profittmaksimerende beslutningstagere. Vårt utgangspunkt er den strategiske handelsmodellen til Brander og Spencer (1985). Modellen opererer med to land og to bedrifter. Det er en bedrift i hvert land, og bedriftene konkurrerer på et tredje marked utenfor landene. I modellen kommer landene bedre ut jo lavere *marginale kostnader* deres bedrift har, og myndighetene i de to landene bør derfor betale et eksportsubsidie pr. solgte enhet.

Den strategiske handelsmodellen til Brander og Spencer har senere vært anvendt til å analysere miljøpolitikk i situasjoner med internasjonal handel - se f.eks. Barrett (1994) og Althammer og Buchholtz (1995). Felles for disse arbeidene er at bedriftenes resemuligheter ikke er modellert eksplisitt. I stedet antas det at både totale produksjonskostnader og marginale produksjonskostnader er økende i graden av rensing. Noe som betyr at et mindre strengt krav om rensing vil ha samme effekt som et eksportsubsidie, dvs. bedriftens

marginalkostnad vil synke. Myndighetene vil derfor føre en svakere miljøpolitikk enn de ville ha gjort dersom de ikke hadde tatt hensyn til konkurransen på eksportmarkedet.

Men sier egentlig økonomisk teori at både totale og marginal kostnader med nødvendighet må være stigende i en strengere miljøpolitikk? Greker (2001) tar opp dette spørsmålet, og viser at selv om totale kostnader stiger ved et miljøtiltak, så kan det være slik at de marginal produksjonskostnadene faller. Et eksempel kan illustrere dette. Følgende synes å gjelde for rensing av mange typer av utslipp til luft som f.eks. støv og partikler fra sementproduksjon:

1. Rensing foregår ved å utplassere filtre på kritiske steder i produksjonsprosessen.
2. Filter teknologien er slik at tilnærmet alle utslipp fra det kritiske stedet blir fjernet. En økning av rensegraden må dermed skje ved antallet filtre økes for å dekke stad ig flere kritiske steder.
3. Et lite filter med lav kapasitet, koster mer pr. enhet kapasitet, enn et stort filter med stor kapasitet.

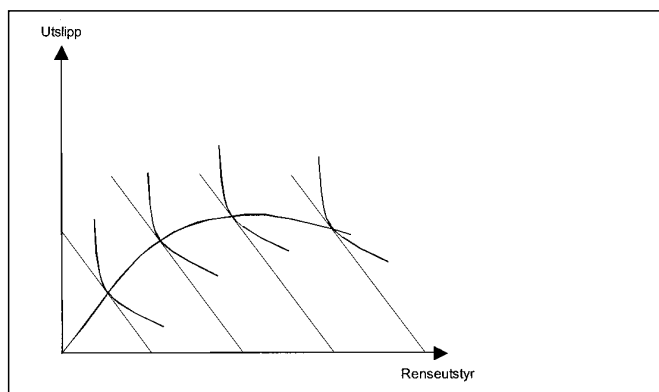
(Kilde U.S. EPA (1996))

Mens Punkt 2 som regel impliserer at renskostnaden er konveks som antatt i de fleste lærebøker innenfor miljøøkonomi, medfører Punkt 3 at det er stordriftsfordeler i rensing.

Anta at en eksportbedrift blir ilagt en utslippsskatt, og at utslippene øker med økt produksjon. Så lenge utslippene kan renses, vil bedriften kunne velge mellom kjøp av rensutstyr og betaling av utslippsskatt. Videre er det sannsynlig at den optimale kombinasjonen av utgifter til skatt på utslipp og utgifter til rensutstyr endrer seg ettersom produksjonsvolumet endres.

Dette er forsøkt fremstilt i Figur 1 nedenfor. De krumme kurvene er iso-kanter som viser mulige kombinasjoner av utslipp og rensutstyr for et gitt produksjonsvolum, mens de rette linjene er iso-koster tegnet for en gitt utslippsskatt og en gitt pris på rensutstyr. Videre har jeg tegnet substitumalen dvs. den optimale kombinasjonen av rensutstyr og utslipp for ulike produksjonskvanta:

Figur 1. Faktordiagram for gitt renseteknologi



Produksjonsvolumet øker ettersom vi beveger oss utover i diagrammet, og vi ser at den tenkte bedriften i økende grad

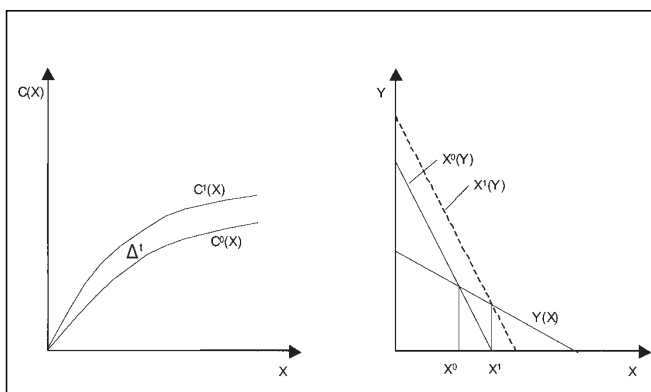
velger rensing fremfor å betale skatt på utslipp. Siden det er stordriftsfordeler i rensing og prisen på renskapasitet faller med størrelsen på rensutstyret, vil bedriftene ønske å øke rensegraden når produksjonsvolumet stiger. Det medfører at utslipp er en *inferiør innsatsfaktor*¹ fra og med en viss størrelse på produksjonsvolumet.

Fra produksjonsteorien vet vi at når en *inferiør* innsatsfaktor øker i pris, faller bedriftens marginal kostnad (se f.eks. Hoel og Moene (1993)). Dvs. det koster mer å produsere det samme som før, men det koster mindre å øke produksjonen gitt det samme produksjonsvolumet som før. Dette forandrer konklusjonene fra tidligere analyser.

Anta at vår bedrift konkurrerer med én utenlandsk bedrift på et eksport marked. Konkurransen foregår ved at bedriftene velger produksjonskapasitet simultant, og så selger hele sin kapasitet i markedet dvs. såkalt Cournot konkurranse.

Den utenlandske bedriften er utsatt for en lav skatt på utslipp. Spørsmålet er så om vår bedrift bør få en like lav skatt på utslipp eller om skatten bør settes høyere. Vi antar at myndighetene ikke har tilgang til andre virkemidler som f.eks. eksportsubsidier. I Figur 2 vises effekten av to nivåer på skattesatsen:

Figur 2. Porter-hypoteser i et internasjonalt Cournot duopol



I Figur 2a ser vi hvordan vår bedrifts kostnadsfunksjon, $c(x)$, skifter for to ulike nivå på utslippsskatten, t. Selv om helningen på kostnadskurven, og dermed marginal kostnaden, blir mindre fra og med et visst kvantum, x , skifter kurven entydig oppover. Med andre ord er total kostnaden fortsatt økende i utslippsskatten.

På den annen side betaler det seg for myndighetene å sette en høy skattesats. I Figur 2b har vi tegnet inn *reaksjonsfunksjonene* til vår bedrift, $x(y)$ og til den utenlandske bedriften $y(x)$. Utfallet av kapasitetskonkurransen mellom de to bedriftene er der hvor de to reaksjonsfunksjonene krysser hverandre.²

Når satsen på utslippsskatten til vår bedrift økes, skifter dennes reaksjonsfunksjon utover fordi marginal produksjonskostnad faller. Som vist i figuren med den stiplede linjen vil vår bedrift øke sin kapasitet på bekostning av den utenland-

¹ En innsatsfaktor er inferiør dersom bruken av den går ned når produksjonsvolumet øker.

² F.eks. viser $x(y)$ vår bedrifts optimale valg av kapasitet for ulike nivåer på den utenlandske bedriftens kapasitet.

ske bedriften som vil begrense sin kapasitet. En høy miljøskatt medfører dermed at noe av oligopol profitten i eksportmarkedet skiftes fra den utenlandske bedriften til vår bedrift.

I en situasjon hvor utslipp er en inferior innsatsfaktor kan det vises at myndighetene bør sette en spesielt høy utslippsskatt. Dette gjelder selv om bedriftens *profit* totalt sett er fallende i utslippsskatten. Det er forbedringen i miljøet og inntektene fra den økte markedsandelen (se Figur 2b) som betaler for de økte rensekostnadene (se Greaker (2001)).

Siden det er stordriftsfordeler som driver resultatene, er markedstørrelse kritisk. Nedenfor gjengis en tabell hvor optimal miljøpolitikk er beregnet for en numerisk Cournot modell å la Brander og Spencer³.

Tabell 1. Simulering av strategisk miljøpolitikk for to størrelser på eksportmarkedet:

Markedsstørrelse	Sats utslippsskatt	Marginal miljøskade	Markedsandel vår bedrift	Utslipp
5	0,266	0,281	48,2%	0,703
20	0,174	0,140	50,1%	0,351

(Hentet fra Greaker (2001))

Tallene i modellen baserer seg bl.a. på at totale rensekostnader ikke skal overskride 10% av totalkostnadene som angitt i de fleste empiriske undersøkelser av rensekostnader (se f.eks. Jaffe et al. (1995)). Vi ser at selv om markedsstørrelsen firedobles, og vår bedrift øker sin markedsandel, halveres utslippene. Til slutt, legg merke til at myndighetene først setter satsen på utslippsskatten *høyere* enn marginal miljøskade når markedet er stort og bedriften kan utnytte stordriftsfordelene i rensing.

5. Effekt av FoU

Porter og van der Linde (1995) er spesielt opptatt av mulighetene som ligger i forskning og utvikling (FoU). Når det gjelder FoU er stordriftsfordelene i rensing åpenbare. Dvs. utviklingskostnaden forbundet med å finne frem til en alternativ, mindre forurensende produksjonsmåte er uavhengig av utslippsvolumet. Modellen over kan også brukes til å forstå miljørettet FoU. Anta at miljørettet FoU reduserer utslipp pr. produsert enhet. Dersom rensing byttes ut med FoU i faktordiagrammet i Figur I, vil utslipp kunne være en inferior faktor uansett produksjonsvolum.

Bradford og Simphson (1996), samt Ulph (1994), ser begge nettopp på FoU som gir mindre utslipp pr. produsert enhet. Men mens Bradford og Simphson bruker en FoU funksjon som medfører at utslipp blir en *nøytral faktor*,⁴ ser Ulph på tre ulike FoU funksjoner hvorav en av spesifikasjonen medfører at utslipp er *inferiørt*. I dette tilfellet vil igjen resultatet bli at myndighetene bør føre en spesielt streng miljøpolitikk. Resonnementet følger langt på vei analysen over. Ved å sette en streng miljøpolitikk påvirker myndighetene bedriften til å gjøre mye FoU. Dette medfører i neste fase at bedriften får en lavere marginalkostnad, og at bedriftens reaksjonsfunksjon skifter utover (se Greaker (2001) for en slik tolkning av Ulphs modell).

6. Hva om bedriften kan flytte?

Siden totalkostnadene øker ved rensing, kan det tenkes at bedriftens profit reduseres selv om markedsandelen øker. Dermed står fortsatt et av argumentene nevnt innledningsvis ved lag; bedriftene kan true med å flytte, og slik få presset miljøstandardene nedover.

Denne situasjon er analysert i Greaker (2002) i en tilsvarende modell som over dvs. med to land og to bedrifter som konkurrerer på et eksportmarked. Det kritikerne av globalisering ofte synes å glemme er at det også kan være til fordel for et land at industri som forurenser lokalt flytter. For det første slipper landet forurensingen. For det andre trenger ikke tapet å være så stort så lenge arbeidsmarkedet på stedet er fleksibelt, eierne fortsatt henter eventuell oligopolprofit hjem, og global skattekonkurranse ellers har drevet den generelle bedriftsbeskatningen i de enkelte land nedover.

Når disse faktorene er til stede, vises det i Greaker (2002) at en troverdig trussel om utflytting kan gi strengere miljøreguleringer enn i en situasjon uten en troverdig trussel om utflytting. I politikk likevekten strammer begge land til sine miljøstandarder fordi de ønsker at bedriften skal flytte til det andre landet når dette blir mulig. Dersom bedriften flytter slipper landene å ha forurensingen hos seg, mens eierne fortsatt kan hente den ubeskattede delen av profitten hjem til landet. På den annen side, så lenge begge landene er like mht. miljøkostnader, strammer landene sine miljøstandarder til like mye, og flytting skjer ikke. Trusselen om flytting leder altså til strengere miljøpolitikk, og høyere velferd for begge landene.

7. Priskonkurranse

Mens Cournot konkurranse beskriver en situasjon hvor bedriftene fastsetter kapasitet simultant, er utgangspunktet for Bertrand konkurranse at bedriftene fastsetter produktpris simultant. Med priskonkurranse kan myndighetene ha fordel av å sette en spesielt streng miljøstandard selv om marginal produksjonskostnad øker når miljøpolitikken innstrammes. Dette er vist i en artikkel av Barrett (1994) for en tilsvarende situasjon som situasjonen over, men med differensierte produkter.⁵

Så lenge den aktuelle bedriften er en ren eksportbedrift, vil myndighetene ha fordel av at priskonkurransen i eksportmarkedet blir mindre tøff dvs. at likevektsprisen nærmer seg monopolprisen. Dette kan de oppnå ved å sette en spesielt streng miljøstandard. Den aktuelle bedriften vil da sette opp sin pris, noe som medfører at den konkurrerende bedriften også setter opp sin pris. Dermed betales mye av miljøforbedringen av konsumentene i eksportmarkedet.

I Greaker (2000) vises det at den aktuelle bedriftens profit faktisk kan stige selv om den er den eneste bedriften som blir regulert. Årsaken er at for den spesifiserte renseteknologien

³ Den numeriske modellen baserer seg på situasjonen som er beskrevet over dvs. to bedrifter, et eksportmarked etc. I tillegg er det spesifisert funksjonsuttrykk for utslipp, miljøkostnad, etterspørsel etc. Satsen på utslippsskatten til den utenlandske bedriften er f.eks. satt til 0,1.

⁴ En innsatsfaktor er nøytral dersom bruken av den er uendret når produksjonsvolumet øker.

⁵ Dvs. at selv om prisene er forskjellige blir begge produkter omsatt.

(se f.eks. Hartford (1989) eller Kohn (1998)) vil en streng miljøregulering gjøre kostnadsfunksjonen mer konveks. Det betyr at forskjellen på marginalkostnad og gjennomsnittskostnad vil være større i den nye likevekten. Dermed kan profitten øke siden bedriften justerer opp sin pris ut fra endringen i marginalkostnad og ikke ut fra endringen i gjennomsnittskostnad.

På den annen side blir konklusjonene fra priskonkurranse snudd på hodet dersom utslipp er en inferior faktor som beskrevet over. En streng miljøpolitikk kan da føre til at begge bedriftene senker sin pris.

8. Avsluttende kommentarer

Porter og van der Linde (1995) ville antakelig ha hatt flere innvendinger mot de mulige «forklaringene» på Porter-hypotesen vi har lansert her. Vi har hele veien antatt at bedriftene har full informasjon, ikke bare om sine egne resemuligheter, men også om konkurrentenes. I motsetning til denne artikkelen er Porter og van der Linde (1995) også opptatt av at bedriftene mangler kunnskap om resemuligheter og mer generelt om andre kostnadsinnsparinger. En streng miljøregulering kan da ha den effekt at den utvider bedriftenes kunnskapsmengde, og dermed får dem til å gjøre noe de egentlig gjerne ville ha gjort hele tiden. På den annen side får man like fullt et problem med å forklare innenfor en teoretisk modell med rasjonelle aktører hvorfor nettopp miljøreguleringer gir bedriftene denne type informasjon og ikke andre reguleringer.

