

Innhold:

LEDER

TILLEGGSMELDINGEN
TIL LANGTIDSPROGRAMMET

INFLASJONSSKATT

INVESTERINGER I TELEVERKET

PORTRETT AV AMUND UTNE

BOKANMELDELSE

SOSIALØKONOMEN



SOSIALØKONOM

Norges byggforskningsinstitutt som har et tverrfaglig arbeidsområde, søker en sosialøkonom til interessante utrednings- og forskningsoppgaver innen bolig- og byggesektoren.

Arbeidsoppgavene vil omfatte analyser av arbeidskraft, byggekostnader, boligetterterspørsel og boligmarkedet samt virkemidler i bolig- og byggepolitikken.

Søkerne bør ha interesse for nevnte arbeidsområde. Kjennskap til EDB er en fordel, men nyutdannede sosialøkonomer kan også søke. Lønn etter kvalifikasjoner. Statens Pensjonskasse.

For nærmere opplysninger ring cand. oecon K. Grevstad eller cand. oecon R. O. Albrigtsen.

Send søknad innen 31. mai til:

NORGES BYGGFORSKNINGSINSTITUTT

FORSKNINGSVN. 3B, OSLO 3, TLF. 46 98 80

STATISTISK SENTRALBYRÅ

Sosialøkonomer

søkes til interessante arbeidsoppgaver i samband med opplegg, bearbeiding og analyse av statistikk. Det mest moderne EDB-utstyr nyttes i arbeidet, og søkere som har kjennskap til EDB, bes opplyse om dette.

Gode arbeidsforhold i et inspirerende miljø.

Statistisk Sentralbyrå's virksomhet foregår både i Oslo og Kongsvinger. Søkere bes derfor gjøre oppmerksom på hvor de ønsker å arbeide.

Lønn som førstesekretær eller konsulent etter kvalifikasjoner. Begynnerlønn for nevnte stillinger er for tiden henholdsvis kr. 67 425 og 77 494 pr. år.

Pensjonsordning med 2 pensjonsinnskudd.

Nærmere opplysninger fås ved henvendelse til personal- og økonomisjef Rolf Dragvold, tlf. (02) 41 38 20, linje 645.

Skriftelig søknad med bekreftede avskrifter av vitnemål og attester sendes snarest mulig innen 13. juni d.å. til

STATISTISK SENTRALBYRÅ

Dronningensgt. 16,
Postboks 8131 Dep.
OSLO 1



SOSIALØKONOMEN

Nr. 5. 1978 årgang 32

Redaksjon:

Michael Hoel
Tor Kobberstad
Knut Arild Larsen
Leif Asbjørn Nygaard

Redaksjonsutvalg:

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

SOSIALØKONOMEN

ISSN 0038-1624

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

Økonomisk tilpassing 3

AKTUELLE KOMMENTARER

TILLEGGSMELDINGEN TIL LANGTIDSPROGRAMMET

LEIF JOHANSEN:

Styring under usikkerhet 4

JAN ERIK KORSÆTH:

Et nølende skritt i riktig retning 7

SVEIN LONGVA:

Arbeidsløshet som virkemiddel i inntektspolitikken? 9

SVERRE W. ROSTOFT:

Tilbake til markedsøkonomien? 11

ARTIKLER

ARNE JON ISACHSEN:

Seignorage og inflasjonsskatt 14

JON LUNDESGAARD:

Budsjettopplysningene om investeringer i Televerket 23

PORTRETT

AMUND UTNE:

Departement-offensiv for bedre
eksportprognoser 28

BOKANMELDELSE 30

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 utgivelsesmå-
neden.

Klisjeraster: Omslag 40 linjer.
Innmat 48 linjer.

Omslag: 154 gr. kunsttrykk.

Innmat: 90 gr. Silverstar.

Trykt i offsett.

Reklametrykk A.s, Bergen

«Arbeidsmarkedsproblemer»

Kurset holdes i Auditorium 2 i Eilert Sundts Hus, (SV-bygningen), Universitetet i Oslo (Blindern), i dagene 5.–7. juni 1978

MANDAG 5. JUNI

Begrepsklargjøring og problembeskrivelser
09.00–10.30

Professor Cato Wadel,
Universitetet i Tromsø:
Hva er arbeid?

Noen refleksjoner om hvilke aktiviteter som skal regnes som arbeid. Er arbeid en meningsfull aktivitet eller inntektsgivende slit? Sosialøkonomenes arbeidsbegrep, det folkelige arbeidsbegrep, et sosialvitenskapelig arbeidsbegrep.

Professor Jan Serck-Hanssen,
Universitetet i Oslo:

Et svar på kritikken mot sosialøkonomiens arbeidsbegrep.

11.00–12.15

Direktør Hermod Skånland,
Norges Bank:

Den strukturelle arbeidsledighet sett i internasjonalt perspektiv
Situasjonen i OECD-området. Årsaker til arbeidsledighet. Variasjoner landene imellom.

13.15–15.00

Professor Tor Rødseth,
Universitetet i Bergen:

Hva er arbeidsmarkedsproblemer?

Arbeidet er grunnlaget for vår velferd, men samtidig er arbeidsmarkedet opphavet til mange problemer. Foredraget vil vise hvor mangesidige arbeidsmarkedsproblemer er. Foredraget vil også gå inn på den aktuelle arbeidsmarkedsforskning. Foredraget vil bli etterfulgt av diskusjon.

TIRSDAG 6. JUNI TEORI

09.00–10.00

Professor Tore Thonstad,
Universitetet i Oslo:

Nyere tendenser i arbeidsmarkedsteorien

- Etterspørselen etter utdannet arbeidskraft. Striden mellom «human capital»-tankegangen og «screening»-hypotesen,
- Search-teori, dvs. teori om arbeidstagerens adferd ved valg av jobb,
- Dynamiske teorier for arbeidskraftsetterspørselen, og om optimale avvik mellom arbeidslønn og arbeidets grenseproduktivitet,
- Teorier om bruk av skiftarbeid og om hvordan arbeidskraftproduktiviteten varierer med konjunktorene.

10.15–11.00

Professor Tore Thonstad,
Universitetet i Oslo:

Diskriminering i arbeidsmarkedet

- Om feilaktig bruk av diskrimineringsbegrepet,
- Diskriminering ut fra profittthensyn,
- Diskriminering ut fra «fordommer»,
- Virkninger av diskriminering for de bedrifter som diskriminerer og for de personer som det diskrimineres mot,
- Vil diskriminerende bedrifter på lang sikt tape i konkurransen?

11.15–12.15

Universitetslektor Tor Hersoug,
Universitetet i Oslo:

Den naturlige arbeidsløshetsprosent – omstridt hypotese

«The Natural Rate of Unemployment»-hypotesen ble først fremsatt av Milton Friedman. Den sier at i det lange løp er det ikke substitusjonsmuligheter mellom inflasjon og arbeidsløshet, dvs.: på lang sikt er Phillips-kurven vertikal. Forventninger om fremtidig prisstigning spiller en sentral rolle i denne teori. Disse forhold vil diskuteres. Innflytelsen av fagforeningers innsats for optimal lønnsatts trekkes inn.

13.15–14.00

Professor Trygve Haavelmo,
Universitetet i Oslo:

Teknologisk utvikling og sysselsetting

Fører den teknologiske utvikling til arbeidsløshet? Eller medfører den økt etterspørsel etter arbeidskraft?

14.15–15.00

Vit.ass. Tore Eriksen,
Vit.ass. Jan Fr. Qvigstad,

Universitetet
i Oslo,

Arbeidsmiljø og næringsstruktur

Det er betydelige forskjeller i arbeidsmiljø mellom bedrifter og næringer. Næringsstrukturen får dermed stor betydning for omfanget av arbeidsmiljøproblemer. Det vil bli vist hvordan man på en enkel måte kan trekke inn arbeidsmiljøindikatorer i økonomiske planleggingsmodeller. Viktige trekk ved markedet for arbeidsmiljø behandles også. Hva slags imperfeksjoner berettiger til forskjellige former for offentlige inngrep?

ONSDAG 7. JUNI

Politikk og bakgrunn for politikk

09.00–09.45

Forsker Svein Longva,
Statistisk Sentralbyrå:

Økonomisk politikk og arbeidsløshet

Forskjellige typer av virkemidler for å påvirke arbeidsmarkedet. En drøfting av inntektspolitikk og arbeidsmarkedspolitikk som alternative virkemidler. I hvilken utstrekning blir arbeidsløsheten brukt som et virkemiddel?

10.00–11.00

Avdelingssjef Tor Kobberstad,
NAVF:

Etterspørselen etter ulike typer arbeidskraft

Hvilke typer av arbeidskraft får vi behov for i framtida? Er det samsvar mellom vår utdanningspolitikk og arbeidsmarkedspolitikk?

11.15–12.15

Forsker Olav Ljones,
Statistisk Sentralbyrå:

Kvinnens yrkesdeltaking

Hva kjennetegner kvinners yrkesdeltaking? Hvilke faktorer påvirker den? Hvordan har den utviklet seg?

13.15–15.00

Rådmannssekretær Rune Gerhardsen,
Finansrådmannen, Oslo kommune:

Sysselsettingspolitikken overfor de marginale grupper

De marginale grupper og deres situasjon på arbeidsmarkedet. Hovedmålene fra Stortingsmeldingen om sysselsettingspolitikken. Konkret om mål og tiltak for de enkelte grupper.

Tol.mag. Inga Persson,

Nationalekonomiska Institutionen, Lunds Universitet:

Svensk arbeidsmarkedspolitikk overfor marginale grupper

En oversikt over svensk arbeidsmarkedspolitikk overfor grupper som det er vanskelig å få sysselsatt. Spesielt behandles gruppene eldre, ungdom med liten utdanning og kvinner.

Konsulent mag.art. Dag Album,

Attføringscenteret for Nord-Norge:

Attførings tiltakene i klientenes perspektiv

En beskrivelse av attføringsarbeidet og dets muligheter til å lette de marginale gruppens vansker på arbeidsmarkedet.

Rundebordsdebatt om arbeidsmarkedspolitikken overfor marginale grupper

Instituttleder Ted Hanisch (debattleder)

Institutt for samfunnsforskning,

Konsulent mag.art. Dag Album,

Attføringscenteret for Nord-Norge,

Rådmannssekretær Rune Gerhardsen,

Finansrådmannen, Oslo kommune,

Tol.mag. Inga Persson,

Lunds Universitet

Økonomisk tilpassing

Norge hadde i 1977 et underskudd i utenriksøkonomien tilsvarende 14 pst. av bruttonasjonalproduktet, som er det meste noe industriland noen gang har hatt. Det har vært satset på å opprettholde en høy innenlandsk etterspørsel på tross av den internasjonale lavkonjunkturen, og de forventede oljeinntektene har gitt et godt grunnlag både for å holde et høyt forbruksnivå og for å finansiere underskuddene. Med forsinkelsene i oljeutvinningen og den vedvarende lavkonjunkturen er det ikke lenger forsvarlig å føre denne politikken videre.

Svikten i utenriksøkonomien har ført til at den økonomiske politikk nå er under omlegging. De siste offisielle dokumentene om dette er Tillegg til langtidsprogrammet 1978–1981 og Revidert nasjonalbudsjett 1978. Disse føyer seg godt sammen med de tidligere endringene av den økonomiske opplegget for 1978, som særlig ble lagt fram i salderingsproposisjonen fra desember og i proposisjonen om tiltak for å redusere veksten i den innenlandske etterspørsel fra januar. Et ytterligere konkret tiltak var devalueringen av den norske krone i februar.

Innstrammings tiltakene blir hele tiden besluttet og gjennomført skrittvis. Til tross for at behovet for slike tiltak bør synes udiskutabelt, ser iverksettingen ut til å kreve en langvarig politisk modningsprosess.

En reduksjon av underskuddene i utenriksøkonomien er det viktigste mål for tilstrammingen. Det kan nå se ut til at vi i alle tilfelle må aksep-

tere store underskudd fram til ut i 1980-årene, men det nivå underskuddene nå har, kan ikke opprettholdes.

De siste årene har det vært nødvendig å finansiere stadig mer av Norges totale driftsunderskudd med statens opplåning i utlandet. Dette illustrerer at underskuddene i økende grad skyldes et høyt løpende forbruk, og ikke i samme grad som tidligere investeringene i oljeutvinning og sjøfart. For 1978 vil fullmaktene fra Stortinget til å ta opp statslån i utlandet gi plass for en opplåning på 10 milliarder kroner. Dette svarer til nesten en tredjedel av årets behov for langsiktig kapitalinngang.

En konsekvens av den høye opplåningen er at rentebetalingsene blir en stadig mer dominerende del av driftsunderskuddene. For 1978 gir underskuddet på rente- og stønadsbalansen mer enn en tredjedel av det totale driftsunderskuddet.

Den økonomiske tilpassingen vil først og fremst gå ut på å bedre Norges konkurranseevne i forhold til andre land, slik at utviklingen med stadig fallende markedsandeler på våre eksportmarkeder kan snus. Dette forutsetter en sterk demping av veksten i kostnadsnivået i Norge, og derved en tilsvarende demping av lønnsutviklingen. Det kan se ut til at lønnsnivået ligger så mye for høyt i forhold til hva det er økonomisk dekning for, som svarende til 2 års normal vekst i lønningene.

En annen viktig tilpassing som nå er varslet gjelder bruken av støttiltak overfor bedriftene. Ordningene med selektive tiltak vil bli

lagt om fra kortsiktige hjelpetiltak til å stimulere investeringer og omstillinger. Dette er en konsekvens av at problemene for en rekke bransjer ikke lenger kan anses som kortsiktige, og det vil da ikke være økonomisk riktig å holde slik virksomhet i gang. Det vil bli lagt økende vekt på generelle og kostnadsdempende tiltak, som først og fremst vil gi fordeler til de mest lønnsomme bransjene og bedriftene. Konsekvensene av omleggingen vil måtte vise seg i løpet av dette og neste år, med store innskrenkninger i enkelte næringer og omplassering av arbeidskraft til annen virksomhet.

Til tross for de aktuelle problemene og behovene for tilpassing, er det er likevel ikke riktig å la disse være en hovedkarakteristikk av norsk økonomi nå. Behovet for marginale justeringer må også ses ut fra at vi opprettholder et velstandsnivå blant de høyeste i verden og at arbeidsledigheten er lavere enn i omtrent alle andre land. Dette perspektivet er en viktig bakgrunn for tilpassingen som skal gjøres.

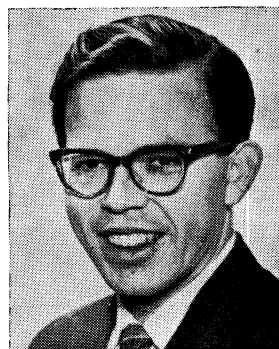
Det er også viktig å spørre på om vi makter en rask tilpassing i vår økonomi. Det er ikke plass til noen øking av realinntektene, og ethvert nominelt lønnstillegg vil forlenge tilpassingen og øke opplåningen i utlandet. Dette gjelder også tillegg for de lavtlønnede. Tidligere års erfaring kan tyde på at når slike tillegg gis, vil andre grupper i løpet av kort tid få en lønnsglidning som gjenoppretter lønnsforskjellene. Realiteten i årets inntektsoppgjør vil da bli en utdeling av penger som staten må låne i utlandet.

AKTUELLE KOMMENTARER

Tilleggsmeldingen til langtidsprogrammet

Styring under usikkerhet

AV
LEIF JOHANSEN



Denne kommentaren representerer en nokså rask og kortfattet vurdering av «Tillegg til langtidsprogrammet 1978–1981». Noe sammendrag av meldingen er det ikke meningen at denne kommentaren skal gi. Tid og anledning til å vurdere de tallmessige opplysninger kritisk har det heller ikke vært. Jeg vil imidlertid innledningsvis nevne at meldingen legger fram mange opplysninger og interessante sammenstillinger av momenter som bidrar til en verdifull situasjonsbeskrivelse og diagnose for den spesielle og vanskelige situasjonen som landets økonomi befinner seg i. Meldingen er naturlig nok preget av usikkerhet når det gjelder utsiktene framover. Det opplegg regjeringen tenker seg er skissert i visse hovedtrekk, men med mange forbehold og med flere viktige punkter nærmest unevnt. Meldingen tilfredsstiller således et stykke på vei, men ikke helt ut, det behov for en revisjon av langtidsprogrammet som nå åpenbart forelå.

Jeg vil først ta opp et par nokså generelle punkter, og deretter berøre noen mer spesielle punkter. Plassen tillater bare at jeg tar opp noen utvalgte forhold som jeg synes er for lite framme i debatten forøvrig.

*

Det første spørsmål jeg vil kommentere gjelder *regjeringens rolle i ledelsen og planleggingen av landets økonomi*. Det meste av den økonomiske debatt i tilknytning til regjeringens politikk føres som om regjeringen er en mye mer autonom handlingsenhet enn den virkelig er. Årsakene til dette er mange. De ligger først og fremst i det system av motiveringer som bygger seg opp i et økonomisk-politisk system av vår type. Den enkleste del av mekanismen er at såvel regjering og regjeringsparti som opposisjonen har motiver for å framstille forholdene som om regjeringen er mer autonom, mer uavhengig besluttede og styrende enn den egentlig er. Et parti som aspirerer til regjeringsmakten vil på forhånd ikke legge vekt

på å få fram hvor begrenset en regjeringens manøvreringsfrihet egentlig er, og når en er i regjeringsposisjon vil en naturlig nok forsøke å gi inntrykk av at regjeringen behersker situasjonen, er handlekraftig og fører en politikk i samsvar med hva den egentlig ønsker. For opposisjonen på sin side vil det også være nærliggende å framstille det som om regjeringen har stor manøvreringsfrihet, og i visse situasjoner å overbetone den betydning regjeringens beslutninger har for økonomiens utvikling. Det ligger i opposisjonens rolle at regjeringen må være «skyteskiven», og det blir jo relevant bare i den grad regjeringen virkelig er autonom i sin politikk og i sine forsøk på å styre landets økonomi. Opposisjonen kan selvfølgelig framstille regjeringen som «handlingslammet», men den vil ikke ha motiv for å tilskrive et slikt eventuelt faktum til det system regjeringen opererer i eller den situasjonen landet befinner seg i, men heller til parti og personer. Den skal jo selv være beredt til å overta, og da vise at det går an å styre effektivt. Om en betrakter andre organisasjoner, grupper og media i samfunnet, vil en også stort sett finne at det er en skjevhet i motiveringene som gjør at det bygges opp et overdrevet bilde av regjeringens makt og muligheter til å velge fritt mellom forskjellige alternativer.

I den foreliggende meldingen nevnes det at endel av de tiltakene som påtenkes vil få «*sin endelige utforming som et resultat av forhandlinger i arbeidslivet eller gjennom beslutninger i fylker og kommuner*». Men stort sett synes jeg meldingen får et noe «uvirkelig» preg ved at en ikke får regjeringen og dens beslutninger plassert inn i et kraftfelt med flere poler, eller et bilde av regjeringen som en «spiller» i et spill med flere viktige aktører. En slik kommentar kunne i og for seg framsettes i forbindelse med en rekke programmer og dokumenter fra de senere år. Spørsmålet er imidlertid om det ikke ville være særlig viktig i den foreliggende situasjon å bringe inn en *ny realisme* i beskrivelsen. Det kunne ha bidratt til en bedre situasjonsforståelse og til en mer realistisk

plassering eller fordeling av ansvaret for en utvikling som er et nettoresultat av flere aktørers spill, dels med, men dels også mot hverandre. (Med ansvar tenker jeg ikke på «skyld» for en utvikling som har vært, men ansvar for en utvikling framover.) Det er viktig i en situasjon som den vi nå har at kommunikasjonsprosessen mellom aktørene blir effektiv og realistisk, slik at den innsikt som faktisk foreligger blir utnyttet og slik at de koordineringsmuligheter som kontakter, kommunikasjon, forhandlinger etc. innebærer ikke forspilles. Å gå ut med en «ny realisme» på dette området kan føles som et sjansespill, men min vurdering er at farene antakelig ikke er så store – folk har kanskje stort sett en mer realistisk oppfatning enn det bilde som dannes offisielt med bakgrunn i slike motiveringer som jeg nevnte.

*

Det andre spørsmålet av mer generell betydning som jeg vil ta opp gjelder *usikkerheten om framtida*. De siste 4–5 år har gjort det klart at den usikkerhet som hefter ved prognoser om forskjellige mer eller mindre eksogene størrelser for den norske økonomi er meget stor. Det nytter ikke lenger å se på saken på den måte at utviklingen framover er kjent i hovedtrekkene, mens usikkerheten så å si er krusninger på overflaten av dette i hovedsak kjente. Usikkerheten er i seg selv et hovedtrekk. Det er da lite givende å ta en mannjevning mellom forskjellige punkt-forutsigelser når vi alle har subjektive sannsynlighetsfordelinger for de framtidige størrelser med betydelig sannsynlighetsmasse over intervaller som kanskje i begge retninger går langt utover det noen person med innsikt vil foreslå som punkt-forutsigelser.

