

Innhold:

NORSK INDUSTRI

FISKERISTØTTEN

SKIPSFARTSKRISEN

KRISEN I VERDENS-
ØKONOMIEN

NYTT FRA NSF

LØNNSSTATISTIKK

DEBATT

BOKANMELDELSE

SOSIALØKONOMIEN

Redaksjon:

Finn R. Førsund
Tor Kobberstad
Knut Arild Larsen
Leif Asbjørn Nygaard

Redaksjonsutvalg:

Tormod Andreassen
Kjell Fiskvik
Nils Terje Furunes
Kristen Knudsen
Tore Vermund Knudsen
Jan Erik Korseth
Ole Jørgen Mørkved
Tore Sager
Steinar Strøm
Alna Uhde
Per Halvor Vale
Stein Østre

SOSIALØKONOMEN

Utgitt av
Norske Sosialøkonomers
Forening
Formann:
Dag Bjørnland

Utkommer med 10 nummer
pr. år og sendes gratis til
foreningens medlemmer.

Sekretariat:

Storgt. 26 IV
OSLO 1
Telefon 20 22 64

INNHold

Norsk industri i oljealderen	3
OLA FLÅTEN: Støtteriltak i fiskerieringa — støtte til hvem?	4
KRISTEN KNUDSEN: Sjipsfartskrisen: Hvor mye drama, hvor mye dramatisert?	7
Nytt fra NSF.	10
LEIF JOHANSEN: Krisen i verdensøkonomien — nyorientering av Norges økonomiske politikk?	11
OLAV VANNEBO: Lønnsstatistikk for sosialøkonome 1975.	21
Debatt: — Hvorfor kombinerte oppgjør	25
— Bilavgiftene	27
— Energiprisene.	32
— Nyttekostnadsanalyser.	34
Bokanmeldelse	39

Manuskript med innledende resymé sendes Norske Sosialøkonomers Forening, Storgt. 26 IV, Oslo I (tlf. 20 22 64). Artikler, kommentar- og/eller debattinnlegg må være redaksjonen i hende senest den 10.de i måneden før utgivelsen.

BANKINSPEKSJONEN

INSPEKTØR

Stillingen, som er nyopprettet, ønskes besatt med stats-autorisert revisor, siviløkonom eller sosialøkonom. Det vil bli lagt særlig vekt på regnskapsmessig innsikt og erfaring, fortrinnsvis i kredittinstitusjoner.

Stillingen kan medføre utstrakt reisevirksomhet.

Bankinspeksjonens arbeidsområde omfatter tilsynet med forretnings- og sparebanker, kredittinstitusjoner som utsteder ihendehaverobligasjoner, og investeringsselskaper, jfr. lov av 7/12 1956. Det foreligger forslag om utvidelse av arbeidsområdet til også å omfatte finansieringsselskaper m.v., jfr. Ot.prp.nr. 36 (1975—76).

Nærmere opplysninger ved henvendelse til underdirektør Dale i tlf. 42 69 70.

Lønnsklasse 24.

Lønnplasseringen er under revisjon.

Søkere må opplyse om de behersker begge målformer.

*Søknadene sendes
BANKINSPEKSJONEN,
Postb. 1238 Vika,
Oslo 1,
innen 17. mars.*

Norsk industri i oljealderen

For snart ett år siden la Industridepartementet fram en stortingsmelding om norsk industris utvikling og framtid. Denne meldingen er fortsatt under behandling i Stortinget, og den kan ventes ført opp i løpet av vårsesjonen. Stortinget har derved et opplegg til en bred industripolitisk debatt.

Norges Industriforbund har gitt en omfattende uttalelse til meldingen. Etter hva vi kan se er dette en gjennomarbeidet uttalelse, rettet mot de problemstillinger stortingsmeldingen tar opp og ut fra sammenlignbare premisser. Dette gir grunnlag for en nøktern og konkret debatt om hvordan norsk industri bør utformes i årene framover.

Vi vil anta at det viktigste spørsmål for industrien er hvilke rammebetingelser den skal gis. I langt større grad enn tidligere vil disse nå bli styrt ved politiske avgjørelser, fordi oljeutvinningen, som har dominerende virkninger på industrien, blir fastlagt på denne måten. Utformingen av norsk industri i årene framover vil bli meget sterkt påvirket av aktiviteten på kontinentalsokkelen og av bruken av oljeinntekter, mens de rent industripolitiske tiltak bare kan ventes å føre til mindre justeringer.

I sin uttalelse har Industriforbundet tatt konsekvensen av dette. Det hevdes at aktiviteten på norsk kontinentalsokkel bør styres ut fra andre kriterier og målsetninger enn at oljeinntektene skal være av en bestemt størrelse. Blant annet vises det til at utnyttningen av kontinentalsokkelen bør gis et

omfang som sikrer norske oljeselskaper og boreselskaper en rimelig kontinuerlig aktivitet i norske farvann, slik at disse kan utvikle erfaringer med sikte på internasjonal virksomhet. Videre sies det at norsk leveranseindustri må få et hjemmemarked for varer og tjenester som sikrer effektiv drift og den nødvendige spesialisering.

Dette opplegget kan ikke uten videre forenes med de perspektivene vi ellers regner med for norsk industri i oljealderen. Vi vet at en omfattende bruk av oljeinntekter innenlands må føre til reduksjon i antall industriarbeidsplasser. Da vil det ikke være plass til den industrielle virksomhet som Industriforbundet argumenterer for.

Men Industriforbundet tar konsekvensen også av dette. Det hevdes at en bør ta sikte på å bruke en mindre del av oljeinntektene innenlands enn det myndighetene hittil har lagt opp til. Dette må innebære at heller ikke den inntektsøkningen som Industriforbundets forslag om økt aktivitet på kontinentalsokkelen vil medføre, er tenkt anvendt innenlands. Uttalelsen argumenterer for at Norge bør ta sikte på en betydelig kapitaleksport, og at norsk industri og næringsliv gjennom denne bør gis muligheter for investeringer og produksjon i andre land.

Vi tolker etter dette Industriforbundets syn på oljevirkksomheten til å være at norske bedrifter skal omstille seg for å utnytte det nye og lønnsomme markedet for leveranser til kontinentalsokkelen, norske bedrifter skal ta hånd om store deler av Norges oljeinntek-

ter for å investere disse utenlands, mens det ikke skal bli noen vesentlig økt disponering av varer og tjenester for norske forbrukere.

Vi kan forstå disse synspunkter som tjenelige for norske industriinteresser. Men at et slikt opplegg er fordelaktig for norsk industri, betyr ikke at dette gir den beste løsningen for Norge totalt. Vi har meget vanskelig for å tro at norske forbrukere vil akseptere en slik utforming av oljepolitikken.

Forslaget om å ta sikte på stor kapitaleksport fortjener en særskilt kommentar. Historisk vet vi at investeringer i andre land er meget usikre, med stor risiko for verdiforringelser og ekspropriasjoner. Vi tviler meget sterkt på at slike plasseringer har forventet positiv realrente. Til sammenligning ser vi også i dag at realavkastningen på f.eks. de plasseringer vi kan gjøre av Norges valutareserver er meget beskjeden.

Konsekvensen av dette kan være at oljen ikke bør tas opp raskere enn vi kan disponere inntekter innenlands, slik at vi ikke blir kapitaleksportør i noe vesentlig omfang. Norsk industri må da innrette seg innenfor den sysselsetting som vil være tilgjengelig. Vi vil tro at også dette gir interessante og lønnsomme oppgaver for industrien, selv om dimensjonene blir mindre. Og for andre grupper i vårt samfunn kan denne løsningen være langt å foretrekke.

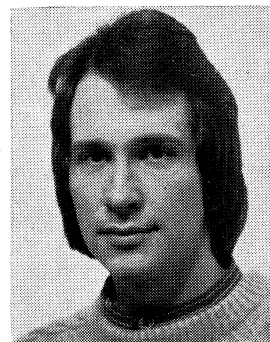
Introduksjonen i spesialnumret om Nordsjøoljens betydning (nr. 1, 1976) var av Dag Bjørnland. Dette falt dessverre ut.

AKTUELLE KOMMENTARER

STØTTETILTAK I FISKENÆRINGA — STØTTE TIL HVEM?

AV

OLA FLATEN



I St. prp. nr. 1, tillegg nr 26(75—76) har regjeringa fremma forslag til støttetiltak for fiskenæringa i 1976. Fra begge avtalepartnerne — Norges Fiskarlag og Staten ved Forbruker- og administrasjonsdepartementet, har avtalen vært framstilt som tilfredsstillende for fiskerne. På bakgrunn av at forhandlingene i fjor høst tok lengre tid enn beregnet, og på bakgrunn av gjentatte rykter i pressa om at forhandlingene holdt på å bryte sammen, er det vel sannsynlig at begge parter i realiteten har et mer nyansert syn på avtalen enn det de offisielt gir uttrykk for.

Jeg vil her knytte en del kommentarer til støtteavtalen, både til totalbeløpet og til fordelingen av dette på ulike tiltak. Men da alle leserne neppe er kjent med innholdet skal jeg først redegjøre for avtalen og bakgrunnen for den.

Det vanlige i åra etter 1964 da Hovedavtalen for fiskenæringa blei inngått har vært ett-årige avtaler. For 1976 er imidlertid avtalen todelt. En del omfatter tiltak på den sosiale sektor og på kostnadssida. Denne delen er på ialt omlag 100 mill. kr. i tilskott og gjelder hele 1976. Videre er det en del som omfatter inntektsstøtte til fiskeriene i perioden 1. jan.—31. mai d.å. For denne dels vedkommende er beløpet på i alt 350 mill.

kr. hvorav 225 mill. kr. i tilskott og 125 mill. kr. i lån. Tilsammen er således ramma for avtalen 450 mill. kr. Når avtalen vesentlig er utformet som en delavtale for 1976, henger det sammen med at begge parter håper at markeds-situasjonen for fiskeprodukter skal bedre seg i løpet av våren, slik at behovet for ytterligere støtte helt eller delvis bortfaller.

Av den del som omfatter hele 1976 går det vesentligste til subsidier av innsatsfaktorer som redskaper og agn, men også noe til sosiale ordninger som minstelott. Den sistnevnte skal sikre fiskerne ei minimumsinntekt på gjennomsnittlig 400 kr. pr. uke i de enkelte sesongfiskerier.

Av inntektsstøtten på 225 mill. kr. for perioden jan.—mai blir det vesentligste gitt som tilskott til fiskeprisene. De prisene fiskerne får blir dermed høyere enn de produsentene må betale. Beløpet er i avtalen dels fordelt på ulike fiske-sorter og dels fordelt på salgslagene som kan disponere midlene i samråd med Norges Fiskarlag. Vedtakene må imidlertid forhåndsgodkjennes av Fiskeridepartementet. Den vesentligste del av lånet på 125 mill. kr. skal ytes til Sildefondet for å sikre fiskerne en viss minstepris på sild, lodde, makrell m.v. som går til oppmaling, samt sikre fabrikkene en viss mini-

mumsgodtgjøring for produksjonen. Lånet er rente- og avdragsfritt i avtaleperioden, og spørsmålet om forlenging kan tas opp ved forhandlingene om støtteavtale for siste del av 1976.

Nytt i årets avtale i forhold til de seinere års er at det er avsatt til grunnkapital i et konjunktur-reguleringsfond for torskefiske-riene 20 mill. kr., hvorav 10 mill. kr. som tilskott og 10 mill. kr. som lån. Beløpene skal kunne nyttes til støttetiltak for eksportprodukter med spesielle avsetningsvansker. I avtaleperioden på 5 måneder skal partene utrede nærmere hvordan ei mer permanent fondsordning skal fungere administrativt og finansielt. Sannsynligvis blir ordninga noe tilsvarende som for Sildefondet som blei oppretta ved lov i 1970. I de styrende organer sitter representanter for fiskerne (salgslagene), produsentene og staten. Økonomisk sett har hensikten særlig vært å stabilisere fiskeprisene og fabrikkenes inntekter over tid.

Som nevnt foran så blei det i 1964 inngått en Hovedavtale for fiskenæringa mellom Norges Fiskarlag og Fiskeridepartementet. Av denne avtalen går det klart fram at formålet med statsstøtten til fiskenæringa er å øke lønnsomheten slik at behovet for støtte for-

svinner. I forordet i Hovedavtalen sies det bl. a.:

«Myndighetene og Norges Fiskarlag har innledet et nærmere samarbeid med sikte på tiltak som kan øke lønnsomheten i fiske- næringen slik at fiskerne kan oppnå en inntekt minst på linje med inntektene i andre yrker og slik at næringen dermed etterhvert kan gjøres uavhengig av statlige støttetiltak.»

Ved utforminga av støttetiltakene heter det at man bør «legge vekt på tiltak som kan effektivisere fisket, tilvirkning og omsetning og som kan fremme rasjonell utvikling i næringen som helhet».

Om adgangen til å kreve økonomisk bistand heter det at Norges Fiskarlag kan «kreve forhandlinger om støttetiltak når lønnsevnene under normale fangstforhold for vanlig godt drevne og vel utstyrte fartøyer som driver helårsfiske, etter lagets oppfatning ikke står i et rimelig forhold til inntektene i andre næringer».

Av dette og av andre deler av Hovedavtalen går det klart fram at formålet med statsstøtten egentlig er å overflødiggjøre videre støtte.

Men hvordan har så utviklinga vært etter 1964? I perioden 1964—69 varierte den årlige støtte mellom 150 og 220 mill. kr. med et gjennomsnitt på 180 mill. kr. Og for perioden 1969—72 var tilskottene på mellom 180 og 260 mill. kr. med 230 i gjennomsnitt. Både i 1973 og 1974 var beløpet omlag 180 mill. kr.

Det som umiddelbart slår meg ved disse tallene er det forholdsvis stabile nivå støttetiltakene har holdt seg på i 10-års perioden. Særlig hvis det tas i betraktning at førstehåndsverdien av fisk blei nærmere tredoblet i samme periode. Den reelle verdi av statsstøtten har selvsagt blitt mindre

og mindre p. g. a. stigningen i den generelle prisnivå. I 1975 blei imidlertid denne utviklinga brutt. I tillegg til den oppskriftsmessige avtale på 185 mill. kr. måtte det senere i alt bevilges ytterligere 255 mill. kr. i tilskott. Og i tillegg blei det også gitt en rekke kreditter til ulike ledd i næringa.

Ramma for delavtalen for i år er som nevnt 450 mill. kr. Både denne og fjorårets avtaler representerer således et klart brudd med utviklinga i de 10 foregående år. Det er vel ikke utenkelig at de samlede tilskott i 1976 vil bli på over 600 mill. kr., og man kan undres på om dette er vel anvendte penger. Det er tross alt bare 25—30 000 fiskere i landet og da ikke alle disse er helårsfiskere vil de ventelig utføre noe over 20 000 årsverk i år.

Jeg synes imidlertid det er grunn til å understreke at støtten ikke bare kommer fiskerne til gode, selv om det er Norges Fiskarlag som formelt er statens avtalepartner. Påstander i den retning har vært fremsatt av flere personer innen den øvrige del av fiskerinnæringa. Ja, også av ledende LO-folk og stortingsrepresentanter. Gjennom Råfiskloven har fiskerne gjennom sine salgslag adgang til å regulere omsetning og produksjon av fisk og fiskevarer. I prinsippet kan salgslagene gjennom fastsetting av råfiskprisene utnytte enhver prisoppgang på eksportmarkedene til fiskernes fordel. Men i nedgangstider er de så nødt til å sette ned førstehåndsprisene slik at tilstrekkelig mange produsenter og eksportører finner det lønnsomt å kjøpe fisk, og «tilstrekkelig mange» er da sett i forhold til de fiskekvanta som bringes i land. Fiskerne som gruppe får som bruttoinntekter det som er igjen av den totale eksportverdi etter at eksportør- og produsentleddene har fått sin del. Dette gjelder særlig i torskefiskeriene, men

også i den del av næringa som berøres av Sildefondets virksomhet er det fiskerne som merker de største svingningene i bruttoinntektene. Når eksportprisene og fiskekvantum synker samtidig, får vi slike forhold som i fjor — og staten må bevilge store beløp for å holde inntektene på et nivå som Fiskarlaget finner forsvarlig.

Som et alternativ til den nåværende prisfastsetting og fordeling av statsstøtten, kunne en i prinsippet tenke seg ei ordning der de priser som fiskerne får blir satt så høyt at de fikk «tilstrekkelig god lønnsomhet». Eventuelle økonomiske vansker for produsentene kunne så løses ved at statsstøtten blei gitt til disse. I dette tenkte tilfelle ville det vært galt å hevde at statsstøtten kun kom produsentene til gode, selv om de formelt hadde vært statens avtalepartner. Likeledes er det galt å hevde at det er fiskerne som nå får all statsstøtten bare fordi Norges Fiskarlag er avtalepartner.

Ifølge proposisjonen om støtteavtalen for 1976, så har Norges Fiskarlag i sitt krav tatt utgangspunkt i at den gjennomsnittlige lønnsevne på helårsdrevne båter over 40 fot bør være kr. 50 000 i år. Lønnsevne er et begrep som Budsjettnemnda for fiske- næringa nytter i sine lønnsomhetsundersøkelser. Det sier hvor mye et fiskefartøy kan betale mannskapet etter at en fra bruttoinntekten har trukket samtlige kostnader, inklusiv avskrivninger, renter på gjeld og beregnet godtgjøring på egenkapitalen. Personlig synes jeg ikke dette er urimelig tatt i betraktning at et årsverk i fiske utgjør langt flere arbeidstimer og hårdere arbeid enn i de fleste yrker på land. Og det har sannsynligvis også statens representanter ment, siden de har gått med på en avtale som bare er 100 mill. kr. lavere enn Fiskarlagets første krav. Men som kjent

kan det bak ei gjennomsnittsinntekt skjule seg en mengde ulike inntektsfordelinger. Og nå er vi kommet til det som er svakhetene både ved årets og ved fjorårets støtteavtale.

Når 225 mill. kr. skal utbetales i form av pristilskott i perioden 1. jan.—31. mai sier det seg sjøl at de som fisker de største kvanta får mest av dette beløpet. Det vil i praksis si de største og mest moderne båtene som har best økonomi fra før. For å kunne anslå hvor mye de enkelte grupper får, må en imidlertid ha et eller annet utgangspunkt for beregningene. Helst burde en visst hva råfiskprisene ville ha vært uten tilskottsmidler, men å finne ut det vil kreve et betydelig arbeid. Selv har jeg foretatt noen enkle beregninger under forutsetning av at produsentene måtte ha betalt det samme for fisken selv om det ikke hadde vært gitt pristilskott. I praksis ville nok salgslagene i slike tilfelle fastsatt noe høyere produsentpriser, men det har jeg altså ikke tatt hensyn til her.

For torskefiskeriene skal det nyttes omlag 140 mill. kr. i pristilskott, og med samme prosentvise pristillegg for ulike fiskestørrelser og anvendelser vil over halvparten av dette tilfalle trålerne. En vanlig hekktråler vil trolig få over ½ mill. kr., og av dette tilfaller 75 % rederiet og 25 % mannskapet. For den konvensjonelle del av torskefiskeflåten varierer fordelingsreglene med båtstørrelse og driftsform. Imidlertid kan man regne med at eierandelen i gjennomsnitt er vel 50 %. For mannskapet innebærer pristilskottene at hver trålfisker i avtaleperioden får kr. 10 000, mens gjennomsnittet for kystfiskerne bare blir halvparten. Både for eiere og mannskap har lønnsomhetsforholda i de 2—3 siste åra vært slik at trålerne har hatt relativt bedre re-

sultat enn kystfiskebåtene. Likevel gis altså store deler av statsstøtten slik at trålernæringa kommer gunstigst ut.

Blant de båtene som leverer råstoff til oppmaling medfører pris-subsidiene sannsynligvis enda større fordelingsmessige skjevheter. Det kommer særlig av at de største ringnotsnurperne har en fangstkapasitet som er opptil 10—15 ganger så stor som enkelte av lodde- og de øvrige industrifisketrålerne. Og mens lønnsevne pr. årsverk i de siste åra har vært over kr. 100 000 på de store ringnotsnurperne, så har den for de mindre båtene oftest vært under det halve.

Det er mulig avtalepartnerne ut fra fordelingsmessige hensyn har innsett det urimelige i å gi statsstøtten i form av pristilskott. Iallfall har de blitt enige om at 115 av vel 170 mill. kr. til silde-lodde-sektoren skal gis som lån. Men likevel er det adskillige millioner som gis som tilskott.

Ut fra ei målsetting om at statsstøtten til fiskerieringa bør virke inntektsutjevnende, tror jeg svært mange vil være enige i at årets støtteavtale langt fra er tilfredsstillende. Men hva med målsettinga i Hovedavtalen om at støtteavtalene skal bidra til å effektivisere fisket — er den forsøkt oppfylt med den form årets avtale har fått? Umiddelbart kunne en vært fristet til å tro at når redere med de mest effektive båtene får ekstra store overskudd takket være pris-subsidiene, så vil de investere dette i bedre maskineri, redskap, fiskeleitingsutstyr eller i helt nye båter. Og dette ville i neste omgang øke lønnsomheta. Hvis vi hadde hatt fiskeressurser som ikke var fullt utnyttet hadde kanskje denne argumentasjonen hatt noe for seg. Men både trålerflåten som fisker torsk, sei og hyse, og ringnotflåten

som fisker lodde, sild og makrell har i dag overkapasitet i forhold til ressursgrunnlaget. De er derfor underlagt konsesjonsplikt for å unngå en ytterligere kapasitetsøkning. Særlig for ringnotbåtene er det meget strenge regler for hvilke kapasitetsøkende ombygginger som kan foretas. Og nye konsesjoner har ikke vært gitt på flere år. Derimot har flåten av trålere ekspandert jevnt med 5—10 nye konsesjoner pr. år i første halvdel av 1970-åra. Imidlertid har Fiskeridirektøren nylig uttalt at det i år trolig må innføres årskvoter for trålerne for at Norge ikke skal overfiske det kvantum vi har forhandlet oss fram til gjennom Kommisjonen for fiske i det nordøstlige Atlanterhav.

Under slike forhold vil all kapasitetsøkning medføre økte fangstkostnader uten at fangstverdien økes. Resultatet blir dårligere gjennomsnittlig lønnsevne og behovet for statsstøtte øker ytterligere.

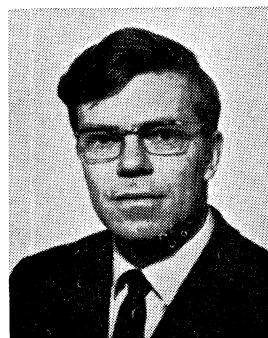
Ifølge proposisjonen om støtte-tiltak i fiskerieringa så foreslo statens forhandlingsutvalg at en del av støtten skulle gis som et fast beløp pr. fisker, men dette blei vel ikke godtatt av Norges Fiskarlag siden det ikke blei gjennomført. Imidlertid er

«partene enige om å utrede spørsmålet om støtteformer som kan virke inntektsutjevnende. Slike utredninger bør være avsluttet innen mai 1976».

Men utredning er en ting — gjennomføring av eventuelle forslag en annen. Og det skal derfor bli interessant å se om fiskebåtrederne vil finne seg i ei omlegging av støtteformen, når det på forhånd er gitt at de vil bli den tapende part.

SKIPSFARTSKRISEN: HVOR MYE DRAMA, HVOR MYE DRAMATISERT?

AV
KRISTEN KNUDSEN



Nå vet alle at det er for mye tonnasje — i alle fall av større tankskip. Etterhvert viser det seg også at noen visste det tidligere. Og mange vet nå hvordan krisen vil komme til å arte seg — gjennomgående en helt annen utvikling enn den de for 2½ år siden også kunne beskrive. I denne situasjon er det bra om man blir møtt med sunn skepsis når man våger seg frem på for å si noe om hva som skjedde og hva som kan komme til å skje. Det er et par forhold som jeg mener fortjener mer oppmerksomhet enn de er tildelt og som jeg derfor vil trekke frem i dette innlegget.