Hvis vi holder oss til våre «forklaringer», bør så myndighetene sette spesielt strenge miljøstandarder? For det første er det klart at informasjonsbehovet er stort, og vi tenker ikke da på bedriftene, men først og fremst på myndighetene. Dette er det samme momentet som ofte kommer frem i diskusjoner av strategisk handelspolitikk. For å vite om man skal gi en eksportsubsidie eller sette en eksportskatt må man vite om konkurransen er Bertrand eller Cournot. Med hensyn til strategisk miljøpolitikk blir informasjonsbehovet enda større - man må også kjenne til om utslipp er en inferior eller normal faktor.

I tillegg kommer alle de andre effektene som er nevnt innenfor litteraturen om strategisk handelsteori. Det er særlig da bidraget til Dixit og Grossman (1986) jeg tenker på. I deres modell er det flere oligopolistiske eksportbedrifter som alle konkurrerer med hver sin utenlandske bedrift i hvert sitt «tredje marked». Eksportbedriftene har det til felles at de benytter «vitenskapsmenn» som innsatsfaktor. Fordi «vitenskapsmenn» er en begrenset ressurs i landet, vil eksport subsidier til en av bedriftene kunne ødelegge for de andre industriene da prisen på vitenskapsmenn stiger i takt med ekspansjonen til den subsidierte industrien.

Myndighetene må dermed ikke bare ha informasjon om konkurranseformen, men også kjenne til generelle likevekts-effekter for å føre en vellykket subsidie politikk. Noe av det samme kan tenkes å gjelde strategisk miljøpolitikk. F.eks. kan en spesielt streng politikk kreve at FoU ressurser, kapital o.l. trekkes til forurensende industri. Dette vil kunne øke prisen på disse ressursene til mulig skade for annen, oligopolistisk, eksport industri.

Er det da i det hele tatt noen politikimplikasjoner man kan trekke ut av litteraturen omkring strategisk miljøpolitikk? For det første viser litteraturen at det ikke er noen entydig sammenheng som tyder på at økt handelsliberalisering vil gi et dårligere miljø. For det andre peker litteraturen på at det kan være gevinster ved å samarbeide om miljøpolitikk også når det gjelder typiske lokale forurensninger. I modellen over forholder utlandet seg passivt dvs. det er bare det ene landet som setter sin miljøpolitikk strategisk. Hvis isteden begge landene simultant satt sin miljøpolitikk strategisk, blir resultatet et politikk spill som gjerne ender i et Fangenes Dilemma. Det vil si at begge land forsøker å stjele markedsandeler for sin bedrift ved å sette en spesielt svak eller spesielt streng miljøpolitikk, men at gevinsten uteblir siden begge landene gjør det samme. I en slik situasjon kunne begge land øke sin velferd dersom de kunne klare å samarbeide om å sette sine miljøstandarder. Dette er imidlertid ikke et argument for å harmonisere miljøstandarder mellom land.

Ulph (1997) tar spesielt opp dette temaet i en variant av modellen over. I hans modell har de to landene ulike miljøskadefunksjoner⁶, og driver begge med økologisk dumping for å styrke sin eksportindustri. Ulph analyserer så i hvilken grad en bilateral avtale om minimumsstandarder og/eller harmoniserte standarder kan bedre velferden. Dersom miljøskadefunksjonene er tilstrekkelige ulike, vil dette ikke skje og både minimumsstandarder og harmoniserte standarder gir et samlet velferdstap for de involverte landene. Samarbeid om miljøpolitikk når det gjelder lokale miljøproblemer bør altså ikke ha som utgangspunkt at standarder skal harmoniseres. I tilfellet med økologisk dumping bør man heller undersøke om det er mulig med en felles innstramming av miljøpolitikken.

Referanser:

- Althammer W. og W. Buchholtz (1995), Strategic Trade Incentives in Environmental Policy, *Finanzarchiv*, Vol. 52, No. 3.
- Barrett S. (1994), Strategic environmental policy and international trade, *Journal of Public Economics* 54, p. 325-338.
- Bradford R. L. og R. D. Simpson (1996), Taxing Variable Cost: Environmental Regulation as Industrial Policy, *Journal of Environmental Economics and Management* 30, p. 282-300.
- Brander J. og B. Spencer (1985), Export Subsidies and International Market Share Rivalry, *Journal of International Economics* 18, p. 83-100.
- Chakarian J. (1994), PPMs and The GATT, Trade and the Environment: Process and Production Methods, OECD Documents.
- Dixit A. K. og G.M Grossman (1986), Targeted Export Promotion with Several Oligopolistic Industries, *Journal of International Economics* 21, p. 233-249.
- Golombek R. og A. Raknerud (1997), Do Environmental Standards Harm Manufacturing Employment?, *Scandinavian Journal of Economics* 99(1), p. 29-44.
- Greaker M. (2000), A note on Strategic Environmental Policy with Bertrand Competition, Senter for Utvikling og Miljø, Universitetet i Oslo.
- Greaker M. (2001), Strategic Environmental Policy: Eco-dumping or a Green Strategy?, kommer i *Journal of Environmental Economics and Management*.

⁶ Dette kan f.eks. skyldes inntektsforskjeller og/eller ulike miljøbetingelser.

Artikkel

- Greaker M. (2002), Strategic Environmental Policy when the Governments are Threatened with Relocation, kommer i *Resource and Energy Economics*.
- Grossman G. M. og A. B. Krueger (1996), Economic Growth and the Environment, *Quarterly Journal of Economics*, 353-377.
- Hartford J. D. (1989), Efficient Scale of the Pollution-Abating Firm, *Land Economics* 65, p. 413-416.
- Hoel M. og K. Moene (1993), Produksjonsteori, Universitetsforlaget.
- Jaffe A. B., S.R. Peterson, P.R. Portney og R.N. Stavins (1995), Environmental Regulation and the Competitiveness of U.S. Manufacturing: What Does the Evidence Tell Us? *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXIII, pp. 132-163.
- Kohn R. E. (1998), Pollution and the Firm, Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- Körber A. (1998), Why everybody loves Flipper: the political economy of the U.S. dolphin-safe laws'. *European Journal of Political Economy* 14, p. 475-509.
- Martin H. og H. Schumann (1998), Globaliseringsfellen, Gyldendal Forlag.
- Palmer K., W. E. Oates og P. R. Portney (1995), Tightening Environmental Standards: The Benefit-Cost or the No-Cost Paradigm?, *Journal of Economic Perspectives* 9, p. 119-132.
- Porter M. E. og C. van der Linde (1995), Green and Competitive, *Harvard Business Review*, September-October.
- Ulph D. (1994), Strategic Innovation and Strategic Environmental Policy, in Trade, Innovation, Environment (ed. Carlo Carraro), Kluwer Academic Publishers.
- Ulph A. (1997), Harmonization, minimum standards and optimal international environmental policy under asymmetric information, *Discussion paper in Economics and Econometrics*, 9701, Department of Economics, University of Southampton.
- US Environmental Protection Agency (1996), OAQPS Control Cost Manual - fifth edition, [Http://www.epa.gov/](http://www.epa.gov/).

Professor Wilhelm Keilhau's Minnefond

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

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

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

Skriftlig søknad sendes til

Høegh Invest A/S

Postboks 2596 Solli,

0203 Oslo

Telefon 22 86 97 00

■ ■ ■ YNGVE NILSEN:

ECON som aktør i norsk klimapolitikk på 1990-tallet

En forsknings- og utredningsinstitusjon med røtter innenfor den samfunnsøkonomiske instituttfloraen, ECON senter for økonomisk analyse, har i den siste tiden vært debattert i et kritisk søkelys. Med utgangspunkt i denne debatten vil artikkelen drøfte ECONs organisasjon, virkemåte og historie. Hva gjør institusjonen unik i forhold til det samfunnsøkonomiske fagfellesskapet og den øvrige instituttsektoren, og hvordan kan dette forklare dens suksess, sett fra eget ståsted? Drøftingen skjer på bakgrunn av ECONs rolle for norsk klimapolitikk på 1990-tallet.

1. Innledning: Debatten om ECON

ECON Senter for økonomisk analyse har siden starten i 1986 opplevd en sterk og jevn vekst. Antallet ansatte har økt fra ca. 10 i 1990 til ca. 70 i 2001, mens omsetningen i samme periode har økt fra ca. 10 millioner til 60 millioner kroner.¹ Det viktigste av de opprinnelige satsingsområdene var energisektoren. Senere har institusjonen etablert seg på en mengde forskjellige områder, som makroøkonomi, bygg og anlegg, arbeidsmarked, næringsøkonomi, transportøkonomi og offentlig sektor.² Institusjonen er lokalisert sentralt i Ibsenkvartalet i Oslo sentrum, i gangavstand til de viktigste statsinstitusjonene. I de siste årene er det opprettet filialer i en rekke andre byer og land.



Yngve Nilsen er forsker ved Institutt for innovasjon og økonomisk organisering, Handelshøyskolen BI

ECONs direktør er Kjell Roland, samfunnsøkonom og tidligere forsker ved Forskningsavdelingen i Statistisk Sentralbyrå. Han har også en viktig rolle som institusjonens frontfigur, og deltar ofte i debatter og konferanser med en klar politisk agenda. Tidligere industriminister og direktør ved Forsvarets Forskningsinstitutt Finn Lied, som vel har sett det meste når det gjelder

grenselandet mellom politikk og ekspertkunnskap, sier om Roland at «det er meget uvanlig å se en toppsjef for et forskningssenter opptre som agitator og premissleverandør for politikere.»³

Lieds utsagn stammer fra den debatten som nylig blusset opp omkring ECON som samfunnsaktør. I et kritisk fjernsynsprogram i NRK Brennpunkt 10. september 2002 ble ECON beskyldt for å ha grepet avgjørende inn i en rekke viktige politiske saker på 1990-tallet, til fordel for sine oppdragsgivere. Et viktig ankepunkt fra Brennpunkt-redaksjonens side var at ECONs rapporter praktisk talt alltid konkluderer til oppdragsgiverens fordel.⁴ ECON har på sin side hevdet at Brennpunkt-redaksjonen har vært selektive i sitt utvalg av rapporter.⁵ Partene er enige om at institusjonen har «innflytelse i mange viktige samfunnsproblemer.»⁶

Kommentarer i pressen etter Brennpunkt-programmet har ikke bare problematisert ECON i seg selv, men også den forskningspolitiske arenaen hvor institusjonen hører hjemme.⁷ Dagbladets Gudleiv Forr ser på ECON som en aktør på et marked som er «blant tidas vekstnæringer.» Aktørene på dette markedet tilbyr, ifølge Forr, «sine tjenester til oppdragsgivere som legger sine føringer på hva som skal bli resultatet.»⁸

Ikke alle er like enige i det problematiske ved at et slikt marked har oppstått. Da en tilsvarende debatt ble ført for noen år siden, framhevet professor ved Norges Handelshøyskole og nåværende arbeids- og administrasjonsminister Victor Norman ECON som et miljø som bidrog til «en bedre og mer nyansert samfunnsdebatt enn den vi hadde for 20-30 år siden.»⁹ Norman pekte på at mens det såkalte «Jerntrianglet» tidligere hadde hatt en sterk stilling innenfor det meste av den økonomiske politikken, hadde det nå oppstått alternative miljøer som stod til de politiske aktørenes rådige-

¹ Tall hentet fra ECONs hjemmeside.

² Opplysninger hentet fra ECONs hjemmeside.

³ «ECON var bakspiller», Dagbladet 11.09.02.

⁴ Påstand framsatt under Brennpunkt-program «Maktens midler», sendt 10.09.02.

⁵ ECONs kommentar til Brennpunkt-programmet på sin egen hjemmeside.

⁶ Ibid.

⁷ Se for eksempel «Kritiser ikke den prostituerte»(!), Aftenposten 11.09.02 og «Vår tids orakler», Dagbladet 14.09.02.

⁸ «Privatisert kunnskap», Dagbladet 12.09.02.

⁹ «Forskning til salgs?», Dagens Næringsliv 21.03.98.

het. «Jerntrianget» er et navn på et tradisjonelt mektig, samfunnsøkonomisk fagfellesskap, bestående av Sosialøkonomisk Institutt ved Universitetet i Oslo, Finansdepartementet og Forskningsavdelingen ved Statistisk Sentralbyrå.

Skal vi holde den siste tidens kritikk av ECON opp mot Normans noe eldre utspill, ender vi opp med spørsmålet om hvorvidt ECON er et middel for makt eller et middel for «motmakt.» Ingen av standpunktene tar særlig høyde for ECONs eventuelle rolle som en selvstendig aktør, som maktfaktor i seg selv.

ECON ikke bare livnærer seg på markedet for ekspertkunnskap, institusjonen har også vist seg å være usedvanlig konkurransedyktig her. Senter for samfunns- og næringslivsforskning, SNF, er en frittstående, samfunnsøkonomisk orientert forskningsstiftelse i randsonen av Norges Handelshøyskole. Da denne ble opprettet i 1990, var det en uttalt målsetting fra direktøren Einar Hope å være både en faglig og en økonomisk utfordrer til «SSBs hegemoni.»¹⁰ Men da SSBs Forskningsavdeling noen år senere svarte på et evalueringsskjema fra Norges forskningsråd, oppga de ikke SNF, men ECON som viktigste konkurrent.¹¹ At ECON ikke bare har vunnet terreng fra Jerntrianget, men også har gjort det på bekostning av det presumptivt alternative forskningsmiljøet SNF, er ingen tilfeldighet.

På markedet for ekspertkunnskap er ECON en vellykket innovasjon, som representerer en ny måte å institusjonalisere ekspertise på. I forlengelsen av dette utgjør også institusjonen snarere en ny form for makt enn et middel for tradisjonell makt. En form for makt som er mer løsrevet fra tradisjonelle dragkamp-perspektiver, og som snarere går ut på å gripe begge tauender.

Hva kan vi si om ECONs organisasjon og virkemåte? Hvordan skiller institusjonen seg fra det øvrige, samfunnsøkonomiske fagfellesskapet og de øvrige aktørene på instituttsektoren? Hvordan kan dette forklare institusjonens framgang og rolle som dynamisk aktør ovenfor oppdragsgiverne? Disse spørsmålene vil vi her belyse ved å se nærmere på en av ECONs mest omdiskuterte bedrifter, institusjonens rolle for utformingen av norsk klimapolitikk på 1990-tallet.¹²

2. Kort om norsk klimapolitikks utvikling på 1990-tallet

Norsk klimapolitikk er et konfliktfylt område. Det kontroversielle har ikke bare vært knyttet til den naturvitenskapelige problematikken, hvorvidt menneskeskapte utslipp av CO₂ og andre klimagasser faktisk er trusler mot klimaet på jorda, men også til den samfunnsvitenskapelige problematikken, hvilke politiske mekanismer som kan føre til utslippsreduksjoner i Norge og i verden for øvrig.

Norsk klimapolitikk fram til midten av 1990-tallet kan grovt deles inn i tre faser. Den første er perioden 1987–90. I denne perioden stod tanken om å etablere et nasjonalt mål om stabilisering av drivhusgassen CO₂ sentralt.¹³ Målsettingen om å stabilisere de nasjonale utslippene på 1989-nivå innen år 2000 ble bifalt av Stortinget høsten 1989. Det dominerende ekspertmiljøet i denne perioden var Forskningsavdelingen ved SSB, som i samarbeid med Finansdepartementet utarbeidet rapporten «Studier av industri, miljø og energi fram mot 2000» (SIMEN). Denne rap-

porten tok til orde for å stabilisere de nasjonale utslippene ved å innføre CO₂-avgifter på alle hjemlige utslipp, på tvers av sektorer og virksomheter. Slike avgifter ble høsten 1990 innført på enkelte typer drivstoff og på oljevirkosomheten i Nordsjøen.

