

Innhold:

RESSURS-
ALLOKERING
OG
ØKONOMISK
POLITIKK

FOREDRAG HOLDT PÅ
XII NORDISKE MØTE
FOR YNGRE
SOSIALØKONOMER

SOSIALØKONOMEN

t 320.5
585

Referat

fra

DET XII NORDISKA MÖTET FÖR YNGRE NATIONALEKONOMER

Hässelby Slott den 9.—12. juni 1965

Onsdagen den 9. juni.

- Kl. 11.30 Visning av Hässelby Slott.
- Kl. 12.00 Öppningslunch på Hässelby Slott. Vård: Stockholm's stad.
- Kl. 13.30 Föredrag: Ellen Andersen, Allokering af produktionsfaktorer på sektorer under vækst. Ordförande: Karl-Göran Mäler.
Opponent: Ole Lindholm.
- Kl. 19.30 Mordet på Marat. Kungl. Dramatiska Teaterns Lilla Scen.

Torsdagen den 10. juni.

- Kl. 09.00 Föredrag: Hans E. Zeuthen, Skatte- og afgiftspolitikken indflydelse på den geografiske allokering. Ordförande: Lars Matthiessen.
Opponent: Kari Nars.
- Kl. 11.30 Lunch på Hässelby Slott.
- Kl. 13.00 Avgång från stadshuset med s/s Mariefred till Mariefred med visning av Gripsholms Slott och middag på Gripsholms Vårdshus. Diskussionsinledning av Prof. Gunnar Myrdal. Återkomst till Hässelby Slott omkring kl. 23.00.

Fredagen den 11. juni.

- Kl. 09.00 Föredrag: Eero Heikkonen, Om den finska bostadspolitikens problem och grundmotiv. Ordförande: Anders Klevmarken.
Opponent: Gunnar Eliasson, Kirsten Mordhorst.
- Kl. 12.00 Lunch.
- Kl. 14.30 Föredrag: Per Schreiner, Norges vannkraft i nordens energihusholdning. Ordförande: Sven Grassman. Opponent: Veikko Makkonen, Ingemar Ståhl.
- Kl. 19.00 Diskussionsstund med Prof. Fritz Machlup, Princeton University.

Lördagen den 12. juni.

- Kl. 09.00 Föredrag: Nils Lundgren, Synpunkter på nordisk ekonomisk integration. Ordförande: Claes-Henric Siven.
Opponent: Einar Forsbak, Arne Schmelling.
- Kl. 12.00 Lunch. Docent Faxén, SAF, orienterar om svensk arbetsmarknadsforskning.
Vård: Svenska Arbetsgivarförbundet.
- Kl. 18.30 Avslutningsbankett på Wenner-Gren Center.

Ansvarlige redaktører:

Tore Lindholt
Bjørnulf Sandberg

Redaksjonssekretær:

Arne Faye

Studentredaktør:

Åge R. Sørsveen

Redaksjonsutvalg:

Forsker Dag Bjørnland
Underdirektør Paal Bog
Byråsjef Erik Botheim
Ind.oecon. Even S. Engelstad
Konsulent Johan Frøland
Kontorsjef Eskild Jensen
Konsulent Per Polden
Cand. oecon. Jon Rikvold
Cand. oecon. Kjell Storvik
Ind.oecon. Bjørn Tryggeset

INNHold

Hans E. Zeuthen:	
Skatte- og avgiftspolitik-	
kens indflydelse på den	
geografiske allokering	3
Eero Heikkonen:	
En bostadspolitikens mål	
og begrænsninger	18
Per Schreiner:	
Norges vannkraft i nordens	
energihusholdning	15
Nils Lundgren:	
Utspringpunkter på nordisk	
økonomisk integration	25

SOSIALØKONOMEN

Utgitt av

Sosialøkonomisk Samfunn.

Utkommer med 10 nummer
i året og sendes gratis til
foreningens medlemmer.

Adresse: Frederiksgt. 3, Oslo 1

Abonnementspris kr. 30,—
i året. Enkeltnummer kr. 3,—.

Ressursallokering og økonomisk politikk

Fra valgkamp og partipolitikk går denne gang vår oppmerksomhet til et annet emne. I dette nummer gjengir vi de foredrag som ble holdt på det XII nordiske møtet for yngre sosialøkonomer, (eller nationalekonomer som det heter i våre naboland), i Stockholm 9.—12. juni i år. Emnet denne gang var «Ressursallokering og økonomisk politikk».

Foredragsholderne kom fra de fire nordiske land som deltar i disse møtene, (Island deltar ikke). De svenske verter hadde lagt opp et godt program, som vist på foregående side, preget av utnyttelse av enhver stund på dagen. Ellen Andersen, Danmark, innledet konferansen med et foredrag om allokering av produksjonsfaktorer på sektorer under vekst, hvor hun bl. a. tok for seg allokeringsteoriens plass i den økonomiske teori, og praktiske problemstillinger i industrilandene. Dette foredrag har vi dessverre ikke kunnet få med her.

Hans E. Zeuthen, også fra Danmark, tok så for seg skatte- og avgiftspolitikken innflytelse på den geografiske allokering. I sitt foredrag drøftet han målsettingene for den økonomiske politikk, og hvorvidt man får en mer optimal lokalisering, hvis man utformer avgifts- og skattepolitikken slik at alle de samfunnsmessige omkostninger kommer til å inngå i bedriftenes kalkyler. Zeuthen ser til slutt også på skatte- og avgiftspolitikken i relasjon til de øvrige virkemidler, som det offentlige kan anvende for å påvirke lokaliseringen.

Om den finske boligpolitikken problemer og grunnmotiver redegjorde Eero Heikkonen, Finland. Heikkonen tar her opp flere spørsmål på et prinsipielt grunnlag, og belyser disse med utgangspunkt i forholdene i Finland.

Norges vannkraft i nordens energihusholdning var emnet Per Schreiner, Norge, tok for seg. Han redegjør her for hovedtrekkene ved produksjonen og bruken av elektrisk kraft i Norge, og ser på lokaliseringen og kostnadene ved utbygging av vannkraften. Kostnader ved andre former for kraftproduksjon, høypris- og lavprisområder, marginalkostnadsprinsippet som grunnlag for kraftprisene og et samordnet nordisk kraftmarked er andre spørsmål som Schreiner diskuterer.

Nils Lundgren, Sverige, avsluttet den faglige del av konferansen med en redegjørelse om forskjellige aspekter ved en økonomisk integrasjon i Norden. Han analyserer i denne forbindelse den inter-nordiske handels utvikling, ser på drivkreftene for denne utvikling på bakgrunn av økonomisk teori, og vurderer de økonomiske argumentene for fortsatt nordisk integrasjon i retning av en økonomisk union.



Det nye System/360 Modell 20

Modell 20 er et hullkortorientert datasystem som vil gjøre overgangen til EDB enklere, tryggere og mer økonomisk enn noen gang tidligere.

Lett overgang

Hullkortarkivene i Deres data-avdeling kan opprettholdes, likeledes rapportenes utseende. Manuelle systemer kan lett tillempe Modell 20.

Enkel programmering og betjening

Enkle og lettlærte programmeringshjelpemidler stilles til disposisjon. Enhver som kjenner hullkortteknikk kan uten vanskeligheter gå over på Modell 20.

Personell uten erfaring fra maskinell databehandling trenes hurtig på IBM-skolen. Denne er en del av IBM's service.

Mindre plass

Kravene til kontorplass er meget beskjedne. Modell 20 er et kompakt system som erstatter tabulator, kollator, oversetter, reproducer og kalkulator.

De trenger ikke koblingsbord og plass for slike.

Enklere og hurtigere

Flere hullkortregistre behandles i ett kortgjennomløp med høye hastigheter. *En helt ny enhet* leser to registre med 500 kort pr. minutt, huller og oversetter kort, og sender dem ut i én av 5 lommer — alt i én operasjon.

En ekstra kortleser arbeider med hastighet opp til 1 000 kort pr. minutt.

Datakommunikasjon

Modell 20 tar også hensyn til ønsket om direkte forbindelse til og fra andre IBM datasystemer ved spesialutstyr for tilkobling til det offentlige telekommunikasjonsnett.

Avstander er ikke noen begrensning.

Ledelsens verktøy

Systemet vil gi ledelsen mer avanserte og økonomiske rutiner og løsninger, resultater raskere ut, bedre oversikt — og større muligheter for hurtige avgjørelser.

TA KONTAKT med nærmeste IBM-kontor hvor De vil finne en erfaren konsulent som kan diskutere Deres problemer og klarlegge de fordeler IBM System/360 Modell 20 vil gi Dem.

INTERNATIONAL BUSINESS MACHINES A.S. Haakon VII's gate 2, Oslo - Tlf. 41 77 45

Avdelingskontorer: Bergen 18 155 • Trondheim 28 056 • Stavanger 27 514 • Porsgrunn 52 703 • Sarpsborg 52 311

IBM SYSTEM/360

MODELL 20

Skatte- og avgifts-politikkens indflydelse på den geografiske allokering

AV AMANUENSIS HANS E. ZEUTHEN



Hans Egede Zeuthen:

Cand. oecon. 1964. Amanuensis ved Århus Universitets Økonomiske Institut 1964.

Det er ikke hensigten her udtømmende at få analyseret begrebet «den optimale lokalisering af produktionsfaktorerne»; men for at kunne diskutere skatte- og afgiftspolitikens indflydelse på lokaliseringen, er det nødvendigt indledningsvis at få opstillet nogle praktisk anvendelige målsætninger for lokaliseringen.

Præliminært vil vi definere lokaliseringen som optimal, hvis man ikke ved uændret totalbeskæftigelse kan forøge produktionen (nationalproduktet) ved at ændre lokaliseringen. En sådan endimensionel målsætning for lokaliseringen må, hvis den skal være velfærdsteoretisk holdbar, hvile på en række yderst restriktive og urealistiske forudsætninger. Imidlertid forekommer det mig alligevel mest hensigtsmæssigt at betragte målsætningen: størst mulig produktion, som den basale, og behandle de øvrige målsætninger, der kan opstilles for lokalisering af den økonomiske virksomhed, som modifikationer. (Det forhold, at priserne inden for den private sektor muligvis afviger fra de marginale omkostninger, vil naturligvis også i nogen grad ændre de følgende konklusioner. Dette vil jeg dog bortse fra.)

Blandt de supplerende lokaliseringsmålsætninger, man kan ønske at tage hensyn til, kan man for det første nævne sådanne, der skyldes, at visse goder ikke fremkommer som et resul-

tat af den traditionelle produktion, f. eks. fordelene ved at bo i eller mulighederne for at komme til områder, man af den ene eller den anden grund anser for attråværdige. På tilsvarende måde kan man ønske at korrigere for det forhold, at det at bo eller arbejde bestemte steder kan være forbundet med ulemper, f. eks. som følge af røg- eller støjplager, eller fordi transporten til og fra arbejdet er langvarig eller besværlig. Fordelene og ulemperne, man ønsker skal have indfyldelse på lokaliseringen, kan også være af mere kontant art, idet leveomkostningsniveauet kan variere fra sted til sted. Det, vi ønsker at modificere for, er altså, at noget af det, vi regner med til nationalproduktet, i virkeligheden er omkostninger.

Det er heller ikke givet, at den lokalisering, der giver størst mulig produktion, resulterer i den bedst mulige indkomstfordeling. I ligevægt må man ganske vist antage, at geografiske variationer i reallønnen nogenlunde afspejler præferencerne for at bo forskellige steder. (I hvert fald for de «marginale» beboere i de forskellige områder.)

Men hvis befolkningens fordeling på de enkelte lokalsamfund ikke kan betegnes som værende i ligevægt, hvilket navnligt vil være tilfældet, hvis der er dårlige beskæftigelsesforhold, eller hvis der ikke er noget frit boligmarked, så er den geografiske indkomstforde-

ling ikke nødvendigvis i overensstemmelse med præferenceforskellene, og det kan motivere en anden lokalisering end den, der giver den størst mulige produktion, nemlig en lokalisering, der forbedrer indkomstforholdene i de områder, hvor gennemsnitsindkomsten er unormal lav. Rent faktisk har dette indkomstfordelingshensyn da også spillet en meget stor rolle i lokaliseringsdebatten i de senere år. (Den ulige fordeling af arbejdsløsheden på geografiske områder har dog, så vidt jeg kan bedømme, været et selvstændigt lokaliseringsmotiv ved siden af det indkomstfordelingsmæssige.) Selv om der er fri bevægelighed på arbejdsmarkedet, er det iøvrigt tvivlsomt, om den geografiske indkomstfordeling altid vil blive akcepteret som værende ønskelig. Selve det at flytte til en ny egn betragtes ofte som en ulempe, og lavere indkomst i et bestemt område behøver altså ikke at være udtryk for det positive, at man sætter pris på at bo der. Lønforskellen kan, hvis det er et tilbagegangs-område, lige så vel tænkes at være et udtryk for det negative, at man ikke kan lide at flytte. Det, der tænkes på her, er ikke selve flytte-omkostningerne, men det sociologiske tilknytningsforhold til den egn, hvor man er vokset op.

Sådanne indkomstforskelle betinget af et geografisk tilknytningsforhold er også blevet betragtet som et selvstændigt motiv til at fastholde en lokalisering, der ud fra en produktionssynsvinkel ikke er optimal. (Danmarks Grønlandspolitik er vel det bedste eksempel herpå.)

For fuldstændighedens skyld skal det nævnes, at også forsvarspolitiske hensyn kan motivere en anden lokalisering end den, der giver den størst mulige produktion. I den svenske lokaliseringsdebat har det endelig været antaget, at også en skæv — og sårbar — erhvervsstruktur skulle tale for en anden lokalisering end den, der er dikteret af produktionshensyn. (Når man ikke vil have et geografisk alt for specialiseret erhvervsliv, hænger det nok sammen med — som nævnt ovenfor — at man tillægger en skæv fordeling af arbejdsløsheden en selvstændig rolle. I praksis vil det iøvrigt også være vanskeligt at tænke sig, at en skæv fordeling af arbejdsløsheden ikke vil modsvare en skæv fordeling af indkomsten.)

Afvejninger af de forskellige lokaliseringshensyn mod hinanden er naturligvis rent politisk. Men det er økonomernes opgave at sikre, at politikerne ved, hvad det er, de vejer mod hinanden. Det er derfor, jeg har anset det for mest hensigtsmæssigt at betragte produktionshensynet som det basale lokaliseringsmotiv. Det giver mulighed for at finde ud af, hvor meget produktion man må renoncere på, hvis man vil tilgodese andre motiver end de produktionsmæssige.*

Det er ikke altid nødvendigt at gribe ind for

at sikre, at også andre end produktionsmæssige lokaliseringshensyn bliver tilgodeset — et forhold, der vil blive omtalt senere. Det er naturligvis heller ikke kun, når man gerne vil have, at andre end produktionsmæssige hensyn skal tilgodeses, at man kan ønske at influere på den lokalisering, der vil fremkomme, hvis man ikke griber ind. Indgreb kan netop ofte være dikteret af produktionshensyn. Det er jo langt fra givet, at den lokalisering, der giver den størst mulige produktion, fremkommer af sig selv.

For det første er det muligt, at den lokalisering, man når frem til, ikke på lang sigt er den, der giver den størst mulige produktion; men kun den, der på kort sigt gør det. Eller sagt på en anden måde: foretagernes økonomiske horisont er måske ikke tilstrækkelig vid. Det er formodentligt særligt skift i produktions sammensætning, foretagerne kan have vanskeligt ved at forudse. Her kommer iøvrigt målsætningen om et varieret erhvervsliv ind i billedet igen: Korttidsproduktionsmaximeringen vil måske nok diktere et stærkt specialiseret næringsliv, men omstillingsomkostningerne, når produktionssammensætningen skifter, kan let blive så store, at gevinsten ved den specialiserede lokalisering sættes over styr. I kravet om et varieret næringsliv kan altså også ligge, at man på lang sigt ønsker at få den størst mulige produktion.

Noget helt andet er, at man måske ikke altid skal søge at nå frem til den ligevægtssituation, der giver den størst mulige produktion pr. tidsenhed. Omstillingsomkostningerne kan være så store, at det ikke lønner sig — selvfølgelig forudsat at man velfærdsøkonomisk regner med en positiv rente.

Selv om der er kræfter, der tenderer mod en tilpasning til den optimale lokalisering, er det givet, at processen tager tid, og der kan derfor ofte være behov for at «skubbe» til udviklingen, så at den hurtigere bevæger sig i den ønskede retning. Undertiden vil lokaliseringen uden indgreb slet ikke tendere hen imod den produktionsmæssig optimale lokalisering. Dette vil navnlig gøre sig gældende, hvis der er potentielle external economies of scale, der ikke ved lokalsamfundets nuværende størrelse formår at gøre sig gældende. Nogen helt andet er så, at external economies of scale antagelig

* Strengt taget skulle man også tage hensyn til, at produktionens sammensætning ændres, når indkomstfordelingen ændres. Måske kunne man med fordel opstille en mere eksakt decisionsmodel, hvor de grundlæggende præmisser bliver politisk bestemt. Ofte vil det imidlertid sikkert være bedst at anvende den praktiske, omend teoretisk ikke helt korrekte metode, hvor man beregner, hvor meget produktion, man må give afkald på for at tage hensyn til andre end produktionsmæssige motiver.

er et væsentligt mindre betydningsfuldt fænomen, end man får indtryk af ved at tale med lokalpolitikere. Hvis external economies of scale eller external diseconomies of scale gør sig i nævneværdig grad gældende for lokalsamfund, må man iøvrigt, når man vil finde frem til den lokalisering, der giver den størst mulige produktion, ikke alene tage hensyn til forholdet mellem produktion og omkostninger for alternative beliggenheder af den enkelte virksomhed, men man må også tage hensyn til, at tilstedeværelsen af en virksomhed mere i et lokalt samfund kan formindske eller forøge omkostningerne for de allerede tilstedeværende virksomheder.

Forskellen mellem de tidligere nævnte fordele/ulemper ved at bo bestemte steder og de her omtalte external economies/diseconomies of scale er, at de sidste direkte influerer på virksomhedernes produktionsomkostninger, hvad de første kun gør via lønnen, og de kommer derfor ikke direkte til at influere på den maksimale produktion, således som denne er defineret her. (Der er forudsat konstant beskæftigelse.)

Hvilken rolle spiller skatterne og afgifterne for opfyldelsen af de ovenfor skitserede lokaliseringspolitiske målsetninger? Vi vil først se på, hvilken virkning den nuværende udformning af skatte- og afgiftspolitikken har på lokaliseringen. For enkeltheds skyld betragter vi kun virkningerne for et samfund i ligevægt. Ligeledes vil der foreløbig blive set bort fra, at der findes udlignende statstilskud.

Indledningsvis vil vi se på, hvor stor en del af de offentlige og samfundsmæssige nettoomkostninger en virksomhed forvolder, den selv kommer til at betale under de nuværende skatte- og afgiftssystemer. Vi vil her som i det følgende se bort fra, at de ansatte ikke altid er bosat i det lokalsamfund, hvor virksomheden er beliggende.

For en række offentlige ydelser af ikke-social karakter er det i Danmark og en række andre lande et almindeligt anerkendt princip, at levering af disse offentlige ydelser skal «hvile i sig selv». Dette gælder således forsyningen med vand, gas og el samt kloakvæsen og renovation. Eller sagt på en anden måde: For disse ydelser betaler virksomheden de langfristede gennemsnitlige omkostninger ved at fremstille ydelserne. (Det er i hvert fald meningen.)

For alle andre offentlige udgifter, en virksomhed forvolder, betaler virksomheden ikke i forhold til dens direkte og indirekte «forbrug», i hvert fald ikke tilsyneladende. Hvis det i et bestemt område er særligt dyrt at producere offentlige ydelser og skatterne og afgifterne følgelig er høje i forhold til de offentlige ydelsers omfang, må man dog antage, at dette vil influere på lønniveauet. Hvis det er en i enhver forstand gennemsnitlig virksomhed, vi betragter, en virksomhed, hvis overskud i forhold til

lønudbetalinger er gennemsnitlig, og hvis arbejdere er gennemsnitlige med hensyn til indkomst og forbrug af offentlige ydelser, så vil virksomheden, hvis ikke fagforeningerne griber forstyrrende ind, gennem sine skatter og lønudbetaling komme til at betale de gennemsnitlige offentlige omkostninger pr. ansat.

Ulemperne ved at bo et bestemt sted kommer virksomheden ligeledes til at betale den gennemsnitlige andel af, derved at lønnen bliver højere end den — ceteris paribus — ellers ville have været. (Men betalingen står ikke i noget forhold til, om virksomheden in concreto forøger eller formindske ulemperne.) På tilsvarende måde får virksomheden billigere arbejdskraft, hvis det er behageligt at bo i vedkommende lokalsamfund. (Denne fordel kan dog under visse forudsætninger være kapitaliseret af grundejerne.)

Virkningerne af skatte- og afgiftspolitikken afhænger naturligvis af, hvordan virksomhederne reagerer på disse skatter og afgifter. For enkeltheds skyld antages det, at de reagerer rationelt, og at de tilstræber gevinstmaksimering, og at der er fuldkommen konkurrence.

