

Innhold:

REVALUERING

SKATTEREFORMEN

BENSINRASJONERING

BY OG LAND

STABILISERINGSPOLITIKKEN I
SVERIGE

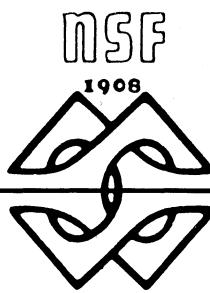
ARBEIDSMILJØ

LANGTIDSPERSPEKTIVET I
PLANLEGGINGEN

PORTRETT

DEBATT

SOSIALØKONOMEN



SOSIALØKONOMEN

Nr. 9. 1979 årgang 33

Redaksjon:

Svein Gjedrem
Michael Hoel
Arne Jon Isachsen
Knut Arild Larsen

●

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:
Leif Asbjørn Nygaard

●
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. Enkelnummer kr. 11,—

INNHOLD

| | |
|--|---------|
| LEDER | |
| Revaluering | 3 |
| AKTUUELLE KOMMENTARER | |
| ERIK BIØRN OG ERIK GARAAS: | |
| Synspunkter på Regjeringens forslag til skattereform | 4 |
| ARNE JON ISACHSEN OG MICHAEL HOEL: | |
| Bensinrasjonering | 7 |
| BJØRN MOEN: | |
| By og land – ikke lenger hand i hand? | 8 |
| ARTIKLER | |
| LARS CALMFORS: | |
| Stabiliseringspolitiken och kostnadskrisen – de senaste årens svenska konjunkturpolitiska erfarenheter | 10 |
| TORE ERIKSEN OG JAN FREDRIK QVIGSTAD: | |
| Arbeidsmiljø – en økonomisk analyse. | |
| Del 2: Teoretiske refleksjoner om arbeidsmiljø | 19 |
| KNUT ARILD LARSEN: | |
| Langtidsperspektivet i den makroøkonomiske planlegging | 24 |
| PORTRETT | |
| JARLE BERGO: | |
| Friskus i Norges Bank | 29 |
| DEBATT | |
| 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 utgivelsesmåned. | |
| Klisjeraster: Omslag 40 linjer. Innmat 48 linjer. | |
| Omslag: 154 gr. kunsttrykk. Innmat: 90 gr. Silverstar. | |
| Trykt i offset. | |
| Reklametrykk A.s, Bergen | |

I 1980 trenger AIESEC 170 praktikantplasser i Norge. For at 170 norske økonomistudenter skal få relevant praksis i utlandet.

AIESEC arbeider for å fremme internasjonale utdannelsesprogrammer for økonomistudenter. En av AIESEC's hovedoppgaver er å skaffe praktikantjobber i utlandet for studenter ved Bedriftsøkonomisk Institutt, Handelsakademiet, Norges Handelshøyskole og Universitetet i Oslo. Betingelsen for at AIESEC-NORGE kan sende studenter til utlandet, er at norske bedrifter sier ja til å ta imot utenlandske økonomistudenter.

Dette er viktig. Hvor viktig, skulle blant annet fremgå av følgende uttalelser.



Jannik Lindbæk, direktør

I mange år har STOREBRAND støttet AIESEC økonomisk og ved deltagelse i organisasjonens utvekslingsprogram. Vi ser på denne støtten som en hjelp til å fremme gjensidig internasjonal forståelse og kontakt mellom arbeidslivet og lærestedene. Vår forbindelse med de utenlandske praktikantene og representanter for AIESEC har også styrket oss i troen på AIESEC som en effektiv og nyttig studentorganisasjon.



Pål Kraby, adm. dir.

AIESEC er i dag en nøkkelorganisasjon i arbeidet for å fremme internasjonale utdannelsesprogrammer for økonomistudenter. Denne upolitiske organisasjonen, initiert og drevet frem av studenter med tro på samspill og samarbeide, fortjener å bli møtt med positiv oppmerksomhet fra næringslivet og myndighetene. Norsk Arbeidsgiverforening har den siste år hatt AIESEC-praktikanter. Erfaringene har vært positive. Dette skyldes at studentene har svart til de forventningene vi stillte og som vi på forhånd hadde redegjort for i vårt skjema til AIESEC. Viktig er det også at vi på forhånd har lagt skikkelige planer for praktikantens arbeid og at det har vært flere personer som har følt ansvar for vår praktikant. Dette har bidratt til at vi har kunnet sette økonomistudenten til selvstendige oppgaver som er blitt løst på en meget tilfredsstilende måte.



Sverre W. Rostoft, adm. dir.

En av AIESEC-Norges hovedoppgaver består i å skaffe praktikantjobber i utlandet for norske økonomistuderende, men betingen er at norske bedrifter og myndigheter kan ta imot et tilsvarende antall utenlandske. Denne praktikant-utveksling har vært økende, og å dømme etter uttalelser fra banker og annen næringsvirksomhet har norsk næringsliv hatt nytte og glede av de utenlandske praktikantenes arbeide som strekker seg over en periode på mellom 6 uker og 18 måneder. Det initiativ som utfoldes fra den norske AIESEC-komite for å skaffe praktikantjobber til utenlandske økonomistudenter, bør derfor av mange grunner møtes med positiv respons fra næringslivet.



Preben Munthe, professor

AIESEC's innsats tjener flere formål. Internasjonal forståelse og innblikk i andre lands administrasjon og næringsliv er ett. Språkutveksling er et annet. Innslikt i praktisk arbeid er et tredje og ikke mindst viktig for unge mennesker som i flere år sitter Boyd over bøker, fordypt i teoretiske studier. Det er en floskel å si at verden er blitt mindre. Likevel er det sant. I løpet av de siste 15 år er den internasjonale økonomi blitt integrert i et tempo som aldri tidligere i historien. Det er i dette miljø økonomistudentene skal arbeide når de forlater høyskoler og universiteter. Derfor er AIESEC-arbeidet så viktig.

Bruk AIESEC. Vi skal gjøre vårt beste for at din bedrift skal få en «skreddersydd» praktikant. Kontakt oss. Snarest.



AIESEC - NORGE

Norges Handelshøyskole . . . (05) 25 91 30
Bedriftsøkonomisk Institutt . . . (02) 53 26 44
 (02) 12 31 70
Handelsakademiet (02) 55 12 92
Universitetet i Oslo (02) 46 68 00 (linje 8162)

IRVACO INDUSTRI AS

Revaluering

Tradisjonelt består stabiliseringspolitikk av penge- og kredittpolitikk på den ene siden og finanspolitikk på den andre. De senere år har imidlertid inntektpolitikk spilt en stor rolle i den norske motkonjunkturpolitikken. Videre er det stadig flere som innser mulighetene av å drive en mer aktiv valutapolitikk. Dette innebærer økt villighet til justeringer av valutakursen.

I dagens situasjon har både en devaluering og en revaluering sine tilhengere. Uten nærmere å gå inn på diskusjonen av hva som er passende norsk valutapolitikk, vil vi her betone ett forhold: En revaluering kan ikke benyttes for å lette vårt lands gjeldsbyrde overfor utlandet.

Ved en revaluering reduseres antall norske kroner som trengs for å kjøpe en gitt mengde utenlandsk valuta. Det betyr at utenlandsgjelden **målt i norske kroner** kan skrives ned ved et pennestrøk. Men den realøkonomiske byrden blir ikke automatisk redusert på tilsvarende måte. Spørsmålet vi må stille oss er hvordan en revaluering kan tenkes å påvirke vår mulighet til å betale renter og avdrag på vår gjeld som **regnet i utenlandsk valuta** forblir uendret etter en revaluering.

To forhold kommer inn her. For det første kan en revaluering endre bytteforholdet med utlandet. Vanligvis tenker man seg at en oppskrivning av valutaen vil øke eksportprisene i utenlandsk valuta mens importprisene i utenlandsk valuta stort sett er uendret. Dette vil bety et bedret bytteforhold, som i sin tur kan lette tilbakebetaling av opptatt gjeld; ved gitt eksport- og importvolum vil vi nå få større netto valutainntekter.

Det annet forhold trekker i motsatt retning. Ved en revaluering vil eksportprisene målt i utenlandsk valuta stige, samtidig som importprisene i norske kroner synker. Resultatet er forverret konkurranseevne. Hva som eventuelt vinnes i pris, ved bedret bytteforhold, kan dermed tapes i volum. Den samlede virkning av disse to forhold kan man *a priori* ikke vite noe sikkert om. Under normale omstendigheter er det imidlertid rimelig å regne med at handelsbalansen for et lite land vil bli negativt påvirket av en revaluering. Det betyr at et slikt tiltak gjør det vanskeligere å betjene gjeld i utenlandsk valuta.

Med gjeld i fremmed valuta finnes det intet virkemiddel et land kan anvende for å nedskrive denne

gjelden. Anderledes stiller det seg om vår gjeld til utlandet var i norske kroner. Da kunne en internt generelt norsk inflasjon, gjerne i samband med en **devaluering** som sikret konkurranseevnen overfor utlandet, sees som en måte å dempe den reelle gjeldsbyrden på.

Poengen her er mer generelt, den realøkonomiske byrden av et lands utenlandsgjeld villettes dersom det landet hvis valuta gjelden holdes i, får en uforutsett høy inflasjonstakt. Om norsk utenlandsgjeld hovedsakelig er i dollar, vil amerikansk prissigning lette vår gjeldsbyrde. Dollarinntektene av et gitt volummessig eksportoverskudd øker, samtidig som vår konkurranseevne forbedres.

Til sist, at enkelte bedrifter eller personer vil kunne tjene på en revaluering, nemlig de som har gjeld i utenlandsk valuta, men har hovedtygden av sine inntekter fra skjermet innenlands marked, må ikke forlede til den feilaktige konklusjonen at **landet** som sådan gjennom en oppskrivning av valutaen har lykkes med å redusere gjeldsbyrden overfor utlandet.

AKTUELLE KOMMENTARER

Synspunkter på Regjeringens forslag til skattereform

AV

ERIK BIØRN OG ERIK GARAAS:

Regjeringen legger i Nasjonalbudsjettet 1980 fram hovedprinsippene for en omfattende reform av personbeskatningen. Forslaget bygger på St. meld. nr. 61 for 1976–77 om inntektsfordeling og skattekalkulatorikk og Stortingets behandling av meldingen. Etter at Stortinget har gjennomdrøftet hovedprinsippene, vil Regjeringen fremme de nødvendige lovproposisjoner med sikte på gjennomføring senest i 1982.

Den bebudede skattereformen har lenge vært imøtesett med stor interesse. Diskusjonen har først og fremst dreiet seg om marginalskattesatsene, reglene om fradrag for gjeldsrenter og tidspunktet for gjennomføringen av skattereformen. Vi vil i denne kommentaren trekke fram en del forhold som er av interesse for vurderingen.

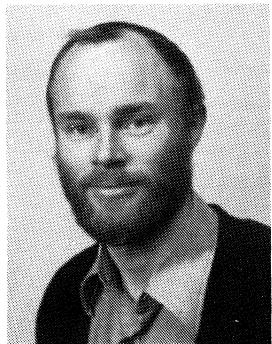
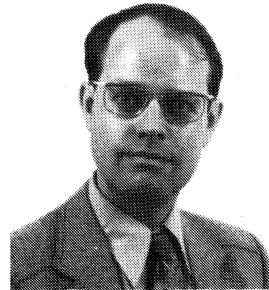
Hovedelementene i reformen er:

- En demping av inntektsskattene og økt vekt på indirekte skatter.
- En proporsjonal ordinær inntektsskatt utlignet på nettoinntekten og med høye klassefradrag.
- En progressiv særskatt på høye inntekter, beregnet på grunnlag av et bruttopreget inntektsbegrep.
- En proporsjonal medlemsavgift til folketrygden, som erstatter de to nåværende trygdeavgifter og som for lønnstakere innkreves utenom inntektskattesystemet.

Dessuten foreslås et «utjamningsfradrag» som trekkes fra i skatbeløpet. Det skal utgjøre en fast prosent av bruttoinntekten for inntekter under en bestemt grense, deretter et fast kronebeløp over et inntektsintervall. For høyere inntekter vil fradraget bli nedtrappet med økende inntekt og falle bort for inntekter over en bestemt grense.

Denne utformingen av utjamningsfradraget innebefører i realiteten at marginalskatten vil øke med inntekten også for inntekter som ikke omfattes av den progressive særskatten. Vi er redd et slikt utjamningsfradrag vil bli et uforståelig fremmedelement i skattesystemet, og tror derfor at Regjeringen ville stått seg på en annen og enklere utforming.

Videre foreslås en overgangsregel for å hindre at skattytere som har innrettet seg på at dagens system vil vedvare, skal bli rammet urimelig når det innføres en progressiv særskatt på bruttoinntekten. Det er



antydet en overgangsperiode på 6 år. Det første året får skattyteren fullt fradrag for utgifter som overstiger f.eks. kr. 30 000. Året etter gis fradrag for 5/6 av det overskytende, deretter 4/6 osv. En slik overgangsordning vil være et kompliserende element i skattesystemet, og det er vel ikke utenkelig at skattesystemet vil være modent for en ny revisjon når overgangsperioden er omme.

Før vi går mer detaljert inn på elementene i det fremlagte forslaget, vil vi knytte enkelte kommentarer til to sentrale forutsetninger bak reformen. Det er lagt stor vekt på at skattesystemet utformes slik at det blir *fordelingsmessig «mest mulig rettferdig»* (s. 105). Hva som er rettferdig, og graden av rettferdighet vil selvsagt være gjenstand for en subjektiv vurdering. Nasjonalbudsjettet er et politisk dokument, og det er klart at det er Regjeringens vurdering som ligger til grunn for forslaget. Vi savner likevel et forsøk på en presisering og en klargjøring av Regjeringens syn på inntektsfordeling fordi Stortingsmeldingen om inntektsfordeling og skattekalkulatorikk etter vårt syn heller ikke gir en tilfredsstillende klargjøring. En slik presisering ville være verdifull av to grunner. For det første gir det større mulighet for å vurdere om skatteforslaget faktisk vil gi resultater i samsvar med de fordelingspolitiske mål. For det andre gir det et utgangspunkt for å vurdere konflikter mellom fordelingsmessige og andre, f.eks. allokeringsmessige, hensyn.

Et annet utgangspunkt synes å være at det er uheldig at skattesystemet gir *mulighet for å tilpasse seg reglene*. På side 113 kan vi lese: «Det er neppe tvil om at gjeldende system kan virke urettferdig fordi skattyterne har ulike muligheter for å tilpasse seg systemet for å spare skatt». En slik holdning til *lovlig økonomisk tilpasning* er underlig og uventet. Det er jo blant annet nettopp det forhold at husholdninger og bedrifter tilpasser seg til endringer i rammebetingelser som myndighetene spiller på i styring av økonomien. Helt åpenbart er dette når det gjelder f. eks. særavgifter på alkohol og tobakk. Hvis Regjeringen anser resultatet av en økonomisk tilpasning som uheldig, da er det reglene og ikke tilpasningen det er noe galt med.

Et helt sentralt spørsmål ved vurdering av et skattesystem er utformingen av *inntektsbegrepet*. Vi

hadde ventet at Regjeringen ville benytte anledningen til å diskutere dette spørsmålet på bred basis, eller i det minste forsøke å stille brutto- og nettoinntektsbegrepene i dagens skattesystem opp mot hverandre ut fra spørsmålet om hva den oppfatter som den beste indikator for skatteevne. Det eneste som imidlertid sies om dette, er følgende: «Nettoinntekten i dagens system kan generelt sies ikke å gi noe godt uttrykk for reell skatteevne. Bruttoinntekten kan i mange tilfeller være en bedre indikator for skatteevne» (s. 106). Det forslaget som er fremlagt, med beskatning dels av brutto-, dels av nettoinntekten, virker for oss vilkårlig fordi det ikke bygger på et *enhetlig prinsipp* for inntektsfastsettelse. Samme innvending kan selvsagt, til en viss grad, rettes mot det gjeldende skattesystem, men vi synes Regjeringen legger opp til en mindre prinsippfasthet enn det som hittil har vært tilfelle. Vi tror derfor at det vil kunne bli vanskelig å få forslaget forstått og akseptert.

Forslaget ville antagelig ha fått større tyngde hvis det hadde åpnet for å endre både innholdet av bruttoinntektsbegrepet og av fradragspostene. Men omleggingen berører, som nevnt, bare fradragspostene. Alle poster, uansett hva slags «utgifter til inntekts ervervelse» det er tale om, behandles likt: enten fullt fradrag eller intet fradrag. Forslaget vil derfor kunne virke urimelig for eksempelvis skattytere med høye utgifter til arbeidsreiser og samtidig så høye arbeidsinntekter at reglene om «bruttobeskattning» kommer til anvendelse. Etter vår oppfatning satser Regjeringen her på *galt virkemiddel*. Den største svakheten ved dagens bruttoinntektsbegrep finner vi kanskje når det gjelder verdsettelsen av tjenester fra konsumkapital – spesielt boligtjenester.

Boligbeskatningen er i dag i ferd med å bli en «hellig ku» – politikere av alle partifarger synes å ha store betenkelskheter med å foreslå endringer i reglene på dette punkt. Skattytere som kjøper egen bolig, får som oftest en betydelig nedgang i sin skattepliktige inntekt og formue – uansett om boligen finansieres ved oppsparte midler eller ved lån. Myndighetene verdsetter altså slike skattytere til å være dårligere situert enn før, men selv føler de vel på ingen måte at velferdsnivået er gått ned. For oss virker dette som noe i retning av et paradoks. Det samme gjelder i prinsippet – men i mindre utstrekning i praksis – konsumtjenester fra andre kapitalgjenstander som hytter, lystbåter, biler m.v. En slik behandling av tjenester fra konsumkapital vil neppe være gunstig verken ut fra ønsket om en rimelig formues- og inntektsfordeling eller hensynet til effektiviteten i ressursdisponeringen. Regjeringens forslag kan muligens oppfattes som en slags «second best»-løsning: Gitt at det er «politisk umulig» å gjøre noe med dagens unrealistisk lave verdsettelse av tjenester fra selv eid bolig og andre betydelige kapitalgoder, da kan en begrensning av fradragssretten for renter på lån for

finansiering av investeringer i slike goder fordelingsmessig være bedre enn full fradragssrett.

Hvis skattesystemet utformes med en *generell* begrensning av rentefradraget, gir det en asymmetri som, etter vår oppfatning, kan virke uheldig sett fra et ressursallokeringspunkt. Dette gjelder like fullt selv om begrensningen bare berører høye inntekter. Mange inntektstakere kan ha lån som knytter seg til andre investeringsobjekter enn fysisk konsumkapital. Et nærliggende eksempel er *studielån*, dvs. lån for investeringer i egen utdannelseskapital. Siden inntekten av denne kapitalen i høy grad er gjenstand for beskatning, kan det ikke være tvil om at det bør innrømmes full fradragssrett for renteutgifter på slike lån. I prinsippet kunne en nok innføre en spesiell fradragsbegrensning for renter på lån for visse formål, f.eks. boliglån og lån til kjøp av kapitalgoder hvor konsumtjenestene skattemessig vurderes til null eller meget lavt. Men i praksis ville et slikt blandet system antagelig skape store avgrensningsproblemer. Hvordan skulle ligningsmyndighetene behandle skattytere som bruker boliglån til løpende konsum, hva med studielån som helt eller delvis investeres i egen bolig, etc? Vår konklusjon blir dermed at Regjeringen burde ha gått inn for å skjerpe boligbeskatningen og vurdere inntektsbeskatning av tjenester fra andre betydelige kapitalgoder fremfor å begrense fradragssretten for renter.

Et ledd i Regjeringens begrunnelse for forslaget er at «skattereformen vil bidra til at den *reelle lånerente etter skatt* blir den samme for alle inntektsgrupper» (s. 113, vår uthetvelse). Til dette har vi to bemerkninger. For det første er det på ingen måte tilfelle at alle låntakere i Norge i dag står overfor samme lånerente *før* skatt. Her er kredittdverdigitet, låneformål, sikkerhet og ikke minst rentesubsidiering gjennom statsbanker (i første rekke Husbanken) sentrale faktorer. For det annet har vi vanskelig for å godta at et mål om lik nettorente for alle inntektstakere uten videre er samfunnsøkonomisk gunstig. Hvis det inntektsbegrep som danner grunnlaget for inntektsbeskatningen, er en god indikator for skatteevne, bør etter vårt syn alle inntektskomponenter og alle utgifter til inntekts ervervelse – herunder renteutgifter – behandles symmetrisk. Har en skattyter «ulempe» av en høy marginalskatt når hans inntekt øker, bør han også ha en tilsvarende «fordel» av den høye marginalskatten når en fradragspost øker. Vi mener at dette er en *grunnleggende symmetribetingelse* for effektiv ressursdisponering. Derfor vil vi fullt ut støtte Regjeringen når den vurderer å avregne eventuell inntekt av finanskapital mot gjeldsrenter slik at bare saldoen kommer til fradrag, evt. beskatning (s. 125).

