Innhold:

ØKONOMISKE UTSIKTER FOR 1978

NYE ENERGIPRISER

KALKULASJONSRENTEN

OPPGJØRSFORMENE

MAKROØKONOMISK POLITIKK

MAKT OG AVMAKT

FRISCH PÅ TRETTITALLET

NORSK HELSEVESEN

PORTRETT AV DAG BJØRNLAND

AKADEMIKERSAMFUNNET

BOKANMELDELSE

SOSIALØKONOMEN

NR 9 NOV. 1977 - ÅRGANG 31.

NSF 1908

SOSIALØKONOMEN

Nr. 9. 1977 årgang 31

Redaksjon:

Tor Kobberstad
Knut Arild Larsen
Leif Asbjørn Nygaard
Jan Fredrik Qvigstad

●

Redaksjonsutvalg:

Tormod Andreassen
Kjell Fiskvik
Nils Terje Furunes
Kristen Knudsen
Jan Erik Korsæth
Olø Jørgen Mørkved
Tore Sager
Steinar Strøm
Aina Uhde
Per Halvor Vale
Stein Østre

SOSIALØKONOMEN
Utgitt av
Norske Sosialøkonomers Forening

Formann:
Odd Skuggen

●

Utkommer med 10 nummer pr. år, den 15. hver måned unntatt juli og august

●

Sekretariat:
Storgt. 26 IV
OSLO 1
Telefon 20 22 64

Abonnementpris kr. 100,—
pr. år. Enkeltnummer kr 11,—

INNHOLD

Leder
Økonomiske utsikter for 1978 3

AKTUELLE KOMMENTARER
IVAR BRUNBORG:
Er de nye energipriser en fordel for verdenssamfunnet? 4

PER HALVOR VALE:
Kalkulasjonsrenten 6

ATLE SEIERSTAD:
Oppgjørsformene – er kostnadspresset altoverskyggende? 8

ARTIKLER
ASBJØRN RØDSETH:
Makroøkonomisk politikk i eit lite land 11

KJELL EIDE:
Makt og avmakt i den makroøkonomiske planleggingen 15

JENS CHRISTOPHER ANDVIG:
Professor Frisch og krisedebatten i Norge på trettitallet .. 19

KARL ERIK HAGEN:
Styring av norsk helsevesen og en jevnføring med svenske forhold 25

PORTRETT
DAG BJØRNLAND.
Det nye langtidsprogrammet – bedre enn sine forgjengere 30

DEBATT
KJELL EIDE:
Akademikersamfunnet 32

BOKANMELDELSE 34

ANNONSEPRISER (EKSKL. MOMS):

1/1 side	1 150,—
3/4 side	900,—
1/2 side	600,—
1/3 side	450,—
1/4 side	350,—

Farvetillegg: kr. 600,— pr. ekstra farve.
Tillegg for utfallende format: 10 %.

Bilagspriser oppgis på forespørsel.
Prisene er eksklusive klisjearbeid.
Tidsfrist: Innen 5. i utgivelsesmåneden.
Klisjeraster: Omslag 40 linjer. Innmat 48 linjer.
Omslag: 154 gr. kunsttrykk.
Innmat: 90 gr. Silverstar.
Trykt i offsett.
Reklametrykk A.s, Bergen

ARBEIDSDIREKTORATET SØKER

Førstekonsulent

(VIKAR)

Ved Arbeidsdirektoratets kontor for arbeidstiltak er det ledig et vikariat for førstekonsulent.

Arbeidsområdet omfatter arbeidsmarkedspolitiske tiltak av forskjellig art. En kan bl.a. nevne støtte til bedrifter som har problemer med å opprettholde produksjon og sysselsetting (likviditetslån, rentestøtte og driftstilskott), ekstraordinære arbeider, kommunale utbyggingstiltak, sesongutjamningstiltak og tiltak ved driftsinnskrenkninger. Til stillingen hører også sekretærarbeid for utvalg. Den som blir ansatt skal være kontorsjefens stedfortreder.

Søkerne må ha høyere utdanning (fortrinnsvis siviløkonom eller sosialøkonom). Det forutsettes forøvrig at søkerne har kjennskap til norsk næringsliv og arbeidsmarked.

Nærmere opplysninger ved kontorsjef Tor Loe i tlf. (02) 11 10 70.
Stillingen lønnes etter statens regulativ i
Lønnstrinn 23
(Kr 102 178,–)
Fra lønnen trekkes 2 % pensjonsinnskudd.

Søknad med
bekreftede kopier av attester og vitnemål
innen 5. desember til

ARBEIDSDIREKTORATET,
Postboks 8127 Dep., Oslo 1.

Søknad skrives fortrinnsvis på søknadsskjema
som fås ved Arbeidsformidlingens kontorer.

Økonomiske utsikter for 1978

Den internasjonale oppgangskonjunkturen lar stadig vente på seg. Selv om produksjonsvekten over kortere perioder og i enkelte land har vært forholdsvis sterk, er det liten framgang for verdensøkonomien under ett. Investeringsetterspørselen viser ikke tegn til å ta seg opp, og forbruksetterspørselen vokser bare svakt. Det er ingen konkrete grunner til å vente noen bedring i 1978.

Gjennom flere år har det nå vært spådd ny oppgang og anbefalt tiltak for å skape ny ekspansjon. Med oppdelingen av verdensøkonomien i et hundretall selvstendige stater, ser det ut til at en styring av den internasjonale konjunkturutvikling er ytterst vanskelig. Situasjonen kan minne om mellomkrigstiden, men med den forskjell at nasjonale tiltak da var tilstrekkelige for å skape ny etterspørsel og vekst.

Norsk økonomi må tilpasse seg i denne internasjonale rammen. Opplegget for 1978 er nå lagt fram i nasjonalbudsjettet. De internasjonale økonomiske problemer slår stadig sterkere inn over oss og de mest direkte konsekvensene viser seg i vår utenriksøkonomi. Men det tas fortsatt sikte på en økonomisk politikk for full sysselsetting og betydelig produksjonsvekst. Samtidig blir den innenlandske bruk av varer og tjenester stadig mer basert på oljeinntektene.

Underskuddet i utenriksøkonomien forventes nå å bli 27,5 milliarder kroner i 1977 og 16,0 milliarder kroner i 1978. Forbedringen er basert på en sterk opptrapping av olje- og gassproduksjonen i Nordsjøen. For vareeksporten bygges det på en moderat bedring i verdensøkonomien. På begge disse punktene er det stor usikkerhet. Produksjonsøkingen for olje kan bli forsinket, og vareeksporten kan lett bli langt dårligere enn forutsatt. Det er ikke utenkelig at underskuddet for 1978 kan bli opptil 10–15 milliarder kroner større enn forutsatt i nasjonalbudsjettet. Men vi aksepterer likevel nasjonalbudsjettets anslag som rimelig og noenlunde sannsynlig.

Situasjonen for norsk vareeksport kan tilsi en særlig kommentar. Vi er nå i ferd med å tape markedsandeler ute, slik at vår eksport rammes hardere enn den internasjonale konjunktursituasjonen tilsier. Dette kan tyde på at vi priser oss ut av de tradisjonelle eksportmarkeder og det kan settes et spørsmålstegn ved at nasjonalbudsjettet regner med 8 pst. prisforbedring for vareeksporten neste år.

Vi kan da spørre om våre tradisjonelle næringer svekkes for raskt i forhold til den omstilling som må innpasses ved bruken av oljeinntekter. Det økonomiske opplegget for 1978 gjør en viss revurdering, som er rimelig ut fra at oljeinntektene ikke kommer så raskt som det har vært regnet med. Men samtidig bør det legges større vekt på aktive omstillingstiltak, slik at vår økonomi blir bedre innrettet til å bære et høyt kostnadsnivå.

Foreløpig løser vi våre problemer ved opplåning i utlandet. Det er realverdiene i det norske samfunn som gir grunnlaget for slik opplåning. Når opplåningen for en stor del blir disponert til forbruk, bruker vi av landets formue. Vi har til nå begrunnet dette med forventningen om sterkt økte inntekter.

Oljeinntektene ser nå ut til å bli mindre og komme senere enn vi regnet med. Dette kan tilsi at vi bør la en mindre del av underskuddet i utenriksøkonomien gi plass til forbruk. For at vi skal sikre realverdiene i vår økonomi bør i stedet investeringene i produksjonsutstyr og offentlig konsumkapital økes.

Det økonomiske opplegget for 1978 gir en viss slik revurdering. For de fleste grupper av forbrukere kan det ikke forventes vekst i disponibel realinntekt. Men samtidig forventes investeringene å gå ned. Hvis underskuddene i utenriksøkonomien og den innenlandske bruk av varer og tjenester blir større enn forutsatt, vil vi se det som ønskelig at denne økingen faller på investeringer. Men det gjenstår å se om dette lar seg gjennomføre, når fagbevegelsen insisterer på lønnsforbedring uansett hvordan vår økonomi utvikler seg.

AKTUELLE KOMMENTARER

Er de nye energipriser en fordel for verdenssamfunnet?

AV
IVAR BRUNBORG

1. Problemstilling

– Det synes å være en alminnelig oppfatning at OPEC-landene har gjort verden en tjeneste ved å få opp prisen på energi. Den sterke økningen i verdens energiforbruk betinget av fallende energipriser, skapte store betenkeligheter for de fremtidige forsyninger. Særlig gjaldt dette oljen, som har kommet til å spille en slik ledende rolle etter de store funnene i Midt-Østen og Afrika. Man kunne ikke uten videre regne med at det fortsatt hvert år skulle bli påvist mer enn det som ble tappet. Fra slutten av 60-tallet begynte da også kurven over gjenstående kjente reserver å peke nedover. Riktignok hadde leteaktiviteten globalt sett avtatt, men samtidig syntes også anslagene over de endelig utvinnbare oljemengder på kloden, «ultimate recoverable» som inntil for 10–15 år siden hadde vist en økende tendens, nå å konvergere mot knappe 300 milliarder tonn, altså omkring 3 ganger de i dag påviste reserver.

– For en som er bekymret for fossil-reservene og særlig for olje og gass, og som samtidig tror på prismekanismen, måtte da den flerdobling av oljeprisen som har funnet sted siden 1973, bare være et velkomment skritt mot en bedre ressurshusholdering. Vår klodes reelle energiutgifter økte da heller ikke plutselig fordi om prisene gikk opp. Sjokket førte kanskje like gjerne til en besparelse. Det som skjedde i første omgang var bare en gigantisk inntektsoverføring til en mindre gruppe land.

– Om nå alle slo seg til ro med situasjonen og overlot til OPEC-landene å forsyne verden med olje i de neste par tiår, ville verden fortsatt ha billig olje målt i realverdier – forutsatt da selvsagt at de midlene som OPEC-landene innkasserer blir anvendt omtrent så fornuftig som overskuddet i andre deler av verden. (Dessverre vil dette neppe bli tilfelle. En betydelig del går til prestisjeprosjekter og andre tiltak hvor det ikke legges vekt på lønnsomhet.) Det er imidlertid utenkelig at den fysiske tilstand skal forbli uberørt. For det første vil en rekke tidligere uinteressante energikilder nå plutselig bli lønnsomme, og for det andre vil alle land som har noen sjanse i så måte, satse på selvforsyningsprogrammer, og i utvinning, utvikling og forskning gå langt ut over det som er lønnsomt selv med nåværende energipriser. Det er da klodens energiutgifter øker. Det blir satt inn enorme ressurser på å løse problemer som vi først for alvor vil ha over oss om 20–30 år eller senere, og så blir det mindre midler til menneskehetens mer umiddelbare og påtrengende behov.

2. Oversikt over energikilder.

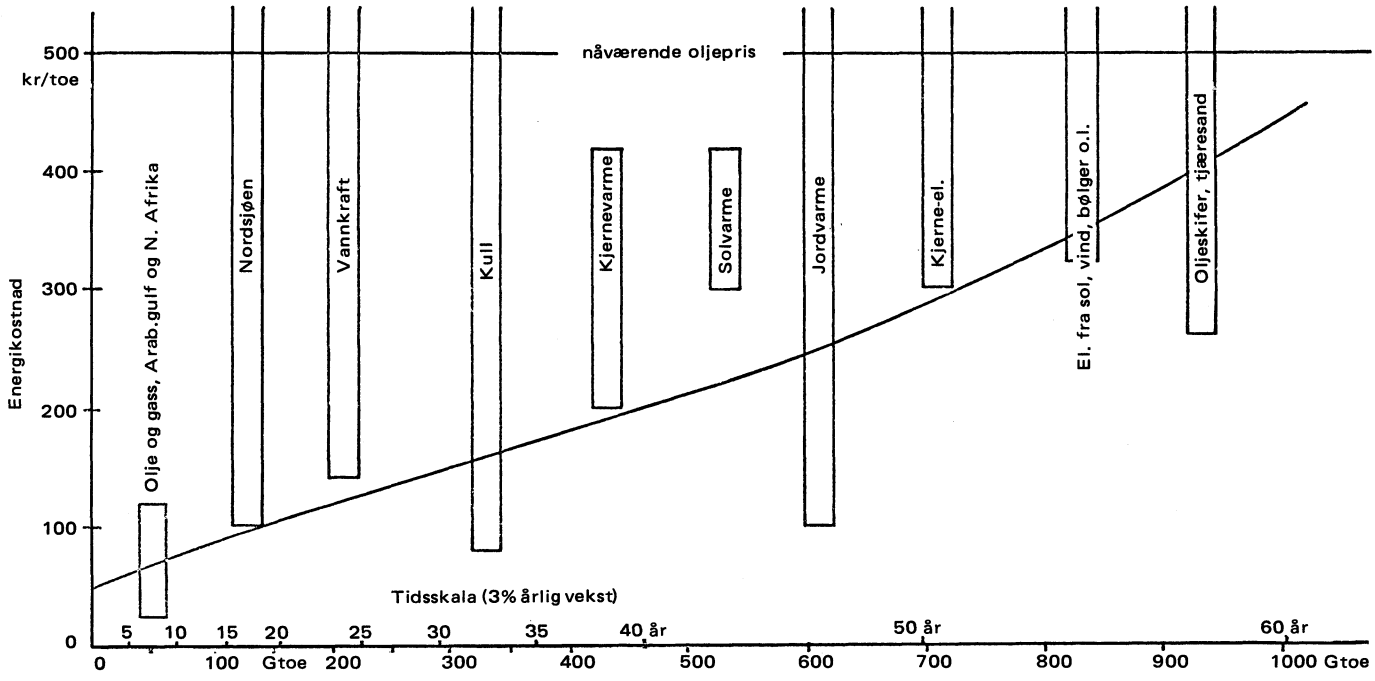
– Hvis vi ordner våre forekomster etter stigende utvinningskostnader, vil vi få kurver som vist i Fig. 1. Slike kurver kan vi lage for nær sagt alle slags forekomster som har en karakter av endelighet. Vi vil alltid finne visse begrensede mengder som kan utvinnes til særdeles lave kostnader. Så har vi en forholdsvis stor andel i et midlere område hvor kostnaden med økende mengder stiger langsomt. Men når vi nærmer oss grensen for det tilgjengelige, vil kurven selvsagt stige bratt oppover.

– Jeg har forsøkt å lage kurver for de fossile brensler. Det ligger nokså meget gjetning i verdianslagene. Det materialet jeg har hatt å støtte meg til er ikke så konsistent og entydig som man kunne ønske, men formentlig likevel brukbart som underlag for et regneeksempel.

Kurvene for de enkelte energibærere som gass, olje, kull, brunkull, vannkraft, uran osv. kan vi så bygge sammen til en felles mengde/kostnadskurve for energi. Kjenner vi så forbruksutviklingen over tiden, kan vi omregne mengde/kostnadskurven til en tid kostnadskurve, og så kan vi begynne å regne på hva de forskjellige utviklingsalternativer koster.

3. God praksis: Ta det beste først

– De fleste vil være enig i at en vare eller en tjeneste vi trenger er mer verdt for oss i dag enn i morgen eller neste år. Det betyr i virkeligheten en positiv realrente. Vi ser da umiddelbart at det lønner seg å ta det beste først, selv om dette i visse kretser ses på som den uansvarlige grasshoppens filosofi. Bu-reiseren



De totale kjente energireserver i milliarder tonn oljeekvivalenter (Gtoe)

Sammenheng mellom kjente energireserver og kostnad.
Variasjonsområde for de mest kjente kilder. Halvkvantitative data.

som strever med å legge nytt land under plogen, ser dette klart. Han går selvsagt først løs på det som er lettest å dyrke og/eller har de beste utsikter til å gi en snarlig og god avling.

– Jeg har forsøkt å beregne kostnadene ved a) kartellpriser og sjølberging, og b) kostnadene i det en kunne kalle for en fornuftig verden hvor man etablerte fri konkurranse og lot markedet bestemme hva som skulle tas først og sist. Etter hvert som vi brukte opp de billigste og nest billigste reservene, måtte vi akseptere stadig høyere energipriser.

Noe av tallmaterialet er gjengitt i følgende oppstilling, hvor det er brukt en diskonteringssats på 10% p.a. og en vekstrate på 3% p.a.

Tidshorisont	Nåtidsverdi av framtidige energikostnader		
	ved kartellpris og sjølberging	ved «beste først» – prinsippet	differanse
15 år	16,3 Tkr	3,2 Tkr	13,1
30 »	21,9 »	4,7 »	17,2
50 »	23,0 »	5,5 »	17,4

(T = tera = 10^{12} = billion. NB! Norsk billion.)

Det er i alminnelighet vanskelig å danne seg en jordnær forestilling om hva slike astronomiske tall egentlig innebærer. Verdens bruttoprodukt nærmer seg for tiden 30 Tkr./år og tapet ved at vi følger alternativet med kartellpris og sjølberging istedetfor det andre alternativet, er altså noe over et halvt årlig bruttoprodukt. Lettere begripelig blir det vel hvis vi sier at tapet for hver enkelt av oss vil tilsvare noe over en halv brutto (!) årsinntekt.

Nasjonal sjøberging kan altså bli dyr for helheten.

Det er her verdt å være oppmerksom på at dette ikke er et tap for en av partene i en inntektsoverføring som altså den andre da skulle få glede av. Det er et samlet nettotap – av samme type som å fyre for kråka.

4. Diskusjon

– De forutsetninger jeg har valgt kan selvsagt gjøres til gjenstand for diskusjon, ikke minst diskonteringsrenten på 10% p.a. Valg av rentefot har imidlertid mindre innflytelse på resultatet i dette tilfelle.

– Det er for øvrig en kapitalavkastning på ca. 10% p.a. jeg har lagt til grunn når jeg har konstruert kostnads/mengdekurvene i Fig. 1. At man er konsekvent i så henseende, er en simpel nødvendighet.

– Forbruksveksten på 3% p.a., er lavere enn det vi har hatt i etterkrigstiden, men høyere enn det vi har opplevet de aller siste år. Det passer noenlunde bra inn i et lengre historisk perspektiv og er også i samsvar med senere prognoser. Lavere vekstprognoser ser man også, men de er vel mer å betrakte som «målsetting», – som nok kan realiseres om man tør bruke realistiske midler.

– Kostnadsstigningen på 2% p.a. er den jeg kan lese meg til av mine kurver, men vil vel virke noe forsiktig etter de flestes oppfatning. Det er vel å merke inflasjonskorrigerte *kostnader* og ikke *priser* jeg har basert meg på.

– En ytterligere fordel ved «beste først»-prinsippet, er at vi da får best sjanse til å dra fordel av «lærekurven». Vi skulle vel kunne regne med at vi – som i det forgangne – blir litt flinkere ettersom tiden går.

Renonserer vi på å forsere frem løsninger og heller tar problemene etter hvert som de blir «modne», kan vi vinne noe også på den fronten.

– «Beste først» betyr ikke å la det skure og overlate alt til «de frie krefters spill». Det vil fortsatt være behov for fellesskapsbeslutninger, ikke minst av global art. Og har vi først forutsatt «en fornuftig verden» med hensyn til utnyttelsen av verdens energiforråd, kan vi like godt legge inn et globalt forsknings- og utviklingsarbeid, med sikte på å mestre situasjonen når det billigste og beste er oppbrukt. Vi skulle fortsatt arbeide med atomkraft, off shore oljeutvinning og alle tenkelige og utenkelige alternative energikilder – frem til prototyper for kommersielle anlegg, men strengt programmert i tid og økonomi.

– Den alvorligste innvending venter jeg mot antagelsen om samme mengdemessige utvikling i de to alternativene. Den prisøkning vi har opplevet de siste årene har vitterlig gitt vekstkurvene en knekk, som vi ikke bare kan belaste konjunkturene. Disse har vel i seg selv også i betydelig grad vært betinget av energiprisene.

Jeg har ikke vært i stand til å ta priselastisiteten i betraktning i denne sammenheng. Imidlertid tyder vår villighet til å akseptere høyere priser på olje og oljeprodukter, uten drastiske endringer i vårt livsmønster, på at også et økt kvantum ville ha gitt en betydelig nytte. (Dog med en viktig reservasjon: Hvis den ene innsatsfaktor, eksempelvis bensin, medfører innsats av andre faktorer, eksempelvis veier, hvis kostnadsdekning skjer uten sterk kobling til veibruken, kommer ikke kostnad og nytte skikkelig til syne.)

Kalkulasjonsrenten

AV
PER HALVOR VALE

1. Innledning

Vi skal i denne kommentaren filosofere litt over kalkulasjonsrenten. Utgangspunktet skal være rundskrivet fra 1975 laget av Finansdepartementet, også betegnet «kalkulasjonsrente ved utarbeiding av programanalyser». Dette rundskrivet var stilet til samtlige departementer. De anbefalinger som her ble gitt gjelder – så vidt jeg vet – også i dag.