Hvis grænseomkostningerne svarer til de gennemsnitlige omkostninger ved at producere de ovennævnte ikke-sociale ydelser, vil det nuværende afgiftssystem for de nævnte ydelser tilskynde til såvel det optimale forbrug af vedkommende ydelser som til den optimale lokalisering, idet vi her som i det følgende i mangel af en bedre hypotese antager, at anvendelse af marginal cost pricing også er at foretrække, selv om en sådan prisfastsættelse ikke er anvendt på alle områder, og at vi kan se bort fra de fordelingsmæssige aspekter samt fordelene og ulemperne ved at bo bestemte steder.

Er grænseomkostningerne derimod større eller mindre end de gennemsnitlige, vil det — under de givne restriktive forudsætninger — føre til et forkert forbrug af vedkommende ydelser og til en forkert lokalisering.

For virksomhedernes øvrige direkte og indirekte forbrug af offentlige ydelser er sammenhængen mellem forbruget og betalingen kun gennemsnitlig, og det skulle føre til en ringere økonomisering med ydelserne.

Lokaliseringsvirkningerne af en sådan gennemsnitsbetaling er også mindre gunstig. Virksomheder, der har et særligt stort forbrug af visse offentlige ydelser, bliver ikke i særlig grad tilskyndet til at lægge sig, hvor disse ydelser er billige. Og virksomheder, der bruger mindre end gennemsnitlig af de offentlige ydelser, får ikke en relativ fordel i de områder, hvor de offentlige ydelser er dyrere.

Hvis grænseomkostningerne ved at producere ydelserne er forskellige fra de gennemsnitlige, kompliceres forholdene yderligere; men man kan naturligvis ikke a priori sige noget om, hvorvidt det vil forværre eller forbedre lokaliseringen (eller økonomiseringen).

Sammenhængen mellem de øvrige lokaliseringspolitiske målsætninger (de lokaliseringsmålsætninger, der tager hensyn til andre forhold end den maksimale produktion) og skatte- og afgiftsreglerne, som disse normalt udformes, er meget spinkel. Den praktiske administration af reglerne vil dog undertiden foretages med skelen til disse supplerende lokaliseringsmålsætninger. Mange nye virksomheder har således fået favorable vilkår i byer, der af den ene eller den anden grund har ønsket vækst.

Udlignende statstilskud vil i det omfang, de særligt gives til lokalsamfund, der har en lav gennemsnitsindkomst, i nogen grad være i overensstemmelse med målsætningen om, at de, der bor i tilbagegangsområder, ikke bør have væsentligt lavere indkomst, end de, der bor i ekspansionsområderne, og tilskuddene vil sikkert også i nogen grad bremse tilbagegangen og dermed reducere fraflytningerne. Men tilskuddene vil også betyde en begunstiggelse af de områder, hvor indkomsten blot er lav, fordi det er behageligt at bo der. Og denne begunstiggelse vil antagelig resultere i en uopstøttet vækst i disse områder.

Gives statstilskudene som tilskud til bestemte offentlige ydelser, vil forbruget af disse ydelser antagelig blive forøget. (Hvilket vel også som oftest er hensigten med statstilskud af denne art.) Men hvis tilskuddene ikke resulterer i nogen særlig udligning mellem kommunerne, og hvis virksomhederne ikke direkte forbruger nogle af de offentlige ydelser, der ydes tilskud til, så skulle foranstaltninger af denne art ikke have nogen selvstændig lokaliserende virkning.

I den ovenstående diskussion af skatte- og afgiftspolitikens indflydelse på lokaliseringen har den grundlæggende tese været, at marginal cost pricing gav den bedst mulige lokalisering. Det synes derfor nærliggende at drøfte, hvordan man kan udforme skatte- og afgiftsprincipperne, således at virksomhederne kommer til at betale alle de samfundsmæssige omkostninger, de giver anledning til, og således at virksomhederne for hver enkelt offentlig ydelse betale de ekstra omkostninger, de forvolder.

Man er normalt tilbøjelig til kun at tænke på de nye virksomheder, når man taler om de yderligere samfundsmæssige udgifter, en virksomhed forvolder. Også en bestående virksomhed giver imidlertid på en vis måde anledning til yderligere offentlige udgifter, idet de offentlige udgifter ikke var blevet så store, hvis virksomheden var flyttet. Et eventuelt grænseomkostnings-skattesystem skal altså udformes således, at nye og bestående virksomheder beskattes ens.

At udforme skatte- og afgiftsreglerne således, at den enkelte virksomhed kommer til at betale alle de yderligere udgifter, den forvolder

det offentlige, skulle ikke volde særligt mange principielle vanskeligheder, men nok praktiske, hvad vi dog vil se bort fra her.

Bliver de lokale offentlige udgifter finansieret lokalt, vil et sådant skatte- og afgiftssystem imidlertid ikke nødvendigvis give den lokalisering, der giver den størst mulige produktion. (De øvrige målsætninger vil vi foreløbig se bort fra.)

Grænseomkostningsprincippet vil tilskynde de virksomheder, der har et særligt stort forbrug af visse offentlige ydelser til at lægge sig der, hvor disse ydelser fremstilles billigst, og de virksomheder, der kun lægger beslag på forholdsvis få offentlige ydelser, vil få en relativ fordel, hvor de offentlige ydelser er dyre. Men hvis alle de lokale offentlige udgifter finansieres lokalt, vil den gennemsnitlige virksomhed, som under det nuværende system stadig kun komme til at betale de gennemsnitlige omkostninger. Uanset, hvilket beløb der indkommer ved en grænseomkostningsskat, må det lokale samfund faktisk afholde de gennemsnitlige omkostninger, hverken mere eller mindre. Hvis skattesystemet giver underskud, d. v. s. hvis grænseomkostningerne er mindre end gennemsnitsomkostningerne, så må underskuddet dækkes ved andre skatter, og giver det overskud, d. v. s. hvis grænseomkostningerne er større end gennemsnitsomkostningerne, og tilfalder overskuddet lokalsamfundet, må dette overskud fordeles, og begge dele må antages at afspejle sig i løn- og skatteniveauet.

Kun hvis man lader et eventuelt overskud tilfalde staten og lader staten betale et eventuelt underskud ved en sådan skat og staten fordele overskuddet eller opkræver de supplerende skatter på en lokaliseringsmæssig neutral måde, vil en grænseomkostningsskat kunne danne forudsætning for at få den lokalisering, der giver den størst mulige produktion.

Findes der external diseconomies of scale, (hvorved jeg her vil forstå, at virksomhederne må indsætte større mængder af produktionsfaktorer pr. produceret enhed, hvis lokalsamfundet vokser), må skattesystemet for at kunne sikre den størst mulige produktion, suppleres med en afgift svarende til den forøgelse i omkostningerne hos lokalsamfundets øvrige virksomheder, en yderligere virksomhed giver anledning til, og tilsvarende må der ydes tilskud til virksomheder, hvis der er external economies of scale, (hvorved jeg tilsvarende vil forstå faldende indsats af produktionsfaktorer pr. produceret enhed, hvis lokalsamfundet vokser.) I sidstnævnte tilfælde må det dog, inden der ydes tilskud, overvejes, om det overholdet produktionsmæssigt kan betale sig, at der findes virksomheder i vedkommende lokalsamfund. Hvis en sådan overvejelse resulterer i, at det produktionsmæssigt lønner sig, at der er virksomheder, får man principielt

den størst mulige produktion ved at yde tilskud til virksomhederne i et sådant område.

Et par supplerende bemærkninger om external economies og diseconomies of scale vil vist være på sin plads: I ligevægt synes et lokalsamfund med et bredspekret erhvervsliv vanskeligt at kunne have external economies of scale, for external economies of scale betyder jo, at lokalsamfundets erhvervsliv vil kunne blive mere effektivt, hvis lokalsamfundet vokser, og hvis denne effektivitetsstigning ingen grænser havde, skulle dette implicere, at al økonomisk aktivitet samledes i et enkelt lokalsamfund. Kun hvis det drejer sig om et samfund med et stærkt specialiseret erhvervsliv, synes der i ligevægt at kunne være external economies of scale, da væksten så vil være afhængig af efterspørgslen efter det forudsætningsvise snævre vareudvalg, der fremstilles i pågældende lokalsamfund.

Forholdene kompliceres dog af, at de tidligere nævnte ulemper/fordele ved at bo bestemte steder kan være afhængig af vedkommende lokalsamfunds størrelse. Som omtalt må man regne med, at fordele og ulemper ved at bo bestemte steder (hvis fagforeningerne ikke griber forstyrrende ind) vil overvælttes på lønnen. Hvis ulemperne — meget realistisk — antages at vokse med lokalsamfundets størrelse, vil man altså derved kunne få en bremse på den uhæmmede vækst, external economies synes at kunne implicere i visse tilfælde. (Det faldende forbrug af produktionsfaktorer pr. produceret enhed kan altså blive modsvaret af en stigende pris på arbejdskraften.)

Iøvrigt vil overvæltning på lønnen af stigende ulemper ved at bo i et bestemt lokalsamfund ikke på lokalisermæssig optimal måde tage hensyn til disse stigende ulemper, for det er som nævnt kun de gennemsnitlige ulemper, der overvælttes. Vil man udforme et skattesystem, der også på tilfredsstillende måde tager hensyn til ulemper, må hver virksomhed betale en særlig skat, der svarer til den forøgelse af ulemperne, som virksomhedens tilstedeværelse giver anledning til for alle andre i lokalsamfundet end de, der direkte eller indirekte er knyttet til virksomheden. (Ulemperne for de, der direkte eller indirekte er knyttet til virksomheden, betaler virksomheden jo allerede for via lønnen.) «Naturfredning» gennem meget høje afgifter i de naturkønne områder vil falde helt i tråd hermed. Dog er det ikke udelukkende ulemper for dem, der bor i lokalsamfundet, afgifterne skal kompensere.

Hvis fordelene ved at bo i et samfund skulle stige med lokalsamfundets størrelse (hvilket man måske kan tænke sig, hvis lokalsamfundet er meget lille), så vil dette som for external economies of scale implicere et tilskud.

Gennemførte man en omlægning af skatte- og afgiftspolitikken efter de retningslinjer, der

er skitseret i det foregående og således, at staten fik eventuelle overskud, og betalte de eventuelle underskud, ville man utvivlsomt få en ændret indkomstfordeling, og det ville være umuligt at få reetableret den geografiske indkomstfordeling, uden at de lokalisermæssige fordele delvis sattes over styr. Hovedsynspunktet ved løsningen af denne konflikt mellem målsætningerne må imidlertid som tidligere nævnt være, at man d. v. s. politikerne afvejer de produktionsmæssige og de fordelingsmæssige fordele. Iøvrigt kan det ikke udelukkes, at det i sig selv vil blive anset for forkert, at det offentlige tjener på at stille ydelser til rådighed for borgerne.

Den intraregionale indkomstfordeling vil iøvrigt også blive berørt af en sådan skattereform. Dette skal vi dog ikke komme nærmere ind på her.

Et andet spørgsmål er så, om et grænseomkostningsprincip i nævneværdig grad vil ændre lokaliseringen. Empiriske undersøgelser synes ikke at vise, at forretningsfolk i nævneværdig grad tillægger prisen på de offentlige ydelser større betydning. Man er interesseret i, at de offentlige ydelser er til stede. Prisen er normalt ikke afgørende. Selv om en omlægning af skatterne, således at man kommer til at betale grænseomkostningerne nok vil betyde, at den geografiske spredning i skatterne og afgifterne bliver større, er det dog tvivlsomt, at en sådan omlægning fuldstændig vil ændre billedet, i hvert fald så længe man ikke udstrækker beskatningen til også at tage hensyn til externalities af den ene eller den andre art.

Per Holm har i sin Oxelösund-undersøgelse beregnet, at i Oxelösund vil forøgelsen af de offentlige lokale investeringer per ekstra ansat i den lokalisierende industri beløbe sig til lidt under 10 000 kr., hvis man bortser fra investeringerne i boliger. Regner man med, at disse investeringer kan forrentes og udskiftes med 10 procent om året, skulle med det på undersøgelsestidspunktet gældende lønniveau, udgifterne i forbindelse med investeringsforhøjelsen udgøre ca. otte procent af lønnen. Hertil kommer selvfølgelig forøgelsen i de øvrige driftsudgifter. Men det skulle under alle omstændigheder kun blive variationer i sådanne beskedne beløb, der skulle forårsage en anden lokalisering. Og den basale del af de øvrige driftsomkostninger og investeringsomkostninger vil — hvis der ellers ydes lige meget — kun variere meget lidt. En stor del af driftsomkostningerne er lovbestemte og en væsentlig del af investeringsomkostningerne vil kun variere med variationen i byggeomkostningerne. Det er stort set kun omkostningerne ved fremskaffelsen af vand og vej og kloakfaciliteter, der kan tænkes at variere kraftigt fra sted til sted. Anlægsudgifterne hertil udgjorde i Oxelösund godt 4000 kr. pr. nyansat. Det skulle

Forts. side 35.

Om bostadspolikens mål och begränsningar¹⁾

AV EERO HEIKKONEN



Eero Heikkonen:

Pol. kand. 1958, överaktuarie vid Statistiska Centralbyrån i Finland, Helsingfors.

1. Allmänt

Jag kommer i det följande att framlägga min uppfattning om hur en nationalekonom kan gripa sig an det bostadspolitiska problemet, som i praktiken är ett typiskt exempel på en situation, i vilken han borde kunna ge goda råd: Om man inte utgår från godkända premisser, är det alltid fråga om en situation, där man måste välja mellan komplicerade alternativ. Det har också visat sig, att på grund av deras invecklade natur, det kan vara

mycket svårt att avgöra vilket alternativ som är att föredra. Det förefaller naturligt att uppdelat alternativ i enkla komponenter, att fatta beslut om dessa komponenters önskvärdehet och att träffa överenskommelse om vissa konsistensregler för relationerna mellan enkla och komplicerade beslut. På detta sätt kan man skapa en konsistent bedömning av komplicerade alternativ.

Man kan med stor relevans påstå, att innan man kan använda sofistikerade kvantitativa modellerna eller överhuvudtaget ett kvantitativt betraktelsesätt för att konsekvent lösa praktiska utvecklingspolitiska frågor, borde man först lösa många tillväxt-teoretiska problem. Man lär ännu vara ganska långt från en sådan syntes av teorier, från vilken också praktisk-politiska lösningar kunde konsekvent och tillfredsställande härledas. Framförallt finns det stora bristfälligheter i integrerandet av finansieringsaspekten av modeller, som beskriver det ekonomiska beteendet som helhet.

Man kan också påstå, att man inte behöver någon preferensfunktion alls för att bestämma olika programs värde eller prioritet, emedan produktiviteten av varje projekt bestämmer dess värde. — På detta betraktelsesätt kan man likväl stödja sig endast under ganska strama antaganden. Om man emellertid har

¹⁾ I denna framställning tillämpas närmast det betraktelsesätt, som har framställts t. ex. i följande undersökningar: H. Theil, *Optimal Decision Rules for Government and Industry*, North-Holland Publishing Company, Amsterdam 1964; C. J. van Eijk — J. Sandee, *Quantitative Determination of Optimum Economic Policy*, *Econometrica* 27:1, Jan. 1959; S. Wickham, *French Planning: Retrospect and Prospect*, *The Review of Economics and Statistics*, Volume XLX, November 1963, Number 4; J. H. Adler, *Plans, Projects, and Priorities*, *Finance and Development*, A Quarterly Publication of the International Monetary Fund and the International Bank for Reconstruction and Development, Volume I, Number 2, September. Också talrika artiklar av Ragnar Frisch har uppmuntrat författaren att tillämpa kvantitativa metoder vid granskningen av bostadsmarknadsvariabler.

flere mål och medel, blir mängden av de möjliga alternativen så stor, att det är omöjligt att rationellt lösa problemet att välja, endast genom att ge en förteckning över alternativen och betrakta dem. Man behöver en viss teknik, för att smidigt lösa de alternativ, som är optimala enligt vissa kategorier. Detta leder till en utvecklad programmering, till formulering av preferensfunktionen på ett eller annat sätt osv.

Detta föredrag har karaktären av ett slags första principiell iteration, med vilken jag försöker schematisera problemet och närmast för Finlands del kartlägga de bostadspolitiska företeelserna på makronivå.²⁾

Den finländska bostadspolitikens målsättningar är enligt min åsikt:

- 1) att påskynda det fysiska bostadsbeståndets tillväxttakt och
- 2) att öka de nya lägenheternas medelstorlek utan att sänka den nuvarande genomsnittliga kvaliteten.

Möjligheterna att förverkliga de bostadspolitiska målsättningarna begränsas av att resurserna är knappa och att också utvecklingen av det övriga näringslivet ställer anspråk på dem. Dessa bostadspolitiska mål kommer man troligen att försöka nå genom medel, som i någon mån kommer att förändra den finländska bostadsmarknadens struktur.

Kvantitativa empiriska uppgifter har en central ställning i det betraktelsesätt, som här skall anläggas. Härvid får man givetvis inte glömma de metodiska svagheter och den grad av approximation i resultaten, som sammanhänger med detta sätt att gripa sig an problemen. Teoribildningen, d.v.s. renodlandet av problemen, har alltid en viktig roll som grund för den empiriska analysen. Men i samband med de problem, som nu behandlas, måste ur beslutfattarens synpunkt den avgörande testen av varje teori vara dess förmåga att lösa de problem, som har givit upphov till teorin, inte enbart dess formella logik, elegans eller skönhet eller dess skapares etiska tro på dess riktighet.

Som bakgrund för hela föredraget skall jag i början granska preferensfunktionen och möjligheterna att verbalt karakterisera några viktiga aspekter av samhällets preferensfunktion. Härvid granskas de bostadspolitiska variablerna, som utgör en del av de många relevanta variabler, vilka ingår i samhällets

preferensfunktion. En explicit preferensfunktion inklusive explicita begränsningar förmår jag inte framlägga. I stället framlägges för vissa variabler som konkreta exempel några alternativa värden, vilka kan uppställas som målsättningar.

1. Definierandet av preferensfunktionen och bostadspolitiken

1.1. Allmänna aspekter.

Här skall närmast betraktas de offentliga myndigheternas preferensfunktion. Inom marknadsekonomin kan man antaga, att denna preferensfunktion är beroende av de enskilda personernas preferenser och därför kan den kanske kallas samhällets preferensfunktion.

Med hjälp av preferensfunktionen kan man jämföra värdet av alternativa bostadspolitiska program. I princip borde preferensfunktionen vara sådan, att den löser alla prioritetsfrågor.

Också om man inte på ett tillfredsställande sätt kan uppställa en explicit preferensfunktion, har man nytta vid sidan av de modeller, som mäter effekten av olika bostadspolitiska åtgärder, också av en «operationell» preferensfunktion som en allmän bakgrund för planeringen. Med hjälp av den och begränsningar kan man studera t.ex. vilka värden bostadsbeståndet och bostadsproduktionen borde få vid olika tidpunkter resp. perioder och de gränser, inom vilka mål- och instrumentvariablernas värden får variera.

I praktiken kunde man definiera preferensfunktionens variabler genom t.ex. intervjuer, om man blott kan finna en relevant grupp personer att intervjua. På detta sätt kunde man också tänkas bestämma vikterna på de variabler, som ingår i preferensfunktionen, dvs. i princip bestämma de olika variablernas substitutionsförhållanden. En annan tänkbar möjlighet är att man försöker motsvarande slutsatser ur beslutfattarens uttalanden.

Det är väsentligt att de bostadspolitiska variablerna betraktas inom ramen för en preferensfunktion. Om man nämligen får reda på beslutfattarens preferensfunktion och de begränsande villkor under vilka den borde maximeras, och om man kan nå överenskomme om beslutskriterierna, så kan någon annan än den egentliga beslutfattaren fastslå de optimala besluten.

Man kan kanske utgå från att planeraren av beslutfattaren bör få uppgifter om de allmänna mål och principer, som bildar utgångspunkten för det bostadspolitiska programmet. Dessa allmänna mål kan avvika från de specifika mål, som senare bestämmas av planeraren och som är mera detaljerade och framkommer som resultat av den egentliga planeringsprocessen.

²⁾ En omfattande utredning om bostadsmarknaden i Finland har framställts t.ex. i arbetet *Boligen i samfunnsøkonomien, boligsektorens plass i de nordiske lands økonomi i 1950-årene*, Nordisk byggnadskooperativ organisation, Helsingfors 1960.

Om man inte i början av planeringsperioden kan definiera den preferensfunktion, som skildrar de alternativa mål och åtgärderna, kan man genom observationer av tidigare beteenden försöka få reda på huvuddragen av människornas preferenser. Observationer kan med andra ord användas inte enbart för mekanisk extrapolering utan i någon mån också som iakttagelser av de allmänna uppfattningar, som ligger bakom beteenden och tidigare planering.

Användandet av modeller som medel för den ekonomiska planeringen gynnar på sätt och vis ett mekaniskt betraktelsesätt. Detta betraktelsesätt kan ha en tendens att förbigå faktorer, som inte verkar lika viktiga ur ekonomisk synpunkt, men vilka det oaktat har ett starkt inflytande på människornas välbefinnande. Som exempel på sådana faktorer kan till exempel nämnas arkitektoniska aspekter och till och med ortens namn.

Den implicita preferensfunktionen, som i detta föredrag användes som allmän ram, antages innehålla följande variabler som instrumentargument: statens bostadskrediter, bostadsproduktionens skattelättnader, de direkta hyressubventionerna, åtgärder som inverkar på tomtmarknaden samt andra variabler, som påverkar det övriga näringslivet. Som målvariabel beaktas: bostadsbeståndet, lägenheternas relativa prisnivå, bostadstjänsternas relativa prisnivå, nationalproduktens tillväxttakt, bytesbalanssituationen och övriga målvariabler.