En av de sentrale forutsetningene for at Regjeringens reformforslag skal kunne gjennomføres, er at det begrepssmessig og praktisk lar seg gjøre å splitte selvstendig næringsdrivendes inntekt og formue i en «persondel» og en «bedriftsdel». For renteutgifter som berører næringsdriften, er det vanskelig å kom-

me utenom full fradagsrett. Skal personinntekten behandles annerledes, forutsetter dette en splitting av inntekten. Et offentlig utvalg for å vurdere dette spørsmålet gav i NOU 1977:55 uttrykk for et lite optimistisk syn på mulighetene for å splitte inntekten i praksis. Hvis dette problemet ikke lar seg løse, tror vi hele grunnlaget for reformforslaget faller bort. Et system hvor næringsdrivende oppnår full fradagsrett som i dag, mens bruttobeskattning gjennomføres for lønnstakere og trygdede, ville sannsynligvis føre til at det ble etablert mange fiktive bedrifter for å kunne nyte godt av rentefradraget.

I den innledende begrunnelse for Regjeringens reformforslag anføres det blant annet at et skattesystem bør «stimulere til fornuftig ressursbruk» og at det gjeldende system ikke tilfredsstiller dette kravet (s. 105). Det er vi enig i, men vi har vanskelig for å forstå hvorfor Regjeringen nøyer seg med denne generelle konstateringen. Vi synes det hadde vært på sin plass med en påpekning av hvor det gjeldende system særlig svikter og hvordan det nye forslaget eventuelt kunne stimulere til samfunnsøkonomisk sett mer fornuftige disposisjoner. Vi har ovenfor påpekt noen av de ressursallokeringsproblemer som en asymmetrisk behandling av inntekter og utgifter ville medføre. Et annet spørsmål som har vært lite fremme i diskusjonen om inntektsbeskatningen i Norge, men som er ofret betydelig oppmerksomhet i skatteteoretisk litteratur og i skattedebatten i en del andre land, er om den delen av inntekten som anvendes til sparing, overhodet bør inntektsbeskattes. Begrunnelsen for dette er at en generell inntektsbeskatning ikke sikrer *nøytralitet i fordelingen av konsumet over tid*. Det vil derimot kunne være tilfellet med systemer hvor en enten (i) fritar sparingen for inntektsbeskatning eller (ii) lar avkastningen av sparing være skattefri og samtidig heller ikke lar renteutgifter være fradagsberettiget. Beskattes begge deler, innebærer det en slags dobbeltbeskatning av sparing som tenderer til å vri husholdningenes marginale avveininger i en ugunstig retning. Fra denne synsvinkel betrakter vi Regjeringens forslag om å legge større vekt på forbruksbeskatning som positivt.

Skissen av skattereformen i Nasjonalbudsjettet gir ingen informasjon om hvilke *indirekte skatter* Regjeringen tenker seg økt. I prinsippet kan en øke merverdiavgiften, øke særavgiftene eller redusere subsidiene (inklusive momskompensasjonen). I praksis vil antagelig en kombinasjon være mest aktuelt. I regneksemplet i Nasjonalbudsjettets vedlegg I er det angitt at en omlegging av de direkte skatter vil redusere provenyet med 2,8 milliarder kroner. Dersom en

provenyadgang av dette omfang skal kompenseres med økte direkte skatter, tror vi det er vanskelig å komme utenom en økning av merverdiavgiften. Vi forstår at det på det nåværende tidspunkt er vanskelig å gjøre detaljert rede for omleggingen av de indirekte skatter. Likevel beklager vi at det ikke er gjort forsøk på en generell drøfting av *prinsippene* for en slik omlegging, fordi økte indirekte skatter kan ha fordelingsvirkninger som kan motvirke eller forsterke de virkninger som vil følge av omleggingen av de direkte skatter.

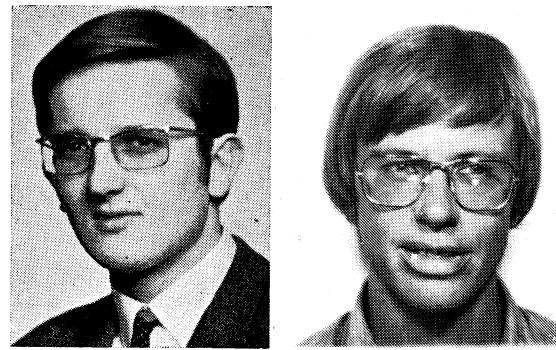
Det er verdifullt at Regjeringen allerede nå legger fram en skisse av skattereformen. Det vil medvirke til at skattedebatten blir konsentrert om de sider som er av størst interesse. Men samtidig vil vi beklage at presentasjonen i Nasjonalbudsjettet er preget av slapp og upresis språkbruk på en del viktige punkter. Vi vil kort trekke fram noen formuleringer som etter vår oppfatning ikke burde ha forekommet i en offentlig publikasjon fra Finansdepartementet. På side 110, 1. spalte kan en finne følgende setning: «Jo høyere nedre grense for særskatten settes, jo færre skattytere vil bli berørt av særskatten og jo mindre problemer vil det bli med fastlegging av beregningsgrunnlaget for denne skatten». Det er vel ikke antall berørte personer som bestemmer hvor vanskelig det er å fastlegge et hensiktsmessig inntektsbegrep? I samme spalte kan en også lese: «Om en skulle finne at dette får *vanskelige fordelingsvirkninger*, kan alternativer vurderes». Stort bedre er det ikke på side 111, 1. spalte, hvor indirekte skatter omtales på følgende måte: «Hovedproblem med indirekte skatter er at de fører til høyere konsumpriser enn ellers». På side 109 forekommer uklarhet av en noe annen karakter. I 1. spalte sies det «Utgjenningsfradraget som nedtrappes og faller bort for de høyeste inntektene . . .». Men i neste spalte kan vi lese: «Men som følge av at minste- og oppgjørsfradraget foreslås erstattet av et utgjenningsfradrag til alle (vår uthenvning) med lønnsinntekt . . .». Unøyaktigheter av denne typen virker skjemmende, og kan lett gi inntrykk av hastverksarbeid.

Vi antar at Regjeringen har vurdert alternative presentasjonsformer for forslaget til skattereform. Etter vår oppfatning vil den videre debatt være tjent med et mer gjennomarbeidet diskusjonsutkast. Vi håper det kommer i en senere runde. Spesielt savner vi en diskusjon av inntektsbegrepet og av prinsippene for økningen av de indirekte skattene. Det er først ut fra en samlet vurdering av de direkte og de indirekte skatter at politikerne og de enkelte skattytere kan ta stilling til forslaget.

Bensinrasjonering

AV

ARNE JON ISACHSEN OG MICHAEL HOEL



Fra tid til annen dukker det opp forslag om at rasjonering burde anvendes til fordeling av knappe goder i samfunnet. Økonomene greier ikke alltid å overbevise de besluttende myndigheter om at en kan oppnå en minst like god fordeling av godene ved bruk av prismekanismen (inklusiv justeringer av avgifter, subsidier, skatte- og stønadssatser) som en kan oppnå ved hjelp av rasjonering. Under oljekrisen i 1974/75 sendte Handelsdepartementet ut bensinkuponter til alle billeiere. Den gangen kom de imidlertid ikke til anvendelse. Etter et par måneder med bilfrie helger gled krisen over.

De norske myndigheter har i dag som mål å redusere oljeforbruket i landet. I den forbindelse kan ulike former for rasjonering av bensin komme på tale. Vi tror at en fornuftig bruk av prismekanismen vil være mer hensiktmessig enn ulike rasjoningsformer. I dette innlegget vil vi imidlertid ikke ta opp problemstillingen om prismekanismen kontra rasjonering. Istedet vil vi ta som gitt at vi får en eller annen form for rasjonering og vil se nærmere på ulike former for rasjonering.

En aktuell form for rasjonering er å gjeninnføre bilfrie helger. Det er imidlertid vanskelig å akseptere at folk som bor i forstadene skal få lov å kjøre matpakken sin til byen hver arbeidsdag, mens folk som bor i byen ikke skal ha anledning til å bile til mer landlige omgivelser i helgene. En forbedring av dette forslaget ville være om den enkelte selv kunne velge en eller to bilfrie dager i uken. Men her vil kontrollproblemene lett bli kompliserte.

I forbindelse med fysisk rasjonering ved hjelp av bensinkuponter kan en tenke seg mange kriterier. I England ble det i 1975 bestemt at motorens volum skulle være medbestemmende for eventuell rasjonering av bensin. Ikke uventet resulterte dette i en kortsiktig oppsving i prisene på gamle og store biler med stort slagvolum. Å ha en stor bil stående stille i bakgården så ut til å skulle bli en forutsetning for fritt å kunne kjøre hva man lystet med den egentlige bruksbilen.

Et forslag som har vært nevnt i Norge, er at fordelingen av bensinkuponter skal ta utgangspunkt i den oppgitte kjørelengden på bilforsikringen. Imidlertid sier den oppgitte kjørelengden på bilforsikringen lite

om potensialet for å begrense kjøringen. Mer alvorlig, moralen i en slik rasjonering er ytterst tvilsom: Vi har jo hatt en lengre tid med såkalt frivillig sparing. Her har folk blitt oppfordret til å bruke bilen så lite som mulig. De som har skåret solid ned på sin bilbruk har rimeligvis også redusert kjørelengden på bilforsikringen. Rasjonering i overensstemmelse med kjørelengden vil dermed straffe dem som har fulgt oppfordringen om frivillig sparing.

Det ville ikke være overraskende om eventuelle bensinkuponter blir tildelt pr. bil. Det er imidlertid vanskelig å se noen grunn til at familier som har anledning til å ha to biler, skal få lov til å kjøre dobbelt så mye som folk som ikke ønsker eller ikke har råd til to biler.

Slik kunne vi fortsette med å gi gode argumenter mot alle tenkelige former for rasjonering. Dette er selvfølgelig bare et utslag av at fysisk rasjonering er en dårlig måte å fordele knappe goder på. Men hvis rasjonering av bensin først skal innføres, vil vi foreslå følgende ordning: La enhver innbygger over 18 år få like mange bensinkuponter. La videre fri omsetning av kupongene tillates, gjerne ved et sentralt børssystem, slik at for eksempel alle postkontorene i landet kan kjøpe og selge kuponger til dagens børskurs. Et slikt opplegg innebærer flere fordeler. For det første blir det lett å holde oversikt over samlet forbruk. Noen beregning av hva et komplisert sett av regler for tildelingen av bensin betyr for den samlede utstedelse av kuponger er ikke nødvendig. For det annet unngås problemer med svartebørs – omsetningen av kupongene legaliseres. For det tredje vil markedet beholde, hvilket betyr at alle kan skaffe seg den bensin de ønsker til den pris som råder. Prisen på bensin vil nå bestå av to komponenter. I tillegg til hva som betales i kroner på bensinstasjonen må den kjørelade eller kjøreauvhengige billeier betale markedets pris for bensinkuponter utover egen tildeling. Dette peker mot den fjerde fordelen ved dette systemet for bensinrasjonering: Med lik fordeling av omsettlige kuponger kan inntektsfordelingen påvirkes i en utjevnende retning. Dette skyldes at folk uten bil vil vinne på en slik ordning. Deres inntekt øker ved inntektene salget av bensinkuponter innbringer. Rimeligvis er denne gruppen blant de svakere stilte i

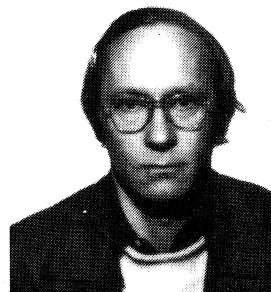
samfunnet. En femte og siste virkning er at systemet gir positivt incitament til å spare bensin. Den som velger å la bilen stå hjemme og istedet anvender kollektivtransport (der slikt fins og har kapasitet til å transportere flere) vil tjene på salg av overflødige bensinkuponger. Under det tradisjonelle systemet, der kuponger er uomsettelige, får den ørlige billeier intet incitament til å begrense sin kjøring innenfor rammen gitt ved rasjonering. Til slutt kan det nevnes at dersom en særlig ønsker å tilgodese barnefamilier som ofte er avhengig av bil både for kjøring til barne-

hage/dagmamma og for å gå på ski o.l. i helgene, kan en la alle innbyggere få like mange bensinkuponger og altså ikke bare de som er over 18 år.

Rasjoneringssystemet som er antydet her, er selv sagt ikke bedre enn en fornuftig bruk av prisme nismen. Men dersom en først skal gå til det uheldige skrittet å innføre rasjonering, synes ordningen skis sert over å gi forholdsvis gunstige fordelingsvirkninger samtidig som de verste ulempene ved rasjone ring unngås.

By og land – ikke lenger hand i hand?

AV
BJØRN MOEN



Året 1979 er på mange måter blitt byproblemenes og bypolitikkens år i Norge. I februar kom Storbyutvalgets innstilling, NOU 1979:5 «BYPOLITIKK – struktur og økonomi for de store byene» og i august kom den tilhørende St. meld. nr. 17 (1979–80): Bypolitikk. Grandutvalgets arbeid med utflytting av statsinstitusjoner fra Oslo har også kommet inn i en relativt konkret fase med forslag om navngitte, antatt utflyttingsbare institusjoner.

Dermed er det satt en slags foreløpig tankestrek for den bypolitikkutforming som Arbeiderpartiet startet foran Stortingsvalget i 1973. En viktig del av DNA's tilbud til velgerne foran dette valget var et tidfestet 10 punkts program for utviklingen i hovedstadsområdet.

Mange av disse punktene er gjennomført, helt eller delvis, i de seks årene som er gått. Dette gjelder bl.a lov om etableringskontroll, oppretting av Stor-Oslo Lokaltrafikk, nye lovregler og finansieringsordninger for byfornyelse, utflytting av statsinstitusjoner m.v. At disse tiltakene ikke har vist seg å være tilstrekkelige, er årets mange tettsekrevne utredningssider i seg selv et bevis for.

Erkjennelsen av storbyenes spesielle problemer har vokst gradvis fram i løpet av siste halvpart av 1970-årene. Mens siste del av 1960-tallet på mange måter sto i distriktpolitikkens tegn, representerer inngangen til 1970-årene en slags forbløffelsens periode. Man fikk flere og flere signaler om at utviklingen i våre større byregioner ikke fulgte de foreskrevne baner. Ekspansjonen i næringslivet uteble, flyttestrømmene endret retning og alderssammenset

ningen i storbyene begynte å minne om beskrivelsene av utkant-Norge fra 1960-årene.

Det har siden vist seg at denne utviklingen på ingen måte er et særnorsk fenomen. Vi finner den igjen i de nordiske hovedstadsregioner og i svært mange vest-europeiske og nord-amerikanske storbyområder. Det faktum at denne utviklingsendringen synes å ha inntrådt omrent samtidig i store deler av den vestlige verden, gjør det svært vanskelig og til dels umulig å trekke på internasjonale erfaringer mht årsaksfaktorer og problemløsning. Resepten med å vise til nasjoner og steder som ligger 5–10–15 år «foran» oss i utviklingen, er i dette tilfellet ikke gangbar. Følgelig var det også en omfattende og vanskelig oppgave Storbyutvalget sto overfor, selv om utvalgets mandat var nokså begrenset i forhold til de internasjonale strømninger som synes å styre utviklingen også i våre norske storbyer.

I utvalgets mandat lå bl.a: «... å vurdere de på-trengende strukturelle og økonomiske problemer som Oslo og Bergen står overfor. Disse problemer må bl.a. ses i sammenheng med forholdene i andre større bykommuner. Utvalget bør i sitt arbeid gå nærmere inn på forholdet mellom bosettingsmønster og befolkningsutvikling på den ene side og inntektsgrunnlag og utgiftsbehov på den annen side. (...) Utvalget bør redegjøre for årsakene til at enkelte av de større byene synes å ha større strukturelle og økonomiske problemer enn før ...»

I overensstemmelse med dette er størsteparten av utvalgets innstilling viet kommunal økonomi og

strukturspørsmål i de større byene. Utvalget har levert fyldig dokumentasjon av situasjonen på en rekke delområder innenfor den kommunale beslutningsarena. Dette gjelder bl a inntektsgrunnlag, driftsutgifter og overføringsordninger, arealsituasjon, boligbygging, byfornyelse og kollektivtransport. Utvalgets behandling av disse delområdene er utvilsomt en nyttig og grundig oversikt over problemfelter og aktuelle tiltak. Det synes også som om utvalget har funnet fram til brukbare virkemidler på enkelte av de områder som er problemfylte i norske storbyer for tiden. Utvalget foreslår bl a, og mange av forslagene er fulgt opp i Stortingsmelding nr 17, at:

- det må utformes en klarere statlig politikk overfor byene
- boligbygningen i de større byene må ligge på et høyt nivå i mange år framover
- veksten i antall arbeidsplasser i de større byene må dempes
- det legges vekt på en desentralisering av arbeidsplasser og funksjoner innen de større byene
- tempoet i byfornyelsen blir vesentlig høyere enn det som er tilfelle nå
- det blir satt i gang et omfattende prøveprosjekt for byfornyelse i de tre største byene

I Stortingsmelding nr 17 Bypolitikk er disse forslagene bearbeidet videre og samlet i tre hovedgrupper av tiltak.

1. Mer effektive planleggingsformer i byregioner, herunder mer systematisk arbeid med formene for interkommunalt samarbeid.
2. Bruken av statens og kommunenes virkemidler for å bedre balansen mellom boliger og arbeidsplasser i byområdene.
3. En rekke enkelttiltak for å bedre bolig- og nærmiljøforholdene i de eldre delene av byområdene, herunder byfornyelse, trafikksanering, parkeringsanlegg og kollektivtransport.

Likevel er det berettiget å stille spørsmålet om disse tiltakene hver for seg og som ledd i en samlet politikk, vil være tilstrekkelige til å føre storbyfunnene over i en mindre bekymringsfull utvikling enn den de ser ut til å være på vei inn i. Storbyutvalget konstaterer selv at det på mange områder ikke har kommet så langt som ønskelig hverken i klarlegging av faktiske forhold, av behovsvurderinger eller av virkninger av mulige tiltak. Utvalget anbefaler derfor en rekke nye utredningsoppgaver hvor de følgende temaer synes å være de mest sentrale og krevende: Byenes plass i samfunnssystemet, hvordan ulike lokalfellesskap fungerer, utbyggingskostnader for bysamfunn og politisk/administrative styringssystemer i lokalforvaltningen.

Disse temaene er bare i meget beskjeden grad ført videre i St. meld. nr. 17. I stedet foreslås det opprettet et interdepartementalt utvalg for bypolitikk underlagt det eksisterende interdepartementale samordningsutvalget for ressursforvaltning, miljøspørsmål og regional planlegging. Det er mer enn tvilsomt om dette tiltaket vil sikre at slike problemfelter får en forsvarlig behandling. Nettopp på disse områdene synes det mest fruktbart å lete etter de dypere årsakene til storbyenes strukturelle og økonomiske problemer.

Men at dette ikke vil bli noen enkel oppgave, viser to av vedleggene til Storbyutvalgets innstilling. Her opplever vi noe som minner om en professoral frontkollisjon innen geografidisiplinen. I et poengert notat (Urbanisering og næringsutvikling i Norge i dette århundre) har professor Tor Fr. Rasmussen understreket storbyenes utviklingspotensiale og betydning for hele samfunnets framtid. Professor Rasmussen mener at «I politikkens iver etter å støtte utkantdistrikten har man nesten tatt livet av høna som verper gulleggene eller suget kraften ut av den maskinisten som skal starte motoren, smøre hjulene og holde dem i gang. Fretdagens politikk vil måtte erkjenne at det er Oslo og de andre store byregioner som er de sterkeste drivkraftene i den økonomiske utvikling. Bare når næringslivet på disse steder trives og utvikler seg kan det bli et overskudd som kommer resten av landet til gode».

I det andre vedlegget (Levekår i storby) har professor Asbjørn Aase levert empirisk dokumentasjon fra Levekårsundersøkelsen som kaster mytt og skarpt lys over de levekår som storbyene byr mange grupper av sine innbyggere. Professor Aase hevder at byen representerer «en ressurskrevende form for omgivelse. Det er den samfunnstypen som står fjerest fra naturalsamfunnet. Produktionslivet er basert på arbeidsdeling og spesialisering. Det er lite av frie eller rimelige goder, og få uformelle markeder. De som har lite å betale med, kan derfor få en vanskeligere tilværelse i byen enn i andre typer av omgivelser. (. . .). For det tredje skjer det en markert sortering av mennesker med ulik bakgrunn til ulike typer av strøk. Sorteringen skjer på basis av individenes og husholdenes ressurser. Den indre differensiering blir altså bestemt av innbyggernes ressurser».

Det store spørsmålet som årets utredninger om storbyenes problemer har latt stå ubesvart tilbake, er dette: Er materiell vekst å la 1960-årene en nødvendig og tilstrekkelig forutsetning for å løse folks problemer både i våre storbyer og i resten av landet? Levekårsundersøkelsens resultater framstår på mange måter som en katalog over virkningene av nettopp denne perioden i norsk samfunnsliv.

Stabiliseringsspolitiken och kostnadskrisen – de senaste årens svenska konjunkturpolitiska erfarenheter¹⁾

AV

EKON.DR. LARS CALMFORS

INSTITUTET FÖR INTERNATIONELL EKONOMI, STOCKHOLM

Syftet med denne artikel är dels att sammanfatta de senaste årens svenska ekonomisk-politiska erfarenheter, dels att försöka skissa riktlinjer för den framtidiga stabiliseringsspolitiken.