Som en hovedregel ble det her antydet at en skulle bruke en kalkulasjonsrente på 10% p.a. Det gikk frem at renten først og fremst skulle brukes ved beregning av nåverdi av framtidige resultater, beregning av alternativ kostnad av realkapital, beregning av forventet økonomisk levetid av f.eks. en maskin.

Hva vil skje hvis en i offentlige etater kalkulerer og prioriterer på grunnlag av en slik kalkulasjonsrente? Vi skal her antyde dette nærmere ved noen enkle eksempler. På dette grunnlag vil vi reise følgende spørsmål: Er 10% en rimelig størrelse på kalkulasjonsrenten? Videre: tar den offentlige sektor selv konsekvensen av en så høy kalkulasjonsrente – og hvis ikke – hva kan være grunnen?

Vi har likevel ingen intensjoner om å ta spørsmålet om kalkulasjonsrenten opp til drøfting i full bredde. Og vi vil f.eks. stille langt flere spørsmål enn det vi selv kan besvare.

2. Statens Skoger og kalkulasjonsrenten

La oss illustrere noen konsekvenser av en kalkulasjonsrente på 10% i offentlig planlegging med utgangspunkt i Statens Skoger.

Beregninger viser at realrenten av investeringer i skogkultur vurdert privatøkonomisk de seinere år har ligget på, og vel også i dag ligger på, ca. 3–6%. (1). En offentlig etat som Statens Skoger må rimeligvis vurdere alle samfunnsmessige hensyn, f.eks. slike som hensynet til arbeidsplasser i skogdistriktene. Det blir likevel meget tvilsomt om Statens Skoger kan og bør drive skogkulturarbeide med en realrente på 10%. (2).

En så høy realrente vil øke avvirkningen kraftig. (2). I dag er avvirkningen i Statens Skoger ikke vesentlig mindre enn det såkalte balansekvantum (det en kan avvirke årlig uten at avvirkningen på et framtidig tidspunkt behøver å bli redusert). På lengre sikt kan en således ikke opprettholde denne økte avvirkningen. Den må på sikt også reduseres mye (særlig hvis det heller ikke blir drevet kulturarbeide i skogene). Dette vil ha negative konsekvenser for sysselsettingen – og for produksjonen og sysselsettingen i de virksomheter som er avhengig av leveringene fra skogbruket.

Kan det tenkes at tommeltottregelen i skogbruket

om en avvirkning i samsvar med balansekvantumet, er et brukbart mål for avvirkningen i Statens Skoger, og bedre enn en avvirkning på grunnlag av en kalkulasjonsrente på 10%?

3. Private skoger – og Statens Skoger

Skal private skoger forvaltes på en annen måte enn Statens Skoger?

Beregninger antyder som kjent at private skoger gir en realrente på mellom 3–6% ved langsiktige investeringer i skogkultur. Samtidig vokser eldre skogbestand etter en realrente på 2–3%. Følgelig er det privatøkonomisk fordelaktig å avvirke for å gjennomføre langsiktige investeringer i skogen (om vi ser bort fra muligheten for andre investeringer enn skogkultur). – Disse investeringene i skogkultur blir delvis lønnsomme ved offentlige subsidier og støtteordninger.

Men er det noen rimelig grunn til at det samfunnsmessige skulle være slik at i privatskogene skal en drive med langsiktig kulturarbeide og langsiktige investeringer, mens en i Statens skoger ikke skal gjøre det. Er det kalkulasjonsrenten på 10% – for offentlige etater – som er for høy?

Hvis denne likevel skulle være riktig – og en mer generelt skal øke avvirkningen i våre skoger og redusere de langsiktige investeringer og kulturarbeide (samfunnsmessig sett), så må en i alle fall endre dagens rammebetingelser som gjelder for det private skogbruk, vesentlig. Dette vil kreve en helt ny skogpolitikk overfor det private skogbruk (jfr. det som er sagt ovenfor om offentlige subsidier og støtteordninger for å oppfordre private skogeiere til langsiktige investeringer i skogkultur i dag).

4. Gjelder kalkulasjonsrenten bare i offentlige etater.

I det private næringsliv, som for det private skogbruk, er realrenten av kapital vesentlig mindre enn 10%. Undersøkelser antyder her en kapitalavkastning på mellom 3–6%. I dag er den for mange bransjers vedkommende også lavere, og i en del tilfeller er den sikkert også mindre enn null. (3).

Hvis vi endrer den private vurdering til å ta samfunnsmessige hensyn, vil avkastningen av denne kapitalen kanskje øke (consumes surplus – på den annen side er det negative indirekte miljøvirkninger). Det er likevel neppe trolig at den vil komme opp i 10%. Betyr dette at den offentlige sektor er for liten i forhold til den private sektor? Bør vi i dette tilfelle ta sikte på å overføre mer av samfunnets ressurser til den offentlige sektor?

Eller skal kalkulasjonsrenten bare brukes ved disponeringen og prioriteringen for den ressursramme som på en eller annen måte er den offentlige sektor til del?

Eller er det kalkulasjonsrenten på 10% som er for høy?

Har det i det hele tatt god mening å operere med en kalkulasjonsrente som avviker mye fra rentesatsene ellers i samfunnet, f.eks. realrenten i den private sektor?

5. Staten bruker ikke 10% kalkulasjonsrente

Eksempelet fra Statens Skoger illustrerer at den offentlige sektor ikke tar konsekvensen av en kalkulasjonsrente på 10%. Det er lett å peke på at andre offentlige organer/etater heller ikke gjør det. Et slikt eksempel er bl.a. den offentlige virksomhet som driver med oppføring av offentlige bygninger og institusjoner.

Med en kalkulasjonsrente på 10% vil det neppe være aktuelt å oppføre bygninger og institusjoner med varighet eller levetid mer enn 40–50 år. Dette er en levetid mindre enn halvparten av den tid som dagens bygninger er ment å stå.

Sannsynligvis vil det være betydelige gevinster på kortere sikt ved å bygge bygninger som skal stå en kortere tid, idet kapital nedlagt i bygningsmasse da vil bli mindre (eller kapasiteten kan bli vesentlig større).

Men mer generelt vil investeringsomfanget i kraftutbygging, i samferdselssektoren og på andre områder hvor den offentlige sektor har engasjert seg sterkt, bli redusert hvis en på alle områder skulle kreve en kalkulasjonsrentefot på 10%. Delvis ville investeringsomfanget i enkelte virksomheter bli mye redusert.

Er dette en bekreftelse på at kalkulasjonsrenten på 10% er for høy?

Eller er en redd for å la kalkulasjonsrenten avgjøre ting som den i teorien skal avgjøre, og så frita kalkulasjonsrenten for avgjørelser på områder hvor en ikke liker de konsekvenser den ville gitt?

6. Kalkulasjonsrenten – og framtida.

Bl.a. gir skogbruk-eksemplet inntrykk av at 10% kalkulasjonsrente kan ha negative konsekvenser for framtida, og som en kanskje ikke ønsker – alle ting tatt i betraktning. Hensynet til framtida og de neste generasjoner er en viktig side ved den offentlige ressursforvaltning.

Historien vår er full av eksempler på at menneskene har strevet for å realisere mål fiksert for langt inn i framtida. Bl.a. vår tippoldefar – oldefar – og bestefargenerasjon påtok seg langsiktige utbyggingsoppgaver av landet til fordel for senere generasjoner, og som vår generasjon har dratt full glede av: Jorddyrking, anlegg av jernbanenett, vegbygging, skogkulturarbeide osv. Med tanke på en utjevning av livsvilkårene de ulike generasjoner i mellom burde våre forfedre tenkt mye mer på seg selv. De burde kanskje hatt en høy kalkulasjonsrente som veiviser for sin økonomiske virksomhet (selv om de på enkelte områder også satte tæring framfor næring, f.eks. når de i skogen avvirket mye og drev lite skogkultur).

Om vi nå i dag er like utviklingsoptimistiske når vi ser framover og skuer inn i det neste århundre, burde

vi kanskje også ha en høy kalkulasjonsrente. Men de færreste er vel så optimistiske i dag?

En får inntrykk av at Finansdepartementet i sitt rundskriv mener at den beregnede kalkulasjonsrentefot på 10% kan gjenspeile våre framtidsvurderinger. Dette er vel da under forutsetning av at knappe ressurser har fått riktige «framtidspriser», og at «miljøavgiftene» på forurensende og miljøskadelige virksomheter er riktige? Hadde vært fint om en slik presisering hadde kommet med i rundskrivet.

Og hva skal vi gjøre så lenge vi ikke har riktige miljøavgifter og framtidspriser på knappe ressurser (for det har vi vel ikke?)

Skal en kanskje frita kalkulasjonsrenten for noe av den vanskelige vurdering som knytter seg til nåtid kontra framtid, og til gjengjeld bruke mer skjønn og rimelighetsbetraktninger ved disse vurderinger. Er det blant annet derfor at offentlige etater ikke bruker 10% kalkulasjonsrente? Eller mener Finansdepartementet at det er mer korrekt ved hjelp av ulike framtidspriser og miljøavgifter å vise hvordan konklusjonene kan påvirkes, og strengt praktisere en neddis kontering av framtidige vurderinger på grunnlag av fastsatt kalkulasjonsrentefot?

7. Beregningene av kalkulasjonsrenten

Til slutt: Den statistisk-økonomiske modellen, det statistiske materiale osv. som er brukt ved beregningene, hvor stor sikkerhet gir de mot gale beregninger av kalkulasjonsrenten? Og hvor stabil og robust over tiden er de beregningsresultater som gir en kalkulasjonsrente på 10%.

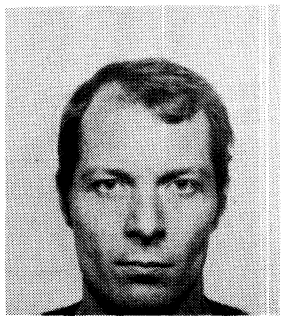
Jeg har forstått den økonometriske modellen slik at det er relativ høy usikkerhet ved beregning av kalkulasjonsrenten, og at det er behov for nokså regelmessige beregninger for å registrere endringer i kalkulasjonsrenten.

Har seinere undersøkelser kanskje bekreftet en kalkulasjonsrente på 10%?

(1) John Eid, Samfunnsøkonomisk lønnsomhet og støtte tiltak i skogbruket, Årsmelding nr. 14, Institutt for skogøkonomi, NLH.
(2) Asbjørn Svensrud, Skogbruk og kalkulasjonsrente, Årsmelding nr. 15, Institutt for skogøkonomi NLH.
(3) NASJONALREGNSKAPET

Oppgjørsformene – er kostnadspresset altoverskyggende?

AV
ATLE SEIERSTAD



Kombinerte oppgjør og lønnsglidningsrestriksjoner binder de forbundsvise forhandlinger og de lokale lønnsforhandlinger. Fins det argumenter *for* å ha frihet på disse områdene?

Utviklingen skaper ulike og stadig nye problemer for hver enkelt lønnstaker-gruppe i det enkelte forbund. Gamle uretter og nye skjevheter krever sine særskilte løsninger for de enkelte grupper. Selv et forbundsvist oppgjør er ofte i største laget for å ta opp enkeltgruppenes problemer godt nok.

Særlig viktig er det følgende: Et lønnsoppgjør er ikke bare lønnsendringer. Overenskomstens andre bestemmelser er viktige. Det samme gjelder lokale avtaler. Arbeidstakersiden kan – når rammer ikke er påtvunget ovenfra – forhandle mye friere, dvs. være mye friere stilt med hensyn til mulige alternative forhandlingspakker (inneholdende *både* lønnsmessige og andre endringer), likeledes til forhandlingstaktikk (hvilke spørsmål som knyttes sammen), til tidsfrister, maktmidler, til å gå i detalj.

Jeg kan vanskelig forstå at særlig mange ønsker et system der lønna er diktert sentralt til siste øret. Visse uttalelser av Selvik kan riktignok tolkes slik, men de kan knapt være representative for arbeidsgiverne, og må tolkes som forhandlingsspill. (Forøvrig, ut fra en liberalistisk tankegang – hvor ble det av prinsippet om individuell belønning av innsats – gjelder det ikke arbeidere, men bare «andre»?)

Yrker er forskjellige, men på arbeidsplasser der arbeidsstokken – i en eller annen forstand kan måle sin innsats, vil en finne det lite rettferdig at lønna er diktert helt uavhengig av den kollektive innsatsen som ytes. (uten at det dermed menes at dette er den eneste relevante faktoren).

Uansett dette, finnes det i dag et forhandlingsmønster, sedvaner og normer for rettferdig og urettferdig, og en maktbalanse lokalt, hvor innflytelse og rettferdighet på områder som miljø, arbeidsordning sosiale forhold er sammenvevd med lønnsmessige forhold.

Sentralisering av tariffoppgjør og lokale oppgjør vil gripe brutalt – og med store negative virkninger – inn i dette mønstret. Om vi utelukkende ser på det lønnsmessige – som jeg altså tror er galt, så er det åpenbart

at den «geriljaen» som ligger bak lønnsglidningen er en viktig grunn til at kaka er delt såpass til fordel som den er for lønnstakerne her i landet.

Hvis en ønsker å løse ev. akutte kortsiktige problemer forårsaket av dette kakedelingsmønstret, bør en ha i mente at det kompliserte mønstret som i det private næringsliv ligger bak det som gir den samlede lønnsøkning for den enkelte ikke er noe som er vedtatt i går, kan vedtas vekk i dag, og vedtas tatt fram i morgen. Det er noe som har vokst og blitt kjempet møysommelig fram.

Fagorganiserte vet godt at å rive ned er noe annet enn å bygge opp, dette bør tas som et datum også av «økonokratene».

Jeg skal nevne bare et par forhold blant mange som må med i vurderingen: Det ligger et stort potensiale for lønnsutjevning nettopp i *desentraliserte* forhandlinger: Ved en rekke bedrifter f.eks. i Jern og Metall har nettopp *nærheten* gjort det enklere å skape større likhet mellom ufaglærte og faglærte f.eks., i den grad at skillet etter noen års ansiennitet oppheves på visse plasser.

Det finnes en rekke eksempler fra f.eks. det samme forbundet på at man lokalt har tatt et krafttak for å rette opp skjevheter mellom kvinner og menn. Ja en kan klart hevde at det er de desentraliserte trekk ved lønnsoppgjørene, (lokale og forbundsvise tilpasninger), som har skapt utjevningen mellom mannlige og kvinnelige arbeidere i industrien. Størrelsen på tilleggene og beregningsmåten av lavtlønnstilleggene, altså det som har vært *sentralisert* ved oppgjørene har bare vært en hemsko i så måte. (Samtidig er utjevning bransjer imellom «rettferdig» i folks øyne, og kan foretas som Handel og kontor har vist i høst).

På den enkelte arbeidsplass *kan* alle se at «alle» trengs i like stor grad, og dermed bør ha samme lønn.

Dersom en legger opp til en utvikling som over tid skaper store gjennomgående sjikt av lønnstakere i det private og det offentlige rangert eller plassert i hver sine lønnsklasser, blir det langt vanskeligere å få til en utjamning. Den må da skje ved – på landsbasis – å snevre inn forskjellene.

Det virker som om organisasjoner som på landsplan skal skjøtte de enkelte sjikts interesser mye mer blir liggende fast i hver sine skyttergraver, som vanskeliggjør relative endringer.

Kombi-oppgjørene reduserer viktige deler av budsjettbehandlingen hver høst i Stortinget til en parodi. Forbeholdet «foreløpige satser» går igjen i budsjetteksten i år, og viser klart hva det gjelder: Stortinget kan ikke godt avveie innhenting og bruk av det offentliges inntekter, når sentrale poster er foreløpige. Heller ikke *etter* oppgjøret kan Stortinget det, da vil kombipakken være låst av tariffoppgjøret. Også omfordelingsprofilen tas forøvrig på denne måten ut av Stortinget.

På det parlamentariske plan innskrenker selvfølgelig et standpunkt mot kombinerte oppgjør seg bare til det følgende: Stortinget fastsetter med endelig virkning skatte- og avgiftssater og andre tiltak uavhengig av tariffoppgjørene. Selvfølgelig kan f.eks. høstens tiltak godt sikte på å «lette gjennomføringen av vårens tariffoppgjør», som det heter, nesten på samme måte som ved et kombinert oppgjør. Statlige tiltak som øker den disponible realinntekt vil jo danne en del av bakgrunnen for et oppgjør, likeledes Regjeringens utsagn ellers om sin økonomiske politikk og dens avhengighet av ulike forutsetninger hva angår priser og lønnskostnader hjemme og ute.

I prinsippet *kunne* en tenke seg nøyaktig samme resultat av et oppgjør selv om satsene var vedtatt på forhånd. Men det er klart at tarifftilleggene nok blir noe høyere når staten ikke har mulighet til utpressing, som i tilfelle med kombinerte oppgjør. (Ordet utpressing tror jeg kan rettferdiggjøres, fordi fagbevegelsen ikke stilles overfor en skala av valgmuligheter som den får være med på å avveie).

Et gjengs argument som ble mye bruket et tiår tilbake var at lønnsstigningen måtte være så stor at lønnstakerne fikk *sin* andel av veksten i kaka nominelt i de deler av næringslivet der denne veksten var sterkest (av produktivitetsårsaker f.eks.). Dette *måtte* medføre at lønningene steg*for* sterkt i andre deler av næringslivet, med prisoverveltning til følge. Med den ennå ujevnere fordeling av veksten i inntektene i *dagens* situasjon, må en kunne forvente at en slik tendens forverrer seg: I de deler av næringslivet som fremdeles går godt, f.eks. der en har «fått i gave» en prisstigning opp mot ti prosent pluss en god produktivitetsvekst er det selvsagt skapt en situasjon der overskuddet ville få en unaturlig stor vekst om ikke lønnstakerne fulgte opp med lønnskrav som innebar en samlet lønnsvekst på tolv–femten prosent. (Når tarifftilleggene er uvanlig lave, kan en forøvrig ikke vente annet enn at lønnsglidningen blir noe større, og for undertegnede er en bom på et par prosent i lønnsglidningsanslaget ærlig talt en lav pris å betale for et desentralisert mønster). Bør ikke problemet stilles slik at det er en *fordel* at de overskuddstoppene som ennå finnes en del plasser «beskattes» både av lønnstager, og det offentlige. Forøvrig kunne en sterkere priskontroll og en sterkere selektiv beskatning av disse toppene, påvirke lønnsglidningen. En burde i denne sammenheng heller ha snakket om en lov mot (eller regler for) prisglidning, enn om lønnsglidning.

Regjeringen vil styrke overskuddene. Selvsagt trengs det i sentrale deler av næringslivet. Regjeringen er fornuftig nok betenkt på å strø lettelser ut til alle f.eks. ved almen lette i arbeidsgiveravgiften. Men hva er forskjellen på dette og en almen «lette» i lønnsøkningene?

Hva så om lønnstilleggene skulle bli f.eks. tre prosent høyere enn ellers, om en velger det mønstret at skatte og avgiftstiltakene for å «lette oppgjørets gjennomføring» foretas på forhånd, om høsten. Eller om lønnsglidningen blir et par prosent høyere enn ønsket?

Svaret er greitt. Kostnadsstigningen er selvfølgelig

i den nåværende situasjon problematisk for sektorer i næringslivet: En må holde devalueringsutveien åpen. Dette er etter mitt skjønn en lav pris å betale for å beholde de viktige fordelings- og innflytelsesmønstre som ble nevnt innledningsvis, og som ikke kan måles i kroner.

Men mer spesielt er også svaret: Oljepengene har skapt en betydelig verdistigning på krona. Dette var i tråd med det tidligere varslede mønstret for omleggingen i oljepengenes kjølevann. Denne kroneverdistigninga har skylden for 3/4 av forverringen i eksportindustrienes konkurransesituasjon (Omleggingen kan se ut til å true *eksportnæringene* mer enn tidligere antatt, til fordel for importkonkurrerende virksomheter). I konjunktursituasjonen vi nå er i, ønsker Regjeringen ikke å ta fatt på oljeomleggingene nå, men utsette dem til mer normale tider er inntrått. På slike premisser må det da være naturlig midlertidig å la omleggingsmekanismen som valutakursstigningen skulle utgjøre, tre ut av virksomhet en tid.

Muligheten til reelt å få senket kroneverdien et par prosent, dvs i praksis bremse kursstigningen, bør være mulig uten altfor drastisk endring i vår valutapolitikk. (Derimot reiser spørsmålet om en *drastisk* endring i vår valutapolitikk seg klart i forholdet til det å takle de *langsiktige* oljeomleggingene som vil komme). Forøvrig ligger det et paradoks i den – antakelig for brå – vendingen som årets budsjett innebærer. En forsterket tillit til krona med kursstigning til følge kan jo redusere virkningen av både tilstrammingen og kombioppgjøret.

Til slutt et par ord om prisstigningen. På ledende hold i Finansdepartementet hevdes det at prisstigningen rammer «småfolk». Andre evner alltids å plassere sine midler i realverdier. Argumentet har ikke stor nok vekt. (Det er riktignok viktig å tette igjen alle hull ved indeksregulerte satser på bl.a. alle sosiale ytelser.) Småfolk sparer forøvrig lite, men selvsagt kunne en rette opp et par prosent ekstra prisstigning som kanskje ville følge av «mitt mønster» ovenfor, med spesielle tiltak for «småsparte beløp». Og som så ofte ellers, har jeg en følelse av at om småfolk *selv* fikk avveie mellom frie lokale og tariffmessige forhandlinger kontra en noe svakere verdiforringelse av eventuelt sparte småbeløp, så ville valget være nokså åpenbart. Dette er altså min tro. La meg til slutt for ordens skyld nevne at jeg gjerne ser den lokale lønnsforhandlingsretten utvidet også i forbund der mulighetene i dag er liten.