1.2. Synpunkter på bostadsmarknadsvariablerna.

Efterfrågan på lägenheter riktar sig i sista hand på de bostadstjänster de producerar. Produktionsprocessen av bostadstjänster sammanbinder många av de variabler på vilka bostadspolitiken måste rikta sig.

Bostadsbeståndet anses vara produktivt och det antages ge produktionstjänster genom att vara tillstades vid bostadstjänsternas produktionsprocess. Problemen i anslutning till mätandet av bostadsbeståndet och till variationerna i bostadsbeståndets användningsgrad förbigås. Användningsgraden kan t. ex. antagas vara konstant.

Förändringarna i bostadstjänsternas volym kan antagas huvudsakligen bero på den fysiska mängden av bostadsbeståndet och dess förändringar. Därför begränsas analysen här ytterligare så att den gäller bara bostadsbeståndet och dess förändringar, vilka beror på mängden av färdigställda nya lägenheter och avgången från bostadsbeståndet.

1.3. Definierandet av bostadspolitiken.³⁾

Bostadspolitiken baserar sig på hypotesen, att man kan påverka målvariablernas utveck-

ling genom instrumentvariablerna och att det är möjligt att förverkliga ett valt och önskat program. Man utgår med andra ord från en situation, där man varken accepterar det rådande bostadsläget eller det läge, som man sannolikt råkar i om den observerade utvecklingen fortgår. Bostadspolitikens huvudmål är förenligt med det nationalekonomiska huvudtema av detta möte: de knappa resursernas optimala allokering, (som i själva verket är grundmotivet för all ekonomisk verksamhet).

Jag avser med bostadspolitik de åtgärder genom vilka de offentliga myndigheterna direkt eller indirekt påverkar bostadsbeståndets storlek eller relationen mellan den och andra relevanta, oftast kritiska befolkningsvariabler. En genomsnittlig målsituation kan ge en illusorisk bild av jämnvikt emedan aggregaten kan dölja bristande anpassning på mikronivå och en ojämn fördelning av lägenheterna på befolkningsgrupper.

Också fattad i mera inskränkt bemärkelse har bostadspolitiken många dimensioner. Dessutom kan man påvisa många supplementära grupper av mål, vilka kan uppträda som begränsningar och vilka uppstår till exempel genom stadsplaneringens tre viktiga aspekter; byggnadernas och bostadsmiljöns utseende, totalkostnaderna av program och lägenheternas förmåga, att tillfredsställa människornas fordringar. Alla bostadspolitiska program borde testas med beaktande av dessa tre aspekter. Uppställandet av preferensfunktionen, dvs. sammanvägningen av de olika variablerna vållar emellertid stora svårigheter i synnerhet för att alla variabler inte kan kvantifieras. Detta kan ofta rent av leda till stridiga åsikter om vilka vikter bör ges olika metod- och specialistgruppers åsikter vid uppgörandet av bostadspolitiska program.

Det förutsättes i fortsättningen att ju större är bostadsbeståndet desto bättre är bostadsläget om alla andra variabler förblir oförändrade. Som andra relevanta variabler borde vid uppgörandet av bostadspolitiska program beaktas t. ex. just de variabler, som angavs ingå i preferensfunktionen.

³⁾ En mera detaljerad framställning om bostadspolitikens olika aspekter, har framlagts bl. a. i följande artiklar: Arnim Sobotschinski, Wohnungsbedarf — Wohnungsnachfrage — Zahlungsfähigkeit, Kolloquium der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über die Politik des sozialen Wohnungsbaus vom 16. bis 19. Dezember 1963 in Brüssel, Allgemeines Statistisches Archiv, 4, 1964, 48 Band, och Economic Commission for Europe, Studies of Effective Demand for Housing, United Nations, New York, 1963.

2. Bostadsmarknadsvariablernas målvärden

2.1. Bostadsbeståndets målvärden

Låt oss t. ex. antaga, att det som mål eftersträvade bostadsbeståndet i olika storleks-

grupper motsvarar antalet privata hushåll av motsvarande storlek i slutet av åren, som har angivits i tabell A.⁴⁾

Av tabell B. fremgår storleken av den nettoförändring från det faktiska läget, som sålunda eftersträvas.

A. DET SOM MÅL EFTERSTRÄVADE ANTALET LÄGENHETER I FINLAND
ENLIGT ANTALET RUM ÅREN 1960—1980 ENLIGT FEMÅRSPERIODER

År	Lägenheternas antal enligt rum 1000 st.							Summa
	1	2	3	4	5	6	7 —	
1960	283	255	235	213	142	84	103	1 315
1965	313	276	255	225	149	87	102	1 407
1970	372	308	261	234	152	86	94	1 507
1975	428	342	284	247	158	86	86	1 631
1980	477	368	288	252	161	86	80	1 713

B. STORLEKEN AV DEN ÖNSKADE NETTOFÖRÄNDRINGEN AV
BOSTADSBESTÅNDET ENLIGT ANTALET RUM ÅREN 1960—1980 ENLIGT
FEMÅRSPERIODER

År	Lägenheternas antal enligt antalet rum 1000 st.							Summa
	1	2	3	4	5	6	7 —	
1960	100	— 152	— 121	63	70	59	85	104
1965	130	— 132	— 101	75	77	62	85	196
1970	189	— 100	— 94	83	80	61	77	296
1975	245	— 66	— 72	97	86	61	69	420
1980	294	— 70	— 67	103	88	61	62	502

2.2. Målsättningarna för produktionen

Produktionens målsättningar kan uppdelas i två huvudkomponenter: a) att avskaffa det underskottet av bostäder, som redovisas i tabell B och b) att ersätta avgången från bostadsbeståndet genom nybyggen.

Om den bostadspolitiska målsituationen är given bestämmes det årliga målet för produktionen till största delen av den periodens längd under vilken man försöker nå målet. I tabell C ges en översikt av hur ett och samma fysiska mål, bostadsbeståndet i olika storleksgrupper = antalet privata hushåll av motsvarande storlek, kan nås under tre olika planeringsperioder. Det som mål eftersträvade bostadsbeståndets och bostadsproduktionens absoluta storlek är beroende av de privata hushållens antal i slutet av en vald planeringsperiod. I de olika alternativen i tabell C antages de årliga produktionsökningarna vara lika stora.

3. Valet av de mål som bostadspolitiken avser att förverkliga

3.1. Almäna påpekanden om begränsningar

Möjligheterna att förverkliga målen begränsas främst av tiden, av resursernas knapphet och andra mål, som konkurrerar med det bostadspolitiska programmet om de knappa resurserna.

Det är just i testningen av de alternativa bostadspolitiska målen realism, som nationalekonomen har sin viktigaste roll i planeringsprocessen. Med olika modeller kan man spåra de olika åtgärdernas inverkan på folkhushållet i övrigt.

⁴⁾ Grunderna för prognosen över de privata hushållens antal har analyserats i Tor Hartmans undersökning: Regional prognos över befolkning och hushåll till år 1990, Statistiska meddelanden, utgivna av Statistiska centralbyrån. 41, Helsingfors 1964.

C. MÅLET FÖR PRODUKTIONEN ÅRSVIS,
(NÄR MÅLET ÄR DETSAMMA, MEN
PLANERINGSPERIODEN VARIERAR)
ÅREN 1960—1980, 1000 LÄGENHETER

År	Det första alternativet	Det andra alternativet	Det tredje alternativet
1960*	31,5	31,5	31,5
1961*	37,3	37,3	37,3
1962*	37,4	37,4	37,4
1963*	44,1	44,1	44,1
1964*	37,0	37,0	37,0
1965	42,9	39,3	38,0
1966	48,8	41,5	39,0
1967	54,6	43,8	39,9
1968	60,5	46,0	40,9
1969	66,4	48,3	41,8
1970	72,3	50,5	42,8
1971	—	52,8	43,7
1972	—	55,0	44,7
1973	—	57,3	45,7
1974	—	59,6	46,6
1975	—	61,8	47,6
1976	—	—	48,6
1977	—	—	49,5
1978	—	—	50,5
1979	—	—	51,5
1980	—	—	52,4

* Verkliga produktionstal.

Jag har hittills inte betonat tidens betydelse i den ekonomiska planeringen. När planeringsperioden blir längre blir planerarens grepp om företeelserna lösare. Man kan emellertid anta att en förlängning av perioden gör det möjligt att uppfylla mera krävande mål.

Tidens betydelse för de möjliga planerna framkommer på två sätt till. För det första bestämmer vissa tekniska omständigheter längden av det tidsintervall inom vilket processen kan genomföras. För det andra är det inte ur ekonomisk synpunkt rationellt att bygga en byggnad inom den ur teknisk synpunkt kortaste möjliga tidsperioden; härvid minimeras nämligen inte vanligtvis produktionskostnaderna.

Med beaktande av begränsningarna borde man studera alla de möjliga programalternativens väntade inverkan på hela näringslivet och samhället. Kostnaderna borde utom lägenheternas produktionskostnader också innefatta deras underhållskostnader. Jämte de kostnader, som jag just nämnde borde totalkostnaderna av ett bostadspolitiskt program innefatta också kostnaderna för all den verksamhet som normalt uppkommer vid konsumtion av bostadstjänster, dvs. upprättandet och skötsel av allmänna områden och vägar, förvaltningskostnader m.m.

Det viktigaste problemet för bostadspolitiken, bristen på jämnvikt mellan de föreliggande resurserna och behovet av bostäder samt divergenserna i deras sannolika utveckling blir större till exempel i Finland, där en stark industrialiserings- och urbaniseringsprocess pågår. Också om man önskar ge industriinvesteringarna prioritet, så medför industrialiseringen nya bostadsbehov, som måste beaktas vid allokering av resurserna.

Härefter skall jag påvisa några instrumentvariabler för de offentliga myndigheterna och begränsningar, som gäller variabelernas tillåtna variation.

3.2. Om institutionella begränsningar

Då i Finland de offentliga myndigheternas genomsnittliga andel i finansierandet av bostadsproduktionen har varit avsevärt mindre än i de flesta andra västländerna, betraktar jag bostadsproduktion som en endogen företeelse.

Ur tabell C framgick redan produktionens nuvarande nivå. I tabell D granskas storleken av Finlands nuvarande bostadsbestånd och dess förändringshastighet.

På basen av det sociala motivet för bostadspolitiken är det riktigt att vid testandet av målen jämföra variabler som beskriver bostadsbeståndet och bostadsproduktionen med befolkningsvariabler. I tabell E återges antalet hushåll i Finland 31.12. 1960 och dess tillväxt på 1950-talet.

Realekonomisk kan frågan ställas, om Finlands näringsliv alls är i stånd att producera de nya lägenheter, som behövs. Om man känner den önskade mängden bostadstjänster och nya lägenheter, kan man t.ex. med input—output-analys beräkna, vad förverkligandet av bostadspolitikens mål kräver av det övriga näringslivet. Om näringslivet i själva verket kommer att uppfylla bostadsproduktionens behov kan man inte med full säkerhet lösa på basen av en teoretisk analys.

En betydande del av Finlands bostadsproduktion sker ännu utanför den egentliga företagssektorn. Den troliga tillväxten av denna sektors andel kommer antagligen betydligt att påverka den genomsnittliga bostadsproduktionsfunktionen. När man testar realismen i målen — som mätes i fysiska eller monetära mått — borde man därför i princip sträva till dynamisering av input—output-koefficienterna. Annars begår man vid användandet av input—output-testen ett systematiskt fel på grund av den ändring i produktiviteten, som orsakas av denna strukturförändring. Det är självklart, att nya produktionsprocesser också kan leda till förändringar i input—output-koefficienternas värden.

Den planen, som skall genomföras är beroende av beslutsfattarens preferenser också i den bemärkelsen, att det bostadspolitiska

D. FINLANDS BOSTADSBESTÅND 31/12 1960 OCH DESS
FÖRÄNDRINGSHASTIGHET PÅ 1950-TALET

Antalet rum i lägenheten	Lägenheter 31.12. 1960		Förändringar på 1950-talet	
	Lägenheter 1000 st	%	1000 st	% av be- ståndet 1950
1	101,4	15,0	— 15,9	— 8
2	407,6	33,6	33,0	9
3	355,6	29,4	124,1	54
4	150,4	12,4	50,0	50
5	72,4	6,0	23,7	49
6	25,1	2,1	2,7	12
7 —	17,3	1,4	— 5,8	— 25
Summa	1 211,2	100,0	212,4	21

E. ANTAL HUSHÅLL I FINLAND 31/12 1960 OCH DESS FÖRÄNDRINGAR

Antalet personer i hushållet	Hushåll 31.12. 1960		Förändringar på 1950-talet	
	1000 st	%	1000 st	% av be- ståndet 1950
1	283,4	21,5	75,0	37
2	255,3	19,4	52,9	26
3	234,4	17,8	26,5	13
4	213,3	16,2	27,1	15
5	142,2	10,8	14,9	12
6	84,4	6,4	5,0	6
7 —	102,7	7,8	— 8,0	— 7
Summa	1 315,4	100,0	194,2	17

programmets innverkan på hela näringslivet måste accepteras. Också bostadsproduktionens konsekvenser och förutsättningar kan utredas med hjälp av input—output-modeller.

Ett av bostadspolitikens problem orsakas av byggnadernas långa livslängd och av att ändringar är dyra. De lägenheter som nu byggs är avsedda att under många decennier motsvara människornas preferenser och köpkraft. Emellertid kan efterfrågan redan under de första årtionden rikta sig på bättre och större bostäder. Man borde få till stånd en kompromiss mellan det nuvarande stora behovet av bostäder över huvud och den troliga framtida efterfrågan av större och bättre bostäder, ty när realinkomsterna stiger i Finland från den nuvarande nivån kan lägenheterna väntas bli en typisk lyxvara.

Det är kännetecknande för det bostadspolitiska läget i Finland, att representanter för alla grupper av beslutsfattare redan nu med sikte på nästa års riksdagsval har gett bostads-

läget en central ställning som mått på välbefindandet. På basen av deras uttalanden kan man också draga den slutssatsen, att en tillräckligt snabb tillväxt av bostadsbeståndet inte kan nås utan att bostadsmarknadens struktur förändras. De bostadspolitiska instrument, som står till buds i Finland gäller allokeringen av finansiella resurser genom direkta eller indirekta åtgärder. Situationen är sådan, att man antagligen kommer att använda instrument, om vilkas inflytande man inte har empirisk kännedom. Det är med andra ord fråga om en situation, i vilken den empiriska erfarenheten optimalt kan kompletteras med deduktion.

3.3. Beteendebegränsningar

Som första grupp av begränsningar nämndes näringslivets förmåga att förverkliga uppställda mål. En annan begränsning kan orsakas av att samhället är ovilligt att verkställa dessa

mål. Man borde upprepade gånger studera om preferensfunktionen motsvarar verkligheten. Med andra ord man borde studera, om lägenheterna har den rätta vikten i preferensfunktionen.

Också i detta sammanhang kan man använda empiriska uppgifter om näringslivets struktur. Försöken att utreda framtidsförväntningarna genom empirisk analys försvåras av bostadsmarknadens heterogenitet, som jag redan nämnde. För att få ett bättre grepp om betedenas invarianser borde preferensfunktionerna specificeras t. ex. enligt geografiska områden samt inkomst- och socioekonomiska klasser.

I en sådan situation har det förefallit motiverat att som surrogatlösning konstruera och estimerat talrika aggregatmodeller. I sådana tillfällen har man kanske tendens att aggregera variablerna för mycket. — Dessa svårigheter är välkända och därför har det centrala analytiska problemet ofta helt ungåtts genom att i stället för prognoser använda normativa mål som sådana. Detta är ju naturligt, om de offentliga myndigheterna finansierar en betydande andel av bostadsproduktionen och om bostadspolitiken har ett uttryckligt socialt syfte.

Empiriska makromodeller är motiverade också därför, att med dem kan man analysera inverkan av bostadspolitiska åtgärder och försöka förklara, varför den faktiska utvecklingen avviker från den önskade.

Analysen av förflutna händelser är relevant för att människor kan antas vara intresserade av framtiden jämförd med det förflutna. De har kanske endast en obestämd uppfattning om hurudant det kommande bostadsläget borde vara mätt i absoluta termer.

En förbättring av bostadsläget enligt utvecklingen under 1950-talet synes förverkliga det operationella aggregatmålet, som tidigare specificerades till ungefär år 1975. Om man önskar en snabbare anpassning av bostadsbeståndet, måste man ändra bostadsmarknadens struktur. Om de offentliga bostadslånen användas som enda bostadspolitiska instrument (varvid de andra variablernas utveckling antas fortgå oförändrad) borde deras realvärde på 1960-talet vara 3—4 gånger högre än på 1950-talet, om man önskar nå målet år 1970. Dessa schematiska beräkningar baserar sig på modeller, vilkas grundteori är förenlig med den kända capital adjustment principen.

Det är motiverat att framhålla de empiriska modellernas bristfällighet i detta sammanhang: modellernas prognosförmåga minskas avsevärt, när perioden blir längre. — I fråga om bostadsmarknaden är detta paradoxalt, ty den bostadspolitiska planeringen är långtidsplanering i ordets egentliga mening. — För det andra kan man konstatera, att också om man inskränker sig till ekonometrisk metodik, så kan skeendet på bostadsmarknaden beskrivas

på många a priori relevanta sätt. Prognosförmågan hos de modeller, där estimeringen bygger på tidsserieobservationer över bostadsmarknadsvariabler under efterkrigstiden, är begränsad också därför, att bostadsmarknaden under denna tid har varit reglementerad på många sätt.

Man borde fortlöpande utföra empirisk analys för att få grepp om utvecklingen av människornas preferenser. Då den reala inkomstnivån i Finland stiger tämligen snabbt, skall det vara viktigt att framför allt studera anskaffningsordningen för i synnerhet de olika långvariga konsumtionsvarorna och de variabler, som bestämmer den.

3.4. Anmärkningar om andra begränsningar

Också instrumentvariablernas variation kan vara begränsad på många sätt. Statsfinansernas läge och andra mål som ges företräde kan hindra höjandet av de offentliga bostadskrediterna. Jag har granskat hela landets genomsnittliga bostadsläge och de begränsningar som ställs av hela landets knapphet på resurser. I praktiken har de lokala resursbegränsningarna en lika stor betydelse. Till exempel utbudet av tomter kan vara mycket knappt.

4. Slutanmärkningar

Uppbyggandet av ett konsistent bostadspolitiskt program är enligt min mening en gradvis process, som framskrider genom upprepade iterationer. I detta föredrag har jag närmast skisserat de ekonomiska handlingsalternativ. Enligt min åsikt är nationalekonomens viktigaste uppgift att analysera de olika faktorernas växelverkan och testa planernas konsekvens.

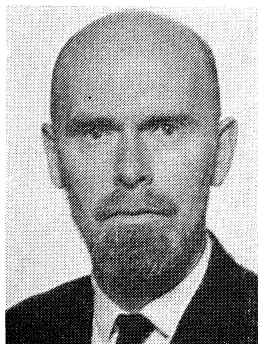
Emedan det totala bostadspolitiska programmet är ett aggregat av talrika delprojekt är en konsekvent analys av ens de viktigaste företeelserna en svår uppgift. A priori vet man ju inte vilka antaganden rörande de strategiska beslutfattarnas beteende som är empiriskt relevanta för programmet.

Jag har här försökt ge en schematisk bild av de medel, vilka kunde anlitas vid försöken att uppnå en optimal realekonomisk lösning på det bostadspolitiska problemet. För att genomföra den realekonomiska lösningen fordras givetvis ytterligare, att man vill och kan finna de erforderliga institutionella och finansiella resurserna.

Jag har inte och kommer inte heller i detta sammanhang att undersöka de medel genom vilka man försöker påskynda det fysiska bostadsbeståndets tillväxt i Finland. Detta trots att analysen av totalresurserna och -behoven, utan hänvisning till hur dessa planer skulle verkställas, är i och för sig onyttig.

Norges vannkraft i Nordens energihusholdning

AV BYRÅSJEF PER SCHREINER



Per Schreiner:

Fungerende byråsjef i Finansdepartementet, Planleggingsavdelingen. Cand. oecon 1958, forskningsassistent ved Sosialøkonomisk Institutt 1958—59, stipendopphold ved Centraal Planbureau, Haag våren 1960, forskningsstipendiat NAVF 1960—61, derav som research assistant ved Stanford University 1960/61. Ansatt i Finansdepartementet 1962.

1. Innledning.

Norsk vannkraft regnes å være en billig energikilde. Det er den vel også, i alle fall så lenge prisen på uberørt natur og betaling til grunneiere settes så lavt som nå. Om grunneiere skulle ha 50 pst. av førstehandsprisen for elektrisiteten, slik som oljesjeikene får for oljen, ville saken kanskje være en annen. I verdensmålestokk kan det nok tenkes at vannkraftutbyggingen er en storstilet feilinvestering. De reelle kostnader ved øket produksjon av olje er vesentlig lavere enn prisen, som foruten betalingen til grunneierne gir selskapene en profitt som gjør dem i stor utstrekning selvfinansierende.