I perioden 1991–93 ble fokus dreiet i retning av å forsøke å få til en internasjonal klimaavtale, der land kunne kjøpe utslippskvoter av hverandre eller inngå tosidige avtaler. Tankegangen var, og er, at Norge på denne måten kunne la de nasjonale utslippene øke, men likevel få globalt utslippsreducerende tiltak godskrevet på sitt nasjonale «klimagassregnskap».

I denne perioden spilte tidligere statssekretær for Gro Harlem Brundtland og senere arbeidsdirektør Ted Hanisch en sentral rolle. Det gjorde han i egenskap av direktør for det nyopprettede CICERO Senter for klimaforskning. Hanisch' aktivitet var innrettet mot å skape et internasjonalt nettverk av politikere, embetsfolk og ekspertise, som kunne målbære «Norges syn» i de internasjonale klimaforhandlingene.¹⁴ Å få gjennomslag for dette synet lyktes ikke.

Midt på 1990-tallet utviklet dagsordenen seg mer i retning av å gi den sterke økningen i de hjemlige utslippene en klimapolitisk legitimitet, ut fra tanken om at mye industriell virksomhet i Norge var mindre utslippsintensiv enn tilsvarende virksomhet i andre land. Denne formen for klimapolitikk var ikke minst knyttet til det økende utvinningstempoet på norsk sokkel og til de første planene om gasskraft i Norge. I denne fasen oppnådde ECON et hegemoni i norsk klimadebatt. Ved utgangen av 1990-tallet ble spørsmålet om CO₂-avgifter aktuelt igjen. I denne debatten stod ECON på Høyre, Arbeiderpartiet og industriens side mot Sentrumsregjeringen, miljøbevegelsen og de tradisjonelle samfunnsøkonomiske forskningsmiljøene.

3. ECON etablerer seg innenfor klimapolitikken

ECON ble opprettet i 1986 av fire yngre samfunnsøkonomer med bakgrunn fra SSB. Hva gjorde det mulig for denne lille gruppen å ta opp konkurransen med moderinstitusjonen, som var en av grunnpilarene i det tradisjonsrike, samfunnsøkonomiske fagfellesskapet? Én historisk hendelse synes å gi en tungtveiende forklaring. Året for etableringen av ECON, 1986, var også året for et stort internasjonalt oljeprisfall. Dette prisfallet skapte betydelige ringvirkninger for norsk økonomi i sin alminnelighet og oljepolitikken i særdeleshet.

Samfunnsøkonomene hadde lenge interessert seg for oljeøkonomi. Et innebygd premiss i de fleste innspillene fra de mest etablerte samfunnsøkonomene var at oljeprisene ville være jevnt stigende.¹⁵ Denne forestillingen kan føres tilbake

¹⁰ Norges Forskningsråd, Området for kultur og samfunn (1998), s. 48.

¹¹ Op. Cit. s. 126.

¹² En artikkel av samme forfatter om samme tema er under utgivelse i forbindelse med den pågående maktutredningen. Det henvises til antologien Meyer, Siri og Sissel Myklebust: *Kunnskapsmakt*. Utkommer ca. 1. oktober 2002 på Gyldendal Akademisk. Det henvises også til forfatterens doktorgradsavhandling, Nilsen 2001.

¹³ Nilsen 2001, s. 95–129.

¹⁴ Nilsen 2001, s. 131–148.

¹⁵ Se f.eks. Skånland 1982, Øien 1982.

til Hotellings teori fra 1930-årene om økonomiske modeller for forvaltning av ikke-fornybare naturressurser. De toneangivende samfunnsøkonomene hadde ikke regnet med muligheten for et større prisfall, og havnet et stykke på vei i en legitimitetskrise. Feltet var åpent for nye aktører.

En av ECONs første viktige klienter ble således Petroleumsmarkedskontoret i Olje- og energidepartementet. Høsten 1986, da oljeprisene var begynt å falle, ønsket departementet at ECON skulle lage en «enkel, aggregert modell» til å beregne framtidig prisutvikling for olje og gass.¹⁶ Det ble lagt vekt på «brukervenlighet», og man ønsket derfor at folk fra departementet skulle følge arbeidet mens det pågikk.¹⁷

Det ser ut til at samarbeidsforholdet mellom departementet og ECON utviklet seg til å bli nært og velfungerende. Fra neste høst ble prosjektet videreført, og tidlig våren 1989 kunne Oljemarkedskontoret konstatere at «[k]ontoret har god erfaring med ECON som samarbeidspartner. De yter verdifull assistanse når det gjelder oljemarkedsspørsmål, i tillegg til at de innehar modellteknisk ekspertise».¹⁸ I 1990 laget ECON sin første klimapolitiske rapport for Olje- og energidepartementet, som et bidrag til den interdepartementale klimagruppens arbeid.¹⁹ Det nye modellapparatet ble også ECONs inngangsbillett til et samarbeide med Fritjof Nansens Institutt, FNI, på begynnelsen av 1990-tallet. FNI var et institutt dominert av statsvitere, som trengte ekstern kompetanse til forskning på sammenhenger mellom internasjonal klimapolitikk og energiøkonomi. Samarbeidet med FNI brakte i neste instans ECON inn i Forskningsråds-systemet.²⁰

Det er altså liten grunn til å tvile på at fagkompetanse var en viktig del av ECONs startkapital, ved siden av evne og vilje til nettverksbygging i forhold til byråkrati og forskere med annen fagbakgrunn. Men det finnes andre og mer fundamentale sider ved ECON, som kan forklare institusjonens videre suksess ut over på 1990-tallet, på bekostning av andre forsknings- og utredningsinstitusjoner. For å belyse disse særtrekkene, skal vi ta for oss historien omkring to rapporter ECON laget for Nærings- og energidepartementet på midten av tiåret. Begge rapportene var knyttet til spørsmålene som oppstod omkring norsk klimapolitikk i forhold til gassproduksjon på norsk sokkel, og begge fikk stor betydning for å skape politisk konsensus omkring disse spørsmålene.

4. ECON utreder gasspolitikken

Gasskraftdebatten har i løpet av de siste årene vært et sentralt politisk stridstema i Norge, og lå blant annet til grunn for Sentrumsregjeringens avgang til fordel for regjeringen Stoltenberg i 2000. Det sentrale spørsmålet i debatten har vært hvor vidt etablering av gasskraftverk i Norge vil føre til økte eller reduserte klimagassutslipp globalt. Formuleringen av en ny klimapolitisk argumentasjon midt på 1990-tallet ble et viktig startpunkt for denne striden.

I forbindelse med Heidrun-debatten i 1991 var etablering av gasskraft i Norge blitt en kontroversiell klimapolitisk sak.²¹ Norsk Hydros gasskraftplaner var den gangen blitt skrinlagt. I 1994 ble gasskraft igjen aktuelt, denne gangen

ved opprettelsen av Naturkraft A.S., et samarbeidsprosjekt mellom Statoil, Norsk Hydro og Statkraft. Det nye selskaps direktør, Auke Lont, hadde den klimapolitiske argumentasjonen for bygging av gasskraftverk klar, før den egentlige gasskraftdebatten hadde kommet i gang: «Vi mener at reduksjonen av utslipp i nabolandene mer enn veier opp for økte utslipp i Norge. Vi kan ikke se så snevert på det at vi ikke betrakter Norden som ett område.»²²

Daværende nærings- og energiminister, Jens Stoltenberg, som hadde vært gasskraftmotstander i forbindelse med Heidrun-debatten, var nå av samme oppfatning som Lont: «Miljømessig er et slikt prosjekt interessant, ikke minst fordi det vil redusere forurensende utslipp i våre naboland ved å erstatte kull og olje.»²³

På samme tid som Lont og Stoltenberg for første gang lanserte gasskraftargumentet, fikk ECON i oppdrag å utrede nettopp dette spørsmålet. Det var et ledd i arbeidet med regjeringens gassmelding, som skulle offentliggjøres året etter. ECON-rapporten «Gasskraftverk og CO₂-utslipp» ble påbegynt i august 1994 og publisert i november samme år.²⁴ Oppdragsgiver var Nærings- og energidepartementet.

Rapportens overordnede konklusjon var at «[n]orsk gasskrafteksport vil mest sannsynlig enten gi uendrede eller reduserte globale utslipp, fordi kraften enten erstatter gasskraft eller kullkraft i importlandene.»²⁵ Etter hvert ble dette regjeringens offisielle syn, som fant veien til gassmeldingen.²⁶

I forbindelse med denne rapporten handlet ECON som en ordinær utredningsinstitusjon. Man fikk en problemstilling presentert av departementet, og laget en utredning. Den ble lagt til grunn for diskusjon innad i departementet, som så la fram sitt syn i en stortingsmelding. Men omstendighetene rundt ECONs rapport om gasskraft hadde flere fasetter.

Våren 1995 fikk også SNF i oppdrag av Nærings- og energidepartementet å lage en utredning i forbindelse med regjeringens gassmelding. I likhet med ECON er institusjonen dominert av samfunnsøkonomer og den har lange tradisjoner med å utføre forsknings- og utredningsoppdrag for næringsliv og departementer. Organisasjonsmessig skiller den seg imidlertid fra ECON, på samme måte som andre, mer tradisjonelle forskningsinstitutter gjør. Dette fikk indirekte betydning for hva som skjedde da utredningen for departementet skulle skrives.

Mandatet for oppdraget var relativt vidt, man skulle utrede innenlands bruk av gass i Norge. Prosjektet ble utført av Kjell Sunnevåg, som var koordinator, sammen med tre andre SNF-forskere. SNFs direktør, Torger Reve, stod formelt som prosjektleder. Prosjektet gikk over tre–fire måneder, og ble fullført like før gassmeldingen skulle gjøres ferdig.

¹⁶ OEDs arkiv. Mappe 670.0. «ECON. Analyseprosjekt vedr. Oljemarkedet.» 86/6788. Brev 02.09.86 fra ECON til Erik Johnsen.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ OEDs arkiv. Mappe 670.0 «ECON. Analyseprosjekt vedr. Oljemarkedet». 87/6229–1–4. Notat 21.03.89 fra Oljemarkedskontoret.

¹⁹ ECON 1990.

²⁰ Samtale 26.11.99 med Kjell Arne Hagen.

²¹ Se f.eks. Hansen 1991.

²² «Vil bygge Norges første gasskraftverk», Stavanger Aftenblad 15.09.94.

²³ «Planer om gasskraftverk», Stavanger Aftenblad 04.08.94.

²⁴ ECON 1994 a.

²⁵ ECON 1994 a, s. 12.

Før prosjektet startet, spurte en av forskerne, Tom Eldegard, oppdragsgiveren om man skulle gjøre noen vurderinger når det gjaldt gasskraftverk. Departementet svarte da at det ikke var nødvendig, for det hadde ECON allerede tatt seg av. Eldegard skrev et kapittel om gasskraft likevel. Det kunne da ikke skade å gi oppdragsgiverne mer enn de betalte for, så lenge man for øvrig gjorde jobben og holdt seg innenfor de økonomiske og tidsmessige rammene? I dette kapitlet trakk han ganske andre konklusjoner om gasskraftverk og CO₂-utslipp enn ECON tidligere hadde gjort. Hovedkonklusjonen var at det var «flere forhold som [talte] mot at norsk gasskrafteksport til disse landene [Sverige og Finland] [var] et effektivt virkemiddel for å redusere de globale klimagassutslippene». ²⁷ Enkelte av Eldegards innsigelser ble senere et standardinnslag i gasskraftmotstandernes retorikk.

Da departementet fikk se SNFs utkast til rapport, forlangte de imidlertid Eldegards kapittel fjernet, sammen med et kapittel som Sunnevåg hadde skrevet om Gassforhandlingsutvalget (GFU). Etter en del dragkamp gikk SNF med på det, men gjorde i rapportens forord oppmerksom på at «[o]ppdragsgiver har eksplisitt bedt oss utelate vurderinger knyttet til gasskraftverk og GFUs rolle i forhold til innenlands salg av naturgass i sluttrapporten». ²⁸ De to kapitlene ble kort etter publisert i fagtidsskriftet *Sosialøkonomen*.

Omstendighetene omkring SNFs gassrapport ble senere offentlig kjent og gjenstand for debatt. Våren 1997 brakte tidsskriftet *Kraft Journalen* en serie kritiske artikler om saken. ²⁹ Senere ble hendelsen tatt opp i Stortingets spørretime, og den påfølgende debatten skal ha bidratt til å utløse den nye maktutredningen. ³⁰ Saken ble nylig funnet fram igjen under NRK Brennpunkts ECON-program. ³¹

Hendelsen er blitt omtalt som et tilfelle av sensur, man har snakket om «Stoltenbergs skjulte gass-spill», ³² som «minne[t] om Sovjet-staten». ³³ Stoltenberg har på sin side forsvart det som skjedde, med at man må skille mellom forskning og utredning. Ifølge ham var oppdrag av den typen SNF hadde fått, «ikke betraktet som forskning sett fra departementets side, men [...] betraktet som det å kjøpe seg konsulent- og utredningsbistand». ³⁴ Var egentlig dette svaret så «utydelig» som SV-politiker Erik Solheim og andre ville ha det til? ³⁵ Ikke nødvendigvis.

Hva er forskjellen på forskning og utredning? Forskningspolitisk har man ganske klare definisjoner. Midt på 1980-tallet ble den såkalte Langsletdoktrinen knesatt. Bakgrunnen for den var at man ønsket et klarere skille mellom departementene og forskningsinstituttene. ³⁶ Langsletdoktrinen gikk ut på at departementenes oppdragsmidler til instituttene i større grad skulle kanaliseres gjennom forskningsrådene, i stedet for å bevilges direkte. Langsletdoktrinen omfattet imidlertid bare midler til forskning, og ikke til såkalt utredning. Slik har det seg at Olje- og energidepartementet, i likhet med andre departementer, har to forskjellige budsjetter for finansiering av forsknings- og utredningsoppdrag. Det ene bevilges indirekte, gjennom NFR eller andre forskningsmyndigheter, og går til relativt bredt og selvstendig definerte prosjekter. Denne artikkelen er avledet av et slikt prosjekt. Det andre budsjettet, utredningsbudsjettet, bevilges fra departementet direkte, og regnes fra deres side som kjøp av eksterne tjenester til intern bruk. Utredning

blir i denne sammenhengen utsetting av departementale oppgaver, slik at det følgelig er departementet som skal ha full kontroll over det som står i rapportene. SNFs gasskraftutredning var finansiert fra dette utredningsbudsjettet.

Departementet skal ideelt sett være underlagt full politisk kontroll. Dersom statsråden for eksempel er tilhenger av gasskraftverk, er det ikke departementets oppgave å komme med motforestillinger, det må skje gjennom debatter i offentligheten eller i statsrådets eget parti. Dersom SNF ikke hadde forstått dette, måtte det statuere et eksempel. Logikken bak departementets handlingsmåte er det altså i seg selv intet suspekt ved. Men problemstillingen er atskillig mer kompleks enn bare spørsmålet om sensur eller ikke sensur.