Fra et skipsfartssynspunkt var følgene av Yom Kippur-krigen i 1973: Først bunkersmangel og oljeembargo, senere flerdobling av oljeprisene og en energipolitikk i importlandene i retning av større uavhengighet av importert olje. Også den alminnelige lavkonjunktur med dens negative følger for tonnasjebehovet er i større eller mindre grad en følge av disse begivenhetene.

Disse forhold har utvilsomt radikalt endret utsiktene m. h. t. behov for tanktonnasje. Mens man i det forutgående tiår hadde en vekst i transportarbeid i tankfarten målt i tonn-mil (det beste enkeltmål på behovet for tonnasje) på 15 % årlig, ble økningen 2 % fra 1973 til 1974, og fra 1974 til 1975 ble det en nedgang på 9 %.

Tanktonnasjen i bestilling hos verdens skipsverft steg utover året 1973 og videre i 1. halvår 1974 til et rekordhøyt nivå. (Etter oktober 1973 ble ingen tankskip bestilt for norsk regning.)

Enkelte hevder at selv uten oktober-begivenhetene var kontraktsmassen altfor høy. Den erfaringsmessige vekst i behovet tilsa imidlertid store nyleveringer. Oppstillingen i tabellen gir et tallmessig grunnlag for å vurdere om overkontrahering fant sted ut fra «før-oktober-forutsetninger». Siden det er en stor blokk av kombinasjonstonnasje som alternativt kan gå med olje eller tørre laster, synes det mest relevant å se på den samlede bulktonnasje. Kontraktsmassen ved verftene er i tabellen registrert med større hyppighet i den mest interessante periode: 1973 til midten av 1974. Dette var den senere fase av kontraheringsbølgen. Når kontraktsmassen er moderat i forhold til verftenes kapasitet, kan det være rimelig å regne at det tar tre år for en kontraktsbestand er levert fra verftene. Er kontraktsmassen høy, som den ble utover i 1973, synes fire år å være et bedre tall. Tallene i de to kolonnene viser så hvor stor den prosentvise årlige vekst i verdenshandelen måtte ha vært fra de enkelte angitte tidspunkt av, og tre, henholdsvis fire år fremover, for at den kontraherte tonnasjemengde skulle kunne absorberes fullt ut.

Nødvendig transportvekst for å absorbere bestilt tonnasje.

Pr.	Mill. dwt.	Nødvendig årlig vekst i tonnasjebehovet for å absorbere kontraktsmassen etter hvert som den blir levert, dersom leveringsperioden er:	
		3 år	4 år
1/1 1969	72	11 %	8 %
1/1 1970	87	12 %	9 %
1/1 1971	128	15 %	11 %
1/7 "	138	15 %	11 %
1/1 1972	141	14 %	10 %
1/7 "	144	14 %	10 %
1/1 1973	150	14 %	10 %
1/4 "	175	15 %	11 %
1/7 "	188	16 %	11 %
1/10 "	217	18 %	13 %
1/1 1974	227	18 %	13 %
1/4 "	232	18 %	13 %
1/7 "	222	17 %	12 %
(1/1 1976	112)		

Til sammenligning hadde den årlige vekst i verdenshandelen, målt i tonn-mil, vært slik:

	Total	6 største bulkvarer
1964—1969	11,5 %	15,0 %
1969—1973	13,2 %	15,7 %

Verdenshandel og verdensflåte hadde over disse årene stort sett utviklet seg i takt. Da det ikke hadde vært betydelige opplag og flåtens produktivitet ikke hadde endret seg mye, gir disse tall gode uttrykk for behovsutviklingen.

En slik sammenligning er ufullstendig, men tillater følgende grove konklusjon: Om veksten i verdenshandelen målt i tonn-mil i de nærmeste år etter 1973 hadde vært nær så sterk som den erfaringsmessig var gjennom mange

år, skulle nevneverdig tonnasjeoverskudd ikke oppstått. Dette hindrer ikke at det kunne stilles opp rimelige sett av forutsetninger som ville fått den som stilte dem opp til å konkludere med at det ville blitt et tonnasjeoverskudd. Men dette ville blitt overskudd av den type vi har sett en rekke ganger i etterkrigstiden: De fører til svakt marked i noen år, særlig for den ikke mest moderne tonnasje, men dette påvirker nyleveringene og markedet bedrer seg. Katastrofale virkninger på skipsprisene uteblir derfor i vesentlig grad.

Mange vil reagere på så høye vekstrater som 10—15 % årlig over en lengre periode. Kan handelen vokse inn i himmelen? Svaret er betinget ja: Den kan vokse sterkere enn nasjonalproduktene gjennom sterkere internasjonal arbeidsdeling generelt, gjennom geografisk mer vertikalt disintegreerte produksjonsprosesser, ved at varene sendes over lengre avstander, og dessuten kan spesielt oljen erstatte hjemmeprodusert kull i den totale energiforsyning. Men det er grenser for hvor sterke og varige slike effekter kan være. Klodens dimensjoner er gitte. Ikke mer enn 100 % av kullene kan erstattes med olje, og på lengre sikt kan det være grenser for de kvanta av råvarer (mineralolje) som vil være tilgjengelig. Hadde disse forhold fått virke gjennom en økonomisk tilpasning alene, inkl. de oljeeksporterende lands ønsker om å spare på sine oljereserver, ville vi gjennom et antall år fått en gradvis overgang til en situasjon som den oktober-begivenhetene brått rev oss i retning av. Det var politiske inngrep som ga et slikt voldsomt rykk over kort tid, et rykk som medfører en ressursøding (bl. a. i form av unødvendig tanktonnasje) som unngås ved en mer gradvis, økonomisk tilpasning.

Selvsagt er trendfremskrivnin-

ger uhyre primitive som markedsprognose. Sannsynligvis er de likevel som en første tilnærming de mest brukte, i m a n g e l a v n o e b e d r e. Den beste prognose for prognoser om verdenshandel og skipsfartsmarkedet, bygget på erfaringene fra det store antall som er laget, er at de fleste av dem vil komme til å vise seg ikke å slå til. I 1959 ble det på norsk akademisk skipsfartsekonomisk hold laget en prognose over behovet for tankskipstjenester. Den forutsa en økning på 160 % fra 1955 til en flåte på 4 800 såkalte T-2-ekvivalenter i 1970. Etterpåkløkt kan vi fastslå at ca. 10 000 T-2-ekvivalenter fant full beskjeftigelse i 1970. Den faktiske vekst ble nær tre ganger den prognostiserte. Og denne prognose skulle man trodd var tilforlatelig, da den var det uveide aritmetiske gjennomsnitt av fire seriøse utenlandske prognoser!

I det siste har det av og til vært henvist til en prognose OECD fikk seg forelagt for Yom Kippur-krigen, og som angivelig viste tonnasjeoverskudd i årene fremover. Den dreiet seg først og fremst om verftskapasitet, men interessant er det at samme OECD-organ i dag mener at den metode prognosen var basert på, er ubrukelig (enkle makrosammenhenger mellom transportbehov, BNP, energiforbruk). Igjen en illustrasjon på at det ikke er lett å få pålitelige utsagn om den fjernere fremtid. Seriøse anstrengelser for å bedre prognosene er derfor verdig all mulig støtte og ville imøtekomme viktige samfunnsmessige behov i global, nasjonal og bedriftssammenheng. Folk utenfor skipsfartsnæringen bør være klar over at konsulentfirmaer, meglerfirmaer og tildels forskningsinstitusjoner stadig prøver å analysere tendensene, og med stor energi sprer sine resultater til verdens skipsfartsnæring.

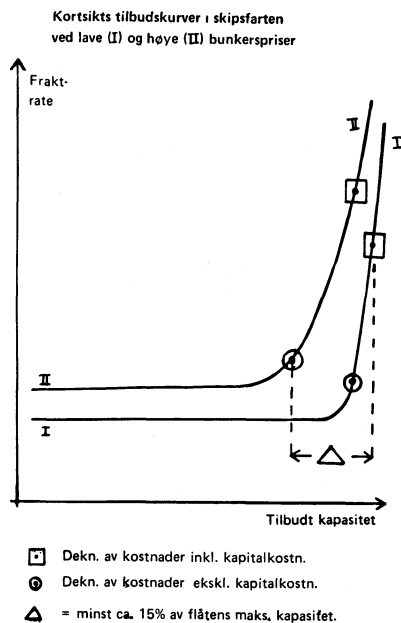
Enkelte har nevnt at tankflåten vil gå helt opp i 460 mill. dwt. (mot 310¹) i dag, hvorav 90 er ledige). (Verdens tankflåte har tross alt i dag ikke en dårligere kapasitetsutnyttelse enn Europas stålverk.) En rekke av flåteprognosene overser imidlertid næringens evne til å reagere økonomisk på endrede forutsetninger. Store tonnasjemengder er blitt kansellert, og tanktonnasje i ordre er gått ned fra sitt maksimum på 210 mill. dwt. våren 1974 til 90 mill. dwt. i dag. Mens det i 1974 ble hogd opp og tapt 2 mill. dwt. tanktonnasje, var tallet 10 mill. dwt. for året 1975. Mest sannsynlig vil flåten omkring 1978 kulminere på et 100 mill. dwt. lavere nivå enn det ovenfor nevnte tall.

Heldigvis kan vi i den stort sett dystre situasjon finne sann trøst i det gamle ord: «Aldri så galt at det ikke er godt for noe»:

Markedet for skipsfartstjenester, som er av utpreget frikonkurranse-karakter, har alltid vært kjennetegnet ved store prissvingninger i kortsikts-markedet omkring kapasitetsgrensen. Dette skyldes meget uelastisk tilbud og etterspørsel. Til grunn for det uelastiske tilbud har bl. a. ligget at kostnadene ved å produsere mer (flere rundturer pr. år) var lave med de lave bunkersoljeprisene, noe som for de fleste skipstyper gjorde det lønnsomt alltid å seile på full fart. På et dårlig marked var det mer økonomisk å gå i opplag enn å redusere hastigheten. For et segment av f. eks. tankmarkedet eller markedet for tørre bulkklaster kan derfor prinsipielt tilbudskurven inntil 1973 skisseres som kurve I i figuren.

Flerdoblingen av bunkersprisene i 1973/74 endret dette bildet. Om ikke markedet har en viss styrke,

¹) Inkl. halvparten av kombinasjonstonnasjen.



vil det i dag ikke lønne seg å seile skipene på full fart. Omkring full

fart varierer bunkersforbruket pr. rundreise omtrent proporsjonalt med kvadratet av skipets hastighet (som er tilnærmet proporsjonal med produksjonen). Før markedet blir så dårlig at opplag lønner seg, vil skipene ha redusert hastigheten med ofte 20—30 % eller mer. Foruten at tilbudskurven ligger på et høyere nivå enn tidligere, er den derfor blitt langt mer elastisk i området nær oppunder full kapasitetsutnyttelse. Den nye situasjonen er illustrert ved kurve II i figuren. Tidligere ville en etterspørselssvikt på 15 % i forhold til full kapasitetsutnyttelse gitt opp mot 15 % tonnasje i opplag og intet bidrag til faste kostnader utover nødvendig opp-lagsrate for den seilende flåte. I

dag vil antagelig en tilsvarende diskrepans medføre små opplegg og visse, om enn beskjedne bidrag til kapitalkostnadene for de mest rasjonelle skip. En styrket etterspørsel fra dette tilpasningsnivå av, vil gradvis bringe kapitalbelønningen for moderne tonnasje opp mot det normale nivå. Dette betyr at når om noen år tidspunktet for normale forhold mellom kapasitet og behov for tanktonnasje nærmer seg, vil man fra to til fire år før normalsituasjonen inntre, få en gradvis økende belønning til kapitalen for de mest moderne skip. Med tidligere tiders lave bunkerspriser kunne man ikke vente seg noe slikt bidrag i denne overgangsfasen.

NYTT FRA NSF

Foreningens styre i 1976

Formann: Dag Bjørnland

Medlemmer: Jon Boge, Helge Haugness, Odd Skuggen, Olav Vannebo

Varamenn: Ida Skard Gressum, Vidar Christiansen

Økonomi

*Foreningens regnskap for 1975 er avsluttet. Det føres eget regnskap for tidsskriftet «Sosialøkonomen». Dette regnskapet følger budsjettet for 1975 ganske nøyaktig post for post, og viser et driftsun-
derskudd på 25 000 kroner. Foreningens regnskap viser et overskudd (etter at bladets underskudd er dekket) på vel 15 000 kroner. Det meste av overskuddet vil imidlertid være bundet i sikringsfondet. En vellykket høstkonferanse bør vel få æren for at det ble pluss i sluttresultatet for 1975. Formuesstillingen er god, med vel 140 000 kroner i egenkapital ved inngangen til 1976.*

*Sekretariatets bemanning tilsva-
rer for tiden en full stilling. Opp-
gavene for sekretariatet er man-
ge, og styret overveier nå å styrke
sekretariatet med en deltidsstilling
svarende til 2 dager pr. uke. Se-
kretariatet kan da avlaste redaktø-*

*rene av «Sosialøkonomen» for en
større del av de mer kontorteknis-
ke oppgaver, og dessuten bli bedre
i stand til å tjene som sekretariat
for foreningens kursvirksomhet.
En slik forsterkning skulle kunne
skje innen budsjetttrammene.*

Møtevirksomheten første halvdel av 1976.

*Samtlige av vårens faglige møter vil bli holdt i Apollonia (Kronprin-
sens gt. 9). Programmet ser slik
ut:*

*Tirsdag 24. februar: «Inntektene i
landbruket» Foredrag av Nor-
mann Aanesland*

*Tirsdag 30. mars: «Økonomer ser
på 1976» Kjente økonomer deltar
i paneldebatt om konjunkturut-
siktene nasjonalt og internasio-
nalt.*

*Tirsdag 4. mai: «?» Foreløpig har
vi bare reservert lokalene.*

*Foreningens forsøk med klubb-
aftener har hatt vekslende suksess.
Vi tror imidlertid at slike avslappe-
de sammenkomster som klubbafte-
nene representerer kan ha meget
for seg, og vi prøver igjen.*

*— Tirsdag 16. mars kl. 16.30
«Klubbaften». En tar sikte på å
å innby en kjent sosialøkonom
til å holde et uhøytidelig halv-
times kåseri. Forøvrig blir det*

*vanlig klubbaften med sjakk,
kortspill etc., med anledning til
å kjøpe middag, smørbrød etc.
Stedet vil bli kunngjort senere.*

*— Tirsdag 11. mai. «Klubbaften»
Under forutsetning av at den
forrige blir noenlunde vellyk-
ket.*

Kursprogrammet første halvdel av 1976

*Det er allerede avholdt ett kurs.
Det fant sted på Venastul 21.—23.
januar og handlet om valutapoli-
tiske problemer.*

*I slutten av april tas det sikte på
å holde et kurs i makroøkonomisk
planlegging. Kurset er beregnet på
sosialøkonomer ansatt i offentlige
etater, og tar sikte på å gi en inn-
føring i bruk av modeller ved plan-
legging på lang sikt. Kurset, som
tidligere er omtalt i denne spalten
som kurs i MSG-modellen, vil få
en noe videre ramme enn tidligere
planlagt, men MSG-modellen vil
fremdeles ha en særlig sentral
plass i kurset. Kurset vil gå over
to dager, og vil bli holdt i Oslo.*

*Det er tidligere i denne spalten
annonsert et etterutdanningskurs
i samarbeid med Universitetet i
Oslo. Dette kurset vil komme i
tidsrommet april—mai.*

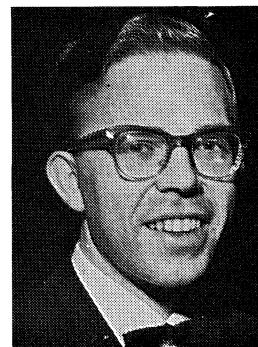
Olav Vannebo.

Krisen i verdensøkonomien

— nyorientering av Norges

økonomiske politikk? *)

AV
PROFESSOR LEIF JOHANSEN,
SOSIALØKONOMISK INSTITUTT



Konjunkturedgangen i den vestlige verden målt ved utviklingen i produksjon og sysselsetting/arbeidsledighet er sterkere enn noen annen konjunkturedgang en har hatt etter krigen. Konjunkturbevegelsene mellom land ser også ut til å ha vært sterkere synkronisert denne gangen. Prisene har fortsatt å stige under nedgangen, men i et noe redusert tempo. Under krisen har vi hatt til dels betydelige vridninger i bytteforholdet for enkelte land, i ugunstig retning for f. eks. England og USA.

Når det gjelder årsaker til det spesielle forløpet krisen har hatt, kan en faktor være den stadig friere utenrikshandel. En stadig friere handel og økende nivå skulle føre til en sterkere spredning og synkronisering av konjunkturbevegelsen mellom landene. Et interessant trekk er at land som ikke gikk inn i EF, har hatt en relativ fordelaktig utvikling. Oljekrisen kan ha spilt en rolle som utløsende faktor for nedgangen, men dens betydning for den generelle nedgang er overdrevet. Styrken i nedgangen er i høy grad politikk-bestemt. Prisstigning og underskudd i utenrikshandelen i perioden før krisen ble bekjempet ved en sterkere kontraktiv politikk enn vi stort sett ellers har sett i etterkrigstiden. Varigheten av nedgangen henger også sammen med at landene har vært forsiktige med å slå om til en ekspansiv politikk.

En tradisjonell kontraktiv politikk via neddemping av etterspørselsnivået kan ikke bremse inflasjonen raskt uten alvorlige konsekvenser for den realøkonomiske utvikling. Forskjellige økonomiske interessegrupper har i økende grad organisert seg i kamp for å beskytte seg mot inflasjonen, men driver dermed inflasjonen opp i en høyere takt enn tidligere. I en stillingskrig mellom ulike grupper er en tanke om samordning ved statsmyndighetene nærliggende. Det usymmetriske i en lønnsforhandling ved at det bare forhandles direkte om lønn og ikke om eierinntekt, gjør at lønnstakerne vanskelig kan oppfatte Staten som upartisk, da lønnstakerne framstår som den aggressive part som driver fram oppblåsing av nominelle størrelser, og Statens rolle blir å dempe disse krav, bl. a. for å sikre grunnlag for tilstrekkelige investeringer.

Den sterke avhengighet av den internasjonale handel kombinert med oppgivelse av mulighetene for å gripe direkte regulerende inn i handelen, fører til at flere saksforhold så å si snus på hodet i forhold til den stilling de burde ha ut fra en fornuftig realøkonomisk betraktning. En reduksjon av importen i et land må nå oppnås ved å redusere innenlandsk produksjon, i stedet for å produsere mer for eget bruk i landet selv. Vi bør ikke være bekymret for hvor mye det koster å opprettholde arbeidsplasser, men for hvor mye det koster å la arbeidskraft gå ledig uten å yte produktivt arbeid. Spørsmålet er hvor lenge vi skal holde på en organisasjonsmåte som frihandel som tvinger oss inn i realøkonomisk bakvendte forestillinger og reaksjoner.

Konjunkturpolitikken i Norge det siste år viser flere interessante særtrekk, men reiser samtidig vanskelige spørsmål bl. a. om ansvarsfordeling mellom Staten og næringslivet.

*) Foredrag i Sosialistiske Økonomers Forening, November 1975.

Formålet med denne innledningen er *for det første* å forsøke å skissere opp et bilde av de viktigste trekk ved den internasjonale økonomiske krise som vi nå er inne i. Et konjunkturbilde vil antakelig alltid fortone seg noe uryddig mens man lever midt i det, mens hovedtrekk vil klarne etter at konjunkturbølgen er gjennomløpt. Jeg synes imidlertid det er av interesse å forsøke å få en oversikt over de karakteristiske trekk allerede nå. Jeg vil forsøke å gå noe lenger enn den generelle karakteristik som sier at «den konjunkturedgangen som den vestlige verden nå er inne i, er den dypeste og mest langvarige siden annen verdenskrig» (Nasjonalbudsjettet 1976). Jeg vil imidlertid ikke gå særlig langt i retning av en kvantitativ beskrivelse ved hjelp av detaljerte tall fra forskjellige land.

For det andre vil jeg forsøke å gå noe inn på sammenhengen mellom de forskjellige karakteristiske trekk ved den nåværende krisen, og gå litt inn på mulige forklaringsfaktorer.

Det tredje formål er så å ta opp diskusjonen om de erfaringer vi nå gjør, tilsier noen nyorientering når det gjelder hovedtrekkene i Norges økonomiske politikk.

Kanskje vil jeg i sammenheng med det siste moment også komme inn på noen teoretiske momenter. Spørsmålet er om det teoretiske grunnlag en til nå stort sett har brukt i utformingen av den økonomiske politikken, spesielt med henblikk på konjunkturutviklingen, er modent for revisjon eller i alle fall modifikasjoner.

Hovedtrekkene ved den nåværende krisen

Jeg går over til å beskrive det jeg oppfatter som hovedtrekkene ved den nåværende krisen jamført med tidligere konjunkturedganger etter krigen. Beskrivelsen inneholder ikke noe nytt, men som utgangspunkt for diskusjonen i fortsettelsen er det hensiktsmessig å gi noen stikkord.

1. Krisen er (som nevnt) *sterkere* målt ved utviklingen i produksjon og sysselsetting eller arbeidsløshet enn noen annen konjunkturedgang en har hatt etter krigen. Industriproduksjonsindeksen for OECD-landene under ett med 1970 som basis, falt fra 120 i første kvartal 1974 til 108 i første kvartal 1975. Arbeidsløsheten i USA har ligget oppe i omkring 8 millioner; i Vest-Tyskland har den ligget på over 1 million i mange måneder; i England har den også nådd opp i 1 million, og Japan og Frankrike nærmet seg millionen, for å nevne noen av de viktigste land. De øvrige land har også vært rammet av arbeidsløshet i varierende grad. (På grunn av korttidspermitteringer og reduserte arbeidsuker som ikke er med i tallene gir statistikken antakelig et ufullstendig bilde av situasjonen.)

2. Konjunkturbevegelsen denne gang ser ut til å ha vært *sterkere synkronisert* enn ved de tidligere konjunkturbevegelser etter krigen. Årene 1972—1973 var oppgangår i de fleste land, og med noe variasjon ble praktisk talt alle vestlige industri-land rammet av krisen utover i 1974—1975. Av de 13 OECD-land hadde 11 nedgang i industriproduksjonen fra første kvartal 1974 til første kvartal

1975. Unntakene var Sverige, som har hatt en heldig konjunkturutvikling (men har hatt noe nedgang etter første kvartal i år), og England, som står i noe av en særstilling ved at det allerede i 1974 lå lavere enn de øvrige land. Styrken i nedgangen fra 1974 til 1975 har variert noe, fra Norge med en helt ubetydelig nedgang, til USA med en nedgang fra 117 til 105, Italia med en nedgang fra 123 til 109 og Japan med det største utslaget, fra 132 til 109 (alt fra første kvartal 1974 til første kvartal 1975, målt ved en indeks for industriproduksjonen med basis lik 100 i 1970). Stort sett har industriproduksjonen falt noe også etter første kvartal i år.

3. *Prisnivået* har fortsatt å stige under konjunkturedgangen. Jeg vet ikke om det er riktig å se dette som et særtrekk ved denne konjunkturedgangen jamført med de tidligere. Vi fikk vel en heving av takten i inflasjonen før denne konjunkturedgangen satte inn. Nå under nedgangen kan en spore en tendens til redusert tempo i prisstigningen, som en skulle vente. Den sterke prisstigningen er derfor ikke karakteristisk for nedgangen i og for seg. Det er snarere slik at den karakteriserer en noe lengre periode, inklusive den forutgående oppgang, mens *endringene* i takten i inflasjonen vil være nærmere det «normale». Det jeg her er opptatt av er *beskrivelse*; det høyere nivå for prisstigningstakten har selvfølgelig sin betydning i forklaringen av forløpet, noe jeg kommer tilbake til.