Som ved alle andre former for produksjon er det en hel rekke teknisk—økonomiske faktorer man må kjenne til for å kunne danne seg et fullstendig inntrykk av elektrisitetsforsyningen. En kraftverksingeniør vil f. eks. aldri kunne betrakte elektrisk energi som en homogen vare. Levering i en toppbelastningsperiode kan ikke uten videre erstattes ved levering i et annet tidsrom. Noen elektrisitetsverk er spesielt egnet til å levere en jevn effekt året rundt, mens andre er bygget med tanke på å dekke toppbelastninger. Kostnadene pr. energienhet blir svært forskjellige i de to tilfelle. De lave priser som ofte siteres for atomenergi skyldes at det regnes med lange driftstider ved full belastning, slik at kostnadene kan fordeles over en stor energimengde.

I Norge er vi kommet fram til at den enkeltstørrelse som best kan karakterisere et vannkraftverk er bestemmende produksjonsevne. Det vil si den totale energi verket vil kunne produsere i løpet av et nedbørfattig år. Derved får vi tatt hensyn til omfanget av investeringene i magasineringsevne. Kostnadene uttrykkes ved anleggskostnader i øre pr. kWh (årlig produksjonsevne). Men man må ikke glemme at det er mange flere ting som karakteriserer et elektrisitetsverk, og at det ikke er noen fast sammenheng mellom disse krakteristika.

Disse tekniske innledningsbetraktninger kan mane til en viss forsiktighet ved sammenlikning av priser og kostnader for elektrisk energi. For øvrig spiller de spesifikke egenskaper ved elektrisitetsproduksjonen liten rolle for de resonnementer jeg skal gjennomføre.

Jeg skal ikke gi meg ut på noen kvantitativ utredning om priser og kostnader for elektrisitet i Norden. Det utgjør en selvstendig og meget krevende oppgave. Visse konklusjoner som man ville komme fram til er det imidlertid mulig å sannsynliggjøre uten en dyptpløyende analyse:

- a. *Prisen på elektrisitet i Norge er i mange anvendelser så lav at den ikke dekker kostnaden ved produksjonen, i alle fall om kapitalen skal gi samme avkastning i elektrisitetsproduksjon som i andre anvendelser.*

- b. *Prisen på elektrisitet i Norge er i mange anvendelser lavere enn den ville være om levering til disse anvendelser skulle være like lønnsom for elektrisitetsverkene som levering til eksport.*
- c. *Prisene på elektrisitet til ulike anvendelser i Norge reflekterer ikke ulikheten i kostnadene ved leveringene. Noen priser er lavere enn kostnadene, noen er høyere.*

Ved å forutsette at disse konklusjoner er riktige vil det være mulig å konsentrere interessen her om generelle ressursallokerings-spørsmål og overlate de spesielle kostnadsberegninger til ingeniører og bedriftsøkonomer. Men samtidig er det klart at slike beregninger må til både for å verifisere konklusjonene og for å kvantifisere dem.

2. Kort om elektrisitetsforsyningen i Norge og noe om eksport av elektrisk energi.

Elektrisitetsproduksjonen i Norge var i 1964 ca. 44 milliarder kWh. I samme år var elektrisitetsproduksjonen i Sverige vel 45 milliarder kWh, i Finland 12 milliarder kWh og i Danmark 7 milliarder kWh. Regnet pr. innbygger var elektrisitetsproduksjonen omtrent dobbelt så høy som den var i Sverige eller USA. Selv om man ser bort fra de norske leveringene til særlig kraftkrevende industri og til eksport var produksjonen pr. innbygger høyere i Norge enn i Sverige og USA.

Norges nyttbare vannkraft er anslått til ca. 130 milliarder kWh. Dette produksjonspotensial utgjør summen av den energi som kunne produseres av de enkelte vannkraftkilder i et forholdsvis nedbørfattig år. I et normalt år og med utstrakt samkjøring, kunne produksjonen bli noe høyere. Hvor mye av landets totale vannkraft som vil bli utnyttet avhenger av kostnadsforholdene og hensynet til naturen.

Det sies i langtidsprogrammet for 1966—1969 at man neppe bør regne med å kunne nytte ut mer enn 120 milliarder kWh. Det vil altså innebære en snau tredobling av elektrisitetsproduksjonen basert på vannkraft. Foreløpige prognoser¹ innebærer at vannkraften vil være fullt utnyttet omkring 1980.

De kraftkilder som nå bygges ut koster om lag 20—22 øre pr. kWh årskapasitet å bygge ut (regnet etter prisnivået i 1963). I langtidsprogrammet regnes det med at ytterligere 50—60 milliarder kWh kan bygges ut til denne kostnad.

Elektrisitetsforsyningen i Norge foretas av kommunale, interkommunale eller fylkeskommunale verk. De enkelte verk har en selvstendig stilling og fører sin egen prispolitikk. Enkelte holder meget lave priser mens andre tar ut hele den gevinst de kan oppnå på

grunn av sin monopolstilling. Statskraftverkene opptre bare som grossist på det vanlige elektrisitetsmarkedet, men kan derved virke retningsgivende for de lokale verks priser. Statskraftverkene viktigste oppgave har imidlertid vært elektrisitetsforsyningen til den særlig kraftkrevende industri.

Stortinget har trukket opp som retningslinje for statskraftverkene at prisene skal være slik at alle kostnader inklusive renter og amortisasjon blir dekket. Renten skal være lik den gjennomsnittlige rente som betales for statsgjelden, p. t. 4,5 pst. p. a. Den standard priskalkyle som benyttes er å sette prisen pr. kWh ved stasjonsvegg, opptransformert, til 9 pst. av anleggskost pr. kWh årskapasitet. Det vil si priser mellom 1,8 og 2,0 øre pr. kWh. Fratrullet løpende utgifter gir dette en bruttoavkastning på kapitalen, inklusive avskrivning på bare ca. 7,5 pst. pr. år.

I Sverige regnes det med at det vil være lønnsomt å bygge ut ytterligere vel 15 milliarder kWh (i 1962).² Derav regnes 7 milliarder kWh å koste mindre enn 35 øre pr. kWh (25 svenske øre), og 8,5 milliarder kWh å ligge i kostnadsklassen 35—42 øre pr. kWh (25—30 svenske øre). For de større verk som er under bygging er utbyggingskostnaden ca. 35 øre pr. kWh (25 svenske øre).³

Regnet etter norske kalkulasjonsmetoder gir det en energipris på vel 3 øre pr. kWh. Overføringsavstanden fra nye kraftverk i Sverige til forbruksområdene i Mellom-Sverige er vesentlige lenger enn avstanden fra Vest-Norge til Mellom-Sverige. Forskjellen i overføringskostnad kan etter forsiktige norske kalkulasjonsmetoder dreie seg om 0,3—0,5 øre pr. kWh. Sverige skulle derfor kunne få sin elektrisitet billigere om Norge ville eksportere til en energipris på 3,5 øre eller mindre regnet ved kraftstasjon på Vestlandet. Om en går ut fra at vestlands-kraftverkene kunne oppnå 3 øre pr. kWh ved produksjon for eksport, skulle det være en forsiktig antakelse. Første-håndsveriden av elektrisk energi på Vestlandet må derfor settes til 3 øre. Om en velger å selge den billigere må dette betraktes som subsidiering.

Et blikk på Oslo Lysverkers tariffer er nok til å vise at prinsippet om at samme vare skal koste det samme for alle, ikke er fast forank-

¹ Generaldirektør Harald Roald, Norges Vassdrags- og elektrisitetsvesen: Foredrag i Statsøkonomisk Forening 22. mars 1965.

² Elkraftutbyggnaden under 1970-talet. Centrala Driftsledningen, Vällingby 1962.

³ Svend Godlund och Olof Wärneryd: «Vattenkraften och dess utbyggnad i Norge i jämförelse med motsvarande förhållanden i Sverige.» Meddelanden från Göteborgs Universitets Geografiska institution. Nr. 71.

ret i norsk elektrisitetsforsyning. Mens elektrisitet til husholdninger selges for 2,5 øre pr. kWh pluss 50 kroner pr. kW pluss 30 kroner for abonnementet, sammenlagt ca. 4 øre pr. kWh, selges den til industri for 18 øre pr. kWh. I tillegg til denne variasjon kommer at de enkelte kommuner har hver sine tariffer og hvert sitt prisnivå. Det er vel ingen annen vare som selges til så mange forskjellige priser. Om oljeselskapene prøvde det samme, ville det nok bli protester.

3. Grensekostnadsprinsippet.

Det er ikke lett å bestemme kostnadsfunksjoner i kraftforsyningen. I et stort forsyningsnett kan samme leveringsprogram produseres på et utall av forskjellige måter. Kostnadene avhenger av leveringstid og toppbelastning og i vannkraftverkene vil de løpende kostnader avhenge av vannets verdi ved fremtidige leveringer. For mitt formål er det imidlertid ikke nødvendig å gå i detalj med kostnadsfunksjonenes form. Det viktigste er å være klar over at med hver levering er det forbundet visse kostnader, grensekostnader, som kunne vært unngått hvis verkene slapp å levere, og videre at disse grensekostnadene endrer seg med økte leveringer og øket utbyggingsgrad.

Hvis prisene på et bestemt tidspunkt er høyere enn hva det koster verkene å levere betyr det at brukerne tror at elektrisiteten er dyrere enn den egentlig er. Om de av den grunn skifter over til andre energikilder som er mer korrekt priset, kan det bety at landet får dekket sitt energibehov på en dyrere måte enn nødvendig. Hvis prisene på et bestemt tidspunkt er lavere enn hva det koster verkene å levere, får brukerne det inntrykk at elektrisiteten er billigere enn den egentlig er. De kan derfor fristes til å bruke elektrisitet når andre energikilder er billigere, og også det gir landet en dyrere energiforsyning enn nødvendig. I tillegg til feil fordeling mellom elektrisitet og andre energikilder kan priser som ikke svarer til kostnadene lede til feilallokering på andre felter. For høye priser fører til at lønnsomheten av visse prosjekter blir undervurdert og for lave priser fører til at den blir overvurdert.

For kalkulasjons- og planleggingsformål er det tvingende nødvendig å kjenne kostnadsstrukturen i elektrisitetsforsyningen. Det må være et krav at alle lønnsomhetskalkyler i elektrisitetsforsyningen, og i næringer der elektrisiteten er et viktig kostnadselement, er basert mest mulig på reelle kostnadsberegninger og ikke på konvensjonelt fastsatte priser.

Om en siden vil la de avtalte priser avvike fra de kostnadsbestemte er en separat sak som må avgjøres ved en avveining av de spesielle formål en ønsker å fremme mot den forvriddning i ressursallokeringen som en til

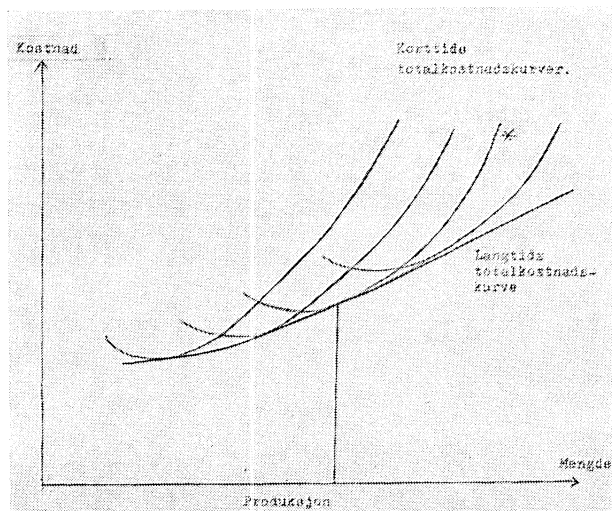
gjengjeld får. Som eksempler på etter min mening velbegrunnede avvik fra grensekostnadsprinsippet, kan jeg nevne høy pris på uelastisk forbruk som en særskatt og lave priser for å fremme en næringsutbygging som er lønnsom også til de kalkuleerte grensekostnader.

Grensekostnaden defineres generelt som brattheten på den kurve som gir samlede produksjonskostnader som en funksjon av produksjonens størrelse. På et bestemt tidspunkt er produksjonsutstyret av et gitt omfang og kostnadskurven kan betraktes som en korttids total-kostnadskurve. Når produksjonsutstyret utvides, vil en få en ny korttidskostnadskurve. Om en tegner mange slike korttidskurver kan en trekke en kurve som tangerer dem alle sammen, se figur 1. Denne siste kurven kan betraktes som en langtids kostnadskurve.¹ Bakgrunnen for det er at om en tenker seg at det er mulig å tilpasse produksjonsutstyrets omfang helt ut til produksjonens størrelse, vil man velge et slikt produksjonsutstyr at korttids total-kostnadskurven tangerer langtids total-kostnadskurven for den produksjon en ønsker. En enkel figurbetraktning, vil vise at derved blir samlede produksjonskostnader minst mulig. Denne kurven viser det minimum av kostnader som det på lang sikt er mulig å oppnå for ulike alternativer av produksjonens størrelse. Samtidig forutsetter selve konstruksjonen av en slik kurve en ganske bestemt investeringspolitikk.

Total-kostnadene består av kostnader som er bestemt ved produksjonsutstyrets størrelse

Figur 1.

BESTEMMELSE AV LANGTIDSTOTALKOSTNADSKURVE



* Betegner korttids totalkostnadskurve for optimalt produksjonsutstyr.

¹ Dette resonnementet er godt fremstillet av Jacques H. Dreze i «Some Postwar Contributions of French Economists to Theory and Public Policy.» American Economic Review, June 1964, Supplement.

og av kostnader som varierer med produksjonens størrelse til enhver tid, variable kostnader. Grensekostnaden er endringen i de totale kostnader ved en liten endring av produksjonen. På kort sikt vil grensekostnadene bare bestå av de variable kostnader. På lang sikt vil kostnadene til produksjonsutstyr også endres.

Også grensekostnadene vil vanligvis variere med produksjonens størrelse. De variable kostnader vil stige raskere når produksjonen er høy, på grunn av øket overføringstap og bruk av ineffektive ekstra-aggregater. På de tider da produksjonen er høyest må man dessuten ta hensyn til at det er denne toppproduksjon som bestemmer produksjonsutstyrets omfang og grensekostnadene for utvidelse av det må legges til stigningen i de variable kostnader. Det vil derfor være riktig å betrakte kostnadene over så korte tidsrom at belastningsvariasjoner ikke spiller noen rolle. En vil da få spesielle grensekostnader for toppbelastningsperioder som krever stor produksjonsevne. Tilsvarende vil grensekostnadene for samme produksjon variere over året fordi det stilles ulike krav til magasinerings-evne.

I praksis vil det ikke være mulig å sette prisene på elektrisitet slik at de kan følge med i alle disse variasjonene i grensekostnadene. Selve registreringen og administrasjonen kan gjøre at det ikke lønner seg.

Vi har i Norge visse spillkraftkontrakter eller sparetariffer der prisen er meget lav for elektrisitet produsert ved ledig maskinkapasitet om natten av vann som det ikke lønner seg å magasinere. I Frankrike er man gått meget langt i denne retning. Det er verd å merke seg at vesentlige bidrag til teorien om prissetting på basis av grensekostnader er utviklet av folk som er ansvarlige for administrasjonen av Electricité de France.¹

For mange formål vil det være av betydning om grensekostnadene er stigende eller synkende. Bl. a. er det avgjørende for elektrisitetsverkenes lønnsomhet. I Norge er imidlertid forholdet nokså oversiktlig. Alle alternative genereringsformer er antakelig dyrere for oss enn vannkraften i dag, samtidig som vannkraftkildene er av begrenset omfang og etter hvert blir dyrere å bygge ut.

Når alle verk er eller kan bli forbundet til ett samkjøringsnett er det ikke mulig å identifisere kostnadene ved levering til en bestemt bruker med kostnadene ved ett bestemt verk. Ideelt sett kan man tenke seg en etterspørselsfunksjon for hver bruker eller brukskategori og en detaljert kostnadsfunksjon avhengig av hele elektrisitetsproduksjonssystemets oppbygging og drift. Det skulle da være mulig å finne en kombinasjon av priser, forbruk og utbyggingstakt som gir samsvar mellom pri-

ser og grensekostnader til enhver tid i alle deler av systemet. Jeg skal ikke gå inn på betingelsene for at en slik løsning eksisterer.

Men det er klart at en egenskap ved en slik løsning ville være at kapasiteten ved ett verk ikke blir bygget ut hvis den nødvendige energi kan leveres av ledig kapasitet ved et annet verk eller ved billig utbygging der. Grensekostnaden vil derfor være den samme overalt, bare modifisert for overføringskostnader.

Tilsvarende følger det at levering til brukere på samme sted må skje på like betingelser. Hvis ikke vil minst en av dem betale en pris ulik grensekostnaden ved leveringen. Og for brukere av samme art på ulike steder må prisforskjellen bare avspeile kostnadsforskjeller på grunn av overføring o. l.

Lange energileveringskontrakter som er koblet sammen med selvkostberegninger for ett kraftutbyggingsprosjekt er klart i strid med grensekostnadsprinsippet og er forbundet med alle de ulemper som det medfører. Verdien av energien kan ikke måles ved gjennomsnittskost i ett verk. Verdien bestemmes ved den pris energien kan oppnå ved levering andre steder og bare ved de kostnader som kan spares ved ikke å levere energien når de er høyere.

4. Høyprisområder og lavprisområder.

I tidligere tider var elektrisiteten svært lite transportabel og prisene svært forskjellige i ulike områder. Produksjon som var avhengig av mye kraft ble derfor drevet nær kraftkildene. Rjukan i Norge er et godt eksempel på dette. Hvis etterspørselen etter elektrisitet var fullstendig geografisk mobil, ville prisen være den samme overalt. Men selv den gang variasjonen i energiprisen var formidabel, var det bare meget spesiell produksjon som var energiorientert. Man må derfor regne med geografiske ulikheter i kraftprisen som et permanent fenomen så lenge energiproduksjonen er underlagt geografiske skranker og det vil være mulig å operere med begrepene høyprisområder og lavprisområder for energi. Men områdenes omfang og graden av ulikhet vil forandre seg meget etterhvert som overføringsteknikken går framover og overføringskostnadene nedover. Det koster i dag noen tiendedels øre pr. kWh å flytte større mengder elektrisk energi fra Vestlandet til de sentrale Østlands-områder. Det er mindre enn variasjonene i utbyggingskostnader fra prosjekt til prosjekt.

Storparten av Norge har lenge vært betraktet som et utpreget lavpris-område for elektrisk energi og denne betraktning ligger til

¹ P. Massé, M. Boiteux.

grunn for utbyggingen av meget av den kraftkrevende industrien. I det minste for Sør-Norges del er det ikke lenger riktig at Norge er et utpreget lavpris-område. På grunn av utviklingen i overføringsteknikken, kan energien fra Vestlandet beregnet på eksport i dag betales med mer enn den pris kraftkrevende industri behøver å betale andre steder i verden. Sett i forhold til disse andre områder er derfor Norge ikke et lavpris-område. Men med de lange overføringsavstander vi har, vil Norge fortsatt være et lavpris-område for elektrisk energi i europeisk målestokk.

Lavpris-områdene for elektrisk energi i verdensmålestokk er knyttet til energikilder som ligger virkelig langt unna industrielle sentra. Det dreier seg om vannkraftkilder i Sentral-Afrika og Sentral-Amerika, dagkulleier i Sør-Afrika, naturgass i Nord-Afrika og Midt-Østen og muligens mottrykkverk i forbindelse med storstilet avsaltning av sjøvann i tørre strøk.

5. Virkninger av økte priser på elektrisitet for forbruket i Norge.

Jeg er nå kommet fram til som regel for prissetting for elektrisk energi at:

- a. *Prisen må i alle anvendelser være mest mulig lik grensekostnaden ved leveringen. Grensekostnadene må være de samme i alle områder, bortsett fra overføringskostnader.*
- b. *Så sant det foreligger overføringsmuligheter, enten de er utnyttet eller ikke, må prisen på elektrisk energi være bestemt av egenskapene ved hele elektrisitetsforsyningen, ikke bare av en eller annen nærliggende kraftkilde.*

Jeg vil ikke prøve å utlede hvorledes kraftproduksjonen ville foregått i Norge og hvorledes prisstrukturen ville ha vært, dersom Norge i lengre tid hadde vært tilsluttet et fornuftig ledet europeisk eller skandinavisk energimarked. Det er nok å ta utgangspunkt i at det er åpenbart at prisen på elektrisk energi ville være vesentlig høyere enn i dag. Jeg skal helt enkelt prøve å analysere noen av de virkninger som ville følge av et høyere prisnivå og samtidig vurdere noen av de resonnementer som framføres for å holde lave energipriser.

Ut fra økonomisk teori er det forholdsvis enkelt å vise at prisfastsetting i strid med grensekostnadsprinsippet gir underoptimal ressursallokering. Jeg skal prøve å overføre noen av teoriens konklusjoner til den aktuelle økonomisk—politiske situasjon. Målet er å demonstrere at konklusjonene kan virke rimelige også ut fra legmanns-betraktninger.

Jevnt over vil høyere energipris føre til la-

vere energiforbruk. For å forenkle analysen skal jeg ikke trekke inn alternative anvendelser av de investeringer i energisektoren som derved kan spares. Istedet vil jeg forutsette at den overskytende energi blir eksportert. I denne forbindelse er dette bare et analytisk hjelpemiddel og ingenting er dermed sagt om hensiktsmessigheten av norsk elektrisitetsproduksjon med sikte på eksport, eller om en eventuell eksports optimale omfang. Ved en slik eksport i stort omfang vil det oppstå politiske problemer som jeg ikke har lyst til å ta opp. Bl. a. vil det så lenge norske kraftverk kan levere med lavere kostnader på det svenske energimarked enn svenske verk, knytte seg en høy renprofitt til de norske verkene. Fordelingen av denne profitten kan ikke lett avgjøres ut fra økonomisk—teoretiske prinsipper.