Nå har selvfølgelig erkjennelsen av den store usikkerheten på en måte slått igjennom i framstillingen i den nye meldingen. Usikkerheten er påpekt gang på gang gjennom hele meldingen, og ofte understreket. Men det kan sies at dette har fått for små konsekvenser for framstillingen og utarbeidelsen av programmet for øvrig. Det er sjelden gjort forsøk på å antyde noe om *graden* av usikkerhet, f.eks. ved angivelse av øvre og nedre grenser for hva man vil regne som ikke helt usannsynlig. Som regel nevner en usikkerheten, for deretter å fastslå at regjeringen «velger å legge til grunn» noe som innebærer en punkt-forutsigelse. Det hele virker stort sett som om en til tross for usikkerheten ikke har noe annet å gjøre enn å legge et eller annet tall «til grunn» og så basere utarbeidelsen av programmet videre på det. Jeg tror en må ta sikte på å komme fram til noe mer tilfredsstillende i denne sammenheng. Nå er ikke de tiltak som foreslås i meldingen *helt* uten spor av usikkerheten; den beredskapsplan for sysselsetting som en ifølge meldingen har påbegynt forarbeidene til, er et eksempel på noe en kan kalle en strategi overfor en usikker framtid, noe som hører hjemme i et rasjonelt opplegg for å møte usikkerheten. Her har altså usikkerheten som

sådan fått en konsekvens. Men for øvrig synes jeg meldingen er lite tilfredsstillende fra dette synspunkt.

Hensiktsmessige disposisjoner for å møte en stor usikkerhet kan dels bestå i tiltak for å *redusere* usikkerheten, og dels i tiltak for å *tilpasse seg* på en hensiktsmessig måte overfor en gitt usikkerhet. Disse to tilnærmingsmåter flyter over i hverandre, og avhenger noe av synspunktet: Ved å tilpasse seg på hensiktsmessige måter overfor en gitt usikkerhet angående rent eksogene elementer, kan en redusere usikkerheten angående endogene elementer.

Jeg vil stikkordmessig antyde noen områder og mulige tiltak av betydning i denne sammenheng.

1. Den største del av usikkerheten kommer fra faktorer som har med utenrikshandelen å gjøre. Forsøk på å komme over i et system med noe mer av kontroll og sterkere innslag av langsiktige avtaler med andre land kan være aktuelle tiltak, for å *redusere* usikkerheten.

2. Som tiltak for å *tilpasse* oss til den rådende usikkerhet kan forsøk på en mer bevisst spredning av handelen, dels over eksportprodukter og dels over handelspartnere, være aktuelt.

3. Handel med varer som bygger på spesielle naturressurser og komparative fortrinn vil ofte være sikrere enn handel hvor mange land konkurrerer ut fra nokså like forutsetninger. Kan vi finne fram til andre spesielle ressurser enn de tradisjonelle pluss oljen?

4. I det informasjonsgrunnlag som norsk næringsliv har å bygge på, blant annet for sine investeringsbeslutninger, inngår det nå mange faktorer med større usikkerhet enn tidligere. En del av disse er til en viss grad under myndighetenes kontroll. Det kunne komme på tale å avgi noe strammere erklæringer fra myndighetenes side om enkelte slike faktorer. Utviklingen av prisen på elektrisk kraft over en viss periode framover er et aktuelt eksempel. Mer konkrete utsagn om hva slags næringsstruktur regjeringen kan tenke seg – eventuelt vil tilstrebe – kan også være av betydning.

5. På grunn av den usikkerhet for bedriftene som nettopp ble nevnt, må en være forberedt på usikkerhet og ustabilitet når det gjelder investeringer på den ene side, og eventuelle driftsinnskrenkninger på den annen side, idet lønnsomheten, og forventningene om denne, vil være usikre og svingende. For å demme opp for dette kan det være aktuelt med former for direkte reguleringer som kan stå så å si som gjerder omkring en ønsket bane, slik at utviklingen korrigeres hvis markedsmekanismen tenderer til å vippe utviklingen ut av kurs. Ordningene behøver ikke å være permanent virkende, men bør være i beredskap.

6. Som en generell regel når det er stor usikkerhet om framtida gjelder det at en bør være forsiktig med å treffe beslutninger som innsnevrer manøvreringsmulighetene i framtida for sterkt. Dette synspunktet har aktualitet blant annet for de deler av politikken som er av betydning for etterspørselsreguleringen, det vil

blant annet si inntektspolitikk og sosialpolitikk. Synspunktet kan komme i konflikt med punkt 4 ovenfor, men vil vel stort sett gjelde forskjellige sfærer.

7. Det rasjonelle opplegg av planleggingen ville være å utforme den som en strategi, hvor forskjellige eventualiteter er gjennomtenkt og har sine forberedte «svar» i programmet. En fullstendig gjennomføring av dette synspunkt ville sprengte alle praktiske rammer, men på noen nøkkelpunkter burde det ikke være uoverkommelig.

Meldingen er ikke helt uten spor av slike synspunkter, men jeg mener de burde bringes mer i forgrunnen og gjøres mer til hovedbestanddeler i et opplegg overfor den usikre periode vi nå er inne i og har foran oss. Istedenfor å foreta et nærmest umulig valg mellom alternative punkt-forutsigelser av framtida og legge en av disse «til grunn» for programmet, bør en legge et framtidsbilde *med dets usikkerhet* til grunn og forsøke å møte dette bildet på en hensiktsmessig måte. (Ut fra dette hovedsyn har jeg ikke forsøkt i denne kommentaren å stille opp min egen eventuelle punkt-forutsigelse i konkurranse med andre forutsigelser, for så å bedømme meldingen ut fra dette.)

*

Endel av de punkter jeg nevnte ovenfor berører *investeringsaktiviteten*. Jeg synes spørsmålet om usikkerheten når det gjelder investeringsnivået har fått for liten plass i meldingen. Et forhold som jeg synes gir grunn til bekymring er at den omstilling fra «konjunkturpolitikk» til «strukturpolitikk» som en tar sikte på, ikke har ført til noen noenlunde klar utpeking av hvilke bransjer en mener det er verdt å satse på for framtida. Mitt inntrykk er at det på dette området både i den foreliggende melding og i debatten om disse forhold snakkes i nokså generelle vendinger om bransjer og bedrifter med «vekstkraft», «levedyktighet», «konkurransedyktighet», «bransjer med framtida for seg» osv., mens hverken myndighetene eller næringslivet er i stand til å gi mer konkrete forestillinger om hvilke bransjer dette er. Kanskje foreligger det klarere forestillinger på forskjellige hold, uten at kortene spilles ut på grunn av forskjellige strategiske overveielser. Men jeg er redd

for at vi kan komme inn i en situasjon med mye famling og delvis handlingslammelse på den konstruktive siden av «strukturpolitikken». Hvis da den spesielle konjunkturpregede støtte til endel bedrifter som «ikke har bæredyktighet» elimineres, mens den konstruktive side ikke kjøres effektivt fram, kan en få betydelig arbeidsløshet. Jeg mener derfor at en sterkere statlig aktivitet på denne konstruktive siden vil være viktig, og at en klarere markering i denne retning burde ha framkommet i meldingen. Visse «utviklingsprosjekter» nevnes, men synes ikke å ha store dimensjoner.

I sammenheng med dette spørsmålet om investeringene og strukturutviklingen, merker en vel nå at statistikkgrunnlaget og strukturen i de modeller som benyttes ved nasjonalbudsjettering og 4-års-programmeringen er for ensidig etterspørselsorientert. Lønnsomhetsforhold i forskjellige bransjer spiller en større rolle enn en kombinasjon av Keynes-tankegang og kryssløp tilsier. Utviklingen av informasjonsgrunnlag og analyser angående lønnsomhetsforholdene bør derfor komme sterkere inn i planleggingen framover (men det har vel vært for kort tid til å gjøre noe særlig med dette i forbindelse med den foreliggende meldingen).

*

Meldingen opprettholder hovedsynspunktet fra det opprinnelige programmet om å utvikle «*et kvalitativt bedre samfunn*». Dette inneholder verdifulle retningslinjer, men må selvfølgelig i den nåværende situasjon få et noe defensivt preg. Det er stor fare for at de verdifulle perspektivene som trekkes opp i denne sammenheng blir klemte mellom, på den ene side de konjunkturpolitiske bestemte nedskjæringer, og på den annen side presset for å bedre norske bedrifters konkurranseevne overfor utenlandske varer. Det er imidlertid *mulig* det her foreligger en åpning for en mer offensiv holdning. Kombinasjonen av ønsket om å redusere importen og samtidig opprettholde full sysselsetting skulle vel realøkonomisk sett kunne gi grunnlag for en dreining nettopp i retning av en rekke av de tiltak som hører hjemme i bildet av et «kvalitativt bedre samfunn»?

Et nølende skritt i riktig retning

AV
JAN ERIK KORSÆTH



Når Regjeringens første samlede vurdering av den «nye» økonomiske situasjon nå endelig ligger på bordet, må det innledningsvis slås fast at den i det store og hele rettferdiggjør den interesse som var knyttet til meldingen. Den imøtekommer i rimelig grad de forventninger en kunne ha til et dokument som skal beskrive, forklare og antyde botemidler i en dyster økonomisk situasjon. Alt i alt synes jeg meldingen bærer preg av en balansert avveining mellom det ønskelige, nødvendige og mulige i skjæringspunktet mellom økonomiske og politiske realiteter. At det for å få dette til har vært nødvendig å være noe generell her og der, finner jeg naturlig. Det er altså min relativt positive hovedkonklusjon. Siden dette er ment som et debattinnlegg, er det likevel naturlig at det er de mer kritiske kommentarer jeg har til meldingen som kommer til å sette sitt preg på fortsettelsen.

Det første spørsmål som melder seg er om Regjeringen, som forutsetningsvis sitter med alle kortene og forhåpentligvis den fulle oversikt, når frem med sitt budskap slik den mener at det bør oppfattes. Når en skal bedømme meldingen utfra denne synsvinkel, er det etter min mening en del motstridende tendenser ute og går. Meldingen har på en rekke punkter uvanlig klare formuleringer om mulige typer av virkemidler som i høy grad vil kunne påvirke lønnsstagneres arbeids- og forbrukssituasjon. Personlig tillegger jeg dette størst vekt, fordi jeg tror at Regjeringen vil måtte følge opp disse utsagn med konkrete tiltak som går utover det vi har erfart så langt. Andre vil antagelig legge mer vekt på forsikringene om at det tross alt bare er snakk om mindre justeringer i forbruket, full sysselsetting skal sikres, bostedsmønsteret skal stort sett bevares og distriktpolitiske hensyn ivaretas.

Sett i en større nasjonaløkonomisk sammenheng virker kanskje justeringene bedømt i tørre tall ikke så enorme. Men det er vel ingen grunn til å undervurdere de vanskeligheter reverseringsprosesser av den typen Regjeringen nå legger opp til vil kunne skape for relativt store grupper av enkeltmennesker. At tiltakene skal ha en klar sosial profil er vel og bra. Men hvis denne målsetting om en sosial profil skal gjelde alle, og ikke bare innenfor de fastlønnedes rekke, er det med spenning jeg ser frem til de konkrete tiltak.

Et hovedpunkt i meldingen er at Regjeringen for å sikre vår økonomiske handlefrihet vil redusere utenriksunderskuddet. Dette er etter hvert blitt en målsetting alle må være enig i. Et vesentlig bidrag til dette vil være å få bedre kontroll med kostnadsutviklingen i videste forstand. Et naturlig tiltak her vil etter Regjeringens vurdering være en reduksjon av det private forbruk og moderat vekst i de offentlige utgifter. Så langt følger Regjeringens opplegg tradisjonell økonomisk teori. Men Regjeringens overordnede målsetting er nå som før full sysselsetting. Dette gjelder både på kort og lang sikt, og med fortsatt relativt liten mobilitet for arbeidskraften geografisk. Finansministeren uttaler at denne målsetting kan nås med «rimelige definisjoner av full sysselsetting». Da må han utvilsomt regne personer som etter hvert vil omfattes av Regjeringens varslede arbeidsmarkeds-tiltak i form av videreopplæring og omskolering som fullt sysselsatte. Men slike tiltak har jo sin begrensning, om ikke i teorien så i hvertfall i praksis. Jeg sakner i meldingen en nærmere drøfting av hvordan Regjeringen på samme tid i alle fall tilnærmet kan tilfredsstille tilsynelatende motstridende målsettinger som går på full sysselsetting, relativt stabilisering av kostnadsnivået og bedring av utenriksøkonomien for bare å nevne noen av de viktigste. Alt dette skal skje under en antatt noe bedret men fortsatt svak internasjonal konjunktur.

De tradisjonelle virkemidler som er nevnt i meldingen synes etter tradisjonell teori ikke å være tilstrekkelige. Den frihetsgrad oljeinntektene representerer i den økonomiske politikk synes heller ikke å kunne løse denne floken, i alle fall ikke i første omgang. Men kanskje har Regjeringen såvel utradisjonelle teorier som virkemidler på lager? Det får vi kanskje en antydning om i det reviderte nasjonalbudsjettet med tilhørende «Kleppe-pakke», hvis innhold ikke var kjent på det tidspunkt da denne kommentar ble skrevet.

For en som har sin arbeidsplass i industrien, er naturligvis de punkter i det skisserte handlingsprogram som direkte går på industriens livs- og vekstvilkår av spesiell interesse. Legger man sammen det som står i meldingen og de presiseringer som er gitt i en proposisjon lagt frem samme dag, faller det lett å bruke store ord. Det skal man vel være ytterst forsiktig med, men med de varslede tiltak skulle det inntil

videre være dekning for Regjeringens egen formulering om en «industripolitisk nyorientering av mer langsiktig karakter». Gleden i industrien generelt over dette ville bli desto større hvis det også raskt kom en nyorientering av Regjeringens syn på de mer dagsaktuelle problemer. Det jeg først og fremst tenker på er effektive tiltak fra Regjeringens side med sikte på å begrense lønnsglidningen, og en fornyet vurdering av næringslivets avgiftsbelastninger slik det nå skjer i Sverige.

En klar konsekvens av Regjeringens tilleggsmelding er at en rekke tiltak som har med realiseringen av valgloftet om «et mykere samfunn» å gjøre, må utsettes på ubestemt tid. Regjeringen slår likevel for sikkerhets skyld fast at målsettingen om et «kvalitativt bedre samfunn» fortsatt danner utgangspunktet for Regjeringens arbeid. Men svikt i inntekter fra tradisjonell vareeksport samt i olje- og skipsfartsinntekter gjør at ressurskrevende tiltak som skulle være med på å realisere denne målsetting må utsettes. Alle vil beklage at ønskelige reformer innen dette område ikke kan gjennomføres i et rimelig tempo. Det som nå skjer, illustrerer dog med all ønskelig tydelighet et viktig poeng som ofte blir borte i «gode tider». Den populære fremstilling av industrien som brutal representant for de «harde verdier» og samfunnsfiende nummer en for de «myke verdier» er gal i utgangspunktet. Tilleggsmeldingen illustrerer med all ønskelig tydelighet at et sterkt og livskraftig næringsliv ikke er noe alternativ, men tvert om en fundamental forutsetning for realiseringen av «de myke livsverdier» og dermed et «kvalitativt bedre samfunn». Hvis denne lærdom kunne holde seg like levende også i gode tider, ville det være berikende for den økonomisk/politiske debatt. Når bare konjunktorene får et skikkelig oppsving skal vi jo dessuten igjen diskutere nullvekstfilosofier og beslektede spørsmål som utvilsomt trives best i oppgangstider. Da kan det som nå skjer også være en nyttig bakgrunn.

Det er naturligvis ingen enkel oppgave å rettferdiggjøre hvorfor man i løpet av et år har måttet redusere anslaget for gjennomsnittlig vekst i forventet brutto disponibel realinntekt for de nærmeste årene med ca. 3 prosent. Man gjør dog sitt beste, om enn med noe vekslende resultat. Ubetinget ros bør imid-

lertid gis for den grafiske illustrasjon av feilanslagene og de nye utsikter (side 45 i meldingen). Det er forøvrig flere gode illustrasjoner som myker opp stoffet, og det kan sannelig trenges. Meldingen er som vanlig velskrevet, men etter min vurdering for lang. Dette er viktig fordi det demper leseysten generelt (og dermed opplysningsverdien). Det gjør dessuten at vesentlige poenger blir borte i det mindre vesentlige og tildels uvesentlige.

Tidspress kan rimeligvis være en del av forklaringen. Det tar normalt meget lengere tid å skrive kortere og mer konsentrert både hva form og innhold angår enn det som ved flere anledninger er blitt vanlig ved meldinger av denne type. En kjettersk tanke fra min side er at den tradisjonelle departementale layout muligens ikke virker inspirerende på bidragsyterne i så måte. Hvilket er alvorlig nok, men alvorligere er det likevel kanskje at den ikke virker særlig inspirerende på leserne heller.

Jeg synes ikke meldingen burde gi grunnlag for noe politisk stormvær. Den er først og fremst en beskrivelse av en situasjon alle vil finne beklagelig, en opplisting av målsettinger alle i hovedtrekk vil være enig i, og en gruppering av virkemidler som til dels er beklagelige å måtte ta i bruk, men som det store flertall nok vil finne nødvendige. Politisk uenighet vil nok imidlertid ganske sikkert oppstå om valg og dosering av konkrete og tildels ubehagelige virkemidler som Regjeringen må gripe til om intensjonene i meldingen skal gjennomføres i praksis. Som en uavhengig observatør til den politiske prosess vil jeg for det første håpe på at Regjeringen får bredest mulig støtte både i og utenfor Stortinget når det gjelder den praktiske oppfølging av hovedintensjonene i meldingen. Mulighetene for dette avhenger naturligvis i høy grad av Regjeringen selv. For det andre håper jeg man nå kan avblåse diskusjonen om hvem som har ansvaret for den situasjon landet er kommet i. Denne diskusjon har sikkert hatt sin misjon, selv om det vel knapt kan være tvil om svaret. Jeg kan imidlertid vanskelig se at den kan tilføres nye momenter av betydning for det som nå må være hovedsaken, nemlig bredest mulig oppslutning om konstruktive tiltak for å rette opp den nåværende økonomiske situasjon.

Arbeidsledighet som virkemiddel i inntektspolitikken?)

AV
SVEIN LONGVA



Tilleggsmeldingen til langtidsprogrammet 1978–1981 er en bekreftelse på de betydelige endringer i økonomiske forutsetninger som Regjeringen mener har funnet sted. Egentlig er det en full omlegging av den økonomiske politikken det er tale om, ikke bare en kursjustering. Det opprinnelige langtidsprogram virker i dag underlig urealistisk og det må være grunn til å spørre om hvor den kritiske sans var ved utarbeidelsen for bare ett år siden. Det er også grunn til å legge merke til at perspektivet nå bare er et par år, ambisjonene i langtidsplanleggingen er i øyeblikket tydeligvis senket betraktelig.

Selve disponeringen av tilleggsmeldingen sier i få ord hva Regjeringen ønsker å få fram. Ser vi bort fra det innledende sammendrag og en avsluttende oppsummering av programmet for et kvalitativt bedre samfunn dreier meldingen seg om utenriksøkonomien, konkurranseevnen, kostnader og inntekter og om Regjeringens økonomiskpolitiske tiltak.

I beskrivelsen av vår økonomiske situasjon, synes jeg det er gjort et solid arbeid. En del nytt stoff og nye synsvinkler er trukket fram, uten at det egentlig endrer det totalbildet av økonomien en har fått presentert fra en rekke hold i den senere tid. Sammenlignet med tidligere er særlig drøftingen av utenriksøkonomien blitt klart forbedret. Importutviklingen er, med tilgjengelig analytisk verktøy, relativt grundig analysert og flere interessante trekk i utviklingen er klarlagt. Utviklingen i markedsandeler for viktige eksportvarer er også studert, men her er det analytiske og datamessige grunnlaget relativt svakt. Det er vel grunn til å erkjenne at den økonomiske forskningsinnsatsen på det utenriksøkonomiske området i mange år har ført forsømt i Norge.

Når det gjelder tallmessig beskrivelse av planlagt og eller antatt utvikling framover har langtidsprogram og nasjonalbudsjett normalt blitt stadig fyldigere. Fjorårets nasjonalbudsjett representerte et brudd i denne utviklingen, der var nemlig nesten alle tall i løpende verdier luket ut. Den foreliggende tilleggsmeldingen går enda et skritt i denne retning, det som finnes av tall for utviklingen framover er vevd inn i teksten og det gjøres ikke noe forsøk på en samlet framstilling i tallform av f.eks. samlet tilgang og bruk av varer og tjenester. De tall som er gitt i teksten er heller ikke tilstrekkelige til å lage en slik oppstilling på

egenhånd. Selv om en tar hensyn til den store usikkerhet i tallene og til tidligere noe tvilsomme erfaringer med treffsikkerheten synes jeg den foreliggende melding representerer et vesentlig tilbakeskritt fra tidligere praksis. Det er meget vanskelig å drøfte realiteten i Regjeringens økonomiske tiltak når en ikke en gang får vite Regjeringens egen vurdering av hvordan tiltakene vil virke på f.eks. sysselsettingsutviklingen.