4. Under krisen har det vært betydelige *forstyrrelser av balansen mellom landene*. Stort sett har vi vel hatt de samme overskudds- og underskuddsland som vi bruker å ha, men dimensjonene er blitt ganske store. Det kommer dels av betydelige vridninger i bytteforholdet. Enkelte land har her hatt meget drastiske forverringer. For Storbritannia har en indeks for bytteforholdet falt fra et nivå omkring 100 i 1970—72 til omkring 80 i 1975. Også USA har hatt et drastisk fall i bytteforholdet. Flere land har hatt fall til et nivå omkring 90. Endelig er det noen land, også blant industrilandene, som har hatt uforandret eller forbedret bytteforhold, blant disse Vest-Tyskland (med et visst fall i 1974, med forbedring igjen i 1975). Disse vridninger i bytteforholdene har selvfølgelig bidratt til å forrykke balansen i handelen. I tillegg kommer at landene har fulgt forskjellig konjunkturpolitikk under nedgangsperioden; f. eks. Norges store underskudd henger selvfølgelig delvis sammen med det.

5. Under alle konjunkturbevegelser gjør det seg selvfølgelig gjeldende visse *spesielle faktorer*. I den konjunkturbølge vi nå er inne i, er det én faktor som har gjort seg gjeldende med særlig styrke — nemlig de drastiske endringer i råvareprisene og spesielt oljeprisene. Dette ligger delvis bak de vridninger i bytteforholdene som jeg nettopp nevnte, og har også på andre måter bidratt til å gi den bølge fra oppgang til nedgang som vi har vært igjennom, sitt spesielle preg.

Sammenhenger — årsaksforhold

La meg så gå over til å se på *sammenhengen* mellom disse sætrekkene ved den nåværende kon-

junkturutvikling, og på noen hypoteser om årsaksforhold bak dem.

At det er kommet en økonomisk nedgang i 1974—75 er i seg selv ikke noe bemerkelsesverdig. Visse konjunkturbevegelser har en jo hatt også tidligere i etterkrigsårene, selv om de har vært mer merkbare i en del andre land enn i Norge. Mange land hadde en viss konjunkturedgang eller avslapning i 1970—71. Denne ble fulgt av en meget sterk oppgang i 1972—73, som allerede nevnt. At det så kom en nedgang i 1974—75 er da nærmest «normalt». Det som trenger forklaring er de særtrekkene jeg har nevnt under de forskjellige punkter foran. De faktorer jeg vil anføre kan alle trenge nærmere undersøkelser, både tallmessig og politisk-institusjonelt. Jeg nøyer meg derfor med å gi dem status av hypoteser som etter mitt skjønn har en viss støtte i erfaringer, men som ikke er grundig underbygget.

A. Jeg vil for det første peke på betydningen av den *stadig friere utenrikshandel*, samtidig som utenrikshandelen i svært mange land har kommet opp på et nivå som gjør den til en dominerende faktor i utviklingen. Denne friere utenrikshandel har kommet gjennom OECD, EFTA, EF og andre tiltak. Det har vel kanskje ikke skjedd noe av så avgjørende betydning på denne front akkurat de to siste år. Men ser vi på utviklingen i litt lengre perspektiv, ville det være grunn til å vente at en stadig friere handel *etter hvert* skulle føre til en sterkere spredning av konjunkturbevegelsen mellom landene og derved også en sterkere grad av synkronisering. (Dette er ikke bare noe vi på etterskudd kan si det ville være grunn til å vente; noen av oss har faktisk ventet det.)

Ved siden av den vanlige konjunkturspredning gjennom omfanget av eksport og import har spredning av prisbevegelse denne gang spilt en særlig rolle.

Et interessant fenomen er at land som Norge, Sverige, Finland, Sveits og Østerrike, som ikke gikk inn i EF, har hatt en *relativt* fordelaktig utvikling under konjunkturedgangen. Det kan se ut som mer enn en tilfeldighet. Nå har imidlertid også disse landene hatt en fri utenrikshandel, så forklaringen på dette spesielle fenomen ligger neppe akkurat i handelsforholdene. Det kan også bemerkes at enkelte andre små land (men ikke Danmark!) har hatt en noe heldigere utvikling enn de større land.

B. Foruten virkningene av den generelt mer frie utenrikshandel, har antakelig *den spesielle impuls som kom fra oljekrisen*, vært medvirkende til den større samtidighet som konjunkturedgangen har hatt i den nåværende konjunkturbevegelse. Nå skulle i og for seg en oljekrise av den type vi fikk ikke nødvendigvis bidra til konjunkturedgang i form av massearbeidsløshet og så sterk produksjonsnedgang som vi faktisk har hatt. Den direkte følge av oljekrisen var en midlertidig nedskjæring av produksjon i enkelte spesielle bransjer og en heving i produksjonskostnadene for svært mange bransjer. Hvis dette har spilt noen rolle for konjunkturforløpet, er det eventuelt som en slags utløsende faktor i den situasjon hvor det i alle fall lå til rette for en nedgang ut fra det van-

lige forløp i en konjunktursyklus, og som en impuls til endringer i den økonomiske politikk. I tidlige faser av konjunkturedgangen var det etter min mening en tendens i mange kommentarer til å overdrive oljekrisens betydning som forklaringsfaktor, noe som kan være uheldig både fordi det blokkerer evnen til å trekke mer generell lærdom av erfaringene og fordi det kan lede til — og kanskje i praksis *har* ledet til — gale slutninger om hvilken politikk som bør føres.

C. Med den siste merknad er jeg inne på noe som jeg tror er et hovedmoment, nemlig at styrken i nedgangen i høy grad er *politikkbestemt*. Under den forutgående oppgang hadde man en betydelig prisstigning i de fleste land, og denne ble skjerpet gjennom økte energipriser og andre råvarepriser. Samtidig utviklet noen land betydelige underskudd i utenrikshandelen. Disse tendensene ble forsøkt bekjempet ved en mer kontraktiv politikk enn vi stort sett ellers har sett i etterkrigstiden. Såkalt «inntektspolitikk» har, i forskjellige former, vært forsøkt i mange land for å bremse kostnads- og prisstigningen, men uten særlig gode resultater. Mer tradisjonelle former for kontraktiv politikk har så blitt forsøkt. Såvidt jeg forstår har en innenfor denne politikkdelen igjen lagt ganske stor vekt på pengepolitikk i forhold til finanspolitikk. Rentnivået ble drevet høyt opp i en rekke land, og dette resulterte i en drastisk reduksjon i boligbygging og annen bygge- og anleggsvirksomhet i en rekke land. (Norge er her et unntak.) Slike bevegelser er antakelig vanskeligere å forutsi med noen grad av presisjon, og har vel en tendens til å bli voldsommere når de først er igang enn bevegelser framkalt ved finanspolitiske tiltak.

Et interessant spørsmål er om den form konjunkturpolitikken fikk i mange land, har sammenheng med den økende innflytelse eksperter med «monetaristisk» oppfatning synes å ha fått som rådgivere for myndighetene i en del land.

Før en trekker endelig konklusjon om pengepolitikens bidrag til å gjøre nedgangen særlig sterk må en se nærmere på spørsmålet om nominelle renter og realrenter. Det er klart at den hevingen i inflasjonstakten som en har hatt, vanskelig kunne bli uten konsekvenser for det nominelle rentenivå. Det er antakelig her et samspill mellom impulser fra pengepolitikken og effekter av inflasjonen hvor det kan være noe vanskelig å skille ut de enkelte faktorerens betydning.

I sammenheng med spørsmålet om politikken bidrag til å framkalle eller skjerpe nedgangskonjunkturen er det interessant å ta opp igjen spørsmålet om den tilsynelatende systematiske forskjell det har vært mellom større land på den ene side og små land på den annen side, med noe fordelaktigere konjunkturutvikling i de små land. Mitt inntrykk, på basis av avis- og tidsskriftinformasjon om utviklingen, er at politikken stort sett har vært mer bevisst kontraktiv i de større land enn i de små land. Forklaringen på dette kan ligge i at det «tilfeldigvis» er slik at de politiske vurderinger går mer i retning av å legge vekt på inflasjonsfaren og balansen i utenrikshandelen i de større land enn i de små

land. F. eks. ville neppe den grad av inflasjon og den relative posisjon i utenrikshandelen som Vest-Tyskland har hatt, framkalt en tilsvarende kontraktiv reaksjon i de små Vest-Europeiske land. Om det er en slik forskjell mellom de større og de små land, kan en imidlertid gå videre og spørre om mulige grunner til at det systematisk — altså ikke bare tilfeldigvis — vil være slik. Jeg tror det er noe i denne tanken. De større land har et annet forhold til omverdenen enn de små land. De spiller en større politisk rolle, og de vet at deres utviklingstendenser følges nøye av andre partnere og konkurrenter. Ekstra sterk prisstigning eller ekstra store underskudd i utenrikshandelen spiller en større rolle for et land som har ambisjoner om å være en økonomisk og politisk sterk faktor i verdensbildet, enn for et lite land som ikke har noen slike ambisjoner, men først og fremst tar sikte på å manøvrere seg igjennom på en måte som gir den tryggeste og jevneste utvikling for landets borgere og bedrifter uansett hvordan det måtte gå med «prestisjen» og maktposisjonen.

D. Det foregående punkt berørte politikken rolle i *framkallingen* av nedgangen. En kan også se på politikken rolle i forbindelse med *fortsettelsen* av nedgangen.

Når nedgangen først hadde meldt seg, kunne det vært naturlig å vende politikken i ekspansiv retning. Det ville ha samsvar mer med mønsteret fra tidligere nedganger. Etter hvert har det vel også skjedd nå til en viss grad, kanskje først og fremst i de små land. Men det er neppe tvil om at en i flere av de toneangivende land holdt fast ved en kontraktiv politikk forholdsvis lenge, og har vært ganske forsiktig i doseringen av den mer ekspansive politikk når den endelig har kommet. Dette henger selvfølgelig sammen med de særdrag ved den nåværende utvikling at prisstigningen har fortsatt i ganske høyt tempo også etter at nedgangen i sysselsetting og produksjon meldte seg, og at utenrikshandelsbalansen har fortsatt å være problematisk i flere land. I tillegg må det vel anføres at *konjunkturdiagnosene har vært ganske usikre*. Dette gjør seg fortsatt gjeldende, noe en ikke minst ser i USA, hvor det er stor tvil om visse tendenser som peker i retning av oppgang, skal oppfattes som begynnelsen på en virkelig oppgang eller bare mer tilfeldige bevegelser. Rapporter om Vest-Europa fra den aller siste tid peker i retning av at oppgangen vil komme senere enn man antok for noen måneder siden. Det at det er så vanskelig å stille diagnosene med noen sikkerhet, henger vel også sammen med at denne konjunkturedgangen har hatt de omtalte særdrag; den har ikke vært en repetisjon av tidligere moderate nedganger. Den fortsatte (om enn noen steder noe neddempede) inflasjon, sterke vridninger i bytteforhold og relative priser og andre «disproporsjoner» har bidratt til å gjøre bildet uryddig.

Det kan sikkert anføres mange andre momenter, men jeg mener det som allerede er nevnt, viser at det er en indre sammenheng mellom de særdrag den nåværende konjunkturedgang viser. Denne indre sammenheng er i seg selv hovedforklaringen på at

nedgangen er sterkere enn ved noen tidligere konjunkturedgang etter krigen.

Inflasjonen

Det framgår av det jeg har sagt at jeg ikke betrakter inflasjonen som noe som går sin egen gang uavhengig av, og uten virkning på den realøkonomiske utvikling. En forklaring på det forhold at takten i inflasjonen i de senere år har kommet opp på nytt nivå er samtidig et viktig ledd i forklaringen av hvorfor nedgangen i sysselsetting og produksjon er blitt så sterk og langvarig. Jeg vil derfor si litt mer om inflasjonen.

Det sjokk prisutviklingen fikk gjennom hevingen av oljeprisene og enkelte andre råvarepriser, har selvfølgelig betydd en god del. Takten i inflasjonen var imidlertid kommet ganske høyt opp allerede før dette sjokket, og den har fortsatt å ligge på et høyt nivå også etter at dette sjokket var blitt absorbert. (Men det er selvfølgelig vanskelig, på grunn av nokså kompliserte og tidkrevende mekanismer, å si hvor mye av den etterfølgende prisstigning som kan sies å ha sin årsak i denne spesielle impuls.) Jeg tror derfor det også er mer fundamentale faktorer som har virket.

For det første kan det pekes på at den mildere inflasjon vi tidligere hadde, etter hvert hadde virket over en så lang tid at en viss inflasjon måtte bli betraktet som noe *normalt*. Det er mange år siden vi begynte å diskutere hvor lenge en slik inflasjon kunne pågå før den ble tatt hensyn til i alle slags kalkyler, lønns- og prisforhandlinger, budsjettering av forskjellige slag osv. og gjennom dette ville påvirke disposisjonene slik at takten i inflasjonen derved øket.

I økende grad erfarer en i forskjellige land at en betydelig del av inflasjonen skyldes forhold utenfor det egne lands grenser.

I varierende grad fra land til land har skatte- og avgiftsøkinger bidratt til å heve prisnivået.

Effekten av disse (og andre) forhold er at forskjellige grupper i økende grad føler det nødvendig å *beskytte seg* mot inflasjonens virkninger, det vil si å forsøke å hindre at den undergraver realverdien av deres inntekter. Inflasjonen er for svært mange parter noe som kommer av andre årsaker enn dem de selv har kontroll over. Samtidig er det selvfølgelig slik at de fleste beskyttelsestiltak som er innen rekkevidde for forskjellige grupper, er av en slik art at de bidrar sitt til å drive inflasjonen videre. Tiltakene vil jo som regel bestå i heving av nominelle lønninger, avanser, avgifter og priser. Vi får en situasjon hvor inflasjonen drives fram ved at nær sagt alle parter beskytter seg mot en inflasjon som i hovedsak skyldes andre parter enn dem selv.

Med den høye grad av åpenhet som de vestlige økonomier nå har, overskrider dette spillet de nasjonale grenser.

Vi har av mange grunner en økende grad av organisering i samfunnet, etter økonomiske interesser. Kampen for å beskytte seg mot inflasjonen bidrar vel ytterligere til denne organiseringen — og dermed ytterligere til inflasjonen selv.

Samtidig med disse tendensene har den andel av et lands inntekter som på en eller annen måte kanaliseres inn til offentlige myndigheter blitt øket (i varierende grad fra land til land). Dette innebærer at den private andel, som i første rekke er gjenstand for fordelingskampen, blir relativt mindre, og gjennom beskatningen blir realeffekten av ethvert nominelt beskyttelsestiltak fra de enkelte gruppers side sterkt beskåret. Disse forhold medfører vel nokså naturlig at en tar sterkt i når det gjelder krav om nominelle økinger.

På bakgrunn av disse forhold synes jeg ikke den høye takt i inflasjonen framstår som noe rart og uforklarlig.

De disproporsjoner av forskjellig slag som jeg tidligere har nevnt, kan ha bidratt ytterligere til å vanskeliggjøre inflasjonsspørsmålet. En situasjon hvor prisforhold forvris slik at lønnsomhetsforholdene blir meget varierte og ujevne, vil antakelig stimulere inflasjonskreftene mer enn en situasjon med jevnere fordeling av inntekter og lønnsomhet. I en situasjon med ujevnheter vil de fleste grupper kunne se at de står i fare for å bli liggende etter andre grupper. De diagnoser som legges til grunn for politikken, blir mer usikre; og utformingen og håndhevingen av forskjellige direkte regulerings-tiltak som myndighetene kan bruke for å bremse inflasjonen, blir vanskeligere.

Hvis en i en inflasjonssituasjon preget av de faktorer jeg nettopp har skissert, forsøker å bremse inflasjonen ved mer tradisjonelle former for kontraktiv politikk, som virker via neddemping av etterspørselsnivået, synes jeg det er åpenbart at en ikke kan vente en rask effekt uten alvorlige konsekvenser for den realøkonomiske utvikling. Det kan til og med hende at noen grupper forsøker å kompensere for de realøkonomiske tap som de lider gjennom den reduserte aktivitet ved å ta igjen på den nominelle front, selv om dette kanskje er mer av en hypotese enn observert faktum. (Det er kanskje særlig i handels- og andre tjenesteytende faktorer at denne virkning kan tenkes å gjøre seg gjeldende.)

Mulighetene for å beskytte realinntekter av forskjellig slag gjennom tiltak som går på nominelle lønninger og andre priser og inntektsarter, er selvfølgelig avhengig av at de ikke framkaller en for stor etterspørselssvikt av betydning for vedkommende inntektsart. For selgere av arbeidskraft og andre produksjonsfaktorer er fortjenesteforholdene hos brukerne av disse produksjonsfaktorene av betydning, herunder mulighetene hos disse til å overvelte økte kostnader videre til de endelige kjøpere gjennom prisene. I siste omgang blir da selvfølgelig også etterspørselsnivået alt i alt av betydning. Føres det en kontraktiv politikk som demper den samlede etterspørsel i samfunnet, er det neppe tvil om at en før eller senere vil nå en situasjon hvor insitamentene til forhøyelser av nominelle kostnadsfaktorer vil bli undergravd av frykt for de negative kvantumsreaksjonene. Spesielt vil vel det skje når landets myndigheter i ord eller handling har gjort det klart at de har oppgitt å garantere full sysselsetting. Alt i alt tror jeg derfor at en kontraktiv poli-

tikk av tradisjonell art nok kan føre til en demping av inflasjonen, men først etter en ganske hard og langvarig realøkonomisk nedgang — altså nettopp slik vi nå ser det i mange land.

Politisk-økonomiske problemer i forbindelse med inntektspolitikk

Jeg går så over til den siste del av foredraget — den som skal omhandle spørsmålet om «nyorientering av Norges økonomiske politikk». Jeg tenker her ikke å diskutere detaljer i politikken akkurat i den nåværende situasjon, men vil heller se på spørsmålet om valget av retning for bestrebelsene på noe lengre sikt.

Det framgår av den beskrivelse jeg har gitt av kriseutviklingen og forsøkene på å se de forskjellige faktorer rolle i utviklingen, at jeg kan gruppere de faktorer som har forverret situasjonen og utviklingstendensene i to hovedgrupper: Faktorer som har gjort inflasjonsproblemene hardere og vanskeligere, og faktorer som henger sammen med den økende internasjonalisering av de enkelte lands økonomier.

Jeg sier først litt om inflasjonsproblemene. Den beskrivelse jeg nettopp ga, innebærer at den meny av valgmuligheter som en har mellom inflasjon og arbeidsløshet er blitt forverret: «Phillips-kurven» er forskjøvet i uheldig retning, og det har skjedd en forlengelse av tidsavstanden mellom en bevegelse i retning av økt arbeidsløshet og den fordel en skulle høste ved dette i form av redusert takt i inflasjonen.

Det er mulig denne forskyvning kan rette seg opp igjen av seg selv. Den avhenger av mange nokså uberegnelige faktorer som har med forskjellige gruppers subjektive bevissthet, framtidsforventninger, organisasjonsstyrke, politisk taktikk osv. å gjøre. Jeg ser imidlertid ingen særlig gode grunner til å tro at dilemmaet vil reduseres av seg selv.

Dilemmaet er i stor grad bestemt av det faktum at svært mange grupper i samfunnet er blitt organisert for å fremme eller beskytte sine økonomiske interesser. Det kunne uten tvil dempes ned ved tilbakegang til forhold preget av mindre organisering og mer konkurranse i de forskjellige slags markeder. Å tenke i denne retning er vel imidlertid ganske hypotetisk. Ingen enkeltgruppe vil kunne tjene på å oppheve sin organisering og pressgruppeaktivitet ved isolert beslutning, uten garanti for at andre grupper opphever sin organisering. En slags «nedrustningskonferanse» hvor partene blir enige om *samtidig* å oppheve sine organisasjoner er neppe tenkelig, og om så var ville det vel under moderne forhold bare være et tidsspørsmål før «opprustningen» tok til på nytt. En tvangsmessig «nedrustning» gjennomført av en overordnet politisk myndighet er utelukket. Det gjenstår da bare den mulighet å forsøke å mestre problemene innenfor de rammer som foreligger når det er gitt at forskjellige grupper har relativt sterke organisasjoner. Samordningstanken er da selvfølgelig nærliggende. Som vi alle vet er det imidlertid også her kjelker i veien. Et hovedspørsmål er om en virkelig får *alle* grupper

med eller om alle de relevante disposisjonsmuligheter deltakende grupper har, kommer med i samordningen. Videre er det et spørsmål om alle inntektsarter virkelig betraktes som rettferdige og berettigede inntekter av de deltakende parter. Det mest kritiske punkt her er profitt eller eierinntekter utenom jordbruk og fiske. De samordningsformer som er kjent (prøvet eller foreslått) er ikke slik at de øvrige parter har noen garanti for hvordan denne inntektskomponenten utvikler seg. I noen utstrekning dras den også i tvil som berettiget og rettferdig inntektsart. Fra lønnstakersiden er den en motstående inntektsart i kampen om fordelingen av totalinntektene. Fra myndighetenes side er eierinntektene selvfølgelig også en inntektsart som ses som grunnlag for investeringer og fortsatt virksomhet og som det er i «samfunnsinteresse» å beskytte mot å bli presset ned under visse grenser. Disse forholdene bidrar til å undergrave statsmyndighetenes autoritet i samordningsbestrebelsene. Det som fra myndighetenes eget synspunkt kan være ment som en «upartisk» og «samfunnsmessig begrunnet» beskyttelse av nødvendige overskudd og grunnlag for investeringer i private bedrifter, framstår for lønnstakerne som forsvar av profitten — den inntektsart som står mot deres interesser i fordelingskampen, og som de ikke føler noen solidaritet med eller omsorg for fordi den ikke oppfattes som en rimelig og rettferdig godtgjørelse for en innsats.

Forholdet skjerpes ved den usymmetriske karakter som inntektsforhandlinger har. Ved lønnsoppgjørene er det *lønnen* man forhandler om. Den motstående inntektsart, profitten, blir selvfølgelig påvirket av resultatet av lønnsforhandlingene, uten at lønnstakerne har noen kontroll med det. Lønnstakerne har ingen garanti for at en eventuell moderasjon fra deres side ikke gir seg utslag i en høyere profitt istedenfor i dempet inflasjon.

Denne usymmetrien i forhandlingssituasjonen gjør også at det er lønnstakerne som må framstå som den krevende, aggressive part som driver fram oppblåsing av de nominelle størrelser. Statsmyndighetenes rolle blir så å si automatisk å prøve å dempe kravene, enten åpent eller ved manøvrer mer i det stille.

De forhold jeg her har pekt på gjør det vanskelig for statsmyndighetene å komme inn i inntektsoppgjørene på en måte som alle berørte parter kan oppfatte som upartisk. Statsmyndighetene får ikke den autoritet som trengs for å drive gjennom det den eventuelt måtte se som en felles interesse for alle parter.

Det jeg her har anført er ikke ment som kritikk (eller anbefaling) av noen bestemt linje. Det er simpelthen et forsøk på en realistisk beskrivelse av situasjonen, og mer spesielt et forsøk på å forstå hvorfor det er så vanskelig for statsmyndighetene i de fleste land (hvis vi skal gradere, tilsynelatende vanskeligere i mange andre land enn i Norge) å få til en samordning av inntektsoppgjørene som kan bidra til å dempe inflasjonstakten.

Det følger av denne diagnosen at hovedproblemet ligger i eksistensen av de motstående inntektsarter lønn og profitt. Hvis denne motsetningen kunne

oppheves, ville de forskjellige inntekter framstå mer direkte som godtgjørelse for produksjonsinnsatser av forskjellig slag. Det ville bli klarere at særlig store krav fra en gruppes side ville ramme belønningen for produktive innsatser hos andre samfunnsdeltakere, og ikke en profitt-komponent som det er vanskeligere å forsvare ut fra rettferdshensyn. Statsmyndighetene ville kunne tale med større autoritet og virke som en koordinator mellom mer symmetrisk stilte parter, istedenfor så å si automatisk gjennom systemets logikk å komme inn i en posisjon hvor de oppfattes som forsvarere av en privat profittkomponent og bremser på lønnsutviklingen. Under enhver omstendighet vil det selvfølgelig være nødvendig å forsvare et visst overskudd i næringslivet, men om dette overskuddet stort sett er en del av samfunnets fellesbudsjett, kommer forsvaret av denne komponenten selvfølgelig i et annet lys enn om overskuddet stort sett går til private kapitaleiere.