Det poeng jeg gjerne vil belyse er hvorledes norsk næringsliv ville reagere på vesentlig høyere energipriser. Bare ved på den måten å finne ut hva Norge eventuelt ville vinne eller tape, er det mulig å finne ut om Norge har fordeler ved å holde lave priser på elektrisk energi.

Den særlig kraftkrevende industri står for nesten halvparten av elektrisitetsforbruket i Norge. Stigningen i dens forbruk vil ifølge langtidsprogrammet 1966—1969 utgjøre ca. 40 pst. av den beregnede forbruksstigningen fram til 1970.

Når jeg her skal diskutere denne industris følsomhet overfor endringer i prisen på elektrisk energi vil jeg ikke trekke inn den allerede etablerte industri. Den har stort sett dekket seg ved lange kontrakter. Dessuten er de samfunnsøkonomiske virkninger av en nedbygging av de bestående bedrifter så stor at det nok ikke ville lønne seg, selv om driftsutgiftene skulle vise seg å overstige driftsinntektene ved høyere priser på elektrisk energi.

Øket pris på elektrisk energi til kraftkrevende industri i Norge kan føre til redusert utbygging av slik industri av to grunner.

- a. *Utbyggingen i Norge skjer med tilknytting til internasjonale kapitalinteresser. Disse vil muligens ikke finne utbygging i Norge fordelaktig ved høyere energipriser, selv om avkastningen kanskje fortsatt er tilfredsstillende etter norsk standard.*
- b. *Med høyere energipris blir avkastningen på kapitalen dårlig i forhold til prisen på kapital eller i forhold til andre anvendelser av kapital i Norge.*

Jeg skal ikke bruke mye tid på å vurdere disse to momentene. I en situasjon hvor prisen avgjøres ved forhandlinger mellom den norske stat og store utenlandske konserner er det klart at data som kan belyse lønnsom-

heten er ømtålelige og vanskelig tilgjengelige. Men de priser vi ville få på elektrisk energi i Sør-Norge dersom det ikke på noe sted skulle lønne seg i stedet å eksportere energien til Sverige, ville etter min mening være så høye, at det må være riktig å gå ut fra at en vesentlig del av utbyggingen i den kraftkrevende industrien da ville falle bort. Slik må man i hvert fall tolke en melding som er lagt frem av det norske industridepartement,¹ og også de uttalelser som er kommet fra industrihold i Norge.

Forbruket av elektrisk energi i industrien forøvrig utgjør ca. 15 pst. av det samlede forbruk. En heving av prisen på elektrisk energi til denne industrien vil dels føre til redusert samlet energiforbruk, dels til overgang til andre energiformer (olje, kull, diesel). Reduksjonen i samlet energiforbruk (reduisert vekst i forhold til den vekst en ville fått med lavere priser) kommer istand dels ved en vridning av industriekspansjonen til mindre energikrevende prosesser og dels ved bedre økonomisering med energien.

Industrien bruker elektrisiteten til drivkraft, til varme og til elektrolyse. Bare når det gjelder varme vil oljen kunne erstatte elektrisiteten i vesentlig grad. Jeg har ikke gjort noen kvantitative beregninger for priselastisiteten for industriens elektrisitetsforbruk. Imidlertid vil jeg her gå ut fra at etterspørselen etter elektrisk energi er uelastisk. Dvs., jeg går ut fra at utgiftene til elektrisk energi vil gå opp når prisen går opp. I alle fall må det være sikkert at utgiftene til energi totalt vil stige med stigende priser på elektrisk energi.

Forbruk i husholdninger, jordbruk, tjenesteytende sektorer og transport, «alminnelig forbruk», utgjør vel 35 pst. av det samlede forbruk. Dette forbruket er meget høyt i Norge. Pr. innbygger var det 2600 kWh i 1960, mens forbruket i Sverige var 1300 kWh. Siden prisen i Norge er lavere enn i Sverige, skulle dette tyde på en forholdsvis stor priselastisitet for elektrisk energi til alminnelig forbruk.

Hovedårsaken til denne forskjellen på forbruket i Norge og Sverige skyldes nok at ca. halvparten av forbruket i Norge utgjøres av boligoppvarming. Ca. 40 pst. av boligoppvarmingen er regnet å skje ved elektrisitet, stigende til 50 pst. i 1970.² Priselastisiteten for elektrisitet til boligoppvarming vil derfor prege priselastisiteten for hele gruppen. Jeg tror ikke denne priselastisiteten for elektrisitet til boligoppvarming er spesielt høy. Særlig tror jeg den vil bli mindre når inntekten stiger. Elektrisk boligoppvarming har så mange kvaliteter sammenliknet med andre former for oppvarming at når folk får en viss inntekt tror jeg etterspørselen vil holde seg oppe selv

om kostnadene blir en del høyere med elektrisitet enn med andre energikilder.

Også fratrullet boligoppvarmingen er elektrisitetsforbruket i denne kategorien høyt i Norge og det er åpenbart at de lave priser har vært medvirkende til det. Men når 99,99 pst. av befolkningen har innlagt elektrisitet og nettet i de større distrikter er godt utbygget, tror jeg ikke at prisen lenger vil være av dominerende betydning for etterspørselen i denne kategori.

For alminnelig forbruk under ett vil jeg regne med en priselastisitet som ikke er over 1 i tallverdi. Antakelig er den vesentlig mindre. Dette er også i samsvar med de undersøkelser som er gjort i Statistisk Sentralbyrå.³ Det betyr at også for dette forbruket regner jeg med at elektrisitetsutgiftene vil holde seg oppe eller stige dersom prisen på elektrisk energi blir øket.

For forbruket utenom særlig kraftkrevende industri er det ikke grunn til å tro at øket energipris vil føre til at spesielle utbyggingsprosjekter blir skrinlagt. Utgiftene til energi er stort sett ikke så vesentlige at lav energipris kan virke som lokkemiddel eller som insitament for utbygging av vanlig industri. I den utstrekning visse prosjekter likevel ikke kommer igang, er virkningene helt analoge til om visse særlig kraftkrevende prosjekter faller bort. Hovedpoenget for disse forbrukskategorier blir dels å vurdere konsekvensen av at andre energislag blir tatt i bruk og dels betydningen av at elektrisitetsregningene holder seg oppe mens leveringene går ned.

6. Virkninger av økte priser på elektrisitet på Norges økonomi.

Jeg mener nå å ha sannsynliggjort følgende virkninger av økte kraftpriser i Norge:

- Utbyggingen av særlig kraftkrevende industrier vil bli sterkt redusert.*
- Forbruket av elektrisk energi utenom særlig kraftkrevende industrier vil bli redusert, men utgiftene til elektrisk energi vil holde seg oppe eller stige.*

Spørsmålet er hvilke ytterligere konsekvenser man vil få og om det kan tenkes at denne

¹ St. meld. nr. 6 for 1962—63.

² Langtidsprogrammet 1966—1969.

³ De beregninger som er gjort av Arne Amundsen: «Konsumelastisiteter og konsumprognoser bygd på nasjonalregnskapet», Statistisk Sentralbyrå, Artikler nr. 7, ga elastisiteter på $\div 0,8$, $0,0$, $\div 0,4$ og $+1,2$ for periodene henholdsvis 1930—39, 1930—59 eks. 1940—48, 1949—59 og 1952—59.

alternative utvikling vil være mer fordelaktig enn den vi nå tar sikte på å oppnå ved lave elektrisitetspriser. Utbyggingsprogrammet for vannkraften kan vi la være uendret og forutsette at den energi som ikke blir solgt i Norge blir eksportert.

Jeg vil først ta for meg forbruket utenom den kraftkrevende industri. Redusert andel for elektrisk energi i det samlede energiforbruk vil i Norge føre til større forbruk av importert brensel. Utgiftene til inport av brensel vil imidlertid bli mindre, og ikke i noe tilfelle større, enn inntektene ved eksporten av den elektrisitet brenselet erstatter. En behøver derfor ikke trekke inn virkninger på betalingsbalansen.

Dette skal jeg demonstrere ved et enkelt resonnement. Energiutgiftene for den enkelte bruker utgjøres dels av betaling for selve brenselet eller elektrisiteten og dels av kostnadene ved bruken, spesielt kapitalutgifter. Til oppvarming trengs elektriske ovner eller fyrkjel og radiatorer. Jevnt over trengs mindre kapital og annen innsats hos brukeren for elektrisitet enn for ulike former for brensel. Selve brenselutgiftene vil derfor være mindre enn de tilsvarende elektrisitetsutgifter ved en overgang til importert brensel.

En bestemt elektrisitetsmengde E vil lønnsomt kunne erstattes av en brenselmengde B når

$$(1) \quad p_b B + A_b \leq p_e E + A_e$$

der p er pris og A andre utgifter. Vi forutsetter

$$(2) \quad A_b > A_e, \quad A_b = A_e + d, \quad d > 0$$

derav følger

$$(3) \quad p_b B + d \leq p_e E$$

$$(4) \quad p_b B < p_e E$$

Forbrukerens rene brenselutgifter blir altså mindre enn de rene elektrisitetsutgifter.

Det kunne jo likevel tenkes at prisforholdene var slik at målt i valuta ville den økte brenselimport koste mer enn den solgte elektrisitetsmengde. Vi skal se litt nærmere på det. I oppstillingen nedenfor betegner b_i at prisen er regnet ved grensen (import), fotskriften eh at det dreier seg om avanse på hjemmeforbruk, fotskriften ep betegner produksjonspris, fotskriften ee avanse ved eksport. Vi skriver (4) som

$$(5) \quad \frac{p_e E}{p_b B} = f > 1$$

og innfører avansefaktorene k_j

$$(6) \quad p_b = k_b p_{bi} \quad (\text{konsumentpris, brensel})$$

$$(7) \quad p_e = k_{eh} p_{ep} \quad (\text{konsumentpris, elektrisitet})$$

$$(8) \quad p_{ee} = k_{ee} p_{ep} \quad (\text{eksportpris, elektrisitet})$$

$$(9) \quad k_j > 1 \quad (j = b, eh, ee)$$

Betingelsen for at brenselimporten likevel skulle overstige elektrisitetsimporten er

$$(10) \quad p_{bi} B > p_{ee} E$$

Innført for (6) — (8) gir det

$$(11) \quad \frac{p_b}{k_b} B > \frac{p_e}{k_{eh}} k_{ee} E$$

Ordnet og innført for (5) gir det

$$(12) \quad \frac{k_{eh}}{k_{ee} k_b} > f > 1$$

Vi får altså at $\frac{k_{eh}}{k_{ee} k_b}$ må være større enn noe

som er større enn 1. Størrelsen k_b som gir uttrykk for omkostningne ved salg av brensel i Norge er klart større enn 1. Dersom det ikke er noen spesiell forskjell på utgifter ved salg av elektrisitet til eksport og til innenlands forbruk, vil altså brøken bli mindre enn 1. Den eneste måten utgiftene til brenselimport kan overstige inntektene ved elektrisitetseksport er derfor at utgiftene ved lokal distribusjon av elektrisiteten er svært høye i forhold til utgiftene ved eksport. Som et regneeksempel kan vi se på

$$(13) \quad k_F = 1,5$$

$$k_{ee} = 2$$

$$k_{eh} = 3$$

Her er avansen på importert brensel satt til 50 pst., og det må være lavt når en tar hensyn til bl. a. toll og andre avgifter. Kostnadene ved hjemmedistribusjon av elektrisitet er regnet å være dobbelt så høye som kostnadene ved eksport. Selv under disse ugunstige betingelser blir forholdet i (12) bare nøyaktig lik 1 og «energibalansen» uendret ved en overgang til import av brensel.

Hvordan er det så mulig å argumentere for en prisendring som fører til at store forbrukergrupper vil komme til å betale mer enn før for mindre elektrisitet enn før? Dersom prisstigningen skyldes innføring av grensekostnadsprinsippet følger svaret i grunnen av gjennomgåelsen av dette prinsippet tidligere. Om en skal prøve en annen argumentasjon som kanskje for noen virker mer over-

bevisende kan en ta utgangspunkt i at landet som helhet vil ha fordel av økte priser, deretter kan en se hvilke grupper som høster denne fordelene, eventuelt hvilke som vinner og hvilke som taper.

På vinstsiden kommer inntektene ved energiekspor-ten. De utgjør et direkte bidrag til nasjonalproduktet. Videre kan energiekspor-ten være forbundet med mindre utgifter enn salget av tilsvarende energi hjemme og dessuten spares en del «andre utgifter» hos brukerne. Ved god mobilitet kan en regne at ressursene kan anvendes på annen måte og gi en tilsvarende øking i nasjonalproduktet. Elektrisitetsregningene vil stige, men det innebærer bare en inntektsoverføring fra elektrisitetsbrukere til elektrisitetsleverandører. En må vurdere hvor vidt denne inntektsoverføringen er en fordel eller ulempe, men virkningen på nasjonalproduktet er nøytral. De økte brenselutgifter betegner et direkte fradrag i nasjonalproduktet. Økingen i nasjonalproduktet blir

$$(14) \quad p_{ee}E + (p_e - p_{ee})E + A_e = p_eE + A_e$$

Reduksjonen i nasjonalproduktet blir

$$(15) \quad p_bB + A_b$$

Betingelsen for at nasjonalproduktet skal vokse er derfor identisk med den betingelsen som bestemmer overgang fra elektrisitet til brensel. Sett isolert for forbruksgrupper utenom særlig kraftkrevende industri, kan vi derfor med stor sikkerhet si at en heving av innenlandske elektrisitetspriser, slik at de gir ekvivalens med de priser som kan oppnås ved eksport, vil føre til en øking i nasjonalproduktet.

Det står nå igjen å vurdere om den økingen som oppnås i nasjonalproduktet oppveies ved de ulemper en omfordeling av inntektene som økingen er forbundet med. Eierinntektene — eller profitten — i elektrisitetsforsyningen stiger, mens eierinntekten i andre sektorer, og til dels private konsumutgifter til annet enn elektrisitet, går ned.

Jeg skal ikke gi meg i kast med en velferdsmessig vurdering av denne omfordelingen, men bare komme inn på enkelte momenter til vurdering av den.

- a. *Øket eierinntekt i elektrisitetsforsyningen betyr redusert lånebehov, slik at nedgangen i de andre sektors eierinntekt kompenseres ved reduserte krav til deres netto finansinvestering. Det kan bety reduserte skatter eller lettere tilgang på kreditt for andre sektorer.*
- b. *Stigningen i elektrisitetsverkenes eierinntekt er større enn nedgangen i andre sektors eierinntekt siden nasjonalproduktet*

er steget. Hvis vi opprettholder forutsetningen om uendret investeringsprogram i elektrisitetsforsyningen, betyr det at det blir mer ressurser disponible til andre formål, konsum eller investering utenom elektrisitetsforsyning.

- c. *Når det er akseptert at elektrisitetseksport og økte elektrisitetspriser vil være en fordel, kan en gå videre og undersøke om ikke en investering på andre felter, med reduksjon av vannkraftinvesteringene og energiekspor-ten, vil være en enda større fordel.*
- d. *Det viktigste argument for en prisendring er likevel hensynet til ressursallokeringen. Hvis prisendringen fører til uønsket fordeling av disponibel inntekt i samfunnet, kan det rettes opp ved beskatningen, f. eks. ved elektrisitetsavgift sammen med kontroll av prisene på elektrisitet. Ved lave priser brukes mer elektrisitet enn om prisene er høyere og brukerne isteden får øket sin inntekt på annen måte, f. eks. ved lavere skatter. Man kan derfor si at de lave prisene lurer folk til å bruke mer elektrisitet enn de egentlig selv er tjent med.*

Jeg skal så se nærmere på betydningen av at en rekke prosjekter i særlig kraftkrevende industri vil falle bort ved en markert øking av prisen på elektrisk energi. Resonnementet vil som nevnt gjelde også for prosjekter innen andre næringer i den grad de faller bort eller reduseres på grunn av økte elektrisitetspriser.

Det er i tidens løp framført mange argumenter både for og imot lave energipriser til kraftkrevende industri. De aller fleste har sin rot mer eller mindre i den oppfatning at å finne fornuftige investeringsprosjekter er det største problemet i norsk økonomisk politikk, og ved diskusjonen av disse problemer gjør det seg ofte gjeldende en viss pessimisme og fantsiløshet.

Ved siden av skipsfarten er det industrien som utgjør meget av grunnlaget for den øvrige virksomhet i Norge. Tradisjonelt er industrien basert på innenlandsk råstoff (fisk og skogprodukter) og på billig og rikelig energitilgang, foruten hjemmemarkedet.

Mulighetene for videre ekspansjon av den innenlandske råstofftilgang er nå på det nærmeste uttømt. Hvis kraftprisen dessuten skal opp, hva skal da være norsk industris eksistensgrunnlag, spørres det.

Jeg er enig i at vekstproblemet i Norges økonomi hører til de sentrale myndigheters ansvarsområde og at disse myndigheter bør ha konkrete forestillinger om hvor og hvordan veksten skal komme. Jeg er også enig i at omstilling av industriens tradisjonelle ekspansjonsretning kan reise problemer som til-

sier spesielle tiltak fra myndighetenes side. Men jeg kan ikke se at vi står overfor et akutt problem. Det industrien og andre næringer er opptatt av i dag er rasjonalisering og kapasitetsutvidelser, og jeg tror det er for lettvtint å avfeie hele den store investerings- etterspørselen med at den er skattemotivert. Jeg kan heller ikke se at om manglende ekspansjonsområder virkelig er et problem, at lave energipriser uten videre er det rette virkemiddel til å få ekspansjonen i gang.

En spesiell type av argumenter omkring energieksport går ut på at vi ikke må eksportere våre naturherligheter. Vi må ikke eksportere energien i ubearbeidet form. Noen sier dette til forsvar for aluminiumsproduksjon i stedet for direkte energieksport, andre bruker argumentet også mot aluminiumsproduksjonen. For det første bygger denne argumentasjon på at det er vanskelig å finne på noe fornuftig å gjøre i Norge, slik at foredlingsvirksomhet basert på elektrisk energi er mer lønnsom enn noe annet vi kan finne på å gjøre. For det andre bygger den — eller burde i alle fall bygge — på at innenlandsk foredlingsvirksomhet gir bedre pris på energien enn direkte eksport av den. For skogsprodukter tror jeg sikkert at det er riktig at verdien av tømmeret på lang sikt er større ved innenlandsk foredling enn ved mer eller mindre direkte eksport. Men hvis innenlandsk anvendelse av elektrisiteten ikke bare faller bort, men faktisk er ulønnsom dersom det må betales priser som svarer til eksportpriser for elektrisiteten, krever det iallfall et forholdsvis omstendelig resonnement å begrunne en preferering av de innenlandske anvendelser.

Sett at en øking i kraftprisene fører til at en rekke investeringsprosjekter faller bort. Da kan ett av to skje. Enten øker investeringene på andre felter tilsvarende, og hvis lønnsomheten er like god eller bedre der, er alt bra. Eller samlede investeringer går ned og man får øket konsum eller ledige ressurser, bl. a. arbeidsløshet. Problemet er å finne ut hva som er adekvat handlemåte for sentrale myndigheter i en situasjon med arbeidsløshet eller lav sparerate som skyldes manglende investeringsvilje i næringslivet.

For en sentraldirigert økonomi er dette i prinsippet ikke noe problem. Det foreligger alltid en rekke udekte behov som ressursene kan brukes til å dekke. I Norge kunne f. eks. boligbyggingen økes, men da måtte samtidig etterspørselen vris, slik at presset på utenriksøkonomien ikke ble for sterkt.

I en situasjon med arbeidsløshet og ledighet av andre ressurser vil omtrent hver eneste form for produksjon være lønnsom, for alternativet er ingen produksjon i det hele tatt. Dersom mennesker og maskiner forblir ubrukt over et lengere tidsrom skyldes det mangel på

organisasjonsevne, ikke mangel på faktisk lønnsom virksomhet. Det må være bedre å la folk sy dresser og liknende ved hånden og selge produktene svært billig, enn å la menneskene gå arbeidsløse. Dette må i hvert fall gjelde i vårt velferdssamfunn, der de arbeidsløse opprettholder et ganske høyt konsum i alle fall.

I realiteten er det altså ikke snakk om ekspansjonsmulighet eller ikke ekspansjonsmulighet, men om mer eller mindre lønnsomme ekspansjonsmuligheter. Det vil alltid være mulig å finne en eller annen anvendelse for de ressurser som blir ledige om visse energiorienterte investeringer faller bort.

Hvis det ved en grundig vurdering ikke finnes tilstrekkelig med lønnsomme investeringsprosjekter til gjeldende priser, er prisene feil. Hvis norske produsenter på felt etter felt mener at de ikke kan konkurrere med utenlandske produsenter, så er det fordi de i forhold til produktenes egenskaper tar seg for mye betalt. Totalt sett vil det bety at nordmenn tror de er flinkere enn de er og har innrettet seg på et for høyt inntektsnivå. Det enkle remediet er naturligvis i så tilfelle en kraftig devaluering av den norske valuta.