Det er en misforstått lojalitet når faglig frihet ofres til fordel for tross alt mindre lettelser i Regjeringens økonomiske hodebry. Ved å ta i bruk eksisterende virkemidler på en noe annen måte enn i dag, kunne Regjeringen oppnå nesten i detalj samme realøkonomiske utvikling (inklusive det viktigste nå: sysselsettingen) også ved ovennevnte opplegg, *med* bevaring av den faglige friheten. Det *ville* gjenstå et problem med en økt prisstigning på, for bare å si et tall, et par prosent mer. Den kunne imidlertid reduseres en del, under mottoet: vi må alle stramme inn livreima, om en lyktes i å omfordele eierinntekt fra ikkeutsatte bransjer til utsatte bransjer gjennom kombinasjonen streng prisregulering/devaluering.

Og helt prinsipielt til slutt. Mangelen på vilje til sterkere virkemidler på andre felt skaper et press på folk flest til å gi opp faglig frihet. Vi har et skinndemokrati på dette viktige felt, sålenge den oppfatning får dominere den offentlige scenen at vi intet valg har.

Makroøkonomisk politikk i eit lite land.

AV
CAND. OECON ASBJØRN RØDSETH
INDUSTRIØKONOMISK INSTITUTT

Artikkelen skisserer ein makroøkonomisk modell for eit land som er prisfast kvantumstilpassar på verdsmarknaden. Denne modellen står i motsetning til dei vanlege lærebokmodellane der eksporten er eksogen og importen ein funksjon av nasjonalproduktet. Det viser seg da at dei ulike forutsettingane medfører at mange offentlege verkemiddel kan ha motsatte effektar av det ein vil venta seg etter å ha lese vanlege lærebøker i makroteori. Auka offentlege kjøp av varer og tenestar kan såleis føra til redusert sysselsetting. Av dei finanspolitiske verkemidla er det berre indirekte skattar som kan få i stand ein ekspansjon i konkurranseutsatte og skjerma sektorar samstundes. Også valutapolitikken blir diskutert.

1. Modell.

For små land er det vanleg å laga modellar der ein forutset at landa er prisfaste kvantumstilpassarar på verdsmarknaden. Prisane på verdsmarknaden er uavhengige av kva som blir gjort i det lille landet. Produsentane tar prisane på verdsmarknaden for gitt og fastlegg volumet på produksjonen i samsvar med desse. Men i debatten om makroøkonomisk politikk i opne økonomiar blir denne praksisen ikkje følgd. Der arbeider ein i staden med modellar der eksporten er eksogen og der alle prisar er konstante. Føremålet med denne artikkelen er å visa at dersom vi forutset at konkurranseutsatte norske næringar er prisfaste kvantumstilpassarar på verdsmarknaden, vil mange finanspolitiske tiltak kunne ha verknader som er kvalitativt ulike frå dei vi finn i modellane i lærebøkene. Til slutt vil eg kort kommentera kva for modelltype eg finn mest realistisk.

I modellen vil vi operera med tre norske produksjonssektorar:

1. Offentleg produksjon av varer og tenestar som ikkje blir selt vidare til private. (T.d. undervisning, vegbygging, administrasjon o.l.).
2. Andre skjerma sektorar.
3. Konkurranseutsatte sektorar.

Vi er interesserte i dei kortsiktige verknadene av ulike politiske tiltak. Derfor kan vi resonnera som om kapitalutstyret i kvar sektor er gitt. For dei to private produksjonssektorane kan vi da gå ut frå at vi har produktfunksjonar med arbeidskraft som den einaste produksjonsfaktoren. Vi forutset at begge produktfunksjonane har avtakande utbytte. Produksjonsvolumet og sysselsettinga blir fastlagde ved at produsentane maksimerer profitten for gitt produktpris og gitt arbeidsløn.

Den private etterspørselen etter varer frå dei to sektorane vil vera avhengig av prisane og av privat disponibel inntekt. Vi forutset at den offentlege etterspørselen er eksogen. I marknaden for produkta frå dei skjerma sektorane må det vera likevekt mellom tilbod og etterspørsel. Inntil vidare skal vi forutsetja at valutakursen er konstant. Prisane på produkta frå dei konkurranseutsatte sektorane kan dermed oppfattast som eksogene. Eksportoverskottet blir differansen mellom innanlandsk tilbod og etterspørsel av konkurranseutsatte varer.

Vi er interesserte i å studera situasjonar med arbeidsløyse. Derfor skal vi heile tida forutsetja at tilbodet av arbeid, til den løna som gjeld, er større enn etterspørselen. Arbeidsløna forutset vi er ein funksjon av prisane på dei to varene slik at når ein varepris går opp, går også arbeidsløna opp, men relativt mindre enn prisstigninga. Dette kan tolkast som om arbeidsløna er indeksregulert.

Ei matematisk presisering av modellen er gitt i eit appendiks. I artikkelen skal vi gjennomføra ei verbal og grafisk drøfting av modellen. Dei som er interes-

---

Rødseth, Asbjørn, født 1951, exam. oecon. 1973, vit. ass. ved Sosialøkonomisk Innstitutt 1974–75, cand. oecon. 1976, deretter ved Industriøkonomisk Institutt. Har tidligere arbeidet med energiøkonomiske problemstillinger. Nå medarbeider ved et prosjekt om konkurransesituasjonen for norsk industri.

serte i ei matematisk utleiing av konklusjonane, kan finna det i Rødseth (1977), som også gjev referansar til ein del litteratur der makroøkonomisk politikk og valutapolitikk blir drøfta innanfor modellar med ei inndeling i konkurranseutsatte og skjerma sektorar.

2. Endringar i offentlege kjøp av varer og tenestar og i dei direkte skattane.

Vi tenkjer oss førebels at det offentlege har følgjande handlingsparametrar:

1. Kjøp av konkurranseutsatte varer og tenestar.
2. Kjøp av varer og tenestar frå skjerma sektor.
3. Kjøp av arbeidskraft.
4. Direkte skattar (stønader).

Vi ser altså her bort frå indirekte skattar, som vi vil omtala i neste avsnitt.

Sett at det offentlege kjøper meir konkurranseutsatte varer. Prisen på desse varene vil vera konstant. Verken lønningar eller privat disponibel inntekt vil bli direkte påverka. Det oppstår ingen signal til produsentane om å endra produksjonsvolumet. *Ein auke i dei offentlege kjøpa av varer frå konkurranseutsatte sektorar, vil slå ut i ei like stor forverring av handelsbalansen. Innanlandsk produksjon, sysselsetting, og prisar blir verande uendra.* Dette resultatet kan synast overraskande, men er ganske generelt. Så lenge tilbodet (på verdsmarknaden) er uendelig elastisk, vil ikkje ei endring i etterspørselen kunna få tilbakeverknader på den innanlandske økonomien.

Vi går nå over til å sjå på verknadene av kjøp av varer frå skjerma sektorar. Auka kjøp vil her føra til at prisen blir bydd opp. Lønningane vil da også stiga, men relativt mindre enn prisane i skjerma sektorar. Produksjonen i dei skjerma sektorane vil derfor gå opp. Men lønsstigninga må også føra til at produksjonen av konkurranseutsatte varer går ned, sidan prisane der er konstante. Alt dette vil leia til endringar i privat disponibel inntekt som saman med endringar i dei relative prisane vil føra til endringar i den private etterspørselen etter varer frå dei to sektorane. På denne måten oppstår det (som i vanlege multiplikatormodellar) ei uendeleg kjede av reperkusjonar. *Men dersom systemet er stabilt, må det konvergera mot ein ny likevektssituasjon med høgare løn, høgare prisar på og større produksjon av skjerma produkt og lågare produksjon av konkurranseutsatte produkt.* Det klaraste oversynet over verknadene vil ein få dersom ein set seg inn i den matematiske modellen som ligg til grunn for artikkelen. Det viser seg at vilkåret for stabilitet her er at den «marginale utgiftstilbøyelighet» for skjerma varer skal vera mindre enn ein og at Slutsky-elastisiteten for skjerma varer skal vera negativ.

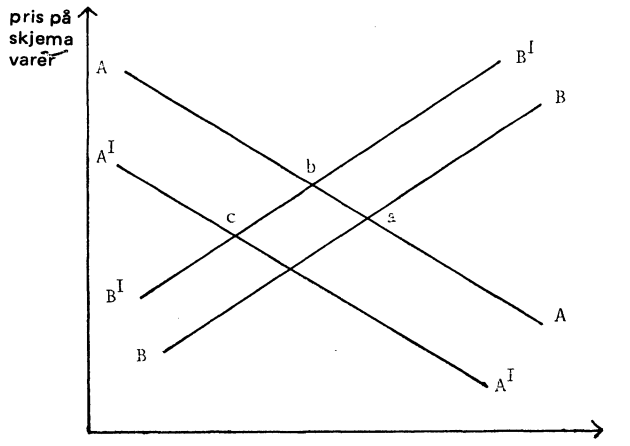
Kjøp av arbeidskraft og direkte skattar vil i hovedsak verka på same måten som kjøp av varer og tenestar frå skjerma sektor. Auka kjøp av arbeidskraft og reduserte direkte skattar vil begge i første omgang medføra auka privat disponibel inntekt. Det medfører igjen auka etterspørsel etter produkta frå skjerma sektor. Vi får så same typen reperkusjonar som om denne auken var eksogen. Under den same forutsetninga om stabilitet vil vi få ein ny likevektssituasjon med høgare løn, høgare pris på skjerma produkt, høgare produksjon i skjerma sektor og lågare produksjon i den konkurranseutsatte sektoren.

Ingen av dei tiltaka vi har sett på til nå, er i stand til å skapa ein ekspansjon i begge sektorane samstundes. Eit naturleg spørsmål å stilla er om ein kombinasjon av to eller fleire av desse verkemidla brukt saman vil kunna få i stand ein slik ekspansjon. Det er lett å innsjå at dette ikkje lar seg gjera. For å få ein ekspansjon i den konkurranseutsatte sektoren må arbeidsløna gå ned. Det kan berre skje dersom prisen på skjerma produkt går ned relativt meir enn arbeidsløna. Da må produksjonen i skjerma sektor gå ned. Omvendt: For at produksjonen i skjerma sektor skal kunna stiga, må prisen på skjerma produkt stiga relativt til arbeidsløna. Dette kan berre skje dersom arbeidsløna (og prisen) går opp. Da må produksjonen i konkurranseutsatt sektor gå ned. *Dersom det offentlege vil ha i stand ein ekspansjon i alle sektorar i økonomien, må det bruka andre verkemiddel enn kjøp av varer og tenestar og direkte skattar.*

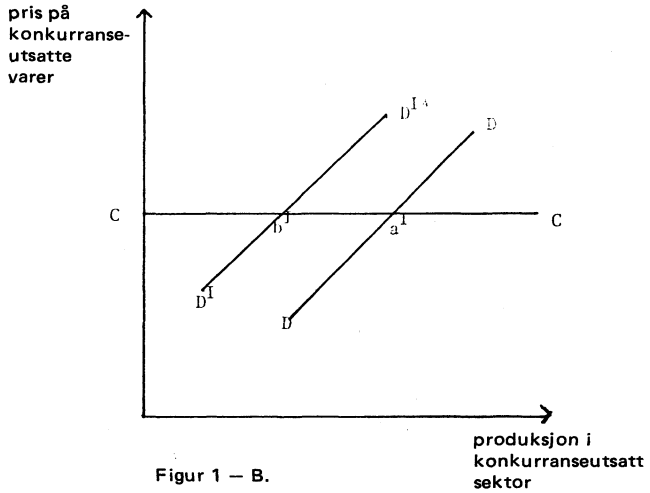
Vi har til nå først og fremst sett på kva som skjer i kvar enkelt sektor. Det er også av interesse å sjå på kva som skjer med total sysselsetting. Spørsmålet om ekspansjonen i den eine sektoren vil oppvega reduksjonen i den andre, er eit spørsmål om talverdien på parametrane i modellen. For å vita om eit finanspolitisk tiltak vil kunna auka den totale sysselsettinga, må vi altså ha detaljert numerisk kjennskap til økonomien. Berre i eitt tilfelle kan vi seia utan atterhald at total sysselsetting vil auka. *Dersom det offentlege kjøper meir arbeidskraft og finansierer kjøpet fullt ut med auka direkte skattar, vil endringa i total sysselsetting bli lik auken i sysselsettinga i den offentlege sektoren.* Sidan det offentlege tar inn like mykje i skatt som det betaler ut i løn, vil privat disponibel inntekt ikkje bli påverka direkte. Denne forma for balansert budsjettendring har da ingen verknader på etterspørselen etter varer. Dermed kan ho heller ikkje påverka produksjon og prisar. Sidan produksjonen i privat sektor er konstant, må nasjonalproduktet auka like mykje som dei offentlege utgiftene. Teoremet om verknadene av ei balansert budsjettendring gjeld altså likt som i ein lukka økonomi. Men berre dersom utgiftsauken går til kjøp av arbeidskraft.

3. Indirekte skattar.

For å få istand ein ekspansjon i begge sektorane samstundes må vi altså ta i bruk andre verkemiddel enn dei som er nemnde til nå. Det er da naturleg å spørja om indirekte skattar kan løysa dilemmaet. Vi vil her sjå på to typar indirekte skattar: Ei generell arbeidsgjevaravgift og ein generell omsetningsskatt (moms).



Figur 1 – A.



Figur 1 – B.

Vi vil først drøfta verknadene av ei endring i arbeidsgjevaravgifta. Vi forutset at indeksreguleringa av lønningane gjeld løn eksklusive arbeidsgjevaravgift, d.v.s. den løna arbeidarane får utbetalt. Verknadene av ein auke i arbeidsgjevaravgifta er da illustrert i figur 1. I utgangspunktet er marknadene for dei to varene i likevekt i punkta a og a^I. Vi skal først drøfta verknadene i det tilfellet at auken i arbeidsgjevaravgifta blir fullt ut kompensert med ein reduksjon i dei direkte skattane. A–A er derfor den kompenserte etterspørselskurva etter varer frå skjerma sektor. B–B er tilbodskurva for den same sektoren. Etterspørselen etter konkurranseutsatte varer er vist ved den horisontale kurva C–C, mens tilbodskurva for desse varene er D–D.

Ein auke av arbeidsgjevaravgifta vil medføra auka kostnader i begge sektorane. Begge tilbodskurvene vil derfor få skift til venstre, frå B–B til B^I–B^I og frå D–D til D^I–D^I. I dei nye skjæringspunkta, b og b^I er produksjonen av begge varene redusert. Men da må også realdisponibel inntekt vera redusert. Etterspørselen etter varer frå skjerma sektor vil derfor få eit negativt skift frå A–A til A^I–A^I. Dette medfører ein ytterlegare reduksjon i produksjonen i skjerma sektor, jfr. det nye likevektspunktet c. Om prisen på varene frå skjerma sektor skal gå opp eller ned, ser vi vil vera eit kvantitativt spørsmål.

Dersom vi gjer ein partiell auke i arbeidsgjevaravgifta, vil vi i tillegg til dei verknadene vi nettopp har gjort greie for, også få dei same effektane som ved ein auke i dei direkte skattane.

Verknadene av ein auke i momsen kan drøftast på same måten. Auka moms medfører i første omgang auka konsumentprisar og derfor høgare lønningar. Derfor vil vi få tilsvarande skift i tilbodet som ved ein auke i arbeidsgjevaravgifta. Dersom auken i momsen blir fullt ut kompensert ved ein reduksjon i dei direkte skattane, vil verknadene på etterspørselen også bli analoge med dei vi fekk ved analysen av arbeidsgjevaravgifta, og verknadene på produksjon og prisar blir dei same.

Vi kan altså visa at omleggingar frå indirekte til direkte skatt vil kunna få i stand ein ekspansjon i begge sektorane samstundes.

4. Endringar i valutakursen.

Det siste verkemidlet vi skal diskutera er valutakursane. Analysen blir her lett komplisert. Vi skal derfor forutsetja at etterspørselsfunksjonane for den private sektoren er homogene av grad null i prisane og privat disponibel inntekt.

Ei devaluering vil, under våre forutsettingar, seia det same som at prisen på produkta frå den konkurranseutsatte sektoren går opp. Med konstante lønningar må dette føra til at produksjonen av konkurranseutsatte varer stig. Inntektene vil stiga og dermed stig også produksjonen (og prisane) i skjerma sektor.

Dersom prisstigninga også skal medføra lønsauke, blir det straks vanskelegare å seie kva som skjer. Lønsstigninga vil motverka tendensen til auka produksjon. Dette kan gjera seg ulikt gjeldande i dei to sektorane, spesielt på grunn av at den eine prisen er eksogen og den andre endogen. Eit spesialtilfelle er at arbeidarane får full kompensasjon for all prisstigning. Lønsrestriksjonen vil da vera homogen av grad ein i prisane. Dersom vi også forutset at inntektsskatten er proporsjonal, vil modellen nå vera fullstendig homogen. Det vil seia at dersom prisen på konkurranseutsatte varer blir auka eksogent (devaluering), vil alle prisar og nominelle storleikar auka proporsjonalt. Alle kvanta vil vera uendra. Ei devaluering er altså da utan verknader på realøkonomien. Det tyder også at det offentlege ikkje kan venta at betre tider utanlands skal løysa sysselsettingsproblema.

Nå er det lett å tru at dersom arbeidarane får delvis kompensasjon for prisstigninga, vil vi få eit resultat som ligg mellom dei to ytterpunkta over. Så enkelt er det dessverre ikkje. Det kan konstruerast døme på parameterverdiar som vil medføra at produksjonen i konkurranseutsatt sektor går ned som følgje av ei devaluering!

I Rødseth (1977) blir bruk av skattar som alternativ til valutakursendringar diskutert.

5. Avsluttande merknader.

Vi har i denne artikkelen berre diskutert enkelte av dei resultata modellen kan gje. Føremålet har da også vore å gje ei kortfatta verbal framstilling av resultat som best lar seg presisera og grunngjeva innanfor ein matematisk modell.

Det kan vera på sin plass å seia litt om relevansen av modellen for norsk økonomi. På heilt kort sikt er vi neppe prisfaste kvantumstilpassarar på verdsmarknaden. Vi har eit spesialisert produktspekter. Norske og utanlandske varer er ikkje utan vidare perfekte substitutt. At etterspørselen etter norske varer ikkje er uendeleg elastisk, medfører at konklusjonane i modellen må modifiserast ein del. Vi må likev el rekna med verknader av tilsvarande type som vi har diskutert over. Det vil mellom anna seia at vi må rekna med at mange makroøkonomiske verkemiddel kan tenkjast å ha motsatte verknader av det som lærebøkene seier. At prisen på konkurranseutsatte varer kan vera elastisk, gjer det enda meir turvande å ha detaljert numerisk informasjon om økonomien.

Appendiks.

Relasjonar:

(1) $W = (1 + t_w)\, w$
(2) $p_i = (1 + \theta) p_i \qquad i = n,t$
(3) $X_i = f_i\,(N_i) \qquad$ »
(4) $p_i f_i\,(N_i) = W \qquad$ »
(5) $w = \Phi\,(P_n, P_t)$
(6) $N = N_n + N_t + N_g$
(7) $C_i = D_i\,(P_n, P_t, Y_d) \qquad i = n,t$
(8) $Y_d = p_n X_n + p_t X_t + wN_g - t_w \cdot w\,(N_n + N_t) - T$
(9) $Y = P_n X_n + P_t X_t - \theta p_t (X_t - C_t - G_t) + W N_g$
(10) $X_n = C_n + G_n$
(11) $p_t = V \bar{p}_t$
(12) $X_t = C_t + G_t + (A - B)$

Variablar:

w = løn utbetalt til arbeidarane
t_w = arbeidsgjevaravgift
W = løn i produsentprisar
p_i = produsentpris på vare i
θ = meirverdiavgift
P_i = konsumentpris på vare i
X_i = produksjon av vare i
N_i = sysselsetting i sektor i
f_i = produktfunksjonen for vare i
Φ = lønsrestriksjonen
Y_d = privat disponibel inntekt
C_i = privat etterspørsel etter vare i
D_i = etterspørselsfunksjon for vare i
T = direkte skattar
G_i = offentlege kjøp av vare i
$\bar{p}_t$ = verdsmarknadsprisen på konkurranseutsatte varer
V = valutakursen
A–B = eksportoverskottet

Fotskrifter

n = skjerma sektor
t = konkurranseutsatt sektor
g = offentleg sektor

Rødseth, Asbjørn (1977): «Macroeconomic Policy in a Small Open Economy». Kjem som «Arbeidsnotat fra IØI.

Makt og avmakt i den makroøkonomiske planleggingen[1])

AV
EKSPEDISJONSSJEF KJELL EIDE
KIRKE- OG UNDERVISNINGSDEPARTEMENTET

Det offisielle bevilgningsregnskap i statsforvaltningen er primært et middel for kontroll av Stortingets bevilgninger, og ikke for planlegging og styring av de enkelte institusjoners virksomhet. For privat virksomhet er konstruert flere typer interne regnskaper for planleggings- og styringsformål. Disse er imidlertid basert på prinsipper og begreper som er spesielle for privat virksomhet og ikke i samme grad anvendelig for offentlig virksomhet. I stedet for å bygge videre på regnskapstyper som er utviklet for privat virksomhet, bør videreutvikling av interne regnskaper i statsforvaltningen ta utgangspunkt i de ideer som er lansert under navnet programregnskap/programbudsjettering, som er direkte rettet mot problemstillingene i den offentlige sektor.

«Makroøkonomisk planlegging» vil i denne sammenheng bli fortolket omtrent så vidt som i Regjeringens seneste Langtidsprogram. Det betyr i realiteten at i prinsippet vil en meget stor del av offentlig planlegging komme med her, både på statlig, regionalt og kommunalt nivå. Det gjør problemstillingen i og for seg fornuftigere. Men det reiser også spørsmålet om berettigelsen av et slikt uttrykk som «makroøkonomisk». Vi er åpenbart langt utenfor det en med noen særlig mening kan kalle økonomisk planlegging, og i alle fall utenfor enhver spesialkompetanse som økonomer måtte sitte inne med.