Etter tilleggsmeldingen å dømme ser det ut som om Regjeringen tar vår tilknytning til det eksisterende frihandelssystemet som gitt. Så lenge import og eksport utgjør henholdsvis 40 prosent og 50 prosent av bruttonasjonalproduktet innebærer et slikt standpunkt at et hvert forsøk på styring av norsk økonomi må ta sterkt hensyn til virkemåten til våre samhandelspartneres økonomier. I meldingen gis det riktig nok en grei og oversiktlig beskrivelse av den internasjonale utvikling, men det er nesten et totalt fravær av forsøk på «kriseforståelse». Dette er etter min mening en stor svakhet.

Internasjonalt har arbeidsløsheten, ofte med direkte medvirkning fra myndighetene, etablert seg på et høyere nivå enn tidligere og på et vesentlig høyere nivå enn normalt etter norske forhold. Dette har alt fått, eller vil få, stor betydning for kostnadsutviklingen og den funksjonelle inntektsfordeling i disse land. Kort sagt brukes arbeidsløsheten til å holde inntektsutviklingen under kontroll. I Norge har politikken vært nærmest motsatt med etterspørselsstimulering, lav arbeidsløshet, sterk lønnsstigning (og eierinntektsstigning i skjermede næringer) og nedgang i eierinntektene i eksportkonkurrerende næringer.

En slik «mot strømmen politikk» kan ikke fortsette i det lange løp. Om den realøkonomiske realitet vi står overfor sier Regjeringen at «forskjellen mellom vår bruk av varer og tjenester og inntekter fra det vi produserer må bli betydelig mindre». Situasjonen kan illustreres ved den voldsomt raske vekst i konsumet sammenlignet med veksten i disponibel inntekt for Norge (henholdsvis 19 prosent og 5 prosent de tre siste år) eller ved at gjelden for «fastlands-Norge» økte med 9 milliarder i fjor. Slik jeg tolker Regjeringens melding er hovedproblemet kostnadsnivået. På kort sikt er det ikke snakk om en større reallokering

av arbeidskraft og kapital. Spesielt eksportnæringene har stor ledig kapasitet.

Det «norske svar» på å bruke arbeidsløsheten som kostnadsregulator har hittil vært en relativt aktiv inntektspolitikk. Hvis hovedproblemet i norsk økonomi er kostnadsnivået, vil våre økonomiske problemer kunne løses ved en kraftig devaluering, uten inntektskompensasjoner for inntektstakerne. Et slikt opplegg, etterfulgt av en gradvis inndragning av ulike støttetiltak, og tilpassing av finans- og kredittpolitikken, ville kunne rette opp utenriksøkonomien uten å gå veien om arbeidsløshet som pressmiddel overfor inntektstakerne. Det virker som om Regjeingen nå mener at et slikt opplegg i praksis ikke er gjennomførlig fordi den nødvendige kontroll med inntektsutviklingen ikke er tilstede. Problemer med å dekke alle typer inntekter i en samordning, meget sterk inntektsvekst for visse grupper, tidligere forespeilinger om sterk realinntektsvekst og et periodevis meget stramt arbeidsmarked kan være stikkord i denne sammenheng. Regjeringen er selv ikke uten ansvar for en del av disse forhold. Den økonomiske situasjon er tydeligvis vurdert til å være såpass prekær og til å kreve såpass rask løsning at tiltak som også virker via arbeidsmarkedet må settes i verk. I en viss forstand er dette et nederlag for den tanke at det er mulig å styre inntektsutviklingen hovedsakelig ved hjelp av inntektspolitikk (samordnede oppgjør osv.).

Det er nå tydeligvis meningen å satse langs to linjer. For det første en demping av innenlandsk etterspørsel gjennom økte skatter og avgifter og en strammere kredittpolitikk. For det andre ved å gjennomføre en del direkte kostnadsdempende tiltak for bedriftene. I tillegg vil en del av støtteordningene bli avvirket. I moderat form og med større vekt på ikke å skape for stor sosial uro følger således Regjeringen mer eller mindre nødtvunget i fotsporet til våre viktigste handelspartnere.

Det å senke etterspørselen har i seg selv bare begrenset betydning for utenriksbalansen, selv med oppfinnsomme endringer i sammensetningen av innenlandsk bruk av varer og tjenester. I tilleggsmeldingen heter det at «dersom det utelukkende gjennom kontraktiv politikk legges opp til balanse i utenriksøkonomien, ender vi opp med en arbeidsløshet som ikke kan godtas». Spørsmålet er derfor om hvordan etterspørselsdempingen påvirker kostnadsutviklingen og dermed konkurranseevnen. Her synes jeg meldingen er meget vag.

En demping i etterspørsel vil klart påvirke fortjenesteforholdene og dermed trolig også lønnsveksten i skjermede og importkonkurrerende næringer. De gode fortjenesteforholdene i store deler av disse næringer de siste årene har etter min oppfatning vært en viktig medvirkende årsak til den relativt sterke lønnsveksten. Hovedvirkningen på lønnsveksten vil imidlertid komme via arbeidsmarkedet. For det første vil en del skjermede næringer måtte innskrenke.

Det er også trolig at flere importkonkurrerende næringer vil komme i store vansker fordi det ofte blir norske produkter som i første omgang blir rammet av etterspørselsdempingen. Litt forenklet kan en si at mange egentlig har priset seg ut av hjemmemarkedet ved at de har skummet fløten av den meget sterke vekst i innenlandsk etterspørsel. Som påpekt i tilleggsmeldingen har nemlig importandelene i verdi holdt seg nokså uforandret mens regnet i faste priser har norske varer mistet markedsandeler.

Med lavere lønnsvekst og vekst i hjemmemarkedspriser vil konkurranseevnen for eksportnæringene bedres. Som pekt på i tilleggsmeldingen vil imidlertid også her ettervirkninger i form av fallende markedsandeler gjøre seg gjeldende. Videre har disse næringer stor ledig kapasitet slik at det kan ta lang tid før arbeidsstokken økes.

Hvor stor arbeidsløshet det kan bli snakk om er det vanskelig å si noe særlig sikkert om. Egentlig er det et spørsmål om hvor raskt medisinen virker, dvs. hvordan det går med kostnadsutviklingen. Selve arbeidsløshetsbegrepet er også nokså diffust fordi det er uklart hvordan tilgangen på arbeidskraft vil utvikle seg. Tilleggsmeldingen er da også meget vag i drøftingene av omfanget av arbeidsløsheten. Med nullvekst i innenlandsk bruk av varer og tjenester, som det legges opp, er det imidlertid ikke urimelig å anta at antall utførte årsverk må gå såpass mye ned at arbeidsløshetstallene vil 2–3 dobles i løpet av et par år, selv med meget moderat vekst i tilgangen på arbeidskraft.

I tilleggsmeldingen tas det opp en rekke spørsmål som er av mer typisk langtidsprogramkarakter, slik som økt mobilitet på arbeidsmarkedet, fortsatt høyt investeringsnivå o.l. Jeg skal la disse spørsmål ligge og bare avslutte mine randmerknader med et presentasjons- og tolkingsproblem. I drøftingen av innenlandsk bruk av varer og tjenester i årene framover er det lagt stor vekt på at etterspørselen bør «dempes på en slik måte at importen begrenses uten å ramme sysselsettingen for sterkt». I denne forbindelse presenteres det en slags virkningstabell som angir anslåtte import- og sysselsettingsendringer ved endring i ulike innlandske sluttleveringskomponenter. Presentasjonen av slikt stoff er vanskelig og jeg synes ikke måten det er gjort på i tilleggsmeldingen er særlig vellykket. En hovedsvakhhet er at det ikke er gjort rede for hva slags «modell» en har resonnert innenfor. Eksempelvis sies det at «ved summariske beregninger kan en anslå at for hver milliard kroner en begrenser etterspørselen til privat forbruk, vil importen kunne reduseres med 300–350 millioner kroner, mens virkningen på sysselsettingen blir 4–5 000 personer. Tilsvarende, for hver milliard etterspørselen etter offentlig, statlig eller kommunalt sivilt forbruk blir begrenset, kan importen bli redusert med bare 100 millioner kroner, mens virkningen på sysselsettingen kan bli så store som 10–12 000». Selv om usikkerheten i anslagene understrekes og det i fotnoter til

en tabell gis visse antydninger om beregningsmåten er slike utsagn lite veiledende for en leser. Et minimum må være at en sier hva som holdes konstant i beregningen. Virkningen av 1 milliard nedgang i offentlig forbruk er trolig beregnet under forutsetning av at privat forbruk holdes konstant, dvs. at de som blir arbeidsløse fullt ut kompenseres inntektsmessig. Siden offentlig forbruk i stor utstrekning består av lønnsutgifter er derfor selve problemstillingen formulert slik at virkningen på importen må bli begrenset.

Hvis vi, kanskje urealistisk, forutsetter at de som mister arbeidet ikke kompenseres, blir forskjellen i virkningen på importen av like store initiale begrensninger i offentlig og i privat forbruk liten, mens forskjellen i sysselsettingsvirkning omtrent blir som antydnet ovenfor. Litt forenklet kan vi si at den ulike virkning på sysselsettingen pr. krone nedskjæring i offentlig og privat forbruks skyldes at offentlig forbruk er vesentlig mer arbeidsintensivt enn privat forbruk.

Økonomer til Zambia

The Development Bank of Zambia søker gjennom NORAD to erfarne medarbeidere. Begge stillinger er på et høyt nivå innen banken.

Banken er en selvstendig nasjonal utviklingsbank med formål å tjene den økonomiske utvikling i Zambia, spesielt på jordbruks- og industrisektoren. Banken har vært i virksomhet siden 1974, og har hittil deltatt i realiseringen av 73 prosjekter. Banken har for tiden 80 ansatte, hvorav 11 er utlendinger.

De to stillinger er:

1) *Bedriftskonsulent* (Management Consultant).

Arbeidsoppgaver:

- Planlegging og etablering av en egen enhet innen banken som skal virke som bedriftsøkonomisk konsulent for bankens kunder.
- Oppfølging av bankens investeringer.

2) *Avdelingssjef* (Chief Economist).

Arbeidsoppgaver:

- Prosjektvurdering.
- Rådgivning for ledelsen i generelle økonomiske spørsmål, i analyse-teknikk og i metoder for oppfølgingskontroll.
- Opplæring av zambisk personell på ovennevnte områder.

Utvalgte kandidater vil bli intervjuet i Oslo av bankens administrerende direktør 12.–16. juni 1978.

For begge stillingene gjelder:

Kvalifikasjoner:	Høyere økonomisk utdanning eller Bedriftsøkonomisk Institutt. Minst 5 års praksis. Gode engelskunnskaper.
Tjenestested:	Lusaka.
Kontraktstid:	2 år
Søknadsfrist:	31. mai 1978.
Utreise:	November/desember 1978.
Henvendelse:	Brekke, linje 255.

Søknadsskjema og nærmere opplysninger fås ved henvendelse til

Direktoratet for utviklingshjelp
(NORAD), Personellkontoret,
Postboks 8142, Oslo-Dep.,
Fridtjof Nansens vei 14, Oslo 1.
Tlf. (02) 46 18 00.



Tilbake til markedsøkonomien?

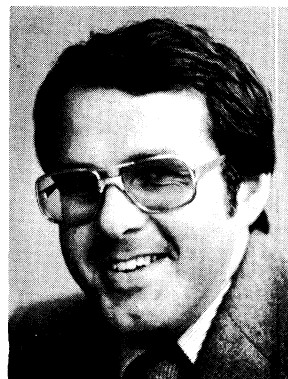
AV
SVERRE W. ROSTOFT

I løpet av 1975 ble det i Norge innledet en motkonjunkturpolitikk som bl.a. medførte ganske omfattende endringer innenfor kredittpolitikken. Hovedelementene i endringen var disse:

- En meget kraftig økning i den innenlandske kreditt-ekspansjon, vesentlig som følge av vekst i de offentlige komponenter (budsjettunderskuddet, statsbankutlåne, offentlig regulert kreditttilførsel over obligasjonsmarkedet). I 1974 var den innenlandske kreditt-ekspansjon (som er et strømningsbegrep) 6,5 mrd. kroner, i 1975 var den 13,7 mrd. kroner og i 1977 hele 25,7 mrd. kroner, dvs. en *firedobling* i forhold til 1974.
- En sterk relativ tilbakegang i forretnings- og sparebankenes andel av den innenlandske kreditt-ekspansjon. I 1974 var andelen 77,7 pst., i 1975 50 pst. og i 1977 38,2 pst. (i den siste prosent-satsen er inkludert de betydelige overskridelser av utlånsrammene).
- En sterk satsing på å dekke underskuddene i utenriksøkonomien gjennom offentlig opplåning i utlandet for derved, gjennom valutasalg til den private sektor, å begrense veksten i publikums likviditet (pengemengden, vid definisjon, M_3). I 1974 økte M_3 med 11,3 pst., i 1975 med 15,3 pst. og i 1977 med 16,0 pst.

På bakgrunn av disse tallene kan det ikke overraske noen at vi har hatt og har en sterk inflasjon i Norge og at vi på under ett år har lagt bak oss tre nedjusteringer av den norske kronens kurs.

Innbarkedede «realøkonomer» kan si «so what?» – for hittil har jeg ikke brakt inn et eneste realøkonomisk begrep. Men det er åpenbart at utviklingen har hatt realøkonomiske effekter som er uheldige og som bare kan korrigeres ved å endre politikken. Pris- og kostnadsstigningen har redusert vår konkurranseevne – store deler av vårt næringsliv kan ikke til det internasjonale prisnivå bære en markedsbestemt avlønning til produksjonsfaktorene arbeidskraft og kapital. Man har imidlertid opprettholdt en «for høy» avlønning til arbeidskraften og «skjøtet på» med subsidiert kapital og direkte tilskudd for dels å opprettholde produksjonen for salg til lave priser og dels opprettholde produksjon for lager.



Vi har etterhvert skaffet oss en stor gruppe av bedrifter som passende kunne kalles «konkurranseutsatte, men offentlig støtteskjermede». Noen av disse har sogar inntatt en lønnslederrolle i enkelte lokale arbeidsmarkeder.

Regjeringen har hele tiden lagt «skylden» på den svake internasjonale utviklingen. Krefter og oppmerksomhet er for ensidig rettet mot den – riktignok viktige – oppgave å få andre land til å stimulere sine økonomier til enda sterkere vekst. Også i tilleggsmeldingen til langtidsprogrammet 1978–81 skyves den svake internasjonale utviklingen i forgrunnen. Men en sentral faktor er vårt tap av markedsandeler ute.

Med de rammevilkår vi har tillatt oss å sette for tilpasningen, har ikke det eksisterende næringsliv vært effektivt nok til å drive lønnsomt til det internasjonale prisnivå. Og motkonjunkturpolitikken har vært mer opptatt av å holde liv i bedrifter og arbeidsplasser som ikke er effektive i denne forstand enn å bidra til nødvendige omstruktureringer i retning av et næringsliv som kan bære det velstandsfundament vi mener er rimelig.

Ved at denne politikken har vært ført over et lengre tidsrom, kan den ha fått uheldige psykologiske virkninger som det kan ta lang tid å rette opp:

- Kreditt-ekspansjonen og dens sammensetning kan ha hatt uheldige virkninger. Bare foreta det tankeeksperiment at man opphevet skrankene for næringslivets likviditetstilgang. Dette ville langt på vei ha samme virkning som å oppheve budsjettbe-tingelsen f.eks. i konsument-teorien – og aktørene ville ikke lenger ha noe incitament til rasjonell tilpasning. Kanskje har vi fått innslag av dette – hvis bedriftene får problemer, kan de løses ved stadige tilførsler av offentlige lån. Reelle problemer kalles bare midlertidige likviditetsvansker, og så holder man det gående. Noen bedriftsledere har endog bygget seg en slags ideologisk plattform ved å hen-vise til at det ikke er urimelig at man nå får igjen noe av det man i bedre tider betalte inn til det offentlige.
- Man har hatt en tendens til å la definisjonen på full sysselsetting også omfatte den enkelte ar-beidsplass. Dette har svekket aktørenes interesse for og vilje til å strebe etter den nødvendige om-strukturering.

– Det er blitt så populært å trekke frem begrepet samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Hvis en bedrift ikke er privatøkonomisk lønnsom, så kan man alltid basere retten til fortsatt eksistens på at man er samfunnsøkonomisk lønnsom. Men dette er farlig. Man bør stort sett ha den situasjon at myndighetene gjennom korreksjoner av markedsmekanismen sørger for at det er overensstemmelse mellom privatøkonomisk – og samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Hvis myndighetene tar denne oppgaven alvorlig, bør det høre til unntakene at en bedrift som ikke er privatøkonomisk lønnsom er samfunnsøkonomisk lønnsom. Hvis det klusses for mye med begrepene her, kommer man opp i situasjoner hvor bedrifter som ikke er privatøkonomisk lønnsomme *rett og slett fordi de driver ineffektivt* blir holdt levende.

Tilleggsmeldingen til langtidsprogrammet gir inntrykk av at disse problemer opptar myndighetene i stigende grad. Det varsles flere steder at man nå ønsker å redusere de mange og omfattende selektive støttetiltak. En slik dreining av politikken er positivt. Man kan muligens i denne sammenheng benytte slagordet: *Tilbake til markedsøkonomien*.

Hovedspørsmålet er så hvordan man skal få dette til. Generelt synes jeg tilleggsmeldingen sier mye om målene for politikken (eller *ønskemålene*), men lite om hvilke virkemidler som skal tas i bruk. Jeg skal illustrere dette:

I meldingen sies det bl.a.: «. . . . Det bør tas i bruk *de nødvendige virkemidler* (hvilke?) for å holde et høyt investeringsnivå i industrien i åra som kommer. En sentral oppgave for det offentlige blir å *føre en politikk* (hvilken?) som sikrer at foretakene kan finansiere investeringene gjennom sin egen inntekt og ved kreditt gjennom de ordinære kredittinstitusjoner». (Understrekningene foretatt av meg).

Nå bør som hovedregel de investeringer som gjennomføres ha en høyest mulig avkastning, men vi har i lengre tid ført en kredittpolitikk her i landet som hemmer oss i å fremme denne selvfølgerlige målsetting. Det er kredittmarkedets hovedoppgave å kanalisere finansiell sparing til de prosjekter som har høyest avkastning. I Norge har vi en rentepolitikk og skattepolitikk som bidrar til at bedriftene investerer egne ledige midler i realobjekter fremfor i finansobjekter. Dette kan være rasjonelt sett fra den enkelte bedrifts side, men det kan være lite rasjonelt ut fra en bredere vurdering fordi det – innenfor en gitt total realøkonomisk investeringsramme – kan redusere mulighetene for å gjennomføre andre investeringer

med høyere avkastning. De samme mekanismer bidrar til høy låneetterspørsel og vansker med å skille ut de mest lønnsomme låneformål. I tillegg har man fullstendig forvridd arbeidsdelingen på kredittmarkedet vekk fra de private bankene – som jo er de profesjonelle kreditt- og prosjektvurderere – og over på offentlige institusjoner og ordninger som råflott deler ut kreditt etter kriterier som «politisk prioritert», «samfunnsmessig viktig» m.m. Resultatet er blitt at det norske kredittmarkedet ikke fyller en nødvendig rolle i investerings- og vekstprosessen.

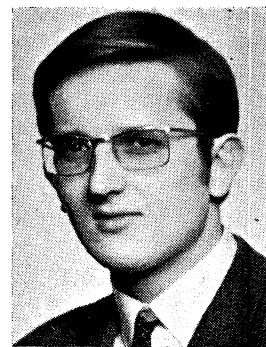
Hvis det ligger realiteter i det nevnte sitat fra tilleggsmeldingen, må man snarest endre rollefordelingen på kredittmarkedet i favør av de profesjonelle kreditt- og prosjektvurderere – i favør av bankene. Men hva skjer så i periodens første år – i 1978? De private bankenes rolle er nå budsjettert til å bli enda lavere enn under motkonjunkturpolitikken. Av en anslått innenlandsk kredittøkspansjon i 1978 på 20 mrd. kroner utgjør bankenes utlånsrammer 5,8 mrd. kroner, eller ca. 30 pst. Da bankene protesterte mot tilbakegangen i 1976–77, ble vi «beroliget» med at situasjonen ville rette seg når motkonjunkturpolitikken opphørte. Det vi nå opplever, er nøyaktig stikk motsatt. Tilbake til markedsøkonomien synes for kredittmarkedet å ha blitt: Vekk fra markedsøkonomien. Det er i tilfelle en meningsløshet.