Vad beträffar lärdomarna från de senaste årens ekonomiska kris, kan åtminstone fyra viktiga slutsatser dras. Den första gäller den centrala roll som lönebildningen och växelkurspolitiken spelar för möjligheterna att föra en effektiv stabiliseringsspolitik. Den andra gäller de internationella hänsyn som måste tas vid utformningen av den ekonomiska politiken. Den tredje avser riskerna med att släppa in utländska prisstegningsimpulser i ekonomin. Den fjärde gäller svårigheterna att ta sig ur en kostnadskris sedan man väl en gång hamnat i en sådan.

För framtiden måste stabiliseringsspolitiken ges en mer långsiktig inriktning, där det förefaller naturligt att ställa växelkurspolitiken i centrum för anti-inflationspolitiken. Vid en fortsatt snabb internationell inflation måste successiva revalveringar gentemot den nuvarande valutakorgen eller en knytning till D-marken komma til stånd om inhemska prisstabilitet ska kunna uppnås. Sannolikt måste också mer begränsade mål än hittills ställas upp för den allmänna efterfrågepolitiken i framtiden. Arbetslöshetstendenser som beror på alltför stora lönekostnadsökningar bör inte motverkas genom penning- eller finanspolitiken. Sysseställningen måste i stället vara ett gemensamt ansvar för statsmakterna och arbetsmarknadsorganisationerna. Ett större inslag av löneindexering kan förmödligens också bidra till en stabilare löneutveckling och underlätta en inflationsdämpande växelkurspolitik.

Inledning

Precis som andra små länder har Sverige drabbats hårt av de senaste årens internationella stagflationskris. 1973/74 års världsinflation drog upp prisstegningstakten också i Sverige. Verkningarna av den efterföljande internationella lågkonjunkturen kunde visserligen motverkas under 1975/76 men en katastrofal försämring av kostnadsläget i förhållande till utlandet ledde till en sysseställingskris under 1977 och tvingade fram en devalvering. Under 1978/79 har visserligen det ekonomiska läget förbättrats men den

Lars Calmfors är verksam som forskare vid Institutet för internationell ekonomi vid Stockholms Universitet. Han har huvudsakligen forskat kring frågor rörande målkonflikterna mellan prisstabilitet, sysseställning och externbalansen i små öppna ekonomier och är för närvarande sysselsatt med en jämförande studie av de senaste årens internationella erfarenheter av inflation och arbetslöshet.

¹⁾ Denna uppsats baserar sig delvis på Calmfors (1979).

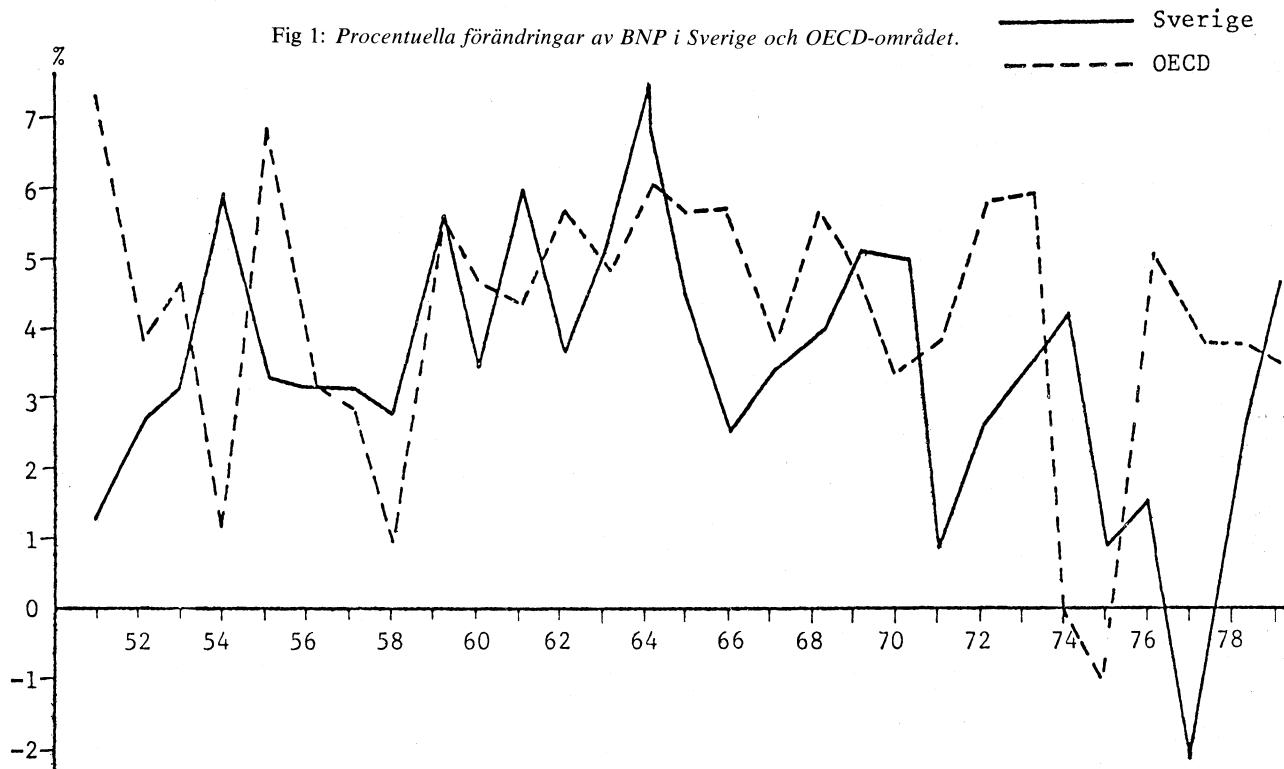
svenska ekonomin lider fortfarande av sviterna från den s k kostnadskrisen. Syftet med denna uppsats är att i efterhand försöka summera de stabiliseringsspolitiska erfarenheterna från dessa exceptionella krisår. En rad allmänna slutsatser om stabiliseringsspolitikens möjligheter i en liten utrikeshandelsberoende ekonomi kan dras utifrån det svenska händelseförfallet.

Uppsatserna består av tre huvuddelar. I en första del ges en kort resumé av själva utvecklingsförloppet. I en andra del diskuteras de konkreta lärdomarna. I en tredje del görs slutligen ett försök att skissa framtidiga riktlinjer för den ekonomiska politiken.

En kort resumé

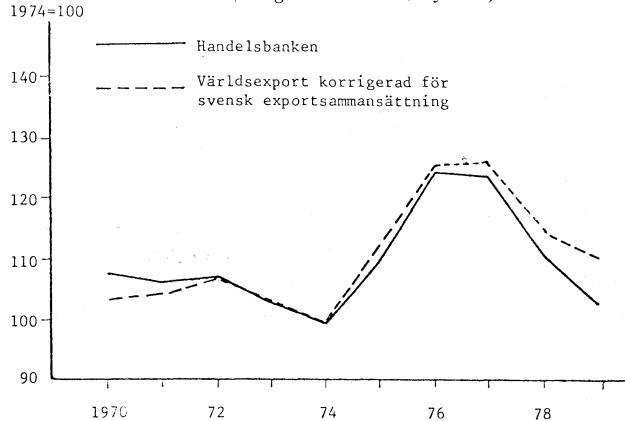
Vid en resumé kan det vara lämpligt att ta det relativt gynnsamma läget hösten 1973 före oljekrisen som utgångspunkt. Efter 71–72 års djupa lågkonjunktur hade då arbetslösheten börjat sjunka. Inflations-takten var internationellt sett ganska låg (konsu-

Fig 1: Procentuella förändringar av BNP i Sverige och OECD-området.



Anm: Siffran för 1979 är preliminär.

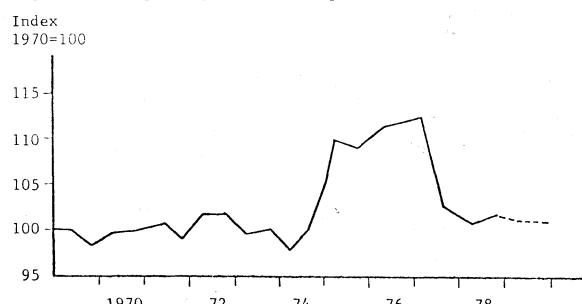
Fig 2: Arbetskostnader per enhet för Sverige i förhållande till omvärlden (enligt två olika viktsystem).



Anm: Siffran för 1979 är preliminär.

Källa: Röttorp (1978) och Svenska Handelsbanken.

Fig 3: Relativpriset för svensk export av bearbetade varor.



Källa: Konjunkturläget. Relativpriset har beräknats med avdrag för en historisk trend motsvarande en ökning på 0,5% per halvår som sannolikt beror på systematiska mätfel. De faktiska marknadsandelarna har justerats i motsvarande mån.

Fig 4: Marknadsandel i volym för svensk export av bearbetade varor.

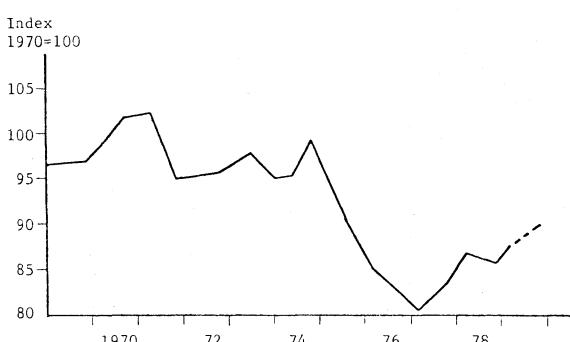
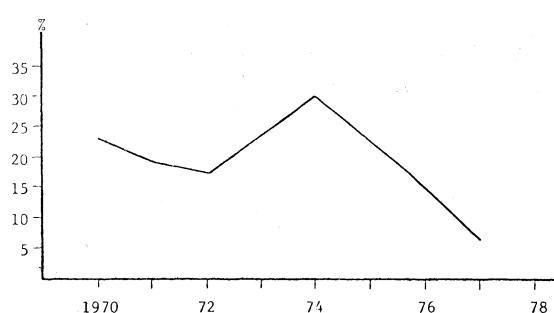


Fig 5: Driftsöverskottssandel i K-sektorn.



Källa: SCB.

mentprisindex steg under året med 4 procent) och bytesbalansen uppvisade ett betydande överskott (ca 5 mdr kr).

Sedan kom då 73/74 års internationella inflation och oljeprishöjningarna. Kombinationen av världsinflation och långsamma löneökningar under 1974 ledde till en mycket snabb vinst- och konjunkturuppgång i Sverige, samtidigt som den internationella konjunkturen började vända nedåt mot den djupaste recessionen sedan trettiolet.

Den internationella konjunkturdämpningen möttes i Sverige av en politik som gavs en mycket expansiv inriktning. Tanken var att överbrygga vad man betraktade som en kort internationell konjunktursvacka för att därefter direkt haka på ett nytt uppsving. Man kan tala om *tre* försvarslinjer i den politik som fördes.

I *första* hand försökte man hålla den *slutliga efterfrågan* uppe. Den privata konsumtionen stimulerades genom skattesänkningar. En kraftig ökning av den offentliga efterfrågan ägde rum. En rad åtgärder i syfte att stimulera de fasta investeringarna vidtogs.

I *andra* hand försökte man hålla *produktionen* uppe även i den mån som den slutliga efterfrågan minskade. Detta skedde genom ett omfattande statligt stöd för produktion på lager.

I *tredje* hand försökte man mildra effekterna på *sysselsättningen* av en minskad produktion. Detta åstadkoms dels genom att lagerstödet var forbundet med vissa villkor beträffande sysselsättningen och dels genom direkta sysselsättningssubventioner och selektiva insatser av en omfattning som inte tidigare förekommit.

Resultatet av den förda politiken blev att såväl produktion som sysselsättning kunde hållas bättre uppe än utomlands under åren 74–76. Men priset för detta var en successiv försvagning av bytesbalansen. Till viss del berodde detta på skillnaderna gentemot omvärlden i fråga om produktion och sysselsättning men till mycket stor del också på kraftiga förluster av marknadsandelar på export- och hemmamarknaderna. Orsaken till dessa marknadsandelsförluster var den katastrofala försämringen av pris- och kostnadsläget i förhållande till våra konkurrentländer som ägde rum under dessa år till följd av en veritabel löneexplosion i 75/76 års löneavtal.

Den beskrivna utvecklingen summeras i fig 1–4 som visar BNP-utvecklingen i Sverige respektive i hela OECD-området (fig 1), arbetskostnaderna per enhet i Sverige i förhållande till våra viktigaste konkurrentländer enligt två olika viktsystem (fig 2), de svenska exportpriserna i förhållande till våra konkurrentländer (fig 3) och utvecklingen av de svenska marknadsandelarna på exportmarknaderna (fig 4).

Kostnadsexplosjonen och dess följer för bytesbalansen och för vinst – och sysselsättningsläget i den för internationell konkurrens utsatta sektorn (jfr fig. 5) tvingade under 1977 fram en omläggning av den ekonomiska politiken. Finanspolitiken stramas åt (bl a genom en momshöjning) och kronan devalvera-

des två gånger. I samband med den sista devalveringen lämnade Sverige också den europeiska valutaormen för att i stället binda kronan till en valutakorg.

Den stramare ekonomiska politiken fick till följd att BNP minskade under 1977, samtidigt som arbetslösheten började stiga. Under 1978 ökade exporten kraftigt men BNP ökade ändå i mycket långsam takt på grund av en svag utveckling för den inhemska efterfrågan, och arbetsmarknaden kännetecknades av fortsatta sysselsättningsproblem. Först under 1979 har konjunkturen vänt uppåt på allvar då såväl export som inhemska efterfrågan bidragit till en BNP-ökning som ser ut att hamna kring 5%.

Vid en summering av utvecklingen 74–79 måste slutsatsen bli att sett över hela perioden har stabiliseringsspolitiken i Sverige inte varit mer framgångsrik än i andra länder. Försöket att «brygga över» den internationella konjunkturuppgången misslyckades därför att kostnadsutvecklingen kom ur fas med omvärldens. Under 74/75 kunde visserligen BNP-tillväxten hållas högre än i övriga OECD-länder, men under 76–78 blev BNP-tillväxten i motsvarande grad lägre. Det främsta resultatet av den förda politiken blev en *kostnadskris* som försköt lågkonjunkturen – och därmed också den därpå följande konjunkturuppgången – i tiden.

Lärdomar av kostnadskrisen

Vad kan vi då lära oss av erfarenheterna från dessa år? Åtminstone fyra viktiga slutsatser torde kunna dras. Den *första* gäller den centrala roll lönebildningen och växelkurspolitiken spelar för möjligheterna att föra en effektiv stabiliseringsspolitik. Den *andra* avser de internationella hänsyn som måste tas vid utformningen av den allmänna stabiliseringsspolitiken. Den *tredje* gäller riskerna med att släppa in utländska prisstegringsimpulser i ekonomin. Den *fjärde* avser svårigheterna att ta sig ur en kostnadskris sedan man väl en gång hamnat i en sådan. I det följande ska var och en av dessa slutsatser behandlas mer utförligt.

Lönebildningen och växelkurspolitiken

Vad beträffar den allmänna synen på stabiliseringsspolitiken, har väl finans- och penningpolitiken under större delen av efterkrigstiden kommit att framstå som de centrala stabiliseringsspolitiska medlen för att upprätthålla full sysselsättning. Löne- och växelkurspolitikens betydelse för sysselsättningen har däremot ofta förbisatts. Detta var i och för sig naturligt mot bakgrund av de små variationer i inflationstakt och kostnadsläge som var typiska för 60-talet. Men de senaste årens erfarenheter ger en god illustration av lönebildningens och växelkurspolitikens centrala betydelse för en framgångsrik sysselsättningsspolitik i en värld med tvåra kast i den internationella prisutvecklingen. Vid ett för högt

kostnadsläge i förhållande till utlandet som under 75–77 kan man visserligen *temporärt* hålla sysselsättningen uppe genom finans-, penning- och arbetsmarknadspolitiska åtgärder, men förr eller senare tvingar förluster av marknadsandelar samt sänkta vinster och minskade investeringar i den konkurrensutsatta sektorn fram en omläggning av politiken.

Erfarenheterna från kostnadskrisen visar också på vikten av att den allmänna efterfrågepolitiken och växelkurspolitiken koordineras. Under 74–76 kan man nämligen peka på en allvarlig spänning mellan den allmänna stabiliseringsspolitiken och växelkurspolitiken i Sverige. Den allmänna efterfrågepolitiken inriktades ensidigt på att klara sysselsättningsmålet. I växelkurspolitiken var man emellertid inte beredd att ta konsekvenserna av detta och tillåta en devalvering av kronan. Tvärtom hoppades man genom bindningen till D-marken inom ramen för den europeiska valutaormen på att «gratis» få ner inflationstakten till den låga tyska nivån utan någon inhemsk åtstramning. Den allmänna stabiliseringsspolitiken och växelkurspolitiken drog således åt olika håll. Det är knappast förvånande att en sådan brist på samordning inte fungerade utan att följen blev en allvarlig försämring av kostnadsläget.

Stabiliseringsspolitikens internationella beroende

Den andra viktiga lärdomen gäller stabiliseringsspolitikens internationella beroende. Det allmänt accepterade synsättet under 50- och 60-talen var att det internationella beroendet inte lade några allvarligare restriktioner på den inhemskan stabiliseringsspolitiken. Tvärtom ansågs det väl oftast som tillräckligt att föra en sådan stabiliseringsspolitik att en inhemskt genererad efterfråge inflation kunde undvikas.

De senaste årens erfarenheter visar emellertid att detta inte räcker, utan att det också krävs en större följsamhet i förhållande till vår omväld. Det finns visserligen de som hävdar att den så kallade «överbryggningsspolitiken» i och för sig mycket väl kunde ha lyckats; felet var vara att kostnadsutvecklingen skenade iväg. Enligt min mening bottnar dock denna uppfattning i en felsyn. Man kan inte betrakta pris- och kostnadsutvecklingen isolerat för sig utan den hänger självfallet intimt samman med stabiliseringsspolitikens utformning.

Enligt den moderna inflationsteorin beror ju pris- och lönestegringstakten dels på efterfrågeläget och dels på inflationsförväntningarna. Mot denna bakgrund är det naturligt att man fick en snabbare löne- och kostnadsutveckling i Sverige än i våra konkurrentländer. Dels uppkom ju en betydande skillnad i fråga om *kapacitetsutnyttjande* och *sysselsättning* 74/75 när världskonjunkturen vände nedåt, medan vi höll den inhemskan konjunkturen uppe. Dels bör *inflationsförväntningarna* ha utvecklats olika. Enligt teorin för rationella förväntningar borde man ju just

vänta sig att omläggningen till en kraftigt restriktiv ekonomisk politik i de stora industriländerna 74/75 verkade som en tydlig «signal» om att inflationstakten var på väg ner och att löntagarna därför inte i samma utsträckning som tidigare behövde kompensera sig för stigande levnadskostnader. Någon sådan «signal» gavs aldrig i den svenska stabiliseringsspolitiken under dessa år. Tvärtom torde den ensidiga betoningen av att sysselsättningsmålet till varje pris skulle upprätthållas (genom en allmänt expansiv politik, genom lagerstöd och sysselsättningssubventioner, genom den alltmer selektiva inriktningen på sysselsättningspolitiken och de längre uppsägnings-tider m m, som blivit följd av trygghetslagstiftningen på arbetsmarknaden) ha skapat ett intryck av att samhället garanterade sysselsättningen även på «mikronivå» oberoende av hur pris- och kostnadsutvecklingen blev.

Utländska prisstegringsimpulser och den interna balansen

Den tredje slutsatsen gäller riskerna med att släppa in utländska prisstegringsimpulser av den storlek som vi fick 73/74. Rent teoretiskt borde visserligen en lönepolitik av den typ som förutsätts i EFO-modellen (som är en svensk variant av Aukrust-modellen) kunna fungera också vid stora utländska prisstegringer, dvs det borde också då vara möjligt att anpassa löneökningarna till pris- och produktivitetsutvecklingen i den konkurrensutsatta sektorn, utan att vinst- och löneandelarna av förädlingsvärdet behöver påverkas av en snabbare internationell inflation. Men i praktiken är det uppenbart att svårigheterna att få löneutvecklingen att följa en sådan «huvudkurs» blir oerhört stora, när kraftiga svängningar i den utländska prisstegringsstakten äger rum på kort tid. En nödvändig förutsättning för att en pris- och kostnadsutveckling i linje med omvärldens ska komma till stånd är att de internationella prisstegringarna kan förutses med ett rimligt mått av säkerhet. Det säger sig självt att förutsättningarna för arbetsmarknadens parter att göra en riktig bedömning av inflationsutvecklingen är mycket små när en så hastig acceleration av den internationella prisutvecklingen som 73/74 följs av en snabb dämpning.

Det finns inte några garantier för att eventuella under- och överskattningar av utrymmet för löneökningar ska ta ut varandra i sådana lägen med stor osäkerhet, så att löneutvecklingen sedd över en längre period kan följa Aukrust-EFO-modellens långsiktiga «huvudkurs». 1973–76 års utveckling ger i stället exempel på en process där lönestegringarna till en början kraftigt släpade efter prisstegringarna i den konkurrensutsatta sektorn när den internationella prisstegringsstakten ökade, men där lönekostnadsökningarna i den efterföljande nedgångsfasen sköt långt över målet, så att slutresultatet blev en kraftig försämring av kostnadsläget och den internationella konkurrenskraften.