Om noen av denne skissen trekker den slutning at jeg går inn for en radikal nasjonaliseringspolitikk for å oppheve motsetningen mellom lønn og profitt, eller arbeid og kapital, for derved å lette inntektsoppgjør- og inflasjonsproblemene, så er det *noe* i det. Det er vel neppe noen som vil la sitt standpunkt til spørsmålet om en radikal sosialistisk politikk avgjøres av hensynet til inflasjonsproblemene i og for seg. Inflasjonsproblemene får imidlertid flere dimensjoner og større betydning når vi har i mente utgangspunktet for diskusjonen her, nemlig at inflasjonsproblemene ikke er løst fra krisefenomenene forøvrig, men spiller en avgjørende rolle for at krisen nå har fått det omfang og den varighet den har.

Konjunkturpolitikk og det internasjonale handelssystem

Jeg går så løs på frihandelen, eller mer generelt internasjonaliseringen av de enkelte lands økonomi. Som jeg har vært inne på spiller i første omgang konjunkturspredningen gjennom handelen en betydelig rolle for utviklingen av krisen, og i de videre faser spiller virkningene via den økonomiske politikk en stor rolle: Forskjellige land føler seg dels tvunget til å føre en kontraktiv politikk av hensyn til betalingsbalansen, og andre land er i alle fall hemmet når det gjelder å føre en aktiv politikk med sikte på å snu utviklingen.

Det er klart at det her reiser seg et spørsmål om internasjonal koordinering. Hvis mange land blir enige om å føre en ekspansiv politikk, kan en bryte ut av den fastlåsing av situasjonen som ellers ligger i at hvert enkelt land er redd for isolert å starte en ekspansiv politikk uten at de andre følger med, og derved pådra seg et betydelig underskudd i handelen. Uten at det vel egentlig har vært eksplisitt avtalt, kan en kanskje se spor av slik gjensidig fordelaktig virkning i Norges og Sveriges politikk under den konjunkturedgang vi nå har hatt. På det videre internasjonale plan, hvor de store vestlige land kommer med, er resultatene til nå og utsiktene framover ikke oppmuntrende. Det nylig avholdte

vestlige toppmøtet om de økonomiske problemer ga uttrykk for ønsker og fast politisk vilje til å få landene ut av krisen. Frankrikes president ga, da han la fram sluttkommunikéet fra møtet, uttrykk for at det var oppstått en vilje til samarbeid om «å bringe verdensøkonomien inn i en ny fase av stabil og varig vekst med sikte på velstand for alle». President Ford uttalte at møtet hadde vært en fullstendig suksess i enhver henseende som hadde gjort det mulig å «harmonisere våre standpunkter til de viktigste problemene». Såvidt jeg kan se har imidlertid ikke møtet resultert i noe konkret om en samordnet ekspansiv politikk i de viktigste land. Møtet var langt mer opptatt av problemer angående det internasjonale valutasystem, spesielt av problemet om faste eller frie valutakurser. Slike spørsmål er selvfølgelig ikke uten betydning, men etter min mening av annenrangs betydning jamført med spørsmålet om direkte kontraktiv eller ekspansiv politikk ved de penge- og finanspolitiske virkemidler landene har til disposisjon. Vi har gang på gang hatt sensasjonelle oppslag i avisen om kriser i det internasjonale betalingssystem og mulighetene for økonomisk krise eller sammenbrudd, fulgt av lettelse når partene er blitt enige om midlertidige ordninger for en tid framover. Det er klart at det ligger visse farer på denne fronten, men opptattheten av disse problemer har etter min mening tildels fortrenget opptattheten av de saksforhold som mer direkte er bestemmende for konjunkturutviklingen. Når den alvorlige krisen nå kom, var det såvidt jeg ser uten noen direkte tilknytning til problemer i det internasjonale betalingssystemet som sådant.

Den sterke avhengighet av den internasjonale handel kombinert med oppgivelsen av mulighetene for å gripe direkte regulerende inn i handelen, fører til at flere saksforhold så å si snus på hodet i forhold til den stilling de burde ha ut fra en fornuftig realøkonomisk betraktning. Får et land vanskeligheter med eksporten, slik at det bør redusere sin import, er den måten økonomien er organisert på nå slik at landet må redusere sin innenlandske systemsetting og produksjon for å framkalle reduksjonen i importen. Dette er en bakvendt reaksjon i forhold til de grunnleggende realøkonomiske saksforhold. Bortsett fra problemet med visse tekniske komplementariteter mellom importerte varer og innenlands produksjon, ville den rimelige reaksjon på reduserte importmuligheter være at man produserte mer for eget bruk i landet selv. Om et land stilles overfor mer ufordelaktige handelsmuligheter, er det rimelige fortegn på reaksjonen å utnytte landets egen arbeidskraft sterkere istedenfor å la en betydelig del av den bli ledig. Gjennom det organisasjonssystem vi har i økonomien, og spesielt med den frie utenrikshandel, er dette blitt fordreidd. Og vi har fått slike vaneforestillinger at det ser ut til at de fleste, både økonomer og ikke-økonomer, aksepterer som en naturlig sak at vanskeligheter er noe vi bør møte ved å avstå fra å bruke den viktigste av våre egne ressurser, nemlig arbeidskraften.

Vi har også slike fordreidd forestillinger at vi i fullt alvor diskuterer *hvor mye det koster* å opprettholde arbeidsplasser og skape sysselsetting, og det

uttrykkes ofte bekymring over disse kostnadene. Ved en direkte og naturlig realøkonomisk betraktning står jo forholdet den motsatte veien: Vi burde være bekymret over hvor mye det koster å la en betydelig del av arbeidskraften gå ledig, uten å yte produktivt arbeid.

Til dette kommer en sosial betraktning. Rent bortsett fra den direkte arbeidsløshet, får en kvalitativ forandring i folks sosiale situasjon, trygghet og selvspekt når en går over fra en situasjon hvor ens arbeidskraft er etterspurt, til en situasjon hvor en må være takknemlig for å ha arbeid og hvor en får inntrykk av at en er en belastning for samfunnet fordi en ønsker en arbeidsplass.

Det gale i situasjonen er at det i og for seg er noe riktig i disse realøkonomiske fordreidd forestillingene under den nåværende måte å organisere økonomien på. Spørsmålet er hvor lenge vi skal holde på en organisasjonsmåte som tvinger oss inn i slike realøkonomisk bakvendte forestillinger og reaksjoner.

Jeg rører her selvfølgelig ved et meget kontroversielt spørsmål, nemlig spørsmålet om opprettholdelse av systemet med fri handel. Eller kanskje spørsmålet ikke er kontroversielt — frihandelstanken ser ut til å stå så sterkt både blant politikere og økonomer at saken ikke kan karakteriseres som kontroversiell. I så fall er det min forutsigelse at dette ikke vil vedvare. En gang i tiden ble det sett på som rimelig at den offentlige sektor i økonomien viste sparsomhet og forsiktighet når det var «vanskelige tider» med arbeidsløshet og produksjonsnedgang. Da måtte alle yte sitt bidrag til sparing og ansvarlighet. I dag ser i alle fall de fleste økonomer på dette som realøkonomisk sett vrangsnudde reaksjoner, og vi har nesten vanskeligheter med å forstå at disse forestillingene kunne være så rotfestet som de var. I framtida tror jeg vi vil komme til å se på det reaksjonsmønster som frihandelssystemet framtvinger i forbindelse med konjunkturedganger, på liknende måte.

Nå er frihandelssystemet i seg selv meget ustabilt som system. Mange av de enkelte parter i handels-samkvemet ville kunne forbedre situasjonen for seg selv ved å bryte ut av frihandelsmønstret, dersom de hadde grunn til å tro at motreaksjonene fra andre parter ikke ville bli for sterke. Mange slike avvik fra frihandel har vi da også sett i de siste par årene, fra Englands, Finlands, Italias og også andre lands side, men de har ikke ennå tatt slike dimensjoner at de rokker ved systemet i hovedtrekk. Det er imidlertid klart at det her er et kritisk punkt slik at når det overskrides, vil mange flere land føle seg berettiget til å innføre forskjellige typer av restriksjoner. Og jo flere land som har innført restriksjoner allerede, jo mindre er farene for det enkelte land m. h. t. motreaksjoner fra de andre. Systemet kan derfor forholdsvis fort rase sammen etter at en moderat og gradvis undergraving av systemet har funnet sted en viss tid. Det er vel fordi systemet på denne måten er ustabilt at det så ofte finnes nødvendig å avgi høytidelige forsikringer om at man fortsatt vil holde fast ved dette systemet, slik som det f. eks. skjedde ved det nylig avholdte vestlige toppmøtet. Her for-

manet partene hverandre om viktigheten av å opprettholde en fri verdenshandel og motstå proteksjonistiske krefter.

Undergravningen av dette systemet skjer forøvrig ikke bare ved åpne brudd på systemets regler. En kan bli enig om en begrenset liste over tiltak som ikke er forenlige med frihandelsordningene, men de enkelte land viser stadig stor oppfinnsomhet til å finne andre måter å vanskeliggjøre import og fremme eksport på enn de som er direkte forbudt etter overenskomstene. Avtalene kan heller aldri bli fullstendig ubetingede, de må inneholde visse åpninger for avvik fra reglene i spesielle situasjoner. Dette framkaller, som en stadig ser eksempler på, en atmosfære hvor vikarierende motiver spiller en stor rolle.

Et av hovedargumentene for frihandelen er at de enkelte land skal være trygget mot vilkårlige inngrep overfor deres eksport. Jeg tror erfaringene viser at dette ikke er noen virkelig betryggelse, og dessuten henger faren for at systemet nokså brått kan rase sammen, over alle land som en stor usikkerhetskilde.

Noe av argumentasjonen for frihandelen som en sikring mot vilkårlige inngrep mot et lands eksport mener jeg også bygger på en illusjon eller feilaktig tankegang. Eksporterende land vil som regel protestere mot kvantitative reguleringer opprettet av andre land mot førstnevnte lands eksport. Hvis en gjennom press og henvisning til avtaler kan få de importerende land til å avstå fra disse reguleringene, vil alternativet for de importerende land som regel være å føre en kontraktiv politikk slik at etterspørselsnivået i vedkommende land reduseres for derved indirekte å redusere importen. Hva har da det eksporterende land oppnådd? Istedenfor å få sin eksport redusert ved kvantitative restriksjoner har det oppnådd å få sin eksport redusert på en annen måte, og det er ikke klart at det er noen fordel. I tillegg har en altså tvunget det andre land inn på en politikk som fører til øket arbeidsløshet der. Det er vel i og for seg heller ikke noen fordel sett fra førstnevnte lands synsvinkel?

I større sammenheng: Er det opplagt at det er en fordel at landene tvinges inn i et kappløp i retning av kontraktiv politikk, eller i alle fall bremser på en mulig ekspansiv politikk, for å sikre sine handelsbalanser, framfor at de trygger balansene i utenriksøkonomien ved direkte midler og er frie til å føre en innenlandsk ekspansiv politikk som fører til bedre utnyttelse av arbeidskraft og andre ressurser? Etter min mening er spørsmålet i alle fall ikke et avgjort ja. Det er heller ikke sikkert at omfanget av den internasjonale handel blir mindre i tilfellet med reguleringer enn i tilfellet med fri handel.

Som jeg nevnte er dette handelsaspektet bare en del av en mer omfattende tendens til internasjonalisering av de enkelte lands økonomier. Andre elementer er friere kapitalbevegelser, etableringer i utlandet og de multinasjonale konserners operasjonsfrihet, delvis frie bevegelser av arbeidskraft, og en rekke mer spesielle forhold. Alt i alt får dette virkninger ikke bare for konjunkturpolitikken, men

også for mulighetene for en effektiv regionalpolitikk, sikkerhetsmotivert selvforsyningspolitikk, innlektsutjamningspolitikk osv. Etter min mening er vi kommet ganske langt i retning av en situasjon hvor det som er vunnet av virkemidler og styringsmuligheter ved interne tiltak i de enkelte land flyter bort igjen mellom hendene på oss ved den økende internasjonalisering av økonomien.

Det er selvfølgelig ikke min mening at Norge med et slag skal bryte ut av dette frihandelssystemet og innføre strenge kvantitative reguleringer. Norge har påtatt seg forpliktelser som en ikke uten videre kan sette en strek over, og i den situasjon som nå råder vil vel faren for mottiltak fra andre land også være stor. Jeg mener imidlertid at det er viktig å tenke alvorlig gjennom retningslinjene på lengre sikt på dette området. Hvis vi som langsiktig mål tar sikte på å komme over i en situasjon med sterkere direkte kontroll over utenrikshandelen, vil vår holdning ved de forskjellige situasjoner som oppstår, vår holdning i de forskjellige internasjonale forhandlinger vi deltar i osv. bli en annen enn om vi opprettholder forestillingen om den nokså ubetingede ønskelighet av et internasjonalt frihandelssystem.

Det er her to forskjellige utviklingslinjer en kan forestille seg.

Den første utviklingslinje er at en bidrar til forandringer i det vestlige handelssystem som helhet, i retning bort fra frihandelen. I øyeblikket kan dette se nokså illusorisk ut, men jeg mener at en likevel ikke helt skal lukke øynene for denne mulighet. Bak de demonstrative erklæringer om frihandel lurer det, som jeg har nevnt, alltid en betydelig usikkerhet. Ønsket om å komme bort fra dette systemet kan være sterkere enn det offisielt ser ut for. Videre tror jeg det er muligheter for nye og interessante «allianser». En del land har noe mer tradisjon i økonomisk planlegging og styring enn andre; Frankrike er kanskje det beste eksemplet. Jeg ser ikke bort fra muligheten av at slike land, på basis av de erfaringer de har hatt, kan overveie alvorlig å bidra til å vende retningen av de internasjonale bestrebelser bort fra frihandel og i retning av sterkere regulering. Særlig når en tar i betraktning ustabiliteten i frihandelssystemet selv, med faren for et ukontrollert sammenbrudd, må en gradvis og kontrollert bevegelse bort fra systemet fortone seg som sikrere og mer fordelaktig.

Den andre utviklingslinjen er at en ikke får noen slik bredere tendens bort fra frihandelen. Da vil Norge stå overfor en vanskeligere situasjon om vi for vår egen del skulle ønske å komme bort fra frihandelen. Jeg skal ikke ta opp de praktiske og taktiske problemer som da vil melde seg. I første omgang må det imidlertid være viktig å ta et standpunkt til hvilken situasjon man ønsker å komme i på lang sikt. Ønsker et land isolert sett å komme i en situasjon med regulering av sin utenrikshandel, er vel fremdeles den nasjonale handlefrihet på lang sikt så stor at det kan la seg realisere.

Jeg må for sikkerhets skyld kanskje presisere at jeg ikke tenker meg et system hvor all eksport og import til enhver tid er direkte regulert. Jeg kan tenke meg et system med langsiktige avtaler for en

del sentrale produkter, med muligheter for revisjoner når enighet om det foreligger. For de fleste varer vil frihandel fortsatt kunne være det normale, men uten en forpliktelse til å opprettholde den. De som handler med frie varer vil da selvfølgelig ha en viss usikkerhet hengende over seg. Men som jeg allerede har påpekt, er det etter min mening et feilresonnement å tro at denne usikkerhet nødvendigvis er større enn den som vil gjelde ved et system med frihandel. Den økte usikkerhet som formelt kommer inn ved at andre land kan pålegge importrestriksjoner, må avveies mot den usikkerhet som det også under et system med offisielt erklært frihandel er for at slike reguleringer skal komme, den større konjunkturusikkerhet som vil råde når konjunkturspredningsmekanismen får løpe relativt fritt under frihandel og andre land kan finne det nødvendig å føre en kontraktiv politikk.

Jeg vil ikke prøve å gå mer detaljert inn på hvordan et system med regulert internasjonal handel i praksis skal virke. Mange forhold av administrativ, juridisk og annen art kommer selvfølgelig inn. Jeg ser imidlertid ingen grunn til å tvile på at et slikt system kan gjennomføres og funksjonere forholdsvis greit. Til tross for at vi i lang tid har hatt et system hvor frihandelsprinsippet har vært det dominerende, ser vi gang på gang at enkelte land gjør avvik fra dette systemet, tilsynelatende uten store administrative betenkeligheter. Stort sett synes de å være i stand til raskt å improvisere det apparat som kreves.

Kvantitative reguleringer er selvfølgelig det mest presise virkemiddel i situasjoner preget av konjunkturmessig usikkerhet. Som et mer permanent virkemiddel mener jeg det kan være aktuelt å sikte mot gjeninnføring av en viss grad av tollhindringer for handelen. (Jfr. forøvrig et nylig avholdt foredrag av professor Thore Thonstad: «Har Norge en for åpen økonomi?») Moderate tollsatser kan bidra til å eliminere handel med varer hvor de relative effektivitetsforskjeller mellom landene er høyst marginale og derfor gevinsten ved handelen ganske liten, men samtidig volumet kan bli ganske stort og bidra til en høy grad av gjensidig avhengighet og usikkerhet som bidrar til konjunkturspredning og vanskeliggjør den nødvendige ekspansive politikk i nedgangstider.

Nye trekk i konjunkturpolitikken

La meg til slutt gå inn på den praktiske utforming av konjunkturpolitikken slik som vi spesielt har sett den i Norge, og jamføre dette noe med grunntrekkene i de teoretiske oppfatninger som har vært dominerende i tenkningen om konjunkturproblemer.

Det hevdes ofte at flere nyere erfaringer strider mot de dominerende teoretiske oppfatninger blant økonomer. Det skulle gjelde spesielt det fenomen at vi står overfor samtidig arbeidsløshet og betydelig prisstigning, og til en viss grad det forhold at statsmyndighetene gjennom sin politikk ikke har virket klart stabiliserende, men snarere har bidratt til konjunkturbevegelsen. Den siste påstand gjelder ikke

bare den konjunkturbølge vi nå er inne i, men gjelder for en serie av konjunkturbølger — først og fremst i England med dets «stop-go»-politikk, men også mer eller mindre i enkelte andre land.

Noe er det i disse påstandene. Ser en imidlertid tilbake på den litteratur fra årene like før, under og like etter verdenskrigen, hvor «full-sysselsettingspolitikken» fikk sin teoretiske utforming, er det tydelig at flere forfattere så inflasjonsproblemer som den største vanskelighet i forbindelse med en penge- og finanspolitikk som skulle sikte mot full sysselsetting. M. Kalecki så mange av problemene særlig klart, og forutså en politikk-påvirket konjunktursyklus som ikke var uten likhet med den tendens til stop-go-politikk som har vært medvirkende i konjunkturutviklingen i de senere år. Han påpekte også eksplisitt at f. eks. lønnsforhandlinger i en økonomi med full sysselsetting måtte forventes å få en annen karakter enn tidligere. De måtte, etter hans mening, kombineres med forhandlinger som gjaldt beskatningen; fagforeningenes politikk måtte derfor etter hans mening bli mer intimt sammenknyttet med den alminnelige økonomiske politikk.

Selv om en ikke forutså akkurat den kombinasjon av problemer vi nå har fått, er det klart at det her forelå teoretiske bidrag som varslet om typen av problemer.

Hovedsaken i en Keynes-preget tenkning om konjunkturpolitikk er reguleringen av den samlede etterspørsel i et land. Ingen av de erfaringer vi har gjort motsier at dette er en viktig sak, men i en økonomi så åpen som den norske er det tydelig at dette er bare *en* side av saken. Tilbudssiden, eller mer presist, *lønnsomhetsforholdene*, spiller i en så åpen økonomi en langt større rolle enn i alle fall læreboksframstillinger av Keynes-preget makroøkonomisk teori og konjunkturpolitikk viser. Videre ser det ut til at *likviditetsspørsmål* spiller en rolle som delvis er forskjellig fra den rolle de spiller i Keynes-pregede resonnementer, hvor likviditeten først og fremst opptrer som en faktor til forklaring av rentenivået (og derved indirekte investeringene). I alle fall i det korte løp ser vi stadig at likviditetsforholdene er av betydning direkte for spørsmålet om drift eller nedleggelse av virksomheter. Det er mulig at de tingene vi her ser så å si fra dag til dag på en måte er små krusninger som ikke skulle lede til vesentlige modifikasjoner av hovedtrekkene i den makroøkonomiske tankegangen vi stort sett har holdt oss til. De mer generelle makroøkonomiske virkninger av endringer i tradisjonelle instrumenter i penge- og finanspolitikken, tar imidlertid nokså lang tid på å gjøre seg gjeldende; på den annen side utvikler de mer spesielle forhold for enkelte bedrifter og bransjer seg med skiftninger fra uke til uke eller måned til måned. Med den gjennomorganisering av samfunnet som vi har fått (og kanskje med det inntrykk politikerne gir av at de virkelig styrer utviklingen under hensyntagen til alle gruppers interesser), er det da klart at det vil stilles en rekke krav til statsmyndighetene om støtte og inngrep av forskjellig slag som ikke er av makroøkonomisk art, men som er mer selektiv og direkte. Vi har også sett eksempler på at konjunkturpolitikken ikke er

stramt bundet til noen statsbudsjetttrykme, men at mange beslutninger av betydning for konjunkturutviklingen kan tas ganske raskt og på forskjellige tidspunkter i løpet av et år.

De forhold jeg har nevnt her har ført til at en har fått en *detaljert og selektiv konjunkturpolitikk som så å si løper kontinuerlig gjennom året, og som i høy grad er avhengig av informasjon om lønnsomhets- og likviditetsforhold i enkelte bedrifter og bransjer*. En del av de makro-økonomiske virkningene av dette kan analyseres ved vanlig makro-økonomisk analyse, men det er mulig at man også trenger noe mer av teoretisk gjennomtenking og styrende prinsipper for denne mer selektive virksomheten. Kanskje trengs det også et fastere institusjonelt apparat mer direkte innrettet på disse oppgavene. Hvis en ikke har en prinsipiell gjennomtenking slik at man får visse hovedlinjer å gå etter, og ikke har et passende institusjonelt apparat, er det fare for at tiltakene får et tilfeldig preg og at forskjellige grupper etter hvert vil se nye, og ikke bare heldige, manøvreringsmuligheter i de noe uryddige forhold med uklar ansvarsfordeling som kan oppstå.

Hvordan en stiller seg til de problemene jeg her har påpekt, avhenger selvfølgelig av om en betrakter den nåværende konjunkturedgang som et engangsfenomen eller som noe vi kan få flere ganger i varierende omfang. Selv ser jeg ikke noen grunn til å betrakte den som et engangsfenomen. Den eneste helt spesielle faktor ved den konjunkturbølge vi nå er inne i, har såvidt jeg kan se, vært oljekrisen, og dens betydning for forløpet som helhet er neppe så stor som mange kommentatorer på et tidlig stadium ville ha det til. De reaksjoner som kommer på konjunkturforløpet nå, først og fremst fra de økonomisk dominerende land, tyder heller ikke på at det vil bli tatt i bruk nye virkemidler eller gjennomført andre politiske og institusjonelle endringer som skulle bidra til større stabilitet og oppheve de dilemmaer mange land står overfor når det gjelder å kombinere noenlunde full sysselsetting med rimelig balanse i utenriksøkonomien og en ikke altfor rask inflasjon.

Alt i alt tror jeg derfor vi vil gjøre klokt i å studere erfaringene nå og trekke slutninger av dem med henblikk på opplegget av politikken på lengre sikt, og ikke bare se på krisen som et engangsfenomen som en får forsøke å manøvrere seg gjennom med stort sett improviserte tiltak.

Utredningsstilling

under Nordisk Ministerråd -et halvt års engasjement

Nordisk Ministerråd/Nordisk Arbeidsmarkedsutvalg skal gjennomføre en sammenliknende analyse av arbeidsmarkedspolitikkenes mål og midler i de nordiske land. Analysen skal særlig omfatte:

1. Redegjørelse for målsettinger for arbeidsmarkedspolitikken i de enkelte land.
2. Redegjørelse for de virkemidler som brukes, deres omfang målt i penger og berørte personer, arbeidskraftadministrasjonens bruk av penger og personale.
3. Vurdering av tiltakenes virkninger, bl.a. i hvilken utstrekning de har bidratt til å realisere målsettingene.
4. Forslag til effektivisering av den løpende gjensidige informasjon om arbeidsmarkedspolitikken.

Til å foreta dette arbeid skal det engasjeres en høyt kvalifisert person snarest mulig.