Aldri har vel noe offentlig dokument snudd opp-ned på et nylig vedtatt opplegg for norsk økonomis fremtid i den grad som det nå gjøres i tilleggsmeldingen. Samtidig har vel aldri en så viktig stortingsmelding inneholdt så få holdepunkter for en kritisk vurdering utenfra som den samme melding. *Ingen tabeller beveger seg i det hele tatt inn i langtidsprogramperioden!*

Man har tydeligvis overreagert på kritikken mot prognoser. Store deler av meldingen dveler ved temaet: Hvordan forklare hvorfor utviklingen *de første måneder* etter at det opprinnelige program ble lagt frem så fullstendig kullkastet utsiktene for den etterfølgende periode på *fire år*.

Oljen førte med seg en mentalitetsendring i det norske folk: Vi kunne få en rask velstandsheving uten noen særlig økt innsats. Vi kunne slakke noe av på krav til effektivitet og rasjonell tilpasning og *på samme tid* øke vårt velstandsnivå raskt. Hovedproblemet fremover blir bl.a. å få reversert disse holdningene. Enkeltvis er vi vel alle enige om at dette burde være lett ut ifra vårt høye velstandsnivå. Men det vil nok vise seg at det tar tid. Min egen gjetning er at det må bli verre før det kan ta til å bli bedre.

Seigniorage og inflasjonsskatt^{*)}



AV

STIPENDIAT ARNE JON ISACHSEN
SOSIALØKONOMISK INSTITUTT

Når kostnadene ved produksjon av penger er mindre enn pengers pålydende verdi, oppstår seigniorage. Det innebærer en realøkonomisk besparelse å anvende sedler og kontopenger ved økonomiske transaksjoner; ressurser som tidligere ble anvendt i myntproduksjonen kan nå frigjøres til annen virksomhet. Med en monopolstilling i produksjonen av sedler, innkasserer myndighetene, gjennom sentralbanken, seigniorage. Økes utstedelsen av sedler, i en stasjonær økonomi, vil inflasjon bli resultatet. Dette gir myndighetene mer seigniorage; vi snakker da om en inflasjonsskatt.

Med dollarens dominerende stilling som internasjonal valuta, har USA kunnet innkassere seigniorage gjennom utlendingers etterspørsel etter dollar. I Norge har behovet for valutareserver hovedsakelig blitt tilfredsstilt gjennom private låneopptak; ved omveksling til norske kroner har utenlandsk valuta endt opp i Norges Bank. Om privates låneopptak i utlandet er mer kostbare enn statens, og om Norges Banks valutaplasseringer skjer i valutaen som faller i verdi, blir kostnadene ved å holde valutareservene store.

I. Innledning.

I tidligere tiders samfunn ble gjerne en vare valgt ut til å tjene funksjonen som byttemiddel. Varen burde være ensartet i kvalitet, lett å dele opp i «standard-størrelser», og enkel å ta med seg. Ut fra disse kriterier er det ikke underlig at mange samfunn endte opp med å bruke forskjellige former for *metall-mynter* som byttemiddel.

Ved siden av at et (eller flere) metall ble gitt rollen som byttemiddel, hadde også metallet alternativ anvendelse, gull kan anvendes både i tennene og på fingeren, sølv brukes til smykker og bestikk. Metaller

og andre former for *varepenger* kan videre produseres av det enkelte samfunnsmedlem. Når vi med *penger* forstår *mengden av godtatte byttemidler i en økonomi*, blir en gullgraver en produsent av penger. Mengden av monetært gull (eller penger) i økonomien blir avhengig av hvor meget gull som graves, eventuell gull-import eller eksport, samt anvendelsen av gull til andre, ikke-monetære, formål.

Ved nye gullfunn vil mengden av betalingsmidler i samfunnet stige og med den prisene på andre varer og tjenester. Gullet relative pris faller når mengden av dette godet øker. Inflasjonen finner sted gjennom en depresiering av verdien av gull.

Pengesystemet vi i dag har adskiller seg fra denne «gullstandarden» på flere måter. For det første, gullgravere kan ikke lenger grave opp penger. Mengden av betalingsmidler i samfunnet er eksogent bestemt av myndighetene¹⁾. For det andre, pengene, eller byttemidlet, har ingen alternativ anvendelse. En 100-lapp putter vi hverken i tennene eller har på fingeren. Det er bare i egenskap av godtatt byttemiddel 100-lappen har verdi for oss.

Dette leder oss til det tredje særtrekket som adskiller dagens pengesystem fra et system basert på myn-

^{*)} En tidligere versjon av dette notatet er presentert i seminar i Norges Bank og på Sosialøkonomisk institutt, Blindern. Videre har Steinar Strøm, Per Meinich, Asbjørn Rødseth, Jan Tore Klovland, Jan Qvigstad, og Lars Jonung lest og kommentert et utkast. Deler av arbeidet har jeg diskutert med Rod Jacobs ved UCLA. Jeg takker alle for konstruktive kommentarer. Til sist, Norges Banks Fond til Økonomisk Forskning takker jeg for finansiell støtte.

Arne Jon Isachsen er siviløkonom med eksamen fra Norges Handelshøyskole i 1969. I 1971 tok han opp videregående studier i sosialøkonomi ved Stanford University, California, og ble tildelt den amerikanske doktorgrad, Ph.D., i oktober 1975. Han har siden arbeidet ved Sosialøkonomisk institutt i Oslo. Første halvår 1978 er Isachsen tilknyttet Stockholms universitet.

¹⁾ Vi ser her bort fra variabel pengemultiplikator og omveksling av utenlandsk valuta til innenlandske penger.

ter eller varepenger: Det koster minimalt med realressurser å produsere penger. Således betalte Norges Bank 39 millioner kroner i 1975 for å produsere en seddelmengde på 1655 millioner kroner²⁾.

Hvorvidt det påtrykkes «100 kroner» eller «Brigg fra Frydenlund» på et stykke papir krever ikke store forskjell i realressurser. Men de to ferdige produkter har vidt forskjellig anvendelse, mens øletiketten settes på en flaske, kan pengesedlen brukes til å kjøpe omtrent 20 slike hele Brigg – med merkelapp på. Om fri konkurranse helt ut fungerte i trykkeri-bransjen, ville mange gå over til trykking av 100-lapper. Men da vil verdien av den også synke³⁾.

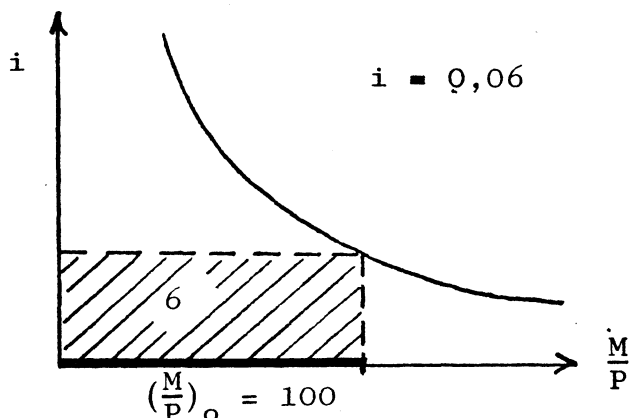
En økning av *gullmengden* derimot krever både arbeid og kapital. Under en gullstandard der gull produseres av konkurrerende gruver, vil mye av gullet gå til avlønning av arbeid. Om det blir tilbake en unormal høy fortjeneste, vil flere trekkes inn i gullproduksjonen og avkastningen vil falle. Dette kommer av at den økte produksjon vil redusere gulletts relative verdi og lønnsomheten i gruvedrift faller. Samtidig får vi, som vist over, en stigning i det generelle prisnivå.

I dette notatet skal vi ta for oss den tredje spesielle egenskapen ved dagens pengesystem, at sedler (i motsetning til gull) nesten ikke krever realressurser for å produseres. En konsekvens av dette er at myndighetene har forbudt andre å produsere pengesedler, myndighetene (gjennom sentralbanken) har monopol her⁴⁾. Dette gir myndighetene en særlig fordel, eller en inntektskilde, som ikke så ofte legges merke til: I 1975 var inntekten av monopolretten til utstedelse av sedler (1655–39) millioner kroner = 1616 millioner kroner. Dette tallet er i størrelsesorden 25 prosent av statens formue- og inntektsskatt dette året.

Denne inntektskilden kalles *seigniorage*. Vi deler den ofte opp i to komponenter, *ren seigniorage* og *inflasjonsskatt*.

For å gjøre fremstillingen analytisk klar vil vi starte med en enkel økonomi, som er stasjonær (dvs. ingen vekst) og lukket, og hvor sedler er eneste betalingsmidler. Etter hvert vil restriktive forutsetninger bli tatt bort, en av gangen, idet vi nærmer oss en mer realistisk beskrivelse av dagens forhold. Vi vil deretter se på seigniorage internasjonalt. Ettersom det av

Fig. 1. Etterspørsel etter penger.



flere årsaker er behov for internasjonal valuta⁵⁾, og det kan innebære en fordel (seigniorage) å være utsteder av denne valuta, blir spørsmålet om hvem som skal ha denne fordelten et politisk spørsmål.

Til sist foretar vi en nærmere analyse av seigniorage i Norge. Vi viser at denne inntektskilden i all hovedsak anvendes til oppbygging av Norges Banks beholdning av utenlandsk valutareserve. Hvorvidt dette er den billigste måten å skaffe landet valutareserver på, kan det stilles spørsmålsteget ved.

Underveis vil vi komme inn på tre ulike måter seigniorage kan måles på.

II. Lukket, stasjonær økonomi. Ingen inflasjon.

Vi har en lukket stasjonær økonomi⁶⁾. Prisnivået er også stasjonært, det vil si konstant. Anta at bare sedler benyttes som penger (eller betalingsmiddel) og videre at disse sedlene utstedes av landets eneste bank – sentralbanken. Sedlene gir (selvsagt) ingen renteavkastning og kan heller ikke innløses i for eksempel gull.

At prisnivået er konstant i en stasjonær økonomi, betyr at pengemengden også er konstant. Myndighetene har full styring med den nominelle pengemengden (M). Når denne er fastsatt, vil den private sektor tilpasse prisnivået (P) slik at realpengemengden (M/P) blir lik den etterspurte, gitt det stasjonære rentenivå. Sagt på en annen måte, gjennom tilpasning av det absolutte prisnivået i den private sektor blir realpengemengden endogen.

Realkassen som gir likevekt i pengemarkedet, er en funksjon av renten (i) i det vi har sammenhengen som vist ved figur 1.

²⁾ 1655 millioner kroner representerer netto økningen i seddelmengden, inklusive skillemynt. Ettersom sedler slites ut og må byttes inn er produksjonen av sedler det enkelte år større enn netto-tilveksten i seddelmengden.

³⁾ Klein (1974) har en modell som tillater fri konkurranse i produksjon av penger, uten samtidig å få inflasjon. Årsaken er at penger ikke er et homogent gode, men kan adskilles etter produsent.

⁴⁾ Retten til myntproduksjon ble i gamle dager forbeholdt Kongen. Mot en avgift kunne gull og sølv bli omlaget til mynter. Denne avgiften ble kalt «slagskatt» etter uttrykket «å slå mynt». Når denne avgiften oversteg kostnadene ved selve myntproduksjonen, betydde det at Kongen utnyttet sin monopolsituasjon i produksjon av penger.

⁵⁾ Internasjonal handel mellom to land vil i mange tilfelle bli gjort opp i et tredje lands valuta – den internasjonale valuta. Videre vil det både under et fastkurssystem og ved «uren» flyt være behov for at sentralbanken har beholdning av reserve-valuta, eller internasjonal valuta.

⁶⁾ I en stasjonær økonomi er alle økonomiske størrelser så som nasjonalprodukt, konsum, kapital og befolkning uendret fra periode til periode.

Spørsmålet vi nå stiller, nemlig hvilken fordel har myndighetene av at de har utstedt den opprinnelige pengemengden, kan besvares på to måter, markert i figuren med et skravert areal og en tykk strek henholdsvis.

Se på arealet først. Anta at myndighetene har utstedt penger som lån til de private. Vi kan tenke oss at de private har utstedt obligasjoner som de har solgt for penger til myndighetene. Uten nærmere å gå inn på prosessen som har ledet fram til den stasjonærløsningen vi har foran oss, antar vi derfor at tilsvarende realpengemengden 100 i den private sektor er det en realmengde obligasjoner i offentlig eie. Hvis vår økonomi har som likevektsrente 6%, betyr dette at myndighetene hvert år får 6 i inntekt av sin obligasjonsbeholdning. Om den stasjonære likevektsløsningen har en omløpshastighet for penger på for eksempel 4, betyr dette videre at myndighetene ved hjelp av disse renteinntektene hvert år kan kjøpe 1,5 prosent av nasjonalproduktet⁷⁾.

Denne måten å måle den «rene»⁸⁾ seigniorage på tar som utgangspunkt at myndighetene opprinnelig anvendte de nye sedler til utlån til de private, det vil si til kjøp av obligasjoner. Imidlertid er det mulig at myndighetene i stedet for å investere i obligasjoner anvendte pengene til betaling av løpende offentlig forbruk. I så fall hadde de en «engangs-fordel» hver gang nye penger ble utstedt. Samlet kan disse fordelene måles ved den tykke streken i figuren, som viser den eksisterende realpengemengden i økonomien⁹⁾. Realpengemengden er 100 og dette blir da samlet seigniorage over tid, sett bakover, som myndighetene har oppnådd.

Vi kan også si at disse 100 viser nåverdien av seigniorage under det første alternativet: Dersom pengene er brukt til kjøp av obligasjoner som hvert år gir 6 i rente, blir nåverdien 100, med rentenivå eller diskonteringsfaktor på 6 prosent.

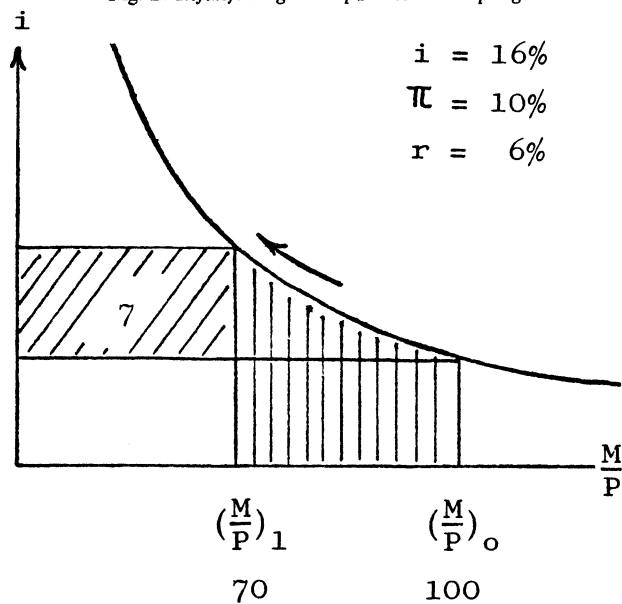
Som en oppsummering fastslår vi at seigniorage i dette tilfellet er 6, målt som en årlig inntekts strøm, eller 100 målt ved neddiskontering til en beholdning av denne inntektsstrøm. Eller seigniorage kan allerede være brukt opp, dersom introduksjonen av sedler kun har gått til finansiering av statens løpende utgifter.

⁷⁾ Omløpshastigheten V er definert som nasjonalinntekt delt på pengemengde. Om V er lik 4 og pengemengden 100, innebærer dette en nasjonalinntekt på 400. Myndighetenes årlige renteinntekt på 6 tilsvarer således 1.5 prosent av nasjonalproduktet (= nasjonalinntekten i en lukket økonomi).

⁸⁾ Vi snakker her om ren seigniorage fordi prisenivået er konstant, og vi har dermed ingen inflasjonsskatt på seddelbeholdningene.

⁹⁾ Igjen må vi presisere at en skikkelig analyse av den dynamiske tilpasningen mangler. En implisitt forutsetning om en helt parallell vekst i M og P er ikke rimelig, det tar gjerne en viss tid før ΔM virker på ΔP . I så fall vil myndighetene kunne ha oppnådd mer enn 100 i realressurser ved periodevis å øke pengemengden.

Fig. 2. Inflasjon og etterspørselen etter penger.



III. Inflasjon.

Anta at myndighetene i vår økonomi alltid anvender seigniorage til betaling av løpende utgifter. Dette betyr at den eksisterende pengebeholdningen ikke motsvares av noen tilsvarende beholdning av private obligasjoner i offentlig eie. Om vi et øyeblikk deler den offentlige sektor i to, staten og sentralbanken, vil det i sentralbankens regnskaper være en motpost til pengebeholdningen. Denne posten (på aktivsiden) vil være i form av en fordring på staten, statsobligasjoner. Aggregert over de to offentlige sektorene faller denne fordringen bort.

Økonomien beskrevet foran har funnet sin stasjonærløsning som blant annet er karakterisert ved et konstant prisenivå. Myndighetene er imidlertid klar over at ved jevnlig å trykke opp nye penger kan de tilrive seg realressurser hvert år. De legger derfor opp til en årlig vekst i den nominelle pengemengden på 10%, men en tilsvarende inflasjonstakt.

Om vi for enkelthets skyld antar at realrenten (r) er uendret¹⁰⁾ må det nominelle rentenivået (i) heves med inflasjonstakten (π). En økning i det nominelle rentenivået betyr at alternativkostnaden til kassehold er steget. Resultatet er at likevektsbeholdningen av realkassen synker. Reduksjonen i realpengemengden innebærer at prisstigningstakten i en periode må overstige 10 prosent for at realkassen skal bli mindre¹¹⁾. Figur 2 sammenfatter virkningen av inflasjon på nominelt rentenivå og realpengemengde.

Vi har her den samme etterspørselsfunksjonen etter penger som i figur 1. Det er imidlertid et par endringer. Realpengemengden er redusert fra 100 til

¹⁰⁾ For en nærmere analyse, se Steindl (1973).

¹¹⁾ Se Isachsen (1977, s. 141–145) for en nærmere beskrivelse av denne tilpasningen.

70 fordi kostnadene ved kassehold er steget fra 6 prosent til 16. Denne rentestigningen har igjen sin årsak i inflasjonen som myndighetene genererer ved å la den nominelle pengemengden vokse med 10 prosent pr. år.

Inflasjon betyr fall i pengeverdien og er derfor å regne som en skatt på seddelbeholdningene. Med en skatteprosent på 10 (inflasjonstakten) og et skattegrunnlag på 70 (realpengemengden) blir den årlige inntekt myndighetene har av en slik politikk 7. Denne inntekten er markert ved det skraverte rektanglet i figur 2.

Mens vi i forrige kapittel hadde konstant prisnivå og «ren» seigniorage, har vi her seigniorage i form av inflasjonsskatt. Mens myndighetene i kapittel II hadde benyttet penger til kjøp av obligasjoner som ga 6 i årlig avkastning, har myndighetene her allerede i utgangspunktet forbrukt realpengemengden på 100 for i neste omgang å slå inn på en ekspansiv pengepolitikk som hvert år fremover, gjennom en ren inflasjonsskatt, vil gi dem 7 i realinntekt.

Denne politikken innebærer et velferdsøkonomisk tap: Ved at realpengemengden reduseres fra 100 til 70 blir transaksjonene i samfunnet mer tungvinne. Dette tapet i velferd måles ved arealet¹²⁾ under kurven for etterspørselen etter penger, mellom

$(M/P)_1$ og $(M/P)_0$.

Selvom mange studier av etterspørselen etter penger konkluderer med at inflasjon reduserer etterspørselen etter realkasse, er koeffisientene her vanligvis små. Noe betydelig velferdstap burde man derfor ikke frykte. Men dersom inflasjonen hurtig bevirker en heving av det nominelle rentenivået, kan virkningene bli sterkere; etterspørselselastisiteten etter realkasse med hensyn på rentenivå er ofte betydelig (anslagsvis -0.1 til -0.8)¹³⁾.

For et land som Norge, hvor myndighetene i noen grad har lykket med en lavrente-politikk, tillates ikke det nominelle rentenivå å stige i takt med inflasjonen. Isolert sett betyr dette at velferdstapet, ved at penge- etterspørselen blir mindre under inflasjon, reduseres. Imidlertid har en slik politikk velkjente og uheldige allokeringsevirkninger¹⁴⁾.

Et annet poeng er at det eksisterende skatte- og avgiftssystemet i vårt land (høy marginalsatt og omsetningsavgift) stimulerer til «ikke-registrerte» transaksjoner. For slike formål er kontanter meget anvendelige. Forklaringen av den hurtige veksten i behovet for sedler, både i Norge og Sverige¹⁵⁾, kan ha sammenheng med veksten i etterspørselen etter «svarte» penger.

IV. Kontopenger.

Vi utvider nå banksystemet i økonomien: I tillegg til sentralbanken tillates vanlige banker å operere. Et særtrekk ved bankene som skiller dem fra andre finansinstitusjoner er at de tilbyr kontopenger. Et sjekk-disponibelt innskudd i en bank kan direkte anvendes til betaling. Om jeg skriver ut en sjekk eller betaler med kontanter, går som oftest ut på ett.