Sannolikheten för att man ska få en sådan «overshooting»-process när man släpper in kraftiga utländska prisstegringar måste bedömas som utomordentligt stor. Detta beror inte bara på de ovan berörda svårigheterna för arbetsmarknadens parter att gissa rätt i fråga om den internationella inflationen utan också på den spänning mellan centrala bedömningar inom löntagarorganisationerna och medlemmarnas förväntningar som uppkommer i ett sådant läge. Rimligtvis anpassar sig medlemmarnas prisstegringsförväntningar relativt långsamt och kan därför skapa ett betydande tryck på fortsatt stora löneökningar i en situation som inför 75/76 års avtal, även om man centralt inom löntagarorganisationerna kanske kunde förutse den kraftiga dämningen av världsinflationen (jfr också Ståhl (1978)). Till detta kommer sedan de krafter som kan sättas igång av själva hastigheten i en vinstuppgång av 73/74 års typ – även om vinstnivån 73/74 inte blev exceptionellt hög i ett historiskt perspektiv verkar det som om just snabbheten i vinstökningarna skapade ett slags fartblindhet som uppmuntrade till överdrivna lönekrav.

Den viktigaste slutsatsen av detta blir att en förutsättning för att den inhemska pris- och löneutvecklingen ska följa den internationella inflationsutvecklingen sannolikt är en stabil internationell miljö med en förhållandevis jämn prisutveckling eller en inhemsk växelkurspolitik som vid stora utländska störningar håller den internationella prisstegringstakten uttryckt i *inhemska valuta* stabil genom successiva revalveringar. Det gäller att till varje pris undvika tvåra kast i prisutvecklingen i den konkurrensutsatta sektorn; risken om man inte revalverar bort en internationell prisstegring av 73/74 års typ är just att man får en tillfällig vinstexplosion med åtföljande löneinflation och kostnadskris.

Hur tar man sig ur en kostnadskris?

Den fjärde och sista lärdomen gäller svårigheterna att ta sig ur en kostnadskris. En möjlighet är naturligtvis att man *omedelbart* sedan man hamnat i ett alltför högt kostnadsläge åstadkommer en kostnadsanpassning vid oförändrad sysselsättning genom en devalvering innan några negativa effekter på export och bytesbalans hunnit uppstå. Det är emellertid en grundläggande ekonomisk-politisk erfarenhet att en sådan «ideal» politik inte är genomförbar. Devalverar man i ett läge med snabb inflation, bestående inflationsförväntningar och hög allmän efterfrågan, leder devalveringen endast till kompensationskrav och nya pris- och lönestegringar som kommer att tvinga fram nya växelkursanpassningar.

En automatisk devalveringspolitik av ovan skisserat slag riskerar också att för framtiden försvaga arbetsmarknadsparternas disciplin. Om staten upp-rätthåller jämvikt i kostnadsläget genom automatiska växelkursjusteringar så snart kostnadsutvecklingen skenar iväg, behöver uppenbarligen arbetsmarkna-

dens parter inte ta hänsyn till den internationella konkurrenskraften i sina avtal.

Riskerna för inflation talar således för att vänta ganska länge med en devalvering och för att kombinera växelkursjusteringarna med en restriktiv ekonomisk politik som signal för att ett allvarligt krisläge råder (se också Myhrman (1978) och Wohlin (1978)). Men mot detta ska ställas att ju längre man väntar med en devalvering, desto större hinner de negativa effekterna av kostnadskrisen i form av minskad sysselsättning och förlorade marknadsandelar att bli. Desto längre tid kommer det att ta och desto större devalvering kan komma att krävas för att snabbt återvinna produktion och marknadsandelar. Man måste också beakta de mer långsiktiga verkningarna av att vänta med en devalvering; ju längre tid en kostnadskris får bestå, desto större blir det långsiktiga bortfallet av produktionskapacitet och desto större blir urgröpningen av företagens finansiella soliditet med de risker detta innebär för den framtida konkurrensförmågan.

Det finns således inte någon *enkel* lösning när man hamnar i en kostnadskris av den typ vi gjorde utan det blir fråga om svåra avvägningsproblem. Huruvida dessa löstes på ett tillfredsställande sätt eller inte är ännu för tidigt att säga. Vi vet att kombinationen av en restriktiv politik och av att man väntade så länge med devalveringen förhindrade att den ledde till kompensationsförsök och en inflationsspiral. Vi vet också att exportindustrin oväntat snabbt återvunnit förlorade marknadsandelar. Men vi vet inte vilka de långsiktiga effekterna blir av de kraftigt fallande industriinvesteringarna under 77–78, av neddragna kostnader för forskning och utveckling, av urgröpt finansiell soliditet och av den känsla av ökat risktagande vid nyinvesteringar som kostnadskrisen fört med sig. Vi vet inte heller vilka konsekvenser en så stor nedpressning av lönsamheten har på lönebildningsmekanismen. Det finns mycket som talar för att det finns sådana «irreversibiliteter» att en ny vinstuppgång kan utlösa lönereaktioner redan på ett mycket tidigt stadium, så att vi permanent fastnar i ett läge med vinster som är för låga för att möjliggöra nödvändiga investeringar (jfr också Grassman m fl (1978)).

Framtida riktlinjer för den ekonomiska politiken

Vad kan vi då säga om de framtida riktlinjerna för den ekonomiska politiken utifrån de erfarenheter vi haft? Vad gäller de rent *principiella* aspekterna, möter man numera internationellt allt oftare uppfattningen att keynesiansk stabiliseringpolitik av traditionellt slag spelat ut sin roll. Det är idag en vanlig åsikt att man bör avstå från att försöka motverka kortsiktiga konjunkturfluktuationer genom ekonomisk-politiska åtgärder. Enligt detta synsätt har den framgångsrika keynesianska efterfrågepolitiken i flertalet västliga industriländer under efterkrigs-

tiden varit «self-defeating», därför att den mer eller mindre kommit att uppfattas som en fullsysselsättningsgaranti som urholkat motståndet mot inflationen.

Även om åsikten att det inte alls lönar sig att försöka bedriva stabiliseringspolitik enligt min mening är en extrem uppfattning som grundar sig på otillåtet förenklade läroboksmöbler, hindrar detta inte att möjligheterna för den allmänna stabiliseringspolitiken visat sig vara mer begränsade än vad man tidigare trott. 70-talets erfarenheter visar klart att den ekonomiska politiken i längden omöjlig kan klara av att bemästra sysselsättningsproblem som uppkommer till följd av extrema löne- och kostnadsstegringar.

En viktig slutsats av detta är att *arbetsmarknadorganisationerna* i fortsättningen måste ta ett större ansvar för sysselsättningen än hittills. Den ultrakeynesianska slutsatsen att samhället ensamt kan och bör ta ansvaret för den fulla sysselsättningen håller uppenbarligen inte i dagens värld. Sysselsättningen måste i stället vara ett *gemensamt* ansvar för *statsmakterna* (som uformar penning-, finans- och växelkurspolitiken) och *arbetsmarknadorganisationerna* som bestämmer lönerna. Detta påpekande är visserligen en självklarhet men det är anmärkningsvärt hur ofta man i den allmänna debatten glömmer bort att priset på arbetskraft kan ha någon inverkan på sysselsättningen. Tyvärr förblir det nog en av ekonomernas viktigaste pedagogiska uppgifter att om och om igen redogöra för det självklara sambandet mellan löner och sysselsättning.

En långsiktig stabiliseringspolitik

En grundtanke i senare års internationella stabiliseringspolitiska diskussion har varit att en betydande del av sysselsättningsproblemen berott på att arbetsmarknadens parter haft felaktiga förväntningar om inflationstakt och ekonomisk politik. Det är därför förmodligen nödvändigt att acceptera den s k McCrackenrapportens inställning att stabiliseringspolitiken måste ges en mer *långsiktig* inriktning. Statsmakterna måste också avstå från att försöka upprätthålla full sysselsättning vid snabba kostnadsstegringar, så att man inte eliminerar de incitament som är nödvändiga för att få arbetsmarknadorganisationerna att ta sin del av ansvaret för sysselsättningen.

Det finns i princip *tre* olika modeller för en stabiliseringspolitik av detta slag (se Lindbeck (1978)). En *första* metod är att hänga upp den långsiktiga stabiliseringspolitiken på en penningsmängdsnorm genom att i förväg deklarera och sedan konsekvent genomföra en penningpolitik som innebär en viss bestämd ökningstakt för penningmängden. För att en sådan politik ska kunna genomföras krävs dock en flytande växelkurs, eftersom de inhemska penningmängdsmålen annars skulle kunna hotas av kapitalrörelser över gränserna.

En *andra* metod går ut på att ställa upp mål för hur mycket den totala nominella eterfrågan i ekonomin får öka och därefter anpassa både penning- och finanspolitiken så att detta mål uppnås. Också denna typ av politik kräver en rörlig växelkurs för att lyckas, eftersom en oväntad utländsk inflation annars skulle kunna rycka undan grunden för en inhemsk tillväxt, även om en återhållsam inhemsk pris- och löneutveckling kommit till stånd.

Den *tredje* metoden att låsa den långsiktiga inflationstakten är genom en växelkursnorm. Genom att hålla en *fast* växelkurs binder man den långsiktiga inhemska inflationsutvecklingen till prisstegringarna i omvärlden. Alternativt kan man försöka att styra växelkursutvecklingen och anpassa den långsiktiga prisutvecklingen till inhemska prisstabiliseringsmål genom i förväg annonserade revalveringar av den typ som diskuterades i Sverige 1974/75 (jfr Calmfors & Lundberg (1974) och som nyligen återigen aktualiseras i den svenska ekonomisk-politiska debatten).

Tanken bakom alla *tre* metoderna är att man i förväg ger information om den faktiska utvecklingen och om regeringens ekonomisk-politiska avsikter, så att företag och arbetsmarknadorganisationer får klart för sig vilket utrymme som finns för pris- och kostnadsstegringar. I den mån som pris- och kostnadsstegringarna överstiger den förutsedda nivån, ska man inte försöka motverka detta genom en expansiv ekonomisk politik utan låta inflationen få negativa effekter på produktion och sysselsättning. Känner företag och löntagare i förväg till att så blir fallet, ökas incitamenten att begränsa pris- och kostnadsstegringarna. Knepet med denna politik är således att – genom att inte garantera full sysselsättning vid inflationistiska pris- och lönehöjningar – tvinga fram en så långsam inflation att några sysselsättnings- och kostnadsproblem i verkligheten aldrig behöver uppstå.

Från rent ekonomisk-teoretiska grunder är det omöjligt att ange vilken av de tre metoderna som är lämpligast. Också mer eller mindre psykologiska och institutionella faktorer av utomekonomin art spelar in. I Sveriges – eller Norges – fall torde det dock knappast vara aktuellt med en fritt flytande växelkurs. Risken för att man i en liten valuta ska få spekulationsfenomen torde vara alltför stor. Dessutom skulle ju sådana «omotiverade» växelkursförändringar få ett mycket betydande genomslag på grund av det stora utrikeshandelsberoendet och lönebildningens knytning till priserna i den för internationell konkurrens utsatta sektorn.

För länder som Sverige och Norge torde det ligga närmast till hands att knyta an till traditionen att låta *växelkursen* bli den norm kring vilken såväl *stabiliseringspolitiken* som *pris- och lönebildningen* får knyta an. Det var trots allt ett system som fungerade väl under såväl 50- som 60-talet. EFO- och Aukrustmodellerna byggdes ju också upp utifrån bestämda förutsättningar om växelkurspolitiken. Det borde inte

vara omöjligt att hitta tillbaka till ett system där växelkurspolitiken åter ställs i centrum och där övriga ekonomisk-politiska medel underordnas växelkursmålen. Det finns enligt min mening inte något som tyder på att systemet för lönebildningen som *sådant* skulle fungera sämre än tidigare. Problemet är i stället att systemet under senare år utsatts för orimligt stora exogena störningar. För att detta ska undvikas bör i fortsättningen två krav ställas på växelkurspolitiken.

För det första måste växelkurspolitiken utformas så att internationella inflationsstörningar inte släpps igenom. *För det andra* får växelkursväpnet inte användas för att förbättra kostnadsläget annat än i helt exceptionella situationer som av 76/77 års typ. Ska incitament skapas för arbetsmarknadens parter att själva anpassa kostnadsläget som under 50- och 60-talen, måste normala kostnadsstörningar få slå igenom på sysselsättningen.

Växelkurspolitiken i dagsläget

Vilka synpunkter kan man då lägga mer konkret på *växelkurspolitiken i dagsläget?* I Sveriges fall är det väl snarast tre olika möjligheter som har praktiskt intresse.

(1) En fortsättning av den nuvarande växelkurspolitiken som innebär en fast kurs gentemot en *valutakorg* där olika valutor i stort sett vägs in med utrikeshandelsvikter.

(2) Ett deltagande i det *europeiska monetära systemet* (EMS), vilket skulle innebära en fast kurs mot de länder som deltar där.

(3) En aktiv växelkurspolitik, dvs diskretionära revalveringar i förhållande till en lämpligt vald valutakorg i syfte att nå en målsatt inflationstakt på säg 3-4 procent.

Ett val mellan dessa olika alternativ är naturligtvis svårt att göra, eftersom en rad faktorer i gränsområdet politik-ekonomi-socialpsykologi kommer in. Några reflexioner kan dock göras.

Rent principiellt innebär en fast växelkurs mot en korg eller ett valutablock att inflationen i det område man binder valutan till på sikt blir styrande för den inhemska inflationen. Dessutom kommer fluktuationer i prisstegringstakten i detta valutablock att sprida sig till den inhemska ekonomin. Hur man ska se på en fast växelkurs kontra en politik med *successiva växelkursförändringar* beror således på den internationella miljön. Om de länder vi binder oss till har en låg inflationstrend och små svängningar i prisstegringstakten kan en fast växelkurs fungera utmärkt. Sannolikt är det rentav en *psykologisk fördel* att en fast växelkurs kan uppfattas som en bindande restriktion – ett slags «*kritstreck*» som inte får överskridas – vilket lägger en viss disciplin på såväl arbetsmarknadens parter som på politikerna.

Vad beträffar jämförelsen mellan en fast kurs mot den nuvarande valutakorgen och en fast kurs mot det valutablock som EMS utgör, är den svår att göra på

grund av osäkerheten om vad det europeiska monetära samarbetet kommer att innebära. En viktig synpunkt är att inflationstakterna i de olika deltagarländerna är så olika att man måste förvänta sig återkommande växelkursjusteringar *inom* detta block av den typ som genomfördes i slutet av september detta år. En anslutning till EMS innebär därför inte att någon bestämd växelkurspolitik slås fast, om man inte preciserar vad man tänker göra i sådana lägen. Den möjlighet som ligger närmast till hands är väl att då låta kronan följa D-marken, vilket på grund av tyskarnas långsamma inflation skulle kunna låsa fast också oss vid en långsiktigt låg prisstegringstakt. En sådan bindning vore ur inflationssynpunkt att föredra framför bindningen till valutakorgen, eftersom prisstegringstakten är – och med all sannolikhet kommer att förbli – avsevärt lägre i Västtyskland än genomsnittet i korgländerna.

Vid en genomsnittligt snabb internationell inflation kan en sådan bindning till ett låginflationslands valuta vara ganska likvärdig från inflationssynpunkt med en politik som innebär successiva diskretionära revalveringar gentemot en valutakorg. Det är därför svårt att säga vilket av dessa senare båda alternativ som är att föredra. Mot en fast växelkurs till ett visst land talar att fluktuationer i inflationen där alltid kommer att störa den inhemska pris- och lönebildningen. Dessutom kommer det att uppstå svårigheter att *kalkylera ett utrymme* för lönestegringar à la EFO- och Aukrust-modellerna på grund av växelkursförändringar mellan i detta fall D-marken och de andra stora valutorna så länge som dessa flyter relativt fritt mot varandra.

En politik där man i stället genomför diskretionära revalveringar ger onekligen större möjligheter att anpassa växelkursen efter behov, så att man kan undgå utländska prisfluktuationer; blir de internationella prisstegringarna större än väntat, revalverar man bara litet mer. Självfallet kan man inte revalvera bort utifrån kommande prisfluktuationer på hur kort sikt som helst men detta torde inte heller vara nödvändigt. Nackdelen med en sådan aktiv valutapolitik är dock att växelkursen riskerar att förlora sin roll som *«kritstreck»*. Man kan inte bortse från risken att man får en förhandlingssituation, där regering, riksbank och arbetsmarknadsorganisationer köpslår om växelkursen och där statsmakterna inte kan stå emot krav på att anpassa växelkursen till den inhemska pris- och kostnadsutvecklingen i syfte att klara sys-selsättningen.

Diskussionen ovan visar att det är svårt att dra några bestämda slutsatser om vilken framtida växelkurspolitik som bör föras. Klart är dock att om vi också fortsättningsvis får en snabb internationell inflation, så måste en omläggning av den nuvarande valutapolitiken förr eller senare komma till stånd om vi ska kunna konsolidera en låg inhemsk inflations-takt. Det kan synas djärvt att rekommendera en sådan omläggning mot bakgrund av de dåliga erfarenhe-

terna från 74–76 års bindning till D-marken, då vi ju misslyckades med att få löneutvecklingen att anpassa sig till växelkurspolitiken. Orsaken till detta var dock att innehördens av den valda valutapolitiken inte klarlades i tid så att löneavtalet kunde påverkas; i stället fick vi en icke väntad glidning uppåt av den effektiva växelkursen *efter* det att löneavtalet för 75/76 slutits. En omläggning av den framtida växelkurspolitiken förutsätter givetvis att dessa misstag inte upprepas.

Indexerade löner

Arbetsmarknadens parter borde emellertid också kunna lämna ett bidrag til den ekonomiska stabiliteten genom att konstruera sina avtal så att stora fluktuationer i vinstandelar och kostnadsläge undviks. Ett problem för avtalsförhandlarna under senare år har ju just varit att *ex ante* kalkylera utrymmet för löneökningar, därför att det varit så svårt att förutse den internationella inflationen. En naturlig slutsats bör då vara att beräkningarna i högre grad bör göras *ex post*, dvs det borde förekomma ett större inslag av indexering.

En fördel med ett ökat inslag av indexering är att det inte längre skulle vara nödvändigt för löntagarna att i förväg försöka kompensera sig för befarade pris Höjningar om de visste att de fick kompensation i efterhand. Indexerade löner skulle också underlätta en omläggning av växelkurspolitiken i syfte att varaktigt hålla den inhemska inflationen under den utländska. Det stora problemet med en växelkurspolitik som inriktas på prisstabilitetsmålet ligger nämligen i samspelet med lönerna. Statsmakterna vågar inte revalvera förrän ett lågt löneavtal slutits och löntagarsorganisationerna accepterar inte ett sådant avtal förrän prisstegringstakten sänkts genom en revalvering. Indexerade löner skulle erbjuda en utväg ur detta dilemma genom att ge löntagarna rätt till kompensation om revalveringspolitiken skulle misslyckas, samtidigt som statsmakterna får garantier för att löneökningar till följd av indexklausulerna aldrig kommer att utlösas om inflationstakten verkligen hålls nere genom revalveringar.

I löneavtalet för 78/79 har ett slags indexklausuler införts genom att löntagarna fått rätt till nya förhandlingar om vissa pristak genombrysts. Att på det sätt som gjorts knyta indexklausulerna till konsumentprisindex förefaller emellertid mindre välbetänkt, eftersom detta index påverkas av såväl höjda importpriser som höjda indirekta skatter som inte ökar utan tvärtom minskar företagens lönebetalningsförmåga. Detta har inte minst akutaliseras genom att pristaket på 5 procent för januari-oktober 1979 genombrutits till följd av oljeprishöjningarna.

Det lämpligaste sättet att indexera lönerna borde i stället vara att knyta dem direkt till lönebetalningsförmågan i den för utländsk konkurrens utsatta sektorn i EFO- och Aukrustmodellernas anda. Indexklausuler skulle med andra ord utlösas om priser och

produktivitet i denna sektor steg med mer än vissa i förväg bestämda procenttal. En sådan typ av indexering skulle skapa en mer direkt länk mellan växelkurspolitiken och lönebildningen och därigenom underlätta en lönepolitik av EFO- eller Aukrust-typ i en värld med större osäkerhet om pris- och växelkursutvecklingen. En sådan indexering får dock självfallet inte utformas så att den i situationer med grundläggande kostnadsojmäkt och sysselsättningsproblem försvårar en nödvändig anpassning.

Sammanfattning.

Huvudbudskapet i uppsatsen skulle kunna sammanfattas på följande sätt. De senaste årens svenska erfarenheter av kostnads- och sysselsättningskrise kan *inte* tas till intäkt för att ett system med fria avtalsrörelser inte längre kan fungera, eftersom de utifrån kommande störningarna varit så mycket kraftigare än under 50- och 60-talen. Om vi lär av misstagen borde systemet åter kunna fås att fungera. Detta ställer emellertid åtminstone *tre* krav.