Fra departementets side har det blitt hevdet at man over tid har blitt mer bevisste på å gjøre utredningsprosjektene konkrete og «brukerstyrte». ³⁷ Dette lar seg bekrefte av et eksempel hentet fra oppdragsporteføljen til SNFs ene forløper, Industriøkonomisk Institutt. Ved utgangen av 1980-tallet utga dette instituttet en serie med rapporter om norsk oljeøkonomi. I likhet med den senere gasskraftrapporten, var en del av disse finansiert direkte av Olje- og energidepartementet. Men den gangen ble midlene tildelt i form av et overordnet og relativt vidt definert program, «Petroleumsinvesteringene i nasjonalt perspektiv». ³⁸ Tildeling av utredningsmidler foregikk altså på en måte som skapte et større rom for problemformuleringer og utspill på forskningsinstitusjonens premisser. Hvilken betydning fikk så den senere økende brukerstyringen?

SNF-saken har vist oss at den reduserte mulighetene for den individuelle forskeren til å bruke utredningsoppdrag til å sette en egen agenda. For en tradisjonell forskningsinstitusjon vil dette i de fleste tilfeller representere et problem. For å kunne gjøre en karriere, er en hver forsker på lengre sikt avhengig av et personlig sett av problemstillinger og konklusjoner. Dette gjelder ikke hos ECON.

Ved denne institusjonen er den individuelle forskeren avskaffet. Selv om ECON-rapportene blir utarbeidet av én enkelt eller mindre grupper av ansatte, utgis de vanligvis som institusjonenes fellesprodukter. Den personlige forfatterens navn presenteres bare i form av initialer øverst i hjørnet. De ansatte følger heller ikke en tradisjonell, akademisk karrierevei. Mens de øvrige forskningsinstituttene er hierarkisk organisert med professorer, forskere, stipendiater og assistenter, finner man hos ECON kun «medarbeidere.» Den

²⁶ St.meld. nr. 44 (1994–95), s. 10.

²⁷ Eldegard 1995.

²⁸ Bjørstad ofl. 1995, forordet.

²⁹ Den viktigste oversiktsartikkelen står i *Kraft Journalen* 3/1997. Irene Lillehammer har vært meg behjelpelig med opplysninger og informasjon om skriftlige kilder og nøkkelpersoner.

³⁰ Ifølge samtale jeg hadde med SNFs tidligere direktør, Einar Hope, 17.08.99, skal Torger Reve, som har tilknytning til Kristelig Folkeparti, ha tatt til orde for «en ny maktutredning» i forbindelse med SNF-saken.

³¹ Programmet «Maktens midler», NRK 1, 10.09.02.

³² Dagbladet 29.05.97.

³³ Tidligere SV-leder Erik Solheim i *Aftenposten* 05.06.97.

³⁴ Stortingets spørretime 6. juni 1997. *Tidende S* (1996–97), s. 3737–3738.

³⁵ *Kraft Journalen* Nyhetsbrev, uke 23 1997.

³⁶ Se St.meld. nr. 60 (1984–85).

³⁷ Samtale 19.08.99 med Erik Johnsen.

³⁸ Se for eksempel Eldegard 1988.

som har vært yngre forsker på 1990-tallet, vet at utsiktene til fornem tittel kan være fristende å ofre, til fordel for en anstendig lønn og en regelmessig tilgang på oppdrag.

Det vil imidlertid være feil å si at dette forholdet gjør ECON til et konsultentselskap, og ingen akademisk institusjon overhodet. En solid, faglig bakgrunn er en forutsetning for å bli ansatt, virksomheten er forskningsbasert og rapportene refererer til anerkjente, faglige publikasjoner. Konsultentselskaper, derimot, opererer i større grad innenfor sitt eget, intellektuelle univers.

ECON er i besittelse av mye av det som kjenner seg ut ved tradisjonelle forskningsinstituttene, men institusjonens medarbeidere har gitt avkall på en plass i det klassiske, akademiske fagfellesskapet. Til gjengjeld er risikoen mindre for problemer når det gjelder samarbeide innenfor andre former for fellesskaper. I dette ligger en forlengelse av ECONs fødsel, da en gruppe kompetente samfunnsøkonomer forlot SSB, en av fagets bastioner, til fordel for et nære samarbeide med en viktig gruppe brukere. ECON er institusjonelt tilpasset et stadig mer brukerstyrt utredningsmarked.

Det kan det være penger å tjene på. Men vi kan spørre hvordan dette i tillegg kan gjøre ECON til den innflytelsesrike institusjonen både den selv og dens kritikere hevder den er. Gjør ikke tilpasningen til brukerstyrte utredningsoppdrag ECON til et sted hvor man vesentlig utfører det rutinemessige arbeidet som byråkratene selv tilfeldigvis ikke har kapasitet til? Svaret er nei. Et annet, samtidig eksempel hentet fra norsk gass- og klimapolitikk viser oss at institusjonen selv var i stand til å påvirke departementenes utredningsportefølje, på egne premisser.

Utover høsten 1994 arbeidet ECON, i samarbeid med SINTEFs institutt for økonomi, med å kartlegge de miljømessige virkningene av CO₂-avgift på sokkelen. Det var et prosjekt finansiert av Oljeindustriens Landsforbund, OLF, og resultatene ble presentert i en serie på fire rapporter i oktober 1994. Konklusjonene fra prosjektet var generelt negative med hensyn til miljøgevinstene ved avgiften. Ifølge ECON/SINTEF kunne bare 20 % av utslippsreduksjonene pr. produsert enhet spores tilbake til CO₂-avgiften.³⁹ Men ECONs videreføring av prosjektet for OLF ble på mange måter enda viktigere for klimapolitikken enn konklusjonen av prosjektet ble.

I august 1994 mottok Nærings- og energidepartementet et brev fra ECON med forslag til en ny utredning om gass:

Bakgrunnen for studien er at norsk klimapolitikk kan få som konsekvens at eksporten av naturgass fra norsk kontinentalsokkel blir lavere enn den ellers ville blitt. En analyse ECON har gjennomført for Oljeindustriens Landsforbund viser at tiltak på sokkelen ut over dem som ble gjennomført fra 1991 til 1994 vil være svært kostbare, særlig på eksisterende installasjoner (ECON 1994). En opptrapping av avgiften vil derfor ha begrenset effekt på utslippene pr produsert enhet olje og gass. Avgiften vil imidlertid påvirke lønnsomheten i olje- og gassutvinning og dette kan føre til at produksjonsvirksomheten blir lavere enn den ville blitt uten avgift. Særlig er lønnsomheten til gassfelt som ligger langt fra markedet følsomme for en CO₂-avgift.⁴⁰

Bevilgning til en utredning om gasseksport og CO₂-utslipp ble gitt. ECON-rapporten «Redusert gasseksport fra Norge, Virkninger på globale CO₂-utslipp»,⁴¹ publisert i februar 1995, konkluderte med at en reduksjon av norsk gasseksport til Tyskland, Frankrike, Nederland og Belgia «under rimelige antakelser om strukturen i tilbudet av gass til Europa» vil le «føre til reduserte CO₂-utslipp i Norge, men økte utslipp totalt».⁴²

På bakgrunn av et oppdrag for OLF tok ECON altså et vellykket initiativ til et nytt oppdrag fra Nærings- og energidepartementet, som i spørsmålet om CO₂-avgift befant seg på motsatt side av bordet. Slik fungerte ECON som konsensuskaper i et vanskelig, politisk spørsmål. Men igjen dreide det seg altså om et utredningsoppdrag, uten status som selvstendig ekspertsyn.⁴³ Rapporten kunne ikke få noen politisk innflytelse utenfor departementets korridorer. Eller kunne den det?

I slutten av februar 1995 reiste Stoltenberg til et møte mellom de nordiske energiministrene med den nye ECON-rapporten «i bagasjen».⁴⁴ Rapportens påstander skapte debatt, og innsigelsene meldte seg fra både lek og lærd. En annen rapport, utarbeidet av miljøorganisasjonene i fellesskap, avviste gassargumentet som en «myte» og hevdet at «gassen i alle landene kommer i tillegg til eksisterende energiformer som kullfyring og atomkraftverk».⁴⁵ Samfunnsøkonomene Snorre Kverndokk og Morten Aaserud, begge den gangen forskere ved SSB, stod fram i flere aviser og hevdet at det på dette tidspunktet var umulig å si sikkert om det var Stoltenberg eller miljøorganisasjonene som hadde rett.⁴⁶

ECON ble åpenbart selv bekymret over vendingen saken tok. Da rapporten var ferdig, hadde institusjonen nemlig gjort det klart for departementet at man på grunn av «ressursene og tiden som var tilgjengelig til utredning», som hadde vært «begrenset i forhold til den kompliserte problemstillingen», hadde hatt «betydelige metodiske problemer med å underbygge konklusjonene i rapporten.»⁴⁷ ECON ba nå departementet om midler til en ny rapport:

Behovet for å ytterligere underbygge og dokumentere har etter vår oppfatning [...] økt på grunn av den betydelige politiske oppmerksomheten som har oppstått om norsk gasseksport og de stadige henvisningene som gjøres til angjeldende rapport.⁴⁸

Prisen på den nye rapporten var 700 000 kroner, tre ganger mer enn for den forrige rapporten. ECON fikk pengene og

³⁹ ECON Energi/Sintef 1994.

⁴⁰ OEDs arkiv. Arkivnr. 361.0, år 1994, saksnr. 5653. Brev 18.08.94 fra ECON til NOE.

⁴¹ ECON 1994 b.

⁴² Op.cit., s. 6.

⁴³ OEDs arkiv. Arkivnr. 361.0, år 1994, saksnr. 5653. Avtale 30.09.94 mellom ECON og NOE.

⁴⁴ «Bare selg gassen din, Jens», Dagbladet 22.02.95.

⁴⁵ «Myte om norsk gasseksport», Aftenposten 05.04.95.

⁴⁶ «Gass og miljø», Dagens Næringsliv 12.04.95. «Miljøvirkninger av gassalg», Klassekampen 19.04.95. «Miljøvirkninger av norsk gassalg», Arbeiderbladet 20.04.95.

⁴⁷ OEDs arkiv. Arkivnr. 361.0. År 1994, saksnr. 5653. Brev 04.04.95 fra ECON til NOE.

⁴⁸ Ibid.

publiserte den neste rapporten våren 1996.⁴⁹ På denne tiden var imidlertid debatten om gasssekspport og klimagassutslipp i ferd med å stilne av, til gasssekspportens fordel.

Langsletdoktrinen satte i sin tid en klar forskningspolitisk grense mellom forskning og utredning. Historien om ECONs gassrapport viser imidlertid at det eksisterte større forvirring på dette området, enn hva den senere retorikken knyttet til SNF-saken ga uttrykk for. Rapporten fikk sitt eget liv, uavhengig av hvor pengene til å lage den stammet fra. I praksis viste det seg altså at ECON ved å spesialisere seg på utredningsarbeid, ikke bare kunne ekspandere økonomisk, men også skape seg en posisjon som ekspertmiljø.

Så blir spørsmålet: Hva slags ekspertmiljø? Hva slags type ekspertise forvalter ECON? Institusjonens kompetanse er tuftet på samfunnsøkonomi, men medarbeiderne har gitt avkall på muligheten for en klassisk, akademisk karriere innenfor faget. Dette ser ut til å ha gitt institusjonen en mer fleksibel ekspertrolle. Faget er stadig et redskap for ECON, men ECON er ikke et lojalt redskap for faget. Dette kom blant annet til uttrykk ved institusjonens standpunkt i Virkemiddeldebatten våren 1998.

5. ECON og Virkemiddeldebatten

Virkemiddeldebatten oppstod i kjølvannet av Grønn Skattekommissjon, som avga sin utredning i 1996.⁵⁰ I juni 1998 oppsummerte Odd Godal fra CICERO Senter for klimaforskning debatten som en diskusjon der «forskjeller og likheter mellom et avgifts- og et kvotebasert opplegg rettet mot prosessutslipp fra industrien» stod i fokus.⁵¹ Våren 1998 gikk daværende miljøvernminister Guro Fjellanger inn for en likefordelt CO₂-avgift. Denne avgiften skulle for enkelte sektors vedkommende motsvares av en kompensasjon, som skulle trappes ned gradvis.⁵² Dette standpunktet var i tråd med flertallet fra Grønn skattekommissjon, og ble gjen tatt i stortingsproposisjonen om grønne skatter, offentliggjort 28. april 1998.⁵³ På motsatt side gikk Høyre og Arbeiderpartiet inn for at de nasjonale utslippene ikke skulle begrenses ved ytterligere innføring av avgifter, men ved et system med omsettbare kvoter.⁵⁴ Disse kvotene skulle bedriftene få utdelt gratis, i form av frivillige avtaler om utslippstak. Deretter kunne de fritt omsette dem seg imellom, slik at de som gjennomførte utslippsreduksjoner billigst, kunne selge til de bedriftene hvor det falt dyrere.⁵⁵

De politiske skillelinjene gjenspeilte seg i skillelinjene mellom ekspertmiljøene, der ECON forsvarte Høyre og Arbeiderpartiet, mens de øvrige samfunnsøkonomene stod nærmere Sentrumsregjeringen. Ekspertdebatten ble ført i avisene og ved større møter med politikerne til stede. En viktig konfrontasjon fant sted i form av en høring i Stortingets finanskomité 11. mai.⁵⁶

Et viktig argument fra ECONs side var tanken om «karbonlekkasje», at norsk industri som ble pålagt avgift, ville flytte ut eller ekspandere virksomheten til andre land uten denne typen virkemidler, der de ville drive mer utslippsintensivt.⁵⁷ På den motsatte siden ble det pekt på blant annet at det som ble tatt inn i avgifter, kunne gi grunnlag for å senke arbeidsgiveravgiften,⁵⁸ at industri som ikke var i stand til å

reducere utslippene, uansett ikke var liv laga,⁵⁹ og at bedrifter som fikk tildelt gratis kvoter, kunne tjene på å selge dem og likevel flytte ut av landet.⁶⁰ Men utover den rene saksdebatten aner vi et mer underliggende motsetningsforhold.

Det viktigste trekket hadde med motsetningen mellom kvoter og avgifter å gjøre. Begge sider var riktignok enige om at forskjellen på kvoter og avgifter i prinsippet ikke trengte å være så stor. For øvrig hevdet ECON at næringslivet foretrakk kvoter, ettersom «en undervurderer kostnadene ved den usikkerheten og mangelen på forutsigbarhet som skapes av at avgiftssatsen må fastsettes for bare ett år ad gangen. En kvoteordning etableres ved lov og gir mer stabile rammebetingelser».⁶¹ Dermed argumenterte ECON for et administrativt virkemiddel framfor et økonomisk. ECONs direktør Kjell Roland var helt eksplisitt her: «Ensidig vekt på avgifter som virkemiddel er ikke god klimapolitikk.»⁶²

Dette gikk på tvers av praktisk talt alle innspill i klimadebatten fra samfunnsøkonomenes side, fra og med SIMEN-rapporten i 1989. I et lengre perspektiv gikk det på tvers av alle samfunnsøkonomiske innspill som noen gang hadde vært hevdet innenfor miljø-, ressurs- og energipolitikk.