Det antas at utredningen i stor utstrekning kan benytte seg av allerede foreliggende materiale. Det må imidlertid også være anledning å innhente originalopplysninger som utredningen finner ønskelig.

Oppdraget regnes å kreve et halvt årsverk og forutsettes så vidt mulig gjennomført i 1976. Det vil bli nødvendig å foreta reiser til de øvrige nordiske land. Lønn tilsvarende ca. l.kl. 24/S1.

Søknad sendes underdirektør Leiv Torgersen, Arbeidsdirektoratet, postboks 8127 Dep, Oslo 1, tlf. 11 10 70 innen 28. februar 1976.

Lønnsstatistikk for sosialøkonomer 1975

AV
OLAV VANNEBO

Gjennomsnittslønnen for norske sosialøkonomer i september 1975 var 8 150 kroner pr. måned. Aldersgruppen 45—49 år hadde høyeste gjennomsnittslønn med 10 191 kroner pr. måned.

Ansatte i private bedrifter og institusjoner tjener bedre enn ansatte i offentlig tjeneste. For ferske kandidater er lønnsforskjellen mellom offentlig og privat virksomhet ganske liten, men for kandidater med mer enn fire års praksis ligger gjennomsnittslønnen for privatansatte minst 20 % høyere enn for statsansatte.

Stort sett kan man regne at alle grupper av sosialøkonomiske kandidater har hatt en viss reallønnsøkning i årene mellom 1968 og 1975. Den gjennomsnittlige reallønnen, standardisert med hensyn på arbeidssted og praksisår, har steget med snautt 2 % pr. år i dette tidsrommet. De fleste grupper har også hatt økning i den realdisponible lønnen, om enn klart svakere. Enslige sosialøkonomer har hatt den dårligste utviklingen. Denne gruppen kan man med en viss rett si har hatt en nedgang i disponibel reallønn de siste årene.

Norske Sosialøkonomers Forening har siden 1957, regelmessig utarbeidd lønnsstatistikk for sosialøkonomer. Med unntak av årene 1962 og 1963 var statistikken årlig fram til og med 1971, siden har den vært utarbeidd annethvert år. I 1975 ble det nedsett en komité som skulle vurdere eventuelle endringer i opplegg og gjennomføring av statistikken. Komitéen konkluderte med at statistikken i hovedsak bør følge samme opplegg som tidligere.

Lønnsstatistikken 1975 skal i prinsippet omfatte alle personer med sosialøkonomisk embetseksamen og som i september 1975 var sysselsatt som lønns-mottakere i Norge. På grunnlag av NSF's register ble det sendt ut 1 209 spørreskjema. Mens skjemaene tidligere bare gikk ut til medlemmene av foreningen, har man denne gangen forsøkt å nå alle sosialøkonomer. Det er mulig at foreningen har en skjev rekruttering i forhold til hvordan sosialøkonomene er fordelt etter arbeidssted. En av grunnene til det kan være at foreningen også representerer et fagforeningsalternativ for de statsansatte. Diagram 1 og 2 kan tyde på at 1975-undersøkelsen har fått inn en overrepresentasjon av privatansatte i forhold til tidligere undersøkelser. Diagram 2 gir også en an-

tydning om at dette kanskje særlig gjelder privatansatte fra noe eldre kull. I kommentarene har vi imidlertid valgt ikke å ta hensyn til dette, når vi har sammenliknet med tidligere undersøkelser.

Det kom inn 646 skjema med tilstrekkelige opplysninger.

Alle lønnsbegrepene knytter seg til hovedstilling. Ekstrainntekter som ikke har direkte tilknytning til hovedstillingen er ikke tatt med. Hvis hovedstillingen er en deltidsstilling, er lønnen regnet om, svarende til hel tid. Tvungne pensjonsinnskudd er fratrasket.

Lønn etter alder og praksisår

Det er vanlig i tverrsnittsdata for lønn, å finne at lønnen øker med økende alder inntil en viss alder, og avtar deretter med alderen. Tidsserier for alderskohorter viser imidlertid vanligvis uavbrutt stigning i lønnen med stigende alder. Årsaken til at de eldste aldersklassene har lavere lønn enn de midlere, ligger i at de yngre aldersklassene gjennomgående har raskere lønnsøkning enn de eldre. Tabell 1 og diagram 1 tyder på at så er tilfelle også for sosialøkonomene.

Sosialøkonomene tjente kr. 8 150 i gjennomsnitt i september 1975. Forskjellige tillegg til fast lønn utgjorde 3,4 pst. av samlet lønn. I 1973, 1971 og 1968 utgjorde tilleggene henholdsvis 2,1 pst., 2,3 pst. og 4,0 pst. I september 1975 hadde aldersgruppen 45—49 år høyeste gjennomsnittslønn. Lønnen for denne gruppen var vel 70 pst. større enn for aldersgruppen 29 år og under. Også i 1973 lå aldersgruppen 45—49 år lønnsmessig på topp, omlag 55 psa. over laveste lønnsgruppe. I 1971 og 1968 var gjennomsnittslønnen høyest i aldersgruppen 40—44 år, forskjellene var da henholdsvis 45 pst. og 60 pst.

Praksisår er definert som antall år etter eksamen (oppgaveåret — eksamensåret). Antall praksisår vil selvsagt være høyt korrelert med alderen, og vi finner naturlig nok et mønster i tabell 2 som har meget til felles med det i Tabell 1. Høyeste gjennom-

Tabell 1. Gjennomsnittlig månedslønn etter alder.
Kroner.

Alder, år	Antall	Fast må-neds-lønn	Over-tid	Natural lønn	Gratiale provi-sjon etc.	Må-neds-lønn I alt
0—29..	125	5 770	47	31	28	5 876
30—34..	169	6 997	58	115	17	7 187
35—39..	74	8 381	134	196	94	8 805
40—44..	21	9 037	0	108	78	9 223
45—49..	79	9 701	82	359	49	10 191
50—54..	108	9 149	123	198	34	9 504
55—99..	70	8 887	5	150	87	9 129
I alt ...	646	7 879	70	155	44	8 150

Tabell 2. Gjennomsnittlig månedslønn etter praksisår.
Kroner.

Praksis, år	Antall	Fast månedslønn	Overtid	Natural lønn	Gratiale provisjon etc.	Månedslønn I alt
0—2..	118	5 567	90	26	2	5 685
3—4..	86	6 571	32	90	47	6 740
5—6..	72	7 272	41	104	24	7 441
7—8..	41	7 990	35	172	12	8 209
9—10..	33	8 388	16	194	75	8 673
11—12..	20	8 992	260	252	144	9 648
13—15..	13	10 550	160	242	194	11 146
16—18..	22	7 780	6	37	56	7 879
19—22..	63	8 979	148	213	27	9 367
23—25..	87	9 753	72	329	65	10 219
26—99..	91	9 208	47	193	62	9 510
I alt ...	646	7 879	70	155	44	8 149

snittlige månedslønn finner vi hos dem som har 13—15 praksisår. Lønnen i denne gruppen lå på nesten det dobbelte av lønnen for gruppen med inntil 2 års praksis. Både i 1973 og 1971 var det de med 9—10 praksisår som hadde høyeste gjennomsnittslønn. Den relative forskjell mellom høyeste og laveste gruppe var da mindre, omlag 60 pst. begge år.

Lønn etter arbeidssted

Som statsansatte er regnet også personer som arbeider i statsbanker, statsbedrifter og statsaksjeselskap, i forskningsrådene og i institusjoner under forskningsrådene.

Av tabell 3 går det fram at kommune- og fylkesansatte har forholdsvis meget overtid og at overtiden, eller i hvert fall overtidsbetalingen, er helt ubetydelig for de privatansatte. Den sistnevnte gruppen har imidlertid langt høyere andel av sin lønn i form av naturalytelser, gratiale og provisjoner enn statsansatte og kommune- eller fylkesansatte. Økningen i lønn med antall praksisår er klart sterkere for privatansatte enn for de to andre gruppene.

Gjennomsnittslønnen for privatansatte ligger høyere enn lønnen for statsansatte. I september 1975 lå gjennomsnittslønnen for privatansatte 31 pst. over lønnen for statsansatte. I 1973, 1971 og 1968 var forskjellen henholdsvis 20 pst., 21 pst. og 22 pst. Lønnsforskjellen mellom statsansatte og privatansatte varierer atskillig med antall praksisår. Om vi ser på tabell 4, er det neppe grunnlag for å si at den relative lønnsforskjell mellom privatansatte og statsansatte har økt fra 1973 til 1975. Om vi f.eks. ser på veiede gjennomsnitt av lønnsforskjellene i 1973 og 1975 (med vektene 1:1:1,5:1:2)¹⁾ blir de gjennomsnittlige lønnsforskjeller mellom privatansatte og statsansatte i disse år henholdsvis 32 pst. og 27 pst.

¹⁾ Som vektor er brukt antall praksisår.

Tabell 3. Månedslønn etter arbeidssted og praksisår.
Kroner.

	Gjennomsnittlig månedslønn				
	Fast lønn	Overtid	Natural lønn	Grat. prov.	Lønn i alt
<i>Statsansatte:</i>					
0—4.....	5 953	49	31	5	6 038
5—8.....	7 315	24	24	0	7 363
9—12.....	7 923	27	60	0	8 010
13—18.....	8 070	97	19	5	8 191
19—22.....	8 310	16	24	0	8 350
23—25.....	9 002	0	42	11	9 055
26—99.....	8 961	28	113	2	9 104
I alt	7 431	35	45	3	7 516
<i>Kommune- eller fylkesansatte:</i>					
0—4.....	6 002	186	11	0	6 199
5—8.....	7 327	113	80	33	7 553
9—12.....	7 577	784	41	199	8 601
13—18.....	8 691	0	45	0	8 736
19—22.....	8 226	682	50	25	8 983
23—25.....	8 487	453	42	24	9 006
26—99.....	8 471	401	73	0	8 945
I alt	7 306	314	44	27	7 692
<i>Privatansatte:</i>					
0—4.....	6 136	15	187	109	6 447
5—8.....	8 328	0	457	60	8 845
9—12.....	9 359	18	370	155	9 902
13—18.....	10 735	0	377	406	11 518
19—22.....	10 471	0	602	69	11 142
23—25.....	11 136	0	775	145	12 056
26—99.....	10 297	0	511	291	11 099
I alt	9 249	5	473	148	9 877
<i>Økonomer i alt:</i>					
0—4.....	5 991	65	53	21	6 130
5—8.....	7 533	38	129	20	7 720
9—12.....	8 616	108	216	101	9 041
13—18.....	8 808	63	113	108	9 092
19—22.....	8 979	148	213	27	9 367
23—25.....	9 753	72	329	65	10 219
26—99.....	9 208	47	193	62	9 510
I alt	7 879	70	155	44	8 149

Tabell 4. Lønnsforskjell mellom privatansatte og statsansatte i prosent av lønnen for statsansatte etter praksisår.

Praksisår	1968	1971	1973	1975
0—4.....	18	22	7	7
5—8.....	17	19	13	20
9—12.....	43	26	28	23
13—18.....	22	46	47	41
19—22.....	34	32	17	33
23 og over	57	27	53	29

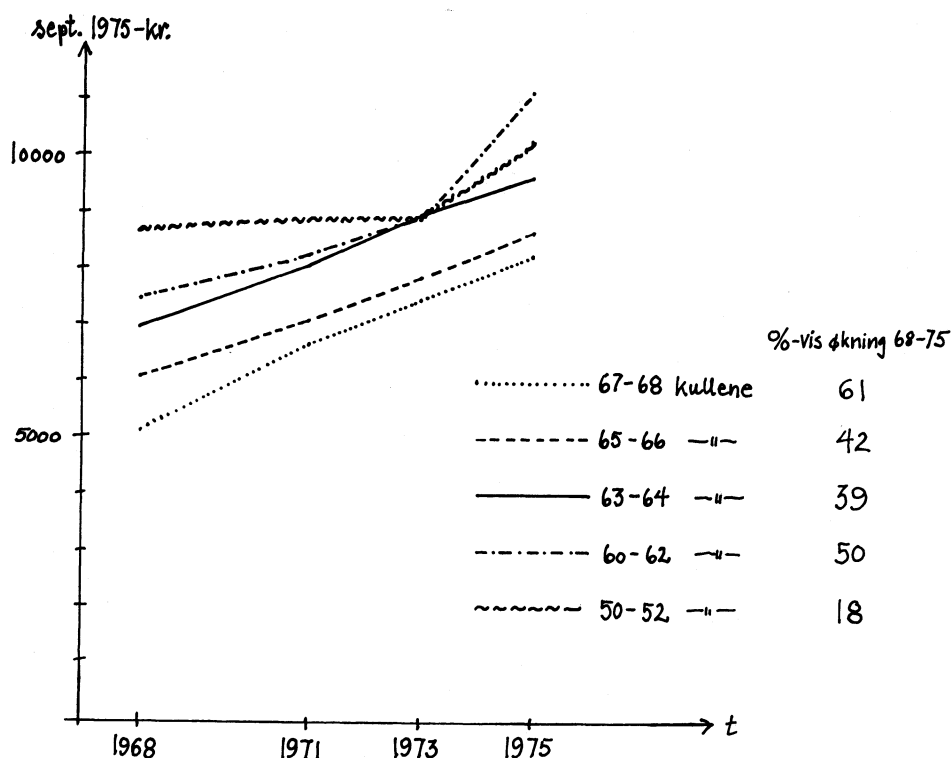


Diagram 1. Gjennomsnittlig reallønnsutvikling 1968—1975 for enkelte eksamenskohorter.

Tabell 5. Fordeling på lønnsgrupper etter arbeidssted og praksisår.

Praksis år	Lønnsgrupper – kroner													I alt
	0– 3 999	4 000– 4 999	5 000– 5 999	6 000– 6 999	7 000– 7 999	8 000– 8 999	9 000– 9 999	10 000– 10 999	11 000– 11 999	12 000– 12 999	13 000– 13 999	14 000– 14 999	15 000– og over	
<i>Statsansatte:</i>														
0—4..		18	46	59	9	6	0	1						139
5—8..			2	28	11	20	3							64
9—12..				8	2	8	1	0	0	0	0	1		20
13—18..				7	2	8	4	2						23
19—22..				5	5	9	10	0	1					30
23—25..				2	7	15	5	5	2	1	1	1		39
26—99..		1	0	5	7	25	13	5	5	2	0	1	2	66
I alt ...	0	19	48	114	43	91	36	13	8	3	1	3	2	381
<i>Kommune- eller fylkesansatte:</i>														
0—4..	2	4	6	10	9	1								32
5—8..				8	9	7	1							25
9—12..				2	0	3	0	0	0	1				6
13—18..					1	1	0	1						3
19—22..				1	1	5	3	2	1					13
23—25..				1	2	3	6	2						14
26—29..				1	0	2	2	1						6
I alt ...	2	4	6	23	22	22	12	6	1	1	0	0	0	99
<i>Privatansatte:</i>														
0—4..		1	8	18	4	2								33
5—8..					8	9	3	2	1	0	0	0	1	24
9—12..					3	4	9	7	2	1	0	1		27
13—18..	1	0	0	0	0	0	1	3	0	1	1	0	2	9
19—22..	1	0	0	0	0	3	2	5	1	3	2	1	2	20
23—25..				2	0	4	6	4	3	4	3	2	6	34
26—99..	1	0	0	0	1	0	4	4	2	2	1	1	3	19
I alt ...	3	1	8	20	16	22	25	25	9	11	7	5	14	166

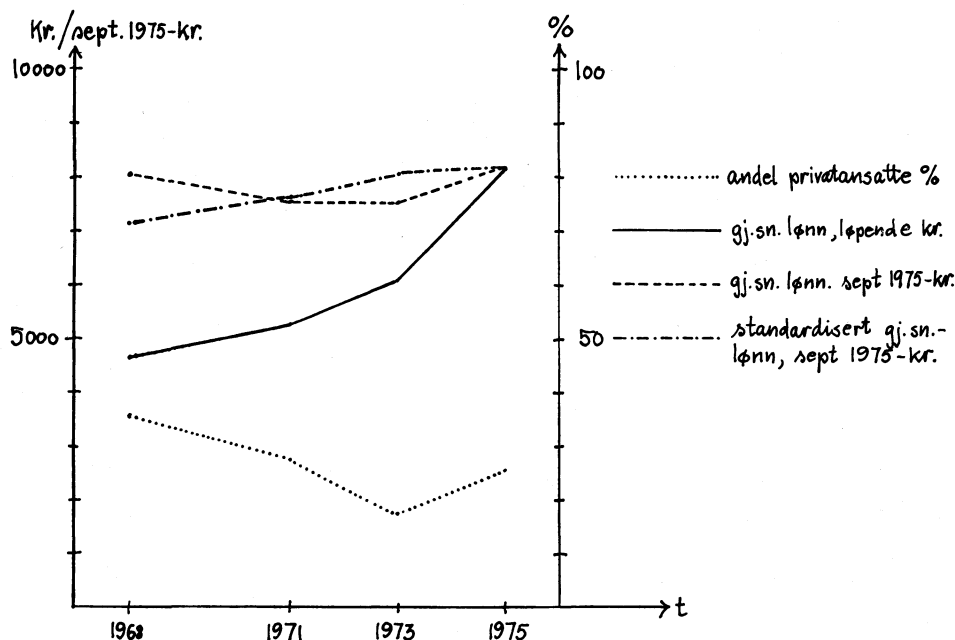


Diagram 2. Gjennomsnittlig lønnsutvikling 1968—1975 i løpende og inflaterte kroner, andel privatansatte 1968—1975 i prosent.

Tabell 5 gir et bilde av lønsspredningen i de forskjellige gruppene. For å markere variasjonsområdet, har vi latt være å fylle ut tall (nuller) utenfor det faktiske variasjonsområdet for hver gruppe. Blant de privatansatte og blant kommune- og fylkesansatte finner man noen få med lønn under kr. 4 000 pr. mnd. Det er vel mest trolig at disse har en eller annen form for deltidsstilling. Noe grovt kan man si at lønsspredningen var størst blant privatansatte, og minst blant kommune- eller fylkesansatte. For statsansatte og privatansatte var det en viss tendens til at spredningen i lønn økte med antall praksisår. Sammenligning med lønnsstatistikene for tidligere år tyder på at det gjennomgående kan ha vært noe større lønsspredning i 1975 enn i 1973 og 1971.

Et kort tilbakeblikk

Av diagram 1, som omhandler endel eksamenskull, framgår at alle disse kullene hadde reallønnsøkning ²⁾ fra 1968 til 1975. Hovedtendensen er at lønnsøkningen, relativt sett, var størst for de ferskeste kullene og mindre jo eldre kullene ble. Utviklingen for de eldste kohortene fra 1973 til 1975 danner unntak fra denne regelen. Overrepresentasjon av privatansatte i 1975 i forhold til tidligere undersøkelser, som vi tidligere har vært inne på, er en mulig forklaring. For 60—62-kullene var lønnsøkningen fra 1973 til 1975 særlig sterk, det kan jo tenkes at 13 års praksis og deromkring er spesielt gunstig avansementsmessig.

²⁾ Konsumprisindeksen er benyttet ved deflateringen.

Diagram 2 viser hvor stor andel av sosialøkonome som var ansatt i privat virksomhet i enkelte år mellom 1968 og 1975 og tre mål for lønnsutviklingen i dette tidsrommet. Vi skal bare kommentere det ene målet, nemlig den standardiserte reallønnsutviklingen. Utgangspunktet for standardiseringen er den simultane fordelingen av økonomene etter arbeidssted og praksisår i september 1975. Tallserien viser derfor hvordan lønnen, uttrykte i september 1975-kroner, ville vært, dersom denne fordelingen hadde vært slik som i 1975 også i de tidligere år. Tallserien viser en økning på 14,1 pst. fra 1968 til 1975, det vil si noe i underkant av 2 pst. pr år i gjennomsnitt.

Det ville i denne forbindelse vært interessant også å trukket beskatningen inn i regnestykket, og laget anslag for den disponible realinntekt. Dette lar seg ikke så lett gjøre med enkle midler, men vi har laget et lite og meget grovt regnestykke for å gi en pekepinn om utviklingen. (Vi skal ikke gå i detaljer om hvordan vi har regnet, bare nevne at skattesatsene er anslått på grunnlag av tabell C.1. i Art. nr. 78 fra Statistisk Sentralbyrå, og at vi har brukt den standardiserte reallønns i 1969 (anslag) og 1975 (begge i 1974-kroner).) Dette regnestykket ga som resultat at en enslig med en lønn i 1969 og i 1975 lik det standardiserte gjennomsnitt for disse år, ville hatt en nedgang i disponibel reallønn på omlag 0,2 pst. pr. år. Et ektepar uten barn med samme lønn ville hatt en årlig økning i disponibel reallønn på ca. 1,3 pst., og et ektepar med to barn en økning på noe omkring 0,6 pst. pr. år.

DEBATT

Hvorfor kombinerte oppgjør:

SVAR TIL MICHAEL HOEL

AV
STATSSEKRETÆR
BJØRN SKOGSTAD AAMO

Michael Hoel har i *Sosialøkonomen* nr. 9—10 1975 stilt en del spørsmål til den politiske ledelse i Finansdepartementet. Som premisser for sine spørsmål har han en del resonnementer som det kan reises flere innvendinger mot. Først er det imidlertid behov for en del generelle vurderinger omkring kombinerte oppgjør, — dvs. inntektsoppgjør der en vesentlig del av veksten i disponibel realinntekt for inntektstakerne tas ut ved statlige endringer i skatter og priser istedet for ved høye nominelle tillegg.

Michael Hoel sammenlikner et «vanlig» oppgjør og høye lønns-tillegg med et kombinert oppgjør og lave lønnstillegg. En slik diskusjon — der alle andre forhold er gitt — har interesse særlig dersom en prinsipielt alltid er for eller alltid mot kombinerte oppgjør. I likhet med LO og regjeringen, mener jeg imidlertid at vurderingen av den konkrete situasjon må være avgjørende for om en bør gå inn for kombinerte oppgjør eller ei. Når en som Michael Hoel og andre SV'er av prinsipp synes å gå mot kombinerte oppgjør uansett situasjon, blir de politisk-økonomiske valgmuligheter drastisk innsnevret.

Hoels resonnementer bygger i stor grad på at det i begge alternativer, uansett lønnsvekst, vil oppnås full sysselsetting og et bestemt nasjonalprodukt. Under denne forutsetning — og alle andre

forhold like — finner han selvfølgelig at lav lønnsvekst vil gi større eksport, mindre import og mindre til rådighet for privat konsum.

Med den alvorlige konkurranse-situasjon norsk næringsliv står overfor er de to alternativer etter min mening i k k e likeverdige når det gjelder sysselsetting og produksjon.

Hvis lønnsveksten blir høy, må det treffes andre tiltak, f.eks. en devaluering eller betydelige avgiftslettelser, om de konkurranseutsatte næringer skal kunne opprettholde sin sysselsetting og produksjon i rimelig grad. Alternativt måtte sysselsettingen opprettholdes ved en drastisk omlegging til skjermet produksjon med de omfattende sosiale og distriktsmessige konsekvenser det ville få. (F.eks. for «TEKO» og andre bransjer med mange kvinner). Det vil neppe være til å unngå at arbeidsledigheten under en slik prosess ble vesentlig høyere enn vanlig.

Næringslivets jevnlige klager over sine konkurranseevne har en rekke ganger vist seg sterkt overdrevet. Det er imidlertid en del trekk i den internasjonale situasjon som tilsier at det denne gang er grunn til å legge stor vekt på slike hensyn.

Gjennom høy arbeidsledighet og andre virkemidler er en rekke land i ferd med å dempe pris- og kostnadsveksten ganske betydelig. I tre-årsperioden 1973—1976 regner

en f.eks. i Vest-Tyskland og Sveits med en stigning i industriens timelønninger på 27 prosent. Andre vi pleier sammenlikne oss med, og som vi har valutasamarbeid med, vil ligge på 45—60 prosent. I Norge vil timelønnsattsene i den samme periode stige med mellom 60 og 70 prosent, avhengig av inntektsoppgjøret. Gjennom stor arbeidsledighet, med bl.a. «negativ lønns-glidning» vil en rekke av de land som vi konkurrerer med få lønnsveksten ned under 10 pst. i 76 og 77. En del andre land har gjennomført betydelige devalueringer (ofte gjennom flytende kurser) for å sikre sin konkurranseevne. Med de ambisiøse mål for full sysselsetting som Arbeiderpartiregjeringen i Norge holder fast ved, framstår kombinerte oppgjør eller andre tiltak som sikrer konkurranseevnen noe nær en nødvendighet.