Dette har betydning for pengebegrepet i økonomien, og for seigniorage. Betalingsmidlene kan nå deles i to grupper; sedler (high-powered money) og kontopenger (low-powered money). Sammenhengen mellom dem kan vi lese ut av formel 1:¹⁶⁾

$$M = \frac{1}{R/D + C/M \cdot (1 - R/D)} \cdot H$$

der R/D = Bankenes reservekrav (R = Reserver, D = Innskudd)

C/M = Andelen av publikums pengemengde som holdes i kontanter (C = Kontanter, M = Pengemengde)

H = Samlet seddelmengde i økonomien (inklusive bankenes innskudd i sentralbanken, H = High-powered money)¹⁷⁾

og der brøken $1/((R/D) + (C/M)(1 - (R/D)))$ kalles pengemultiplikatoren.

Ettersom hverken sedler eller kontopenger (vanligvis) gir rente, er det seigniorage å tjene ved begge pengetyper¹⁸⁾. Myndighetenes andel av seigniorage vil imidlertid begrenses til det som har med sedler å gjøre (forutsatt at det er et privat bankvesen). Denne andelen kan økes ved å heve reservekravet (R/D) til bankene. Maksimalt kan reservekravet settes til 100 prosent¹⁹⁾. Dette betyr at for hver krone på konto i en bank, må banken ha en krone i reserve, enten i sedler og mynt, eller som innskudd i sentralbanken. Dette betyr videre at pengemultiplikatoren blir lik 1. Seigniorage tilfaller da i sin helhet myndighetene, som under et system med bare seddelpenger. En-

¹⁶⁾ Se Cagan (1965, s. 12).

¹⁷⁾ Vi har videre sammenhengen $H = R + C$.

¹⁸⁾ Seigniorage ved kontopenger består ganske enkelt i en spesiell høy rentemargin for innskudd på folio – med null i innskuddsrente og for eksempel 9 prosent i utlånsrente er marginen her 3 ganger større enn hva bankene i Norge har i gjennomsnitt. På den annen side påfører bruken av slike konti – i betalingsformidlingen – bankene betydelige kostnader. En løsning som ville innebære en bevegelse mot det optimale, ville være på den ene siden å la beholdninger på foliokonti bli rentebærende, men på den annen side ta betaling for bruken av sjekker. Dette siste løses enkelt i USA ved at man betaler for sjekkheftet, for eksempel \$ 2.50 for 25 sjekker.

¹⁹⁾ Med $R/D = 1$ i ligning (1) blir $M = H$, dvs. pengemengden består kun av high-powered money.

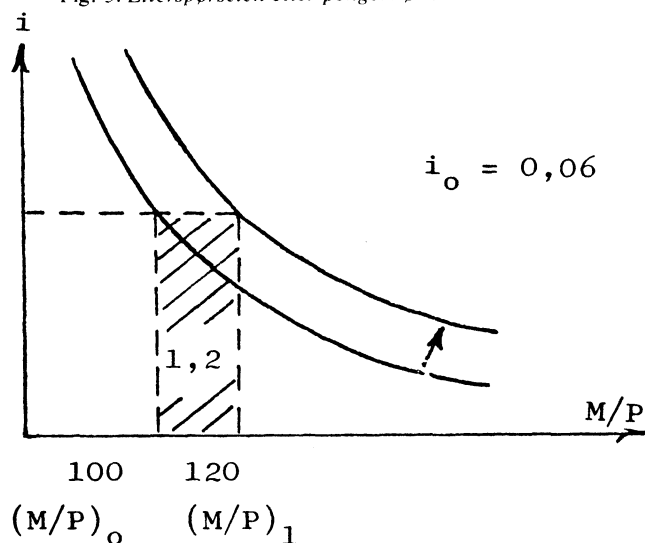
¹²⁾ Se Bailey (1956) og Friedman (1971).

¹³⁾ Se Laidler (1969, s. 105).

¹⁴⁾ Se Bakke (1975).

¹⁵⁾ Se Jonung (1976).

Fig. 3. Etterspørselen etter penger. Økonomisk vekst.



dringer i reservekrav som foretas ut fra penge- og kredittpolitiske hensyn, har således innvirkning på fordelingen av seigniorage.

I tilfellet når seigniorage tilfaller både myndighetene og det private bankvesen, kan vi anvende en tredje målemetode for å finne fram til det offentlige fordel av å utstede penger. Vi kan ganske enkelt se på økningen i seddelmengden pluss økningen i bankenes folioinnskudd i sentralbanken.

En alternativ måte å måle seigniorage på, som vi har vært inne på før, ville være å ta utgangspunkt i sentralbankens beholdning av obligasjoner, og se hvilken inntjening eller renteavkastning denne beholdningen har gitt i løpet av året. Ettersom sentralbanken har forbrukt minimalt av realressurser for å anskaffe denne obligasjonsbeholdningen – administrasjonsutgifter og kostnader i forbindelse med trykking av nye pengesedler er her for «peanøtter» å regne – er renteinntektene et mål på fordelene myndighetene har av å være landets monopolist ved utstedelse av nye sedler.

I kapittel VIII ser vi nærmere på Norges Bank's seigniorage for 1970-årene.

V. Økonomisk vekst.

I en stasjonær økonomi krever et konstant prisnivå at den nominelle pengemengden også er konstant. Myndighetene kan da ikke få realressurser ved å trykke nye penger uten dermed å skape inflasjon.

I en vekstøkonomi øker mengden av transaksjoner. Med uendret omløpshastighet og med et konstant prisnivå er det da behov for en økning i mengden av betalingsmidler.

I figur 3 tenker vi oss at den nominelle pengemengden har vokst med 20 prosent mens prisnivået er uendret. Dette har sammenheng med tilsvarende en

vekst i realinntekt²⁰). Dersom myndighetene har brukt økningen av seddelmengden (anta 100% reservekrav for bankene) til å kjøpe obligasjoner av de private for, viser det skraverte rektanglet i figuren at det offentlige av denne disposisjonen kan forvente en årlig inntektsstrøm på 1.2 (6% i rente av 20).

I en vekstøkonomi kan myndighetene trykke nye penger uten at det virker inflatorisk. Videre innebærer det samfunnsøkonomisk besparelse å la veksten i pengemengden finne sted gjennom trykking av nye sedler fremfor å måtte anvende realressurser til f.eks. produksjon av mynter. Dersom veksten i seddelmengden går for hurtig, blir inflasjon likevel resultatet. Vi så tidligere at inflasjon virker som en skatt på de privates beholdninger av penger og er således en inntektskilde for det offentlige. Imidlertid har det offentlige nå også en annen inntektskilde gjennom sentralbanken, den økonomiske veksten som sådan skaper økt etterspørsel etter realkasse. Om nå inflasjonsskatten på eksisterende seddelbeholdninger presses for langt, vil dette bli mer enn oppveiet av at den private sektor reduserer veksten i realkasse²¹) for sterkt. Konklusjonen blir at inflasjonstakten som gir myndighetene maksimal inntekt av seigniorage i en stasjonær økonomi, er høyere enn inflasjonstakten som maksimerer seigniorage i en vekstøkonomi²²).

VI. En åpen økonomi.

I en økonomi som har økonomisk samkvem med andre land, og hvor hvert enkelt land har sin egen valuta, dukker spørsmålet om hvordan man skal arrangere de internasjonale betalingene opp. Tradisjonelt finnes to ytterpunkter for valutapolitikken, et land kan basere seg på fast valutakurs, eller på flytende kurs.

Ved fast kurs må et ytterligere spørsmål besvares. Fast i forhold til hva? En mulighet er å fastsette valutaens verdi til en vare, for eksempel gull. Alternativt kan valutaens verdi fastsettes i forhold til en annen valuta, for eksempel dollar.

I etterkrigstiden fram til 1971 var dollaren bundet til gull, og kronen bundet til dollar. Vi hadde hva som ofte kalles en gull-dollar-standard. I dette systemet

²⁰) Om etterspørselen etter realkasse vokser prosentvis like fort som realinntekten, sier vi at pengeetterspørselen har en inntektselastisitet på 1. Empiriske studier for mange land viser at en slik inntektselastisitet er vanlig, se Laidler (1969).

²¹) Vi husker at realpengemengden bestemmes i den private sektor, ved passende tilpasning av prisnivået.

²²) Både inflasjonsskatten på eksisterende beholdning av realkasse så vel som økningen av denne beholdningen er del av seigniorage. Beholdningsøkningen (i den nye langsiktige likevektssituasjonen) vil imidlertid være negativt relatert til inflasjonstakten. Optimumspunktet i relasjon til myndighetenes inntjening av seigniorage vil derfor være ved en lavere inflasjonstakt enn hva som isolert sett maksimerer den første komponenten. Se Isachsen (1976) for en formell utledning og for litteraturhenvisning.

måtte Norges Bank ha en *reserve av internasjonale betalingsmidler*. Denne reserven består hovedsakelig av dollar, men også av noe gull²³).

Behovet for reserve skyldes at sentralbanken er pliktig til å *intervenere* i valutamarkedet, for å påse at valutakursen holdes fast. Når etterspørselen etter et lands valuta er stor – valutaen er «sterk» – må sentralbanken selge egen valuta mot utlandets. Motsatt, ved press på en «svak» valuta må sentralbanken kjøpe opp egen valuta for at prisen på valutaen, eller kursen, skal holdes innen de fastsatte grenser. Ved slikt kjøp benytter sentralbanken sine reserver av utenlandsk valuta.

I en verden med mange land og mange valutaer vil gjerne én eller noen få valutaer bli anvendt som *reserve-valuta*. For å være reserve-valuta fordres at valutaen har relativt stabil verdi, det vil si at det er moderat inflasjon i hjemlandet, ellers vil andre land tape på å holde denne valuta. Videre kreves et velutviklet og stort kapitalmarked for valutaen, slik at endringer i andre lands beholdninger av reserve-valutaen får små virkninger i hjemlandet. Ut fra disse krav er det lett å forstå at dollaren etter den annen verdenskrig overtok mye av pundets rolle som reserve-valuta²⁴).

Går vi tilbake til spørsmålet om seigniorage ser vi at det landet som utsteder reserve-valutaen har en særlig fordel. I tillegg til at sentralbanken i dette landet får realressurser gratis ved at *landets innbyggere* er villige til å holde på pengesedlene banken produserer, vil denne sentralbanken oppleve at også *utlendinger* etterspør deres pengesedler. Dette betyr en utvidet seigniorage.

Økonomisk vekst i verden, økende handel, og inflasjon er faktorer som bidrar til ytterligere å øke behovet for internasjonale betalingsmidler. Størrelsen på den internasjonale seigniorage kan dermed virke imponerende. Imidlertid er det tre forhold som trekker i retning av å redusere USA's fordel av den internasjonale seigniorage. For det første er sentralbankers beholdninger av utenlandsk valuta i svært begrenset grad i form av sedler eller ikke-rentebærende folioinnskudd, hovedtyngden er i form av kortsiktige, *rentebærende* papirer.

For det andre har utviklingen av internasjonale banktjenester medført at en gitt utstrømning av dollar fra USA resulterer i en multiplisert vekst i internasjonal likviditet. Et eksempel belyser dette. Anta at det i en periode er en netto dollarutstrømning fra USA til Kuwait på \$10 millioner, til betaling for USA's ol-

jeimport. Kuwait's sentralbank plasserer disse \$10 millioner kortsiktig på en rentebærende konto i en større forretningsbanks London-kontor. Med en slik plassering er dollarene å regne som del av Kuwait's beholdning av internasjonale reserver. Anta nå at London-banken låner ut pengene – minus et par prosent for egen reserve – til Italia's sentralbank. Det betyr at mengden av internasjonale reserver stiger i Italia, uten at den reduseres noe annet sted. Gjennom operasjoner i det private bankvesen får dermed en utstrømning av dollar fra USA en forsterket virkning på verdens samlede beholdning av internasjonale betalingsmidler.

For det tredje, som gull har mistet sin relative betydning som internasjonal reserve, står nå vanlige nasjonale valutaer som anvendes internasjonalt (særlig dollar), overfor samme utfordring: Pengefondet (IMF) forsøker i stigende grad å skape internasjonal valuta. Dette skjer gjennom utstedelse av spesielle trekkrettigheter (SDR), som i første halvdel av 1970-årene viste rask vekst. SDR er en form for kontopenger som det enkelte land blir *tildelt* av Pengefondet. Dette betyr at seigniorage blir fordelt på de enkelte land; gjennom SDR, som skapes ved et penestrøk, økes verdens likviditet, og dollaren får en ny konkurrent om den internasjonale seigniorage.

Et problem for det land hvis valuta anvendes som internasjonal reserve er at det lett mister en frihetsgrad i sin økonomiske politikk: Det blir særdeles vanskelig å gjennomføre en endring av valutakursen. Når andre land binder sin valutakurs til f.eks. dollar, vil disse landene endre sin valutas gullparitet i takt med dollaren²⁵). I 1971 hevdet USA at problemene med å endre dollarens verdi i forhold til andre valutaer var en medvirkende årsak til Bretton Woods systemets gradvise sammenbrudd.

Mens fast valutakurs tilsier at et land – for å «for-svare» kursen på sin valuta – må ha reserver av internasjonal valuta, er det i prinsippet ikke behov for slik reserve under flytende kurs. Under fritt flytende kurs vil klarering av valutamarkedet finne sted ved prisjusteringer, det vil si at valutakursen blir bestemt gjennom tilbud og etterspørsel etter valuta. Sentralbanken trenger ikke intervenere og har derfor ikke behov for å holde reserver av andre lands valuta. Fordi penger eller valuta ikke bare er betalingsmiddel men også et verdioppbevaringsmiddel, vil imidlertid

²³) Videre inngår også trekkrettigheter og spesielle trekkrettigheter (SDRs) ved det internasjonale pengefondet (IMF) i et lands beholdning av internasjonal valuta.

²⁴) Vi må skille mellom reserve-valuta, og den valuta man binder seg til. For Norge i dag er disse to oppgaver delt mellom tyske mark, som er den dominerende slange-valuta, og dollar: Den første har vi fast kurs overfor, den andre holder vi som reserve, for intervensjon i valutamarkedet.

²⁵) Beregninger av USA's internasjonale seigniorage viser at det årlige kan dreie seg om maksimalt 1 milliard dollar (Bergsten 1974, s. 209–215). Til fradrag kommer tapt inntekt eller produksjon på grunn av manglende mulighet til endring av valutakursen. Hvorvidt USA alt i alt har hatt fordel av sin rolle som reservevalutaland, er det uenighet om. Grubel (1964) mener at ulempene klart er større, mens Aliber (1964) konkluderer motsatt. Professor Per Wijkman ved Stockholms Universitet viser i et ennå ikke publisert arbeid, at USA's internasjonale seigniorage har vært avtakende de siste 10–15 år, på grunn av økt konkurranse i internasjonal låneformidling.

et fritt valutamarked kunne resultere i «unødige» svingninger i valutakursene²⁶⁾. Endringer i et lands økonomiske politikk, skifte av regjering og forandringer i forventninger kan ha uheldige realøkonomiske virkninger. For å unngå dette, velger derfor sentralbankene i dag å intervensere i markedet, også mellom valutaer der kursen flyter. Dette virker til å stabilisere dag-til-dag-svingningene, men kan ikke forhindre relativt store bølgebevegelser i valutakursene²⁷⁾.

I relasjon til spørsmålet om seigniorage vil dermed skillet mellom «styrt flyting» og fast valutakurs bli lite; i begge tilfelle etterspør sentralbankene internasjonal valuta, og det eller de land hvis valuta får sådan anvendelse, har fordelene av å utgi penger som utlendinger etterspør.

Ser vi på SDR's rolle i dette bildet, er det flere forhold som kan forklare den begrensede suksess disse nye internasjonale pengene har hatt. For det første kan de bare anvendes til oppgjør mellom sentralbanker. Den private sektor kan bare eie nasjonale valutaer som dollar, og ikke SDR. Gruppen av etterspørere blir dermed mindre. Videre er SDR et lite ettertraktet finansobjekt. Dette skyldes den lave renteavkastningen, som i dag (desember 1977) bare er på 5 prosent²⁸⁾, og ikke konkurransedyktig med alternative plasseringer en sentralbank kan gjøre. Villigheten til å motta SDR til oppgjør for et overskudd i utenriksregnskapet er derfor liten. Resultatet er at IMF har utarbeidet et sett av regler for når et land er nødt til å *akseptere* SDR som penger, og tilsvarende finnes det regler for et underskuddsland som vil *bruke* SDR.

VII. Internasjonal politikk – og seigniorage.

Internasjonal seigniorage er et økonomisk gode. Land vil derfor konkurrere om seigniorage. Ofte er det slik at militær beskyttelse og seigniorage henger sammen. Under Englands glanstid som leder av et stort imperium ble pund sterling benyttet som reservevaluta; sterlingområdet ble etablert. Dette hadde selvsagt sammenheng med at pund, av rent økonomiske årsaker, var velegnet som reservevaluta; det ble akseptert i de fleste land, og markedet for pund i London var både stort og velutviklet. Men i stater som f.eks. Hong-Kong og Kuwait, som var avhengi-

²⁶⁾ Hvorvidt slik spekulasjon i valuta vil virke stabiliserende eller destabiliserende, er det stor uenighet om. Erfaringen synes å tilsi at kapitalbevegelsene i Europa i 1970-årene i stor grad virket destabiliserende på valutakursene. I Canada derimot i perioden 1952–1960 var den flytende valutakursen meget stabil, selv med frie kapitalbevegelser mellom USA og Canada.

²⁷⁾ Således sank prisen på en amerikansk dollar i tyske mark fra DM 2.664 i august 1974 til DM 2.285 i februar 1975, for i neste omgang å stige til DM 2.662 i september. Dette betyr svingninger på 15 prosent hver vei, i løpet av vel ett år.

²⁸⁾ Renten på SDR regnes ut kvartalsvis, som 6/10 av det veide gjennomsnitt av den kortsiktige renten på dollar, tyske mark, franske franc, yen og pund sterling.

ge av den britiske marinen for sin militære sikkerhet, ble det naturlig å se beholdninger av internasjonal valuta i pund som en form for motytelse for sikkerhetstjenesten ydet av den britiske marinen²⁹⁾.

Et mer aktuelt eksempel er Vest Tysklands politikk i 1960-årene. Som en motytelse til at USA fortsatte å holde troppestyrker i landet, forpliktet Bundesbank seg til ikke å kreve dollartilgodehavender innløst i gull; og USA beholder seigniorage³⁰⁾.

Vi kan også se på vårt eget land – at Norges Bank i 1970-årene har valgt i hovedsak å holde fast på dollar som reservevaluta, selv om vi har skiftet «fastkurs-partner», kan henge sammen med politiske begrensninger utenfor bankens kontroll: Det er ikke utenkelig at vårt forhold til USA ville bli skadet dersom annen reservevaluta ble valgt.

I forrige kapittel så vi at økt anvendelse av SDR ville lede til en ny fordeling av internasjonal seigniorage. Et «forslag LINK» er framsatt i den hensikt å knytte internasjonal seigniorage til økonomisk hjelp til u-land. Forslaget går ganske enkelt ut på at SDR gradvis overtar dollarens rolle som internasjonal valuta, og at nye SDR, som det dermed vil være et økende behov for, gis u-landene. Dette betyr en spesiell form for u-hjelp: I bokføringssammenheng vil u-landene få økt sine beholdninger av utenlandsk valuta uten at noe enkelt land foretar valuta-overføring. Motposten er kun å finne i IMF's regnskaper.

Ved å la internasjonal seigniorage tilflyte u-land vil man lettere kunne akseptere tendenser til en mer merkantilistisk politikk i i-landene. I en verden der mengden av internasjonale betalingsmidler vokser, vil motposten til i-lands ønskede overskudd i utenriksregnskapet kunne motsvares av veksten i SDR. Intet land behøver derved få problemer med økende underskudd på betalingsbalansen. Realressursene de nye SDR kjøper, vil hvert år gå til u-land; seigniorage vil gjennom «forslag LINK» bli kanalisert dit og være en faktor i en økonomisk vekstprosess³¹⁾.

VIII. Seigniorage og Norges Bank.

Som et mål på myndighetenes fordel av å utstede penger i Norge, kan vi summere veksten i bankenes folioinnskudd i Norges Bank og veksten i seddelmengden hvert år³²⁾. I tilfelle med fast valutakurs og en utadrettet økonomi blir pengemengden endogen – gjennom overskudd på betalingsbalansen kan den private sektor skaffe seg mer penger. For sentralbanken betyr dette at den vil få utenlandsk valuta i bytte for «hjemmeproduserte» sedler. Denne utenlandske valuta kan i sin tur anvendes til kjøp av «monetært»

²⁹⁾ Se Bergsten (1975, s. 31).

³⁰⁾ Se Bergsten (1975, s. 31–32) og Klein (1977).

³¹⁾ Se Cline (1976) for en analyse og en oppsummering av litteraturen vedrørende «forslag LINK».