Vi kunne derfor trenge en debatt hvor grensene går for det en mer meningsfyllt kan kalle makroøkonomisk planlegging. Min vide bruk av ordet her er i alle fall ikke noe innlegg i denne debatten, jeg ville ikke selv ha funnet på å bruke et slikt uttrykk om den allmenne form for planlegging som det her gjelder.

Jeg skal forsøke å behandle mitt emne på tre nivåer, som riktignok tenderer til å gli over i hverandre:

Dels ville jeg snakke om det maktspill som foregår mellom ulike offentlige organer, både sentralt, lokalt og mellom de administrative nivåene.

Dels vil jeg snakke om et annet maktspill mellom de profesjonelle yrkesutøvere som i forskjellige sammenhenger er opptatt med planleggingsfunksjoner, og som i realiteten kjemper om retten til å strukturere våre sentrale politiske problemer og ikle dem sin terminologi.

Endelig vil jeg si noen få ord om det jeg har kalt planleggingens grunnlagsproblemer. Jeg vil peke på at det er mulig at svært mye av den planlegging som skjer, bygger på sviktende intellektuelle forutsetninger, sammenblanding av tro og viten og på falske pretensjoner når det gjelder hva funksjonen egentlig innebærer.

Jeg er ingen stor tilhenger av konspiratoriske verdensoppfatninger, og er ikke ute etter å svinge moraliserende svøper i denne sammenheng. Men jeg tror det er gode grunner til å revurdere forholdsvis fundamentalt planleggingsfunksjonen slik den har utviklet seg i norsk offentlig administrasjon, både av hensyn til planleggerne selv, vårt politiske liv, og den allmennhet som vi i siste instans sier oss å tjene.

Maktspillet mellom offentlige organer

Mer enn i de fleste andre vestlige land har framveksten av offentlig planlegging i Norge gått parallelt med utviklingen av profesjonelle roller for sosialøkonomene i offentlig forvaltning. Inntil forholdsvis nylig var det stort sett tatt som gitt at offentlig planlegging måtte drives av sosialøkonomer. (Offentlig statistikkproduksjon og budsjetteringsfunksjoner har langt på vei stått i samme stilling.)

Dette har virket sterkt inn på *hvor* den viktigste planleggingen har funnet sted. Da den samordnende planleggingsfunksjon i sin tid ble ført over fra Handelsdepartementet til Finansdepartementet, skjedde det samtidig med overføringen av en hel kompakt

Kjell Eide tok sosialøkonomisk embetseksamen i 1951. Han var kontorsjef i Forskningsrådenes Fellesutvalg fra 1951–61, avdelingssjef i OECD (utdanningsplanlegging) fra 1961–64. Han er nå ekspedisjonssjef i Kirke- og Undervisningsdepartementet, Utrednings- og planleggingsavdelingen.

[1]) Innlegg holdt på NSF's etterutdanningskurs i «Makroøkonomisk planlegging» 15. juni 1977 i Oslo.

økonomavdeling til Finansdepartementet. Utbyggingen av planleggingsfunksjoner i andre departementer har i stor utstrekning vært knyttet til etableringen av økonomgrupper i egne planleggingsavdelinger. Tilsvarende har overføringen av regionale planleggingsfunksjoner til fylkene bygget på forutsetningen om etablering av vanligvis økonomdominerte plan- og utbyggingsavdelinger.

På det regionale plan har riktignok arkitekter og i noen grad sosiologer representert et alternativ, og dette har slått inn i Miljøverndepartementets planleggingsfunksjoner. Det er kanskje en av grunnene til at Miljøverndepartementet hittil har representert den eneste utfordring til Finansdepartementet som departementalt koordineringsorgan i planleggingssammenheng.

Ellers kan det være verd å merke seg at Finansdepartementet stadig synes å oppfatte de andre departementers økonomi- og budsjettavdelinger som sine satellitter, som hjelper til med å holde orden på økonomifunksjonene i fagdepartementene. Denne holdningen er ikke så klar når det gjelder Planleggingsavdelingene. Kanskje disse raskere har etablert egne premisser for sin funksjonering, noe uavhengig av, eller til og med i opposisjon til Finansdepartementets. Støtten til utbygging av slike avdelinger i andre departementer er derfor langt mer forbeholden i Finansdepartementet enn når det gjelder budsjettavdelingene.

Allerede Langtidsprogrammet 1954—57 sprengte i prinsippet den rent økonomiske rammen for langtidsbudsjettene. Virksomheten i en rekke tjenesteytende sektorer, som utdanning, helse, forskning o. l. kom med i Langtidsprogrammet. Men fremdeles var Programmets målsettinger på det nærmeste avgrenset til de tradisjonelle økonomiske: vekst i nasjonalproduktet, full sysselsetting, moderat prisutvikling, samt enkelte generelle betingelser for inntektsfordelingen. De nye sektorene ble i Programmet stort sett behandlet ut fra det bidrag de kunne gi til slike målsettinger, og det samordnende planleggingsdepartement sto praktisk talt fritt til å definere sektorer av offentlig virksomhet som uinteressante i Langtidsprogramsammenheng.

Utviklingen senere har dels gått i retning av en mer sofistikert oppfatning av mål/middelsammenhenger, noe som har gitt rom for et videre faktorsett enn i de tradisjonelle økonomiske modellene. Gradvis har det også skjedd en utvikling i retning av en mer mangesidig definisjon av politiske målsettinger. Jeg tror en kan si at denne utviklingen har bragt Langtidsprogrammet nærmere de målsettinger som regjeringen i realiteten har operert ut fra. Riktignok var den politiske vektleggingen på rent økonomiske målsettinger enda noe større i årene etter krigen, men den har aldri vært så ensidig som i de tidligere langtidsprogrammene, og muligens med unntak av det siste Programmet, har Langtidsprogrammet alltid vært sterkere preget av økonomiske målsettinger enn regjeringens faktiske politikk. Det samme gjelder for øvrig i forhold til partiprogrammene for de partier som til enhver tid har sittet med regjeringsmakten.

Sannsynligvis har en her gjennom årene dels stått overfor en viss konflikt mellom økonomenes faglige verdiindoktrinering, og den noe bredere tilnærming til politisk relevante spørsmål som enhver regjering har måttet gjøre bruk av. Dels har det vel også vært et overslag fra Finansdepartementets rolle som fagdepartement når det gjelder økonomiske saker, som nødvendigvis må prege også dets politiske ledelse, og dets rolle som allment koordinerende budsjett- og planleggingsdepartement. Det er aldri enkelt når bukken skal passe havresekken, selv med de beste intensjoner.

Det siste Langtidsprogrammet kan sees som et bevisst forsøk både på å sprenge den snevrere økonomrollen i planleggingssammenheng, og på å løsrive Finansdepartementets planleggingsaktivitet noe mer fra dets fagdepartementsansvar for økonomiske spørsmål. Måten å gjøre det på kan nok diskuteres. En har bygget på hypotesen om at en rekke sentrale politiske spørsmål i noen grad faller mellom stolene i vår tradisjonelle departementsoppbygging, og at de bare kan fanges inn igjen ved et tverrsektorielt opplegg av Langtidsprogrammet. Det kan nok være noe tvilsomt om en slik hypotese bekreftes i tilstrekkelig grad av det siste Programmet, og om programprosedyren representerer et bedre alternativ til den mer tradisjonelle sektorbehandling av politiske problemer.

Det er også grunn til å se på den oppmannsrolle som et slikt programopplegg gir Finansdepartementet i forhold til de ulike fagdepartementer som er involvert i ett og samme sakskompleks. Denne rollen vil lett ha en tendens til å gli over i en overprøvingsfunksjon og en dommerrolle, som i realiteten definerer Finansdepartementet som et overorgan i spørsmål det hittil i liten grad har hatt legitimt grunnlag for å blande seg inn i. Fagdepartementene fremstår i en slik sammenheng ikke lenger som særlig sakkyndige i forhold til noe bestemt sakskompleks, og de har ikke som tidligere ganske sterk kontroll over formuleringene i spesifikke deler av programmet.

Totaleffekten av denne siste utviklingen i det sentrale planleggingsarbeidet er vanskelig å spå om. På den ene siden gir den som antydet ovenfor en klar potensiell maktøking for Finansdepartementet og dets Planleggingsavdeling. På den annen side kan det hende at det siste Langtidsprogrammet har tapt en god del i politisk operasjonalitet. Det likner nå svært på et partipolitisk program, og er ikke uten videre lett å omsette i konkret administrativ virkelighet. Fortolkningsmulighetene er mange, og Programmet kan bli opplevet som mindre forpliktende enn tidligere. Fagdepartementene vil antakelig bli forsterket i sin oppfatning av at vesentlige politiske spørsmål må fremmes ad andre veier enn via Langtidsprogrammene.

Logisk sett er det jo en ganske eiendommelig konstruksjon at mens Finansdepartementet har det sentrale samordningsansvaret for den statlige planleggingen, ligger det tilsvarende samordningsansvar for fylker og kommuner på Miljøverndepartementet. Finansdepartementet har en tendens til å se den offentlige planleggingsvirksomheten som en pyramide med seg selv på toppen, og med linjer via fagdepartementene til regionale og lokale organer. Miljøverndepartementet bruker kravet om samordning på regionalt og lokalt nivå som en brekkstang til å avbryte eller i alle fall kontrollere relasjonene fra lokale organer til ulike fagdepartementer. Det kan ta forholdsvis paradoksale former, som når Miljøverndepartementet insisterer på å godkjenne fylkenes planer for utbygging av videregående utdanning som ledd i fylkesplanene, samtidig som Kirke- og undervisningsdepartementet i følge loven om videregående utdanning har gitt fra seg slik godkjenningsmyndighet.

Den praksis Miljøverndepartementet er i ferd med å etablere i forhold til fylkene, at deres planer skal «godkjennes» ved kongelig resolusjon, kan lett komme på tvers av bestrebelser i andre deler av statsapparatet i retning av desentralisering av offentlig beslutningsmyndighet. Det er i dag ingen som kan si med sikkerhet i hvilken grad de kongelige godkjenningsresolusjoner om fylkesplaner betyr at fylkene må ta hensyn til Miljøverndepartementets merknader, eller om de kan nøye seg med å se merknadene som interessante opplysninger som ikke nødvendigvis krever endringer i planopplegget. Dette går i virkeligheten på helt avgjørende spørsmål i ansvarsfordelingen når det gjelder offentlig planlegging i Norge. Det gjelder f. eks. om det skal være tillatt for en kommune eller et fylke å ha ambisjoner når det gjelder næringsutvikling, befolkningsutvikling eller på andre felter som går ut over den rolle fylket tildeles sentralt. Så lenge Miljøverndepartementet insisterer på at summen av fylkestallene på slike områder skal stemme med departementets nasjonale anslag, er i realiteten fylkene umyndiggjort i sin planlegging i forhold til slike sentrale spørsmål. I realiteten betyr det vel at fylkene i sin politikk vil legge andre mål til grunn enn de fylkesplanen fastsetter, og det samme vil utvilsomt gjelde svært mange kommuner. Om dette er en god form for planlegging kan det i høy grad settes spørsmålstegn ved, og det kan i enda større grad spørres om sammenhengen med sentrale intensjonserklæringer om økt lokalt selvstyre.

Kampen om tankemodeller for offentlig planlegging.

I 1950- og 60-årenes makroplanlegging gikk striden ofte om hvilke mål/middelsammenhenger som skulle legges til grunn for arbeidet. Det var her ofte konflikter mellom sosialøkonomenes tradisjonelle og vanligvis temmelig snevre modeller for realisering av typiske langtidsplanmålsettinger, og andre sosialvitenskapelige disipliners påstander om at mål/middelsammenhengene kunne være langt mer kompliserte, eller til og med ganske andre.

Denne typen konflikter fortsetter fremdeles, men blir nå kanskje overdøvet av de målsettingskonflikter som følger det økte politisk ambisjonsnivå i de nyere langtidsprogrammene, hvor langt flere hensyn forsøkes trukket inn. Det betyr samtidig at de fagfolk som arbeider med planlegging, risikerer indirekte å treffe langt flere verdimessige valg.

Konkret dreier det seg her i stor utstrekning om hvem som skal legge opp formen på og premissene for de mer formelle modeller som brukes i planleggingsarbeidet. I utdanningssektoren er det f. eks. spørsmål om å koble en utdannings/arbeidskraftsmodell på det mer generelle økonomiske modellapparat. Det er ikke bare i dette tilfellet at en slik samkobling lett fører til en sterk forvridning av målsettingene i den sektoren det gjelder. Vi ser f. eks. en lignende drakamp om prinsippene for mer økologisk betont modelbygging.

Like viktig er imidlertid spørsmålet om modellbruk på den ene siden, eller bruk av den reelle sakkyndighet som finnes innenfor de ulike sektorer på den annen side. Dette er det evige uløste spørsmål om verdien av konkret innsikt i et saksområde kontra verdien av evne til formell problemstrukturering. Vår statsadministrasjon har festet ganske stor lit til den siste formen for ekspertise i de seinere år, og selv om de mest naive tilnærminger til programbudsjetteringsideologien er blitt dempet noe ned, er det langt fra sikkert at vi har sett de verste eksesser på dette området ennå.

Dette har samtidig noe å gjøre med politikernes rolle i bildet. Deres bidrag til problemløsing er i utpreget grad bygget på generell saksinnsikt, og står enda fjernere fra formell modellstrukturering av problemstillingene enn fagfolkene innenfor de ulike administrative sektorer. Sjansen er derfor meget stor for at en formalisering av den politiske beslutningsprosessen ved utstrakt modellbruk vil umyndiggjøre politikerne i enda større grad enn de faglige grupper som ikke er spesielt hjemme i modelltekniske konstruksjoner. Særlig problematisk er dette fordi en vesentlig del av informasjonsstrømmen mellom politisk grasrot og sentralt politisk nivå i Norge hittil har gått utenfor de formelle etater og byråkratiske apparater. Det system av planleggingsmodeller som etter hvert bygges opp, baserer seg så og si utelukkende på informasjonen som finner veien opp gjennom de byråkratiske apparatene, med den informasjonsabsorbsjon som der finner sted. Faren er derfor åpenbart tilstede for at politikernes informasjon vil bli vesentlig fattigere enn tidligere, i alle fall den delen av informasjonen som får betydning for de faktiske beslutninger.

Det dilemma vi står overfor, er på den ene side at administrasjonen er oppdelt i sektorer, basert på en noe tilfeldig sektoroppdeling, og med en forholdsvis begrenset intersektoriell kommunikasjon. På den annen side befolkes administrasjonen av fageksperter

som i den grad de holder seg til sin faglige kompetanse, opererer med meget snevre tankemodeller. Dette gjelder også de profesjoner, slik som sosialøkonomer og sosiologer, som pretenderer å sitte inne med en slags generalistbakgrunn. Kontakten på tvers av profesjonene er gjennomgående enda dårliger enn mellom de administrative sektorene.

Jeg vil våge den konklusjon at isolasjonen og sneverheten i tankemodellene stort sett er enda mer fremtredende innenfor de faglige profesjonene enn i de ulike administrative sektorene. I teorien kunne en tenke seg en nettverksorganisasjon i offentlig administrasjon som gjennom faglige kontakter på tvers av administrative skillelinjer bidro til å motvirke noen av svakhetene både ved sektoriell og faglig isolasjon. I praksis blir det imidlertid ofte slik at faglig og sektoriell isolasjon forsterker hverandre, som f. eks. når sosialøkonomer puttes sammen i en administrativ bås. Denne formen for «funksjonell» organisasjon gir antakelig den dårligst mulige løsning på kontaktproblemene innenfor offentlig administrasjon og planlegging.

Grunnlagsproblemer i forbindelse med planlegging

Vidtrekkende politiske vurderinger er i virkeligheten bygd inn i nesten alt hva vi har av formelle modeller for planlegging, for datainnhenting og for plangjennomføring. Den faglige indoktrineringen er problematisk også fordi den forhindrer oss i å erkjenne slike vurderinger som genuint politiske. Våre faglige teorier legitimerer overfor oss selv at vi sjalter ut hensyn som i realiteten burde vært sentrale.

Forsøket på å late som om et spesielt sett av politiske «inputs» kan isoleres og ekstraheres fra politikerskiktet, er stort sett en ren illusjon. Det viser seg regelmessig ved forsøk på å tvinge frem mer operasjonelle vektlegginger på ulike målsettinger. Forsøkene på formulering av målsettingshierarkier i forbindelse med det siste Langtidsprogrammet er typiske for det intellektuelle kaos en ender opp i ved slike operasjoner.

Det dreier seg her ikke om svikt hos den politiske ledelsen når det gjelder å gi operasjonelle direktiver. Tvert imot kan det ofte synes som om planleggere forsøker å presse politikerne inn i en atferd som politisk sett vil være uhyre urasjonell. Det er på planleggingssiden at vi for alvor må ta opp den grunnleggende forutsetning om at planlegging først og fremst skal være en slags optimaliseringsprosess.

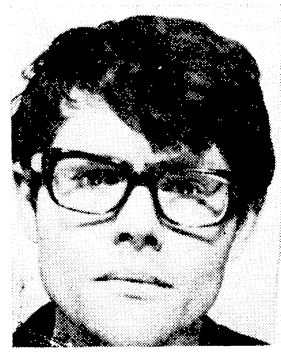
Kanskje kommer en lenger ved analyser som tar sikte på å identifisere flaskehalser i forbindelse med en ønskelig utviklingsretning, uten at en derfor definerer noen idealutvikling på litt lengre sikt. Kanskje er det spørsmål om å klarlegge en del minimumsforutsetninger, for så å kartlegge det terrenget som blir igjen innenfor rammen av slike forutsetninger. Kanskje gjelder ikke planlegging en gang slike spørsmål, men mer en bevisstgjøring om valgmuligheter og deres konsekvenser. Kanskje er det bare i en slik sammenheng at data om framtiden har noen mening, mens de stadige gjentatte forsøk på å gi data om enten ønskelige eller sannsynlige tilstander i framtiden, har svært liten mening.

Jeg er skeptisk på påstandene om at det her dreier seg om ulike «forståelsesformer», slik det av og til hevdes fra sosialvitenskapelig hold. Etter mitt skjønn er det stadig spørsmål om former for rasjonalitet innenfor et konsistens sett av logiske forutsetninger. Påstandene om at vi står overfor krav om nye forståelsesformer springer vanligvis ut av dominerende, men ikke uttalte målsettinger, som gjør den eksplisitte målmiddeldiskusjonen nokså meningsløs.

Likevel vil jeg tro at en stor del av våre oppfatninger om planleggingsfunksjoner, lokalt og sentralt, bør bli gjenstand for fundamental revisjon. Dette gjelder ikke minst de former for makt som knyttes til planleggingsfunksjonen. Det er gjennom effekten på andre at planleggingen skal vurderes, og vi må se i øynene at den stadig like gjerne kan bidra til en fordummingsprosess, både innenfor det sentrale politikersjiktet som blant folk flest, som til større innsikt og forståelse hos de som ikke kaller seg planleggere. Dessverre er ikke dette noen akademisk problemstilling, jeg tror vår offentlige planleggingsvirksomhet i betydelig utstrekning har bidratt til umyndiggjøring av folk flest i politisk sammenheng i Norge. Det har i stor utstrekning skjedd gjennom en falsk profesjonalisering og teknifisering av planleggingsfunksjonen, som samtidig har sikret planleggerne muligheter for maktutøvelse etter tradisjonelt byråkratisk mønster.

Dessverre våger jeg ikke å spå at folk flest etter hvert vil reise seg i protest mot denne utviklingen av planleggingsfunksjonen. Men en kan jo i det lengste håpe at det skal være mulig å bringe denne funksjonen under forholdsvis ansvarlig politisk og allmennmenneskelig kontroll.

Professor Frisch og krisedebatten i Norge på trettitallet.



AV
STIPENDIAT JENS CHRISTOPHER ANDVIG
SOSIALØKONOMISK INSTITUTT
UNIVERSITETET I OSLO

Som økonomisk professor kom Ragnar Frisch til å delta på en rekke av de ulike frontavsnittene i den økonomiske krisedebatten i Norge på trettitallet. Andre forsøkte å trekke ham med på enda flere områder. Artikkelen tar sikte på uhøytidelig vis å fortelle om noen av disse aktivitetene.

1. Et tidsbilde.

Da Frisch kom tilbake til Norge fra USA i juni 1931, stod LO's arbeidsløshetsindikator på 18.8%. Det var det høyeste junitallet siden parikrisa i 1927, men var ellers bare et varsel om det som var i vente. Vintermånedene 1932–1933 viste målingene over 40%.

En slik utvikling fant ikke alle seg i frivillig, trass i at respekten for autoritetene nok var større dengang enn i dag. Det kom til streiker. Enkelte steder i Finnmark ble butikker plyndret. Og rundt omkring i landet kunne det hende av bestyrere for fattigkontorer fikk juling. I Telemark var det ikke risikofritt å kjøpe opp gårder som gikk under hammeren.

Men ikke alle fant det naturlig å uttrykke seg like håndfast. Mens den økonomiske aktiviteten ellers holdt seg på et lavt nivå, kom den kapitalistiske entreprenørånd til uttrykk i en frodig flora av kriseforklaringer og kriseløsninger. Hver sang med sitt nebb.

Intellektuelle med sosial forankring blant gjeldsbundne bønder gikk inn for devaluering og ekspansiv pengepolitikk, men kanskje aller helst et moratorium. Intellektuelle med sosial forankring i arbeiderklassen gikk inn for at nye arbeidsplasser burde skapes i offentlig regi, økt støtte til de arbeidsløse og gjerne okkupasjoner av nedlagte bedrifter, aller helst sosialisering.