Ad spørsmål 1

(om hva som skal motvirke tendensen til at lave nominelle lønnstillegg skal gi (underforstått bl.a. via høyere eierinntekter i konkurranseutsatte næringer) høyere privat konsum for eiere, høyere private investeringer og lavere importoverskudd).

Dersom en godtar Hoels forutsetning om uforandret nasjonalprodukt er det selvsagt riktig at lave lønnstillegg isolert sett vil føre til høyere eierinntekter, til høyere investeringer og mindre import-

overskudd. Endringer i eierinntektene i konkurranseutsatte næringer påvirker ikke, slik Hoel antyder, konsumet i nevneverdig grad, f.eks. inngår de ikke i konsumfunksjonen i Modis.

Hoel ser imidlertid bort fra at det i en situasjon der en fant det betenkelig med større eierinntekter og større investeringer, så står det en lang rekke virkemidler til disposisjon som kan motvirke dette. En kan f.eks. foreta en revaluering, øke skattene, innføre tvungne fondsavsetninger av forskjellig slag, eller stramme til penge- og kredittpolitikken.

Det er med andre ord fullt mulig å sikre nøyaktig samme vekst i disponibel realinntekt og i privat konsum med kombinerte oppgjør som uten, selv under forutsetning av et konstant nasjonalprodukt.

I den nåværende situasjon er det et klart mål å unngå at eierinntektene blir for lave. For lave eierinntekter ville bety omfattende innskrenkninger og nedleggelser. Mot slutten av 76 og 77 er det også fare for at industriinvesteringene ville falle for sterkt dersom eierinntektene kom for lavt. Det er et sterkt ønske om å begrense avgangen fra konkurranseutsatt industri, dvs. holde eksporten oppe og importen nede, og derved unngå at importoverskuddet blir for stort. Det er i det hele tatt ganske klart i lønns-takernes interesser at veksten i disponibel realinntekt tas ut på annen måte enn ved store lønns-tillegg.

I slike situasjoner, med høy lønnsvekst og fare for de konkurranseutsatte næringer, har enkelte økonomer anbefalt devaluering. Et slikt virkemiddel virker like sterkt inn på den disponible realinntekt som lave lønnsstillegg og med vesentlig mindre mulighet til organisert og demokratisk innflytelse fra de fagorganiserte.

Hoel har, som en vanligvis gjør i

de modeller som brukes, forutsatt at eierinntektene i skjermede næringer stort sett følger lønnsveksten. I hovedsak synes dette riktig, men mye taler for at en i visse situasjoner må la former for pris- og avanseregulering inngå i kombinerte oppgjør for å sikre at den forutsetning holder.

Ad spørsmål 2

(om hvilke sammenhenger som i så fall ikke er inkorporert i Modis)

Dersom det var ønskelig å motvirke de tre nevnte tendenser, kunne Regjeringen innenfor rammen av de sammenhenger som faktisk er med i Modis som nevnt ovenfor pålagt høyere bedriftsskatter eller foretatt en revaluering. En lang rekke sammenhenger i økonomien som ikke blir tilstrekkelig belyst i Modis, eller som fastlegges eksogent, f.eks. eksporten, blir selvsagt påvirket av inntektsoppgjørene og en må foreta vurderinger utenom modellen å få et fornuftig grunnlag for den økonomiske politikk.

Ad spørsmål 3

(dersom Regjeringen er enig med Hoel i at kombinerte oppgjør gir lavere vekst i disponibel realinntekt for konsumentene, hvilke andre mål kan begrunne et kombinert oppgjør).

For det første er Regjeringen altså på ingen måte enig med Hoel i at kombinerte oppgjør gir lavere vekst i disponibel realinntekt. I situasjoner med høykonjunktur vil kombinerte oppgjør kunne gi det samme som tradisjonelle oppgjør i disponibel realinntekt og bør da inneholde restriktive tiltak overfor bedriftene. I den aktuelle situasjon er det høyst tvilsomt om en kunne fått til en vekst i disponibel realinntekt på 3 prosent ved forhandlinger og lønnsstillegg alene. Uten

statlige tiltak vil 3 pst. kreve en gjennomsnittlig lønnsvekst på 15—17 pst. fra 75 til 76, — dvs. tillegg pr. 1. april på 12—13 pst. utenom lønnsglidning, videreføring av tilleggene fra 1975 m.v. Med de betydelige lagre og den vanskelige konkurranse situasjon vil neppe industrien gitt slike tillegg framfor å ta en langvarig streik. (Tallene illustrerer indirekte hvor stor del av en inntektsøkning som går bort i skatt og ny prisstigning).

Generelt sett vil det i litt dårlige tider være lettere for Regjeringen å stille i utsikt en bestemt relativt høy vekst i disponibel realinntekt under forutsetning av kombinerte oppgjør (lav kostnadsstigning) enn uten slikt samarbeid. Det henger dels sammen med situasjonen for de konkurranseutsatte næringer, men også med den generelt sett bedre styring, med pris- og tektsutviklingen som en får.

Når det gjelder «andre mål» er sysselsettingen og ønsket om lave omstillinger allerede nevnt.

Det er for Regjeringen et selvstendig og viktig politisk mål å redusere prisstigningen. Selv om Hoel innrømmer at kombinerte oppgjør gir mindre prisstigning, synes han ikke å legge særlig vekt på en slik målsetting.

En høy prisstigning, særlig når den veksler fra år til år, gjør det vanskeligere for den enkelte husholdning og den enkelte bedrift å planlegge på rasjonell måte. Vanlige lønns-takere, jordbrukere og pensjonister føler nå så sterk uro og frykt knyttet til den raske prisstigning, at det i en viss grad synes å redusere deres alminnelige velferd.

Regjeringen mener dessuten at det er klart ønskelig å redusere skattetrekket på en måte som ikke svekker offentlig forbruk. Dette kan i første rekke gjøres ved kombinerte oppgjør. De direkte skatter har nå en høyde, selv for rela-

tiwt vanlige inntekter, at de skaper betydelig irritasjon og volder atskillige administrative problemer.

(Spørsmål 4 blir indirekte besvart foran).

Ad spørsmål 5

(om hvordan oppgjørsformene påvirker fordelingen)

Fordelingen kan påvirkes gjennom skatte- og inntekts-politiske tiltak ved begge oppgjørsformer,

og mye tyder på at det er lettere å få til en bevisst og planlagt fordeling gjennom samarbeid enn uten et slikt samarbeid.

Det er riktig som Hoel antyder, at en ved svært lave lønnstillegg kan få tendenser til større lønns-glidning i industrien enn ellers. Dette må det tas hensyn til dels ved tiltak som bremser eierinntek-tene og dels i avtalene for offentlig ansatte f.eks. gjennom fortje-nesteutviklingsklausuler. I fagbe-vegelsen har det vært lavtlønnsfa-

gene som sterkest har gått inn for samordnede og kombinerte opp-gjør. I dette ligger en tro på at denne oppgjørsform er til fordel for disse grupper. Generelt sett mener jeg at samordningen bør gi en del interessante muligheter til å få større utjevning på lønssiden.

Jeg gjør for øvrig oppmerksom på at det i Hoels artikkel også fin-nes andre påstander som er lite dekkende, uten at jeg går nærme-re inn på det her.

Bilavgiftene:

HVOR VILLE VEGER?

AV

KNUT ØSTMOE

I «Sosialøkonomen»s nye spalte med aktuelle kommentarer i siste nummer for 1975 karakteriserte Kristen Knudsen arbeidet til Bil-avgiftsutvalget av 1972 som «Mar-ginalkostnader på ville veier».

Undertegnede var ansvarlig for utredningsarbeidet som ble gjort for Bilavgiftsutvalget av 1972 ved Transportøkonomisk institutt. Jeg vil derfor benytte invitten fra Knudsen til å gjøre rede for det arbeid som ble utført for utvalget, og de forutsetninger avgiftsforsla-gene bygger på. Utredningen om Motorvognavgiftene er offentlig-gjort som NOU 1975 : 42, og er den tredje utredningen innen dette området i løpet av siste tre tiår.

Min umiddelbare reaksjon på den overskrift som Knudsens kom-mentar var gitt, var at her hadde en grundig leser funnet svakheter ved våre kostnadsberegninger. Det var derfor med en viss «lettelse» at det endog antydes troen på at det når det gjelder marginalkost-nadsberegningene «synes å være nedlagt et verdifullt arbeid». En må da være klar over at det nett-

opp er kostnadsstrukturen i veg-holdet det både nasjonalt og inter-nasjonalt står en hard strid om. Særlig gjelder dette hvordan kost-nadene stiger med økende total-vekt på kjøretøyet. Personlig har det derfor vært tilfredsstillende at Bilavgiftsutvalget fant å kunne akseptere de marginalkostnadsbe-regningene som ble utført, hvilket ikke var noen selvfølge. Med bak-grunn i den fundamentale betyd-ning for avgiftsforslagene disse har, valgte utvalget å publisere be-regningsgrunnlaget. Dette er gjort gjennom flere teknisk/økonomiske vedlegg til innstillingen.

Knudsens bekymring knytter seg altså ikke til det helt sentrale punktet om kostnadsberegningene, men utformingen av avgiftene med bakgrunn i den fremkomne kost-nadsstruktur. For å oppnå en ønskelig utnyttelse av vegnettet bør således avgiftene som påvirker den enkeltes bruk av vegsystemet (un-der forutsetning av at pris lik mar-ginalkostnad også i andre delmar-keder) være i overensstemmelse med marginalkostnadene. Nå er

likevel dette bare ett forhold av flere som i praksis bør være be-stemmende for avgiftene.

Ved omtalen av dagens avgifts-system er det fra Bilavgiftsutval-gets side skilt mellom kjøp-, eie og bruksavgifter. Begrunnelsen for en slik inndeling er ifølge utvalget (side 26): «det er av betydning om avgiften er knyttet til kjøp, eie eller bruk av bilene. Det vil nem-lig i ulik grad påvirke folks adferd i forhold til bilen.» Det kan imid-lertid være litt uheldig at ordet «bruksavgift» er nyttet om bensin-og km-avgiftene som er direkte knyttet til bruken, da alle avgif-tene i mer eller mindre grad påvir-ker bruken. Jeg aksepterer derfor langt på veg Knudsens poeng om den anvendelse som er gjort av ordet bruksavgift. Det er således et empirisk spørsmål med hvilken styrke de ulike kostnader som eie og bruk av bil er forbundet med, påvirker bruken og anskaffelse av kjøretøy.

Uten å gå i detalj på dette punk-tet kan erfaringene fra 1973—74 nevnes med sterk prisøkning på

bensin, med klar reduksjon i utkjørt distanse pr bil, men uten merkbar reaksjon på bilsalget. En personbilprognose som ble laget ved TØI i 1972 på grunnlag av et internasjonalt materiale, bekrefter det samme. Bensinprisvariasjoner landene imellom syntes ikke signifikant å påvirke biltettheten i motsetning til kjøpsprisene og inntektsnivået. Ut fra den atferd som kan observeres, er det derfor vår oppfatning at kjøpsavgiftene i hovedsak påvirker bilbestandens omfang og sammensetning etter størrelse og alder. Bensinavgiften derimot påvirker bruken av den eksisterende kjøretøypark. Innenfor dette område ligger det likevel fortsatt arbeidsoppgaver. Dette gjelder såvel atferdsstudier som effekter overfor den personlige inntektsfordelingen ved ulike utforminger av avgiftene.

Dette innebærer at vi ikke mener det er relevant som Knudsen gjør, ut fra en bokholderibetraktning å beregne hvilke avgifter personbileierne egentlig betaler pr km. En del av avskrivningene inklusive kjøpsavgifter, avhenger riktignok av utkjørt distanse. Disse avskrivninger er forøvrig mye større for en stor bil enn for en liten. Sammen med bensinavgiften vil den kjørehengige kjøpsavgiften gi de faktiske bruksavgiftene. Etter Knudsens mening vil det da være denne summen som forklarer atferden. Men er det eksempelvis rimelig å tro, under ellers like forhold, at en dyr bil nyttes mindre enn en billig ettersom de faktiske marginale kostnader for brukeren er klart større for den dyre enn for den billige bilen? Selv om regnestykket til Knudsen er aldri så riktig er det tvilsomt om trafikantene oppfatter kostnadene på denne måten. Situasjonen synes heller å være at det kun er bensinutgiftene og eventuelle parkeringsavgifter som bilister tar hensyn til ved sitt valg mel-

lom transportmiddel. Her har en likevel i praktiske undersøkelser problemer med å skille mellom alle kvalitets-, kostnads- og reisetidsforskjeller en slik valgsituasjon representerer. Når det derimot gjelder bruken av lastebiler er antagelig situasjonen en noe annen, noe utvalget også har tatt konsekvensen av, se nedenfor.

Hvilken plass bør så de beregnede marginalkostnadene ha ved utformingen av avgiftene? Punkt én er hvilket proveny gir disse? Med avgifter etter marginalkostnadene ga utvalgets beregninger et proveny i 1972 på ca 1 750 mill kr, mens de faktiske avgifter ga 2 960 mill kr. Det offentliges totalutgifter til vegformål var samtidig 3 220 mill kr. Det var derfor klart at avgiftene ikke kunne begrenses til de marginale kostnadene da dette ikke ville gi store nok avgifter til å tilfredsstille de statsfinansielle hensyn slik de er påpekt i mandatet.

Problemstillingen ble da, i hvert fall fra et faglig synspunkt: Hvordan ivareta de finansielle hensyn, men samtidig få en biltrafikk mest mulig i samsvar med den bruk en avgiftssetting etter de marginale kostnader ville gitt? Dertil kom diverse eksplisitt påpekte målsettinger i tillegg som det også burde tas hensyn til.

Avgiftene overfor personbilene ble og er i hovedsak et politisk spørsmål hvor økonomens oppgave blir å påpeke konsekvensene og muligheter for måloppfyllelse. De finansielle og fordelingsmessige aspekter vil her ha en sentral plass. Det kan også nevnes at et pragmatisk forhold som bensinprisene i Sverige er et forhold som legger grenser for nivået på bensinavgiften. Etter at bensinavgiften og registreringsavgiften var bestemt, årsavgiften er i første rekke av administrative grunner foreslått fjernet, ble kjøpsavgiften

bestemt ut fra hva som var nødvendig for å sikre en akseptabel total kostnadsdekning.

Avgiftene på lastebiltransport ble i større grad søkt fastlagt ut fra ønske om ikke å ødelegge de marginale tilpasninger både ved bruk, sammensetning og bestand. Kjøpsavgiften for lastebiler ble derfor foreslått fjernet, da den ikke har noen sammenheng med de kostnader de ulike kjøretøytypene fører med seg. Km-avgiften er i prinsippet foreslått fastlagt til de marginale kostnader ved bruken. Utvalget var imidlertid av den oppfatning at lastebilene også burde betale mer enn sine marginale kostnader, bl a kostnader ved å øke akseltrykket, selv om disse ikke går inn i de marginale kostnader. For å unngå at disse avgiftene utover marginalkostnadene, skal påvirke valg mellom biltype, alder, eller bruk av den enkelte bil ble det gitt et konstant tillegg på 20 øre/km til km-avgiften for inntil 10 000 km pr år.

Dette forutsetter at den enkelte lastebil i alle fall nyttes over 10 000 km pr år for å unngå uheldige allokeringseffekter. Men selv sagt vil den rene inntektseffekt også ved en slik utforming påvirke antall lastebiler. Den løsning som her ble valgt er likevel etter min mening, akseptabel ut fra økonomiske effektivitetshensyn. Men den forhindrer ikke at den ut fra «rettferdshensyn», betalingsevne, likhet etc kan være dårlig.

Ved den endelige politiske behandling vil slike hensyn veie minst like mye som snevrere effektivitetshensyn. Det vil derfor også være en oppgave for et offentlig utvalg å ta slike hensyn.

Jeg håper at disse spredte kommentarene kan være til en viss oppklaring når det gjelder marginalkostnadenes plass i vegbeskatningen og Bilavgiftsutvalgets tanker ved bruk av dem i forhold til

andre hensyn enn økonomisk effektivitet.

Skulle en i stedet fulgt Knudsens tankegang vil det ikke etter hva jeg kan forstå, være rom for avgifter til å ivareta finansielle hensyn. Nå er det ingen uenighet om at

slike vil ha mer eller mindre uheldige allokeringseffekter. Men selv fra et faglig synspunkt er det vel ikke opplagt at disse er større enn virkningene av å finansiere 1—2 milliarder kr ekstra over statskassen? Med den betydelige offentlige

underdekning vi allerede har i norsk samferdsel er heller behovet å få dette redusert, selv om det vil komme i konflikt med økonomiske effektivitetshensyn.

KRISTEN KNUDSEN

PÅ VILLE VEGER?

I en kommentar i Sosialøkonomen nr 9—10 deler Kristen Knudsen med generøs hånd ut ris og ros, kanskje mest ris til Bilavgiftsutvalget, Transportøkonomisk institutt og samferdselsøkonomiske kretser. Knudsen greier til og med å konstruere en slags kollektivskyld for at økonomer i samferdselssektoren ikke greier å anvende økonomisk teori i praksis. Men dette synes å begrense seg til teorien man lærer seg i studiet ved sosialøkonomisk institutt.

Personlig vil jeg ønske at Knudsens krav til sosialøkonomer om å anvende lærebøkernes visdom hadde vært tilstrekkelig, men dessverre er det ikke fullt så enkelt. Et av hovedutgangspunktene hos Knudsen er at priser skal være tilnærmet lik marginalkostnader. Javel, men for å komme frem til denne prissettingsregel må man presisere de mål som pris- eller avgiftspolitikken skal medvirke til å oppnå. Såvidt jeg kan se har Knudsen unngått dette, men antagelig mener han en samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse i et tilfelle uten restriksjoner eller komplikasjoner av second-best type. Uten en slik presisering blir diskusjonen vanskelig.

Jeg vil ta opp to punkter i tilknytning til Knudsens kommentar. Først diskuterer jeg målformuleringer og restriksjoner og konsekvenser dette får for prisset-

tingsreglene. Dernest tar jeg den kvalitative forskjellen mellom eie- og bruksavgifter opp, som gjør at visse av Knudsens regneøvelser er utillatelige.

Etter Bilavgiftsutvalgets innstilling og delinnstilling fra Samferdselsplanutvalget «Målsettinger og virkemidler i samferdselspolitikken», kan man muligens antyde de to følgende typene av mål, til dels motstridende, som bilavgiftene bør tjene:

- en samfunnsøkonomisk effektiv utnyttelse av ressursene, ressurser oppfattes i vid forstand slik at f.eks også miljøbelastninger og andre forhold som ikke er gjenstand for markedsomsetning inkluderes i ressursbegrepet.
- en viss utjevning av inntekter i vid forstand eller av «livsstandard», spesifisert på personer og distrikter.

En «riktig» prispolitikk kan avledes ved å maksimere måloppfyllelsen under visse restriksjoner, riktignok ofte uklart formulert, som:

- finansielle betalingsansvar
- politiske krav om like priser eller lignende
- «second-best» komplikasjoner av typen ikke-marginal-kostnadsprissetting i resten av økonomien

— et særdeles differensiert avgiftssystem kan forventes å gi betydelige administrative kostnader.

I tilfellet med bilavgiftene kan jernbanens prispolitikk og institusjonelle forhold være eksempel på second-best komplikasjon. (La oss ikke diskutere det semantiske innhold i second-best.) Et finansielt betalingsansvar kan være at man politisk krever at det offentliges inntekter fra biltrafikken skal være lik «utgiftene».

På denne basis vil man da komme til at prisene eller avgiftene bør være lik en funksjon av marginalkostnadene og andre argumenter. Med marginalkostnad menes da de ekstrakostnader målt ved alternativitetsprinsippet som en konkret bruksbeslutning vil påføre samfunnet, altså såkalte kortidsmarginale kostnader i stammespråket. Funksjonsform og de andre argumentene er da bestemt av det konkrete optimeringsproblem og hvilke av de nevnte restriksjoner som måtte være pålagt. Og man kan da f.eks i tilfelle med politisk bestemte finansielle betalingsansvar ende opp med at et flerledds prissystem, med en viss fordeling mellom eie, kjøp og direkte bruksavgifter (bensinavgift, kilometeravgift), vil være riktig. Dette under forutsetning av at de nevnte avgifter har ulik virkning på kon-

summentenes tilpasning, en nyanse Knudsen ikke oppfatter. Dette kommer vi tilbake til senere.

Knudsen burde også kjenne til at i visse deler av pensum berørte man second-best problemer (der pris avviker fra grensekostnader i optimum). Ved hjelp av byggestenene i studiet, og fremst velferdsteorien med tillem্পninger er det mulig å videreutvikle slike prissettingsregler. Dette er da også gjort i Norden i de senere 2—3 år. Jeg tenker fremst på følgende: «Väggkostnadsutredningens delinnstilling, Vägtrafiken — Kostnader och avgifter», SOU 1973 : 32, «Transportpolitikken och samhällsekonomien», av professor Bohm m fl, Stockholm 1974 og et mindre forskningsprosjekt ved TÖI, hvis foreløpige resultater jeg skisserte på en NSF-konferanse for sosialøkonomer i samferdselssektoren i høst. — Vi forsøker altså å bruke byggestenene fra studiet for å utvikle en teori som tar hensyn til forutsetninger utover lærebokens.

Nå kan man diskutere om Bilavgiftsutvalget og dets eksperter har absorbert tankene i arbeidene nevnt foran. Personlig synes jeg da at det er skuffende at man ikke har greid å benytte Väggkostnadsutredningens resultater. Meget grovt kan man vel si at vedlegg 6 i Bilavgiftsutvalgets innstilling «Kostnadsansvarsprinsippet som teoretisk grunnlag for motorvognavgifter» på en måte viser lovende takter, selv om fremstillingen kan være vel sterkt preget av tradisjonelle lærebøker. Når man så kommer til vedlegg 7, «Beregning av marginale veggholdskostnader på

norske veger», gjøres det sterkt diskuterbare forutsetninger. Man forutsetter nemlig at vegnettet kan tilpasses kontinuerlig, altså ingen udelbarheter, og at veginvesteringene foretas «optimalt» i den forstand at langtids- og korttidsmarginale kostnader alltid er sammenfallende. Derved ender man opp ved langtidsmarginale kostnader som et estimat for de korttidsmarginale. Man har altså sett bort fra udelbarheter og vår viden om at de to marginalkostnadsbegrepene er forskjellige for store deler av vårt vegnett. På disse punktene kunne Knudsen ha kommet med tunge innvendinger, men det gjorde han ikke. Bilavgiftsutvalgets og dets eksperter kunne derfor etter min mening ha tjent på å adoptere resultater fra Väggkostnadsutredningen, altså pris lik en eller annen funksjon av (kortsiktige) marginalkostnader og eventuelle andre argumenter, som f.eks. priselastisiteter, funksjonsform og argumenter bestemt av det konkrete optimeringsproblem med restriksjoner. Man ville da få en annen prinsipiell metode å beregne bilavgiftene på, og muligens et mere differensiert avgiftssystem. Nå beregnet ikke Väggkostnadsutredningen noe nytt empirisk svensk bilavgiftssystem. Videre beregninger av ulike marginalkostnader og etterspørselastisiteter bør være en stor utfordring til økonomer i samferdselssektoren. Slik informasjon er en forutsetning både for en rasjonell avgifts- og investeringspolitikk.

Variable avgifter, f.eks. bensinavgifter, og faste avgifter, f.eks. eie eller kjøpsavgifter på biler, på-

virker etter min mening individets tilpasning på noe ulike måter. Man bør tenke seg at individet står overfor dels en eiebeslutning og dels en utnyttelsesbeslutning, som riktignok henger sammen, på en eller annen måte. At noen her står overfor en slik «sammensatt» beslutning gjør at det i de senere år er argumentert for bruk av også faste avgifter i tilfeller med finansieringsrestriksjoner. Men dette er vel ikke tradisjonelt lærebokstoff.