De fleste beslutninger i vårt samfunn treffes av enkeltstående private organer og de er basert på prisene i et marked som ingen vil betegne som fullkomment, hverken i teoretisk eller praktisk forstand. Det skulle da være svært merkelig om de beslutninger som treffes resulterer i at alle ressurser blir fullt utnyttet og samtidig alle får kjøpt det de vil til gjeldende priser. Ledige ressurser innenfor et geografisk eller artsmessig område kan derfor skyldes at de har en høyere pris enn grenseproduktiviteten av disse ressurser målt i kroner ville være ved full utnyttelse. Det betyr at for planleggings- og kalkyleformål kan disse ressurser — det vil gjerne være arbeidskraft — vurderes til lavere pris enn markedspris. Så lenge det finnes ledighet må denne kalkulasjonsprisen være 0, etterhvert som en finner anvendelser blir prisen lik grenseproduktiviteten til enhver tid ved full sysselsetting.

Når det gjelder gjennomføringen av den investeringspolitikken man kommer fram til, kan det brukes mange virkemidler. Ulike former for skattelettelser har vært hyppig brukt, likeså rådgivningskontorer og tiltaksnemnder. Og i Norge altså bruken av kraftprisene. Som oftest gjør man svært lite med prissystemet både når det gjelder planlegging og gjennomføring. Det fører til at man svært lett samtidig unødig belaster ressurser som kan nyttes fullt ut uten spesielle tiltak. Felles for de fleste virkemidler er at de virker indirekte via en antatt komplementaritet mellom arbeidskraft og andre faktorer. Det er imidlertid liten grunn til å tro at denne komplementariteten mellom arbeid og f. eks.

kapital er særlig fast. Ved å gjøre kapital billig, kan man øke samlet etterspørsel og dermed utnyttelsen av arbeidskraften, men samtidig stimulerer man til å erstatte arbeid med kapital, og så lenge det er arbeidsløshet har denne rasjonalisering ingen verdi. Dessuten trekkes kapital bort fra mer lønnsomme anvendelser andre steder i landet.

En bør derfor først og fremst bruke virkemidlene så spesifikt at en særlig stimulerer til bruk av de ressurser som er ledige. Det enkleste vil være å endre markedsprisen på ledige ressurser. Når det gjelder arbeidskraft er ledigheten gjerne et geografisk fenomen. I den utstrekning folk ikke ønsker å flytte fra hjemstedet sitt for å ta arbeid, mener jeg at det i og for seg er et rimelig krav at de må finne seg i å få en noe lavere lønn til gjengjeld for å kunne bli der de er. Hvis man synes dette fører til uheldige sosiale konsekvenser eller virker sosialt urettferdig, kan man, i den utstrekning man ønsker å beholde arbeidskraften der den er, innføre ulike former for subsidiering av arbeidskraften. På denne måten kunne man sikre at ressursene ble anvendt noenlunde etter sin grenseproduktivitet. Dette synspunktet er belyst i Leif Johansens artikkel i Sosialøkonomen nr. 2 for 1965: «Regionaløkonomiske problemer belyst ved lineær programmeringsteori.»

La oss nå etter disse mer spredte betraktninger se på den konkrete situasjonen med at kraftkrevende industriprosjekter faller bort. I langtidsprogrammet 1966—1969 har man regnet med at tilveksten i sysselsettingen i kraftkrevende industrier vil bli ca. 3000—4000 personer i programperioden. Sett at heledenne økingen på nesten 4000 personer falt bort. Til å skaffe annen sysselsetting for dem vil man da ha til disposisjon de 300 mill. kroner pr. år som det er regnet med at investeringene i de kraftkrevende industrier vil koste. Man kan innvende at en del av dette beløpet utgjøres av kapitalimport som ikke ville være tilgjengelig for andre prosjekter. Jeg skal ikke gå nærmere inn på det resonnementet som er nokså tvilsomt, men gå ut fra at bare 150 mill. kroner pr. år vil kunne stå til disposisjon

for nye investeringer i andre prosjekter. Økningen i de kraftkrevende industriers kraftforbruk er regnet å bli 5 milliarder kWh. Om en regner at denne kraften kunne innbrakt ett øre mer pr. kWh ved eksport, ville disse 5 milliardene kWh i 1969 bety en øket subsidiering av disse industrier på 50 mill. kroner pr. år. Det er overhalvparten av lønnen til de som vil få sysselsetting ved disse industriene. Det konkrete spørsmål er derfor om det er mulig å tenke seg andre prosjekter som vil sysselsette ca. 4000 mann ved hjelp av en årlig investering på 150 mill. kroner og et kontraktbundet subsidium som i 1969 vil være steget til 50 mill. kroner pr. år. Svaret synes meg så åpenbart at jeg ser ingen grunn til å elaborere problemstillingen videre.

Som konklusjon vil jeg derfor si at det alltid er mulig å opprettholde full sysselsetting ved generelle og spesielle økonomiske virkemidler, slik at det i investeringspolitikken bestandig dreier seg om en vurdering av *alternative* prosjekter. I tillegg mener jeg at det er ganske klart at de virksomheter som blir ulønnsomme ved en øking i kraftprisen faktisk har en relativt lav lønnsomhet i forhold til andre prosjekter som det vil være mulig å få i stand ved en tilsvarende innsats fra det offentliges side.

7. Sluttord.

Dette foredraget har bare behandlet norske forhold. Det har behandlet visse aspekter ved en norsk tilslutning til et større internasjonalt energimarked utelukkende fra hva som vil være til fordel for Norge. Årsaken til dette håper jeg er klar for de fleste. I internasjonalt samarbeid er det ikke lett å komme fram til enighet om andre tiltak enn dem som vil være til fordel for hver enkelt deltaker i samarbeidet. Norsk energiekspert vil klart være til fordel for andre land, det gjelder derfor å vise at den vil være det for Norge selv også. Et eventuelt tap for Norge, ville ikke kunne veies opp av en gevinst for Sverige selv om den var 10 ganger så stor som Norges tap.

Synspunkter på nordisk ekonomisk integration

AV NILS LUNDGREN

Nils Lundgren:

Fil. kand. med nationalekonomi som huvudämne 1962 vid Stockholms Universitet. Lärare i nationalekonomi vid detta universitet 1962—63, därefter anställd på Ekonomiska avdelningen, EFTA:s Sekretariat i Genève.

Jag skall be att få börja med att framföra mina ursäkter för den utformning mitt föredrag har fått. Jag hade hoppats kunna hålla en föreläsning baserad på material, som jag skall sammanställa på mitt arbete vid EFTA:s sekretariat i Genève för studier i nordisk integration och effekterna av EFTA på den svenska ekonomin. Den berömda engelska importskatten och dess efterdyningar har emellertid lett till att detta ärende förskjutits framåt i tiden. Jag har därför blivit tvungen att ge min föreläsning här en långt mera svepande och hypotetisk karaktär än jag ursprungligen hoppades. Detta kan ju å andra sidan ha de fördelarna dels att de bland Er som är mera hemma på detta område kan ge mig goda råd beträffande min approach och dels att vi får en livligare diskussion. Ju lösare underlag, desto lättare brukar det ju vara att diskutera.

Jag skall dessutom genast tillstå att jag inte är någon riktig expert på integrationsproblem vare sig genom mitt praktiska arbete eller genom beläsenhet i den teoretiska litteraturen. Det finns säkert åtskilliga bland Er i auditoriet som är mera hemma i denna problematik än jag är.

Efter dessa brasklappar, låt mig gå direkt till mitt ämne för att specificera titeln på mitt föredrag som avsiktligt hållits ganska generell för att vara så litet förpliktigande som möjligt. Det jag skulle vilja belysa är motiven för en fortlöpande ekonomisk integration av de nordiska länderna, men jag tänkte börja med någ-

ra mer allmänna reflexioner över motiven för integration av suveräna stater på det ekonomiska, politiska eller kulturella planet.

Det är uppenbart att olika grader av integration föreligger mellan praktiskt taget alla stater på jorden. De flesta är medlemmar i FN, Internationella Telekomunikationsunionen, anslutna till Internationella Postkonventionen, GATT osv. Av olika skäl anser vi att världens suveräna stater bör gå vidare mot en mera omfattande integration. Vi tror att krigsriskerna minskas, vi räknar med en effektiviserande omallokering av resurserna och förmanliga skaleffekter på det ekonomiska och administrativa planet, vi tror att vi får ett rikare och mera differentierat kulturliv, mera färg på tillvaron osv.

Nationalismens plats i detta komplex är inte entydig. Nationalismen var den drivande kraften bakom integrationen av de tyska och italienska småstaterna, och det tycks mig som om även den integration som pågår av sex västeuropeiska stater skulle få mycket av sin drivkraft från en slags nationalism.

Man kan t.ex. se möjligheterna att nå nationella syften genom samarbete med andra stater. En vittgående integration kan tänkas ge det egna landet speciella fördelar särskilt om det på något sätt skulle bli ledande i unionen. Det hävdas av många att detta är de Gaulles inställning till europeisk integration. Alternativt kan man flytta upp nationalismen till att gälla det integrerade området. I de tyska och

italienska enhetsverken fanns ju redan en slags nationalkänsla som avsåg det område som skulle integreras och de som drev fram EEC. Folk som Monnet och Schumann synes just ha drivits framför allt av en europeisk nationalism vars utslag visserligen ter sig långt mindre primitiva och i allmänhet mera tilltalande än den nationalism vi möter på nationalstatsplanet. Man får ingen känsla av att det rörde sig om ett abstrakt ställningstagande baserat på iakttagelsen, att de västeuropeiska statsbildningarna i sitt nuvarande utvecklingsskede ligger under optimalstorleken ur ekonomisk, administrativ eller kulturell synpunkt. Däremot var nog krigsfaran ett reellt motiv. Behovet av att integrera de franska och tyska basindustrierna, som en försäkring mot nya väpnade fientligheter mellan de två länderna, användes ofta som ett argument för kol- och stålunionen.

I den fortsatta diskussionen skall jag ägna mig åt det nordiska specialfallet och ställa frågan, varför vi skulle önska en integration av de nordiska länderna. Jag kommer då att tala om «de fyra stora», Danmark, Finland, Norge och Sverige, för vilka problemställningen nu är aktuell.

Ekonomisk integration, som ett medel att mildra krigsfaran, ter sig ju knappast som ett starkt motiv i det nordiska fallet. Detta betyder emellertid inte att de säkerhetspolitiska aspekterna på nordisk integration är betydelselösa. Även om jag hela tiden talar om *ekonomisk* integration, måste vi naturligtvis antaga att i förlängningen av en integrationsprocess slutförd på det ekonomiska planet ligger en politisk union, som dock inte nödvändigtvis omfattar endast Norden. Anledningen till att vi ekonomer sällan talar om detta i Norden tror jag är att vi känner oss på så osäker mark där, emedan vi inte har någon politisk debatt om dessa problem. Vi vet inte hur betydelsefulla politiska grupper skulle ställa sig, vi vet att nationalistiska argument då skulle kunna komma till användning mot dagens ekonomiska integrationsprocess och vi är överhuvud taget rädda att genom att presentera ett alltför fantastiskt perspektiv undergräva möjligheterna att nå de kortsiktiga målen.

Jag skall inte dröja vid de säkerhetspolitiska aspekterna utan nöja mig med att konstatera att de existerar och är annorlunda i Norden än för de kontinentaleuropeiska länderna. Ingen tror att en självständig krigsorsak skulle kunna utvecklas i Norden utan effekterna på säkerhetsproblemet finge sökas i hur ett enat Norden skulle te sig för stormakterna.

Argumenten för kulturell integration, eller, alternativt, de kulturella argumenten för alla möjliga sorters nordisk integration kan vara av två olika slag. Antingen är de parallella till de ekonomiska, t. ex. effektivare allokering av stipendier eller ett mera stimulerande klimat

för dramatiken; eller också tillmäter man det specifikt nordiska i kulturen ett värde, som man tror bevaras eller utvecklas bäst genom integration. För detta senare kan vi inte självklart räkna med genklang hos en överväldigande majoritet, som fallet är när vi ställer i utsikt höjd nationalprodukt eller minskad krigsrisk. Detta är inte frågor som vi i och för sig sysslar med som ekonomer, men jag tycker likväl det är befogat att påminna om existensen av detta problem, eftersom det ju är möjligt att många i Norden i själva verket är villiga att betala ett *ekonomiskt pris* för nordisk integration. Det är lätt för oss såsom samhällsvetare att abstrahera från dessa ideologiska, eller åtminstone emotionella, realiteter, men i princip är det naturligtvis så att vi har liknande värderingar instuckna i våra resonemang, och i alle händelser måste vi räkna med att dylika föreställningar är betydelsesfulla faktorer. Anledningen till att vi intresserar oss mera för nordisk integration än tysk-dansk eller finsk-rysk är just att den förra har mera förankring i den allmänna opinionen. Det är inte endast geografiska skäl som spelar in, och jag finner det lämpligt att hålla detta i minnet, när jag nu går över till att diskutera de rent ekonomiska aspekterna av integration av suveräna stater.

Jag kommer inte att tala enbart om tullunion eller frihandelsområde som integrationsform utan glida mellan dessa former och andra upp till fullständig ekonomisk och politisk union, som det passar mig. Anledningen till denna bekvämlighet är, att jag anser att många av de intressantaste aspekterna av ekonomisk integration finns i stadier efter tullunionen. Dessutom är Norden i flera avseenden redan längre gånget än en tullunion.

Om vi använder BNP till faktorkostnad uttryckt i dollar och växlat över officiell kurs som mått på en nationell ekonomisk storlek, så finner vi givetvis att de nordiska staterna är små marknader jämfört med de större europeiska staterna. Dessutom finner vi att den gemensamma nordiska marknaden fortfarande är mindre än den italienska och knappt 40 % av den tyska.

	BNP 1963	Befolk- ning	BNP per capita
Danmark	6 962	4,7	1 480
Finland	4 776	4,5	1 060
Norge	5 128	3,7	1 390
Sverige	13 704	7,6	1 800
Norden	30 570	20,5	1 490
Italien	39 186	50,5	780
Frankrike	67 292	47,9	1 400
Storbritannien	73 275	53,8	1 360
Tyskland	81 490	55,4	1 470

Source: OECD, General Statistics January 1965 and Stat. Oversikter.

Med tanke på att Tyskland och Italien har ansett det lönande att delta i EEC för att vinna en ökad hemmamarknad, tycks det som om den gemensamma nordiska marknaden skulle vara ett ganska blygsamt steg, kanske inte ens värt att tagas isolerat.

Integrationsproblemet kan emellertid även på det ekonomiska planet ställas olika. Den grundläggande faktorn är att vi har en slags diskontinuitet vid nationalstatens gräns som professor Svennilson påpekat. Språk, smak, lagstiftning, social struktur osv. kan växla mellan vilka regioner som helst, men sådana typer av diskontinuitet är starkast vid nationsgränserna. Beslutsenheterna för ekonomisk politik utövar sin makt över *ett* land, och valutaenheterna är oftast olika mellan staterna. Dessa och andra typer av diskontinuiteter leder till att den ekonomiska aktiviteten stöter på hinder vid nationsgränserna även utan att myndigheterna medvetet skipar barriärer för detta ändamål. När det dessutom är praxis att upprätthålla tullmurar och administrativa handelshinder, lagstifta mot faktorrörelser över gränserna och inskränka utlänningarseableringsrätt för att avsiktligt hindra vissa typer av ekonomisk aktivitet över gränserna, är det ganska naturligt att nationalstaternas gränser upplevs som mycket starka diskontinuiteter.

Vi kan genast konstatera att för Nordens del föreligger de diskontinuiteter som ej är avsiktligt skapade att hindra internationella transaktioner, i långt mindre grad än mellan länderna i de flesta andra presumtiva ekonomiska unioner. Homogeniteten är mycket stor i institutionella, kulturella och sociala avseenden, och språkgemenskapen är för ekonomisk verksamhet nästan fullständig för tre länder. Finland har visserligen en språkbarriär att gå igenom, men lägre mot Norden än mot omvärlden på grund av att svenska trots allt fortfarande är det bäst kända främmande språket bland finskspråkiga och på grund av finlands-svenskarnas oproportionerligt starka ställning i det finska näringslivet. Den praktiskt taget gemensamma arbetsmarknaden är dessutom en mycket viktig faktor.

Det är överhuvud taget lustigt att se hur Norden och EEC har börjat integrationen av respektive område i olika ändar. Harmonisering av lagstiftning och gemensam arbetsmarknad har varit de största landvinningarna i Norden, medan man misslyckats med tullunion, jordbrukspolitik och försvar. EEC-länderna har kommit den andra vägen med medlemsskap i Atlantpakten, tullunion och gemensam jordbrukspolitik som de första stegen.

Sammanfattningsvis vill jag framhålla beträffande diskontinuitetsbegreppet att inom 18 månader är industritullarna mellan de nordiska länderna helt borta. En gemensam arbetsmarknad är praktiskt taget förverkligad, viktiga framsteg har gjorts på transportpolitikens om-

råde, t.ex. genom den obrutna järnvägstaxan mellan Norge och Sverige. En mängd ekonomisk lagstiftning är eller håller på att bli harmoniserad, bl. a. aktiebolagslagstiftningen. Den språkliga, kulturella och sociala överensstemmelsen är hög. Jag tror därför att man lugnt kan säga att de internordiska gränserna redan representerar ett mycket litet kontinuitetsbrott för den ekonomiska verksamheten. De mest iögonfallande diskontinuiteterna avser kapitaltransaktioner och handel i jordbruksprodukter. Det är min personliga uppfattning att endast dessa utgör kvarvarande problem av verklig betydelse. Om de passerades skulle inga allvarliga stötestenar föreligga på det ekonomiska planet på vägen mot en fullständig uppföljning av en ekonomisk union av de nordiska länderna.

Å andra sidan synes både ekonomisk teori och den ekonomiska verkligheten visa att dessa diskontinuiteter är skadliga för effektiviteten och därmed enligt flertalets åsikt för välferden. Vår klassiska utrikeshandelsteori visar hur effektiviteten ökar, när de nationella ekonomierna byter varor och tjänster i stället för att isolera sig ekonomiskt. Enligt denna statiska bild är det en reallokering av produktionen till de mest effektiva geografiska områdena som är den åtråvärda frukten av frihandel.

Till detta kommer stordriftsfördelarna som kan innebära, att man inom den klassiska statiska utrikeshandelsmodellen kan tänka sig att företagsenheters optimalstorlek, mätt i produktion, är större än vad en nationalstats marknad kan absorbera. Detta fall är givetvis ett helt annat än Ricardos och John Stuart Mills. Vi kan ha två identiska ekonomier, men lika fullt vinna på handel genom att exploatera stordriftens fördelar. Vilket land som specialiserar sig på vad blir egalt.

Slutligen finns olika dynamiska, i allmänhet inte särskilt stringent utformade, teorier om att en större hemmamarknad eller *övergången* till en större hemmamarknad får speciellt gynnsamma effekter på konkurrensen, investeringsviljan, risktagandet osv.

Partiell integration i form av tullunioner och frihandelsområden, ofta tänkta som steg på vägen mot en fullständig ekonomisk union, har blivit ett i högsta grad aktuellt problem både för de ekonomiska teoretikerna och de ekonomer och politiker som haft att taga ställning till de praktiska problemen. De två föregångsmännen på det teoretiska planet, Viner och Meade, synes båda ha fått sina impulser från det faktiska arbetet på integrationsprojekt i Europa. Båda inriktade sig i hög grad på effekterna av frihandel för en mindre grupp länder medan tullmurar kvarstår mot omvärlden och mellan tredjeländer och studerade problemet med användande av den vanliga statiska utrikeshandelsmodellen. Viners och

senare Meades resonemang är i korthet följande. Om alla stater i ett handelsområde övergår till frihandel från att ha haft tullar, så är det under de vanliga statiska förutsättningarna en fördel för världen, en vinst i välfärd framför allt genom att produktionen flyttas till de effektivaste producenterna. Om ett fåtal länder, t. ex. endast två, bildar en tullunion, men bibehåller tullarna mot ett tredje land, så blir frågan om vinsten avsevärt mera komplicerad. Möjligheten föreligger nämligen att de effektivaste producenterna av vissa varor finns i detta tredje land, men att unionsmedlemmarna nu köper dem av varandra i stället, emedan tulldiskrimineringen döljer den för medlemsländernas producenter oförmånliga prisrelationen. Båda föregångsmännen på området har sett till effekten på handelsströmmarna för att mäta nettoresultatet på välfärden av en tullunion, och i deras efterföljd har därför begreppen «trade creation» och «trade diversion» blivit högsta mode.

Problemet med en tullunion är alltså som Viner och Johnson påpekat att den, så att säga, kombinerar element av ökad frihandel med element av ökad protektionism.

Jag kan naturligtvis inte gå in på en detaljdiskussion av den numera ganska rika litteraturen om tullunioner, eftersom jag varken har tid därtill eller är nog bevandrad i den. Jag skall nöja mig med att återge de slutsatser Johnson kommer till i sin artikel «The Economic Theory of Customs Unions». Han konstaterar att vinsterna för ett land av medlemsskap i en tullunion kan antagas bli större ju bättre följande villkor är uppfyllda:

- a. Höga tullar i utgångsläget.
- b. Höga utbuds- och efterfrågeelasticiteter i de övriga medlemsländerna.
- c. Små skillnader i produktionskostnader mellan andra medlemsländer och tredje länder.
- d. Låga utbuds- och efterfrågeelasticiteter i tredje länder (fördelaktig terms of trade effekt).
- e. Små substitutionsmöjligheter i konsumtionen mellan produkter från andra medlemsländer och tredje länder.