(1) Växelkurspolitiken bör ställas i centrum för den långsiktiga anti-inflationspolitiken. Sedan vi åter fått upp vinstläget till en mer normal nivå bör kronan bindas till D-marken *eller* successiva revalveringar mot den nuvarande valutakorgen genomföras, om den internationella inflationen förblir snabb. Växelkurspolitiken måste föras på ett sådant sätt att tvära kast i prisutvecklingen i svenska kronor i den för internationell konkurrens utsatta sektorn undviks. Däremot får växelkurspolitiken *inte* annat än i exceptionella krissituationer användas för att korrigera kostnadsläget om löneutvecklingen inte håller sig inom de ramar som definieras av växelkurspolitiken.

(2) Mer begränsade mål än hittills måste för framtiden ställas upp för den allmänna efterfrågepolitiken (penning- och finanspolitiken). Arbetslöshetstendenser till följd av försämringar i kostnadsläget bör *inte* motverkas genom penning- eller finanspolitiska åtgärder. Att på detta sätt låta den allmänna stabiliseringsspolitiken i större utsträckning underordnas växelkurspolitiken behöver ingalunda ge mer arbetslöshet på sikt. Tvärtom är det möjligt att en sådan politik skulle vara mer förmånlig från sysselsättningssynpunkt i det långa loppet, eftersom den skulle tvinga arbetsmarknadsorganisationerna att ta på sig ett större ansvar för sysselsättningen. För gemene man skulle också sambandet mellan löner och sysselsättning komma att framstå klarare.

(3) Ett ökat inslag av löneindexering skulle slutligen kunna eliminera en del av osäkerheten i avtalsförhandlingar och ekonomisk politik och på så sätt underlätta en inflationsdämpande växelkurspolitik.

Hur stora är då förutsättningarna för att ovanstående krav ska uppfyllas? Och räcker det för att få till stånd en balanserad kostnadsutveckling och undvika nya sysselsättningskriser. Tyvärr är väl en viss pes-

simism befogad. Man kan åtminstone peka på följande faromoment.

(1) Under de senaste krisåren har det sannolikt skett en viss tillväntning till höga arbetslöshetstal, vilket innebär en risk för att sysselsättningsproblem i framtiden kommer att resultera i mindre återhållsamhet än tidigare i löntagrarorganisationernas agerande.

(2) Det finns en allvarlig risk för att det tidigare etablerade EFO- eller Aukrust-modelltänkandet i löntagrarorganisationerna diskrediterats. Tendensen till att knyta lönerna till levnadsomkostnaderna är ett tecken i den riktningen.

(3) Vi har kanske under kostnadskrisens år kommit så långt från «jämviktslösningen» att en återgång kan bli ytterligt problematisk. Under kostnadsanpassningen har realinkomsterna sjunkit. Vi vet inte hur de långsiktiga reaktionerna på detta blir. Vi vet inte heller om den nödvändiga vinstuppgången kommer att accepteras av löntagarna. Det är speciellt oroande att de oljeprishöjningar som ägt rum under året resulterat i kompensationskrav från löntagarna, vilket innebär att oljeprishöjningarna hotar att i första hand gå ut över företagsvinsterna. Detta kan skapa en ytterst allvarlig situation i ett läge då exportindustrin kan få svåra problem redan av det skälet att oljeprisökningarna skapar en internationell recession.

(4) Slutligen har vi under kostnadskrisens år låst fast oss i ett läge med stora statliga budgetunderskott som innebär allvarliga påfrestningar på penningpolitiken. Ska ett fortsatt budgetunderskott kunna härbärgeras utan en orimligt snabb expansion av penningmängden riskerar vi att få en räntenivå som slår ut nödvändiga investeringar. För att undvika detta kommer förr eller senare en finanspolitisk åtstram-

ning att behövas. Men kan en sådan åtstramning som med all sannolikhet måste innehålla höjda indirekta skatter genomföras utan kompensationsförsök från löntagarna?

LITTERATURLISTA

- Calmfors, L. och E. Lundberg (1974), *Inflation och arbetslöshet*, SNS.
- Calmfors, L., N. Lundgren, L. Matthiessen och A. Nordin (1976), *Den onödiga inflationen*, Trygg-Hansa, Stockholm.
- Calmfors, L. (1979), «Lönebildning, internationell konkurrenskraft och ekonomisk politik», bilaga 3 i *Vägar till ökad välfärd*, Betänkande av Särskilda Näringspolitiska Delegationen, DsJu 1979:1.
- Grassman, S., E. Lundberg, I. Ståhl och B-C. Ysander (1978). *Blandekonomi i kris?*, Konjunkturrådets rapport 1978–79, SNS.
- Herin, J. (1978), Den internationella bakgrundens – konjunkturutveckling samt strukturömvandling, bilaga 2 i *Vägar till ökad välfärd*, Betänkande av Särskilda Näringspolitiska Delegationen, DsJu 1979:1.
- Jonung, L. (1978), «En stabil stabiliseringspolitik», *Ekonomin Debatt*, årg 6, nr 1.
- Lindbeck, A. (1975), *Svensk ekonomisk politik*, Aldus.
- Lindbeck, A. (1978), «McCrackenrapporten – en kommentar», *Ekonomin Debatt*, årg 6, nr 2.
- Myhrman, J. (1978), «1977 års stabiliseringspolitik – teori och debatt», *Ekonomin Debatt*, årg 6, nr 6.
- Röttorp, A. (1978), «Sveriges relativa kostnadsutveckling under 1970-talet», *Industrikonjunkturen*.
- Ståhl, I. (1978), «Arbetsmarknadsorganisationerna i stagflationsekonomin», *Ekonomin Debatt*, årg 6, nr 6.
- Wohlin, L. (1978), «Åtstramningspolitiken – ett steg på vägen till balans», *Ekonomin Debatt*, årg 6, nr 7.
- Towards Full Employment and Price Stability (1977), A report to the OECD by a group of independent experts (McCrackenrapporten), OECD, Paris.

LANGTIDSPERSPEKTIVET I DEN MAKROØKONOMISKE PLANLEGGING

Forts. fra side 28

sjonen. Det som nå trengs er politisk vilje til å prioritere. Det er nå foreslått en ny minister for samordnet langtidsplanlegging, og dette gir grunn til optimisme.

En illusjon å tro at perspektivanalyser kan gjøre noe fra eller til? Blir den langsiktige utvikling uansett bestemt som et biprodukt av øyeblikkets nødvendighet? Kanskje. Men hvorfor være så pessimistisk? Gi den langsiktige planlegging en sjanse! Det er verdt et forsøk.

REFERANSER

- Bjerkholt, O., Skoglund, T. og Skomsvold, R. (1978): «En regional kryssloppsmodell». Arbeidsnotater IO 78/1, Statistisk Sentralbyrå, Oslo.
- Cappelen, Å. og Skoglund, T. (1977): «Ettermodell for rente- og stønadsbalansen». Arbeidsnotater IO 77/18, Statistisk Sentralbyrå, Oslo.

Finansdepartementet (1969): «Perspektivanalyser. Skisser for utviklingen fram til 1990». Vedlegg til St. meld. nr. 55 (1968–69) Langtidsprogrammet 1970–1973.

Finansdepartementet (1970): «Perspektivanalyser for Norges økonomi. Bidrag fra en arbeidsgruppe».

Finansdepartementet (1973): St. meld. nr. 71 (1972–73) Langtidsprogrammet 1974–1977.

Finansdepartementet (1975): St. meld. nr. 50 (1974–75) Naturressurser og økonomisk utvikling.

Finansdepartementet (1977): St. meld. nr. 75 (1976–77) Langtidsprogrammet 1978–1981.

Johansen, L. (1960): «A Multi-Sectoral Study of Economic Growth». North-Holland Publishing Company, Amsterdam.

Johansen, L. (1968): «Explorations in long-term projections for the Norwegian economy». Economics of Planning no. 1–2 vol. 8. 1968.

Johansen, L. (1974): «A Multi-Sectoral Study of Economic Growth. Second Enlarged Edition». North-Holland Publishing Company, Amsterdam.

Lorentsen, L. og Skoglund, T. (1976): «MSG-3. En modell for analyse av den langsiktige økonomiske utvikling». Artikler 83, Statistisk Sentralbyrå, Oslo.

Arbeidsmiljø – en økonomisk analyse¹⁾.

Del II: *Teoretiske refleksjoner om arbeidsmiljø*



AV

BYRÅSJEF TORE ERIKSEN OG BYRÅSJEF JAN FREDRIK QVIGSTAD
FINANSDEPARTEMENTET

SAMMENDRAG DEL II

I en del litteratur om indirekte effekter sidestilles ofte utslipp av forurensende stoffer til «det ytre» og «det indre» miljø. Begge behandles som eksternaliteter. Selv om begge typer effekter kan karakteriseres som biprodukter av bedriftenes egentlige produksjonsvirksomhet, er mulighetene for økonomisk internalisering imidlertid svært forskjellig.

Det finnes et marked for arbeidsmiljø, men på grunn av spesielle forhold ved dette «godet» fungerer markedmekanismen for godet antakelig dårlig hvis den overlates til seg selv. De spesielle forholdene er bl.a. forhandlingsformene i norsk arbeidsliv, arbeidsmiljøet har preg av kollektivt gode, mangel på informasjon og uheldig incentivstruktur.

At markedsmekanismen fungerer dårlig, kan være et argument for offentlig inngrep. For at det offentlige kan planlegge på dette området, kan det være nyttig med arbeidsmiljømodeller som vi beskrev i forrige artikkel. Og da med modeller som kan knyttes til det eksisterende økonomiske modellapparat.

1 Innledning

Endel litteratur om indirekte effekter sidestiller utslipp av forurensende stoffer til naturmiljøet (det ytre miljøet) og konsekvensene av bedriftens produksjon for arbeidsmiljøet (det indre miljøet). Begge behandles som eksternaliteter av prinsipielt samme karakter. Det kan være behov for å rydde opp i enkelte misforståelser her.

Jan Fredrik Qvigstad tok Sosialøkonomisk embetseksamen 1975. Vitenskapelig assistent ved Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo fram til 1978. Har siden arbeidet som byråsjef i Økonomiavdelingen, Finansdepartementet.

Tore Eriksen tok sosialøkonomisk embetseksamen 1975. Vitenskapelig assistent ved Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo fram til 1978. Begynte så i Skatteøkonomisk gruppe, Finansdepartementet, byråsjef i Økonomiavdelingen, Finansdepartementet fra våren 1979.

¹⁾ Artiklene bygger på Eriksen, Qvigstad og Thonstad (1978), Artiklene ble presentert ved Nordisk Økonommøte 1.-4. juni 1979, Helsingør, Danmark. Utgittene i forbindelse med presentasjonen, ble dekket av Norges Banks fond til økonomisk forskning. Første del av artikkelen sto i Sosialøkonomien nr. 8 1979.

Den enkelte arbeidstaker står overfor et sett av belønningskomponenter. Kontantlønnen er én komponent, arbeidsmiljøet en annen. I tilpasningen er kontantlønnen således ikke den eneste forklaringsvariabelen. Den enkelte bedrift har derfor incentiv til ressursinnsats for å bedre arbeidsmiljøet for de ansatte.

Derimot kan den enkelte bedrift ha svakere grunner til å begrense utslipp av f.eks. giftige stoffer til naturmiljøet. En bedrift som bare har profittmaximering som formål vil her bare ta hensyn til den skade som utslippet forårsaker for bedriften selv²⁾). I den grad samfunnet ikke via avgifter eller på annen måte får bedriften til å ta hensyn til de samfunnsmessige virkningene av slike utslipp, vil hensynet til naturmiljøet ikke bli tilstrekkelig ivaretatt.

Selv om begge typer effekter kan karakteriseres som biprodukter av bedriftens egentlige produksjonsvirksomhet, så er altså mulighetene for økonomisk internalisering svært forskjellige.

²⁾ Denne skade kan være indirekte, f.eks. skade på bedriftens omdømme («image»). Dette kan igjen få følger for avsetningen, personelltilgangen m.v.

2 Det finnes et markedssystem for arbeidsmiljøet

I den utstrekning den enkelte arbeidstaker legger vekt på et godt arbeidsmiljø, vil han forsøke å ta hensyn til arbeidsmiljøet ved sitt valg av arbeid. Arbeidsmiljøet vil bli veid mot kontantlønnen. Dersom en i et marked hadde fullstendig homogen arbeidskraft med identiske preferanser og fullstendig informasjon, ville lønnsforskjeller mellom bedrifter og bransjer reflektere forskjeller i arbeidsmiljøet³⁾.

Et slikt marked vil under bestemte forutsetninger generere såkalte paretooptimale situasjoner. Dersom myndighetene ikke har preferanser på tvers av de enkelte samfunnsmedlemmene preferanser, og de godtar inntektsfordelingen i samfunnet, eller overlater inntektsfordelingen til andre områder av den økonomiske politikk, er det i et slikt marked liten grunn til å gripe inn med reguleringer av arbeidsmiljøet, og vår arbeidsmiljømodell ville ikke bli så interessant. En kunne bare stole på markedsmekanismen. De enkelte vareprisene ville i et slikt markedssystem bli påvirket av det arbeidsoffer, herunder ulemper ved arbeidsmiljøet, som er inkorporert i produksjonen.

Jo mer det mangler på at forutsetningene om det perfekt fungerende marked er oppfylt, desto større interesse har supplerende opplysninger om arbeidsmiljøet. Og desto større kan nyttet være av den typen indikatorer som vi hittil har snakket om som supplement til BNP og andre tradisjonelle økonomiske samlestørrelser.

Vi skal i neste avsnitt ikke gå i bredden når det gjelder generelle mangler ved markedssystemet, men konsentrere oss om spesielle aspekter ved arbeidsmiljøet som gjør at markedssystemet kan fungere dårlig for dette godt.

3 Grunner til offentlig inngrep i arbeidsmiljøspørsmål

I en ren markedsøkonomi, slik den framstilles i økonomisk teori, brukes hovedsakelig prisene som middel til å allokkere ressurser. De vanligste grunnene til offentlige inngrep kan være

1. Ulike typer av markedsimperfeksjoner, eller
2. at man vil endre den inntektsfordelingen som «blir til av seg selv» innenfor markedssystemet.

I lys av 1 og 2 ovenfor skal vi gå nærmere inn på grunner til offentlige inngrep i arbeidsmiljøspørsmål. Først vil vi se på endel markedsimperfeksjoner som er av særlig relevans. Det bør understres at nedenstående liste langt fra er komplett i så henseende, selv om den nok inneholder de viktigste momentene. Arbeidsmarkedet, som er av spesiell interesse i denne sammenheng, byr imidlertid på mange andre typer imperfeksjoner.

³⁾ Adam Smith sier i en ofte citert setning: «The whole of the advantages and disadvantages of the different employments of labour and stock must, in the same neighbourhood, be either perfectly equal or continually tending to equality.»

(i) Forhandlingsformene i norsk arbeidsliv

Det kan tenkes at forhandlingsformene leder til en ikke-optimal avveining av lønninger kontra arbeidsmiljø. En stor del av norske arbeidstakere får sine lønninger delvis fastlagt ved forhandlinger mellom partene i arbeidslivet. Tarifftilleggene fastlegges delvis ved sentrale forhandlinger, mens dette skjer i mindre grad med forhold som påvirker arbeidsmiljøet. Lønnsglidningstillegg og mange viktige sider ved arbeidsmiljøet behandles for en stor del ved *lokale* forhandlinger mellom representanter for ansatte og eiere.

Hverken ved de sentrale eller de lokale forhandlingene er det trolig at lønninger og arbeidsmiljø fullt ut veies eksplisitt mot hverandre. Og som det fremgår av det ovenstående, skjer fastleggelsen på ulike forhandlingsnivåer. Likevel må en vel regne med at forholdene på det ene området kan påvirke krav og tilbud på det andre, slik at en viss kobling vil være til stede. F.eks. kan representanter for en gruppe arbeidstakere kreve store lønnstillegg fordi arbeidsmiljøet er forverret, eller arbeidsgiverne innen en bransje må tilby store tillegg for å få arbeidskraft hvis arbeidsmiljøet er dårlig.

Mye av lønnstilleggene i Norge kommer i form av ikke-tariff-festet lønnsglidning. Når lønnsforskjeller søkes utjevnet ved høyest tarifftillegg for lavlønnsgrupper, motvirkes denne politikken i stor grad ved lavest glidning for disse i de etterfølgende perioder. I sammenheng med dette kan det tenkes at lavlønnsgrupper opplever mindre av arbeidsmiljøbedringer enn høy lønnsgrupper. For den første gruppen tas ofte mesteparten ut ved de sentrale forhandlingene og det gis beskjedne tillegg ut over de tarifferte. For den andre gruppen kan det være aktuelt med stadige avveininger av lønnsglidning mot bedret arbeidsmiljø. Av dette kan en imidlertid ikke slutte at høy lønnsgrupper vil ha bedre arbeidsmiljø enn lavlønnsgrupper, siden høy lønn også kan være kompensasjon for dårlig arbeidsmiljø.

A priori kan en vanskelig gi noen generell konklusjon om hvorvidt det norske forhandlingssystemet mellom partene i arbeidslivet gir en tendens til for godt eller for dårlig arbeidsmiljø. Det eneste vi kan si, er at selve forhandlingssystemet kan føre til en gal fordeling mellom kontantlønn og arbeidsmiljø. Sannsynligheten for at fordelingen blir gal, er minst for de høytlønte, siden eventuelle skjevheter kan bli rettet opp i løpet av den etterfølgende periode ved lønnsglidning. En annen sak er at etterspørselen etter godt arbeidsmiljø nok er ganske inntektselastisk. Det vil derfor være mye å ta igjen i perioden etter et tariffoppgjør hvis arbeidsmiljøet fullstendig neglisjeres under oppgjøret.

(ii) Arbeidsmiljøet som kollektivt gode

Arbeidsmiljøet har dels karakter av kollektivt gode. Det kan ikke fullt ut stykkes opp og fordeles

individuelt til de enkelte arbeidstakerne. Det er f.eks. umulig å differensiere alle sider ved det fysiske arbeidsmiljøet, karakterisert ved støy, røyk, ubehagelig temperatur etc., for arbeidere på ett og samme fabrikkgulv. Mulighetene for individualisering kan være større for andre yrkesgrupper. For eksempel har kontorpersonale ofte eget kontor med en viss avskjerming fra arbeidskolleger.

Generelt vil det være uoptimalt med like godt arbeidsmiljø for alle arbeidstakere. Folk kan på grunn av aldersforskjeller og ulik fysisk konstitusjon ha sterkt varierende preferanser for godt arbeidsmiljø. Trekkfulle lokaler og store temperatursvingninger kan representere større belastning for noen enn for andre.

En vet fra teorien for kollektive godter at det da kan være vanskelig å få realisert optimale situasjoner. Nå skal en imidlertid ikke overdrive arbeidsmiljøets preg av kollektivt gode. I noen utstrekning kan den enkelte arbeidstaker velge mellom arbeid ved forskjellige bedrifter og forskjellige avdelinger innen den enkelte bedrift, slik at avveiningen mellom lønn og arbeidsmiljø kommer inn ved dette valget. Det er derfor trolig tendenser til at folk på ett og samme fabrikkgulv kan ha omtrent samme preferanser for arbeidsmiljø. Men det vil ikke være slikt fullt ut. En årsak til det er at situasjonen i arbeidsmarkedet ofte gir den enkelte arbeidstaker begrensede valgmuligheter, og at overgangen fra en jobb til en annen kan medføre kostnader og tapte inntekter. Dette siste berører særlig eldre arbeidstakere som har kort gjenværende aktiv yrkesperiode å avskrive slike kostnader på.

(iii) Mangel på informasjon

Denne mangel kan ha to former:

1. Arbeidstakerne er dårlig informert om selve arbeidsmiljøet når de ansettes.
2. Arbeidstakerne er ufullstendig informert om *virkningene* av arbeidsmiljøet. Medisinsk kunnskap på feltet er ufullstendig, og det som foreligger av kunnskap er langtfra allemannseie. Kunnskapene er av forskjellige årsaker lettere tilgjengelig for visse grupper enn for andre. Slike forhold legger store informasjonsoppgaver på det offentlige. Det ville være interessant å få vite om folks subjektive oppfatninger her er systematisk skjeve om sykdomsriskoer etc., i forhold til hvordan medisinere og annet helsepersonell vurderer slike forhold.

(iv) Virkninger for familie

Sykdom og redusert helse har velferdsvirkninger ikke bare for den som direkte rammes, men også for de nærmeste blant familie og venner. Det er vanskelig å fastslå hvorvidt beslutningsmekanismer i familien etc. fungerer slik at disse forholdene blir tilfredsstilende ivaretatt.