Det ser ut for meg som om Kristen Knudsen ikke antar at en fast og en variabel avgift kan påvirke individets tilpasning forskjellig. Den faste avgiften kan da etter Knudsens antagelser regnes inn i den variable avgiften ved en gjennomsnittsberegning. Men da tror jeg at man mister en viktig nyanse i tilpasningsprosessen.

Visse empiriske undersøkelser antyder at bilisten ved sin bruksbeslutning kun tar hensyn til «out-of-pocket costs» i form av bensin- og parkeringsutgifter. Dette indikerer også at den Knudsenske gjennomsnittsberegning er uholdbar. Se også Knut Østmoes kommentar i dette nr av Sosialøkonomen.

Det er en viktig diskusjon om vi i vårt studium får byggestener nok for praktisk tillem্পning, hvorvidt vi i samferdselssektoren og andre sektorer greier å utnytte byggestenene, i hvilken grad bør man spesialsnekre modeller utover lærebøkene forutsetninger. Kristen Knudsens innlegg kan, om ikke annet, være et nyttig spark til en slik diskusjon.

**Ad Knut Østmos innlegg**

Jeg bekrefter gjerne at de beregningene av marginalkostnadene ved veibruken som er gjengitt i vedlegg til Bilavgiftsutvalgets innstilling synes å være av god sosial-økonomisk kvalitet. De mer tekniske og tallmessige sider ved beregningene kan derimot ikke jeg som utenforstående ha noen oppfatning av.

Det er ingen tvil om at slike kostnadsberegninger er et helt sentralt punkt ved utformingen av bilavgiftene. Men de er ikke «det helt sentrale punktet»: Marginal kostnadsberegninger har verdi for det formål å skulle påvirke marginal atferd. Like sentralt blir derfor neste ledd: Å analysere de virkemidler som påvirker denne atferd. Skal man ikke bruke rene forbud/påbud, kan påvirkningen bare skje ved at kostnadene manifesterer seg som priser (her avgifter) overfor person- og godstransportens marginale bilbruk. Det er dette siste leddet i to-ledds-kjeden jeg tok opp i mitt innlegg, og som jeg mener har sviktet i norske samferdselsutredninger og behandlingen av sakene på sentraladministrativt hold.

Mitt poeng var at den marginale bilbrukskostnad fremkommer ved å derivere alle ledd i bilbrukens totalkostnadsfunksjon — vi må altså ha med alle bilavgiftene som varierer med bilbruken. At begrepet da blir mer komplisert (variasjon med bl. a. både antall kjøretøyer og antall km/år pr. kjøretøy) og mindre entydig målbart (kjøpsavgifter vil ha relativt liten marginalkomponent ved kortere årlige kjørelengde), reduserer ikke begrepets sentrale plass. Ved ethvert avgiftssystem som vurde-

res — inklusive det eksisterende, det er jo ikke alle endringsforslag som godtas! — synes det derfor nødvendig å beregne hva den samlede, faktiske marginale avgiftsbelastning er.

Med fallende gjennomsnittskostnader og/eller (like viktig!) krav om full avgiftsfinansiering av anlegg som ikke kan begrunnes transportøkonomisk, vil avgifter lik marginalkostnadene ikke gi finansiell dekning. Det må være viktig at de ytterligere avgiftsmidler som trengs minst mulig påvirker tilpasningen. Dette krever kartlegging av marginalavgiftskomponenten i enhver avgift.

En uskarpt definert marginalavgift innen et visst avgiftssystem vil være et argument for ikke å velge dette systemet. Et eksempel på dette gir Østmoe ved å påpeke at overgang til ren km-avgift for lastebiler gir mulighet for en riktigere manifestasjon overfor brukeren av marginalkostnadene ved veibruken enn dagens kombinerte kjøps/km-avgift.

Østmoe legger i sitt innlegg stor vekt på at privatbilistene ikke opptrer som «economic (wo)men», men bare ser på bensinkostnaden ved beslutningen bruk/ikke-bruk av bilen. Dette er det sikkert mye i, selv om de momentene Østmoe bringer frem neppe er helt entydige. Men når Utvalget derfor foreslår å øke marginalavgiften på personbil-bruk utover et nivå som jeg påviste allerede er langt høyere enn marginalkostnaden, må da dette i det minste representere et samferdselspolitisk tankekor som innstillingens adressater eksplisitt bør gjøres oppmerksom på. Den rasjonelle privatbilist forulempes, og all yrkeskjøring med

personbiler og andre biler som avgiftsbelegges på samme måte vil stimuleres til å tilpasse seg til for lite bilbruk (jfr. km-godtgjørelse for tjenestekjøring).

Den eneste praktisk realistiske forutsetning for resonnementene omkring bilbruk i yrke/næring må være at bruksbelastningene her tas på rasjonelt grunnlag.

Jeg tror Østmoe og undertegnede nå er enige om det meste. For meg er formålet med denne diskusjonen i «Sosialøkonomen» nådd, i og med at faglige og formodentlig også ansvarlige administrative organer og andre berørte parter er blitt oppmerksomme på det forhold jeg brakte frem, og kan ta det med i sitt videre arbeid.

Ad Terje Ruuds innlegg

TØI-reaksjon nr. 2, skrevet av Terje Ruud, kom meg av ulike årsaker først i hende så å si på korrekturstadiet. Jeg kan imidlertid gjøre min replikk ganske kortfattet.

Ruud virker oppbrakt over at jeg ikke i min opprinnelige kommentar trakk inn en rekke andre forhold som bør få betydning for utformingen av bilavgiftene, utover de (relativt snevert) økonomiske. Jeg er oppmerksom på at hensyn til sosial eller distriktsvis inntektsfordeling, ikke-marginal prissetting i andre sektorer (hvilken vei vipper dette for jernbanens vedkommende?) etc., prinsipielt fortjener en plass ved fastleggingen av bilavgiftene. (Hvor hensiktsmessig det er å trekke inn så godt som alle mål i samfunnet hver gang en beslutning treffes på ett område, er et annet spørsmål. Det kunne anses bekymrings-

fullt at lange underbukser, som burde være en nødvendighet for alle i vårt klima, selges helt uten sosial eller geografisk krysssubsidi-ering.)

Men særlig er jeg oppmerksom på at i en kommentar som skulle begrenses til ca. to sider, bør man gå minst mulig i bredden. Jeg begrenset meg til — for å gjenta det nok en gang — beregningsmåten for den privatøkonomiske marginale avgiftsbelegging ved bilbruk. En slik beregning må nødvendigvis ha en sentral plass ved organiseringen av en økonomisk virksomhet som veitransporten.

Av de andre ting Terje Ruud

mener jeg burde gått løs på, er spørsmålet om det er kortsikts eller langsikts grensekostnader som er relevante for prissettingen ved veibruken. Dette er et viktig (og noe komplisert) spørsmål, men igjen valgte jeg å følge innstillingens premisser så langt som mulig.

Det kan synes som Terje Ruud tror jeg har beregnet gjennomsnitt- og ikke marginalavgifter ved bilbruk, et inntrykk som forsterkes når han benevner kjøpsavgifter «faste» og bensinavgifter «variable». Men et sentralt poeng er at f.eks. de «faste» kjøpsavgifter har en (bruks-) variabel komponent.

Terje Ruud viser i sitt innlegg til en del svenske transportøkonomiske arbeider. Disse kjenner jeg ikke, og håper de (kanskje som en følge av denne menigsutveksling) vil bli vurdert etter fortjeneste. Det var med basis i hva jeg allerede som «generell» sosialøkonom kan si om en viss svakhet ved Bilavgiftsutvalget og andre norske samferdselsutredninger, at jeg skrev min kommentar. Videreutviklingen for anvendelse på veitransporten av den alminnelige erkjennelse innen sosialøkonomien og andre fag, vil i praksis måtte overlates spesialinstitusjoner.

Energiprisene:

KOMMENTAR TIL
ARNE FESTERVOLL

AV

EILER HOLTERMANN
NORSK PETROLEUMSINSTITUTT

I nr. 9—10 1975 av «Sosialøkonomen» skriver Arne Festervoll, Oslo Lysverker, bl.a.:

«Med dette som utgangspunkt viser teoretiske beregninger og all praktisk erfaring at kostnadene ved elektrisk oppvarming gjennomsnittlig (nye og gamle nett) er ca. halvparten av kostnadene for annen levering. (Produksjon og distribusjon.) «Utvalg for økonomisk energibruk» er derimot kommet til at elektrisk oppvarming koster omtrent det samme som annet forbruk. Dette er feilregning med en faktor 2.»

Som medlem av nevnte utvalg er det fristende med en kommentar.

Elektrisitetsverkene var representert i utvalget og hadde der anledning til å legge frem «teoretiske beregninger og all praktisk erfaring». Kunne ikke Arne Festervoll være så snill å dokumentere holdbare data for en slik påstand?

Utvalget baserte seg på anerkjente beregningsmetoder utviklet bl.a. av representanter fra Elektrisitetsforsyningens forskningsinstitutt (EFI) og fra Oslo Lysverker. Disse beregningsmetoder ble visstnok første gang fremlagt i Tokyo i 1964 og siste gang på Verdens energikongress i Detroit i 1974.

Det foreligger dessverre nokså lite data når det gjelder elektrisitetsforbruket hos den enkelte forbruker; energi og effekt fordelt på ulike bruksformål etc. Utvalget støttet seg til målte og mest mulig aktuelle data fra Byggforskningsinstituttet, Elektrisitetsforsyningens forskningsinstitutt og Bergen Lysverker. På grunnlag av nevnte metoder og underlagsdata ble langtidsgrensekostnadene beregnet for boliger på størrelse med gjennomsnittet for de Husbankfinansierte eneboliger og blokker i 1974.

Utvalget var fullt klar over at grensekostnadene kunne påvirkes både opp og ned hvis man valgte mer ekstreme forutsetninger. F.eks. at man tenker seg å bygge ut samtidig et meget stort boligområde, eller hvis man i et gammelt boligområde med begrenset nettkapasitet legger om til elektrisk oppvarming.

Utvalget gikk heller ikke inn på den problematikk som ligger i det forhold at olje formodentlig er en energibærer som får en renesanse når vannkraftressursene er fullt utbygget.

Undertegnede er også kjent med feilregninger med en faktor på 2, men Utvalget unngikk heldigvis å gjøre denne feil.

Som sagt, kan ikke Arne Festervoll være så snill å dokumentere hva som er feil. Er det metodene, forbruksstatistikken eller de øyne som leser?

Når man skal finne svar på spørsmålet «hva koster elektrisk oppvarming», er det nødvendig å klargjøre to ting. For det første, hva koster elektrisitetsforsyning uten elektrisk oppvarming, og dessuten hva koster elektrisitetsforsyningen med elektrisk oppvarming? Dersom det er klart at det i alle fall skal etableres strømforsyning til formål som lys, koking, husholdningsapparater osv., kan differansen mellom de to sett av kostnader man får tilskrive elektrisk oppvarming. Er man ute etter å få til en mest mulig økonomisk energiforsyning, bør man basere seg på elektrisk oppvarming dersom man for differansen ovenfor ikke kan stable på bena et alternativt energiforsyningssystem.

Et ferskt eksempel på en slik beregning er den Oslo Lysverker har gjort i forbindelse med utbyggingen på Søndre Nordstrand. Spørsmålet er her om det i tillegg til et elektrisk distribusjonsnett bør bygges et fjernvarmeanlegg basert på olje. Alternativet er et helelektrisk system, gjerne også det basert på olje.

For delområdet Holmlia vil de samlede kostnader til elektrisitetsforsyning uten elektrisk oppvarming (fjernvarmeanalternativet) bli 18,2 millioner kroner. Helelektrifisering av området (med 4 800 boliger) vil koste noe over 50 % mer, 28,2 millioner kroner. Men ved å øke investeringene med disse 50 %, kan energileveringen økes 3,4 ganger fra 40 millioner kWh til 136 millioner kWh. Differansen mellom 40 og 136 svarer til behovet for energi til romoppvarming og vannvarming. Ved å øke investeringene fra 18,2 til 28,2 millioner

kroner kan også effektleveringen økes 2,6 ganger fra 13,4 MW til 35,3 MW.

Poenget her, som man bør kunne se rent intuitivt, er at det er betydelige skalafordeler i et elektrisk distribusjonsnett. Dette har ikke utvalget sett. Der er man kommet til at elektrisk oppvarming koster omtrent det samme som annet forbruk. Som det fremgår av tallene ovenfor er dette «feilregning» med en faktor større enn 2 når det gjelder distribusjonsnett. Inkluderer man selve kraftproduksjonen retter det seg imidlertid litt, fordi man der ikke har tilsvarende skalafordeler.

Nå er det klart at skalafordeler i de elektriske distribusjonsnett ikke i seg selv forsvarer et helelektrisk system. Dette er da også grunnen til at Oslo Lysverker ser på om alternativet med fjernvarme likevel blir billigere på Søndre Nordstrand, hvor forholdene ligger til rette for et slikt blandet energiforsyningssystem. Men det er svært tvilsomt om brenning av olje i lokale fyringsanlegg i stor utstrekning vil kunne konkurrere med et helelektrisk system i Norge. For å forstå dette må man ha oppdaget de skalafordeler jeg har påvist ovenfor. Det har utvalget altså ikke gjort, og Sosialøkonomens leder har ikke påvist feilen. Det er dette jeg kritiserer. Det er ikke her et spørsmål om hvorvidt man er for eller imot olje. Det dreier seg om er hvor og hvordan vi bør brenne oljen for å komme billigst mulig fra det. Og jeg er oppmerksom på at de «feilinvesteringer» som er gjort i lokale oljefyringsanlegg endrer regnestykket når anleggene først ligger der.

Jeg har ovenfor bare referert til

nye nett. Vil det samme også gjelde for gamle nett? Svaret er i hovedsak ja. Uten å gå i detalj kan jeg nevne at norske nett i noen grad allerede er bygget ut for helelektrifisering. Ofte vil det bare være tale om punktforsterkninger. Der nettene er svake står de for tur til å skiftes ut i alle fall, eller det er bare tale om en mindre fremskyving i tid. Det er derfor viktig at ressurser i større grad blir kanalisert til f. eks. oljefyrte kraftverk når alternativet er lokale oljefyringsanlegg.

Jeg burde egentlig slutte her, men siden Holtermann serverer en del uholdbare alibier for utvalgets beregninger, finner jeg noen korte kommentarer nødvendig.

De rapporter som Holtermann hevder å ha hentet sine «anerkjente beregningsmetoder» fra kan han neppe ha lest. (Hvorvidt den løsning han selv antyder, at det kan være noe feil ved de øyne som leser, kan jeg riktignok ikke utelukke). Både sjefingeniør Sv. Falck-Jørgensens rapport til Tokyo 1964 og professor Odd Todnems rapport til Detroit 1974 viser nemlig det tidligere omtalte forhold 1 : 2 mellom elektrisk oppvarming og elektrisitet til andre formål. Dette bekreftes av den rapport som Elektrisitetsforsyningens Forskningsinstitutt stilte til utvalgets disposisjon våren 1975. (For ordens skyld gjentar jeg at akkurat forholdet 1 : 2 i seg selv ikke er så interessant.)

Jeg føler ikke noe behov for å bortforklare at elektrisitetsverkens representant i utvalget ikke har klart å overbevise de øvrige medlemmene om at man for en liten tilleggsinvestering kan få mye ut av et elektrisk distribu-

sjonssystem. Men det kan da ikke ha unngått Holtermanns oppmerksomhet at dette utvalgsmedlem nettopp på dette punkt har avgitt en særuttalelse.

Holtermann er trolig heller ikke

ukjent med at både Vassdragsvesenet, Elektrisitetsforsyningens Forskningsinstitutt, Samkjøringen, Norske elektrisitetsverkers forening og Oslo Lysverker, som har gitt uttalelse til innstillingen, har

påvist utvalgets feilkonklusjoner på samme måte som jeg har gjort her. (Og det virker litt usannsynlig at de til grunn for dette ikke skulle ha lagt sine egne «anerkjente beregningsmetoder».)

Nyttekostnadsanalyser

KOMMENTAR TIL KOMMENTARENE

AV

KJELL EIDE

Da jeg ble spurt om å kommentere Sosialøkonomens spesialnummer om nyttekostnadsanalyser, gikk jeg ut fra at det hadde sammenheng med at jeg i 25 år har arbeidet med planlegging og politisk beslutningsunderlag i Norge og et 10-tall andre land. Jeg hører dermed til den gruppe av mennesker som forutsettes å gjøre bruk av blant annet nyttekostnadsanalyser, og av deres resultater. Oppfatningene hos en slik gruppe skulle altså ikke være helt irrelevant i forbindelse med en prinsipiell drøfting av nyttekostnadsanalyser og deres anvendelse i forbindelse med praktisk virksomhet, men representanter for denne gruppen ser ikke ut til å ha vært særlig sterkt representert ved den konferanse som Sosialøkonomens spesialnummer bygger på. For meg var dette et viktig motiv for å ta imot invitasjonen til å gi en kommentar.

Jeg har skrevet noen bøker og ganske mange artikler i norske og internasjonale fagtidsskrifter om prinsipielle problemer i forbindelse med planlegging — både generelt og spesielt på områder som utdanningspolitikk, forskningspolitikk, kulturpolitikk og økonomisk politikk. Der har jeg tatt opp til noe mer dyptgående drøfting en del av de grunnleggende problemer som reiser seg blant annet ved anvendelsen av nyttekostnadsanalyser.

I et par siders kommentar til Sosialøkonomen er det derimot litt mye forlangt at jeg skal kunne «klargjøre» et stort antall problemfelter — slik Bramness ganske riktig påpeker. Jeg går derfor gjerne med på at en debatt om de prinsipielle problemer som nyttekostnadsanalysene reiser, helst burde hatt et langt mer utførlig utgangspunkt enn mine spredte merknader.

Det står imidlertid for meg som et langt alvorligere problem at de grunnleggende spørsmål som jeg så vidt berører, i det hele tatt ikke tas opp i et helt spesialnummer av Sosialøkonomen, og derfor formodentlig heller ikke ble reist under den konferanse spesialnummeret refererer seg til. Om noe skulle være «nedslående» — for å bruke Bramness' uttrykk — må det vel fra et faglig synspunkt snarere være dette. Av en seriøs faglig konferanse venter en mer enn finsliping av instrumenter hvis verdi er diskutabel, og salgsagitasjon for bruken av dem.

Så et lite bidrag til oppklaring av de punkter Bramness reiser i sitt kommentar:

Jeg har ikke a priori noen uvilje mot en slik analyseform som nyttekostnadsanalysene innebærer. Tvert imot var jeg som økonom i mange år opptatt av å finne muligheter for nyttig anvendelse av liknende metodiske angrepsmåter.

Min økende skepsis skyldes praktiske erfaringer om hvor begrenset mulighetene er for å gi verdifulle bidrag til problemløsninger ved slike formaliserte teknikker. Dette har igjen fått meg til å lete etter de prinsipielle svakheter som kan forklare hvorfor metoder av denne typen så ofte ikke fører fram, og i mange tilfelle fører svært galt avsted.

La meg i samme forbindelse få korrigere den mulige misforståelse at jeg skulle ha noe imot å anvende komplisert teori i forbindelse med planlegging og forberedelse av beslutningsgrunnlag. Jeg anvender i praksis langt mer kompliserte teorier enn det det her dreier seg om. Problemet med nyttekostnadsanalysens teori (ikke dens praksis) er etter mitt skjønn at den er altfor enkel til å egne seg som analyseinstrument.

Bramness mener å ha funnet tre «enkle misforståelser» i mine kommentarer. Jeg skal ta dem opp hver for seg: Det er Bramness som misforstår når han tillegger meg den oppfatning at «velferdsmodellen i nyttekostnadsanalysen bygger på fri-konkurranseforutsetninger». Jeg har bare pekt på at selv under slike forutsetninger er det lite holdbart å forutsette at markedspriser eller skyggepriser gir brukbare indikatorer på optimale løsninger. Poenget er at disse problemene i alle fall ikke blir enklere

om en velger ikke å nytte fri-konkurranseforutsetninger.

Jeg godtar gjerne at politiske beslutningsprosesser ikke produserer optimale løsninger. Mitt problem er imidlertid at jeg ikke kan se hvordan nyttekostnadsanalysen i særlig grad bidrar til å belyse i hvilken grad de gjør det.

Jeg synes også det er utmerket at Bramnes ikke mener at det i så fall «hurtigst mulig bør gjøres noe med beslutningsmekanismen». Men jeg må med skam bekjenne at jeg i så fall er i sterkt villrede om hva han egentlig har ment med ut-sagnet.

Så tilbake til Bramness mistolkninger. Jeg vet ikke hvor han har det fra at jeg skulle ha betegnet forsøkene på å utvikle nyttekostnadsanalyser som «reaksjonært». Det jeg har villet minne om er at en i organisasjonsforskning og innovasjonsforskning finner solid empirisk underbygning for at planlegging som konsentrerer seg sterkt om konsistenskontroll innenfor et system, fortrinnsvis finnes i organisasjoner med byråkratisk og statisk preg. Sannsynligvis bidrar denne planleggingsformen til å forsterke dette preget ved organisasjonene. Det er derfor noe overraskende hvis Bramness mener at analyseformer som legger hovedvekten på konsistenskontroll «bærer i seg muligheten til gjennomgripende endringer i samfunnet». Jeg kjenner selv ingen eksempler på dette, og mistenker at vi på dette punktet rett og slett snakker forbi hverandre.

La meg for sikkerhets skyld gardere meg mot den unødvendige misforståelsen at alternativet til en planlegging som konsentrerer seg om konsistenskontroll, er kaos og alles kamp mot alle. Et mulig alternativ kan derimot f. eks. være en politikk som forsøker å endre noen få «strategiske» variable innenfor et system. Håpet er da at

nettopp den interne inkonsistens som følger, vil føre til endringer i variable som vanskelig kan angripes direkte. Spesielt innenfor forskningspolitikken kan slike former for aksjonsforskning som beskrives i Sosialøkonomens desembernummer være en variant av en slik strategi.

Et annet alternativ kan være en rekke enheter innenfor et system som hver for seg i noen grad opererer ut fra internt genererte målsettinger, men stadig innenfor generelle rammebetingelser som tilfredsstiller visse minimumskriterier for systemet som helhet. Våre 450 kommuner kan kanskje beskrives ved en slik modell. Men en kan også vise mange eksempler på sentrale krav til konsistens i kommunenes atferd, som det ofte er vanskelig å gi en holdbar begrunnelse for.

Jeg kjenner ellers ikke igjen min egen argumentasjon i Bramness forsøk på å fortolke den. At «økonomer som kjent er både sneversynte, naive og annet» er Bramness påstand, ikke min. Men jeg er opptatt av at økonomer som andre fagfolk bør være klar over hvor grensene går for de konklusjoner som trekkes på faglig grunnlag. Med de posisjoner økonomer har i praktisk virksomhet, er dette problemet kanskje særlig akutt for denne gruppens vedkommende.

Jeg vet ikke hvor Bramness har fått det fra at jeg skulle være motstander av et forbedret beslutningsgrunnlag. Min kritikk går tvert imot ut på at det er tvilsomt om en mer utbredt anvendelse av formelle nyttekostnadsanalyser vil føre til noen forbedring av beslutningsgrunnlaget, og jeg har gitt en del grunner til det.

Bramness misforstår meg også når han tror jeg prefererer folk som «verken kan eller vil anvende mer komplisert teori «framfor» økonomer som er i stand til å stille

opp og behandle kompliserte modeller» når det gjelder å erkjenne en modells begrensning. Mitt utgangspunkt er den praktiske erfaring at svært mange politikere og folk som arbeider i felten, i realiteten opererer med uformelle modeller som får med langt flere relevante faktorer enn de modeller som konstrueres av folk hvis kompetanse hovedsakelig består i kjennskap til formell modellteknikk.

Endelig kan jeg ikke ta det som særlig alvorlig kritikk når Bramness med rette hevder at min kommentar er et dårlig utgangspunkt for diskusjon av et problem som han også ganske riktig påpeker at jeg ikke har tatt opp. Det ville vel nesten vært for mye forlangt.