En gruppe av offiserer mente at alle de nye ungdomskullene burde innkalles til arbeidstjeneste i militær regi. På den måten kunne en både motvirke ungdomsarbeidsløsheten og sikre flere offiserer jobber og raskere forfremmelser. Noen reklamefolk mente at en kunne komme ut av krisa dersom bedriftene og det offentlig tok mer moderne reklamemetoder i bruk. Da ville en kampanje for optimisme sikkert bli effektiv. En selger av sparebøsser i stål, mente at krisa for en stor dels skyld hang sammen med at folk manglet sikre plasseringsalternativ. Det var hans stålbøsser.

Særskilt hektisk var entreprenørvirksomheten når det gjaldt pengereformforslag. Det fantes 1001 forskjellige institusjonelt tenkelige måter å utvide pengemengden på, og de fleste forslagsstillerne var hellig overbevist om at bare den måten han hadde foreslått ville gi de gunstige virkninger. Mye innsats ble derfor lagt ned i å snappe «kunder» fra hverandre.

De etablerte partiene var jo en langt tregere materie å sette i bevegelse, men som kjent kom i hvert fall Bondepartiet og Arbeiderpartiet til å endre sin krisepolitikk under trykket av krisa og sine tilhengeres reaksjoner på den.

Da Frisch kom tilbake til Norge fra USA i juni 1931, var han riktignok ennå ikke formelt utnevnt til professor, men reelt var han sikret en slik stilling. Han ble utnevnt i januar 1932.

Å være professor i 1932 var i hvert fall *noe* forskjellig fra å være professor idag. De fleste professorene hadde flere tjenestefolk. Den sosiale avstanden til studentene var stor.Forskjellen i levevilkår mellom en professor og f.eks. en fagarbeider var enda større. Men viktigere for denne historien var det kanskje at i og med at en ble professor, var en sikret en plass i den borgerlige offentlighet, i hvert fall hvis en var professor i økonomi.

Trettitallet var en tid da det hvert semester stod en notis i Aftenposten om hvem som var oppnevnt til sensorer ved sosialøkonomisk institutt. Når Amerikalinjens båter kom tilbake fra USA, var det vanlig at journalistene troppet opp og intervjuet de «prominente» personene ombord. Frisch ble intervjuet slik flere ganger. Ja, selv etter bare å ha vært nede på kongress i Lausanne høsten 1931, ble han møtt på

Jens Christopher Andvig tok sosialøkonomisk embetseksamen med Universitetet i Oslo våren 1975. Han er for tiden NAVF-stipendiat ved Sosialøkonomisk institutt, Oslo, og arbeider med et forskningsprosjekt om Ragnar Frischs makroøkonomiske ideer og politiske aktiviteter i mellomkrigstiden. Denne artikkelen er et biprodukt av dette NAVF-finansierte prosjektet.

toget av en journalist fra Tidens Tegn som laget et lengre intervju med professoren.

Disse to linjene i tidsbildet – de økonomiske professorenes plass i den borgerlige offentlighet og krisereformentreprenørenes ivrige jakt etter tilhengere – tror jeg det er viktig å se for å forstå hvordan en professor som opprinnelig var mest opptatt av økonometri og matematisk økonomi kunne komme til å spille en ikke ubetydelig politisk rolle i den norske krisedebatten. At eget engasjement også var en viktig faktor, skal ikke dermed fornektes.

2. Høsten 1931. Frisch kaster seg ut i avisdebatt.

Høsten 1931 brøt det internasjonale gullstandardsystemet sammen etter en kort levetid. Denne begivenheten forsterket tendensen hos andre banker og publikum til å trekke sine innskudd fra DNC og Bergens Privatbank, noe som igjen måtte få konsekvenser for betalingsformidlingen i Norge. Frisch fryktet at denne utviklingen kunne komme til å forsterke den allmenne likviditetspanikken han mente å observere. Det var på den bakgrunn at han kastet fram et forslag som skulle sikre bankene mot innskyterpanikk samtidig som det ville gi Norges Bank økt kontroll over forretningsbankene. Forslaget innebar en form for garanti av bankinnskudd fra Norges Banks side. Til tross for at forslaget var håpløst komplisert, vakte det likevel interesse. Både sjefsdirektøren i Norges Bank, formannen i Bankforeningen og finansministeren i Bondepartiets regjering ble nødt til å kommentere forslaget i pressen. De var imot. Dosent Keilhau var også imot. Men professor Jæger var for. Forslaget fikk særskilt positiv mottakelse i ledelsen for bankfunksjonærenes forening. De ville gjerne gjøre noe for å forhindre de hyppige bankinnstillingene som gjorde deres arbeidsplasser særskilt utsatt til funksjonærarbeidsplasser å være. Det varte imidlertid ikke lenge før vinden gikk ut av denne kampanjen. Årsaken til dette var nok i hovedsak at sjefsdirektøren i Norges Bank, N. Rygg, for en gangs skyld ikke satte seg for tungt på pengesekken og gav etter forholdene en ganske solid støtte. Det var da også to store og velrenommerte institusjoner det dreide seg om. Under denne striden fikk for øvrig Frisch kontakt med Anders Sutterud (senere Anders Bergløff) som var kontorsjef i Landsbanken og formann i Norske Bankfunksjonærers Forbund, leder for Bankskolen 1929–1964. Bergløff ble også en av de ivrigste krisereformentreprenørene med kontakter i en rekke forskjellige organisasjoner. Han hadde forholdsvis stor økonomisk innsikt.

3. På hemmelige møter ved maktens sentrum. 1932.

Våren 1932 kom Frisch til å holde et lengre foredrag om konjunkturteori i Kringkastingen. Foredraget inneholdt først og fremst en nøktern utgreiing av diverse tekniske problemer innenfor dynamisk konjunkturteori, men det inneholdt også et heftig angrep på den sparemanien han mente både det offentlige og det private næringslivet var besatt av:

> «Det hele blir derfor som et djevelsk kappløp, hvor enhver forsøker å spare for å forbedre sin stilling i forhold til de andre, men hvor han ved å gjøre det – uten å ville det – kommer til å tilintetgjøre samfundets produktive verdier og derved kommer til å øke tidenes pinaktighet.
> Og det ser ikke ut til at man fra statens side kan gjøre sig håp om en utjevnende innflytelse. – Det er tingene som styrer menneskene istedenfor omvendt».

Gjennom den relativt nøkterne tonen kunne skimtes de eskatologiske perspektiver han så for det kapitalistiske systemets framtid alt høsten 1931:

> «Men der må handles. Man må ta et standpunkt. Enten må man bestemme sig til å bruke det privatkapitalistiske samfunds virkemidler på en slik måte at man får hjulene til å gå. Eller så må man opheve denne samfundsorden». I så fall måtte en «gå over til en kommunistisk produksjonsordning». – Det framgikk klart at Frisch så med ulyst på det siste alternativet.

Høsten 1932 forsøkte Frisch å bekjempe den restriktive penge- og finanspolitikken langs mer lønnlige veier. Han tok initiativet til ett eller to hemmelige møter med ledende politikere og bankfolk rundt juletider 1932. På dette møtet la han fram et forslag om at staten burde foreta en kraftig underskuddsbudsjettering. Underskuddet skulle finansieres med en spesiell sort verdipapirer, statskasseveksler, som blant annet skulle ha det til felles med vanlige penger at det skulle kunne danne grunnlaget for en kredittekspansjon fra bankenes side. Samtidig skulle det i formen være et lån fra statens side slik at det ikke skulle virke fullt så umoralsk som ren trykking av pengesedler. I tillegg mente han at det var lettere å kontrollere den utestående mengden av disse mengdegjeldsbrevene enn det var å kontrollere pengemengden. Underskuddet skulle først og fremst brukes til skattelettelser. Særskilt skulle skattelettelsen gis til slik inntekt som ellers ville bli brukt til konsum. Antakelig hadde han et viktig taktisk motiv for å foreslå skattelette og ikke ekspansjon av offentlige utgifter. Han tok jo sikte på å influere viktige skikt av den meget tradisjonelt konservative elite av politikere og bankfolk. For riktig å sukre pillen henviste han til at den svært konservative von Papen-regjeringen i Tyskland alt hadde gjort noe av det han foreslo. Men til ingen nytte. Mange år etter kom han til å gi følgende beskrivelse av disse møtene:

> «Det ble sendt fortrolig til en rekke fremtredende politikere og bankfolk og ble også drøftet på et møte med flere av disse folkene. Det var et bedrøvelig møte. Jeg hadde inntrykk av at det å legge fram disse tankene i denne kretsen var som å renne hodet mot veggen».

Da det ikke nyttet å få gjennomslagskraft for ideer om utformingen av en ny økonomisk politikk på

hemmelige møter med viktige personer, sprang Frisch på nytt opp på tribunen og publiserte sine ideer i form av en artikkelserie i Dagbladet. Artikkelserien ble straks etter gitt ut i bokform og gav opphav til en lengre debatt med Ole Colbjørnsen i Arbeiderbladet. Boka ble kalt «Sparing og cirkulasjonsregulering».

4. Frisch og Arbeiderpartiet i 1933.

Ole Colbjørnsen ble en av de sentrale deltakerne i krisedebatten i Norge. Han hadde vært kommunist og gikk i sovjetisk tjeneste i 1922–28. Arbeidet en tid i Storbritannia før han dro tilbake til Norge der han gikk i sosialdemokratisk tjeneste. Ble ansatt som økonomisk medarbeider i Arbeiderbladet fra 1.9.1932. Fra denne posisjonen fikk han en dominerende innflytelse på Arbeiderpartiets handlingsprogram som ble lagt fram 1. halvår 1933 og som av historikere har blitt tillagt stor vekt når det gjaldt å forklare Arbeiderpartiets valgseier denne høsten.

Debatten startet opp med at Colbjørnsen anmeldte Frischs lille bok. Anmeldelsen var holdt i en forholdsvis positiv tone, men Frisch ble anklaget for å være en forholdsvis forsiktig, om enn «moderne» innstilt økonom. Frisch var etter Colbjørnsens mening ennå ikke kommet så langt i sin innsikt som f.eks. den svenske økonomen Gunnar Myrdal eller den danske økonomen Birch.

Denne delen av anmeldelsen ble ikke Frisch særlig begeistret over, og han forsvarte seg med at boka hans hadde et rent populært siktemål, og videre at den tok sikte på å overbevise den konservative delen av opinionen. Følgelig måtte den være forsiktig i formen. Dette godtok Colbjørnsen. Han fikk antakelig ferten i at det var mulig å mobilisere Frisch for Arbeiderpartiets økonomiske program, noe som kunne øke dets troverdighet og respektabilitet. Frisch var jo professor i sosialøkonomi. Han prøvde å lokke Frisch til å gi offentlig støtte til Arbeiderpartiets krisepolitikk og lyktes – nesten. Men ikke helt. Frisch mente bl.a. at Arbeiderpartiet hadde lagt for liten vekt på å oppmuntre det private initiativ i sine sosialiseringsforslag. Videre hadde Arbeiderpartiet ennå ikke forstått nødvendigheten av underskuddsbudsjettering i en krisesituasjon. I det hele tatt hadde Arbeiderpartiet for liten forståelse av mekanismene i finans- og kredittstrukturen til at programmet ville få de tilsiktete virkninger.

Her tok nok Frisch et par stikk i sin polemikk med Colbjørnsen. Men heller ikke Colbjørnsen var blottet for kort. Etter at Frisch hadde pekt på forholdet, godtok Colbjørnsen at lånefinansiering ikke innebar at etterkommerne ville betale. Realøkonomisk hadde Frisch rett i at all produksjon må betales idag. Men det var ikke av den grunn en finansieringsform som stilte ettertiden fritt. Under realistiske institusjonelle forutsetninger ville en lånefinansiering låse fast inntektsfordelingen i framtiden i rentenistenes favør. Følgelig burde den lånefinansiering Frisch gikk inn for, i størst mulig grad unngås.

Videre kunne han vanskelig forstå at Frisch primært gikk inn for skattelette og ikke økning i offentlige utgifter. Frisch mente jo at den viktigste kriseårsaken lå i den sparepanikken folk og bedrifter var besatt av. Hvilken garanti hadde Frisch for at ikke også skatteletten ville forsvinne på kistebunnen?

Feiden mellom Colbjørnsen og Frisch gav ingen endelig seierherre, men førte antakelig Frisch nærmere Arbeiderpartiet og gjorde partiet mer interessant for ham som et middel til å få til en mer «korrekt» økonomisk politikk. Colbjørnsen på sin side begynte antakelig mer seriøst å overveie om det var riktig å gå inn for underskuddsbudsjettering som et middel mot krisa.

5. Arbeiderpartiets kriseplan fra 1934.

Nyttårsdag 1934 var Frisch sysselsatt med å skrive det viktige finansieringskapitlet i Arbeiderpartiets kriseplan fra 1934. Denne planen dannet hovedgrunnlaget for den berømte finansdebatten som ble holdt i Stortinget rundt 20. mars. (Budsjettåret var dengang forskjellig fra kalenderåret.) – Mens debatten pågikk svingte arbeidsløshetsindikatoren rundt 37 prosent.

Høsten 1933 hadde Frisch hatt kontakt med Nygaardsvold og levert et utkast til første del av det som ble kapittel 2, «Finans, bank og kredittvesenet», i DNA's kriseplan 1934. Den delen Frisch skrev, tok først og fremst opp penge- og kredittforholdene. Bortsett fra at det var mer detaljert, inneholdt dette utkastet mesteparten av ideene som kom til uttrykk i den ferdigtrykte planen.

Det overordnete formålet med å ta opp penge- og kredittsystemet var å sørge for at dette apparatet ikke kom til å virke på tvers av Arbeiderpartiets plan om å sette i gang en offentlig motkonjunktur:

> «Selv om kredittvesenet, finansene og pengevesenet samfundsmessig sett bare representerer et bokholderimessig apparat, så vil dette, hvis det ikke ordnes på en hensiktsmessig måte, kunne slå ut med virkninger som kan komme til å virke imot de bestrebelser på å lindre krisen som det ofentlige setter i verk.»

I grove trekk gjentok Frisch her sine tidligere ideer om å bruke skattkammerveksler for å finansiere det nødvendige offentlige budsjettunderskuddet, og innføre en form for statsgaranti av innskudd for å skape ro i bankvesenet og forhindre kapitalflukt. Den institusjonelle implementeringen var en del forskjellig fra de tidligere forslag han hadde fremmet. Men de var fortsatt like upraktiske og beholdt derved sin karakteristiske «Frisch'ke» profil.

Venstreregjeringen lot bl.a. Arbeiderpartiets kriseplan bli vurdert av noe som ble kalt Den Pengetekniske Komité. Denne komitéens innstilling ble sentral i krisedebatten og var med på å gi ammunisjon til kritikerne av Arbeiderpartiets krisepolitikk og forsvarerne av regjeringens økonomiske politikk. I komitéen saatt bl.a. økonomene Gunnar Jahn og Wilhelm Keilhau som nå hadde blitt professor.

Komitéens innstilling bar et sterkt preg av om og men. Det kunne kanskje tenkes at noen av forslagene kunne virke i riktig retning. Men det var igrunnen like sannsynlig at det kunne gå galt, og med en ukontrollert inflasjon som resultat. Den tok sterk avstand fra troen på at det eksisterte noen form for overproduksjonskrise. Sparing måtte til for å komme ut av krisa! I sin detaljkritikk kom for øvrig komitéen med en rekke fornuftige innvendinger. Den vesentligste var påstanden om at det ikke gikk an å forutsette en lukket økonomi når en skulle legge fram en plan for å styre Norge opp fra en depresjonstilstand.

Den pengetekniske komité kom i skade for å bruke Keynes som sannhetsvitne for sitt syn på sparingens gunstige rolle.Frisch snappet opp Pengekomitéens innstilling rett før han dro på en tur som gjesteforeleser til London og Cambridge. Da han kom til Cambridge, oversatte han relevante passasjer for Keynes og fikk Keynes til å ta skriftlig avstand fra komitéens gjengivelse av Keynes teorier. Dette brevet fra Keynes til Frisch ble lest opp av Nygaardsvold tidlig i finansdebatten i Frischs norske oversettelse.

Brevet vakte stor oppsikt og satte sprekker i Pengekomitéens prestisje. Det fikk stort presseoppslag – særlig i Arbeiderbladet. Det oppstod en lang diskusjon i Stortinget om hva Keynes egentlig mente, under hvilke betingelser hans teorier var gyldige, osv., der bl.a. statminister Mowinkel deltok. – For å skjønne hvordan et slikt brev kunne få en så stor plass i debatten, minner jeg igjen om den borgerlige offentlighetens holdninger til professorer og andre akademikere. – En annen faktor var mindre tidsbestemt, nødvendigheten av å tro på en eller annen ekspert når det skulle tas standpunkter i en sak som var for innfløkt til at den uten videre kunne forstås. Men viktigst var kanskje den labile politiske situasjonen. Alle var klar over at Bondepartiet var på nippet til å bryte ut av den borgerlige koalisjon og gå over til å støtte Arbeiderpartiet. Et slikt brev kunne ha vært dråpen som fikk begeret til å flyte over.

Men det kom ikke til å skje før neste års finansdebatt, og Frischs politiske glansnummer fikk ingen varige følger. Det hører kanskje med til historien at Frisch forsøkte å holde sin innsats med utviklingen av DNAs kriseplan hemmelig, men uten særlig hell. Det var den fascistpregete studentavisen ABC som var først ute med denne nyheten, men Dagbladet kom også etter.

6. Frisch blir medlem av Pengekomitéen.

Høsten 1934 ble Frisch medlem av Pengekomitéen som fikk i oppgave å utrede muligheten av en kredittutvidelse. Et forslag om at Norges Bank skulle begynne å drive markedsoperasjoner skulle i den forbindelse også vurderes. Mye av arbeidet i komitéen ble forsinket da Gunnar Jahn ble finansminister i Mowinckel-regjeringen.

Frisch for sin del kom forholdsvis raskt igang med å lage et eget utkast for hele innstillingen der han sterkt tok til orde for en kredittutvidelse. Men i den ferdige innstillingen som ble avgitt på høstparten 1935 etter at Arbeiderpartiregjeringen var kommet til makten, reduserte hans bidrag seg til noen setninger i innledningen, og en teknisk utgreiing om virkningene av seddelbankens kjøp og salg av verdipapirer på bankenes utlån og innskudd. Denne delen ble trolig ikke lest av noen stortingsmenn. Til gjengjeld var den lenge pensum på Sosialøkonomisk institutt.

Noe større inntrykk gjorde det nok at han og en overrettssakfører, Eid, dissenterte og ville gå inn for en sterkere utviding av Norges Banks seddelutvidelsesrett enn det Norges Bank gikk inn for. Interessant å merke seg var at Frischs syn på dette tidspunktet antakelig hadde større støtte innenfor Bondepartiet enn innen Arbeiderpartiet. Men ingen steder stod det sterkt nok til å influere direkte på regjeringens politikk. Da komitéinnstillingen nedfelte seg i form av en endring i lov om Norges Bank, var det flertallsinnstillingen som slo igjennom både hos Regjering og i Storting. Lovendringen ble vedtatt i 1936.

7. Ut i den politiske periferien.

Helt fra sin «debut» som politisk økonom høsten 1931 i form av en kronikk i Tidens Tegn, mottok Frisch sin rikelige andel av all slags krisereformforslag. Antakelig hørte dette med til en økonomisk professors lodd på denne tiden. De fylte godt opp i postkassene. Men i motsetning til flertallet av sine kollegaer holdt trolig Frisch ikke fullt så sterkt på sin respektabilitet og stilte seg ikke alltid avvisende. Av og til viste han bent fram en nysgjerrig og til dels forståelsesfull holdning. Dette kom alt fram i den omtalte kronikken i Tidens Tegn:

> «Vi har nylig i vårt eget land sett eksempler på hvorledes folket selv til slutt reagerer når den døde hånds politikk trosses igjennem på et økonomisk område. Jeg sikter til oprettelsen av den store organisasjonen «Bygdefolkets krisehjelp». Dermed er skapt et nytt og vidtrekkende maktmiddel i den økonomiske politikk. Man kan beklage at utviklingen har utviklet sig på en slik måte at denne organisasjon er blitt nødvendig. Men situasjonen *er* der, den skyldes en pengepolitikk som har tatt motet fra store deler av det arbeidende folk.»

– Ikke å undres over at alt 14 dager etter denne kronikken ble Frisch tilbudt formannsjobben i en økonomisk utredningskomité som Krisehjelpen hadde planer om å opprette. Frisch takket høflig nei. *Så* sterk var ikke hans politiske eventyrlyst. Istedenfor var det Anders Bergløff som kom til å stå for det alvorligste forsøket på å få litt orden i Krisehjelpens økonomiske program.

Det hører vel med at Bydefolkets Krisehjelp raskt kom til å bli en liten organisasjon, spesielt etter valgsamarbeidet med Nasjonal Samling i 1933. Noe av årsaken til at organisasjonen gled så raskt mot høyre

var at Arbeiderpartiet brøt ethvert samarbeid da organisasjonen begynte å sette igang en rekke utenomparlamentariske aksjoner og med fysiske midler forsøkte å forhindre en del tvangsauksjoner rundt om på bygdene. – Men til tross for at Krisehjelpen raskt skrumpet inn, forble den lenge et organisatorisk senter for mange av krisereformatørene.

Samfundspartiet var et annet slik senter, sterkt dominert av sin veltalende formann Bertram Dybwad Brochmann. Samfundspartiets ideologiske overbygning, dvs. Primært Brochmanns tanker, var den suverent underligste som har vært konstruert i norsk politikk. Brochmann hadde blandet elementer fra kristendom, psykoanalyse, naturvitenskap og anarkisme og rørt det godt sammen. På det teologiske området var han også en form for opprører. Blant annet mente han at alle mennesker var guddommelige – et syn som han for øvrig delte med mange av de kristne opprørerbevegelser som reiste seg på slutten av middelalderen. Her var det klar sammenheng mellom bevegelsens høyrepopulistiske innhold og ideologi.