³²⁾ I Isachsen (1977, s. 146–151) er veksten i folioinnskudd feilaktig uteglemt, ved diskusjonen av seigniorage i Norge.

Tabell 1: Tall for vurdering av det offentliges andel seigniorage i Norge i 1970-årene.

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
År	Økning i seddel- mengden	Økning i bankenes folioinn- skudd i Norges Bank ¹⁾	= (2) + (3) Økning i high- powered money	Rente- inntekt i Norges Bank av norske verdi- papirer	Rente- inntekt i Norges Bank av utenlandske verdi- papirer	= 5 + 6 Rente- inntekter i Norges Bank	Overført staten fra Norges Bank	Tap i Norges Bank ved devalu- ering
1970.....	743	—18	725	24	268	292	50	
1971.....	733	1 237	1970	47	288	335	40	450
1972.....	757	827	1 584	48	329	377	35	
1973.....	763	1 129	1 892	47	415	462	20	757
1974.....	1 371	32	1 403	64	721	785	20	
1975.....	1 655	1 043	2 698	85	722	807	50	
1976.....	1 881	—747	1 134	173	702	875	50	
1977 ²⁾	1 854	1 197	3 051					
Sum.....	9 757	4 700	14 457	488	3 445	3 933	265	

¹⁾ Definisjonen endret i 1973.

²⁾ Tallene er fra august 1976 til august 1977.

Kilde: (2) og (3) er tatt fra Economic Bulletin, diverse nummer. (4), (5) og (7) er beregnet ut fra tabellene 1 og 3 i *Norges Bank, beretning og regnskap*, for de respektive år. De to tallene i kolonne (9) er tatt fra sistnevnte publikasjon, 1971, s. 6, og 1973, s. 61, henholdsvis.

gull (mer korrekt: kunne, inntil 1971), eller valutaen kan plasseres som rentebærende fordring i utlandet (bankinnskudd, obligasjoner). I siste tilfelle får vi en renteavkastning som i sentralbankens regnskaper vil gi solide overskudd. Dette blir da et alternativt mål på seigniorage (inklusive inflasjonsskatt), som tilfaller myndighetene.

I tabell 1 har vi regnet ut seigniorage³³⁾ for Norges Bank etter begge alternativer, for 1970-årene³⁴⁾. Kolonne 4 viser at den årlige seigniorage beregnet som veksten i high-powered money (eller basispengemengden) varierer fra 725 millioner kroner i 1970 til over 3 milliarder kroner i 1977. Sammenligner vi med budsjettert skatteinntekt til staten i 1977³⁵⁾, tilsvare seigniorage hele 7 prosent av dette. Imidlertid dukker ikke denne posten opp i statens inntektsbudsjett. Årsaken er enkel, seigniorage forblir stort sett i Norges Bank. Den anvendes til oppbygging av valutabeholdningen. Bare 20–50 millioner kroner av Norges Banks årlige overskudd overføres til staten (kolonne 8).

³³⁾ Dette seigniorage-begrepet inneholder både «ren» seigniorage og inflasjonsskatt. Det er ikke gjort fradrag for administrasjonskostnadene ved å ha en sentralbank.

³⁴⁾ Under den annen verdenskrig benyttet tyskerne seddelpresen flittig, for betaling av varer og tjenester. I perioden 1940–45 ble over 11 milliarder kroner utstedt av Norges Bank. Fordi prisnivået ikke ble tillatt å stige, hovedtyngden av varer var rasjonert, betydde dette en betydelig seigniorage til de daværende myndigheter. Resultatet ble en sterk akkumulering av likviditet i den private sektor, se SØS nr. 12 (1965) s. 295–308 for nærmere detaljer.

³⁵⁾ St.meld. nr. 1 (1977–78) s. 68.

Seigniorage beregnet som en årlig renteavkastning av Norges Banks beholdning av rentebærende fordringer, ser vi av kolonne 7. Denne måten å beregne seigniorage på er også utgangspunktet for Bankens eget regnskap. De solide overskudd en sentralbank vanligvis kan glede seg over, er altså et resultat av seigniorage, dvs. av sentralbankens monopolstilling i produksjon av ikke-rentebærende high-powered money (basis-penger). For to av de åtte årene i tabell 1 dekker led imidlertid Norges Bank betydelige tap på sine valutaplasseringer. Med hovedtyngden av utenlandske plasseringer i dollar, medførte devalueringen av USA's valuta i 1971 og 1973 et samlet tap på over 1.2 milliarder kroner (kolonne 9).

Selvom en sentralbanks primære oppgave ikke er å maksimere overskuddet, kan det likevel være rimelig å stille spørsmålet om hvordan Norge best kan få tilgang på og forvalte den nødvendige beholdning av internasjonale betalingsmidler. I denne forbindelse skal to poeng trekkes fram. For det første, ved i hovedsak å la private låne opp utenlandsk valuta og deretter veksle om (i Norges Bank) til norske kroner, kan det tenkes at vi pådrar oss en unødig høy rentekostnad. Om i stedet staten, ved Norges Bank, direkte lånte opp valutareserver, ville rentekostnadene rimeligvis bli lavere. For det andre, om valutaen den private sektor låner opp i er forskjellig fra valutaen Norges Bank plasserer reservene i, er risikoen for tap ved endring i valutakurser til stede. Tilfeldig observering synes å indikere at utenlandske låneopptak i større grad enn Norges Banks plasseringer i utlandet har vært i «sterke» valutaer. En slik sammensetning

av porteføljen leder til tap for landet når valutaers relative verdi endres. Det kan således være grunnlag for å analysere nærmere vår sentralbanks måte å skaffe seg utenlandsk valuta på, og dens plasseringer av disse midlene.

LITTERATUR

- 1) AER (1973) *American Economic Review*, Papers and Proceedings. Artikler av P.B. Kenan, P.W. McCracken og J. Helliwell. Vol. 63, No. 2, pp. 189–214.
- 2) Aliber, R.Z. (1964): «The U.S. Role as a Reserve Currency Country», *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 78, No. 3, pp. 442–456.
- 3) Aliber, R.Z. (1966): «*The Future of the Dollar as an International Currency*», Praeger, New York.
- 4) Bailey, M.J. (1956): «Welfare Cost of Inflationary Finance», *Journal of Political Economy*, Vol. 64, No. 2, pp. 521–537.
- 5) Bakke E. (1975): «Synspunkter på hvordan det norske kredittsystem i dag fungerer i relasjon til det å sørge for samfunnsøkonomisk best allokering av kapitalen», *Sosialøkonomen* 1975/1.
- 6) Bergsten, F.C. (1975): «*The Dilemmas of the Dollar*», Council on Foreign Relations, New York University Press.
- 7) Cline, W.R. (1976): «*International Monetary Reform and the Developing Countries*», Brookings Institution.
- 8) Cagan, P. (1965): «*Determinants and Effects of Changes in the Stock of Money 1875–1960*», National Bureau of Economic Research, Columbia University Press, New York.
- 9) Economic Bulletin, *Norges Bank*, Diverse nummer.
- 10) Friedman, M. (1971): «Government Revenue from Inflation», *Journal of Political Economy*, Vol. 79, No. 4, pp. 846–856.
- 11) Grubel, H.G. (1964): «The Benefits and costs of Being the World Banker», *National Banking Review*, Vol. 2, No. 2, pp. 189–212.
- 12) Isachsen, A.J. (1976): «Notes on Inflation and Optimal Monetary Policy», Memorandum fra *Sosialøkonomisk institutt*, 8.10.1976.
- 13) Isachsen, A.J. (1977): «*Inflasjon – et uløselig problem?*», Tanum–Norli, Oslo.
- 14) Johnson, H.G. (1973): «*Further Essays in Monetary Economics*», Harvard University Press, Massachusetts.
- 15) Jonung, L. (1976): «Inflationen som skatt», *Økonomisk Debatt*, pp. 497–509.
- 16) Klein, B. (1974): «The Competitive Supply of Money», *Journal of Money Credit and Banking*, Vol. 6, No. 4, pp. 423–453.
- 17) Klein B. (1977): «Money, Wealth and Seigniorage», i K. Boulding og T.F. Wilson (red.), «*Redistribution Through the Financial System: The Grants Economics of Money and Credit*».
- 18) Laidler, D.E.W. (1969): «*The Demand for Money: Theories and Evidence*», International Textbook Company, Pennsylvania.
- 19) Norges Bank, beretning og regnskap, *Norges Bank*, Diverse nummer.
- 20) Steindl, F.G. (1973): «Price Expectations and Interest Rates», *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 5, No. 4, pp. 939–949.
- 21) St.meld. nr. 1 (1977–78): «*Nasjonalbudsjettet 1978*», Finansdepartementet.
- 22) Williamson, J. (1973): «Surveys in Applied Economics: International Liquidity», *Economic Journal*, Vol. 83, No. 331, pp. 685–746.

Økonomikonsulent

Stillingen som økonomikonsulent i Avdeling for helsevern og sosial omsorg er ledig. Økonomikonsulenten er kommunaldirektørens stabsfunksjonær innenfor arbeidsområdene planlegging og økonomiforvaltning. I tillegg er stillingen tilknyttet rådmannens planleggingsseksjon som sentralt arbeider med de samme problemområder.

Trondheim kommune er igang med utarbeidelsen av kommune-planen, som sammen med langtids- og årsbudsjett vil være de sentrale styringsinstrumenter i kommunen.

Økonomikonsulenten vil innenfor avdelingen være koordinator ved utarbeidelse av forslag til års- og langtidsbudsjett og kommuneplan. I tillegg foretar økonomikonsulent budsjettoppfølging gjennom året. Det søkes derfor etter en person med utdanningskompetanse på høyskolenivå og solid erfaring innenfor områdene planlegging og offentlig økonomiforvaltning.

Stillingen lønnes etter lønnstrinn 23–24.

Nærmere opplysninger om stillingen kan fås ved henvendelse til økonomikonsulenten, tlf. 20 100, app. 194.

Kopier av attester og vitnemål legges ved søknaden.

Søknadsfrist 05.06.78.

Søknad sendes

AVDELING FOR HELSEVERN OG SOSIAL OMSORG,

Prinsens gt. 61,

7000 Trondheim

Budsjettopplysningene om investeringer i Televerket



AV
KONSULENT JON LUNDESGAARD,
FINANSDEPARTEMENTET

I Televerket drives et omfattende internt arbeid med utbygging av systemer for planlegging og budsjettering. Dette omfatter systematiske former for nyttekostnadsvurdering ved hjelp av investeringsanalyser og det omfatter utbyggingen av det interne budsjett- og regnskapssystem. I lys av blant annet dette utviklingsarbeidet har en arbeidsgruppe gått gjennom og vurdert budsjettopplysningene for eksterne formål vedrørende investeringene i Televerket. Det er særlig lagt vekt på en gjennomgåelse av budsjettopplysningene fra Televerket til Samferdselsdepartementet og videre til Finansdepartementet. Det foreslås at opplysninger fra investeringsanalyser som fast rutine bør inngå i budsjettopplysningene, men den økte anvendelse av slike opplysninger vil måtte skje skrittvis. Det bør blant annet skje en videre klargjøring av spørsmål som anvendelsen av investeringsanalyser reiser i forbindelse med enkelte typer prosjekter. Samtidig legges det vekt på utbyggingen og etableringen av grunnlaget for budsjettopplysninger, som i økt grad konkretiserer og klargjør sentrale resultater og konsekvenser, og sammenhenger med tiltak som foreslås i planer og budsjetter.

1. Innledning og sammendrag

En arbeidsgruppe bestående av representanter for Teledirektoratet, Samferdselsdepartementet og Finansdepartementet har gått gjennom og vurdert budsjettopplysningene vedrørende investeringer i Televerket. Arbeidsgruppen har konsentrert seg om en gjennomgåelse av budsjettopplysningene for eksterne planleggings- og budsjetteringsformål vedrørende investeringer i Televerket, dvs. de opplysninger som danner grunnlag for bl.a. Samferdselsdepartementets og Finansdepartementets vurdering av investeringer i Televerket. Dette kan være opplysninger gitt i råbudsjettene (dvs. Televerkets og Samferdselsdepartementets budsjettforslag), eventuelt rulleringsmateriale om høsten (dvs. forslag til utgiftsrammer for en fireårs periode), i utkast til stortingsmeldinger om videre utbygging eller opplysninger i forbindelse med avklaringen av enkeltstående investeringsprosjekter presentert som egne saker. Bakgrunnen for opprettingen av arbeidsgruppen har vært ønsket om en vurdering av i hvilken grad opplysninger fra nyttekostnadsvurderinger i form av investeringsanalyser i

Televerket og opplysninger fra Televerkets utbygde interne budsjett- og regnskapssystem, kan bidra til å gi et bedre grunnlag for den overordnede vurdering. Arbeidsgruppen har gått gjennom budsjettopplysningene og utformingen av råbudsjettene vedrørende Televerket og kommet med forslag i lys av de muligheter som foreligger¹⁾.

- Opplysninger fra investeringsanalyser, eventuelt hele analysen, bør som en fast rutine inngå i budsjettopplysningene til overordnet myndighet. Under det løpende samarbeid og kontakt mellom Finansdepartementet, Samferdselsdepartementet og Teledirektoratet vil det være mulig å finne fram til et informasjonstilfang fra investeringsanalyser som representerer et rimelig balansepunkt, på bakgrunn av de muligheter som foreligger og de spørsmål overordnet myndighet skal ta stilling til.
- Det legges vekt på en videre klarlegging av aktuelle spørsmål som knytter seg til økt anvendelse av investeringsanalyser i Televerket. Videre pekes det på en del konkrete muligheter for analyse, som vil være til hjelp ved den overordnede myndighets arbeid med planer og budsjetter.

Forfatteren tok Sosialøkonomisk embetseksamen våren 1972, og har siden høsten samme år arbeidet med budsjettspørsmål i Finansavdelingen, Finansdepartementet.

¹⁾ Budsjettopplysningene vedrørende investeringer i Televerket. Rapport fra en arbeidsgruppe, juni 1977.

- Det system for investeringsanalyse som er utviklet i Televerket bør være utgangspunkt for analyser og analyseresultater som oversendes overordnet myndighet. Netto nåverdi pr. krone investert bør således være grunnlag for vurderingen av investeringsprosjekter. I det fortsatte arbeid bør det legges vekt på en videre klarlegging og verdsetting av samfunnsøkonomiske virkninger, det antas at det arbeid som gjøres sentralt i Finansdepartementet vil kunne gi visse retningslinjer, bl.a. i denne forbindelse.
- Budsjettopplysningene i sin alminnelighet, i tillegg til opplysninger fra investeringsanalyser, bør bygges ut. Dette gjelder opplysninger som konkretiserer sentrale resultater og konsekvenser og opplysninger om sammensetningen av investeringene, samt opplysninger som i økt grad klargjør sammenhengen mellom resultater og konsekvenser og de konkrete tiltak som foreslås. Med dette som utgangspunkt er det utarbeidet et mønster for omtale av budsjettforslaget i råbudsjettet, som foreslås lagt til grunn ved utformingen av råbudsjettene. På flere punkter kommer arbeidsgruppen med forslag til videre utbygging av opplysningene om resultater, konsekvenser og tiltak.
- I tråd med Televerkets egne intensjoner, foreslås at det legges vekt på en videre avklaring av spørsmål som knytter seg til utviklingen av en formell numerisk planleggingsmodell for klarlegging av sammenhenger mellom resultater og konsekvenser på den ene siden og tiltak på den annen.
- Budsjettoppstillingen for investeringsutgiftene bør gi et mest mulig klart bilde av prioriteringen av investeringsmidler til de ulike oppgaver Televerket står ovenfor. Det er således i prinsippet ønskelig at investeringene grupperes etter deres formål. Det knytter seg flere vansker til dette spørsmål som ikke er avklart, blant annet vedrørende prosjekter som dekker flere formål. Spørsmålet om en ny budsjettoppstilling for Televerket bør vurderes nærmere når det er vunnet noe mer erfaring med utviklingen av de interne systemer for planlegging og budsjettering i Televerket.

2. Eksempler på sentrale avveiningsspørsmål i Televerkets investeringsbudsjett

Ved gjennomgåelsen av Televerkets investeringsbudsjett står en bl.a. overfor følgende sentrale avveiningsspørsmål:

- Vurdering av enkeltstående større investeringsprosjekter. Som eksempel for Televerket kan nevnes spørsmålet om tilbud av nye teletjenester, spørsmålet om utbyggingen av et eget telenett for dataoverføring (datel) o.l.
- Vurdering av sammensetningen av investeringsbudsjettet på hovedstørrelser, eksempelvis prioriteringen mellom utbygging på den ene side og utskifting av foreldet utstyr på den andre side.

- Vurdering av det samlede investeringsomfang, sett på bakgrunn av investeringsoppgavene i Televerket sammenliknet med andre statlige oppgaver.

Ved gjennomgåelsen av investeringsbudsjettet vil de enkelte avveiningsspørsmål måtte vurderes i sammenheng. Det er en hovedoppgave for overordnet myndighets arbeid med Televerkets investeringsbudsjett å foreta en slik gjennomgåelse og å ta stilling til de tre sentrale avveiningsspørsmålene som er nevnt ovenfor. Hensikten med gjennomgåelsen av budsjettopplysningene for planleggings- og budsjetteringsformål vedrørende investeringer i Televerket er å komme fram til forslag som kan forbedre grunnlaget for å ta stilling til de nevnte spørsmål.

3. Investeringsanalyser som generelt hjelpemiddel ved prioritering

Et investeringsbudsjett består vanligvis av en rekke atskilte investeringsprosjekter. Et mulig utgangspunkt for analyse og vurdering er å ta sikte på å gjennomføre pålitelige investeringsanalyser for alle aktuelle investeringsprosjekter som ikke er umiddelbare konsekvenser av tidligere investeringsbeslutninger. Disse prosjektene kan rankeres etter deres lønnsomhet, f.eks. angitt ved den beregnede netto nåverdi pr. krone investert. Ved å fylle opp en gitt investeringsramme fra det mest lønnsomme prosjekt og nedover etter lønnsomhet, er det i prinsippet mulig å finne fram til en tilnærmet mest gunstige sammensetning av prosjekter og sammensetning av investeringsbudsjettet på hovedstørrelser. En slik framgangsmåte vil gi en bestemt løsning vedrørende de to først nevnte typer avveiningsspørsmål som ble referert i avsnitt 2. Ved en sammenlikning av lønnsomheten til de prosjekter som er aktuelle ved henholdsvis en reduksjon eller en utvidelse av investeringsrammen, med lønnsomheten av alternative statlige tiltak, er det ved hjelp av investeringsanalyser i prinsippet mulig å få et grunnlag for vurderingen av det samlede investeringsomfang i Televerket. Dvs. vurderingen av den tredje type avveiningsspørsmål som ble referert i avsnitt 2.

4. Problemer og muligheter vedrørende anvendelsen av investeringsanalyser

En framgangsmåte som beskrevet i avsnitt 3 stiller store krav til antallet pålitelige investeringsanalyser og representerer således foreløpig et kapasitetsproblem på analysesiden. Men det knytter seg også flere metodiske og datamessige spørsmål til økt anvendelse av systematiske investeringsanalyser. Dette er spørsmål som vil kreve en videre avklaring før slike analyser, med den ønskelige grad av sikkerhet og i stor utstrekning, kan nyttes i aktuelle sammenhenger. Som eksempler på spørsmål som trenger en nærmere avklaring kan nevnes:

- Utbyggingen av nummerkapasiteten for inntak av telefonabonnenter krever utbygging av trafikkapasiteten i det overordnede nett, om ikke framkommeligheten skal bli dårligere. Det knytter seg visse vansker til tallfesting av kravene til utbygging av trafikkapasiteten utover i nettet, som konkrete prosjekter for inntak av abonnenter medfører. Alternativt er det vanskelig å tallfeste virkningen på framkommeligheten, ved inntak av abonnenter, om det overordnede nett ikke bygges ut.
- I den nåværende situasjon med ventelister for telefonabonnenter er det ikke klart hvordan den positive virkning av inntak av abonnenter bør verdsettes. Det forhold at det eksisterer ventelister medfører at den positive virkning av telefon vurderes høyere av de som ønsker telefon enn det telefon-takstene gjenspeiler.
- En betydelig andel av investeringsbudsjettet, om lag 20 pst., går med til investeringer i telefonnettet over endesentralnivå. Dette er investeringer som er nødvendige for å avvikle den økende trafikk og for eventuelt å bedre framkommeligheten. Det knytter seg visse problemer til registrering av framkommeligheten på en pålitelig måte. I løpet av noen år vil det skje vesentlige forbedringer på dette punkt. Men fortsatt vil det være vansker forbundet med å foreta sikre anslag på hvilke eventuelle forbedringer av den framtidige framkommelighet investeringer i det overordnede nett vil medføre. Om slike anslag foreligger vil det imidlertid også være et problem hvordan en bedring i framkommeligheten skal verdsettes.