(v) Uheldig incentivstruktur

Forhold andre steder i økonomien har medført en incentivstruktur for arbeidsmiljø som påvirker dette «galt». Vi skal behandle tre eksempler her.

a

Tidligere hadde man i Norge en yrkesskadetrygd med differensierte arbeidsgiveravgifter. Bedriftene var gruppert i fareklasser etter estimerte skaderisikoer for de ansatte, og de hadde således visse incitaver for forbedring av arbeidsmiljøet. Da Yrkesskadetrygden i 1971 ble inkorporert i Folketrygden, falt denne differensieringen bort. Hensynet til administrativ forenkling og innsparing av administrative ressurser var her avgjørende. Imidlertid fører det til en skjevhett i ressursallokeringen. Det blir «for billig» å drive bedrifter der skaderisikoer er høy og for dyrt å drive bedrifter hvor skaderisikoer er lav. Og bedriften får for liten avkastning på investeringer i arbeidsmiljøforbedringer.

b

Den enkelte arbeidstakers økonomiske tap og utlegg i forbindelse med sykdom og uførhet dekkes for en stor del gjennom Folketrygden. Folketrygden har i denne sammenheng dels karakter av forsikringsordning, og gjennom Folketrygden er den enkelte arbeidstaker forsikret mot inntektsbortfall og utgifter til legehjelp som følge av eventuell skade og sykdom. Premieinnbetalingene til Folketrygden er imidlertid ikke differensiert etter skaderisikoer eller lignende kriterier i de enkelte yrker. Det reduserer motivet for valg av mindre farlige framfor farlige yrker og bidrar til å gjøre lønnsforskjeller her «mindre enn hva de burde ha vært».

Vi ser altså på bakgrunn av a og b, at forhold både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden gir en skjevhett i favør av yrker med stor helserisiko for de ansatte.

c

Vi har tidligere trukket fram to komponenter i den enkeltes godtgjøring for arbeidsytelser: kontantlønn og arbeidsmiljø av en viss standard. I en optimal situasjon vil det være velferdsmessig likeverdig om man bruker 1 000 kroner ekstra til lønnsøkninger eller til tiltak for bedringer av arbeidsmiljøet. Med skatt på kontantinntekter vil utslaget i arbeidstakernes nettolønninger imidlertid bare bli en del av de tusen kronene. Fra bedriftens synspunkt fortører det seg derfor billigere å tilby bedringer i arbeidsmiljøet enn å tilby tilsvarende øking i de ansattes nettolønninger. Skattereglene gir på dette punktet således en systematisk skjevhett i favør av godt arbeidsmiljø på bekostning av lønnsøkninger. Denne skjevheten er større desto høyere marginal inntektskatt de berørte

arbeidstakerne har. En skal derfor ikke overraskes over å finne finere tepper og stoler, samt originalmalerier, på et direktørkontor enn hos en underordnet kontorfunksjonær. Dette forhold har også sammenheng med Engel-elastisiteten for arbeidsmiljøgoder. Skjevheten kan også bli økende over tid, forsåvidt som stadig flere berøres av høyere marginalskatter. Mulighetene for individualisering av arbeidsmiljøet er også større på direktørplanet enn hos en vanlig arbeider.

(vi) Imperfeksjoner i arbeidsmarkedet

Arbeidsmarkedet oppfyller selvsagt ikke alle forutsetningene til et perfekt fungerende frikonkurransemarked. Det forekommer f.eks. monopsonistiske tendenser, og arbeidstakere og arbeidsgivere har ofte høyst ufullstendig informasjon om markedet. Dette har konsekvenser for lønnsdannelsen. Det kan ha tilsvarende virkninger for arbeidsmiljøet, siden arbeidsmiljø og lønn kan ses på som to komponenter i belønningssystemet. Grunner for offentlige inngrep i arbeidsmiljøspørsmålet kan i denne sammenheng være helt tilsvarende som grunnene for inngrep i form av lønns- og sysselsettingspolitikk.

(vii) Fordelingshensyn

Til slutt skal vi si litt om arbeidsmarkedspolitikken som en del av den generelle fordelingspolitikken. Folks livsstandard avhenger ikke bare av pengeinntekten, idet også trivselskomponenter, som blant annet har sammenheng med arbeidsmiljøet, er viktige. Normer for arbeidsmiljøet kan derfor gis analoge begrunnelser som minimumslønninger i denne sammenheng. Virkningene kan også være analoge, dels de tilsiktede, at de berørte arbeidstakerne får det bedre, dels de mer utilsiktede, at endel ikke får arbeid fordi kravene til arbeidsmiljøet i enkelte tilfelle blir satt for høyt, slik at den arbeidskraften det gjelder, blir en for dyr produksjonsfaktor.

4 Avslutning på disse artiklene

Vi har i denne artikkelen rekapitulert deler av velferdsteorien, anvendt den på arbeidsmiljøspørsmål.

Vi har påvist at det finnes et marked for arbeidsmiljø, men at dette markedet sannsynligvis fungerer dårlig – hvis det overlates til seg selv. Dette er ikke i og for seg oppsiktsvekkende resultater.

Men det viser nødvendigheten av offentlige inngrep.

På grunnlag av ovenstående momentliste kan en selvsagt ikke uten videre fastslå hvorvidt en gjenomgående har for godt eller for dårlig arbeidsmiljø i Norge. Den nye loven om arbeidsmiljø (Lov av 4. februar 1977, nr. 4) er vel dels begrunnet med at satndarden i dag betraktes som for dårlig.

Offentlige tiltak kan være av to slag i arbeidsmiljøspørsmål:

- Normer og direkte reguleringer, dvs. at det fastsettes standarder.
- Bruk av skatter og avgifter, dvs. at man anvender prissystemet til allokering av ressurser, også i arbeidsmiljøhenseende. Det kan her dreie seg om graderte trygdepremier fra arbeidsgivere og/eller arbeidstakere, subsidierte lån til miljøinvesteringer, skatteregler på området e.l.

Normer og direkte reguleringer har den ulempe at de ikke gir incitament til bedringer utover normene. Generelt vil det ikke være samfunnsmessig optimalt med like godt arbeidsmiljø overalt i økonomien. Graderte avgiftssystemer kan på den annen side være vanskelig å administrere. En prinsipiell drøfting av ulike former for offentlige inngrep i slike spørsmål finnes i kapittel 3 i spesialanalysen om forurensningen som finnes som vedlegg til Langtidsprogrammet 1974–77, St.meld. nr. 71, (1972–73).

For at det offentlige kan planlegge på dette området, kan det være nyttig med arbeidsmiljømodeller som vi har beskrevet i forrige artikkel. Og da med modeller som kan knyttes til det eksisterende økonomiske modellapparat.

Referanser

- Andvig, H.G. (1973): Arbeid og helse på Årdal Verk, *Årdalsprosjektet, Rapport nr. 2*, Institutt for Sosiologi, Universitetet i Oslo og Norsk Institutt for By- og Regionforskning, Oslo.
- Arbeidsdirektoratet (1965): *Nordisk yrkesklassifisering*, Oslo.
- Baily, M.A. (1972): «Capital Utilization in Kenya Manufacturing Industry», Mimeographed, *Massachusetts Institute of Technology*.
- Boakin, R.G. (1969): «Real Wages and Cyclical Variations in Employment: A Reconsideration», *Canadian Journal of Economics*, Vol. 2, pp. 353–374.
- Budsjettnemnda for fiskerinæringen (1976): *Deltakelsen i hver av Budsjettnemndas fartøygrupper etter fiskeri 1974, anslag 1976*, upubliserte tabeller, Fiskeriøkonomisk avdeling, Fiskeridirektoratet, Bergen.
- Conley, B.C. (1976): «The Value of Human Life in the Demand for Safety», *American Economic Review*, Vol. 66, pp. 45–55.
- Craine, R. (1973): «On the Service Flow from Labour», *Review of Economic Studies*, Vol. 40, pp. 39–46.
- Dahlberg, L. och C.M. Grenninger (1974): *Arbeidsmiljø - Yrkesskador - Vårdkostnader*, Sveriges Kommunaltjänstemannaförbund, Stockholm.
- Devold, O., T. Haaland og I. Hansen (1975): *Ta vare på våre sjøfolk*, Universitetsforlaget, Oslo/Bergen/Tromsø.
- Edvardsen, K. (1970): *Sysselsettingsterori*, En bearbeidet fremstilling av hovedpunkter i professor Haavelmo's forelesninger våren 1960, Universitetsforlaget, Oslo/Bergen/Tromsø, se pp. 75–80.
- Ehrlich, I. and G.S. Becker (1972): «Market Insurance, Self-Insurance, and Self-Protection», *Journal of Political Economy*, Vol. 80, pp. 623–648.
- Eriksen, T., J.F. Qvigstad, og T. Thonstad (1978): «Arbeidsmiljø og næringsstruktur», *Memorandum av 10.10.78 fra Sosialøkonomisk institutt*, Universitetet i Oslo.
- Foss, M.F. (1963): «The Utilization of Capital Equipment: Post-war Compared with Pre-war», *Survey of Current Business*, Vol. 43, pp. 8–16.

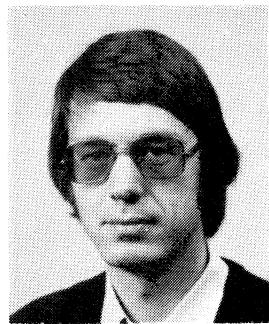
- Førsund, F.R. og S. Strøm (1974): Spillprodukter i den norske økonomien. En makroøkonomisk analyse, *Memorandum av 21.6.74 fra Sosialøkonomisk institutt*, Universitetet i Oslo.
- Helgason, T. et al. (1977): «Havfiskere og deres familier», *Tidsskrift for Den norske lægeforening*, Vol. 97, pp. 1389–1391.
- Haavelmo, T. (1960): *A Study in the Theory of Investment*, The University of Chicago Press, Chicago and London, se pp. 83–84.
- Iversen, G. (1976): *Pendlernes levekår*, Upublisert notat av 4.11.76, Statistisk Sentralbyrå, Oslo.
- Johansen, L. (1960): *A Multi-Sectoral Study of Economic Growth*, North-Holland Publishing Company, Amsterdam.
- Johansen, L. (1968): «Production Functions and the Concept of Capacity», in *Recherches récentes sur la Fonction de Production*, Collection «Economie, mathématique et économie» No 2, Ceruna, Namur.
- Johansen, L. (1974): *A Multi-Sectoral Study of Economic Growth, Second Enlarged Edition*, North-Holland Publishing Company, Amsterdam.
- Kabaj, M. (1965): «Shift-Work and Employment Expansion», *International Labour Review*, Vol. 91, pp. 47–62.
- Kabaj, M. (1968): «Shift-Work and Employment Expansion: Towards an Optimum Pattern», *International Labour Review*, Vol. 98, pp. 245–274.
- Karlsen, J.E. (1972): *Arbeidsmiljø og arbeidsskader. En undersøkelse blant LO's medlemmer om helserisikoene på arbeidsplassen*, Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen.
- Karlsen, J.E. (1973): Cost-benefitanalyse av yrkesskader, *Sosiale indikatorer, Rapport 4*, Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen.
- Kidner, R. and K. Richards (1974): «Compensation to Dependents of Accident Victims», *Economic Journal*, Vol. 84, pp. 130–142.
- Lorentsen, L. (1974): Oppdatering av MSG-modellen, *Arbeidsnotater 10 74/30*, Statistisk Sentralbyrå, Oslo.
- Lorentsen, L. og T. Skoglund (1976): MSG-3. En modell for analyse av den langsiktige økonomiske utvikling, *Artikler nr. 83*, Statistisk Sentralbyrå, Oslo.
- Lorentsen, L. og T. Skoglund (1977): MSG-3. Dokumentasjonsnotat nr. 3, Etablering av modellgrunnlag, *Arbeidsnotater 10 77/39*, Statistisk Sentralbyrå, Oslo.
- Lucas Jr., R.E. (1970): «Capacity, Overtime, and Empirical Production Functions», *American Economic Review, Papers and Proceedings*, Vol. 60, pp. 23–27.
- Magnussen, O. (1974): «Uføretrygd og arbeidsmarkedstilpassing», *Sosialøkonomien*, Nr. 9, pp. 26–28.
- Marris, R.L. et.al. (1964): *The Economics of Capital Utilization*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Marris, R.L. (1966): «The Economics of Shift Working», in *The Benefits and Problems of Shift Working*, A PERA symposium, 7th. and 8th. June 1966, PERA, London, section 6, pp. 1–8.
- Maurice, M. (1975): *Shift Work*, International Labour Office, Geneva.
- Mishan, E.J. (1971): «Evaluation of Life and Limb: A Theoretical Approach», *Journal of Political Economy*, Vol. 79, pp. 687–705.
- NAF (1977): *Norsk Arbeidsgiverforenings undersøkelse i juni 1976 om arbeidstidsordninger og virkningen av arbeidstidsforkortelsen pr. 1. april 1976*, upublisert data-maskinutskrift, Oslo.
- NAF (kvartalsvis): *Fraværsstatistikk*, Norsk Arbeidsgiverforening, Oslo.
- Needleman, L. (1976): «Valuing Other People's Lives», *Manchester School of Economic and Social Studies*, Vol. 44, pp. 309–342.
- NOS XII 268 (1971): *Yrkesskadetrygden 1963–1965* («Årgangsstatistikken»), Rikstrygdeverket, Oslo.
- NOS A 483 (1972): *Lønnstelling, bergverk og industri, 2. kvartal 1971*, Statistisk Sentralbyrå Oslo.
- NOS A 485 (1972): *Industristatistikk 1970*, Statistisk Sentralbyrå, Oslo.
- NOS A 492 (1972): *Lønnstelling, bergverk og industri, 3. kvartal 1971*, Statistisk Sentralbyrå, Oslo.
- NOS A 530 (1973): *Industristatistikk 1971*, Statistisk Sentralbyrå, Oslo.
- NOS A 647 (1974): *Industristatistikk 1972*, Statistisk Sentralbyrå, Oslo.
- NOS A 673 (1974): *Boforholdsundersøkelsen 1973*, Statistisk Sentralbyrå, Oslo.
- NOS A 720 (1975): *Levekår 1973*, Statistisk Sentralbyrå, Oslo.
- NOS A 725 (1975): *Friluftslivundersøkelse 1974*, Statistisk Sentralbyrå, Oslo.
- NOS A 894 (1977): *Helseundersøkelse 1975*, Statistisk Sentralbyrå, Oslo.
- NOU 1976:8 (1976): *Langtidsplanlegging og modeller*, Universitetsforlaget, Oslo/Bergen/Tromsø.
- Oi, W.Y. (1973): «The Economics of Product Safety», *Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 4, pp. 3–28.
- Rasmussen, T.F. (1977): Pendling i Norge 1970, *Artikler nr. 98*, Statistisk Sentralbyrå, Oslo.
- Reigstad, A. (1976): *Ulykker i arbeidsmiljøet – en klinisk-epidemiologisk studie*, Stensil fra Ullevål Sykehus, avd. Legevakten, Oslo.
- Ribbing, E. (1974): *Oregelbundna och obekväma arbetstider*, Statistiska Centralbyrån, Stockholm.
- Richter, J. (1979): «Health Effects of International Trade – The Case of Austria», *Seventh International Conference on Input-output techniques*, Innsbruck, Austria, 9–13 April 1979.
- Rikstrygdeverket (årlig): *Yrkesskader i Folketrygden* («Hurtigstatistikken»), Oslo.
- Rødseth, T. (1969): *Lavtlønnsproblemer i Norge*, Lønns- og prisdepartementet, Oslo.
- SA 6 (1973): *Lønnsstruktur og lønnsutvikling 1960–1971*, Statistisk Sentralbyrå, Oslo.
- Sargent, T.J. and N. Wallace (1974): «The Elasticity of Substitution and Cyclical Behavior of Productivity, Wages, and Labor's Share», *American Economic Review, Papers and Proceedings*, Vol. 64, pp. 257–263.
- Schelling, T.C. (1968) «The Life You Save May be Your Own», in S.B. Chase Jr. (ed.): *Problems in Public Expenditure Analysis*, The Brookings Institution, Washington.
- Shavell, S. (1977): «On Moral Hazard and Insurance», *Discussion Paper Number 557*, Harvard Institute of Economic Research, Harvard University.
- St.meld. nr. 71 (1972–73): *Langtidsprogrammet 1974–1977. Særskilt vedlegg 1, Forurensninger*, Finansdepartementet, Oslo.
- St. meld. nr. 75 (1976–77): *Langtidsprogrammet 1978–1981*, Finansdepartementet, Oslo.
- SSH 9 (1960): *Standard for næringsgruppering*, Statistisk Sentralbyrå, Oslo.
- SSH) (1974): *Standard for næringsgruppering*, Statistisk Sentralbyrå, Oslo.
- Sundbom, L. (1971): *De förvärvsarbetandes arbetsplatsförhållanden*, Almänna Förlaget, Stockholm.
- Thaler, R. and S. Rosen (1974): «The Value of Saving a Life: Evidence from the Labor Market», *Discussion Paper 74–2*, Department of Economics, University of Rochester.
- Thiis-Evensen, E. (1958): *Skiftarbeid og helse*, mimeograf.dok., Eidanger.
- Vern og Velferd (6 ganger årlig). *Vern og Velferd*, Oslo.
- Williamson, O.E., D.G. Olson and A. Ralston (1967): «Externalities, Insurance, and Disability Analysis», *Economica, New Series*, Vol. 34, pp. 235–253.
- Winston, G.C. (1974): «The Theory of Capital Utilization and Idleness», *Journal of Economic Literature*, Vol. 12, pp. 1301–1320.
- Winston G.C. and T.O. McCoy (1974): «Investment and the Optimal Idleness of Capital», *Review of Economic Studies*, Vol. 41, pp. 419–428.
- Zeckhauser, R. (1970): «Medical Insurance: A Case Study of the Tradeoff between Risk Spreading and Appropriate Incentives», *Journal of Economic Theory*, Vol. 2, pp. 10–26.
- Østre, S. (1971): *Trafikkulykkenes eksterne virkninger 1968, TØI-notat av 4. juni 1971*, Transportøkonomisk institutt, Oslo.

Langtidsperspektivet i den makroøkonomiske planlegging

Gikk stille bort høsten 1977

AV

AVDELINGSSJEF KNUT ARILD LARSEN
NAVF'S UTREDNINGSIINSTITUTT



Etter eksportsvikten i 1977 har det ikke foreligget noen autoriserte perspektiver for utviklingen på 10–30 års sikt som sektorplanleggingen i offentlig forvaltning har kunnet ta utgangspunkt i. Hvorfor etterspør det politiske miljøet i så liten grad langsiktige makroøkonomiske perspektiver? Mye skyldes de perspektivene som hittil er laget. Finansdepartementets langtidsanalyser har på flere punkter vært faglig svakt fundert. De er antageligvis for abstrakte og uforståelige for folk flest. De lages stort sett isolert i Planleggingsavdelingen. De har liten basis i informasjonsutveksling mellom departementene.

1 Nekrolog

Langtidsperspektivet i den statlige planleggingen er avgått ved døden og ingen ser ut til å savne det. I Langtidsprogrammet 1978–1981 (LP 78–81) ble det lagt fram enkelte makroøkonomiske perspektiver til år 2000, men eksportsvikten i 1977 gjorde dem uaktuelle. Reviderte tall er hittil ikke publisert. Det har etter 1977 ikke foreligget noen autoriserte langsiktige perspektiver som sektorplanleggingen i offentlig forvaltning har kunnet ta utgangspunkt i, bare arbeidsutkast med mer eller mindre uklar status. Hvorfor er ikke de politiske myndigheter mer interessert i langsiktige makroøkonomiske perspektiver?

Det politiske miljøet synes å være opptatt av dagen i dag, de gode hensikter og stemningspregede fremtidsspekulasjoner. For tiden er skrekksvisjoner av mikroprosessorens virkninger på det vergeløse norske samfunn et yndet tema. En utvikling som vil skje gradvis over flere tiår drøftes som om den skulle kunne skje over natta. Det er også stor interesse for hvor stort elektrisitetsforbruket blir i 1990, men ingen er visst interessert i hva slags antakelser om samfunnsutviklingen som ligger til grunn for prognosene. Vi strammer inn livremma for å betale ned vår gjeld så fort som mulig, men hva slags samfunn vi står igjen med når målet er nådd er det ingen som spør om. Hvorfor etterspør det politiske miljøet i så liten grad langsiktige makroøkonomiske analyser? Hvorfor er det ingen som savner ajourførte langsiktige makroøkonomiske perspektiver?

Knut Arild Larsen tok mellomfag i sosiologi i 1971 og ble cand.oecol. i 1974. Han var vit.ass. ved Sosialøkonomisk institutt 1971–1972, konsulent i Planleggingsavdelingen, Finansdepartementet fra 1974, NAVF-stipendiat fra 1978 og avd.sjef ved NAVFs utredningsinstitutt fra 1. oktober 1979.

Intensjonene hos planleggerne har vært de beste. Politikerne skulle inviteres til å vurdere langsiktige muligheter og usikkerhetsmomenter, til å drøfte langsiktige mål og hovedprioriteringer. Langsiktige perspektiver skulle være utgangspunktet for arbeidet med de løpende beslutningene.

Verktøyet er av verdensklasse. Ragnar Frisch var pioneren. MODIS ble laget i hans ånd. Leif Johansen ga oss MSG allerede i 1960. Statistisk sentralbyrå sørger for et statistisk grunnlag og et operasjonelt analyseapparat som vel ingen andre land har maken til.

Er langsiktig planlegging med basis i økonometriske modeller noe å tro på, eller er det en illusjon?

2 Tre hovedsvakheter

Det er etter min mening *tre hovedsvakheter* ved de perspektivene for utviklingen på 10–30 års sikt som hittil har vært offentliggjort fra Finansdepartementet.