Mera löst kan dessa villkor sammanfattas i beskrivning av vilken typ av länder som bör slå sig ihop i en tullunion. Det skall vara högtullländer som tillverkar ungefär samma produkter till mycket olika relativa priser. De utanförstående länderna bör vara annorlunda med en olikartad ekonomisk struktur.

Man frestas att säga att EEC-länderna uppfyller dessa villkor ganska bra. De har till stor del höga tullar, de utanförstående europeiska länderna är små och kan därför antagas ha

låga utbuds- och efterfrågeelasticiteter; de producerar till stor del samma slags produkter osv.

Om vi nu går till de nordiska länderna, så finner vi att de har väsentligt färre av dessa förutsättningar för att bilda en tullunion. De uppfyller dock kravet på att vara konkurrerande snarare än komplementära ekonomier och det synes finnas eller snarare ha funnits tillräckligt store skillnader i de relativa priserna för att vinsterna av frihandel skall bli betydande. Å andra sidan är Norden en så liten marknad, att stora utlandsmarknader, som uppfyller samma villkor, blir utanför, och risken för trade diversion synes därför betydande vid en exklusivt nordisk tullunion. Jag kanske skall påminna här om att jag fortfarande talar om den klassiska statiska frikonkurrensmodellen.

Jag tror det är ganska uppenbart, att om man arbetar med de förutsättningar och dessutom ej räknar med increasing returns, så framstår en rent nordisk tullunion ej som en särskilt eftersträfvansvärd företeelse — och inte EFTA heller för den delen — just på grund av de stora riskerna för trade diversion i Viners och Meades mening; ingetdera blocket omfattar en nog stor del av medlemmarnas totala handel.

År 1959 svarade internhandels för 32 % av EEC:s totala export, medan för Norden denna procentsats var blott 16 %. 1964 hade dessa andelar stigit till 43 % respektive 21 %, dvs. båda är nu cirka en tredjedel högre. Det är emellertid svårt att finna ett gott kriterium som kan säga huruvida 32 % är en stor andel i den meningen att risken för trade diversion är liten, och om 16 % är för litet.

Vi kan emellertid konstatera att de tullfria råvarorna och de specialreglerade jordbruksprodukterna bör utelämnas. Om vi definierar industriprodukter som SITC 5-9, så finner vi att internhandels andel för dessa varor var 28 % i EEC och 24 % för Norden år 1959, dvs. skillnaden var mycket liten. Efter fem år av tullsänkningar var andelen år 1964 för EEC 41 % och för Norden endast 27 %. Ytligt sett pekar detta på att EEC stimulerat internhandeln långt mera än EFTA den nordiska samhandeln. Emellertid ligger det till så att den nordiska internhandeln har stigit nästan lika fort som EEC:s, 16,1 % mot 19,5 % per år i genomsnitt. Anledningen till att den nordiska andelen av de nordiska ländernas industriexport inte stigit särskilt kraftigt är att deras export till omvärlden varit nästan lika snabb. Norden har för extern industriexport en årlig tillväxttakt på 11,5 % mot EEC:s 6,7 %. Totalt har alltså de nordiska ländernas industriexport stigit snabbare än EEC:s, men EEC har varit väsentligt mera inriktad på den interna handeln. Det är svårt att draga någon slutsats härav. Om vi jämför importsiffrorna i stället,

finner vi givetvis samma tillväxttakter för internhandeln, men däremot en snabbare ökning av EEC:s import från tredje land än Nordens. Dessutom kan vi konstatera att internhandels andel av importen av industriprodukter är högre än andelen av exporten medan det för Norden är tvärtom.

En tentativ tolkning skulle kunna lyda sålunda: EEC omfattar en stor del av det väst-europeiska industriområdet. Handeln mellan EEC-länderna blir därför präglad av industriprodukter, medan importen från tredje land ligger mera på livsmedel och framför allt råvaror. Det är därför naturligt att internhandeln har en större andel av importen än av exporten av industriprodukter. För Norden blir förhållandet det motsatta. Livsmedel och råvaror väger fortfarande tyngre i exporten än i importen. Anledningen till att intrahandels andel av industriexporten vuxit så mycket starkare i EEC än i Norden beror till stor del på den kraftiga, av balansrubbnings åtföljda, expansionen i EEC som lett till att industriexporten från både EEC-länder och Norden sugits in i EEC. EEC:s handelsbalans med omvärlden har ju förvandlats från + \$ 800 miljoner till ÷ \$ 2700 miljoner under den senaste femårsperioden. Vi kan konstatera att om Nordens industriexport till omvärlden expanderat lika långsamt som EEC:s gjort, så skulle internhandels andel av den nordiska industriexporten nu vara minst en tredjedel och troligen högre eftersom internhandeln då med all säkerhet ökat ändå snabbare. Åren 1963 och 1964 betecknade dessutom ett kraftigt uppsving för vissa halvfabrikat, järn och stål, andra metaller och papper, vilka är viktiga exportprodukter i industrisektorn för Finland, Norge och Sverige och vilka företrädesvis går till utomnordiska marknader, framför allt EEC och Storbritannien. Utan denna boom i stapelvaror skulle den intranordiska handels andel av de nordiska ländernas industriexport stigit mycket snabbt och jag tror också vi kan vänta oss en dylik utveckling under 1965 och 1966 om inga stora autonoma faktorer kommer emellan.

Min slutsats är alltså följande: den nordiska intrahandeln har stigit exceptionellt snabbt under de senaste fem åren och dess andel kommer att stiga mycket kraftigt nu när efterfrågeutvecklingen på kontinenten normaliserats och kapacitetsutnyttjandet stigit i Nordens metallverk och massa- och pappersindustrier. Detta påstående styrks av att den intra-nordiska handeln dessutom är starkt koncentrerad på vad jag skulle vilja kalla »growth goods». Industriprodukter (SITC 5-9) svarar för cirka 80 % av samhandeln, medan motsvarande siffra för europeiska OECD är 72 % och för EEC cirka 74 %. Om vi tar ut kemiska produkter, maskiner, transportmedel, och färdiga konsumtionsvaror som en speciellt expansiv

grupp, får vi en andel i nordisk intrahandel på 55 % jämfört med 46 % i EEC och 47 % i europeiska OECD. (Siffror från 1963.) 33 % av Nordens totala export av dessa färdiga industriprodukter gick i intrahandel 1964.

Jag har vidare gjort experimentet att ta ut sex speciella grupper av industrivaror för att se hur Nordens andel av medlemmarnas import påverkats. Jag valde kemiska produkter, textilier, metaller och metallmanufaktur, maskiner, transportmedel och färdiga konsumtionsvaror. Den sista gruppen är SITC 8, vilken tyvärr är litet för heterogen, men jag har inte haft tid att vänta på en ytterligare disaggregering. Jag fann att Nordens andel av de nordiska ländernas import stigit kraftigt trots att detta är en grupp där konkurrensen utifrån er mycket stark. (Tyvärr är beräkningen gjord med intrahandeln beräknad på exportsidan fob och sedan jämförd med totalimportssiffror cif, men jag tror inte att detta är av någon större vikt.) Den nordiska andelen av Nordens import av dessa »growth goods» steg mellan 1959 och 1964 från cirka 16 % till cirka 20 % med de starkaste höjningarna för färdiga konsumtionsvaror och metaller. Beträffande den senare gruppen är det naturligtvis kapacitetsutvidgningen i den norska aluminiumindustrin och de svenska stålverken som ligger bakom. Stegringen i konsumtionsvaror finner jag betecknande. Det är här som Nordens allt starkare karaktär av hemmamarknad för nordiska företag kommer fram. Det finns gott om företag i dessa branscher som inte exporterar utanför Norden och det är här vi finner åtskilliga av de norska och finska hemmamarknadsföretag som fruktade den danska och svenska konkurrensen i en nordisk tullunion, men som i själva verket synes ha dragit stor fördel av de fallande tullarna mellan de nordiska länderna.

Ett annat sätt att visa Nordens karaktär av hemmamarknad är att jämföra andelen färdiga industriprodukter i Nordens export till Norden med andelen till resten av världen. Vi får för 1963 55 % mot 28 %. Den nordiska marknaden är den i särklass viktigaste för exporten av industriella färdigvaruprodukter för varje enskilt nordiskt land.

Om jag nu får återknyta till utgångspunkten, dvs. frågan om Norden lämpar sig för en tullunion enligt de kriterier som kan hämtas ur debatten om effekten av tullunioner i den statiska frikonkurrensmodellen för utrikeshandel så har jag följande synpunkter att komma med. De nordiska ekonomierna har till stor del haft för sin utveckling att tacka det factum att de varit komplementära till det stora väst-europeiska industriområdet genom sina naturliga resurser, norsk skog, fisk, vattenkraft och malm, svenska malmer och skog, finsk skog och dansk åkerjord. Deras handel med utomnordiska länder präglas fortfarande starkt av

detta förhållande. Uppskattningsvis faller $\frac{3}{4}$ av Nordens export till omvärlden i den grupp, som beror mera direkt på naturtillgångarna. I sina ekonomiska relationer med varandra framstår de däremot som rivaliserande ekonomier.

Deras betydelse för varandra som marknader för industriprodukter är dessutom i stigande av speciella skäl, som vore värde en studie. Jag misstänker att småindustrin i Norden kan klara handel över nordiska gränser därför att diskontinuiteten där är så låg. Genom att diskontinuiteten mot andra länder är så mycket högre får dessa små industrier dessutom kanske ett slags «infant industry»-skydd mot utomnordisk konkurrens. Slutligen gynnas nordisk småindustri av den jämförelsevis höga inkomsten som gör att hemmamarknaden tidigt blir mogen för nye konsumtionsvaror, som de lätt kan tillverka. Detta gäller framför allt fritidsartiklar, husgeråd och heminredning. Den låga folktätheten kanske också leder till att större grupper kan ha råd och möjlighet till de aktiviteter som kräver dessa varor. Jag skulle tro att massefterfrågan på biltillbehör, fiskredskap, möbler, heminredningsartiklar osv., som uppenbarligen är lätta att ta upp tillverkning av även i små företag når Norden och framför allt Sverige tidigare än det övriga Europa.

Huruvida denna utveckling av den nordiska samhandeln också är en följd av tullavtrappningen inom EFTA:s ram eller huvudsakligen ett naturligt resultat av den nuvarande utvecklingsfasen i de nordiska ekonomierna vet vi inte. Den betyder emellertid att Norden kommer att dominera mer och mer som marknad för varje nordiskt lands export av mera avancerade industriprodukter.

De nu anförda faktorerna pekar på att en längre driven ekonomisk integration i Norden är fördelaktig enligt det statistiska reallokerings-tänkandet i Viners och Meades anda. Kvar står risken att «trade diversion» kommer att överväga genom Nordens litenhet i förhållande till den europeiska kontinenten.

Normännen skulle kanske i en nordisk union köpa danska och svenska kontorsmaskiner i stället för italienska, som vore ett bättre köp om tulldiskriminering ej föreläge. Enligt min åsikt är emellertid själva upplägget av detta slags integrationsteori konstigt. Att denna diskriminering uppkommer beror på utbredd, internationellt accepterad protektionism och är ett argument mot protektionism snarare än mot tullunionen som sådan. Romarna kanske köper Olivetti i stället för tyska kontorsmaskiner på grund av tulldiskriminering, men ingen tror att det är rimligt att upprätta en tullmur mellan Podalen och övriga Italien för det. Det vore rimligare att säga att varje tullunion leder till både trade creation och trade diversion. Om det senare fenomenet

synes bli alltför stort bör det klaras genom låg eller ingen yttertull på de aktuella varorna, men ej leda till att hela tullunionsidéen överges.

Jag är överhuvud taget ganska kritisk mot det Viner-Meadeska upplägget. Det är sant att den senare utvecklat denna teori på ett ytterst kompetent och målmedvetet sätt och därvid nått ett långt mera positivt ställningstagande till tullunioner även mellan små länder. Kvar står likväl det faktum att båda nalkats problemet under förutsättningen att ingen annan ekonomisk politik tillgripes för att undanröja eller mildra nackdelarna av unionen.

Detta är idéer som jag ännu ej hunnit utveckla på ett stringent sätt, men jag misstänker att det är föga risk för att en tullunion i praktiken leder till en negativ omallokeringseffekt. Jag kan gå med på, att om ett litet lågtulland ingår tullunion med ett avsevärt större högtektionistiskt land, så kan trade diversion bli betydande. I extremfallet hade det stora landet ingen utrikeshandel av betydelse på grund av höga tullar och även tullunionens nya yttertariff blir så hög att ingen handel med omvärlden tillkommer. Det lilla landet kommer då att förlora kraftigt genom att tvingas köpa ineffektivt producerade varor från sin partner. Det stora landet vinner något genom att det lilla landets effektiva specialiserade exportindustrier övertar tillverkningen för hela tullunionen. Omvärlden förlorar den exportmarknad man hade i det lilla landet.

I Nordens fall synes det otroligt att trade diversion i Viners mening skulle kunna uppkomma. Det finns knappast i något nordiskt land en hemmamarknadsindustri som dels är välskyddad mot utländsk konkurrens, dels är av avsevärd betydelse och dels är i det närmaste utan konkurrenter i de övriga nordiska länderna. Skulle en sådan finnas, kan man hålla unionens tull på dess produkter mycket låg eller avskaffa den helt. Min slutsats blir att den integrationsteori, som bygger på vanlig statistisk reallokeringssteori, inte har särskilt mycket att säga om resultatet av en nordisk tullunion, men att en avvägning nog ändå ger ett positivt utslag på grund av att säkra allokeringsvinster finns, medan de långt mera tveksamma möjligheterna till allokeringsförluster lätt kan undvikas.

Frågan om nordisk ekonomisk integration kommer i ny belysning om vi räknar med economies of scale som den viktigaste vinsten av integration.

Det var den större hemmamarknaden som var det främsta argumentet i 1957 års rapport av Nordisk Økonomisk Samarbeidsutvalg om nordiskt ekonomiskt samarbete. Råvaruresurserna i Norden skulle inte förslå för den nödvändiga expansionen. Det skulle bli nödvändigt att sköta en större del av förädlingen hemma och skapa mera export baserad på avancerad

teknik och högt utbildad arbetskraft. För detta krävs en större hemmamarknad. Speciellt nämndes organisk-kemiska produkter, konst-fiber, plast, maskiner och apparater.

Rent abstrakt skulle vi kunna säga att olika typer av produktion når sitt kostnadsoptimum vid olika produktionsstorlekar. Om optimal storlek i flera branscher ligger över vad som kan avsättas på hemmamarknaden krävs export för att högsta möjliga effektivitet skall nås. I en värld uppdelad på många nationalstater, som alla bedriver en mer eller mindre protektionistisk politik, blir näringslivet i de mindre länderna då handikappat. Det skulle leda till att framför allt dessa mindre länder skulle ha intresse av integration, liksom det visat sig att de har största intresset av utrikes-handel. Den livliga och expansiva utrikeshandeln i Västeuropa stöder denna teori, som också synes vara förhärskande i affärslivet.

The International Economic Association höll en konferens 1957 om The Economic Consequences of the Size of Nations. Åtskilliga intressanta, men delvis motstridiga analyser kom där fram. Bland annat konstaterades att fabrikernas genomsnittliga storlek efter antalet anställda inte stigit i USA under senare årtionden. Man antog att i stället övergången till stordrift skett genom en långt driven specialisering och genom en högre produktivitet som ökat produktionens realvärde per fabrik kraftigt. Andra economies of scale ansågs komma från den hårdare konkurrensen på en stor marknad. Det påpekades emellertid att Schweiz, Belgien och Sverige alla är små länder som nått höga inkomster och hög industrialiseringsgrad. E. A. G. Robinson ansåg i sin sammanfattning att man i stort sett funnit att en utvecklad ekonomi med en befolkning i 50-miljonersklassen var stor nog för att utnyttja alla «technical economies», medan länder på 10-15 miljoner, som en annan grupp, nog var för små för att kunna dra nytta av vissa stordriftsfördelar i vissa industrier.

Som illustration till detta förhållande används att vissa industrier såsom flygindustri, lokomotiv- och biltillverkning, tung verkstadsindustri, både elektrisk och annan, finns i de större europeiska staterna som ligger i klassen 50-60 miljoner, medan de mindre länderna i almänhet saknar dessa tillverkningsgrenar. Lustigt nog finns det minst ett undantag, nämligen 7 miljonerslandet Sverige, som har samtliga dessa industrier. Detsamma tror jag också gäller Australien. Naturligtvis är i Sverige alla dessa — utom flygindustrin — beroende av exporten, vilket visar att utrikeshandel räcker ganska långt som ersättning för en stor hemmamarknad.

Jag finner det rimligt att börja med att be-grunda varför inte utrikeshandel skulle räcka som substitut för en större hemmamarknad.

Scitowsky har hävdats att det är så mycket större risk förknippad med export än med försäljning på hemmamarknaden att exporten aldrig kan bilda samma underlag för investeringar. Företagarna fruktar helt enkelt att exo-gena faktorer skall fördärva utlandsmarkna-den. Tullhöjningar och andra ekonomisk-poli-tiska åtgärder, nya utrikespolitiska konstella-tioner etc. kan i ett slag fördärva en marknad som byggts upp av ett utländskt företag under stora kostnader. Den engelska importavgiften är ett gott exempel härpå, men visar också att tullunioner eller frihandelsområden i sig själva inte är tillfyllest för att *säkra* en större hemma-marknad i denna mening. Dessutom finns nat-urligtvis här en plats för diskontinuitetsbe-greppet igen. Ju större kontinuitetsbrott, desto mindre blir värdet av en utländsk marknad.

Det synes vara en tendens f.n. att akade-miska ekonomer har svårt att tro att en stor hemmamarknad är så väsentlig, medan affärs-världen trycker starkt på detta. Detta är ett område där behovet av ökad kunskap verkli-gen är trängande, men där kravet på tvärveten-skapliga insatser antagligen håller forskarna tillbaka. Ofantligt viktiga, ofta oåterkalleliga beslut kommer ju att fattas av regeringar och riksdagar under de närmaste åren på grundval av vad man tror om stormarknadens betydelse.

Jag skulle vilja anföra hypotesen att den klyvning vi finner mellan affärsmän och natio-nalekonomer har något att säga om vilken roll olika faktorer spelar.

Det kan ju nämligen vara så att de faktorer som nationalekonomer helst och mest sysslar med är mindre beroende av marknadsstorle-ken än de affärsmännen fäster vikt vid. Eko-nomerna finner att tekniska «economies of scale» är begränsade och anser att utrikeshan-del ger möjlighet för jätteföretag att utvecklas även med små hemmamarknader, Philips, Nestlé, SKF. För nationalekonomerna tenderar den ökade konkurrensen att bli det viktigaste resultatet av ekonomisk integration,¹ eftersom fri konkurrens är en viktig förutsättning för högre effektivitet i de modeller han är van att arbeta med.

Affärsmannen å andra sidan är experter på riksbedömning och brottas med kapitalan-skaffningens problem i sitt yrke. De finner inte exportökning likvärdig med utvidgad hemma-marknad på grund av riskskillnaden, de känner starkare av de icke-artificella handels-hindren (språk, lagstiftning etc.), de är starkare medvetana om självfinansieringens betydelse för investeringarna i en värld med mycket ofullkomliga kapitalmarknader och de har erfarenhet av «economies of scale» i mark-nadsföring. De blir därför ivriga förespråkare

¹ Se t.ex. Scitowsky: Economic Theory and Western European Integration.

för större hemmamarknader med plats för större företag.

Betydelsen av stora företag för forskning och produktutveckling synes allmänt erkänd.

Slutsatsen av den litteratur jag tittat på — vilket dock inte är så mycket — blir att argumentet för stora företag håller långt. Företagen behöver vara stora för att klara kapitalbehoven, för att kunna driva forskning och produktutveckling och för att klara marknadsföring över stora heterogena områden. För många produkter krävs en utbyggd serviceorganisation innan försäljningen kan tagas upp på en ny marknad. Själva produktionen behöver däremot ej ske i särskilt stora enheter. Jätteföretag, som de store oljebolagen Unilever och ICI, har en starkt diversifierad produktion både geografiskt och produktmässigt.

Nästa steg är att visa att de nationella marknaderna erbjuder en dålig grogrund för dylika företag, emedan, av de angivna skälen, utrikeshandel ej kan ersätta en större marknad, ens då tullar, betalningssystem och dylikt är förhållandevis liberala. I den mån man betonar de tullmässiga hindren, blir naturligtvis allmän frihandel eller tullunion, alternativt frihandelsområde, en tillräcklig lösning. Om det däremot är de icke-artificiella typerna av diskontinuitet (lagstiftning, social struktur, osv.) eller riskfaktorn som är de avgörande, så måste naturligtvis den ekonomiska integration gå utöver tullunionens stadium eller i varje fall ställa detta i utsikt för att en samling nationella marknader verkligen skall upplevas som en stor hemmamarknad. (Inom parentes sagt är detta naturligtvis en avgörande skillnad mellan EEC och EFTA.)

Ytligt sett synes verkligheten inte stödja detta resonemang. För det första finns det som sagt stora företag i små länder som alltså lyckats expandera utan fördelen av en stor hemmamarknad. För det andra tycks utveclingen sällan ha lett till fullständigt monopol i de små länderna i de branscher, där storföretag synes ha ett klart övertag. Till detta kan sägas att argumentet för stora hemmamarknader innebär, att det kanske skulle finnas fler storföretag i de små länderna än det nu gör, om pålitliga tullunioner eller ekonomiska unioner bildats för länge sedan. Dessutom kvarstår kanske att amerikanska General Electrics är större än tyska AEG, som är större än svenska ASEA, som är större än finska Strömbergs. Slutligen är det möjligt att behovet av att vara stor växer och når allt flera branscher och företagstyper och att de mindre länderna därför får allt snävrare områden på vilka de kan hävda sig.