Bl.a. som følge av en nærmere gjennomgåelse og vurdering av den type spørsmål som er nevnt ovenfor har en kommet fram til et nyansert syn på anvendelsen av investeringsanalyser for klarlegging av den type avveiningsspørsmål som ble nevnt i avsnitt 2 og framgangsmåten referert i avsnitt 3:

- Det legges vekt på videre arbeid med å klarlegge mulige løsninger vedrørende de aktuelle spørsmål som knytter seg til gjennomføringen av investeringsanalyser i Televerket. Etter hvert vil det være mulig å gjennomføre et økende antall analyser, med den ønskelige grad av sikkerhet. Disse analysene bør, presentert på en hensiktsmessig måte, i økende utstrekning og sammen med annen relevant informasjon vedrørende investeringsbeslutningene, nyttes ved den overordnede vurdering av investeringer i Televerket.
- Tatt omsyn til bl.a. de vansker som knytter seg til gjennomføringen av investeringsanalyser, bør opplysninger fra slike analyser, eventuelt hele analysen, som en fast rutine inngå i budsjettopplysningene. Dreier det seg om vesentlige investerings tiltak, eller når overordnet myndighet ønsker det, bør hele analysen oversendes, slik at forutsetninger o.l. kan vurderes. I praksis vil de involverte parter måtte søke å finne fram til et informasjonstil-

fang fra investeringsanalyser som er rimelig i forhold til de muligheter som foreligger og de spørsmål overordnet myndighet skal ta stilling til. Under det løpende samarbeid og kontakt mellom Finansdepartementet, Samferdselsdepartementet og Teledirektoratet vil det være mulig å finne fram til et balansepunkt som er tilfredsstillende.

- Selv om investeringsprosjekter av bestemte typer ikke gjøres til gjenstand for investeringsanalyser enkeltvis for alle de aktuelle prosjektene, vil det kunne være av betydning om det gjennomføres analyser for typiske eller gjennomsnittlige prosjekter av tilsvarende type. Dette vil i vesentlig grad kunne bidra til å gi et bilde av lønnsomheten. Som eksempler på situasjoner hvor forholdene skulle ligge vel til rette for investeringsanalyser kan nevnes:
 - ✱ Vurderingen av om det er ønskelig å gjennomføre konkrete investeringstiltak som reduserer løpende driftsutgifter, herunder vurderingen av lønnsomheten av å skifte ut eldre utstyr.
 - ✱ Vurdering og valg mellom forskjellige utbyggingstidspunkter og utbyggingstakt.
 - ✱ Vurdering og valg mellom ulik teknologi.
 - ✱ Vurderingen av tilbud av nye teletjenester.
- Siden det antas at den økende anvendelse av investeringsanalyser vil måtte skje skrittvis, bør budsjettopplysningene mer generelt bygges ut. Dette gjelder bl.a. opplysninger som i større grad kan belyse investeringsenes sammensetning, sammenhenger mellom resultater og konsekvenser på den ene side og tiltakene i budsjettet på den annen side o.l. Dette arbeidet bør skje parallelt med den økte anvendelse av investeringsanalyser.

5. Investeringsanalyser i Televerket

Det system for investeringsanalyser som er utviklet i Televerket gir et godt grunnlag for utarbeiding av slike analyser. Dette system bør således være utgangspunkt for analyser og analyseresultater som oversendes overordnet myndighet.

Netto nåverdi pr. krone investert bør nyttes som kriterium ved vurderingen av investeringsprosjekter. I Televerket internt blir denne størrelsen betegnet lønnsomhetstallet. Angivelsen av netto nåverdi pr. krone investert for investeringsprosjekter vil være av vesentlig interesse, selv om det foreløpig ikke er mulig å beregne denne størrelsen for alle aktuelle prosjekter og foreta en innbyrdes ranking som nevnt i avsnitt 3. Netto nåverdi pr. krone investert gir et relevant bilde av graden av lønnsomhet for et investeringsprosjekt, idet det tas særskilt omsyn til i hvilken grad et investeringsprosjekt belaster investeringsrammer. Denne størrelsen gir således et grunnlag for en innbyrdes vurdering av prosjekter størrelsen er beregnet for, og videre et grunnlag for en vurdering i forhold til hva som er et rimelig krav til netto nåverdi pr. krone investert for de dårligste eller marginale

investeringsprosjekter. Det er av betydning å få klarlagt størrelsen på lønnsomhetstallet til marginale investeringsprosjekter. Dette vil også kunne få betydning for vurderingen av prosjekteralternativer, dvs. gjensidig utelukkende investeringsalternativer.

I Televerket er det lagt ned et stort arbeid for å legge forholdene til rette for praktisk bruk av investeringsanalyser. Dette er viktig for at investeringsanalyser skal bli et hjelpemiddel ved den løpende forbedelse av beslutninger. Det er derfor positivt at denne delen av arbeidet er prioritert på et tidlig stadium i arbeidet med investeringsanalyser i Televerket.

I den første fasen av arbeidet med investeringsanalyser i Televerket er det satset på investeringsanalyser som har et visst bedriftsøkonomisk tilsnitt, bl.a. fordi dette ikke stiller så store analysemessige krav. Slike analyser er av betydelig interesse for overordnet myndighet. Men når det er vesentlige forskjeller mellom en bedriftsøkonomisk eller foretaksøkonomisk vurdering, og en samfunnsøkonomisk vurdering, bør disse forskjellene konkretiseres i størst mulig grad. Vurderingen av tiltak i staten bør som et hovedprinsipp skje ut fra en samfunnsøkonomisk klargjøring og verdsetting av virkningene. Det arbeid som gjøres sentralt i Finansdepartementet vil kunne gi visse retningslinjer, bl.a. i denne forbindelse.

6. Andre former for budsjettopplysninger i tillegg til opplysninger fra investeringsanalyser

I avsnitt 4 ble det understreket at budsjettopplysningene i sin alminnelighet, i tillegg til opplysninger fra investeringsanalyser, bør bygges ut. Prioritering av telekommunikasjon framfor annen statlig virksomhet, samt prioriteringen av de ulike oppgaver innenfor Televerket, bør i prinsippet skje gjennom nytte-kostnads-vurderinger og ved hjelp av investeringsanalyser. Størst mulig anvendelse av investeringsanalyser er derfor et siktepunkt. Men for den overordnede vurdering av investeringer i Televerket vil det også kunne være til stor hjelp om sammenhengen mellom tiltak på den ene side, i form av

- takster,
 - investeringstiltak,
 - driftstiltak,
- og resultater og konsekvenser på den annen side, som
- etterspørsel,
 - fysisk tilbud, som nummerkapasitet og overføringskapasitet,
 - ventelister og framkommelighet,
 - andre mål for servicegrad og
 - finansielle og økonomiske resultater og konsekvenser,

belyses i størst mulig grad. Særlig er det viktig at resultater og konsekvenser som et gitt budsjettforslag medfører gis en tilstrekkelig klargjøring. Ved vurderingen av endringer i et bestemt forslag er det nød-

vendig å ha en oversikt over hvilke resultater og konsekvenser dette innebærer.

Både for planlegging og budsjettering internt i Televerket og for den overordnede vurdering ville det være til stor hjelp om det eksisterte en formell numerisk planleggingsmodell for klarlegging av sammenhenger mellom resultater, konsekvenser og tiltak. En slik modell kan tenkes anvendt på to alternative måter:

- Analyse av resultater og konsekvenser som sett med aktuelle tiltak innebærer (konsekvensanalyse).
- Analyse av nødvendige tiltak ved ønskede resultater og konsekvenser, dvs. mål (mål-middel-analyse).

Utviklingen av formelle numeriske planleggingsmodeller for offentlige sektorer er blitt ansett som sterkt ønskelig av langtidsmodellutvalget, jfr. NOU 1976:8, Langtidsplanlegging og modeller. Utviklingen av et slikt hjelpemiddel vil kreve omfattende arbeidsinnsats. En har ikke oversikt over hvilke metodiske eller datamessige vansker gjennomføringen av et slikt prosjekt kan møte. Televerket har imidlertid i beskjeden skala startet opp et forprosjekt for å klarlegge dette nærmere. Dette er meget positivt og denne oppgaven bør prioriteres i det videre arbeid med utviklingen av planleggings- og budsjetteringshjelpemidler.

I teorien kan en tenke seg konstruksjonen av en indikator som sammenfatter og veier sammen de aktuelle resultater og konsekvenser vedrørende Televerkets virksomhet. Dette ville representere et skritt videre. En slik indikator vil kunne være til stor hjelp idet aktuelle tiltak kan vurderes i forhold til effekten på indikatoren, og slik sammenliknes innbyrdes. Det knytter seg en rekke vansker til å etablere en slik indikator, dette skyldes blant annet forhold av den art som ble omtalt i avsnitt 4. Løsningen av dette spørsmål kan derfor til dels ses i sammenheng med de spørsmål som anvendelsen av investeringsanalyser reiser.

Med vekt på en klargjøring av resultater og konsekvenser og sammenhengen med de foreslåtte tiltak har arbeidsgruppen, i samarbeid med Teledirektoratet, utarbeidet et mønster for omtale av Televerkets investeringsbudsjett i råbudsjettene. Denne omtalen kommer som en innledning forut for budsjettflakene med den detaljerte budsjettoppstilling og forutsettes avstemt med den detaljerte omtale som gis på budsjettflakene i tilknytning til de enkelte poster og underposter i budsjettoppstillingen. Det mønster som ble utarbeidet er lagt til grunn ved utarbeidingen av råbudsjettet for 1978–81.

Opplysninger om enhetskostnader, produkt pr. timeverk o.l., som det vil være mulig å innhente gjennom det utbygde interne regnskapssystem, er av vesentlig betydning for å få et bilde av utviklingen på produksjonssiden. Etter hvert som slike opplys-

ninger blir tilgjengelige foreslås det at disse opplysningene nyttes for en kort omtale av utviklingen i produktivitet og effektivitet ved produksjonen av teletjenester. Dette kan inngå som en del av omtalen av Televerkets situasjon og hovedproblemer i den innledende delen av råbudsjettet som ble nevnt ovenfor. Mer detaljerte tallopplysninger vedrørende disse spørsmål kan eventuelt inngå som en del av plantalloppstillingen på slutten av råbudsjettet.

Pålitelige framskrivninger av etterspørselen etter teletjenester er av stor betydning for vurderingen av investeringsbeslutninger vedrørende Televerket. Det er derfor positivt at Televerket har lagt vekt på å bygge ut et apparat for utarbeiding av framskrivninger. Slike framskrivninger bør inngå som en fast del av budsjettopplysningene. For vurderingen av takstendringer, som er et aktuelt spørsmål under arbeidet med budsjettet, er det vesentlig at det også gis opplysninger om hvordan endringer i takstene påvirker etterspørselen. Utarbeiding av slike opplysninger bør derfor være sentralt i det videre arbeid.

Det er ønskelig med opplysninger om den forventede utvikling av framkommeligheten, når det gjøres forutsetninger om trafikktutvikling og investeringsplaner. Slike opplysninger vil være vesentlige for vurderingen av de omfattende investeringene i overføringskapasitet. Det antas imidlertid at det både er en datamessig og metodisk vanskelig oppgave å lage slike anslag for forventet framkommelighet. Videre bør det ved utformingen av budsjettopplysningene legges opp til, og gis et mest mulig realistisk bilde av bindinger og eventuelle konsekvenser av ikke å ta omsyn til aktuelle bindinger.

7 Budsjettoppstillingen for investeringer i Televerket

Budsjettoppstillingen for investeringer i Televerket bør gi en mest mulig klar oversikt over prioriteringen av investeringsmidler til de ulike oppgaver

Televerket står overfor. Følgende hovedoppgaver kan stilles opp for investeringer i Televerket:

- Økning av antallet tilknytninger til det tekniske produksjonsapparat.
- Utbygge overføringskapasiteten for å bedre framkommeligheten.
- Holde ønskede standarder for teletjenestene.
- Redusere kostnadene forbundet med driften.

Telenettet er et integrert og meget sammensatt produksjonsapparat. Dette gjør det i praksis vanskelig å gruppere investeringene etter formål. Televerket er ennå meget usikker på hvor langt det er mulig å gå i retning av en formålsgruppering. Bl.a. reiser dette flere vanskelige spørsmål om hvordan investeringsmidler vedrørende prosjekter, som dekker flere formål, bør fordeles på en måte som gir vesentlig informasjon for prioriteringsformål. Det er i denne sammenheng neppe hensiktsmessig med en tilfeldig skjønnsmessig fordeling av midler etter formål, uten at det er klart hvordan fordelingen skal nyttes for prioriteringsformål.

Under utformingen av planleggings- og budsjetteringssystemet for både interne og eksterne formål, er det likevel en viktig oppgave for Televerket å arbeide videre med å klargjøre spørsmål vedrørende gruppering av investeringer etter formål. Dette bør blant annet ses i lys av mulighetene i forbindelse med følgende systemutviklingsarbeid i Televerket:

- Arbeidet med systemene for budsjettering, regnskapsføring og oppfølging i teleområdene.
- Utviklingen av en enkel budsjetteringsmodell, inneholdende sentrale økonomiske størrelser og plantall for enheter i Televerket.
- Arbeidet med en prosjektbase på EDB, inneholdende opplysninger om aktuelle investeringsprosjekter.

Det er først når det er vunnet noe mer erfaring med de interne oppleggene at spørsmålet om en ny budsjettoppstilling for Televerkets eksterne investeringsbudsjett kan få en mer endelig avklaring.

Departement-offensiv for bedre eksportprognoser

INTERVJU VED
IVAR KORSBAKKEN

– Planleggingsavdelingen i Finansdepartementet har satt igang et omfattende arbeide med å forbedre prognosene for utenriksøkonomien. Feilaktige anslag for utenriksøkonomien må bære en vesentlig del av skylden for at de økonomiske prognosemakere har skutt så grundig bom de senere år. Situasjonen er nå så usikker at politikerne er lite lystne på å binde seg opp til reviderte prognoser fra Finansdepartementet. Norge er i en vanskelig økonomisk situasjon, og de foreslåtte innstramningstiltakene burde vært enda strengere. Går det alvorlig galt for Norge kan landet bli satt «under administrasjon av Det Internasjonale Pengefondet». Det vil bety farvel til full sysselsetting som hovedmål i politikken, sier underdirektør Amund Utne i Planleggingsavdelingen i Finansdepartementet i et intervju med Sosialøkonomen.



Amund Utne er født i 1940. Etter examen artium arbeidet han med EDB innen NKL, og begynte gradvis å studere. Han ble cand.oecon. i 1969, og etter arbeide i konsulentfirmaet Data-Ship A/S, begynte han i planleggingsavdelingen i Finansdepartementet i 1971. Siden har han, med visse avbrudd, vært i planleggingsavdelingen. Han har studert et år ved Harvard, vært utredningsleder i Handelsdepartementet og hatt flere opphold i Portugal i forbindelse med «eksport av MODIS». Våren 1977 ble han utnevnt til underdirektør i planleggingsavdelingen. Utne har bl. a. arbeidet med meldingen om Folketrygdens økonomi, Oljemeldingen (St. meld. nr. 25) og den ferske Tilleggsmeldingen til Langtidsprogrammet.

– Med noe bedre prognoseverktøy kunne kanskje «bommene» i langtidsprogram og nasjonalbudsjett blitt noe mindre. Men ingen klarte å forutsi at den økonomiske nedgang i de senere år skulle bli så langvarig, sier underdirektør Utne.

– Feilslagene i prognosene skyldes dels anslag for utenriksøkonomien og dels anslag for oljevirksomheten. Hovedproblemet i utlandet er liten etterspørsel, låber produksjon. Det er ikke bare den norske kostnadsutvikling som er årsak til de store utenriksunderskuddene. Selv om vi bedre hadde anslått betydningen av den norske kostnadsøkningen, ville vi bare kunnet redusert prognosefeilene for utenriksøkonomien noe, sier Utne.

– Vårt prognoseverktøy har vært for dårlig hva utenriksøkonomien angår. F. eks. lagde vi eksportprognoser basert på nokså enkle trendfremskrivninger. Anslagene ble matet inn i vår hovedmodell, MODIS. Dette fungerte bra så lenge tallene i utenriksøkonomien var jevnt økende. Det var lite behov for å bruke ressurser på kompliserte eksportprognoser når enkel trendfremskrivning gav utmerket resultat.

Omfattende forbedring

– Men dette holder ikke lenger. Planleggingsavdelingen har nå et omfattende arbeide igang omkring norsk utenriksøkonomi. Hva betyr f. eks. innenlands kostnadsnivå for utviklingen i eksport og import? Svaret er slett ikke så enkelt som mange vil ha det til.

Sosialøkonomen nr. 5 1978

– Vi håper å få laget mindre modeller hvor eksport-tall kan komme ut som resultat – være endogene størrelser. Resultat fra slike undermodeller kan så brukes som input i MODIS. MODIS er en velegnet og enkel modell uten mange atferdsrelasjoner. Mye er definisjonssammenhenger. Modellen er et administrativt regneapparat. Vi vil neppe endre MODIS, men forbedre input til MODIS, sier Utne. Men selv om vi forbedrer våre metoder, er usikkerheten så stor at vi også i fremtiden må regne med at vi kan bomme mye.

Arbeidsmarkedet

Arbeidsmarkedsspørsmål er et annet område som opptar planleggingsavdelingen for tiden. Hoveddilemmaet i den økonomiske politikk i den nærmeste fremtid er å få til en rimelig balanse i utenriksøkonomien uten at det medfører stor arbeidsløshet, sier Utne.

– Hva med oljetall?

– Utarbeidelse av oljeprognerer må først og fremst påligge Olje- og energidepartementet og Oljedirektoratet. Etterhvert som det vinnes erfaring fra oljevirk-somheten, tror jeg anslagene vil bli adskillig bedre. Foreløpig kommer 97 prosent av oljeskatteinntek-terne fra Ekofisk-feltet. Ettersom flere felt settes i produksjon vil det bety «risikospredning» for planleggerne, slik at ikke utviklingen på ett eneste felt vil få så stor betydning for prognosene, sier Utne.

Villedende prognoser?

– Villedes mange private beslutningstagere av feilaktige prognoser?

– Mange i samfunnet trenger prognoser som grunnlag for sine handlinger, f. eks. investeringsbeslutninger. Offentlige prognoser er blant de analyser av fremtiden som har størst betydning for mange. Feilaktige prognoser kan nok villedes, men spørsmålet er om noen hadde klart seg bedre uten. Den viktigste konsekvensen av de gale anslagene er nok at den alminnelige økonomiske politikken har blitt for ekspansiv. Oljemeldingens optimistiske anslag har møtt hard kritikk fra mange. Men våre anslag var blant de minst optimistiske på den tid, hvor folkeaksjeselskapa-pene blomstret. Oljemeldingen bidro til å helle kaldt vann i blodet på mange. Jeg tror feilinvesteringene hadde blitt enda større uten Oljemeldingen, mener Utne.

– Men dere legger ikke frem reviderte tall for 1981?

– Utviklingen fremover er meget usikker, og det er lett å skjønne at man på politisk hold ikke ønsker å binde seg opp til tall som i alle tilfelle er svært usikre. Reaksjonene på «bommene» i Oljemelding og Langtidsprogram skremmer. Mange har imidlertid behov for reviderte prognoser. Noen hovedtall er presentert i Tilleggsmeldingen, men mer detaljerte og foreløpige oppgaver forefinnes bare i arbeidsdokumenter i de-partementet. Vi arbeider med å finne fram til former for presentasjon av slike tall.

Nye krav til planer

– Jeg tror dagens usikre situasjon stiller nye krav til planleggere, sier Utne. Under den tidligere stabile vekstperioden var planlegging enklere, for situasjo-nen utviklet seg i større grad som forutsatt. I dag gjelder det å finne frem til fleksible planer. Planene må utformes slik at de kan endres når forutsetningene endres.

– Hvor dårlig står det egentlig til med Norge?

– Underskuddene i utenriksøkonomien er meget store, og den betydelige gjeldsøkningen for «fastlands-Norge» er foruroligende. Men generelt er ikke Norge så dårlig stillet. Kanskje må vi tilbake til den levestandard vi hadde for et par år siden, men vi hadde det da ikke så ille dengang. På lengre sikt ligger vi godt an. Energi blir en stadig viktigere ressurs. Vi har vannkraft og enorme oljemengder – selvom ut-vinningen forsinkes. Vi har et stabilt politisk miljø, og jeg tror det er en fordel å være et lite land.

Under administrasjon

– Men skjevhetene i utenriksøkonomien må rettes opp, ellers vil vi ende i finansieringsproblemer, påpeker Utne. Vi kan risikere å ende under Det Interna-sjonale Pengefonds administrasjon, slik Portugal gjorde. Et land med dårlig kredittverdighet har ikke så mange andre utveier enn å låne i Pengefondet. Og Pengefondet stiller krav til den økonomiske politikk. For Norge ville i så fall den viktigste konsekvens trolig bli at politikken med sikte på full sysselsetting måtte oppgis. I mer vid forstand vil det å måtte gå til Pengefondet bety at vi gir avkall på en betydelig del av vår nasjonale sjølråderett.