Men på det økonomiske området var det langt større inkonsistens. Riktignok ble både stat og pengevesen onde krefter innenfor hans system, et syn som passet godt med Samfundspartiets basis i fiskere, småbønder og ingeniører. Men han var motstander av enhver form for prisstigning, som passet mindre bra for småbønder og fiskere der nettopp prisfallet truet deres økonomiske eksistens. Han mente at prisstigning kom som et resultat av egosime. Istedenfor skulle folk gradvis, ut fra nestekjærlighet, gjensidig sette ned prisene på sine produkter til de etter en tids iterasjoner helt ble gratis. Det ble derfor vanskelig for hans intellektuelle tilhengere å gå inn for noen ekspansiv pengepolitikk, enda dette ellers ville ha vært «naturlig». Samtidig var Samfundspartiet et såpass stort politisk sentrum at det ikke var til å unngå at allslags kriseреformentreprenører med underlige (eller originale(?)) ideer flokket seg rundt bevegelsens tidsskrift, «Samfundsliv». Men Brochmanns motstand mot alt som smakte av ekspansiv pengepolitikk, skapte et dilemma.

– Og her var det Frisch kom inn med sin ide om at det burde organiseres et pengeløst omsetningsverk. Alt i det utkastet til en kriseplan som Frisch la fram for Nygaardsvold høsten 1933, gav han en ganske detaljert plan for hvordan omsetningen kunne startes opp igjen innenfor et omsetningssystem der en ikke skulle bruke penger. (Denne planen ble for øvrig nesten ordrett gjentatt i siste delen av artikkelen «Circulation Planning» som ble trykt i «Econometrica».) Takket være et sinnrikt oppbygget informasjonssystem skulle det være mulig for et beregningssenter hele tiden å sørge for markedsklarering. Produsentene skulle ikke lenger frykte for salgsvansker. Det skulle bli like lett å kjøpe som å selge for de som deltok i dette omsetningssystemet. – For å vise dette, måtte Frisch ta i bruk all sin matematiske kløkt. Men det hjalp ikke. Interessen for denne delen av Frischs ideer var mildest talt lunken innenfor Arbeiderpartiet, og ble bare nevnt i en bisetning i den trykte planen som ble forelagt Stortinget. Bare Colbjørnsen viste en svak interesse. Frisch gav derfor opp håpet om å implementere denne ideen med det første og konsentrerte seg om den vitenskapelige utpenslingen.

Men våren 1935 fikk Frisch sjansen til å uteksperimentere disse ideene i praksis. Riktignok ikke i så stor skala som han hadde håpet. Bakgrunnen var at en gruppe relativt selvstendige medlemmer av Samfundspartiet hadde startet opp med en salgsring der varer ble byttet uten at penger gikk imellom. I spissen for tiltaket stod bl.a. ingeniørene Sverre Munch og Rob. Knutzon og konditor Charles Nydegger. Brochmann var antakelig ikke særlig begeistret for dette tiltaket, men hadde ikke lyst noen bannbulle, noe han antakelig ville ha gjort om noen hadde begynt å propagandere for en synlig form for ekspansiv pengepolitikk. Nå viste det seg at salgsringen hadde vanskelig for å få til markedsklareringen. På en eller annen måte hadde noen av medlemmene fått nyss om at Frisch var interessert i slike salgsringer og inviterte ham til å holde foredrag i Bergens Håndverks- og Industriforening. For en gangs skyld takket Frisch ja til et slikt foredrag.

Foredraget om omsetningssentraler ble en suksess og Frisch fikk stor omtale i Bergens-pressen. Etter oppfordring sa Frisch så ja til å bli med på å organisere salgsringen etter hans prinsipper. Sosialøkonomisk institutt kom en tid til å fungere som salgssentralens beregningssenter, og instituttet kom til å gjøre en del prøveberegninger. Frisch arbeidet med dette sporadisk i over et år. – Men da eksperimentet skulle settes ut i livet, falt det hele i fisk. Mye av årsaken lå i at det var vanskelig å få medlemmene til å fylle ut de detaljerte innkjøpslistene som krevdes for at beregningssenteret skulle få de nødvendige data. Om det var like lett å kjøpe som å selge i dette omsetningssystemet så skyldtes det i hvert fall delvis at det her var vanskeligere å kjøpe enn i en vanlig pengeøkonomi.

Etterhvert som tiden gikk hadde krisa i Norge kommet over sin akutte fase, og Frisch var ikke lenger så opptatt av kriseproblemene. Han viste derfor lunken interesse da Brynjulf Bjørset ville ha ham med i arbeid med å få til en salgssentral i større skala (Brynjulf Bjørset var med i ledelsen av Ingeniørforeningen, og var også en ivrig, men forholdsvis kompetent kriseреformentreprenør.) til tross for at det denne gangen stod mer innflytelsesrike kapitalkrefter bak tiltaket. Rolf Stenersen var f.eks. en kort tid sekretær for den planlagte salgsringen.

Frisch kom til å spille en viktig rolle i krisedebatten. Men hans betydning lå først og fremst i det som *kunne* ha vært. Det kom få konkrete resultater av Frischs deltakelse på den politiske arena i mellomkrigstiden. Noe skyldtes det nok hans noe upraktiske grep om institusjonelle og politiske faktorer. Dette

kunne likevel ikke være hele forklaringen. Frischs forslag delte skjebne med andre og mer politisk bevisste økonomers ideer fra andre land. Det måtte – som i de fleste andre kapitalistiske land – en verdenskrig til for at Keynespregete ideer for alvor kunne forsøkes i praksis i Norge.[1]).

[1]) Dersom noen av leserne sitter inne med skriftlig materiale om eller av Frisch fra denne perioden, f.eks. forelesningsnotater, eller sitter inne med relevante opplysninger, vil forfatteren være takknemlig for å få greie på dette. Tlf. 46 68 00, 1. 8115. Postadresse: Sosialøkonomisk institutt, postboks 1095, Blindern, Oslo 3.

VEILEDNING FOR BIDRAGSYTERE

Sosialøkonomen er et frittstående fagtidsskrift som tar sikte på å bringe stoff om aktuelle næringsøkonomiske spørsmål og økonomisk politisk debatt såvel som teoretiske og prinsipielle samfunnsøkonomiske spørsmål. De vitenskapelige bidrag bør gjøres tilgjengelige også for ikke-spesialister. Spesielt bør bruk av matematikk gjøres slik at leseren kan følge hovedtrekkene i resonnementer og konklusjoner uten å sette seg inn i matematikken. Eventuelt kan tekniske appendikser overveies. Manuskripter bør tilfredsstille følgende krav:

1 Form på manuskript

Manuskriptet skal være maskinskrevet med dobbel linjeavstand. Maksimal lengde er ca. 20 A-4-sider. Med originalmanuskriptet (pluss en kopi) skal det følge et resymé på ca. 100—200 ord, et fotografi av forfatteren (passfoto) og biografiske opplysninger. Resyméet skal være poengrettet og i en direkte form («x er den viktigste årsak til y og...», og *ikke* på formen «I artikkelen hevder forfatteren at x er den viktigste årsak til y og at...»). De biografiske opplysninger som ønskes, er utdanning, eksamensår, viktigste arbeider/arbeidsfelter, nåværende stilling og arbeidssted.

2 Bruk av matematikk

For å lette settingen, skrives formler mest mulig på samme linje:

$$a/b, \text{ ikke } \frac{a}{b} \quad \Sigma_{i=1}^{n}, \text{ ikke } \sum_{i=1}^{n}$$

Fot- og toppskrifter kan brukes, men det bør også vurderes om ikke formen a(t) er like god som a_t.

Formler og symboler som brukes, legges ved på eget ark.

3 Fotnoter

Bruken av fotnoter bør begrenses så mye som mulig. Fotnotene nummereres fortløpende, inkludert fotnote til tittel. Fotnoter legges ved fortløpende på eget ark.

4 Figurer og tabeller

Figurer og tabeller settes på egne ark og nummereres hver for seg fortløpende. De skal ha korte, beskrivende titler. Figurer må lages i en slik standard at de egner seg for fotografisk reproduksjon. I teksten henvises det til figur/tabell nr. og tittel, ikke «som figuren nedenfor viser».

5 Referanser

Som referansestil brukes forfatternavn og årstall i teksten: Frisch (1962). På eget ark ordnes referansene alfabetisk. Det oppgis full tittel og tidsskrift volum/nr. eller forlag/utgiversted; Frisch, R (1962): *Innledning til produksjonsteorien,* 9. utgave, Universitetsforlaget, Oslo — Bergen — Tromsø.

6 Innlevering

Artikler og kommentarinnlegg må foreligge i endelig versjon og være antatt av redaksjonen senest den 10. i måneden før utgivelsen. Korte debattinnlegg må foreligge senest den 25. i måneden før utgivelsen. Alle innlegg sendes til Norske Sosialøkonomers Forening, Storgt. 26 IV. Oslo 1.

NORAD
Direktoratet for utviklingshjelp

Økonomisk planlegger til Botswana

Direktoratet for utviklingshjelp (NORAD) skal engasjere en planlegger til finansdepartementets planleggingsavdeling (Division of Economic Affairs i Ministry of Finance and Development Planning) i Botswana.

Arbeidsoppgaver: Den engasjerte vil som leder for en seksjon med ansvar for makroøkonomiske kort- og langsiktig planlegging arbeide med bl.a. inntekts-, pris- og lønnspolitikk, sysselsetting, industrivekst, handel, finans- og pengepolitikk.

Kvalifikasjoner: Søker bør være sosialøkonom og ha erfaring fra offentlig administrasjon og planlegging. Kjennskap til nasjonalregnskap og kvantitative planleggingsmetoder er nødvendig. Erfaring fra arbeid i utviklingsland er ønskelig.

Tiltredelse: Mars/april 1978.

Arbeidssted: Gaborone.

Arbeidsspråk: Engelsk.

Kontraktstid: 2 år.

Søknadsfrist: 2. desember 1977.

Søknadsskjema og nærmere opplysninger fås ved henvendelse til Direktoratet for utviklingshjelp (NORAD), Personellkontoret, Fridtjof Nansens vei 14, Postboks 8142, Oslo-Dep., Oslo 1. Telefon (02) 46 18 00, linje 184 eller 176.

Styring av norsk helsevesen og en jevnføring med svenske forhold.[1]).

AV
FØRSTEKONSULENT KARL-ERIK HAGEN
HELSEDIREKTORATET

Det har i lengre tid vært en bred enighet om en helsepolitikk som tar sikte på å la hovedtyngden av ekspansjonen foregå utenom de ressurskrevende sykehusene. Denne politikk har vist seg vanskelig å gjennomføre i praksis, noe som i stor grad skyldes et ufullstendig beslutnings- og styringssystem.

Finansierings- og styringssystemet i helsevesenet er i dag i støpeskjeen. Det pekes på i artikkelen at enkelte styringsopplegg som er nevnt i styringsdiskusjonen tar i bruk flere virkemidler enn hva som er mulig. Det presenteres også et sett virkemidler som akkurat bruker opp frihetsgradene som står til rådighet. For å oppnå en ønsket vekst i forskjellige deler i helsevesenet, foretrekkes bl.a. en styring via stillingsrammer framfor utgiftsrammer. Det gjøres også rede for enkelte sider ved det svenske styringssystemet.

1. Problemstilling

I St.meld. nr 9 (1974–75) – om sykehusutbygging m.v. i et regionalisert helsevesen – er det blant annet pekt på en rekke aktuelle muligheter for styring av helsevesenets framtidige utvikling, jfr. Kap. 9. Et vesentlig perspektiv i denne sammenheng er fordeling av styringsoppgaver på sentrale og lokale myndigheter. Da eksisterende opplegg på dette området er i støpeskjeen, vil det bli gitt en del begrunnede synspunkter på aktuelle endringer. For å sette vårt system i et videre perspektiv vil det også bli foretatt en jevnføring med svenske forhold.

Hensikten med den framtidige styring av helsesektoren må være å sikre at utbyggingen foregår innenfor de rammer som bestemmes av helsepolitiske målsettinger og hva sektoren i framtiden kan forvente å få av personell, utstyr m.v. Samtidig bør detaljplanlegging med hensyn til utbygging, drift m.v. i størst mulig grad legges til det nivå hvor aktivitetene foregår.

I diskusjonen om ansvarsfordelingen mellom lokale og sentrale organer er de sentrale myndigheter i en del tilfeller tillagt en rekke beslutningsoppgaver. Det gjelder f.eks. godkjenning av helseplaner samt fordeling av spesielle grupper av helsepersonell og samlete driftsutgifter mellom bl.a. distrikts-, fylkes- og regionhelsetjenesten samt mellom somatikk, psykiatri, helsevern for psykisk utviklingshemmede, primær helsetjeneste m.v. Grunnen til at så mange sentrale styringsmuligheter er nevnt, kommer hovedsakelig av at en vil sikre en retferdig fordeling av ressurser både geografisk og mellom grupper av pasienter. I St. meld nr. 9 er det for øvrig også tatt sikte på å overføre visse styringsfunksjoner fra sentrale myndigheter til fylkeskommunene. Dette gjelder f.eks. fordeling av ressurser mellom institusjoner.

I et framtidig nytt finansierings- og styringssystem for helsevesenet, har en valg mellom mange styringsalternativer. Ved slike valg er det mange grupper med kryssende interesser. Dette er kanskje grunnen til at det i styringsdiskusjonen er nevnt enkelte styringsopplegg hvor antall virkemidler synes å overstige hva som er mulig. Det kan derfor være hensiktsmessig å klarlegge antall frihetsgrader som står til rådighet.

I artikkelen vil det også bli presentert et sett virkemidler som akkurat bruker opp frihetsgradene. I dette forslaget tas det sikte på å oppfylle gitte helsepolitiske målsettinger samtidig som beslutninger fattes på det nivå i helsevesenet hvor kompetanse og innsikt er størst. Erfaringer fra styringssystemet i svensk helsevesen trekkes også inn i diskusjonen. Artikkelen tar imidlertid ikke opp nytte og ressursvurderinger ved valg og dimensjonering av behandlingstilbud. Hvorvidt de helsepolitiske målsettinger er gode eller ikke vil ikke bli drøftet.

Karl-Erik Hagen tok sosialøkonomisk embetseksamen ved universitetet i Oslo i 1972. Han har vært ansatt i Helsedirektoratets utredningskontor siden han begynte sommeren 1972. I 1967/77 var han på ett års stipendieopphold i Sverige for å studere svensk helseøkonomi.

[1]) Jeg vil takke personalet i Planavdelingen i Socialstyrelsen og kolleger i Helsedirektoratets utredningskontor for nyttige samtaler og merknader. Synspunkter og eventuelle feil står selvfølgelig for egen vegning.

2. Styringsmodell for helsevesenet.

Modellen kan settes opp på følgende måte når det for enkelthet skyld bare regnes med to fylker, to sektorer – type institusjon, spesialitet m.v. – og to personellgrupper i helsevesenet (Forutsetningene modifiseres senere):

$$(1)\text{–}(4)\quad L_{ij} = f_{ij}(Y_{ij}, N_{ij}, V_{ij}, A_i) \qquad i,j = 1,2$$
$$(5)\text{–}(8)\quad R_{ij} = g_{ij}(Y_{ij}, N_{ij}, V_{ij}, A_i) \qquad i,j = 1,2$$
$$(9)\text{–}(10)\quad S_i = Y_{i1} + Y_{i2} + N_{i1} + N_{i2} \qquad i = 1,2$$
$$(11)\quad S_1 + S_2 = Y + N$$
$$(12)\quad Y = Y_{11} + Y_{12} + Y_{21} + Y_{22}$$
$$(13)\quad N = N_{11} + N_{12} + N_{21} + N_{22}$$

Variabelforklaring:

- Y er antallet av en bestemt personelltype, f.eks. leger målt i årsverk.
- Y_{ij} betegner f.eks. antall leger i fylke nr. i og institusjonstype nr. j.
- N er antallet av annet helsepersonell målt i årsverk.
- N_{ij} betegner antallet av annet personell i fylke nr. i og institusjonstype nr. j.
- L er målvariable for framtidig kapasitet i en enkelt sektor i helsevesenet, f.eks. sengeplasser i somatiske sykehus, antall legekonsultasjoner pr. innbygger i den primære helsetjenesten o.s.v.
- S_i er totalt antall personell i helsevesenet i fylke i målt i årsverk.
- V er volumindeks for andre produksjonsfaktorer enn personell.
- A er folketrygdens refusjonssats hva gjelder fylkets driftsutgifter i helsesektoren.
- R er en variabel som angir totale driftskostnader av en viss helsevirksomhet.

I modellen er det 13 relasjoner, men bare 12 av disse er uavhengige. Av relasjonene (9)–(10), (12) og (13) kan relasjon (11) utledes. Det er 26 variable i modellen. Y antas gitt på kort mellomlang sikt. Samlet tid som går med til å øke utdaningskapasiteten og utdanne tilsvarende flere leger, utgjør antagelig 10 år. I modellen er det derfor 13 frihetsgrader.

Relasjonene (1)–(4) angir på venstre side helsepolitiske målvariable for kapasitet innen forskjellige deler av helsesektoren (L_{ij}). Dette kan f.eks. være antall sengeplasser i somatiske sykehus, sykehjem, helsevernet for psykisk utviklingshemmede, konsultasjoner i det primære helsevesenet m.v. eller en finere oppdeling etter medisinsk spesialitet.

På høyre side angis hvilke ressurser (Y,N,V) og finansiell støtte fra sentrale myndigheter (A) som antas å være nødvendig for å oppfylle helsepolitiske målsettinger. Selve funksjonssammenhengen blir bl.a. bestemt gjennom norsk lovverk som angir hvilke yrkesgrupper som kan utføre enkelte medisinske aktiviteter. Det har også en viss betydning for funksjonsssammenhengen at Helsedirektøren har det overordnede ansvar med hensyn til den faglige medisinske standard. Det er likevel vanskelig å estimere slike sammenhenger. Selv om to fylker tilsynelatende har samme kapasitet og ressursinnsats i sitt helsevesen, kan likevel antall behandlede pasienter og kvaliteten på tjenestene variere. Både forskjellige organisatoriske og administrative forhold og hvilke metoder som anvendes for å bedre klientenes helsetilstand, er viktige faktorer i denne sammenheng. I allerede etablerte institusjoner antas for øvrig slike rutiner å være vanskelig å endre på kort sikt.

Relasjonene (5)–(8) angir hvilke driftsutgifter som følger av helsevirksomheten som er skissert foran. Funksjonssammenhengen (G_{ij}) vil i stor grad være avhengig av lønns- og prisnivået.

Relasjonene (9)–(12) og (13) gir bokholderimessige sammenhenger som f.eks. at summen av årsverk utført i fylkenes helsevesen er lik totale antall årsvek utført av leger og annet personell i landets helsesektor.

3. Drøfting av aktuelle styringsvariable.

En viktig konklusjon i økonomisk teori er at man ikke kan ha flere målsettinger eller styringsvariable enn hva som er antall frihetsgrader i en modell. Antall frihetsgrader er som tidligere nevnt antall variable minus summen av antall likninger i modellen.

Modellen i avsnitt 2 gir 13 frihetsgrader hvorav 4 (L_{ij}) blir brukt som kapasitetsmålsettinger. *Det er derfor – i alle fall på kort sikt – 9 variable som kan anvendes til styringsformål.*

Sentrale myndigheter må som nevnt forvisse seg om at nasjonale helsepolitiske målsettinger er realiserbare med hensyn til tilgjengelige ressurser. Slike målsettinger vil imidlertid alltid være grove på det vis at en mer detaljert utforming på lokalt nivå likevel kan gi en annen ressursbruk enn hva som opprinnelig var antatt. Dessuten kan den tidsplanen som det legges opp til på fylkesnivå også få betydelige konsekvenser i denne sammenheng. Dette gjør det nødvendig med en bevist styring for å oppnå konsistens i beslutningene på sentralt og lokalt nivå. Hvis ikke kan følgen bli f.eks. for lite personell, noe som bl.a. kan gjøre det nødvendig med stenging av enkelte avdelinger. Dette rammer vanligvis først utkantområder som ofte har et svakere helsetilbud enn landet for øvrig.

3.1 Totale stillingsrammer for hvert fylke

Tilgangen på arbeidskraft i Norge har vært og vil antagelig også i framtiden være en flaskehals med hensyn til videre ekspansjon innen mange sektorer. For at produksjonen av forskjellige typer av varer og tjenester tilnærmelsesvis skal samsvare med politiske preferanser, trekkes det som kjent opp framtidige veiledende rammer for nye stillinger i langtids stat- og

trygdebudsjetter. Innenfor disse nasjonale rammer har det også blitt gitt årlige stillingsrammer for fylkenes helseinstitusjoner. Dette har sikret både en realistisk helsepolitikk og en mer ønskelig fordeling av personell fylkene i mellom. Det kan i denne sammenheng nevnes at enkelte år ville fylkenes budsjettforslag legge beslag på 60% av netto tilgang på yrkesaktive i Norge. Dette viser nødvendigheten av en sentral tilstramming med hensyn til total personell. Dessuten vet vi at lønnsutgifter utgjør vel 70% av totale driftsutgifter. Når institusjonene er bygget og personelldimensjoneringen er klar, er muligheten for påvirkning av driftsutgiftene – i alle fall på kort sikt – forholdsvis små.

Det forutsettes derfor at det innføres totale personelle rammer for fylkets helsevesen (S_t). Dette legger beslag på 2 *styringsvariable*. Det er da igjen 7 frihetsgrader til andre styringsformål.

I Sverige benytter man seg ikke av totale stillingsrammer som styringsparameter i helsevesenet. Det er landstingene (fylkene) som avgjør denne ekspansjonen.