ECON var innforstått med at en utdeling av gratis kvoter ville innebære særbehandling av visse sektorer. Men man var også åpen for at det sterke politiske presset i retning av slik særbehandling var en faktor man var nødt til å ta med i regnestykket:

Vi i ECON er enige i at særbehandling krever en god begrunnelse, og at det er fare for en uheldig fastlåsing av en lite lønnsom næringsstruktur. Men for det første tar vi for gitt at det er sterke politiske ønsker om særbehandling, og da bør en sørge for at den foregår effektivt.⁶³

Slik lot ECON de politiske føringene bli en ramme for sitt ekspertsyn, der de øvrige debattantene snarere arbeidet for at deres ekspertsyn skulle utgjøre rammen for de politiske føringene. ECON utfordret altså de tradisjonelle samfunnsøkonomenes rent faglig begrunnede syn, og vi kan derfor si at denne institusjonen skilte seg ikke bare organisatorisk fra disse miljøene, men også i måten å forvalte ekspertkunnskap på.

⁴⁹ ECON 1996.

⁵⁰ NOU 1996: 9.

⁵¹ «Hvorfor fortsatt særbehandling?» Dagsavisen 12.06.98.

⁵² «Ut mot gratis-kvoter», Dagens Næringsliv 18.04.98.

⁵³ St.prp. nr. 54 (1997–98), s. 7–8.

⁵⁴ «Ut mot gratis-kvoter», Dagens Næringsliv 18.04.98.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ «Forsker-strid om grønn skatt», Dagsavisen 12.05.98. «Kvoter mot avgifter i høring», Stavanger Aftenblad 12.05.98.

⁵⁷ «Dårlig miljøpolitikk», Dagens Næringsliv 04.03.98. «Avgifter og klimapolitikk», Dagsavisen 09.03.98. «Globale klimatiltak», Dagsavisen 10.03.98.

⁵⁸ «Kontantstøtte til industrien?» Dagens Næringsliv 27.04.98. «Kvoter mot flytting?» Dagens Næringsliv 04.05.98.

⁵⁹ «Forsker-strid om grønn skatt», Dagsavisen 12.05.98.

⁶⁰ «Kvoter mot flytting», Dagens Næringsliv 04.05.98.

⁶¹ «Hvorfor så skeptisk til kvoter?», Dagens Næringsliv 05.05.98.

⁶² «Globale klimatiltak», Dagsavisen 10.03.98.

⁶³ «Hvorfor så skeptisk til kvoter?» Dagens Næringsliv 05.05.98.

6. Oppsummering: Hva er ECON?

ECON har sine historiske røtter i så vel det samfunnsøkonomiske fagfellesskapet, som i den forskningsøkonomiske sfæren som finansierer instituttsektoren. Men institusjonen utviklet raskt en viktig særegenhet som skiller den fra de øvrige forsknings- og utredningsinstitusjonene.

Til tross for at institusjonens virksomhet er forskningsbasert og medarbeiderne har den faglige grunnkompetansen i orden, har man gitt avkall på utsiktene til en akademisk karriere i tradisjonell forstand. Dette har gjort seg utslag i holdningen til faget, som hos ECON har endret status fra rettesnor til innhold i verktøykassa. Den individuelle forskeren er avskaffet. I forlengelsen av dette utgis rapportene som fellesprodukter. Disse institusjonelle særegenhetene kan fortolkes som spesialisering på utredningsoppdrag og gir en fordel på dette markedet sammenliknet de øvrige institusjonene.

Dette har hatt avgjørende betydning for institusjonens framgang, både økonomisk og statusmessig. For det første har skillet mellom forskning og utredning vist seg å være mer tøyelig når rapportene først har ligget på bordet, enn når bevilgningene har blitt gitt. Slik har ECON mer eller mindre frivillig blitt oppfattet som uavhengig ekspertise i situasjoner hvor dette ikke opprinnelig har vært meningen.

For det andre har ECON selv vist seg i stand til selv å skape og påvirke oppdragsgivernes utredningsagenda. Særlig interessant ved et av tilfellene ovenfor er det at ECON kunne generere ett utredningsoppdrag for en aktør på den ene siden av bordet, med utgangspunkt i en idé hentet fra et oppdrag for en aktør på den andre siden. Slik blir ECONs aktive bruk av en stor grenseflate en mer nærliggende forklaring på institusjonens suksess, enn kritikernes antakelse om at ECON lar seg kjøpe av særinteresser. Det viser også ECON som en dynamisk aktør og maktfaktor i seg selv, snarere enn som et passivt redskap for de mektige.

At et ekspertmiljø blir en maktfaktor er ingen historisk nyhet. Det nye med ECON ligger i at miljøets framvekst snarere bygger på de tradisjonelle kunnskapsinstitusjonenes svekkelse, enn på deres styrking. Både det samfunnsøkonomiske fagfellesskapet og de sektorbaserte forskningsinstituttene har tapt terreng til ECON. Nye krav fra brukerne har ovenfor blitt presentert som årsak. Ikke i den forstand at oppdragsgiverne styrer svarene, men i den forstand at de i større grad styrer spørsmålene. Men ettersom ECONs framvekst har fulgt disse endringene så intimt, må vi også kunne anta at ECON, ved sin store tilpasningsvilje, er like mye en drivkraft bak denne prosessen som et resultat av den.

Referanser

- Bjørstad, Heidi ofl. (1995): *Naturgass i Norge – Muligheter og begrensninger*. SNF-rapport nr. 02.
- ECON (1990): *Virkninger av klimapolitikken på olje- og gassmarkedene*. ECON-rapport nr. 10.

- ECON (1991): *Bilaterale avtaler om overførbare CO₂-kvoter*. ECON-rapport nr. 2.
- ECON (1994a): *Gasskraftverk og CO₂-utslipp*. ECON-rapport nr. 328.
- ECON (1994b): *Redusert gassseksport fra Norge, virkninger på globale CO₂-utslipp*. ECON-rapport nr. 331.
- ECON Energi / SINTEF (1994): *Virkninger av CO₂-avgift på olje- og gassutvinning i Norge*. Delrapport 4: Sammendrag og hovedkonklusjoner. Rapport nr. 326.
- ECON (1996): *Virkninger på globale CO₂-utslipp av norsk gassseksport*.
- Eldegard, Tom (1995): «Gasskraft og klimapolitikk», i *Sosialøkonomen* nr. 7/8.
- Eldegard, Tom (1988): *Styring av aktivitetsnivået i petroleumsvirksomheten. Avgift som virkemiddel?* Rapport nr. 97, Industriøkonomisk Institutt.
- Hansen, Martin E. (1991): *Heidrun – et miljøpolitisk intermezzo?: en casestudie i norsk gasspolitikk*. Notat 7. Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Nilsen, Yngve (2001): *En felles plattform? Norsk oljeindustri og klimadebatten i Norge fram til 1998*. Dr.art.-avhandling. TIK-senteret, Universitetet i Oslo.
- NOU 1996: 9 *Grønne skatter – en politikk for bedre miljø og høy sysselsetting*.
- Norges forskningsråd, Området for kultur og samfunn (1998): *Evaluering av anvendte forskningsinstitutter*. AFI, NILF, SNF, SSB og TØI. Rapport.
- Skånland, Hermod (1982): «Tempoet i vår oljeproduksjon», i *Bergen Bank kvartalsskrift* nr. 1.
- SSB (1989): *Studier av industri, miljø og energi fram mot år 2000 (SIMEN)*. SSB-rapport. Fabritius. Oslo.
- St.meld. nr. 60 (1984–85) *Om forskningen i Norge*.
- St.meld. nr. 41 (1994–95) *Om norsk politikk mot klimaendringer og utslipp av nitrogenoksyder (NO_x)*.
- St.meld. nr. 44 (1994–95) *Norge som gassnasjon*.
- Øien, Arne (1982): «Bruk av oljeinntekter – problemer og muligheter», i *Sosialøkonomen* nr. 4.

Utrykte kilder

- Olje- og energidepartementets arkiv:
Mappe 670.0
Arkivnr. 361.0, år 1994, saksnr. 5653.
Arkivnr. 600, år 1995, saksnr. 447.

Muntlige kilder

- Kjell Arne Hagen, Forskningskoordinator ved NAVF 1989-91. Kontorsjef og tidvis fungerende direktør ved CICERO Senter for klimaforskning siden 1991. Samtale 26.11.99.
- Thorleif Haugland, direktør i ECON Senter for økonomisk analyse. Samtale 05.11.97.
- Einar Hope, direktør ved Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning 1990–95, Direktør. Konkurransetilsynet 1995–99, professor i energiøkonomi ved Norges Handelshøyskole 1999–. Telefonsamtale 17.08.99.
- Erik Johnsen, avdelingsdirektør i Olje- og energidepartementets olje- og gassavdeling. Samtale 19.08.99.
- Irene Lillehammer, redaktør i Kraft Journalen. Telefonsamtale 09.08.99.
- Kjell Roland, direktør i ECON Senter for økonomisk analyse. Samtale 11.08.99.

■ ■ ■ LARS-ERIK BORGE OG TORBERG FALCH:

Utbyggingsavgifter: Effektiv finansiering av kommunal infrastruktur?*

Utbyggingsavgifter benyttes i økende grad til å finansiere kommunenes infrastrukturinvesteringer i forbindelse med utbygging av nye boligområder. Utbyggingsavgifter er blitt mer omstridte fordi de ikke bare benyttes til å finansiere investeringer i teknisk infrastruktur, men også investeringer i sosial infrastruktur. I denne kommentaren viser vi hvordan utbyggingsavgifter kan studeres og forstås med et økonomisk analyseverktøy. Vi argumenterer for at utbyggingsavgifter kan bidra til mer effektiv finansiering av teknisk og sosial infrastruktur enn tradisjonell finansiering over kommunebudsjettet, men at det ikke nødvendigvis er optimalt å sette avgiftene så høyt at de fullfinansierer ny infrastruktur.

1. Innledning

Utbyggingsavtaler og utbyggingsavgifter er viet betydelig oppmerksomhet i den offentlige debatt den senere tid, blant annet var det en rekke oppslag i Aftenposten i februar i år. Den 2. februar kan vi lese at Bærum kommune krever «boligrabatt» for at nye utbyggingsprosjekter skal kunne starte opp. Boligrabatt innebærer at inntil en fjerdepart av leiligh-

tene i store prosjekter skal selges til under markedspris. Kjøperne pekes ut av kommunen, og på denne måten skal utbyggerne bidra til å oppfylle kommunens sosiale boligprofil. Den 5. februar er Bærum kommune kilde til nytt oppslag. Fornebu Boligspår reagerer på at kommunen krever en engangsinnbetaling på 150.000 kroner per leilighet. Beløpet skal finansiere halvparten av den sosiale infrastrukturen, nærmere bestemt skoler, barnehager, eldreomsorg, bibliotek og kirke. Utbyggeren frykter at kommunens krav vil forsinke den planlagte utbyggingen på Fornebu. Bærum er bare én av mange kommuner som har innført denne type virkemiddel i boligpolitikken. Det vises til Raustøl (2002) for en oppdatert kartlegging av situasjonen i Oslo-området.

Omtrent samtidig la Boligutvalget (NOU 2002: 2) fram sin utredning. Utredningen omhandler blant annet kommunenes rolle i boligpolitikken. For å stimulere til økt boligbygging foreslås det at kommunene gis et tilskudd på 20.000 kroner per nyprodusert bolig. I sin oppsummering av utredningen skriver Rødseth (2002) at utbyggingsavgifter «er eit område der fleire samfunnsøkonomiske analyser vil vera til stor nytte». Forslaget om et særskilt boligtilskudd til kommunene har mange likhetstrekk med kravene fra såkalte «vekstkommuner» om at deres utgifter til investeringer i sosial infrastruktur kompenseres gjennom overførings-systemet, for eksempel ved at befolkningsvekst legges inn som kriterium.

Stridstemaet i debatten er ikke at utbyggere av nye boligområder pålegges å bidra til utbygging eller finansiering av kommunal infrastruktur. Utbyggingsavgifter har lenge vært benyttet i forbindelse med investeringer i teknisk infrastruktur (veg, vann, kloakk mv). Det nye er at de også benyttes for investeringer i sosial infrastruktur. Når et utbyggingsprosjekt ses i sammenheng med bruken av den samlede infrastrukturen, får utbyggingsavgiftene større betydning og framstår som et alternativ til mer tradisjonell finansiering av kommunesektoren.

* Kommentaren er basert på et prosjekt om utbyggingsavtaler og utbyggingsavgifter utført på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet. Vi har hatt glede av diskusjoner med Jørn Rattsø (som også deltok i prosjektet) og ansatte i departementet, samt kommentarer fra Leo Andreas Grünfeld. Ingen av de nevnte er ansvarlige for de synspunkter som kommer til uttrykk i artikkelen.



Lars-Erik Borge er førsteamanuensis ved Institutt for samfunnsøkonomi, NTNU

Torberg Falch er førsteamanuensis ved Institutt for samfunnsøkonomi, NTNU

Kommunale utbyggingsavtaler og utbyggingsavgifter har stor faglig interesse, både blant økonomer og jurister. Fra en juridisk synsvinkel er det koblingen mellom utbyggingsavtaler og kommunens behandling av reguleringsplaner som fanger interesse. Jussprofessor Eivind Smith gir uttrykk for sitt syn på problemstillingen i Aftenposten 7. februar: «Det kan ikke godtas at kommunene på denne måten selger sin godkjennelse av reguleringen».

Bruk av utbyggingsavgifter i lokal regulering av boligbygging er ikke noe særnorsk fenomen. I følge Gyorku (1991) ble avgifter for sosial infrastruktur introdusert i USA på slutten av 1970-tallet. En spørreundersøkelse i 1989 viste at 37 prosent av kommunene praktiserte en slik avgift, og at de i størst grad ble brukt i California som er den delstaten som har opplevd størst befolkningsvekst de siste 30 årene. I Storbritannia har det vært praktisert utbyggingsavtaler som kan inkludere avgifter for sosial infrastruktur og som kan stille krav om utbygging av spesielle boliger (Bramley 1993).

I denne kommentaren vil vi diskutere utbyggingsavgifter fra en økonomisk synsvinkel. Dette virkemidlet må forstås som en del av kommunens politikk for å styre og regulere boligbyggingen, og del 2 gir en generell diskusjon av årsaker til at boligbygging bør reguleres. I del 3 presenterer vi en stilisert modellanalyse av hvordan utbyggingsavgifter påvirker boligbygging, befolkningsutvikling og samfunnsøkonomisk effektivitet. I del 4 trekkes enkelte implikasjoner for den norske debatten. Vi diskuterer om utbyggingsavgifter vil øke eller redusere boligbyggingen, hvilke kostnader de bør inkludere, og om statlige overføringer kan være et alternativ. Hovedformålet med kommentaren er å presentere hvordan slike avgifter kan studeres og forstås med et økonomisk analyseverktøy. Vi argumenterer for at utbyggingssavgifter kan være en effektiv finansieringsform fordi de bidrar til bedre samsvar mellom privatøkonomiske og samfunnsøkonomiske kostnader ved utbygging. Men dersom kommunen fortsatt har gjeld knyttet til eldre infrastrukturutbygginger, bør utbyggingsavgiftene settes lavere enn kostnadene ved nye utbygginger.

2. Hvorfor bør boligbygging reguleres?

I utgangspunktet kan man tenke seg at grunneiere og utbyggingsselskaper står fritt til å utforme boligprosjekter etter egne økonomiske interesser. Vil det gi en ønsket boligutvikling med tilhørende befolknings- og kommuneutvikling? Svaret er avhengig av om boligbygging påvirker andre forhold enn det utbyggerne tar hensyn til i sine kalkyler. Hvis utbyggerne ikke tar hensyn til konsekvensene for eksisterende innbyggere i en kommune, vil ønsket kommuneutvikling avvike fra utbyggenes interesser fordi boligprosjekter innebærer økt belastning på eksisterende infrastruktur, for eksempel ved at det blir mindre grøntareal. Hvis utbygging ikke reguleres, vil slike virkninger ikke framstå som kostnader i utbyggerens kalkyler. Slike eksterne virkninger kan i denne sammenhengen kalles trengselskostnader.