- For det første er det vel bare å innrømme at de til nå på flere punkter har vært *faglig svakt fundert*. F.eks. gjelder dette de nasjonale anslagene for veksten i samlet sysselsetting. Veksten i samlet sysselsetting av kvinner i lønnet virksomhet er bl.a. avhengig av hvorledes sysselsettingsmulighetene fordeler seg på fylker, men den fylkesvise fordeling av den antatte samlede sysselsettingsvekst er hittil i liten grad belyst.
- For det andre er de stort sett for abstrakte og *uforståelige for folk flest*. Det er vanskelig å se hva perspektivene egentlig beskriver og hva de betyr for de løpende beslutninger.
- For det tredje har perspektivene stort sett vært *laget isolert i Planleggingsavdelingen i Finansde-*

partementet. De har i liten grad basis i informasjonsutveksling mellom departementene. Det står ingen bred byråkratisk prosess bak dem. De har trolig hatt liten betydning for de løpende beslutninger. De reflekterer i liten grad politikernes vurderinger.

Jeg mener altså at ekspertene selv har en del av skylden for den manglende interessen. I denne artikkelen vil jeg utdype denne kritikken (tildels også selv-kritikken) nærmere, samt foreslå endringer i arbeidet med langsiktige perspektiver som bakgrunn for beslutninger i offentlig forvaltning.

3 Erfaringer fra arbeidet med Langtidsprogrammet 1978–1981

1

Siden 1969 er det fra Finansdepartementet blitt offentliggjort flere langsiktige perspektiver for Norges økonomi på 10–30 års sikt, se Finansdepartementet (1969, 1970, 1973, 1975 og 1977). De langsiktige perspektiver er hele tiden utarbeidet med basis i beregninger med den makroøkonomiske modellen *MSG* (*Multi-Sectoral Growth*). Denne modellen er laget for å belyse langsiktige utviklingslinjer i økonomien, spesielt fordelingen av sysselsettingen, realkapitalen og produksjonen mellom næringene. Se Johansen (1960, 1968 og 1974), Lorentsen og Skoglund (1976).

2

Til arbeidet med LP 78–81 ble det i alt utarbeidet 30 *utviklingsforløp* med MSG-modellen for perioden 1975–2000. Til dette arbeidet medgikk det i Finansdepartementet ca 2/3 saksbehandlerårsverk og ca 1/3 årsverk til enklere tallarbeid. Ressursinnsatsen var altså forholdsvis beskjeden, og den gikk i stor grad med til stadige revisjoner av beregningene.

Dette skyldes for det første at mye av arbeidet ble koncentrert om et rent *beregningsteknisk problem*: nemlig å korrigere de langsiktige utviklingsbaner i takt med de stadige justeringer i det makroøkonomiske opplegget for perioden 1978–1981. Dette var nødvendig fordi det ble sett som ønskelig at de langsiktige perspektiver skulle presenteres som en forlengelse av anslagene fram til 1981.

For det andre ble det lagt opp til en kontinuerlig prosess med politiske drøftinger og påfølgende korrigeringer av perspektivene. Sett i forhold til ressursinnsatsen i dette arbeidet, gikk denne prosessen alt *for fort og ble avsluttet for sent*. Det ble gitt få kommentarer til de forholdsvis kompliserte og abstrakte tabellene som ble sendt ut. Men noen kom det da, og noen av disse kom såpass sent at det ikke ble tid til å «kjøre» modellen på nytt. Det ble nødvendig i betydelig grad å korrigere tallene for hånd. Til slutt ble vi stående igjen med en makroøkonomisk hybrid, en

blanding av modellberegninger og tilfeldige ønsker om utviklingen i enkeltvariable.

3

Begge disse forhold bidro til *stadige korrigeringer* av anslagene for perioden 1981–2000. Dette hadde to viktige følger:

- Det forelå aldri noe gjennomarbeidet langsiktig perspektiv som arbeidet med opplegget for programperioden kunne ta utgangspunkt i. Perspektivene skulle stadig ajourføres.
- Det ble liten tid til å lage utdypende og supplerende analyser, f.eks. av utviklingen i rente og stønadsbalsansen, omstillingene på arbeidsmarkedet, den regionale utviklingen etc. De få analyser som ble laget, mistet fort fotfeste i aktuelle makroøkonomiske beregninger.

4

Langtidsplanlegging er ikke å planlegge fremtiden, men å vurdere dagens beslutninger i et langsiktig perspektiv. Tiltak i dag har virkninger langt inn i fremtiden og mange av disse virkningene er slik at det kan være ønskelig å ta hensyn til dem ved utföringen av dagens tiltak. Videre kan det for å nå fremtidige mål, være nødvendig å treffen beslutninger i dag. Men for at de løpende beslutningene skal vurderes i et langsiktig perspektiv, må gjennomdrøftede langsiktige perspektiver *foreligge når dagens beslutninger drøftes*. Spesielt er det viktig at slike perspektiver foreligger tidlig i LP-prosessen hvis denne skal få en langsiktig orientering. Perspektivene må selv-følgelig revideres, men ikke så raskt at det ikke blir tid til å utnytte dem.

Under arbeidet med LP 78–81 ble det innen administrasjonen sendt ut tabellsett som belyste den økonomiske utvikling fram til år 2000, men forholdsvis sent i prosessen. De ble heller ikke presentert som noe departementene skulle ta utgangspunkt i, men som noe en ønsket kommentarer til.

5

De stadige korrigeringene av de makroøkonomiske anslagene medførte også at det ble *liten tid til å utdype* beregningene. Dette hadde flere uheldige virkninger:

- Forutsetningene for de makroøkonomiske perspektivene ble av *dårlig kvalitet*. Det ble f.eks. aldri tid til å utnytte ettermodellen for rente- og stønadsbalsansen (Cappelen og Skoglund 1977) i arbeidet med å lage et scenario for utenriksøkonomien. Det ble heller ikke tid til å regionalisere beregningene.
- Det ble *dårlig sammenheng* mellom de økonomiske perspektiver og de mer sosiologiske og statsvit-

tenskapelige deler av langtidsprogrammet. Det er trolig særlig i et langsiktig perspektiv at slike sammenhenger kan belyses fordi det ofte er snakk om forhold som endrer seg langsomt (f.eks. tettheten i sosiale nettverk).

- Politikerne og administrasjonen fikk liten informasjon om mulige tolninger av de makroøkonomiske perspektivene og dermed et dårlig grunnlag for å vurdere dem. Det er vanskelig å mobilisere interesse for tabeller over BNP og fordelingen av årsverk på næringer, hva nå dette egentlig måtte bety i år 2000. De publiserte perspektiver ga derfor i liten grad uttrykk for politikernes vurderinger.

4 Hva må gjøres?

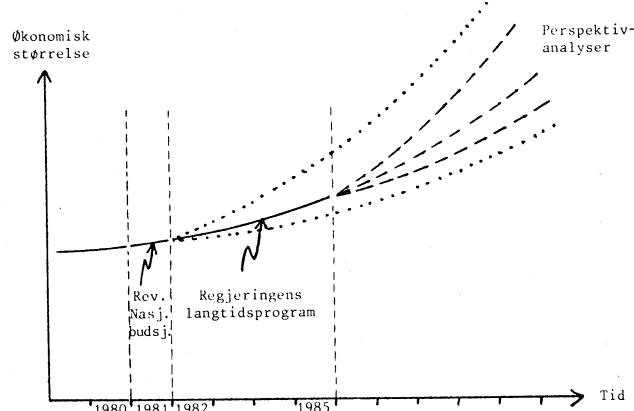
1

Arbeidet med *langtidsprogrammet for perioden 1982–1985* (LP 82–85) startes opp nå i høst. Det vil bli lagt fram våren 1981. For den nasjonale økonomiske utvikling vil det, hvis en skal følge tidligere praksis, bli publisert tall for 1981 og 1985. Tallanslagene for 1981 er gjerne i samsvar med anslagene i det reviderte nasjonalbudsjettet for 1981 som også kommer ut våren 1981.

De langsiktige perspektiver har hittil blitt presentert som alternative forlengelser av opplegget for programperioden, se de stippledde baner på figur 1. En annen mulig måte ville være å lage perspektiver med utgangspunkt i 1981 (eventuelt 1980), se de prikkede banene på figur 1.

2

Arbeidet med langsiktige perspektiver på 10–30 års sikt kan organiseres på ulike måter. Eksempelvis kan det utføres som en integrert del av den administrative og politiske prosess, det kan delegeres til et eksternt utredningsutvalg eller det kan deles mellom eksterne organer og sentraladministrasjonen. Jeg tror imidlertid at uansett hvilket alternativ som velges, er det av



Figur 1. Tidsperspektivet i Langtidsprogrammet 1982–1985.

26

sentral betydning for effektiviteten i arbeidet at det rent beregningsteknisk frigjøres fra arbeidet med det økonomisk-politiske opplegget for perioden 1982–1985. En må akseptere at de publiserte langsiktige perspektiver kan innebære en annen økonomisk utvikling i perioden 1982–1985 enn det regjeringen legger opp til, jfr. de prikkede banene på figur 1.

3

Hvis en alternativt krever at de langsiktige perspektiver som tidligere skal være en *forlengelse av regjeringens opplegg* for programperioden, så vil den endelige utgaven av de langsiktige perspektiver måtte lages på noen få dager. Regjeringens økonomisk-politiske opplegg vil nemlig, bl.a. for å ta hensyn til fersk informasjon om den faktiske utvikling, bli justert og bearbeidet til like før meldingen går i statsråd. I praksis må de langsiktige perspektiver utarbeides i en første versjon i god tid før dette, og så justeres i takt med endringene i opplegget for programperioden. Som tidligere nevnt viser imidlertid erfaringene fra arbeidet med forrige langtidsprogram at dette vil kreve mye tid. Bl.a. blir det fort behov for nye tidkrevende beregninger med MSG-modellen. Utdypende og supplerende analyser kommer lett i bakgrunnen.

4

Personlig tror jeg derfor det er hensiktsmessig å godta at de publiserte langsiktige banene kan avvike fra det økonomisk-politiske opplegget fram til 1985. Men følgende problem reiser seg: Hvorledes unngå at den delen av de langsiktige banene som gjelder tiden fram til 1985, blir oppfattet som et *konkurrerende opplegg til regjeringens*? Jeg kan tenke meg tre realistiske løsninger:

- en kan kort og godt unnlate å publisere alternative tall for 1985 og heller fokusere på f.eks. 1990 og år 2000.
- en kan la de alternative økonomiske baner fram til 1985 illustrere ekstreme alternativer som f.eks. «hvis alt går godt» eller «nytt kraftig internasjonal tilbakeslag og innenlandsk innstramning for å sikre balanse i utenriksøkonomien».
- en kan la de alternative økonomiske baner fram til 1985 være tidligere opplegg, f.eks. publisert et år tidligere i revidert nasjonalbudsjett for 1980.

5

Det første alternativet har enkelte uheldige sider. Hvis en f.eks. bare gir tall for 1981 og for år 2000 i perspektivanalysene i langtidsprogrammet, vil selve programmets tall for 1985 kunne bli brukt som utgangspunkt for å regne ut vekstrater for 1985–2000 av interesserte leser. Hvis en understrekker eksplisitt at dette ikke gir mening, så reiser spørsmålet seg hva den langsiktige analysen da legger til grunn for 1985.

Er det et konkurrerende opplegg? Hvis en sier at en bare har sett på de langsigktige tendenser fra 1981 og framover, vil det være mulig å beregne om selve programmet ligger over eller under den langsigktige banen. I alle fall reises spørsmålet hvor opplegget fram til 1985 ligger i forhold til den langsigktige bane. Så vidt jeg forstår slipper en ikke unna å komme inn på et tallsett for 1985 i forbindelse med de langsigktige perspektiver.

Rent faglig er det også ønskelig å ha et tallsett for 1985 fordi en rekke problemstillinger først lar seg skikkelig analysere når tiden er *delt opp i kortere tidsintervaller*. F.eks. gjelder dette analyser av gjeldsutviklingen, utviklingen i utenriksøkonomien, konsumutviklingen og virkninger av den demografiske utvikling. Kanskje er det også ønskelig å se spesielt på langtidsprogramperioden 1986–1989.

6

Alternativet med å la de langsigktige perspektiver ta utgangspunkt i *ekstreme alternativer* for utviklingen fram til 1985 vurderer jeg som mer interessant. Problemets er imidlertid at for å unngå at slike alternativer skal forkludre budskapet i Regjeringens opplegg, må de gjøres så ekstreme at de langsigktige banene som lages ut fra dem, kan bli uinteressante som basis for sektorplanleggingen. Hvis de ikke gjøres tilstrekkelig ekstreme, kan en risikere at Regjeringen til slutt ikke ønsker dem publisert, og da faller grunnlaget for de langsigktige perspektiver bort. Dessuten kan et slikt opplegg føre til at mye av ressursene som settes av til arbeidet med langsigktige perspektiver blir koncentrert om utviklingen fram til 1985, på bekostning av arbeid med analyser av den langsigktige utvikling mot, og eventuelt forbi århundreskiftet.

7

Det siste alternativet vurderer jeg som det beste. De alternative banene fram til 1985 presenteres som *foreløpige opplegg*, laget for f.eks. et år siden som utgangspunkt for de langsigktige beregninger. Disse kan selvfølgelig først presenteres i selve langtidsprogrammet, men siden disse 1985-tallsettene i alle fall skal publiseres, synes jeg det ville være klossete å ikke publisere dem når de foreligger, og de bør etter min mening foreligge så tidlig at de kan publiseres i revidert nasjonalbudsjett 1980, eventuelt i et vedlegg. Det er ikke så nøyne at det blir presentert så veldig mange tall. Det viktigste er at det blir definert et eller flere foreløpige opplegg og at det blir skissert enkelte vekstrater, f.eks. for innenlands bruk av varer og tjenester, privat forbruk etc. Det kan sies eksplisitt at hensikten er å ha foreløpige opplegg for utviklingen fram til 1985 som utgangspunkt for administrasjonens arbeid med analyser av utviklingen videre framover mot år 2000. Det kan sies eksplisitt at de foreløpige opplegg ikke vil binde noe som helst. Det endelige

opplegg for programperioden vil bli lagt fram i selve langtidsprogrammet. Dette vil bli utarbeidet i lys av utviklingen videre framover og i lys av de langsigktige perspektiver som lages i løpet av 1980 og tidlig i 1981 før programmet legges fram.

Jeg tror at det opplegget som det er argumentert for her, gir muligheter for å styrke arbeidet med de langsigktige makroøkonomiske perspektiver selv uten at ressursinnsatsen øker. Dessuten tror jeg at det skaper bedre muligheter for å trekke inn andre departementer og utenforstående eksperter i arbeidet.

Spesielt tror jeg det vil gjøre det lettere å knytte sammen den makroøkonomiske planlegging i Finansdepartementet med *fylkesplanleggingen* i Miljøverndepartementet. Det er nå utviklet en modell i Statistisk Sentralbyrå som bryter nasjonale tall ned på fylkesnivå. (Bjerkholt, Skoglund og Skomsvold 1978.) Denne modellen kan bidra til å gi de langsigktige perspektiver en bredere administrativ forankring og til å gjøre dem bedre begrunnet. Dessuten vil analyser av de makroøkonomiske banenes regionale konsekvenser kunne gjøre perspektivene mer konkrete og forståelige. Hvis det i LP 82–85 skal være mulig å publisere konsistente makroøkonomiske og regionale langsigktige perspektiver er det imidlertid nødvendig at de makroøkonomiske perspektiver er politisk ferdigdrøftet og fastlagt tidlig på høsten 1980. Det tar nemlig lang tid å lage regionale perspektiver og de må altså lages etter at de nasjonale perspektiver er klare. Dette forhindrer selvfølgelig ikke at regionalmodellen kan brukes i arbeidet med å velge ut de nasjonale alternativene, men det vil i en slik prosess ikke bli tid til å lage særlig grundige regionale analyser.

Siden det skisserte opplegg innebærer at perspektivarbeidet beregningsteknisk frigjøres fra arbeidet med Regjeringens opplegg for programperioden, blir det lettere å trekke inn *fagekspertise utenfor administrasjonen*. Også dette gir muligheter for å styrke arbeidet.

8

Noen vil kanskje hevde at det må være galt å frigjøre de langsigktige perspektiver fra det endelige fastlagte økonomiske opplegget for langtidsprogramperioden. Poenget må være å få til et *samspill*. Dette er jeg helt enig i. Men tidligere har det i liten grad vært noe slikt samspill. Ved å frigjøre de langsigktige perspektivene fra de stadige justeringer av opplegget for programperioden blir det mulig. De langsigktige perspektiver må ikke frigjøres fra de problemstillinger en arbeider med på mellomlang sikt. Arbeidet med det økonomiske opplegget må heller ikke frikobles fra de langsigktige perspektiver. Tanken med det foreslalte arbeidsopplegget er å gi muligheter for at det tidlig utarbeides gode langsigktige perspektiver som en vil kunne ha stående under den siste fasen av arbeidet med 4-års programmet.

Og selv om de langsiktige makroøkonomiske perspektiver blir fastlagt tidlig høsten 1980, betyr ikke dette at arbeidet med MSG-modellen eller regionalmodellen stanses. Poenget er bare at *de beregninger som skal publiseres blir fastlagt*. En må gjerne arbeide videre med MSG-modellen for å få et godt grunnlag for å gi en tekstlig vurdering av de tallanslag som publiseres. Men de svakheter ved de langsiktige banene som oppdages utover høsten 1980 enten som følge av nye MSG-beregninger eller av utdypende analyser f.eks. av de regionale konsekvenser, må ikke medføre endringer i banene. Da mister nemlig analysene sitt fundament, og uten slike analyser blir perspektivene abstrakte og uforståelige for folk flest. Perspektivene må bli stående med sine svakheter. En kan aldri få laget perfekte langsiktige perspektiver. Svakhetene må det gjøres rede for i langtidsprogrammet. Nærmere det perfekte kan en dessverre vanskelig komme.

5 En illusjon?

1

Den nøytrale langsiktige planlegging er en illusjon, ikke mulighetene for å føre inn et langsiktig perspektiv i planleggingen.

Et interessant eksempel på langsiktig samfunnsplanlegging er kampen om medlemsskap i EF. Kartleggingen av de langsiktige muligheter og usikkerhetsmomenter besto her i en sterkt politisk preget kamp. Det var ikke snakk om *nøytrale perspektiver* i tilfellet ja eller i tilfellet nei til medlemsskap. På samme måte vil heller ikke ulike utviklingsforløp beregnet med økonomiske modeller være nøytrale. Hver bane vil innebære en bestemt fordeling av ressurser mellom næringer og mellom arbeid og kapital. De vil favorisere ulike samfunnsggruppers interesser.

Videre innebar EF-kampen en drøfting av langsiktige mål og prioriteringer. Men et poeng er at disse ikke var klare før drøftingene startet. For svært mange mennesker ble både oppfatninger om mulighetene og *målene dannet underveis*. Selve prosessen hadde stor betydning. Det samme gjelder i arbeidet med langsiktige makroøkonomiske perspektiver. Arbeidet starter med å beregne en eller flere baner inn i det store intet. Etter å ha studert utviklingen langs slike baner, lages nye etc. Gjennom en slik prosess utvikles det etter hvert visse holdninger om hva som er «realistiske muligheter» etc. Noe av det viktigste er at en blir tvunget til å ta en rekke standpunkter underveis. På den måten er det en bevisstgjøringsprosess.

Kampen om medlemsskap i EF er et spesielt eksempel. Jeg tror likevel at den har mange fellestrek med den planleggingsprosessen som skjer internt i administrasjonen. Forskjellen ligger vel nettopp i at mens kampen om medlemsskap i EF var en bred politisk og kulturell prosess i hele det norske sam-

funn, skjer mange av de andre «kampene» mer internt innen og mellom sentraladministrasjonen, interesseorganisasjoner og de konstitusjonelle politiske organer.

2

De langsiktige makroøkonomiske perspektivene som tidligere er publisert, peker etter min oppfatning på like *fundamentale valg for det norske samfunn* som spørsmålet om medlemskap i EF. Dette gjelder f.eks. valget mellom forbruk og investeringer, mellom privat og offentlig forbruk, mellom arbeidstid og fritid, mellom spesialisering og selvforsyning etc. Beregningene med MSG-modellen gir verdifull innsikt i disse kompliserte spørsmål. Å få formidlet denne innsikt til det norske folk er en viktig oppgave.

En vei å gå er å trekke inn en regional, sosial og kulturell dimensjon i perspektivanalysene. Dette vil kunne skape en offentlig debatt om perspektivene og dermed gjøre dem politisk mer viktige. Dette vil tvinge myndighetene til i større grad å tenke på de langsiktige virkninger av de løpende beslutninger og på betydningen av å handle i dag for å unngå problemer i fremtiden og for å nå fremtidige mål. *Ved å bringe inn regionale, sosiale og kulturelle vurderinger i de langsiktige fremtidsperspektiver, kan altså statlig planlegging gjøres mer langsiktig.*

3

Det er fra et planleggingssynspunkt tragisk å være vitne til debatten om *energiprognosene*. Langsiktige problemstillinger står her i fokus for den politiske oppmerksomhet. Hvilke muligheter gir ikke dette for en drøfting av de langsiktige mål for samfunnsutviklingen! Hvilk progressiv rolle kunne ikke langsiktige makroøkonomiske prosjeksjoner ha spilt i en slik debatt! Hittil er disse mulighetene ikke utnyttet. Regjeringen har ikke engang villet offentliggjøre reviderte langsiktige perspektiver. Og Stortinget er fornøyd med prognosene for antall TWh i 1990.