De siste årene har helsesektoren i Norge lagt beslag på nesten 30% av nettotilgangen på yrkesaktive. Selv uten stillingsrammer har denne andelen vært lavere i Sverige. Dette henger antagelig i stor grad sammen med helsevernets finansieringsordning som for øvrig er omtalt seinere i denne artikkelen.

3.2 Stillingsrammer for nøkkelpersonell

I mange år har det i Norge vært for lite av nøkkelpersonell som leger, sykepleiere, fysioterapeuter m.v. i forhold til etterspørselen etter disse tjenestetyper. Dette kommer hovedsakelig av misforhold mellom utdanningskapasitet og ekspansjon innen helsevesenet. På dette området er det i den siste tiden gjort omfattende tilgangs- og etterspørselsanalyser som tyder på bra balanse på dette markedet i løpet av 5–10 år for hjelpepleiere, sykepleiere, tannleger og leger. Men derimot synes ikke etterspørselen å bli dekket for fysioterapeuter, jfr. Stortingsmelding nr. 12 (1976–77) om etterspørsel etter og tilgang på visse typer helsepersonell. For å minimalisere de foreløpige problemer som oppstår på grunn av dette, kan det i alle fall på kortere sikt være nødvendig med separate stillingsrammer for spesielle typer av personell på fylkesnivå (Y).

Når det gjelder ferdige legespesialister og leger under spesialistutdanning, varierer ubalansen mellom tilgangs- og etterspørselssiden betydelig etter type spesialitet. Dette kommer antagelig av at beslutninger som bestemmer utviklingen av tilgangs- og etterspørselssiden ikke ses i sammenheng.

Foruten legeforeningens godkjenning av det faglige innholdet, er det preferansene til den enkelte lege som i stor grad bestemmer tilgangssiden. Offentlige myndigheter bør derfor også på en avgjørende måte påvirke den omtalte tilgangen av spesialister.

En totalvurdering av spesialisttilbudet i relasjon til sykdomshyppigheter og tilgjengelige ressurser vil da bli tilstrebet i større grad. Dessuten vil det være mulig å oppnå en bedre koordinering mellom nye utdannings- og spesialiststillinger innen forskjellige typer av spesialiteter.

I Sverige satser sentrale myndigheter betydelige ressurser på å oppnå en bedre tilpasning. Det kan derfor være grunn til å gi en kort skisse av det svenske systemet på dette området.

Det svenske systemet består av en ordning med rotasjonsstillinger for leger under spesialistutdanning – som tilsvarer vår ordning for turnuskandidater – og en spesiell prosedyre for tildeling av legestillinger etter samfunnets behov. Den sist nevnte ordning omtales som legefordelingsprogrammet. Dette programmet som består av to komponenter – fordeling av utdanningsstillinger og ferdige spesialiststillinger etter spesialitet – beskrives nedenfor.

Dimensjoneringen av nye utdanningsstillinger etter spesialitet fattes i første omgang av Socialdepartementet sjukvårdsdelegasjon. Dette gjøres slik at netto tilgang på nye leger med lisens omtrent blir lik netto tilgang på utdanningsstillinger fordelt på 4 grove hovedgrupper av spesialiteter.

Innenfor disse rammer får Socialstyrelsen (frittstående direktorat) i oppdrag – i samarbeid med Legeforeningen, Landstingsforbundet, Kommuneforbundet og universitetsmyndigheter – å foreta en finere oppdeling på medisinske spesialiteter. På grunnlag av befolkningens størrelse foretas det også en fordeling på regioner (i alt 7). Dette stillingsprogrammet sendes deretter ut til høring hos sykehushovedmennene i landstingene (fylkene). Det endelege vedtak fattes av Socialstyrelsen i samråd med Landstingsforbundet, Kommuneforbundet og Legeforeningen.

På grunnlag av framskrivningen av den årlige netto tilgangen på ferdige spesialister etter kategori, fastlegger også sjukvårdsdelegasjonen i dette tilfellet stillings-rammer for 4 hovedgrupper. Disse rammer blir deretter lagt til grunn for utarbeiding av stillingsbudsjettene på landstingsnivå. Etter at stillingsbudsjettene er sendt inn til sentrale myndigheter foretar Socialstyrelsen den endelige fordeling og dimensjonering av nye spesialiststillinger på «län» (fylker) og medisinske virksomhetsområder.

I hvilken grad det svenske legeprogrammet kan overføres på norsk helsevesen bør nøye vurderes. Det må tas hensyn til at organiseringen av helsevesenet er noe anderledes i Norge. Dessuten har det vist seg i de senere år at personellrammer for fylkets helseinstitusjoner, har ført til en gunstigere fordeling av leger mellom helsetjenesten i og utenfor institusjonene. Sammenlikner vi utviklingen i de to land, har ekspansjonen i den primære helsetjeneste vært vel så rask i Norge. Det er derfor i første rekke en harmonisering med hensyn til spesialistutviklingen i institusjonene hvor vi kan oppnå noe med et liknende system som i Sverige. Erfaring fra Sverige viser for øvrig at det i oppstartingsfasen kan være praktiske og

politiske problemer knyttet til gjennomføringen av slike programmer.

Uten å gå mer inn på hvilken måte og hvordan et slikt system skal utformes i Norge, foreslår jeg en viss form for påvirkning fra sentralt hold når det gjelder legenes utdannings- og spesialiststillinger. Dette både når det gjelder fordelingen mellom spesialiteter og fylker. Dette krever *3 frihetsgrader* for å kunne gjennomføres. Da er det fortsatt igjen 4 frihetsgrader til andre styringsformål.

3.3 Andre personellbeslutninger.

Når det gjelder fordeling av alt annet personell enn leger på spesialiteter og institusjoner, bør fylket ha et fortrinn framfor sentrale myndigheter. Hovedsakelig på grunn av at fylkesmyndighetene har bedre muligheter til å skaffe seg informasjon om standard m.v. i institusjonene. Det foreslås derfor at fylket tar den endelige beslutning med hensyn til denne fordelingen. I den enkle modellen med bare to sektorer og to personellgrupper legger dette beslag på *2 frihetsgrader*, jfr. relasjonene (9)–(10). Da er det bare igjen 2 frihetsgrader til andre styringsformål.

3.4 Finansieringsordning og folketrygdens refusjonssatser.

Før det tas opp hvilke beslutninger som bør fattes om driftsutgifter, gis det en kort oversikt over endringer i finansieringsordningen som er på gang.

Helseinstitusjonenes budsjetter og regnskaper godkjennes i dag i Helsedirektoratet. Grunnen til denne sentralisering kommer kanskje av at fram til 1977 refunderte folketrygden hele 75% av driftsutgiftene, noe som kanskje medførte at insitamentet for økonomisering av ressursene ikke i stor nok grad var til stede i fylkene. Fra 1/1 1977 ble refusjonsandelen fra folketrygden redusert til 50%. Netto økte imidlertid ikke belastningen for fylkeskommunene da avgiften til folketrygden ble tilsvarende redusert. Som nevnt ville antagelig en slik omlegging gi en større grad av økonomisering. Dette kan også sies å være en av intensjonene bak tanken om å innføre rammer for driftsutgiftene.

En slik ordning er utredet av Kvalheimsutvalget som avla innstilling i februar 1977, jfr. NOU 1977:22. Det er foreslått at rammetilskottet for helseinstitusjonene skal avhenge av objektive kriterier som fylkenes befolkningsstørrelse, aldersammensetning m.v. Godkjenning av budsjettene sentralt skal i følge utvalget bortfalle.

Det var i relasjonen 2 til og med 8 i modellen foran, antatt at folketrygdens refusjonssats påvirket graden av aktivitet og dimensjonering av driftsutgifter i helsesektoren. Som anført foran er refusjonssatsen i dag fast på 50% av godkjente driftsutgifter. Gjennomføres imidlertid de primære ideer i Kvalheimsutvalget, vil størrelsen på rammetilskottet gjøres uavhengig av institusjonsaktiviteten. Folketrygdens refusjonssats vil da kunne variere fra fylke til fylke. Dette er forklaringen på at det er regnet med forskjellige refusjonssatser i modellen foran i artikkelen. Det er for øvrig grunn til å tro at en liknende ordning som er foreslått for helseinstitusjonene også vil bli innført for resten av helsevesenet.

Finansieringsordningen og størrelsen på folketrygdens refusjonssats må sies å innebære en betydelig styring for sentrale myndigheter. Ifølge modellen legger dette beslag på *to frihetsgrader*. Da er alle frihetsgradene oppbrukt.

I Sverige har landstingene en betydelig større egenfinansiering av helsevesenets utgifter enn hva som gjelder norske fylker. I 1974 finansierte landstingene og landstingsfrie kommuner 65%, staten 22% og «allmänna forsikringskassorna» 13% av nettokostnadene i helsevesenet. Finansieringen er heller ikke i så stor grad som i Norge knyttet til driftsutgiftene. Totalt sett er det god grunn til å tro at denne finansieringsordningen gir mindre insitament for ekspansjon enn tilsvarende ordning i Norge. Dette bekreftes også av historiske og planlagte tall som viser veksten i de to landenes helsesektorer.

4. En generalisering av modellen.

Det kan lett undersøkes om en mer generalisert modell gir «rom» for en større grad av styring i fylkene enn hva som ble utledet foran.

En utvidelse av modellen fra to til tre sektorer f.eks. en ny type institusjon – gir ikke noe nytt. Dette innebærer at den nye sektoren kan styres på samme måte som de to andre. Ved tilsvarende øking fra to til tre fylker, finner vi også at det nye fylket kan styres som de to opprinnelige.

Derimot vil en utskilling av en ny gruppe nøkkelpersonell fra annet personell (N), gi en større grad av styring. Foruten at både resten av annet personell og den nye personellgruppen kan fordeles på institusjonstyper, *vil også den nye personellgruppen kunne fordeles på fylker*. Sentrale myndigheter kan benytte denne styringsmuligheten for f.eks. sykepleiere og fysioterapeuter som for tiden er kanpphetsfaktorer i helsetjenesten.

5. Konklusjoner.

Foran ble fylkeskommunale stillingsrammer for både totalt personell og enkelte grupper av nøkkelpersonell antatt å være gjenstand for beslutninger på sentralt nivå. Dette gjelder også utdannings- og spesialiststillinger for leger etter type spesialitet og folketrygdens refusjonssatser. Derimot ble fordeling av annet personell enn leger mellom institusjoner antatt å være en vesentlig oppgave for fylkene.

Dersom sentrale eller lokale myndigheter anvender de foreslåtte styringsvariable, vil størrelsen av de andre variable bli bestemt i modellen. Dette gjelder f.eks. personell og driftsutgifter både på distrikts-, fylkes- og regionalt nivå og også etter inndelingen somatikk, psykiatri m.v. som ble nevnt som potensielle styringsvariable i avsnitt 1. Om disse skal brukes

som styringsvariable, må dette – i alle fall på kort sikt – gå på bekostning av styringsvariable som allerede er foreslått i denne artikkelen.

Dersom lokale og sentrale myndigheter tilsammen prøver å styre flere variable enn hva som finnes av frihetsgrader, vil dette føre til reperkusjoner tilbake på styringsvariablene. Hva som kan bli det endelige resultatet av dette, vet vi ikke. I stedet for å styre utviklingen i et slikt tilfelle, får vi derfor en ukontrollert utvikling.

På noe lengre sikt vil det være aktuelt å trekke inn flere variable i modellen foran.Dette gjelder både variable knyttet til beslutniger som fattes på sentralt og lokalt nivå.

Av langsiktige fylkeskommunale oppgaver vil jeg nevne bestrebelser etter å forbedre organisatoriske og administrative forhold i helsevesenet. Dette utelukker for øvrig ikke at sentrale myndigheter driver opplysnings- og forsøksvirksomhet for å påskynde en slik utvikling.

Av sentrale oppgaver på lang sikt vil jeg nevne dimensjonering av utdanningskapasiteten for helsepersonell.

6. Noen kommentarer til nasjonale og lokale målsetninger.

Da styringsproblematikken innen helsevesenet ble drøftet foran, ble målsettingene betraktet som gitte både på sentralt og lokalt nivå. Det har imidlertid ofte vist seg vanskelig å avstemme målsettinger mellom forskjellige nivåer. Det gis derfor til slutt noen kommentarer til dette.

Antagelig vil det være hensiktsmessig om sentrale myndigheter trakk opp de grove målsetningene, mens fylkeskommunale myndigheter foretok en tilpasning til spesifikke lokale forhold. Dett er fordelaktig både med hensyn til en rasjonell utnyttelse av informasjon om medisinske og ressursmessige faktorer og planleggingskapasitet.

I en slik trinnvis planleggingsprosess vil det være behov for en utstrakt formidling av informasjon mellom lokale og sentrale myndigheter. Et slikt system er i dag under utarbeiding i Helsedirektoratet i samarbeid med Norsk Institutt for sykehusforskning.

HURUM KOMMUNE

Konsulent

(SAKSBEHANDLER)

Hos kontorsjefen er det ledig konsulentstilling i l.tr. 18–21 (kr. 77 494–kr. 91 162 pr. år). Stillingen vil bli tillagt forskjelligartede saksbehandleroppgaver.
Det søkes fortrinnsvis etter jurist, økonom eller kommunekandidat, fortrinnsvis med praksis fra kommunal/annen offentlig virksomhet.
Fra lønnen trekkes 2 pst. medlemspremie til kommunal pensjonskasse. For øvrig skjer ansettelsen på de vilkår og med de plikter som følger av overenskomster, reglement og lover.

Søknader m/kopier av attester og vitnemål sendes
FORMANNSKAPET, HURUM KOMMUNE,
3490 Klokkarstua.

Spørsmål vedrørende stillingen kan besvares
ved henvendelse til kontorsjefen, tlf. 84 49 85.
Søknadsfrist 21. november 1977.

Portrett: Dag Bjørnland

– Personbilen skal vi leve med

INTERVJU VED
KNUT REGBO

Oppdragsforskningen ved TØI legitimerer ikke tvilsomme premisser. Vi kommer nærmere inn på virkeligheten ved oppdragsforskning enn vi ellers ville gjort.

Den totale innsats for å øke trafikksikkerheten er høy sammenliknet med andre presserende behov for offentlig innsats. De sterke politiske utsagn ser jeg mer som uttrykk for ønsket om å tåkelegge den iboende konflikt mellom et høyt mobilitetsnivå og en rekke skadevirkninger.

Sosialøkonomisk embetseksamen høsten 1961.

Ansatt i Statistisk Sentralbyrå 1962–65. Arbeidet først ved nasjonalregnskapskontoret, seinere med mer analysepreget arbeid, bl. a. Modis I.

Ansatt som forsker ved Transportøkonomisk Institutt 1965.

Ble avdelingsleder 1968, forskningsjef i 1976.

Utnevnt til instituttsjef fra 1. oktober 1977.

Har skrevet en rekke artikler om økonomiske og politiske emner. Tidligere redaktør av Sosialøkonomen og formann i NSF (1974–76). Redaktør i tidsskriftet «Samferdsel».

– Dag Bjørnland, nyutnevnt instituttsjef ved Transportøkonomisk Institutt, hvordan ser du på din nye jobb som daglig leder av instituttet?

– Det er klart jeg ser den som en utfordring, ellers hadde jeg vel ikke søkt. Men jeg må innrømme at jeg var sterkt i tvil. Jeg synest selv at jeg hadde funnet en fin balanse mellom forskning og administrativt arbeid, – en balanse jeg nå må regne med blir forrykket. Men jeg håper jo at jeg finner fram til en ny «likevekt». For øvrig er ikke så mye av arbeidet nytt i egentlig forstand; jeg har jo vært med i instituttets daglige ledelse siden 1971.

– Hvor står TØI i dag?

– Vel, – vi har jo blitt en ganske stor forskningsinstitusjon etter hvert, med ca. 100 ansatte. Oppdragene spenner over de fleste felter av innenlandsk samferdsel, og vi har en velkvalifisert og tverrfaglig stab.

– Hvordan ser du på det å drive oppdragsforskning?

– Vi føler ikke at vi legitimerer tvilsomme premisser, om det er slike tanker som ligger bak spørsmålet. Oppdragsgiverne fastlegger naturligvis mandatet, men vi har fastsatt et levende demokrati i vårt land. Jeg tror vi kommer nærmere inn på virkeligheten ved oppdragsforskning enn vi ellers ville ha gjort.

– Er det noen forskjell på private og offentlige oppdrag?

– Nei, i hvert fall ikke når det gjelder vår frihet til å velge analysemåte. Stort sett går samarbeidet med oppdragsgiverne greit. Den overveiende delen av vår oppdragsforskning utføres for offentlige oppdragsgivere; – vesentlig statlige myndigheer og i noe mindre grad fylkeskommunene. Men vi har også oppdrag for private firmaer.

– Du har også arbeidet med såkalte systemdynamiske modeller?

– Jeg er ikke noen spesialist på feltet. Men vi har så smått tatt i bruk denne analyseformen ved TØI. Disse modellene er vanligvis bygd opp av et større sett av enkle ligninger hvor tiden inngår eksplisitt. Ligningene løses ved hjelp av EDB. Løsningen blir et sett av utviklingslinjer for de interessante størrelsene. Jeg har tro på en framtid for slike modeller også i analyser av samferdsel.

I det hele tatt tror jeg det i framtida vil være mer behov for brukbare verktøy for makroplanlegging enn for makroøkonomisk planlegging som gir en snevrere angrepsmåte.

– Her berører du vel en av sosialøkonomenes «hellige kuer»?

– Ja, men vi må erkjenne at også andre fagfolk har sine teorier og modeller for hvordan samfunnet endrer seg. Jeg ser systemdynamikk i så måte som en brobygger mellom de ulike profesjonene.

– Har du mistet troen på sosialøkonomien som fag?

– Nei, slett ikke. Vi har fortsatt et vesentlig bidrag å yte i samfunnsplanleggingen. Men vi trenger å få fjernet skylappene. Min erfaring er i hvert fall at «kullsviertro» på egne teorier og argumenter ofte er et hinder for samarbeid og fruktbar løsning av problemene. Og jeg er overbevist om at vi i framtida vil møte enda mer sammensatte problemstillinger enn vi gjør i dag. Og da gjelder det å møte problemene med et åpent sinn.

– For å gå over til samferdselen, som jo er ditt hovedfelt: hvordan ser du på privatbilismen?

– Nå kommer du inn på et felt hvor det er vanskelig å fatte seg i korthet. Men én ting er i hvert fall sikkert: det er mange naive synspunkter ute og går på dette feltet. Vi må huske på at svært mange mennesker i Norge i dag har nytte av personbilen. De fleste tiltak som raskt og radikalt kunne endret dagens trafikkbilde er politisk uakseptable. Det nytter heller ikke å tro at vi kan drive en transportpolitikk helt på tvers av våre naboland.

Personbilen skal vi leve med, både i Norge og i andre land, – i hvert fall i mange år framover. Men jeg skal være den første til å innrømme at personbilen har samfunnsmessige skadevirkninger, både på kort og på lang sikt. Disse skadevirkningene bør vi få bedre kontroll med.

Jeg har ikke noen særlig tro på at et er mulig å regulere anskaffelse av personbil. Vi må heller prøve å regulere bruken av den, slik at vi får et godtakbart nivå på skadevirkningene. På kort sikt vil nok trafikk-tekniske tiltak være mest virkningsfulle. Trafikantgruppene må skilles og vernes, bo-, sentrums- og nærmiljøene må skjermes osv. På lengre sikt vil trolig en tettere bostruktur og bedre arealbruk kunne bedre forholdene. I det hele tror jeg Norsk Vegplan for byer og tettsteder er inne på riktig vei i så måte. Vi må imidlertid være klar over at godt organiserte pressgrupper er en del av planleggerens hverdag. Og det gjør det ikke lettere å finne fram til løsninger. For noen år siden var mange økonomer svært opptatt av såkalt «road pricing». I dag går man stillere i dørene når det gjelder bruk av prismekanismen som middel til total løsning. For øvrig ligger jo bilavgiftene og bensinavgiften i Norge i dag så høyt at det er begrenset hva vi ytterligere kan oppnå.

Personbilen medfører utvilsomt både fordeler og ulemper. Jeg ser det som positivt at man de siste åra har blitt mer opptatt av å gjøre noe med de uheldige sidene, men jeg tror som sagt at denne problemsituasjonen er noe vi bare må venne oss til å leve med.

– Satses det nok på trafikksikkerhet?

– Det kan jo alltid diskuteres hva som er «nok», men jeg synes at den totale innsats er høy sammenliknet med andre presserende behov for offentlig innsats. De sterke politiske utsagn ser jeg mer som uttrykk for ønsket om å tåkelegge den iboende konflikt mellom et høyt mobilitetsnivå i samfunnet og en rekke skadevirkninger.

– Hva med flytrafikken i Norge?

– Den vil nok øke i åra framover, – forutsatt da at ikke oljeprisen gjør *for* dramatiske hopp. Ellers tror jeg utbyggingen av småflyplasser nå har kommet nær veis ende. Vi er jo i dag et av de land i verden som har best flyrutedekning i forhold til innbyggertallet. Jeg tror imidlertid at den storstilte utbyggingen av småflyplasser som vi har hatt de siste 10–15 åra, vil ha så mange positive ringvirkninger at vi alt i alt vil se den som en fornuftig investering på lang sikt. At storflyplassen i Hobøl er skutt ut i framtida, tror jeg er en fornuftig avgjørelse.

– NSB er jo også omstridt. Hva tror du om jernbanens framtid i Norge?

– Min holdning kan uttrykkes i to ord: sanering og satsing. En del av sidebanene vil nok bli nedlagt, men neppe alle. Her er vi også inne på et spørsmål der politiske og følelsesmessige argumenter teller vel så mye som økonomiske og tekniske synspunkter. Ellers tror jeg nok at jernbanen på sikt vil øke sin andel av godstransporten. Dette vil særlig skje ved økende bruk av kombinerte transporter. I personbefordringen bør jernbanen stå sterkt i fjerntrafikken og i nærtrafikken rundt de største byene.