Brueckner (2000) argumenterer for at det er tre grunnleggende trengselskostnader ved boligbygging som kan motivere offentlig regulering. For det første vil grunneiere

og utbyggingsselskaper ikke ta hensyn til den sosiale verdien av ubebygde områder. Utbyggerne vil ta hensyn til betalingsvilligheten for ubebygde grøntområder hos potensielle kjøpere, men ikke de negative effektene av tettere bebyggelse for eksisterende innbyggere.

For det andre vil økt boligbygging belaste den tekniske infrastrukturen i et område. Det vil blant annet gi økt biltrafikk. I områder hvor det i utgangspunktet er køtendenser på veiene, vil køene øke, noe som påfører eksisterende brukere en ekstra (tids)kostnad.

For det tredje vil behovet for sosial infrastruktur øke med befolkningsveksten som følger utbygging. Boligbygging krever ikke bare lokal teknisk infrastruktur som veier og vann- og kloakkopplegg i boligfeltet, men også utbygging av barnehager, skoler, pleieinstitusjoner og lignende. Sosial infrastruktur krever en investering, altså en kostnad utover vanlig drift av kommunale tjenester. Mens man kan anta at driften av kommunale tjenester finansieres av overføringer og skatteinntekter der nye og gamle innbyggere bidrar likt, er det ikke tilfellet for investeringer. Nye investeringer knyttes til boligbygging som utbyggerne ikke betaler må finansieres ved høyere skatte- og avgiftsnivå eller lavere tjenestetilbud i kommunen, enten på investeringstidspunktet eller senere. Boligbygging som øker behovet for nyinvesteringer vil derfor belaste eksisterende innbyggere hvis utbyggerne ikke fullfinansierer slike investeringer.

3. En enkel modellanalyse av utbyggingsavgifter

Vi vil her gå relativt grundig gjennom en modell som vil belyse konsekvensene av ulike finansieringsformer av infrastrukturinvesteringer. Modellen bygger i hovedsak på Brueckner (1997), som fokuserer på hvordan befolkningsveksten i en kommune påvirkes av finansieringsform og hva som er den samfunnsøkonomisk mest effektive finansieringsformen. Vi vil her skille mellom to finansieringsformer, utbyggingsavgifter og tradisjonell finansiering over kommunebudsjettet.

I analysen antas det at standarden på infrastrukturen er den samme i alle deler av kommunen. Det innebærer blant annet at innbyggerne i nye boligområder har tilgang på like god infrastruktur som innbyggerne i eldre boligområder. Kostnadene ved å tilby teknisk og sosial infrastruktur benevnes $C[z,n]$ der z er den gitte standarden på den kommunale infrastrukturen og n er antall innbyggere. Kostnadene øker både med standarden på infrastrukturtilbudet og med antall innbyggere.

Flere innbyggere krever utbygging av nye boligområder. Gitt at hver ny innbygger legger beslag på en enhet land, er den samfunnsøkonomiske kostnadene per enhet land ved å bygge ut ny infrastruktur gitt ved den deriverte av kostnadsfunksjonen, som benevnes $C_n[z,n]$. Denne marginalkostnaden er å tolke som nødvendige kostnader for å opprettholde standarden på teknisk og sosial infrastruktur som følge av en økning i antall innbyggere, altså de økte trengselskostnadene.

Utbyggingsavgifter innebærer at utbyggeren må betale en avgift til kommunen for å kunne bygge ut et nytt boligområde eller at han forplikter seg til å bygge ut nødvendig infra-

struktur for egen regning. Avgiften tilsvarer kostnadene ved å bygge ut ny infrastruktur, dvs $C_n[z, n]$. Finansiering over kommunebudsjettet kan formuleres som at kommunen utsteder evigvarende obligasjoner for å finansiere infrastrukturbygginger. Renteutgiftene på obligasjonsgjelda, $iC[z, n]$ der i er renta, belastes de årlige kommunebudsjettene.

Det antas perfekt mobilitet og at boligprisene tilpasses slik at innbyggerne er indifferente mellom å bo i den kommunen vi betrakter og andre kommuner. Når infrastrukturbygging finansieres over kommunebudsjettet, kan denne migrasjonslikevekten skrives som:¹

$$r(t, x) = y(t) - u(t) - kx - i \frac{C[z, n(t)]}{n(t)} \quad (1)$$

Her er $r(t, x)$ den leiepris utbygger kan oppnå på tidspunkt t for en bolig med avstand x til kommunesenteret. Videre er $y(t)$ den inntekten man oppnår ved å arbeide i kommunen, $u(t)$ det nyttenivået som kan oppnås i andre kommuner, x avstanden til kommunesenteret og k en positiv parameter som gir uttrykk for reisekostnadene. Det siste leddet på høyre side er renteutgiften på den kommunale obligasjonsgjelda som finansierer infrastrukturbyggingen.

Relasjon (1) gir uttrykk for at leieprisen på enhver lokalisering tilpasses slik at nyttenivået $[y(t) - r(t, x) - kx - iC/n]$ blir sammenfallende med det nyttenivå som kan oppnås utenfor kommunen $[u(t)]$. Det framgår at leieinntektene per enhet land avtar med økende avstand til kommunesenteret og med størrelsen på renteutgiftene knyttet til obligasjonsgjelda. Større avstand til kommunesenteret betyr høyere reisekostnader som må kompenseres gjennom lavere leie. Økte renteutgifter betyr isolert sett at det kommunale tjenestetilbudet blir dårligere eller skattenivået høyere. Kommunen blir mindre attraktiv som bosted, noe som må kompenseres gjennom lavere leiepris for å gjenopprette migrasjonslikevekten. At høy kommunal gjeld reduserer eienomsverdiene i kommunen er et eksempel på såkalt kapitalisering (Oates 1969).

Det er en underliggende forutsetning at den kommunen som studeres blir mer attraktiv over tid, dvs at $y(t)$ vokser raskere enn $u(t)$, og det er dette som driver befolkningsveksten i kommunen. Modellen pretenderer ikke å gi noen forklaring på hvilke mekanismer som bidrar til at byen vokser over tid. Formålet med analysen er å studere finansiering av kommunal infrastruktur i kommuner hvor det er en underliggende vekst i befolkningen.

For at befolkningen skal kunne vokse, må utbyggere konvertere landareal til boligformål. Ved slik konvertering påløper private utbyggingskostnader D per enhet land. Disse kostnadene er irreversible og omfatter opparbeidelse av tomt og oppføring av bolig. På hvert tidspunkt t gjelder en arbitrasjebetingelse som sier at den løpende avkastningen på det siste (marginale) boligprosjektet skal være lik alternativ avkastning på landarealet. Når det tas hensyn til mulige utbyggingsavgifter, kan denne arbitrasjebetingelsen skrives som:²

$$r[t, n(t)] - iD - iC_n[z, n(t)] = r_A \quad (2)$$

Uttrykket på venstre side av likhetstegnet gir uttrykk for den løpende avkastningen i det marginale boligprosjektet, mens

r_A er alternativ avkastning på landarealet. Den løpende avkastningen i boligprosjektet er lik leieinntektene fratrukket rentekostnadene knyttet til private utbyggingskostnader og kommunal utbyggingsavgift. Utbyggeren venter med å konvertere areal til boligformål inntil denne arbitrasjebetingelsen oppfylt. Etter at utbyggingen har funnet sted, vil leieinntektene øke fordi inntektsnivået i kommunen vokser raskere enn i resten av økonomien. Følgelig vil den løpende avkastningen bli høyere enn alternativ avkastning. Meravkastningen er størst for boligområder som ligger nært kommunesenteret.

Ved å kombinere (1) og (2) får man relasjoner som bestemmer befolkningsutviklingen i kommunen i tilfellene der infrastrukturbygging finansieres over kommunebudsjettet (3a) og ved utbyggingsavgifter (3b). I det første tilfellet bortfaller leddet iC_n i (2), mens i det siste tilfellet bortfaller iC/n i (1).

$$y(t) - u(t) - kn(t) = r_A + iD + i \frac{C[z, n(t)]}{n(t)} \quad (3a)$$

$$y(t) - u(t) - kn(t) = r_A + iD + iC_n[z, n(t)] \quad (3b)$$

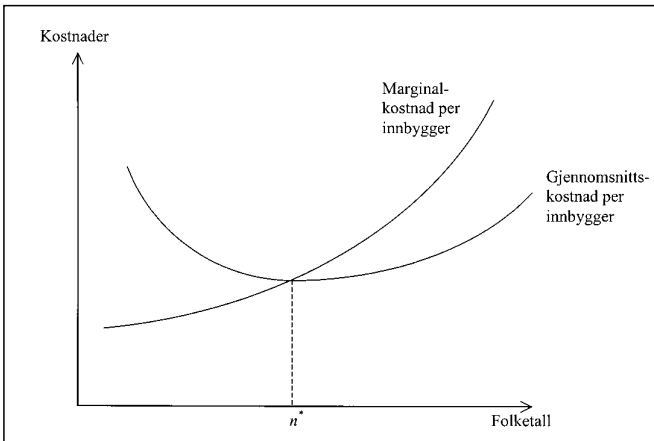
Det framgår at renteutgiftene på obligasjonsgjelda og utbyggingsavgifter inngår på kvalitativt samme måte. Mens utbyggingsavgifter inngår direkte i utbyggernes lønnsomhetskalkyler, har lånefinansiering på kommunens hånd en mer indirekte effekt ved at betalingsvilligheten til potensielle innbyggere reduseres. Ved bruk av utbyggingsavgifter styres boligbygging og befolkningsutvikling av marginale infrastrukturkostnader (C_n), mens de ved finansiering over kommunebudsjettet styres av gjennomsnittlige utbyggingskostnader (C/n). Forskjell i utbyggingstakt, og dermed innbyggertall, mellom de to finansieringsformene har derfor sammenheng med at marginalkostnaden er forskjellig fra gjennomsnittskostnaden.

I kommunaløkonomisk litteratur antas det ofte at kostnadsstrukturen er U-formet, se for eksempel Rubinfeld (1987). Det innebærer at gjennomsnittskostnaden først avtar med økende innbyggertall, når deretter et minimum, for så å øke med økende innbyggertall. I figur 1 er n^* det innbyggertallet som minimerer gjennomsnittlig infrastrukturkostnad. Den marginale infrastrukturkostnaden er også tegnet inn i figuren. Den marginale infrastrukturkostnaden er lavere enn gjennomsnittskostnaden når $n < n^*$, og høyere enn gjennomsnittskostnaden når $n > n^*$.

Den U-formede kostnadsstrukturen kan begrunnes med utgangspunkt i kostnadsdeling og trengselseffekter. Når det blir flere innbyggere i kommunen, kan infrastrukturkostnadene deles på flere. Denne kostnadsdelingseffekten trekker mot at gjennomsnittlig infrastrukturkostnad avtar med økende innbyggertall. På grunn av trengselseffekter [$C_n > 0$] vil det imidlertid være nødvendig å bygge ut ny infrastruktur for å opprettholde standarden. Dette trekker isolert sett i retning av at gjennomsnittlig infrastrukturkost-

¹ Vi antar her at innbyggerne er leietakere, men viser nedenfor at mekanismene er de samme når innbyggerne er selveiere.

² Vi har her utnyttet at $x(t) = n(t)$ fordi hver innbygger konsumerer en enhet land.

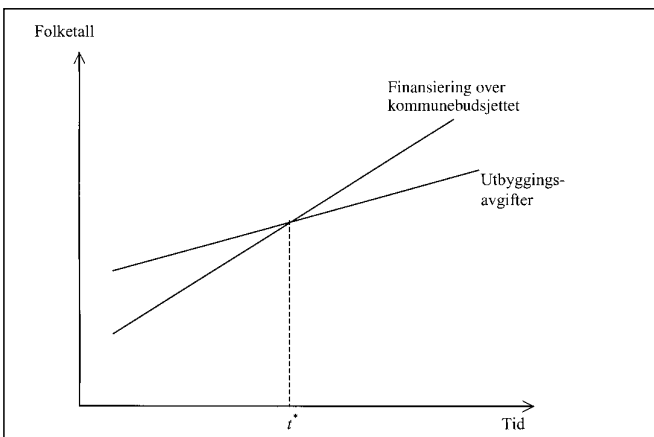


Figur 1. U-formet struktur på infrastrukturkostnader

nad øker med økende innbyggertall. I figur 1 er det altså lik at kostnadsdelingseffekten dominerer når $n < n^*$, mens trengselseffekten dominerer når $n > n^*$.

Siden det forutsettes at byen vokser, vil den på et eller annet tidspunkt nå en befolkning n^* . Da vil marginal infrastrukturkostnad være lik gjennomsnittlig infrastrukturkostnad, og de to likevektsbetingelsene (3a) og (3b) er sammenfallende. Følgelig vil begge finansieringsformer gi en befolkning n^* på et bestemt tidspunkt t^* .

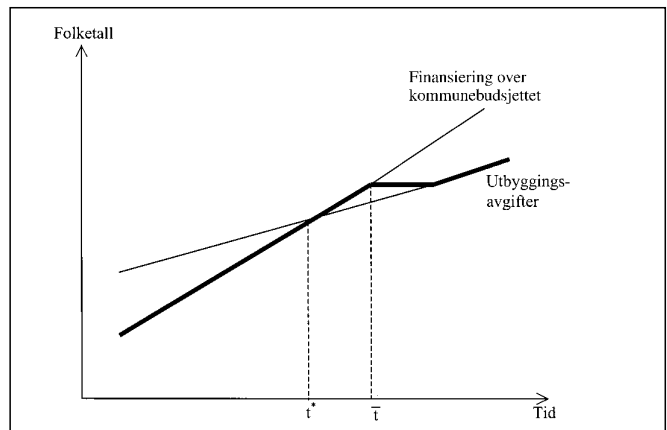
På tidligere tidspunkt enn t^* vil utbyggingsavgifter gi en større befolkning enn rentekostnadsdeling. Det har sammenheng med at den marginale infrastrukturkostnaden da er lavere enn den gjennomsnittlige, slik at utbyggingsavgifter gir utbyggere sterkere insentiver til å konvertere areal til boligformål. Tilsvarende vil utbyggingsavgifter gi en mindre befolkning enn rentekostnadsdeling på senere tidspunkt enn t^* . Da er den marginale infrastrukturkostnaden høyere enn den gjennomsnittlige, slik at utbyggingsavgifter gir utbyggere svakere insentiver til å konvertere areal til boligformål. De to finansieringsformene vil følgelig gi en befolkningsutvikling som illustrert i figur 2. Figur 2 her.



Figur 2. Befolkningsutvikling ved utbyggingsavgifter og finansiering over kommunebudsjettet

I modellen vil virkningene av at det innføres utbyggingsavgifter avhenge av om endringen i finansieringsform skjer

før eller etter tidspunkt t^* . Før tidspunkt t^* vil innføring av utbyggingsavgifter gjøre det mer attraktivt for utbyggere å konvertere areal til boligformål siden den marginale infrastrukturkostnaden er lavere enn den gjennomsnittlige. Dette leder først til en kortvarig byggeboom, men deretter vil befolkningen vokse langsommere enn ved finansiering over kommunebudsjettet. Innføring av utbyggingsavgifter etter t^* vil gjøre det mindre attraktivt å konvertere areal til boligformål siden de marginale infrastrukturkostnadene er lavere enn de gjennomsnittlige. Befolkningsveksten vil midlertidig stoppe opp, og når den tar seg opp igjen vil befolkningen vokse langsommere enn ved finansiering over kommunebudsjettet. Dette tilfellet er illustrert i figur 3 hvor utbyggingsavgifter innføres på tidspunkt \bar{t} .