Førsunds kommentar berører et par problemer av større interesse enn det foregående. Han konstaterer — kanskje noe overflødig — at jeg er enig i ønskeligheten av å kartlegge alle relevante nytte- og kostnadskomponenter. God administrativ saksforberedelse har vel alltid forsøkt å gjøre dette. Men det interessante spørsmål i denne forbindelse, er i hvilken grad de formelle teknikker som er utviklet i forbindelse med nyttekostnadsanalysene, bidrar vesentlig til å forbedre en slik administrativ prosedyre. Her har jeg tillatt meg å peke på at økonomer antakelig ikke er særlig bedre faglig rustet til en slik oppgave enn andre faggrupper. Men først og fremst er det mitt poeng at ingen faggruppe alene bør dominere premis-sene for en slik kartleggingsvirksomhet.

Jeg kan derimot ikke forstå at Førsund kan oppfatte meg slik at jeg ser det som en faglig oppgave «å gjøre komponentene sammenliknbare». Mitt poeng er jo nettopp at det ikke foreligger noe objektivt faglig grunnlag for å gjøre dette, og at nyttekostnadsanaly-

sene verken i teori eller praksis bidrar til å endre dette forholdet. Problemet er ikke at det er vanskelig, men at det nødvendigvis må innebære vurderinger som savner faglig grunnlag. Å stikke dette under en stol, vil jeg uten videre kalle faglig fusk.

Jeg aksepterer det ikke som «lettvinthet» fra min side når jeg avviser forsøk på «faglig» beregninger av verdier som prinsipielt må være subjektive. Det forslag fra min side som Førsund etterlyser, er rett og slett at økonomer eller andre faggrupper skal slutte å pretendere at de er istand til å gjøre dette. De verdivalg det her dreier seg om, er først og fremst et spørsmål for de individer beslutninger berører. I den grad det dreier seg om kollektive beslutninger, bør verdivalgene skje gjennom en politisk prosess. Fageksperter kan av og til bidra med innsikt som kan være til nytte for beslutningstakerne i en slik prosess, men prosessen vil normalt ikke lede til beslutninger som er «optimale» i relasjon til noen bestemt, innbyrdes konsistent målsettingsstruktur. Det er heller ingen grunn til at den skal gjøre det, dersom vi oppfatter politikk som en avveining mellom ulike personers og grupperes interesser.

Jeg tror det må bygge på en misforståelse når Førsund blander inn spørsmål om konkrete valg mellom to alternativer («skal ei bru bygges eller ikke?»). En slik situasjon gir ingen unnskyldning for å operere med en en-dimensjonal målsettingsfunksjon. En rekke ulike målsettinger kan meget vel gjøre seg gjeldende ved et slikt valg.

Endelig reiser Førsund det interessante problemet om graden av eksplisitte premisser for beslutninger. Her startet jeg i sin tid med de samme forutsetninger som Førsund, at systematisk arbeid med modellformuleringer ville bidra til å gjøre premissene for beslutninger mer «eksplisitte». Det har tatt meg mange år å komme til den konklusjon at dette meget sjelden holder i praksis. Om vi bare ser på de modeller som nyttes i norsk planlegging og administrasjon, vil vi fort kunne konstatere at uhyre få mennesker, selv blant økonomer, har full oversikt over de forutsetninger som er bygd inn i modellene. Beslutningstakere på ulike nivåer hører i alle fall meget sjeldent til dette fåtallet. Enda alvorligere er kanskje den systematiske mangel på spesifikasjon av variable som ikke er bygd inn i modellen. Dette forhindrer imidlertid ikke at modellene praktiseres som om de hadde en grad av autonomi som det ikke er noen reell dekning for. Dels er dette et kommunikasjonsproblem som neppe hører til de barnesykdommer som etterhvert vil kunne overvinnes. Den terminologiske mystifisering som skjer i forbindelse med formelle modeller, lar seg etter mitt skjønn ikke forklare bare i behovet for en presis terminologi. Det kan ikke være tvil om at det i tillegg kommer et ønske om å ekskludere ikke-fagfolk, herunder beslutningstakere, som et ledd i oppbyggingen av en fagprofesjons status og posisjon. Dette problemet gjelder selvsagt ikke for økonomer alene.

Jeg har ganske omfattende erfa-

ring for hvordan f.eks. politikere har en evne til å «ta» meget kompliserte problemer slik de presenteres for dem av folk som arbeider praktisk i felten. Men de samme politikere vil ofte stå fullstendig hjelpeløse ved vurderingen av de påståtte «eksplisitte» vurderingspremisser som formelle modeller stiller dem overfor. Fra en kommunikasjonsvinkel er slike formelle modeller noe av det minst «eksplisitte» vi har.

Et annet spørsmål er imidlertid om politikk primært bør vurderes ut fra de eksplisitte eller implisitte premisser som ligger til grunn for beslutninger, eller ut fra de konsekvenser beslutningene faktisk får. Etter mitt skjønn vil det siste ganske naturlig være det primære i et demokratisk samfunn. Og her er det uhyre viktig at det omfattende nett av uformell «feedback» som finner veien til sentrale beslutningsorganer, ikke stadig mer erstattes ved former for intern feedback innenfor formelle offentlige systemer, strukturert underveis ut fra bestemte faggruppers premisser. En slik utvikling ville være en trusel mot helt fundamentale trekk ved vårt demokrati.

Avslutningsvis kan jeg bare konstatere at de grunnleggende problemer i forbindelse med bruken av nyttekostnadsanalyser som jeg berørte i min kommentar, stort sett ikke er fulgt opp i den respons jeg har fått. Inntil slike fundamentale spørsmål tas opp til alvorlig diskusjon av de som er direkte engasjert i arbeidet med nyttekostnadsanalyser, finner jeg det vanskelig å oppfatte deres faglige diskusjon som helt ut seriøs.

Kjell Eide har i Sosialøkonomen nr. 8, 1975 en kritisk kommentar til nyttekostnadsanalyser av offentlige tiltak. Jeg er enig med ham i at det å veie sammen ulike nytte- og kostnadskomponenter innebærer vurderinger. Jeg kan derimot ikke følge ham hvis han mener at nyttekostnadsanalyser derfor er av liten verdi. Et slikt syn ville i sin ytterste konsekvens bety at enhver form for analyse av offentlige tiltak er av liten verdi da alle slike analyser vil innebære vurderinger.

En annen og mer rimelig tolkning er at Kjell Eide spesielt betrakter som lite nyttige de analyser som baseres på sammenveining ved hjelp av priser. Imidlertid virker han svært positiv til økonomiske kostnadsanalyser og slike analyser er jo i alminnelighet basert nettopp på slike sammenveininger. Han vil altså forsvare bruk av priser i visse tilfeller. Det er imidlertid uklart i hvilke tilfeller dette er.

Kjell Eide synes iallfall sikkert å mene at hvis nyttekostnadsanalyser først skal brukes på offentlige tiltak, så må de vurderinger de bygger på bringes klarere fram enn det som hittil har vært vanlig i økonomiske analyser. Her tror jeg Eide har satt fingeren på et viktig punkt som jeg gjerne vil knytte noen betraktninger til.

Hensikten med å bringe fram sentrale vurderinger mer eksplisitt må være å gjøre analyser mer tilgjengelige for kritikk og debatt. Dette kan igjen tvinge fram mer realistiske forutsetninger for analysene. Det siste er imidlertid ikke nødvendigvis ønskelig. Ensidige og overforenklede analyser kan ofte være velegnet til å utløse engasje-

ment, bringe fram spesielle synspunkter, avdekke uenighet m.v. Men en forutsetning for at dette skal skje er likevel at ensidigheten og forenklingene er gjort synlige.

Det er ikke nok, slik det ofte gjøres, å bare presisere forutsetninger for analyser. For at ensidighet og ufullstendighet virkelig skal blottstilles, må det også være gjort et forsøk på å drøfte hvor realistiske disse forutsetninger er og hvor følsomme konklusjonene er overfor endringer i forutsetningene. Ellers blir det ofte svært vanskelig å se hvilke vurderinger forutsetningene innebærer. Blant de mange krav som en nyttekostnadsanalyse av et offentlig tiltak bør oppfylle, bør derfor de følgende fire krav etter mitt syn stå sentralt:

1. Det må være gjort et forsøk på å redegjøre for sentrale sosiale og kulturelle virkninger av tiltaket som ikke er med i nåverdiregningen(e) og disse virkningers selvstendige betydning for menneskene.
2. Det må være drøftet hvorledes tiltakets sosiale og kulturelle virkninger påvirker grensenytten av penger.
3. For hvert produkt som i analysen blir vurdert til markedspris, må det være drøftet hva beslutninger om å kjøpe det enkelte produkt faktisk sier om menneskenes vurderinger av egen materiell standard eller samlet livssituasjon
4. Det må framgå hvorledes nytte- og kostnadselementene er avhengig av samfunnsforholdene for tiltaket.

Kravene kan utdypes i tilknytning til den velferdsteoretiske mo-

dell som Gunnar Bramness i Sosialøkonomen nr. 3, 1975 foreslår som et grunnlag for nyttekostnadsanalysen. Han innfører der bl.a. nyttefunksjoner for individene. Nutenivået for individ nr. i en gitt ved

$$U_i = U_i(x_{1i}, x_{2i}, \dots, x_{ni}, \beta_1, \beta_2, \dots, \beta_k).$$

x_{ji} er mengden av konsumgode nr. j til individ nr. i . x -ene er kvanta som omsettes på markeder og β -ene er andre variable. Individet maksimerer sin nytte ved gitt budsjett, slik at

$$\delta U_i / \delta x_{ji} = \lambda_i p_j, \quad j=1, 2, \dots, n$$

λ_i er pengegrensenytten for konsumenten og p_j er pris pr. enhet av gode nr. j .

Det første kravet er ganske omfattende da nærmest ethvert offentlig tiltak som påvirker produksjon og forbruk også har sosiale og kulturelle virkninger. I produksjonssfæren av økonomien skapes ikke bare varer og tjenester, men også verdier, normer, tradisjoner, selvoppfatninger, sosiale kontakter, sosial isolasjon m.v. I den forstand er all produksjon samkoblet. Tilsvarende er bruken av produktene koblet sammen med virkninger for familieliv, oppdragsmåter, omgangsformer, seksualmoral, kostholdstradisjoner m.v.

Den samlede virkning av et tiltak for et menneske vil ofte være avhengig av virkninger for venner, naboer, slekt, myndigheter m.v. samt virkninger for kontakten med disse. Det er jo nettopp sammenhenger mellom «nyttefunksjonene» som er det sosiale og kulturelle i et samfunn. De fleste

sosiale og kulturelle virkninger vil derfor ikke automatisk bli vurdert via x -ene. De må heller gå under etiketten «indirekte virkninger» og dermed bli representert ved endringer i noen av β -ene.

Ut fra bl.a. kunnskap om menneskers atferd i ulike valgsituasjoner og intervjuer med dem tiltaket berører, vil en muligens greie å beregne en pris på en del av disse virkninger. Dette må selvfølgelig problematiseres. Men for de fleste av disse virkninger vil det nok være svært vanskelig, ja kanskje prinsipielt umulig å anslå på en entydig måte hvor mange kroner de er verd ut fra de berørte parter egne vurderinger. Dermed kan de fleste av disse virkninger heller ikke komme med i beregningene. Det er likevel viktig å forsøke og redegjøre for dem og for deres betydning for menneskene. Ellers vil brukere av analysene vanskelig kunne bedømme i hvilken grad nåverdien(e) faktisk sier noe om tiltakets samfunnsmessige lønnsomhet.

Sentralt i teorien om nyttekostnadsanalyser står visse oppfatninger om hvorledes en ut fra kjennskap til endringer i markedsdata (priser, omsatte kvanta, køer m.v.) kan si noe om i hvilken grad menneskene det gjelder ser seg tjent med det enkelte tiltak. Anta f.eks. at individ nr. i som følge av et offentlig tiltak kjøper mer av gode nr. 1 slik at utgiftene til dette godet øker med et «lite» beløp $p_1 dx_{1i}$. I nyttekostnadsanalysen tolkes dette uten videre som et bidrag til individets nyttenivå, subjektivt vurdert (nytten måles slikt at $\lambda_i = 1$ i tilpasningspunktet).

Det andre og tredje kravet er at det i analysen drøftes i hvilken grad denne fundamentale forutsetning innebærer rimelige antagelser om vurderingene til de mennesker tiltaket har betydning for.

Sosiale og kulturelle endringer kan via endringer i β -ene ha betydning for grensenytten av x -ene. Hvis gossenbetingelsen er oppfylt både før og etter tiltaket, kan dette oversettes til at pengenes grensenytte endres som følge av tiltaket. Dette betyr at hvis f.eks. grensenytten øker, så vil endringen dx_{1i} i eksemplet ovenfor gi et større bidrag til nyttenivået enn $p_1 dx_{1i}$. Som en forenkling ser en imidlertid som regel bort fra at tiltaket påvirker pengenes grensenytte (og dens fallrate over tiden). En ser bare på 1. ordens leddene i Taylors formel. Dette kan synes rimelig for offentlige tiltak med relativt små virkninger på omsatte kvanta av varer og tjenester. Hvis imidlertid et tiltak samtidig har betydelige sosiale og kulturelle virkninger i lokalmiljøene (endringer i β -er), vil forutsetningen likevel kunne være tvilsom. Slike endringer kan ha stor betydning for nytten av mer penger.

Nyttekostnadsanalysens fortolkning av endringer i markedsdata innebærer også andre vurderinger. Hvis individ nr. i faktisk vurderer bruksverdien ved kjøp (dette er forhåpentligvis det vanlige!), kan utgiftsendringen f.eks. tolkes som en endring i hvor sterkt gode nr. 1 ønskes i kjøpsøyeblikket (styrken i ønsket om å anvende den siste krone settes til 1). Nyttekostnadsanalysen kan da sies å bygge på den forutsetning at individets vurderinger i kjøpsøyeblikket svarer til de senere erfaringer med produktet i bruk. Anger, skuffelser, positive overraskelser m.v. ser en bort fra. En slik forutsetning kan være rimelig for mange goder, særlig slike som individet kjøper regelmessig og har erfaring med, men mindre rimelig for varige forbruksgoder og nye produkter når reklamen gir et skjevt bilde av bruksnytt. Men dette er bare ett

spesielt poeng. Krav tre peker generelt mot en drøfting av begreper som «nyttensnivå», «vurderinger» og «velferd» samt deres tilknytning til valg i markedet. Noen endelig avklaring av de spørsmål dette reiser kan selvsagt ikke forlanges, men jeg vil ha liten tillit til analysen der disse forhold ikke engang er forsøkt problematisert.

Virkningene av et tiltak er avhengig av hvorledes samfunnet er før tiltaket. I nyttekostnadsanalysen nøyer en seg gjerne med å påpeke at «inntektsfordelingen» og «det økonomisk-politiske system» i utgangssituasjonen er gitt. Det fjerde av kravene ovenfor går på at denne viktige selvfølgelighet må utdypes og at det må drøftes hvorledes virkningene av tiltaket er avhengig av utgangssituasjonen. Grunnen til at dette er viktig, er at det sier noe om den vurdering som ligger i valget og utformingen av tiltaket.

Å oppfylle de fire krav som her er nevnt, vil kreve en langt mer omfattende drøfting enn det sosialøkonomer alene kan gjennomføre. F.eks. vil virkningene av et tiltak generelt være avhengig av fordelingen av ressurser (arbeidsløst, «human capital», eiendom m.v.) mellom menneskene, institusjonelle forhold (f.eks. regler for fordeling av renprofitt), sosiale forhold (f.eks. nærheten i kontakten mellom menneskene), politiske forhold (f.eks. vilkår for innflytelse) m.v.

Nyttekostnadsanalysen blir iblant framstilt som en metode som tvinger en til å eksplisitt bringe fram vurderinger. Etter å ha lest en del oppskrifter på slike analyser, har jeg fått inntrykk av at de heller fokuserer skarpt på et lite utvalg vurderinger mens de som er behandlet ovenfor i liten grad nevnes.

Jeg synes også iblant å spore en

tendens til å presentere teorien om nyttekostnadsanalysen under mer restriktive forutsetninger enn strengt tatt nødvendig. Bramness hevder f.eks. at forutsetningen om at det eksistere en vurderingsnorm for samfunnet er udiskutabel «i den forstand at hvis vi ikke kunne akseptere denne forutsetning, så slutter diskusjonen med det». Dette er dårlig markedsføring av nyttekostnadsanalyser! Bramness gir jo inntrykk av at for at slike analyser skal ha noen verdi, så må noen faktisk ha en Bergson'sk velferds-sjon i bakhodet. Hva Bramness egentlig mener, er jeg i tvil om, men han vil vel være enig i at det å innføre en velferdsfunksjon kan betraktes bare som et forsøk på å

presisere under hvilke betingelser analyser basert på endringer i markedsdata sier noe om velferdsendringer. En av forutsetningene er altså at det vurderende individ må like inntektsfordelingen. Hvorvidt det finnes mennesker i det norske samfunn som faktisk gjør dette og dermed kan sies å opptre som om de har en Bergson'sk velferdsfunksjon som er maksimert, er et annet spørsmål. Det er naturlig å bruke markedsdata i analyser i alle fall.

Alle nyttekostnadsanalyser bør omfatte analyser av fordelingsvirkninger. Den enkelte deltaker i beslutningsprosessen får så tillegge dem den vekt som passer med egne vurderinger. Den endelig avgjørelse om tiltaket avhenger som

Eide sier, av hvem som har makt til å influere det valg som treffes.

I de fire krav som er nevnt ovenfor mener jeg det ligger en ganske alvorlig kritikk av mange oppskrifter på nyttekostnadsanalyser. Men ved å presentere kritikken på nyttekostnadsanalysens premisser, har jeg ønsket å peke på i hvilken retning jeg mener denne analysemetoden bør utvikles. Jeg har altså tro på metoden. Men metoden må brynes mot erfaringer fra andre samfunnsfag og brukes med kritisk sans og i samarbeid med andre faggrupper. Først da tror jeg at nyttekostnadsanalyser av offentlige tiltak kan bli et verdifullt hjelpemiddel i offentlig planlegging og budsjettering.

BOKANMELDELSE

AV

HØGSKOLELEKTOR JENS P. ASCHIM

KNUT HAGERUP:

FLYET I FARE

J. W. Cappelens Forlag, Oslo 1975.

Flere norske industriledere har i de siste årene gitt sine meninger til kjenne i bokform. Foreløpig sist i så måte er SAS-sjefen Knut Hagerup som i boken «Flyet i fare», tar opp problemene i internasjonal lufttrafikk.

Om en dveler litt ved betydningen av bøker i denne kategorien vil dette langt på vei kunne sammenfattes i:

- Forfatterne formidler fagkunnskap av interesse for leserne.
- Forfatterne viser i noen grad hvordan de «tenker» omkring de problemene de behandler og det samfunn de virker innen.

For storparten av leserne vil

bøkens verdi være plassert innen det første punktet. For andre og i særlig grad for våre myndigheter, bør interessen i like stor grad være knyttet til «tankene» hos forfatterne, hvis adferd har betydelige virkninger for samfunnsutviklingen. At dette er tilfelle for SAS-sjefen og hans bedrift trengs ingen utdyping.

Knut Hagerup har skrevet en oversiktelig og lettest bok. Hans kunnskaper om internasjonal flyvirksomhet er sikkert forankret gjennom lang erfaring. Samtidig har han kanskje bedre enn mange fagfolk klart å gi stoffet en popularisert form. For de som ikke daglig stiller med fly- og lufttrafikk,

vil boken være en kilde til nyttig og interessant informasjon. En innvending måtte være at forfatteren på visse områder kunne ha gitt stoffet en noe grundigere behandling. En blir lett sittende igjen med en følelse av å ikke komme særlig lengre etter de første 50—60 sidene. Kan dette ha sammenheng med at det ikke bare er SAS-sjefen men også den tidligere IATA-sjefen Knut Hagerup som har skrevet boken?

Ved siden av en beskrivelse og vurderinger av tekniske sider ved flytransport, rører boken ved et par sentrale aspekter hvor forfatterens tanker kommer tydeligere fram. Det første av disse kan be-

nevnes som flyselskapenes dårlige økonomi og det andre som den rolle IATA skal spille i framtidens flytrafikk.

Disse problemene sees selvfølgelig ikke adskilt. Den bærende tanken i boken er at en må komme fram til en styrking av IATA's rolle både innad og overfor myndighetene i medlemslandene, slik at en kan få til en betydelig øking i flyprisene. Samtidig bør noe av konkurransen mellom rute- og chartertransport reduseres ved at det innføres et prisgult for charterreiser. Dette er etter SAS-sjefens mening den nødvendige medisinen for å oppnå en like nødvendig bedring av den økonomiske stillingen i verdens flyselskaper.

Det er på dette punktet en må få lov til å rette oppmerksomheten mot tankene hos forfatteren. Samfunnsmessig er det utvilsomt problemer forbundet med dårlig økonomisk evne hos bedrifter av SAS' størrelse og betydning og som skal overleve i en markedssituasjon. At en bl. a. må være på vakt overfor en ukontrollert vekst i charterreiser som kan rive gulvet vekk fra rutemessige transporter, er noe det vel er alminnelig enighet om. Dette er også gjenspeilt i norsk samferdselslovgivning, men SAS-sjefen har trolig rett i at en internasjonalt ikke er kommet like langt.

Betydelige samfunnsmessige

problemer vil det imidlertid også være knyttet til å fastsette en pris som med stor sannsynlighet vil virke til å opprettholde en allerede betydelig overkapasitet i internasjonal flytransport. Situasjonen for SAS i dag er at de i gjennomsnitt flyr med nær hvert annet sete ledig. Enkelte ville vel kalle dette ressursløsning.

Det finnes derfor også en annen medisin for å bedre flyselskapenes økonomi. Denne ligger i å komme fram til en bedre tilpassing av flyselskapenes transportkapasitet til etterspørselen. Noen reell behandling av hvordan dette eventuelt kunne skje gir boken ikke. Det kan virke som det langt på vei er en selvfølgelighet og et mål i seg selv å kunne fly overalt på kloden og nærsagt på et hvert tidspunkt. En kan vel imidlertid gjette at det innen en organisasjon som IATA vil være vesentlig enklere å få til en øking i prisene enn å komme fram til gjensidig kapasitetsreduerende tiltak, selv om resultatet for flyselskapene i store trekk kunne tenkes å bli det samme.

Våre myndigheter bør i stor grad ta del i beslutningene om hvilke veier flytransporten bør ta i årene framover. En høyprislinje etter SAS-sjefens retningslinjer vil utvilsomt være fordelaktig for visse grupper. Dette vil i første rekke være forretnings- og tjenestereiser hvor etterspørselen er

relativt prisuelastisk og hvor faktorer som tid, komfort og avgangsfrekvenser er av stor betydning. En slik linje vil imidlertid falle dårligere ut for andre grupper. Blant disse vil en finne turist- og fritidsreisene hvor den sterke veksten i chartertransportene nettopp understreker prisenes rolle. En bør være klar over at en øking i prisene på rutefly kombinert med et prisgult for charterreiser vil ha betydelige konsekvenser for internasjonale turiststrømmer. Virkninger av denne art drøftes ikke i boken.

Selv om boken i hovedsak dreier seg om å sikre flyselskapene et bedre økonomisk grunnlag, kunne en imidlertid være fristet til å stille et spørsmålsteget ved hvor stor rolle privatøkonomiske hensyn skal spille for et selskap av SAS' betydning. Lønnsomhet er selvfølgelig et vesentlig argument i en markedsøkonomi, men en bør også huske at SAS delvis er et statsselskap. Klarest går trolig SAS-sjefens syn på dette fram av et intervju i Teknisk Ukeblad nr. 51 for 1975, hvor han sier om virksomheten i SAS:

«Jeg skulle tro at vi i de siste 12—13 årene har tjent inn ca. 1 milliard sv. kroner. SAS er således ikke typen på et dårlig drevet statsselskap.» NSB har vel tapt mer enn dette bare siden 1970.

Framsendes som
dagsaviser!