– Men har ikke også sjøtransport en rolle å spille når det gjelder godstransporten?

– Jo, så avgjort. Sjøtransporten har egentlig fått for liten oppmerksomhet de siste åra. Men dette er i ferd med å andres. Norge er jo skapt for sjøtransport, og jeg tror på en renessanse her. Den nye hurtigruta og andre nye hurtiggående båter vil nok bidra til det.

– Men vil ikke de utviklingslinjene som du nå skisserer, føre til et transportbilde som er svært likt det vi har i dag?

– Det kan du nok si. Jeg tror da heller ikke på noen dramatiske endringer på 10–15 års sikt, om da ikke

alvorlige, ytre begivenheter skulle intreffe. Jeg tror vi må regne med økende lokalt demokrati og en viss desentralisering av avgjørelsesmyndighet, – særlig da fra staten til fylkene. Staten finansierer nå i stor skala utredningen om energibesparende tiltak.

På TØI har en del av oss dessuten kommet til den erkjennelse at skal vi kunne skue framover, bør vi iallfall ha fått en viss forståelse av historiens gang. Vi arbeider derfor på et prosjekt om samferdselens utvikling i et langsiktig perspektiv hvor vi etter planen skal tegne opp samferdselens utvikling i tidsrommet 1800–2000.

– Til slutt, Dag Bjørnland; du har jo også vært aktivt med i flere år i foreningsarbeid og driver «på si» som redaktør. Synes du at du har noe utbytte av slik virksomhet?

– Ja, så avgjort. Men da er jo neste spørsmål: hvorfor har jeg det? Og det er det kanskje ikke fullt så enkelt å svare på. Men jeg tror det har noe med ens egen måte å være på. Jeg liker å diskutere, komme med synspunkter og høre andres synspunkter. Både skribentvirksomheten og foreningsarbeidet synes jeg har gitt meg mange gode erfaringer, og noe skal man jo bruke sin tid til.

DEBATT

AV
KJELL EIDE

Akademikersamfunnet

De to innleggene til Steinar Strøm om «Akademikersamfunnet» i Sosialøkonomen nr. 3 og nr. 8 for 1977 bringer ikke noe nytt i forhold til andre slike innlegg som regelmessig dukker opp, og som like regelmessig blir tilbakevist. Den eneste forskjell er at Strøm er usedvanlig skråsikker i sine konklusjoner.

På ett punkt kan det være fristende å gi Strøm rett. Han hevder at en ikke skal være for sikker på at spesialisert utdanning kan brukes til så mangt. Vanligvis ville jeg riktignok tro at utdanning på et høyt nivå gir bedre muligheter for å nærme seg også uvante problemstillinger, og å skaffe seg den innsikt som er nødvendig for å forstå dem. Strøm demonstrerer imidlertid tydelig at det finnes unntak fra denne regelen. En viss grad av innsikt på et spesialområde kan tydeligvis få en til å tro at en dermed kan vurdere helt andre typer problemer uten å behøve å sette seg inn i dem. Men jeg nøler likevel med å trekke den konklusjon av det eksemplet han gir, at vi har utdannet for mange økonomer.

La meg bare plukke fram et par eksempler på overforenklede resonnementer:

Strøms oppfatning av hva som er «la det skure»-politikk i utdanningssektoren er grei nok: Det er en politikk som ikke ensidig er innrettet mot økonomiske målsettinger. Men de burde jo da være mulig for Strøm å akseptere at de av oss som ikke er like endimensjonale i vår oppfatning av politiske målsettinger, kan oppfatte Strøms anvisninger som en «la det skure»-politikk i forhold til andre sentrale mål for utdanningspolitikken.

Strøm hevder at «avkastningen av å utdanne en lege nå er større enn å utdanne en filolog». En kan selvsagt hevde hva som helst, men det er mer problematisk å gi belegg for slike påstander. Som økonom vet Strøm selvsagt at avkastning har noe å gjøre også med kostnader, og jeg går ut fra at siden han har så klare meninger på dette punktet, kjenner han også til at den offentlige innsatsen ved å utdanne en lege er minst 6 ganger større enn ved å utdanne en filolog. Påstanden innebærer altså at vi har mer bruk for én lege enn 6 filologer. Samtidig kan det jo være grunn til å være oppmerksom på at dersom vi la svenske omfatninger av funksjonsdelingen mellom leger og annet medisinsk personale til grunn, ville Norge hatt et betydelig legeoverskudd. Men Strøm må tydeligvis vite at svenskene tar feil på dette punktet. Det er i det hele tatt imponerende at Strøm mener seg i stand til å

ha bestemte meninger om et slikt spørsmål. I noen 10-år har det vært gjort et utall av forsøk i en rekke land på å klarlegge slike problemer, men Strøm er den første som har lykkes.

«Markedssignaler blir ikke presentert for de studiesøkende» sier Strøm. Enhver som har arbeidet litt med slike spørsmål, vet at studiesøkende ikke bare kjenner til slike markedssignaler, men i stor utstrekning overreagerer sterkt på dem. Det bør kanskje føyes til at den typen markedssignaler som Strøm bygger sin artikkel på, gang på gang har vist seg å være meget villedende både i Norge og i andre land. Det er jo ikke så rart, det gjelder jo valg som bestemmer den enkeltes yrkesmessige situasjon gjennom 40 år, regnet fra uteksaminering 5–7 år etter at valget treffes.

En kunne plukke ut en rekke andre punkter med lignende gehalt i Strøms artikler. Men jeg skal bare til slutt nevne det som virkelig fikk meg til å tenne: Som et avsluttende trumfkort kommer Strøm med dette utsagnet: «Allmennlærerutdanning ble i 1976 skåret ned fra 2 200 til 1 700. Hvor mange år for sent kom dette tiltaket»?

Jeg tror det kan diskuteres om nedskjæringen kom i rette tidspunkt eller for tidlig. Svaret er avhengig av to ting: Hvilken politikk som vil bli ført framover, og hvilken vekt en legger på å få dekning av lærerbehovet i utkantstrøk. Dette er spørsmål som ingen beregninger kan gi svar på. Som illustrasjon kan jeg nevne at den politiker som vel ville blitt vår statsminister med noen hundre flere borgerlige stemmer ved siste valg, har bundet seg til skolepolitiske tiltak som ville skapt en alvorlig lærermangel i alle fall fram til 1985, selv uten reduksjon i opptaket til lærerskolene.

Imidlertid er det grunn til å spørre hvorfor vi i flere 10-år har hatt en til dels graverende *lærermangel* i skolen? De siste 10–15 årene har denne lærermangelen vært ganske kunstig og unødvendig, og den skyldes som Strøm antyder ganske riktig press utenfra på Kirke- og undervisningsdepartementet. Dette presset har først og fremst kommet fra embetsmenn i Finansdepartementet og har bygget på den samme type primitive resonnementer som Strøm gjør seg til talsmann for. Det har for det første ført til at hundretusener av norske skolebarn har gått igjennom store deler av grunnskolen med ukvalifiserte lærere som ustanselig har skiftet.

Det har skapt en kunstig monopolsituasjon for lærerorganisasjonene som må ha kostet det offentlige noen hundre millioner kroner i årenes løp. Og det har skjøvet et stort antall søkere til lærerskolene over til lengre og kostbare studier som det i alle fall ikke har vært mer behov for fra et samfunnsmessig synspunkt. For en som sier seg interessert i en rasjonell disponering av offentlige ressurser, burde dette gi atskillig stoff til ettertanke.

BERGEN KOMMUNE

Næringslivsplanlegger

Ved rådmannens kontor, plan og økonomiavdeling, er ledig nyopprettet stilling som næringslivsplanlegger.

Rådmannens plan- og økonomiavdeling er tillagt arbeidet med kommunens overordnete fysiske og økonomiske planlegging (herunder utarbeidelsen og rulleringen av kommuneplan, langtidsbudsjett og årsbudsjett). Avdelingen er bygget opp tverrfaglig og dens arbeidsoppgaver spenner over store deler av den kommunale forvaltning. Avdelingen er bl.a. administrasjonsorgan for kommunens næringsutvalg som er kommunens rådgivende organ i næringslivssaker.

Næringslivets utvikling og utforming av en samordnet kommunal næringspolitikk står sentralt i kommuneplansammenheng. Den som tiltrer stillingen som næringslivsplanlegger vil bli pålagt omfattende oppgaver når det gjelder arbeidet med utforming og videreutvikling av kommunens næringspolitikk. Arbeidet vil omfatte så vel utrednings- og planleggingsoppgaver som behandling av enkeltstående næringslivssaker.

Stillingen søkes fortrinsvis besatt med sosialøkonom, siviløkonom eller kandidat med annen nærings- og bedriftsøkonomisk utdannelse. Det vil bli lagt vekt på relevant praksis, enten fra bedriftsliv, fra næringsorganisasjon eller fra offentlig administrasjon. Søkerens personlige egenskaper og samarbeidsevne vil likedan bli tillagt stor vekt.

Stillingen er normert i lønnstrinn 25 – 26 i kommunens regulativ etter kvalifikasjoner, p.t. kr. 111 445,– til kr. 116 882,–.

Nærmere opplysninger fåes ved henvendelse til kommunaldirektøren Paal Djønne, telefon (05) 21 36 00 linje 2066.

Søknader innen 1. desember 1977 til:
RÅDMANNEN I BERGEN
Bergen rådhus
5001 Bergen

BOKANMELDELSER

ARNE SELVIK OG GUDMUND HERNES:

Dynamikk i borehullene – om kraftutbygging og lokalsamfunn,
Universitetsforlaget 1977, 109 sider

Iflg. forordet er boken en sammenfatning av resultatene fra et forskningsprosjekt om kraftutbygging og lokalsamfunn som ble startet i 1971 av professor Gudmund Hernes. Boken omfatter syv kapitler/artikler av fire forfattere og dreier seg i det vesentligste om konsekvenser av kraftutbygging i Aurland kommune. Boken dreier seg i stor grad om å forsøke å vise at små, utkantkommuner med vannkraft-ressurser «tjener lite» på at disse ressurser blir utnyttet, samt å gi konkrete råd om hvorledes slike kommuner kan skaffe seg økte fordeler ved kraftutbygging.

Første kapitel – skrevet av Hernes – tar sikte på å vise at en kraftutbygger som Oslo Lysverker som er en organisasjon med erfaring og eksperter i kraftutbygging vil stå betydelig sterkere under konsesjonsforhandlingene, enn en liten utkantkommune som Aurland. Det påstås likevel ikke at kraftutbyggeren – Oslo Lysverker – har utnyttet situasjonen. Jeg finner det bemerkelsesverdig at Hernes finner å måtte presisere at «Det er derfor ingen grunn til å anlegge noe konspiratorisk perspektiv mot Oslo Lysverker». (side 19).

Det er neppe tvilsomt at det i slike utbyggingssaker kan forekomme interessekonflikter og at partene har ulik forhandlingsstyrke. Man må imidlertid ikke glemme at det er Stortinget som under behandling av konsesjonssøknaden skal foreta den riktige avveining mellom partenes interesser. Hernes drøfter ikke Stortingets rolle eller betydning. Hele bokens opplegg forutsetter at Storting/Regjering/Departement ikke foretar noen slik avveining.

Annen kapitel er skrevet av Terje Lie og Arne Selvik og omhandler sosiale kjennetegn, yrkesbakgrunn og yrkesplaner hos anleggsarbeiderne, samt virkninger av anleggsvirksomheten for det lokale arbeidsmarked. I den travleste anleggstiden var under 20% av arbeiderne hjemmehørende i Augland. Disse besto hovedsakelig av arbeidsløse, sesongarbeidere, jord- og skogbrukere. Da anleggsvirksomheten fører til liten nettovirkning på antall arbeidsplasser etter utbyggingen, betyr kraftutbyggingen bare en utsettelse av utflytning eller pendling.

Tredje kapitel er skrevet av Knut Hagan og omhandler den kommunale økonomi. Sett fra et økonomisk synspunkt skulle dette kanskje være det mest spennende kapitel. Det blir imidlertid det mest skuffende. Hagan konkluderer med at nettoinntekten for Aurland ble svært lav. Jeg føler meg ikke trygg på at det er en riktig konklusjon. Inntektene er kanskje lavere enn det de kommunale myndigheter hadde håpet på, men det er ikke sikkert at forventningene var realistiske.

Konklusjonen om at kommunens økonomi bare ble styrket i forholdsvis uvesentlig grad er grunnleggende for hele bokens opplegg. Meget av vitsen med boken skulle forsvinne – vil jeg tro – hvis det viser seg at denne konklusjon ikke er holdbar.

Kommunens skatteinngang pr innbygger utgjorde i 1969 84% av gjennomsnittet for fylket (før utbygging), men hele 150% av gjennomsnittet for fylket (etter utbygging). Kraftutbyggingen har således gjort Aurland til den eller en av de kommuner i Sogn og Fjordane som har høyest skatteinngang pr innbygger. Argumentasjonen om at denne økningen i skatteinngangen spises opp nesten fullstendig ved en økning i fylkesskatten, redusert tilgang på skatteutjevningsmidler og det kommunale tilskudd til folketrygden er etter mitt syn ikke fullstendig og virker ikke riktig.

I tillegg til at skatteinngangen (i løpende kroner) nesten er fordoblet som før nevnt, kan det nevnes at den kommunale gjeld har vist svært liten stigning. På de seks årene fra 1966 til 1972 har den økt med mindre enn en million kroner. Det er videre beklagelig at tabellen på side 54 som gir en formålsgruppering av kommunale nettoutgifter bare tar sikte på å vise endringer i budsjettandelene fra 1968 til 1973. Nettoutgiftene har i denne periode vist sterk økning. Nettoutgiftene til sentraladministrasjon, kirker, helsevern, næringsveier og kulturformål er doblet, men utgiftene til politi/rettspleie, skolen, sosial trygd og omsorg og offentlige arbeider er mer en doblet. Til tross for prisstigningen må det her ha skjedd en betydelig reell vekst på nesten alle områder, og som trolig er større enn veksten for tilsvarende kommuner.

Det bør jo her nevnes at det foreligger mer skikkelige studier av det foreliggende problem. Eksempelvis Øyvind Haddeland: «En del kommunaløkonomiske virkninger av vannkraftutbygging», Publ. nr. 221–1974 fra Norske Elektrisitetsverkers Forening, som det forøvrig er henvist til i litteraturlisten. Haddeland sammenligner den økonomiske utvikling i en del kraftutbyggingskommuner med dne tilsvarende utvikling i ikke-kraftutbyggingskommuner i samme område. Haddeland påviser klare kommunaløkonomiske gevinster for kraftutbyggingskommunene.

Det vil være beklagelig om Hagans fremstilling av de kommunaløkonomiske forhold i Aurland blir tolket slik at Aurland er et eksempel på en kommune som har hatt ubetydelige fordeler av kraftutbygging. Hagans analyse gir så vidt jeg kan se ikke grunnlag for noen slik konklusjon.

Fjerde og femte kapitel er skrevet av Selvik og omhandler henholdsvis ønsker om utdannelse og yrkesposisjon blant ungdom i en kraftutbyggingskommune, og ekteskapsmarkedet i Aurland i utbyggingstiden. Av disse var det spesielt analysen av ekteskapsmarkedet som var artig. Ekteskapsmarkedet må vel kunne sies å være et forsømt marked i økono-

misk teori. Til tross for det i anleggstiden var 2–3 mann pr kvinne, mot én ellers, synes ikke ekteskapsmarkedet, giftemålstilbøyeligheten med utenbygdsboende blant Aurlandskvinner, å bli påvirket.

Sjette kapitel som også er skrevet av Selvik gir en mer sammenfattende oversikt over norske kraftutbyggingskommuner. En av hovedkonklusjonene er at kraftutbyggingskommuner som eksporterer kraften til andre områder synes å ha samme grad eller sterkere grad av fraflytning enn andre utkantkommuner. Forfatteren presiserer at dette ikke kan tolkes slik at kraftutbyggingen er årsak til fraflytning. Det skjelnes videre mellom «svakt berørte» og «sterkt berørte» kraftutbyggingskommuner, hvorav de sistnevnte er slike som produserer gjennomsnittlig minst 500 GWh i året og/eller mottar minst kr 100 000 årlig i konsesjonsavgift. I 1973 var det henholdsvis 178 og 72 kommuner i hver gruppe. Selvik påviser at fordelingen av de samlede konsesjonsavgiftsmidler mellom kommunene synes svært skjev. 17 kommuner fikk mer enn halvparten av beløpet på 33,4 mill. kr. Man skal merke seg at kommuner som er regulert men som bare «gir vann» til kraftverk i nabokommunene uten selv å ha kraftverk av Selvik også er regnet som kraftutbyggingskommuner. Det forværrer inntrykket av skjevheten. Det hadde vært interessant om Selvik hadde undersøkt hvorfor fordelingen er skjev. Man kan vel ikke bare gå ut fra at fordelingen skal være ikke skjev eller svært lite skjev.

Sjette og siste kapitel er skrevet av Hernes og Selvik og her kommer man tilbake til tema i kap 1: Det «ubalanserte bytteforhold» mellom energiprodusent (lokalsamfunnet) og energiforbruker (næringsdrivende og husholdninger i storbyene) som iflg forfatterne «likner på forholdet mellom i-land og u-land»! Det argumenteres for opprettelse av en interesseorganisasjon for sterkt berørte kraftutbyggingskommuner «Norske Kraftkommuners Sammenslutning».

Som helhet er boken etter mitt syn svekket av for stor grad av sympati for de små kraftutbyggingskommuner som synes å føre til manglende vilje til å se disse kommuner i et nasjonalt perspektiv. Forfatterne interesserer seg ikke for små utkantkommuner uten vannkraftressurser. Under et system med den gamle fylkesskatt (repartisjonsskatten) var det etter mitt syn rimelig at små utkantkommuner med store konsesjonsinntekter betaler mer fylkesskatt enn små utkantkommuner uten slik inntekt. Bruk av fylkesskatt, skatteutjevningsmidler og tilskuddsordninger (bl.a. lærerlønn) som virkemidler for å utjevne forskjeller mellom små utkantkommuner, synes enten ikke å være forstått eller akseptert av forfatterne. Det er min oppfatning at spørsmål angående hvilke fordeler ved kraftutbygging en kommune bør ha må sees i et samlet nasjonalt perspektiv – hvilket Stortingets behandling av konsesjonssøknaden i alle fall må betraktes som et forsøk på – og ikke ut fra et snevert kommunaløkonomisk synspunkt.

Som en digresjon tillater jeg meg å nevne at etter mitt syn er forskjeller mellom samfunnsøkonomisk lønnsomhet og kommunaløkonomisk lønnsomhet – takket være de mange tilskuddsordninger – et større problem i Norge i dag enn den tradisjonelle forskjell mellom samfunnsøkonomisk og privatøkonomisk lønnsomhet.

Det er imidlertid et felt hvor forfatterne synes å ha viktige poenger og hvor det bør foretas endringer. Det gjelder konsesjonsavgiften. Iflg lovendring i 1970 må konsesjonsavgiftsmidlene plasseres i et næringsfond, hvilket vel må være et unødvendig inngrep i den kommunale selvråderett. I Aurland synes man å ha problemer med å få overført disse fondsmidler fra en Oslo-bank til den lokale bank. Det må være naturlig at den lokale bank får forvalte slike midler. Det er videre slik at utbetaling av avgiftsmidlene først skjer når kraftproduksjonen er kommet igang, mens kommunens ekstrautgifter faktisk vil påløpe allerede under forhandlingene om konsesjon. Det skulle vel være mulig å få innført forskutteringsordninger. Konsesjonsavgiften fastsettes idag som en bestemt avgift i kroner pr naturhestekraft, hvilket i perioder med sterk prisstigning ikke er særlig gunstig hverken for stat eller kommune.

Sammenfattende: hvis den kommunaløkonomiske analyse hadde vært skikkelig gjennomført og hvis forfatternes holdninger hadde vært litt mindre pro små kraftutbyggingskommuner og mer avbalansert, så kunne dette ha vært en meget interessant bok. Da kunne kanskje også tittelen passet til boken.

Stein Østre

NIS **Norsk institutt for sykehusforskning**

tilsluttet SINTEF

Formål: Forskning, utvikling og utredning i sykehus og annen helsetjeneste

«Norsk institutt for sykehusforskning (NIS) er et frittstående oppdragsinstitutt for forsknings- og utredningsvirksomhet i sykehus og annen helsetjeneste, hovedsaklig i spørsmål som angår planlegging, organisering og drift.

Instituttet har 20 ansatte, er tilsluttet SINTEF i Trondheim og har et nært samarbeid med Helsedirektoratet og sykehuseierne ved Norske Kommuners Sentralforbund. Instituttet har opprettet ny stilling som forsker innen fagområdet
KVANTITATIVE ANALYSER OG PLANLEGGING INNEN HELSETJENESTEN.

I første omgang skal den nye medarbeider delta i igangværende prosjekter i forbindelse med utvikling av planleggingssystem innen helsetjenesten. Stillingen gir gode utviklingsmuligheter.

Stillingen passer for sosialøkonom. Søkere med annen relevant universitetsutdannelse kan også søke stillingen. Det stilles krav om relevant praksis, og erfaring i bruk av EDB er ønskelig.

Lønn etter kvalifikasjoner i lønnstrinn 22–24.

Interesserte kan kontakte fagsjef Harald Buhaug over telefon 075 – 92 588.
Snarlig tiltredelse er ønskelig.

Søknad sendes
NIS,
Øvre Allé 11,
7000 Trondheim,
innen 30. november 1977.

Framsendes som
dagsaviser!

Utgiverpoststed – Bergen – Reklametrykk A.s