Figur 3. Overgang fra finansiering over kommunebudsjettet til utbyggingsavgifter

Vil noen av de to finansieringsformene, og i så fall hvilken, gi en befolkningsutvikling som er samfunnsøkonomisk effektiv? Spørsmålet om samfunnsøkonomisk effektivitet handler om hvor folk skal bo. Hvor mange skal bo i den kommunen vi betrakter og hvor mange skal bo i resten av landet?

I modellen over er innbyggerne perfekt mobile og de oppnår et nyttenivå $u(t)$ uansett hvor de bor. Følgelig vil den samfunnsøkonomiske befolkningsutviklingen være den som maksimerer landverdiene i den kommunen vi betrakter. Brueckner (1997) viser at den samfunnsøkonomisk effektive befolkningsutvikling er sammenfallende med den befolkningsutvikling som genereres av utbyggingsavgifter som tilsvarer de marginale utbyggingskostnadene. Dette resultatet har en grei intuisjon: En utbyggingsavgift som tilsvarer de marginale infrastrukturkostnadene sikrer at utbyggeres kalkyler baseres på de samlede samfunnsøkonomiske kostnader ved utbygging. De samfunnsøkonomiske kostnadene består av alternativverdien på utbygd areal, private utbyggingskostnader og trengselseffekter for eksisterende innbyggere. I forhold til tradisjonell finansiering over kommunebudsjettet, vil utbyggingsavgifter i større grad kanalisere befolkningsveksten mot kommuner hvor trengselskostnadene er lave.

Det er viktig å presisere at den optimale utbyggingsavgiften er lik de marginale utbyggingskostnadene knyttet til

både teknisk og sosial infrastruktur. Prinsippet er at eksisterende innbyggere ikke skal påføres negative konsekvenser av utbyggingen, og da går det ikke noe naturlig skille mellom teknisk og sosial infrastruktur.

Selv om utbyggingsavgifter maksimerer de samlede landverdiene i kommunen, vil ikke slik finansiering øke verdien av all eiendom i kommunen. Dette kan illustreres ved å ta utgangspunkt i figur 3 hvor finansieringsregelen endres fra rentekostnadsdeling til utbyggingsavgifter etter t^* . Dette vil opplagt være en fordel for utbyggerne av eldre boligområder. Det skyldes at betalingsvilligheten for å leie eldre boliger øker når leietagerne slipper å bidra til finansieringen av nye boligområder med dyr infrastruktur. Finansieringsendringen vil imidlertid gi et tap for eierne av land som ikke er bygd ut til boligformål før t^* . I tillegg til at de nå må dekke alle utgifter til utbygging av infrastruktur, vil utbyggingen komme på et senere tidspunkt fordi befolkningsveksten reduseres.

4. Implikasjoner for den norske debatten

Modellen som ble presentert foran forutsetter at land og boliger er eid av interesser utenfor kommunen, og at innbyggerne er leietakere. Dette er ikke den typiske situasjonen i Norge hvor de fleste er selveiere. Hvordan modifieres analysen dersom vi antar at utbyggere i stor grad selger boligene etter utbygging og at de fleste innbyggere er selveiere?

Fordi innbyggerne er selveiere, må fokus rettes mot boligpris i stedet for leiepris. Utbyggere vil kreve en pris som er lik nåverdien av framtidige leieinntekter. I flyttelikevekten for selveiere vil brukerpris på bolig derfor inngå i stedet for leiepris. Brukerprisen tar hensyn til rentekostnader og forventet prisendring på boligeiendommer. Disse modifikasjonene vil ikke gi andre resultater når det gjelder effekten av finansieringsform på befolkningsutvikling. Derfor vil utbyggingsavgifter fortsatt gi en samfunnsøkonomisk effektiv bolig- og befolkningsutvikling fordi de gir samsvar mellom private- og samfunnsøkonomiske kostnader ved boligutbygging.

Modifikasjonene får imidlertid konsekvenser for hvilke aktører som blir berørt av en overgang fra finansiering over kommunebudsjettet til utbyggingsavgifter.³ De opprinnelige grunneierne av allerede utbygde boligområder vil ikke bli berørt siden de solgte seg ut til en pris som var basert på fortsatt finansiering over kommunebudsjettet.⁴ I stedet er det de nye eierne av boligene, dvs kommunens innbyggere, som berøres. Selveierne vil oppleve at boligverdiene øker dersom utbyggingsavgifter innføres etter t^* .

Økt eller redusert boligbygging?

Vi får nå en plausibel forklaring med hensyn til når utbyggingsavgifter vil bli innført. Selveierne som rimeligvis utgjør majoriteten av kommunens velgere, vil holde fast på finansiering over kommunebudsjettet så lenge det er i deres interesse. Det er en fordel for eksisterende selveiere å finansiere nye utbygginger over kommunebudsjettet så lenge kostnadene ved å bygge ut ny infrastruktur er lavere enn gjennomsnittskostnaden for eksisterende infrastruktur.

Følgelig vil ikke utbyggingsavgifter bli innført så lenge antall innbyggere er lavere enn n^* .⁵ Det er først når innbyggertallet er høyere enn n^* , slik at kostnadene ved å bygge ut ny infrastruktur er høyere enn gjennomsnittskostnaden for eksisterende infrastruktur, at en overgang til utbyggingsavgifter vil gi gevinst for eksisterende selveiere. Det er altså grunn til å forvente at utbyggingsavgifter først og fremst vil bli tatt i bruk i pressområder med betydelige trengselseffekter. Dette er i tråd med hva vi observerer i Norge hvor det særlig er kommuner i det sentrale østlandsområdet som benytter slike avgifter. Og modellanalysen predikerer at de i så fall vil bidra til å begrense boligbygging og befolkningsvekst sammenliknet med fortsatt finansiering over kommunebudsjettet.

Det er en svakhet ved dette resonnementet at det ikke tar hensyn til alternative virkemidler for å påvirke boligbygging og befolkningsutvikling. I de fleste land, også i Norge, er arealregulering og omregulering av areal til boligformål et kommunalt ansvar. La oss derfor tenke oss at kommunene ikke har anledning til å benytte utbyggingsavgifter, men at de kan regulere omfanget av boligbyggingen direkte. Innbyggere i pressområder (definert ved $n > n^*$) vil da ha interesse av å begrense boligbyggingen gjennom en streng reguleringspolitikk. Innføring av utbyggingsavgifter kan føre til en mer liberal reguleringspolitikk, og i så fall kan de stimulere boligbyggingen til tross for at de privatøkonomiske kostnadene ved utbygging øker.

Hvor høye bør utbyggingsavgiftene være?

I modellanalysen var det alltid optimalt å sette utbyggingsavgiften lik marginalkostnaden ved infrastrukturutbygging. Det hadde blant annet sammenheng med den noe urealistiske forutsetningen at nye innbyggere ikke bidrar til å finansiere renteutgiftene knyttet til tidligere infrastrukturutbygginger. Det lar seg vanskelig gjøre når opplåningen har skjedd på kommunens hånd. Dersom nye innbyggere tar del i finansieringen av renteutgiftene på samme måte som eksisterende innbyggere, bør utbyggingsavgiften settes lavere enn den marginale infrastrukturkostnaden. Hovedprinsippet for samfunnsøkonomisk effektivitet er imidlertid som før: Nye innbyggere skal betale en «inngangsbillett» som tilsvarer de marginale infrastrukturkostnadene. Det innebærer at utbyggingsavgiften må settes lik marginal infrastrukturkostnad fratrukket den del av kommunens lånegjeld (per innbygger) som er knyttet til tidligere infrastrukturutbygginger.

Hensikten med denne rabatten er tilsynelatende å unngå at nye boligkjøpere betaler «dobbel opp» for infrastrukturinvesteringer. Det er imidlertid ikke dette som er det sentrale poenget. Nye boligkjøpere vil uansett ikke bære belastningen ved lånegjelden knyttet til tidligere infrastruktur siden

³ Fordelingen av utbyggingsavgift mellom tomeselger og boligkjøper diskuteres ikke her, men er simulert i Borge, Falch og Rattsø (2002).

⁴ Det antas at overgangen fra finansiering over kommunebudsjettet til utbyggingsavgifter er uventet.

⁵ Resonnementet forutsetter at nye selveiere, som er ilagt utbyggingsavgift, ikke bidrar til å finansiere renteutgiftene knyttet til tidligere infrastrukturinvesteringer. I praksis kan det være vanskelig å gjøre et slikt skille mellom kommunens innbyggere. Vi kommer tilbake til hvordan dette vil påvirke størrelsen på den optimale utbyggingsavgiften.

gjelden kapitaliseres inn i boligprisene, jf relasjon (2). Det er utbygger som må bære belastningen i form av lavere pris på nye boliger.⁶ Problemet er at utbyggere, på grunn av utbyggingsavgift og kapitalisering av gammel gjeld, utsetter utbygging av nye boligområder til et senere tidspunkt enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt.

Er statlige overføringer et alternativ?

I den norske debatten har flere tatt til orde for at såkalte vekstkommuner bør få økte statlige overføringer. Argumentet er at kommuner som opplever stor innflytting og sterkt økende innbyggertall vil ha store utgifter knyttet til investeringer i sosial infrastruktur. Dette bør staten kompensere, for eksempel ved at befolkningsvekst legges inn som kriterium i overføringssystemet. Boligutvalget lanserer et lignende forslag: Kommunene bør få et tilskudd på 20.000 kroner per nybygd bolig. Mæland (2002) høyner beløpet til 50.000 kroner.

Statlige overføringer som premierer boligbygging og befolkningsvekst vil, som kommunale utbyggingsavgifter, kunne stimulere boligbyggingen i typiske pressområder ved at kommunene oppmuntres til å legge til rette for boligbygging, først og fremst ved arealregulering som i større grad tillater omregulering til boligformål. Men til forskjell fra utbyggingsavgifter, vil ikke statlige overføringer bidra til at potensielle utbyggere og boligkjøpere stilles overfor de samfunnsøkonomiske kostnadene ved utbygging. Fordi utbyggingskostnadene holdes nede og kommunen blir mer attraktiv for potensielle innflyttere, kan boligbyggingen og befolkningsveksten i pressområdene bli høyere enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt.

Statlige overføringer kan imidlertid ha gunstige effektivitetsvirkninger dersom befolkningsvekst har positive effekter som den enkelte kommune ikke tar hensyn til. Agglomerasjons- eller klyngeeffekter som innebærer at en større befolkning gir høyere inntekt per innbygger, kan være et eksempel på dette.⁷ Dersom agglomerasjonseffektene er lokale i den forstand at det bare er kommunens innbyggere som får høyere inntektsnivå, vil det trolig ikke være behov for statlige inngrep for å stimulere befolkningsveksten. Kommunene vil selv ha interesse av å stimulere befolkningsveksten ved å sette utbyggingsavgiftene lavere enn kostnadene ved utbygging av ny infrastruktur. De vil gi utbyggerne en «rabatt» som tilsvarer de positive agglomerasjonseffektene. Det er først hvis agglomerasjonseffektene omfatter et større geografisk område enn den enkelte kommune at statlige overføringer knyttet til boligbygging eller befolkningsvekst vil være effektivitetsfremmende. Den statlige finansieringen bør imidlertid suppleres med utbyggingsavgifter.

5. Avsluttende merknader

Boligbygging i en kommune vil vanligvis medføre trengselskostnader for eksisterende innbyggere. Det blir press på den kommunale infrastrukturen og behov for utbygging av veg, barnehager, skoler mv. Boligbyggingen i pressområder kan bli for høy dersom utbyggerne kan velte slike kostnader over

på kommunen. Innføring av kommunale utbyggingsavgifter kan virke effektivitetsfremmende ved at det blir bedre samsvare mellom privatøkonomiske og samfunnsøkonomiske lønnsomhetskalkyler slik at befolkningsveksten i større grad finner sted der hvor trengselskostnadene er lave.

Debatten om utbyggingsavgifter kontra statlige tilskudd til vekstkommuner berører regionalpolitikk i vid forstand. I dag benyttes særskilte overføringer til små utkantkommuner og kommuner i Nord-Norge som virkemiddel for å opprettholde bosettingen i distriktene. Samme type overføringer til vekstkommuner i Oslo-området vil motvirke effektene av denne politikken. Men dette er ingen enkel sak for nasjonale politikere, som kan sies å ha «malt seg inn i et hjørne»: Når politikken med sikte på å opprettholde bosettingen i distriktene likevel ikke har den ønskede effekt, tvinges de til å løse de pressproblemer som oppstår i Oslo-området på grunn av tilflytting fra distriktene. Kanskje må man i større grad akseptere at distriktsbefolkningen flytter, og heller prøve å styre flyttingen mot områder hvor presset på infrastrukturen er relativt lite. Etter vårt syn kan kommunale utbyggingsavgifter bidra til en slik utvikling.

Referanser:

- Borge, L.-E., T. Falch og J. Rattsø (2002): *Samfunnsøkonomisk vurdering av utbyggingsavgifter*. Rapport, Forskningsstiftelsen Allforsk.
- Bramley, G. (1993): «Land-use planning and the housing market in Britain: The impact of housebuilding and house price». *Environment and Planning A* 25, 1021-1051.
- Brueckner, J. K. (1997): «Infrastructure financing and urban development: The economics of impact fees». *Journal of Public Economics* 66, 383-407.
- Brueckner, J. K. (2000): «Urban sprawl: Diagnosis and remedies». *International Regional Science Review* 23, 160-171.
- Gyourko, J. (1991): «Impact fees, exclusionary zoning, and the density of new development». *Journal of Urban Economics* 30, 242-256.
- Mæland, M. (2002): «En kommentar til boligutvalget – NOU 2002: 2 Boligmarkedene og boligpolitikken». *Økonomisk Forum* 56(5), 11-13.
- Oates, W. (1969): «The effects of property taxes and local spending on property values: An empirical study of tax capitalization and the Tiebout hypothesis». *Journal of Political Economy* 77, 957-971.
- Raustøl, T. (2002): «Kommunenes bruk av utbyggingsavtaler. Bygge mer – ta vare på flere». Rapport fra et forprosjekt. Rapport nr. 1 – 2002, Konsensus Kommunerådgeving AS.
- Rubinfeld, D.L. (1987): «The economics of the local public sector». I A.J. Auerbach og M. Feldstein (red.) *Handbook of Public Economics Volume II*. North-Holland, Amsterdam.
- Rødseth, A. (2002): «Stigen som blei dradd opp – NOU 2002:2 Boligmarkedene og boligpolitikken». *Økonomisk Forum* 56(5), 7-10.

⁶ Det må understrekes at dette insidens-resonnementet forutsetter at det bare er én kommune, som utgjør en liten del av økonomien, som innfører utbyggingsavgifter. Dersom utbyggingsavgifter innføres i et stort antall kommuner, vil huskjøperne måtte bære deler av avgiftsbyrden.

⁷ I modellen kan dette operasjonaliseres ved at innbyggernes inntekt skrives som $y[t, n(t)]$ der $y_n > 0$.