Invändning nummer två, att även små utvecklade länder i allmänhet har flera företag som konkurrerar i alla branscher leder till en annan argumentationslinje som är av stort intresse för vår huvudfråga: behovet av nor-

disk integration. Om det är riktigt att skal-effekterna huvudsakligen är att söka på kapitaltillgångs- och risksidan, och att problemet alltså är att klara stora, mycket långsiktiga investeringar med hög risk, då kommer hemmamarknadens storlek i ett nytt ljus. Vi kan mycket väl ha konkurrerande företag i en viss typ av produktion i mycket små länder, därför att «economies of scale» leder till uppkomsten av finansimperier snarare än horisontellt integrerade produktionsföretag.

Man skulle kanske kunna se det så, att det är avvägningen mellan den ökade viljan till risktagande som självfinansiering ger, och den effektivare kapitaldistribution som kanalisering via kreditmarknaden ger som löses så effektivt genom bildandet av stora koncerner. Stora fonderade medel kan erbjudas många alternativa användningar.

I väntan på den svenska koncentrationsutredningen tänker jag hålla detta för en trovärdig hypotes. Utgående från den finner vi att en stor hemmamarknad antagligen blir ett mindre angeläget krav, förutsatt att finansimperier verkligen uppstår och tillåts att uppstå. Teoretiskt kunde man tänka sig att varje land vars totala industriproduktion överstiger minimigränsen för en livskraftig koncern skulle stort nog vara «sig selv nok» genom att på olika sätt befordra en kraftig koncentration av industrin till enda s. k. grupp. I praktiken finns det naturligtvis ett antal restriktioner varav jag skall påpeka de två jag finner viktigast. För det första finns det åtskilliga invändningar att rikta mot en för stark koncentration av ett lands näringsliv på några få händer. Jag tänker på den politiska och sociala balansen, risken för ineffektivitet på grund av neopotism, risken för att viktiga beslut fattas av personliga i stället för affärsmässiga skäl osv. För det andra är det troligt att en viss specialisering krävs även av en jättekonzern genom behovet av speciellt «know-how» av både teknisk och marknadsföringsmässig natur.

Det svenska näringslivet är utan tvivel ganska starkt koncentrerat på detta sätt, men utförsäljningen av Findus till Nestlé visar att det ändå inte av experterna ansågs möjligt att klara expansionen i Norge och Sverige på grund av att kapitalbehovet för den fortsatta expansionen var så enormt och ingen grupp i dessa två länder kunde tänkas vilja gå in på ett område, djupfrysta livsmedel, där man saknade erfarenhet.

På vad sätt kan nu detta djärva apriorisonemang användas för att belysa frågan om nordisk integration. Problemställningen blir nu följande: 1) är de nordiska länderna var för sig för små för att ett tillräckligt antal kapitalstarka koncerner skall uppkomma tackande en tillräckligt stor del av näringslivets olika branscher? 2) Skulle en nordisk tullunion eller ekonomisk union ge underlaget för ett

tillräckligt antal sådana koncerner för att säkra den ekonomiska tillväxt som vi vill ha?

Den första frågan måste uppenbarligen besvaras med ja för att detta argument skall kunna användas för nordisk integration. Huruvida svaret verkligen är ja kan vi naturligtvis inte veta utan att någon går igenom problemet med hjälp av fakta från näringslivet, men personligen är jag böjd att tro det. Findus-affären tror jag är ett bra exempel. Frågan huruvida tursamt nog för den nordiska tanken ett sammanslaget Norden skulle vara tillräckligt, behöver naturligtvis inte besvaras med ett obetingat ja. Det räcker här med att det skulle innebära en någorlunda kännbar förbättring, för att Norden av ett antal andra skäl skulle vara ett mycket lämpligt trappsteg i den europeiska integrationen. Självklart måste det finnas något att hämta där, men vi svävar i ovisshet om hur stor effekt det är fråga om.

Det återstår att förklara varför man inte like gärna kan låta jättekoncernerna i de stora industriländerna köpa in sig i nordisk industri och på så sätt vinna fördelarna av store kapitalresurser.

Det finns naturligtvis icke-ekonomiska skäl som är av stor betydelse för lagstiftningen och den allmänna opinionen från ren xenofobi till mera lidelsefria ställningstaganden av typen: en koncern i en stormakt bör inte äga viktiga krigsindustrier i ens eget land. Det finns emellertid även ekonomiska argument vars validitet dock ligger öppen för kritik. Man kan frukta att de inhemska grupper, som är beroende av en industri i utländsk ägo, inte får sina intressen tillgodosedda på samma sätt som om ägarna-koncernledarna funnes i landet och vore mera känsliga för påtryckningar. Dylikt kan tänkas aktualiseras i en konjunkturrell eller strukturell kris för branschen ifråga. I perifera länder kan man frukta att utländska storkoncerner förlägger allt mera tekniskt avancerad produktion till centrala regioner, medan det egna landets tekniska miljö och resurser utarmas.

Slutligen kan det ju tänkas att många företag i t. ex. Norden har en växtpotential som inte inses av utländska koncerner med de nödvändiga kapitalresurserna, medan de inhemska finansgrupperna antingen inte vill satsa i en bransch, där de saknar «know how» eller inte är stora nog. Rent intuitivt skulle jag själv tilmäta denna «imperfect knowledge»-faktor största betydelsen.

Förutom de nu behandlade ekonomiska argumenten för integration, reallokering och skaleffekter, är det möjligt att det finns något att hämta i själva integrationsprocessen. Jag tänker då på möjligheten av att behovet att anpassa sig till en större hemmamarknad sätter i gång en investeringsboom, som driver på den ekonomiska tillväxttakten. Nu är det emellertid så att totala efterfrågan i Norden

inte direkt förefaller kräva någon ytterligare stimulans ur stabiliseringssynpunkt, varför en sådan effekt lika gärna kan tänkas vara av ondo. De nya investeringarna skulle naturligtvis vara mera effektiva än de som eljest kommit till stånd, men detta är just vad jag diskuterat under reallokering och skaleffekter.

Det har av flera ekonomer hävdats att genom den allt längre drivna arbetsfördelningen riskerar små länder att bli så specialiserade, att deras känslighet för förändringar i den internationella efterfrågan blir för stor. Risken för långvariga lokala depressioner skulle öka utöver det acceptabla och integration skulle vara ett botemedel häremot. Jag har två synpunkter på detta argument, en ekonomisk-politisk och en ekonomisk-historisk. För det första har vi sett att t. ex. Nordengland och de amerikanska Appalacherna har drabbats av en svårartad sekulär depression, trots att de s. a. s. är integrerade med andra landsdelar i en stor ekonomi. Specialiseringsriskargumentet måste altså bygga på ett antagande om att den ekonomiska politiken kommer att aktivt och effektivt förhindra en dylik utveckling samt att det är lättare att handskas med detta problem när det avser en landsända än när det gäller hela ekonomin. Det senare verkar ju rimligt, även om det endast är fråga om en gradskillnad, så att det är möjligt att värdet av argumentet därför blir dåligt.

Beträffande frågan om utvecklingen går mot allt större specialisering ställer jag mig tvivlande. Det är säkert riktigt att produktionen specialiseras, men det förefaller inte troligt att exporten skulle gå mot allt större specialisering i den meningen att risken växer för att en stor del av exporten skulle drabbas av ett bakslag i den internationella efterfrågan. Troligen går exporten mot en större differentiering i det avseendet i de industrialiserade länderna.

Jordbrukets andel av den danska exporten har t. ex. fallit från över 60 % i början av 50-talet till c:a 40 % nu, medan ett stort sortiment av industriella färdigvaror tagit deras plats. I Finland har skogsprodukternas andel av exportvärdet fallit stadigt från 76,1 % 1954 till 73,2% 1959 och till 70,2% för förra året (1964). I detta fall gäller det ju en bransch som haft lysande konjunkturer praktiskt taget hela tiden, men likafullt har andra varor ökat sina andelar. Om alla industriländer så småningom kommer i det läget att större delen av deras export består av färdiga industrivaror, synes det otroligt att ens de mycket små skulle kunna nå en sådan specialisering, att deras export skulle kunna drabbas av efterfrågebortfall eller nya substitut till den grad att grunden för deras ekonomi skakas. Dessutom tillkommer att risken med specialisering mänskligt att döma är liten för varor som t. ex. aluminium och järn och stål. Det enda konkreta exemplet för nordisk integration är nog Fin-

lands stora beroende av sin skogsindustri, som dels brottas med råvaruproblem och stigande rotpriser, dels om en 10-20 år kanske kan möta ruinerande konkurrens från u-länder med stora snabbväxande skogstillgångar eller från billigare syntetiska fibrer.

Det är uppenbart att det krävs en fastare form av integration än t. ex. en nordisk tullunion för att Finland, om det råkade i allvarliga svårigheter av ovannämnde skäl, verkligen skulle vinna på nordisk integration i detta fall. Vad det är frågan om är ju att fördela bördorna av omställningsprocessen på flera än de omedelbart drabbade. Direkta inkomstöverföringar och lån är svåra att få accepterade även mellan grupper i samma land och givetvis svårare att åstadkomma mellan grupper i olika länder, om känslan av samhörighet ej är mycket stark.

Om jag får uppehålla mig vid det finska exemplet ett ögonblick, så kan vi konstatera att den finska ekonomin är mitt uppe i en omställningsprocess, där man av betalningsbalansskäl inte kan hålla full sysselsättning. Industrin och stadsnäringarna kan inte absorbera den arbetskraft som friställs i jord- och skogsbruket. Våldiga investeringar måste göras i industrin, i bostäder och i utbildning.

De närmast till hands liggande lösningarna är tillfällig arbetskraftexport och långsiktig, välplanerad kapitalimport. Det är intressant att se hur det nordiska samarbetet fungerar i ett fall som detta. Arbetskraften tas villigt emot i Sverige, där man har stort behov av den. Den gemensamma nordiska arbetsmarknaden fungerar. Den föreslagna nordiska investeringsbanken, som framför allt skulle fått sin betydelse genom att den kunnat kanalisera billigare kapital till den finska omställningsprocessen, stoppades av Sverige, som inte kunde se några fördelar för sig självt däri. Finland betalar ju som bekant en premie på sina utländska lån, därför att det gränsar till Sovjetunionen. När Finland debuterade med sitt första obligationslån i Zürich för några år sedan, råkade den s. k. notkrisen komma emellan och lånet blev aldrig fulltecknat. För Finland skulle det därför vara mycket värdefullt att kunna låna via en nordisk investeringsbank. Men en sådan blev det alltså inte denna gång.

Sammanfattningsvis skulle jag vilja säga om specialiseringsriskargumentet att jag tror att det har någon betydelse just nu för Finland, men att det generellt är av fallande betydelse. Det danska jordbrukets ställning kan också sägas vara i ett sådant skede att ett utlopp på den nordiska marknaden skulle underlätta väsentligt.

Oväntat nog är det möjligt att denna lösning vore bättre för det danska jordbruket än medlemsskap i EEC. Västtyskland går mot självförsörjning i de danska specialiteterna och det synes mig därför troligt att Norden, öststater-

na och utomeuropeiska länder erbjuder de viktigaste expansionsmöjligheterna för jordbruksexporten.

Sammenfattning

Det kan synas anspråksfullt att försöka sammanfatta ett kort föredrag, som nästan helt består av otestade hypoteser, men jag känner ett behov av att klargöra i korthet hur frågan om nordisk integration ter sig för mig innan jag gått över hela fältet och innan verkligheten släppts in i mina modeller.

Jag förbigår de politiska och kulturella aspekterna på integration. Jag skulle bara vilja tillägga, att det naturligtvis finns vissa handelspolitiska och andra ekonomisk-politiska argument för nordisk integration, som kommer av att ett enat Norden skulle bli mycket stort på vissa områden. Det skulle få världens största handelsflotta, bli en av världens största importörer av bilar, sydfrukter, vin etc. och en av världens största exportörer av massa, papper, möbler osv. och en dylik position ger naturligtvis en avsevärt förbättrad förhandlingsposition vid sjöfarts- og handelskonferenser.

I min uppläggning av problemet har jag skilt mellan reallokeringsproblemet vid icke-världsomfattande integration och skaleffekter. Jag finner det troligt, att den statiska reallokeringsteorins tullunionsvariant i Viners och Meades tappning inte har så mycket att säga om nordisk integration. Jag tror att de positiva effekterna, »trade creation», är starka framför allt i konsumtionsvaruindustrin som har haft det högsta tullskyddet och därför har mycken specialisering att dra nytta av. Denna utveckling har redan börjat på grund av tullnedsättningarna inom EFTA:s ram. »Trade diversion»-effekterna tror jag skulle bli ringa och framför allt mycket lätta att motverka med ekonomisk-politiska åtgärder.

Den stora ekonomiska vinsten tror jag ligger i skaleffekterna av att större företag skulle kunna uppkomma med stora resurser för forskning, produktutveckling, marknadsföring och service. Jag vill understryka att det inte nödvändigtvis innebär att man accepterar en ytterligare koncentration av näringslivet i Norden. De stora nya koncernerna på en gemensam nordisk marknad kan mycket väl vara mindre i förhållande till ekonomin än vad fallet är i de individuella nordiska länderna nu. De gigantiska företagen i USA har i allmänhet en mindre andel av sin hemmamarknad än de långt blygsammare europeiska företagen. Ett politisk problem föreligger naturligtvis genom att flertalet storföretag i Norden är svenska, varför fusioner och övertagande av mindre företag på en gemensam nordisk marknad ofta skulle leda till svensk kontroll av företag i de övriga länderna. Vi har redan sett vilka onda

lustar som vaknade i Finland vid den s. k. Strömberg - ASEA-affären, som stoppades av det finska motståndet. Om en dylik politik föres av de andra nordiska länderna skulle naturligtvis en stor del av skaleffekterna av nordisk marknad gå förlorade. Personligen tycker jag detta visar hur svårt det är att stanna vid bara gemensamma varu- och faktormarknader. För den politiskt radikale finns ju möjligheten att kompensera en fruktad svensk dominans genom utvidgat samhälleligt inflytande i de stora företagen, men eljest måste nog enda botemedlet antagas ligga i en fullständig nordisk union, där nationstänkandet utplånats.

Om det är riktigt att skaleffekterna i allmänhet är ringa i produktionen, skulle troligen dessutom underleverantörssystemet få en kraftig impuls att spridas över Norden. En dylik utveckling har ju också nyligen föreslagits av direktör Paues i Sveriges Industriförbund.

Riskerna förknippade med stark specialisering i små länder finner jag överdrivna och av avtagande betydelse, men det är möjligt att det för Finlands del kan vara aktuellt under det kommande decenniet.

Då skaleffekterna på det administrativa planet synes vara små, utom möjligen då det gäller några bestämda områden, som försvar och vissa dyrbara forskningsprojekt, tror jag inte att man skall överdriva de ekonomiska nackdelarna av små länder. De iakttagbara

nackdelarna tycks ha mest att göra med avsiktlig protektion och de synes inte vara stora.

Jag tror att «til syvende og sist» är det andra faktorer än de ekonomiska som är de starkaste argumenten för integration, vare sig vi talar om Västeuropa eller Norden. Vårt ställningstagande måste baseras på vad vi tror om den politiska utvecklingen, vilken ekonomisk politik vi väntar oss förd i den ekonomiska unionen, vilka kulturella och sociala effekter vi tror integrationen får osv. De vanliga argumenten för frihandel är positiva men svaga argument för integrationsprojekten. Samma reallokeringsseffekt kan nås av varje land genom att t. ex. devalvera och befria importen från tull och mervärdesskatt. Enda kostnad av att stå utanför en tullunion blir då att man betalar pengar till statskassorna i tullunionen för sin export. De stora vinsterna i form av specialisering och stordrift kommer snarare från harmonisering av lagstiftning, administrativ praxis och samstämd ekonomisk politik. En mycket viktig förutsättning för att vi skall få de önskade effekterna är dessutom att näringslivet tror på stabiliteten i detta ekonomiska samarbete. Slutsatserna för Nordens del måste därför bli att målet är en ekonomisk union och en sådan kan knappast tänkas utan att enighet råder om en politisk federation någon gång i framtiden, då ekonomisk politik och försvarsfrågor snabbt skulle komma i förgrunden.

forts. fra s. 7

derfor være rimeligt at antage, at kun, hvis der er ledig offentlig kapacitet, vil der komme så store forskelle i beskatningen med et grænseomkostnings-skatteprincip, at det kan formodes at have nogen nævneværdig lokaliserende virkning. Hvis der er tale om virksomheder, der bruger usædvanligt meget af en offentlig ydelse, vil der dog muligvis også være en vis virkning.

Om størrelsen af de afgifter/tilskud, der kan kompensere externalities, er det meget vanskeligt at udtale sig om, da forholdene endnu ikke er ordentligt undersøgt; men det kan ikke udelukkes, at de er betragtelige.

Man kan naturligvis hævde, at det ikke er en kritik af et system, at dets virkninger kun er begrænsede — og som tidligere nævnt, er grænseomkostningsprincippet også betingelsen for bedst mulige økonomisering. De gavnlige virkninger af systemet må imidlertid afvejes med de ikke ønskede, først og fremmest fordelingsvirkningerne.

Til slut skal det nævnes, at de offentlige grænseomkostninger ikke er et så klart og entydigt begreb, som det foranstående kan give indtryk af. Således er grænseomkostningerne formodentligt afhængige af hastigheden, hvormed en udvidelse finder sted (stordriftsfordele i ekspansionsprocessen) og det er helt givet, at grænseomkostningerne er afhængig af, hvorledes en ekspansionsproces er sammensat (f. eks. vil de ansattes alderssammensætning være bestemmende for den langfristede udnyttelsesgrad af de sociale institutioner skoler o. s. v.). Det er højst tvivlsomt, at markedsmekanismen i tilstrækkeligt omfang kan tage hensyn til sådanne forhold, ligesom detailplanlægningen inden for det enkelte lokalsamfund (udlægning af byggegrunde til forskellige formål, fastlæggelse af byggelinier o. l.) næppe heller fuldt ud kan foretages ved hjælp af takster og afgifter, så der vil, selv om man gik over til i højere grad at styre lokaliseringen via prismekanismen stadig være en del tilovers til de traditionelle lokaliseringsmedier.

UTFORDRING TIL ENERGISK *Rasjonaliseringsekspert*

Oslo-kontoret av et internasjonalt revisjonsfirma søker en erfaren konsulent til å opprette, lede og bygge ut en avdeling for konsulentvirksomhet i rasjonalisering i Norge, Danmark og Finland. Det gjelder en ny stilling ved vårt Oslo-kontor og vil gi store muligheter for en modig og energisk mann.

*Vedkommende, som vil få en omfattende spesialopp-
læring innen vårt firma, bør være mellom 30 og 37 år.
Han bør ha omfattende erfaring i utbygning og oppret-
telse av moderne systemer for finansiell kontroll — er-
hvervet ved praksis i industrien eller som konsulent. Vi
trenger en mann med fast karakter, sterk personlighet
og høye ambisjoner, — alt nødvendig for et vellykket
resultat av det krevende oppdrag.*

ARTHUR ANDERSEN & Co.

Middelthunsgate 27 - Oslo 3

SOMMER OG VINTER -
FOR FERIER - MØTER - KONGRESSER
OG KURSER

GAUSDAL HØIFJELLSHOTELL

96 værelser - 157 senger
55 værelser med bad og toilett

BESTILLINGER MOTTAS DIREKTE
ELLER GJENNEM REISEBYRÅENE



SANDEFJORD

skaper den rette ramme om Deres
kongress og salgskonferanse.

Kontakt oss idag: tlf. 65 550

- MØTEROM FOR 10—600 PERSONER
- INTERNASJONALT KJØKKEN
- BAR - BOWLING
- ALLE RETTIGHETER

LEIF HÖEGH & CO.

AKTIESELSKAP

OPERASJONSANALYSE – EDB.

I vår Markedsavdeling skal ansettes en cand. oecon eller siviløkonom med spesielt gode matematiske kunnskaper, gjerne med erfaring fra konsulentvirksomhet. Personer med annen passende utdannelse og praksis kan også komme i betraktning.

Stillingen er nyopprettet og arbeidsområdet vil omfatte utvikling og anvendelse av operasjonsanalytiske modeller på en rekke forskjellige funksjonsområder. Bedriften har elektronisk databehandlingsanlegg.

Den som ansettes vil komme til å delta i en gruppe som skal arbeide med disse problemer, men vi legger stor vekt på at vedkommende selvstendig kan utvikle dette området. Evnen til å kunne bearbeide kompliserte kommersielle problemer på egen hånd er vesentlig. Stillingen stiller store krav til samarbeidsevne.

Vi vil legge vekt på å gi den som ansettes den beste opplæring. Det vil således bli anledning til studiereiser til Nederland, og deltagelse i kursvirksomhet. Den rette mann kan regne med en interessant stilling med gode utviklingsmuligheter. Skriftlig søknad med kopier av eksamenspapirer og eventuelle attester bes vennligst sendt vår personalavdeling.

PHILIPS

PHILIPSHUSET - SØRKEDALSVEIEN 6

Sverre Kildahls Boktrykkeri

Biskop Jens Nielssøns gt. 5.

Telefon 67 06 35