6 Oppstandelse

Jeg tror på et nytt liv for det langsiktige perspektivet i samfunnsplanleggingen.

Langsiktig planlegging er en viktig del av vår politiske kultur. Det er et tegn på et «myndig» samfunn, et samfunn som ønsker å forstå seg selv og sin situasjon i en historisk prosess, som ønsker å overskride den historiske tvang og erstatte den med samfunnssstyring. Bare en slik grunnholdning burde være tilstrekkelig til å begrunne en satsing på slike langsiktige perspektiver og en videreutvikling av dem.

Analyseapparatet har vært i sterkt utvikling de siste 5 år. Jeg tror heller ikke det står på sentraladministra-

Forts. side 18.

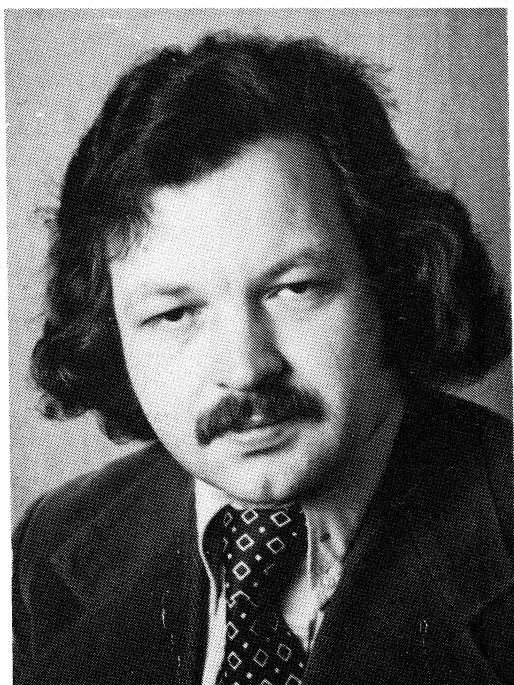
Sosialøkonomen nr. 9 1979

Portrett: Jarle Bergo

Friskus i Norges Bank

INTERVJU VED
ROY HALVORSEN

I fjor høst burde vi devaluert uten å gi inntektskompensasjon. Nå kan det være riktig å føre videre stram økonomisk politikk. Staten må få balanse i budsjettene. Skattene må opp – statsutgiftene, og da særlig overføringene, må ned. Statsbankenes utlån må begrenses og subsidieres mindre enn i dag. Skeptisk til foreslått skattereform. Høy rente kan gi størst fordel for lavlønte. Riktig å stå utenfor EF. Ny økonomisk gullalder kommer ikke med det første.



Jarle Bergo er 34 år. Han ble cand. oecon. i 1969, har siden jobbet i Norges Bank – med to avbrudd: i 1973 arbeidet han i Handelsdepartementet med å spre informasjon om frihandelsavtalen, i 1975–76 var han ansatt ved EFTA-sekretariatet i Geneve, i sommer ble han utnevnt til direktør og leder for Utrednings- og informasjonsavdelingen i Norges Bank.

Sosialøkonomen nr. 9 1979

For et år siden hadde norsk økonomi behov for en hestekur. Jeg ville foretrukket en kronenedskriving uten inntektskompensasjon, sier Jarle Bergo til Sosialøkonomen. Det ville vært mest effektivt. En annen sak er om det ville vært politisk mulig.

– Det er ikke for sent å devaluere?

De innstrammingstiltak som er gjennomført har hatt en positiv effekt. Det kan derfor tenkes at det er tilstrekkelig å fortsette den linjen. Faren er at det norske folk nå synes å tro at det nødvendige skipptak allerede er tatt og at man nå kan begynne å stille krav igjen. Når det gjelder valutakursendringen så mener jeg det er et viktig økonomisk virkemiddel. Det er i grunnen synd at sentralbankfolk ikke uttaler seg fritt om kursendringer – annet enn i ettertid, sier Bergo.

Skattene må opp – statsutgiftene ned.

Bergo er oppfriskende ærlig og åpenhjertig – rett på sak. Et trekk som kjennetegner flere økonomer i vår sentralbanks hovedkvarter. Det har blitt stilt spørsmål om ikke Norges Bank har fått en mer politisk profil etter at den offentlig har kritisert regjeringens statsbudsjett.

– Det vi har gjort er å si fra om at det er dårlig samsvar mellom den målsetting regjeringen selv har satt opp – at statens utgifter og inntekter skal balansere om tre–fire år – og den faktiske politikk som det legges opp til i statsbudsjettet. Det vil ikke bli noen

bedring av budsjettbalansen i 1979 og i 1980. Da er det grunn til å påpeke at den innstramming som må skje i 1981 og de nærmeste år må bli så tøff at den trolig blir politisk vanskelig å få til. Det er derfor synd at regjeringen prøver å skyve disse problemene foran seg.

– Er det inntektssiden eller utgiftssiden du mener bør angripes?

– Begge. Det kan høres brutalt ut, men jeg mener skattene må settes opp og utgiftene skjæres ned. På utgiftssiden er det særlig overføringene som det må være mulig å redusere. I den nåværende situasjon burde man i allfall ikke øke overføringene slik regjeringen foreslår med f.eks. høyere barnetrygd og pensjon. Rent personlig vil jeg også hevde at det neppe er økonomisk forsvarlig å øke overføringene til jordbruk og fiske. Vi må vel også kunne si at den sterke inntektsopptrapping som har funnet sted i jordbruket har vært økonomisk uheldig fordi øvrige grupper ikke synes å akseptere at de skal få en tilsvarende forringelse av sin levestandard.

Statsbankenes utlån må ned.

– Ved hjelp av modellen KRØSUS, som du har vært med på å utvikle, sjekker nå Norges Bank samsvaret mellom realøkonomien og kreditsiden. Hvor dan er forholdet?

– Ikke helt bra. Jeg mener statsbankenes utlån etter hvert er blitt for store. Via bl.a. statsbankenes utlån vil det norske samfunn neste år få en likviditetsøkning på ca. 10 prosent. Det kan vise seg å bli for mye om en prisstigning på rundt 6 prosent skulle være målet. Det er utvilsomt behov for å gjøre noe her. På kort sikt mener jeg man bør ty til høyere rente og raskere avbetaling på statsbanklånen. Sagt på en annen måte: subsidieringen av statsbanklånen bør reduseres. På noe lengre sikt bør en prøve å få skåret ned på totalrammene for statsbankenes utlån. Det som nå gjøres med å stramme inn på andre områder, i private banker osv., er kortsiktige nødløsninger som ikke vil løse noen av de bakenforliggende problemerne.

Renten.

Det er mer enn devaluering Bergo ikke kan uttale seg fritt om. Renten er et annet eksempel. Han er sekretær i renteutvalget under Bjerves ledelse. Mest sannsynlig er innstillingen ikke offentliggjort når dette leses. Dette var derfor alt vi fikk ut: Renten ville nok stige betydelig om den i dag skulle frigis helt. Det er ikke riktig at høy rente innebærer størst belastning for dem som har lav inntekt. Disse grupper, herunder pensjonister, har ofte mer spart enn lånt og da er høy rente en fordel. Som en hovedregel kan man si at det er de som har høy inntekt som også har høye lån og

som derfor blir hardest rammet om renten stiger. Men Bergo understreker at det på hvert inntektstrinn er så store variasjoner at renten neppe er noe hensiktsmessig virkemiddel for utjamning. Hvis renteutvalgets innstilling blir enstemmig, tror jeg den kan få avgjørende betydning for vår fremtidige rentepolitikk, sier Bergo. Så følg med!

– Et annet tiltak for å få folk til å spare mer er å begrense fradragene for gjeldsrenter på skatten. Hva synes du om det?

– I prinsippet synes jeg større grad av bruttobeskattning er riktig. Men jeg er redd folk har tilpasset seg det nåværende skattesystemet – og da vil en omlegging lett føles urettferdig. Skal man ha utstrakte overgangsregler, blir det hele mer komplisert og da går vinningen opp i spinningen.

Bergo leder nå en avdeling med 30 ansatte. Jobben fikk han i sommer. Til nå har han brukt så mye tid på renteutvalget at avdelingslederjobben har kommet noe mer i bakgrunn. Utredningsoppdrag vil han fortsatt ta seg tid til, men det må bli noe mer tid til «administrering». Heldigvis er mange av utredningsoppdragene i avdelingen langsiktige og med selvstendige medarbeidere går de sin gang uten min hjelp, ler Bergo.

EFTA – EF

For noen år siden skrev Bergo en bok om multinationale selskaper. Han har hatt nær forbindelse med Norsk Utenrikspolitisk Institutt og har bl.a. skrevet artikler i Internasjonal Politikk og også på andre måter engasjert seg i internasjonal økonomisk politikk. Skrev i sin tid taler for Halvard Eika da denne var Handelsminister. Gikk med andre ord imot fullt medlemskap i EF.

– Jeg trodde vi kunne klare oss like godt utenfor, og det har vi vel også gjort. Men, jeg ser det hovedsaklig som et politisk spørsmål. De økonomiske fordeler og ulemper av EF-medlemskap tror jeg ville oppveie hverandre.

– Har du noen tro på tilnærming mellom EFTA og EF?

– EFTA-landene har alle handelsavtaler med EF. Og det kan synes som at mange er interessert i en viss tilnærming. Men, EFTA-landene er så forskjellige at det i allfall vil ta tid å komme frem til en felles plattform. EFTAs målsetting med frihandel er nådd. Spørsmålet blir om landene er interesserte i at EFTAs arbeidsfelt skal utvides. Det er det for tidlig å si noe om.

Internasjonalt.

– Vi må vel konstatere at gullalderen i 50- og 60-årene ikke kan ventes å komme tilbake, iallefall ikke med det første. Jeg tror den sterke økonomiske vekst i 50- og 60-årene bl.a. skyldes den store nedbygging av tollbarrierene. Nå har vi frihandel og ikke mer å vinne på det. Med to unntak: Det kan være tekniske handelshindringer som vil kunne stimulere økonomien om de overvinnes. Det andre gjelder forholdet til den 3. verden. Her kan nye stimulanser vokse fram om produksjonen også mellom i-land og u-land legges der de komparative fortrinn finnes. Det krever at i-landene blir mer liberale i sin handel med

u-landene. Er viljen tilstede kan det skje noe her. Bergo mener forøvrig at Norge har en rolle å spille når det gjelder ny økonomisk verdensordning, dels gjennom å ha gode ideer, dels ha en funksjon som brobygger. Norske økonomer har engasjert seg for lite i debatten om «ny økonomisk verdensordning», sier Bergo.

Hobby utenom jobben? Nei. Han drar på det. Burde kanskje kunne fortelle om friidrettsprestasjoner og sånt noe, men ærlig talt, hus og hage er nok for meg. Drar forresten på fisketur når yngstemann utkommanderer meg.

DEBATT

Rasjonering av konsumlån

KOMMENTAR TIL ERLING STEIGUM JR.

I sin meget interessante «Aktuelle kommentar» (Sosialøkonomien nr. 6, 1979) til rapporten om struktur- og styringsproblemer på kreditmarkedet har Steigum noen betraktninger omkring konsumlån, som jeg langt på vei er enig i, men som kan trenge en tilføyelse. Steigum skriver blant annet at «en viktig kreditmarkedsfunksjon er nettopp å formidle bytte av konsummuligheter mellom individer i økonomien. Kreditmarkedet gir derved individer muligheter til å oppnå en mer hensiktsmessig konsumfordeling over tid enn det som ellers hadde vært mulig. Et annet moment er at «forbrukslån» i stor grad anvendes til investeringer i konsumkapital som av praktiske grunner registreres som «privat konsum» i nasjonalregnskapet. Rapporten anfører ikke overbevisende økonomiske begrunnelser for systematisk å sette slike realinvesteringer bakerst i køen når det gjelder kreditfinansiering. Faktisk vil bankene selv vise en viss naturlig tilbakeholdenhets i å gi forbrukslån fordi det normalt hefter en betydelig privat risiko ved slike lån i forhold til mange andre typer lån. En ytterligere rasjonering av forbrukslån ved offentlig regulering virker derfor noe bakvendt og kan vanskelig forsvares hvis individuelle preferanser i det hele tatt skal tillegges en viss vekt».

Tilføyelsen gjelder skattereglene, og i stedet for selv å forsøke å formulere den, vil jeg sitere fra en artikkel om «svenska kapitalmarkedsproblem» av dosent Johan Myhrman i Ekonomisk Debatt nr. 2, 1979:

Det finns emellertid en omständighet som omöjliggör ett sådant forfarande i daglaget (fri rente) och som därmed starkt bidrar till snedvridning av kapitalmarknaden. Det är utformningen av vårt skattesystem som möjliggör att ränteutgifter kan dras av mot inkomsterna i privatpersoners självdeklarationer. De höga marginalskatterna i kombination



AV EINAR FORSBÅK

med inflation leder till en orimligt låg real kostnad för att låna pengar för privatpersoner och därmed uppkommer en låneefterfrågan från hushållssektorn som vid fri räntebildning skulle driva räntorna i höiden så, att många företag troligen skulle bli utkonkurrerade.

Anledningen till detta förhållande är sannolikt att denna beskattningsregel ursprungligen tillkommit med tanke på företagens situation. Ett företag får alltså dra av kostnaden för räntor från sina intäkter, men man måste också lägga till de intäkter som följer av den investering som lånet används till. I denna mening är skattesystemet neutralt på företagssidan. Detta är emellertid inte fallet för privatpersoner och det beror på att dessa normalt inte redovisar några «intäkter» av användningen av sina lån. Med undantag för ägande av fastigheter, där en viss intäktsprocent skall tas upp i deklarationen är «avkastningen» på hushållens investeringar i bilar, båtar m m skattefri, medan räntekostnaderna får dras av.

En annan sida av detta problem är att avkastningen på allt sparande som sker i form av bankinlåning, obligationsplacering eller aktieinnehav är skattepliktig, medan sparande i frimärken, konst o dyl ej leder til någon beskattningsregel.

Följden blir ett «för lågt» totalt sparande och en felinriktning på det sparande som kommer fram. Detta omöjliggör en fungerande obligationsmarknad och försvarar tillgången på riskvilligt aktiekapital. En nödvändig förutsättning för en väl fungerande kapitalmarknad är att skattesystemet reformeras på dessa punkter.

For egen regning vil jeg bare føye til at det problem som tas opp av Myhrman, neppe er mindre her i landet.



Med sitt sitat fra Myhrmans artikkel i Ekonomisk Debatt trekker Forsbak inn skattesystemet i vurderingen av den samfunnsøkonomiske betydning av lån til konsum og investeringer i varige forbruksgjenstander. Grunnen til at jeg ikke kom inn på skattesystemet i min opprinnelige kommentar, var at det ikke gikk klart frem av rapporten hva som egentlig var hovedbegrunnelsen for dens anbefaling om utarbeidelse av regler for regulering av konsumlån fra bankene.

Imidlertid gjør Forsbak utvilsomt rett i å bringe inn skattesystemet i vurderingen. Det er helt på det rene at skattereglene påvirker en rekke relative priser og dermed ressursfordeling og ressursbruk på svært mange områder av det økonomiske liv; også når det for eksempel gjelder fordeling av sparekapital på produksjons- og konsumkapital. Videre er jeg enig i at høye marginalsattesatser i sterk grad reduserer den effektive rente som konsumenter står overfor ved avveininger mellom konsum nå og i fremtiden, og ved kjøp av varige forbruksgjenstander. Imidlertid må man i slike vurderinger ta i betraktning hele skattesystemet, ikke bare inntektsskatten. For eksempel vil moms og særavgifter (f.eks. på bil) virke i motsatt retning av marginalsattsen, og isolert sett føre til høyere relativ brukerpris på varige forbruksgjenstander i forhold til pris på bruk av produksjonskapital. Følgende eksempel kan illustrere dette. Vi tenker oss en kapitalgenstand som det koster samfunnet 10 000 kr å fremskaffe. Denne realkapitalen, som alternativt kan anvendes som produksjonskapital og konsumkapital, depresieres over tid med en konstant rate på 0,25 pr. år. (Det er vanlig å tolke dette som svarende til ca. 10 års levetid.) Hvis vi antar at skatte-

reglene fører til at husholdningene står overfor en realrente på null, mot bedriftene 5 prosent, vil momsen fullstendig nøytraliserer renteforskjellen og leder til samme brukerpris (3 000 kr) i de to anvendelser, forutsatt ingen investeringsavgift og nøytrale avskrivningsregler for produksjonskapital. Nå bør man ikke legge vekt på et tilfeldig regneeksempel, men mitt poeng er bare at det er diskutabelt om skattevridningene i de relative brukerpriser er så dramatiske som Forsbaks sitat gir inntrykk av.

Et annet spørsmål som jeg mener bør bli vurdert i denne sammenheng, er om det er hensiktsmessig å innføre en permanent ordning med kreditrestriksjoner på konsumlån for å bøte på antatte skjevheter som skyldes skattesystemet. Som kjent virker kreditrasjonering i praksis svært summarisk og leder til en ineffektiv allokering i forhold til «prismekanismen» fordi andre rasjoneringskriterier fortrenger betalingsvillighetskriteriet. I tillegg er det fare for at fordelingsvirkningene blir uheldige. Selv om man tar det for gitt at skattesystemet favoriserer konsum og investeringer i konsumkapital, er det derfor slett ikke sikkert at man alt i alt kommer i en bedre realøkonomisk situasjon ved å innføre restriksjoner på bankenes utlån til slike formål.

Et bedre prinsipp for økonomisk politikk enn å bøte på uheldige virkninger av noen regler eller inngrep ved nye reguleringer på andre områder, er vel å rette opp de opprinnelige skjevheter direkte, dvs. å få rettet opp de eventuelle skjevheter i relative priser som måtte gjøre seg gjeldende. Det skulle være gode muligheter for dette i forbindelse med det varslede forslag til nytt skattesystem.

FINANS- OG TOLLDEPARTEMENTET
SØKER

Underdirektør

TIL ØKONOMIAVDELINGEN

Økonomiavdelingen har bl.a. ansvaret for å utarbeide og koordinere opplegget og gjennomføringen av Regjeringens årlige økonomiske planer som legges fram i Nasjonalbusjettet og Revidert nasjonalbudsjett. Avdelingen er inndelt i fire kontorer og en seksjon (Nasjonalbudsjettkontoret, Pengepolitisk kontor, Bank- og kredittkontoret, Utredningskontoret og regneseksjonen).

Det er opprettet en ny underdirektørstilling i avdelingen fra 1. januar 1980 med sikte på å styrke arbeidet med Nasjonalbudsjettet og Revidert nasjonalbudsjett, herunder arbeidet med analyse og vurdering av den realøkonomiske utvikling. Videre forutsettes bl.a. økt deltakelse i internasjonalt samarbeid vedrørende konjunkturutviklingen m.v.

Stillingen ønskes besatt med en sosialøkonom med solid faglig bakgrunn, administrativ erfaring og lederegenskaper. Det er en fordel med god kjennskap til de planleggingsrutiner og analytiske hjelpemidler som Økonomiavdelingen benytter i sitt arbeid.

Nærmere henvendelse til ekspedisjonssjef Thorvald Moe i telefon 11 98 10.

Søknader sendes til

FINANS- OG TOLLDEPARTEMENTET

*Administrasjonskontoret,
Postboks 8008, Dep.
Oslo 1*

Konsulent

Ved plan- og utbyggingsavdelingen er stilling ledig som konsulent.

Avdelingen har omlag 30 ansatte med tverrfaglig bakgrunn og det foregår et utstrakt teamarbeid.

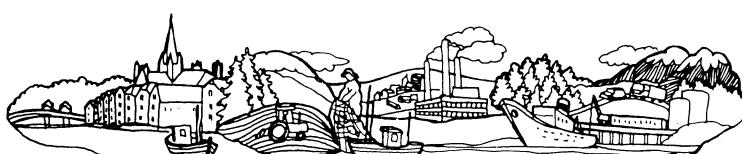
Stillingen er tilknyttet næringsseksjonen. Arbeidet vil stort sett ha tilknytning til planlegging og utbygging av næringslivet særlig saksarbeid vedrørende lån og støtte fra offentlige fonds.

Det kreves høyere økonomisk utdannelse (sosialøkonom, siviløkonom, bedriftsøkonom e.l.).

Stillingen avlønnes som konsulent etter lønnstrinn 18–21 (kr. 82 376 – 96 632 pr. år).

Fylkeskommunale tilsettingsvilkår med bl.a. medlemskap i pensjonsordning (KLP) med 2 % pensjonstrekk. Tilfredsstillende helseattest vil bli krevd.

Søknad vedlagt kopi av vitnemål og attestter sendes Fylkesrådmannen i Sør-Trøndelag v/personalsjefen, Fylkeshuset, Munkegt. 10, 7000 Trondheim, innen 25. november 1979.



Sør-Trøndelag Fylkeskommune