Utne har vært i Portugal flere ganger som rådgiver. Norge har hjulpet Portugal med å bedre myndighete-nes økonomisk-administrative apparat, og forbedret det statistiske grunnlag for offentlige beslutninger. Prosjektet har dels vært «eksport» av en forenklet MODIS-modell, og modellen er blitt mye brukt i Por-tugal. Under oppholdene i landet har Utne kunnet studere på nært hold hva det vil si for et land å ha begrenset økonomisk handlefrihet.

Sterkere innstramning

– Er de økonomiske tilstramningstiltak i Norge tilstrekkelige for å rette opp utenriksøkonomien?

– Personlig mener jeg det ville vært ønskelig med enda sterkere innstramningstiltak. Det private for-bruk burde vært dempet enda mere, enten ved lavere realinntekt eller enda høyere skatter. Men hensynet til sysselsettingen setter grenser for hvor langt man kan gå. Imidlertid gjelder det å stramme inn nå for å slippe enda mere drastiske tiltak senere, mener Utne.

– Hva blir hovedtrekkene i den økonomiske utvikling?

– De «gylne 60-årene» er forbi. Jeg vil anta at vi enten havner i en situasjon hvor større konjunktur-svingninger blir vanlige, eller i en situasjon hvor den

økonomiske utvikling generelt er svakere enn vi har vært vant til, sier Utne.

Inntektspolitikk

– Frykten for inflasjonen og problemer med underskudd på betalingsbalansen er hovedårsaker til krisen etter 1973/74. Landenes kontraktive tiltak har ført til nedgang. Inflasjonsproblemene har bygget seg opp over ganske lang tid. Jeg tror at lange perioder med full sysselsetting fører til sterkere inflasjonstendens, sier Utne. Grupper blir vant til høyere inntekter, enten ved økede lønninger eller økede priser på sine varer. Alle blir vant til at de kan prise opp sin arbeidskraft eller sine varer uten å miste jobb eller marked.

– Jeg mener ikke at de økonomiske problemer bør løses ved å forlate en politikk med sikte på full sysselsetting. En form for inntektspolitikk må til, spørsmålet er hva slags inntektspolitikk. Det som iallfall er sikkert, er at det ikke nytter bare å regulere prisen på én vare, nemlig arbeidskraft. En omfattende regulering av alle priser og lønninger, vil imidlertid måtte føre oss over i et noe annerledes samfunn. Hva slags samfunn? Der ligger utfordringen, sier Utne.

Planleggeres innflytelse

– Har planleggerne stor innflytelse på den økonomiske politikken?

– Planleggerne har først og fremst innflytelse ved at de kan definere hvilke problemstillinger som er interessante. Men planleggerne kan ikke ri kjepphester, og de blir ikke alltid hørt.

– Er det riktig som dosent Steinar Strøm hevdet i forrige Sosialøkonomen, at Finansdepartementet har mistet kontrollen over betydelige ressursallokerings-spørsmål?

– Det er begrenset hva Finansdepartementet kan og bør gjøre. Vi trekker opp de generelle prinsipper for f. eks. avgifter og priser. Men Finansdepartementet kan ikke legge seg opp i alle enkeltprosjekter. Det ville krevet en helt annen form for sentralisert styring, en sentralisering av makt som kanskje ikke hadde gitt noe bedre resultat, sier Utne.

– Hvordan er stemningen i Planleggingsavdelingen i krisetider?

– Stemningen er god. Arbeidet er mer utfordrende og interessant under en krise enn når alt går glatt, smiler underdirektør Amund Utne.

BOKANMELDELSE

DAG BJØRNLAND (redaktør):

INNENLANDS SAMFERDSEL I NORGE SIDEN 1800,
Del 1: Demring (1800–1850-tallet)

I kommisjon hos Grøndahl & Søn A/S, Transportøkonomisk institutt, Oslo 1977, 140 sider.

«Det synes som om fortiden altfor lett blir glemt» hevder Bjørnland innledningsvis. Det er en påstand det er lett å underbygge ved f.eks. å henvise til bl.a. følgende forhold som er nevnt i boken:

(1) «Det kostet mindre å frakte en tønne salt fra Portugal til Oslo enn fra Oslo til Eidsvoll» (før år 1854) (side 18).

(2) I våre dager regnes veitrafikkulykkene som et «nytt» alvorlig problem som følge av bilbruk (539 drepte i 1975 eller 0,01% av folkemengden). «Til sammenligning kan nevnes at totalt druknet omtrent 700 mennesker årlig i årene 1836–1865» (i forbindelse med sjøtransport og det tilsvarer 0,05% av folke-mengden den gang) (side 20).

(3) I år 1801 hadde Norge ialt 18 byer/kjøpsteder med mer enn 850 innbyggere (side 28).

(4) «Allerede på slutten av 1830-årene kommer nytte/kostnadsvurderinger til uttrykk som ikke ligger tilbake i bredde for de(m) som gjøres i dag.» Utgiftene

kunne altså ikke motiveres bedriftsøkonomisk, men det ble en voksende oppslutning om det syn at de positive ringvirkningene mer enn oppveide det forretningsmessige underskudd» (side 53).

(5) «Noe senere (dvs. etter 1842) ble det også lovfestet adgang for havnene til å legge avgift på sagbrukene for den forurensning (bankdannelse) de forårsaket» (side 64).

(6) «At promillekjøring var velkjent lenge før bilen kom, viser enkelte beskrivelser av kjørekares omgang med alkohol» (side 99).

(7) «Særlig dyrt var det å transportere til lands om sommeren.» «Det er betegnende at et sagbruk på Ljan ved Oslo istedenfor å frakte tømmeret på landeveien fra Øyeren, en distanse på 20 km, fant det billigere å sende det vannveien ned Glomma og opp Oslofjorden, tilsammen over 190 km» (før 1854) (side 99).

(8) «En dagslønn på 40 skilling for en arbeider i hovedstaden strakk til en tur til Drøbak med statens dampskip, dersom han bare løste billett på 3. klasse (opphold på dekk). Med jernbane kom han til Eidsvoll om han løste billett på dårligste klasse (ståplass i vogn uten tak). Kanskje drømte han om å leie hest og vogn. I så fall strakk daglønnen til en tur fra sentrum og til Skøyen og tilbake. For sin daglønn kunne han postlegge 10 brev.» (side 134).

Denne bok utgjør første bind i en serie på fire bind om innenlandsk samferdsels historie siden 1800. Første bind dekker utviklingen fram til ca 1850. Annet bind behandler perioden fra ca 1850 til 1914. Tredje bind dekker utviklingen fra 1914 til i dag, mens fjerde og siste bind vil romme analyser og sannsynlige utviklingstrekk frem til år 2000. Foreløpig foreligger bare første bind. Serien forutsettes avsluttet innen 1980.

Verkets redaktør, Dag Bjørnland, instituttsjef ved Transportøkonomisk institutt, kfr portrett i Sosialøkonomen nr 9/1977, har hatt idéen til arbeidet og har utformet opplegg og disposisjon, og har videre hatt ansvaret for gjennomføringen og har selv skrevet flere kapitler. De øvrige artikkelforfattere synes også å være hentet fra Transportøkonomisk institutt. Det er kanskje bemerkelsesverdig at ingen «historiker» (dvs person med historie hovedfag til embetseksamen) synes å ha vært involvert i dette gruppepregede arbeide. Jeg kan imidlertid ikke se at man har tapt noe på det. Samferdselsens historie bør etter mitt syn skrives av samferdselseksperter. (Rettshistorikerne er f.eks. jurister.)

1. kapittel, Analyseopplegg, er skrevet av Bjørnland. Her behandles formålet med foreliggende økonomisk/historiske studie. Formålet er å belyse eller kartlegge dels sammenhengen mellom utviklingen av samferdselsgrenene og sammenhengen mellom utviklingen i samferdsel og det øvrige samfunn. Heri representerer dette verk noe nytt sammenlignet med de mange historiske detaljstudier av enkelte samferdselsgrener. Problemstillingen i den foreliggende fremstilling er hvorfor ble årene fra 1800 til 1850 en gjennombruddsperiode for innenlandsk samferdsel?

2. kapittel er et innledende kapittel som behandler de økonomiske, institusjonelle og andre forhold i begynnelsen av forrige århundre. Kapitlet er delt i to deler, hvorav første er skrevet av Bjørnland. Her behandles befolkningsveksten, samt utviklingen i jord- og skogbruk, utenriks sjøfart, fiske og andre næringsgrener. Avsnittet om inntektsfordelingen på 1840-tallet er spesielt interessant, da det er gitt eksempler på pengeinntekter i speciedaler (spd) for visse yrker/stillinger. Verksarbeiderne på Røros og Kongsberg lå på 70–85 spd, leger 200–400 spd, byråsjefer 500 spd, fullmektig (førstesekretær) 330 spd, ekspedisjonssjef 1 050 spd, universitetslektor/professor 750–1 350 spd, biskop 1 800 spd og statsråd 3 000 spd for å nevne noen eksempler.

Den offisielle nasjonalregnskapsstatistikk går tilbake til 1865. Bjørnland presenterer en interessant beregning av bruttonasjonalprodukt i 1845 som ialt synes å beløpe seg til 70 mill speciedaler og som synes å ha omtrent følgende fordeling: privat forbruk 62 mill spd, offentlig forbruk 3 mill spd, bruttoinvesteringer 5 mill spd og med balanse i import/eksport. Investeringene i samferdsel må ses nettopp i denne sammenheng. Jernbanen fra Oslo til Eidsvoll i 1854 kom på 2,2 mill spd, dvs litt over 3% av bruttonasjonalprodukt eller ca 73% av det samlede offentlige forbruk.

Statens dampskip kostet mellom 50 000–100 000 spd. I 1857 var det 11 slike skip som ialt skulle representere ca 1 mill spd. Det er ikke tvil om at analyser av denne type virkelig gir perspektiver på den utvikling som har skjedd.

Videre behandles teknologi, ideologi, utdannelsesmulighetene, samt den offentlige administrasjon med hensyn på samferdsel. I 1820-årene var samferdselsoppgavene fordelt på fire av de ialt seks departementer. Indre departement (20 personer) ble opprettet i 1845 og da ble samferdselsoppgavene samlet i dette departement.

Annen del av kapittel 2 gjelder byenes fremvekst og er skrevet av Lise Bull-Berg og Bjørnland. Her behandles de viktigste drivkrefter bak utviklingen av de norske byer. Analysen bygger på den hypotese at byveksten kan forklares ut fra:

(i) utlandets efterspørsel (fisk, trelast, bergverksprodukter, sjøfartstjenester)

(ii) den statlige efterspørsel (sivile og militære tjenester) og

(iii) efterspørsel fra byenes omland (handelstjenester m v).

Modellens oppbygning og eventuelle svakheter drøftes ikke. Det er også etter mitt syn tilstrekkelig å henvise til TØI-notat av 1976. Modellen gir beregnede endringer i folketallet i de 18 største byer fra 1801 til 1865. Med koeffisientene for 1865 er det bare Risør og Arendal som har et avvik på mer enn 20% mellom beregnede og faktiske tall. Man kan derfor bare slutte seg til forfatternes konklusjon om at hypotesen er bekreftet/underbygget.

Denne del inneholder forøvrig en rekke interessant stoff om datidens byplanlegging m.v. Spesielt interessant er omtalen av behovene for urban kollektivtransport. «Fotgjenger by» betegner en by som er slik at man med rimelig gangtid kan dekke alle deler av byen. Avhengig av arealutnyttelsen vil en slik by kunne romme inntil 20 000–30 000 innbyggere. I 1855 hadde bare Oslo sprengt denne grense.

3. kapittel, Sjøverts ruter bygges ut, er skrevet av Jørn Berthelsen. Det dreier seg her om kystfarten før dampskipene, opprettelsen av de første dampskipsruter, samt havne-, fyr- og losvesenet. Det er ikke så mange i dag som kjenner til dampskipsfarten på andre innsjøer enn Mjøsa. Men også Randsfjorden, Tyrfjorden og Losna (mellom Tretten og Ringeby) hadde sine skip. Dampskipsreisen mellom Oslo og Kiel ville i 1947 koste en verksarbeider 3 måneders lønn mot ca 2 dager for en industriarbeider i dag. Reisetiden er redusert fra 51 til 19 timer.

4. kapittel gjelder veitransport og er skrevet av Nils Skarra. Her behandles utviklingen fra ridevei til kjørevei. Hestetransport med kjøretøy med hjul – til erstatning for kløv og sleder – synes ikke å være særlig vanlig over hele landet før mot midten og slutten av forrige århundrede. Årsakene til det var dels dårlige veier og dels problemene med å lage brukbare hjul. Her behandles videre de gamle postruter, skyss-

ordningene, hestekjøretøyene, veibygging og veiadministrasjonen. En landmil i timen (11 km/time) var den gang satt opp som en slags retningsgivende hastighet som det i praksis var vanskelig å oppnå. En dagsreise var under normale forhold vanligvis mellom 75 og 100 km. Jeg vil i denne forbindelse tillate meg en sproglig *digresjon*: ved Transportøkonomisk institutt spiller «veg», (isteden for vei), samme rolle som «overskott», (isteden for overskudd), i visse deler av norsk statsforvaltning i *rene bokmålssammenhenger*. Det skurrer stygt.

5. kapittel, Jernbanetanken vinner frem, er skrevet av Erik Hajum. Også dette kapittel er godt skrevet. Spesielt merker man seg at «Norges første jernbane (Damtjern–Storflåtan) ble nedlagt 5 år før åpningen av Norges «første» jernbane». (side 100.) I 1805 ble det som sannsynligvis var Norges første jernbane, dvs. hestejernbane, anlagt på Krokskogen». Det ble også anlagt andre hestejernbaner i området øst for også anlagt andre hestejernbaner i området øst for Oslo i årene før 1854, hvorav enkelte har vært i drift i opptil våre dager.

Fremstillingen dreier seg i det vesentligste om hovedbanen Oslo–Eidsvoll som ble åpnet i 1854. Spesielt av interesse er her beregningene av forventet trafikk før banen ble bygget og sammenligningen med utviklingen etterpå.

6. kapittel, Ny giv i informasjonsutveksling, er skrevet av Bjørn Gildestad. Utgangspunktet er her veter, budstikker og optisk telegrafi. Fremstillingen er imidlertid konsentrert om innføringen av den elektriske telegraf i Norge. Morses telegraf slo igjen nom i 1837. Det var meget om og men før den norske utbygging tok til i 1854. Den første telegraflinje mellom Oslo og Drammen på 42 km ble åpnet for privat trafikk i 1855.

7. og siste kapittel, Demring, er skrevet av Bjørnland. Det gis her en oppsummering og en konklusjon, som man bare kan gi sin fulle tilslutning til.

Konklusjoner: Foreliggende bok vil trolig være beheftet med to svakheter, hvorav særlig den siste er beklagelig, mens den første kanskje er mer et personlig/politisk vurderingsspørsmål.

Den første svakhet gjelder etter mitt syn fremstillingen av den økonomiske liberalisme i det forrige

århundre. I et økonomisk svakt og utviklet Norge i forrige århundre, kom viktige samferdselstiltak igang ved at den ikke-statlige sektor (private, primærkommuner og amter) tok initiativ og viste betalingsvillighet, før staten sa seg villig til å støtte opp om tiltakene økonomisk og på annen måte. Jeg tror at dette var et utslag av en praktisk måte å løse problemene på i et fattig land, og at det er *misvisende å søke å fremstille dette som en spesiell norsk form for økonomisk liberalisme*. Etter mitt syn peker de historiske vidnesbyrd i retning av at embetsmennene og politikerne i forrige århundrede var utpregede «vekst-politikere». Et av hovedformålene var å bygge opp landet. Også enevoldskongene søkte å drive en vekstpolitikk, – kfr. merkantilistene. Avsporingen på dette felt skyldes kanskje at man i for stor grad har fulgt opp J.A. Seips «Tanke og handling i norsk historie». Etter mitt syn er ikke blandede private og statlige tiltak innenfor samferdsel (spesielt ikke ved ovennevnte fremgangsmåte) i strid med den økonomiske liberalisme slik den er representert ved Adam Smith, – kfr. Part III, Chap I, Book V i «The Wealth of Nations». Smiths bok dreier seg forøvrig vel så meget om økonomisk vekst som om frihandel og man kan vel regne med at Schweigaard, Selmer & Co hadde lest originalen.

Den annen svakhet gjelder etter mitt syn at *det er fare for at altfor få mennesker vil lese den*. Det vil jo bety at boken ikke får den oppmerksomhet den fortjener. Dette er etter mitt syn et meget viktig verk som burde leses av alle økonomer. Spesielt de to første kapitler er enestående sammenlignet med det meste av den økonomisk/historiske litteratur som foreligger. Man kan kanskje gå så langt som til å si at boken bør danne skole for fremtidig norsk økonomisk/historieskrivning.

Det kan etter mitt syn ikke herske tvil om at boken ved sitt analytiske opplegg og ved sin bruk av relevant kvantitativ informasjon gir økt forståelse av helhet og sammenheng i de grunnleggende år av Norges nyere historie. Avslutningsvis får man bare si som de skjønnlitterære anmeldere – *Takk for boken* – og glede seg til neste bind.

Stein Østre

OPPLAND DISTRIKTSHØGSKOLE

Amanuensis i reiselivsfag

Ved Oppland distriktshøgskole i Lillehammer er det ledig stilling som amanuensis i reiselivsfag. Den som tilsettes vil få allsidige undervisningsoppgaver i tilknytning til studie- og kursvirksomhet ved høgskolens 2-årige reiselivsstudium.

Vi søker en medarbeider med bred praktisk erfaring fra reiselivsnæringen. Hovedtyngden av undervisnings- og forskningsplikten vil ligge i analyse av sentrale, bransjespesifikke problemer i reiselivsbedrifter. Vedkommende må være villig til å gå inn i et utstrakt teamarbeid i undervisning og forskning.

Den som tilsettes må være høgskole- eller universitetsutdannet. Særlig relevant kompetanseområde er fag som har betydning for løsning av interne styringsproblemer i bedrifter. Praktisk erfaring fra reiselivsnæringen vil bli tillagt stor vekt.

Lønnstrinn 20–24. Det kan søkes om personlig opprykk til førsteamanuensis i lønnstrinn 25 i henhold til reglement for slikt opprykk. Fra lønnen går lovfestet innskott i Statens Pensjonskasse.

Nærmere opplysninger om stillingen og om hvordan arbeidsmiljøet er tilrettelagt, herunder arbeidsstedets fysiske beskaffenhet, helsetjeneste, arbeidstid m. v. fås ved henvendelse til Undervisningsleder Knut Brostrup Müller i telefon 062–53 194.

*Søknader med
vitnemål, attester og vitenskaplige arbeider stiles til*

KIRKE- OG UNDERVISNINGSDEPARTEMENTET

og sendes i tre eksemplarer til

OPPLAND DISTRIKTSHØGSKOLE,

*Postboks 193, 2601 Lillehammer
innen 7. juni 1978.*

Utredningsarbeid om forskning

Ved NAVF's utredningsinstitutt er det ledig en konsulentstilling. Instituttet arbeider med utredninger om forskning og høyere utdanning, og den som ansettes skal arbeide innenfor avdelingen for forskningsstatistikk og studier av forskning. Til denne avdeling hører for tiden følgende saksområder:

- Forskningsstatistikk og analyse av ressursanvendelse i forskning samt studier av rekruttering og mobilitet.
- Oversikt over hva norsk forskning arbeider med (prosjekter og programmer). Forskningens vilkår innenfor forskjellige disipliner og problemområder – bl. a. i tilknytning til perspektivanalyser og planleggingsarbeid for forskningen.
- Generelle studier av forskning, forskningsorganisasjon og forskningspolitikk – herunder studier som kan belyse betydningen av norsk forskningsinnsats.
- Informasjonsvirksomhet om forskningsorganisasjon og forskningspolitikk.

Stillingen ønskes besatt med en person med høyere utdanning og med interesse for analytisk behandling av problemstillinger innenfor ovennevnte områder. Arbeidsoppgavene vil være varierte – og løses ofte på gruppebasis. Vi søker spesielt etter kandidater med utdanning innenfor real- eller samfunnsfag (sosiologi, statsvitenskap, økonomi). Men også annen faglig bakgrunn kan være av interesse. Studenter som er i ferd med å avslutte sitt eksamensarbeid kan søke.

Nærmere opplysninger om stillingen kan fås ved henvendelse til avdelingssjef Hans Skoie.

Lønn ifølge Statens lønnssystem: Konsulent 1. tr. 18–21 – dvs. fra br. kr. 77 453 til br. kr. 91 121 pr. år. Medlemskap i Statens pensjonskasse etter gjeldende regler.

*Søknad med attestkopier sendes
innen 31. mai 1978 til*

NAVF'S UTREDNINGSINSTITUTT

*Norges almenvitenskapelige forskningsråd
Wergelandsveien 15, Oslo 1.
Telefon 20 65 35*