H.M. Kongens Gullmedalje tildelt Torbjørn Hægeland

H. M. Kongens Gullmedalje er en belønning som tildeles fremragende, unge forskere for et vitenskapelig arbeid. Et arbeid som belønnes med H. M. Kongens Gullmedalje må være anerkjent som et virksomt bidrag til fagfeltets forskningslitteratur. Ved Universitetet i Oslo tildeles gullmedaljen hvert år til kandidater nominert av Det medisinske, Det historisk-filosofiske, Det matematisk-naturvitenskapelige og Det samfunnsvitenskapelige fakultet – og annen hvert år til kandidater nominert av Det teologiske, Det juridiske, Det odontologiske og Det utdanningsvitenskapelige fakultet.

For 2002 ble H. M. Kongens Gullmedalje tildelt Dr.polit Torbjørn Hægeland for avhandlingen «Human Capital, Earnings and Productivity»:

Bedømmelseskomiteens begrunnelse:

«Hægelands doktoravhandling studerer sammenhengen mellom utdanning, erfaring, produktivitet og lønn på bakgrunn av økonomisk teori og ved hjelp av nyere økonomiske metoder. Det satses store ressurser på utdanning, både av myndigheter og enkeltpersoner. Hvor mye disse investeringene kaster av seg i økonomisk forstand, for enkeltmennesker og for samfunnet som helhet, er derfor viktige spørsmål. Hægeland har etablert et stort datama-



teriale som kombinerer informasjon om bedrifter med individopplysninger hentet fra registerbasert statistikk og folketellinger. Avhandlingen er på dette punkt et internasjonalt nybrottsarbeide.

Lønnsforskjellene mellom individer med ulik utdanningslengde er små i Norge relativt til mange andre land. Et overraskende funn i avhandlingen er at lønnsforskjellene knyttet til utdanning stort sett tilsvarer produktivitetsforskjellene. Hægeland ser også på forholdet mellom formell utdanning og «læring gjennom arbeid». Han finner at utdanning og opplæring på jobben gir høyere avkastning for de som har høy

formell utdanning. De to formene for læring er således komplementære, dvs. at de støtter opp om hverandre snarere enn å kunne erstatte hverandre.

Bedømmelseskomiteen, som bestod av ledende forskere på feltet, konkluderte med at Hægeland har levert et vesentlig bidrag til å belyse sammenhengen mellom utdanning, lønn og produktivitet med utgangspunkt i økonomisk teori, og ved hjelp av nyere økonomiske metoder. Doktoravhandlingen holder meget høy klasse.»

Utmerkelsen er i de senere år gitt til følgende samfunnsøkonomer:

1996: Ragnar Torvik
1999: Hilde Bjørnland

Redaksjonen ønsker å hedre norske samfunnsøkonomer som mottar utmerkelser, og tar derfor gjerne imot tips om dette.

**Arne Jon Isachsen (red.):
HVA GJØR OLJEPENGENE
MED OSS?
Cappelen Akademisk Forlag,
2002, 229 sider**

Denne boka gir en gjennomgang av viktige utfordringer for Norge når petroleumsfondet blir stort. Hva skal vi gjøre med pengene, hvordan bør de forvaltes og hvordan skal vi unngå å sløse bort pengene? Disse spørsmålene blir til stadighet drøftet både i den offentlige debatten og i fagøkonomiske miljøer. Derimot er det sjeldnere at fagøkonomer drøfter slike spørsmål på en lettfattelig og forholdsvis popularisert måte. Denne boka representerer et prisverdig forsøk på det. Her diskuteres andre lands (ofte uheldige) erfaringer med store naturressurser, den vedtatte handlingsregelen for bruken av oljeinntektene, oppbyggingen, forvaltningen og framtidssiktene for oljefondet og hvordan ulike og sterke næringslivsinteresser kan true den ansvarlige og gjennomtenkte strategien som er valgt i Norge. På ulike måter representerer denne boka et svar til dem som vil bruke oljeinntektene raskt, enten innenlands til konsum eller som billig kapital til norsk næringsliv, eller utenlands, gjennom økt import av varer de oppfatter at det er behov for. Boka er delt i tre deler. Den første delen handler om andre lands erfaringer med store naturressurser. Den neste diskuterer de norske erfaringene med oljeinntektene. Den siste delen diskuterer mulige fallgruver i framtida.

I utgangspunktet er det naturligvis en stor fordel for et land å ha tilgang til naturressurser. Det gjelder også når ressursene ikke er fornybare. Slike ressurser gir økte muligheter for privat og offentlig konsum. Derfor er det tankevekkende og en viktig lærdom for Norge er at andre land synes å ha hatt motsatte erfaringer. I to kapitler i boka innledende del diskuteres erfaringer fra andre land. Thorvaldur Gylfason presenterer sitt arbeid om sammenhenger mellom økonomisk vekst og tilgang på naturressurser. Som i den velkjente studien til Jeffrey Sachs og Andrew Warner fra 1995 viser han at det er en signifikant og negativ samvariasjon mellom tilgang til naturressurser og økonomisk vekst (når en kontrollerer

for andre anerkjente vekstfaktorer) for tverrsnitt av land. Hvis resultatene skal tas bokstavelig innebærer resultatene til Gylfason at den norske petroleumsformuen reduserer den årlige veksttaket i norsk økonomi med ett prosentpoeng. Det er en dramatisk konklusjon som ville innebære at oljeformuen vil være en byrde og ikke en velsignelse. De fleste av artiklene i resten av boka drøfter hvordan vi skal unngå at dette skal skje.

Rögnvaldur Hannesson diskuterer utenlandske erfaringer med petroleumsinntekter mer spesielt. Utgangspunktet er velkjent for samfunnsøkonomer: Oljeinntekter kan bedre sammenlignes med formuesomplussing enn inntekt. Dette er bakgrunnen for opprettelsen av oljefondet. Gjennomgangen til Hannesson viser at dette er en viktig lærdom, men at den ikke er tilstrekkelig. Flere forsøk i andre land med å anvende oljeinntekter til investeringer i andre formuesobjekter har vært mislykkede. Det gjelder også etablering av fond som likner det norske oljefondet. I gjennomgangen til Hannesson trekkes erfaringene med oljefondet i den amerikanske delstaten Alaska fram som spesielt vellykket. Dette fondet er atskilt fra offentlige budsjetter og styres av et eget styre. Innbyggerne nyter godt av fondet ved at realavkastningen deles ut som kontantoverføring til delstatens innbyggere. Hannesson hevder at dette gir befolkningen en eiendomsfølelse til fondet. Dermed øker motstanden mot å tappe av det for å løse spesielle oppgaver, som for eksempel å dekke offentlige budsjettunderskudd. At Hannesson i samme artikkel argumenterer for privatisering av offentlig tjenestetilbud er en politisk meningsyttring som ikke følger som en naturlig konklusjon av den ellers interessante oppsummeringen av lands erfaringer med forvaltning av naturrikdommer.

Del to av boka handler om det norske oljefondet. Øystein Olsen og Arent Skjæveland diskuterer handlingsregelen for bruk av oljeinntektene. På en pedagogisk vellykket måte presenteres handlingsregelen som et middelalternativ til et «referansealternativ» uten videre utbygging av det offentlige velferdstilbudet og et «vegringsalternativ» som antar at antall offentlige selskapsatte fortsetter å vokse med samme



takt som gjennomsnittet på 1990-tallet. Mens «vegringsalternativet» ville gi store omstillingsbehov om noen tiår innebærer «referansealternativet» en svært stram finanspolitikk i årene som kommer. Handlingsregelen innebærer en forsiktig opptrapping av bruken av oljepenger. Olsen og Skjæveland diskuterer også handlingsregelen som operativt styringsmål for finanspolitikken og hvilke forbehold og valgmuligheter som ligger i den vedtatte teksten. De legger vekt på at handlingsregelen er ment å øke de offentlige budsjettene med forholdsvis forutsigbare størrelser hvert år. For eksempel sier handlingsregelen at budsjettunderskuddet skal tilsvare en forventet realavkastning på 4 prosent. Dermed bør variasjoner i avkastningen fra år til annet ikke gi store utslag i budsjettpolitikken. Tilsvarende gir handlingsregelen fleksibilitet i forhold til særskilte endringer i fondskapitalen og i konjunktursituasjonen. Fra den politiske debatten synes det ikke som om politikerne har forstått disse forbeholdene i sine egne vedtak. Fallende aksjekurser gir bekymring for framtidige budsjetter og diskuteres uavhengig av konjunktursyklusene. Da boka kom ut – sannsynligvis en god stund etter at den ble skrevet – ble den sterke kronekursen trukket fram som et argument for et strammere budsjett. Når krona er sterk bli jo avkastningen av utenlandske fordringer i norske kroner mindre. Midlertidige svingninger i kronekursen burde oppfattes på tilsvarende måte som midlertidig fall i avkastning, konjunkturbevegelser eller store endringer i aksjekursene. Den sterke krona i 2002 burde derfor ikke tilsi budsjettmessige endringer for 2003. Siden dette ikke nevnes spesielt i vedtaket om handlingsregelen (og forfatterne ikke nevner det) er det mulig at handlingsregelen også burde ta forbehold om dette.

Det er mange alternativer til annen bruk av oljeinntektene enn det petro-

Bokanmeldelser

leumsfondet og handlingsregelen tilsi-
er. I bokas siste del diskuteres særlig
forslagene om bruk av oljepenger in-
nenlands til støtte for norsk næringsliv.
To nært beslekta framstøt får grundig
omtale. Det gjelder forslagene til
Torger Reve og Erik W. Jakobsen i
boka *Et verdiskapende Norge* og idee-
ne til *Norsk Investorforum* om et fond
for kapitaltilskudd for norsk nærings-
liv. Reve og Jakobsen tar til orde for en
aktiv næringspolitikk som favoriserer
fiskeri og havbruk, energi og maritime
næringer samt IKT. De er inspirert av
nyere næringsøkonomisk forskning om
eksterne stordriftsfordeler og klynge-
dannelser. Det synes å være enighet om
at denne forskningen har gitt nye argu-
menter i næringspolitikken. Reine mar-
kedsløsninger *kan* gi en uheldig nær-
ingsstruktur med lavere økonomisk
vekst i forhold til en vellykket nærings-
politikk der *de riktige* næringene favo-
riseres. Erling Holmøy tar likevel et
kraftig oppgjør med konklusjonene til
Reve og Jakobsen. For det første er det
vanskelig for politikere på forhånd å
vite hvilke næringer som bør favorise-
res. Hvis politikere tar feil kan resul-
tatet bli verre enn ved en næringsnøy-
tral politikk. For det andre anklager
Holmøy forfatterne for å ha en for parti-
ell tilnærming. Høy produktivitets-

vekst i noen næringer kan for eksempel
gi reduserte priser som kommer alle
andre enn den aktuelle næringen til
gode. Et godt eksempel er mobiltelefo-
ner eller datautstyr. For det tredje vil
forslagene fra Reve og Jakobsen være
velegnet for uproduktiv lobbyvirksom-
het. Et eksempel på dette omtales i det
neste kapitlet av Arne Jon Isachsen.
Isachsen diskuterer Norsk Investor-
forum og deres forslag om at staten bør
støtte etableringen av et fond for så-
kornkapital til norsk næringsliv. Den
norske politikken er ensbetydende med
å bruke oljeformuen til å finansiere
konkurrenter til norsk næringsliv i ut-
landet heter det fra investorforumet.
Isachsen argumenterer overbevisende
for at Norsk Investorforums argumen-
tasjon er misvisende og farlig. Å bruke
oljeformuen til store statlige fond for
støtte av norsk næringsliv vil gi lavere
avkastning av investeringene, mindre
konkurransen, dårligere konkurranseev-
ne og mest være til fordel for lobbyis-
tene sjøl. Det ville være en politikk
som nettopp ville bidra til at Norge li-
der samme skjebne som mange andre
land med store naturressurser slik de
innledende kapitlene diskuterer. Det er
betimelig med slike advarsler og de
kommer ikke for tidlig: Så seint som i
juni var Stortinget få stemmer fra å

etablere et fond på flere titalls milliar-
der kroner for statstilskudd til nærings-
utvikling i Norge. Politikere i de aktu-
elle partiene burde få tilsendt gratissek-
semplarer av boka.

At Isachsen lar seg friste til tanke-
konstruksjoner rundt alternative fond,
eksempelvis at norske innbyggere får
skattelettelse de tvinges til å investere
i mindre fond, er skjønnhetspletter i ei
bok som ellers framstår som en nøktern
og saklig begrunnelse for handlingsre-
gelen for bruk av oljeinntektene.
Tilsvarende tar Isachsen til orde for at
privatisering av folketrygden gjennom
individuell fondering, finansiert gjen-
nom oljefondet, representerer en mer
bærekraftig strategi for å møte eldreb-
ølgens utfordringer. Men boka viser
nettopp at dette ikke er tilfelle: Den
strategien som handlingsregelen repre-
senterer tar høyde for økte pensjonsut-
gifter i framtida. At enkeltmennesker
spekulerer med pensjonen sin på bør-
sen er et interessant tankeeksperiment,
men det er ikke en konklusjon som na-
turlig følger av den faglige diskusjonen
i boka.

Per Botolf Maurseth
Norsk utenrikspolitisk institutt

**Er du medlem av Samfunnsøkonomenes Forening,
vil vi gjerne ha din e-postadresse.**

Send på e-post til:

anne-marie.meyer@samfunnsokonomene.no

Medlemskap i

Tenker du på å melde deg inn i
Samfunnsøkonomenes Forening?

Be om informasjon i
sekretariatet,

telefon

22 31 79 90

telex

22 31 79 91

hjemmeside

www.samfunnsokonomene.no

Økonomisk

Redaktører:

Lars-Erik Borge
Leo A. Grünfeld
Snorre Kverndokk

Organisasjonskonsulent:

Mona Skjold
E-post:
mona.skjold@samfunnsokonomene.no

•
Utgitt av
Samfunnsøkonomenes Forening
Leder: Bent Vale
Generalsekretær: Birgit Laudal

•
Besøksadresse:
Skippergt. 33
Postadresse:
Postboks 8872
Youngstorget
0028 OSLO
E-post:
sekretariatet@samfunnsokonomene.no
Telefon: 22 31 79 90
Telefax: 22 31 79 91
www.samfunnsokonomene.no
Postgiro: 0813 5167887
Bankgiro: 8380 08 72130

•
Utkommer med 9 nummer pr. år,
ca. den 1. i hver måned bortsett fra
dobbelnummer jan. / febr. som
utkommer 1. februar og
novembernummeret utkommer
allerede 21. oktober.
Utkommer ikke i juli og august.

Abonnement kr 620,-
Studentabonnement kr 250,-
Enkeltnr. kr 80,- inkl. porto.

ANNONSEPRISER

(ekskl m v a):
1/1 side kr. 5 615,-
3/4 side kr. 5 070,-
1/2 side kr. 4 525,-
Byråprovisjon 10%

Frist for annonser:
10 dager før utgivelsesdato.

Trykk: MGH grafisk a/s, Bergen

B-BLAD

Retur: Økonomisk forum,
P.b. 8872 Youngstorget
0028 OSLO

FLYTTET?

Vi vet ikke om våre abonnenter flytter mer enn andre, men det virker slik. Hver måned får vi tidsskrifter i retur fordi adressaten har flyttet. Spar oss for ekstra porto og deg selv for forsinkelser. Meld flytting per telefon **22 31 79 90**, telefax **22 31 79 91**, e-post: **sekretariatet@samfunnsokonomene.no** eller skriv til oss.

SAMFUNNSØKONOMENES FORENING 

Postboks 8872 Youngstorget
0028 OSLO

Navn: Ab.nr./medl.nr

Ny adresse:

.....